

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/42
7 July 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة السابعة والخمسون

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

إقامة العدل وسيادة القانون والديمقراطية

ورقة عمل عن مسؤولية الموظفين الدوليين المشاركين في عمليات دعم السلام

مقدمة من السيدة فرانسواز هامبسون**

موجز

تعرّف ورقة العمل الحالية نطاق الدراسة المقترحة. وتحدد البعثات المعنية والموظفين الذين قد يشتركون فيها. وتبحث في الولايات القضائية التي يمكن أن يخضع لها أي من هؤلاء الموظفين وتنظر في تأثير الحصانة. وتتناول الورقة بعد ذلك سير النظام عملياً. وتقدم توصيات عامة لإدخال تغييرات في النظام. وتفيد الكاتبة بأن اللجنة الفرعية قد تطلب إلى لجنة حقوق الإنسان تعيين مقرر خاص لإجراء دراسة وافية عن هذا الموضوع.

* تُعمم الحواشي الواردة في نهاية الوثيقة بالصيغة التي وردت بها وباللغة الأصلية فقط.

** تأخر تقديم هذه الوثيقة بسبب صعوبة البحث في هذا المجال.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٣- ١	مقدمة
٣	١٢- ٤	أولاً - نطاق الدراسة
٣	٦- ٤	ألف - العمليات
٤	٧	باء - الموظفون
٤	٨	جيم - المسؤولية
٤	١٢- ٩	دال - سوء السلوك
٥	١٤- ١٣	ثانياً - منهجية الدراسة
٦	٢٥- ١٥	ثالثاً - فئات الموظفين والحصانة
٦	١٦	ألف - أفراد الوحدات العسكرية الوطنية
٧	١٧	باء - المراقبون العسكريون
٧	١٨	جيم - الشرطة المدنية
٧	٢٢- ١٩	دال - الموظفون المدنيون الدوليون
٨	٢٤- ٢٣	هاء - الموظفون الأجانب الآخرون
٨	٢٥	واو - الموظفون المحليون
٨	٤٩- ٢٦	رابعاً - أنواع الحصانة
٩	٣٨- ٢٧	ألف - حصانة الدولة المضيضة
١٠	٤٥- ٣٩	باء - الدول المرسله والحصانة
١١	٤٧- ٤٦	جيم - الحصانة والدول الثالثة
١١	٤٩- ٤٨	دال - ولاية المحاكم الجنائية الدولية
١٢	٥٣- ٥٠	خامساً - المسؤولية المدنية للأمم المتحدة
١٢	٨٤- ٥٤	سادساً - معاملة الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك
١٣	٦٨- ٥٥	ألف - الادعاءات المتعلقة بالسلوك الإجرامي
١٦	٧٨- ٦٩	باء - مدونات وإجراءات القواعد التأديبية
١٨	٧٩	جيم - أمناء المظالم
١٨	٨١- ٨٠	دال - الآليات المخصصة
١٨	٨٤- ٨٢	هاء - مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمانة
١٩	٩٣- ٨٥	سابعاً - استنتاجات عامة فيما يتعلق بسير عمل الأنظمة المختلفة في الواقع
٢١	٩٥- ٩٤	ثامناً - التوصيات

مقدمة

- ١- طلبت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، في مقررها ٢٠٠٢/١٠٤، إلى السيدة فرانسواز هامبسون تقديم ورقة عمل عن نطاق أنشطة ومسؤولية أفراد القوات المسلحة وشرطة الأمم المتحدة المدنية وموظفي الخدمة المدنية الدولية والخبراء المشاركين في عمليات دعم السلم. وقد تمّ توضيح نطاق عمليات دعم السلم لأغراض هذه الورقة في النقاشات التي دارت لاحقاً أثناء الدورة الخامسة والخمسين للجنة.
- ٢- لم يتسن تقديم ورقة العمل هذه قبل الآن بسبب صعوبة البحث في هذا المجال (انظر الشرح أدناه)^(١).
- ٣- وليس في هذه الوثيقة ما يحمل على الحكم على مشروعية العمليات التي تتناولها. فوجود هذه العمليات بشكل مشروع أو غير مشروع، مسألة تعتبر بمثابة بيانات مقدمة.

أولاً - نطاق الدراسة

ألف - العمليات

- ٤- تشمل العمليات التي تتناولها هذه الورقة جميع العمليات التي أنشأها الأمم المتحدة أو صدّقت عليها، بخلاف إجراءات اللجوء إلى القوة أو التدابير التي صدّق عليها مجلس الأمن بشأن الحق الجماعي في الدفاع عن النفس^(٢). وتتضمن العمليات التي أنشأها الأمم المتحدة تلك التي يتم تنفيذها بموجب الولاية الواردة في الفصل السادس أو السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وهي تشمل العمليات التي تضطلع بها قوات الأمم المتحدة ("الخوذ الزرقاء") وتلك التي تقوم بها القوات العسكرية غير الخاضعة لقيادة الأمم المتحدة. كما تتضمن عمليات حفظ السلام التقليدية ما يسمى بعمليات إنفاذ السلام، إلى جانب العمليات غير العسكرية. أما العمليات التي تصدّق عليها الأمم المتحدة، فتشمل تلك التي تصرح بها منظمة أخرى، بصورة مشروعة أو بوسائل أخرى وتصدّق عليها الأمم المتحدة بعد ذلك، كفريق المراقبين العسكريين التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، الذي ابتعثته الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا إلى ليبيريا، وقوة الأمن الدولية في كوسوفو، شريطة أن تكون العملية المصدّقة من الأمم المتحدة من نوع عمليات دعم السلم^(٣).
- ٥- بيد أن تعريف العمليات موضع البحث لا يزيل كافة الصعوبات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تشترك قوتان مختلفتان في عمليات داخل نفس الدولة على أسس مختلفة. ففي أفغانستان، مثلاً، توجد بعض القوات كقوات مقاتلة، برضا الحكومة المضيفة، بينما توجد قوات أخرى كجزء من القوة الدولية للمساعدة الأمنية، وهي عملية من عمليات دعم السلم. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك الوحدة العسكرية البريطانية في سيراليون، التي كانت حاضرة برضا الحكومة، ولم تكن مع ذلك جزءاً من القوة المرخص لها من جانب الأمم المتحدة وإنما كانت تخضع لقيادة ورقابة بريطانيتين.
- ٦- ومع أن هذه الورقة لا تتطرق إلى النزاعات المسلحة الدولية، إلا أن الكثير من القضايا المطروحة فيها قد تكون ذات صلة بمجالات كهذه^(٤).

باء - الموظفون

٧- إن مجموعة الموظفين الذين تشملهم هذه الورقة أوسع مما يوحي به العنوان. فمن بين هؤلاء الموظفين أعضاء القوات المسلحة؛ "المدنيون المرافقون للقوات المسلحة"^(٥)؛ المدنيون الأجانب الذين يعملون لدى شركات مستعاقدة مع الوحدات العسكرية؛ المراقبون العسكريون؛ أفراد الشرطة المدنية؛ الموظفون المدنيون الدوليون، بمن فيهم الموظفون في مقر الأمم المتحدة؛ وموظفو الأمم المتحدة الميدانيون؛ ومتطوعو الأمم المتحدة؛ موظفو المنظمات الحكومية الدولية، بما فيها الوكالات المتخصصة، سواء كانوا موظفين في المقر أو في الميدان؛ والموظفون الأجانب في المنظمات الدولية غير الحكومية، والمدنيون (الحليون منهم والأجانب) الذين يقدمون خدمات لأي فئة من فئات الموظفين المذكورة.

جيم - المسؤولية

٨- لا ينصب اهتمام هذه الورقة أساساً على المسؤولية غير المباشرة التي تقع على عاتق الأمم المتحدة بصفتها رب عمل، ولا على المسؤولية المدنية العامة للمنظمات الدولية^(٦)، وإن كانت ستتطرق إليها بشكل عرضي. بل على البحث عن الجهة التي تقع عليها مسؤولية معالجة السلوك الجنائي أو التصدي لانتهاك قواعد السلوك التأديبية الواجبة التطبيق على الموظفين المذكورين أعلاه.

دال - سوء السلوك

٩- يمكن تصنيف ادعاءات سوء السلوك إلى ثلاث فئات: الأفعال التي تندرج ضمن الولاية الرسمية للبعثة، والأفعال الجنائية الفردية والأفعال التي تشكل مخالفات للنظام. أما الأفعال الجنائية الفردية فهي إما: ١- الأفعال التي تجرّمها غالبية الدول (كالاغتصاب والقتل)؛ أو ٢- الأفعال التي تصل إلى حد الجرائم الدولية. وقد تنشأ مشكلة، في بعض الحالات، عندما يكون السلوك إجرامياً بالنسبة للعديد من الدول، ولا يكون كذلك في الدولة المضيفة ولا بمثابة جريمة دولية (كاغتصاب الزوجة مثلاً).

١٠- وفي حالة الأفعال التي تندرج ضمن الولاية الرسمية للبعثة، هناك إشكالات: ١- أن تخول ولاية البعثة صراحة إمكانية اتخاذ الإجراءات المعنية، في ظروف معينة. ويكون الإشكال هو تحديد ما إذا كانت هذه الظروف قائمة وقت ارتكاب الفعل (كالقتل الناتج عن استخدام قوة فتاكة أثناء مواجهة مع أعضاء بعثة لدعم السلم)؛ ٢- الأفعال التي قد يكون هناك شك في اندراجها ضمن ولاية البعثة أصلاً، وفي حالة الإيجاب الشك في الطريقة التي تمّت بها (كسلطة الاحتجاز مثلاً)^(٧). وعندما تكون الأفعال المعنية مندرجة ضمن الولاية الرسمية للبعثة، فقد تُثار أسئلة بشأن المسؤولية التي تقع على عاتق الدولة المرسله فيما يتعلق بالوحدات العسكرية وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون حقوق الإنسان. أما فيما يتعلق بالموظفين الآخرين، فليس من الواضح من يتحمل المسؤولية بموجب قانون حقوق الإنسان (انظر الشرح أدناه).

١١ - وعندما يأتي الأفراد بسلوك يخالف قواعد النظام أو التعاقد الملزمة لهم، فقد يقعون تحت طائلة عقوبة ذات طابع تأديبي أو تعاقدي. وفي حين أن هذا الفعل قد يكون ذا طابع سلوكي وليس جنائي، فإنه قد يتداخل مع السلوك الجنائي (كالتحرش مثلاً). وعندما يقوم الأفراد بسلوك ذي طابع جنائي، ينبغي إخضاعهم لإجراءات جنائية. بيد أن الفرد قد يكون محمياً بحصانة وظيفية إذا كان الفعل المعني مندرجاً ضمن الولاية الرسمية (انظر أدناه). وغني عن البيان أن التعويض الذي تقترحه الأمم المتحدة لن يكون كافياً في حالة ارتكاب فعل ذي طابع جنائي. ومن الضروري أيضاً السعي إلى تحديد هوية المرتكب/المرتكبين المشتبه فيهم ومن ثم إقامة دعوى جنائية ضدهم.

١٢ - ولم تخل أي عملية من عمليات دعم السلم تقريباً من ادعاءات تتعلق بسوء السلوك، ولكن بدرجات متفاوتة. وتهدف هذه الورقة إلى:

- تحديد ما إذا كان من الممكن تقييم نطاق هذه المشكلة وخطورتها على وجه الدقة؛
- توضيح ما يُفترض حدوثه في هذه الحالات؛
- تحديد ما إذا كان المفترض حدوثه يحدث فعلاً في واقع الممارسة.

ثانياً - منهجية الدراسة

١٣ - من أجل تقييم نطاق المشكلة وخطورتها وتحديد ما يحدث في الواقع، تمّ البحث في الدعاوى المتعلقة بسوء السلوك في إطار عمليات دعم السلم منذ عام ١٩٩٠. وما يفترض حدوثه أمر واضح تماماً نظرياً. ولكن الصعوبة تكمن في تبين ما يحدث حقيقةً على أرض الواقع. وقد جُمعت المعلومات من التقارير الرسمية للأمم المتحدة، ومن التقارير الواردة من الحكومات المرسلّة ومن تقارير المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام^(٨). وكان المعيار هو ادعاءً بانتهاك القواعد. ففي كل حالة، يتمّ السعي إلى معرفة ما إذا كانت ثمة إجراءات إدارية أو جنائية قد أعقبت الادعاءً وما إذا كانت هناك أي معلومات متاحة عن النتيجة النهائية. وبما أن الاتهامات العامة لا تجري متابعتها عادةً، فقد اقتصرت قاعدة البيانات التي أنشئت لهذا الغرض، على ادعاءات محددة، حتى في الحالات التي لم تُحدد فيها هوية المرتكب المشتبه فيه^(٩).

١٤ - وما من سبب يدعو للاعتقاد بأن جميع بعثات الأمم المتحدة قد حظيت بنفس الاهتمام من المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام. هذا بالإضافة إلى أن عدداً كبيراً من التقارير يرد من الدول المرسلّة، مما يرجح معه تضمّنها معلومات أكثر عن المخالفات المزعومة التي أسفرت عن اتخاذ إجراءات بشأنها عن الادعاءات التي لم يُتخذ أي إجراء بشأنها. ولما كانت الدول المرسلّة تتحمل بكل وضوح مسؤولية أكبر في حالة الموظفين العسكريين، فإن من الأرجح أن تتضمن تقاريرها معلومات مفصلة عن الادعاءات ضد مثل هؤلاء الموظفين. وهناك أيضاً تقارير تتناول أنواع من الأفعال الجنائية الفردية أكثر من غيرها، على شاكلة الجرائم ذات الطابع الجنسي^(١٠). ولذلك يتعذر الخلوص إلى استنتاجات حول نطاق سوء السلوك وخطورته. بيد أن الأدلة يمكن أن تكشف عن أنماط معينة، من قبيل العدد النسبي للادعاءات ضد أعضاء القوات المسلحة أو الشرطة المدنية. ولكن ما تنبغي الإشارة إليه هو تفاوت أعداد وأنواع الموظفين تفاوتاً كبيراً في البعثات المختلفة.

ثالثاً - فئات الموظفين والحصانة

١٥ - من الضروري تحليل فئات الموظفين المختلفة لتحديد ما إذا كانوا خاضعين لقواعد تأديبية أو تعاقدية معينة، وما إذا كانوا يستفيدون من أي شكل من أشكال الحصانة. وسيؤثر ذلك أيضاً على أساس أي حصانة قد يتمتعون بها. ولكل فئة من الموظفين تسلسل قيادي مختلف.

الجدول ١

الحصانة والولاية القضائية

الاختصاص الجنائي	السلطة التأديبية	الحصانة من ولاية الدولة المضيفة	أنواع الموظفين
د.م (د.ث)	د.م	ح.م	أ أعضاء الوحدة العسكرية الوطنية
د.م/د.م (د.ث)	أ.م/د.م	ح.و	ب المراقبون العسكريون
د.م/د.م (د.ث)	أ.م/د.م	ح.و	ج الشرطة المدنية
X/(د.ث؟)	أ.م	ح.م	د كبار موظفي الأمم المتحدة
د.م/د.م (د.ث)	أ.م	ح.و	ه موظفو الأمم المتحدة
د.م/د.م (د.ث)	أ.م	ح.و	و موظفو البعثات الرسمية من غير موظفي الأمم المتحدة
د.م/د.م (د.ث)	م.ح.د	X/ح.و	ز موظفو المنظمات الدولية غير الحكومية
د.م/د.م (د.ث)	رب العمل	X	ح الموظفون الأجانب الآخرون
د.م/د.م (د.ث)	أ.م/رب العمل	ح.و	ط الموظفون المحليون العاملون لدى الفئات من أ إلى ج
د.م/د.م (د.ث)	رب العمل	X	ي الموظفون المحليون العاملون لدى الفئة ح

ح.م = حصانة مطلقة؛ ح.و = حصانة وظيفية؛ د.م = الدولة المرسله؛ د.مض = الدولة المضيفة؛ د.ث = دولة
ثالثة؛ م.ح.د = منظمة حكومية دولية.

ألف - أفراد الوحدات العسكرية الوطنية

١٦ - يشكل أفراد الوحدات العسكرية الوطنية أول العناصر المكونة لعمليات دعم السلم وأكبرها غالباً. ويتم توظيفهم لا كأفراد وإنما كجزء من الوحدات، مما يعني أن التسلسل القيادي يظل في إطار الوحدة العسكرية. ويخضع هؤلاء للولاية الجنائية والتأديبية للدولة المرسله حصراً. وهم محميون بحصانة مطلقة من الولاية القضائية للدولة المضيفة، عادةً بواسطة اتفاق لمركز القوات (اتفاق مركز القوات، إما كاتفاق ثنائي أو بتطبيق اتفاق نموذجي لمركز القوات)^(١١). وحتى بدون

مثل هذا الاتفاق، فإنهم محميون بموجب حصانة الدولة ذات السيادة^(١٢). أما فئات "المدنيين المرافقين للقوات المسلحة" التي تشملها (الولاية القضائية للدولة المرسله حصراً) فتتوقف على قانون الدولة المرسله. وهو ما يجعل عملية المتابعة أكثر صعوبة، خصوصاً عندما تكون الدولة المرسله راغبة عن اتخاذ إجراءات فعلية. وعندما يكون هؤلاء الموظفون من قوات الأمم المتحدة ("الخوذ الزرقاء") فيجب أن يخضعوا لقيادة قائد القوات في آخر المطاف. وليس في القانون الدولي أي التزام قانوني بإطاعة أوامر قائد القوات. ومن الواضح تماماً في واقع الممارسة أن غالبية الوحدات العسكرية تحتفظ بحق التشاور مع سلطات دولتها، خصوصاً في العمليات الشاقة مثل تلك الجارية في الصومال وفي رواندا^(١٣).

باء - المراقبون العسكريون

١٧ - يتمّ توظيف المراقبين العسكريين كأفراد، ويجب أن يكونوا أعضاء عاملين بدوام كامل في القوات المسلحة^(١٤). وحكومة الدولة المرسله هي التي تتولى تعيينهم. وينبغي أن تكون لسلطات الدولة المرسله، بموجب تشريعاتها، الولاية الجنائية والتأديبية على هؤلاء المراقبين. ويكون هؤلاء مركز الخبراء الموفدين في مهام، استناداً إلى اتفاق مركز القوات. ويعني ذلك أنهم يتمتعون بحصانة من الولاية القضائية للدولة المضيفة فيما يتعلق بأفعالهم الرسمية^(١٥). كما أنهم يخضعون لقيادة الأمم المتحدة خلال فترة البعثة^(١٦).

جيم - الشرطة المدنية

١٨ - يُوظف ضباط الشرطة المدنية كأفراد، ويجب أن يكونوا أعضاء عاملين أو متقاعدين من قوة شرطة وطنية^(١٧). ويتمّ توظيفهم من خلال حكومات الدول المرسله. ويتوقف حضورهم للولاية التأديبية للدولة المرسله على ما إذا كانوا لا يزالون ضباطاً لديها وما إذا كانت مدونة القواعد التأديبية للشرطة/الدرك تسري خارج نطاق الأراضي الوطنية^(١٨). ويكون هؤلاء مركز الخبراء الموفدين في مهام، استناداً إلى اتفاق مركز القوات، مما يعني أنهم محميون من الولاية القضائية للدولة المضيفة أيضاً بمقتضى الحصانة الوظيفية^(١٩). ويخضع أفراد الشرطة المدنية لقيادة قائدها، الذي يخضع بدوره لقيادة الممثل الخاص للأمين العام.

دال - الموظفون المدنيون الدوليون

١٩ - ينقسم الموظفون المدنيون الدوليون لدى الأمم المتحدة إلى فئات مختلفة. فكبار الموظفين يتمتعون بحصانة مطلقة^(٢٠). وليس من الواضح ما إذا كانت هذه الحصانة تحميهم من الولاية الجنائية للدول الثالثة، بما فيها دولهم الأصلية.

٢٠ - ويحظى موظفو الأمم المتحدة المدنيون الذين يحملون جوازات المرور الخاصة بالأمم المتحدة بمركز "الموظفين" ويتمتعون بحماية الحصانة الوظيفية^(٢١). وليس من الواضح ما إذا كان بإمكان الدولة الأصلية القيام بإجراءات ضدهم، لأن حصانتهم الوظيفية تبدو ذات طابع عالمي، وتشمل الحصانة من ولاية دولهم الأصلية^(٢٢).

٢١ - ويتمتع موظفو الأمم المتحدة المدنيون الذين لا يحملون مركز "الموظفين" بالحماية الوظيفية^(٢٣). ويكون لهم مركز الخبراء الموفدين في مهام استناداً إلى اتفاق مركز القوات بشكل أساسي، مما يعني أن حصانتهم الوظيفية تحميهم من الولاية القضائية للدولة المضيفة فقط^(٢٤). وكان ثمة اتجاه في البعثات الأخيرة نحو إسباغ مركز "الموظفين" على عدد أكبر من الموظفين المدنيين لهذا الغرض. فعلى سبيل المثال، اعتُبر متطوعو الأمم المتحدة "موظفين" في الاتفاقات الأخيرة لمركز

القوات^(٢٥). وعادةً ما يخضع جميع موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين إلى النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة إما بشكل مباشر أو غير مباشر.

٢٢ - وتشارك منظمات حكومية دولية أخرى عادةً في عمليات دعم السلم. ويعتبر بعض الموظفين الأجانب لدى هذه المنظمات "موظفين" لدى الأمم المتحدة، إذا كانت المنظمة التي يعملون لديها من "أسرة الأمم المتحدة". ويتوقف مركز الأعضاء الأجانب الآخرين لدى المنظمات الحكومية الدولية وحصاناتهم على مذكرة التفاهم التي تُبرم عادةً بين المنظمة والدولة المضيضة. وغالباً ما يخضعون لقواعد تأديبية منفصلة خاصة بالوكالة. وتكون مثل هذه القواعد والإجراءات التأديبية منسقةً إلى حدٍ معينٍ ("النظام المشترك")^(٢٦).

هاء - الموظفون الأجانب الآخرون

٢٣ - لا يتمتع الموظفون الأجانب الذين يعملون لدى المنظمات غير الحكومية بأي مركز خاصٍ عادةً. وهو ما يعني خضوعهم للولاية القضائية للدولة الأصلية. ويتوقف انطباق قانون الدولة الأصلية عليهم على أحكام هذا القانون فيما يتعلق بالولاية الجنائية، ولكن يصعب على الدولة الأصلية، عملياً، ممارسة ولايتها عليهم. وقد يخضع هؤلاء للقواعد التأديبية للمنظمة غير الحكومية التي يعملون لديها، أو قد تنص عقود عملهم، في بعض الحالات، على الأنظمة الأخرى التي يخضعون لها. وعندما تكون المنظمة غير الحكومية التي يعملون لديها شريكاً منفذاً لإحدى هيئات الأمم المتحدة أو وكالاتها، فقد يُبرم اتفاق ما على إخضاعهم لقواعد الأمم المتحدة.

٢٤ - وهناك موظفون أجانب أيضاً لدى أي طرف من الأطراف المذكورة آنفاً، وعادةً ما يكونون متعاقدين، كسائقي الشاحنات وحرس الأمن. ويتمّ توظيفهم عادةً بموجب عقد بين رب العمل والوكالة الأخرى. وفي بعض الحالات، قد يُكلفون بمهام كانت القوات المسلحة تضطلع بها سابقاً^(٢٧). وتتوقف مدونة القواعد التأديبية التي يخضعون لها على عقودهم. كما أن انطباق قانون الدولة الأصلية عليهم يتوقف على تشريعات الدولة الأصلية نفسها. ولكن يصعب على الدولة الأصلية، عملياً، ممارسة ولايتها على هؤلاء الموظفين.

واو - الموظفون المحليون

٢٥ - عادةً ما يكون هناك موظفون محليون يعملون لدى جميع الفئات السابق ذكرها (أي موظفون من رعايا الدولة المضيضة). ويتمتع الموظفون المحليون الذي يعملون لدى الأمم المتحدة أو المنظمات الحكومية الدولية بحصانة وظيفية محدودة، استناداً إلى اتفاق مركز القوات، باستثناء الموظفين الذين يتقاضون أجراً بالساعة. وفيما عداهم، يخضع الموظفون المحليون للولاية القضائية للدولة المضيضة^(٢٨). وعادةً ما يخضعون لمدونة القواعد التأديبية للمنظمة التي يعملون لديها.

رابعاً - أنواع الحصانة

٢٦ - تحقق الحصانة، إلى حد ما، غرضاً هاماً هو تمكين شخص أو منظمة من الاضطلاع بمسؤولياته بشكل مستقل. ولا يُفترض أن تستخدم كوسيلة للإفلات من العقاب.

ألف - حصانة الدولة المضيفة

٢٧- تتمتع الفئات المختلفة من الموظفين بأنواع مختلفة من الحصانة من الولاية القضائية للدولة المضيفة بموجب الاتفاقية العامة أو اتفاق ثنائي لمركز القوات، أو اتفاق نموذجي لمركز القوات، أو مذكرة تفاهم.

١- الحصانة الكاملة

٢٨- يحقّ لكبار موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين التمتع بحصانة دبلوماسية كاملة^(٢٩). ويحظى أعضاء الوحدات العسكرية الوطنية بحصانة مطلقة من الولاية القضائية للدولة المضيفة، على النحو المنصوص عليه عادةً في "اتفاق مركز القوات"^(٣٠).

٢- الحصانة الوظيفية

٢٩- الحصانة الوظيفية أو الحصانة المؤقتة حصانة من أي إجراء قانوني فيما يتصل بالكلمات المنطوقة أو المكتوبة وجميع الأفعال التي يؤديها بصفتهم الرسمية أو في سياق أداء مهمتهم في حالة الخبراء الموفدين في مهام^(٣١).

٣٠- يحظى المراقبون العسكريون وأفراد الشرطة المدنية وغالبية موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين وبعض الموظفين المحليين العاملين لدى إحدى الفئات المذكورة أعلاه، بحماية الحصانة الوظيفية، إما بموجب اتفاقية عامة أو اتفاق مركز القوات. ويحظى الموظفون الأجانب لدى المنظمات الدولية الحكومية بحماية الحصانة الوظيفية حسب الاتفاقات القائمة بين المنظمة التي يعملون لديها والدولة المضيفة. أما الموظفون الأجانب الآخرون فلا تشملهم أي حصانة عادةً.

٣١- ولا تزال هناك أوجه عدم يقين فيما يتعلق بالحصانة الوظيفية. ويحدد الممثل الخاص للأمين العام معنى عبارة "أثناء أدائهم لمهامهم". وهو ما سبب بعض اللبس في هذا المجال. ففي قضية اغتصاب شملت أحد أعضاء إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، صرح بأن حصانة الجاني المزعوم لا تسري على الفعل المدعى وقوعه لكونه خارجاً عن نطاق مهامه الرسمية^(٣٢). بينما في قضية قتل شملت أحد أعضاء بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، رُفعت حصانة الجاني المشتبه فيه^(٣٣)، في حين أنه كان من المتوقع، في هذه الحالة، أن يكون الفعل المرتكب خارجاً عن نطاق الحصانة.

٣٢- وعندما لا تكون الحصانة سارية، فإن الموظفين الأجانب المتعاقدين مع إحدى الهيئات المذكورة أعلاه، أو الموظفين الأجانب العاملين لدى منظمات دولية غير حكومية، يخضعون لولاية الدولة المضيفة.

٣٣- وفي الكثير من الحالات التي تستدعي نشر عمليات لدعم السلم، لا تكون هناك سلطة وطنية يمكن التفاوض معها بشأن اتفاق مركز القوات (الصومال مثلاً) أو أي اتفاق آخر. وقد نُشرت عمليات لدعم السلم في أماكن توجهت إليها الهيئات الدولية ميدانياً قبل التفاوض بشأن اتفاق مركز القوات مع الدولة المضيفة^(٣٤).

٣٤- وحتى عندما تكون ممارسة الدولة المضيفة لولايتها ممكنة نظرياً، لا ينبغي أن يغيب عن البال أنه لا يوجد نظام قانوني فاعل في كثير من الحالات التي تستدعي نشر عمليات لدعم السلم. فالإفلات من العقاب، في الواقع، لا يُعزى إلى وجود الحصانة وممارستها فحسب، وإنما قد يكون ناجماً عن غياب نظام قانوني محلي.

٣- رفع الحصانة

٣٥- لا يمكن رفع الحصانة المطلقة لأعضاء الوحدات الوطنية عادة^(٣٥). وفيما عدا ذلك، يمكن رفع جميع الحصانات الأخرى نظرياً.

٣٦- ويمكن رفع الحصانات الممنوحة للمراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية وموظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين والموظفين المحليين من جانب الممثل الخاص للأمين العام (باسم الأمين العام)، عندما يعتبر أن هذه الحصانة قد تعرقل مجرى العدالة، وعندما يمكن رفعها دون المساس بمصالح الأمم المتحدة^(٣٦). وفي حالة ممثله الخاص، فإن من حق الأمين العام وواجبه رفع حصانته عند الاقتضاء^(٣٧).

٣٧- وفي حالة موظفي المنظمات الحكومية الدولية، يتقرر رفع الحصانة عادة في مقر المنظمة.

٣٨- وكما ورد آنفاً، فإن وظيفة الحصانة ليست إتاحة إمكانية الإفلات من العقاب. وتنشأ صعوبات خاصة عندما لا تكون الأمم المتحدة متواجدة فقط في إقليم ما، بل تتصرف بالفعل بوصفها حكومة هذا الإقليم^(٣٨). فالحكومات ليست لها حصانة. بل على العكس، يقتضي قانون حقوق الإنسان أن تكون الحكومات قادرة على تحمل مسؤولية أفعالها. وعند وضع أي مقترحات لتفادي خطر إفضاء الحصانة إلى الإفلات من العقاب، ينبغي التمييز بين الحالات التي تكون فيها الأمم المتحدة هي الحكومة بالفعل، والحالات التي تكون حاضرة فيها جنباً إلى جنب شكل من أشكال الحكومة الوطنية.

باء - الدول المرسلة والحصانة

٣٩- يخضع أعضاء الوحدات الوطنية للولاية الجنائية والتأديبية للدولة المرسلة حصراً. وفي بعض الدول، تتخذ المحاكم العسكرية الإجراءات الجنائية ضد أعضاء القوات المسلحة. وفي دول أخرى، يخضع جميع الرعايا، بمن فيهم أعضاء القوات المسلحة، للولاية الجنائية العادية (أي المدنية)، حتى في الأفعال المرتكبة في الخارج. وفي الحالات الأخرى، قد ينصّ تشريع خاص على إمكانية اتخاذ إجراءات جنائية عادية إزاء الأفعال المرتكبة في الخارج، في حالة أعضاء القوات المسلحة بالتحديد.

٤٠- أما بالنسبة للمراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية، فليس ثمة أساس قانوني للحصانة من الولاية الجنائية للدولة المرسلة. فالمراقبون العسكريون ضباط يعملون لدى قوة دفاع وطنية وينبغي أن يخضعوا للولاية الجنائية والتأديبية للدولة المرسلة. وهناك إمكانية الملاحقة القضائية من الدولة المرسلة لأفراد الشرطة المدنية أيضاً، ولكن ذلك يتوقف على ما إذا كان لدى الدولة قوانين تتيح مقاضاة رعاياها كافة على الأفعال المرتكبة في الخارج، أو قوانين تتيح مقاضاة ضباط الشرطة بالتحديد على الأفعال المرتكبة في الخارج^(٣٩). وبشكل عام، تستطيع بلدان القانون المدني ممارسة ولايتها الجنائية على رعاياها للأفعال المرتكبة في الخارج، بينما لا تستطيع بلدان القانون العام ممارسة ولايتها إلا عندما يوجد حكم تشريعي صريح في هذا الصدد. ولا يحقّ للمراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية، بصفتهم خبراء موفدين في مهام، الحصول على حصانة من الولاية الجنائية لدولهم المرسلة^(٤٠). ولا تنشأ مسألة الحصانة من ولاية الدولة المرسلة عندما تستند الحصانة الوظيفية إلى اتفاق مركز القوات^(٤١).

٤١ - ولا يعني غياب العراقيل القانونية أمام ممارسة الدولة المرسله ولايتها الجنائية أنها قد تتخذ إجراءات جنائية بالفعل. فقد تكون هناك حاجة إلى النص على حكم قانوني صريح، وإلى اتخاذ الترتيبات العملية الضرورية قبل كل شيء. كما يرجح وجود صعوبات عملية في الوصول إلى الضحية والشهود والأدلة الأخرى.

٤٢ - ويبدو أن موظفي الأمم المتحدة المدنيين الدوليين، الذين تحق لهم الحصانة الوظيفية بموجب المادة الخامسة من الاتفاقية العامة، محميون بهذه الحصانة أيضاً من ولاية دولهم الأصلية^(٤٢). وعلى العكس، فإن بعض فئات موظفي الأمم المتحدة المدنيين، كمتطوعي الأمم المتحدة والاستشاريين، لا يتمتعون بحصانة وظيفية في دولهم الأصلية، لأن الحصانة التي يحظون بها تستند إلى اتفاق مركز القوات^(٤٣).

٤٣ - ويبدو أن بعض الموظفين الأجانب لدى المنظمات الحكومية الدولية يتمتعون بالحصانة من محاكمهم الوطنية. وبالنسبة للموظفين المعينين لفترة قصيرة منهم، فإن حصانتهم تستند إلى مذكرة تفاهم، وتتوقف الحصانة في دولة الجنسية على أحكام هذه المذكرة.

٤٤ - ولا يتمتع الموظفون الأجانب الآخرون، كالموظفين الأجانب لدى المنظمات غير الحكومية والمتعهدين الأجانب، بالحصانة. ويمكن ملاحظتهم قضائياً في دولهم الأصلية، حسب التشريع الوطني الساري على الولاية خارج الأراضي والصعوبات العملية.

٤٥ - ويحق للأمين العام، كما يتوجب عليه، رفع الحصانة عن أي موظف من الدولة الأصلية، عند الاقتضاء.

جيم - الحصانة والدول الثالثة

٤٦ - في الحالة الاستثنائية التي يأخذ فيها سوء السلوك المدعى وقوعه شكل الجريمة الدولية، يجوز لأية دولة ممارسة ولايتها إزاء شخص مقيم على أراضيها، استناداً إلى ولاية عالمية، شريطة ألا يكون المتهم محمياً بموجب حصانة. ولا يوجد مثال معروف على دولة تالفة طالبت بممارسة ولايتها على عضو من أعضاء عمليات دعم السلم.

٤٧ - وبالإضافة إلى المسائل الاعتيادية المتعلقة بانطباق الحصانة خارج حدود الدولة المضيفة، قد تكون هناك أيضاً مسائل تتعلق بالحصانة الدبلوماسية^(٤٤). ويتوقع حدوث المشاكل العملية ذاتها في حالة الملاحقة القضائية من طرف الدولة المرسله.

دال - ولاية المحاكم الجنائية الدولية

٤٨ - عندما يتم إنشاء محكمة دولية أو مختلطة بموجب القانون الدولي للتصدي للانتهاكات التي تقع في منطقة أو نزاع بعينه، فإن النظام الأساسي لهذه المحكمة هو الذي يحدد نطاق ولايتها. وقد يكون لهذه المحاكم ولاية على الأشخاص المحميين، خلاف ذلك، بموجب حصانة^(٤٥). فعلى سبيل المثال، نظرت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في إمكانية اتخاذ إجراءات جنائية بصدد جرائم الحرب التي ارتكبت إثر عمليات منظمة حلف شمال الأطلسي في كوسوفو^(٤٦). وتكرر الموقف ذاته فيما يتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية. ويبدو أن المحاكم الوطنية ملزمة بإنفاذ الحصانة الشخصية لكبار المسؤولين^(٤٧).

٤٩ - والأرجح أن تواجه عملية جمع الأدلة والوصول إلى الضحايا والشهود صعوبات عملية. كما أن المعارضة السياسية للمحكمة الجنائية الدولية ومواردها المحدودة قد يشكلان عراقيل أيضاً.

خامساً - المسؤولية المدنية للأمم المتحدة

٥٠ - كما أشرنا في البداية، لن يتمّ التطرق إلى هذه المسألة إلا باقتضاب. فسواء دُفع تعويض أم لا، تظل الحاجة قائمة إلى تبيين هوية الجناة المشتبه في ارتكابهم سوء سلوك ذي طابع جنائي واتخاذ إجراءات جنائية ضدهم. وقد تطرح قضية المسؤولية المدنية للأمم المتحدة كربّ عمل عندما يرتكب موظفوها أخطاء مدنية. وتتمتع الأمم المتحدة، بصفتها هذه، بالحصانة من الإجراءات القانونية في المحاكم المحلية^(٤٨). وبشكل عام، تدفع الأمم المتحدة تعويضات عن الأخطاء المدنية من خلال وحدة المطالبات المدنية^(٤٩). وهناك حالة شاذة قُدمت فيها شكوى بناء على ادعاءات باعتقال واحتجاز غير مشروعين ضد الممثل الخاص للأمين العام شخصياً وليس ضد الأمم المتحدة. ففي هذه القضية، قدم مواطن ياباني دعوى ضد الممثل الخاص للأمين العام ووزير العدل في تيمور الشرقية والمدعي العام وقاضٍ. ولم تستنتج المحكمة المحلية في تيمور الشرقية أن المسألة مشمولة بالحصانة الدبلوماسية، على الأقل فيما يتعلق بالممثل الخاص للأمين العام، وحكمت بدفع تعويض، واستؤنفت القضية، بعد ذلك حيث نقضت محكمة الاستئناف قرار المحكمة المحلية بدعوى أن الشكوى كان ينبغي أن ترفع ضد الأمم المتحدة وليس ضد أفراد يعملون لديها. وانتهت المسألة بدفع تعويض للمشتكي خارج نطاق المحكمة^(٥٠).

٥١ - وبالإضافة إلى المطالبات الموجهة ضد الأمم المتحدة، فقد تنشئ الوحدات الوطنية آليات للتصدي للدعاوى المدنية. فعلى سبيل المثال، كان لدى الكثير من الوحدات الوطنية في الصومال نظام للتظلم المدني متاح للسكان المحليين^(٥١). وعندما يتوفر نظام كهذا، يجب أن تكون الأمم المتحدة على علم بالشكاوى المقدمة والمعلومات التي جُمعت عنها والإجراءات التي قامت بها الوحدة إزاءها، وأن يتم إطلاع المشتكين على كل ما يستجد في دعاوهم.

٥٢ - وقد يحدث أن ترفع الدعاوى المدنية ضد الدولة المرسلة في محاكم هذه الدولة نفسها^(٥٢).

٥٣ - ولا يبدو أن الدعاوى المدنية تُعامل بشفافية^(٥٣). ففي عمليات دعم السلم التي تكون لديها وحدة للمطالبات المدنية، تتوقف الشفافية على ترجمة الإجراءات إلى اللغة المحلية وإلمام الجمهور بها.

سادساً - معاملة الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك

٥٤ - ينبغي التأكيد على أنه لا توجد طريقة لمعرفة نسبة حالات سوء السلوك التي تحدث في الواقع والتي تفضي إلى تقديم شكاوى رسمية ولا نسبة الشكاوى التي تتضمنها المستندات الرسمية. ففي الأوضاع التي تستدعي نشر عمليات لدعم السلم، قد تكون هناك صعوبات في التخاطب، مما يجعل من الصعب ضمان إلمام السكان بوسائل التظلم؛ وصعوبات في السفر، مما يجعل من الصعب الوصول إلى المكان الذي ينبغي تقديم الشكوى فيه، وهناك فوق ذلك كله تزعزع الثقة في إجراءات التظلم. وربما كان السبب في ذلك هو عدم مرور السكان قط بتجربة المساءلة الفعالة للحكومة عن أفعالها، أو احتمال أن تفضي خبرتهم بعمليات دعم السلم إلى افتراضهم أن المساءلة الفعالة لن تتحقق أبداً في الواقع مهما قيل. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تؤدي التقاليد الثقافية إلى الإعراض عن الإفادة بأنواع معينة من الجرائم، خصوصاً الجرائم ذات الطابع الجنسي^(٥٤). والطريقة الوحيدة لتكوين صورة أدق هي إيفاد

مراقبين لحقوق الإنسان في جميع البعثات، على أن تتضمن مسؤولياتهم تفصي المعلومات المتعلقة بادعاءات سوء سلوك أي موظف من موظفي عملية دعم السلم. وينبغي ألا يغيب عن البال أن ضحية سوء السلوك قد لا يكون من السكان المحليين، وإنما عضواً آخر من أعضاء عملية دعم السلم.

ألف - الادعاءات المتعلقة بالسلوك الإجرامي

١ - الإجراءات الداخلية

٥٥ - يرد فيما يلي وصف لما يفترض حدوثه. ففي حالة الادعاء بارتكاب أفعال إجرامية من جانب أعضاء من الوحدات العسكرية أو المراقبين العسكريين أو ضباط الشرطة المدنية أو موظفي الأمم المتحدة المدنيين، تُقدم هذه الادعاءات عادةً إلى أحد عناصر البعثة المعنية. ويُفترض بجميع موظفي البعثة إبلاغ الممثل الخاص للأمين العام عن أي ادعاءات بحدوث حالات سوء سلوك جسيم من جانب أعضاء من الوحدات الوطنية أو المراقبين العسكريين أو أفراد الشرطة المدنية، ويتعين عليه إجراء تحقيق أولي^(٥٥). ويفترض أن تحدث العملية ذاتها في حالة الادعاءات ضد موظفين مدنيين، وإن كان لا يوجد نص صريح بهذا الشأن في النظام الإداري للموظفين. واستناداً إلى نتائج التحقيق، يجوز للممثل الخاص للأمين العام تشكيل مجلس تحقيق يتألف من ٣ موظفين كبار على الأقل. وعندما يكون الجاني المزعوم عضواً في وحدة وطنية، يدعو مجلس التحقيق عادةً ممثلاً من الوحدة للمشاركة فيه. وينطبق ذلك على الادعاءات ضد المراقبين العسكريين والشرطة المدنية. ويوصي مجلس التحقيق بالإجراءات المناسبة اتخاذها ضد الجاني إذا كان هناك ما يثبت الادعاء. ويقدم الممثل الخاص توصيات بشأن التدابير الواجب اتخاذها بعد ذلك على أساس توصيات مجلس التحقيق في حالة أعضاء من الوحدات الوطنية والمراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية^(٥٦). ولا تزال هناك أوجه عدم يقين فيما يتعلق بسلطة الممثل الخاص للأمين العام في هذه المرحلة (مثلاً، هل يمكنه تجاهل توصية مجلس التحقيق؟ هل يمكنه رفع الحصانة قبل البدء بإجراءات مجلس التحقيق؟^(٥٧)) وماذا يحدث عندما يكون الادعاء موجهاً ضد الممثل الخاص نفسه؟). وبالنسبة لأعضاء القوات المسلحة، يستطيع الممثل الخاص تقديم توصيات، علماً بأن الوحدة الوطنية هي التي تقرر إخضاع الجاني المزعوم لإجراءات جنائية/تأديبية^(٥٨). أما المراقبون العسكريون والشرطة المدنية وموظفو الأمم المتحدة المدنيين، فتستطيع الأمم المتحدة اتخاذ إجراءات تأديبية بشأنهم، ولكنها لا تملك ولاية جنائية على أي شخص. وهناك إمكانيتان أساسيتان لاتخاذ إجراءات جنائية: في الدولة المضيفة وفي الدولة الأصلية.

٥٦ - ويجوز للضحية، إذا كان من موظفي الأمم المتحدة، اللجوء إلى إجراء التظلم الداخلي. وهذا الإجراء خارج عن نطاق هذه الدراسة، ولكن ينبغي الإشارة إلى أنه يثير، على ما قيل، طائفة من الصعوبات. وتشمل هذه الصعوبات والشوائب التي تشوب على ما يزعم إجراءات تفصي الحقائق، وخاصة القلق إزاء استقلالية القائمين على التحقيق، وعدم عقد جلسات الاستماع التي يتاح لكل طرف فيها استدعاء الشهود ومقارنة شهادتهم، وآلية الاستئناف التي تقبل الوقائع كما أثبتتها الهيئة السابقة ولا تعقد أي جلسات استماع بعد ذلك. وهناك قلقٌ بشأن العدد الكبير من الحالات التي حُرِّم فيها أشخاص من تجديد عقودهم بعد لجوئهم إلى إجراء الطعن الداخلي. وهو ما يدعو إلى التساؤل صراحة عن مدى ضرورة التزام الأمم المتحدة نفسها بأصول الإجراءات القانونية التي ينصّ عليها قانون حقوق الإنسان. وإذا ارتأت اللجنة الفرعية أن توصي بإجراء دراسة بشأن مسؤولية الموظفين

الدوليين، فإن عليها أن تقرر ما إذا كان ينبغي تضمين هذه الدراسة النظر في إجراءات التظلم الداخلية في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، بما فيها الوكالات المتخصصة.

٥٧ - وعادةً ما يكون للمنظمات الحكومية الدولية الأخرى نظامها الخاص الشبيه بنظام موظفي عمليات دعم السلم. فقد وُضع "النظام المشترك" لوكالات "أسرة الأمم المتحدة" (كمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واليونيسيف) وتتمركز إجراءات الدعاوى في نيويورك^(٥٩). أما الفئات الأخرى من الموظفين، فتلقى عادةً نفس معاملة الأجانب الآخرين في الدولة. وقد يتم إخضاعهم لإجراءات تأديبية بموجب شرط معين في عقود عملهم.

٢ - الإجراءات الخارجية - الدولة المضيفة

٥٨ - تُطرح مسائل الحصانة الوظيفية عندما تكون الأفعال الجنائية المدعى وقوعها مندرجةً في إطار الوظيفة الرسمية للجاني المزعوم وعندما تنظر الدولة المضيفة في اتخاذ إجراءات بشأنه (انظر أعلاه). لذلك فقد يكون ضرورياً إما أن يعلن الممثل الخاص أن الحصانة غير سارية أو أن يرفع تلك الحصانة. وليس الحد الفاصل واضحاً بين الاثنين (إعلان عدم انطباق الحصانة ورفع الحصانة) والقرار بهذا الشأن متروك لكل ممثل خاص على حدة. وفي قضية اغتصاب ادّعى أن عضواً أردنياً من الشرطة المدنية ارتكبه، قام الممثل الخاص أولاً برفع الحصانة ثم أعلن فيما بعد عدم انطباقها^(٦٠).

٥٩ - وحتى في الحالات التي يحق فيها للدولة المضيفة أن تطلب ترخيصاً من الممثل الخاص لممارسة ولايتها الجنائية، فإنها قد لا تفعل ذلك لأسباب شتى. فقد ترى الحكومة المضيفة في امتناعها عن هذا الطلب رداً لجميل "المنقذين"^(٦١). وقد تشعر بالعجز عن طلب ممارسة ولايتها على رعايا بلدان ذات نفوذ^(٦٢). وقد تضللها أحكام اتفاق مركز القوات فتظن أنها تسبغ حصانة مطلقة، أو قد تعجز عن التعامل مع القضايا التي تنطوي على مسائل عويصة (كالحصانة والرفع) في محاكمها المنهكة أصلاً.

٦٠ - وتتفاقم المشكلة بسبب كثرة تناوب الموظفين. فحتى إذا أُتخذ إجراء ضد جان مزعوم، فيُحتمل أن ينتهي عقد هذا الشخص قبل اكتمال الإجراء المذكور^(٦٣). فهناك مثلاً الكثير من ضباط الشرطة المدنية العاملين في إطار عمليات دعم السلم بعقود مدتها سنة واحدة، ولكن كانت مدة عقود بعضهم، كضباط الشرطة المدنية الأستراليين في إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، لا تتعدى مدتها ثلاثة أشهر^(٦٤). وقد يزداد إغراض الدولة المضيفة عن طلب اتخاذ إجراءات جنائية ضد ضباط من ضباط الشرطة المدنية إذا كان تصورهما عن آليات المساءلة لدى الأمم المتحدة هو أنها لا تتخذ أي إجراءات أبداً ضد الموظفين الذين تثبت إدانتهم بسوء سلوك جنائي. وهناك أحكام في التوجيهات الصادرة عن إدارة عمليات حفظ السلام تحظر على الجناة المزعومين مغادرة الدولة المضيفة قبل الانتهاء من جميع الإجراءات. والملفت للنظر عدد القضايا التي غادر فيها الجناة المزعومون ولاية الدولة في ظروف غامضة، قبل الإجراءات أو أثناءها. فلدى الكاتبة تقرير عن خمس قضايا على الأقل فرّ المتهمون فيها أثناء سير الدعوى المقامة ضدهم^(٦٥). وفي إحدى هذه القضايا، كان الجاني المزعوم محتجزاً لدى سلطات الدولة المضيفة وقد سلّمها جواز سفره عندما هرب^(٦٦).

٦١- ولا تتعلق المشاكل التي يسببها التناوب بالجناة المشتبه فيهم فحسب. فكبار المسؤولين يشكون من تناوب الموظفين المشتركين في التحقيقات والمشرفين وأعضاء مجالس التحقيق والشهود أثناء الإجراءات، مما يجعل العملية بطيئة وشاقة.

٦٢- وقد تكون هناك مسائل إضافية تتعلق بالدولة المضيفة الممارسة للولاية الجنائية. فقد تخلو من نظام قضائي فاعل. وقد تكون ولايتها القضائية متعارضة مع قانون حقوق الإنسان، إما لتعارض القانون الجنائي نفسه أو لتعارض طريقة إنفاذ هذا القانون. وعندما تقوم الأمم المتحدة بدور الحكومة فعلياً، فقد تكون هناك صعوبات خاصة ظهرت سابقاً فيما يتعلق باستدعاء عناصر من الدولة للمساءلة في الدولة المضيفة. وفي هذه الحالات، فإن رفع الحصانة عن الجاني المدعى عليه قد لا يكون خياراً مقبولاً بالنسبة للأمم المتحدة، أو قد لا يفضي إلى الملاحقة القضائية.

٣ - الإجراءات الخارجية - الدولة الأصلية

٦٣- إن هذه هي الإجراءات الجنائية الوحيدة التي قد يواجهها أعضاء الوحدات الوطنية فيما يتعلق بالأفعال التي لا تشكل جرائم دولية. فأقصى إجراء تستطيع الأمم المتحدة اتخاذه مباشرة ضد المراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية وموظفي الأمم المتحدة المدنيين كافة هو ترحيلهم إلى أوطانهم. وبعد الترحيل، قد تتخذ الدولة الأصلية إجراءات جنائية ضدهم (انظر ما ورد سابقاً بخصوص المشاكل التي يحتمل أن تكون مرتبطة بالقواعد الخاصة بولاية الدولة الأصلية والصعوبات العملية في إقامة دعوى جنائية).

٦٤- وهناك صعوبات أربع يحتمل مواجهتها لدى تطبيق الولاية الجنائية للدولة المرسله تطبيقاً فعلياً: فقد لا يكون التحقيق في الادعاءات مستوفياً؛ وسواء كان التحقيق فعالاً أم لا، فقد لا تتخذ الإجراءات الجنائية دائماً حيثما وجب اتخاذها، وقد لا تعكس التهم الموجهة، بالشكل المناسب، خطورة الجرم المدعى وقوعه؛ وحتى لو أدين المدعى عليه، فقد لا يتناسب الحكم أو العقوبة مع خطورة الجريمة التي ثبت وقوعها. وفي حالة أعضاء الوحدات الوطنية والمراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية، فقد يُتاح للدولة المرسله الإطلاع على ملفات مجلس التحقيق لأغراض المتابعة^(٦٧) ويمكن أن تكون الدولة المرسله في حالة انتهاك قواعد حقوق الإنسان بصدده هذه القضايا الثلاث.

٦٥- والصعوبة الرابعة هي أن آلية المتابعة من طرف الممثل الخاص للأمين العام ليس لها طابع مؤسسي كاف وتعتمد أكثر من اللازم على الأداء الفردي. ويفترض أن تقوم الأمم المتحدة بتحريرات للإطلاع على الإجراءات التي اتخذتها الدولة المرسله تجاه أعضاء الوحدات الوطنية والمراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية ممن تم ترحيلهم إلى أوطانهم^(٦٨). وهناك ما يثبت أن ليس لهذه المتابعة وجود في الواقع. ويبدو أن ما لا يقل عن ٩٠ في المائة من قضايا ضباط الشرطة المدنية المرحلين إلى أوطانهم لم تلق متابعة من الأمم المتحدة^(٦٩).

٦٦- ويكمن جزء من المشكلة في أن الدولة المرسله غير ملزمة بتوفير معلومات عن الإجراءات التأديبية/الجنائية المتخذة ضد الضباط المرحلين. وثمة صعوبة أخرى ممكنة تتمثل في العبء الإداري الذي قد تقتضيه المتابعة الفعالة. وما تنبغي الإشارة إليه مع ذلك هو أن اتضاح عدم المساءلة في أي حالة ليس سيئاً في حد ذاته فحسب، ولكنه ينال جدياً من سلطة ومصادقية البعثة ككل ويقوض إمكانية ضمان المساءلة في الدول المرسله في المستقبل. كما يوحي بأن الأمم المتحدة تطلب من الدول قبول ممارسات هي نفسها غير مستعدة للالتزام بها. ولهذا الأسباب،

لا بد من إحالة أي ادعاء إلى الممثل الخاص للأمين العام بشكل إلزامي، بما في ذلك الادعاءات التي تقدم مباشرة إلى الوحدة الوطنية ذاتها. وينبغي أن يُطلب منه متابعة أي ادعاء يتعلق بعضو في الوحدة الوطنية. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يُطلب منه الحصول على معلومات تتعلق بنتيجة التحقيقات وما إذا كانت التهم قد وُجّهت، وفي هذه الحالة، بصدد بأي جريمة وما هي نتيجة المرافعات. ولتحقيق ذلك، قد يكون من المجدي مطالبة الوحدات الوطنية بتوفير هذه المعلومات للممثل الخاص.

٦٧- أما بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة المدنيين وموظفي المنظمات الحكومية الدولية، فليست هناك "دول مرسله" مما يزيد من صعوبة متابعة القضايا التي يُسرح فيها الجناة المزعومون. وهناك صعوبات عملية أيضاً، كجمع الأدلة والوصول إلى الشهود/الضحايا. وبما أن أحد الأسباب الرئيسية للملاحقة القضائية يتمثل في الردع عن ارتكاب الجريمة، فيحتمل أن يكون أثر الإجراءات المتخذة في الدولة المرسله أقل من ذلك الناتج عن مقاضاة المتهم في الدولة المضيفة. ويمكن تخفيف الضرر الناشئ عن ذلك بالمطالبة بإحاطة الممثل الخاص للأمين العام بأي إجراءات من هذا القبيل. ويستطيع بدوره بعد ذلك أن يعمم هذه المعلومات في الدولة المضيفة. وقد لا ترى الدولة المرسله جدوى من مقاضاة مواطنها المشتبه فيه بعد عودته إلى الوطن بما أن الضحية بعيد عن مكان المقاضاة.

٦٨- وعندما يخلص مجلس التحقيق إلى أن المتهم مسؤول بالفعل عن سلوك إجرامي، يتعين على الأمم المتحدة أن تضمن عدم توظيف هذا الشخص مجدداً أبداً في عملية لدعم السلم، مهما تكن توصيات مجلس التحقيق.

باء - مدونات وإجراءات القواعد التأديبية

٦٩- قد يتضمن سوء السلوك أفعالاً منافية للقواعد التأديبية لا تتسم مع ذلك بطابع إجرامي. وهناك مدونات قواعد تأديبية مختلفة لمختلف فئات الموظفين. ولدى معظم المنظمات، من الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية إلى الشركات المتعاقدة معها، مدونات للقواعد التأديبية.

٧٠- ويخضع موظفو الأمم المتحدة للنظام الإداري للموظفين. أما موظفو الأمم المتحدة المدنيون، بعقود محددة المدة أو قصيرة الأجل، فعادةً ما يخضعون هم أيضاً بشكل غير مباشر للنظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة. فإما أن تنصّ عقودهم على أحكام بهذا الصدد أو أن مدونة القواعد التأديبية التي يخضعون لها تحيل إلى النظام الإداري للموظفين. وقد يخضع موظفو المنظمات غير الحكومية المتعاقدون كشركاء تنفيذيين لدى وكالات الأمم المتحدة لمدونة القواعد التأديبية للوكالة المعنية، حسب عقودهم. أما الموظفون الأجنب لدى الشركات لمدونة قواعد تأديبية من نوع ما بموجب شروط عقودهم. وهناك أجناب آخرون قد لا يخضعون لأي نوع من الإجراءات التأديبية.

٧١- وبالنسبة للأمين العام، تعتبر مجالس التحقيق أهم إجراء تأديبي يخضع له موظفو البعثات في إطار عمليات دعم السلم. وتتناول مجالس التحقيق جميع الادعاءات المتعلقة بسوء سلوك جسيم، ضد أي موظف من موظفي عملية دعم السلم^(٧٠). وتتساوى إجراءات مجلس التحقيق مع إجراءات الأفعال الجنائية، لأن المجلس يصنف الأفعال الجنائية في فئة "سوء السلوك الجسيم"^(٧١). وعندما تثبت تهم موجهة ضد أعضاء من الوحدات الوطنية، فإن الإجراءات التأديبية الوحيد والأقصى الذي يمكن لمجالس التحقيق التوصية باتخاذها هو الترحيل^(٧٢). أما بالنسبة للمراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية، فهناك طائفة من الإجراءات التي يمكن لمجالس التحقيق أن توصي باتخاذها، ومنها استرجاع بدل الإقامة المقرر

للبعثة، وإعادة النشر والترحيل^(٧٣). وفيما يتعلق بموظفي الأمم المتحدة، فإن العقوبات المتاحة هي التي ينصّ عليها النظام الإداري للموظفين^(٧٤). ويخضع موظفو الأمم المتحدة المدنيون الآخرون بشكل غير مباشر للنظام الإداري للموظفين، وبالتالي فإن عقوباتهم هي نفس عقوبات موظفي الأمم المتحدة.

٧٢- وتجري معاملة الادعاءات المتعلقة بسوء سلوك طفيف من أعضاء الوحدات الوطنية أو المراقبين العسكريين أو الشرطة المدنية عن طريق الوحدة الوطنية وكبار ضباط المراقبين العسكريين/الشرطة المدنية. وقد لا يتضح في بعض الحالات ما إذا كان الفعل المرتكب يشكل سوء سلوك جسيماً أم طفيفاً. ويحدد ذلك المسؤولون الذين يستلمون الادعاء في حالة الوحدات العسكرية والشرطة المدنية^(٧٥).

٧٣- وتلزم التوجيهات جميع الأشخاص العاملين في بعثات عمليات دعم السلم بإحالة جميع الادعاءات المتعلقة بسوء سلوك جسيم إلى الممثل الخاص للأمين العام. بيد أنه لا يوجد ما يثبت أن الموظفين في الميدان على علم بهذا الالتزام، وبالأخص الموظفين المحليين^(٧٦). وهناك مشكلة أخرى تتمثل في عدم وجود ما يلزم موظفي المنظمات الحكومية الدولية، مثلاً، بإحالة الادعاءات المتعلقة بسوء سلوك جسيم إلى أي جهة.

٧٤- ولا بد من المساءلة الشفافة في حالة المخالفات التأديبية. ذلك أن عدم معاقبة مرتكبي سوء السلوك المزعومين قد يخلّ بمصداقية البعثة نفسها. ولذلك أهمية خاصة عندما يكون لسوء السلوك تأثيرٌ على السكان المضيفين وعندما يتسم سوء السلوك المعني في نظرهم بطابع جنائي. وفي الأماكن التي لا يوجد فيها نظام قضائي فاعل، قد تكون الإجراءات التأديبية هي الوسيلة الوحيدة لمعاملة أي نوع من سوء السلوك.

٧٥- بيد أن هناك بعض الشواغل المتعلقة بمدونات وإجراءات القواعد التأديبية. فأولاً، كل منظمة حكومية دولية لديها قواعدها وآلياتها التأديبية الخاصة. وهو ما قد يسهم في ارتباك سكان الدولة المضيضة إزاء النتائج المتوقعة لادعاءاتهم. وقد لا يكون واضحاً بالنسبة لبعض فئات الموظفين، كمتطوعي الأمم المتحدة أو موظفي المنظمات غير الحكومية العاملين لدى الأمم المتحدة، أي القواعد تنطبق عليهم. وعلاوة على ذلك، فقد يرى السكان المضيفون أن الأجانب الذين لا يخضعون لمدونات قواعد تأديبية يتمتعون بفرصة الإفلات من العقاب.

٧٦- وتمارس الدولة الأصلية للجنة ولايتها التأديبية على القوات المسلحة والمراقبين العسكريين وأعضاء الشرطة المدنية والموظفين المدنيين المعارين. أما بالنسبة لأعضاء الوحدات الوطنية، فإن الولاية التأديبية للدولة المرسلّة هي الأصل. وتسهل مساءلتهم تأديبياً، نظرياً على الأقل، لأن الوحدات العسكرية تعمل ضمن التسلسل القيادي الوطني. وحتى في الحالات التي توصي فيها الأمم المتحدة باتخاذ إجراءات تأديبية ضد عضو وحدة وطنية، فإن قرار إنفاذ هذه التوصية يرجع للوحدة نفسها^(٧٧). وفي هذا المجال أيضاً ليس من الصعب، نظرياً على الأقل، إنفاذ مدونات القواعد التأديبية الوطنية على المراقبين العسكريين، لأنهم من الأعضاء العاملين لدى القوات المسلحة الوطنية. أما الإجراءات التأديبية لضباط الشرطة المدنية المتقاعدین فتتوقف على مدى انطباق مدونات القواعد التأديبية في مثل هذه الظروف (انظر أعلاه).

٧٧- وفيما يتعلق بالإجراءات التأديبية الوطنية، قيل إنه تم ترحيل بعض ضباط الشرطة المدنية والموظفين العسكريين بدون اتخاذ أي إجراءات مناسبة. ويبدو أنه هذا ما حدث في بعض الحالات على الأقل لقوة الشرطة الدولية في البوسنة^(٧٨). وما يحدث عملياً في الكثير من الحالات هو أنه حالما يُقدم ادعاء بشأن عضو من الشرطة المدنية لارتكابه سوء

سلوك حسيم، فيما أن تقوم السلطات الوطنية بترحيله أو يُشجع على العودة إلى وطنه طوعاً، بدون اتخاذ إجراءات من أي نوع^(٧٩). وهناك أدلة على سعي بعض المتعهدين لإقناع الجاني المزعوم بالاستقالة من تلقاء نفسه^(٨٠).

٧٨- ويمكن توجيههم تأديبية حينما افترض أن يفضي السلوك المدعى وقوعه إلى إجراءات جنائية. وعلى عكس ذلك، يمكن أن تصل تهمة تأديبية، في حالات معينة، إلى حد التهمة الجنائية، إذا كانت طبيعة وخطورة الجناية وعقوباتها يبرران ذلك. وعندما تفضي الإجراءات التأديبية إلى توجيه تهمة جنائية بالفعل، تكون ضمانات مراعاة الأصول القانونية التي ينص عليها قانون حقوق الإنسان واجبة التطبيق على الأرجح.

جيم - أمناء المظالم

٧٩- أنشأت الأمم المتحدة آليات أخرى أيضاً لمعاملة القضايا المتعلقة بسوء السلوك. فقد أنشئ مكتب أمين المظالم في إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية وفي بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، ورُخص لأمين المظالم استلام الشكاوى ضد جميع الأشخاص الموظفين لدى الأمم المتحدة، إلى جانب الأشخاص العاملين لدى السلطات المحلية^(٨١). كما أنشئ مكتب محلي لأمين المظالم في بعثات أخرى لعمليات دعم السلم، بما فيها بعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في تيمور الشرقية^(٨٢). ويتمتع أمناء المظالم بسلطة تلقي الشكاوى والتحقيق فيها وتقديم توصيات إلى السلطة المختصة، ولكنهم لا يملكون سلطة إنفاذ التوصيات.

دال - الآليات المختصة

٨٠- بالإضافة إلى ما سبق، أنشئت بعض الآليات المختصة في إطار البعثات الأخيرة لعمليات دعم السلم، كرد فعل لزيادة الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك في وسائل الإعلام. ومن أمثلة هذه الآليات لجنة سلوك الموظفين لدى بعثة الأمم المتحدة في سيراليون^(٨٣) واللجنة المكلفة بوضع مدونة قواعد السلوك لدى عملية الأمم المتحدة في بوروندي^(٨٤).

٨١- ولهذه الآليات عادةً سلطة تلقي الشكاوى والنظر فيها وتقديم توصيات إلى السلطات المختصة، ولكنها لا تملك سلطة إنفاذ هذه التوصيات. وثمة مشكلة إضافية تواجهها مثل هذه الآليات شبه القضائية، وهي أنها كثيراً ما تكون مخصصة جداً ومنشأة للرد على دعاوى عينها. وبالتالي فإنها كثيراً ما تكون غير معروفة لدى الجمهور. وتستعين الكثير من هذه الآليات بأشخاص ذوي مناصب عليا يعملون لديها بدوام جزئي^(٨٥).

هاء - مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمانة

٨٢- هناك أيضاً مكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي أنشئ في عام ١٩٩٤ لتعزيز الرقابة الداخلية ضمن الأمم المتحدة، وتتضمن ولايته التحقيق الداخلي. وتستطيع شعبة التحقيقات التابعة لهذا المكتب متابعة التقارير المتعلقة بالانتهاكات الممكنة للقواعد والأنظمة، أو سوء الإدارة، أو سوء السلوك، أو إهدار الموارد، أو سوء استغلال السلطة. ويمكن لأي شخص أن يعدّ مثل هذه التقارير، كما يمكن للمكتب أن يباشر بتحرياته الخاصة في القضايا الخطرة^(٨٦).

٨٣- وقد أجرى المكتب تحقيقات في إساءات سلوكية جسيمة ارتكبتها موظفو عمليات لدعم السلم، مثل الاستغلال الجنسي في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وقدم التقارير إلى الجمعية العامة، مطالباً باتخاذ إجراءات مشددة ضد مرتكبي

الأفعال في القضايا العشرين المثبتة، وهو ما وافقت عليه إدارة عمليات حفظ السلام وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية^(٨٧).

٨٤ - ولا يملك مكتب الرقابة الداخلية ولاية جنائية على أي موظف. ولكنه يستطيع أن يوصي باتخاذ إجراءات تأديبية وإدارية متنوعة ضد مرتكبي إساءات سلوكية مثبتة.

سابعاً - استنتاجات عامة فيما يتعلق بسير عمل الأنظمة المختلفة في الواقع

٨٥ - أحرست تغييرات هامة في السنوات القليلة الماضية سعياً لتناول القضايا الجنائية والتأديبية الواقعة خارج نطاق الولاية. ولكن المنظمة لا تبدو مستعدة لقبول المساءلة على الأفعال المرتكبة في إطار الولاية. وهو ما يثير مصاعب خاصة في حالة عمليات دعم السلم التي تكون فيها الأمم المتحدة بالفعل حكومة الإقليم، أو في حالة الموظفين غير العسكريين^(٨٨).

٨٦ - وعملياً تشمل المشاكل ما يلي:

(أ) الوقاية: هناك مدونات لقواعد السلوك، ولكن لم يتم بعد إنشاء هياكل مؤسسية لضمان الإفادة بأي أخطاء سلوكية ومن ثم اتخاذ الإجراء اللازم بشأنها. وتقع هذه المسألة ضمن ولاية الوحدة المعنية بأفضل الممارسات لدى إدارة عمليات حفظ السلام^(٨٩). ولم ترل الإدارة تبذل جهوداً دائمة لتوضيح ما هو متوقع من الموظفين، مثلاً بنشر توجيهات عام ٢٠٠٣، وتوفير التدريب في المسائل ذات الصلة، من قبيل الوعي الجنساني وفيروس نقص المناعة البشرية. ولكن لا تزال هناك ثغرات، مثل وضع المتعاقدين المدنيين الأجانب الذين يقدمون خدمات كانت تضطلع بها سابقاً الوحدات العسكرية أو الشرطة المدنية^(٩٠). ولا تزال هناك حاجة لفعل المزيد من أجل تحديد السلطات التي تمنحها الولاية على وجه الدقة. كما ينبغي مطالبة الدول المرسله بضمان حصول أعضاء وحداتها العسكرية والشرطة المدنية على تدريب كاف. وينبغي إجراء عمليات تفتيش عشوائية لضمان توفير هذا التدريب في الواقع. ويجب أن يتضمن التدريب معلومات خاصة بالبعثة، مثل المعايير المحلية لسن الرضا وسن المسؤولية الجنائية. وينبغي ألا يقتصر التركيز على الإساءات السلوكية ذات الطابع الجنسي^(٩١).

(ب) تشغيل النظام: ليس هناك ما يضمن علم الممثل الخاص للأمين العام بالادعاءات كافة. ولهذا المسألة حلان. يجب أن تكون الحملات الإعلامية العامة جزءاً من أي عملية لدعم السلم، لضمان إمام السكان بطرائق تقديم الشكاوى وتمكنهم من تقديمها بسهولة، وهو ما يقتضي مراعاة الحقائق على أرض الواقع^(٩٢). وثانياً، ينبغي أن يُطلب من كل عضو في عملية دعم السلم التأكد من إحالة أي شكوى إلى الممثل الخاص، حتى لو كانت تجري معاملتها في مكان آخر (ضمن الوحدة الوطنية مثلاً).

٨٧ - وينبغي إضفاء طابع مؤسسي على الإجراءات اللازم اتباعها^(٩٣). وينبغي أن يُكلف عضو من مكتب الممثل الخاص للأمين العام بمتابعة كل ادعاء ضد عضو من أعضاء الوحدات العسكرية، بغية التعرف على محصلة أي تحقيق، وما

إذا كانت هناك أي إجراءات قانونية قد اتخذت ونتيجة مثل هذه الإجراءات. ويجب أن تكون الدول المرسلة مسؤولة عن اتخاذ إجراءات جنائية ضد "المدنيين المرافقين للقوات المسلحة" والمدنيين الموظفين بعقود لدى الوحدات الوطنية.

٨٨- وينبغي للدولة التي توفر أعضاء الشرطة المدنية أن تتحمل مسؤولية اتخاذ إجراءات جنائية ضد الأفراد الذين يثبت مجلس التحقيق مسؤوليتهم عن سلوكهم المعادل للسلوك الجنائي إذا قصرت الدولة المضيفة عن القيام بذلك. ويُطلب من الممثل الخاص للأمين العام متابعة هذه القضايا.

٨٩- وعندما يثبت مجلس التحقيق مسؤولية موظفين آخرين عن سوء سلوك جسيم ويوصي بفصلهم، ينبغي عدم توظيف هؤلاء الأشخاص في سياق أي عملية لدعم السلم في المستقبل. وعندما يشكل سوء السلوك المذكور جنائية ولا يتم اتخاذ إجراءات جنائية ضد مرتكبه في الدولة المضيفة، ينبغي ترحيل الشخص المعني وإقامة دعوى جنائية ضده في دولته الأصلية.

٩٠- ومن المسلمّ به أن هذه المقترحات تقتضي من بعض الدول تعديل قواعدها المتعلقة بممارسة الولاية الجنائية. وبديل ذلك أن تنشئ الأمم المتحدة محاكمها الجنائية في الدول المضيفة. وهو ما قد يثير صعوبات بالغة على صعيد التنفيذ.

٩١- ويتعين توضيح الالتزامات تجاه المشتكين. فلا بد من وضع شرط يقتضي إطلاع المشتكي على نتائج التحقيق والإجراءات^(٩٤). والإشارة الوحيدة لذلك في التوجيهات هي أن الممثل الخاص يمكنه عند الاقتضاء استخدام تقرير مجلس التحقيق لإعلام الضحية/الأشخاص المعنيين بالإجراء المتخذ في قضاياهم^(٩٥). وفيما يتعلق بالتحقيق أو الإجراءات المتخذة في سياق الشرطة المدنية، فإن مفوض الشرطة المدنية أيضاً لا يتحمل مسؤولية صريحة بإطلاع المشتكي على سير العملية أو نتيجة التحقيقات/الإجراءات، رغم أن ذلك يتم عادةً تلقائياً^(٩٦). ويبدو أن ذلك لم يحدث، على الأقل، في بعثة واحدة^(٩٧). وهو ما يزعزع ثقة الضحية في الإجراءات نفسها. وهذه مسألة حاسمة لغرس مفهوم المساءلة وسيادة القانون في مجتمع خارج من غمرة نزاع.

٩٢- وثمة حاجة لمعالجة مشكلة إعراض الشهود، خصوصاً الموظفين المدنيين الذين يُطلب منهم الإدلاء بشهادة ضد رؤسائهم. فهؤلاء قد لا يبدون استعداداً لتقديم أدلة إلى سلطة التحقيق، لأسباب عديدة من ضمنها الخوف من العواقب الوخيمة في مكان العمل. ويعتقد موظفو الأمم المتحدة أن جميع الموظفين المدنيين ملزمون بالإدلاء بشهادتهم عندما يطلب منهم ذلك مجلس التحقيق^(٩٨). بيد أن ثمة أدلة على أنهم في حين يؤكدون صحة الادعاء شفهيًا، فهم غير مستعدين لتقديم أدلة بهذا الصدد إلى مجلس التحقيق^(٩٩). وهو ما يوحي بقلة ثقة موظفي الأمم المتحدة بقدرتها المنظمة على معاملة الادعاءات^(١٠٠). وقد يرتبط ذلك بشعورهم بعدم استقلال آليات المساءلة^(١٠١).

٩٣- ولا يسير عمل الآليات حالياً بشكل شفاف ولا يكفل المساءلة الفعالة. وهو ما يخلّ بشدة بمصداقية البعثة ونزاهتها، فضلاً عن كونه خطأً بحد ذاته. فتأسيس سيادة القانون أو إعادتها إنما يمثل عادةً جزءاً هاماً من مهام البعثة. وتضيق هذه الجهود هباءً عندما يرى الآخرون أن الأمم المتحدة لا تطبق ما تدعو إليه.

ثامناً - التوصيات

٩٤ - تشير قضية مساءلة الموظفين الدوليين في عمليات دعم السلم طائفةً من المسائل القانونية والسياسية المعقدة. وفي ورقة العمل الحالية، تم فحص الطريقة التي يُفترض أن يسيّر بها هذا النظام، وهو ما يثير بدوره تساؤلات معينة. ومن المسائل الجديرة بالمزيد من الدراسة ما يلي:

- الطرق التي يمكن بها التشجيع على تقديم الادعاءات عبر القنوات الرسمية؛
- كيف يمكن تشجيع الدول المرسله على ممارسة ولايتها الجنائية؛
- ما الذي يمكن عمله لتلافي الإفلات من العقاب فيما يتعلق بالموظفين الأجانب الذين ليسوا أعضاء في وحدات عسكرية ولا أعضاء في الشرطة المدنية؛
- ما هي آليات المتابعة التي يمكن استحداثها وإضفاء صبغة مؤسسية عليها؛
- سير عمل الأنظمة التأديبية الداخلية في الواقع؛
- كيف يمكن تحسين اشتراك المشتكي في الإجراءات؛
- وما إذا كان ينبغي إشراك آلية من آليات حقوق الإنسان، سواء بشكل عام عندما تشكل الأمم المتحدة بالفعل الحكومة في إقليم ما، أو بشكل محدد فيما يتعلق بتوفير أساليب انتصاف فاعلة، والنظر في المسائل المتعلقة بالأصول القانونية في الإجراءات التأديبية الداخلية.

٩٥ - ولهذا الأسباب، قد تود اللجنة الفرعية أن تطلب إلى لجنة حقوق الإنسان تعيين مقرر خاص لإجراء هذه الدراسة. ويرجح أن يتطلب ذلك زيارةً إلى نيويورك وقد يشمل إعداد استبيانات وإرسالها. ويمكن أن يتطلب أيضاً مساعدة المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

Notes

¹ I should like to thank Ai Kihara-Hunt and Liz Griffin for assistance in the carrying out of the research and Ai Kihara-Hunt for assistance in the writing of the report.

² This only excludes the operation to liberate Kuwait following the Iraqi invasion of 1990.

³ Initially, the NATO operation in Kosovo involved an international armed conflict. By the time KFOR was endorsed by the UN, the nature of the military operation had changed and it had become a PSO not carried out by UN forces.

⁴ A significant problem has arisen in Iraq with regard to the accountability of foreign personnel employed by a company which is under contract to a government department other than the armed forces.

⁵ For example civilian aircrew; this is a technical term in the law of armed conflict.

⁶ The responsibility of international organizations is currently being examined by the International Law Commission (Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur).

⁷ The authority to arrest, detain, search and seize may be given to both armed forces and CIVPOL. The mandate may be far from clear. KFOR, for example, appears to base its authority to detain on the “all necessary means” formula in the mandate; SC/Res/1244, adopted 10 June 1999. It is not clear whether this provides sufficient legal basis for detention, particularly for States bound by the European Convention on Human Rights, article 5 of which lists exhaustively the only legitimate grounds of detention. No State participating in KFOR has submitted notice of derogation. The issue is currently before the European Court of Human Rights. In East Timor, INTERFET (International Force in East Timor) created a document to give themselves the authority to detain; Lt. Col. M. Kelly, INTERFET Detainee Management Unit in East Timor, SLAC 2000, <<http://www.jsmp.minihub.org/Reports/INTERFET%20DETAINEE%20MANAGEMENT%20UNIT%20IN%20EAST%20TIMOR.pdf>>.

⁸ I should like to thank the following students who gathered the data: Feruza Abdullaeva, Adalyat Abdumanapova, Mashhood Ahmad, Damelya Aitkhozhina, Aliyeva Bahija Alvan, Ahmad Amara, Kristin Antin, Adem Arkadas, Gunilla Backman, Karen Bailey, Rahel Befekadu, Treva Braun, Mariette Brennan, James Chamberlain, Abel Chikomo, Stephen Coakley, Colleen Dooner, Shawky Seif El Nasr, Karl Engman, Ayse Dicle Ergin, Renato Z Evangelista, Fiona Frazer, Karoline Gamre, Leena Ghosh, Anita Goh, Liz Griffin, Livia Hadorn, Stephanie Huber, Fumiko Itagaki, Jehangir Jilani, Clea Kahn, Rajat Khosla, Ai Kihara-Hunt, Charlie King, Brenda Knapp, Ama Kpetigo, Davinder Kumar, Martine Lemmens, Claire McEvoy, Rajakumari Michael, Jaqueline Msipha, Alan Msosa, Tara Murphy, Yuki Nakamura, Mirza Nasiruddin, Nicholas Oakeshott, Guillaume Pfeiffle Judith Schönsteiner, Khadijeh Hamidian Shour Masty, Usman M Shu'aib, Carmen Silvestre, Claire Smith, Irene Suominen, Felicity Szesnat, Nancy Tapias, Stefania Tripodi, Marlene Urscheler, Matilda Vilppunen, Hester Waddams, Ben Walsby, Megan Ward, Swee Sen Yap, Katarina Zidar, Colleen Zuk.

⁹ Kihara-Hunt A., PSO Accountability Database, <http://www2.essex.ac.uk/human_rights_centre/pso-accountability/>. The database is not currently accessible. Funding is being sought to put it on line.

¹⁰ 101 cases out of 230 allegations, excluding allegations of widespread misconduct.

¹¹ United Nations Model Status-of-Forces-Agreement for Peacekeeping Operations, Report of the Secretary General, UN Doc. A/45/594, 9 October 1990.

¹² In certain States, notably common law jurisdictions, the exercise of criminal law jurisdiction is essentially territorial. This makes it essential that special arrangements are made to ensure that criminal proceedings can be brought against members of armed forces for acts committed outside national territory. Courts martial, on condition that they respect the rights of members of armed forces, therefore have an essential role to play if impunity is to be avoided. This needs to be taken into account when the Sub-Commission considers the issue of the administration of justice through military tribunals (E/CN.4/Sub.2/2004/7).

¹³ It is difficult to see how, being realistic, this problem can be solved. It is equally clear that this gives rise to very real difficulties in practice for force commanders; see Dallaire R., *Shake Hands with the Devil*, Arrow Books, London.

¹⁴ This excludes retired officers. Selection Standards and Training Guidelines for United Nations Military Observers (UNMILOBS), First Draft, UN DPKO, 2002, p. 15.

¹⁵ Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 2.

¹⁶ It is not clear to what extent, in practice, they take orders from national capitals; see text accompanying note 13.

¹⁷ Selection Standards and Training Guidelines for United Nations Civilian Police (UNCIVPOL), First Draft, United Nations Department of Peacekeeping Operations, May 1997, <http://www.un.org/Depts/dpko/training/tes_publications/books/civilian_police/selstand_civpol/selstand_civpol.pdf>, pp. 6-8.

¹⁸ In the normal course of events, States have to ensure that they can exercise jurisdiction over their armed forces for extra-territorial acts on account of the possibility of the commission of criminal acts during an international armed conflict. If they fail to make adequate provision, States will be in breach of their obligations under the Geneva Conventions. There may, however, be no expectation of their police forces or gendarmes serving outside national territory. The necessary provisions may therefore not exist.

¹⁹ Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 26; Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, adopted 13 February 1946 by the General Assembly of the United Nations, entry into force 17 September 1946, <http://www.unog.ch/archives/un_priv.htm>, hereinafter General Convention, Article VI.

²⁰ Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 24; General Convention, *supra*, n. 18, Article V, Section 19.

²¹ *Ibid*, Article V, Section 18.

²² Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion of 15 December 1989, ICJ Report 1989, p. 194; Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights (Advisory Opinion), 29 April 1999, ICJ.

²³ General Convention, *supra*, n. 18, Article VI, Section 22.

²⁴ Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 2.

²⁵ Al-Hussein Z. R. Z., "A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations", attached to UN doc. A/59/710, 24 March 2005, Annex.

²⁶ Simma B, *The Charter of the United Nations - A Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 1995), pp. 1091-1094.

²⁷ E.g. conducting interrogation or running detention facilities in Iraq; Eunjung Cha A., and Merle R., "Line Increasingly Blurred Between Soldiers and Civilian Contractors", *Washington Post*, 13 May 2004, A01.

²⁸ Model SOFA, *supra*, n.11, para. 25; GA/Res/76 (i), 7 December 1946.

²⁹ General Convention, *supra*, n.18, article V, section 19.

³⁰ Independently of the existence of SOFA, a question may arise regarding armed forces, whether they are entitled to sovereign immunity.

³¹ General Convention, *supra*, n. 18, article VI.

³² Database, *supra*, n. 9, Cases aet001 and aet002.

³³ *ibid*, Case mik009.

³⁴ To avoid this problem, recent UN deployments have only taken place once the State into which forces have been deployed agree to accept the provisions of the UN Model SOFA. Fleck D., *The Handbook of the Law of Visiting Forces* (New York, Oxford Press, 2001) p. 535.

³⁵ Where foreign forces are stationed on a long-term basis in another State, the SOFA may well provide for waiver. It is unlikely that waiver will be used in PSOs. There may be real concerns regarding the fairness of any possible proceedings, particularly if the deployment does not have the consent of the host State.

³⁶ General Convention, *supra*, n. 18, sections 20, 23; Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 47.

³⁷ General Convention, *ibid*, article V, section 20.

³⁸ It should be noted that the Ombudsperson in Kosovo objected to the scope of the immunity which the SRSB had given to his mission, under his law-making capacity. Kosovo Ombudsperson Institution in Kosovo, "Special Report No. 1 on the Compatibility with Recognized International Standards of UNMIK Regulation 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and their Personnel in Kosovo".

³⁹ Some states' penal codes specifically mention that the State holds jurisdiction with regard to their police officers for their criminal acts committed abroad, e.g. the Swedish Penal Code; see generally note 12 above.

⁴⁰ Whether that is in fact the case depends on considerations previously discussed.

⁴¹ Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 2.

⁴² See *supra*, n. 20-22 and accompanying text.

⁴³ Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 2.

⁴⁴ *Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000, DRC v. Belgium*, ICJ Reports (2002) 121.

⁴⁵ E.g. the trial of Milosevic before the ICTY.

⁴⁶ Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia; <www.un.org/icty/pressreal/nato061300.htm>.

⁴⁷ Note 44. This calls into question the decision of the tribunal in Sierra Leone, confirming the arrest warrant for Charles Taylor. The lawfulness of the arrest warrant may depend on whether the SCSL was sitting as an international or national tribunal. The ICJ is to examine this issue again in *DRC v France*.

⁴⁸ General Convention, *supra*, n. 18, article II, section 2; Model SOFA, *supra*, n. 11, para. 15.

⁶¹ International Alert, “Gender Justice and Accountability in Peace Support Operations, Closing the Gaps”, A policy paper by International Alert, 2004, p. 23.

⁶² E.g. it was claimed that the new local authorities found it very difficult to ask for jurisdiction over a case caused by a UN civil servant. Timor Post, “Ribeiro’s Widow: There is No Justice”, May 5 2004.

⁶³ C. Rausch, *The Assumption of Authority in Kosovo and East Timor: Legal and Practical Implications*, in Dawn R., *Executive Policing, Enforcing the Law in Peace Operations* SIRPI Research Report No.16 (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 30.

⁶⁴ Personal communication with Australian CIVPOL officers.

⁶⁵ Database, *supra*, n. 9, Cases aet001, aet008, mik005, mik010, msi007. It is difficult to avoid the suspicion of collusion on the part of a variety of institutions in these cases.

⁶⁶ *Ibid*, Case aet008.

⁶⁷ Military Directives, *supra*, n. 55; CIVPOL Directives, *supra*, n. 55.

⁶⁸ Military Directives, *ibid*, para. 28, CIVPOL Directives, *ibid*, para. 31.

⁶⁹ E-mail communication with a Human Rights Adviser to the CIVPOL Commissioner, UNTAET.

⁷⁰ Military Directives, *supra*, n. 55, para. 14; CIVPOL Directives, *supra*, n. 55, para. 14.

⁷¹ Military Directives, *ibid*, para.4; CIVPOL Directives, *ibid*, para. 4.

⁷² Military Directives, *ibid*, paras. 24-25.

⁷³ CIVPOL Directives, *supra*, n. 55, para. 23.

⁷⁴ United Nations Staff Rules, Staff Regulations of the United Nations and Staff Rules, ST/SGB/2002/1, 1 January 2002, Rule 110.3.

⁷⁵ Both Directives, *supra*, n. 55, provide examples of major and minor misconduct, but the details are open to interpretation.

⁷⁶ In at least some cases, staff members were not given a copy of Directives on this matter. Local personnel may not even get verbal instructions either. The OIOS report on allegations of sexual exploitation and abuse acknowledges this; “Few military or civilian staff seemed aware of the directives, policies, rules and regulations governing sexual contact they were obliged to follow”, Investigation by the Office of Internal Oversight Services into allegation of sexual exploitation and abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, A/59/661, 5 January 2005, p. 11.

⁷⁷ Military Directives, *supra*, n. 55, para. 28.

⁷⁸ Human Rights Watch, “Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution” 41 (2002).

⁷⁹ Chappell D. and Evans J., *The role, preparation and performance of civilian police in United Nations Peacekeeping Operations*, 1997, <<http://www.icclr.lawubc.ca?Publications/Reports/Peacekeeping.pdf>>, p. 154. Commissioner O’Rielly in UNPROFOR had cases investigated. If there was evidence of serious wrongdoing, he gave the alleged perpetrators a choice. They could choose to return home or he would institute proceedings which would result in the person being repatriated, with the offence (fraud) on their record. The alleged perpetrators had a 10-day period in which to engage an appeal process, which he had created.

⁸⁰ Database, *supra*, n. 9, Case ibh008, ibh011.

⁸¹ UNTAET Daily Briefing, “Twenty Cases Examined by Ombudsperson”, 1 July 2001, <<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/a0e90ae0fac3f82785256a62005b5929?OpenDocument>>; Ombudsperson Institution in Kosovo website, “Ex officio Registration No.10/01”, <http://www.ombudspersonkosovo.org/doc/reps/elion%20kuci_summary.htm>.

⁸² UNMISSET website, “UNMISSET to support Timor-Leste’s Office of the Provedor for Human Rights and Justice”, <<http://www.unmiset.org/UNMISSETWebSite.nsf/0/a927b68a145c3c3f49256fee00271e64?OpenDocument>>.

⁸³ UNAMSIL Press Release, “Special Representative of the Secretary-General launches UNAMSIL Personnel Conduct Committee”, 26 August 2002, <<http://www.un.org/Depts/dpko/unamsil/DB/26080>>.

⁸⁴ PeaceWomen website, “Burundi: UN Mission Set up Units to Check Sexual Abuse”, 15 November 2004, <<http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/News/04/ONUBConductUnit.html>>.

⁸⁵ E-mail communication and phone interviews with a senior official who worked for several missions on disciplinary issues. This is true for BOI members as well. Military Directives, *supra*, n.55, para.17; CIVPOL Directives, *supra*, n. 55, para. 17.

⁸⁶ OIOS website, <<http://www.un.org/Depts/oios/investigations.htm>>.

⁸⁷ OIOS Investigation, *supra*, n. 76.

⁸⁸ There may be some measure of sending State responsibility for the acts of military personnel under human rights law; see Human Rights Committee, general comment No. 31, CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, 21/04/2004, para. 10 and para. 10 above.

⁸⁹ The PBPU is involved in compiling the knowledge and experiences, analysing and advising on policies, training and public information regarding applicable laws and rules and proceedings against alleged authors of misconduct; PBPU website, <<http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>>.

⁹⁰ DPKO, “Guidance and Directives of Disciplinary Issues for All Categories of Personnel Serving in UN Peacekeeping and Other Field Missions”, 19 March 2004, details available on PeaceWomen

website, "Compilation of Guidance and Directives of Disciplinary Issues for All Categories of Personnel Serving in UN Peacekeeping and Other Field Missions".

⁹¹ About half of the cases registered in the database are related to other kinds of misconduct; Database, *supra*, n.9: 129 cases out of 230 cases registered (excluding general allegations) were not of a sexual nature. The majority of misconduct appears to relate to motoring offences; e-mail communication, *supra*, n. 85.

⁹² UNAMSIL has set up a hotline through which local population can report sexual abuse or exploitation, but the line is criticized for not adequately taking account of the realities on the ground; P. Higate, *Peacekeeping and Gender Relations in Sierra Leone*, <<http://www.iss.org.za/pubs/Monographs/No91/Chap2.pdf>>, p. 49.

⁹³ A wide variety of issues appear to be left to the discretion of those involved; E.g. the determination of whether an act is a major or minor misconduct, the lack of the sending State's reporting obligation on the action taken against repatriated personnel, notification of the progress of proceedings to the victim.

⁹⁴ The requirement to involve the complainant in the process of investigation and to inform them of the result is part of the right to an effective remedy under human rights law.

⁹⁵ Military Directives, *supra*, n. 55, para. 26; CIVPOL Directives, *supra*, n. 55, para. 29.

⁹⁶ E-mail communication, *supra*, n. 69.

⁹⁷ The author knows of a complainant of sexual assault who was not notified of the result of proceedings following her complaint.

⁹⁸ E-mail communication with a senior official who worked in the office of a Special Representative of the Secretary-General on disciplinary issues.

⁹⁹ Interviews with various personnel involved in peacekeeping operations.

¹⁰⁰ UN Wire, "Survey Finds U.N. Staff Fear Retribution For Reporting Misconduct", <http://www.unwire.org/UNWire/20040610/449_24749.asp>.

¹⁰¹ The only issue being addressed here is the problem of proceedings arising out of a PSO. There is known to be a more general, and related, problem within international organisations generally; para. 56 above.

- - - - -