

Distr.: General
24 March 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والخمسون
البند ٧٧ من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ
السلام من جميع نواحي هذه العمليات

رسالة مؤرخة ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٥ موجهة إلى رئيس الجمعية العامة من
الأمين العام

تقوم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام منذ عقود بإحلال السلام والاستقرار في البلدان التي تخرج من غمار الحروب. والنساء والرجال الذين يخدمون تحت اللواء الأزرق يقومون بذلك في ظل ظروف شاقة وخطرة. وقد حفل تاريخ حفظ السلام بالإنجازات الجماعية المرموقة والتضحيات الشخصية.

على أن ذلك السجل النموذجي تلوث بسبب تصرفات صدرت عن قلة من الأفراد الذين مات ضميرهم. وعلى وجه التحديد، فإن ما أميط عنه اللثام في عام ٢٠٠٤ من ممارسة عدد كبير من أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام للاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي في جمهورية الكونغو الديمقراطية قد أساء بإساءة بالغة لاسم الأمم المتحدة. فتلك الأفعال البغيضة تشكل انتهاكا لواجب الرعاية الذي يدين به جميع أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام للسكان المحليين الذين أوفد هؤلاء الأفراد لخدمتهم.

وفيما انكشفت الادعاءات في جمهورية الكونغو الديمقراطية، غدا من الواضح بجلاء أن التدابير المعمول بها حاليا للتصدي للاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي في عمليات حفظ السلام ليست تدابير وافية بالغرض، وأن الأمر يحتاج إلى تغيير النهج بصورة أساسية. وقد شرعت في عملية استعراض للوقوف على طابع المشكلة ونطاقها وإيجاد حل لها. وكخطوة أولى، قمت في تموز/يوليه ٢٠٠٤ بدعوة صاحب السمو الملكي الأمير زيد رعد زيد الحسين،

الممثل الدائم للأردن، للعمل مستشاراً لي لمساعدتي في التصدي لمشكلة الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي من جانب أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام. وباعتبار أن الأمير زيد هو الممثل الدائم لأحد البلدان الرئيسية التي تساهم بالقوات وأفراد الشرطة كما أنه كان في السابق من المدنيين العاملين في ميدان حفظ السلام، فقد جاء بمنظور حيوي لتناول المشكلة وحلها الممكنة. وعلى ذلك، فعندما طلبت إلي اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام في تقريرها لعام ٢٠٠٥ (A/59/19) أن أقدم تقريراً شاملاً يتضمن توصيات بشأن الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي من جانب أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام، طلبت إلى الأمير زيد أن يضطلع بإعداده. وإنني أرحب إليكم الآن هذا التقرير. وأكون ممتناً إذا عملتم على إتاحتها لأعضاء الجمعية العامة.

والتقرير الذي بين يديكم يمثل أول تحليل شامل لمشكلة الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي من جانب أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام. وهو يتضمن توصيات جسورة موجهة إلى كل من الأمانة العامة والدول الأعضاء. وقد استفاد الأمير زيد في وضعه لهذه التوصيات من مشاورات واسعة النطاق أجريت مع مسؤولي الأمانة العامة وممثلي البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة التي تساهم بأكبر عدد من الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة، كما استفاد من المعلومات المتعمقة التي استخلصها من زيارة قام بها لعملية الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية في الفترة من ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

وفي اعتقادي أن التحليل الذي أجراه الأمير زيد يمثل عرضاً منصفاً وأميناً لمشكلة حسيمة. وإنني أوافق تماماً على كل التوصيات المتعلقة بالمجالات الأربعة المثيرة للقلق التي تناولها التقرير:

- القواعد الحالية المتعلقة بمعايير السلوك
- عملية التحقيق
- المسؤولية التنظيمية والإدارية والقيادية
- مساءلة الأفراد تأديبياً ومالياً وجنائياً

إن حل مشكلة الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي من جانب أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام يمثل مسؤولية مشتركة ولا يمكن أن ينجح إلا بالالتزام والعمل الحازم من جانب كل من الأمانة العامة والدول الأعضاء. وسيطلب منا الأمر أن نتصافر في العمل وأن نخط طريقاً مشتركاً للسير قدماً. وإنني أتعهد بأن أبذل قصارى جهدي من أجل تنفيذ ما

يلزم من إصلاحات في نطاق اختصاصي، وهو ما سيتجاوز كثيرا الخطوات الأولية التي اتخذت لنشر الوعي في عمليات حفظ السلام. بمعايير الأمم المتحدة للسلوك ولوضعها موضع التنفيذ. كما أنني أهيب بالدول الأعضاء أن تتصرف بعزم وبالسرية الواجبة من أجل تزويد الأمانة العامة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها بما يلزم من موارد لتنفيذ التغييرات الهامة المطلوبة.

ومن شأن تنفيذ التوصيات الواردة في التقرير أن يعزز قدرة عمليات حفظ السلام على تشجيع حسن السلوك والنظام على نطاق أوسع، وزيادة مساءلة المديرين والموظفين في هذا المجال. وحيث أن مشكلة الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي ليست قاصرة على عمليات حفظ السلام، فإن التقرير يقدم أيضا أفكارا مبتكرة يمكن تطبيقها على النطاق الأوسع لمنظومة الأمم المتحدة.

إن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام مهمة نبيلة وتشكل جزءا من صميم الجهود التي يبذلها العالم لصون السلام والأمن. وبداية يجب القضاء على الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي من جانب أفراد حفظ السلام ثم العمل على منع وقوعهما مرة أخرى. وأود أن أعرب للأمير زيد عن صادق شكري وتقديري لإعداده هذا التقرير، الذي أثق أنه سيكون نقطة بداية لتحريك عملية إصلاح تحقق هذا الهدف.

(توقيع) كوفي عنان

استراتيجية شاملة لمنع الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في عمليات الأمم المتحدة
لحفظ السلام في المستقبل

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٩	١٣-١	..... سياق المشكلة - أولا
١٤	٢٧-١٤	..... القواعد - ثانيا
١٤	١٤	..... المشكلة
١٤	٢٢-١٥	..... موجز للقواعد المتعلقة بمركز أفراد حفظ السلام وسلوكهم
١٧	٢٧-٢٣	..... التوصيات
١٩	٣٦-٢٨	..... التحقيق - ثالثا
١٩	٣٠-٢٨	..... المشكلة
٢٠	٣٦-٣١	..... التوصيات
٢٣	٦٥-٣٧	..... مساءلة المنظمة والمديرين والقادة - رابعا
٢٣	٣٧	..... المشكلة
٢٣	٦٥-٣٨	..... توصيات
٣٢	٩٣-٦٦	..... مساءلة الأفراد تأديبيا وماليا وجنائيا - خامسا
٣٢	٦٧-٦٦	..... المشكلة
٣٣	٩٣-٦٨	..... توصيات
٤٢	٩٥-٩٤	..... خاتمة - سادسا
		مرفق
٤٣		..... أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام: مركزهم وقواعد سلوكهم وتأديبهم
٤٣	١٣-م - ١-م	..... موظفو الأمم المتحدة
٤٨	٢٦-م - ١٤-م	..... الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون للأمم المتحدة
٥١	٣٥-م - ٢٧-م	..... أفراد الوحدات العسكرية الوطنية
٥٤	٣٩-م - ٣٦-م	..... متطوعو الأمم المتحدة
٥٥	٤٣-م - ٤٠-م	..... المتعاقدون الفرديون

موجز

يرد في الفرع الأول من التقرير وصف للخلفية التي تكمن وراء مشكلة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في عمليات حفظ السلام. وبعد إيجاز الأسباب الرئيسية لهذه المشكلة وتأثيرها على الضحايا، يقدم التقرير وصفا للصعوبات التي تكتنف اتخاذ إجراءات ضد من يدعي ارتكابهم لهذه الأعمال. ويشير التقرير إلى أن الأوان قد آن لأن تتخذ الأمم المتحدة إجراءات فعالة لوقف الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي.

ويتناول التقرير مشكلة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في إطار أربعة مواضيع رئيسية. فيجري تناول القواعد التي تعمل بها المنظمة في هذا الشأن في الفرع الثاني، بينما ينظر في عمليات التحقيق التي تضطلع بها المنظمة في الفرع الثالث. ويجري في الفرع الرابع استعراض موضوع مساءلة المنظمة والمديرين والقادة التابعين لها مدنيا عن اتخاذ تدابير فعالة للتصدي للاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، وكذلك المساءلة الشخصية للأفراد الذين يخالفون قواعد المنظمة. أما موضوع المساءلة الجنائية فتجري مناقشتها في الفرع الخامس.

قواعد المنظمة: يشار في الفرع الثاني إلى أن انقسام موظفي عمليات حفظ السلام إلى ما قد يصل إلى خمس فئات إنما يزيد من صعوبة التعامل مع مسألة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. فتلك الفئات تحكمها قواعد مختلفة يقدم في هذا الفرع وصف موجز لها (انظر المرفق، للاطلاع على وصف أكثر تفصيلاً). وعلى وجه التحديد، تتحمل البلدان المساهمة بقوات المسؤولية عن سلوك قواتها وانضباطها. وينبغي للجمعية العامة أن تطبق القواعد الواردة في نشرة الأمين العام، المعنونة التدابير الخاصة المتعلقة بالحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (st/sgb/2003/13)، على جميع فئات أفراد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بمن فيهم الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون، وأفراد الوحدات الوطنية، ومتطوعو الأمم المتحدة، والخبراء الاستشاريون، وفرادى المتعهدين. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للجمعية العامة أن تقرر إدراج هذه المعايير، والمعايير الواردة في الوثيقتين المعنونتين: "مدونة قواعد السلوك الشخصي لذوي الخوذات الزرقاء/القواعد العشر" و"نحن نحفظ السلام التابعون للأمم المتحدة"، في كل مذكرة تفاهم توقعها المنظمة مع كل من البلدان المساهمة بقوات، وأن يتعهد البلد المساهم بقوات بكفالة التزام الأفراد العسكريين العاملين بوحداته الوطنية بهذه المعايير. وينبغي أن تكون هذه القواعد متاحة بسهولة أمام جميع أفراد بعثات حفظ السلام؛ وأن تصدر للوحدات في شكل بطاقات؛ وأن تتعاون البلدان المساهمة بقوات مع الأمين العام على نشرها بلغات الوحدات المعنية على نفقة الأمم المتحدة.

التحقيقات التي تجريها المنظمة: يشار في الفرع الثالث إلى أنه يلزم توفير الدراية الفنية المتخصصة لإجراء التحقيقات بشأن الادعاءات المتعلقة بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ويوصى في هذا الفرع بإنشاء آلية تحقيق فنية دائمة للتحقيق في الحالات المعقدة التي تنطوي على سوء سلوك جسيم، بما في ذلك الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وينبغي كذلك أن يشارك أحد خبراء القانون العسكري من البلد المعني المساهم بقوات، ويجبذ أن يكون مدعياً عاماً، في أي تحقيق يجري بشأن أفراد وحدات ذلك البلد. ومن شأن هذا أن يكفل جمع الأدلة على نحو يفي بمتطلبات القوانين الوطنية للبلد حتى يمكن اتخاذ مزيد من الإجراءات إذا ما خلصت آلية التحقيق إلى وقوع سوء السلوك. كما يوصى بأن يشترط في مذكرة التفاهم على البلد المعني المساهم بقوات أن يفصح عن المعلومات التي حصل عليها من خلال تحقيقات الوحدة في الواقعة. وينبغي للبلدان المساهمة بقوات أن تشكل محاكم عسكرية في الموقع، نظراً لأن هذا من شأنه أن ييسر إمكانية الاتصال بالشهود والحصول على الأدلة في منطقة حفظ السلام. كما ينبغي للبلدان المساهمة بقوات التي لا تسمح تشريعاً بتشكيل محاكم عسكرية في الموقع أن تنظر في إصلاح تشريعها.

مساءلة المنظمة والمديرين والقادة: يجري النظر في الفرع الرابع في مساءلة المنظمة عن عمليات حفظ السلام، وما يترتب عليها من التزام باتخاذ خطوات معقولة للسعي إلى القضاء على مشكلة ارتكاب أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة لأعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. كما تجري مناقشة مساءلة المديرين والقادة عن تنفيذ البرامج والسياسات التي تعتمدها المنظمة.

مساءلة المنظمة: يوصى بمجموعة من التدابير الرامية إلى المساعدة في القضاء على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في بعثات حفظ السلام، بما في ذلك توفير التدريب على نطاق واسع، ووضع برنامج فعال لإرشاد المجتمعات المحلية، ووضع نظام لجمع البيانات من أجل تتبع سير التحقيق في الادعاءات المتعلقة بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، وكيفية التصرف فيها، وإنشاء مناصب لبضعة موظفين متفرغين في المقر وفي الميدان لتنسيق الإجراءات التي تتخذها البعثات بشأن هذه المسائل. كما يوصى بتدابير لمعالجة المشكلة تخص بعثات بعينها، وتدابير للمساعدة في التخفيف من مشقة الحياة في البعثات. وفضلاً عن ذلك، ينبغي للأمم المتحدة أن توفر المساعدة الأساسية للمدعين بالضرر.

مساءلة المديرين والقادة: يوصى بأن تدرج التدابير المتعلقة بالقضاء على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي ضمن أهداف الأداء الخاصة بالمديرين والقادة. وعلاوة على ذلك، ينبغي تقييم أداء المديرين بناء على التنفيذ الفعلي لتلك الأهداف. وتقدم في التقرير توصيات

مماثلة بشأن تقييم قائد القوة لأداء قادة الوحدات وكبار الضباط. ويوصى بضرورة مكافأة المديرين والقادة الذين يتخذون خطوات فعالة لمعالجة المشكلة والذين يكفلون التحقيق بصورة سليمة في ادعاءات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. أما من يتقاعسون عن ذلك فلا بد من إبعادهم.

مسألة الأفراد تأديبيا وماليا وجنائيا: يجري في الفرع الخامس النظر في موضوع مساءلة الأفراد عن انتهاكهم لقواعد الحظر الذي تفرضه الأمم المتحدة على أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي.

مسألة الأفراد تأديبيا: يوصى بأن يخضع أفراد حفظ السلام الذين ينتهكون القواعد التي وضعتها المنظمة ضد الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي للمساءلة التأديبية الصارمة. وينبغي للجمعية العامة أن تعرف أعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي بأنها سوء سلوك جسيم بالمعنى الوارد في النظام الأساسي للموظفين، وذلك للتشديد على أن الدول الأعضاء لن تقبل مثل هذه الإساءة. فضلا عن ذلك، ينبغي للجمعية العامة أن تطلب إلى الأمين العام استحداث إجراءات معجلة للتعامل مع مثل هذه الحالات، بما في ذلك، عند الاقتضاء، الوقف عن العمل بدون مرتب. ويوصى بأن تنص مذكرة التفاهم النموذجية التي ترم بين الأمم المتحدة والبلدان المساهمة بقوات على أنه إذا انتهى تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام وتشارك فيه هذه البلدان إلى أن أحد أفراد وحداتها قد ارتكب عملا من أعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، كان على البلد المعني أن يوافق على إحالة القضية إلى السلطات الوطنية أو العسكرية المختصة لديه للنظر في اتخاذ إجراءات جنائية ضد الشخص المعني وفقا لقوانينه، وإبلاغ الأمين العام بالنتائج.

مسألة الأفراد ماليا: يوصى بأن يخضع أفراد حفظ السلام التابعون للأمم المتحدة للمساءلة المالية عن الضرر الذي يلحق بالضحايا من جراء أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي يرتكبها هؤلاء الأفراد. وعلى وجه التحديد، ينبغي للجمعية العامة أن تأذن للأمين العام بأن يطلب إجراء فحص للحمض الخلوي الصبغي وغير ذلك من الفحوصات لإثبات البنوة في الحالات التي تقتضي ذلك، بغية كفالة إمكانية إلزام أفراد حفظ السلام بسداد نفقة للأطفال الذين يطلق عليهم أطفال حفظة السلام، وهم الأطفال الذين ينبغيهم هؤلاء الأفراد ثم يتخلون عنهم.

مسألة أفراد الوحدات الوطنية العسكرية جنائيا: ينبغي أن تنص مذكرة التفاهم النموذجية تحديدا على أن تكفل البلدان المساهمة بقوات التزام وحداتها باحترام القوانين المحلية. ويشار إلى أن اتفاق مركز القوات النموذجي يفترض حصول الأمين العام على

تأكيدات رسمية من البلد المعني المساهم بقوات بأنه سيمارس الولاية الجنائية على قواته مقابل الحصانة التي تمنحها لها الدولة المضيفة بموجب اتفاق مركز القوات. ولكن لم يعد يجري الآن الحصول على هذه التأكيدات الرسمية. وينبغي أن تدرج هذه البنود من جديد في مذكرة التفاهم النموذجية، من أجل كفالة وجود التزام قانوني يفرض على البلدان المساهمة بقوات أن تنظر في اتخاذ إجراءات جنائية ضد العسكريين العاملين في بعثات حفظ السلام الذين يرتكبون أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي تجرمها قوانين ذلك البلد أو قوانين الدولة المضيفة. وينبغي أن تشترط مذكرة التفاهم النموذجية على البلد المساهم بقوات أن يبلغ عن أي إجراءات يتخذها في الحالات التي تحال إليه نتيجة للتحقيقات التي تجريها الأمم المتحدة والتي يشارك فيها ذلك البلد. ويطلب إلى الجمعية العامة أن تقرر أن يشكل قبول هذه الإجراءات شرطاً ضرورياً لقبول أي عرض يقدم من أحد البلدان لتزويد المنظمة بقوات.

المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في مهمة: إن مؤسسي

الأمم المتحدة لم يقصدوا أن تكون الامتيازات والحصانات الممنوحة للمسؤولين (يتمتع الموظفون بمركز المسؤولين) والخبراء الموفدين في مهام رسمية (يتمتع أفراد الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون بمركز الخبراء الموفدين في مهام). بمثابة درع يحمي هؤلاء الأفراد من اتخاذ الإجراءات الجنائية ضدهم على الصعيد الوطني في حال ارتكابهم جرائم في إحدى الدول التي تستضيف عمليات الأمم المتحدة. بيد أن عدم وجود نظم قضائية عاملة في بعض مواقع حفظ السلام يؤدي إلى تعذر رفع الحصانة في مناطق الاختصاص تلك. ونتيجة لذلك، تتوقف محاكمة الموظفين أو الخبراء الموفدين في مهام على ما يرتكبونه من جرائم في الدولة المعنية على ما إذا كانت الدولة التي يحمل المشتبه به جنسيتها قد منحت محاكمها ولاية قضائية خارج إقليمها تخول لها اتخاذ إجراءات من هذا النوع، وما إذا كانت ملائمة الحالة تسمح لتلك المحاكم بأن تتخذ فعلاً الإجراءات المذكورة. بيد أن هذا عادة ما يشكل الاستثناء وليس القاعدة. ويوصى بأن يعين الأمين العام فريقاً من الخبراء يسدي إليه المشورة بشأن ما إذا كان من الممكن وضع صك دولي أو الاستعانة بوسيلة أخرى لكفالة خضوع موظفي الأمم المتحدة للمحاكمة الجنائية على جرائم الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي المحددة. فإذا أوصى الفريق بنهج العمل هذا، يمكن للجمعية العامة أن تحيل المسألة إما إلى اللجنة السادسة أو إلى لجنة مخصصة تتبع الجمعية العامة تنشأ تحديداً من أجل إعداد هذا النص.

أولا - سياق المشكلة

١ - ولدت فكرة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بعد إنشاء المنظمة بفترة وجيزة، من أجل مراقبة حالات وقف إطلاق النار واتفاقات السلام، أولاً عن طريق الاستعانة بمراقبين غير مسلحين، تم دعمهم فيما بعد (في عام ١٩٥٦) بكتائب مسلحة. وبحلول عام ١٩٦٠، وإنشاء عملية الأمم المتحدة في الكونغو، تطورت فكرة قيام الأمم المتحدة بحفظ السلام تطوراً ملحوظاً إذ انتقلت من الرصد إلى تقديم طائفة واسعة من خدمات المساعدة الفنية للحكومات التي تشتد حاجتها إلى الدعم. وكان ذلك الشكل المتعدد الأبعاد من أشكال حفظ السلام غير مسبوق بالنسبة للمنظمة. بيد أن الجهد الذي بذلته الأمم المتحدة في الكونغو كان من الضخامة بحيث لم تجر ممارسة هذا النوع من أنواع حفظ السلام من جديد حتى عام ١٩٨٩، عندما تم تشكيل فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال في ناميبيا. ومنذ ذلك الحين فصاعداً، أصبحت أغلبية عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، التي ينشئها مجلس الأمن، تضطلع بطائفة متنوعة من المهام التي تتجاوز الرصد.

٢ - ومن المواضيع التي لم يتوقف الحديث عنها طوال تاريخ المنظمة مدى فشل أفراد حفظ السلام في كثير من الأحيان في إدراك المخاطر التي تواجههم، إذ تضلهم الظروف اليومية السائدة، التي يمكن أن تبدو غير خطيرة. وبمعنى آخر، كثيراً ما يعتقد أفراد حفظ السلام التابعون للأمم المتحدة أن الأمور تسير على نحو طبيعي في حالات أبعد ما تكون عن الوضع الطبيعي. وهذا العجز من جانب الكثير من أفراد حفظ السلام عن تبين مدى الصدمة التي تلم بالمجتمع ومدى الضعف الذي يعتره هو السبب الجذري في كثير من المشاكل التي يتناولها هذا التقرير. فحفظ السلام هو عملية خطيرة ومرهقة وغير عادية، وسيظل دائماً كذلك، ولا ينبغي لأي من المشاركين فيه أن يفترض أنه أمر "عادي".

٣ - وعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام تاريخ عريق في مساعدة الكثير من الدول والشعوب على الخروج من الصراعات والأمل يحدوها في مستقبل أفضل. وقد وهب كثير من أفراد حفظ السلام حياتهم لبلوغ هذا الهدف، ولا يجب أن تذهب هذه الإنجازات والتضحيات طي النسيان. ولكن على الرغم من الدور المتميز الذي أداه أفراد حفظ السلام التابعون للأمم المتحدة على مدى نصف القرن الماضي، فالمؤسف أنه سيظل هناك دائماً أولئك الذين يخالفون قواعد السلوك، وبالتالي يلطخون شرف الكثيرين الذين وهبوا حياتهم لقضية السلام. ولا يشكل ارتكاب العسكريين وأفراد الشرطة المدنية وموظفي حفظ السلام المدنيين لأعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي ظاهرة جديدة. وتغطي هذه الأعمال طائفة واسعة من أنواع السلوك التي تتراوح ما بين حالات مخالفة معايير السلوك التي تعمل

بها المنظمة، من قبيل التماس المتعة من البغايا البالغات، وهو ما قد يكون أمراً قانونياً في بعض البلدان، والأعمال التي تجرمها أي تشريعات وطنية؛ من قبيل الاغتصاب واشتھاء الأطفال. وبالإضافة إلى الأمم المتحدة، قامت وسائل الإعلام ومنظمات حقوق الإنسان على وجه الخصوص بتوثيق تورط أفراد حفظ السلام في الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في عمليات تراوحت ما بين البوسنة والهرسك وكوسوفو في مطلع التسعينات إلى كمبوديا وتيمور - ليشتي في مطلع وأواخر التسعينات، وغرب أفريقيا في عام ٢٠٠٢ وجمهورية الكونغو في عام ٢٠٠٤.

٤- وفي ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، وبعد النظر في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن الادعاءات المتعلقة بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في غرب أفريقيا (A/57/465)، اتخذت الجمعية العامة القرار ٣٠٦/٥٧ الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن يتخذ تدابير لمنع الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في العمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلام. ودعت الأمين العام والبلدان المساهمة بقوات إلى محاسبة أي فرد يقوم بارتكاب هذه الأعمال. وفي ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، أصدر الأمين العام قواعد تفصيلية تحظر الاستغلال الجنسي، وهي قواعد إلزامية بالنسبة لجميع موظفي الأمم المتحدة، بغض النظر عن نوع تعيينهم (ST/SGB/2003/13).

٥- ويعرف "الاستغلال الجنسي" في الفرع ١ من النشرة بأنه "أي استغلال فعلي، أو شروع في استغلال، لحالة ضعف أو تفاوت في النفوذ أو ثقة من أجل تحقيق مآرب جنسية، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، تحقيق كسب مالي أو اجتماعي أو سياسي من الاستغلال الجنسي لطرف آخر". ويعرف "الاعتداء الجنسي" بأنه "يعني التعدي البدني ذا الطابع الجنسي، بالفعل أو الوعيد، الذي يرتكب باستعمال القوة أو ظل ظروف غير متكافئة أو قسرية".

٦- وتشير حقائق البغاء وغيره من أشكال الاستغلال الجنسي في سياق حفظ السلام الانزعاج البالغ لدى الكثيرين نظراً لأن الأمم المتحدة مكلفة بدخول المجتمعات المحطمة لمساعدتها، وليس لخيانة الثقة التي يمنحها لها السكان المحليون. وعلاوة على ذلك، فإن المنظمة لا ينبغي لها على أي حال أن تزيد من معاناة قطاعات السكان الضعيفة، التي كثيراً ما تكون الحروب أو الصراعات الأهلية قد مزقتها. فعلى سبيل المثال، في جمهورية الكونغو الديمقراطية، كان يبدو أن الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي ينطويان في معظم الأحيان على مبادلة الجنس بالنقود (من دولار إلى ٣ دولارات في المتوسط في كل مرة) أو بالأغذية (سواء الأغذية للاستهلاك الفوري أو للمقايضة عليها في وقت لاحق) أو بالوظائف (الأمر الذي يؤثر بصفة خاصة على العاملين باليومية). وقد تحدثت بعض الفتيات اللاتي تكلمت

معهن عن "الاغتصاب الذي يتستر في ثوب البغاء"، إذ ذكروا أنهن تعرضن للاغتصاب، ثم منحن فيما بعد مالا أو غذاء لإعطاء الاغتصاب صورة الصفقة التي تمت بالتراضي. وبمجرد أن تجد الفتيات أنفسهن في هذا الوضع، تنشأ لديهن حالة من الاتكال تؤدي عادة إلى استمرار السقوط أكثر فأكثر في دوامة البغاء بما يصاحبها من عنف ويأس ومرض وما تؤدي إليه من تفاقم حالة الاتكال. ومن عواقب الاستغلال الجنسي وجود "أطفال حفظة السلام" المسيبون، وهم الأطفال الذين ينجبهم أفراد حفظ السلام ثم يتخلون عنهم. ويؤدي غياب نظام قانوني عامل إلى انعدام الحماية التي تمنح لمواطني معظم البلدان من هذا النوع من الإيذاء. وتفرض هذه المجموعة من العوامل على أفراد حفظ السلام مسؤولية أكبر عن العمل وفقاً لأرفع معايير النزاهة المتوخى في الفقرة ٣ من المادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة أن تكون هي معيار السلوك الإلزامي بالنسبة لجميع مسؤولي الأمم المتحدة.

٧ - وأفادت إدارة عمليات حفظ السلام بأنها قامت في عام ٢٠٠٣ بالتحقيق في ادعاءات تتعلق بالاستغلال الجنسي وجهت ضد ٥ من الموظفين و١٩ من الأفراد العسكريين (A/58/777، الفقرة ٣). وأشار الأمين العام إلى أن الأمانة العامة تدرك أن البيانات التي جمعت عن حالات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي اقترفها أفراد عاملون ينتمون إلى الأمم المتحدة، ربما لا تعكس النطاق الحقيقي لهذه الأحداث المؤسفة، وأن الإجراءات الخاصة بالشكاوى وآليات دعم الضحايا تعتبر غير كافية حتى الآن، وأن الأمر يستلزم بذل جهود إضافية كبيرة لإنشاء نظام يُبلغ فيه بشكل منهجي عن أي سوء سلوك من هذا النوع ثم يتابع بشكل فعال (المرجع نفسه، الفقرة ٤).

٨ - وفي أعقاب التحسينات التي طرأت على آليات تلقي الشكاوى بالمنظمة، طرأت زيادة كبيرة على عدد الادعاءات التي ترد ضد أفراد حفظ السلام. ففي الفترة ما بين أيار/مايو وأيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، تلقت بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ٧٢ ادعاء يتعلق بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (٦٨ ادعاء منها ضد أفراد عسكريين و٤ ضد أفراد من المدنيين) وقام مكتب خدمات الرقابة الداخلية فيما بعد بالتحقيق في هذا الأمر^(١). واستجابة لهذه الزيادة الكبيرة في عدد القضايا، دعاني الأمين العام

(١) في ٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، أفاد مكتب خدمات الرقابة الداخلية (انظر A/59/661) بأنه قام بإغلاق ملف ٤٤ ادعاء بسبب تعذر التعرف على الضحايا أو الشهود. وقدم المكتب تقريراً بشأن ٢٠ حالة تتعلق بـ ٥١ من الأفراد العسكريين، الذين صنف أحدهم في بادئ الأمر باعتباره من المدنيين ولكنه صنف بعد ذلك ضمن العسكريين. ورأى المكتب أن سبع حالات تم إثباتها بصورة كاملة. ومن بين الحالات المتبقية، رأى المكتب أن الأدلة كانت مقنعة في اثنتين منها، ولكن تعذر إثبات الحالات الأخرى البالغ عددها ١١ حالة رغم وجود أدلة على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ولم يعترف أي من أفراد الوحدات في أي حالة من الحالات بحصول اتصال جنسي.

لمساعدته في تحديد طبيعة ومدى مشكلة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في بعثات حفظ السلام. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، قمت بزيارة جمهورية الكونغو الديمقراطية، وعلى وجه التحديد بونيا، وتبين لي أن الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي مستشريان، وأن الأفراد من المدنيين والعسكريين على حد سواء متورطون في هذه الأعمال. وما زال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي يجريان فيما يبدو بشكل مستمر، مما يؤكد عدم كفاية التدابير الحالية لمعالجة هذه المشكلة القائمة داخل عمليات حفظ السلام.

٩ - وفي عام ٢٠٠٤، تلقت إدارة عمليات حفظ السلام ١٦ ادعاء ضد مدنيين، و ٩ ادعاءات ضد الشرطة المدنية و ٨٠ ادعاء ضد الأفراد العسكريين، وبذلك يصل إجمالي الادعاءات إلى ١٠٥ ادعاءات. وكانت أغلبية الادعاءات تتصل بممارسة الجنس مع أشخاص تحت سن ١٨ سنة (٤٥ في المائة) وممارسة الجنس مع البغايا البالغات (٣١ في المائة). وبلغت نسبة الادعاءات المتعلقة بالاغتصاب ١٣ في المائة والادعاءات المتعلقة بالتعدي الجنسي ٥ في المائة. أما الادعاءات المتبقية، ونسبتها ٦ في المائة، فكانت تتصل بأشكال أخرى من أشكال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي الوارد تعريفها في نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣.

١٠ - ويضر الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي بصورة ومصداقية عمليات حفظ السلام، كما يضر بجيادها في نظر السكان المحليين، وهو ما يمكن أن يؤدي بدوره إلى إعاقة تنفيذ عملية حفظ السلام المعنية لولايتها. وينتقص أيضاً سوء الانضباط الناجم عن الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي من فعالية عمليات حفظ السلام، لا سيما في أوقات الأزمات. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تشكل حالات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي انتهاكات للقانون الإنساني الدولي أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو لكليهما^(٢). بل إن عمليات حفظ السلام لا يمكنها بصورة مشروعة أن تسدي المشورة للحكومات بشأن التقيد بمعايير حقوق الإنسان الدولية والإصلاح القانوني والقضائي إذا كان أفراد حفظ السلام التابعون لها ينخرطون في أعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، التي تشمل جرائم من قبيل الاغتصاب. كما أن سوء السلوك من جانب أفراد حفظ السلام فيما يتعلق بالمسائل الجنسية يمكن أن يعرضهم ويعرض المنظمة للانتزاع وأعمال الثأر العنيفة، لا سيما في الأوقات التي يتعطل فيها القانون والنظام في البلد. فضلاً عن ذلك، فإن هذا النوع من سوء السلوك يزيد من وقوع المشاكل الطبية، بما في ذلك خطر الإصابة بالأمراض التي تنتقل عن طريق

(٢) انظر المرأة والسلام والأمن: دراسة مقدمة من الأمين العام عملاً بقرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، الفصل الرابع (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.03.IV.1).

الاتصال الجنسي، وفيرس نقص المناعة البشرية/الإندز، وخطر نقل العدوى بهذه الأمراض. وكثيراً ما تعاني الضحايا من الصدمات النفسية نتيجة للتجربة التي تمرّ بها. ويمكن أن تتعرض الضحايا وأطفال أفراد حفظ السلام المسييون للتشهير من جانب أسرهم ومجتمعاتهم، مما يحرمهم من جميع أنواع الدعم (الاقتصادي والاجتماعي والعاطفي، وما إلى ذلك). وقد يؤدي هذا بدوره إلى دفع الضحايا إلى الدخول في مزيد من العلاقات المستغلة مع أفراد حفظ السلام وغيرهم، حتى يمكن لمن ولأطفالهن البقاء.

١١ - وتجري الآن جهود كثيرة وهامة داخل عمليات حفظ السلام للتصدي لمسألة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. بيد أن هذه الجهود تقتصر على حالات خاصة، وهي غير كافية لمعالجة المشكلة. فالمطلوب هو إحداث تغيير جذري في طريقة معالجة هذه المشكلة في سياقات حفظ السلام. وتقتصر في هذا التقرير تدابير يمكن أن يجري تنفيذها على الفور، سواء من جانب الأمين العام أو الدول الأعضاء من أجل تحسين أسلوب اتقاء هذه الانتهاكات الشائنة لحقوق الإنسان الخاصة بالسكان المحليين وحصرها والتصرف فيها، بالإضافة إلى تدابير تتعلق بالإصلاح على الأجل الطويل.

١٢ - ويشير تقريراً مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن غرب أفريقيا وبونيا إلى صعوبة تحديد هوية الجناة نظراً لأن الضحايا، وهم في كثير من الأحيان فتيات وأطفال مذعورون وقليلو الحظ من التعليم، يجدون صعوبة في التعرف على مهاجميهم الأجانب. وعلاوة على ذلك، فإن الحافز الاقتصادي على الإبلاغ ينعدم في حالات البغاء. ومن ثم، فمن الأهمية بمكان، رغم وجوب أن تتخذ الأمم المتحدة إجراءات ضد الجناة، أن يجري التركيز على التدابير الوقائية.

١٣ - وفي أثناء زيارتي إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية، ووجهت المنظمات النسائية انتباهي إلى عدد من العوامل التي ترى هذه المنظمات أنها تساهم في الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي على النساء والأطفال. وتشمل هذه عوامل خارجة عن نطاق البعثات، من قبيل تهتك النسيج الاجتماعي من جراء الصراع الذي يخلف عدداً كبيراً من الأطفال الذين لا يتمتعون بقدر يذكر، أو بأي قدر على الإطلاق، من الدعم الأسري؛ وارتفاع معدلات الفقر المدقع؛ وانعدام فرص إدرار الدخل؛ وارتفاع مستويات العنف الموجه ضد النساء والأطفال في أثناء الصراعات الأهلية، الذي يصاحبه تمييز ضد النساء والفتيات يوجد شيئاً من التقبل على الصعيد المحلي للسلوك العنيف/أو المستغل الموجه ضدهن؛ وعدم توافر نظام قانوني وقضائي يسير العمل به بصورة حسنة، وهي أمور تهيئ بيئة يفلت فيها الجناة فعلياً من العقاب. وتوجد هذه العوامل ذاتها، إلى حد ما، في كثير من مناطق حفظ السلام الأخرى.

ومن ناحية أخرى، كان هناك فيما يبدو داخل البعثات ذاتها شعور سائد بين العاملين بأنه لا يجري عمل أي شيء يذكر لمعالجة هذه المشكلة بصورة فعالة. كما ساد شعور بأن المبلغين لن يجدوا الحماية. ولم يكن هناك وعي يذكر بمعايير السلوك التي تأخذ بها الأمم المتحدة، كما لم تكن مرافق الترفيه المتاحة لأفراد الوحدات كافية، وكانت مدد انفصال هؤلاء الأفراد عن أسرهم ومجتمعهم طويلة. وقد اعتمدت في صياغة التوصيات المبينة أدناه على هذه الخبرات وعلى المشاورات الواسعة التي أجريتها مع البلدان التي توفر معظم الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة، وكذلك مع الأعضاء بالأمانة العامة.

ثانياً - القواعد

المشكلة

١٤ - يمكن لبعثات السلام أن تضم عنصراً مدنياً وعنصراً عسكرياً وعنصراً للشرطة المدنية. وتحكم هذه العناصر قواعد وإجراءات تأديبية متباينة نظراً لأن لكل عنصر مركزاً قانونياً مستقلاً عن غيره. ولا تسري نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣ تلقائياً على جميع هذه الفئات الثلاث. وهذا عيب خطير. ويقدم بالمرفق الأول وصف تفصيلي لهذه المسائل الفنية، ولكن يرد أدناه موجز قصير لها.

موجز للقواعد المتعلقة بمركز أفراد حفظ السلام وسلوكهم

١٥ - يتمتع موظفو الأمم المتحدة بمركز المسؤولين وامتيازاتهم وحصاناتهم المنصوص عليها في اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (الاتفاقية العامة) التي تنص أيضاً على الشروط التي يمكن للأمين العام بموجبها رفع الحصانة عن هؤلاء الموظفين. ويخضع الموظفون لمعايير السلوك المحددة في النظامين الأساسي والإداري لموظفي المنظمة، وللإصدارات الإدارية الفرعية، من قبيل نشرات الأمين العام والأوامر الإدارية. ويجري إنفاذ هذه المعايير من خلال الإجراءات التأديبية التي تأخذ بها المنظمة.

١٦ - وتستعين أيضاً بعثات حفظ السلام بمتطوعي الأمم المتحدة. وتخول اتفاقات مركز القوات المبرمة مؤخراً^(٣) للمتطوعين الامتيازات والحصانات الممنوحة للمسؤولين. بموجب الاتفاقية العامة. ويلتزم متطوعو الأمم المتحدة بقواعد السلوك الخاصة بهم، وهم خاضعون للإجراءات التأديبية.

(٣) انظر المرفق، الفقرات من ألف-٢ إلى ألف-٧، للاطلاع على موجز للبنود ذات الصلة في الاتفاق النموذجي لمركز القوات.

١٧ - كما تستعين بعثات حفظ السلام بمتعاقدين وخبراء استشاريين فرديين. ويخضع هؤلاء للقوانين المحلية، وهم ملتزمون بالمعايير المحددة في الشروط الموحدة للعقود المبرمة مع المقاولين والخبراء الاستشاريين الفرديين.

١٨ - ويتمتع أفراد الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون بالمركز والامتيازات والحصانات الممنوحة للخبراء الموفدين في مهام بموجب الاتفاقية العامة (ويعتبر ضباط الاتصال العسكري وضباط الأركان العسكرية أيضا من الخبراء الموفدين في مهام). وتحكم الاتفاقية العامة الشروط التي يمكن للأمين العام بموجبها رفع الحصانة عن هؤلاء الأفراد. ويوقع أفراد الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون "تعهدا" ينص على موافقتهم على الالتزام بجميع إجراءات التشغيل الموحدة والإجراءات الإدارية الخاصة بالبعثات، والسياسات والتوجيهات وغير ذلك من الإصدارات المتعلقة بالبعثات. كما يحكم الخبراء الموفدين في مهام النظام الأساسي الذي ينظم مركز المسؤولين بخلاف موظفي الأمانة العامة والخبراء الموفدين في مهام وحقوقهم وواجباتهم الأساسية، الذي أصدرته الجمعية العامة في قرارها ٢٨٠/٥٦، المؤرخ ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٢. ويلتزم أيضا الخبراء من الشرطة المدنية التابعون للأمم المتحدة بالتوجيهات الصادرة عن مفوض الشرطة فيما يخص بعثات محددة. وترفق التوجيهات بالمبادئ التوجيهية التي تصدرها إدارة عمليات حفظ السلام لضباط الشرطة المدنية، وهي تتاح للبلدان المساهمة بأفراد الشرطة. أما المبادئ التوجيهية للمراقبين العسكريين، التي تشتمل على معايير السلوك الخاصة بالمراقبين العسكريين، فهي تتاح أيضا للبلدان المساهمة بقوات. وتحدد معايير السلوك الخاصة بأفراد الشرطة والمراقبين العسكريين في توجيهات الإدارة بشأن المسائل التأديبية المتعلقة بضباط الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين، التي يوافق ضباط الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون على الالتزام بها.

١٩ - ويتمتع الأفراد العسكريون التابعون للوحدات الوطنية بالامتيازات والحصانات المحددة في اتفاق مركز القوات، أو المحددة، في حالة عدم إبرام اتفاق، في الاتفاق النموذجي لمركز القوات الذي يقرر مجلس الأمن أن يسري على عمليات حفظ السلام إلى حين إبرام اتفاق لمركز القوات مع الدولة المضيفة. وينص الاتفاق النموذجي لمركز القوات على أن يكون للبلد المساهم بقوات الولاية الجنائية والتأديبية على الأفراد العسكريين التابعين للوحدات (A/45/594، الفقرة ٤٧ (ب) من المرفق) ولكن يمكن للأمين العام، كتدبير إداري، أن يأمر بإعادة أي من الأفراد العسكريين التابعين للوحدات إلى وطنه إذا ما أدين في تحقيق تجريه البعثة بسوء السلوك الجسيم. وقد أبدت البلدان المساهمة بقوات، على مر السنين، قبولا كاملا لمعايير السلوك العامة الواردة في المنشورين المعنونين: "مدونة قواعد السلوك الشخصي لذوي الخوذات الزرقاء/القواعد العشر"، و "نحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة".

ومن ثم، أصبحت هذه المعايير العامة سارية بالممارسة على أفراد الوحدات. وترد الإجراءات التي تضطلع بها البعثات للتحقيق في الادعاءات الموجهة ضد أحد الأفراد العسكريين التابعين للوحدات في توجيهات إدارة عمليات حفظ السلام بشأن المسائل التأديبية المتعلقة بالأفراد العسكريين التابعين للوحدات الوطنية، وهي توجيهات تجري إتاحتها للبلدان المساهمة بقوات.

٢٠ - وقد بدأ إدراج قواعد الحظر المفروض على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣ ضمن المبادئ التوجيهية المتعلقة ببعثات محددة والموجهة للبلدان المساهمة بقوات في الوحدات العسكرية، وهي مبادئ توجيهية تجري أيضا إتاحتها للبلدان المساهمة بقوات. وترفق هذه المبادئ التوجيهية بمذكرة التفاهم الخاصة ببعثات محددة، المبرمة بين الأمم المتحدة وكل من البلدان المساهمة بقوات. وتكون أحكام مذكرة التفاهم المبرمة بين الأمم المتحدة والبلد المساهم بقوات أحكاما ملزمة. بيد أن المبادئ التوجيهية المرفقة، التي تشمل على القواعد التفصيلية للنشرة، تعرف تحديدا بأنها مبادئ تضم ترتيبات إدارية ومالية عامة. ويمكن بيان الفروق القائمة من الوجهة القانونية بين "المبادئ التوجيهية" و "القواعد"، فالمبادئ التوجيهية توفر نموذجا عاما يمكن اتباعه أو عدم اتباعه، تبعا للظروف؛ بينما تنص القواعد على قواعد لا بد من اتباعها. بيد أن قواعد السلوك، وعلى وجه التحديد قواعد الحظر التفصيلية المفروضة على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، لا بد وأن يكون لها مركز القواعد الملزمة. فهي لا يمكن أن تكون مجرد مبادئ توجيهية.

٢١ - وتتشابه معايير السلوك والتزاهة الأساسية المطلوبة من مختلف فئات أفراد حفظ السلام - المحددة في النظامين الأساسي والإداري لموظفي المنظمة وفي وثيقتي القواعد العشر ونحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة - نظرا لأنها جميعا مستمدة من المبادئ المقررة في الفقرة ٣ من المادة ١٠١ من الميثاق التي تشترط على مسؤولي الأمم المتحدة أرفع معايير التزاهة. بيد أن تلك الوثائق تتسم بطابع العموم؛ فهي لا تقدم تعليمات محددة بشأن أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي المحظورة بصفة محددة. وتسند نشرة عام ٢٠٠٣ تلك الثغرة بتحديد لها لقواعد الحظر التفصيلية المذكورة. وقد كانت هذه النشرة موضع ترحيب من جانب اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (اللجنة الخاصة)^(٤) والجمعية العامة،

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة ٥٨، الملحق رقم ١٩ (A/58/19)، الفقرة ١١٥.

في قرارها ٣١٥/٥٨، المؤرخ ١ تموز/يوليه ٢٠٠٤، بيد أنه لا بد من الإشارة إلى أن النشرة لا تسري تلقائياً إلا على موظفي الأمم المتحدة.

٢٢ - ومن ثم، فهناك طائفة واسعة من الأحكام المتعلقة بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي صيغت في أوقات مختلفة وتباين درجة مفعولها القانوني، والتي تنطبق على فئات مختلفة من فئات أفراد حفظ السلام. وحسب المشار إليه أعلاه، فإن قواعد الحظر المحددة في نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣ غير ملزمة قطعاً إلا للموظفي الأمم المتحدة. ويوافق أفراد الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون على الالتزام بالتوجيهات التي أصبحت منذ منتصف عام ٢٠٠٤ تقريباً تضم موجزاً لقواعد الحظر هذه. أما وضع الأفراد العسكريين التابعين للوحدات فهو ليس واضحاً. إذ لا يمكن إلزام الأفراد العسكريين التابعين للوحدات بقواعد ما إلا بموافقة البلد المعني المساهم بقوات وعن طريق ما يتخذه هذا البلد من إجراءات.

التوصيات

فرض معايير موحدة وملزمة

٢٣ - ينبغي أن تكون قواعد الحظر التي تفرض على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي بالنسبة لجميع فئات أفراد حفظ السلام هي تلك الواردة في نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣.

٢٤ - ويوصى بأن تقدم اللجنة الخاصة توصية إلى الجمعية العامة بأن يلتزم جميع الأفراد المدنيين والعسكريين الذين تعينهم الأمم المتحدة أو تتعاقد معهم بالمعايير المنصوص عليها في نشرة عام ٢٠٠٣، وبأن تدرج في عقود أو كتب تعيين جميع أفراد حفظ السلام الذين يعينهم الأمين العام عبارات مناسبة تكون ملزمة لهم. وينبغي تنقيح "التعهد" الذي يوقعه كل من أفراد الشرطة المدنية ومن المراقبين العسكريين، بحيث يشمل تحديداً على المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣، وينبغي أن يشترط التقييد بهذه المعايير. كما ينبغي أن ترد هذه المعايير في شروط تعيين متطوعي الأمم المتحدة، وأن يشترط على جميع المتطوعين توقيع إقرار عند تعيينهم في بعثة من البعثات بأنهم سوف يمتثلون لهذه المعايير كجزء من شروط تعيينهم. ولا بد أن يقر خطياً الأفراد من جميع الفئات المشار إليها أعلاه بأنهم يفهمون أن مخالفة قواعد الحظر هذه سوف يؤدي إلى إنهاء مهمتهم بالأمم المتحدة على الفور.

٢٥ - أما فيما يتعلق بالأفراد العسكريين التابعين للوحدات، فيوصى بأن تقدم اللجنة الخاصة توصية إلى الجمعية العامة بأن تعتمد الجمعية المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣ بوصفها معايير موحدة للسلوك بالنسبة لجميع الأفراد العسكريين التابعين للوحدات الوطنية

الذين يخدمون بعمليات حفظ السلام. ويوصى بأن تقرر الجمعية العامة أن تدرج هذه المعايير في مذكرات التفاهم النموذجية المبرمة بين الأمم المتحدة والبلدان المساهمة بقوات وبأن تشترط مذكرة التفاهم النموذجية على البلدان المساهمة بقوات أن تصدر هذه المعايير في شكل ملزم لأفراد وحداتها. ويوصى بأن تسعى إدارة عمليات حفظ السلام إلى تعديل جميع مذكرات التفاهم القائمة بحيث تشتمل على هذه الأحكام.

إصدار المعايير في شكل مناسب

٢٦ - لا تقتضي استراتيجية مكافحة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي الفعالة مجرد وضوح فحوى القواعد الملزمة، وإنما أيضا سهولة اطلاع جميع أفراد حفظ السلام على هذه القواعد. وتقوم الأمم المتحدة بنشر وثيقتي القواعد العشر ونحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة في شكل بطاقات باللغات الرسمية للأمم المتحدة فقط. ويوصى بأن يصدر الأمين العام نشرة عام ٢٠٠٣ على بطاقات كذلك. كما يوصى بأن تطلب اللجنة الخاصة إلى الأمين العام والبلدان المساهمة بقوات التعاون في نشر هذه المعايير وقواعد الحظر المحددة المفروضة على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي باللغات التي ينطق بها أفراد الوحدات. ويوصى بأن يوفر البلد المعني المساهم بقوات الترجمة اللازمة للمعايير إلى اللغات التي تستخدمها وحداته، وأن ترتب الأمم المتحدة لطبعها على بطاقات على نفقة البعثة المعنية.

موجز للتوصيات

٢٧ - ينبغي للجمعية العامة أن تكرر الإعراب عن موافقتها على المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣ وأن تجعلها سارية على جميع فئات أفراد حفظ السلام دون استثناء. وينبغي لها أيضا أن تطلب إلى الأمين العام أن يكفل التزام جميع الموظفين المدنيين بهذه المعايير. وفضلا عن ذلك، ينبغي للجمعية أن تقرر إدراج هذه المعايير، والمعايير الواردة في وثيقتي القواعد العشر ونحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة، في مذكرة التفاهم النموذجية، وأن تتعهد البلدان المساهمة بقوات بإصدار هذه المعايير في شكل ملزم لأفرادها. وينبغي أن يتعاون الأمين العام والبلدان المساهمة بقوات في إصدار المعايير المنصوص عليها في نشرة عام ٢٠٠٣، وتلك الواردة في وثيقتي القواعد العشر ونحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة، في شكل بطاقات ملائمة تناح لأفراد ذلك البلد باللغات التي ينطقون بها، وذلك بأن يوفر البلد المعني الترجمة وتقوم البعثة بالترتيب لنشر البطاقات على نفقتها.

ثالثاً - التحقيق

المشكلة

٢٨ - لا بد من معاقبة من يخالف معايير الأمم المتحدة. ولكن من المهم على نفس الغرار مراعاة أن الادعاء لا يثبت الجرم. وكثيراً ما تشكو البلدان المساهمة بقوات من أن آليات التحقيق الموجودة حالياً لدى إدارة عمليات حفظ السلام (وهي "التحقيق الأولي" الذي يشكل أول رد للبعثة في حالة الإبلاغ عن وقوع سوء سلوك، ومجلس التحقيق الذي ينعقد بعد ذلك) لا تشدد على ضرورة افتراض أن الأفراد الذين يجري التحقيق معهم قد تصرفوا بالشكل اللائق. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تشكو البلدان المساهمة بقوات من أن الأدلة التي تجمع من خلال مجلس التحقيق التابع للبعثة ومن خلال التحقيقات الأولية التي تسبق ذلك إما غير كافية بموجب قوانينها الوطنية للاستخدام فيما بعد في دعاوى قضائية أو دعاوى أمام المحاكم العسكرية، أو لم يجر جمعها بالصورة التي تقتضيها قوانينها. وفي كثير من الأحيان، لا يحصل البلد المعني المساهم بقوات حتى على الوثائق الكاملة لمجلس التحقيق بسبب سياسة الأمم المتحدة التي تقضي بعدم الإفراج عن وثائق يمكن أن تستخدمها أطراف ثالثة في مطالبات ضد المنظمة. ومن ثم، فلا عجب أن تعزف البلدان المساهمة بقوات في أحيان كثيرة عن اتخاذ إجراءات بناء على الإجراءات التي تتخذها المنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعثات حفظ السلام لا يتوافر لديها بشكل اعتيادي موظفون من الخبراء يساعدها في إجراء التحقيقات، كما لا تتاح لها خدمات خبير من خبراء الادعاء في البلد المعني المساهم بقوات يمكنه إسداء النصح لها بشأن الشروط المطلوبة في ذلك البلد لأي إجراءات لاحقة.

٢٩ - وتتفاقم هذه الصعوبات بفعل وجود ازدواج إلى حد ما فيما يبدو بين التحقيقات الأولية وعمل مجلس التحقيق، حسبما يرد في التوجيهات الخاصة بالمسائل التأديبية المتعلقة بضباط الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين. ويجري التحقيق الأولي لإثبات الوقائع. فإذا ظهر أنه يشير إلى وجود أساس متين لما أبلغ عنه من وقوع سوء سلوك جسيم، يقوم رئيس البعثة بتشكيل مجلس للتحقيق. ويهدف مجلس التحقيق إلى إثبات الوقائع وتحديد أسباب الواقعة قيد النظر والمسؤولين عنها، ويجوز له أيضاً أن يقدم توصيات بشأن الإجراءات الإدارية المناسبة، بما في ذلك الإعادة إلى الوطن. وتنص التوجيهات أيضاً على أن مجلس التحقيق هو أداة إدارية لمساعدة رئيس البعثة في تصريف مسؤولياته. والإجراءات التي تستخدم مع أفراد الشرطة والمراقبين العسكريين واحدة.

٣٠ - ويستخدم التحقيق الأولي أيضاً مع موظفي الأمم المتحدة. وينص الأمر الإداري المعنون: التدابير والإجراءات التأديبية المنقحة، على أنه إذا ظهر أن التحقيق الأولي يشير إلى

وجود أساس متين لما أبلغ عنه من وقوع سوء سلوك جسيم، تحال المسألة إلى الأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية الذي يبت في أمر توجيه الاتهام إلى الموظف الذي وقع منه سوء السلوك من عدمه. ولذا فمن الواضح أن نوعية التحقيق الأولي لها أيضاً أهمية بالغة بالنسبة لحالات تأديب الموظفين.

التوصيات

آلية تحقيق فنية

٣١ - لا يوجد فيما يبدو سبب لضرورة أن يجري تحقيقان على مستوى البعثة من أجل إثبات الوقائع. فالأمر الحيوي هو أن يجري التحقيق إحصائيون فنيون تتوافر لديهم في الحالات المناسبة، وبخاصة الحالات التي يوجد ما يشير إلى أنها تنطوي على نشاط إجرامي، إمكانية الاستعانة بالوسائل العملية الحديثة لتحديد الهوية، من قبيل أخذ البصمات، وتحليل الأنسجة، وفحوص الدم والحمض الخلوي الصبغي. فهذه الأساليب فعالة التكلفة ويمكن أن تساعد في تنفيذ الاتهامات الباطلة وكذلك في إثبات الجرم. ويمكن لرئيس البعثة أن يخلص من التقرير الفني إلى ما يلزم من استنتاجات إدارية، ومن المرجح أن يمكن توخي السرية في تقييم الأدلة التي يجمعها فنيون، كما يمكن أن تكون تلك الأدلة أكثر فائدة في المراحل المقبلة من العملية، سواء كانت تأديبية أو تتعلق بالمحاكم العسكرية أو الإجراءات الجنائية. ويمكن بطبيعة الحال في القضايا الواضحة، حيثما يجري على سبيل المثال الاعتراف بالجرم أو إثباته من خلال عدد من الشهود المستقلين، أن تستمر التحقيقات بواسطة أفراد البعثة المعنية.

٣٢ - ومن ثم، يوصى في حالات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، بل وفي الحالات الأخرى من سوء السلوك الذي يتسم بنفس الطابع من الجسامة أو حيثما يلزم الاستعانة بأساليب معقدة في التحقيقات، بأن ينشئ الأمين العام كياناً فنياً دائماً للتحقيقات يشارك إدارة عمليات حفظ السلام جزءاً من آليتها الإدارية ولكنه يظل مستقلاً تماماً عن هياكل القيادة في الإدارة وفي البعثات. وتحل آلية التحقيق عن طريق إدارة عمليات حفظ السلام محل التحقيق الأولي ومجلس التحقيق. وبرغم استقلال آلية التحقيق هذه عن البعثات، فلا بد أن تتاح لها على سبيل الأولوية السلطة اللازمة لمباشرة ولايتها في منطقة البعثة. وبمعنى آخر، لا بد للبعثة المعنية أن تبدي التعاون الكامل بشأن التحقيق وأن تكون مرافقها متاحة لتهيئة ما يلزم لسير التحقيقات على نحو فعال. ويمكن أن تكون هذه الآلية إقليمية، إذ أن توفير هذه الإمكانيات في كل بعثة أمر غير فعال التكلفة، أو حتى ممكن من الوجهة العملية. وضمناً لاستقلال آلية التحقيق هذه عن الجهات التي تحقق معها، ينبغي لها أن تكون مسؤولة أمام الأمين العام أو نائبة الأمين العام، مع إرسال نسخة من كل تقرير إلى وكيل الأمين العام

لعمليات حفظ السلام ولرئيس البعثة المعنية للعلم. ولا بد أن تتوافر لها على وجه التحديد إمكانية الاستعانة بأخصائيين فنيين متمرسين في التحقيق بشأن الجرائم الجنسية، وبخاصة تلك التي تتعلق بالأطفال. ولا بد أن يكون لها الاستعانة بخبراء قادرين على إسداء المشورة فيما يتصل بشروط الأدلة ومعايير الإثبات اللازمة للمرحلة المقبلة من العملية، سواء كان الأشخاص الذين يجري التحقيق معهم من الموظفين أو الشرطة المدنية أو المراقبين العسكريين أو أفراد الوحدات العسكرية. وفي الحالات التي يتعذر فيها التعرف بصورة أكيدة على المتهمين، لا بد وأن تتوافر لهذه الآلية إمكانية الاستعانة بوسائل الطب الشرعي الحديثة لتحديد الهوية. ومن شأن هذا الإصلاح أن يساعد في كفالة أن يتمكن من توجه إليهم التهم دون حق من إثبات براءتهم، وفي إثبات الجرم على من يستحقون التهم المنسوبة إليهم. كما يمكن لهذه الطريقة أن تكفل عدم اضطلاع أشخاص من "الهواة المتحمسين" بالتحقيقات المعقدة والحساسية التي تتعلق بادعاءات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وسوف يستخدم أسلوب التحقيق عن طريق إدارة عمليات حفظ السلام مع جميع فئات الأفراد.

٣٣ - ومن الأهمية بمكان أن يشارك البلد المعني المساهم بقوات فيما يجري من تحقيقات بشأن الادعاء على أحد أفراد وحدته بالتورط في أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي أو ارتكاب جرائم على نفس الدرجة من الخطورة. فهذه المشاركة ستكفل إمكانية إطلاع البلد المعني على جميع الوثائق والأدلة، مما سيكفل بدوره اتسام العملية بالشفافية في نظر البلد المعني. وسوف يوجد هذا الثقة في أنه سلامة تقييم الادعاءات على نحو سليم. والأهم من ذلك هو أن مشاركة البلد المعني على مستوى الخبراء سوف تساعد في كفالة جمع الأدلة بشكل يتماشى مع قوانين ذلك البلد حتى يمكن له فيما بعد استخدام الأدلة في اتخاذ إجراءات ضد الفرد المعني التابع لوحده. وبالتالي، فمن المهم للغاية أن تأتي مشاركة البلدان المساهمة بقوات من خلال أحد المحامين العسكريين، ويفضل أن يكون مدعياً عسكرياً، لديه معرفة متخصصة بمتطلبات القوانين العسكرية في الدولة المعنية، ويعلم المواد المطلوبة لاتخاذ إجراءات لاحقة، ويكفل أن يساعد التحقيق في اتخاذ إجراءات لاحقة بموجب القوانين الوطنية، بدلا من أن يعرقل تلك الإجراءات. ومن ثم، يوصى بأن تقدم اللجنة الخاصة إلى الجمعية العامة توصية بأن تشتمل مذكرة التفاهم النموذجية على بند يقتضي من كل بلد من البلدان المساهمة بقوات تسمية مدع عسكري، يكون مهيباً في خلال فترة وجيزه من إخطاره للسفر على نفقة البعثة المعنية، للمشاركة في أي تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام بشأن الادعاء على أحد أفراد وحدة البلد المعني بالتورط في أعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي أو ارتكاب جرائم على نفس الدرجة من الخطورة.

٣٤ - كما يوصى بأن يشترط في مذكرة التفاهم النموذجية على البلد المعني المساهم بقوات أن يقدم إلى التحقيق الذي تجريه إدارة عمليات حفظ السلام أي معلومات تكون الوحدة قد جمعتها بناء على تحقيقاتها الخاصة في إحدى الوقائع. وللتعاون بين الوحدة والبعثة أهمية بالغة إذا أريد القضاء على مشكلة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي.

إمكانية الاستعانة بالمحاكم العسكرية في الموقع

٣٥ - توفر المحاكم العسكرية التي تشكل في الموقع للفصل في الجرائم الخطيرة ذات الطابع الجنائي إمكانية الاتصال بالشهود والاطلاع على الأدلة مباشرة في منطقة البعثة. ومن شأن هذه المحكمة أن تظهر للمجتمعات المحلية أن أفراد الوحدات العسكرية لا يمكنهم الإفلات من العقاب على ما يرتكبونه من أعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وبطبيعة الحال، يقتضي تشكيل محكمة عسكرية في الدولة المضيفة الحصول على إذن منها بذلك، بيد أن هذا الإذن يرد ضمناً في الفقرة ٤٧ (ب) من الاتفاق النموذجي لمركز القوات، الذي ينص على أن يخضع الأفراد العسكريون التابعون للعنصر العسكري بإحدى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام للولاية الخالصة للدول المساهمة فيما يتعلق بأي جرائم جنائية يرتكبونها في الدولة المضيفة. ومن ثم، ينبغي لجميع البلدان المساهمة بقوات أن تشكل محاكم عسكرية في الموقع. أما البلدان المساهمة بقوات التي لا تسمح تشريعاتها بتشكيل تلك المحاكم، وإن كانت لا تزال ملتزمة بالمشاركة في عمليات حفظ السلام، فينبغي لها أن تنظر في إصلاح التشريعات ذات الصلة^(٥).

موجز التوصيات

٣٦ - يوصى بأن تأذن الجمعية العامة بإنشاء كيان فني للتحقيقات من أجل التحقيق في الادعاءات التي توجه ضد جميع فئات أفراد حفظ السلام بشأن ارتكاب أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي وسوء السلوك المتسم بنفس الدرجة من الجسامة. ولا بد وأن يعمل بمهنية التحقيق هذه خبراء متمرسون في التحقيق بشأن الجرائم الجنسية، وبخاصة الجرائم المتعلقة بالأطفال. ويجب أن تتوافر لديها إمكانية الاستعانة بوسائل الطب الشرعي الحديثة المستخدمة في تحديد الهوية. وفضلاً عن ذلك، لا بد أن تكون هذه الهيئة مستقلة

(٥) أشار الأمين العام منذ نحو ٥٠ عاماً إلى العيوب التي تنجم عن عدم إمكان تشكيل محاكم عسكرية في الموقع، وذلك في الفقرة ١٣٧ من تقريره المعنون "قوة الطوارئ التابعة للأمم المتحدة: دراسة أوجزة للخبرة المستمدة من تجربة إنشاء القوة وعملها" (A/3943، المؤرخة ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٨).

عن البعثات ويمكن أن تكون إقليمية. ويوصى بأن يشارك البلد المعني المساهم بقوات ضمن الأعضاء المسؤولين عن أي قضية تتعلق بقواته وأن تكون تلك المشاركة عن طريق خبير بالقوانين العسكرية، ويفضل أن يكون من المدعين العسكريين، وأن تجري تسمية هذا الخبير في مذكرة التفاهم وأن يسافر إلى موقع التحقيق على نفقة الأمم المتحدة لكفالة جمع الأدلة على نحو يمكن معه استخدامها في أي محكمة عسكرية تشكل لاحقاً أو أي إجراءات قضائية وطنية تتخذ فيما بعد. ويوصى بأن تقوم البلدان المساهمة بقوات بتشكيل محاكم عسكرية في الموقع، أما البلدان المساهمة بقوات التي لا تسمح تشريعاً بتشكيل تلك المحاكم، فينبغي لها أن تنظر في إصلاح تشريعها.

رابعاً - مساءلة المنظمة والمديرين والقادة

المشكلة

٣٧ - يوجد تصور له ما يبرره بعدم تحميل المنظمة أو مديرها المدنيين وقادتها العسكريين مسؤولية بذل جهود حسنة النية لمعالجة مشكلة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في عمليات حفظ السلام. ولا بد من أن يتغير هذا.

توصيات

مساءلة المنظمة

٣٨ - تسأل الأمم المتحدة في نهاية المطاف عن عمليات حفظ السلام التي تقوم بها. ومن ثم يتوجب على المنظمة أن تحاول التقليل إلى أدنى حد من حالات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في بعثات حفظ السلام التابعة لها.

تدابير أساسية

٣٩ - لا بد في المقام الأول أن يكفل المديرين والقادة، بالقدوة التي يقدمونها ومن خلال التوعية، أن يكون جميع الأفراد الخاضعين لإشرافهم على إدراك بأن الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، حسب تعريفهما في نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣، يشكلان إساءة غير مقبولة للسكان المحليين ولن تتسامح المنظمة بشأنهما. ولكن توفير القدوة والتوعية لا يكفي. فلا بد أن تنظم إدارة عمليات حفظ السلام تدريباً مكثفاً لأفراد حفظ السلام على معايير السلوك المطلوبة، وبصفة خاصة على قواعد الحظر التفصيلية الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣، سواء لدى وصولهم إلى البعثة أو أثناء اضطلاعهم بمهامهم هناك. وينبغي أن يحضر المديرين والقادة افتتاح هذه الدورات التدريبية تأكيداً للأهمية التي تعلقها المنظمة على القضاء على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وينبغي أن تلزم مذكرات التفاهم البلدان

المساهمة بقوات بضممان إدراك قادة الوحدات لمسؤوليتهم عن كفالة حضور وتلقي وحداتهم هذا التدريب قبل نشرها.

٤٠ - ويتمثل المطلب الأساسي الثاني في وضع برنامج إرشادي للمجتمع المحلي يشرح سياسة المنظمة في مناهضة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي ويوفر آليات فعالة تمكن الأشخاص من تقديم الشكاوى في جو من السرية. ويجب من خلال هذه الحملة الإرشادية أن يكون من الواضح أن الانتقام من مقدمي الشكاوى لن يلقى أي تسامح. وقد أرسلت إدارة عمليات حفظ السلام معلومات أساسية إلى البعثات عن كيفية إنشاء هذه البرامج. وينبغي إتاحة فترة محددة للبعثات، ولتكن ستة أشهر، تعد فيها هذه البرامج وتنفذها.

٤١ - وثالثاً لا بد أن تعد إدارة عمليات حفظ السلام نظاماً لجمع البيانات وإدارتها لا يقتصر على تتبع الادعاءات وإنما يتتبع أيضاً ردود البعثات على تلك الادعاءات، وأن تفرض على البعثات تنفيذ هذا النظام. ويجب أن تكون لدى كبار مديري إدارة عمليات حفظ السلام القدرة على معرفة الحالة في جميع البعثات في أي وقت من الأوقات، سواء من حيث عدد الادعاءات بارتكاب الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي أو حالة التحقيقات في هذه الادعاءات، بما في ذلك نوع إجراءات المتابعة المتخذة على وجه التحديد في كل وقت من الأوقات. ومن شأن قاعدة البيانات هذه أيضاً أن تشكل أداة إدارية تفيد في كفالة عدم إعادة استخدام المدنيين. وينبغي أن يصدر الأمين العام تعليماته لإدارة عمليات حفظ السلام بتطبيق هذا النظام في غضون ستة أشهر.

٤٢ - أما المطلب الأساسي الرابع فهو تنفيذ هذه التدابير بواسطة بضعة موظفين في المقر وفي بعثات حفظ السلام يكرسون لذلك الغرض. وأتوه بإنشاء إدارة عمليات حفظ السلام وظائف لضباط متفرغين مسؤولين عن سلوك الأفراد في عمليات حفظ السلام في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار وهايتي. وأشجع على تطوير هذه العملية. كما أوصي بتوفير قدرات في المقر تركز للتصدي لحالات سوء السلوك، بما فيها الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، التي يتورط فيها الأفراد العسكريون وأفراد الشرطة المدنية والمدنيون، ولتوفير المشورة الفورية للبعثات، وكفالة تطبيق إجراءات تأديبية متسقة، وتقديم التوجيه وإسداء المشورة لجميع فئات الأفراد المدنيين والعسكريين، وتقديم التوصيات بغرض إجراء تغييرات في السياسة على ضوء الخبرات المكتسبة.

٤٣ - ويتمثل المطلب الأساسي الخامس في زيادة نسبة أفراد حفظ السلام الإناث، الأمر الذي من شأنه أن ييسر مهمة البعثة من حيث الاتصال المجدي بالفئات الضعيفة والمنظمات غير الحكومية في المجتمع المحلي ضمن الجهود التي تبذلها البعثة للقضاء على الاستغلال الجنسي

والاعتداء الجنسي^(٦). إذ أن الضحايا ومن يتحدثون باسمهم يغلب أن يكونوا من الإناث، وسيسهل وجود محاورات إناث، خاصة في الوظائف العليا، الجهود المبذولة للتشجيع على الإبلاغ عن الإساءات، وهي أول خطوة نحو القضاء عليها. وأخيراً، سوف يساعد وجود مزيد من النساء في البعثات، خاصة في الوظائف العليا، في تهيئة بيئة تثنى عن أعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، خاصة تلك الموجهة ضد السكان المحليين.

٤٤ - وتحظر معايير السلوك الخاصة بالأمم المتحدة ممارسة الجنس مع البغايا، وهي أيسر سبل النشاط الجنسي المتاحة لأفراد الوحدات بصفة خاصة^(٧). وفي الوقت ذاته، يجري تزويد الجنود بالرفالات أو إتاحتها لهم كجزء من برنامج مشترك بين إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وقد يولد هذا انطباعاً، على الأقل في أذهان بعض أفراد حفظ السلام، بوجود سياسة رسمية تتمثل في "الرفض المطلق" لهذه الأمور، جنباً إلى جنب مع سياسة غير رسمية مناقضة لذلك. ولتفادي هذا الاضطراب فيما يوجه من رسائل، أقترح أن يوضح التدريب المقدم للتوعية بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أشكال الحظر المحددة في نشرة عام ٢٠٠٣، وأن يشدد على أن أي تعديلات سوف يعاقب عليها بشدة. ويمكن في إطار هذا التدريب بيان أن الرفالات يجري توزيعها ضمن تدبير إنقاذ الأرواح، وذلك منعا لانتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

٤٥ - ويجب أن يدرك المديرين أنه لا يمكن تجاهل الادعاءات غير المحددة بارتكاب الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. فقد تكون هذه الادعاءات إنذاراً مبكراً بوجود إساءة فعلية. ويجب تسجيل هذه الادعاءات وتمحيصها. ورغم أن مثل هذه الادعاءات قد لا تبرر اتخاذ إجراء ضد فرد معين، فقد تكون مؤشراً على وجود مشكلة تقتضي استجابة من

(٦) يشار في الوثيقة المعنونة بمجموعة موارد عمليات حفظ السلام المتعلقة بنوع الجنس (Gender Resource Package for Peacekeeping Operations) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.04.IV.6) إلى أن النساء كن، في آذار/مارس ٢٠٠٤، يشكلن ما نسبته ١٦ في المائة من كبار موظفي حفظ السلام المدنيين (مد-١ وما فوقها)؛ و ٢٦ في المائة من موظفي حفظ السلام من الفئة الفنية، و ٢٤ في المائة من أفراد حفظ السلام من فئة الخدمة العامة؛ وأنهن، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، كن يشكلن ما نسبته ١,٥ في المائة من الأفراد العسكريين؛ وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، كن يشكلن ما نسبته ٤ في المائة من الشرطة المدنية.

(٧) في كثير من الأحيان يقيم موظفو وخبراء الأمم المتحدة الموفدين في مهمة في منازل خاصة، وكثيراً ما تكون العلاقات الجنسية غير اللائقة مع السكان المحليين أقل ظهوراً للعيان.

المديرين؛ عن طريق مثلاً إعادة تدريب فئات معينة أو إصدار تحذير من مخالفة نشرة عام ٢٠٠٣.

٤٦ - وأخيراً، ينبغي تشجيع البلدان المساهمة بقوات على إيفاد وحدات نظامية إلى بعثات حفظ السلام، بدلاً من تجميع وحدات من مختلف الوحدات الوطنية القائمة. فالانضباط والتماسك أفضل في الوحدات النظامية منهما في الوحدات المجمعة، كما يزداد احتمال معرفة القائد وضباط الوحدة المعنية بمواطن القوة والضعف في أفرادهم، ومن ثم يكونون أقدر على المحافظة على الانضباط الصارم.

تدابير خاصة ببعثات محددة

٤٧ - يجب أن تتخذ كل بعثة التدابير الملائمة للأوضاع المحددة في البعثة المعنية، وخاصة في حالة وجود ادعاءات عديدة بارتكاب استغلال جنسي واعتداء جنسي. فقد يلزم، على سبيل المثال، أن تفرض بعض البعثات حالات لحظر التجول وأن تحدد بعض المناطق المحظورة وتقوم بدوريات في تلك المناطق وتكفل عدم السماح للمدنيين غير المأذون لهم بدخول المخيمات العسكرية. وقد يكون من الضروري لبعثات أخرى أن تستعيز بدوريات متنقلة عن مواقع الحراسة الثابتة الكائنة في المناطق السكنية. وقد يلزم في بعض المناطق مطالبة القوات بارتداء الزي الرسمي في جميع الأوقات أو بالبقاء في الثكنات خارج نوبات عملهم. وسوف يلزم مطالبة قادة الوحدات بكفالة أمن أماكن إقامة القوات والمراقبة الدقيقة للدخول والخروج. ويجب فرض عقوبات على مخالفة هذه القواعد.

٤٨ - وقد يكون من الملائم في بعض الحالات أن يشترط أن يكون عنصر الشرطة العسكرية في البعثة مكوناً من أفراد من أحد البلدان المساهمة بقوات غير البلد الذي تخضع قواته لمراقبة الشرطة لكفالة حياد القوات في قيامها بواجبات الشرطة. وعلى أي حال، ينبغي ألا يشترك عنصر الشرطة العسكرية المذكور في أماكن الإقامة مع الوحدات التي سيتولى أعمال الشرطة والمراقبة فيها.

٤٩ - بل قد يكون من الضروري في المناطق المعرضة لخطر شديد أن يلتزم رئيس البعثة من الأمين العام الإذن بوضع معايير تفوق في صرامتها المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣، كتحريم جميع العلاقات الجنسية مع السكان المحليين في منطقة البعثة كلها أو في جزء منها. ويمكن النظر إلى ذلك بوصفه تدبيراً إضافياً للحماية من أجل صيانة سمعة ومصداقية البعثة وقدرتها الفعلية وفي نظر السكان المحليين على تنفيذ ولايتها بتزاهة وحماية السكان المحليين المعرضين بشدة للاستغلال والإيذاء.

تدابير لتحسين أوضاع الخدمة

٥٠ - يمكن للخدمة في منطقة شديدة التوتر مع ضالة فرصة الحصول على إجازات للاستجمام أن تسهم في انحراف السلوك. ويلزم أخذ هذه العوامل بعين الاعتبار. فعلى سبيل المثال، يلزم بعض المرونة في القواعد الصارمة المعمول بها لحصول الموظفين على فترات للراحة والاستجمام بعيداً عن منطقة البعثة. وفي بعض مناطق حفظ السلام، المصنفة على أنها مراكز عمل غير عائلية، تأذن الصناديق والبرامج بوجود أفراد الأسرة. ويبدو أن تصنيف البعثات على أنها غير عائلية يرتبط في بعض الأحيان باعتبارات مالية أكثر منها أمنية. وإذا كانت تكلفة تحويل بعض البعثات إلى أماكن عمل عائلية مرتفعة، يمكن النظر على الأقل في الإذن بزيارات الأسر في أقرب الأماكن المأمونة. إضافة إلى ذلك، ينبغي أن يوجد بالبعثات موظفون للرعاية ومستشارون للموظفين لمساعدة الموظفين على التكيف مع حياة البعثات.

٥١ - ومن الاستراتيجيات الرئيسية التي يستخدمها بعض قادة الوحدات للمحافظة على السلوك اللائق إبقاء أفراد الوحدة مشغولين خارج أوقات العمل. وتلقى البلدان المساهمة بقوات حالياً ٨ دولارات من دولارات الولايات المتحدة عن كل جندي في الشهر لأغراض "رفاه القوات". بيد أن استخدام أموال الرفاه هذه يخضع للتقدير الشخصي وقد لاحظت خلال زيارتي لبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية أن أموال الرفاه لا تحول دائماً إلى خدمات لرفاه أفراد الوحدة في الميدان. وأوصي لذلك بأن تنشئ الأمم المتحدة مواقع ترويجية ثابتة داخل منطقة البعثة أو بالقرب منها لتتيح لأفراد الوحدة الراحة والاستجمام خلال فترات خدمتهم. ويمكن أن تتألف هذه المواقع من هياكل منخفضة التكلفة كالخيام ومرافق ترويجية من قبيل مساحات للألعاب الرياضية، ومرافق لزيارة الإنترنت بالهاتف، وخطوط هاتفية مدعومة لتيسير الاتصال بالأسرة والأصدقاء. وفي المناطق البالغة المشقة، حيث يتعذر إتاحة هذه المرافق الترويجية، يمكن الاستعانة بوسائل النقل التابعة للبعثة (كالطائرات مثلاً) في تيسير نقل أفراد الوحدة إلى تلك المواقع. وفي أثناء وجود أفراد الوحدات في هذه المواقع، يظلون خاضعين لقيادة ومراقبة ضباطهم. وأود أن أوصي بالإذن بهذه التدابير المنخفضة التكلفة، على الأقل لفترة تجريبية، وأن تتحمل المنظمة التكلفة كجزء من نفقات البعثات. وإذا كان التكاليف أكبر المتوقع، يمكن إجراء بعض التعديل على مبالغ الرفاه التي تدفع حالياً للبلدان المساهمة بقوات لتغطية تكلفة المرافق الترويجية التي توفرها البعثة.

مساعدة الضحايا

٥٢ - لا يوجد لدى عمليات حفظ السلام في العادة الموارد أو الولاية اللازمة لتقديم المساعدة الشاملة لضحايا الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. بيد أن هناك الكثير الذي يمكن عمله بجد أدنى من النفقات. فالمنظمة يتعين عليها من الوجهة الأخلاقية أن تقدم بعض المساعدات الطارئة والعملية للضحايا الذين يتقدمون بادعاءات ضد أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة. وينبغي النظر إلى هذه المساعدة باعتبارها من النفقات العارضة المترتبة على مسؤولية المنظمة العامة عن سير عملية حفظ السلام.

٥٣ - ومن الضروري تقديم العلاج الطبي الأساسي الخاص بالإسعافات الأولية للمدعين بالضرر، أو إحالتهم إلى المنظمات الإنسانية التي تقدم هذه الخدمات. وفي أثناء تقديم هذا العلاج الأساسي، يمكن محاولة الحصول على أدلة الطب الشرعي لتحديد الجاني ومحاسبته.

٥٤ - ويلزم التنسيق على نحو أفضل مع وكالات الإغاثة لكفالة قيام المنظمات الإنسانية بتزويد الضحايا بالدعم اللازم لأغراض المتابعة، بما في ذلك المساعدة النفسية-الاجتماعية. وهذا أمر ضروري بصفة خاصة في حالة الضحايا الأطفال. ويقترح أن تقيم كل بعثة من بعثات حفظ السلام صلات رسمية مع وكالات الإغاثة التي لديها القدرة على توفير هذه المساعدة. علاوة على ذلك، يلزم أيضا تقديم المشورة الأساسية للمدعين بالضرر. فعلى سبيل المثال، ينبغي في حالة وجود نظام قانوني عامل أن تحيل عملية حفظ السلام الضحايا إلى المنظمات التي قد تمكنهم من التماس سبل الانتصاف المدني أو الجنائي من المدعى جرمهم.

٥٥ - كما أن من الأهمية بمكان أن يتلقى من المدعين بالضرر الرد بشكل ما على شكاوهم المقدمة إلى البعثة. وفي نهاية تحقيقات البعثة، ينبغي إبلاغ أولئك الأشخاص، بشكل عام، بالإجراء المتخذ نتيجة للشكوى ونتيجة تحقيقات البعثة. ومن شأن هذه المعلومات أن تؤكد للضحايا، وللسكان المضيفين للبعثة، أن الأمم المتحدة والبلدان المساهمة بقوات والمساهمة بأفراد الشرطة لا تتسامح بشأن الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، وتأخذ الشكاوى مأخذ الجد، وتحقق فيها، وهي تتخذ الإجراءات ضد المدعى جرمهم.

٥٦ - وينبغي للأمم المتحدة أن تنشئ صندوقا استثماريا للضحايا من أجل تقديم المساعدة لضحايا الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي من جانب أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة. ويمكن تشجيع الموظفين على التبرع لهذا الصندوق كل عام. ولكن من الأهمية بمكان أن تكون إجراءات الصندوق الاستثماري للضحايا مبسطة، لكي يمكن صرف المبالغ المطلوبة بسرعة.

مسائلة المديرين والقادة

٥٧ - يقر الأمين العام في الفرع ٤-١ من نشرته الصادرة في عام ٢٠٠٣ بالأهمية الحاسمة للمديرين، وذلك بجعلهم مسؤولين عن تهيئة مناخ يحول دون ارتكاب الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي والمحافظة على هذا المناخ. وتحملهم النشرة أيضا مسؤولية اتخاذ التدابير المناسبة ضد الجناة في الحالات التي تتوافر فيها أسباب للاعتقاد بأنه قد تم حرق أي من المعايير الواردة فيها. فالمديرون يحددون المناخ العام، ويشكلون قدوة لمن هم تحت إشرافهم. وكما هو معترف به في أوساط العسكريين، فليس لدى الجنود من الجودة إلا بقدر جودة قائدهم. ويجب أن يكون المديرون، سواء مدنيون أو من الشرطة المدنية أو عسكريون، في طليعة الجهود المبذولة لمكافحة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ويجب أن يخضعوا للمساءلة الدقيقة على اضطلاعهم بهذا الدور.

٥٨ - ولا يمكن النظر إلى المسائلة من زاوية سلبية. فهي جزء لا يتجزأ من الإدارة والقيادة. والمديرون الذين يبذلون جهودا بنية حسنة لمعالجة مسألة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي يجب مكافأهم بمنحهم العلامات المناسبة ضمن آليات تقييم الأداء المستخدمة في تقدير مدى صلاحيتهم للترقية. ولكن لا يمكن الربط بين الأداء الإداري الجيد في التصدي للاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي وبين عدد الادعاءات المبلغ عنها لأن إنشاء بعض آليات الإبلاغ والتوعية التي أدعو لها أعلاه قد يؤدي، على الأجل القصير إلى زيادة عدد بلاغات الإيذاء حين يدرك الضحايا أن بوسعهم التصريح بما تعرضوا له وتقديم الشكاوى بأمان.

٥٩ - وينبغي أن يستند أي تقييم للأداء الإداري من حيث التصدي للاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي إلى تنفيذ تدابير محددة بوضوح، من قبيل التدابير التي يدعو إليها هذا التقرير. وينبغي أن تشكل التدابير المحددة التي سيتخذها أحد المديرين على وجه التحديد جزءا من أهدافه خلال الفترة المشمولة بالإبلاغ. وينبغي أن ينعكس عدم تنفيذ تلك الأهداف، جميعها أو جزء منها، في تقييم أداء هذا المدير. وينبغي أن يترتب على تكرار عدم الوفاء بالأهداف الإدارية النقل إلى مهام لا تتعلق بالإدارة.

٦٠ - ومن الجانب العسكري، ينبغي أن يكلف وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام قائد القوة تحديدا بكفالة إدراك قادة الوحدات وكبار الأفراد العسكريين لسياسة الأمم المتحدة التي تقضي بالرفض المطلق للاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وينبغي أن يوضح أن أداء قادة الوحدات وكبار الأفراد العسكريين سيقم، حسب المشار إليه في الفقرة التالية، على أساس الكيفية التي ينفذون بها هذه السياسة. ويجب إبلاغهم بأنهم سيساءلون بدقة عن استحداث تدابير لمنع هذه الإساءة. كما يجب تحميلهم مسؤولية كفالة معاقبة من ينحرف

عن القواعد من هم تحت قيادتهم. وينبغي مكافأة القادة الذين يفون بهذه الالتزامات بتقريظ خاص أو ربما بمنحهم وساما.

٦١ - ولا بد بطبيعة الحال من توقع أن يعتمد بعض الأفراد بين الحين والآخر إلى مخالفة قواعد الحظر المتعلقة بالاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وليس في ذلك ما يشين وحدة إذا هي حاولت معالجة المشكلة واتخاذ إجراء ضد المدعى جرمهم. ولكن لا يمكن اغتفار أن يمتنع قائد وحدة عن إبداء التعاون في تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام، و الأسوأ من ذلك أن يعتمد إلى إعاقه ذلك التحقيق بالتخلف عن التعاون فيه على الوجه السليم. ويوصى بأن يوجه الأمين العام رؤساء البعثات إلى التوصية بأن يعاد فوراً إلى وطنه كل قائد وحدة يتخلف عن التعاون في تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام أو يتخلف على أي نحو آخر عن الوفاء بمسؤوليته في مساعدة البعثة على منع الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ويقترح أن يكتب الأمين العام إلى رئيس الدولة في البلد المساهم بقوات لشرح السبب الذي حمه على اتخاذ مثل ذلك الإجراء. ويتعين النص تحديداً في مذكرة التفاهم النموذجية على الالتزامات التي تقع على عاتق قائد الوحدة في هذا الشأن، وإلزام البلد المساهم بقوات باتخاذ إجراءات تأديبية ضد قادة الوحدات الذين يتم إبعادهم على ذلك النحو. ويوصى أيضاً بالنص تحديداً في مذكرة التفاهم النموذجية على أن تقوم الأمم المتحدة باسترداد أية مبالغ تدفعها فيما يتعلق بأي قائد وحدة ثبت أنه تخلف عن التعاون في تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام بشأن ادعاءات بوقوع استغلال جنسي واعتداء جنسي. ويجب أن تؤدي تلك المبالغ إلى الصندوق الاستئماني للضحايا (انظر الفقرة ٥٦ أعلاه). ومن نفس المنطلق، فإن قادة الوحدات الذين يتخذون إجراءات لتأديب أفراد وحداتهم والذين يتعاونون تعاوناً تاماً في تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام للتمكين من معاقبة من يخالفون المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣، يجب أن يحظوا بتقريظ خاص من الأمين العام في رسالة يوجهها إلى رئيس الدولة أو الحكومة.

موجز التوصيات

٦٢ - يوصى في التقرير الحالي بعدد من التدابير الأساسية التي يتعين على المنظمة أن تقوم كجزء من مسؤوليتها عن سير عمليات حفظ السلام بتطبيقها لمحاولة منع الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ويجب على المنظمة أن تشترط على مديريها أن يكونوا قدوة لغيرهم وأن تكفل تقديم برامج تدريب لكل فئات موظفيها قبل توزيعهم على أماكن عملهم وأثناء تكليفهم بالعمل في البعثات. ويجب أن تنفذ المنظمة برنامجاً لتوعية المجتمع المحلي وأن تمكن المدعين بالضرر من التقدم بشكاواهم. وعليها أن تضع آليات لتتبع

البيانات تمكن الإدارة العليا من البقاء على علم بعدد الادعاءات ونوعها وعلى حالة التحقيقات التي تجرى لمتابعتها، ولكفالة عدم إعادة تعيين من يشب ارتكابهم لمثل تلك المخالفات. ويحتاج الأمر إلى إنشاء عدد من المناصب الرئيسية في المقر وفي الميدان من أجل الاستجابة الفعالة لحالات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، ويقترح زيادة عدد أفراد حفظ السلام من الإناث. وفي حالة توزيع الرفالات على الجنود ينبغي أن يوضح لهم أن ذلك يتم كجزء من مكافحة انتقال فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وينبغي أن تولي المنظمة الاعتبار الواجب للادعاءات غير المحددة، لأنها غالباً ما تكون علامة تنذر بحدوث اختلال في النظام أو باحتمال وقوع سوء سلوك. وينبغي للمنظمة أن تشجع البلدان المساهمة بقوات على إرسال وحدات نظامية إلى عمليات حفظ السلام، حيث أن تلك الوحدات تكون عادة أسهل قياداً وأكثر انضباطاً من الوحدات التي يجري تجميعها خصيصاً لعمليات حفظ السلام من الوحدات القائمة.

٦٣ - وينبغي أن توضع تدابير خاصة لكل بعثة لمعالجة مشكلة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، وذلك من قبيل فرض حظر التجول وتحديد مناطق محظورة والاستعاضة عن مواقع الحراسة الثابتة بدوريات متنقلة حسب الاقتضاء. وينبغي أن تكون وحدة الشرطة العسكرية في البعثة مكونة إذا أمكن من أفراد من وحدة غير الوحدات الخاضعة للمراقبة. وقد يكون من الضروري في بعض المناطق العالية الخطورة أن تطبق البعثة قواعد أكثر صرامة من القواعد الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣.

٦٤ - وينبغي أن توضع بعض التدابير لتخفيف مشقة الأحوال المعيشية في البعثات، من قبيل توفير مرافق تسليية للجنود تزود بوسائل لاستعمال الإنترنت مجاناً وإجراء الاتصالات الهاتفية بأسعار منخفضة لتسهيل الاتصال بالأسرة والأصدقاء. ويوصي أيضاً بوضع تدابير لمساعدة المدعين بالضرر، بما في ذلك توفير العناية الطبية الطارئة والعلاج النفسي وتقديم المشورة بشأن كيفية التقدم بالشكاوى ضد المدعى جرمهم. وينبغي إنشاء صندوق استئماني للضحايا، كما ينبغي أن تقوم البعثات بإبلاغ المدعين بالضرر بنتائج ما تجرّيه من تحقيقات بشأن شكاواهم.

٦٥ - ويجب أن يعهد إلى المديرين المدنيين والقادة العسكريين تحديداً بمهمة تنفيذ برامج المنظمة وسياساتها لمنع الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، وأن يتم تقييمهم على أساس كيفية تنفيذهم لتلك السياسات. وينبغي مكافأة من يراعون تنفيذ البرامج وإبعاد من يتخلّفون عن ذلك من الوظائف الإدارية والقيادية. وينبغي أن تنص مذكرة التفاهم النموذجية على تقرير قادة الوحدات الذين يبدون التعاون فيما تجرّيه إدارة عمليات

حفظ السلام من تحقيقات بشأن الادعاءات التي توجه ضد أفراد وحداتهم، وبإعادة من يتخلفون عن التعاون في تلك التحقيقات أو يضعون في وجهها العقبات إلى أوطانهم، وأن يكتب الأمين العام إلى رئيس الدولة في البلد المعني شارحا له السبب في إعادة القائد إلى وطنه. ويوصي بأن تقوم الأمم المتحدة في مثل هذه الحالات باسترداد كافة المبالغ التي دفعتها فيما يتصل بذلك القائد، وبأن تؤدي تلك المبالغ إلى الصندوق الاستئماني للضحايا. أما قادة الوحدات الذين يتخذون إجراءات لتأديب أفراد وحداتهم ويتعاونون تعاوناً تاماً في التحقيق الذي تجريه إدارة عمليات حفظ السلام للتمكين من معاقبة المخالفين للمعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣ فينبغي أن يحفظوا بتقريب خاص في رسالة يوجهها الأمين العام إلى رئيس الدولة أو الحكومة.

خامساً مساءلة الأفراد تأديباً ومالياً وجنائياً

المشكلة

٦٦ - هناك تصور شائع بأن أفراد حفظ السلام، سواء أكانوا من العسكريين أو من المدنيين، الذين يرتكبون أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي نادراً ما يتعرضون - إذا حدث ذلك على الإطلاق - لتهامات تستوجب التأديب على مثل تلك الأفعال، وأن غاية ما ينالهم هو أن توقع عليهم جزاءات إدارية. كما أنهم لا يساءلون مالياً عن ما يتسببون فيه من أذى لضحاياهم. وهناك تصور مماثل بأن أفراد حفظ السلام الذين يرتكبون أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي تشكل جرائم بموجب المعايير المقبولة عموماً (مثل الاغتصاب أو ممارسة الجنس مع أطفال صغار) لا تتخذ ضدهم في العادة إجراءات جنائية، سواء أمام محكمة عسكرية أو أمام محكمة جنائية وطنية، وهو ما لا فكاك من أن يحدث لو ارتكبوا مثل تلك التصرفات في بلدانهم الأصلية. ومثل تلك التصورات قد يكون لها ما يبررها.

٦٧ - وقد أورد في أجزاء سابقة من التقرير الحالي شرح لبعض الصعاب التي تواجهها البلدان المساهمة بقوات في التصرف بناء على ما تتصور أنه تحقيقات أولية وتقارير مجالس تحقيق معيية. كما تم تناول الصعاب التي تواجهها إدارة عمليات حفظ السلام في التحقيق في ادعاءات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي حيث تثبت صعوبة، إن لم يكن استحالة، اتباع الأساليب التقليدية لإثبات الهوية عن طريق الشهود. وتكمن وراء تلك المشاكل التي تكتنف أساليب التحقيق مشكلتان رئيسيتان حللها أشد صعوبة، هما:

(أ) بالنسبة للأفراد العسكريين في الوحدات الوطنية، غالبا ما تحجم البلدان المساهمة بقوات عن الاعتراف علانية بوقوع تصرفات غير مشروعة ومن ثم تنعدم لديها الرغبة في إحالة الأشخاص المدعى جرمهم إلى المحاكمة العسكرية؛

(ب) فيما يتعلق بالموظفين والخبراء الموفدين في مهام رسمية، فإن خلو بعض مناطق حفظ السلام من نظام قانوني يفي بالمعايير الدولية الدنيا لحقوق الإنسان يجعل من الصعب على الأمين العام أن يرفع الحصانة عن الموظفين المتهمين بارتكاب جرائم خطيرة في منطقة البعثة.

التوصيات

مساءلة الأفراد تأديبيا وماليا

المساءلة التأديبية

٦٨ - الأفراد الذين يخالفون المعايير الواردة في نشرة الأمين العام الصادرة عام ٢٠٠٣ ينبغي إخضاعهم للإجراءات التأديبية، إلا إذا قام الأمين العام، في حالة الموظفين أو الخبراء الموفدين في مهام رسمية، بالاستعاضة عن ذلك بالإجراء بقبول استقالتهم فوريا مع إيداع مذكرة في ملف الشخص تفيده بالامتناع المطلق لإعادة تعيينه في الأمم المتحدة.

٦٩ - وفي نشرة الأمين العام الصادرة عام ٢٠٠٣، عُرفت المخالفات التي تقع لما تضمنته من معايير بأنها تشكل "سوء سلوك جسيما". بموجب النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة. ويُعرّف "سوء السلوك الجسيم" بأنه سوء تصرف على درجة من الجسامة تبرر الفصل المعجل من الخدمة لكل موظف يثبت للأمين العام ارتكابه لسوء السلوك المذكور. ولكي يتأكد للموظفين الرفض المطلق من جانب الدول الأعضاء، فضلا عن الأمين العام، للاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، يوصى بأن تعدل الجمعية العامة النظام الأساسي للموظفين لكي ينص تحديدا على أن أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي تشكل سوء سلوك جسيما. ويوصى أيضا بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يدخل العمل بإجراءات معجلة، بما في ذلك الوقف عن العمل بدون أجر حسب الاقتضاء، لمعالجة حالات الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ومن شأن ذلك أن يكفل أن يلقي من تثبت إدانتهم بارتكاب مثل تلك الأفعال أشد العقاب، بما في ذلك الفصل المعجل من الخدمة.

٧٠ - وعلاوة على ذلك، يوصى بأن تشير الجمعية العامة إلى أنه يجب إنهاء خدمة أفراد الشرطة المدنية أو المراقبين العسكريين الذين تثبت مخالفتهم للمعايير الواردة في نشرة عام

٢٠٠٣ ، وإلى أنه يجب بالمثل إنهاء عقود جميع الموظفين المدنيين الآخرين (من متطوعي الأمم المتحدة والخبراء الاستشاريين والمتعاقدين الأفراد) الذين يخالفون تلك المعايير.

٧١ - ويوصى بتعديل مذكرة التفاهم النموذجية لكي تنص على تعهد البلدان المساهمة بقوات بأن تتخذ إجراءات تأديبية ضد الأفراد العسكريين التابعين لوحدها الذين تثبت إدانتهم بمخالفة المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣ في تحقيق يجرى وفقا للتوصيات الواردة في الفرع ثانيا أعلاه.

المساءلة المالية

٧٢ - الكثيرات من ضحايا الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، ولا سيما أمهات "أطفال حفظة السلام" اللاتي هجرهن آباء أطفالهن، يواجهن حالة مالية يائسة. ويدعو الأمر إلى محاولة كفالة تحمل الآباء، الذين يمكن التعرف عليهم، ربما عن طريق فحص الدم أو الحمض الخلوي الصبغي، بعض المسؤولية المالية عن نتائج تصرفاتهم.

٧٣ - ويجيز النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة فرض غرامات (سواء قائمة بذاتها أو مشفوعة بجزاءات أخرى) على الموظف المذنب بارتكاب سوء السلوك. ويقترح أن يعلن الأمين العام أنه سيقوم، بالإضافة إلى فصل الموظف الذي يخالف المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣، بفرض غرامات تأديبية ترسل إلى الصندوق الاستئماني للضحايا (انظر الفقرة ٥٦ أعلاه).

٧٤ - ويجب أن يولى الاعتبار لتعديل المبادئ التوجيهية لتأديب أفراد الشرطة والمبادئ التوجيهية للمراقبين العسكريين للتمكين من اتخاذ إجراءات مماثلة ضد أفراد الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين الذين تثبت مخالفتهم للمعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣.

٧٥ - ويقترح أيضا تعديل التوجيهات التأديبية الخاصة بالوحدات الوطنية للتمكين من دفع البدل اليومي الذي يحصل عليه الجنود الذين يثبت عليهم ارتكاب أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي للصندوق الاستئماني عن طريق الاسترداد من المبالغ التي تؤدي مستقبلا للبلد المساهم بقوات، الذي يتمتع بسلطة تأديب أفراد وحداته ويمكنه أن يتخذ إجراء لاسترداد تلك المبالغ من الجنود المعنيين.

٧٦ - وقد يكون هناك أيضا سبيل لمساعدة الأم التي تنجب طفلا من أحد جنود حفظ السلام على الحصول على شيء من إعالة الطفل، على الأقل إذا كان الشخص المدعاة أبوته من موظفي الأمم المتحدة. ونشرة الأمين العام المعنونة "التزامات الموظفين فيما يتعلق بإعالة الأسرة والأطفال" تمكن الأمم المتحدة من تنفيذ الأحكام التي تصدرها المحاكم ضد موظفين

للأمم المتحدة فيما يتعلق بالإعالة الأسرية (ST/SGB/1999/4). ويجب تشجيع الضحايا اللاتي لديهن دليل موثوق على الأبوة على التماس الحصول على أمر محكمة بالإعالة في حالة وجود نظام قانوني عام. وبالنسبة للحالات التي لا يوجد فيها نظام قانوني عام وتمكن أم الطفل الذي تنجبه من أحد أفراد حفظ السلام من تقديم دليل موثوق على أبوة موظف لطفلها، يمكن أن تعتمد الجمعية العامة قرارا يطلب إلى الأمين العام أن يسن قواعد تمكنه من عرض الحصول على فحص للحمض الخلوي الصبغي للطفل. وسيتمتع على الموظف إما أن يعترف بالادعاء الموجه ضده أو أن يقدم فحصا للحمض الخلوي الصبغي يثبت أن الادعاء باطل. فإذا ثبتت الأبوة كان للأمم المتحدة أن تقوم، مع تعديل طفيف لقواعدها، باقتطاع مبلغ محدد، يعادل مثلا مرتب سنة لموظف محلي في منطقة البعثة، من مرتب الموظف الأب، أو من مستحقاته النهائية إذا كان قد فصل لمخالفته المعايير الواردة في نشرة عام ٢٠٠٣. ومن شأن ذلك أن يوفر على الأقل بعض نفقات الإعالة للأم. وإذا كانت هوية الأب مجهولة، يمكن تقديم بعض المساعدة من الصندوق الاستئماني للضحايا. ويمكن للأمين العام أن يدخل العمل بقواعد مماثلة فيما يتعلق بسائر فئات الموظفين.

٧٧ - وإذا وجهت هذه الادعاءات ضد أفراد من الوحدات الوطنية كان على الأمم المتحدة أن تساعد الأمهات على التقدم بمطالبة يمكن أن تحال إلى البلد المساهم بقوات للنظر. ويمكن أن تتضمن مذكرة التفاهم النموذجية أحكاما يوافق بموجبها البلد المساهم بقوات على البت في مثل هذه المطالبات وفقا لقوانينه.

مسألة الأفراد جنائيا

أفراد الوحدات العسكرية

٧٨ - يخضع الأفراد العسكريون بموجب الاتفاق النموذجي لمركز القوات للسلطة الجنائية للبلد المعني المساهم بقوات. وحيث أن الأفراد العسكريين للوحدات الوطنية لا يخضعون للاختصاص الجنائي للدولة المضيفة، فإن الاتفاق النموذجي لمركز قوات حفظ السلام، الذي يؤيده مجلس الأمن مرارا وتكرارا، توخى تحديدا أن يحصل الأمين العام على تأكيدات رسمية من البلد المعني المساهم بقوات تفيد بأن البلد سيمارس الاختصاص فيما يتعلق بالجرائم التي قد ترتكبها قواته في منطقة البعثة (انظر A/45/594، الفقرة ٤٨). وأشارت حاشية لتلك الفقرة إلى أن تلك التأكيدات الرسمية ينبغي أن تدرج في مذكرة التفاهم التي تبرم تحديدا مع

كل بلد. ولم تعد ممارسة المنظمة تجري على ذلك، ولكنه أمر واجب^(٨) وعليه ينبغي أن توصي اللجنة الخاصة الجمعية العامة بأن تطلب إلى الأمين العام أن يحصل دائما على تأكيدات رسمية من البلدان المساهمة بقوات بأنها ستكفل احترام أفراد وحداتها للقانون المحلي، وأنها ستمارس الاختصاص إذا انتهى تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام وفقا للتوصيات الواردة في الفرع ثانيا أعلاه إلى أن الادعاءات الموجهة ضد أحد الأفراد العسكريين لوحدها تقوم على أساس متين.

٧٩ - ولذلك يوصى بأن تتضمن مذكرة التفاهم النموذجية بندا ينص على أنه إذا انتهى تحقيق تجريه إدارة عمليات حفظ السلام بالطريقة الموصوفة أعلاه ويشارك فيه البلد المساهم بقوات إلى أن الادعاءات تقوم على أساس متين، وقع على البلد المساهم بقوات التزام بإحالة المسألة إلى سلطاته الوطنية للنظر في أمر اتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها. كذلك ينبغي أن تنص مذكرة التفاهم النموذجية على أن تبت تلك السلطات في الموضوع بنفس الطريقة التي تبت بها في جريمة من نفس الطابع الجسيم تقع تحت طائلة قوانين ذلك البلد. وينبغي أن تنص مذكرة التفاهم النموذجية أيضا على أن تلك السلطات إذا خلصت إلى أنه من غير المناسب اتخاذ الإجراءات الجنائية، كان على البلد المساهم بقوات أن يقدم تقريرا إلى الأمين العام يشرح فيه السبب الذي يجعل من غير المناسب اتخاذ الإجراءات الجنائية. ويجب أيضا أن تشترط مذكرة التفاهم النموذجية على البلد المساهم بقوات أن يوافق على إعلام الأمين العام في غضون ١٢٠ يوما من إحالة المسألة إليه بما اتخذته من إجراءات وفقا لقانونه الوطني وإبلاغه بالتقدم المحرز كل ١٢٠ يوما بعد ذلك إلى حين الانتهاء من المسألة.

٨٠ - ويجب التشديد على أن الأحكام المبينة أعلاه لا تلزم البلد المساهم بقوات باتخاذ الإجراءات الجنائية. ذلك أن البت في أمر ما إذا كان اتخاذ تلك الإجراءات واجبا أم لا هو تصرف سيادي. على أن هذه الأحكام ستقتضي من البلد المساهم بقوات أن يجيل المسألة إلى السلطات الوطنية المعنية، التي يتعين عليها أن تبت في أمر وجوب اتخاذ الإجراءات الجنائية من عدمه على نفس المنوال الذي تتبعه بالنسبة لجريمة على نفس الدرجة من الجسامية تقع تحت

(٨) اتبعت هذه الممارسة في السنوات الأولى لعمليات حفظ السلام. ومثال ذلك أنه تم تبادل رسالتين بين الأمين العام وفنلندا، مؤرختين ٢١ و ٢٧ حزيران/يونيه، ١٩٥٧ حيث أعطت فنلندا تأكيدات رسمية بأنها ستستمرس اختصاصها القضائي على أي فرد من أفراد وحدتها العسكرية مكلف بالعمل مع قوة الطوارئ التابعة للأمم المتحدة يرتكب جرائم في منطقة عملية حفظ السلام (الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ٢٧١، الصفحة ١٣٥ (من النص الانكليزي)).

طائلة قوانينها وترتكب في نطاق اختصاصها. ومن شأن الأحكام المقترحة أيضا أن تلزم البلد المساهم بقوات بإبلاغ النتيجة التي تنتهي إليها المسألة في إطار اختصاصها.

٨١ - ويوصي بأن تطلب الجمعية العامة أن يكون ذلك الإجراء شرطا أساسيا لقبول عرض من بلد بتقديم قوات للأمم المتحدة. ولا يخفى بطبيعة الحال أن نشر القوات قد يتم قبل إبرام مذكرة تفاهم، ولذلك يقترح أن ينص مجلس الأمن في قراراته التي يرخص فيها بعمليات لحفظ السلام على سريان أحكام مذكرة التفاهم النموذجية إلى أن يوقع البلد المساهم بقوات مذكرة تفاهم، مثلما هو الحال بالنسبة للاتفاق النموذجي لمركز القوات. وحينذاك سيكون هناك نظام قانوني كامل يحكم عملية حفظ السلام ريثما يتم إبرام اتفاق مركز القوات ومختلف مذكرات التفاهم مع البلدان المساهمة بقوات.

٨٢ - وينبغي أن يورد الأمين العام في تقريره السنوي إلى اللجنة الخاصة بيانا عاما بما اتخذته البلدان المساهمة بقوات من إجراءات بشأن ما يحال إليها من حالات. وينبغي للأمين العام أن يفرد فرعا خاصا من تقريره يضمه تفاصيل الحالات التي تخلفت فيها البلدان المساهمة بقوات عن إعلامه بما اتخذته من إجراءات نتيجة لتحقيق البعثة. وفي مثل تلك الحالات يتعين أن يعلن التقرير اسم البلد المساهم بقوات وأن يقدم تفاصيل التصرف المدعى به، وذلك بطبيعة الحال دون كشف هوية عضو الوحدة المدعى بإتيانه لتلك التصرفات. وبعبارة أخرى، فإن الوقت قد حان لوضع إجراءات للإبلاغ، ولكن يجدر بالملاحظة أن ذلك لن يحدث إلا في حالة تخلف البلد المساهم بقوات مرارا عن التقيد بالتزاماته بالإبلاغ بموجب مذكرة التفاهم.

٨٣ - ومن شأن الإصلاحات المبينة أعلاه أن تكفل إيقان المجتمع الدولي من تصميم المنظمة والبلدان المساهمة بقوات على رفض أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي من جانب الأفراد العسكريين في الوحدات التابعة لها.

موظفو الأمم المتحدة وخبرائها الموفدون في مهام رسمية

٨٤ - قرر مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالمنظمة الدولية المعقود في عام ١٩٤٥ حصانة موظفي المنظمة من الاختصاص الوطني إلا فيما يتعلق بما يصدر عنهم من تصرفات بصفتهم الرسمية، ما لم تتنازل الأمم المتحدة عن تلك الحصانة.^(٩) ويتجلى ذلك القرار في الفقرة ٢ من المادة

(٩) مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالمنظمة الدولية، اللجنة الرابعة، التنظيم القضائي (Doc. 228 (IV/2/10, p.1)). والفصل السابع من تقرير اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة يتناول الامتيازات والحصانات. وقد شدد على أن تمنح الامتيازات والحصانات للموظفين تحقيقا لمصالح الأمم المتحدة لا تحقيقا لمصالحهم الخاصة. ونص على أن يقوم الأمين برفع الحصانة "في أية حالة يكون فيها هذا الإجراء متمشيا مع مصلحة الأمم المتحدة" (PC/20, p.6).

١٠٥ من الميثاق، التي تنص على أن يتمتع الموظفون بالمزايا والحصانات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمة. ورخصت الفقرة ٣ للجمعية العامة بأن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة. تمثل هذه الامتيازات والحصانات، أو أن تقترح على أعضاء المنظمة إبرام اتفاقية لهذا الغرض. وقد وقع اختيارها على البديل الثاني ووضعت اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي بدأ نفاذها في ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٤٦، والتي انضمت إليها ١٤١ دولة.

٨٥ - والاتفاقية تُعرّف الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها المنظمة وموظفوها، وهي تقوم على المبدأ الراسخ الذي ترسيه المادة ١٠٥ من الميثاق من جعل تلك الامتيازات والحصانات لصيقة بالقيام بمهام الوظائف. ويمنح الموظفون ريفعو المستوى، بالإضافة إلى الامتيازات والحصانات التي تشمل واجباتهم الرسمية، الامتيازات والحصانات التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين. على أن كل الموظفين، سواء الذين يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية أو بالحصانة الوظيفية، يخضعون للبندين ٢٠ و ٢١ من الاتفاقية العامة. وينص البند ٢٠ على أن تمنح الامتيازات والحصانات للموظفين تحقيقاً لمصالح الأمم المتحدة لا تحقيقاً لمصالحهم الخاصة. وينص كذلك على أنه يحق للأمين العام كما يتوجب عليه أن يرفع الحصانة عن أي موظف وفي أية حالة يرى معها أن تلك الحصانة تحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وأن من الممكن رفعها دون الإضرار بمصالح الأمم المتحدة. وينص البند ٢١ على أن يتعاون الأمين العام في كل وقت مع السلطات المختصة لتسهيل سير العدالة سيراً حسناً ومنع حصول أي تعسف في استعمال الامتيازات والحصانات. ويتناول البند ٢٣ وضع الخبراء الموفدين في مهام للأمم المتحدة وهو يسير على نفس منوال البند ٢٠. ورغم أن امتيازات وحصانات الموظفين والخبراء تختلف من حيث التفاصيل، فإن الامتيازات والحصانات تتصل كلها بالمهام الرسمية التي يؤديها الموظف أو الخبير.

٨٦ - والممارسة التي يسير عليها الأمين العام في تطبيق ذلك الحكم واضحة. فإذا ارتكب الموظفون أو الخبراء الموفدون في مهام أفعالاً جنائية في مقر عملهم وسعت الدولة المضيفة إلى اتخاذ الإجراءات الجنائية ضدهم، كان على الأمين العام أن يبت بداية في أمر ما إذا كانت التصرفات المعنية قد ارتكبت أثناء القيام بواجبات رسمية. فإذا لم تكن تلك التصرفات قد ارتكبت أثناء القيام بواجبات رسمية كان على الأمين العام أن يبلغ السلطات المحلية بعدم قيام حصانة وظيفية. والاتفاق النموذجي لمركز القوات يعبر عموماً عن هذه الممارسة فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام (انظر A/45/594، المرفق، الفقرتين ٤٧ و ٤٩). وإذا كانت للتصرفات المعنية صلة ما بالواجبات الرسمية، مثل قيادة مركبة للأمم المتحدة في حالة سكر، أو إذا كان الموظف يتمتع بحصانة المبعوث الدبلوماسي، وسعت الدولة المضيفة إلى اتخاذ

الإجراءات الجنائية، وجب على الأمين العام أن يرفع تلك الحصانة إذا استوفيت معايير البند ٢٠ أو البند ٢٣ من الاتفاقية العامة، أي إذا كان من شأن الاستمرار في التمتع بالحصانة أن يحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وكان من الممكن رفعها دون الإضرار بمصالح الأمم المتحدة. ويجب بطبيعة الحال توخي الصرامة في تطبيق هذه السياسة في عمليات حفظ السلام على أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي تشكل جرائم بموجب قوانين الدولة المضيفة. ولكن يجب ألا يغيب عن البال أن أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي المنصوص عليها في نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣ لا تشكل كلها جرائم بموجب القوانين الوطنية؛ ومثال ذلك أن اكتراء البغايا اللاتي يتجاوز عمرهن الثامنة عشرة لا يشكل جريمة في كثير من الاختصاصات القضائية.

٨٧ - وفي الغالبية العظمى من الحالات فإن تطبيق المعايير المنصوص عليها في الاتفاقية واضح. ولكن الأمر الذي لم يتم توقعه وقت وضع الاتفاقية العامة هو أن تقوم الأمم المتحدة عند الاقتضاء بالعمل في مناطق لا يوجد فيها نظام قانوني عام، أو حيث يتعطل النظام القانوني بفعل الصراع إلى درجة يصبح معها غير مستوف للمعايير الدولية الدنيا لحقوق الإنسان. وفي مثل تلك الحالات لن يكون من صالح الأمم المتحدة رفع الحصانة لأن ميثاقها يقتضي منها أن تدعم حقوق الإنسان وأن تعززها وتعمل على احترامها. وبعبارة أخرى، لن يكون من صالح المنظمة أن يسمح الأمين العام بإخضاع موظف لإجراءات جنائية لا تحترم المعايير الدولية الأساسية لحقوق الإنسان.

٨٨ - وفي مثل تلك الحالات فإن مساءلة موظفي الأمم المتحدة جنائياً تتوقف على ما إذا كانت هناك دولة أخرى تتمتع بموجب قوانينها بالاختصاص في اتخاذ الإجراءات الجنائية. وهناك عدد من الدول التي تتمسك بحق ممارسة الاختصاص الجنائي على رعاياها؛ ولكن مسألة ما إذا كان يمكن اتخاذ الإجراءات الجنائية على نحو فعال إنما تتوقف على ما إذا كانت المخالفة تشكل جريمة بموجب قوانين الدولة التي تتخذ الإجراءات الجنائية، وما إذا كان يمكن الحصول على أدلة كافية تبرر اتخاذ الإجراءات الجنائية وفقاً للقوانين الموضوعية والإجرائية السارية، وما إذا كان باستطاعة الدولة التي تباشر اتخاذ الإجراءات الجنائية احتجاز المتهم. واحتمال اجتماع هذه العوامل على نحو يمكن من اتخاذ الإجراءات الجنائية أمر يعتمد على الصدفة، ومن ثم فهو لا يفى بالغرض، وقد يفسد ذلك ما قصد إليه مؤسسو المنظمة من إخضاع موظفي الأمم المتحدة للمساءلة الجنائية عن ما يرتكبونه من جرائم.

٨٩ - وليس من السهل إيجاد حل. وقد يمكن وضع اتفاقية دولية تُخضع موظفي الأمم المتحدة لاختصاص الدول الأطراف فيما يتعلق بجرائم محددة إذا ارتكبها هؤلاء الموظفون

(اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها تفعل ذلك بالنسبة لجرائم محددة ترتكب ضد موظفي الأمم المتحدة). ومشكلة هذا البديل هي أنه لن ينطبق إلا على الأطراف في الاتفاقية. وربما كان هناك بديل آخر، على الأقل فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام التي تصدر لها ولاية من مجلس الأمن بأن تفرض سيادة القانون، هو محاولة الحصول من الدولة المضيفة لدى التفاوض معها بشأن اتفاق مركز القوات على موافقتها على أن تقدم لها الأمم المتحدة المساعدة لكفالة أن تكون الإجراءات الجنائية التي تتخذ ضد موظفي الأمم المتحدة مستوفية للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ومشكلة هذا البديل هو أنه ربما ينظر إليه على أنه ينطوي على تطبيق معيارين للعدالة: واحد بالنسبة للسكان المحليين والآخر بالنسبة للموظفين الدوليين. وليس هذا بالسبيل المغربي. ولكن ستكون هناك على الأقل مساءلة جنائية عن أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي تصدر عن موظفين وخبراء موفدين في مهام رسمية وتشكل جرائم بموجب القانون المحلي.

٩٠ - وتلك كلها مسائل قانونية شديدة التشابك والاتسام بالصيغة الفنية. على أن الأمر يحتاج إلى بذل محاولة جدية للتغلب على مواطن الضعف التي تشوب إمكانية المساءلة، لأن الميثاق توخى أن تكون الحصانة لصيقة بالقيام بمهام الوظائف، وجرائم الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي لا تدخل ضمن مهام وظائف أي موظف أو خبير موفد في مهمة رسمية. ولذلك يوصى بأن تطلب الجمعية العامة من الأمين العام أن يعين فريقاً من الخبراء لإسداء المشورة بشأن أفضل السبل لمباشرة الإجراءات على نحو يكفل تحقيق المقصد الأصلي للميثاق، ألا وهو أن يمتنع تماماً من الناحية الفعلية إفلات موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في مهام رسمية من النتائج التي تترتب على ما يصدر عنهم من أفعال إجرامية في مقار أعمالهم. ويقترح أن يختار لمثل هذا الفريق خبراء في القانون الجنائي وشؤون تسليم المجرمين وتبادل المساعدة في المسائل الجنائية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها. ومما له أهميته الشديدة أيضاً أن يكون تحت تصرف الفريق ممثلون لإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب الشؤون القانونية لكفالة إيلاء الفريق الاعتبار الواجب لما تجري عليه ممارسة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام والمجال القانوني. وإذا أشار الفريق بأن من الملائم وضع صك دولي، كان للجمعية العامة أن تحيل المسألة إما إلى اللجنة السادسة أو إلى لجنة مخصصة تابعة للجمعية العامة تنشأ خصيصاً لذلك الغرض.

موجز التوصيات

٩١ - ينبغي إخضاع الموظفين الذين يخالفون المعايير الواردة في نشرة الأمين العام الصادرة في عام ٢٠٠٣ للإجراءات التأديبية. وينبغي أن تصف الجمعية العامة المخالفات التي ترتكب لنشرة عام ٢٠٠٣ بأنها "سوء سلوك جسيم" بموجب النظام الأساسي للموظفين. وينبغي أن يفصل من الخدمة كل موظف أو فرد من أفراد الشرطة المدنية أو من المراقبين العسكريين يثبت ارتكابه لأفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي فرض غرامة على الموظفين ودفع حصة الغرامات للصندوق الاستئماني للضحايا. وينبغي تعديل التوجيهات الخاصة بالمسائل التأديبية المتعلقة بضباط الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين للتمكين من اتخاذ إجراءات مماثلة ضد هاتين الفئتين من الموظفين. وينبغي تعديل مذكرة التفاهم النموذجية لتمكين الأمم المتحدة من أن تقتطع من المبالغ التي تدفع مستقبلاً للبلد المساهم بقوات قيمة البدل اليومي الذي حصل عليه كل جندي ثبت ارتكابه لأفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي وبأن تدفع المبالغ المتحصلة للصندوق الاستئماني للضحايا، وأن تبت في المطالبات المتعلقة بإعالة الطفل التي تتقدم بها النساء الضحايا وفقاً لقوانين البلد المساهم بقوات. وينبغي أيضاً تعديل النظام الإداري للموظفين لإجبار الموظفين والخبراء الموفدين في مهام رسمية على أداء مدفوعات إعالة الطفل.

٩٢ - وينبغي النص تحديداً في مذكرة التفاهم على مطالبة البلد المساهم بقوات لأفراد الوحدات باحترام القانون المحلي. وإذا كانت أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي التي تصدر عن الأفراد العسكريين لبعثة حفظ السلام تدخل في عداد الجرائم يكون من المتعين أن تؤدي تلك الأفعال إلى اتخاذ الإجراءات الجنائية بموجب قوانين البلد المساهم بقوات. ويجب أيضاً أن تنص مذكرة التفاهم النموذجية على أنه إذا أجرت إدارة عمليات حفظ السلام تحقيقاً خلص إلى أن الادعاءات تقوم على أساس متين، وقع على كاهل البلد المساهم بقوات التزام بإحالة المسألة إلى سلطاته الوطنية للنظر في أمر اتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها وفقاً لقوانين ذلك البلد. وعلاوة على ذلك، ينبغي النص على أن تبت تلك السلطات في الموضوع بنفس الطريقة التي تبت بها في جريمة من نفس الطابع الجسيم تقع تحت طائلة قوانين البلد المساهم بقوات وأن تبلغ النتائج التي تسفر عنها الإجراءات الجنائية إلى الأمين العام. وينبغي أن تنص أيضاً على أنه إذا خلصت تلك السلطات إلى أنه من غير المناسب اتخاذ إجراءات جنائية كان على البلد المساهم بقوات أن يقدم تقريراً إلى الأمين العام يشرح فيه أسباب ذلك.

٩٣ - ولم يقصد مؤسسو المنظمة أن تكون الحصانة درعا يحمي الموظفين والخبراء الموفدين في مهام رسمية من اتخاذ الإجراءات الجنائية ضدهم من جانب البلد المضيف إذا ارتكبوا جرائم فيه. على أن عدم وجود نظام قانوني عامل في بعض مواقع حفظ السلام أمر يتطلب قيام تعاون دولي على الأجل الطويل لكفالة عدم تمتع موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في مهام رسمية بالحصانة من الإجراءات الجنائية. ويوصى بأن ينشئ الأمين العام فريق خبراء لدراسة المسألة وتقديم توصيات إلى الجمعية العامة بشأن ما إذا كان يمكن استعمال اتفاقية دولية أو وسيلة أخرى لكفالة المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في مهام رسمية الذي يرتكبون جرائم معينة في مناطق حفظ السلام عن تصرفاتهم.

سادسا - خاتمة

٩٤ - أُوردت في هذا التقرير توصيات باتخاذ إجراءات على أربع جبهات عريضة. إذ يجب توحيد قواعد حظر الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي بالنسبة لجميع فئات موظفي حفظ السلام. ويجب إنشاء عملية تحقيق فنية والاستفادة من الوسائل العلمية الحديثة لإثبات الهوية. ويجب وضع سلسلة من التدابير التنظيمية والإدارية والقيادية للتصدي لمشكلة الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وأورد عدد من التوصيات لكفالة المساءلة الفردية لموظفي حفظ السلام الذين يرتكبون أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي وذلك باتباع الإجراءات التأديبية الملائمة؛ ومساءلتهم ماليا عن الأذى الذي يلحقونه بضحاياهم؛ ومساءلتهم جنائيا إذا كانت تلك الأفعال تشكل جرائم بموجب القوانين السارية.

٩٥ - وكما سلفت إليه الإشارة في مستهل التقرير الحالي، فإن لعمليات حفظ السلام وموظفي حفظ السلام سجلا مرموقا، وقد جاد الكثيرون بأرواحهم في سبيل قضية السلام. ولن يخلو الأمر دائما من بعض من لا يستوفون معايير السلوك المرعية. على أنه سيكون من شأن اعتماد هذه التوصيات تحقيق الكثير في منع الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في بعثات حفظ السلام.

مرفق

أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام: مركزهم وقواعد سلوكهم وتأديبهم

موظفو الأمم المتحدة

المركز

م-١ يعين الأمين العام موظفي الأمم المتحدة ويخضعون لسلطته. وكل موظفي الأمم المتحدة، بصرف النظر عما إذا كانوا معينين دولياً أو محلياً، باستثناء الموظفين المعيّنين محلياً الذين يتلقون أجورهم بالساعة، يتمتعون بمركز الموظفين بموجب الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (الاتفاقية العامة). وينص البند ١٨ من الاتفاقية العامة على تمتع الموظفين بالحصانة القضائية في كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من قول أو كتابة أو عمل. وينص البند ١٩ على تمتع الموظفين من مستوى أمين عام مساعد وما يعلوه بالامتيازات والحصانات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين وفقاً للقانون الدولي.

م-٢ وفيما يتعلق بعمليات حفظ السلام، تُستكمل الاتفاقية العامة باتفاق مركز القوات. وبالرغم من أن كل اتفاق لمركز القوات يصاغ بما يتلاءم مع الاحتياجات التي تنفرد بها كل بعثة، فإن كل تلك الاتفاقات تقوم على الاتفاق النموذجي لمركز القوات الذي عرض على الجمعية العامة في ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠ (A/54/594، المرفق). وتنص الفقرة ٦ من الاتفاق النموذجي لمركز القوات على احترام كل القوانين واللوائح المحلية. وقد أيدت الجمعية العامة الاتفاق النموذجي ضمناً في قرارها ١٢/٥٢ بء^(أ) المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ وتم تطبيقه في قرارات عديدة لمجلس الأمن.^(ب) وتنص الاتفاقات الحالية لمركز القوات على منح امتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين وفقاً للقانون الدولي لموظفي البعثة الذين يشغلون أعلى المناصب فيها - الممثل الخاص للأمين العام أو رئيس البعثة، وقائد القوة وسائر الموظفين رفيعي المستوى الذين يتم الاتفاق بشأنهم بين الأمم المتحدة والدولة المضيفة.

(أ) أيدت الجمعية العامة، في الفقرة ٧ من القرار، التوصية الداعية إلى أن يحدد مجلس الأمن، لدى قيامه مستقبلاً بإنشاء عملية لحفظ السلام، إطاراً زمنياً لعقد اتفاق لتحديد مركز القوات بين الأمم المتحدة وحكومة البلد المضيف من أجل العملية المذكورة، وإلى أن يستخدم مؤقتاً، لحين عقد ذلك الاتفاق، الاتفاق النموذجي لتحديد مركز القوات، ما لم تتفق الأطراف المعنية على خلاف ذلك، ودعت مجلس الأمن إلى النظر في هذه المسألة.

(ب) مثال ذلك أن ما يلي من قرارات مجلس الأمن التي صدرت في الآونة الأخيرة تنص على تطبيق الاتفاق النموذجي لمركز القوات لحين إبرام اتفاق بشأن مركز القوات: الفقرة ٩ من القرار ١٥٢٨ (٢٠٠٤) (عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار)؛ والفقرة ١١ من القرار ١٥٤٢ (٢٠٠٤) (بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي)؛ والفقرة ١٠ من القرار ١٥٤٥ (٢٠٠٤) (عملية الأمم المتحدة في بوروندي).

وتنص اتفاقات مركز القوات على تمتع موظفي الأمم المتحدة المدنيين المكلفين بالعمل في البعثة بمركز الموظفين بموجب الاتفاقية العامة (من حيث أن الدول الأعضاء ليست منظمة كلها إلى الاتفاقية العامة).

م-٣ وطلبات رفع الحصانة تقدم في العادة إلى الأمين العام من جانب السلطات المختصة للدول الأعضاء عن طريق بعثاتها الدائمة لدى الأمم المتحدة أو إلى رئيس بعثة حفظ السلام بموجب اتفاق مركز القوات. ويبت الأمين العام في مثل تلك الطلبات بناء على مشورة مكتب الشؤون القانونية ومع إيلاء الاعتبار للمعايير الواردة في البند ٢٠ من الاتفاقية العامة. وينص ذلك البند على أن الامتيازات والحصانات تمنح للموظفين تحقيقاً لمصالح الأمم المتحدة لا تحقيقاً لمصالحهم الخاصة. وينص كذلك على أنه يحق للأمين العام كما يتوجب عليه أن يرفع الحصانة عن أي موظف إذا رأى أن تلك الحصانة تحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وأن من الممكن رفعها دون الإضرار بمصالح الأمم المتحدة. ومثال ذلك أنه إذا اتخذت الإجراءات الجنائية ضد موظف لارتكابه حادث مرور بسبب قيادته لمركبة للأمم المتحدة وهو في حالة سكر أو بإهمال جسيم، فبوسع الأمين العام أن يقرر أن الحصانة من شأنها أن تحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وأن يخلص إلى أن رفع الحصانة لن يضر بأية مصالح للأمم المتحدة. وفي مثل تلك الحالة يتم رفع الحصانة. ومن ناحية أخرى، فإذا وجد الأمين العام أن ذلك الادعاء لا يقوم على أساس، أو أن الموظف كان يؤدي واجباته على النحو السليم، يتم الإبقاء على الحصانة. وفي كلتا الحالتين، يطلب إلى أي أطراف من الغير لحقها الضرر التقدم بأية مطالبة قد تكون لها ضد الأمم المتحدة، ويبلغون بأنه سيجري تناولها وفقاً للإجراءات المقررة لتسوية المنازعات^(ج).

م-٤ ولا تشمل الحصانة الوظيفية للموظفين إلا أداء الواجبات الرسمية. وبمقتضى الاتفاقية العامة، فإن أمر تقرير ما إذا كان الموظف يؤدي واجبات رسمية من عدمه متروك للأمين العام. حيث يتصرف بناء على مشورة مكتب الشؤون القانونية. ويتضمن الاتفاق النموذجي لمركز القوات أحكاماً تميز لرئيس البعثة أن يقرر مبدئياً ما إذا كانت الدعوى المرفوعة ضد موظف في البعثة تتصل بأداء واجبات رسمية أم لا. وعادة يتم تقرير ذلك بعد التشاور مع مكتب الشؤون القانونية.

(ج) الإجراءات الإدارية لتناول مطالبات الغير عن التصرفات التي تصدر عن أفراد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام يرد بيان لها في تقرير للأمين العام إلى الجمعية العامة مؤرخ ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ (A/51/389)، الفقرات ٢٠-٣٧.

م-٥ وتتناول الفقرة ٤٩ من الاتفاق النموذجي لمركز القوات مسألة الدعاوى المدنية. وهي ترخص لرئيس البعثة بأن يشهد بما إذا كانت الدعوى تتصل بواجبات رسمية. فإذا كان الأمر كذلك، تعين وقف إجراءات الدعوى على الفور. على أنه يجوز في حالة عدم تسوية تلك المطالبات التقدم بها ضد المنظمة وفقا لإجراءات المنظمة المقررة لتسوية المنازعات (حسب ما أشير إليه في الفقرة م - ٣ أعلاه). وإذا لم تكن الدعوى متصلة بواجبات رسمية، كأن يكون ذلك مثلا هو دعوى مرفوعة بشأن إيجار أماكن خاصة، جاز أن تستمر إجراءات الدعوى لأن الموظفين، باستثناء موظفين رفيعي المستوى من فئة بعينها، يتمتعون بالحصانة الوظيفية، وهي لا تشمل التصرفات الخاصة للشخص المعني. وكما أشير إليه في الفقرة م-٢ أعلاه، فإن كبار المسؤولين من فئة بعينها يتمتعون بالامتيازات والحصانات التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين وسيلزم أن يقوم الأمين العام برفع امتيازاتهم وحصاناتهم قبل التمكن من مواصلة السير في أي دعوى مدنية.

م-٦ وتتناول الفقرة ٤٧ من الاتفاق النموذجي لمركز القوات الأفعال الجنائية. وبالنسبة للموظفين الذين يتمتعون بالحصانة الوظيفية، تنوخى المادة قيام رئيس البعثة بإجراء تحقيق حول ما إذا كان الفعل المعني قد صدر أثناء أداء واجبات رسمية، بما يؤدي إلى التوصل إلى اتفاق مع الدولة المضيفة حول ما إذا كان يمكن السير في الإجراءات. ومن المهم التشديد على أن خلوص رئيس البعثة إلى مثل تلك النتائج لا يشكل رفعا للحصانة لأن أمر تقرير ذلك متروك للأمين العام. وقرارات رئيس البعثة ما هي إلا النتائج التي يخلص إليها حول ما إذا كانت التصرفات المعنية قد صدرت أثناء أداء واجبات رسمية، وذلك شرط أساسي للحصانة من المحاكم الوطنية. وفي الأحوال العادية يتم الخلوص إلى مثل تلك النتائج بالتشاور مع مكتب الشؤون القانونية، لأنه حتى وإن كانت المسألة تتصل بأنشطة خاصة فإن المحاكم الوطنية تطلب عادة تنازل الأمم المتحدة كتابيا عن الامتيازات والحصانات لكفالة عدم إثارة المسألة أثناء الإجراءات الجنائية.

م-٧ وينص كل من الاتفاقية العامة والاتفاقيات النموذجية لمركز القوات على إجراءات لتسوية الخلافات في الرأي التي تشور حول مثل تلك المسائل بين الدول الأعضاء المعنية والأمين العام.

قواعد السلوك

م-٨ يجب على كل موظف لدى تعيينه أن يوقع كتاب تعيين يقر فيه بأنه يقبل التقيد بالنظامين الأساسيين والإداريين لموظفي الأمم المتحدة وبالتعليمات التي تصدر استنادا إليهما.

م-٩ ويتوخى ميثاق الأمم المتحدة ضرورة أن تتوفر في الموظفين أعلى مستويات النزاهة (الفقرة ٣ من المادة ١٠١). وسلوك الموظفين يخضع لأحكام المادة الأولى من النظام الأساسي والفصل الأول من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة، وقد استنسخا في نشرة الأمين العام المعنونة "مركز موظفي الأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم الأساسية" (ST/SGB/2002/13). ويتضمن النص عددا من الأحكام العامة تحظر على الموظفين التورط في أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ومثال ذلك أن البند ٢/١ (ب) يفرض على الموظفين التمسك بأعلى مستويات النزاهة؛ والبند ٢/١ (و) يفرض على الموظفين أن يسلكوا في جميع الأوقات سلوكا يليق بمركزهم كموظفين مدنيين دوليين؛ والقاعدة ٢/١٠١ (ج) من النظام الإداري تفرض على الموظفين احترام القوانين المحلية والوفاء بالتزاماتهم القانونية الخاصة؛ والقاعدة ٢/١٠١ (د) تحظر أي شكل من أشكال التحرش الجنسي أو الجنساني. وتسري أحكام مطابقة لذلك على الموظفين المعيّنين وفقا للمجموعة ٢٠٠ (موظفو المشاريع) والمجموعة ٣٠٠ (التعيينات لأجل قصير أو لمدة محددة) من النظام الإداري للموظفين. والنظامان الأساسيان والإداري ملزمان للموظفين.

م-١٠ وتتضمن النشرة أيضا نص معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية التي اعتمدها لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام ٢٠٠١ ورحبت بها الجمعية العامة في قرارها ٢٤٤٤/٥٦ المؤرخ ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. ومعايير السلوك هي مبادئ توجيهية عامة للموظفين بشأن معايير السلوك المتوقعة منهم، وليست قواعد ملزمة.

م-١١ وعملا بقرار الجمعية العامة ٣٠٦/٥٧ المؤرخ ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، بشأن التحقيق في قيام عاملين في مجال المساعدة الإنسانية بالاستغلال الجنسي للاجئين في غرب أفريقيا، أصدر الأمين العام تعليمات محددة ملزمة للموظفين بحظر الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. وترد هذه التعليمات في نشرة الأمين العام المعنونة "التدابير الخاصة المتعلقة بالحماية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي" (ST/SGB/2003/13) وفي هذه النشرة، يورد الأمين العام تعريفا لعبارة "الاستغلال الجنسي" و "الاعتداء الجنسي" (البند ١)، وينص على أن التورط في الفعلين اللذين ورد تعريفهما يمثل سوء سلوكا جسيما، ويشكل، بموجب النظام الأساسي للموظفين، سببا لاتخاذ إجراءات تأديبية، ومنها الفصل المعجل (البند ٢/٣ (أ))؛ ويحظر ممارسة أي نشاط جنسي مع الأطفال (الذين عرفهم بأنهم الأشخاص الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة) (البند ٢/٣ (ب))؛ ويحظر مبادلة الجنس بالمال أو العمل أو السلع أو الخدمات (البند ٢/٣ (ج))؛ وينص على أنه يتمتع قيام علاقات جنسية بين موظفي الأمم المتحدة والمستفيدين من المساعدة وينص (البند ٢/٣ (د))؛ ويلزم الموظفين بالإبلاغ عن ما قد يراودهم من مخاوف أو شكوك حول وقوع مخالفة لأحكام النشرة (البند

٢/٣ (هـ)؛ ويلزم المديرين بدعم وتطوير النظم التي تهيئ قيام بيئة خالية من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (البند ٢/٣ (و)).

قواعد التأديب

م-١٢ يخضع الموظفون الذين يدعى ارتكابهم سوء سلوك لآليات التأديبية المقررة في النظامين الأساسيين والإداريين لموظفي الأمم المتحدة. وتمنح لهم وسائل الحماية التي تكفل لهم اتباع الأصول الإجرائية السليمة المنصوص عليها في الفصل العاشر من النظام الإداري للموظفين وفي الأمر الإداري المؤرخ ٢ آب/أغسطس ١٩٩١، والمعنون "التدابير والإجراءات التأديبية المنقحة" (ST/AI/371). والفرضية الأساسية التي تقوم عليها الأصول الإجرائية السليمة المذكورة هي أن الادعاءات لا تعدو أن تكن مجرد ادعاءات. وبعبارة أخرى، فإن المفترض هو أن الموظف يمثل لمعايير السلوك المقررة. ويتعين على المنظمة أن تثبت وقوع سوء السلوك.

م-١٣ وينص الأمر الإداري على أنه إذا قام سبب يحمل على الاعتقاد بأن أحد الموظفين قد خالف معايير السلوك، فإنه يتعين على رئيس البعثة أن يجري تحقيقاً أولياً^(٢). وإذا تبين من التحقيق الأولي أن ادعاء وقوع سوء سلوك يقوم على أساس متين، تعين إحالة التحقيق الأولي ونسخ من أية أدلة مستندية إلى الأمين العام المساعد لمكتب إدارة الموارد البشرية لكي يبت في أمر ما إذا كان يجب متابعة المسألة من عدمه. وإذا تقرر متابعة المسألة، توجه إلى الموظف كتابة وبصورة رسمية تهمة مخالفة قاعدة بعينه أو معيار بعينه للسلوك، ويحاط علماً بالسبب الذي يحمل الأمين العام المساعد على اعتبار أن الأدلة المتوفرة تبرر تلك التهمة. ويمنح الموظف مهلة معقولة للرد كتابة على التهمة الموجهة إليه. ويقوم المدير العام المساعد بدراسة كامل الملف، متضمناً رد الموظف وأية أدلة يرى تقديمها، ويقرر الأمين العام المساعد ما إذا كان ينبغي إسقاط المسألة أو إحالتها إلى لجنة تأديبية مشتركة أو القيام، إذا انطوت المسألة على سوء سلوك جسيم وتوفرت أدلة واضحة على ذلك، بتقديم توصية إلى الأمين العام بالفصل المعجل. وإذا أحيلت مسألة إلى لجنة تأديبية مشتركة، كان عليها أن تستمع إلى

(د) صدر الأمر الإداري ST/AI/371 قبل إنشاء الجمعية العامة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بقرارها ٢١٨/٤٨ بـ٢٩ المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤. ولهذا المكتب بمقتضى ولايته أن يحقق في البلاغات عن وقوع مخالفات للنظامين الأساسيين والإداريين للأمم المتحدة والتعليمات الإدارية ذات الصلة. وتبجيز ولاية المكتب للأمين العام أن يطلب من المكتب إجراء تحقيقات. وتخضع تحقيقات المكتب لسيطرة المكتب وتوجيهاته وتعامل باعتبارها تحقيقات أولية للأغراض التأديبية.

الأطراف وأن تقدم بعد ذلك تقريرها وتوصيتها إلى الأمين العام لاتخاذ القرار النهائي. وللأمين العام أن يقرر عدم اتخاذ أي إجراء ضد الموظف وإنهاء المسألة، أو له أن يفرض جزاء أو أكثر من الجزاءات المنصوص عليها في القاعدة ٣/١١٠ (أ) من النظام الإداري للموظفين^(٤). ويجوز للموظف الذي لا يرضى بهذا القرار النهائي أن يستأنفه أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون للأمم المتحدة

المركز

م-١٤ تنص الفقرة ٢٦ من الاتفاق النموذجي لمركز القوات على اعتبار المراقبين العسكريين والشرطة المدنية للأمم المتحدة خبراء موفدين في مهام رسمية في مفهوم الاتفاقية العامة^(٥).

م-١٥ ويمنح البند ٢٢ من الاتفاقية العامة للخبراء الموفدين في مهام رسمية الامتيازات والحصانات اللازمة لهم لممارسة وظائفهم، بما في ذلك الحصانة من القبض عليهم أو اعتقالهم وحجز أمتعتهم، والحصانة القضائية فيما يصدر عنهم من قول أو كتابة أو عمل أثناء قيامهم بمهامهم، وحرمة المحررات والوثائق جميعها.

م-١٦ وتنص الفقرة ٦ من الاتفاق النموذجي لمركز القوات على أن يحترم جميع أفراد عملية حفظ السلام جميع القوانين واللوائح المحلية. والأحكام الواردة في الاتفاق النموذجي لمركز القوات فيما يتعلق بالدعوى المدنية والجنائية تنطبق على أفراد البعثة الذين لهم مركز

(د) تنص القاعدة ٣/١١٠ (أ) من النظام الإداري للموظفين على أن التدابير التأديبية قد تتخذ شكلاً أو أكثر من الأشكال التالية: اللوم الكتابي من الأمين العام؛ والحرمان من درجة أو أكثر من درجة داخل الرتبة؛ وإرجاء استحقاق العلاوة داخل الرتبة لفترة محددة؛ والوقف عن العمل بدون أجر؛ والغرامة؛ وخفض الرتبة؛ وإنهاء الخدمة بإشعار أو بدون إشعار أو تعويض محل مهلة الإشعار؛ والفصل المعجل.

(و) حرت الممارسة على أن تعامل الأمم المتحدة ضباط الاتصال العسكريين وموظفي الأركان العسكريين باعتبارهم خبراء موفدين في مهام رسمية. وفي السنوات الأولى لعمليات حفظ السلام، كان ينص على ذلك صراحة في بعض اتفاقات مركز القوات. انظر مثلاً الفقرة ٢٥ من الرسائل المتبادلة بتاريخ ٨ شباط/فبراير ١٩٥٧ التي تشكل اتفاقاً بين الأمم المتحدة وحكومة مصر فيما يتعلق بمركز قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة واتفاق مركز القوات المبرم مع مصر (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٦٠، الصفحة ٦١ (من النص الانكليزي))؛ انظر أيضاً الفقرة ٢٥ من الرسائل المتبادلة بتاريخ ٣١ آذار/مارس ١٩٦٤ التي تشكل اتفاقاً بين الأمم المتحدة وحكومة قبرص فيما يتعلق بمركز قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص (المرجع نفسه، المجلد ٤٩٢، الصفحة ٥٧ (من النص الانكليزي)).

الخبراء الموفدين في مهام رسمية (انظر الفقرات من م-٤ إلى م-٧ أعلاه). ويتناول البند ٢٣ من الاتفاقية العامة مسألة رفع امتيازات وحصانات الخبراء الموفدين في مهام رسمية. وهو يطابق من الناحية الجوهرية البند ٢٠ (الذي يشمل موظفي الأمم المتحدة). والاتفاقية العامة والبند ١ (هـ) من النظام الأساسي المنظم لمركز الموظفين من غير موظفي الأمانة العامة والخبراء الموفدين في مهام رسمية وحقوقهم وواجباتهم الأساسية (ST/SGB/2002/9)، ينصان بوضوح على أن يطبق الأمين العام نفس الاعتبارات على كل من الموظفين والخبراء الموفدين في مهام رسمية عند تقريره لرفع الحصانة عنهم من عدمه.

قواعد السلوك

م-١٧ اعتمدت الجمعية العامة، بقرارها ٥٦/٢٨٠ المؤرخ ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٢، المعايير المذكورة أعلاه لسلوك خبراء الأمم المتحدة الموفدين في مهام رسمية. وهي تنطبق على كل من أفراد الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين الذين يعملون كخبراء موفدين في مهام رسمية للأمم المتحدة. وثمة عدد من الأحكام العامة التي تحظر على الخبراء الموفدين في مهمة التورط في أفعال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي. ومثال ذلك أن البند ٢ (أ) يفرض على الخبراء الموفدين في مهمة التمسك بأعلى مستويات النزاهة؛ والبند ٢ (د) يفرض عليهم أن يسلكوا سلوكاً يليق بمركزهم؛ والبند ٢ (ي) يفرض عليهم احترام القوانين المحلية والوفاء بالتزاماتهم القانونية الخاصة؛ ويحظر البند ٢ (ك) أي شكل من أشكال التحرش الجنسي أو الجنساني.

م-١٨ ويوقع كل من أفراد الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين لدى تعيينهم "تعهداً" يوافقون فيه على الامتثال لجميع الإجراءات والسياسات والتوجيهات وسائر التعليمات التشغيلية والإدارية العادية المعمول بها في البعثة. ومن هذه التعليمات المنشوران المعنونان "القواعد العشر: مدونة قواعد السلوك الشخصي لذوي الخوذات الزرقاء" ("القواعد العشر") و "نحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة"، اللذان يوزعان على جميع موظفي الأمم المتحدة لحفظ السلام. كما يستنسخ هذا النصان في المبادئ التوجيهية لضباط الشرطة المدنية الخاصة بكل بعثة، التي تعطى لكل بلد من البلدان المساهمة بقوات شرطة، وفي المبادئ التوجيهية للمراقبين العسكريين التي ترسل إلى كل مراقب من المراقبين العسكريين عن طريق مكتب كبير المراقبين العسكريين في البعثة المعنية. وتعطى هذه الوثيقة أيضاً للبلدان المساهمة بقوات.

م-١٩ والمنشوران المعنونان القواعد العشر ونحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة ينظمان السلوك عموماً. ونص البند ٤ من القواعد العشر هو "لا تتورط في أية أفعال

لا أخلاقية تنطوي على انتهاك أو استغلال جنسي أو بدني أو نفسي للسكان المحليين أو لموظفي الأمم المتحدة، ولا سيما النساء والأطفال.“

م-٢٠ وتتضمن المبادئ التوجيهية لأفراد الشرطة المدنية أحكاما تفصيلية بشأن سلوك أفراد الشرطة المدنية. فهذه المبادئ التوجيهية تنص، في جملة أمور، على حظر انتهاك أو استغلال السكان المحليين، ولا سيما النساء والأطفال، من جانب أفراد الشرطة المدنية. وهي تفرض على ضباط الشرطة المدنية إبداء الاحترام والمحاملة تجاه الجميع. والمبادئ التوجيهية للمراقبين العسكريين تستعمل فيها عبارات مماثلة.

م-٢١ واعتبارا من أواسط عام ٢٠٠٤، بدأت إدارة عمليات حفظ السلام في تلخيص المبادئ الواردة في نشرة الأمين العام لعام ٢٠٠٣ في مبادئها التوجيهية لمفوضي الشرطة وتطبيقها على ضباط الشرطة المدنية. ولم يتم بعد تقرير تطبيق المعايير الواردة في تلك النشرة على المراقبين العسكريين.

قواعد التأديب

م-٢٢ أفراد الشرطة المدنية والمراقبون العسكريون الذين يدعى ارتكابهم فعلا يشكل سوء سلوك جسيما يخضعون للإجراءات المنصوص عليها في التوجيهات الخاصة بالمسائل التأديبية المتعلقة بضباط الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين، التي توزع على البلدان المساهمة بقوات شرطة، مشفوعة بمبادئ توجيهية لضباط الشرطة المدنية خاصة بكل بعثة. وفي تلك المبادئ التوجيهية، فإن تعريف ”سوء السلوك الجسيم“ (الذي يختلف عن معنى العبارة كما هي واردة في النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين) يشمل الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، مثلما تفعل نشرة الأمين العام لعام ٢٠٠٣ فيما يتعلق بالموظفين.

م-٢٣ ومثلما هو الحال بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة، فإن الفرضية الأساسية التي تقوم عليها الأصول الإجرائية السليمة التي تقرها المبادئ التوجيهية هي أن الادعاءات لا تعدوا أن تكون مجرد ادعاءات. وبعبارة أخرى، فإن المفترض هو أن ضباط الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين يمثلون لمعايير السلوك المقررة. ويتعين على البعثة أن تثبت وقوع سوء سلوك جسيم.

م-٢٤ وكما هو الحال أيضا بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة، فإن الخطوة الأولى في العملية هو أنه إذا قام سبب يحمل على الاعتقاد بأن أحد ضباط الشرطة المدنية أو مراقبا عسكريا قد ارتكب سوء سلوك جسيما، وجب على رئيس البعثة أن يقوم على الفور بإجراء تحقيق أولي. فإذا تبين من ذلك التحقيق الأولي أن ما أُبلغ عنه من وقوع سوء سلوك جسيم يقوم على

أساس متين، يتم عقد مجلس تحقيق ويقوم رئيس البعثة بإبلاغ إدارة عمليات حفظ السلام في المقر بنتائج التحقيق الأولي. ولرئيس البعثة أن يوصي إدارة عمليات حفظ السلام بإعادة الشخص المعني إلى وطنه استناداً إلى النتائج التي ينتهي إليها التحقيق الأولي. وتقوم إدارة عمليات حفظ السلام في المقر بإبلاغ الأمر إلى البعثة الدائمة للدولة المعنية.

م-٢٥ والغرض من مجلس التحقيق هو إثبات الوقائع، وليس العمل كهيئة قضائية. فهو لا يعدو أن يكون أداة إدارية لمساعدة رئيس البعثة على النهوض بمسؤولياته في منع سوء السلوك في البعثة. ويتعين أن يعقد مجلس التحقيق في غضون ما بين ٤٨ و ٧٢ ساعة في أعقاب توصل التحقيق الأولي إلى نتائج. وتنص المبادئ التوجيهية على إجراءات تفصيلية لحماية حقوق ضابط الشرطة المدنية أو المراقب العسكري المعني في المعاملة وفقاً للأصول الإجرائية السليمة.

م-٢٦ ويرفع مجلس التحقيق تقريره إلى رئيس البعثة، الذي تقع عليه مسؤولية اتخاذ قرار نهائي. وتقرر المبادئ التوجيهية طائفة من الجزاءات التي يجوز لرئيس البعثة توقيعها إذا انتهى قراره إلى وقوع فعل من أفعال سوء السلوك الجسيم.^(١) ويجوز لرئيس البعثة أن يقدم توصية إلى إدارة عمليات حفظ السلام بإعادة الشخص إلى وطنه استناداً إلى النتائج التي يخلص إليها مجلس التحقيق (كما أشير إليه في الفقرة م - ٢٤ أعلاه، لرئيس البعثة أيضاً أن يتقدم بهذه التوصية بناء على النتائج التي يخلص إليها التحقيق الأولي). فإذا قررت إدارة عمليات حفظ السلام إعادة الشخص إلى وطنه، يجري إبلاغ هذا القرار إلى البعثة الدائمة للدولة العضو المعنية. وتحمل الدولة العضو مصروفات الإعادة إلى الوطن.

أفراد الوحدات العسكرية الوطنية

المركز

م-٢٧ ينص الاتفاق النموذجي لمركز القوات على وجوب احترام القوانين واللوائح المحلية (الفقرة ٦)، وعلى تمتع الأفراد العسكريين في العنصر العسكري للبعثة بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في الاتفاق (الفقرة ٢٧)؛ وعلى خضوع أفراد عمليات حفظ

(ز) تجيز المبادئ التوجيهية لرئيس البعثة فرض واحدة أو أكثر من العقوبات التالية: الإقصاء من منصب القيادة؛ النقل إلى منصب آخر/منطقة أخرى بعد إعادة التدريب عند الاقتضاء؛ الحرمان من المزايا والإعفاءات التي تمنح لموظفي الأمم المتحدة؛ تعليق الإجازات/الوقت التعويضي؛ الاسترداد الكلي أو الجزئي لبدل الإقامة المقرر لأفراد البعثة في حالة تعرض الأمم المتحدة لخسارة مالية؛ التوصية بالإعادة إلى الوطن؛ اللوم أو التأنيب كتابة، بما في ذلك إمكانية التوصية بعدم الأحقية في أي تكليف مستقبلاً بالعمل مع الأمم المتحدة.

السلام للاختصاص الخالص لدولهم المشاركة فيما يتعلق بأية أفعال إجرامية يرتكبوها في الدولة المضيفة (الفقرة ٤٧ ب)). ونظرا لعدم وجود إمكانية لممارسة الدولة المضيفة للاختصاص على الأفراد العسكريين للوحدات الوطنية، ينص الاتفاق النموذجي لمركز القوات على أن يحصل الأمين العام على تأكيدات من حكومات الدول المشاركة بأنها ستكون على استعداد لممارسة الاختصاص فيما يتعلق بما قد يرتكبه أفراد وحداتها الوطنية العاملة في عملية حفظ السلام من جرائم أو أفعال إجرامية (المادة ٤٨). وتوحي الاتفاق إدراج ذلك الحكم في مذكرات التفاهم. على أن مثل ذلك الحكم لا يدرج في مذكرة التفاهم النموذجية (انظر A/51/967، المرفق، و Corr.1 و 2)، وإن كان قد أدرج في بعض مذكرات التفاهم الأولى (انظر الفقرة ٧٨ من التقرير الحالي).

م-٢٨ وينص الاتفاق النموذجي لمركز القوات على أنه إذا رفعت دعوى مدنية على فرد من عملية لحفظ السلام في الدولة المضيفة، كان من المتعين وقفها إذا شهد رئيس البعثة بأن الدعوى تتصل بواجبات رسمية. فإذا شهد رئيس البعثة بأنها لا تتصل بواجبات رسمية جاز الاستمرار في الدعوى المدنية. على أنه يتعين عدم الحد من الحرية الشخصية للفرد التابع لعملية حفظ السلام نتيجة لمثل تلك الدعاوى المدنية (الفقرة ٤٩).

م-٢٩ وينص اتفاق مركز القوات على إجراءات لتسوية الخلافات في الرأي التي تنور حول مثل تلك المسائل بين الدول الأعضاء المعنية والأمين العام.

قواعد السلوك

م-٣٠ ينص الاتفاق النموذجي لمركز القوات على أن يتخذ الممثل الخاص للأمين العام جميع التدابير المناسبة لكفالة المحافظة على الانضباط وحسن النظام بين أفراد عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام (الفقرة ٤٠). ويخضع الأفراد العسكريون للوحدات الوطنية لمعايير السلوك المنصوص عليها في "القواعد العشر" و "نحن حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة" (انظر الفقرتين م-١٨ و م-١٩ أعلاه). وتوزع هاتان الوثيقتان على جميع أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة وتستنسخان في المبادئ التوجيهية للبلدان المساهمة بقوات التي تنشر وحدات عسكرية التي تعد خصيصا لكل بعثة وترسل إلى البلد لمعني المساهم بقوات.

م-٣١ وتتضمن المبادئ التوجيهية أحكاما تفصيلية بشأن سلوك أفراد الوحدة المعنية. فهي تنص، في جملة أمور، على أنه يحظر على أفراد الوحدات العسكرية انتهاك أو استغلال أفراد السكان المحليين، ولا سيما النساء والأطفال، كما تنص على أن عليهم إبداء الاحترام والمعاملة في التعامل مع كل السكان. ومنذ إصدار نشرة عام ٢٠٠٣، بدأت المبادئ التوجيهية في إنجاز القواعد الواردة في النشرة وتطبيقها على أفراد الوحدات الوطنية.

قواعد التأديب

م-٣٢ الأفراد العسكريون التابعون لوحدة وطنية الذين يدعى ارتكابهم فعلا يشكل "سوء سلوك جسيماً" (وهي عبارة يشمل تعريفها الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي) يخضعون للإجراءات الخاصة بالبعثة المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية للمسائل التأديبية التي تنطوي على أفراد عسكريين تابعين للوحدات الوطنية التي توفر للبلدان المساهمة بقوات. وهم يخضعون دائما بطبيعة الحال للإجراءات التي تحركها وحداتهم الوطنية.

م-٣٣ ورغم أن البند ٢-٢ من نشرة الأمين العام لعام ٢٠٠٣ لا ينطبق في حد ذاته على أفراد الوحدات الوطنية، فإنه يشير إلى أنه عملا بالبند ٧ من نشرة الأمين العام ST/SGB/1999/13 المعنونة "تقييد القوات التابعة للأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي"، يحظر على القوات التابعة للأمم المتحدة التي تضطلع بعمليات تحت قيادة الأمم المتحدة وسيطرتها، ارتكاب أعمال الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي ويناظر بها على وجه الخصوص واجب العناية بالنساء والأطفال. وينص البند ١-١ من تلك النشرة على أن القواعد الواردة فيها تسري على قوات الأمم المتحدة عندما يكون أفرادها مشتركين فعليا كمقاتلين في حالات الصراع المسلح، وذلك بقدر وطيلة مدة اشتراكهم وبالتالي فهي تسري في إجراءات إنفاذ القوانين أو في عمليات حفظ السلام متى كان استخدام القوة جائزا دفاعا عن النفس. وينص البند ٧-٢ تحديدا على حظر الاغتصاب والإجبار على ممارسة البغاء وأي شكل من أشكال الاعتداء والإذلال. وينص البند ٧-٤ على أن يكون الأطفال موضع احترام خاص ويحظون بالحماية من أي شكل من أشكال الاعتداء البذيء.

م-٣٤ وإجراءات البعثات فيما يتعلق بالتحقيق الأولي وتشكيل مجلس تحقيق للتحقيق في ادعاءات ارتكاب سوء سلوك جسيم من جانب أفراد في الوحدات الوطنية تتطابق من الناحية الجوهرية مع الإجراءات الواردة في المبادئ التوجيهية الوارد وصفها في الفقرات من م-٢٢ إلى م-٢٦ أعلاه. وكما هو الحال بالنسبة لأفراد الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين، لا يملك رئيس البعثة أكثر من التوصية بالإعادة إلى الوطن، وهو أمر يجب أن تبت فيه إدارة عمليات حفظ السلام في المقر استنادا إلى توصية رئيس البعثة. فإذا قررت إدارة عمليات حفظ السلام الإعادة إلى الوطن، يجري إبلاغ هذا القرار إلى البعثة الدائمة للبلد المعني المساهم بقوات. ويتحمل البلد المعني المساهم بقوات مصروفات الإعادة إلى الوطن.

م-٣٥ ويجب التشديد على أن قرار إعادة أحد أفراد وحدة وطنية إلى بلده هو تدير إداري، وليس جزءاً تأديبياً. وتأديب فرد عسكري من أفراد وحدة وطنية مسألة متروكة برمتها للبلد المعني المساهم بقوات.

متطوعو الأمم المتحدة

المركز

م-٣٦ طوال السنوات الأخيرة، نصت اتفاقات مركز القوات التي تبرمها المنظمة على اعتبار أن متطوعي الأمم المتحدة يتمتعون بمركز الموظفين بموجب الاتفاقية العامة. ومن ثم فهم يتمتعون بالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون في الدولة المضيفة (انظر الفقرات من م-١ إلى م-٧ أعلاه).

قواعد السلوك

م-٣٧ يتقيد متطوعو الأمم المتحدة بقواعد السلوك الخاصة ببرنامج متطوعي الأمم المتحدة. وتنص تلك القواعد على أنه يتعين على المتطوعين احترام القوانين والقواعد الأخلاقية والتقاليد السائدة في الدولة المضيفة والامتناع عن القيام بأي نشاط يتعارض مع مقاصد وأهداف الأمم المتحدة.

قواعد التأديب

م-٣٨ يخضع متطوعو الأمم المتحدة للفصل الفوري إذا خالفوا قواعد السلوك. وستحظر إدارة عمليات حفظ السلام البعثات بضرورة توقيع المتطوعين على اتفاق يقرون فيه بأن أي مخالفة لقواعد الحظر المفروضة على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي الواردة في نشرة الأمين العام لعام ٢٠٠٣ ستشكل سوء سلوك جسيماً يمكن أن يؤدي إلى الإعادة الفورية إلى الوطن.

م-٣٩ وفي حالة منازعة المتطوع في القرار الإداري الذي تتخذه المنظمة، فإن شروط العقد تنص على إحالة النزاع إلى التحكيم وعلى قبول الطرفين لقرار هيئة التحكيم كتسوية نهائية للنزاع.

المتعاقدون الفرديون

المركز

م-٤٠ يجوز لبعثات حفظ السلام أن تستعين بخدمات خبراء استشاريين أو مقاولين فرديين وفقاً لشروط التعاقد العادية المنصوص عليها في الأمر الإداري المعنون "الخبراء الاستشاريون والمقاولون الفرديون" (ST/AI/1997/7). والخبراء الاستشاريون لديهم مهارات متخصصة لا تتوفر في الأمانة العامة. وقد يضطلع المقاولون الفرديون بمهام تماثل مهام الموظفين ولكن لفترات قصيرة. وتنص التعليمات الإدارية على أن الخبراء الاستشاريين والمقاولين الفرديين لا يتمتعون بمركز الموظفين أو بمركز الخبراء الموفدين في مهام رسمية؛ وهم يخضعون للقوانين المحلية. على أنه يجوز منح الخبراء الاستشاريين مركز الخبراء الموفدين في مهام رسمية إذا طلب منهم السفر باسم المنظمة. وقد ورد في الفقرتين م-١٥ و م-١٦ أعلاه بيان للامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الخبراء الموفدون في مهام رسمية.

معايير السلوك

م-٤١ تنص عقود الخبراء الاستشاريين وعقود المقاولين الفرديين، في جملة أمور، على أنه يجب على الحائزين لتلك العقود الامتناع عن أي تصرف من شأنه أن يضر بسمعة الأمم المتحدة، وأنه يجب عليهم التعهد بعدم ممارسة أي نشاط يتعارض مع مقاصد وأهداف المنظمة.

قواعد التأديب

م-٤٢ تنص العقود العادية للخبراء الاستشاريين والمقاولين الفرديين على أن التخلف عن التقيد بمعايير السلوك المنصوص عليها في تلك العقود يستوجب إنهاء العقد بناء على مبادرة من الأمم المتحدة. وتقوم إدارة عمليات حفظ السلام بإخطار البعثات بتوسيع نطاق هذا الحكم ليشمل إشارات محددة إلى المخالفات التي ترتكب لقواعد الحظر المفروضة على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي الواردة في نشرة الأمين العام لعام ٢٠٠٣.

م-٣٣ وتنص العقود العادية على أنه في حالة منازعة خبير استشاري أو مقاول فردي في قرار للأمم المتحدة، يحال النزاع إلى التحكيم وعلى الأطراف قبول قرار هيئة التحكيم كتسوية نهائية للنزاع.