

Distr.: General
14 December 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الحادية والستون

الجمعية العامة
الدورة الحادية والستون
البند ٨٠ من جدول الأعمال
سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي

لنوح قوانا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون

تقرير الأمين العام

موجز

في سنة ٢٠٠٤، قمت بصياغة لغة موحدة للعدالة في الأمم المتحدة، تدمج مفاهيم "العدالة" و "سيادة القانون" و "العدالة الانتقالية". ومنذ التقرير الذي قدمته بهذا الصدد، حدثت تطورات هامة وإيجابية. ففي مؤتمر القمة العالمي لسنة ٢٠٠٥، أكدت الدول الأعضاء من جديد التزامها بنظام عالمي يقوم على سيادة القانون والقانون الدولي، معلنة ضرورة التعايش السلمي والتعاون فيما بين الدول. ويجري حاليا دمج مسائل سيادة القانون والعدالة الانتقالية على نحو ثابت في التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي لعمليات السلام الجديدة، كما أن الدول الأعضاء بدون استثناء تقريبا تعترف حاليا بترسيخ سيادة القانون بوصفها جانبا هاما من حفظ السلام. ونتيجة لذلك، ما فتئ مجلس الأمن ينخرط على نحو متزايد في ضم حقوق الإنسان وإصلاح نظام ضبط الأمن والنظام القضائي والنظام الجنائي والنظام القانوني إلى ولاياته.

ويعد تقديم الدعم للدول الأعضاء لكي تعزز سيادة القانون جزءا أساسيا من عمل المنظمة وأساسا للعمل من أجل كفالة "التحرر من الفاقة" و "التحرر من الخوف"،



كما هما مبينان في تقرير ”في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع“. وبالرغم من أن المنظمة أشرت بشكل نشيط في تقديم هذا الدعم، فلا زال ينبغي فعل الكثير فيما يتعلق بقدراتنا واتساق جهودنا وتنسيقها.

ونتيجة لمحورية سيادة القانون في عمل المنظمة، أصبح العديد من إدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها منخرط في مجموعة واسعة من الأنشطة المتصلة بسيادة القانون. وبالفعل، فإنه منذ التقرير الذي قدمته في سنة ٢٠٠٤، انضمت إلى مجال سيادة القانون، أطراف فاعلة أخرى، تقوم من أطراف فاعلة من الأمم المتحدة ومن خارجها بوضع وتنفيذ برامج للتدريب والإصلاح، واستراتيجيات للعدالة الجنائية، ومبادئ توجيهية وأدلة، أحيانا بالتنسيق فيما بينها وأخرى من دونه. وبالرغم من هذه الجهود، فإن قدرات المنظمة المكرسة لهذا المجال تظل ضعيفة، في المقر والميدان على السواء. فالحاجة ماسة على نحو خاص إلى خبرتنا في مجالي سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، وهي التي لا يخصص لها سوى عدد قليل من الموظفين في المقر. ونظرا لقلّة الموظفين والموارد، كان لا بد للمنظمة من اللجوء إلى جهات فاعلة من خارج الأمم المتحدة من أجل المساعدة. وبالرغم من القيمة البالغة للخبرة الخارجية، فإن الاستعانة الدائمة بمصادر خارجية تقوض أية محاولة لبناء واستبقاء ذاكرة مؤسسية وخبرة متخصصة داخل الأمم المتحدة.

وتحتاج المنظمة إلى تعميق وترشيد عملها المتعلق بسيادة القانون وتعزيز قدراتها وتقوية ذاكرتها المؤسسية والتنسيق بشكل أكثر فعالية داخل الأمم المتحدة ومع الجهات الفاعلة الخارجية. ولتحقيق هذه الأهداف، يجري توطيد تقسيم العمل فيما بين الجهات الفاعلة الأساسية في الأمم المتحدة. ولكفالة تنسيق أفضل وقدرات كافية على نطاق المنظمة، ستطلع كيانات رائدة تُعين وفقا لولاياتها بمسؤوليات محددة بوضوح في مجالات محددة من الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون. وستكون الكيانات الرائدة ملزمة باتخاذ إجراءات لكفالة وجود القدرات المطلوبة التي يمكن للمنظمة برمتها الاستفادة منها. ويُقصد من تعيين الكيانات الرائدة كفالة درجة أعلى من الاتساق وإمكانية التنبؤ والمساءلة في تقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء في مجال سيادة القانون.

وإضافة إلى ذلك، ومن أجل المساعدة على كفالة التنسيق العام فيما بين الكيانات الرائدة وغيرها من الجهات الفاعلة، على الصعيدين العالمي والقطري كليهما، قررت إنشاء فريق في الأمانة العامة معني بالتنسيق في مجال سيادة القانون والموارد. وسيشكل هذا الفريق، الذي سيرأسه نائب الأمين العام، مركز اتصال لتنسيق الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون على نطاق المنظمة، وذلك من أجل كفالة مراقبة الجودة وزيادة اتساق وتنسيق السياسات.

وسيعمل هذا الفريق، الذي سيكون مدعوماً بوحدة سكرتارية صغيرة، كمستودع للمواد المتعلقة بسيادة القانون، ولقوائم الخبراء، وللموارد وأفضل الممارسات المتعلقة بالإنترنت، بالتعاون وثيق مع الكيانات الرائدة المعنية. كما سينظر الفريق أيضاً في تقديم توصيات بإنشاء صندوق استئماني لسيادة القانون.

كما سيقود الفريق المعني بالتنسيق في مجال سيادة القانون وبالموارد أيضاً عملية استشارية مع الشركاء المعنيين، وفي المقام الأول مع الدول الأعضاء. ومن شأن هذا أن يجدد الفجوات في قدرات الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون التي يلزم سدها على سبيل الأولوية، ويوصي بتعزيز هذه القدرات حيثما ومتى لزم الأمر.

أولا - مقدمة

١ - في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، عقد مجلس الأمن جلسة لمناقشة "العدالة وسيادة القانون: دور الأمم المتحدة" وتقريري المؤرخ ٢٣ آب/أغسطس ٢٠٠٤ المعنون "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع" (S/2004/616). وشدد رئيس مجلس الأمن في بيان أدلى به، باسم المجلس، على الطابع الهام والعاجل لاستتباب العدالة وسيادة القانون من جديد في المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، ليس فقط لتجاوز المظالم التي وقعت في الماضي، بل كذلك لتعزيز المصالحة الوطنية والمساعدة على منع اندلاع صراعات في المستقبل (انظر S/PRST/2004/34). وطلب مجلس الأمن في وقت لاحق إلى الأمانة العامة تقديم اقتراحات من أجل تنفيذ التوصيات، المبينة في الفقرة ٦٥ من تقريره، والرامية إلى تعزيز الجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة لمعالجة مسائل سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع. وفي ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، عقد مجلس الأمن جلسة لمناقشة "تعزيز القانون الدولي: سيادة القانون وصور السلم والأمن الدوليين"، وكرر بيان رئاسي تأكيد ضرورة تقديم الأمانة العامة لاقتراحات (S/PRST/2006/28).

٢ - وسيتناول هذا التقرير طلب تقديم اقتراحات لتعزيز ترتيبات منظومة الأمم المتحدة لدعم سيادة القانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات التي تعيش في ظروف صراع وفي مجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616، الفقرة ٦٥ (أ)) واعتبارات أخرى مبينة في تقريره (ال فقرات ٦٥ (ب) - (ي)) في سياق أوسع. والسبب في هذا أن تعزيز القدرات والاتساق والتنسيق في مجال سيادة القانون يجري الاضطلاع به أيضا في الدول التي لا تنشر فيها الأمم المتحدة عمليات سلام أو عمليات سياسية. وبالتالي، سيقدم هذا التقرير توصيات تهدف إلى توضيح وكفالة اتساق النهج العام للمنظمة إزاء الأنشطة والمساعدات المتعلقة بسيادة القانون.

٣ - وفي تقريره المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005، الفقرة ١٣٧)، أعلنت عزمي إنشاء وحدة مخصصة للمساعدة في مجال سيادة القانون، مستمدة بشكل كثيف من الموظفين الحاليين في منظومة الأمم المتحدة، في مكتب دعم بناء السلام المقترح إنشاؤه لمساعدة الجهود الوطنية الرامية إلى استعادة سيادة القانون في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع. ورهنا بتقديم تقريره، أيدت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لسنة ٢٠٠٥ فكرة إنشاء وحدة مخصصة للمساعدة، بغية تعزيز أنشطة الأمم المتحدة الرامية إلى الترويج لسيادة القانون بوسائل منها تقديم

المساعدة التقنية وبناء القدرات (القرار ١/٦٠، الفقرة ١٣٤ (هـ))، كما أعرب بيان رئاسي صادر عن مجلس الأمن في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ عن تأييد المجلس للفكرة. وفي ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، اعتمدت الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين قرارا تضمن بدوره تأييدا لإنشاء كيان معني بسيادة القانون (القرار ٣٩/٦١). وسيجيب هذا التقرير على تلك الطلبات.

ثانيا - معلومات أساسية

٤ - كانت آخر مرة قدمت فيها تقريرا عن هذه المسألة إلى مجلس الأمن سنة ٢٠٠٤، عندما قمتُ بصياغة لغة موحدة للعدالة في الأمم المتحدة، تدمج مفاهيم "العدالة" و "سيادة القانون" و "العدالة الانتقالية" (انظر S/2006/616، الفقرات ٥-٩). كما يضع تقريري الأساس المعياري للمساعدة التي نقدمها، وهو ميثاق الأمم المتحدة، إضافة إلى الركائز الأربع للنظام القانوني الدولي الحديث: القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ والقانون الإنساني الدولي؛ والقانون الجنائي الدولي؛ والقانون الدولي للاجئين، إضافة إلى معين الأمم المتحدة من معايير حقوق الإنسان والعدالة الجنائية. وتشكل هذه المعايير المطبقة عالميا الأساس المعياري لجميع أنشطة الأمم المتحدة دعما للعدالة وسيادة القانون. وكما أعلنتُ في تقريري "في جو من الحرية أفسح" (A/59/2005، الفقرة ١٢٨)، تعتبر حماية وتعزيز القيم العالمية المتمثلة في سيادة القانون وحقوق الإنسان والديمقراطية غايتين في حد ذاتهما. وهما أيضا عنصران أساسيان لكفالة عالم يسود فيه العدل والاستقرار وتتوافر فيه الفرص.

٥ - ومنذ تقرير سنة ٢٠٠٤، حدثت تطورات هامة. ففي سنة ٢٠٠٥، حدد رؤساء الدول والحكومات الذين حضروا مؤتمر القمة العالمي للجمعية العامة سيادة القانون بصفتها مجالا من مجالات أربعة تتطلب اهتماما أكبر. وأكدت الدول الأعضاء من جديد التزامها بنظام دولي يستند إلى سيادة القانون والقانون الدولي، وهو أمر لا غنى عنه من أجل التعايش السلمي والتعاون فيما بين الدول (القرار ١/٦٠، الفقرة ١٣٤ (أ)). وإضافة إلى ذلك، اعترفت الدول الأعضاء بأن سيادة القانون أساسية بالقدر نفسه للنمو الاقتصادي المطرد وللتنمية المستدامة ولل قضاء على الفقر والجوع (الفقرة ١١).

٦ - وعلاوة على ذلك، قبلت جميع الحكومات اللغة الواضحة وغير الملتبسة فيما يتعلق بمسؤوليتها في حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. كما قبل المجتمع الدولي دوره في اتخاذ إجراءات جماعية، من خلال مجلس الأمن، وفقا لميثاق الأمم المتحدة، لمساعدة هؤلاء السكان، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية السبب عن حماية سكانها من الجرائم المذكورة أعلاه

(الفقرة ١٣٩). ومنذ ذلك الحين، أحال مجلس الأمن الحالة في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية. وشرعت المحكمة بدورها في أولى محاكماتها المتعلقة بجمهورية الكونغو الديمقراطية. وجرى أيضا تعزيز الحماية القانونية باعتماد مجلس حقوق الإنسان المنشأ حديثا لاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري^(١). ومما يكتسي أهمية هنا أيضا دخول البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة حيز النفاذ في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٦. وينشئ البروتوكول الاختياري للجنة الفرعية المعنية بالمنع و يتيح إجراء عمليات تفتيش داخلية يتم إجراؤها بالتعاون مع المؤسسات الوطنية.

٧ - وفيما يخص المنظمة، فهي تعمل بانتظام على دمج مسائل سيادة القانون والعدالة الانتقالية في التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي لعمليات السلام الجديدة. وتعترف الدول الأعضاء حاليا بدون استثناء تقريبا بتعزيز سيادة القانون بوصفها جانبا هاما لعمليات السلام من أجل تحقيق السلام والأمن المستدامين. ونتيجة لذلك، فإن مجلس الأمن أكثر استعدادا من ذي قبل لأن يدرج ضمن ولاياته مسؤوليات حقوق الإنسان وحفظ الأمن^(٢) والنظامين القضائي والقانوني، ونظام السجون. وفي الوقت الحاضر، أمر المجلس بنشر أكثر من ١٥ ٠٠٠ من أفراد شرطة الأمم المتحدة في ١٧ عملية سلام. وكثيرا ما تمول الهيئات الحكومية الدولية المعنية بالميزانية والبلدان المانحة المبادرات المتعلقة بسيادة القانون في أوضاع ما بعد الصراع أو الأوضاع الإنمائية. ومنذ سنة ٢٠٠٣، خطت الأمانة العامة لعناصر الشرطة والقضاء والإصلاحات وانتقتهم ونشرتهم فعليا في جميع البعثات الجديدة: ففي السابق، نادرا ما كانت توجد جوانب متعلقة بإصلاح نظامي القضاء والسجون خارج البعثات التنفيذية. ويتضمن نموذج تخطيط عمليات حفظ السلام عناصر متعلقة بإصلاح الشرطة والقضاء والسجون، وهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بمكونات أخرى أساسية، منها حقوق الإنسان.

٨ - وقد جرى استكمال قائمة المبادئ التوجيهية والأدلة والأدوات التي طورتها فرقة العمل لوضع استراتيجيات شاملة لسيادة القانون لغرض عمليات السلام، المنشأة سنة ٢٠٠٢ والتابعة للجنة التنفيذية للسلام والأمن، كما أن إدارة عمليات حفظ السلام والمكتب المعني

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ٥٣ (A/61/53)، الفصل الثاني، ألف، القرار ١/١.

(٢) يشمل مصطلح "حفظ الأمن" أو "الشرطة"، بالصيغة التي استخدم بها في هذا التقرير، جميع وكالات الأمن الوطنية، من قبيل الشرطة والدرك، التي تمارس صلاحيات الشرطة، ولا سيما صلاحيات التوقيف والاحتجاز.

بالمخدرات والجريمة التابع للأمانة العامة، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) لا تزال تطور دروسا مستفادة من الدراسات ومواد توجيهية في مجالات الشرطة، ونظم السجون، والنظامين القانوني والقضائي، والعدالة الانتقالية. وثمة قوائم مليئة بموظفين قضائيين وموظفي سجون مؤهلين، كما أن هناك حاليا شواغر قليلة جدا في الميدان. ومنذ سنة ٢٠٠٤، أُنجز عمل كبير لكفالة قيام المنظمة بتحديد النهج الأكثر فعالية وتقديمها مجموعة كاملة من الأدوات لضمان إدماج الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون في الاعتبارات الجنسانية ولضمان مشاركة المرأة. وثمة عدة إدارات وصناديق وبرامج، مثل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة لديها موظفون يتوفرون على البرمجة المراعية للمساواة بين الجنسين ولتعميم المنظور الجنساني في المقر وفي الميدان.

٩ - وبالرغم من هذه الخطوات القوية إلى الأمام، لا زال ينبغي فعل الكثير فيما يتعلق بقدراتنا واتساق جهودنا وتنسيقها.

ثالثا - الأدوار والقدرات الحالية

ألف - معلومات أساسية

١٠ - يعد تقديم الدعم إلى الدول الأعضاء لتعزيز سيادة القانون دعامة أساسية من دعائم عمل منظومة الأمم المتحدة وإدارتها وصناديقها وبرامجها العديدة. وتتنوع أنشطتنا المتعلقة بسيادة القانون تنوعا كبيرا على صعيد المنظمة^(٣).

١١ - ويضطلع مكتب الشؤون القانونية التابع للأمانة العامة بمسؤولية إنشاء المحاكم الجنائية الدولية والتي تتلقى مساعدة دولية وتقديم الدعم التشغيلي لها، وهو يتولى إسداء المشورة لغيرها من الآليات الدولية للمساءلة القضائية ولجان الخبراء والتحقيق. وإضافة إلى ذلك، فقد أخذ المكتب زمام الريادة على صعيد منظومة الأمم المتحدة في مجال تقديم برامج تدريبية للسلطات الوطنية وغيرها ترمي إلى تعزيز القانون الدولي عموما.

١٢ - وفي بعثاتها تقوم إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمانة العامة، بدور ريادي في مجال تقديم الدعم لأعمال الشرطة كما توفره لجوانب أخرى من الجوانب المتعلقة بسيادة القانون في عمليات بعثات حفظ السلام، ومنها على سبيل المثال النظم القضائية والقانونية

(٣) للاطلاع على استعراض مفصّل للأنشطة المتعلقة بسيادة القانون التي يُضطلع بها على صعيد المقر، انظر الوثيقة S/2004/616، الفقرة ١٢.

ونظم السجون. وتقوم الإدارة بالدعوة إلى اجتماع شبكة الأمم المتحدة لمراكز تنسيق سيادة القانون، وهي آلية لتنسيق استراتيجيات سيادة القانون في عمليات السلام.

١٣ - وتضطلع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بدور ريادي في إطار المنظومة فيما يتعلق بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك العدالة الانتقالية. وتقدم المفوضية الدعم والإرشاد بشأن المسائل المتعلقة بالعدالة الانتقالية، بما في ذلك وضع أدوات السياسة العامة والمساعدة في تصميم آليات تحقيق العدالة الانتقالية وإنشائها وتنفيذها. وتشمل مبادرات المفوضية المتعلقة بسيادة القانون أنشطة تهدف إلى تعزيز التصديق على معاهدات حقوق الإنسان، وتحسين إقامة العدالة على الصعيد الوطني، وتسجيل الانتهاكات بسبل منها آليات يقيمها مجلس حقوق الإنسان في مجالات مثل الاحتجاز التعسفي، واستقلال القضاء، والتعذيب. وتقدم المفوضية كذلك دعم الخبراء للجان الدولية للتحقيق وإنشاء وتعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

١٤ - ويقوم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بتعزيز الجهود الرامية لمكافحة الاتجار غير المشروع والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وغسل الأموال والفساد والإرهاب، وذلك بما يتماشى مع الصكوك الدولية ذات الصلة. ويقوم المكتب أيضا، بوصفه الراعي للمعايير الدولية المتعلقة بمنع الجريمة وبالعدالة الجنائية، بتقديم المساعدة إلى الدول في إصلاح نظم العدالة الجنائية الخاصة بها وتعزيزها. وتعمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) على كفاءة استفادة الأطفال استفادة أكبر من نظم العدالة التي تقدم قدرا أكبر من الحماية للضحايا والشهود والجرائم. وينصب محور تركيز البرامج على الإصلاح في مجال القانون والسياسة العامة لإدماج معايير إقامة العدالة لصالح الأطفال؛ وبناء القدرات المؤسسية لقطاعات إنفاذ القانون والعدالة والرعاية الاجتماعية دعما لتحسين إقامة العدالة لصالح الأطفال (بما في ذلك آليات العدالة الانتقالية)؛ ووضع برامج للتحويل؛ وإذكاء الوعي العام وتعزيز الحوار والدعم لإقامة العدالة لصالح الأطفال. وتعمل إدارة الشؤون السياسية بالأمانة العامة على إدماج عناصر العدالة الانتقالية في مجال تسوية الصراعات وإدارتها، على حين تضطلع شعبتها المعنية بالمساعدة الانتخابية بالمسائل المتعلقة بالانتخابات.

١٥ - ويقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم القدرات الوطنية فيما يتعلق بإدارة النظم الرسمية وغير الرسمية للعدالة بغية تحقيق التنمية المستدامة من منظور طويل الأجل، ويتمتع البرنامج بالقدرة عموما على حشد الموارد على الصعيدين العالمي والإقليمي. وقد أخذ البرنامج يشارك في برامج العدالة الانتقالية، وفي تقديم الدعم لإعادة هيكلة قوات الشرطة وتطوير قدراتها، وبرامج إصلاح القطاع الأمني وإصلاح السجون. ويساعد صندوق الأمم

المتحدة الإنمائي للمرأة في وضع برامج واستراتيجيات تركز على المساواة بين الجنسين وتحقيق العدل بينهما في عمليات السلام وعمليات التأهيل وإعادة البناء. وتعمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على إرساء نظم وطنية متسقة لحالات اللجوء تستند إلى القانون، وعلى كفالة حصول اللاجئين والنازحين على العدالة خلال فترة نزوحهم، كما تعمل في سياق عمليات العودة على إيجاد بيئة مواتية للعودة الآمنة والمستدامة للاجئين والمشردين داخليا. وتسهم المفوضية أيضا في منع انعدام الجنسية والحد منه، عن طريق إسداء المشورة القانونية والتقنية للدول، كما تسهم في اعتماد صكوك تضع المعايير على الصعيدين العالمي والإقليمي.

باء - القدرات المُخصصة

١ - المقر

١٦ - يتناول موظفو الأمم المتحدة المعنيون بسيادة القانون، على صعيد المقر، مسائل متنوعة تتعلق بسيادة القانون والعدالة الانتقالية وتنشأ في أثناء الصراع وصنع السلام وحفظه وفي مراحل بناء السلام التالية للصراع وفي سياقات التنمية الطويلة الأجل. وهم يطالبون بوضع نظرية وسياسة متسقتين لسيادة القانون، وإسداء المشورة والإرشاد الاستراتيجيين لممثلي في الميدان، وتقديم الدعم التقني لعمليات السلام فيما يتعلق بسيادة القانون والعدالة الانتقالية، وتعيين الموظفين الميدانيين، وتقييم وتخطيط أنشطة عمليات السلام فيما بعد الصراع، وإشراك المجتمع الدولي في نطاقه الأوسع، بما فيه المانحون الثنائيون والمتعددي الأطراف ووكالات المعونة والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة، وذلك لدعم تلك الجهود. وإضافة إلى ذلك، فهم مسؤولون عن التفاعل مع الإدارات والصناديق والبرامج التي تقوم بأنشطة تتعلق بسيادة القانون وتقع مقرها خارج نيويورك. ويضع موظفو الأمم المتحدة كذلك المبادئ الإرشادية وينشرون الممارسات الجيدة فيما يتصل بتعزيز النظم والمؤسسات الوطنية المعنية بالعدالة في سياق مرحلي ما بعد الصراع والتنمية.

٢ - الميدان

١٧ - كثيرا ما تؤدي الأمم المتحدة دور جهة التنسيق دعما لتنسيق المساعدة الدولية في مختلف مجالات سيادة القانون والعدالة الانتقالية. وتعتمد خبرات الأمم المتحدة المطلوبة في الميدان على عدة عوامل منها النظام القانوني للبلد المضيف، وأسباب نشوب الصراع ونطاقه، ومستوى الإرادة السياسية، ومدى قوة المؤسسات، والمؤثرات الثقافية، ووجود نظم تقليدية أو عرفية، والدرجة التي تشكل بها سيادة القانون وعادة، أساس الحكم في الفترة السابقة

للصراع^(٤). وإضافة إلى المساعدة التقنية والتدريب والدعم، كثيرا ما تستلزم المؤسسات في البلدان المضيفة التي تمر بمرحلة صراع أو بمرحلة ما بعد الصراع قدرا كبيرا من المساعدة المادية والمالية. وقد يكون ذلك في شكل تحسين حركة الأصول الرأسمالية، كإصلاح مرافق الشرطة والمحاكم والسجون. ويمكن استخدام صناديق الأمم المتحدة الاستثنائية لتوجيه الدعم في الوقت المناسب إلى نظم الشرطة والقضاء والسجون التي تعاني من ضعف. وفي سياقات التنمية، ينصب محور تركيز الدعم المقدم من الأمم المتحدة على تعزيز النظم الوطنية بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٣ - تحليل القدرات

١٨ - لإعطاء المنظمة ولجنة بناء السلام والدول الأعضاء فكرة عما قد يلزم من الموارد عند إرساء استراتيجية دولية لبناء السلام في حالة بلد بعينه، جرى في عام ٢٠٠٥ وضع خريطة داخلية لقدرات بناء السلام القائمة في المنظمة على صعيدي المقر والميدان. وركزت الخريطة على أربعة مجالات رئيسية تشمل سيادة القانون.

١٩ - وكانت الاستنتاجات المستخلصة من عملية وضع الخريطة فيما يتعلق بخبراتنا المكرسة لسيادة القانون في سياق بناء السلام، بما في ذلك الخبرات المتصلة بأعمال الشرطة والقضاء والسجون والعدالة الانتقالية، متسقة مع هذه النتائج العامة. فقد تبين من إعداد الخريطة أن تواضع قدرات المنظمة في مجال الموارد البشرية، لا سيما في المقر، يثير الدهشة بالنظر إلى الأهمية النسبية لمجال سيادة القانون.

٢٠ - وقد أولي قدر كبير من الاهتمام في العقد الماضي إلى تحسين إلمامنا بعملية صنع السلام وقدراتنا في هذا المجال. فقد أنشئت مجتمعات للممارسة وترسّخ تبادل المعارف والخبرات والممارسات الجيدة، غير أن هناك حاجة إلى المزيد من العمل لكفالة إيجاد قدرات مؤسسية داخل الأمم المتحدة. وقد أوضحت خريطةنا الداخلية الضعف الذي تعاني منه المنظمة في مجال إضفاء الطابع المؤسسي على أفضل الممارسات والخبرات والموظفين واستبقائهم. ورغم اتساع نطاق أنشطة بناء السلام والخبرات العملية التي اكتسبها موظفونا في الميدان، فإن قدرة المنظمة على الاستفادة من قاعدة معارفنا أو تحسينها كانت غير كافية.

(٤) قد تشمل الخبرات المساعدة الانتخابية، وإدارة أعمال الشرطة، والتحقيقات الداخلية، وإدارة المحاكم، والصياغة القانونية، والمساءلة القضائية، والفحص، وعمليات تقصي الحقائق، وإدارة السجون، والتعويضات، والمحاكمات، والمحاكم الدولية والمختلطة، والتدريب القانوني، والحقوق المتعلقة بالأراضي والملكية، والقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين، والقانون الدستوري، وبناء المؤسسات، وإصلاح الإدارة العامة، وما إلى ذلك.

٢١ - وقد أدت ندرة الخبرات في المقر وفي الميدان وقدراتنا الحالية المحدودة على الاحتفاظ بذاكرة مؤسسية مجدية إلى لجوء العديد من الأطراف الفاعلة في الأمم المتحدة إلى أطراف أخرى من خارجها لسد هذه الثغرات. وتعد هذه الخبرات الخارجية خبرات قيّمة حيث أن هذه الشراكات من شأنها تعزيز عملنا وإثراؤه. بيد أن الاعتماد المفرط على القدرات الخارجية على حساب بناء القدرات المؤسسية داخل المنظمة والحفاظ عليها قد تقوض هدفنا المتمثل في كفاءة تزويد الدول الأعضاء بخبرات ذات جودة عالية ويمكن المساءلة بشأنها والتنبؤ بها.

جيم - المبادئ التوجيهية ومواد أخرى

٢٢ - منذ عام ٢٠٠٤، تبذل إدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها جهودا كبيرة لتكملة ما هو موجود من المواد المتعلقة بسيادة القانون، مع التركيز على الأدوات التي تدعم قاعدة معرفتنا وقدراتنا المحدودة في هذا المجال. وتغطي هذه المبادئ التوجيهية والأدلة طائفة واسعة من المواضيع، منها المسائل القضائية، ومسائل العدالة الانتقالية، والقانون الجنائي والمساعدة والإصلاح عموما في المجال التشريعي، والشرطة، ونظم السجون، والإسكان والملكية.

٢٣ - ويقوم مكتب الشؤون القانونية، بوصفه نقطة دخول منظومة الأمم المتحدة للتفاعل مع المحكمة الجنائية الدولية، بإسداء المشورة إلى هيئات أخرى في منظومة الأمم المتحدة في الاتصالات الأولية بين الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة والمحكمة لضمان العمل بالسياسات التي يحددها المكتب.

٢٤ - وقد وضعت إدارة عمليات حفظ السلام توجيهات لجميع رؤساء عناصر الشرطة، وتوجيهات محددة بشأن استخدام القوة، وكذلك سياسات ومبادئ توجيهية عن إصلاح الشرطة وإعادة هيكلتها وإعادة بنائها، وعن التقييمات الداخلية، ومهام وحدات الشرطة المشكلة وتنظيمها، وإحصاء مسؤولي الشرطة والتعرف على هويتهم. وجرى أيضا إعداد كتيب لضباط شرطة الأمم المتحدة كما يجري وضع سياسات محددة بشأن فحص وتدريب ضباط الشرطة وتقييم عمل الشرطة. وأعدت الإدارة أيضا دراسات متعلقة بالدروس المستفادة ومواد توجيهية في كل من مجال السجون والمجال القضائي. وهناك توجيهات عن سياسات الدعم في السجون ودليل إرشادي للدعم في السجون يوفران إرشادات بشأن أفضل الممارسات المتعلقة بالمبادئ والتخطيط والعمليات الإدارية والمتطلبات التقنية لدعم نظم السجون الوطنية في إطار عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. ويقدم كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون المشورة

والإرشاد إلى الموظفين الميدانيين في قطاع العدل. وهو، إذ صُمِّم كدليل عملي، يصف المهام والنهج والتقنيات المحورية، فضلا عن المجالات والأنشطة ذات الأولوية للمساعدة التقنية، بما فيها الإرشادات المتعلقة بطريقة بناء العلاقات والروابط. والكتاب التمهيدي هو أول دليل ضمن سلسلة مقررّة من المواد الإرشادية في مجال الإصلاح القضائي والقانوني. كما أنشأت الإدارة مجتمعًا للممارسة إلكترونيًا معنيا بسيادة القانون، وتقوم بتيسير عمله، علما بأنه يضم بصفة رئيسية ضباط شرطة وموظفين قضائيين وموظفي سجون ويُستخدم كمنتدى لتبادل المعلومات والخبرات والموارد، ولا سيما للعمليات الميدانية. ويوفر ملف مواد التوعية الجنسانية، الذي وضعته الإدارة، أداة أساسية لضمان دمج الاعتبارات الجنسانية في الأنشطة المتصلة بسيادة القانون.

٢٥ - وفي سنة ٢٠٠٦، أصدرت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مبادئ توجيهية لتحديد أفضل الممارسات في مجال العدالة الانتقالية. وقد صُمِّمت أدوات سيادة القانون للدول بعد انتهاء الصراع لضمان توافر قدرات مؤسسية مستدامة وطويلة الأجل في إطار الإدارات الانتقالية للتواجد الميداني للأمم المتحدة والمجتمع المدني بشأن مسائل العدالة الانتقالية ذات الصلة. وعلما بأن هذه الأدوات الخمس تُجمل المبادئ الأساسية المعنية بتخطيط قطاع العدالة، واتخاذ مبادرات مقاضاة وطنية، وإنشاء لجان استجلاء الحقائق، وفحص الموظفين العموميين ورصد النظم القانونية. وستُنشر عما قريب أدوات إضافية بشأن تعظيم تراث المحاكم المختلطة وأفضل الممارسات فيما يتعلق ببرامج التعويضات. وعلاوة على ذلك، دعمت المفوضية عدة عمليات لوضع المعايير، بما فيها وضع الصيغة النهائية للمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجزر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠، المرفق) والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (E/CN.4/2005/102/Add.1). وأعدت المفوضية أيضا دراسة عن نطاق ومحتوى الحق في معرفة الحقيقة (E/CN.4/2006/91). وقامت المفوضية أيضا، بالتشاور مع أطراف أخرى في المنظمة، والمجتمع المدني وأطراف معنية أخرى، بدراسة وتحليل أنشطة العدالة الانتقالية التي اضطلعت بها عناصر حقوق الإنسان في الأمم المتحدة.

٢٦ - ووضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مبادئ توجيهية بشأن الفحص والإصلاح المؤسسي وسلسلة من الوثائق المتعلقة بالسياسة العامة، والكتيبات والأدوات المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني، والوصول إلى العدالة، والعدالة الجنسانية، والنهج القائم على حقوق الإنسان في معالجة برجة التنمية وأمن المواطنين والعمل على مكافحة الفساد. وأعدت المفوضية مواد

لمعالجة مسائل الإسكان والأرض والملكية في المراحل الأولية من أي عملية للسلام. وأعدت أيضا كتيبا عن الجنسية وانعدام الجنسية، بالتعاون مع الاتحاد البرلماني الدولي، وهي تقوم حاليا بتحديث كتيب التسجيل. واستحدثت اليونيسيف مواد عن الأطفال والعدالة الانتقالية، ومجموعات من الممارسات الجيدة ومؤشرات عالمية عن قضاء الأحداث، تُستخدم في سياق ما بعد الصراع والسياق الإنمائي. ويعمل المكتب المعني بالمخدرات والجريمة على استكمال خلاصته لمعايير وقواعد الأمم المتحدة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، التي تشمل شتى مجالات نظام العدالة الجنائية، والتي ستُنشر طبعتها المنقحة في مستهل عام ٢٠٠٧. وبالاستفادة من جملة أشياء أخرى، منها هذه الصكوك، أعد المكتب المعني بالمخدرات والجريمة دليلا عمليا لتقييم العدالة الجنائية، يتكون من سلسلة من ١٦ أداة للتقييم تغطي نظام العدالة الجنائية بأكمله. وصُممت هذه الأدوات لتمكين الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة العاملة في مجال إصلاح العدالة الجنائية، من إجراء تقييمات شاملة لنظم العدالة الجنائية، وتحديد مجالات المساعدة التقنية ومساعدة الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة على تصميم مداخلات تدمج معايير الأمم المتحدة وقواعدها، بما في ذلك في حالات ما بعد الصراع. وأعد المكتب المعني بالمخدرات والجريمة مؤخرا كتيبا عن ردود هيئات إنفاذ القانون على العنف ضد المرأة، يمكن تطبيقه في بيئات ما بعد انتهاء الصراع.

٢٧ - وجرى وضع الكثير من هذه المبادئ التوجيهية والأدوات من خلال جهود تعاونية. فعلى سبيل المثال، تعاونت المفوضية مع البرنامج الإنمائي على وضع أداة لسيادة القانون بشأن الفحص (فحص الأفراد المتورطين في انتهاكات سابقة)؛ وقدمت الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة مدخلات ودعما لوضع سياسة عامة للسجون خاصة بإدارة عمليات حفظ السلام، ومواد إرشادية متعلقة بالشؤون القضائية والإصلاحات، ودراسات عن الدروس المستفادة في مجال الشؤون القضائية والإصلاحات؛ ويتعاون حاليا مكتب الشؤون القانونية وإدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية حقوق الإنسان والبرنامج الإنمائي والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة على وضع فهرس الأمم المتحدة لسيادة القانون، وأعد المكتب المعني بالمخدرات والجريمة دليلا عمليا لتقييم العدالة الجنائية بالتعاون مع إدارة عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي واليونيسيف وجهات فاعلة مختلفة أخرى في الأمم المتحدة. ويشترك المكتب المعني بالمخدرات والجريمة واليونيسيف حاليا في نشر دليل لقياس مؤشرات قضاء الأحداث، وهما يتعاونان على إعداد مواد لتعزيز استعمال المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن مسائل العدالة المعنية بالضحايا والشهود من الأطفال.

٢٨ - ورغم المجموعة الواسعة من المواد التي تنتجها الأمم المتحدة، فليس هناك أي عملية رسمية قائمة لدعم الأمانة العامة للمواد بغية ضمان التناسق في النظرية أو النهج وتجنب

التداخل. ويؤدي غياب مراقبة الجودة إلى وضع مبادئ توجيهية ومواد لا يُلزم أي طرف آخر في المنظمة باستعمالها. وعندما تستعمل المبادئ التوجيهية ذات الصلة، لا يكون هناك توافق في الآراء بشأن المحتوى، ومنهجية التدريب، والخبرات التي يُنتفع بها، وبشأن تقييم تنفيذها ورصدها.

رابعا - النهج المتبعة في التنسيق

ألف - معلومات أساسية

٢٩ - في سنة ٢٠٠٢، اجتمعت فرقة العمل التابعة للجنة التنفيذية للسلام والأمن والمعنية بوضع استراتيجيات شاملة لسيادة القانون لغرض عمليات السلام خلال فترة دامت ثلاثة أشهر للنظر في الكيفية التي يمكن بها لوحدة القانون الجنائي والمشورة القضائية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام أن تعبئ وتطبق على أحسن وجه الخبرات/الموارد القائمة داخل منظومة الأمم المتحدة لتقديم الدعم الضروري إلى عمليات السلام بشأن مسائل سيادة القانون. وأوصت الفرقة العاملة، من بين أشياء أخرى، بإنشاء شبكة من جهات التنسيق في مجال سيادة القانون داخل إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها ذات الصلة بغية تقديم دعم مستمر ومباشر إلى الوحدة في إطار الجهد المبذول على نطاق أوسع للحفاظ على نهج متكامل واستراتيجية شاملة لمعالجة مسائل سيادة القانون في عمليات السلام.

٣٠ - وأوصت فرقة العمل في تقريرها بأن تعين جهات التنسيق من جانب الإدارات والوكالات التي لديها خبرات/برامج مهمة في معالجة الشؤون المتصلة بسيادة القانون في سياق عمليات السلام وما بعد الصراع، وأشارت إلى أنه في البداية، ينبغي لكل الإدارات والوكالات المثلة في فرقة عمل اللجنة أن تعين جهات تنسيق من هذا القبيل^(٥). ووافقت اللجنة التنفيذية على توصية فرقة العمل، وفي عام ٢٠٠٣، قام رؤساء الإدارات والكيانات ذات الصلة بتسمية جهات التنسيق.

(٥) كان من بين الأعضاء المعينين في فرقة عمل اللجنة مكتب الشؤون القانونية وإدارة الشؤون السيادية وإدارة شؤون نزع السلاح وإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والصراع المسلح ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف.

باء - التنسيق في المقر

٣١ - تجتمع شبكة الأمم المتحدة لجهات تنسيق سيادة القانون منذ عام ٢٠٠٣ وفقا للحاجة. وغالبا ما يقتصر الحضور على مجموعة أساسية من الإدارات. ورغم أن الغرض من الشبكة هو أن تكون آلية لدعم الوحدة فإنها عملت أساسا لتقاسم المعلومات المتعلقة بأنشطة وضع السياسات وسيادة القانون، بما في ذلك مهام التقييم وحلقات العمل والمؤتمرات. وقدم بعض أعضاء الشبكة الدعم إلى الوحدة وإلى عمليات السلام بشأن مسائل سيادة القانون. فعلى سبيل المثال، اضطلعت إدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية حقوق الإنسان بتدريب مشترك لموظفي حقوق الإنسان وموظفي الشؤون القانونية والقضائية على رصد نظام العدالة في ليبيريا، وشاركت مفوضية حقوق الإنسان والبرنامج الإنمائي في مقابلات مع بعض موظفي الشؤون القانونية والقضائية لعمليات السلام، ولكن هذا النوع من المساعدة لا يقدم بانتظام. ونفذ المكتب المعني بالمخدرات والجريمة عدة مهام للبرمجة والتقييم لعمليات الأمم المتحدة للسلام، وذلك بطلب من إدارة عمليات حفظ السلام. وعلى الرغم من أن أولئك الذين يشاركون مشاركة فعالة في شبكة جهات التنسيق يبذلون قصاراهم، فإن الشبكة لم تضطلع لمدة ثلاثة أعوام بالدور الكامل الذي توخته لها فرقة العمل وأيدته اللجنة التنفيذية للسلام والأمن، وهو أمر يعود في المقام الأول لعدم وجود قدرة داخل منظومة الأمم المتحدة مخصصة لمسائل سيادة القانون.

٣٢ - وعلاوة على شبكة جهات التنسيق، أنشئت فرق عمل مشتركة بين الإدارات لتنسيق تخطيط عمليات السلام، بما فيها جوانب سيادة القانون والعدالة الانتقالية. وأبرمت مفوضية حقوق الإنسان ومفوضية شؤون اللاجئين اتفاقين متميزين مع إدارة عمليات حفظ السلام يحددان الخطوط العريضة للتنسيق والنهج المشتركة فيما يتعلق بمسائل حقوق الإنسان واللاجئين في مجال حفظ السلام. ويقوم مكتب الشؤون القانونية، في سياقات أخرى، بتنسيق برامج تدريبية لدول أعضاء بشأن تنفيذ الاتفاقات والالتزامات الدولية. بمشاركة مفوضية حقوق الإنسان والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي ولجنة الصليب الأحمر الدولية، ويقوم فريق التنسيق المشترك بين الوكالات التابع للأمم المتحدة والمعني بقضاء الأحداث بتنسيق السياسات والمشاريع والأنشطة بين المنظمات الدولية المشاركة مع السلطات الوطنية في إصلاح قضاء الأحداث.

جيم - التنسيق الميداني

٣٣ - أنشئت، في عمليات السلام، أفرقة عاملة في مجال سيادة القانون وهي تضم أفراد الأمم المتحدة العاملين في إطار المسائل المتعلقة بالشرطة والشؤون القضائية والإصلاحات

والشؤون المدنية وحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية وعودة المشردين والمسائل الجنسانية. وفي بعض الحالات، تكون هذه الأفرقة العاملة هيئات داخلية للبعثة تنسق النهج المتبعة لتحديد المشاكل المشتركة والاستراتيجيات المقترحة. وفي حالات أخرى، يشمل التنسيق جهات فاعلة وجهات مانحة وطنية. فعلى سبيل المثال، جرى في أفغانستان، على إثر عدد من مبادرات التنسيق، تعيين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان كجهة منسقة لرئاسة فريق التنسيق الدولي لإصلاح العدالة الذي أنشئ حديثاً. علماً بأن هدف هذا الفريق، المؤلف من ممثلين للجهات المانحة الدولية الرئيسية وجهات فاعلة في الأمم المتحدة مشاركة في إصلاح العدالة في أفغانستان، يتمثل في تنسيق الدعم والمساعدة الدوليين المقدمين إلى حكومة أفغانستان، وتعزيز مستوى تبادل المعلومات بين الجهات المانحة والوكالات الدولية، والتعرف على الثغرات والقيود والتحديات، وتيسير مناقشة السياسة العامة، وتشجيع الأخذ بنهج أكثر اتساقاً وتنظيماً واستراتيجية لبرمجة سيادة القانون على الصعيدين الوطني والإقليمي والتوصية بهذا النهج.

٣٤ - بيد أنه على عكس ذلك، يوجد عدد من عمليات حفظ السلام ذات القدرات المتعلقة بسيادة القانون ليست له آليات للتنسيق. وفي حالات أخرى، لا يشمل التنسيق الجهات المعنية والجهات المانحة الوطنية. وينعدم الاتصال، والتنسيق مع المقر أو هو يكاد ينعدم في بعض جهات الأمم المتحدة الفاعلة المتسمة بقدر عالٍ من اللامركزية.

٣٥ - وتقوم مفوضية حقوق الإنسان والبرنامج الإنمائي والصندوق الإنمائي للمرأة وصناديق وبرامج أخرى، في البلدان التي لا توجد فيها عمليات سلام، باستخدام إطار تنسيق الفريق القطري لتخطيط وتجميع برامج سيادة القانون. وهناك بين مفوضية حقوق الإنسان والبرنامج الإنمائي منذ عام ١٩٩٩ مذكرة تفاهم بشأن أعمال حقوق الإنسان على الصعيد القطري. ويهدف هذا التخطيط بشكل خاص إلى تنفيذ برنامج العمل ٢ الذي وضعه الأمين العام لتعزيز النظم الوطنية للتعزيز والحماية (انظر A/57/387، الفقرة ٥١). وعلاوة على هذه الآليات الرسمية، يُنجز قسط وافر من أعمال التنسيق من خلال الاتصالات غير الرسمية.

٣٦ - وفيما يتعلق بالتنسيق والاتصال بين العمليات الميدانية وبين الميدان والمقر، لا يزال هناك العديد من التحديات. وانتهى الاستقصاء الداخلي إلى أن أنشطة المنظمة ونهجها وتنسيقها سواء على صعيد المقر أو البعثات لا تزال غير رسمية وغير منتظمة وتفتقر إلى التنسيق مع الشركاء الخارجيين الرئيسيين (انظر الفقرات ١٨-٢١ أعلاه).

خامسا - تعزيز قدراتنا وترتيبنا في مجالي الاتساق والتنسيق

٣٧ - سعيا إلى تعزيز ترتيبات عملنا على نطاق المنظومة في مجال سيادة القانون ضمن سياق بناء السلام، قمتُ في تموز/يوليه ٢٠٠٦ بتكليف فريق عامل معني بسيادة القانون والعدالة^(٦) بمهمة إعداد خيارات بشأن أفضل السبل لتنظيم قدرات الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، سواء على مستوى المقر أو في الميدان، وتقديم توصيات بشأن تعزيز قدرات الأمم المتحدة حيثما استلزم الأمر ذلك، ومعالجة مسألة تحسين الصلات القائمة مع جهات فاعلة أخرى. علاوة على ذلك، توافقت الآراء على ألا يتجاوز أي من التدابير العلاجية المقترحة سياق بناء السلام. ولمعالجة هذه المسألة وكفالة إيجاد حل للمشاكل المزمعة على نحو يسمح بتعزيز المنظمة بشكل فعال وهادف، قدم الفريق العامل توصيات تناولت الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون والتي تضطلع بها المنظمة في جميع ما تقوم به من أعمال.

٣٨ - وفي أعقاب صدور توصيات الفريق العامل، قرّرتُ أن تعزيز وترشيد قدرات الأمم المتحدة، ولا سيما من أجل مساعدة الدول الأعضاء في مجال سيادة القانون، يقتضي أن تكون الأهداف الرئيسية للأمانة العامة ولباقي الجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى في الأمم المتحدة، هي العمل على تحسين الاتساق والتنسيق عبر المنظمة ومع الجهات الفاعلة غير التابعة للأمم المتحدة، على المستويين العالمي والقطري تحسينا كبيرا، وزيادة وتعميق القدرات المطلوبة في المجالات ذات الأولوية في "المجموعات" الرئيسية الثلاث لأنشطة سيادة القانون وهي: سيادة القانون على المستوى الدولي؛ وسيادة القانون في سياق حالات الصراع وما بعد الصراع؛ وسيادة القانون في سياق التنمية الطويلة الأجل.

٣٩ - ولتحقيق هذه الأهداف، تم الاتفاق على وضع تقسيم للعمل فيما بين الجهات الفاعلة الرئيسية في الأمم المتحدة تُعين في إطاره كيانات رائدة تتحمل مسؤوليات تنسيقية محددة بشكل واضح ومسؤوليات أخرى عن مجالات محددة من الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون.

مجموعات وقطاعات سيادة القانون

٤٠ - لأغراض تحقيق الاتساق والتنسيق، يمكن تجميع الأنشطة التي تضطلع بها المنظمة في مجال سيادة القانون ضمن ثلاث مجموعات رئيسية، على النحو المشار إليه أعلاه: المجموعة

(٦) كان يرأس الفريق العامل أمين عام مساعد وكان مؤلفا من ممثلين عن مكتب الشؤون القانونية وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الأولى، سيادة القانون على المستوى الدولي، وتشمل المسائل المتعلقة بميثاق الأمم المتحدة والمعاهدات المتعددة الأطراف وآليات فض المنازعات الدولية والمحكمة الجنائية الدولية وشؤون الدعوة، والتدريب والتثقيف في مجال القانون الدولي.

٤١ - أما المجموعة الثانية، سيادة القانون في سياق حالات الصراع وما بعد الصراع، فتشمل عنصرين اثنين هما العدالة الانتقالية وتعزيز نظم ومؤسسات العدالة الوطنية. وستشمل الأنشطة المدرجة في إطار العدالة الانتقالية ما يلي: عمليات التشاور الوطنية بشأن العدالة الانتقالية؛ وعمليات استجلاء الحقائق والمصالحة؛ والتعويضات؛ والمحاكم الدولية والمختلطة؛ والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ وعمليات الفحص؛ وعمليات التحقيق المخصصة وتقصي الحقائق ولجان التحقيق.

٤٢ - ويمثل العنصر الثاني في مجموعة سيادة القانون في سياق حالات الصراع وما بعد انتهاء الصراع أيضا العنصر الرئيسي في المجموعة الثالثة المتعلقة بسيادة القانون في سياق التنمية الطويلة الأجل ويشمل أنشطة في مجال تعزيز نظم ومؤسسات العدالة الوطنية. وتتضمن هذه الأنشطة العمل على تعزيز المؤسسات القانونية والقضائية (من قبيل مكتب المدعي العام، ووزارات العدل، والقانون الجنائي، والمساعدة القانونية، وإدارة المحاكم والقانون المدني) وأعمال الشرطة وإصلاح نظام العقوبات وإدارة الصناديق الاستثمارية والرصد. إضافة إلى ذلك، حُددت المجالات التالية الإضافية ذات الأولوية: الآليات العرفية والتقليدية والمجتمعية لإقامة العدل وفض المنازعات؛ وحماية الضحايا والشهود ومساعدتهم؛ ومكافحة الفساد والجريمة المنظمة والجريمة العابرة للحدود الوطنية والاتجار والمخدرات؛ والتثقيف في المجال القانوني؛ وقضايا القانون العام (من قبيل الأراضي والممتلكات، والتسجيل، والعمليات الوطنية لتحديد الهوية، والمواطنة، وحالات انعدام الجنسية)؛ والمهام التي تضطلع بها الأمم المتحدة بصورة مؤقتة في مجالي إنفاذ القانون والقضاء التنفيذي؛ والدعم الأمني المقدم لوكالات الشرطة الوطنية. ومن أجل كفاءة الاتساق، ستنظم الأنشطة المدرجة في المجموعة الأخيرة المتعلقة بسيادة القانون في سياق التنمية الطويلة الأجل بتناغم وثيق مع الأنشطة المضطلع بها في سياق مجتمعات الصراع وما بعد الصراع. وستُدرج معايير الأمم المتحدة وقواعدها المتعلقة بحقوق الإنسان في كافة المجموعات والقطاعات.

١ - تقسيم العمل

٤٣ - يُتوخى من تعيين كيانات رائدة تضطلع بمسؤوليات محددة بوضوح كفالة درجة أعلى بكثير من الاتساق وإمكانية التنبؤ والمساءلة في تقديم المساعدة المتعلقة بسيادة القانون. وستحدد الكيانات الرائدة تبعاً للولايات التي تضطلع بها. ولن تقتصر مسؤوليتها على المجال

ذي الصلة، سواء على المستوى العالمي أو القطري، بل ستكون مطالبة بإنجاز مهام التنفيذ والتنسيق ووضع السياسات. وبالتالي، سيكون عليها بصورة عامة على المستويين العالمي والقطري كفالة أن تتوافر لديها القدرات الكافية التي يمكن تقديمها باسم المنظومة بأكملها، مع مراعاة القدرات والخبرات والولايات القائمة في باقي الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها وكفالة استخدامها على نحو أفضل.

أ - المستوى العالمي

٤٤ - على المستوى العالمي، ستضطلع الكيانات الرائدة بالمسؤوليات التالية:

- تقديم الدعم إلى الدول الأعضاء، بناء على طلبها؛
- التعاون مع الجهات الفاعلة غير التابعة للأمم المتحدة: التواصل الاستباقي مع جميع الجهات الفاعلة المعنية غير التابعة للأمم المتحدة في مجال محدد وكفالة التعاون المنهجي معها؛
- القدرات: تقييم الاحتياجات الإجمالية والقدرات المتاحة في المجال ذي الصلة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لكفالة إيجاد القدرات والآليات اللازمة، بما في ذلك كفالة المستوى الكافي من قدرات الموظفين التي يمكن أن تستعين بها بقية المنظمة، وإدارة قوائم الخبراء؛
- التنسيق من خلال آليات مخصصة لمجالات محددة، وإقامة صلات وثيقة مع جهات فاعلة تابعة للأمم المتحدة وغير تابعة لها، في مجالات منها التخطيط والمعايير وأفضل الممارسات والدعوة وتعبئة الموارد؛
- وضع السياسات وتحديد المعايير وأفضل الممارسات، بما في ذلك الأدوات والأدلة والمنهجيات؛
- التدريب على المستويين الدولي والإقليمي، بما في ذلك تطوير أدوات ومواد تدريبية متفق عليها؛
- تقديم التوجيه الفني للبعثات والأفرقة القطرية، بما في ذلك تقديم الدعم في عمليات التخطيط.

ب - المستوى القطري

٤٥ - على المستوى القطري، وبالتشاور مع الدول الأعضاء، سيضطلع الكيان الرائد بالمسؤوليات التالية:

- القيام بدور النظير الرئيسي للسلطات الوطنية؛
- تحديد الشركاء الرئيسيين العاملين أو المهتمين في البلد المعني؛
- التخطيط المنسق وإعداد الاستراتيجيات في مجال محدد، بما في ذلك تقييم الاحتياجات وتحليلها؛
- تنسيق تنفيذ البرامج مع جميع الشركاء المعنيين في المجال وكفالة إقامة صلات فعالة مع المجالات الأخرى ذات الصلة؛
- تطبيق المعايير: كفالة إمام المشاركين بالمعايير ذات الصلة وتماشى الأنشطة مع تلك المعايير؛
- التدريب على المستويين الوطني والمحلي، والتنسيق بين جهات فاعلة أخرى تنظم التدريب في نفس المجال؛
- تعبئة الموارد: الدعوة لتشجيع المانحين على تمويل المشاركين من أجل الاضطلاع بأنشطة ذات أولوية في المجال المعني.

٤٦ - وعلى الرغم من أن من المتوقع أن يُفترض عموماً أن كياناً رائداً عالمياً سيضطلع بدور قيادي في المجال ذي الصلة في المجتمعات التي سيتم فيها إنشاء برامج جديدة معنية بسيادة القانون، إلا أن تعيين كيانات رائدة عالمية لمجال محدد لا يعني أنها ستقتصر على دور تنفيذي. ذلك أن الكيانات الرائدة ستراعي قدرات وخبرات الكيانات الأخرى وستستعين بها. ولن يتم المساس بالدور الرئيسي لآليات التنسيق والتخطيط التي يقودها المنسق المقيم أو الممثل الخاص للأمين العام أو نائبه، وينبغي استعراض الترتيبات الراهنة المتعلقة بسيادة القانون على أساس كل حالة على حدة، بواسطة آليات منها الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون المشار إليه أدناه. وسيساعد هذا النهج، في جملة أمور، على تجنب الحالة غير المرغوب فيها، والتي قامت فيها جهتان فاعلتان تابعتان للأمم المتحدة بتنفيذ برامج منفصلة تتناول نفس الموضوع المرتبط بسيادة القانون في نفس البلد. وفي الحالات التي تتوافر لأكثر من جهة واحدة تابعة للأمم المتحدة موارد تركزها لقطاع معين معني بسيادة القانون، فإنها ستعمل بصورة مشتركة تحت إشراف الكيان الرائد المعين.

وبالتالي، سيكون لعمليات السلام برامج ووحدات متكاملة للإصلاح القانوني والقضائي تعمل ضمن نفس عملية السلام وتحت إشراف رئاسة واحدة. وفي الحالات الاستثنائية التي لا تتوافر فيها لكيان رائد عالمي القدرة على الاضطلاع بدوره في بلد معين، فإنه ينبغي التشاور معه بشأن الترتيبات التي وافق عليها فريق الأمم المتحدة القطري، وسيكون مطالباً بالقيام بمهام الدعم العالمي المبينة أعلاه.

٤٧ - والهدف من هذا النهج المقترح هو زيادة القابلية للتنبؤ مع الحفاظ أيضاً على المرونة الكافية لمراعاة الظروف على المستوى القطري. وستُحال الخلافات التي يتعذر حلها على المستوى القطري إلى الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون (انظر أدناه)، بالتشاور مع المنسق المقيم أو الممثل الخاص للأمين العام ونظرائهما في المقر.

٢ - التنسيق العام

٤٨ - علاوة على اقتراح تقسيم العمل، حسيماً جرى بيانه أعلاه، قررت إنشاء فريق للتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون. وسيعمل فريق التنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، الذي يتألف من الجهات الفاعلة الأساسية في الأمم المتحدة^(٧)، بوصفه جهة التنسيق بالمقر فيما يتعلق بتنسيق الاهتمام بسيادة القانون على نطاق المنظومة بأسرها بغية كفالة الجودة واتساق السياسات وتنسيقها^(٨). وسيصمم الفريق على نحو يمكنه من العمل عن كثب مع الكيانات الرائدة وتلافي أي ازدواجية في مهامها التنسيقية المخصصة لقطاعات بعينها وفي غيرها من المهام. وسيجرى القسط الأوفر من التنسيق اليومي والميداني حسب نظام المجموعات في إطار عملية لا مركزية. وسيركز الفريق على التنسيق العام ومسائل السياسة العامة، كما سيساعد على كفالة تأدية الكيانات الرائدة لمسؤولياتها. وستشمل مهامه المحددة ما يلي:

(أ) الدعوة إلى عقد اجتماعات دورية للجهات الفاعلة في الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة في مجال سيادة القانون من أجل مناقشة مستجدات سيادة القانون والجهود المبذولة في مضمارها وتقاسم المعلومات؛

(٧) إدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب الشؤون القانونية، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وإدارة الشؤون السياسية، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة.

(٨) سينسق فريق التنسيق والموارد في مجال سيادة القانون أيضاً المساعدة التي نقدمها في مجال صياغة الدساتير، بناء على طلب من الدول الأعضاء.

- (ب) تعهّد مركز لتبادل المعلومات بشأن الجهات في المنظمة التي تقدم هذا الضرب أو ذلك من المساعدة في مجال سيادة القانون، بوصفه مورداً من موارد المعلومات المسخرة لخدمة الأطراف داخل الأمم المتحدة وخارجها؛
- (ج) العمل باعتباره مورداً للجنة بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام؛
- (د) المساعدة على كفاءة استجابة المنظمة بفعالية واتساق لطلبات المساعدة الواردة من الدول، بالتعاون وثيق مع الكيانات الرائدة؛
- (هـ) تقديم التوجيه في مجال السياسة العامة عن طريق إعداد ورقات السياسات، بالاشتراك مع الكيانات الرائدة ذات الصلة؛
- (و) القيام بالوساطة في ما ينشأ بين الجهات التابعة للأمم المتحدة التي تقدم المساعدة في مجال سيادة القانون، من خلافات يتعذر حلها على الصعيد القطاعي أو القطري، وعرض المنازعات من هذا القبيل على الأمين العام، عند الاقتضاء، من أجل البت فيها، بما في ذلك عن طريق لجنة السياسات؛
- (ز) المساعدة على وضع استراتيجيات عامة لتقديم المساعدة في مجال سيادة القانون؛
- (ح) العمل باعتباره مستودعاً للمواد وأفضل الممارسات المتصلة بسيادة القانون؛ بما في ذلك تحديد وإقرار المواد الأساسية المتعلقة بسيادة القانون وإنشاء وإدارة الموارد الموجهة إلى شبكة الإنترنت؛
- (ط) تيسير الاتصال بين الجهات الفاعلة بالأمم المتحدة التي تضطلع بالبرمجة في مجال سيادة القانون، والدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والحكومية الدولية والمناخية والمنظمات غير الحكومية؛
- (ي) الاحتفاظ بقائمة الأخصائيين في مجال سيادة القانون على الصعيد العالمي؛
- (ك) دعم تعزيز سيادة القانون في العلاقات الدولية؛
- (ل) تقديم المساعدة على حشد الموارد.

٤٩ - وستدعم الفريق وحدة سكرتارية تتألف من موظفين من الفئة الفنية يصل عددهم إلى أربعة موظفين، منتدبين من الجهات الفاعلة الرئيسية بالأمم المتحدة أثناء المرحلة الأولية. وسيضطلع نائب الأمين العام برئاسة الفريق والإشراف عليه. أما فيما يتعلق بمقر عمل

الفريق، فأمره متروك لقرار الأمين العام المقبل. واعتبارا للصلاحيات الواسعة المنوطة بالكيان الجديد، فسيكون من غير الملائم وضعه ضمن مكتب دعم بناء السلام.

٥٠ - وسيقود فريق التنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، حال إنشائه، عملية تشاورية مع الدول الأعضاء وسائر الشركاء ذوي الصلة بغية تحديد الثغرات في القدرات ذات الأولوية للأمم المتحدة، والتي تقتضي الرأب في مجال سيادة القانون، وسيوصي بمكان وزمان إنشاء تلك القدرات. ويجب أن يراعي هذا الاستعراض أن المنظمة لا تحتاج إلى الانخراط في جميع المجالات ذات الصلة بأنشطة سيادة القانون. بل هي في حاجة إلى اخضاع المنافذ إلى نظام حقيقي للأولويات إذ إن هناك مجالا رحبا لإسهام جهات فاعلة أساسية أخرى غير تابعة للأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، سيضطلع الفريق بتنسيق طلب الجمعية العامة الخاص بإعداد جرد لأنشطة المنظمة الراهنة المكرسة لتعزيز سيادة القانون على المستويين الوطني والدولي (القرار ٣٩/٦١، الفقرة ٢). كما سينظر الفريق في تقديم توصية بشأن إنشاء صندوق استئماني لسيادة القانون يسخر لصالح المنظومة برمتها.

سادسا - ملاحظات ختامية

٥١ - لقد بينت في هذا التقرير التدابير العملية التي ستتحدها منظومة الأمم المتحدة بغية تعزيز ترتيباتها الخاصة بدعم أنشطة المنظمة في مجالي سيادة القانون والعدالة الانتقالية. وحددت المجالات ذات الأولوية التي ستسدي فيها المنظومة إلى الدول الأعضاء مشورة ومساعدة رفيعتي المستوى، بالشراكة مع الجهات الفاعلة الأخرى غير التابعة للأمم المتحدة. وستواصل المنظمة زيادة قدراتها وتعميقها في المجالات ذات الأولوية المتصلة بأنشطة سيادة القانون المحددة في هذا التقرير.

٥٢ - وهذا، مع العلم بأن القرار الذي اتخذته بتعزيز الاتساق والتنسيق في المنظمة بأسرها على نحو كبير من خلال تعيين المجموعات وتقسيم العمل سيكفل بلوغ درجات أعلى في قابلية التنبؤ والمساءلة فيما يتعلق بتقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء في مجال سيادة القانون. وعلاوة على ذلك، فإن إنشاء آلية تنسيق قوية، تحت قيادة أحد كبار موظفي الأمم المتحدة، سيكفل مراقبة الجودة واتساق السياسات والتنسيق المحلي داخل المقر ومع عملياتنا في الميدانية. وبفضل قيام آلية التنسيق القوية، ومساعدة الكيانات الرائدة، ستتمكن المنظمة من بدء عملية ستمكنا من الحفاظ على ذاكرتنا المؤسسية في مجال سيادة القانون والاستفادة منها.

٥٣ - واحتذاء بالدول الأعضاء التي أعادت تأكيد التزامها بسيادة القانون بوصفه إطارا بالغ الأهمية للمضي قدما في تحقيق الأمن والازدهار للبشرية، فإنني لأؤكد بدوري من جديد

التزام هذه المنظمة بدعم الدول الأعضاء في سبيل إقامة مؤسسات وطنية في مجالات القانون والقضاء والسجون والشرطة تتسم بالتراهة والفعالية، تمكينا للمجتمعات من الانعتاق من إसार ماض عنيف. وأعتقد أن قرارى بكفالة تزويد المنظمة بإطار أساسى من موظفى الأمم المتحدة من ذوى الخبرة فى مجال سيادة القانون، مع تنسيق مجد وقوى، لا يمكن إلا أن يفيد الدول الأعضاء فى تجديد التزامها بنظام دولى قائم على سيادة القانون. وإضافة إلى ذلك، فإننى مقتنع بأن استثمار الدول الأعضاء فى زيادة قدرة المنظمة على دعم ما تبذله من جهود فى سبيل دعم سيادة القانون سيسهم بقدر كبير فى إحلال السلام والأمن، فضلا عن التنمية المستدامة.