

سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير بناء على طلب من مجلس الأمن انظر الوثيقة (S/PRST/2010/11) لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٤ بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (S/2004/616) والنظر، في هذا السياق، في اتخاذ مزيد من الخطوات لتعزيز سيادة القانون.

والمبادرات التي تتخذها الأمم المتحدة بشأن سيادة القانون ضرورية جدا بالنسبة للسلم والأمن الدوليين. ففي حالات النزاع وما بعد النزاع، تساعد الأمم المتحدة البلدان في إرساء سيادة القانون من خلال كفالة المساءلة وتعزيز الأعراف، وبناء الثقة في المؤسسات القضائية والأمنية، وتعزيز المساواة بين الجنسين. وتركز المنظمة بشكل متزايد على التهديدات الناشئة التي تواجه سيادة القانون، من قبيل الجريمة المنظمة والاتجار غير المشروع، وعلى الأسباب الجذرية للنزاعات، بما في ذلك قضايا العدالة الاقتصادية والاجتماعية.

وفي هذا المسعى، ستجلب زيادة الدعم للجهود المتعددة الأطراف الكثير من القدرة على التنبؤ والمساءلة اللتين تمس الحاجة إليهما كثيرا في مجال سيادة القانون. وستساعد الإرادة السياسية المعززة، وبذل جهود أقوى لبناء الملكية الوطنية والتوسع في استخدام مقاييس موضوعية للتقدم على كفالة الاستدامة والتأثير على المبادرات الوطنية للإصلاح.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.



المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولا - مقدمة
٤	.....	ثانيا - سيادة القانون وجدول أعمال السلام والأمن
٥	.....	ثالثا - تعزيز سيادة القانون على مستويات متعددة
٧	.....	رابعا - ضمان المساءلة وتعزيز المعايير
١٣	.....	خامسا - بناء الثقة في المؤسسات القضائية والأمنية الوطنية
١٦	.....	سادسا - تعزيز المساواة بين الجنسين من خلال زيادة فرص الاحتكام إلى القضاء
١٨	.....	سابعا - التصدي للتهديدات الناشئة والأسباب الجذرية للصراعات
٢١	.....	ثامنا - تقديم مساعدة في مجال سيادة القانون تكون أكثر قابلية للتنبؤ بها وللمساءلة وتتسم بالفعالية
٢٣	.....	تاسعاً - السبيل قدما: استنتاجات وتوصيات
٢٤	.....	ألف - اعتبارات تتعلق بالمفاوضات والاتفاقات السلام والولايات
٢٥	.....	باء - اعتبارات تتعلق بمنظومة الأمم المتحدة

أولا - مقدمة

١ - في حزيران/يونيه ٢٠١٠، نظر مجلس الأمن في البند المعنون "تشجيع وتعزيز سيادة القانون في صون السلام والأمن الدوليين". وفي وقت لاحق في ٢٩ حزيران/يونيه، طلب المجلس إلى الأمين العام أن يقدم تقرير متابعة يقيم فيه التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٤ بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616)، وأن ينظر، في هذا السياق، في اتخاذ مزيد من الخطوات لتعزيز سيادة القانون (انظر الوثيقة (S/PRST/2010/11)). وبذا أقدم هذا التقرير في أعقاب مشاورات أجريتها مع الدول الأعضاء، وكيانات الأمم المتحدة، ومنظمات المجتمع المدني، وخبراء مستقلين.

٢ - ويصوغ التقرير المذكور آنفاً بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع لغة موحدة لمفاهيم "العدالة" و "سيادة القانون" و "العدالة الانتقالية" نشأ عنها خطاب قوي ومتماسك. وحدد التقرير أيضاً الأساس المعياري للمساعدات التي تقدمها، أي ميثاق الأمم المتحدة، إلى جانب الركائز الأربع للنظام القانوني الدولي الحديث وهي: القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الجنائي الدولي، وقانون اللاجئين الدولي، إضافة إلى ثروة الأمم المتحدة من معايير حقوق الإنسان ومنع الجريمة والعدالة الجنائية.

٣ - وفي السنوات السبع التي تلت التقرير، عملت الأمم المتحدة على توجيه الانتباه الدولي بدرجة كبيرة إلى أهمية سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. ويتجلى ذلك في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (القرار ١/٦٠)؛ وتقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٦ المعنون، "لنوحّد قوانا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون" (A/61/636-S/2006/980)؛ ويتجلى أيضاً، منذ عام ٢٠٠٨، في التقرير السنوي للأمين العام عن تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها (A/63/226، و A/64/298، و A/65/318، و A/66/133). وفي عام ٢٠١٢، سيواصل اجتماع رفيع المستوى تعقده الجمعية العامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي خلال الجزء الرفيع المستوى من دورتها السابعة والستين التأكيد على التزام المنظمة بتوسيع نطاق الاهتمام والدعم الدوليين.

٤ - ومنذ عام ٢٠٠٤، أصبحت نُهجنا في تعزيز سيادة القانون بيّنة على نحو أوضح. ففي مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع، تساعد الأمم المتحدة البلدان على إرساء سيادة القانون من خلال كفالة المساءلة وتعزيز الأعراف، وبناء الثقة في المؤسسات القضائية

والأمنية، وتعزيز المساواة بين الجنسين. وتركز المنظمة بشكل متزايد على التهديدات الناشئة التي تواجه سيادة القانون، من قبيل الجريمة المنظمة والاتجار غير المشروع، وعلى الأسباب الجذرية للصراع، بما في ذلك قضايا العدالة الاقتصادية والاجتماعية. وتثبت هذه الجهود ضرورتها بالنسبة لجدول أعمال أوسع نطاقاً في مجال السلام والأمن. ومع ذلك تطالب الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الوطنيون، عن حق، بمزيد من القدرة على التنبؤ والمساءلة والفعالية في أنشطة المنظمة. وفي الواقع، هناك حاجة إلى بذل مزيد من الجهود لكفالة وضع نهج موحد إزاء سيادة القانون، ومعالجة الثغرات في مجال البرمجة المستندة إلى الأدلة، ودمج إصلاح القطاع الأمني في الإطار الأوسع لسيادة القانون. وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري بذل مزيد من الجهد لرفع مستويات الملكية الوطنية، والتشجيع على التنسيق مع المانحين، وتعزيز الإرادة السياسية.

٥ - ويكتسي التوقيت أهمية بالغة في جميع مساعيها. ففي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأماكن أخرى، يشكل الطلب الشعبي الرامي إلى إتاحة قدر أكبر من المساءلة والشفافية وسيادة القانون المحرك للتغييرات السياسية التي تجري بوتيرة مثيرة. وفي وقت صياغة هذا التقرير، فإن الأوضاع التي تتطور بسرعة في تونس، والجمهورية العربية السورية، وجنوب السودان، وكوت ديفوار، وليبيا، ومصر، تزيد الطلب كثيراً على خبراتنا الفنية، وتختبر حدود قدراتنا. وحتى الآن، لم يواجه قطاع سيادة القانون في الأمم المتحدة تحديات شديدة من هذا القبيل، أو لم تتح له مثل هذه الفرص التاريخية.

ثانياً - سيادة القانون وجدول أعمال السلام والأمن

٦ - يتزايد الاعتراف بأن الدول التي اتسمت بالحكومة غير الفعالة، والسياسات القمعية، والفقر، وارتفاع معدلات الجرائم العنيفة، والإفلات من العقاب، تشكل تهديدات كبيرة للسلام والأمن الدوليين. إذ تؤدي أوجه العجز المفرط في مؤسسات العدالة والأمن للدولة، التي تفاقمت بسبب انتشار الفساد والتدخل السياسي، إلى تدني مستويات أمن المواطن والفرص الاقتصادية، وإلى نمو السخط وعدم الثقة أو العداء الصريح تجاه الحكومة. وتقف الحركات الأيديولوجية المتطرفة في كثير من الأحيان على أهبة الاستعداد لتسخير هذه العواطف، فتحرض الفئات المهمشة، والشباب العاطلين عن العمل، والعناصر الإجرامية، على تحدي النظام القائم من خلال اللجوء إلى العنف. وتنشأ الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية بالتوازي مع زيادة عدم الاستقرار، فتؤجج أشكالاً جديدة من العنف، وتقوض في الوقت نفسه شرعية مؤسسات الدولة واختصاصها.

٧ - وبالنسبة للمجتمعات الخارجة من النزاعات، تسعى المؤسسات المعنية بالأمن والعدالة جاهدة لإدارة التحديات الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية الأوسع نطاقا التي تلازم عمليات الانتعاش. وقد تثبت العناصر الفاعلة المؤسسية أنها غير قادرة على متابعة المساءلة عن الجرائم الخطيرة المرتكبة في الماضي أو أنها غير مستعدة لذلك. كما أن المجتمع المدني ليس بعد في وضع يمكنه من مساءلة المؤسسات. وفي حال عدم استجابة الحكومة، قد تتوجه جماهير عريضة للأطراف المقاتلة لتلبية احتياجاتها من العدالة والأمن الأمر الذي يضمن الشرعية على المنظمات الإرهابية وأمراء الحرب. وتصبح الثقة المدنية في الحضيض، مما يقوض الجهود الجماعية المبذولة لمواجهة التحديات التي تعترض سيادة القانون. ويزداد مع الوقت خطر الانزلاق نحو نزاع يتسم بالعنف.

٨ - ويفيد الإدراك العميق للتحديات والمخاطر التي تطرحها أوجه العجز في سيادة القانون إزاء السلم والأمن الدوليين في إجراء نقاش متزايد بين الدول الأعضاء بشأن الأثر الذي يخلفه انعدام الأمن على التنمية المستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وترتبط بهذا الحوار الجهود التي تبذلها المنظمة لتعزيز القواعد، والتشجيع على المساءلة، وبناء الثقة في المؤسسات، ومعالجة عدم المساواة بين الجنسين. وعلى النحو الذي أبرز مؤخرا في تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم لعام ٢٠١١، تكتسي هذه الجهود أهمية رئيسية في تيسير عمليات التحول الاجتماعي والسياسي والمؤسسي المعقدة التي توقف دوامات العنف وتنشط الانتعاش الاقتصادي.

ثالثا - تعزيز سيادة القانون على مستويات متعددة

٩ - منذ عام ٢٠٠٤، يزداد الاعتراف بأن تعزيز سيادة القانون يتطلب أكثر من مجرد الدراية الفنية والدعم البرنامجي. فمن الضروري التعبير عن الإرادة السياسية وزيادة الاستفادة من مصالحننا الجماعية من خلال قيام مجموعة واسعة من العناصر الفاعلة على شتى المستويات باتخاذ إجراءات متماسكة ومنسقة.

١٠ - وكما يتضح من عدد وافر من القرارات الموضوعية والولايات الخاصة بكل بلد، يتولى مجلس الأمن دورا متزايدا في تعزيز سيادة القانون. فمنذ عام ٢٠٠٤، أشار المجلس إلى سيادة القانون والعدالة الانتقالية في عدد من القرارات يتجاوز ١٦٠ قرارا، وهذا ما يمثل زيادة ملحوظة مقارنة بالفترة ذاتها التي سبقت صدور تقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٤. وقد كلف المجلس أيضا بدعم سيادة القانون في كثير من بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، بما في ذلك في أفغانستان، وبوروندي، وتشاد، وتيمور - ليشتي، وجمهورية أفريقيا

الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، وسيراليون، والعراق، وغينيا - بيساو، وكوت ديفوار، وليبيريا، وهائيتي.

١١ - وتُدْمَج أيضا أنشطة سيادة القانون والعدالة الانتقالية على نحو متزايد في قرارات مجلس الأمن التي تفرض اتخاذ إجراءات في المجالات المواضيعية. فمثلا، يشير المجلس في قراره ١٦٧٤ (٢٠٠٦) و ١٨٩٤ (٢٠٠٩) إلى الدور الهام لآليات إصلاح القطاع الأمني والمساءلة في حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. وتنشئ قرارات المجلس ١٦١٢ (٢٠٠٥) و ١٨٨٢ (٢٠٠٩) و ١٩٩٨ (٢٠١١) آليات للرصد والإبلاغ تجمع في الوقت المناسب، معلومات دقيقة وموضوعية عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الطفل. وتُستكمل هذه الآليات بخطط عمل تسائل الدول عن هذه الانتهاكات. وبالمثل، فقد أوليت زيادة التركيز لاحتياجات المرأة من العدالة والأمن من خلال قرارات المجلس ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، و ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، و ١٨٨٩ (٢٠٠٩)، و ١٩٦٠ (٢٠١٠).

١٢ - واستكمالا للجهود القوية التي يبذلها مجلس الأمن، يعمل مبعوثو الأمم المتحدة وممثلوها بشكل متزايد على تعزيز سيادة القانون ومبادرات العدالة الانتقالية في اتفاقات السلام. وإن سياسة الأمم المتحدة لرفض أي تأييد للعفو عن ارتكاب جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الواردة في تقرير عام ٢٠٠٤، تنعكس بشكل متزايد في اتفاقات السلام وترتيبات وقف إطلاق النار وغيرها من الترتيبات؛ كما أن حالات العفو العام أقل انتشارا اليوم بشكل ملحوظ. غير أن إدماج تدابير العدالة والمساءلة في اتفاقات السلام لا يزال متفاوتا.

١٣ - ومن المهم أن يلتزم مجلس الأمن بالقاعدة الأساسية للمبادئ القانونية بغية كفالة شرعية الإجراءات التي يتخذها. وقد أدى إنشاء المحاكم الجنائية الدولية، والحفاظ على نظم الجزاءات المعقدة، من بين مبادرات أخرى، إلى إثارة التساؤلات في المجلس بشأن الطابع الملزم التي يكتسيه القانون الدولي. وتمثل الخطوات التي يمكن أن تعزز شرعية الإجراءات التي يتخذها المجلس، في توسيع نطاق ولاية أمين المظالم في ظل نظام الجزاءات الخاص بتنظيم القاعدة، عملا بقرار المجلس ١٩٨٩ (٢٠١١)، واللجوء بشكل متزايد إلى محكمة العدل الدولية لتوضيح العناصر القانونية للمنازعات الدولية. ويزداد تعزيز دور المحكمة في صون السلم والأمن الدوليين عندما تقبل الدول الأعضاء ولايتها الإلزامية.

١٤ - وتُبرِز قيادة الأمم المتحدة في البلدان، بما في ذلك الممثلين الخاصين، ونواب الممثلين الخاصين، والمنسقين المقيمين للأمم المتحدة، الصورة العامة لجدول أعمال سيادة القانون في بلدان من قبيل جمهورية الكونغو الديمقراطية، وكوت ديفوار، وكولومبيا، وليبيريا، ونيبال،

وهايتي. وتكتسي قيادتها أهمية بالغة لتحقيق قدر أكبر من التنسيق بين كيانات المنظمة والدعوة باسمها بشأن القضايا المثيرة للاهتمام في الاجتماعات رفيعة المستوى التي تعقدتها مع نظيراتها الوطنية. ومع مراعاة أن حالات الصراع وما بعد الصراع تشكل بيئات معقدة بوجود الكثير من الأولويات المتنافسة، فيجب على المقرر أن يقدم إلى القيادة الميدانية سياسات وتوجيهات تنفيذية أقوى في مجال سيادة القانون.

١٥ - وهناك وعي متزايد بأن تعزيز سيادة القانون بنجاح يتطلب مزيداً من التنسيق الفعال بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الوطنيين. وتساهم الدول الأعضاء بالغالبية العظمى من التمويل الذي توفره الجهات المانحة من أجل مبادرات سيادة القانون من خلال البرامج الثنائية، وغالبا ما يتم ذلك بالتوازي مع الجهود المتعددة الأطراف والاستراتيجيات الوطنية. ويمكن أن يؤدي تحسين التنسيق فيما بين البرامج الثنائية في إطار الأمم المتحدة وتمشيا مع الاستراتيجيات المملوكة وطنيا إلى استخدام الموارد على نحو أكثر فعالية وكفاءة. كما ويمكن تقديم المساعدة في مجال التنسيق عندما تمول برامج سيادة القانون من خلال ترتيبات التمويل الجماعي وآليات التمويل القائمة. وينبغي أن تقدم الموارد المالية الحوافز للبرمجة المشتركة في منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء الخارجيين. وينبغي مراعاة الدعوات المتزايدة التي يطلقها كل من البلدان المانحة والبلدان المستفيدة من أجل وضع آلية دولية للتنسيق بين المانحين في قطاع سيادة القانون.

١٦ - وتتطلب الجهود الرامية إلى بناء سيادة القانون الدعم والمشاركة من أصحاب المصلحة الوطنيين لكفالة السلطة والشرعية اللازمين لكي تحقق مبادرات سيادة القانون النتائج المرجوة. وينبغي مواصلة التشجيع على إشراك العناصر الفاعلة الوطنية في تنسيق استراتيجيات سيادة القانون وتطويرها. واستكمالاً لهذا الجهد، يجب إدماج وجهات النظر التي تقدمها مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بمن فيهم النساء والفئات المهمشة، في تصميم مبادرات سيادة القانون والعدالة الانتقالية وفي تنفيذها ورصدها وتقييمها.

رابعا - ضمان المساءلة وتعزيز المعايير

١٧ - تشجع مبادرات العدالة الانتقالية على المساءلة وتعزز احترام حقوق الإنسان وهي ذات أهمية حاسمة لتنمية مستويات قوية من ثقة المجتمع المدني اللازمة لدعم إصلاحات سيادة القانون والتنمية الاقتصادية والحوكمة الديمقراطية. وقد تشمل مبادرات العدالة الانتقالية كلا من الآليات القضائية وغير القضائية، بما في ذلك المحاكمة الفردية، والتعويضات، وتفصي الحقائق، والإصلاح المؤسسي، وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات، والفصل من الخدمة.

١٨ - ومنذ عام ٢٠٠٤، أصبحت مبادرات العدالة الانتقالية مكونات راسخة في إطار سيادة القانون الأوسع بالأمم المتحدة وعناصر لا غنى عنها في التخطيط الاستراتيجي لمرحلة ما بعد النزاع. وقد نمت خيرة الأمم المتحدة بدرجة كبيرة، مما أدى إلى اتباع نُهج أكثر شمولاً وتعقيداً. وتُفهم المشاورات الوطنية جيدة التنفيذ في الوقت الحالي على أنها شروط مسبقة أساسية لضمان أن تعكس آليات العدالة الانتقالية احتياجات المجتمعات المتأثرة بالصراعات، بما في ذلك الضحايا. وهناك أيضاً أدلة متزايدة على أن تدابير العدالة الانتقالية التي تتطور مع مرور الزمن وتنطوي على ملكية وطنية قوية تؤدي إلى مزيد من الاستقرار السياسي في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع.

١٩ - وقد عملت الأمم المتحدة على تقوية الإطار المعياري الذي يدعم العدالة الانتقالية، بما في ذلك الحق في العدالة، وفي تقصي الحقيقة، وفي ضمانات عدم التكرار. ومن الجدير بالذكر أن الجمعية العامة أكدت مجدداً، في عام ٢٠٠٥، على حق الضحايا في الحصول على التعويضات، من خلال اعتماد المبادئ الأساسية والتوجيهات المتعلقة بالحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (قرار الجمعية العامة ٦٠/١٤٧، المرفق).

٢٠ - وحالياً، هناك اعتراف واسع بأن عمليات العدالة الانتقالية وبناء القدرات المؤسسية يعزز بعضهما البعض. فمن المسلم به، على سبيل المثال، أن إجراءات فحص السجل الشخصي والمحاکمات الوطنية يمكن أن تساعد في تفكيك الهياكل التعسفية بالدولة والشبكات الإجرامية التي من شأنها، بخلاف ذلك، أن تعرقل الجهود المبذولة لتعزيز المؤسسات القضائية والأمنية. ويمكن لتقارير لجان تقصي الحقائق أن تكشف أنماط الانتهاكات، وأن توعي بحقوق الضحايا، وأن تُقدّم خرائط طريق للإصلاح. كما يمكن لعمليات العدالة الانتقالية أن تعمل على بناء قدرات الجهات الوطنية الفاعلة في المجالين القضائي والأمني، حيث تكون تلك الجهات الفاعلة مدرجة ضمن تصميم وتنفيذ مبادرات الادعاء العام الوطني أو مستثمرة في نتائج جهود الإفصاح عن الحقيقة. ويمكن لبناء القدرات المؤسسية الأوسع نطاقاً، بدوره، أن يوفر بيئة أكثر أماناً للسلطات لإجراء التحقيقات، أو للشهود والضحايا للمشاركة في آليات الإفصاح عن الحقيقة. وعلى الرغم من أن الروابط بين عمليات العدالة الانتقالية وبناء القدرات المؤسسية تخضع للتعزيز منذ عام ٢٠٠٤، إلا أنه، للمضي قدماً، هناك حاجة لقدر أكبر من الالتزام بغرض توحيد نهجنا.

٢١ - ويجب على المنظمة أن تضمن الشمول الكامل للسكان المهمشين، بما في ذلك المشردين واللاجئين والنساء والأطفال. وهناك اعتراف متزايد بأن المشاركة الطوعية للأطفال في آليات العدالة الانتقالية تعزز من المساءلة وتشجع على المصالحة. وتعتبر الآليات القضائية

وغير القضائية، على نحو متزايد، أن مرتكبي العنف ضد الأطفال هم المسؤولين عنه. ولكن يجب دعم الأطفال الذين يشاركون في هذه الآليات من خلال سياسات وإجراءات وممارسات مؤاتية للطفل. علاوة على ذلك، هناك حاجة إلى وضع معايير دنيا مشتركة تُعنى بالأطفال والعدالة الانتقالية.

٢٢ - وتشارك النساء والفتيات على نحو متزايد، منذ عام ٢٠٠٤، في عمليات العدالة الانتقالية، وهن يسلطن الضوء على العواقب الوخيمة للتشريد القسري، والاختطاف، والعنف الجنسي والجنساني، وانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وللمضي قدماً، ينبغي لولايات عمليات العدالة الانتقالية أن تضمن أخذ المنظورات المتعلقة بالنساء والأطفال في الاعتبار. علاوة على ذلك، فهناك حاجة لإجراءات تراعي الفوارق بين الجنسين بغرض حماية الضحايا والشهود وتوفير مستويات أكبر من الدعم النفسي والاجتماعي المناسب للعمر. وتوجيه الجهود في المستقبل، فلا بد من إجراء تقييمات لأثر تدابير العدالة الانتقالية على النساء والأطفال على أساس أكثر منهجية.

٢٣ - ويمكن للآليات غير القضائية، مثل لجان تقصي الحقائق، أن تلعب دوراً هاماً في تعزيز المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان. ويمكنها أن تصبح بمثابة رمز للقطيعة مع الماضي، وأن تساعد في توليد الائتمان والثقة في المؤسسات القضائية والأمنية المعاد إنشاؤها حديثاً. ومنذ عام ٢٠٠٤، أنشئت لجان تقصي الحقائق في أماكن مثل تيمور - ليشتي (٢٠٠٥)، وجزر سليمان (٢٠٠٨)، وكينيا (٢٠٠٨)، وليبيريا (٢٠٠٥)، بينما يجري بذل جهود جديدة في أوغندا، وبوروندي، وكوت ديفوار، ونيبال.

٢٤ - وقد كشفت التجربة بأن لجان تقصي الحقائق يمكن أن تفقد مصداقيتها بسرعة عندما لا تكون مزودة بالموارد والتخطيط والإدارة بشكل سليم، مما يقوض الثقة التي تهدف إلى بنائها. ومن المرجح أن تعثر لجان تقصي الحقائق إذا أُدخِلت في العملية السياسية في مرحلة مبكرة جداً، وقد يتم التلاعب بها لتحقيق مكاسب سياسية، أو أنها قد تنطوي على جهود غير كافية للتماس الحصول على مدخلات من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الفئات السكانية التي يصعب الوصول إليها مثل الأشخاص المشردين واللاجئين. لذا فإن الملكية الوطنية القوية هي أمر ضروري في هذا الصدد. وللأسف، لدى الحكومات سجل متقلب فيما يتعلق بالامتثال بتوصيات لجان تقصي الحقائق، مما يثبت الحاجة إلى توفير آليات للمتابعة، وللمشاركة السياسية الفاعلة والطويلة الأجل من جانب المجتمع الدولي والمجتمع المدني. كما أن الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لتنفيذ التوصيات ينبغي أن يُدمج في عمليات

التخطيط في وقت مبكر. وهناك اعتراف متزايد بأن لجان تقصي الحقائق يجب أن تعالج أيضا أبعاد الصراع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل تعزيز السلام والأمن لأمد طويل.

٢٥ - ويُنظر إلى لجان التحقيق بشكل متزايد على أنها أدوات فعالة لاستخلاص الحقائق الضرورية لبذل جهود أوسع نطاقا في مجال المساءلة. وقد نظرت التحقيقات الدولية، منذ عام ٢٠٠٤، في الأوضاع في الأراضي الفلسطينية المحتلة (غزة)، وباكستان، وتيمور - ليشتي، وجزر سليمان، والجمهورية العربية السورية، وغينيا، والسودان (دارفور)، وكوت ديفوار، ولبنان، وليبيريا، وليبيا. وقد شجعت هذه التحقيقات السلطات الوطنية على اتخاذ الإجراءات اللازمة وهي تضع الأساس للملاحقات القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد المجلس على لجان التحقيق في إحالة القضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية، كما هو الحال في دارفور. كما تقدمت لجان التحقيق أيضا بمجموعة من التوصيات الأوسع نطاقا للتدابير غير القضائية، بما في ذلك تقصي الحقائق، والتعويضات، والإصلاح المؤسسي. وبدعم من قدرات التحقيق المتخصصة، فقد برهنت لجان التحقيق على أنها عنصر جوهري في إثبات استخدام العنف الجنسي كأسلوب من أساليب الحرب.

٢٦ - وكما أُشير في تقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٤، فإن الدول ملزمة بالعمل ضد الجناة والعمل نيابة عن الضحايا على حد سواء. ويمكن الجزم تقريبا بأن التعويضات هي الآلية القضائية المتاحة الأكثر تركيزا على الضحايا، وأنها الوسيلة الأكثر أهمية في إحداث التغيير في حياتهم. وقد برهنت خبرة الأمم المتحدة على أن التعويضات قد تسهل من المصالحة ومن الثقة في الدولة، وبالتالي تؤدي إلى سلام أكثر استقرارا ودواما في مجتمعات الخارجة من الصراع. كما يمكن للتعويضات التي تُقدّم للضحايا أن تُخفّض من استياء المجتمع إزاء برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج القائمة على الحوافز، فضلا عن تقويتها لمشاركة الضحايا في جهود إعادة التعمير. واليوم، فإن منظمة الأمم المتحدة تساعد الدول الأعضاء على الوفاء بالتزاماتها في تقديم التعويضات، وبناء القدرات المؤسسية حيثما كان ذلك ضروريا. وتجري حاليا جهود لتقديم التعويضات في كل من أوغندا، وتيمور - ليشتي، وسيراليون، وغواتيمالا، وكولومبيا، ونيبال.

٢٧ - كما يتزايد الاعتراف بالتعويضات بصفقتها وسيلة هامة لمعالجة عدم المساواة بين الجنسين، التي تشكل أحد الأسباب الجذرية للعنف ضد النساء والفتيات. ويجب أن تربط التعويضات للناجين من العنف الجنسي والجنساني التعويض للأفراد بالجهود الرامية للقضاء على التهميش الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك من خلال زيادة فرص الوصول إلى خدمات الصحة والتعليم وحقوق الملكية والتدابير الإيجابية لإعادة التوزيع. وعلى الرغم من

أن حق الطفل في الحصول على تعويض يعتبر من الحقوق الراسخة، إلا أن عددا قليلا من الأطفال الضحايا هم الذين استفادوا من برامج التعويضات حتى الآن. ويجب الإعراب عن احتياجات الأطفال بشكل كامل في تصميم برامج التعويضات. كذلك، فإن المطلوب بذل مزيد من الجهود لضمان توافر الموارد الكافية للمحاكمات الجنائية الدولية والوطنية بغية تقديم التعويضات إلى جانب الإدانات. وتتطلب مبادرات التعويض قدراً أكبر من الدعم الإداري والسياسي.

٢٨ - ولا تزال المنظمة تلعب دوراً رائداً في تقديم الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم دولية خطيرة إلى العدالة. وتواصل المحكمتان الدوليتان المخصصتان ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، فضلاً عن المحكمة الخاصة لسيراليون، تعزيز المعايير التي تدعم المساءلة الجنائية الدولية. فعلى سبيل المثال، مهدت المحكمة الخاصة لسيراليون الطريق لفرض عقوبات على الأفراد عن الانتهاكات الخاصة بالأطفال كما نفذت فقه استخدام السائل المنوي كدليل على الزواج القسري. علاوة على ذلك، فإن الجهود التي بذلتها المحاكم في جمع وتصنيف كميات كبيرة من الوثائق تكفل بأنه لن يتم تشويه التاريخ لاحقاً لأغراض سياسية. وقد بدأت المحكمة الخاصة للبنان، التي أنشئت لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الهجوم الذي أسفر عن مقتل رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري، عملياتها في عام ٢٠٠٩. وغالبية القضاة في كل دائرة من دوائر المحكمة هم قضاة دوليون.

٢٩ - وحققت المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، والمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الخاصة لسيراليون، تقدماً ملحوظاً في استراتيجياتها المتعلقة بالإنجاز، حيث قامت بإحالة قضايا المحكمة الجنائية الدولية لرواندا التي تتعلق بمتهمين من مستوى أدنى إلى المحاكم الوطنية المختصة، وبتاحة المحفوظات للجمهور. وتم تأسيس الآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين، التي تتكون من فرعين، أحدهما في أروشا للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، والآخر في لاهاي للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة. وبالمثل، تم تأسيس المحكمة الخاصة للأعمال المتبقية لسيراليون لتنفيذ مهام المحكمة الخاصة لسيراليون بعد الانتهاء من النظر في قضية تشارلز تيلور. وستكون الحاجة المستمرة للتوعية المتعلقة بتلك المحاكم أمراً هاماً ينبغي وضعه في الاعتبار في السنوات المقبلة.

٣٠ - لقد شهدت السنوات الأخيرة اتجاهها كبيراً نحو إنشاء آليات "هجينة"، مثل الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، التي بدأت عملها في عام ٢٠٠٦، واللجنة الدولية لمكافحة الإفلات من العقاب في غواتيمالا، التي بدأت عملها في عام ٢٠٠٧. وتتكون الآليات الهجينة غالباً من قضاة ومدعين عامين دوليين ووطنيين، وتُقام أحياناً في دوائر متخصصة في المحاكم

المحلية. وقد أثبتت تلك الآليات بأنها أقل تكلفة مقارنة بالمحاكم المخصصة، وأكثر إمكانية لأن تصل إليها المجتمعات المتأثرة. وحيث أنها عادة ما تقع في الموقع الأصلي لمن يحتاجونها، فإن إمكانات المحاكم المهجين في بناء الثقة في الدولة كبيرة. وهي قد تساعد أيضا في بناء قدرة نظم العدالة الوطنية في الأماكن التي تعتمد فيها بكثافة على المدعين العامين والقضاة الوطنيين. ولا تسمح المحكمة الخاصة لسيراليون، والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، والمحكمة الخاصة للبنان، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، والمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، بعقوبة الإعدام.

٣١ - وانضمت ١١٨ دولة إلى عضوية المحكمة الجنائية الدولية التي بدأت عملها في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢ عندما دخل نظام روما الأساسي إلى حيز النفاذ. وقد فتحت المحكمة الجنائية الدولية التحقيقات في ٦ مواقع، ووجه الاتهام فيها إلى ١٦ شخصا، ٥ منهم قيد الاحتجاز. ومثل ثلاثة من المتهمين طوعا أمام المحكمة. وأحال مجلس الأمن الحالة في كل من دارفور وليبيا إلى المحكمة الجنائية الدولية لكي تحقق فيهما، مما يشير إلى أن المساءلة الجنائية الدولية هي من أولويات المجتمع الدولي. ولكن تعاون الدول في إنفاذ أوامر اعتقال دولية أخرى لا يزال يشكل معضلة: فمن بين الأفراد الـ ٢٦ الخاضعين لأوامر اعتقال أو استدعاء صادرة من المحكمة الجنائية الدولية، فإن عشرة ما زالوا مطلقي السراح. ولدى المحكمة الجنائية الدولية لرواندا تسعة لوائح اتهام معلقة. ويجب على مجلس الأمن الإصرار على التعاون الكامل مع المحاكم الدولية والمهجينة، بما في ذلك التعاون في تسليم الأشخاص المتهمين عند الطلب.

٣٢ - وكما أشار الأمين العام في تقريره لعام ٢٠٠٤، فينبغي أن تكون نظم العدالة المحلية هي الملاذ الأول في السعي لتحقيق المساءلة. بيد أنه، عندما تكون هذه الأنظمة غير قادرة أو غير راغبة في مقاضاة مرتكبي الجرائم الدولية، فإن المجتمع الدولي يقف على أهبة الاستعداد للرد. وفي كثير من الأحيان، فإن المؤسسات الوطنية لا تمتلك القدرة ولا الموارد اللازمة للتصدي لقضايا معقدة تنطوي على جرائم ذات طابع دولي، أو يشارك فيها متهمون رفيعو المستوى. فعلى سبيل المثال، في السياقات المتأثرة بالصراع قد تكون هناك أوجه عجز بالغة في مجموعات مهارات التحقيق والادعاء اللازمة لتحليل الأدلة الواردة في الوثائق والشهادات وتحديد أولويات اختيار القضايا. وقد تكون هناك أيضا أوجه قصور كبيرة في تدابير دعم حماية الشهود، وفي نظم تخزين المحفوظات. كما يجب أن تكون الاحتياجات المتخصصة لمحاكمات جنائية دولية مُدمجة بدرجة أكثر اتساقا في صلب بناء القدرات على الصعيد الوطني. ويجب بذل الجهود لتنفيذ البنية الكاملة لنظام روما الأساسي، بما في ذلك القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات، وعناصر الجرائم، وتقديم المساعدة والتعويضات للشهود، وتوفير

مستشارين في الشؤون الجنسانية. إن تنمية القدرات الوطنية للتعامل مع الجرائم الخطيرة سيكون أكثر فعالية من حيث التكلفة، وسيعزز النظم القضائية الوطنية ككل. لذلك، تشارك منظومة الأمم المتحدة في جهود منسقة لمساعدة السلطات الوطنية على تنفيذ التكامل بين المحكمة الجنائية الدولية والسلطات القضائية على الصعيد الوطني. وبالنظر إلى النطاق الواسع المحتمل من الجهات الفاعلة والأنشطة التي سيتم الاضطلاع بها، يصبح التنسيق بين الجهات المانحة وأصحاب المصلحة الوطنيين بشأن مبادرات التمويل والمساعدة التقنية أمراً ضرورياً. والأمم المتحدة هي في وضع جيد لتوفير المقر لهذه الجهود التنسيقية.

خامسا - بناء الثقة في المؤسسات القضائية والأمنية الوطنية

٣٣ - تستخدم الأمم المتحدة مجموعة متنوعة من الأنشطة المتعلقة ببناء القدرات والإصلاح القانوني والتوعية بالحقوق التي تؤدي إلى بناء الثقة في المؤسسات القضائية والأمنية الوطنية وإكسابها الشرعية. ومنذ عام ٢٠٠٤، توسعت النهج التي تختطها المنظمة لتشمل مستويات أعلى من الملكية الوطنية، وبذلك المزيد من الجهود المتضاربة في النهج القطاعية الشاملة، وزيادة التركيز على المبادرات الرامية إلى تسهيل الاحتكام إلى القضاء.

٣٤ - ومن أهم التطورات المستجدة منذ عام ٢٠٠٤ اضطلاع الجهات الفاعلة الوطنية بدور أكبر في الترويج لبرامج سيادة القانون وتصميمها وتنفيذها، مما يزيد من احتمالات حدوث تأثير مستدام لها. ويتزايد حالياً عدد برامج سيادة القانون التي تتولى الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية قيادتها ومواءمتها مع الاستراتيجيات، كما في أفغانستان وجنوب السودان وكينيا وليبيريا. وتستند الأمم المتحدة إلى حد كبير جدا إلى قدرات منظمات المجتمع المدني الوطنية لتوجيه الاحتكام إلى القضاء وتسهيله. وتتعزيز الملكية الوطنية لبرامج سيادة القانون حيث يتم تدريب السلطات الوطنية على تصميم البرامج وإدارتها ورصدها وتقييمها. ويستلزم تعزيز الملكية الوطنية من القيادة زيادة التزامها والحصول على الدعم السياسي والمالي من الجهات الفاعلة الوطنية. وقد ثبت في سياقات متنوعة مثل إندونيسيا وتيمور - ليشتي وليبيريا أن القيادة الوطنية عامل قوي يحفز التنمية المؤسسية.

٣٥ - ومنذ عام ٢٠٠٤، بات من الواضح بصورة متزايدة أن جهودنا الرامية إلى بناء القدرات يجب أن تركز على الشرطة وأعضاء النيابة العامة والسلك القضائي والسجون في إطار نهج قطاعي شامل لتعزيز سيادة القانون. وفي تصورات عدة، فإن الجهود الكبيرة المبذولة لتأهيل الشرطة وتدريبها لا تقابلها استثمارات مماثلة في بناء القدرات في قطاعي القضاء والسجون. ويسفر ذلك عن ارتفاع معدلات الحبس الاحتياطي، مما يؤدي إلى اكتظاظ السجون، وازدياد مخاطر اندلاع أعمال الشغب وفرار المجرمين الخطرين. وعلى

الرغم من التركيز الشديد منذ عام ٢٠٠٤، يلزم تقديم مزيد من الدعم لتوفير الموارد البشرية والهياكل الأساسية التي تكفل توفير ظروف إنسانية للمحتجزين. ويلزم بذل مزيد من الجهود لاستخدام محاكم متنقلة، ودفاع قانوني، ونُظُم لتتبع القضايا تحم من حالات تأخير النظر في القضايا التي تفضي إلى اكتظاظ السجون. ولما كان الحرمان من الحرية لا يزال يمثل شكلا شائعا من أشكال العقاب للمجرمين الأحداث، فلا بد من زيادة التركيز على التحويل إلى خارج النظام القضائي، وإيجاد بدائل للاحتجاز، وتحقيق العدالة الإصلاحية.

٣٦ - وفي العديد من البيئات التي تدور فيها نزاعات والبيئات الخارجة من نزاعات، يضاف إلى تأخير النظر في القضايا سوء عملية اتخاذ القرارات القضائية بحكم أن القضاة والمدعين العامين في كثير من الأحيان لا يكون تدريبهم القانوني الرسمي كافيا أو أنهم يفتقرون إليه تماما، وتكون مواردهم القانونية ضعيفة. وكذلك، تعاني نظم إدارة المحاكم من الضعف عموما أو أنها اتمارت اتميارا تاما، أما المهارات اللازمة لتشغيلها فتكون قليلة. وإدراكا لذلك، تركز الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة في مجال بناء القدرات على زيادة الكفاءة الإدارية، والمؤهلات المهنية، والامتثال للقواعد والمعايير الدولية. وأتاح التدريب في مجال القواعد الإجرائية والأدلة الثبوتية، إلى جانب الجهود الرامية إلى مواءمة السياسات المتبعة في قطاع العدل في التوصل إلى نتائج فورية ملموسة وهامة في بلدان مثل تيمور - ليشتي وسيراليون وغينيا وليبيريا. وفي صوماليلاند، أدت جهود المنظمة إلى حدوث ارتفاع كبير في معدل الأحكام الجنائية الصادرة عن المحاكم ونوعيتها. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، ضاعفت الأمم المتحدة عدد محققى الشرطة أربع مرات. وستؤدي خلايا دعم المحاكمات، التي صدر التكليف بها بموجب قرارى مجلس الأمن ١٩٢٥ (٢٠١٠) و ١٩٩١ (٢٠١١) بمساعدة سلطات القضاء العسكري في القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية على محاكمة منتهكي حقوق الإنسان المزعومين، إلى تعزيز كبير للقدرات في مجال الادعاء.

٣٧ - وكثيرا ما تعرفل التكاليف الباهظة والفساد والتجزات الاجتماعية والثقافية الوصول إلى المحاكم. ومن بين أهم التطورات التي استجدت منذ عام ٢٠٠٤ هو أن برامج الأمم المتحدة لتيسير اللجوء إلى القضاء ساعدت عشرات الآلاف من الضعفاء على نيل العدالة. ومن خلال دعم المعونة القانونية وتدريب الحامين العامين والمساعدين القانونيين والتوعية بالحقوق والتعاون الوثيق مع قيادات قطاع العدالة غير الرسمية، أدت برجة الوصول إلى العدالة إلى زيادات كبيرة في الإدانات في جرائم العنف بما فيه العنف الجنسي والجنساني. وفي السودان وسيراليون والصومال وغواتيمالا وليبيريا، تؤدي أيضا الجهود الرامية لتيسير الاحتكام إلى القضاء إلى تعزيز القدرات المؤسسية من خلال الضغط الشعبي، إضافة إلى أنها تساعد

على إنهاء الإفلات من العقاب. وتمثل المحاكم المتنقلة أدوات كبيرة الأهمية تدعم إمكانية الاحتكام إلى القضاء لسكان الريف وفتي المردين واللاجئين.

٣٨ - ومع زيادة الموارد والاهتمام، لا بد من إجراء تقييمات أوضح للتأثير المنتظم لبرمجة الوصول إلى العدالة. أما الجهود الرامية إلى تحديد ودعم المقاضاة التي تمثل تحديا للسياسات أو القوانين الأبعد مدى والمؤثرة على الفئات الضعيفة، والمعروفة أيضا باسم المقاضاة الدعوية، فيتعين أن تكون محور اهتمام أكبر لبرامج الأمم المتحدة للمساعدة القانونية. وكذلك لا بد من تعزيز برامج حماية الشهود وشبكات الإحالة، وخاصة في الحالات التي تنطوي على عنف جنسي وجنساني. كذلك فإن زيادة تكامل المنظورات المتعلقة بالأطفال بوصفهم ضحايا للجريمة وشهودا عليها تؤدي إلى تعزيز برمجة الوصول إلى العدالة.

٣٩ - وفي العديد من سياقات ما بعد النزاع، تشكل آليات العدالة غير الرسمية المورد الوحيد المتاح لتلبية احتياجات الجمهور في مجال العدالة. وتسليما بإمكانية الآليات غير الرسمية في توطيد سيادة القانون، عززت المنظمة فهمها لنظم العدالة غير الرسمية. وبينما تصدر المنظمة قرارات قابلة للتنفيذ وحسنة التوقيت، فهي تدرك تفاوت الامتثال للقواعد والمعايير الدولية، وتفشي التحيز ضد المرأة. وتساعد الأمم المتحدة في إقامة الروابط بين الأنظمة الرسمية وغير الرسمية، في تيمور - ليشتي والصومال وليبيريا ونيبال، على سبيل المثال. وأقرّ بالدور المحتمل أن تؤديه ممارسات العدالة غير الرسمية في تعزيز السلام والأمن من خلال أساليب الوساطة التقليدية.

٤٠ - ويؤدي الافتقار المزمّن إلى استقلال القضاء وحياده ونزاهته إلى تقوض الشرعية المؤسسية تقويضا شديدا، وقد يفضي إلى زيادة حدة التوترات القائمة فيما بين الجماعات المختلفة مما يؤدي إلى زيادة خطر اندلاع نزاعات عنيفة. ويتعين بذل المزيد من الجهود، خاصة في سياق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من أجل كفالة الضمانات الدستورية لاستقلال القضاء، والرقابة القضائية على المسائل الإدارية الداخلية، وتعيين ذوي الكفاءة في الوظائف القضائية، وتعزيز الاتحادات المهنية القانونية، ووضع آليات وإجراءات تأديبية منقّحة تنقيحها جيدا. ومما يدعو للأسف أن جهود المنظمة لم تأت إلا بنتائج محدودة حتى الآن. ولا بد لتحقيق النتائج من حشد المزيد من المشاركة السياسية من جانب جميع الأطراف الفاعلة، وهي: قيادات الأمم المتحدة الميدانية والسلك الدبلوماسي الدولي، ومجلس الأمن، وسائر أجهزة الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية، والمؤسسات المالية الدولية. وعلى الصعيد القطري، لا بد من تخويل منظمات المجتمع المدني صلاحية رصد مؤسسات العدالة الجنائية

والمدنية وتأمين الرقابة عليها. وأخيراً، يمكن أيضاً بذل المزيد من الجهود لتعزيز قدرات الدفاع القانوني من أجل التخفيف من إساءة استخدام السلطة وضمن مراعاة الأصول القانونية.

سادسا - تعزيز المساواة بين الجنسين من خلال زيادة فرص الاحتكام إلى القضاء

٤١ - في العديد من السياقات تتعرض المرأة والفتاة للعنف والتهميش الاقتصادي والسياسي والحرمان من حقوقهما الأساسية. ويشكل عدم المساواة بين الجنسين السبب الرئيسي لهذه الحالات، ويؤججها التمييز في مجالات كالتوظيف، والحقوق السياسية، والتعليم، والرعاية الصحية، وحقوق الملكية. ويشجع ضعف الأطر القانونية على انتهاج سياسات وممارسات تمييزية في المؤسسات، مما يحد من إمكانية وصول المرأة إلى سبل الانتصاف القانونية. ويثني التحيز الجنساني للجهات المعنية القضائية والأمنية الحكومية المرأة والفتاة عن الإبلاغ عن الجرائم المرتكبة بحقهما ويؤدي إلى مزيد من الاستنزاف لطاقتهم. ويؤجج النزاع أو يضع عدم المساواة القائمة، مما يساعد ويشجع على انتشار أشرس أشكال العنف الجنساني، بما في ذلك اللجوء إلى الاستخدام الواسع للعنف الجنسي وسيلة من وسائل الحرب. ويدمر النزاع أيضاً الشبكات المجتمعية والاجتماعية ويدفع بالمرأة والأسرة التي تعيلها إلى وهدة العوز ودوامة الفقر.

٤٢ - ومنذ عام ٢٠٠٤، تزايد الفهم لقضية أن المرأة والفتاة تتأثران وحدهما وبشكل أشد بالآثار المباشرة وغير المباشرة للنزاع وتداعياته. وقد بُدئ في الاسترشاد بذلك لدى إعداد إجراءات سيادة القانون التي تعالج تحديداً شواغل المرأة المتعلقة بالعدالة والأمن. ويُبدل حالياً مزيد من الجهود لإصلاح التشريعات التمييزية، وتعزيز فرص الاحتكام إلى القضاء، ووضع حد للإفلات من العقاب على جرائم العنف الجنسي والجنساني، وضمن مشاركة المرأة في المؤسسات وفي منظمات بناء السلام في إطار الرد الشامل من أجل إحداث تغيير حقيقي في حياة المرأة والفتاة. وقد عُززت برامج الأمم المتحدة بموجب قرارات مجلس الأمن ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، و ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، و ١٨٨٩ (٢٠٠٩)، و ١٩٦٠ (٢٠١٠)، التي تدعو إلى اتخاذ خطوات عملية لوضع حد لإفلات مرتكبي أعمال العنف الجنسي والجنساني من العقاب، وضمن إدخال إصلاحات قضائية تراعي المنظور الجنساني، وكفالة مشاركة المرأة في جميع جوانب عملية الإنعاش بعد انتهاء النزاع، بما في ذلك إصلاح قطاعي العدالة والأمن. وتحديداً، كُلف فريق الخبراء المنشأ في عام ٢٠١٠ بموجب الفقرة ٨ من القرار ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، بشكل خاص، بتعزيز القدرات الوطنية في مجال مكافحة الإفلات من العقاب على العنف الجنسي، وقد بدأ الاضطلاع بعمله في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والصومال.

٤٣ - ودلت التجربة على أن تركيز الدولة على الاستقرار السياسي قد يؤثر عملية اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمكافحة العنف ضد المرأة. ولأنشطة الدعوة التي يضطلع بها المجتمع المدني والعدالة الانتقالية أهمية في تحفيز إحداث تغييرات تشريعية وسلوكية. وفي سيراليون، ساعدت عملية لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في تهيئة ما يلزم من دينامية لسن تشريعات لاحقة عززت ضمان حقوق المرأة وأمنها، بما في ذلك تجريم العنف العائلي. ويدل نجاح الإصلاح التشريعي الذي يعالج قضايا العنف الجنسي والجنساني، والأسرة، وقضايا الممتلكات وحياسة الأراضي في أوغندا ورواندا وكولومبيا ونيبال، دلالة قوية على وجود التزام وطني بوضع حد للعنف ضد المرأة والفتاة. بيد أن سن التشريعات لا يتبعه التنفيذ، في كثير من الأحيان. وعلى الأرجح أن تنفذ التشريعات عندما يرافقها وضع إطار شامل للسياسات يحتوي على طرائق لتأمين تمويل مخصص ووضع خطة عمل أو استراتيجية وطنية. ويجب على المنظمة مواصلة جهودها لمراقبة القوانين وكفالة تنفيذها وفعاليتها.

٤٤ - وفي ظروف النزاع وما بعد انتهاء النزاع، يؤدي القصور المزمع للمؤسسات القضائية في إعمال حقوق المرأة ومعالجة شواغلها إلى ارتفاع معدلات نقص الإبلاغ والاستئناف. ومنذ عام ٢٠٠٤، بُذل مزيد من الجهود لضمان مراعاة الولايات والإجراءات والثقافات التنظيمية والمؤسسات القضائية والأمنية للاعتبارات الجنسانية. ويؤدي توفير مزيد من المعونة القانونية، والدعم الشبه القانوني، وبذل مزيد من جهود التوعية إلى تمكين المرأة. ونتيجة لتلك المبادرات، يجري تقديم الكثير من مرتكبي العنف الجنسي والجنساني إلى المحاكم في بلدان ومناطق مثل تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والسودان وسيراليون وكوسوفو ونيبال. وتكتمل تلك التطورات بزيادة استخدام المحاكم المتنقلة التي تتيح للقضاة والمدعين العامين بلوغ مواقع جرائم نائية في شرق تشاد وشرق جمهورية الكونغو الديمقراطية ونيبال وهايتي وبلدان أخرى، ما كانوا ليبلغوها لولا وجود تلك المحاكم.

٤٥ - ويلزم زيادة التمويل زيادة كبيرة لإتاحة إمكانية للمرأة للوصول إلى برامج العدالة. وتستلزم هذه المبادرات التركيز على القضايا الاقتصادية والاجتماعية الأساسية المؤدية إلى عدم المساواة. وكذلك يلزم وضع نهج كلي في الاحتكام إلى القضاء يعالج العواقب البدنية والنفسية والاجتماعية والاقتصادية الواسعة النطاق الناجمة عن تلك الانتهاكات. وفي بوروندي والصومال وليبيريا، فإن المراكز الجامعة للخدمات التي توفر للناجين الرعاية الطبية والمشورة النفسية، وإمكانية الوصول إلى محققى الشرطة، وسبل الحصول على المساعدة القانونية في مكان واحد، تثبت نجاحها في التخفيف من حالات الأذى للأطراف الأخرى وتقليل حالات التأخير في المحاكم، مع تحسين معدلات الإدانة.

٤٦ - ويجب على المنظمة أيضا مواصلة تشجيع مشاركة المرأة في تحديد نطاق واختصاص وتصميم جميع آليات العدالة بعد انتهاء النزاع لزيادة الوصول إلى العدالة بما يتماشى مع أحكام القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠). ويمكن معالجة التمييز من خلال مشاركة المرأة في مؤسسات قطاع العدالة والأمن. ويمكن تيسير زيادة عدد السيدات المهنيات من خلال تقديم برامج تشجع المرأة على ممارسة المهن القانونية ومن خلال إدخال حصص الحد الأدنى الإلزامي لإشراك المرأة في إدارة شؤون العدالة.

سابعاً - التصدي للتهديدات الناشئة والأسباب الجذرية للصراعات

٤٧ - إن الجريمة العابرة للحدود الوطنية آخذة في التحذر في سياقات الصراعات وما بعد الصراعات، مما يشكل تهديداً ناشئاً للسلام والأمن، والتنمية، وسيادة القانون. وعلى وجه الخصوص، تؤدي أعمال القرصنة والتجارة غير المشروعة إلى زيادة المستويات المرتفعة من الجرائم العنيفة وتسهم في عدم الاستقرار العابر للحدود. وتتحدى شبكات الجماعات الإجرامية المنظمة احتكار الدولة لاستخدام القوة. ويمكن أن تتخلف سلطات إنفاذ القانون عن جماعات الجريمة المنظمة من حيث المهارة التنظيمية، واستخدام التكنولوجيا الجديدة، والربط الشبكي. ويمكن لعدم كفاية التعاون فيما بين وكالات إنفاذ القانون داخل الحدود وعبرها أن يتسبب في إعاقه التقدم. وفي الوقت نفسه، تؤدي المستويات المتنامية من الفساد وغسل الأموال، ذات الأهمية الحاسمة لتيسير الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، إلى إضعاف الاقتصادات واستنزاف الإيرادات الحكومية.

٤٨ - وعلى نحو متزايد، يتم التصدي للجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، التي يعترف بها بوصفها سبباً ونتيجة لعدم الاستقرار في آن واحد، عن طريق جهود بناء القدرات الطويلة الأجل في الإطار الأوسع نطاقاً لسيادة القانون. ففي الصومال، على سبيل المثال، تشمل استراتيجيات المنظمة لمكافحة القرصنة توفير المساعدة التقنية للقضاة والمدعين العامين بشأن قوانين مكافحة القرصنة، والعون القانوني، والطاقة الاستيعابية للسجون. وهناك أيضاً اعتراف متزايد بأنه ينبغي التصدي للجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية في سياق تدخل الأمم المتحدة في البيئات التي تعقب فوراً انتهاء الصراع لمنع العصابات الإجرامية من الإسراع بتوطيد نفوذها وإضفاء الصفة المؤسسية عليه. ويشكل تزايد استخدام تقييمات الأمم المتحدة للجريمة المنظمة في البلدان المضيفة لعمليات الأمم المتحدة للسلام تطوراً مشجعاً.

٤٩ - وهناك اعتراف متنامٍ بأن هناك حاجة إلى نُهج إقليمية للتصدي للجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، بما يشمل إقامة تعاون وثيق وتدابير لبناء القدرات على الصعيدين الوطني والإقليمي. وتركز المنظمة بصورة متزايدة على تعزيز تقاسم الاستخبارات عبر الحدود

والتعاون بين أجهزة إنفاذ القانون. وفيما يبدو أن دعم المنظمة لمبادرة ساحل غرب أفريقيا، بالتعاون مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، وفي ظل التغييرات السياسية الهامة في المنطقة، قد خفض بقدر كبير تهريب المخدرات عبر غرب أفريقيا بعد عام ٢٠٠٧. وقد نجح تزايد عمليات احتجاز ومحاكمة القراصنة في كل من جيبوتي وكينيا وسيشيل عن تحسن التنسيق والهياكل الأساسية والقدرات في قطاعات الشرطة والمحاكم وإدارة السجون.

٥٠ - وينبغي للأمم المتحدة أن تدمج النهج المتخذة إزاء الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية في برجة سيادة القانون على نحو متزايد. ومن الضروري تحسين التعاون فيما بين الوكالات للحصول على نتائج أفضل. وإيجاد حلول طويلة الأجل لمسألة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، بالاستفادة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، قد يتطلب التركيز على أداء الخدمات الأساسية لمؤسسات العدالة والأمن. وقد تنشأ حاجة في بعض الظروف إلى إنشاء محاكم ووحدات تحقيق متخصصة تعالج أشكالاً محددة من الجرائم، بما في ذلك الفساد. ومن الضروري أيضاً تتبع ووقف التدفقات المالية إلى زعماء عصابات القرصنة والاتجار في المخدرات، فضلاً عن دعم إجراء تحقيقات أكثر شمولاً في حالات الإثراء غير المفهوم. وما يتحقق من مكاسب في مكافحة الفساد يمكن أن يقابل نمو الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، ويؤدي إلى بناء الثقة في الدولة، ويعيد إرساء الأعراف المعمول بها. ولا بد من توافر الإرادة السياسية القوية التي تصبح هيئات محاربة الفساد بدورها مجرد وعود كاذبة. ومن الضروري تنسيق جهود الدعوة من قبل السلك الدبلوماسي، والجهات الوطنية المعنية، والقطاع الخاص، فضلاً عن توافر القيادة من الأمم المتحدة، بغية إحياء جهود محاربة الفساد واستعادة الأصول.

٥١ - وبالإضافة إلى المهددات التي تمثلها الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، ثمة إدراك متزايد للمظالم المتنامية، الناجمة عن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، نظراً لقدرة على إشعال النزاعات العنيفة. وتؤدي حالات التشرد الداخلي وعمليات العودة واسعة النطاق إلى إبراز النزاعات المتصلة بالإسكان والأراضي والممتلكات واستخلاص الموارد الطبيعية. ومع ذلك، تتسم هذه المسائل بأهمية حاسمة لإقرار السلام والأمن في مختلف السياقات. كذلك يتم الاعتراف على نحو متزايد بانعدام الجنسية بوصفه مصدراً هاماً لانعدام الأمن، وانتهاكات حقوق الإنسان، والتشريد القسري، والنزاعات العنيفة. وتلتزم المنظمة بدعم وتعزيز الأعمال الرامية إلى منع انعدام الجنسية، خاصة بمحاربة التمييز بوصفه سبباً ونتيجة شائعين لانعدام الجنسية، وبكفالة احترام حقوق الإنسان للأشخاص عديمي الجنسية.

٥٢ - ويجب على الأمم المتحدة تعزيز الحوار بشأن أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق نتائج ملموسة من خلال آليات العدالة الانتقالية، والإصلاح القانوني، وبناء القدرات، وجهود تسجيل الأراضي والهويات، في جملة مبادرات أخرى. ويمكن لمساعدة المنظمة في مجال الإصلاح القانوني أن تكفل، في جملة أمور، معايير أشكال الحماية الدستورية لمعالجة الحق في العدالة الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المهمشة. وفي هذا الصدد، من الممكن تنمية قدرات دائمة في الأمم المتحدة لتوفير المشورة وتجميع أفضل الممارسات بشأن وضع الدساتير. علاوة على ذلك، ينبغي توسيع نطاق إمكانية الوصول إلى برجة العدالة ليشمل الأسرة، والأراضي، والممتلكات، ومسائل التوثيق القانوني، كما حدث في كل من باكستان وسري لانكا والسودان. ويمكن أن تشكل اتفاقات السلام أدوات هامة لتسجيل الالتزامات المبكرة إزاء الأراضي والميلاد وغير ذلك من مبادرات التسجيل.

٥٣ - وتشكل "مبادئ بنهيو" المتعلقة بإعادة المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين داخلها لعام (٢٠٠٥) خطوة هامة على مسار بروز أفضل الممارسات المتفق عليها عالميا فيما يتعلق بمسائل حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات في سياقات ما بعد الصراع. إلا أن هناك حاجة إلى وضع إطار مؤسسي وسياساتي أوسع نطاقا للأمم المتحدة لمعالجة حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات بصورة أكثر شمولا، بالنظر إلى أن تلك الحقوق يمكن أن تسهم في المصالحة والانتعاش المبكر. ويجب مواصلة استكشاف الصلات بين سياسات الإسكان والأراضي والممتلكات ومبادرات التنمية الأوسع نطاقا. وينبغي أيضا النظر في توفير ضمانات أمنية من الدولة، مصحوبة بقرارات لإعادة الحقوق. وبدأت آليات رد الحقوق التي تقوم بتعويض العائدين عن الاحتلال غير المشروع لممتلكاتها في تحقيق نتائج مشجعة وينبغي تكرار تلك الآليات. ويجب أيضا القيام بتعزيز قدرات العدالة الإدارية للجان الأراضي على نطاق أوسع.

٥٤ - ومنذ عام ٢٠٠٤، هناك وعي متنامٍ بالدور الهام للتنمية الاقتصادية والعمالة في تيسير بناء السلام والانتعاش. ويمكن للتدخلات في مجال سيادة القانون أن تدعم التنمية الاقتصادية عند تركيزها على حماية حقوق الفقراء وتزويدهم بالمزيد من وسائل التحكم في مواردهم. ويمكن أيضا لتزايد فرص الوصول إلى العدالة من خلال العون القانوني والتوعية بالحقوق أن يؤدي إلى حماية مصالح صغار ملاك الأراضي والحرفيين والتجار، من تغول المنتمين إلى النخبة. وتعمل المنظمة على تعزيز الروابط بين سيادة القانون وبرجة التنمية الاقتصادية في كل من جمهورية الكونغو الديمقراطية والعراق والسودان. وفي ذلك المسار ستنشأ حاجة إلى زيادة المعرفة بالسبل التي تساعد بها مؤسسات العدالة والأمن العاملة، والأطر التشريعية القوية، بما في ذلك القانون التجاري الدولي، في تيسير الاستثمار والتنمية.

ثامنا - تقديم مساعدة في مجال سيادة القانون تكون أكثر قابلية للتنبؤ بها وللمساءلة وتتسم بالفعالية

٥٥ - أحرزت الأمم المتحدة تقدما حقيقيا صوب اتخاذ نُهج أكثر تجانسا وتنسيقا في نشاطها في مجال سيادة القانون. ومع ذلك، يجب على المنظمة أن تعزز المصادقية والمساءلة والفعالية بزيادة التنسيق على الصعيد الميداني، وتحسين تجانس السياسات، وتعزيز ترتيبات منظومة الأمم المتحدة.

٥٦ - وفي عام ٢٠٠٧، أنشأ الأمين العام الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، وهو آلية تنسيق مشتركة بين الوكالات مسؤولة عن التنسيق والتجانس عموما في مجال سيادة القانون داخل منظومة الأمم المتحدة. ويتألف الفريق، الذي ترأسه نائبة الأمين العام وتدعمه وحدة المساعدة في مجال سيادة القانون، من المسؤولين الرئيسيين في تسع إدارات ووكالات عاملة بنشاط في مجال سيادة القانون. وفي تقرير أيار/مايو ٢٠٠٦ المعنون "لنوحدها قونا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون" (A/61/636-S/2006/980)، اقترحت كذلك منظومة من الكيانات الرائدة غير الحصرية للقطاعات الفرعية لسيادة القانون. إلا أنني ملتزم، كما هو مذكور في تقريرتي الذي صدر مؤخرا بشأن القدرات المدنية في أعقاب النزاعات (A/66/311-S/2011/527)، بوضع نهج عملي أكثر ومرن إزاء تحديد القدرات والفجوات بالاستعانة بجهات تنسيق في المقر تشمل مجالات بناء القدرات، بما في ذلك العدالة والأمن.

٥٧ - وقد حدث تقدم مطرد صوب زيادة التنسيق والتجانس على الصعيد الميداني. وتدمج مسائل سيادة القانون بصورة منتظمة في التخطيط الاستراتيجي والمشارك بين الوكالات لعمليات حفظ السلام. وفي السياقات الإنسانية، تشكل أنشطة سيادة القانون مجالا من مجالات المسؤولية الخمسة التي تندرج ضمن مجموعة الحماية. وتقوم كيانات الأمم المتحدة أكثر فأكثر بتقييمات ومبادرات وضع استراتيجيات مشتركة، مثلما يتضح من الجهود التي بذلت مؤخرا في كل من شرق تشاد، وغينيا - بيساو، وهاييتي. وقد تحسن أداء الدعم التقني كثيرا نتيجة للبرمجة المشتركة في سياقات حفظ السلام، كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان، وفي إطار مبادرة ساحل غرب أفريقيا. وفي كل من كولومبيا ونيبال وأوغندا، فإن جهود البرمجة المشتركة تؤدي إلى زيادة الفرص المتاحة أمام النساء للوصول إلى العدالة. وتتسم الولايات التي تعزز البرامج المشتركة والمتعددة السنوات في قطاع العدالة، مثل تلك الموجودة في كوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية، بأهمية حاسمة لزيادة التجانس وتحسين التنسيق، وينبغي تكرارها.

٥٨ - وليس هناك نموذج قياسي للبرمجة المشتركة. وعضوا عن ذلك، تقوم الشروط المحددة في الميدان بتحديد ترتيبات ذلك. ونتيجة بصفة رئيسية للإجراءات التشغيلية المتباينة في مختلف الكيانات، لا تزال العقبات بارزة أمام البرمجة المشتركة. ولا بد من التعاون لتحسين تماشي الإجراءات التنفيذية مع وضع حوافز على نطاق المنظومة من أجل البرمجة المشتركة. علاوة على ذلك، سيعزز التنسيق على الصعيد الميداني من خلال التحديد الواضح والمشارك للأهداف والاستراتيجيات وأساليب التنفيذ الملائمة. وفي سياقات حفظ السلام، يؤدي وضع الأهداف المشتركة في مرحلة مبكرة إلى تيسير السحب التدريجي لأي بعثة ويكفل الانتقال الفعال للمسؤوليات، حسب الاقتضاء. ويتسم تزايد استخدام خطوط الأساس والمؤشرات والنقاط المرجعية المشتركة بأهمية حاسمة لتجنب الفجوات في مجالات سيادة القانون الرئيسية ويجب النص عليه في ولايات ما بعد النزاع.

٥٩ - ويمكن لآليات الرصد المشتركة التي توحد بين كيانات الدولة والمجتمع المدني والمناخين والأمم المتحدة حول مؤشرات مشتركة أن تكون مفيدة في كفاءة تنسيق الجهود وتقييم الأثر على نطاق القطاع. وحتى الآن، تتعرض محاولات قياس فعالية المنظمة للإعاقفة نتيجة لخطوط الأساس غير المكتملة، وأطر الرصد والتقييم الضعيفة والمنافسة، وعدم وجود حوافز لتقاسم النتائج بين الكيانات. وتشمل التحديات الأخرى الافتقار إلى قدرة وطنية في مجال جمع البيانات الإدارية وتحليلها. ويشكل وضع مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون واعتمادها وتنفيذها على نطاق المنظومة لرصد التغيرات في أداء مؤسسات العدالة الجنائية إنجازا مشجعاً. وتشكل هذه العملية، فضلا عن المبادرات الأخرى من قبيل دليل قياس مؤشرات قضاء الأحداث، مؤشرا إيجابيا على أن المنظمة تقوم بتكثيف تركيزها على النتائج.

٦٠ - وقد تحسن كل من زيادة التنسيق وتجانس سياسات سيادة القانون بقدر كبير منذ عام ٢٠٠٤ من خلال عملية رسمية للاستعراض والاعتماد تحت رعاية الفريق المعني بالتنسيق والبحوث في مجال سيادة القانون. ويكفل إجراء الاعتماد تعزيز المساواة بين الجنسين في جميع البرامج والسياسات التي تدعم الإصلاح الدستوري والقضائي والقانوني. ومنذ عام ٢٠٠٤، تم إصدار ست مذكرات إرشادية بشأن المواضيع الفنية لسيادة القانون، مما أضفى وضوحاً على مواقف الأمم المتحدة ونهجها. وتتسم هذه المذكرات بأهمية خاصة في تعزيز تفهم مشترك لتوجه السياسات على الصعيد الميداني. وتم أيضا نشر الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من خلال حلقات العمل العديدة على المستوى التقني وأنشطة التدريب الجديدة على نطاق المنظومة. ويركز موقع الأمم المتحدة ومستودع وثائقها لسيادة القانون مواد السياسات والتوجيه، والموقع متاح لموظفي الميدان، والممارسين الخارجيين، والجمهور عموماً.

٦١ - وتظل مسائل استقدام الموظفين الفنيين الميدانيين وتدريبهم والاحتفاظ بهم تشكل تحديات حاسمة الأهمية للأمم المتحدة. وتشمل المبادرات المشجعة المتخذة استجابة لهذه التحديات إنشاء القدرات الشريطة الدائمة والقدرة الدائمة للعدالة والسجون، فضلاً عن خبراء العدالة المدنية الذين نُشروا مؤخراً في بعثتين إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي. وسيكون استعراض القدرات المدنية مفيداً في توجيه الانتباه إلى أهمية التعاون مع الشركاء الخارجيين.

٦٢ - ورغم التسليم الواسع النطاق بأهمية سيادة القانون للسلام والأمن، يظل قطاع سيادة القانون في الأمم المتحدة يفتقر إلى الموارد قياساً بحجم مهمته. وثمة حاجة إلى زيادة موارد الميزانية المحددة من أجل التدخلات في مجال سيادة القانون لكفالة تحقيق عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة لأهدافها المنصوص عليها في ولاياتها. ومتى ما سمح كل من القدرات وحجم الوجود، يمكن للبعثات أن تبادر بأنشطة للقيام بمهمة صادر بها تكليف ولا تتاح لها موارد تبرعات أو لم يتم جمعها بعد، بل وينبغي لها أن تبادر بذلك. وينبغي تقييم تلك التدابير في ضوء الميزة النسبية في ذلك السياق والعمل الذي تؤديه القطاعات الأخرى، مع احترام الكفاءات والولايات الأساسية لكيانات الأمم المتحدة في الوقت نفسه. ويمكن لاستخدام الجهات الفاعلة الأخرى التابعة للأمم المتحدة لتصرف المهام الصادر بها تكليف والمدرجة في الميزانية والتي تكون معدة جيداً لأدائها أن توفر ميزات عملية، بما في ذلك الاشتراك مع كيان يكون له وجود متكرر في البلد أو المنطقة قبل نشر البعثة ومن المرجح أن يكون موجوداً بعد مغادرة البعثة. كما أن الآليات ذات التمويل المشترك أظهرت قدرتها على ادخار نفقات عامة لا يستهان بها وينبغي استخدامها بقدر أكبر.

تاسعاً - السبيل قدماً: استنتاجات وتوصيات

٦٣ - تعد الأمم المتحدة من بين أقوى رموز الالتزام الدولي بالسلام وتوطيد الثقة والاطمئنان فيما بين الشعوب المتضررة من النزاع التي تحتاج إلى عمل موحد لبلوغ أهداف سيادة القانون على المدى البعيد. والأمم المتحدة، التي كثيراً ما تكون أول منظمة دولية تتواجد في الميدان أثناء النزاع وعقب انتهائه مباشرة، هي منظمة مؤهلة تماماً بأن تظهر المكاسب المبكرة والمرئية والملموسة التي تفضي إلى تحقيق سيادة القانون، وأن تبني بالتالي الثقة العامة أثناء التسويات السياسية. وإدراكاً لهذا، يتعين زيادة استثمارات رأس المال على الصعيدين المالي والسياسي في مبادرات المنظمة المتعلقة بسيادة القانون لمواجهة التحدي الحالي المتعدد الأبعاد والمتعلق بجدول أعمال السلم والأمن.

ألف - اعتبارات تتعلق بالمفاوضات وبتفاهات السلام والولايات

- ٦٤ - يشجع مجلس الأمن على تعزيز دعمه لمحكمة العدل الدولية عبر جملة أمور منها طلب الآراء الاستشارية إلى الأطراف والتوصية بأن تحيل المسائل إلى القضاء الدولي عند اللزوم.
- ٦٥ - وينبغي لمجلس الأمن أن يشجع قيادة الأمم المتحدة، بما في ذلك المنسقون المقيمون للأمم المتحدة والممثلون الخاصون للأمين العام، على مواصلة الإعراب عن الدعم للأنشطة والبرامج التي تعزز سيادة القانون أثناء الحوار الرفيع المستوى مع السلطات الوطنية.
- ٦٦ - ويشجع مجلس الأمن، أثناء تحديد الولايات، على النظر في توجيه إشارات صريحة للحاجة إلى اتخاذ تدابير العدالة الانتقالية، حيثما لزم الأمر، مع مراعاة الشواغل الخاصة للنساء والأطفال.
- ٦٧ - ويشجع مجلس الأمن على رفض أي إقرار لطلبات عفو بشأن عمليات إبادة جماعية أو جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو أي انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وعلى دعم تنفيذ أحكام العدالة الانتقالية وسيادة القانون عبر اتفاقات السلام.
- ٦٨ - وينبغي لمجلس الأمن أن يشجع على مواصلة إيلاء الاهتمام لحقوق الضحايا في الحصول على سبيل الانتصاف وعلى تعويضات، ولا سيما ضحايا النزاعات ذات الصلة بالعنف الجنسي والجنساني.
- ٦٩ - وينبغي لمجلس الأمن أن يستمر في تعزيز المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وعن الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، عبر سبل منها دعم تنفيذ توصيات اللجان الدولية للتحقيق.
- ٧٠ - وينبغي لمجلس الأمن أن يشجع جميع الدول الأعضاء على التعاون بصورة كاملة مع الآليات الدولية والمختلطة التي أنشأها الأمم المتحدة أو التي أنشئت بدعم منها، وأن ينظر في التكليف بإعداد تقارير منتظمة عن تعاون الدولة بشأن اعتقال المتهمين بجرائم حرب.
- ٧١ - وينبغي لمجلس الأمن أن يواصل التكليف بوضع وتنفيذ برامج الأمم المتحدة المشتركة والمتعددة السنوات لجهازي الشرطة والقضاء وللمؤسسات الإصلاح وأن يكفل تقييم أداء هذه البرامج وتخطيطها وتنفيذها ورصدها وتقديرها على نحو مشترك.
- ٧٢ - وينبغي لمجلس الأمن أن يشجع الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة على التطبيق المنتظم لمؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون باعتبارها وسيلة رئيسية لتقييم نقاط قوة مؤسسات إنفاذ القانون والمؤسسات القضائية والإصلاحية ومدى فعاليتها في حالات النزاع وما بعده. وكوسيلة لتعزيز نهج المنظمة إزاء قياس مدى فعالية المساعدة في مجال سيادة

القانون، ينبغي للمجلس أيضاً أن يكلف بإجراء استقصاءات إحصائية أساسية والقيام بعمليات منهجية وإعداد تقارير دورية عن مؤشرات التقدم.

٧٣ - ومراعاة لأحكام القرارات ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، و ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، و ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، و ١٨٨٩ (٢٠٠٩)، و ١٩٦٠ (٢٠١٠)، ينبغي لمجلس الأمن أن يشجع إدماج المنظورات الجنسانية في جميع برامج سيادة القانون، ولا سيما فيما يتعلق بتدريب موظفي إنفاذ القانون وتحقيق العدالة. وينبغي للمجلس أن يشجع، عند الاقتضاء، على تمكين وتمويل وحدات الشرطة المتخصصة وقضاة التحقيق لتمكينهم من التحقيق في الجرائم التي تتعلق بالعنف الجنسي. وعلاوة على ذلك، ينبغي للمجلس أن يشجع على زيادة الاستثمار في مبادرات النساء فيما يتعلق باللجوء إلى القضاء.

٧٤ - وينبغي لمجلس الأمن أن يشجع الدول الأعضاء على تسمية خبراء مدنيين في مجال العدالة لدعم كيانات الأمم المتحدة المشاركة في قطاع سيادة القانون.

٧٥ - وينبغي لمجلس الأمن أن يشجع على إدراج بند لزيادة التمويل المخصص للمهام المقررة في دعم مؤسسات العدالة والأمن في الميزانية المقررة لعمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة. وفي بعض الحالات، يمكن للبعثة بل وينبغي لها الشروع في تنفيذ أنشطة لأداء مهمة مقررة لا تتوفر لها التبرعات أو لم تجمع لها بعد. وينبغي تقييم هذه التدابير في ضوء الميزة المقارنة في هذا السياق والعمل الذي تضطلع به جهات فاعلة أخرى، مع احترام الاختصاصات والولايات الأساسية لكيانات الأمم المتحدة.

٧٦ - وينبغي لمجلس الأمن أن يشجع الدول على إيواء الأشخاص الذين تبرئهم المحاكم الجنائية الدولية أو الذين قضوا عقوبتهم التي أدينوا بها والذين لا يستطيعون العودة إلى البلد الذي يحملون جنسيته لأسباب أمنية.

باء - اعتبارات تتعلق بمنظومة الأمم المتحدة

٧٧ - سأعمل مع محكمة العدل الدولية ومع الجهات المانحة للارتقاء بمستوى التنسيق من أجل تقديم دعم متسق وشامل إلى السلطات الوطنية لتمكينها من مقاضاة مرتكبي الجرائم الدولية الخطيرة.

٧٨ - وسأكفل قيام آليات العدالة الانتقالية بوضع إطار شامل لحماية الأطفال ومشاركتهم. وينبغي لهذه الآليات أن تتواءم مع اتفاقية حقوق الطفل وغيرها من المعايير والالتزامات القانونية الدولية.

- ٧٩ - وسأدعم المبادرات الرامية إلى تعزيز وضع نهج إزاء سيادة القانون والتشجيع على بناء قدرات مؤسسات العدالة والأمن وتوحيد الدعم المقدم للوصول إلى آليات العدالة والعدالة الانتقالية، مع التشجيع على اتباع نهج مشتركة بقيادة الأمم المتحدة في هذه الميادين.
- ٨٠ - وأعتزم الاستمرار في وضع سياسات متفق عليها بشأن الوصول إلى العدالة، بما في ذلك ترسيخ هذه السياسات في تعزيز الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وفي التسوية السلمية للمنازعات المدنية، مثل تلك المتعلقة بحقوق الإسكان والأرض والملكية.
- ٨١ - وأعتزم التنسيق بشكل واسع النطاق، داخليا ومع السلطات الوطنية المختصة على السواء، وذلك لتوفير الدعم الفعال للقدرات الوطنية والإقليمية لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية وإنشاء هيئات مختصة لمكافحة الفساد دعماً لهذه الجهود.
- ٨٢ - وأعتزم أيضاً ضمان أن تستجيب الأمم المتحدة استجابة عاجلة وشاملة للطلبات التي تقدمها السلطات الوطنية للمساعدة في عمليتي وضع الدستور والإصلاحات التشريعية وأن تعمل بوصفها سجلاً لأفضل الممارسات والتجارب المقارنة.
- ٨٣ - وأعتزم تعزيز التزام المنظمة بدعم وتحسين الإجراءات الرامية إلى منع انعدام الجنسية، بما في ذلك الكشف عن الظلم الذي يلحقه التمييز باعتباره السبب الشائع والنتيجة الشائعة لانعدام الجنسية وضمن احترام حقوق الإنسان للأشخاص عديمي الجنسية.