

قياس فعالية الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة لتعزيز سيادة القانون في حالات النزاع وما بعد النزاع

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير عن قياس فعالية الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة لتعزيز سيادة القانون في حالات النزاع وما بعد النزاع استجابة لطلب مجلس الأمن الوارد في الوثيقة S/PRST/2012/1.

وتطالب الدول الأعضاء على نحو متزايد بتعزيز دور الأمم المتحدة في المساءلة. ومن أجل الاستجابة لهذه المطالب والحصول على معلومات لتوجيه الجهود في المستقبل، من الضروري قياس مدى تأثير الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون. ويقاس الدعم المقدم من الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون من خلال استخدام أدوات التخطيط والتقدير والتقييم. ويتسم جمع البيانات وتحليلها بالأهمية البالغة فيما يتعلق بقياس تأثير المنظمة وهما أمران أساسيان في رسم السياسات الوطنية. وينبغي للأمم المتحدة، من ثم، التركيز على دعم تنمية القدرة الوطنية في هذا المجال. وفي هذا التقرير، يُسلم أيضا بوجود تحديات خاصة عندما يتعلق الأمر بقياس تأثير الجهود المبذولة دعما لسيادة القانون.

ويتضمن التقرير تفاصيل عن عمليات إصلاح الترتيبات المؤسسية والجهود المبذولة لتعميم مراعاة سيادة القانون في جميع مجالات عمل الأمم المتحدة. وبالمضي قدما، يجب رعاية ثقافة القياس في المنظمة وتعزيزها. وينبغي أن يشكل وضع نهج منسق على نطاق المنظومة لقياس فعالية الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون أولوية للمنظمة وأن تدعمه الدول الأعضاء. ويجب أيضا تعزيز دعم قدرة الدول على جمع البيانات وتحليلها واستخدامها.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٥ تموز/يوليه ٢٠١٣.



أولا - مقدمة

١ - في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا للنظر في مدى فعالية الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة لتعزيز سيادة القانون في حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع (S/PRST/2012/1). وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، قدمت نائبة الأمين العام إلى المجلس إحاطة مؤقتة بشأن هذه المسألة.

٢ - وتعد سيادة القانون أمرا أساسيا فيما يتعلق بالعديد من التحديات التي تواجه المجتمع العالمي. فالمؤسسات القوية والشاملة والخاضعة للمساءلة التي تطبق سيادة القانون على نحو منصف تتسم بالأهمية البالغة لمنع نشوب النزاعات وبناء السلام. ويستلزم التصدي للتهديدات المترابطة مثل الجريمة المنظمة والاتجار غير المشروع والنزاعات والإرهاب توافر أدوات فعالة لسيادة القانون على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي. وتحتاج الدول إلى الدعم لتعزيز المؤسسات الوطنية وسيادة القانون بحيث تتمكن من التكيف مع التهديدات الناشئة والمطالب والتطلعات المتغيرة لسكانها والاستجابة لها. وبالمثل، نظرا للطابع عبر الوطني للعديد من التحديات، تشكل الأدوات الشارعة والتنفيذية على الصعيدين الإقليمي والعالمي تكملة بالغة الأهمية لاستجابات الدول القومية.

٣ - وتطالب الدول الأعضاء على نحو متزايد بتعزيز دور الأمم المتحدة في المساءلة فيما يتعلق بتأثير عملياتها. ويتسم تعزيز المساءلة هذا بقدر أكبر من التركيز على النتائج وتحسين الإبلاغ التقييمي وبالرغبة في تحديد القيمة المحققة مقابل الأموال المستثمرة من خلال منظومة الأمم المتحدة. ومن الضروري النظر في فعالية الدعم المقدم من المنظمة لتحديد الأساليب الناجحة والاستجابة للطلبات المذكورة أعلاه. وسيساعد ذلك مجلس الأمن في وضع الولايات على النحو المناسب والاستجابة للطلبات المقدمة في المستقبل للحصول على المساعدة في مجال تعزيز سيادة القانون.

٤ - ومن أجل النظر في فعالية الأمم المتحدة في مجال دعم سيادة القانون، يبحث هذا التقرير في سبل قياس تأثير المنظمة. وتعرّف لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "التأثير" بالآثار الطويلة الأجل الإيجابية والسلبية، والأولية والثانوية، الناجمة عن مبادرة إنمائية، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، وسواء كانت مقصودة أو غير مقصودة^(١). ويدرس هذا التقرير أهمية قياس تأثير الأنشطة التي تضطلع بها

(١) مسرد المصطلحات الأساسية في مجالي التقييم والإدارة القائمة على النتائج (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٠).

منظومة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، والصعوبات التي تواجهه ويبين أدوات التخطيط والتقدير والتقييم المتاحة للمنظومة.

٥ - ويتضمن التقرير معلومات مستكملة عن المبادرات الرامية إلى تعميم مراعاة سيادة القانون في جميع أنحاء الأمم المتحدة والإصلاح المؤسسي الرامي إلى زيادة فعالية عمل المنظمة. ويتضمن أيضا توصيات بشأن السبل الكفيلة بتحسين قدرة الأمم المتحدة على قياس التأثير المترتب على مشاركتها، وذلك بهدف تيسير عمل مجلس الأمن.

ثانياً - إعلان الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي

٦ - عقد الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي في نيويورك في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢. وحضر الاجتماع أكثر من ٦٥ من الرؤساء ووزراء الحكومات وكان الاجتماع العام الأول الذي تخصصه الجمعية العامة بالكامل لسيادة القانون. وفي إعلان الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي (انظر قرار الجمعية العامة ٦٧/١)، أعادت ١٩٣ من الدول الأعضاء بالإجماع تأكيد التزامها بسيادة القانون وأهميتها الأساسية في النهوض بالحوار السياسي والتعاون بين الدول. وحددت أيضا معايير الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة دعماً لسيادة القانون، حيث سلمت بأن جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة منها، بما فيها الدول نفسها، يجب أن يحاسبوا وفقاً لقوانين عادلة ونزيهة ومنصفة ولهم الحق في أن يتمتعوا بحماية القانون دونما تمييز على قدم المساواة.

٧ - وأقرت الدول أيضا في الإعلان بالمساهمات الإيجابية لمجلس الأمن في مجال سيادة القانون. وشددت على أهمية سيادة القانون باعتبارها عنصراً أساسياً من عناصر منع نشوب النزاعات وحفظ السلام وحل النزاعات وبناء السلام، وأكدت أن العدالة، بما في ذلك العدالة في المرحلة الانتقالية، لبنة أساسية من لبنات السلام المستدام في البلدان التي تمر بحالات نزاع وما بعد النزاع. ويخفف تحقيق العدالة والأمن فيما يتعلق بسيادة القانون من حدة النزاعات، ويساعد في الحد من خطر الانتكاس إلى مزيد من النزاع، ويهيئ الظروف المؤاتية للتنمية المستدامة.

ثالثاً - تعميم مراعاة سيادة القانون

٨ - سلمت الدول في الإعلان، بأن سيادة القانون ذات أهمية أساسية في مواصلة النهوض بركائز الأمم المتحدة الأساسية الثلاث، ألا وهي السلام والأمن الدوليان وحقوق الإنسان والتنمية. وأبرزت بشكل خاص الترابط بين سيادة القانون والتنمية، داعية إلى النظر في سيادة القانون في إطار خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٩ - وعلاوة على ذلك، سلمت الدول بضرورة أن تكفل جميع الدول والمنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة، سيادة القانون على قدم المساواة وأن تلتزم في جميع أنشطتها باحترام سيادة القانون والعدالة وتعزيزهما بما يحقق قابلية التنبؤ بأعمالها ويضفي الشرعية عليها.

١٠ - وعملاً بالإعلان، جعل الأمين العام من تعميم مراعاة سيادة القانون في عمل الأمم المتحدة أولوية. ومن خلال مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، يشرك الأمين العام منظومة الأمم المتحدة بأسرها بحيث يمكنها أن تنجز أعمالها بمزيد من الفعالية من خلال أخذ سيادة القانون في الاعتبار على نحو منهجي في الدعم الذي تقدمه إلى الدول الأعضاء في مجالات السلام والأمن والتنمية وحقوق الإنسان.

رابعاً - إصلاح الترتيبات المؤسسية لسيادة القانون

١١ - يأخذ مجلس الأمن بالفكرة التي تقول بأن توطيد وتعزيز سيادة القانون في حالات النزاع وما بعد النزاع جزء لا يتجزأ من الولايات التي ينشئها. وتتنوع المهام التي يصدر بها تكليف تنوعاً كبيراً وهي تشمل صياغة الدساتير والإصلاح التشريعي، وتعزيز المؤسسات، بما في ذلك في مجالات الشرطة والعدالة والمؤسسات الإصلاحية، وتقديم الدعم إلى عمليات العدالة الانتقالية. وتوجد حالياً ١٩ بعثة ميدانية للأمم المتحدة فيها عناصر ذات صلة بسيادة القانون.

١٢ - وبالنظر إلى أن المهام واسعة النطاق، هناك حاجة متزايدة إلى كفاءة اتباع نهج منسق واستراتيجي في عمل الأمم المتحدة. غير أن الترتيبات المؤسسية لم تكن تتح للمنظمة في الماضي إنجاز أعمالها بمستوى ما كان يمكنها القيام به من حيث فعاليتها أو إمكانية التنبؤ بها أو إمكانية إخضاعها للمساءلة. وفي تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع (A/63/881-S/2009/304)، أبرزت نقاط الضعف هذه وأطلقت عدة عمليات للتصدي لها. ووافقت اللجنة التوجيهية المعنية بالقدرات المدنية في أعقاب النزاع، في حزيران/يونيه ٢٠١٢، على ضرورة إنشاء مركز تنسيق عالمي للمجالات المتعلقة بالشرطة،

والعدالة، والمؤسسات الإصلاحية لكفالة سيادة القانون في حالات ما بعد النزاع وغيرها من حالات الأزمات. وحظي القرار بدعم الفريق المعني بالتنسيق والمشورة في مجال سيادة القانون الذي أجرى تقييمًا داخليًا لمدة تنفيذ الترتيبات التشغيلية القائمة. وخلص الفريق إلى أن النظام يحتاج إلى أن يُيسر ويُستكمل ليعكس الحقائق والجهات الفاعلة الجديدة في مجال سيادة القانون.

١٣ - واستجابة لذلك، حدد الأمين العام في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ وجهة جديدة للجهود الجماعية التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة من خلال وضع كل من استنتاجات الاستعراض الداخلي وتوصيات اللجنة التوجيهية في الاعتبار.

١٤ - وأنشأ الأمين العام نظامًا مؤلفًا من ثلاثة مستويات لتعزيز قدرة المنظمة على تنفيذ الأنشطة المتصلة بسيادة القانون على المستوى الميداني، وعلى مستوى المقر (الدعم التشغيلي)، وعلى المستوى الاستراتيجي. وعلى الصعيد الميداني، يجري تعزيز سلطة القيادة الميدانية للأمم المتحدة. ويتولى الآن القادة في الميدان المسؤولية عن توفير التوجيه والإشراف لاستراتيجيات الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، وحل العقبات السياسية، وتنسيق دعم الأمم المتحدة على المستوى القطري في مجال سيادة القانون، ويخضعون للمساءلة عن ذلك. وبينما تبقى المسؤولية عن تنفيذ البرامج على نحو ثابت في عهدة كيانات الأمم المتحدة المختلفة، تطالب أيضًا هذه الكيانات بأن تتعاون مع القيادة الميدانية العليا من أجل تعظيم الفوائد المتأتية من ميزتها النسبية.

١٥ - وعلى مستوى المقر، حدد الأمين العام إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعمل بمثابة مركز التنسيق العالمي المشترك للمجالات المتعلقة بالشرطة، والعدالة، والمؤسسات الإصلاحية لكفالة سيادة القانون في حالات ما بعد النزاع وغيرها من حالات الأزمات. وبهذه الصفة، ستقوم إدارة الدعم الميداني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم القادة الميدانيين فيما يتعلق بالاضطلاع بمسؤولياتهم الجديدة، التي تشمل الآن إقامة صلات مع جميع كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة من أجل توفير الدعم المنسق إلى الميدان. ويحافظ مركز التنسيق العالمي على تركيز تحده الاعتبارات الميدانية على تحسين دعم الأمم المتحدة في حالات ما بعد النزاع وغيرها من حالات الأزمات. وسيساعد العمل بشكل تعاوني، ابتداءً من مرحلة التخطيط المبكرة فصاعدًا، على تعبئة الموارد والاستفادة من الأصول الخارجية وتفاذي ازدواجية الجهود. وسيستجيب مركز التنسيق العالمي للطلبات الواردة من الميدان وسيقدم مجموعة كاملة من أشكال الدعم، التي تتراوح من عمليات التقييم إلى التخطيط والتمويل والشراكات.

١٦ - حيث أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة عمليات حفظ السلام قد عينتا رسمياً لتكونا بمثابة مركز تنسيق عالمي، فقد اضطلعتا، بهذه الصفة، بعثات مشتركة للتقييم والتخطيط إلى الصومال وهايتي وليبيا وأفغانستان. وسافر فريق من جهة التنسيق العالمية أيضاً إلى نيروبي، لمساعدة وجود الأمم المتحدة في الصومال من خلال توفير الدعم لوضع استراتيجية الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون لذلك البلد، كجزء من الاستعراض الاستراتيجي وبعثة التقييم التقني الجارين بشأن الصومال، اللذين تقودهما إدارة الشؤون السياسية. وأعقب هذا العمل المشاركة في عملية التخطيط للبعثة. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٣، قام فريق مشترك من مركز التنسيق العالمي، يتألف من ممثلين عن إدارة عمليات حفظ السلام، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ببعثة إلى هايتي لتوفير الدعم لوضع وثيقة إرشادية صادرة عن الأمم المتحدة بشأن سيادة القانون ومشروع خطة الدعم القطرية الذي أعده مركز التنسيق العالمي. ويضع فريق مركز التنسيق العالمي الصيغة النهائية لخطة الدعم القطري لمعالجة الطلبات التي وردت إلى أسرة الأمم المتحدة في ليبيريا وكوت ديفوار وهايتي وليبيا. وبناء على طلب من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ومكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يسر مركز التنسيق العالمي نشر خبرة متخصصة في مجالات مثل التفتيش القضائي والشرطة المجتمعية. ويستفيد مركز التنسيق العالمي من المساهمات التي تقدمها الدول الأعضاء، والمتمثلة في الخبراء والدعم من مراكز الفكر وغيرها من المؤسسات الأكاديمية، ومن التعاون الوثيق مع الجهات الفاعلة الأخرى المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي والاتحاد الأوروبي.

١٧ - وعلى المستوى الاستراتيجي، أُسند دور القيادة في مجال سيادة القانون إلى الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، الذي يرأسه نائب الأمين العام. وسيعمل الفريق على ضمان أن تكون الأمم المتحدة قادرة على التنبؤ بالفرض الجديدة، والتصدي للتحديات الجديدة، وإقامة الروابط مع طائفة واسعة من أصحاب المصلحة. وتراعي الاختصاصات المنقحة للفريق ظهور الحقائق والجهات الفاعلة الجديدة في مجال سيادة القانون، واتباع نهج أكثر استراتيجية في السياسات والعلاقات الخارجية، ونهج مرن في التنسيق.

١٨ - وفي أوائل عام ٢٠١٣، اجتمع الرؤساء التنفيذيون للكيانات التي يتألف منها الفريق لصياغة رؤية وأولويات الفريق، التي سيتم تطويرها لتصبح استراتيجية للأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. ويعكس انضمام البنك الدولي إلى الفريق توسيع نطاق التعاون في عدد من المجالات الرئيسية. وسيتم توسيع العضوية لتشمل أعضاء آخرين من أسرة الأمم المتحدة لهم

ولاية في مجال سيادة القانون. وسيقيم الفريق أيضا روابط أوثق مع سائر الجهات الفاعلة المهمة في مجال سيادة القانون، بما في ذلك المنظمات الإقليمية. وسوف يضمن مشاركة أكبر مع الدول الأعضاء بشأن عمل منظومة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، ويواصل تعزيز اتساق السياسات داخل النظام.

١٩ - وبتعزيز القيادة وتطبيق الترتيبات المؤسسية، ستصبح المنظمة في وضع أفضل لكي تتصدي للتحديات التي تواجهها في تعزيز سيادة القانون.

خامسا - المنهجيات الحالية في تصميم الأنشطة لدعم سيادة القانون

٢٠ - يستند العمل الذي قامت به الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في السياقات القطرية على عمليات تحديد المسار والتقييم والتخطيط. وتوفر التقييمات القطرية المفصلة في جميع القطاعات قبل وبعد نشر بعثة الأمم المتحدة بيانات قيّمة لتصميم نماذج هيكل البعثة، ومواجهة التحديات المتعلقة ببلد معين، وضمان أن الدعم المقدم يتواءم مع الاحتياجات ذات الأولوية. وقد وضعت الأمم المتحدة أدوات لترجمة ولايات مجلس الأمن إلى عمليات تخطيط. وقد صُممت المبادئ التوجيهية لعملية تخطيط البعثات المتكاملة للأمم المتحدة من أجل توفير الاتساق بين جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة العاملة في نفس البلد. وعلى الصعيد الميداني، يتم استخدام إطار استراتيجي متكامل لتخطيط وتنسيق عمل البعثة والفريق القطري.

٢١ - وتستخدم أدوات أخرى في تصميم جهود الدعم. وقد طلب مجلس الأمن وضع نقاط مرجعية لبعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، لتقديم معلومات على أرض الواقع ومعرفة الاتجاهات التي يمكن أن يسترشد بها التخطيط الاستراتيجي للأمم المتحدة وأنشطة بناء السلام التي تضطلع بها. وعلى الرغم من أن النقاط المرجعية للبعثات تركز على رصد الظروف في البلد المضيف بقدر أكبر من تركيزها على قياس الأثر الذي يعزى إلى وجود منظومة الأمم المتحدة، فإن تلك النقاط المرجعية توفر لعمليات حفظ السلام معلومات يمكن أن تكون مفيدة في توجيه تطوير البعثات.

٢٢ - وتوفر تقييمات سيادة القانون في جميع أنحاء القطاع معلومات عن هذه العمليات الأوسع نطاقا والرامية إلى التخطيط ووضع النقاط المرجعية. ومن المهم أن تجرى هذه التقييمات بصورة مشتركة بين كيانات الأمم المتحدة، باستخدام نهج متعدد التخصصات. ويجب أن تراعي تقييمات سيادة القانون على الصعيد القطري احتياجات سيادة القانون وأن

تحسن فعالية أنشطة الأمم المتحدة عن طريق موازنة الاحتياجات ذات الأولوية مع الدعم المقدم من الأمم المتحدة.

٢٣ - وفي تيمور - ليشتي، أجري تقييم قطاعي على المستوى القطري لقطاع العدل بدعم من بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي في عام ٢٠٠٩. وسعى ذلك التقييم، الذي أجري في أعقاب اتخاذ قرار مجلس الأمن ١٨٦٧ (٢٠٠٩)، إلى تحديد مدى تلبية نظام العدالة الشاملة في البلد لاحتياجات تيمور - ليشتي وشعبها، وكذلك إلى تحديد الإنجازات والتحديات القائمة حتى ذلك التاريخ. وكانت الحاجة إلى تقوية مؤسسات قطاع العدالة إحدى المواضيع الرئيسية التي شملها التقرير الناتج عن التقييم، الذي قدم أيضا ١٤٤ توصية محددة في ١٣ مجالا مواضيعيا وشكل أداة تخطيط هامة. وقد ساعدت نتائج التقييم بتوفير المعلومات لوضع الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع العدالة التي تم إنجازها في عام ٢٠١٠.

٢٤ - ويمكن للتقييمات المواضيعية أن تكمل التقييمات على المستوى القطري وعلى نطاق القطاع. ومن الأمثلة على ذلك عملية تحديد للمسار أحرمتها هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، لقياس مدى مراعاة تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين في عمل الأمم المتحدة بشأن إمكانية الوصول إلى العدالة. وقد توصلت الدراسة، التي تم إنجازها في نيسان/أبريل ٢٠١٣، إلى تحديد نطاق أنشطة سيادة القانون التي يضطلع بها تسعة أعضاء من الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، في المقر وفي أكثر من ٣٠ بلدا متضررا من النزاع^(٢). وقدمت الدراسة بيانات ستكون بالغة الأهمية لمعايرة الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون.

٢٥ - ووجدت الدراسة أن أكثر مجالات العمل المشتركة المتصلة بسيادة القانون شيوعا هي الإصلاح التشريعي، وتعزيز الوعي بالحقوق القانونية والحماية، وبناء قدرات الجهات الفاعلة الرئيسية في قطاع العدل مثل المسؤولين القضائيين وموظفي إنفاذ القانون وموظفي المؤسسات الإصلاحية، أو تدريبهم. وعلى الرغم من أن التركيز الأساسي في حالات ما بعد النزاع ينصبُّ في كثير من الأحيان على مؤسسات الدولة، فقد توصل التقرير الناتج عن الدراسة إلى أن القطاع غير الحكومي يتيح فرصا عملية واستراتيجية هامة لتحقيق تغيير ملموس من حيث وصول المرأة إلى العدالة في أعقاب النزاع. وبالتالي، يجري تطوير برامج

(٢) الأعضاء التسعة الأصليون في الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون هم: إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، ومكتب الشؤون القانونية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

مبتكرة لتدريب المساعدين القانونيين، ومعاونة جماعات المجتمع المدني التي تدعم ضحايا العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. وسلط التقرير الضوء أيضا على ضرورة أن يمنح كبار ممثلي الأمم المتحدة في الميدان أولوية لمسألة وصول المرأة إلى العدالة. وسوف تنعكس هذه النتائج في دورات وضع البرامج مستقبلا.

٢٦ - وكانت المصادر الأكثر شيوعا في الإشارة إليها فيما يخص سلطة اتخاذ تلك الإجراءات هي قرارات مجلس الأمن المتصلة بالمرأة والسلام والأمن، ولا سيما القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠). ويسلط ذلك الضوء على مدى تغلغل هذه القرارات في وقائع وضع البرامج.

٢٧ - ويمكن لتقييمات سيادة القانون المحددة الهدف أيضا أن تشكل عملية وضع البرامج وتحديد الأولويات. فعلى سبيل المثال، كشفت الدراسات الاستقصائية بشأن تصور الجمهور عن العدالة والأمن التي أجريت في ثلاثة مخيمات للاجئين في تايلند في عام ٢٠٠٦ عن مدى شعور اللاجئين بالقلق إزاء العدالة والأمن، وتدني مستوى الثقة في محافل العدالة غير الرسمية. وكشفت الدراسات الاستقصائية أيضا عن أن اللاجئين يريدون تحسين إمكانية الوصول إلى المحاكم الجنائية الرسمية في تايلند. وأدت هذه البيانات إلى اعتماد مذكرات التفاهم بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة تايلند، التي أدت بدورها إلى التحول من البرمجة إلى دعم تعزيز وصول اللاجئين من ميانمار إلى العدالة.

٢٨ - وتبين الأمثلة المذكورة أعلاه كيف يمكن للتقييمات المفيدة ضمان أن يتم توجيه الموارد نحو المجالات الأشد احتياجا إليها. ومع ذلك، يتم حاليا إجراء التقييمات في أغلب الأحيان على أساس مخصص، ونادرا ما تكون شاملة أو متعددة التخصصات. وينبغي بذل جهود أكبر لتحسين جودة تقييمات المنظمة، ولاستخدام التقييمات على نحو استراتيجي لزيادة فعالية الأمم المتحدة في دعم سيادة القانون.

سادسا - جمع البيانات وقياسها

٢٩ - تحدد التقديرات الأولية المجالات ذات الأولوية وتضع بيانات خط الأساس الذي يمكن به مقارنة البيانات التي يجري الحصول عليها في وقت لاحق. ومن شأن عدم وجود بيانات خط الأساس أن يجعل من الصعب قياس التقدم بموضوعية، ويتسبب في خطر تحديد أهداف إما أن تكون طموحة جدا أو غامضة للغاية.

٣٠ - ويعد جمع البيانات، بما في ذلك جمعها من خلال تقييمات المتابعة، أمرا ضروريا لقياس تأثير المنظمة ولتعديل أولويات البرنامج وتركيزه حسب الاقتضاء. وقد تكون البيانات

نوعية وكمية في آن واحد، ويمكن جمعها عن طريق عد النواتج المستندة إلى المشروع أو البرنامج، مثل عدد المحاكمات التي جرى دعمها أو عدد مباني المحاكم التي بنيت؛ وإجراء دراسات استقصائية عن التصورات ومقابلات لمعرفة كم من الناس لديهم ثقة في نظام العدالة الجنائية، على سبيل المثال؛ وجمع الإحصاءات على الصعيد الوطني، في حوادث العنف المبلغ عنها، على سبيل المثال؛ وتسجيل ملاحظات على جلسات المحاكم، على سبيل المثال. ويتم استخدام هذه البيانات لقياس ما إذا كان قد تم الوفاء بالأهداف المحددة مسبقاً لمشروع وبرامج الأمم المتحدة، أو أنها بحاجة إلى تنقيح.

٣١ - وفي دولة فلسطين، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاءات، بإجراء دراسة استقصائية لتصوير الجمهور العام، أسفرت عن أن الاستثمارات في مؤسسات العدالة والأمن أخذت تسفر عن تأثير، لأنها تؤدي إلى ارتفاع مستويات الثقة في الشرطة والمحاكم. وأظهرت نتائج الدراسة الاستقصائية أن ٩١,٧ في المائة من الفلسطينيين ممن شملهم الاستطلاع قرروا استدعاء الشرطة عندما شعروا بأنهم في خطر، واعتبر ٧١ في المائة أن المحاكم هي المؤسسات الشرعية الوحيدة التي يمكن من خلالها حل النزاعات.

٣٢ - وفي سيراليون، يمثل الانتشار الواسع للعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس تحدياً خطيراً لحقوق المرأة وتوطيد السلام. وقد تسبب التأخير الكبير في المحاكمات، الناجم عن القيود اللوجستية ونقص القدرات، في تراكم ما يقرب من ٧٠٠ قضية تنطوي على العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، مما جعل الناجين من ذلك العنف يترددون في اللجوء إلى النظام القضائي الرسمي. وقد تمكنت السلطات الوطنية، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من الحد من التأخير عن طريق عقد "محاكم السبت"، حيث تم تزويد أعضاء السلطة القضائية في أماكن مثل فريتاون وماكيني بالدعم اللوجستي لعقد جلسات المحاكم يوم السبت من أجل إنجاز القضايا المتأخرة. وبالإضافة إلى ذلك، تم توفير التدريب لأكثر من ٢٥٠ ضابط من ضباط الشرطة، لتمكينهم من التحقيق في الجرائم القائمة على نوع الجنس على نحو أكثر فعالية، وبالتالي دعم عملية المقاضاة. ومنذ بداية البرنامج في شباط/فبراير ٢٠١١، جرى النظر في ما يربو على ٧٠٠ قضية في محاكم السبت وإصدار ١٧٨ حكماً بالإدانة على جرائم تنطوي على العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. وقد شجع الدعم المقدم أيضاً الشهود على التقدم للإدلاء بشهادتهم في المحكمة.

٣٣ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، أجرى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دراسة استقصائية سكانية واسعة النطاق عن مدى انتشار الرشوة، وأربعة دراسات

استقصائية في قطاعات محددة عن نزاهة الموظفين العموميين في أفغانستان. وأشارت نتائج الدراسة الاستقصائية الأولى إلى أن ٥٠ في المائة من المواطنين الأفغان في عام ٢٠١٢ قد دفعوا رشوة عند طلب خدمة عامة. وفي المتوسط، تلقى مسؤولون في مؤسسات رئيسية في مجال سيادة القانون أعلى الرشاوى. وكانت هناك أيضا أدلة على أن الفساد ذا المستوى المنخفض قد أصبح طبيعياً على نحو متزايد: حيث قال ٦٨ في المائة من المواطنين الذين جرت مقابلتهم في عام ٢٠١٢ إن من المقبول أن يكمل موظف مدني راتبه المنخفض عن طريق قبول الرشاوى الصغيرة، وقد ارتفعت هذه النسبة عن مثيلتها في عام ٢٠٠٩ حيث كانت ٤٢ في المائة. وقد أسفر هذا الموقف على عدم تمكن العديد من الأفغان من الوصول إلى نظام العدالة. وسيجري استخدام النتائج لتشكيل جهود وضع برامج مكافحة الفساد بالشراكة مع حكومة أفغانستان.

ألف - أهمية جمع البيانات الوطنية وقياسها

٣٤ - تحتاج الأمم المتحدة إلى بيانات عالية الجودة من حيث النوع والكم لقياس تأثير الدعم الذي تقدمه من خلال المشاريع والبرامج التي تضطلع بها. إلا أن جمع البيانات الوطنية حول سيادة القانون يعد أيضاً أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للدول الأعضاء. ويعد جمع البيانات الوطنية وتحليلها أمراً جوهرياً لتقييم سبل تطبيق سيادة القانون، وبالتالي، لوضع السياسات الوطنية وعمليات الحكومة. وتتيح البيانات إمكانية إجراء تقييم أكثر دقة للوضع، وتهيئ السلطات للتخفيف من حدة المخاطر، وتساعد الحكومات على تحقيق الأهداف الوطنية، وتدعم الأدلة المستندة إلى البيانات الوطنية الجهود الرامية إلى تعبئة الموارد وتحقيق الوضع الأمثل، سواء على الصعيد الوطني أم الدولي. وتقوم الدول الأعضاء على نحو متزايد باتخاذ خطوات لجمع بيانات من أجل عمليات وضع السياسات والتخطيط القائمة على الأدلة.

٣٥ - ويمكن للأمم المتحدة أن تدعم الجهود الوطنية الرامية إلى جمع البيانات. بسبل منها استخدام أدوات قياس، وإجراء مراجعة حسابات للهياكل الأساسية لنظام العدالة، وجمع إحصاءات تتعلق بقطاع العدالة الجنائية، وتتبع القضايا في جدول الدعاوى، وتقييم نظم إدارة السجلات، وإجراء مقابلات ودراسات استقصائية عن المفاهيم.

٣٦ - وفي العراق، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق على بناء قدرات وحدات حماية الأسرة التابعة لوزارة الداخلية التي أنشئت لمعالجة العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. وأنشأت الوحدات قاعدة بيانات حول العنف القائم على نوع الجنس لتتبع انتشار وتحليل الاتجاهات

والحوادث. وستستخدم قاعدة البيانات لإطلاع مقرري السياسات ومن أجل تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للقضاء على العنف ضد المرأة التي أقرها مجلس الوزراء مؤخراً.

٣٧ - وناقشت مؤخرًا حلقة عمل حول مؤشرات سيادة القانون، عقدت في هايتي، وضمت أكثر من ٨٠ مشاركاً من قطاع العدالة وهيئات الرقابة والمجتمع المدني، مسألة أولويات إصلاح سيادة القانون المحددة استناداً إلى البيانات التي تم جمعها وقياسها بواسطة المؤشرات. وفي ليبيريا، ساعدت المؤشرات على تحديد زيادة نسبة إبلاغ الشرطة، وتحسن ملحوظ في نظرة الضحايا إلى الخدمات التي تقدمها الشرطة بالمقارنة مع العملية الأولى لجمع البيانات التي أجريت في عام ٢٠٠٩. وعلى الرغم من هذا التقدم، فقد أبرزت المؤشرات أيضاً النظرة إلى مسألة الفساد وعدم المساءلة بقدر كاف في جهاز الشرطة باعتبارها مجالات تتطلب توجيه الاهتمام. وتساعد هذه المعلومات السلطات الوطنية في تحديد المجالات ذات الأولوية للقيام بمزيد من الأعمال والسبل الكفيلة لتعزيز النجاحات المتحققة.

٣٨ - ويعد جمع البيانات أيضاً أمراً بالغ الأهمية لتحقيق الشفافية والحوكمة الرشيدة. فالجمهور المستنير القادر على الحصول على البيانات المتعلقة بسيادة القانون يكون قادراً على مساءلة الحكومة. وتوفر البيانات الأدلة اللازمة لإظهار مساءلة قوية تجاه البرلمان والمجتمع المدني والجهات المانحة. ويمكنها كذلك أن توفر حوافز في مجال تحسين الأداء. علاوة على ذلك، فإنها تتيح أيضاً إمكانية اتخاذ القرارات المستنيرة وتعزيز الملكية المحلية بشأن سيادة القانون.

٣٩ - إن مشروع الأمم المتحدة لمؤشرات سيادة القانون، الذي وضعته إدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بمدخلات قدمها شركاء الأمم المتحدة، بما في ذلك البنك الدولي، هو أداة غير تقييمية يمكن للحكومات استخدامها للحصول على معلومات مفصلة حول وكالات إنفاذ القانون، وهيئات القضائية، ونظام السجون في بلدانها. وهي تساعد على قياس تحول هذه المؤسسات مع الزمن ورصد التغيرات على الصعيد القطري، وبالتالي، فإنها تدعم السلطات الوطنية في جهودها الرامية إلى إصلاح سيادة القانون. ويتألف المشروع المستخدم حالياً في هايتي وليبيريا وجنوب السودان من ١٣٥ مؤشراً تستطيع الحكومات استخدامها لتقييم التقدم الذي أحرزته الشرطة، وهيئات القضائية، ونظام السجون، في أربعة مجالات رئيسية هي: الأداء؛ والتزاهة والشفافية والمساءلة؛ ومعالجة الفئات المهمشة؛ والقدرة.

٤٠ - ويعد جمع البيانات بفعالية بشأن سيادة القانون أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للجهود الوطنية الرامية إلى تعزيز هذا المجال. لذلك، ينبغي للأمم المتحدة أن تركز على دعم الشركاء الوطنيين في هذا المسعى.

باء - أدوات القياس

٤١ - فيما تتواصل الجهود الرامية إلى جمع البيانات الوطنية في التحسن، فإن قياس تأثير الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة تكمله أيضاً أدوات متخصصة توفر معلومات عن سيادة القانون.

٤٢ - وتستخدم أدوات من قبيل مؤشر سيادة القانون لمشروع العدالة العالمية ومؤشرات الحوكمة في جميع أنحاء العالم التي وضعها البنك الدولي مؤشرات تجمع تدابير متعددة في "سلال" من المؤشرات التي تسعى إلى فهم الجوانب المتعددة الأبعاد لسيادة القانون في مختلف البلدان. وتستطيع كل من الدول الأعضاء والأمم المتحدة استخدام هذه الأدوات للتوصل إلى فهم أفضل لسيادة القانون.

٤٣ - وتقدم الأمم المتحدة الدعم لعدد من الأدوات المتخصصة التي تسعى إلى إبلاغ الدول الأعضاء والأمم المتحدة بشأن المسائل المتصلة بسيادة القانون. فعلى سبيل المثال، من خلال الدراسات الاستقصائية التي تجريها الأمم المتحدة بشأن اتجاهات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية، يقوم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بجمع البيانات المتعلقة بحالات الإبلاغ عن الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية بغرض تحسين تحليل ونشر هذه المعلومات على الصعيد العالمي. وتوفر نتائج الدراسة الاستقصائية لمحة عامة عن الاتجاهات والعلاقات المترابطة بين مختلف أجزاء نظام العدالة الجنائية لتعزيز صنع القرارات على نحو مستنير في الإدارة، على الصعيدين الوطني والدولي.

٤٤ - وفي أواخر عام ٢٠١١، افتتح المعهد الوطني المكسيكي للإحصاءات والجغرافيا ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مركزاً للمساعدة في جمع البيانات المتعلقة بالأمن العام والعدالة في المكسيك وفي المنطقة. وحالياً يعمل مركز الامتياز لإحصاءات الجريمة المعني بالحوكمة، وضحايا الجرائم، والأمن العام والعدالة، على إجراء دراسات استقصائية ميدانية وتبادل المعارف في مجال إحصاءات الجريمة. ويعمل المركز على تحسين الأساليب المستخدمة في توليد الإحصاءات وتزويد صانعي السياسات في المنطقة بالأدوات الكفيلة بالتصدي للتحديات المتعلقة بالأمن العام والعدالة. وهذا لا يفيد المكسيك وحدها فحسب، بل يفيد أيضاً بلدانا أخرى في أمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي. والمركز جزء من شبكة من المراكز التي تقوم بجمع وتحليل البيانات المتعلقة بالعدالة والأمن في أمريكا

الوسطى، مما يساهم في توافر البيانات المحلية والإقليمية وتحديد أولويات سيادة القانون في المنطقة.

٤٥ - ومنذ عام ٢٠٠٧، تتعاون منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مع الدول على وضع نظم بيانات بشأن قضاء الأحداث استناداً إلى دليل قياس مؤشرات قضاء الأحداث. وفي الدليل، تم تحديد ١٥ مجموعة معيارية من المؤشرات لقياس مدى الإصلاح في مجال قضاء الأحداث. وأجريت دورات تدريبية بالتعاون مع منظمات حكومية وغير حكومية من أرمينيا وأذربيجان وبنن وبلغاريا وبوركينا فاسو وكوت ديفوار وجورجيا وتوغو وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا؛ وجرى تدريب ٢٤٣ مشاركاً من ٣٥ بلداً. واستخدمت المؤشرات في غينيا - بيساو لإنشاء خطة الأساس من أجل إصلاح قضاء الأحداث، وفي الجمهورية العربية السورية لوضع قاعدة بيانات موحدة بشأن قضاء الأحداث.

٤٦ - وقد صممت مؤشرات مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لتقييم المدى الذي تحققت فيه حقوق الإنسان، بما في ذلك مبادرات وأهداف سيادة القانون، على الصعيدين الوطني والعالمي. وهي مزيج من المؤشرات الهيكلية والعمليات والنواتج التي تقيس درجة القبول والالتزام والوفاء بحق معين من حقوق الإنسان، وعزمها على ذلك. والمؤشرات الأكثر ارتباطاً بسيادة القانون هي: الإبلاغ عن حالات إساءة تطبيق العدالة، ونسبة الضحايا الذين يحصلون على تعويضات في الوقت المناسب، والنسبة المئوية للجرائم المبلغ عنها إلى الشرطة ومعدلات جرائم القتل.

جيم - تقييم الأمم المتحدة

٤٧ - من أجل الاستخدام الفعال للبيانات لقياس تأثير عمل الأمم المتحدة، يعد نظام التقييم أمراً بالغ الأهمية. وخلال العقد الماضي، وضعت منظومة الأمم المتحدة إطاراً لدعم وتشجيع جهود التقييم المبذولة في المنظمة.

٤٨ - وتشكل الإدارة القائمة على النتائج، وهي عنصر هام من عناصر إطار عمل الأمم المتحدة لتقييم الفعالية وتحسين الاتساق والمساءلة، جزءاً من برنامج إصلاح الأمم المتحدة منذ أكثر من عقد من الزمن. وفي الإدارة القائمة على النتائج، فضلاً عن الميزنة على أساس النتائج، يقدم تبرير الموارد لمجموعة من النتائج المتوقعة من حيث الأداء وتحقيق النتائج بهدف قياس مؤشرات الأداء.

٤٩ - ويعزز هذا النهج ثقافة الرصد والتقييم التي بدأت تعتمد عليها شيئاً فشيئاً معظم الكيانات في منظومة الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، فإن إطار مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المتعلق بالإدارة القائمة على النتائج يشمل مؤشرات مثل مدى اتساق القانون مع المعايير الدولية بشأن منع حالات انعدام الجنسية ومدى حصول الأشخاص، الذين يُعرفون بأنهم من الناجين من العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس على الدعم. ويجري تحديث الأهداف للمؤشرات بانتظام. ويمكن هذا الإطار المفوضية من رصد التقدم المحرز، ويوضح الأثر والجهود الرامية إلى تلبية احتياجات اللاجئين وغيرهم من الأشخاص موضع الاهتمام بتحديد مجموعة مشتركة من الأولويات، كمخطط للعمليات العالمية.

٥٠ - وعلى الصعيد القطري، يعد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أداة أخرى تتيح للمنظمة زيادة تركيزها على النتائج. ويعزز الإطار وضع الأهداف المشتركة، ويعكس مساهمة وتمويل كل وكالة لهذه الأهداف المشتركة، ويضم إطار النتائج.

٥١ - وتعتمد الإدارة القائمة على النتائج، والميزنة القائمة على النتائج، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على نجاح منهجيات التقييم السليمة. ووضع عدد من المنهجيات المختلفة في هذا الصدد. وصدرت لوائح تنظم تقييم أنشطة الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٠ (ST/SGB/2000/8). وتعكس هذه اللوائح، التي يجري استكمالها حالياً، المبادئ التوجيهية التي وضعتها الجمعية العامة التي تنظم التخطيط والبرمجة والرصد والتقييم لجميع الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة، بصرف النظر عن مصدر تمويلها. وتؤكد هذه اللوائح على أن أهداف التقييم تتمثل في القيام، بطريقة منهجية وموضوعية بقدر الإمكان، بتحديد أهمية وكفاءة وفعالية وتأثير أنشطة المنظمة في ما يتعلق بالأهداف المتوخاة منها، ولتمكين الأمانة العامة والدول الأعضاء من المشاركة في إجراء دراسات منهجية. ويتمثل الهدف في زيادة فعالية البرامج الرئيسية للمنظمة عن طريق تغيير محتواها واستعراض أهدافها حسب الاقتضاء. وتم إصدار لوائح وسياسات مماثلة في السنوات الأخيرة في العديد من كيانات منظومة الأمم المتحدة.

٥٢ - وفي محاولة لتحقيق اتساق على نطاق المنظومة، يضم فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم أكثر من ٤٠ وحدة مسؤولة عن التقييم في منظومة الأمم المتحدة، ويتولى تيسير التعاون وتعزيز نوعية جهود التقييم في المنظمة. ويؤدي الفريق دوراً هاماً في تعزيز البيئة المؤاتية لتقييم النهج المشتركة للتقييم والممارسات الجيدة.

٥٣ - وقام فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم بوضع معايير للتقييم في منظومة الأمم المتحدة. وتهدف هذه المعايير للإسهام في إضفاء طابع محترف على وظيفة التقييم ولتقديم توجيهات إلى

مكاتب التقييم بشأن بلورة سياسات التقييم الخاصة بها والجوانب الأخرى من العمليات التي تقوم بها. ووضع الفريق أيضا معايير تستند إلى القواعد السارية. وهذه المعايير مستمدة من أفضل الممارسات التي يتبعها أعضاء الفريق والغرض منها هو توجيه عملية إنشاء الأطر المؤسسية، وإدارة مهام التقييم، وإجراء التقييمات واستخدامها. وهذه المعايير معدة بغرض التطبيق حسب ما يتناسب مع كل منظمة.

٥٤ - غير أن أطر التقييم العامة لم تُصمَّم بشكل يسمح لها باستيعاب خصوصيات فعالية المساعدة التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. وفي هذا الصدد، تم الشروع في إعداد أدوات تقييم متخصصة. فعلى سبيل المثال، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على بلورة دليل للمستخدم لتقييم برامج سيادة القانون والعدالة والأمن، وسيُنشر هذا الدليل في عام ٢٠١٣. وسيكون هذا أول دليل يركز تحديدا على تقييم فعالية برامج الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في جميع السياقات الإنمائية، بما في ذلك البيئات المتضررة من النزاعات والبيئات المهشة. وسيستعرض الدليل المنهجيات الشائعة الاستخدام التي يمكن تكييفها لتناسب مع جمع وتحليل البيانات في البيئات المهشة وبيئات ما بعد انتهاء النزاع. وهذا الدليل مصمَّم للاستخدام بالاقتران مع الموارد المتاحة الأخرى، مثل مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون، والمذكورة التوجيهية التقنية المتكاملة لرصد وتقييم إصلاح قطاع الأمن التي يجري إعدادها حاليا في إطار فرقة عمل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بإصلاح قطاع الأمن. وسيتضمن الدليل أدوات للتقييم وتصاميم للبحث وكذلك توجيهات بشأن كيفية موازنة النهج القائمة مع السياقات المحلية واحتياجات العاملين في هذا المجال.

٥٥ - ورغم وجود هذه المبادرات المحددة، هناك إجماع على ضرورة مواصلة تعزيز قدرة المنظمة على تقييم أنشطة محددة من أنشطة سيادة القانون. وفي التقييم الذي أعده مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن قدرات الأمانة العامة على التقييم وجودة هذه التقييمات وفائدتها خلال فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، خلص المكتب إلى أن قدرات التقييم في الأمانة العامة ما زالت متفاوتة وغير كافية (انظر A/68/70). فموارد التقييم ما زالت غير كافية، وثمة افتقار إلى الإطار التنظيمي وثقافة التقييم والالتزام التي تشكل عناصر ضرورية لتعزيز إنشاء وظيفة تقييم شاملة وتيسيرها. مما يتيح توفير معلومات استراتيجية بالغة الأهمية وحسنة التوقيت لاتخاذ القرارات، وبما يعزز المساءلة والتعلم. وينطبق هذا القول أكثر على المستوى الخاص بالقطاعات.

٥٦ - أما فيما يتعلق بتقييم الأنشطة التنفيذية المضطلع بها على نطاق المنظومة، فقد خلص الاستعراض الذي صدر به تكليف عملا بقرار الجمعية العامة ٢٨٩/٦٤ إلى أن جهود التقييم

تتخذ أشكالاً مختلفة وتُنَفَّذ على أساس كل حالة على حدة. وخلص الاستعراض أيضا إلى أن هناك طلبا على التقييم على نطاق المنظومة في الأمم المتحدة. بيد أن الاستعراض استنتج أن هناك نقصا في التنسيق وأن التوجيه على مستوى السياسات محدود وأنه ليس هناك استراتيجية واضحة لإجراء تقييمات مستقلة على نطاق المنظومة. وتمت الإشارة في هذا التقرير إلى أن وحدة التفتيش المشتركة هي هيئة الرقابة الخارجية المستقلة الوحيدة في منظومة الأمم المتحدة المكلفة بإجراء تقييمات وتفتيشات وتحقيقات على نطاق المنظومة. إلا أن هذه الوحدة لم تقم، حتى الآن، بتقييم الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة لسيادة القانون، ولهذا لن تكون وسيلة ملائمة لإجراء تقييمات مستمرة.

٥٧ - ومن الأهمية بمكان أن يكون لدى الأمم المتحدة وظائف تقييم مستقلة وذات مصداقية وأن تُخصَّص لها موارد كافية، وكذلك تعزيز ثقافة التقييم. وستضمن هذه الثقافة استخدام النتائج والتوصيات عند وضع البرامج وتعبئة الموارد. وينبغي للأمم المتحدة أن تدعم وضع مجموعة مشتركة من مبادئ التقييم التي تتيح اتباع نهج غير منقطع على نطاق المنظومة لتقييم أثر الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون.

دال - التحديات الماثلة أمام تقييم الأنشطة المتصلة بسيادة القانون

٥٨ - إن قياس وتقييم أثر الأنشطة المتصلة بسيادة القانون يطرح تحديات من نوع خاص يجب تسليط الضوء عليها. فرغم التحسينات التي أُدخلت على الأدوات المستخدمة لجمع البيانات، لا يزال من الصعب الحصول على بيانات موثوقة بشأن سيادة القانون. وتمثل هذه المسألة عقبة تحول دون قياس الأثر المترتب على الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة في هذا المجال. وفي كثير من الأحيان، ونتيجة لتعذر الوصول إلى بعض المناطق في البلدان المتضررة بالتراعات، يصعب جمع البيانات. وقد يكون من الصعب أيضا على الجهات الفاعلة الوطنية والدولية الاطلاع على بيانات بشأن العدالة والأمن بسبب الحساسيات السياسية؛ وعلى صعيد آخر، قد يتعذر جمع أو تحليل البيانات الوطنية بانتظام.

٥٩ - ويكمن أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها العاملون في مجال سيادة القانون في أن التغييرات الحقيقية في مجال سيادة القانون كثيرا ما تستغرق أجيالا لتبرز للعيان. وفضلا عن ذلك، هناك العديد من الجهات الفاعلة والتأثيرات التي تلعب دورا في هذا المجال. وإضافة إلى ذلك، قد لا يتم إصلاح قطاعي العدالة والأمن بطريقة خطية. فعلى سبيل المثال، قد ترتفع فعالية مؤسسة ما أو قد تنخفض نتيجة لضغوط تمارسها مختلف أجزاء المنظومة أو نتيجة لتغيرات في المشهد السياسي والأمني. وعلاوة على ذلك، تتطلب سيادة القانون اتباع نهج

شامل يُقيم روابط مع العدالة والأمن والتنمية. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة للفئات الضعيفة، ومن بينها النساء والمشردون.

٦٠ - وفي الظروف التي يكون فيها التقدم المحرز أكيدا، قد يكون من الصعب أيضا إسناد الفضل في التقدم إلى مساعدة مقدمة من كيان معيّن. وليس من السهل كذلك تصنيف المساهمات المقدّمة في مجال سيادة القانون حسب الشركاء الثنائيين والمتعددي الأطراف والمنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية نظرا لعددهم الكبير. وعلاوة على ذلك، فإن الحاجة إلى التصنيف أو الرغبة في ذلك ليست واضحة في جميع الحالات؛ والتعاون الفعلي إيجابي ويحظى بالترحيب في آن واحد. ولهذا فإن تقييم الأثر الذي يسعى إلى البرهنة على الإسهام بدلا من إسناد الأثر عادة ما يُعتبر تقييما أكثر ملاءمة.

٦١ - وفي هذا السياق، من المهم أن تتفادى أهداف أو غايات مشروع من المشاريع الرامية إلى تعزيز سيادة القانون المغالاة وخلق توقعات غير واقعية. فعلى سبيل المثال، في جمهورية الكونغو الديمقراطية، قدّمت بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية الدعم إلى خلايا دعم عمليات المقاضاة. ويهدف هذا المشروع إلى تعزيز قدرات سلطات العدالة المدنية والعسكرية الكونغولية على التحقيق والمقاضاة في أخطر الجرائم المرتكبة في المقاطعات الشرقية من البلد. وإضافة إلى ذلك، ساعدت البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشركاء الآخرون على تنظيم عمل محاكم متنقلة في هذه المنطقة وعلى توفير خدمات المعونة القانونية من خلال مكاتب المعونة القانونية. وقد أسفرت هذه الجهود عن إجراء محاكمات في ٥٥ قضية أدت إلى ٣٠ إدانة، كانت ٢٠ منها متعلقة بالعنف الجنسي والجنساني وإدانتان متعلقتان بجرائم بموجب نظام روما الأساسي. ومن الواضح أن هذه الجهود قد ساهمت في التصدي للإفلات من العقاب في هذا البلد. ولكن ليس من المعقول أن تتوقع أن يكون لهذه المساعدة أثر على نطاق البلد بأسره على مستوى الحد من العنف الجنسي، نظرا إلى تفشي العنف الجنسي في النزاع. وعلاوة على ذلك، ليس من المرجح أن تؤدي هذه التدخلات إلى زيادة كبيرة في الثقة في نظام العدالة، نظرا إلى أنهما حدثت أثناء فترة زمنية محدودة وكذلك بسبب عدم القيام بأنشطة لدعمها.

٦٢ - وهناك عامل آخر يجب مراعاته وهو أن أثر المساعدة في مجال سيادة القانون كثيرا ما يعتمد إلى حد كبير على المشاغل الأعمّ المتعلقة بالسلام والأمن. فمثلا يواجه الصومال مواطن ضعف مؤسسية نظامية ويفتقر إلى الموارد على جميع مستويات قطاع العدالة والأمن. وقد ساعد البرنامج الإنمائي على بناء محاكم ومراكز شرطة، وعلى تدريب وحدات الشرطة والموظفين القضائيين، وعلى إنشاء تسع محاكم متنقلة والعديد من مكاتب المعونة القانونية.

ومنذ عام ٢٠٠٩، تضاعف عدد القضايا المسجلة التي عاجلها نظام إدارة القضايا بفضل الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي. وازدادت المساعدة القانونية في صوماليلاند أربعة مرات تقريبا بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠. ورغم هذا التقدم، لا تزال التحديات الخطيرة الماثلة أمام صون السلام والأمن تقوّض سيادة القانون في جميع المناطق والمناطق دون الإقليمية. ونتيجة لذلك، من الصعب تقييم الصلة بين النتائج الناجحة على المستوى البرنامجي والأثر على حالة سيادة القانون عموما.

٦٣ - ومن الصعب أيضا تقييم أثر برامج الأمم المتحدة على الحالة العامة لسيادة القانون باستخدام بيانات تعتمد على النواتج. وعقب أعمال العنف التي تلت الانتخابات التي جرت في كوت ديفوار، ساعدت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وزارة العدل على إعادة تأهيل وإعادة فتح ١٧ محكمة و ٢٢ سجنا لحقت بها أضرار أو تعرضت للنهب خلال أزمة ٢٠١٠-٢٠١١. ومع أنه ليس هناك شك في أن هذه الأرقام تؤشّر على التقدم، فإن هذا النوع من البيانات القائمة على أساس النواتج غير كافٍ لتقييم أثر الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في كوت ديفوار. ولا تتيح هذه البيانات استخلاص استنتاجات، على سبيل المثال، بشأن إمكانية اللجوء إلى القضاء، أو التقييد بالإجراءات القانونية الواجبة، أو ثقة عامة الناس في نظام العدالة.

٦٤ - وبالمثل، في مجال مكافحة الإفلات من العقاب، ساعدت الأمم المتحدة على توجيه لوائح اتهام إلى أكثر من ٢٥٠ شخصا متهمين بارتكاب جرائم حرب، أو جرائم ضد الإنسانية، أو جرائم إبادة جماعية، عن طريق المحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا. ومع أن لوائح الاتهام هذه تمثل إنجازا هاما في حد ذاتها، فإنه من الصعب فصل عمل المحكمتين عن الأنشطة الأخرى المضطلع بها في إطار التصدي للإفلات من العقاب على الصعيد العالمي.

٦٥ - وبالتالي، ورغم التقدم الكبير المحرز على مستوى وضع أدوات للتقييم والتخطيط لجمع البيانات وأطر التقييم، ستظل سيادة القانون تثير تحديات فريدة من نوعها من حيث القياس. ولذلك يجب على الأمم المتحدة أن تستخدم نهجا ابتكارية من أجل مواصلة تحسين قدرتها على القياس والتقييم في هذا المجال.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٦ - في عام ٢٠١١، لاحظت أن المحاولات الهادفة لتقييم فعالية مساعدات المنظمة في مجال سيادة القانون تواجه عراقيل نتيجة لعدم اكتمال البيانات المرجعية، أطر الرصد والتقييم

الضعيفة والمتضاربة فيما بينها، ولعدم وجود حوافز تشجع على تقاسم النتائج فيما بين الكيانات (S/2011/634، الفقرة ٥٩).

٦٧ - وفي عام ٢٠١٣، أصبحت هناك أدلة على أن ثقافة القياس بصدد الترسخ تدريجياً في منظومة الأمم المتحدة. وتستخدم الأمم المتحدة تقييمات على المستوى القطري، وعلى نطاق القطاعات، وتقييمات مواضيعية لإرشاد التخطيط لأنشطة سيادة القانون، ولكن هذه التقييمات عاجزة عن توفير بيانات مرجعية في مجال سيادة القانون. ومن خلال الدور الذي تؤديه إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوصفهما مركز تنسيق عالمي، ينبغي لهما أن يقودا المساعي الهادفة لتطوير هذا المجال من الأنشطة.

٦٨ - ويكتسي جمع البيانات وتحليلها أهمية حاسمة لتقييم أثر أنشطة المنظمة، ولمواءمة الدعم الذي تقدمه المنظمة من أجل تلبية الاحتياجات ذات الأولوية في مجال سيادة القانون. وهذه النقطة ذات أهمية حاسمة أيضاً لإرشاد عملية تحديد الأولويات الوطنية وبلورة السياسات الوطنية وتعزيز المساءلة والحكم الرشيد، ولذلك، ينبغي أن تصبح من ضمن الأولويات الوطنية. وقد ركزت الأمم المتحدة على تنمية القدرات الوطنية في مجال جمع البيانات والرصد والتقييم، ويجب أن تواصل السير على هذا الدرب. وينبغي إدماج بناء القدرات الوطنية المتصلة بجمع البيانات والرصد والتقييم في تصميم المشاريع والبرامج من أجل تعزيز التعاون المتصل بقياس النتائج.

٦٩ - ويشكل نظام التقييم أهمية حاسمة لاستخدام البيانات بفعالية من أجل قياس أثر الأنشطة التي تقوم بها المنظمة. وقد قامت منظومة الأمم المتحدة، خلال العقد الماضي، بوضع إطار لدعم وتشجيع جهودها المبذولة في مجال التقييم. ومع ذلك، فإن قدرة المنظمة على التقييم بحاجة إلى تحسين كبير، بما في ذلك عبر تخصيص موارد إضافية، كما أنها لا تزال تفتقر للتنسيق وهي متصلة بكيانات محددة. ولا توجد استراتيجية لتقييم الأنشطة المتصلة بسيادة القانون على وجه التحديد. وينبغي أن يكون وضع تلك الاستراتيجية هدفاً من أهداف منظومة الأمم المتحدة، وأن يحظى هذا الهدف بدعم الدول الأعضاء.

٧٠ - وأخيراً، فإن التركيز على قياس الأثر المترتب على الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون يجب ألاّ يحجب الملاحظة المتعلقة بالترابط بين سيادة القانون وركائز الأمم المتحدة الثلاث (وهي السلام والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان) التي أهديت في إعلان الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بسيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. ويجب أن يعكس نهج القياس الذي تعتمده الأمم المتحدة هذا النهج الشامل.

ويجب أن لا يجري تقييم الأثر في مجال سيادة القانون بمعزل عن تعزيز حقوق الإنسان وصبون السلم والأمن الدوليين، بل يجب أن يتم في السياق الأعم للأهداف الإنمائية.

ألف - التوصيات المقدّمة لينظر فيها مجلس الأمن

٧١ - ينبغي أن ينظر المجلس في إصدار تكليف بالمساعدة على تنمية القدرات الوطنية المتصلة بجمع وتحليل البيانات إلى جميع بعثاته.

٧٢ - ينبغي أن ينظر المجلس في إصدار تكليف بأن تتضمن جميع بعثاته قدرات على التقييم.

باء - التوصيات المقدّمة لتنظر فيها منظومة الأمم المتحدة

٧٣ - سأنظر في وضع مجموعة مشتركة من مبادئ التقييم التي تتيح اتباع نهج على نطاق المنظومة لقياس أثر الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة لسيادة القانون استنادا إلى البيانات المرجعية الملائمة.