

Distr.: General
17 August 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والستون

البند ٨٤ من جدول الأعمال المؤقت*

سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي

التقرير السنوي عن تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة
القانون وتنسيقها
تقرير الأمين العام

موجز

هذا هو التقرير السنوي الأول عن الجهود التي تضطلع بها الأمم المتحدة لتعزيز الاهتمام بمجال سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. وقد وضعت المنظمة برنامجاً هاماً وواسع النطاق لتحقيق هذا الغرض. ولا يزال التركيز ينصب على إيجاد سبل أفضل لدعم الدول الأعضاء وسكانها من أجل بناء نظام وطني ودولي عادل وآمن تحكمه سيادة القانون. ويستند هذا التقرير إلى التطورات الرئيسية التي حدثت في هذه العملية حتى الآن وهي: إعلان الألفية (انظر القرار ٢/٥٥)؛ وتقرير الأمين العام لسنة ٢٠٠٤ عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616)؛ ونتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (القرار ١/٦٠)؛ وتقرير الأمين العام لسنة ٢٠٠٦ المعنون "لنوحّد قوّانا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون" (A/61/636-S/2006/980 و Corr.1) ووضع ترتيبات جديدة على نطاق المنظومة تشمل إنشاء الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، الذي تدعمه وحدة سيادة القانون، ونظام الكيانات الرائدة غير الحصرية لمختلف القطاعات الفرعية في مجال سيادة القانون؛ وجرّد أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون (انظر A/63/64)؛ وتقرير الأمين العام لسنة ٢٠٠٨ عن تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها (A/63/226).

* A/64/150.



ويُبرز التقرير الإنجازات الرئيسية التي تحققت في إطار ما قدمته الأمم المتحدة إلى الدول الأعضاء من دعم خلال السنة الماضية والمجالات التي تحتاج إلى اتخاذ مزيد من الإجراءات المتضافرة. وبالرغم من أنه يلزم الحفاظ على ما تحقق حتى الآن من تطورات فيما يتعلق بتعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي، فإنه لا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به لتقوية التعاون الفعال المتعدد الأطراف القائم على سيادة القانون. وعلى الصعيد الوطني، أُحرز تقدم في اتباع نهج مشترك وأكثر شمولاً بين كيانات الأمم المتحدة فيما يتعلق بسيادة القانون لدعم الأولويات والخطط الوطنية.

ولا تزال الجهود المبذولة لضمان التنسيق والاتساق الشاملين لاهتمام الأمم المتحدة بهذا الموضوع من خلال الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، الذي يرأسه نائبة الأمين العام وتدعمه وحدة سيادة القانون، تدفع المنظمة نحو تقديم مساعدة أكثر استراتيجية وفعالية في مجال سيادة القانون.

ويُبرز التقرير السنوي، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ٦٣/١٢٨، مواصلة تنفيذ التوصيات التي قُدمت في تقرير عام ٢٠٠٨ (A/63/226، الفقرات ٧٦-٧٨)، والسبل والوسائل الجديدة لتعزيز الجهود وتنسيقها.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة
٥	ثانيا - تعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي
٨	ثالثا - نهج الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون على الصعيد الوطني
٩	ألف - إطار تعزيز سيادة القانون
١٤	باء - التصدي للتحديات الجسيمة
١٧	جيم - الجهود الاستراتيجية والمشاركة على الصعيد القطري
١٩	رابعا - التنسيق والاتساق الشاملين
١٩	ألف - توفير التوجيه وتنفيذ الخطة الاستراتيجية المشتركة
٢١	باء - التواصل على نطاق المنظومة
٢٢	جيم - قياس الفعالية وتقييم الأثر
٢٤	دال - توسيع نطاق الشراكات
٢٦	هاء - تعزيز سيادة القانون في المنظمة
٢٧	خامسا - بناء عالم عادل وآمن وسلمي تحكمه سيادة القانون

أولا - مقدمة

١ - يقوم عملنا في مجال سيادة القانون على رؤية مشتركة تشمل كامل نطاق أهداف الأمم المتحدة المتعلقة بالسلام والأمن، والتقدم الاجتماعي والاقتصادي، وحقوق الإنسان. وتستند أنشطة المنظمة إلى الميثاق والقواعد والمعايير الدولية. ويدفع المبدأ المتمثل في مسؤولية جميع الأفراد والكيانات - بما فيها الدول ذاتها - أمام القانون، الجهود المبذولة في هذا الميدان (انظر الفقرة ٦ من S/2004/616). وفي نهاية المطاف، فإن الحماية القانونية، باعتبارها وسيلة تحقيق التحرر من الخوف والتحرر من الفاقة، هي أكثر أشكال الحماية استدامة.

٢ - ولا تزال الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة في صميم الجهود المبذولة على الصعيد العالمي من أجل تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. وتكمن إحدى النقاط الرئيسية للقوة التي تميز المنظمة في تنوع وعمق خبرتها التراكمية في مجال سيادة القانون، الذي يرتبط بجميع مجالات عمل الأمم المتحدة تقريبا. وتتميز حلول المشاكل التي تواجه العالم حاليا - مثل تغير المناخ، والتشريد القسري، ومكافحة الإرهاب، والتزاع المسلح، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، والانكماش الاقتصادي - بأن لها أبعادا هامة تتعلق بسيادة القانون.

٣ - وبعملنا في مختلف البلدان في سياقات منع نشوب المنازعات، والأزمات، وما بعد انتهاء الأزمات، والصراعات، وما بعد انتهاء الصراعات، والتنمية، فضلا عن عملنا على الصعيد العالمي، تتزايد مشاركتنا ولا تزال تقوم بدور حاسم. وتمتد برامج الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون لتشمل ما يزيد على ١٢٠ دولة عضوا في كل منطقة من مناطق العالم. وتضطلع ثلاثة كيانات على الأقل تابعة للأمم المتحدة بأنشطة في مجال سيادة القانون فيما لا يقل عن ٥٠ بلدا. وتعمل حاليا خمسة كيانات أو أكثر من كيانات الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في أكثر من ٣٠ بلدا، يستضيف ٢٢ منها عمليات الأمم المتحدة للسلام المعنية بصنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام.

٤ - وتواصل أنشطتنا القطرية دعم جميع جوانب إطار عمل الأمم المتحدة لتوطيد سيادة القانون وتعزيز الأمن والحماية القانونية للجميع، ولا سيما الفقراء وأكثر الفئات تهميشا، ومساعدة المجتمعات على وضع استراتيجيات وخطط وطنية. وتماشيا مع نهج الأمم المتحدة الموحد للاهتمام بمجال سيادة القانون، أحرز تقدم في العمل المشترك الذي تضطلع به كيانات الأمم المتحدة وزاد تنسيق الأنشطة في الميدان.

٥ - ويعتبر التعاون المتعدد الأطراف القائم على سيادة القانون أمرا أساسيا لمواجهة التحديات العالمية الحالية والمقبلة مواجهة فعالة. والدعم الذي تُقدّمه المنظمة لوضع القواعد

والمعايير الدولية وتعزيزها وتنفيذها في معظم مجالات القانون الدولي ليس له نظير. ويجب أن يركز اهتمام الأمم المتحدة على تعزيز الترابط بين الصعيدين الوطني والدولي في مجال سيادة القانون وتوطيد العلاقة بينهما.

٦ - ويجري إحراز تقدم في مجمل الجهود المبذولة على الصعيد العالمي من جانب الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، بدعم من وحدة سيادة القانون، لتحقيق التنسيق والاتساق الاستراتيجيين. ويساعد هذا الترتيب، من خلال وضع توجيهات شاملة بشأن السياسات العامة وتنفيذ خطة استراتيجية مشتركة، على تحسين فعالية الدعم المقدم إلى الدول الأعضاء واستجابتنا للتحديات الناشئة في ميدان سيادة القانون. وتسعى الأمم المتحدة جاهدة لكفالة سيادة القانون داخل المنظمة، لكي تكون لها مصداقية في هذا المبتغى.

٧ - ويقدم هذا التقرير عملاً بالقرار ١٢٨/٦٣، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً سنوياً عن أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، وبخاصة عن عمل الفريق والوحدة، مع إيلاء الاعتبار بوجه خاص لتحسين التنسيق والاتساق والفعالية في الأنشطة المضطلع بها في مجال سيادة القانون، مع مراعاة العناصر الواردة في الفقرتين ٧٧ و ٧٨ من تقرير الأمين العام (A/63/226).

ثانياً - تعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي

٨ - دعت الجمعية العامة الدول الأعضاء إلى تركيز تعليقاتها في مناقشات اللجنة السادسة في الدورة الرابعة والستين على الموضوع الفرعي المعنون "تعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي" (انظر قرار الجمعية العامة ١٢٨/٦٣). وسيتيح ذلك فرصة هامة لتبادل الآراء بصورة مثمرة بشأن هذا الموضوع الفرعي.

٩ - وتحظى الدعوة إلى مواصلة التأمل في سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي بالترحاب وتأتي في الوقت المناسب. وهي شهادة على قوة الميثاق بأن القانون الدولي ما زال يشكل دعامة التعاون الفعال المتعدد الأطراف.

١٠ - وترى المنظمة أن التعاون المتعدد الأطراف القائم على سيادة القانون يستند إلى مبادئ متفق عليها بشكل مشترك تدعمها الدول الأعضاء منذ مدة طويلة. وهذه المبادئ مكرسة في ميثاق الأمم المتحدة وتشكل الأساس الذي يقوم عليه، وتواصل تطويرها على مر السنين. وفي ظل نظام دولي تخضع فيه ممارسة السلطة لأحكام القانون، يجب على الدول أن تفي بالتزاماتها الدولية، وبخاصة فيما يتعلق بالميثاق، بصرف النظر عن قوانينها الداخلية، وأن تنشئ آليات داخلية فعالة، عند الاقتضاء، بغية كفالة الامتثال.

١١ - ولئن كان الامتثال للقانون الدولي واسع الانتشار، فإن الانتهاكات الأقل تواترا تميل إلى اجتذاب قدر أكبر من الاهتمام. ويظهر ذلك، على سبيل المثال، في الجهود المبذولة لتعزيز نزع السلاح ومنع انتشار أسلحة الدمار الشامل على النطاق العالمي. فقد أثبتت المعاهدات المتعددة الأطراف فعالية ملحوظة في تحريم الأسلحة البيولوجية والكيميائية وتعزيز الضوابط الرقابية ضد انتشار الأسلحة النووية. بل إن الدول الأعضاء تعمل الآن على إزالة العوائق أمام إحراز تقدم في مجال نزع السلاح النووي الذي يتميز بصعوبته.

١٢ - ومع ذلك، فإن انتهاكات القانون الدولي ما زالت كثيرة الحدوث، في العديد من المجالات، ولا تزال الإرادة السياسية ضعيفة فيما يتعلق بكفالة الامتثال بصورة متسقة. وفي الوقت الذي تدخل فيه اتفاقيات جنيف عامها الستين، ويمعن مجلس الأمن النظر في ١٠ سنوات من الجهود التي تستهدف حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، يبعث القصور في الالتزام بسيادة القانون في هذا السياق على الانزعاج ويثير قلقا شديدا.

١٣ - وتعتبر الوسائل السلمية لمعالجة الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي أمرا جوهريا لأي مفهوم يتعلق بسيادة القانون على الصعيد الدولي^(١). وقد سلّمت الدول الأعضاء مرارا بالحاجة إلى تعزيز الآليات الدولية لتسوية المنازعات (انظر قرار الجمعية العامة ٢/٥٥).

١٤ - ومن الأمور المشجعة أن الآليات القائمة على المعاهدات أضحت تُستخدم أكثر من أي وقت مضى، ولا سيما محكمة العدل الدولية. وتنظر المحكمة في عدد متزايد من القضايا الخلافية التي تشمل طائفة واسعة من مسائل القانون الدولي العام، مثل القانون الجنائي الدولي، وتعيين الحدود البحرية، والحصانات من الولاية القضائية، وحقوق الملاحه. وفي السنة الماضية، طلبت الجمعية العامة أيضا من المحكمة أن تقدم فتوى بشأن ما إذا كان "إعلان مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة في كوسوفو الاستقلال من جانب واحد موافقا للقانون الدولي" (انظر القرار ٣/٦٣). وينبغي تشجيع الاتجاه نحو زيادة اللجوء إلى المحكمة في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية.

١٥ - وقد شهدت ملاحقات الأفراد بصدد المسؤولية عن الأعمال التي يجرمها القانون الدولي نموا مطردا منذ أن أنشأ مجلس الأمن المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا في التسعينات من القرن الماضي. ورغم طابعهما المؤقت، فإن هاتين الآليتين القضائيتين تُضيفان على ميدان القانون الجنائي الدولي قيمة مستمرة. وبالنسبة للمحكمتين المخصصتين، وكذلك للمحكمة الخاصة لسيراليون، يتمثل التحدي الآن في

(١) المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة.

التخطيط لآلية للقيام بالمهام المتبقية بعد انتهاء مهامها، وفي تعزيز إرث تلك المحاكم والحفاظ عليه^(٢).

١٦ - وتدعم الأمم المتحدة وسائل عديدة لتقصي الحقائق ومكافحة الإفلات من العقاب. وقد أنهت مؤخرا لجنة التحقيق الدولية المستقلة، المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن ١٥٩٥ (٢٠٠٥)، عملها، وبدأت المحكمة الخاصة للبنان أداء مهامها المتعلقة بملاحقة المسؤولين عن وفاة رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري وعن جرائم أخرى تدخل في اختصاص المحكمة الخاصة. وتقدم المنظمة المساعدة إلى البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق، التي أنشأها مجلس حقوق الإنسان في مستهل عام ٢٠٠٩ للتحقيق في ما يمكن أن يكون قد ارتكب من انتهاكات للقانون الدولي في غزة بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ وكانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ (انظر قرار مجلس حقوق الإنسان د ١/٩-١). وعملاً بقرار مجلس الأمن ١٦١٢ (٢٠٠٥)، يجري بانتظام رصد الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي ضد الأطفال في الصراعات المسلحة والإبلاغ عنها والتصدي لها. وقد زادت مؤخراً مساءلة مرتكبي تلك الانتهاكات بموجب قرار مجلس الأمن ١٨٨٢ (٢٠٠٩).

١٧ - وقد بدأت المحكمة الجنائية الدولية الدائمة أولى محاكماتها هذا العام، وهو أحسن توقيت لذلك. وتواصل المنظمة تقديم دعم بالغ الأهمية للمحكمة الجنائية الدولية بناء على اتفاق العلاقة المبرم بينهما. وتُشجّع الدول الأعضاء على التصديق على نظام روما الأساسي دون إبطاء والتعاون مع المحكمة.

١٨ - ويذكر ميثاق الأمم المتحدة دوماً بأن أحد المقاصد الأساسية للمنظمة هو الحفاظ على السلام والأمن الدوليين وفقاً لمبادئ العدالة والقانون الدولي. ولا يجب أن يغيب عن بالنا، كمجتمع، ما أحرز من تقدم ملحوظ في هذا الصدد. ويجب الحفاظ على ما تحقق من تطورات حتى الآن.

١٩ - وتعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي أمر حيوي لمواجهة التحديات العالمية بفعالية. وفي مجال البيئة، قدمت الأمم المتحدة الدعم لبناء قدرات المفاوضين من البلدان النامية على المشاركة في استحداث إطار شامل بشأن تغير المناخ من المقرر وضعه في صيغته النهائية في كوبنهاغن في عام ٢٠٠٩. وفيما يتعلق بالقرصنة، تقدم المنظمة المشورة والمساعدة للدول في ميادين تشمل التطبيق الموحد والمتسق لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، التي تشكل الإطار القانوني الدولي لقمع القرصنة.

(٢) من بين المبادرات المتعلقة بهذا الإرث هو دليل المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة بشأن الممارسات المتطورة، الذي أعدته المحكمة بالاشتراك مع معهد الأمم المتحدة الأقليمي لبحوث الجريمة والعدالة.

٢٠ - ومما لا شك فيه أنه لا يزال هناك الكثير مما يجب عمله لتعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي. ويتطلب المضي قدماً بهذا البرنامج مشاركة نشطة من جانب الدول الأعضاء. ومن شأن المناقشة الصريحة والمتواصلة في هذا الصدد أن تساعد على صوغ تدابير ملموسة ومبتكرة تحقيقاً لهذه الغاية. وفي هذا الصدد، بدأ الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون في عام ٢٠٠٩، تحت قيادة نائبة الأمين العام، وبدعم من وحدة سيادة القانون، في إجراء حوار مع الدول الأعضاء بشأن سيادة القانون على الصعيد الدولي. وهذه المبادرة، التي ستزيد من تعزيز عمل المنظمة في هذا الميدان، جديرة بالترحيب.

٢١ - ويعد الترابط القائم بين سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي أمراً جوهرياً ومتعدد الجوانب. وتركز الأمم المتحدة تركيزاً متزايداً على التداخل البالغ الأهمية بينهما، مما يوطد طابع الاعتماد المتبادل والتعاضد بينهما. ومجال القانون الدولي لللاجئين يعطي مثالا على تلك الجهود، إذ بدأت الأمم المتحدة، هذا العام، بالاشتراك مع الدول، في استعراض التقدم المحرز في تنفيذ خطة الحماية وبرنامج عملها، اللذين يمثلان إطاراً متفقاً عليه للسعي إلى مراعاة أولويات حماية اللاجئين في جميع أنحاء العالم. ويكمن الهدف في تقديم دعم أكثر فعالية إلى الدول لتوفير الحماية والحلول الدائمة للاجئين على الصعيدين الوطني والدولي.

٢٢ - ويتمثل الهدف العام لأنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في إيجاد سبل أفضل لدعم الدول الأعضاء من أجل تحقيق الامتثال للالتزامات الدولية، وضمان تنفيذ القواعد والمعايير الدولية على الصعيد الداخلي، والأهم من ذلك كله، تعزيز المؤسسات والسياسات والعمليات وتحسين الظروف التي تكفل قيام نظام وطني ودولي فعال وعادل.

ثالثاً - نهج الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون على الصعيد الوطني

٢٣ - أوجزت العناصر الرئيسية لنهج الأمم المتحدة في مساعدة البلدان في مجال سيادة القانون في تقرير عام ٢٠٠٨ (A/63/226، الفقرات ١٧-٢١). وهي تتألف من مبادئ توجيهية لتقديم المساعدة، بالإضافة إلى إطار عملي وشامل للدعم يتماشى مع الأولويات والاستراتيجيات والخطط الوطنية. وتبين الإنجازات الرئيسية في أعمال البرمجة التي اضطلعت بها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون على الصعيد الوطني خلال العام الماضي باستخدام هذا الإطار، الجهود المتواصلة والمجالات التي تحتاج إلى مزيد من العمل المتضافر. ويجب على المنظمة أن تعزز تنفيذ هذا النهج وأن تبين أثر الأنشطة على سيادة القانون في المجتمعات التي يخدمها.

ألف - إطار تعزيز سيادة القانون

١ - وضع الدساتير

٢٤ - لا يزال ما تقدمه الأمم المتحدة من دعم لعمليات وضع الدساتير يشكل عنصرا حاسما في عملها المتعلق بسيادة القانون. ويرد وصف للنهج المتبع على نطاق المنظومة فيما يتعلق بوضع الدساتير في توجيه نقح مؤخرا وضعه الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون وبدعم وحدة سيادة القانون.

٢٥ - ويتركز إطار السياسات بشأن هذه المساعدة على الملكية الوطنية والدعم المقدم على الصعيد الوطني للاضطلاع بعمليات شاملة وتشاركية وشفافة. وسيتم تصميم الدعم بحيث يلائم السياق الوطني المحدد، وهو مستمد من نطاق واسع من خبرات الأمم المتحدة. والتخطيط المسبق، بما في ذلك زيادة الوعي العام والتشاور، هو أمر بالغ الأهمية، وكذلك المتابعة الكافية لضمان التنفيذ. وتشجع الأمم المتحدة النهج الدستورية التي تدمج المعايير الدولية لحقوق الإنسان بصورة مباشرة وتعلي مقامها، بما في ذلك إنشاء سلطة قضائية مستقلة ومحايدة، بوصفها أساسا متينا لسيادة القانون.

٢٦ - ويتجلى هذا النهج في الجهود التي بُذلت مؤخرا. ففي نيبال، تدعم الأمم المتحدة حملة التوعية التي تقوم بها الجمعية التأسيسية لتأمين مشاركة الجمهور مشاركة مجدية تقوم على قاعدة عريضة في عملية بناء الدستور، بما في ذلك تدريب عضوات الجمعية المنتخبات حديثا، والاجتماع المدني وجهات أخرى في مجال حقوق المرأة وإدماجها في الدستور الجديد. ويتواءم الدستور الذي اعتمد في إكوادور في عام ٢٠٠٨ والدستور الذي اعتمد في دولة بوليفيا المتعددة القوميات في عام ٢٠٠٩ مع الجوانب الرئيسية لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بدعم من المنظمة.

٢ - الإطار القانوني الوطني

٢٧ - ما برحت المنظمة تساعد البلدان منذ فترة طويلة على تطوير قوانينها الوطنية بحيث تضمنها القواعد والمعايير الدولية. والكثير من المبادئ والمعايير العالمية غير الملزمة التي تضعها الدول بصورة مشتركة في معظم مجالات القانون الدولي، يساعد في صياغة تشريعات وسياسات تعكس الممارسة الجيدة. ومما يدل على ذلك ما حققه الدعم المقدم إلى البلدان مؤخرا من نجاحات.

٢٨ - وقد اعتمدت تشريعات هامة بشأن حقوق الطفل في مصر ونيجيريا وأوروغواي؛ وبعد عملية استشارية دامت ما يقرب من ١٢ سنة، اعتمد تشريع مماثل في جنوب أفريقيا

بدعم من الأمم المتحدة. وقد أقر تشريع جديد لقضاء الأحداث أو أُجريت تنقيحات تشريعية في ألبانيا وأنغولا وتايلند والجزيل الأسود وموزامبيق.

٢٩ - وأُخذت إجراءات فيما يتعلق باعتماد صكوك القانون التجاري الدولي في أرمينيا وألبانيا وبيرو والجمهورية الدومينيكية ورواندا وغواتيمالا ولبنان وموريشيوس. وأدت أفضل الممارسات إلى إعداد مشروع مبادئ توجيهيين جديدين للأمم المتحدة من أجل وضع تشريعات وطنية بشأن إمكانية الحصول على المعلومات ومشاركة الجمهور وإمكانية لجوئه إلى القضاء في المسائل البيئية، وبشأن المساءلة وإجراءات الاستجابة والتعويض فيما يتعلق بالأضرار الناجمة عن القيام بأنشطة خطيرة على البيئة.

٣٠ - وتدعم جهودنا أيضا إنشاء الأساس القانوني لتعزيز المؤسسي، والحوكمة، والرقابة والمساءلة. ففي تيمور - ليشتي، على سبيل المثال، قامت بعثة حفظ السلام بدعم وضع قوانين ولوائح تنظم عمل الشرطة، وقوة الدفاع، ووزارة الدفاع والأمن، والأمن الوطني.

٣١ - وتحتاج جميع الدول الأعضاء إلى ضمان توائم تشريعاتها المحلية مع التزاماتها الدولية، عند الاقتضاء. ومن شأن عدم القيام بذلك، سواء أكان ذلك نتيجة لغياب الإرادة السياسية أم القدرة، أن يقوض سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي.

٣ - مؤسسات العدالة والحوكمة والأمن وحقوق الإنسان

٣٢ - قلما تعني الضمانات الدستورية والقوانين شيئا من دون تنفيذها. وبالتالي، فإن المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة تساهم في تعزيز المؤسسات، الرسمية وغير الرسمية على السواء، بحيث تكون جيدة من حيث التنظيم والتمويل والتدريب والتجهيز لسن القوانين، الجنائية أو العامة أو الخاصة، وإصدارها وإنفاذها وإعلاء شأنها والفصل في القضايا وفقا لأحكامها، على النحو الذي يكفل حماية الجميع، وأمنهم وسلامتهم، وإمكانية لجوئهم إلى العدالة.

٣٣ - وبدعم من الأمم المتحدة، أنشئ برنامج كبير بشأن إقامة العدل مدته ثلاث سنوات في الأرض الفلسطينية المحتلة لتطوير القدرة المؤسسية لوزارة العدل، وتعزيز إمكانية اللجوء إلى العدالة على المستوى الشعبي، وبناء الثقة بين الأطراف الفاعلة في قطاع العدالة والجمهور. وقُدِّم دعم مماثل في عام ٢٠٠٩ في تيمور - ليشتي وسري لانكا وسيراليون وكوسوفو وكولومبيا وليبيريا.

٣٤ - واضطلعت بعثة الاتحاد الأوروبي المعنية بسيادة القانون في كوسوفو بكامل المسؤولية التنفيذية في مجال سيادة القانون (الشرطة والجمارك والعدالة) في كوسوفو في ٩ كانون

الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، في أعقاب البيان الرئاسي لمجلس الأمن (S/PRST/2008/44)، الذي رحب فيه المجلس بنشر البعثة في إطار قرار المجلس ١٢٤٤ (١٩٩٩) وفي ظل السلطة العامة للأمم المتحدة. وفي تيمور - ليشتي، نقلت شرطة الأمم المتحدة المسؤوليات إلى الشرطة الوطنية في آذار/مارس ٢٠٠٩، مما يشكل خطوة أساسية نحو تحقيق قدر أكبر من السلام والأمن. وقام عنصر الشرطة في بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد بدور مركزي في إنشاء المفزة الأمنية المتكاملة في أوائل عام ٢٠٠٩. وفي أربعة بلدان أفريقية، يجري إنشاء مكاتب مساعدة شرطة وعسكرية وخطوط هاتفية ساخنة لمواجهة العنف ضد المرأة، بمساعدة من الأمم المتحدة، على أساس العمل الرائد المنجز في رواندا.

٣٥ - ويجري تنفيذ بناء قدرات موظفي السجون، وإصلاح البنية الأساسية من خلال مشاريع تعاونية للأمم المتحدة والجهات المانحة في السودان. وتدعم الأمم المتحدة في تركيا برنامجا مبتكرا حول الوساطة بين الضحايا والجناة، باعتباره جزءا لا يتجزأ من عملية العدالة الجنائية. وفي أرمينيا وإندونيسيا وجورجيا وملديف وميانمار ونيبال، أدرجت عناصر نظم تحقيق العدالة للأطفال في مناهج تدريب أفراد الشرطة و/أو السلطة القضائية و/أو المحامين. وأنشئ المعهد القضائي في هايتي في عام ٢٠٠٩ بدعم من بعثة حفظ السلام.

٣٦ - وتساعد المنظمة في تعزيز المؤسسات والعمليات التي تقضي بالقانون العام والخاص، وتتيح للأفراد إمكانية المطالبة بحقوقهم. وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، وبعد قيام نقابة العمال بحملة، أدى تعيين قضاة متخصصين في قضايا العمل منذ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى تمكين العمال الفلسطينيين من تقديم شكاوى ضد أرباب العمل. وقد حُلّت مشكلة حالة الناطقين باللغة البهارية/الأردنية في بنغلاديش، التي تُعد واحدة من أكبر حالات انعدام الجنسية التي طال أمدها في العالم، بدعم من الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٨ من خلال تأكيد الجنسية عن طريق تسجيل الناحيين، وإصدار بطاقات هوية وطنية، مما يؤهلهم للمشاركة في انتخابات كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. وفي كوت ديفوار، ساعدت الأمم المتحدة ٦٠٠٠ شخص على الحصول على شهادات ميلاد ووثائق هوية أخرى. وفي المغرب، يعزز تقديم الدعم لتنمية قدرات الأقسام المختصة بالأسرة في المحاكم الابتدائية، وإنشاء وحدة للتدريب في وزارة العدل، تنفيذ قانون الأسرة التاريخي لعام ٢٠٠٤، الذي يمنح أنواعا جديدة من الحماية للمرأة في حالات الزواج والطلاق.

٣٧ - وتستهدف المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة أيضا آليات بديلة لحل المنازعات وأنظمة غير رسمية تطبق قوانين وممارسات عرفية أو تقليدية أو دينية. ويُقدر أن هذه الأنظمة تعالج ٨٠ في المائة من الحالات في كثير من البلدان النامية. وثمة إنجاز يتمثل في إنشاء مجلس

التحكيم في كمبوديا، وهو الهيئة الوطنية القانونية البديلة الوحيدة لتسوية المنازعات. وهناك مثال آخر يتمثل في الجهود المبذولة مع قيادات الطائفة الإسلامية في جنوب قيرغيزستان لاستكشاف أوجه التقارب بين المبادئ الأساسية للشريعة الإسلامية والقوانين التي تنظم حل المنازعات المتعلقة بالملكية من منظور جنساني.

٣٨ - وتقوم حاليا الدراسة المشتركة للأمم المتحدة حول نظم العدالة غير الرسمية بتحليل خصائص هذه الآليات في جميع مناطق العالم، وصلاتها بالنظام الرسمي، وآثارها على حقوق الإنسان، بهدف التعرف على الفرص المتاحة في مجال البرمجة وتحدياتها. ومن شأن ذلك أن يساعد المنظمة على وضع نهج متماسك لتحسين الاستجابة لطلبات المساعدة في السياقات المعقدة للتعددية القانونية.

٤ - العدالة الانتقالية

٣٩ - لضمان المساءلة، وخدمة العدالة، وتحقيق المصالحة، تقوم الأمم المتحدة بدعم العمليات والآليات التي تنصدي للإرث الذي خلفته الانتهاكات السابقة الواسعة النطاق في البلدان. وهذه يمكن أن تشمل آليات قضائية وغير قضائية، ومحاكمات فردية، وتعويضات، وعمليات للبحث عن الحقيقة، وإصلاحات مؤسسية، أو مزيج من هذه العناصر. وساعد الوجود الميداني للأمم المتحدة في الآونة الأخيرة هذه المبادرات في أوغندا وبوروندي وتوغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون والصومال وغواتيمالا وغينيا - بيساو وكينيا وليبيريا ونيبال.

٤٠ - وفي نيبال، قامت الأمم المتحدة بدعم الحكومة في إجراء مشاورات بشأن مشروع قانون لإنشاء لجنة للحقيقة والمصالحة. وفي توغو، أنشأ مرسوم رئاسي في أيار/مايو ٢٠٠٩ لجنة الحقيقة والمصالحة نتيجة لعملية تشاورية وطنية بدعم من الأمم المتحدة. وبدأت في الآونة الأخيرة مشاورات تدعمها المنظمة بشأن آليات العدالة الانتقالية المرتقبة في بوروندي. ودعت قيادة الأمم المتحدة في غينيا - بيساو إلى تقديم دعم إلى لجنة التحقيق في اغتيال الرئيس الراحل ورئيس أركان الجيش. وبدأت لجنة بوتو في باكستان تحقيقاتها في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩. وفي كثير من البلدان، تتضمن النتائج أن آليات العدالة الانتقالية تغطي الجرائم التي تُرتكب ضد الأطفال، وتستجيب لاحتياجاتهم بوصفهم ضحايا، وتمنحهم صوتا في العملية تمشيا مع تحقيق مصالحهم على أفضل وجه.

٤١ - وتواصل الأمم المتحدة انتهاج سياسة طويلة الأمد في معارضة العفو عن جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والإبادة الجماعية وغيرها من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي. وتحدد أدوات سيادة القانون

للدول المارة. بمرحلة ما بعد النزاع: حالات العفو^(٣)، التي نشرتها مؤخرا مفوضية حقوق الإنسان، المبادئ الأساسية للقانون الدولي التي توجه السياسات العامة في هذا الصدد. وستُبلور التوجيهات في السنة المقبلة لتعزيز المشاركة على نطاق المنظومة في بناء العدالة الانتقالية على أساس النهج المشترك الذي وُضع في عام ٢٠٠٤ (انظر S/2004/616).

٥ - تمكين الأفراد والمجتمع المدني

٤٢ - يعيش معظم فقراء العالم ومهمشييه حياتهم اليومية في ظل انتهاكات واسعة النطاق لحقوقهم مع الإفلات من العقاب. وتشير بعض التقديرات إلى أن أكثر من ٤ بلايين من فقراء العالم مستبعدون من سيادة القانون^(٤). ويقتضي الالتزام بسيادة القانون توفر ثقافة الشرعية والتمكين القانوني للتصدي لهذا الاستبعاد لكي يعرف جميع الأشخاص حقوقهم واستحقاقاتهم ويكون بإمكانهم السعي لحمايتهم. وعلى نحو متزايد، تساعد الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة الأفراد والمجتمعات المحلية، ولا سيما الفئات الأكثر فقرا وتميضا، والأفراد والمجتمعات المتضررة من الصراعات والأزمات، في الحصول على الحماية القانونية، وفي حل الصراعات بالطرق السلمية، والاستجابة للاحتياجات والشواغل الأمنية.

٤٣ - وتشكّل المساعدة القانونية وشبه القانونية مجالا من المجالات التي تتلقى دعما متزايدا من الأمم المتحدة حيث توجد مبادرات اضطلع بها مؤخرا في أكثر من ٢٥ بلدا وعلى المستوى الإقليمي في غرب أفريقيا. وتشمل المساعدات المقدمة التمثيل القانوني في القضايا الجنائية للضحايا والشهود ومن يدعى ارتكابهم الجرائم، فضلا عن تقديم مساعدات من أجل حماية الاستحقاقات من قبيل حقوق الملكية. وفي عام ٢٠٠٨، أنشئ ١٤ مركزا لتقديم مساعدات في مجال الحماية على مستوى المحافظات في العراق وقُدِّمت خدمات المساعدة القانونية لأكثر من ٣٠ ٠٠٠ شخص، ٣٨ في المائة منهم من النساء. وأدت الجهود المبذولة مؤخرا في دارفور بالسودان وفي سري لانكا والصومال إلى توفير التمثيل القانوني لضحايا العنف الجنساني، والتثقيف القانوني، والخدمات القانونية، للمشردين داخليا.

٤٤ - وهناك نهج تكميلي اتبعته الأمم المتحدة يتمثل في دعم دعاوى التقاضي للمصلحة العامة لتحقيق أثر اجتماعي أوسع نطاقا لصالح الفئات المهمشة والمجتمعات المحلية الضعيفة. ويستعرض منشور صدر مؤخرا بعنوان العدالة للفقراء حالة دعاوى التقاضي للمصلحة العامة

(٣) منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.XIV.1.

(٤) لجنة التمكين القانوني للفقراء، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تسخير القانون لصالح الجميع، المجلد الأول: تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء، ٢٠٠٨.

من أجل إعمال حقوق المجتمعات المحلية الفقيرة باستخدام أمثلة من جنوب أفريقيا وكينيا والهند.

٤٥ - وتنمية قدرة المجتمع المدني على المساعدة في الحد من التعسف في استعمال السلطة والنفوذ وانتشار الفساد، ورصد وتقييم الإصلاح الزراعي ونظم سجلات الأراضي، وتحسين تقديم خدمات الأمن والعدالة، ما زالت جميعها تشكل أحد الأهداف الرئيسية لتقديم المساعدة. وفي كثير من المجتمعات المتضررة من النزاع، تشجع المنظمة إجراء مناقشات في المجتمع المدني بشأن الجهود المبذولة لإصلاح مؤسسات الأمن والعدالة، لكفالة أن تعكس السياسة العامة حواراً يتسم بالشفافية والتعددية بين السلطات والمجتمعات المحلية التي تقوم على خدمتها.

باء - التصدي للتحديات الجسيمة

٤٦ - تواصل المنظمة تحديد ومعالجة المجالات الفائقة الأهمية المتعلقة بالالتزام بسيادة القانون، بما يكفل توازن الدعم الذي تقدمه واستجابته لاحتياجات الدول الأعضاء. وفي بعض هذه المجالات، تم اتخاذ إجراءات، في حين ما زالت هناك مجالات أخرى تتطلب بذل المزيد من الجهود المتضافرة. ويلزم إطلاع الدول الأعضاء على ما نواجهه من تحديات في توفير المساعدات في مجال سيادة القانون على الصعيد الوطني لتوجيه الانتباه من أجل التصدي لها.

١ - المشاركة المبكرة في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد انتهاء الصراع

٤٧ - تشكل المشاركة المبكرة والمناسبة في مجال سيادة القانون حجر الزاوية للتدخل المتسق والاستراتيجي والنجاح على الأجل الطويل في البلدان المتضررة من النزاع المسلح. ومن خلال اتباع نهج متتابع يلي الاحتياجات الملحة المتعلقة بالحماية القانونية مع القيام في الوقت ذاته بوضع أساس الإصلاحات الطويلة الأجل في مجال العدالة تهدف المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون إلى تمكين المجتمعات المحلية واستعادة الثقة تدريجياً في سيادة القانون في صفوف المشردين والفئات المستهدفة.

٤٨ - وتعمل المنظمة على تطوير خبرتها الداخلية من خلال التدريب، وكذلك عن طريق الشراكة مع الآخرين لتوفير أفرقة احتياطية من الخبراء والاحتفاظ بقوائم تضم أسماء خبراء قادرين على تلبية الاحتياجات الملحة في مجال سيادة القانون، بما في ذلك الاحتياجات التي ظهرت مؤخراً في المؤسسات الأمنية. وأسفر نشر القدرات الشّرطية الدائمة في البعثات في جمهورية الكونغو الديمقراطية وغانيا - بيساو وليبيريا، عن استحداث نهج استراتيجية جديدة

لدعم السلطات الوطنية. وفيما تُحسَّن نشر قوات الشرطة تحسنا كبيرا، لا يزال نشر الخبراء في مجال العدالة والإجراءات الإصلاحية متخلفا بشكل خطير. وبالتالي فإن الفرص البالغة الأهمية لإقامة شراكات مجدية مع الأطراف الوطنية الفاعلة، والنهج الاستراتيجية الجيدة التنسيق لدعم العدالة الجنائية، كثيرا ما تضيع في مرحلة بدء عمليات السلام.

٢ - الاحتجاز والإجراءات الإصلاحية

٤٩ - يُعترف منذ وقت طويل بأهمية وجود نظامٍ إصلاحي قوي وإنساني لحماية حقوق الإنسان، وتطبيق عدالة جنائية فعالة. وغالبية الأشخاص المحتجزين في العالم، بمن فيهم الأطفال، ينتظرون المحاكمة، لسنوات في بعض الأحيان. وتشير التقديرات إلى وجود أكثر من مليون طفل^(٥) تحتجزهم النظم القضائية في أنحاء العالم. وأحوال السجون في كثير من البلدان، ولا سيما المتضررة بالتراعات والأزمات، مزرية من حيث الأمراض والمرافق الصحية والحاجة إلى الماء والغذاء. والعنف في السجون في أنحاء العالم، ولا سيما ضد النساء والأطفال، وباء صامت. وعدم توفر إمكانية الحصول على التعليم أو الرعاية الصحية أو الاتصال بالأسر لفترات طويلة يؤثر على جميع السجناء ولا سيما الأطفال. وكثيرا ما تؤدي الظروف غير الإنسانية في السجون إلى حدوث حالات وفاة، وتمرد وفرار وغيرها من القلاقل، وتقوّض فرص إعادة الإدماج في المجتمع. وليس من المستغرب أن المستويات العالية من "معاودة الجرم" بين المحتجزين السابقين تظل تشكل تحديا كبيرا للجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لمنع الجريمة.

٥٠ - ورغم هذه الصورة القائمة، لا تزال البرامج والموارد المتصلة بسيادة القانون وسياسات السجون والاحتجاز قاصرة. ونادرا ما تقتضي الحلول بناء مزيد من السجون، بل تقتضي توفير موارد لبناء قدرات الموظفين وإعادة الإدماج الاجتماعي للمجرمين في إطار السجون وبعد الإفراج عنهم للحد من استبعادهم الاجتماعي ومعاودة ارتكابهم الجرائم. وبالنسبة للأطفال يجب إيلاء أولوية لعدم تعريضهم للإجراءات القضائية وإيجاد بدائل لحرمانهم من الحرية. وتكمن أساسا الحلول المستدامة للمبالغة في الاحتجاز الاحتياطي في تحسين نظام إقامة العدل.

٥١ - ويحتاج أصحاب المصلحة في مجال سيادة القانون إلى المشاركة في التصدي لهذه التحديات. وفي عام ٢٠٠٩، نظمت الأمم المتحدة، في شراكة مع السويد، المؤتمر الدولي

(٥) من المرجح أن يكون هذا الرقم أقل كثيرا من التقدير الصحيح نظرا للصعوبات في الحصول على بيانات بشأن الأطفال المحتجزين.

الأول لدور الإجراءات الإصلاحية في عمليات السلام، حضرته وفود من ٢٤ من الدول الأعضاء. وازداد لاحقا عدد البلدان المشاركة بخرءاء في مجال الإجراءات الإصلاحية، في عمليات السلام من ١٤ بلدا إلى ١٧ بلدا.

٣ - العنف الجنسي والعنف الجنساني

٥٢ - في الجهود الرامية إلى التصدي لآفة العنف الجنسي والعنف الجنساني، زادت المنظمة تركيزها بنجاح على أبعاد سيادة القانون خلال السنة الماضية. وأفردت إحدى الوكالات المتخصصة ٢٠ في المائة من إجمالي الأموال المتأتية من برنامجها العالمي لسيادة القانون في بيئات الصراع وبيئات ما بعد انتهاء الصراع، لعناصر العدل بين الجنسين. وجمعت الأمم المتحدة ممارسات جيدة مهمة في التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة. وفي عام ٢٠٠٨، أسفر الدعم المقدم من الأمم المتحدة عن اعتماد الكثير من القوانين أو السياسات العامة أو الاستراتيجيات الوطنية الجديدة الرامية إلى التصدي لأشكال العنف المتعددة ضد المرأة، بما في ذلك العنف العائلي والاتجار بالمرأة وتشويه أعضائها التناسلية.

٥٣ - ومع ذلك فإن القصور في القوانين والإجراءات والمؤسسات - وضعف الإرادة السياسية - في الكثير من البلدان تجعل من شبه المستحيل مساءلة المجرمين وتقديم الحماية والخدمات والتعويضات الكافية للضحايا. وتتمثل التحديات الكبيرة في الحالات التي يكون فيها المسؤولون عن إعلاء شأن سيادة القانون، من قبيل أفراد الشرطة والقوات المسلحة، هم المجرمون المزعومون. وهنا، يجب أن تركز الجهود على تعزيز الإرادة السياسية، ومنع الإفلات من العقاب ومكافحته. وسوف تتطلب المقاومة المستمرة لهذه الانتهاكات دعما منهجيا ومتسقاً ومستمرًا في مجال سيادة القانون للجهود الوطنية المبذولة على الأجل الطويل.

٤ - الحق في السكن، وحقوق الملكية، وإدارة الأراضي

٥٤ - غالبا ما يكون فشل سيادة القانون أكثر وضوحا في الأعداد الكبيرة من الأحياء الفقيرة الموجودة في كافة أنحاء العالم، إذ يوجد حاليا أكثر من بليون شخص يعيشون في مستوطنات غير رسمية. وثمة عدد متزايد من الحالات التي يتعرض فيها السكان للإجلاء القسري وغير القانوني من منازلهم. وفي الوقت الذي نواجه فيه أزمة اقتصادية عالمية، يتعين

الإشادة بالمبادرات الدولية الأخيرة الرامية إلى تعزيز التمكين القانوني للفقراء من أجل لفت الانتباه على الصعيد العالمي إلى الروابط الموجودة بين الفقر والاستبعاد القانوني والظلم^(٦).

٥٥ - ومن الأمور الفارقة الأهمية بالنسبة للكثير من الأهداف العالمية تأمين الحق في السكن وتعزيز إعادة الممتلكات إلى أصحابها وإدارة الأراضي - عملية صنع القرار بشأن إمكانية الحصول على الأراضي واستخدامها، وتنفيذ تلك القرارات والتوفيق بين المصالح المتضاربة فيما يتعلق بالأراضي. وتعمل الأمم المتحدة الآن على وضع مبادئ توجيهية مشتركة بين الوكالات بشأن الممارسة الجيدة في إدارة الأراضي. وقد لفت مؤتمر العمل الدولي، في دورته الثامنة والتسعين، المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠٠٩، الانتباه إلى العلاقة بين حقوق الملكية وتعزيز فرص المرأة في مباشرة الأعمال الحرة. إلا أن النظام يفتقر بدرجة كبيرة إلى الموارد في هذه المجالات، ويجب زيادة المساعدات في مجال التوفيق بين المصالح المتعلقة بالأراضي في عالم يتزايد فيه النزاع على الأراضي.

جيم - الجهود الاستراتيجية والمشاركة على الصعيد القطري

٥٦ - يوفر التوجيه على نطاق المنظومة بشأن نهج الأمم المتحدة في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون توجيهها عاما للسياسات صوب مزيد من الاتساق في استخدام التقييمات المشتركة، ومشاركة كيانات الأمم المتحدة في وضع الاستراتيجيات والبرامج في مجال سيادة القانون، التي تشكل أساس القيادة الهادفة التي يضطلع بها أصحاب المصلحة الوطنيون. وتتخذ كيانات الأمم المتحدة نهجا يتسم بطابع أكبر من الشمولية والاستراتيجية تجاه سيادة القانون على الصعيد القطري، ينطوي على تخطيط البرامج وتنفيذها بشكل مشترك. ومن الأمور الهامة أيضا تحقيق التنسيق الفعال وشراكات قوية مع أصحاب المصلحة الآخرين.

٥٧ - ويقتضي النجاح في البلد تقاسم أساليب العمل وإقامة شراكات على صعيد المقرر تترجم إلى تقديم دعم متسق إلى الميدان. وثمة شراكة عالمية جديدة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تستهدف تقديم مساعدة تقنية متسقة ومترابطة لدعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في مجالي العدالة الجنائية ومكافحة الفساد. ووضعت إدارة عمليات حفظ السلام والشركاء الآخرون استراتيجية مشتركة للمساعدة في مجال سيادة القانون في شرق تشاد، وهم يخططون للقيام بمبادرة مماثلة مع البرنامج الإنمائي في جنوب السودان.

(٦) انظر مثلا، لجنة التمكين القانوني للفقراء وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تسخير القانون لصالح الجميع: المجلد الأول: تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء، ٢٠٠٨؛ وقرار الجمعية العامة ١٤٣/٦٣؛ والوثيقة A/64/133.

٥٨ - وتتمثل نقطة الانطلاق في الجهود الفعالة المبذولة في مساعدة أصحاب المصلحة الوطنيين على وضع استراتيجيات وخطط وطنية بشأن سيادة القانون. ويبيّن الجليل الأحداث من أطر المساعدة الاستراتيجية أن أنشطة سيادة القانون تحظى باهتمام متزايد، مع قيام ما لا يقل عن ٤٠ بلدا من جميع مناطق العالم بإدراج سيادة القانون في أولويات ونتائج خططها الوطنية. ودعمت الأمم المتحدة مؤخرا وضع استراتيجية أمنية وطنية في ليبيريا كما دعمت وضع خطط إنمائية في بروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

٥٩ - ويجري استكمال الدعم المقدم للتخطيط الوطني بزيادة العمل المشترك للأمم المتحدة. وأنشأت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق فرقة عمل متكاملة بشأن سيادة القانون لوضع استراتيجية شاملة بالتضافر مع الجهود التي يبذلها العراق لصياغة خطته الإنمائية الوطنية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٤. وأنشأ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لليبيريا للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ فريقا مواضيعيا بشأن سيادة القانون صادق على نهج مشترك وطني لقضاء الأطفال، مما أدى إلى وضع برنامج مشترك.

٦٠ - ويقوم مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بروندي بتجميع موارد وخبرة خمسة كيانات للاضطلاع بجهد بشأن الأمن والعدالة الانتقالية والعدالة ينطوي على تقاسم خطط العمل والميزانيات. وفي أفغانستان، تشكل الاستراتيجية الوطنية لقطاع العدالة وبرنامج العدالة الوطني أساسا لعملية تعاونية واستراتيجية تضطلع بها السلطات الوطنية لإصلاح قطاع العدالة، وتدعمها آلية لتنسيق قطاع العدالة في المحافظات أنشأتها بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٦١ - وفي مجال منع الجريمة، أجرى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج مدّن أكثرُ أمنا التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) في نيكاراغوا وهندوراس بالإضافة إلى خمسة من كيانات الأمم المتحدة المشتركة في برنامج منع العنف المسلح في كينيا، تقييما مشتركا وأرسلوا واضطلع ببعثات للبرمجة.

٦٢ - ومما يبعث على التفاؤل ظهور إشارات تدل على نشوء نهج متطور على نطاق الأمم المتحدة على أرض الواقع. إلا أن هذه الإشارات لا تعكس وجود منهجية مشتركة ومتسقة أو نهج شامل في مجال سيادة القانون. ولتحسين الدعم المتناسك الذي تقدمه الأمم المتحدة للجهود الوطنية، تقوم المنظمة باستعراض خطط التنمية الوطنية لتقييم كيفية انعكاس سيادة القانون في عملية تحديد الأولويات الوطنية، والنهج المتبعة لوضع استراتيجيات عامة بشأن سيادة القانون، أو استراتيجيات محددة بشأن العدالة أو الأمن.

٦٣ - ويجب اغتنام كل فرصة ممكنة لتنفيذ نهجنا لتقديم المساعدة في مجال سيادة القانون على الصعيد الوطني، بما في ذلك وضع منهجيات مشتركة بشأن التقييم والبرمجة. وينبغي أن يشكل ذلك محورا رئيسيا لتركيز جميع الجهود الرامية لتحقيق التنسيق والاتساق. وبوجود أكثر من ٩٠ إطارا من أطر المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة لدعم الاستراتيجيات والخطط الوطنية التي سيبدأ تنفيذها في غضون السنوات الثلاث القادمة، فقد آن الأوان لتسريع إحراز تقدم في هذا الاتجاه.

رابعاً - التنسيق والاتساق الشاملين

٦٤ - إن مسؤولية تحقيق التنسيق والاتساق الشاملين لعمل منظومة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، تحت سلطتي وتوجيهاتي منذ عام ٢٠٠٧، تقع، في نهاية المطاف، على عاتق الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، بدعم من وحدة سيادة القانون، الذي ترأسه نائبة الأمين العام (انظر A/63/226، الفقرات ٤٦-٤٨). ومن خلال عملية التداول والمبادرات المحددة الهدف، يحقق الفريق تقدما في حشد الثروة الفريدة من الخبرات والموارد المتوفرة لدى المنظمة بشأن سيادة القانون. ويكمن الهدف المنشود في تنفيذ الولايات بمزيد من الفعالية والاتساق والاستجابة للتحديات الناشئة في مجال سيادة القانون. ويعتبر إعراب الجمعية العامة عن دعمها التام لهذا الترتيب أمر يدعو إلى الارتياح (القرار ١٢٨/٦٣)، وسيظل عاملا جوهريا لتحقيق النجاح.

٦٥ - وبدعم من الوحدة، يعمل الفريق بمثابة جهة تنسيق للاهتمام الموجه لمسألة سيادة القانون على نطاق المنظومة وذلك لضمان تحقق الجودة واتساق السياسات وتنسيقها. وتضطلع كيانات الأمم المتحدة بالأنشطة التنفيذية وتحمل الكيانات الرائدة مسؤولية تنسيق وتسهيل الجهود المضطلع بها في قطاعها الفرعية في مجال سيادة القانون (انظر A/61/636-S/2006/980 و Corr.1).

ألف - توفير التوجيه وتنفيذ الخطة الاستراتيجية المشتركة

٦٦ - بغية تحسين اتساق السياسات عموما لمشاركة المنظمة في مجال سيادة القانون، أعطيت توجيهات استراتيجية واسعة بشأن القضايا الشاملة منذ عام ٢٠٠٨. وتحدد هذه التوجيهات التي وضعت استنادا إلى خبرة الفريق والوحدة، المبادئ والأطر التي يركز عليها تحسين عمل الأمم المتحدة الفعال في مجال سيادة القانون.

٦٧ - والنتائج الأولى لهذه التوجيهات مشجعة. ففي أعقاب إصدار نهج الأمم المتحدة لإقامة العدل لصالح الأطفال في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، تتبع منظمة الأمم المتحدة للطفولة

تأثيره على الصعيد القطري، ووجدت أن كيانات الأمم المتحدة في ٤٩ بلدا قد أدمجت قضايا الأطفال في جهودها المتعلقة بسيادة القانون. وتدعو الحاجة إلى تعزيز روح المبادرة على نطاق الأمم المتحدة لمواصلة تنفيذها، ويُشجع الوجود القطري لتحديد أفضل السبل للقيام بذلك في سياقها المحدد.

٦٨ - وقد أكدت مجددا على أهمية دور الفريق، الذي تدعمه وحدة سيادة القانون، باعتباره آلية تنظيم الاجتماعات بشأن المسائل المتصلة بالمساعدة الدستورية التي تقدمها الأمم المتحدة. ويهدف ذلك إلى كفالة حشد مزيج من الخبرات بطريقة فعالة وفي الوقت المناسب في المجال السياسي ومجال حقوق الإنسان والمجالين الإنمائي والقانوني على سبيل المثال) وهي خبرات موجودة في مختلف الإدارات والوكالات. وينبغي لكيانات الأمم المتحدة وكبار القيادات في الميدان إبلاغ نائبة الأمين العام بطلبات تقديم المساعدة الدستورية الصادرة عن السلطات الوطنية والانتقالية.

٦٩ - وتتمثل إحدى وظائف الفريق في أن يعمل كمورد بشأن سيادة القانون للجنة بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام. وتعزيزا لذلك، عقدت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ دورة بشأن المساعدة في مجال سيادة القانون في الفريق العامل المعني بالدروس المستفادة. وأحيطت اللجنة التنظيمية علما بالسبل التي يمكن بها دعم الجهود التي تبذلها، بما في ذلك حشد خبرات منظومة الأمم المتحدة لتقديم مشورة بشأن الجوانب المتعلقة بسيادة القانون في استراتيجيات بناء السلام، والدعم التقني، والتقييمات الشاملة، والمساهمة بشكل موضوعي في الأفرقة العاملة المخصصة لمسائل سيادة القانون. ومن بين الوسائل الأخرى المستخدمة في هذا الصدد استعراض مشاريع الطوارئ ذات الصلة والخطط ذات الأولوية الممولة من صندوق بناء السلام، التي تدعم العديد من الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون في عدة بلدان. ويجب وضع هذا الدعم موضع التنفيذ.

٧٠ - وبغية اعتماد نهج أكثر تركيزا على النتائج لتنفيذ مهامه، اعتمد الفريق خطة استراتيجية مشتركة للفترة ٢٠٠٩-٢٠١١ وبدأ في تنفيذها. وتستهدف هذه الخطة الأولى تحقيق ثلاث نتائج رئيسية على النحو المبين أدناه، ينجزها الفريق بصورة جماعية من خلال مجموعة من النواتج المحددة على مدى السنوات الثلاث المقبلة. وخريطة الطريق الأولوية الجماعية هذه - وهي الأولى من نوعها في مجال سيادة القانون - جديدة بأن يوفر دعم قوي لها.

٧١ - وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية للخطة في تنفيذ نهج الأمم المتحدة الموحد لتقديم المساعدة في مجال سيادة القانون على الصعيد الوطني. ويقوم الفريق باستكشاف البلدان التي

يمكن أن تستفيد من الدعم المنسق، والمساعدة في وضع منهجيات مشتركة لإجراء تقييمات مشتركة، ووضع استراتيجيات وبرامج ستتجسد في التوجيهات التي يمكن تطبيقها في سياقات أخرى.

٧٢ - وثمة نتيجة رئيسية أخرى تتمثل في تعزيز اتساق وجودة وتنسيق السياسات والتوجيهات المتعلقة بسيادة القانون. ويقوم الفريق بوضع نظام لتبادل المعلومات واعتمادها، ويقوم أعضاء الفريق بصورة فردية أو جماعية بوضع مواد إرشادية بشأن سيادة القانون تتسم بالأهمية بالنسبة للمنظومة ككل. وفي عام ٢٠٠٦، أدرك الأمين العام أنه لا توجد عملية رسمية يمكن للأمانة العامة أن تعتمد من خلالها المواد المتعلقة بكفالة الاتساق في المبدأ أو النهج وتجنب التداخل (المرجع نفسه، الفقرة ٢٨). ويعالج النظام هذا الأمر، لزيادة المعارف والممارسات الجيدة المتاحة داخل المنظمة إلى أقصى حد ممكن. لذلك يُشجع أعضاء الفريق بقوة على استخدامه.

٧٣ - وستكون الدورة التدريبية الموحدة في مجال القانون التي ستعقد لموظفي الأمم المتحدة والتي يقوم الفريق بإعدادها كجزء من الخطة، وسيلة رئيسية لنشر التوجيهات الموافق عليها والتوجيهات الشاملة للسياسات التي يعطيها الأمين العام. وسيكون من الممكن الإطلاع على هذه المواد عن طريق الموقع الشبكي للأمم المتحدة المتعلق بسيادة القانون ومستودع حفظ الوثائق الذي سيطلق في عام ٢٠٠٩.

٧٤ - واستناداً إلى التزام الدول الأعضاء المستمر بسيادة القانون، الذي يتضح من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، تحدد الخطة ما تقدمه من دعم إلى الدول الأعضاء لتعزيز العمل العالمي في مجال سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي باعتباره آخر نتيجة من نتائجها. وإني أعتبر هذا الأمر بالغ الأهمية لتعزيز السلم والأمن، والأهداف الإنمائية للمنظمة، وسأقوم بالتالي بدعم مبادرة رفيعة المستوى تطلقها الجمعية العامة تركز لسيادة القانون.

باء - التواصل على نطاق المنظومة

٧٥ - يشكل اتساع وتنوع أنشطتنا في هذا المجال قوة لا مثيل لها بالنسبة للمنظمة. ويحدد الحصر وجود ما لا يقل عن ٤٠ كيانات من كيانات الأمم المتحدة تشارك في نوع ما من الأنشطة المتعلقة بسيادة القانون (انظر A/63/64). وهذا يمكن المنظمة من تقديم مساهمة قيمة لتعزيز سيادة القانون في جميع أنحاء العالم. ومن ثم فإن التواصل مع هذه المجموعة الواسعة من جهات الأمم المتحدة الفاعلة في مسألة سيادة القانون يعد أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للجهود الاستراتيجية الشاملة.

٧٦ - وكان أول اجتماع سنوي على صعيد المنظومة بشأن سيادة القانون قد عقد في حزيران/يونيه ٢٠٠٩. وبحث هذا الاجتماع الذي حضره ٢٧ من كيانات منظومة الأمم المتحدة، سبل تعزيز الروابط بين الأعمال المعيارية والتنفيذية في المنظومة - وهو انفصال لا نزال نواجهه في هذا المجال من مجالات المساعدة. وقد أدى ذلك إلى توحيد شبكة على نطاق المنظومة وعلى صعيد المقرر مؤلفة من ٣٧ مركز تنسيق في مجال سيادة القانون تسمح بتقاسم الأعمال التي يقوم بها الفريق، وتقوم على الخبرات الموجودة في المنظومة بأسرها. وتعد الاجتماعات السنوية التي تعقد على نطاق المنظومة فرصا ثمينة بالنسبة للاستكشاف المتعمق لتحسين فعالية المساعدات المقدمة في المجالات الرئيسية لسيادة القانون. وسيكون موقع سيادة القانون للأمم المتحدة على الإنترنت، مركزا لربط المواقع الشبكية لجميع الكيانات ونشر موادها المتعلقة بسيادة القانون على نطاق واسع.

٧٧ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والبنك الدولي بشأن سيادة القانون يشكل مبادرة هامة أطلقت مؤخرا. إذ يتمتع البنك الدولي بخبرة طويلة في الجوانب الهامة المتعلقة بتقديم المساعدة في مجال سيادة القانون، مثل الإصلاح القانوني والقضائي، وإقامة العدل لصالح الفقراء، والإدارة العامة والحوكمة في مؤسسات سيادة القانون. وتمثلت الخطوة الأولى في هذه الشراكة في عقد حلقة عمل لتبادل المعارف، واستكشاف سبل تحقيق الاستفادة الفعالة من خبرات كل منظمة.

٧٨ - ويتمثل أحد الاحتياجات الناشئة في تعزيز تنسيق العمل الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون والذي يعزز أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي أن يكون العمل في مجال سيادة القانون أكثر رسوخا في خطة المنظمة للتنمية. ومن المهم في هذا الصدد إجراء تحليل دقيق حسب السياق للعلاقة بين القانون والاقتصاد، وأثر الأزمة الاقتصادية على الحماية القانونية والعدالة والأمن لأكثر فئات السكان ضعفا وتهميشا. وفي حين ينبغي لجميع كيانات الأمم المتحدة والشبكات المشتركة بين الوكالات أن تسهم في هذا الجهد، فإن المشاركة الجماعية للمنظومة على مستوى الرؤساء التنفيذيين ستكون في غاية الأهمية. وسأقترح أن يكون موضوع سيادة القانون هو موضوع المناقشة الموضوعية التي ستجرى في الدورة المقبلة لمجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق.

جيم - قياس الفعالية وتقييم الأثر

٧٩ - لا يزال تقييم أثر المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون وقياس فعاليتها يمثلان تحديا كبيرا. ويتصل بذلك إجراء تقييمات أكثر واقعية لما يمكن تحقيقه والأطر الزمنية للقيام بذلك.

ولا يزال الافتقار إلى الاضطلاع بتحليل منهجي على أساس مستمر لأداء مؤسسات وعمليات سيادة القانون، وخاصة النظم القضائية الوطنية، يشكل عقبة أمام وضع البرامج بصورة فعالة. وتتجه المنظمة نحو تعقب التقدم المحرز في تطوير سيادة القانون وتقييم جهودها بصورة أكثر منهجية.

٨٠ - ويجري الاضطلاع ببعض المبادرات الواعدة في مجال القياس والمؤشرات. ويتخذ مشروع مؤشرات سيادة القانون بالأمم المتحدة نهجا مبتكرا من خلال استخدام مصادر متعددة للبيانات، تشمل دراسات استقصائية عامة، لتعويض أوجه النقص في البيانات الإدارية في البيئات المتأثرة بالصراع، ولتحسين دقة النتائج. ويجري اختبار مسودة للمؤشرات في ليبيريا وهايتي لمساعدة السلطات الوطنية في جهود الإصلاح من خلال القيام بعملية تقييم تجريبية لأداء مؤسسات القضاء الجنائي في وقت معين وعلى مدى الزمن.

٨١ - وتم نشر "دليل قياس مؤشرات قضاء الأحداث"^(٧)، الذي يتيح إمكانية تحليل حالة محددة للفتيات في النظم القضائية، في مناطق جنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مما أدى إلى وضع خطط عمل وطنية في ١٥ بلدا. وتساهم التوجيهات التي وضعها الفريق المشترك بين الوكالات والمعني بقضاء الأحداث في ملء الفجوة في توليد المعارف وقياس أثر التدخلات على الأطفال والمجتمعات المحلية.

٨٢ - وتساعد الجهود المبذولة لتبادل الدروس المستفادة وجمع الممارسات الجيدة في المنظومة بأسرها وفي مختلف البلدان على التغلب على العوائق الهيكلية لتطوير المعارف المؤسسية. وقد استضافت شبكات الممارسين التابعة للبرنامج الإنمائي، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب دعم بناء السلام، مناقشة إلكترونية بعنوان "تعزيز سيادة القانون في حالات الصراع وفي حالات ما بعد انتهاء الصراع". وقيّم المركز الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ التابع للبرنامج الإنمائي قدرته على تنفيذ البرمجة في مجال العدالة في عام ٢٠٠٩، بالاستعانة بتجارب شبكات الممارسين ودراسات الحالة في أفغانستان وإندونيسيا وسري لانكا وكمبوديا وملديف ونيبال والهند. ويجب أن تظل عملية جمع الدروس المستفادة بصورة أكثر منهجية تحظى بالأولوية.

٨٣ - وتعد وجهات النظر الوطنية المتعلقة بفعالية المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون أمرا أساسيا في المنشور الصادر في عام ٢٠٠٩ المعنون البحث عن النجاح في الإصلاح القضائي عن منتدى الإصلاح القضائي لآسيا والمحيط الهادئ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(٧) منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع 07.V.7.

ويستطلع المنشور التحديات الرئيسية في هذا الجانب من المساعدة، ويحلل برامج الإصلاح الجارية في إندونيسيا وسري لانكا وفانواتو والفلبين وكمبوديا ونيبال والهند، ويقدم رؤى ذات صلة بالجهود المبذولة على الصعيد العالمي.

٨٤ - واستناداً إلى هذه المبادرات، يخطط الفريق لزيادة قاعدة المعارف الجماعية بشأن تطوير سيادة القانون وأثر المساعدات المقدمة على نطاق المنظومة. وبدعم من الوحدة، سيحشد الفريق معاهد البحوث وعلماء اجتماع من مختلف أنحاء العالم لاستطلاع إمكانية وضع خطة بحثية مشتركة لتحقيق هذه الغاية. وتشكل الجهود المشتركة لرصد وتقييم أعمال البرمجة جزءاً من الخطة الاستراتيجية المشتركة للفريق، التي تشمل الاتفاق على بيانات أساسية وعلى أداة مشتركة. ومن المتوقع أن يساعد هذا النهج الجديد على جعل منظومة الأمم المتحدة أقرب إلى إجراء تقييم موحد لأثر البرمجة في هذا المجال، وتحسين تبادل النتائج على نطاق المنظومة.

دال - توسيع نطاق الشراكات

٨٥ - يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للجهود الرامية إلى تحقيق التنسيق والاتساق الشاملين في تنمية الشراكات الهادفة مع جميع أصحاب المصلحة من أجل تحقيق النجاح في النهوض بسيادة القانون وتعزيز المساعدة المقدمة إلى الدول الأعضاء والمجتمعات. فأهداف الأمم المتحدة لا يمكن أن تتحقق بالعمل في عزلة.

٨٦ - وقد دعوتُ الدول الأعضاء والجهات المانحة والمجتمع المدني إلى العمل مع المنظمة من أجل المضي قدماً بخطة سيادة القانون، وذلك عن طريق التغلب على الإرث الذي خلفه التفكك الذي أعاق فعالية الجهود (انظر A/63/226). وفي أحيان كثيرة جداً، يلاحظ أن المشاريع التي تتحكم فيها الجهات المانحة والبرامج غير المنسقة، التي تقوم على حلول مستوردة من الخارج ينفذها شركاء الجهات المانحة الوطنيون، تتناقض مع الالتزام المعلن بالحرص على الملكية الوطنية. وتختلف الجهات المانحة فيما بينها في وصف وتناول ذات القضايا المتعلقة بسيادة القانون. وعلى الرغم من توافر نهج مشتركة وآليات تنسيقية في البلدان، لا يُجرى، إلا فيما ندر، تحليل مقارن للممارسة المتبعة ولمدى اتساق الأسلوب المطبق. وتعد الحاجة إلى تعزيز الاتساق أشد سطوعاً في الحالات المتأثرة بالصراعات، حيث تكون الأطراف المعنية عديدة.

٨٧ - وفي إطار مؤتمر نظمته الأمم المتحدة بالتعاون مع المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، التقى ٧٠ ممثلاً عن الجهات المانحة الثنائية والبلدان المتلقية والمنظمات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية، من أجل استعراض الممارسات والتحديات

المطروحة في الميدان، والتوصل إلى توافق في الآراء بشأن سبل التصدي لهذه التحديات. واتفقت الجهات المانحة، في إطار متابعة هذا المؤتمر، على إنشاء فريق استشاري معني بالأمن والعدل - يتألف من خبراء من الشمال والجنوب، والحكومات والمجتمع المدني - في سياق الجهود المبذولة لتحسين المساعدة المقدمة إلى الدول المهشة المتأثرة بالصراعات. ويشكل عقد لقاءات بين الجماعات المعنية بسياسات الأمن والعدل، وتمكين الجهات المتلقية والمجتمع المدني من الإسهام في رسم السياسات، بداية واعدة ستدعمها الأمم المتحدة وتستكملها عند الحاجة.

٨٨ - ويمثل الدعم المقدم من أجل تعزيز سيادة القانون على الصعيد الإقليمي سبيلا مستجدا لإقامة الشراكات. فكثير من التحديات المصادفة اليوم هي تحديات ذات طابع إقليمي تنطوي على ديناميات عابرة للحدود وعلى تداعيات تؤثر على الاستقرار والعدل في المنطقة. وبمقدور المؤسسات والأطراف الإقليمية أن تقدم إسهامات كبيرة لصالح سيادة القانون. وعلى الرغم من أن العلاقات بين النظم القانونية المحلية والإقليمية والدولية قد تكون معقدة، فإن تعزيز سيادة القانون على جميع المستويات بطريقة متسقة ومتعاضدة يعد أمرا حاسم الأهمية.

٨٩ - وتستهدف برامج الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، على نحو متزايد، مساعدة الخطط الإقليمية، وخاصة في أفريقيا. ففي إطار دعم الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، تتعاون ثلاثة كيانات تابعة للأمانة العامة والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية على مكافحة تهريب المخدرات والجريمة المنظمة من خلال المبادرة الخاصة بالمنطقة الساحلية لغرب أفريقيا. وبغية مكافحة القرصنة المتزايدة قبالة ساحل الصومال، تساعد المنظمة كينيا وبلدانا أخرى في المنطقة على الملاحقة القضائية للقراصنة المشتبه فيهم. ويتلقى الاتحاد الأفريقي دعما في مجال بناء القدرات من أجل استحداث نهج إقليمي لتعزيز المؤسسات الأمنية.

٩٠ - ويجب أن تنفذ هذه المبادرات في إطار تحول أوسع نطاقا في نهج المعالجة يضع المنظورات الوطنية في قلب الجهود الرامية إلى تعزيز الطابع الاستراتيجي للمساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون وزيادة فعاليتها. وتشغل الأمم المتحدة، بحكم عضويتها العالمية، موقعا متميزا يؤهلها للقيادة بإعطاء القدوة، ولتمكين الخبراء والقادة الوطنيين ومنظمات المجتمع المدني من الإسهام في تطوير السياسات والأهداف المتعلقة بسيادة القانون. ويعد مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، الذي يزعم عقده في البرازيل في عام ٢٠١٠، محفلا هاما لبحث هذه القضايا.

٩١ - وبغية القيام بدور رائد في هذا الجهد، ستدعم الأمم المتحدة عملية يشارك فيها قادة وطنيون من البلدان النامية، ممن أدوا دورا رئيسيا في تطوير سيادة القانون، من أجل استكشاف الديناميات الكامنة وراء مفهومي الملكية الوطنية والملكية المحلية، وتحليل مدى فعالية الدعم الدولي في بلدانهم. وستؤلف هذه الآراء تقريرا يرمي إلى طرح ابتكارات تخدم الميدان، وإلى تنوير عملية رسم السياسات. ويشكل هذا إسهاما محدد الهدف في خطة يقتضي نجاحها التزاما من جميع أصحاب المصلحة بإثراء الخطاب المتعلق بسيادة القانون برؤى الجهات المتلقية الهادفة ومشاركتها المحدية.

هاء - تعزيز سيادة القانون في المنظمة

٩٢ - ينبغي للأمم المتحدة أن تكون النموذج المحتذى فيما يتعلق بسيادة القانون إذا ما أرادت أن تكون فعالة في تعزيزها. ومن دواعي سروري أن النظام الجديد لإقامة العدل قد بدأ يعمل في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩. فللمرة الأولى في تاريخ المنظمة، عُيّن ١٥ قاضيا محترفا للفصل في الطعون في القرارات الإدارية، بما فيها القرارات القاضية بفرض إجراءات تأديبية.

٩٣ - وأحرز مزيد من التقدم صوب ضمان اتباع إجراءات عادلة وواضحة لإدراج أسماء الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات ورفعها منها. وقد نظر مركز التنسيق المعني برفع الأسماء من القائمة^(٨) في ٤١ طلبا لرفع الأسماء من القائمة، قدمت عدة طلبات منها بالنيابة عن أكثر من شخص واحد أو كيان واحد، وأسفر ذلك عن قيام لجان الجزاءات المختصة برفع أسماء ٩ أفراد و١٢ كيانا من القوائم. وفي أعقاب اتخاذ قرار مجلس الأمن ١٨٢٢ (٢٠٠٨)، المتعلق بنظام الجزاءات الخاص بتنظيم القاعدة وحركة طالبان، بات ينبغي إخطار الأفراد والكيانات بإدراج أسمائهم في قوائم الجزاءات ورفعها منها، ويشمل ذلك إخطارهم بالأجزاء التي يجوز نشرها علنا من بيان الحالة، وهي أجزاء أصبحت الدول ملزمة الآن بتحديددها لدى اقتراح إدراج أي اسم في القوائم؛ وسيحتاج على الانترنت موجز سردي بأسباب الإدراج في القوائم؛ وستستعرض كل الأسماء بحلول ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٠ ثم تستعرض بصفة منتظمة بعد ذلك.^(٩) ومع أن المجلس أدخل تحسينات على إجراءات إدراج الأسماء في القوائم ورفعها منها، ينبغي اتخاذ مزيد من الخطوات، بما في ذلك بخصوص إجراءات منح إعفاءات من تدابير الجزاءات لأسباب إنسانية.

(٨) أنشئ عملا بقرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦).

(٩) أدخلت تحسينات مماثلة على نظامي الجزاءات الخاص بالصومال (القرار ١٨٤٤ (٢٠٠٨)) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (القرار ١٨٥٧ (٢٠٠٨))؛ كما أدرجت بعض عناصرهما في نظام الجزاءات الخاص بليريا (القرار ١٨٥٤ (٢٠٠٨)).

٩٤ - ويتعين على المنظمة أن تتصدى بشكل مباشر للشواغل الخطيرة التي ثارت بشأن نهج مكافحة الإرهاب التي تتناقض مع التزام الدول الأعضاء بسيادة القانون. وفي عام ٢٠٠٩، اختتم فريق الحقوقيين البارزين التابع للجنة الحقوقيين الدولية، نظره الذي استغرق أربع سنوات في أثر استراتيجيات مكافحة الإرهاب على سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والعالمي. وأكد الفريق أن بعض الممارسات قد قوضت الأهداف المشروعة لمكافحة الإرهاب، على الرغم من التزام المجتمع الدولي بعكس ذلك. ويقع على عاتقفرادى الدول الأعضاء، وكذلك المنظمة، استعادة الثقة في قدرة الأساليب المستخدمة لمواجهة هذا التهديد العالمي الخطير على تعزيز سيادة القانون بالفعل.

خامسا - بناء عالم عادل وآمن وسلمي تحكمه سيادة القانون

٩٥ - تواصل الأمم المتحدة إحراز تقدم في تعزيز مشاركتها في تحقيق سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. وهي تركز في ذلك على سد الفجوة بين الالتزامات الدولية، وتحقيق ما تنطوي عليه من إمكانات لتحسين حياة الناس جميعا. وهذا مسعى مستمر. ومن ثم، يجب علينا أن ندأب على تذكير الدول الأعضاء بالتزاماتها الدولية، وأن نروج للتصديق على المعاهدات الدولية وتنفيذ القواعد والمعايير الدولية، وأن نحافظ في هذا الصدد على المشاركة الفعالة المتعددة الأطراف القائمة على سيادة القانون.

٩٦ - ويوضح التوسع في العمل المشترك الذي تؤديه كيانات الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، وزيادة التنفيذ المنسق في الميدان، أوجه التقدم التي تحققت فيما يتعلق بتعظيم خبراتنا ومواردنا. ومن خلال الجهود المشتركة والاستراتيجية، تساعد الترتيبات المؤسسية المتعلقة بالتنسيق والاتساق الشاملين على تقريب الأمم المتحدة تدريجيا من سد الفجوة القائمة.

٩٧ - وتظل التوصيات الواردة في تقريرى السابق حاسمة الأهمية اليوم، (A/63/226)، الفقرات ٧٦-٧٨). وتنفيذ هذه التوصيات جار ومتواصل. وبالإضافة إلى ذلك، سيقوم الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون ووحدة سيادة القانون، تحت قيادة نائبة الأمين العام، بما يلي:

(أ) دعم الجهود التي تبذلها الجهات المانحة من أجل إنشاء منتدى للسياسات يضم الجهات المتلقية، وخبراء المجتمع المدني، والمنظمات المتعددة الأطراف، لمعالجة التحديات الراهنة المتعلقة بالمساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون؛

(ب) التشاور مع أصحاب المصلحة الإقليميين بشأن السبل الفعالة للتعاون الاستراتيجي بشأن قضايا سيادة القانون على الصعيد الإقليمي؛

(ج) عقد اجتماعات لكيانات الأمم المتحدة ووكالاتها المختصة من أجل استكشاف سبل تعزيز أنشطة سيادة القانون التي تحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ويشمل ذلك اتباع نهج متسق للأمم المتحدة إزاء الحق في السكن وإدارة الممتلكات والأراضي، وهو النهج الذي يعزز القدرات بما في ذلك القدرات في البلدان المتأثرة بالصراعات؛

(د) تطوير النهج المتبعة في أنشطة سيادة القانون والرامية إلى تعزيز قدرة الدول الأعضاء على وضع حد للإفلات من العقاب، عن طريق توحيد حصيلة الجهود الدولية والوطنية المبذولة حتى الآن.

٩٨ - وتمثل هذه الخطوات نموذجاً للعمل الذي لا يزال ماثلاً أمامنا من أجل تحسين فعالية المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، وتحقيق المواءمة بين الجهود التي يبذلها الشركاء في هذا الصدد. وتعد الشراكات العالمية التي تعزز الأهداف والأساليب المشتركة عنصراً جوهرياً إذا ما أريد تحسين المساعدة. ويجب أن تشغل الرؤية الوطنية موقعاً مركزياً في الحوار الجاري بشأن هذا الموضوع. وفي نهاية المطاف، يظل من المتعين تعزيز التحليل والتقييم التجريبيين للأنشطة المنفذة في مجال سيادة القانون من أجل بيان أثرها في المجتمعات التي نخدمها.