

Distr.: General
10 August 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٨٤ من جدول الأعمال المؤقت**

سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي

تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها

تقرير الأمين العام

موجز

يكمل هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ٦٦/١٠٢، مقترحات الأمين العام بشأن النتائج المحتملة للاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة، الواردة في تقريره المعنون "إقامة العدل: برنامج عمل لتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي" (A/66/749). وهو يقدم صورة توضيحية للإنجازات والتحديات الرئيسية في مجال تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي على مدى العام الماضي، ويسلط الضوء على التقدم المستمر والخطوات التالية التي ستتخذ لوضع نهج للأمم المتحدة يتسم بقدر أكبر من الشمول والمشاركة دعماً للأولويات الوطنية.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

** A/67/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق

081012 081012 12-45961 (A)



المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٣
ثانيا -	تعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي	٤
ألف -	تدوين إطار دولي للقواعد والمعايير وتطويره وتعزيزه وتنفيذه	٤
باء -	المحاكم الدولية والمختلطة بأنواعها	٦
جيم -	الآليات غير القضائية لتسوية النزاعات والمساءلة	٩
دال -	تعزيز سيادة القانون على الصعيد الإقليمي	١٠
ثالثا -	النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة إزاء سيادة القانون على الصعيد الوطني	١١
ألف -	إطار تعزيز سيادة القانون	١١
باء -	التصدي للتحديات الخطيرة	٢٠
رابعا -	تحقيق التنسيق والاتساق عموما	٢٢
ألف -	تعزيز التنسيق في المقر	٢٢
باء -	العمل الاستراتيجي والمشارك على الصعيد القطري	٢٣
جيم -	قياس الفعالية وتقييم الأثر	٢٥
دال -	توسيع نطاق الشراكات	٢٦
هاء -	تعزيز سيادة القانون في المنظمة	٢٧
خامسا -	بناء عالم عادل وآمن وسلمي تحكمه سيادة القانون	٢٧
مرفق		
	وجهات النظر التي أعربت عنها الدول الأعضاء	٢٩

أولا - مقدمة

- ١ - يشكل عام ٢٠١٢ أهمية خاصة من منظور عمل الأمم المتحدة في مجال تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. فبعد سبع سنوات من انعقاد مؤتمر القمة العالمي، تعقد الجمعية العامة للمرة الأولى اجتماعا رفيع المستوى بشأن هذه المسألة، تستهل به دورتها السابعة والستين. وبناء على طلب الجمعية العامة، قدم الأمين العام مقترحات لكي تنظر فيها الجمعية العامة في الاجتماع الرفيع المستوى، وردت في التقرير المعنون "إقامة العدل: برنامج عمل لتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي" (A/66/749).
- ٢ - ومثلما حدث في السنوات السابقة، يوفر هذا التقرير فرصة لتتبع التقدم المحرز صوب تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي، والتفكير في التحديات الراهنة. وهو يبيّن على الإنجازات الرئيسية التي جرى تحقيقها في هذه العملية حتى الآن^(١).
- ٣ - وتوفر الأمم المتحدة في الوقت الراهن مساعدة في مجال سيادة القانون في نحو ١٥٠ من الدول الأعضاء في كل مناطق العالم. وتنفذ هذه الأنشطة في جميع السياقات، بما في ذلك سياقات التنمية، والأوضاع الهشة، والنزاعات، وبناء السلام. وهناك ثلاثة كيانات أو أكثر من كيانات الأمم المتحدة منخرطة في الأنشطة المتصلة بسيادة القانون في ٧٠ بلدا على الأقل، وخمسة كيانات أو أكثر في ما يزيد على ٢٥ بلدا. ويتميز تقديم الدعم التقني في سياقات الصراع وما بعد الصراع، بما في ذلك ١٧ عملية سلام لها ولاية في مجال سيادة القانون، بمبادرات شاملة تتخذ بصورة متزايدة بمشاركة جهات أخرى.
- ٤ - وواصل الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، الذي يرأسه نائب الأمين العام وتدعمه وحدة سيادة القانون في المكتب التنفيذي للأمين العام، دفع المنظمة نحو تقديم مساعدة تتسم بقدر أكبر من التنسيق والفعالية في مجال سيادة القانون. وأحرز تقدم في مجال ترشيد السياسات والتوجيهات، وتوسيع الشراكات، ودعم الحوار الحكومي الدولي بشأن سيادة القانون.

(١) إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢)؛ وتقارير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (S/2004/616 و S/2011/634)؛ والوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ٦٠/١)؛ وتقرير الأمين العام المعنون "لنؤكد قوا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون" (A/61/636-S/2006/980 و Corr.1)؛ وتقرير الأمين العام الذي يتضمن جردا لأنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون (A/63/64). والتقارير السابقة للأمين العام عن تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها (A/63/226، و A/64/298، و A/65/318، و A/66/133).

٥ - ويقدم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٠٢/٦٦، الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يواصل تقديم تقرير سنوي إليها عن أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. ويتضمن التقرير مناقشة لعمل الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون ووحدة سيادة القانون، والجهود المبذولة فيما يتعلق بتحسين تنسيق تلك الأنشطة واتساقها وفعاليتها. ويتضمن مرفق التقرير اقتراحات الدول الأعضاء بشأن المواضيع الفرعية التي يمكن طرحها في المناقشات التي ستجريها اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة في المستقبل، المقدمة إلى الأمين العام استجابة للفقرة ٢٠ من قرار الجمعية العامة ١٠٢/٦٦.

ثانياً - تعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي

٦ - على الصعيد الدولي، تكفل سيادة القانون إمكانية التنبؤ بأعمال الدول ومشروعاتها، وتعزز مساواتها في السيادة، وتدعم مسؤولية الدولة أمام جميع الأفراد داخل إقليمها والخاضعين لولايتها (انظر A/66/749). ويتسم التنفيذ التام للالتزامات المبينة في ميثاق الأمم المتحدة وغيره من الصكوك الدولية، بما في ذلك الإطار الدولي لحقوق الإنسان، بأهمية محورية للجهود الجماعية الرامية إلى صون السلام والأمن الدوليين، والتصدي بفعالية للتهديدات الناشئة، وكفالة المساءلة عن ارتكاب جرائم دولية.

ألف - تدوين إطار دولي للقواعد والمعايير وتطويره وتعزيزه وتنفيذه

٧ - ما زالت مجموعة القواعد والمعايير الدولية التي وضعت برعاية الأمم المتحدة تشكل أحد الإنجازات الكبرى التي حققتها المنظمة. وعلى مدى العام الماضي، واصلت الأمم المتحدة مساعدة الدول الأعضاء في وضع وتنفيذ القواعد والمعايير الدولية المتصلة بسيادة القانون.

٨ - فقد تحقق تقدم معياري صوب الحماية الكاملة لحقوق الطفل من خلال اعتماد البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، واستحداث إجراء لتقديم البلاغات يسمح للأطفال بتقديم شكاوى إلى لجنة حقوق الطفل. وحتى الآن، وقّع على البروتوكول الاختياري ٢٣ بلداً.

٩ - وصادقت لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية على مبادئ الأمم المتحدة وتوجيهاتها بشأن سبل الحصول على المعونة القانونية في نظم العدالة الجنائية^(٢)، التي ستقدم إلى الجمعية العامة لاعتمادها في دورتها السابعة والستين وتنص المبادئ والتوجيهات على أن تعتبر الدول

(٢) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١٢، الملحق رقم ١٠ (E/2012/30)، الفصل الأول، الفرع ألف.

توفير المعونة القانونية من مسؤولياتها وأن تضع نظاما شاملا للمعونة القانونية يكون فعالا وفي متناول الجميع على نطاق البلد.

١٠ - واعتمدت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي^(٣)، حيث نقحت نص عام ١٩٩٤، والدليل الإرشادي لسن القانون النموذجي^(٤)، لمساعدة الدول في وضع نظم حديثة للاشتراء العمومي تعكس أفضل الممارسات الدولية وتمثل للالتزامات الدولية. وتوفر هذه النصوص أساسا لإصلاح قانون الاشتراء العمومي، بما في ذلك في رابطة الدول المستقلة ومنغوليا من خلال مبادرة الأونسيترال والبنك الأوروبي للتعمير والتنمية التي نفذت بدعم من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

١١ - ويصادف العام الحالي الذكرى السنوية الثالثة عشرة لاعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. وينبغي للدول التي ليست بعد أطرافا في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار أن تنظر في أن تفعل ذلك^(٥). ووافق عام ٢٠١١ الذكرى السنوية الستين لاتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين والذكرى السنوية الخمسين لاتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١. وأدى تنفيذ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لحملة موجهة على مدار عام إلى قيام ١١ دولة بالتصديق على اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية واتفاقية عام ١٩٦١ ليصل عدد الدول الأطراف في اتفاقية ١٩٥٤ إلى ٧٠ دولة والدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٦١ إلى ٤٢ دولة في نهاية عام ٢٠١١. وخلال اجتماع وزاري، أكدت صلاحية اتفاقية ١٩٥١ كاساس لنظام الحماية الدولية وتعهدت ٣٣ دولة بالانضمام أو النظر في الانضمام إلى أحد الصكين بشأن انعدام الجنسية، أو كلاهما، مما أسفر عن ثلاثة تصديقات إضافية على كل اتفاقية منذ بداية عام ٢٠١٢. وأعلنت ٦١ دولة وهيئة إقليمية واحدة عن تعهدات تتعلق بانعدام الجنسية. وأعلنت ٤١ دولة وهيئة إقليمية واحدة تعهدات في مجالات أخرى. ووافق عام ٢٠١١ أيضا الذكرى السنوية الثلاثين لبدء نفاذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي توفر الأساس لحقوق المرأة، بما في ذلك المساواة في إمكانية اللجوء إلى القضاء.

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/66/17)، المرفق الأول.

(٤) سيكون الدليل متاحا للاطلاع في الموقع الإلكتروني www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts.html في الربع الثالث من عام ٢٠١٢.

(٥) انظر "الإعلان بشأن الذكرى السنوية الثلاثين لفتح باب التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢" (SPLOS/249).

١٢ - وفي حين تكون عملية سن القوانين الدولية ضرورية في بعض الأحيان، فإن التحدي يكمن في كفالة تنفيذ الإطار القانوني القائم والامتثال له. وفي الآونة الأخيرة، قامت الدول الأعضاء خلال مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، المعقد في ريو دي جانيرو في حزيران/يونيه ٢٠١٢، بتسليط الضوء على الصلة بين سيادة القانون والتنمية المستدامة بالتأكيد على أهمية الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وبروتوكول كيوتو، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنفيذها. إلا أن الإرادة السياسية اللازمة لكفالة الامتثال المتسق للالتزامات الدولية القائمة لا تزال ضعيفة، وكثيراً ما تكون القدرات التقنية والمالية اللازمة للوفاء بالالتزامات محدودة. ويمكن أن تؤدي الآليات القائمة على المعاهدات التي تستعرض امتثال الدول الأعضاء إلى تحسين التنفيذ وتسليط الضوء على الثغرات في مجال القدرات. وينبغي تعزيز تلك الآليات وتنفيذ توصياتها باتساق. وداخل المنظمة، ينبغي تبادل الممارسات الجيدة عبر مختلف مجالات الأنشطة المعيارية وبذل جهود أكبر لتزويد الهيئات التي تنفذ الأنشطة التشغيلية بخبرة الهيئات التي تقدم الدعم إلى الأنشطة المعيارية دعماً للدول الأعضاء.

باء - المحاكم الدولية والمختلطة بأنواعها

١٣ - إحدى السمات المهمة لسيادة القانون على الصعيد الدولي مقدار ما يتاح للدول الأعضاء من إمكانية اللجوء إلى الآليات القضائية الدولية لتسوية منازعاتها سلمياً. ولا تزال محكمة العدل الدولية تضطلع بدور حاسم باعتبارها الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة التي يمكن للدول الأعضاء أن يعرضوا عليه أي نزاع قانوني تقريباً يتعلق بالقانون الدولي. وقد صدرت على مدى العام الماضي ثلاثة أحكام^(٦) وفتوى واحدة^(٧). وتقدم القضايا الخلافية الـ ١٢ التي لا تزال قيد نظر المحكمة صورة توضيحية عن الثقة المستمرة للدول الأعضاء في ولايتها. إلا أن هناك إمكانية لتعزيز دورها إذا سار عدد أكبر من الدول الأعضاء على نهج الدول الـ ٦٦ التي قبلت الولاية الجبرية للمحكمة طبقاً لأحكام الفقرة ٢ من المادة ٣٦ من نظامها الأساسي. ومن شأن سحب التحفظات على المعاهدات التي تنص على تسوية المنازعات من خلال محكمة العدل الدولية أن يساعد أيضاً على توسيع نطاق ولاية المحكمة.

(٦) قضية جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة ضد اليونان، بشأن تطبيق الاتفاق المؤقت المؤرخ ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥؛ وقضية ألمانيا ضد إيطاليا؛ اليونان طرف متدخل بشأن حصانات الدولة من الولاية القضائية (ألمانيا ضد إيطاليا؛ اليونان طرف متدخل)؛ وقضية أحمدو أديو ديالو (جمهورية غينيا ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية)، بشأن مسألة التعويض.

(٧) أصدرت المحكمة فتوى بناء على طلب الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن الحكم رقم ٢٨٦٧ الذي أصدرته المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

ومن أجل إضفاء الطابع العالمي على هذه الولاية، يواصل مكتب الشؤون القانونية تعزيز دور المحكمة، بسبل تشمل عقد حلقات دراسية سنوية تشارك فيها الدول الأعضاء في المحكمة والوفود في نيويورك. واستثمارا لذلك، سيطلق الأمين العام حملة لزيادة عدد الدول الأعضاء التي تقبل أن تكون ولاية المحكمة جبرية.

١٤ - ومن الاتجاهات الجديدة بالثناء في التسوية السلمية للمنازعات زيادة اللجوء إلى المحكمة الدولية لقانون البحار، المنشأة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، التي كانت تنظر فيها أربع قضايا في عام ٢٠١١. ومن النقاط البارزة في هذا الصدد الحكم الصادر في ١٤ آذار/مارس ٢٠١٢ في أول قضية لتعيين الحدود البحرية تنظر فيها المحكمة^(٨).

١٥ - وكان أحد المعالم الرئيسية في العدالة الجنائية الدولية الحكم الذي أصدرته المحكمة الخاصة لسيراليون بإدانة رئيس ليبيريا السابق، تشارلز تيلور، للتخطيط لارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية والمساعدة في ارتكابها والتحريض عليها. وترسل هذه الإدانة الأولى لرئيس دولة سابق من قبل محكمة جنائية دولية منذ محكمة نورمبرغ رسالة واضحة مفادها أنه يمكن، وسيتم، إخضاع الرؤساء للمساءلة عن الجرائم الدولية الخطيرة، وتمثل بداية المرحلة النهائية للمحكمة الخاصة لسيراليون، أول محكمة من المحاكم الجنائية الدولية المخصصة التي أدت ولايتها.

١٦ - وفي المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة لم يعد هناك هاربون، وينبغي أن تنتهي جميع المحاكمات، عدا محاكمة راتكو ملاديتش وغوران هادزيتش ورادوفان كاراديتش، خلال عام ٢٠١٢. وبدأت المحكمة الجنائية الدولية لرواندا إحالة قضايا المتهمين ذوي المراتب المنخفضة، بمن فيهم الهاربون، للمحاكمة في رواندا، على نحو بين الدور التكميلي للمحاكم الوطنية والدولية في كفالة المساءلة عن الجرائم الدولية الخطيرة وإتمام جميع المحاكمات بنهاية عام ٢٠١٢. وسيستمر فرع أروشا للآلية الدولية لتصريف الأعمال المتبقية للمحكمتين الجنائيتين الدوليتين، الذي دخل حيز التشغيل في ١ تموز/يوليه ٢٠١٢، إلى الطعون المقدمة عقب ذلك التاريخ. ولا يزال الحفاظ على إرث المحكمتين ونشره إحدى الأولويات. وأحد الأمثلة هو نشر دليل عن الدفاع في القضايا الجنائية الدولية في إطار مشروع إقامة العدل في قضايا جرائم الحرب، الذي تشترك في الاضطلاع به المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومعهد الأمم المتحدة الأفريقي لبحوث الجريمة والعدالة، بالتعاون مع رابطة محامي الدفاع الممارسين أمام المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة.

(٨) القضية رقم ١٦، بشأن النزاع المتعلق بتعيين الحدود البحرية بين بنغلاديش وميانمار في خليج البنغال.

١٧ - وكان الحدث البارز في الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية هو إتمام القضية الأولى ضد كاينغ غويك ياف، المعروف باسم دوتش، بإصدار دائرة المحكمة العليا لحكم استئناف مددت فيه الحكم الصادر ضده من السجن ٣٥ عاما إلى السجن المؤبد بالنظر إلى شدة الجرائم المرتكبة. ولا تزال المحاكمة في القضية الثانية والتحقيقات في القضيتين الثالثة والرابعة جارية. ومددت ولاية المحكمة الخاصة للبنان لفترة ثلاث سنوات أخرى اعتبارا من ١ آذار/مارس ٢٠١٢ للسماح بمحاكمة الأشخاص الأربعة الصادرة بحقهم قرارات اتهام في قضية اغتيال رئيس وزراء لبنان السابق رفيق الحريري و ٢١ شخصا آخرين. وسيحاكمون غيايبا نظرا لعدم إلقاء القبض عليهم. ويمثل قرار محكمة العدل الدولية القاضي بأن تقوم السنغال دون مزيد من التأخير بإحالة قضية رئيس تشاد السابق حسين حبري إلى سلطاتها المختصة لمحاكمته، إذا لم تقم بتسليمه، نقطة بارزة أخرى في مكافحة الإفلات من العقاب^(٩).

١٨ - ويوجد حاليا ١٢١ دولة طرف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي يحتفل بمرور عشرة أعوام على دخوله حيز التشغيل. ولا تزال الأمم المتحدة ملتزمة بدعم المحكمة، وقد واصلت التعاون معها من خلال توفير الدعم اللوجستي للعمليات الميدانية التي تقوم بها المحكمة وتسليم الوثائق اللازمة للمدعي العام ومحامي الدفاع. وشهد العام الماضي انتخاب ١٨ قاضيا جديدا ومدعيا عاما جديدا. وكان من المعالم البارزة إصدار المحكمة لأول حكم لها، بإدانة توماس لوبانغا لارتكاب جرائم حرب تتصل بتجنيد أطفال في جماعات مسلحة، إلزاميا وطوعيا، واستخدامهم في نزاعات مسلحة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ وترتب عن إدانته الحكم عليه بالسجن لمدة ١٤ عاما. وستقرر المحكمة الآن التعويضات المناسبة للضحايا، وهو تكليف يستحدث للمرة الأولى لمحكمة جنائية دولية. وتشمل النقاط البارزة إصدار أمر بإلقاء القبض على رئيس كوت ديفوار السابق لوران غباغبو في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، ومن ثم نقله فورا إلى لاهاي. وفيما يتعلق بالوضع في ليبيا، الذي أحيل إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية بموجب قرار مجلس الأمن ١٩٧٠ (٢٠١١)، طعنت الحكومة الليبية في مقبولية القضية ضد سيف الإسلام القذافي. والطلب الأخير الذي قدمته حكومة مالي إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية بفتح تحقيق أولي في جرائم حرب يدعى أن متمردين إسلاميين ارتكبوها في شمال البلد، يؤكد الدعم المتواصل الذي تقدمه الدول الأعضاء إلى المحكمة. إلا أن تعاون الدول فيما يتصل بتنفيذ أوامر إلقاء القبض الصادرة عن المحكمة لا يزال إشكالية قائمة، إذ أن من

(٩) قضية بلجيكا ضد السنغال (قضية بشأن المسائل المتصلة بالالتزام بمحاكمة أو تسليم رئيس تشاد السابق حسين حبري).

إجمالي ١٧ شخصا صدرت أوامر بإلقاء القبض عليهم، يظل ١١ منهم طلقاء. ويتعين أن يبدل المجتمع الدولي جهودا أكبر لتقديم هؤلاء الأشخاص إلى المحاكمة.

جيم - الآليات غير القضائية لتسوية النزاعات والمساءلة

١٩ - يسهم إنشاء الأمم المتحدة للجان التحقيق الدولية أو بعثات تقصي الحقائق في تعزيز حماية حقوق الإنسان ومكافحة الإفلات من العقاب واستعادة الثقة بين أطراف النزاع وفي العمليات والمؤسسات السياسية. وشملت التطورات الرئيسية أنشطة لجنة التحقيق الدولية المعنية بليبيا، التي مددت ولايتها في ضوء الادعاءات الكثيرة بانتهاكات حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي والتقرير النهائي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠١٢ (A/HRC/19/68). وإذ ساور مجلس حقوق الإنسان قلق عميق بشأن النتائج التي خلصت إليها بعثة لتقصي الحقائق أرسلتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان للتحقيق في الحالة في الجمهورية العربية السورية، فإن المجلس أنشأ لجنة تحقيق دولية مستقلة للتحقيق في الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان منذ آذار/مارس ٢٠١١ (قرار المجلس د-١٧/١ و ٢٢/١٩). وستقوم هذه اللجنة، عقب إعدادها لأول تقرير، بعرض مزيد من الاستنتاجات والتوصيات على مجلس حقوق الإنسان في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢. وفي كلتا الحالتين المذكورتين أعلاه، وثقت جرائم جنسانية بصورة متزايدة نتيجة لوجود خيرة متفرغة وفرقا هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) للجنتين. وفي آذار/مارس ٢٠١٢، أنشئت بعثة دولية مستقلة لتقصي الحقائق للتحقيق في آثار المستوطنات الإسرائيلية على الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعب الفلسطيني في مختلف أرجاء الأرض الفلسطينية المحتلة (قرار مجلس حقوق الإنسان ١٧/١٩).

٢٠ - ويمكن أن تؤدي المبادرات العملية الرامية إلى دعم تنفيذ توصيات لجنة التحقيق الدولية وبعثات تقصي الحقائق إلى تعظيم نفع تلك التوصيات. وعلى سبيل المثال، فيما يتعلق ببعثة تقصي الحقائق للتحقيق في الحالة في الجمهورية العربية السورية، قرر مجلس حقوق الإنسان في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ إنشاء ولاية المقرر الخاص لرصد حالة حقوق الإنسان في الجمهورية العربية السورية، وكذلك رصد تنفيذ التوصيات الصادرة عن لجنة التحقيق المذكورة أعلاه، بمجرد اكتمال عمل اللجنة (قرار المجلس د-١٨/١). وفيما يتعلق ببعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة، طلب مجلس حقوق الإنسان في نيسان/أبريل ٢٠١٢ إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا شاملا عن التقدم المحرز في تنفيذ توصيات البعثة (قرار المجلس ١٨/١٩).

٢١ - وتشمل الآليات غير القضائية الأخرى التي تعزز الامتثال للقواعد والمعايير الدولية آلية الرصد والإبلاغ عن الانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد الأطفال في حالات النزاعات المسلحة، التي أنشئت عملاً بقرار مجلس الأمن ١٦١٢ (٢٠٠٥)، وتنفذ حالياً في ١٥ بلداً من البلدان المتأثرة بالنزاع، وجرياً على هذا النموذج، وضع ترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ عن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات التي صدر تكليف بها بموجب قرار مجلس الأمن ١٩٦٠ (٢٠١٠) بشأن المرأة والسلام والأمن. وتقضي الترتيبات الأخيرة بأن تدرج في قائمة أسماء الأطراف التي يشتبه، بناءً على أسس وجيهة، في ارتكابها أعمال العنف الجنسي، أو تشطب منها، مما ييسر على أطراف الصراع الالتزام بمنع تلك الانتهاكات والتصدي لها. وقد بدأ تنفيذ هذه الترتيبات في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى، حيث أدرج الأمين العام في قائمة أسماء الأطراف التي يشتبه، بناءً على أسس وجيهة، ارتكابها لأنماط من العنف الجنسي (A/66/657-S/2012/33، المرفق).

دال - تعزيز سيادة القانون على الصعيد الإقليمي

٢٢ - ينطوي كثير من التحديات القائمة اليوم على ديناميكيات عابرة للحدود تؤثر على الاستقرار والعدالة على الصعيد الإقليمي. ومن ثم، يشهد الوقت الراهن نشوء نهج إقليمية لتعزيز سيادة القانون. وعلى سبيل المثال، استجابة لأحداث القرصنة المرتكبة قبالة ساحل الصومال، يجري حالياً تقديم الدعم إلى الدول في المنطقة التي تضطلع بمقاضاة الأشخاص الذين يشتبه في أنهم قراصنة، وهي كينيا وبنين وجمهورية تنزانيا المتحدة وموريشيوس. وتهدف المساعدة المقدمة إلى الصومال، لا سيما السلطات في صوماليلاند وبوتلاند، إلى تحسين أوضاع السجون ومعاييرها وإدارتها، وبناء قدرة مؤسسية لضمان مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة في محاكمة الأشخاص الذين يشتبه في أنهم قراصنة وتوفير الدعم للجنة إصلاح القوانين لإتاحة إعادة الأشخاص المحكوم عليهم إلى الصومال. وتمثل حركات الهجرة المختلطة والمعقدة وغير النظامية، التي تضم أشخاصاً بحاجة إلى حماية دولية، تحدياً آخر يجري التصدي له بصورة متزايدة على الصعيد الإقليمي، بسبب تشمل الرصد، وإنشاء آليات لتحديد الهوية والإحالة لطالبي اللجوء واللاجئين، ووضع إطار نموذجي للتعاون في عمليات الإنقاذ البحرية لأشخاص يكونون من طالبي اللجوء واللاجئين، يُستحدث تحت قيادة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة البحرية الدولية.

٢٣ - وتجتمع البرامج والمبادرات الإقليمية بين شركاء وطنيين وإقليميين ومتعددي الأطراف. فعلى سبيل المثال، يقوم البرنامج الإقليمي لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة وإصلاح

نظم العدالة الجنائية في الدول العربية للفترة ٢٠١١-٢٠١٥، الذي ينفذه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالشراكة مع جامعة الدول العربية، و ١٨ من الدول الأعضاء فيها بمساعدة البلدان التي مر بمرحلة انتقالية على تلبية احتياجاتها المتعلقة باسترداد الأصول المسروقة، ومكافحة الفساد، وبناء القدرات في مجالات منع الجريمة وإنفاذ القانون ومنع الإرهاب. ويؤدي إنشاء المركز الإقليمي لآسيا ومنطقة المحيط الهادئ التابع للأونسيترال، الممول من تبرعات، إلى تعزيز التعامل بانتظام أكبر مع الدول التي تحتاج إلى مساعدة في استخدام معايير القانون التجاري الدولي التي أعدها الأونسيترال واعتمادها. وفيما يتعلق بالاتجار بالبشر، تروج مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان للمبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر، على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، من خلال مبادرات التدريب والتوعية التي تعزز النهج القائم على حقوق الإنسان لمكافحة الاتجار بالبشر، مما أسفر عن تعزيز قدرات الحكومة والمجتمع المدني في ٤٤ بلدا في أفريقيا الوسطى والشرق الأوسط وأوروبا وآسيا الوسطى.

ثالثا - النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة إزاء سيادة القانون على الصعيد الوطني

٢٤ - يشمل النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة لتعزيز سيادة القانون أمورا منها تعزيز الملكية الوطنية للمبادرات الإصلاحية، وتقديم الدعم إلى الدوائر الوطنية المعنية بالإصلاح، ووضع نهج استراتيجية تتماشى مع التقييمات القطرية، وتنسيق الأنشطة في إطار شراكة مع الجهات المعنية الرئيسية، بما في ذلك المجتمع المدني (انظر A/63/226، الفرع ثانيا - جيم). ويشمل إطار المنظمة للمشاركة في قطاع سيادة القانون وضع الدساتير، وإصلاح القوانين، وتقديم المساعدة والضمانات الانتخابية، وبناء قدرات مؤسسات العدالة والأمن، وعمليات وآليات العدالة الانتقالية، والتعامل مع المجتمع المدني.

ألف - إطار تعزيز سيادة القانون

١ - وضع الدساتير

٢٥ - تشكل الدساتير، أو ما يعادلها، الأساس اللازم لدولة تقوم على سيادة القانون. وإذا صممت عملية وضع الدستور بشكل سليم يشمل الجميع، فيمكن أن تضطلع بدور مهم في عمليات الانتقال السياسي السلمي وبناء السلام، ومنع نشوب النزاعات، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق كفالة المساواة في الحقوق لجميع المواطنين، ومنهم الفئات المهمشة.

٢٦ - واستجابت الأمم المتحدة خلال العام الماضي للطلب المتزايد على المساعدة في مجال وضع الدساتير، فقدمت دعماً إلى بلدان منها البوسنة والهرسك، وتونس، وزمبابوي، وغانا، وغينيا - بيساو، وليبيا، واليمن. وفي الصومال، قدم في ٢٥ تموز/يوليه مشروع الدستور إلى جمعية تأسيسية وطنية شاملة تضم ٨٢٥ عضواً لاعتماده بصورة مؤقتة، بانتظار تنظيم استفتاء شعبي. وتعلقت أمثلة محددة من المشورة الفنية المقدمة بأمور منها إعطاء ضمانات تحول دون انعدام الجنسية في نيبال، وإيلاء الاهتمام الملئم للحقوق المتصلة بالسكن والأراضي والملكية للمشردين داخلياً في زامبيا وأفغانستان. وفي المكسيك، أسفرت جهود الدعوة التي بذلتها الأمم المتحدة عن إدماج مبدأ المصالح العليا للطفل في الدستور. وإن الدعم الذي قدمته الأمم المتحدة للصياغة التشريعية في سياق وضع الدستور الكيني الجديد وبناء القدرات من أجل التنفيذ قد عزز الفوائد المحتملة للأحكام الجديدة.

٢ - الإطار القانوني الوطني

٢٧ - تواصل الأمم المتحدة مساعدة الدول في إدماج الالتزامات القانونية الدولية في القانون المحلي، وكذلك وضع الأسس القانونية للحكومة والرقابة والمساءلة المتصلة بمؤسسات العدل والأمن.

٢٨ - وتشمل الإنجازات التشريعية التي تحققت في ميدان العدالة صياغة قوانين جديدة في نيبال تشمل القانون الجنائي، وقانون الإجراءات القانونية والقانون المدني وقانون الإجراءات المدنية، سيتم سنّها بعد إصدار الدستور. وفي موزامبيق، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم لمراجعة قانون العقوبات وصياغة تشريع ينص على بدائل للسجن. وأسفرت عمليات شاملة دعمتها الأمم المتحدة في الجبل الأسود وسيراليون عن وضع قوانين جديدة للمساعدة القانونية. وترتب عن إنشاء وحدة دعم حقوق الإنسان في وزارة العدل في أفغانستان إدخال تحسينات على قوانين منها قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون الطفل، وقانون القضاء على العنف ضد المرأة.

٢٩ - وسنّت فييت نام وغينيا - بيساو قانونين لمكافحة الاتجار بالبشر، كما سنت بنغلاديش وتونس وزمبابوي وكينيا تعديلات تتيح منح الأطفال جنسية أمهاتهم، وبالتالي منع حالات انعدام الجنسية. وسعياً لتعزيز سيادة القانون في الإدارة العامة، سنت تيمور - ليشتي قانون دائرة مراجعة الحسابات، الذي صيغ بدعم من الأمم المتحدة، والذي ينشئ ديوان محاسبة يتولى الرقابة المستقلة على الأموال العامة.

٣ - مؤسسات العدالة والحوكمة والأمن وحقوق الإنسان

٣٠ - تعزز المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون المؤسسات، الرسمية أو غير الرسمية على السواء، كي تصبح جيدة التنظيم والتمويل، تضطلع بمهامها باحتراف وتخضع للمساءلة، ويكون موظفوها مدربين ومجهزين لإنفاذ القانون، بشقه الجنائي أو العام أو الخاص، والتقيّد به والحكم بموجبه، على نحو يعطي قوة ومعنى للضمانات والقوانين والسياسات والأنظمة الدستورية، ويكفل حماية الجميع وأمنهم وسلامتهم ويتيح لهم سبل الوصول إلى العدالة، وفقا للقواعد والمعايير الدولية.

٣١ - وتسمح عمليات تقييم مواطن الضعف العامة والتّهج الشاملة بتقديم دعم أكثر توازنا واستراتيجية إلى المؤسسات في سلسلة العدالة الجنائية برمتها. وسعيا لاتباع نهج استراتيجي إزاء الاحتجاز التعسفي والمطوّل في جنوب السودان، أُجري مسح بالشراكة مع السلطات الوطنية وفقا لقرار مجلس الأمن ١٩٩٦ (٢٠١١). والغرض من ذلك هو الانخراط مع المؤسسات الحكومية الرئيسية والجهات الفاعلة المعنية التابعة للأمم المتحدة، على الصعيد الوطني وصعيد الولايات، لتحديد أولويات المبادرات الرامية لإنهاء الاحتجاز التعسفي وتنفيذها. وفي هايتي، أدت الجهود التي قادها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في مجال تقديم الدعم إلى النيابة العامة وتطوير القدرات في السجون، إلى خفض كبير في مستويات الاحتجاز في ثلاث دوائر قضائية نموذجية، وهي: بور - دو - بي، وفور - ليبيري، وجامبيل. وفي كينيا، يرمي الدعم الذي يقدمه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لعملية إصلاح جهاز الشرطة إلى كفالة الامتثال للدستور الجديد والقواعد والمعايير وأفضل الممارسات الدولية. وزيادة قدرة الشرطة على منع العنف الجنسي والجنساني والتحقيق فيه هو الهدف المتوخى من وراء تنظيم سبع دورات إقليمية لتدريب المدربين فيما يتعلق ببيئات ما بعد النزاع، مما أسفر عن منح شهادات لـ ١٤٦ فردا من أفراد الشرطة من ٨٠ دولة عضوا كمدربين، وتمكين ٢٥ دولة عضوا من تنظيم دورات تدريبية خاصة بها. وفي سري لانكا، أدى إنشاء قواعد بيانات إلكترونية للسجون إلى تحسين مراقبة الاحتجاز المطول والتعسفي. وتنوعت مبادرات التصدي لظروف الاحتجاز اللاإنسانية في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا وغينيا - بيساو وهايتي، فشملت إصلاح القوانين، وتشديد الهياكل الأساسية وترميمها، وتدريب الشرطة والموظفين القضائيين وموظفي السجون، ووضع آليات مراقبة فعالة وتطوير خدمات المساعدة القانونية المقدمة على السجناء رهن الحبس الاحتياطي. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، يكفل إجراء أول دراسة استقصائية مستفيضة للحالة في السجون منذ عام ١٩٦٠ وإنشاء مرصد السجون تحسين رصد ظروف الاحتجاز. ولتوجيه هذه الجهود، يضع مكتب الأمم المتحدة المعني

بالمخدرات والجريمة، بالتعاون مع لجنة الصليب الأحمر الدولية، اللمسات الأخيرة على دليل بشأن استراتيجيات الحد من الاكتظاظ في السجون.

٣٢ - وحماية الشهود والضحايا وتقديم الدعم وفقا للمعايير الدولية ذات الصلة أمران مهمان لعمليات العدالة الجنائية، بما في ذلك التحقيق في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والجرائم الدولية والمقاضاة عليها، ولا سيما تلك التي يشوبها العنف الجنسي أو الجنساني. وتقدم الأمم المتحدة الدعم فيما يتصل بالجهود الوطنية لوضع الأطر والبرامج القانونية الضرورية، في بلدان مثل كوسوفو وأوغندا. وفي البوسنة والهرسك، ساعد تطوير قدرة مكاتب دعم الشهود على خلق الظروف الملائمة لمحاكمة مرتكبي جرائم الحرب على مستوى المقاطعات.

٣٣ - وأحرزت اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا، التي تدعمها الأمم المتحدة، تقدما في التحقيق في القضايا النموذجية، الذي يرمي إلى تفكيك الأجهزة الأمنية غير القانونية والمنظمات الأمنية السرية. وساعدت اللجنة على تحقيق الشفافية في اختيار المسؤولين الرئيسيين في قطاعي العدالة والأمن وتطوير القدرات الوطنية في مجالي التحقيق الجنائي وحماية الشهود. وسيستخدم جزء من منحة من صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، قدرها ١٠ ملايين من دولارات الولايات المتحدة، لتعزيز عمل اللجنة في قطاع العدالة. وفيما يتعلق بمكافحة الإرهاب، ستواصل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعزيز امتثال سياسات وأنشطة إنفاذ القانون للقانون الدولي لحقوق الإنسان، بطرق منها وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية للممارسة الجيدة وعقد سلسلة من الندوات الإقليمية للخبراء بشأن الحق في محاكمة عادلة ومراعاة الأصول القانونية في سياق مكافحة الإرهاب.

٣٤ - ومن العوامل الرئيسية لتعزيز شرعية الدول كفالة تقديم خدمات عادلة ومنصفة وفعالة تضمن سيادة القانون. ففي الأرض الفلسطينية المحتلة، تحققت زيادة بمعدل ٦١ في المائة في تنفيذ قرارات المحاكم عن طريق صندوق النفقة الفلسطيني الذي يدعمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو هيئة حكومية تجمع أموال النفقة وتدعم دفع الأزواج السابقين لها ويعزز التنسيق مع الوزارات الحكومية المعنية. وفي نيبال، وبمبادرة من المحكمة العليا ودعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اكتمل وضع قاعدة بيانات مركزية وتلقى موظفو المحاكم والمسؤولون عن إنفاذ القانون تدريباً في مجال تنفيذ الأحكام. واعترافاً بإمكانات الآليات غير الرسمية لتعزيز تقديم الخدمات في مجال العدالة، عملت الأمم المتحدة مع نظم العدالة غير الرسمية في أكثر من ٢٠ بلداً، في جميع المناطق والسياقات. وتتيح دراسة اشترك في إعدادها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة

(اليونيسيف)، بعنوان "نظم العدالة غير الرسمية: رسم مسار التزام قائم على حقوق الإنسان"، لمحة عامة عن مداخل البرمجة الفعالة تستند إلى عدد كبير من دراسات الحالات الفردية والتجارب. وتشمل النتائج الواعدة إنشاء ٥٠٠ من محاكم القرى في بنغلاديش، وتعزيز الشفافية والمساءلة في آلية العدالة العرفية في آسي، إندونيسيا، عن طريق الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة والمنصب على مشاركة النساء وتمثيلهن. وفي سيراليون، أنشئت، بدعم من الأمم المتحدة، آلية محلية لإحالة قضايا العنف الجنسي والجنساني إلى المحاكم الرسمية عن طريق تعيين جهات اتصال في المشيخات.

٣٥ - ومن العناصر الأساسية في كفالة سيادة القانون ضمان حقوق السكن وتعزيز رد الممتلكات وإدارة الأراضي. وقد أقر منذ أمد طويل بأن المنازعات المتعلقة بهذه المسائل تؤجج النزاعات وتعوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي، ففي بوروندي مثلاً، ساعدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بدعم من صندوق بناء السلام وبالشراكة مع اللجنة الوطنية للأراضي والممتلكات الأخرى، على حل المنازعات على الأراضي بالوسائل السلمية، ولا سيما فيما يتصل باللاجئين العائدين. وفي تيمور - ليشتي، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم لإنشاء نظام تسجيل الأراضي، وكفل جعل قضايا الأراضي والممتلكات عنصراً أساسياً في الخطة الاستراتيجية لقطاع العدالة في هذا البلد للفترة ٢٠١١-٢٠٣٠، ويسرّ مشروعاً لمسح الأراضي نفذته وزارة العدل، مما مكن أكثر من ٥٤ ٠٠٠ من سكان تيمور - ليشتي من تقديم مطالبات بشأن ما يفوق ٥٠ ٠٠٠ قطعة أرض. وفي أوكرانيا، شملت مبادرة شاملة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاضطلاع بحملات لتوعية سكان الأرياف في ثلاث مناطق، وتعزيز المساعدة القانونية فيما يتعلق بمسائل الأراضي والممتلكات عن طريق تقديم الدعم إلى وزارة العدل وعقد شراكات مع منظمات غير حكومية متخصصة، وعقد مؤتمر لوزارة العدل وغيرها من أصحاب المصلحة رفيعي المستوى فيما يتصل بمسائل الأراضي والممتلكات.

٣٦ - وواصل صندوق الأمم المتحدة للطفولة تيسير التحول المفاهيمي والبرنامجي من قضاء الأحداث إلى كفالة العدالة للأطفال، وهذا نهج كلي يتعدى سياق الأطفال المخالفين للقانون ليشمل الأطفال الضحايا والشهود على ارتكاب الجرائم، ويعمل مع الشركاء الحكوميين في أكثر من ١٠٠ بلد فيما يتصل بالإصلاح التشريعي، وبناء القدرات، وجهود الدعوة والتنسيق. ونتيجة لذلك، وضعت عدة بلدان، منها الأردن وألبانيا وبنغلاديش والجبل الأسود وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكمبوديا، قوانين تتعلق بالإجراءات الخاصة بالأحداث. وفي حوالي ١٣٠ بلداً، تتخذ الحكومات تدابير لتنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها.

٤ - العدالة الانتقالية

٣٧ - على مدى السنة الماضية، قدمت الأمم المتحدة المساعدة في مجال تصميم و/أو تنفيذ عمليات العدالة الانتقالية في بلدان في جميع مناطق العالم، مثل أوغندا، وبوروندي، وتوغو، وتيمور - ليشتي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسيراليون، وغواتيمالا، وغينيا، وكمبوديا، وكوت ديفوار، وكولومبيا، وكينيا، وليبيريا، وليبيا، ونيبال، وبلدان يوغوسلافيا السابقة.

٣٨ - ويكفل إجراء مشاورات وطنية واسعة القاعدة وحقيقية وشفافة قبل تصميم أي عمليات أو آليات للعدالة الانتقالية أن تجسد تلك المشاورات الاحتياجات الخاصة للأشخاص والمجتمعات المحلية المتضررة. وعلى مدى السنة الماضية، قدمت الأمم المتحدة، على سبيل المثال، المشورة والدعم إلى لجنة الحوار والحقيقة والمصالحة في كوت ديفوار فيما يتعلق بتخطيط المشاورات الوطنية وساعدت في الأنشطة التحضيرية للحوار الوطني بشأن العدالة الانتقالية في تونس.

٣٩ - ويمثل التحقيق والمحاكمة فيما يتعلق بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، علاوة على عمليات تقصي الحقائق، أمرا حاسما لكفالة المساءلة بشأن تلك الانتهاكات. وقد ساعدت الأمم المتحدة وشركاؤها السلطات في جمهورية الكونغو الديمقراطية على إجراء محاكمات بوسائل منها المحاكم المتنقلة، أسفرت عن إدانة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، من قبيل الاغتصاب، والسجن غير المشروع وغير ذلك من أشكال المعاملة اللاإنسانية والمهينة، بما في ذلك الانتهاكات التي تعد جرائم دولية. ولأول مرة، أدين ضباط عسكريون من ذوي الرتب العالية بارتكاب جرائم تتصل بالعنف الجنسي والجنساني. وتعزز هذا الدعم في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ بشروع بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وحكومة الكونغو في تشغيل خلايا دعم هيئة الادعاء تمشيا مع قرار مجلس الأمن ١٩٢٥ (٢٠١٠) و ١٩٩١ (٢٠١١).

٤٠ - وشهد العام الماضي إنشاء أو تنفيذ عمليات تقصي الحقائق في عدد من البلدان منها البرازيل وغينيا وكوت ديفوار. وقدمت لجنة الحقيقة والعدالة والمصالحة في كل من توغو وجزر سليمان تقريراً نهائياً في عام ٢٠١٢. وفي جزر سليمان، أتاح الدعم الدولي أخذ إفادات أكثر من ٢٠٠٠ شخص متضرر وإجراء مقابلات معهم، والتواصل مع الجمهور الأوسع نطاقاً عن طريق البث التلفزيوني والإذاعي على الصعيد الوطني لوقائع جلسات الاستماع. وأدت المشاورات المخصصة التي أجريت مع النساء إلى تحقيق إدماج أكبر

لانتهاكات الجنسية في التقرير النهائي. وفي بوروندي، قدمت لجنة تقنية تقريرها الذي يشمل مشروع قانون بشأن إنشاء آليات للعدالة الانتقالية، بما في ذلك لجنة الحقيقة والمصالحة.

٤١ - وتتوخى التعويضات جبر الضرر الناتج عن الانتهاكات الجسيمة والمنهجية لحقوق الإنسان عن طريق تقديم طائفة من الفوائد المادية والرمزية إلى الضحايا وأسرهم. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تقدم الأمم المتحدة المساعدة في تعزيز برامج تعويض ضحايا العنف الجنسي. وفي كولومبيا، واصلت المنظمة دعم تنفيذ قانون الضحايا ورد الأراضي في كولومبيا، وقانون العدالة والسلام. وحضر حوالي ١٧ ٧٦٢ ضحية الإجراءات القضائية التي تمت بمقتضى قانون العدالة والسلام، وشارك ٩ ٥٦٦ منها في إحدى جلسات الاستماع القانونية التفاعلية الـ ٧٩ التي بُثت عبر الأقمار الصناعية. ويسرّ الدعم المقدم إلى مكاتب أمين المظالم في العاصمة والمحافظات فرص وصول ٢٧ ٧١٦ ضحية إلى العدالة. وفي أوغندا، جمعت المشاورات الواسعة النطاق، التي دعمتها الأمم المتحدة والتي أجرتها لجنة حقوق الإنسان، وجهات نظر ضحايا الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان وللقانون الإنساني الدولي، فأُسفرت عن إصدار التقرير المعنون "الغبار لم ينجل بعد" (١٠) (*The Dust Has Not Yet Settled*)، واستفادت منها العملية الوطنية للتعويضات، التي شملت التركيز بوجه خاص على التعويضات المنصفة من الناحية الجنسية. وبتمويل من صندوق بناء السلام، أنشئ برنامج التعويضات في سيراليون، مما أدى إلى تنظيم مناسبات رمزية على مستوى المجتمعات المحلية لمنح تعويضات وتقديم فوائد لما عدده ٣١٧ ٢١ ضحية من أصل ٣٢ ١٠٠ من الضحايا المسجلين.

٤٢ - وتواصل الأمم المتحدة أيضا تقديم المشورة والخبرة فيما يتعلق بعمليات العدالة الانتقالية في سياق عمليات الانتقال السياسي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ففي القاهرة، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، شاركت وفود من تونس وليبيا ومصر والمغرب واليمن في نقاش إقليمي بشأن إقامة العدل فيما يتعلق بالجرائم التي ارتكبت في أعقاب الاضطرابات السياسية والاجتماعية الكبرى، وتبادلت وجهات النظر حول أدوات العدالة الانتقالية والدروس المستفادة مع الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المتخصصة وجهات فاعلة وطنية في بيئات شهدت تجارب مماثلة مثل غواتيمالا وجنوب أفريقيا.

(١٠) متاح على الموقع: www.ohchr.org/Documents/Press/WebStories/DustHasNotYetSettled.pdf.

٥ - تمكين الأفراد والمجتمع المدني

٤٣ - يتطلب الالتزام بسيادة القانون إيجاد ثقافة الشرعية والتمكين القانوني التي تتصدى للاستبعاد حتى يعرف جميع الناس حقوقهم ومستحقاتهم ويكون بإمكانهم السعي لحمايتهم. والحماية القانونية هي الوسيلة الأكثر استدامة لضمان هذه الحماية. وقد خلص التقرير الصادر مؤخرا عن اللجنة العالمية المعنية بفيروس نقص المناعة البشرية والقانون، وهي هيئة مستقلة مقر أمانتها في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى استنتاج أساسي مفاده أن العديد من النجاحات التي تحققت في مجال التصدي لفيروس نقص المناعة البشرية قد ترسّخت حيثما استُخدمت القوانين لحماية حقوق الإنسان للأشخاص المهمشين والمحرومين.

٤٤ - والتوعية بالحقوق والإجراءات القانونية خطوة حاسمة في التمكين من الوصول إلى العدالة؛ ومن الأمثلة على ذلك ضمان جعل الأطفال على دراية بالمبادئ التوجيهية للرعاية البديلة للأطفال الصادرة عام ٢٠٠٩، بسبل منها وضع صيغة مبسطة من تلك المبادئ لصالح الأطفال، وتوفير تدريب موجه باللغة الإسبانية للأمريكتين ومنطقة البحر الكاريبي. ولأول مرة في غينيا - بيساو، نشرت مجموعة من القوانين الجنائية بدعم من الأمم المتحدة لتعزيز التوعية وزيادة فرص الوصول إلى العدالة.

٤٥ - والوصول إلى العدالة في كل من آليات تسوية المنازعات التقليدية والرسمية، وكذلك آليات العدالة الانتقالية، أمر جوهري لترجمة مبدأ سيادة القانون إلى واقع. ويتزايد استخدام المحاكم المتنقلة للوصول إلى سكان المناطق الجغرافية النائية الذين كثيرا ما يكونون محرومين من حقوقهم، وتيسير وصول النساء إلى العدالة، بمن فيهن اللاجئات والمشرذات داخليا^(١١). وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تعلق ما يقرب من ٧٠ في المائة من القضايا التي نظرت فيها المحاكم المتنقلة التي دعمتها الأمم المتحدة في عام ٢٠١١ بالعنف الجنسي، بما في ذلك قضايا اتصلت بجرائم دولية. وفي سيراليون، أدى العقد الاستثنائي للجلسات المحكمة في نهاية الأسبوع (محاكم السبت)، التي يدعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى عرض ٧٣ في المائة من قضايا العنف الجنسي والجسدي المتراكمة أصلا على المحاكم في عام ٢٠١١.

٤٦ - ويمثل توفير خدمات المساعدة القانونية شرطا أساسيا لضمان الوصول إلى العدالة. ففي كوت ديفوار، يتيح برنامج جديد تدعمه الأمم المتحدة إنشاء مراكز للمساعدة القانونية

(١١) على سبيل المثال، قدمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مثل هذا الدعم إلى المحاكم المتنقلة، فعززتها بالمساعدة القانونية، وإنشاء مراكز المساعدة القانونية والبيوت الآمنة، وأنشطة الدعوة لإجراءات التشغيل الموحدة المتعلقة بالعنف الجنسي والجسدي في المخيمات والمستوطنات الحضرية، وتنفيذ تلك الإجراءات، على أساس استراتيجية للعمل على مكافحة هذا العنف، تم تحديثها في عام ٢٠١١.

في ست مناطق، ستقدم خدمات المشورة والتمثيل القانونيين بسبل منها شبكة من جهات الاتصال وتوفير المعلومات المدربة في المجتمعات المحلية لتسهيل الوصول إلى مؤسسات العدالة التي تديرها الدولة. وفي عام ٢٠١١، أدى التزام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالعمل مع منظمات المجتمع المدني ووزارة العدل في الأرض الفلسطينية المحتلة إلى إنشاء ستة مراكز إضافية للمساعدة القانونية. وإن تبادل الخبرات الإقليمية فيما يتعلق بالمساعدة القانونية أمر بالغ الأهمية لوضع نُهج نابعة من الواقع المحلي، عن طريق مثلاً اجتماع الخبراء المتعلق بالمساعدة القانونية الذي دعت إلى عقده مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع ممثلين من هيئات الدفاع العامة في الأرجنتين والبرازيل وبيرو وكولومبيا والمكسيك، وخبراء ممارسين من الولايات المتحدة الأمريكية. وسيتيح منشوران لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة هما ”كُتيب تحسين الحصول على المساعدة القانونية في أفريقيا“ (Handbook on Improving Access to Legal Aid in Africa)^(١٢) و ”الحصول على المساعدة القانونية في نظم العدالة الجنائية في أفريقيا: تقرير الدراسة الاستقصائية“ (Access to Legal Aid in the Criminal Justice Systems in Africa: Survey Report)^(١٣)، ورقة أعدت بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف بعنوان ”المساعدة القانونية الملزمة للأطفال في أفريقيا“^(١٤)، مزيداً من المساعدة للممارسين.

٤٧ - ومن الأمور ذات الأهمية الحاسمة لضمان التمكين القانوني التوثيق القانوني الكافي، بما في ذلك تسجيل المواليد وبطاقات الهوية وشهادات الجنسية. وقد أدى تركيز اليونسيف على هذا المجال إلى زيادة في عمليات تسجيل المواليد من حوالي ١٣ مليوناً عام ٢٠١٠ إلى ما يقرب من ٢٤ مليوناً في عام ٢٠١١؛ وتحقق ذلك بطرق منها استخدام تكنولوجيا الهاتف النقال للوصول إلى الأطفال المولودين خارج المستشفيات في أوغندا ونيجيريا. وهناك حالياً، في سبعة وسبعين بلداً، قوانين وتشريعات ثانوية تتعلق بالتسجيل المجاني والشامل للمواليد. والهجرة عنصر إضافي من عناصر التحدي وتتطلب أشكالاً ملائمة من الاستجابة، مثل تسجيل المواليد وإصدار شهادات الميلاد للأطفال غير المصحوبين بذويهم والمنفصلين عنهم على الحدود بين تونس وليبيا في عام ٢٠١١، وتوفير الوثائق القانونية لمجتمعات المشردين والمتضررين من النزاع في سري لانكا من خلال مراكز متنقلة لإصدار الوثائق يدعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما أن اعتماد مجلس حقوق الإنسان، في آذار/مارس

(١٢) متاح على الموقع www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_improving_access_to_legal_aid_in_Africa.pdf

(١٣) متاح على الموقع: www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Survey_Report_on_Access_to_Legal_Aid_in_Africa.pdf

(١٤) متاح على الموقع: www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Child-Friendly_Legal_Aid_in_Africa.pdf

٢٠١٢، للقرار ٩/١٩ بشأن تسجيل المواليد وحق كل إنسان، في كل مكان، بأن يُعترف له بالشخصية القانونية وكذلك واجب الدول في كفالة تسجيل المواليد دون تمييز وتحديد جميع الحواجز التي تعوق تحقق تسجيل المواليد وإزالتها، ويشمل ذلك التسجيل المتأخر.

باء - التصدي للتحديات الخطيرة

١ - تعزيز الروابط بين سيادة القانون والحد من الفقر والاستدامة البيئية

٤٨ - تُيسّر التنمية البشرية المستدامة بتقوية سيادة القانون، ومع ذلك تتواصل الاستهانة بالعلاقة بين الحماية القانونية والسياسية والحد من الفقر. وقد بينت موجات الاحتجاج الأخيرة الصلة الوثقى بين المطالبات بإعمال سيادة القانون وتحقيق الشفافية وإتاحة الفرص الاقتصادية في مواجهة انعدام المساواة وارتفاع معدلات البطالة والجشع والفساد. وقد مثلت المشاكل الاقتصادية العالمية تذكيرا صارخا بأهمية الاقتصادات الجيدة التنظيم التي تكون قادرة على التكيف السريع والانتعاش العاجل، والتي تكملها استجابات فعالة من جانب الدولة لتخفيف الأثر السلبي للأزمات الاقتصادية على السكان المتضررين. وفيما ينظر المجتمع الدولي في التقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية ومتابعتها بعد عام ٢٠١٥، تجدر الإشارة إلى أن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي أمر أساسي لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والشامل والمنصف، والتنمية المستدامة، والقضاء على الفقر والجوع^(١٥).

٤٩ - وقد أقرت الجمعية العامة هذه الصلة في القرارات المتعلقة بأهمية التمكين القانوني للفقراء (القرار ٢١٥/٦٤ مثلا)، مشددة على أهمية الوصول إلى العدالة، والحصول على الهوية القانونية، وحقوق الملكية والأراضي فيما يتصل بتحسين سبل عيش الفقراء. وكما لوحظ في تقرير البنك الدولي "التقرير عن التنمية في العالم لعام ٢٠١١: النزاع والأمن والتنمية"^(١٦)، توجد في الوقت نفسه أدلة تجريبية متزايدة واعتراف مطرد بأن سيادة القانون أمر بالغ الأهمية لإخراج المجتمعات من دوامة النزاع والضعف. وقد أقرت الجمعية العامة أهمية صكوك لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي ومواردها في هيئة بيئة يُستدام فيها النشاط الاقتصادي وتكون مؤاتية للتعمير في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع ووقاية المجتمعات من العودة إلى النزاع (قرار الجمعية العامة ٩٤/٦٦).

(١٥) انظر الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "المستقبل الذي نصبو إليه" (قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٦، المرفق).

(١٦) متاح على الموقع: http://wdronline.worldbank.org/includes/imp_images/book_pdf/WDR_2011.pdf.

٥٠ - وأبرزت المناقشات التي جرت في مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة الذي عُقد مؤخراً في ريو دي جانيرو، البرازيل، في حزيران/يونيه ٢٠١٢، بشكل خاص، الصلة بين سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي والتنمية المستدامة. فعلى الصعيد الوطني، تكون مجموعة واسعة وبعبدة المدى من القوانين واللوائح ذات أهمية لتحقيق الاستدامة البيئية. ولكن البلدان النامية تواجه العديد من العوائق القانونية والمؤسسية المشتركة التي تحول دون تحقيق التنمية المستدامة، ومنها ضعف إنفاذ العقود، ومحدودية القدرة على تسوية المنازعات التعاقدية وإنفاذ حقوق الملكية، وضعف أنظمة إدارة الموارد الطبيعية.

٥١ - ويمكن لسيادة القانون، بل ينبغي لها، أن تُستخدم كوسيلة لإعادة التوازن بين التقدم الاقتصادي والعدالة الاجتماعية والاستدامة البيئية. ومن الأمثلة الواعدة التوجيه الخاص بتنسيق المبادئ والسياسات التوجيهية في قطاع التعدين، الصادر عن الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والذي يدعو إلى وضع معايير للسلامة البيئية وحقوق المجتمعات. واللجوء إلى تحديد جزء من الثروات المعدنية في تشاد للاستخدام الاجتماعي هو بمثابة آلية لنقل الأرباح إلى الفقراء في البلد وإلى المنطقة مصدر تلك الموارد. ومع ذلك، لن يكون للأطر القانونية إلا تأثير قليل في غياب إمكانية الوصول إلى المعلومات وسبل الانتصاف الملائمة،^(١٧) ومن هنا تأتي أهمية الجمع بين الإصلاحات القانونية وسبل الانتصاف الملائمة وتعزيز إمكانية الوصول إلى العدالة. ومن الأمثلة الإيجابية القواعد الإجرائية الجديدة المتعلقة بالحماية في القضايا البيئية في الفلبين، التي سمحت بأن تفرض المحكمة العليا خطراً على أنشطة التعدين في شبه جزيرة زامبوانغا نظراً لآثارها الخطيرة على البيئة ومجتمعات الشعوب الأصلية.

٥٢ - ولا بد أن يستجيب عمل الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون لهذه التطورات الناشئة وأن يضرب بجذوره بدرجة أكبر في خطة التنمية. وعلى المستوى التنفيذي، ينبغي، في جميع السياقات، زيادة التركيز على إعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ومسائل العدالة المدنية المتعلقة بالسكن والأراضي وحقوق الملكية وقوانين العمل والحماية القانونية للبيئة والموارد الطبيعية ذات الصلة، وكذلك القوانين المؤاتية للنشاط الاقتصادي المستدام.

٢ - الاستجابة السريعة للاحتياجات الناشئة

٥٣ - لا تزال الاستجابة الآنية للاحتياجات التشغيلية المتعلقة بسيادة القانون تمثل إحدى الأولويات. ومنذ حزيران/يونيه ٢٠١١، تقوم الهيئة الدائمة للعدل والإصلاحات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام بعملها مكاملة القدرات الشرطية الدائمة، حيث عززت بشكل

(١٧) المرجع نفسه.

كبير من قدرة المنظمة على الاستجابة لمطالب البعثات المحددة العاجلة في غضون أيام. وقدمت القدرات الأساسية لبدء عمل البعثة في جنوب السودان. وبعد الأزمة التي أعقبت الانتخابات في أوائل عام ٢٠١١، حصلت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار على مساعدة حيوية لصالح سلطة السجون الوطنية، من أجل إعادة فتح السجون الوطنية، وإنشاء نظام لإدارة سجلات السجون، وللمراجعة العاجلة لـ ١٨ سجلاً من سجلات السجون بعد فرار أعداد كبيرة من السجناء، وحصلت كذلك على دعم لوضع استراتيجيات وطنية جديدة في مجالي العدالة والإصلاحات وإنشاء آلية تنسيق بقيادة وطنية. وساعدت آخر عمليات النشر إلى بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الجمهورية العربية السورية في تنفيذ خطة المبعوث الخاص المشترك ذات النقاط الست والمتعلقة بمسائل تتصل بالاحتجاز التعسفي وتوفير المشورة القانونية والفنية لمراقبي الأمم المتحدة العسكريين. وقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن طريق قائمته للاستجابة السريعة، بنشر خبرات تقنية لكي تدعم، على سبيل المثال، وزارة الداخلية التونسية في تصديها للتحديات الأمنية الجديدة.

رابعاً - تحقيق التنسيق والاتساق عموماً

ألف - تعزيز التنسيق في المقر

٥٤ - منذ عام ٢٠٠٧، يتولى الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون مسؤولية تحقيق الجودة والتنسيق والاتساق بوجه عام في مجال سيادة القانون ضمن منظومة الأمم المتحدة، ويمثل الفريق جهة التنسيق للاهتمام الموجه لسيادة القانون على نطاق المنظومة. ويتألف الفريق نائب الأمين العام ويتلقى الدعم من وحدة سيادة القانون (انظر A/63/226، الفقرات من ٤٦ إلى ٤٩)^(١٨)، وتكمله منظومة من الكيانات الرائدة المسؤولة عن تنسيق وتيسير الجهود المضطلع بها في قطاعها الفرعية في مجال سيادة القانون (انظر Corr.1 و A/61/636-S/2006/980). وبعد مرور خمس سنوات على ذلك، يعمل الفريق على تقييم هذا الترتيب بهدف تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على إنجاز الولايات على نحو فعال ومتسق والاستجابة للتحديات الناشئة في الميدان. وتوفر هذه العملية المعلومات للعمل الذي ينفذ في إطار مبادرة القدرات المدنية الجارية وتستمد معلومات منه، وهي بادرة دفعت قُدماً المسألة المعقدة المتمثلة في ضمان الدعم الفعال من المقر في ما يتعلق بالشرطة والعدالة

(١٨) تتألف العضوية الحالية للفريق من إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب الشؤون القانونية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

والإصلاحات للوجود الميداني للأمم المتحدة في سياقات الأزمات وما بعد النزاع. ونتيجة لذلك، اضطلعت إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمسؤولية مشتركة بوصفهما جهة التنسيق العالمية في مجال سيادة القانون (الشرطة والعدالة والإصلاحات) في الفترة التي تعقب النزاع وحالات الأزمات الأخرى. وسيقوم نائب الأمين العام، على سبيل الأولوية، باستعراض الترتيبات المؤسسية القائمة في المجال الأوسع لسيادة القانون وتحديد العلاقة المناسبة التي ستربط جهة التنسيق هذه بالكيانات وفرق العمل وآليات التنسيق الأخرى التي تعمل في مجال سيادة القانون.

٥٥ - ونتيجة لهذا الاستعراض المستمر، اضطلع الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون بمساعدات عمل إضافية. فعلى سبيل المثال، يتوقع أن يؤدي مسح الخبرات وقدرات الأمم المتحدة الحالية في مجال وضع الدستور إلى تعزيز الترتيبات القائمة على نطاق المنظومة للاستجابة بطريقة متسقة وشاملة للاحتياجات والطلبات. وتحت قيادة هيئة الأمم المتحدة للمرأة، يهدف استعراض يجري للبرمجة والتمويل الحاليين لجميع كيانات الأمم المتحدة المعنية في ما يتعلق بإمكانية لجوء المرأة إلى القضاء في حالات النزاع والحالات التي تعقب النزاع إلى تحفيز الجهود على نطاق المنظومة من أجل تحقيق زيادة ملموسة في مثل هذه البرمجة والتمويل. ستوفر استخلاص عملية الدروس المستفادة من عمل المنظمة لضمان المساءلة عن الجرائم الدولية على الصعيد الوطني أساساً لمذكرة توجيهية يصدرها الأمين العام.

٥٦ - ونظم الفريق في شراكة مع كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة وبدعم من حكومة فنلندا، دورة تدريبية موحدة ثانية عقدتها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في تورينو، إيطاليا. والغرض من هذا التدريب تعزيز الاتساق والتنسيق والفعالية في دعم سيادة القانون عن طريق تشجيع الفهم المشترك للتحديات والنُهُج بين الموظفين الميدانيين، وبين المقرر والميدان.

باء - العمل الاستراتيجي والمشارك على الصعيد القطري

٥٧ - بغية تحقيق أكبر أثر ممكن في الميدان، لا يزال يوضع تركيز كبير على تعزيز التعاون بين الوكالات والمبادرات المشتركة لدعم سيادة القانون. وتسعى المبادرات المشتركة بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري إلى الاستفادة من نقاط قوة كل منهما لضمان استدامة الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة على مدى دورة البعثة وما بعدها. وفي كوت ديفوار، تعمل عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة في الوقت الحاضر على وضع برنامج مشترك متعدد السنوات تضطلع به الأمم المتحدة لدعم العدالة، وذلك للمساعدة في إعادة تأسيس وتدعيم أجهزة الشرطة والقضاء

والإصلاحات وتعزيز إمكانية اللجوء إلى القضاء، تمشيا مع قرار مجلس الأمن ٢٠٠٠ (٢٠١١). وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، جرى تنقيح مخطط برنامج دعم العدالة الذي صدر تكليف به في قرار مجلس الأمن ١٩٢٥ (٢٠١٠) و ١٩٩١ (٢٠١١)، في إطار شراكة مع السلطات الوطنية. وفي العام الماضي، أكملت بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الجولة الأولى من تقديم المساعدة لتنمية قدرات قوة الشرطة الوطنية. وفي غينيا - بيساو، يُتبع نهج متكامل لسيادة القانون وإصلاح قطاع الأمن يجمع حتى عام ٢٠١٧ بين مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو وفريق الأمم المتحدة القطري والنظراء الوطنيين لمناقشة نتائج ومعايير مشتركة دعماً للخطط الوطنية. ولا يزال التنفيذ المشترك لمبادرة ساحل غرب أفريقيا من جانب البعثات الميدانية المعنية وإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وإدارة الشؤون السياسية، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) يساهم في الحد من الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة في كوت ديفوار وغينيا - بيساو، وليبيريا وسيراليون من خلال بناء قدرات الشرطة وهيئات إنفاذ القانون الأخرى وتعزيز التعاون عبر الحدود وتقديم الدعم لإصلاحات العدالة الجنائية على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي. ويبرهن على فائدة هذا النهج المشترك متعدد التخصصات التوسيع المرتقب لمبادرة ساحل غرب أفريقيا بحيث تشمل غينيا.

٥٨ - وتتطلب البلدان التي تشهد عمليات انتقال سياسي صعبة وانخراطاً استراتيجياً متسقاً من شأنه أن يساعد في تعزيز سيادة القانون. ففي ليبيا، يعزز الاتساق عن طريق دمج الخبرات التي تقدمها إدارة الشؤون السياسية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ضمن مبادرة واسعة في مجال سيادة القانون تتناول أعمال الشرطة وتنمية مؤسسات العدالة وتيسير آليات العدالة الانتقالية. وفي تونس، وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في إطار شراكة مع وزارة العدل، برنامجاً لدعم عملية العدالة الانتقالية وتقديم المساعدة المهنية والمؤسسية إلى قطاع العدالة.

٥٩ - وبينما ازدادت الترتيبات المشتركة من حيث النطاق والعدد، فهي تختلف في أنماطها، وتدفعها ظروف محددة. وسيطلب تعميق التعاون تحقيق مواءمة أفضل للإجراءات التنفيذية واستحداث حوافز للبرمجة المشتركة على نطاق المنظومة. ويتعزز التنسيق على المستوى الميداني من خلال التحديد الواضح والمشارك للأهداف والاستراتيجيات ومنهجيات التنفيذ. وفي هذا الصدد، كلف الأمين العام الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون بكفالة النظر المنهجي في البرمجة المشتركة لسيادة القانون في جميع مراحل التخطيط.

جيم - قياس الفعالية وتقييم الأثر

٦٠ - يتواصل ارتفاع الطلب على المساعدة في مجال سيادة القانون، ولكن تحديد مدى فعالية هذه المساعدة لا يزال صعبا في كثير من الأحيان. ومن شأن التقييمات المشتركة الجارية بين الوكالات للأثر الذي تحقق في مجال تعزيز مؤسسات العدالة والأمن في أحد سياقات حفظ السلام وسياقات إحدى البعثات السياسية الخاصة وإحدى مناطق النزاع التي لا توجد فيها أي بعثة أن توفر قاعدة أدلة أولية مشتركة لقياس أثر البرمجة في الميدان وللسماع بإصدار توصيات أولية بشأن الطريقة التي يمكن بها لمنظومة الأمم المتحدة أن تحسّن القدرة على التنبؤ والمساءلة والفعالية في تعزيز سيادة القانون.

٦١ - وتواصل المنظمة العمل في إطار شراكة مع الحكومات من أجل الاضطلاع بالمزيد من التدخلات القائمة على الأدلة، وذلك بوسائل منها توفير الدعم لجمع البيانات من أجل إنشاء خطوط أساس يمكن الاستناد إليها في وضع السياسات الوطنية وتوجيه الإجراءات نحو المجالات ذات الأولوية. وخلال العام الماضي، أدى استمرار تطبيق مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون بمشاركة السلطات الوطنية في هايتي وليبيريا وجنوب السودان إلى توفير تقارير قطرية تشتمل على نتائج تفصيلية عن مواطن القوة لدى مؤسسات إنفاذ القانون والمؤسسات القضائية والإصلاحية وعن فعالية هذه المؤسسات وعملية تحولها على مر الزمن. واستنادا إلى هذا الأساس، تكون الجهات الفاعلة الوطنية والدولية في وضع يمكنها من القيام بصورة مشتركة بوضع توصيات تسترشد بها الاستراتيجيات الوطنية في مجال سيادة القانون، ومن تنسيق الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة الدولية.

٦٢ - وتعمل المنظمة أيضا على تعزيز معرفتها بمنهجيات التقييم وبطريقة وتوقيت دمج البيانات والقياسات في برامج سيادة القانون. وقد انتهى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من دراسة شاملة لأكثر من ٢٣ تقييما لإمكانية اللجوء إلى القضاء في آسيا والمحيط الهادئ^(١٩) ويعمل على وضع دليل للمستخدم لقياس سيادة القانون والعدالة والأمن. وبالمثل، فإن مجموعة أدوات التخطيط التي بدأت مؤخرا إدارة عمليات حفظ السلام استخدامها مؤخرا تحتوي على توجيهات بشأن الطريقة التي يمكن بها لموظفي الأمم المتحدة من البناء على البيانات المتاحة، بما فيها البيانات التي تجمع من خلال تطبيق مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون، من أجل المساعدة في تحديد مدى فعالية أنشطة الدعم التي تقدمها البعثة في مجالات الشرطة والعدالة والإصلاحات.

(١٩) Access to Justice Assessments in the Asia Pacific: A Review of Experiences and Tools from the Region

متاح على الرابط: www.snap-undp.org/elibrary/Publication.aspx?id=597

دال - توسيع نطاق الشراكات

٦٣ - لا يمكن أن تتحقق أهداف الأمم المتحدة بالعمل في عزلة. ولذا فإن أحد الأهداف البالغة الأهمية لجهود التنسيق والاتساق التي تبذلها الأمم المتحدة هو إقامة شراكات مُجدية مع جميع الجهات المعنية من أجل النجاح في الترويج لسيادة القانون وتعزيز المساعدة المقدمة إلى الدول الأعضاء.

٦٤ - ويمكن الوقوف في كثير من الأحيان على الخبرات اللازمة لنجاح التحول المؤسسي في البلدان التي شهدت إصلاحا وانتقالا في الآونة الأخيرة. وبذلك تعمل المنظمة على إتاحة مزيد من التعاون الثلاثي والتعاون فيما بين بلدان الجنوب فيما يتصل بسيادة القانون. وقد يسرت اليونيسيف، على سبيل المثال، التعاون فيما بين بلدان الجنوب في مجال تحقيق العدالة للأطفال وتسجيل المواليد، وذلك بين بلدان مثل جمهورية إيران الإسلامية وجنوب أفريقيا ومدغشقر وأوغندا وميانمار وكمبوديا وغينيا - بيساو والبرازيل ورواندا وأوغندا. وفي كوت ديفوار، تساعد الأمم المتحدة الحكومة على تحديد أفضل الممارسات انطلاقا من التجارب الناجحة في إصلاح قطاع الأمن في أفريقيا، وعلى الاستفادة من الخبرات في المنطقة. وفي إطار مبادرة بناء القدرات المدنية، ستساعد أداة شبكية يجري تطويرها حاليا (CapMatch) على تعزيز التعاون الثلاثي والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، فيما يتعلق بمجمل أمور منها سيادة القانون، وذلك بالمواءمة بين العرض والطلب فيما يخص القدرات المدنية المتخصصة بالنسبة للبلدان الخارجة من نزاعات أو أزمات، فضلا عن تبادل الخبرات.

٦٥ - وإذ تقرر الأمم المتحدة بأن سيادة القانون تشكل مجالا يتسم بتعدد الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي، فإنها تتبع مبادرة زيادة اتساق السياسات العامة على الصعيد العالمي فيما بين جميع أصحاب المصلحة من خلال مجموعة من أهداف بناء السلام وبناء الدول، بما فيها هدف يتعلق بالعدالة، من شأنه أن يتصدى للمظالم ويزيد من إمكانية لجوء الناس إلى القضاء، وهدف آخر يتعلق بالأمن، من شأنه أن يرسخ أمن الناس ويعززهم. ووافق على هذه الأهداف ما يزيد عن ٣٠ دولة عضوا في نهاية عام ٢٠١١ في إطار خطة جديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة. وهذا مسعى واعد، حيث تبين أن الأهداف المتفق عليها دوليا والنقاط المرجعية التي تقابلها مفيدة لقياس التقدم المحرز ولبناء حوار وطني شامل بشأن الاستراتيجيات اللازمة لبلوغ تلك الأهداف.

٦٦ - ويظل التعاون بين الأمم المتحدة والبنك الدولي فيما يتعلق بسيادة القانون يشكل أولوية هامة. وبالاستناد إلى استنتاجات تقرير عام ٢٠١١ عن التنمية في العالم الذي تناول مسائل النزاع والأمن والتنمية، تتعاون المنظمة مع البنك الدولي لتحسين عملية دمج قدراتها ومداخلها التكميلية دعما للدول المتضررة من النزاعات والدول الهشة بغرض تحقيق نتائج أكثر اتساقا واستدامة، بما يتفق مع الأولويات الوطنية.

هاء - تعزيز سيادة القانون في المنظمة

٦٧ - واصل نظام إقامة العدل أداء مهمته الأساسية المتمثلة في كفالة احترام سيادة القانون ما بين المنظمة وموظفيها. وحتى ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٢، أصدرت محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ٦٤٧ حكماً، بينما أصدرت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، لدى انتهاء دورتها السابعة، ٢٢٠ حكماً.

٦٨ - ولا يزال مجلس الأمن يحرز تقدماً صوب تحسين مستوى إنصاف وشفافية الإجراءات المتعلقة بنظام الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة، لا سيما عن طريق مكتب أمين المظالم. ويجري أمين المظالم استعراضاً مستقلاً لطلبات الرفع من القائمة ويقدم إلى اللجنة تقارير عن ملاحظاته ويوصي بالإبقاء على مقدم الطلب في القائمة أو برفعه منها. وبحلول ١٩ تموز/يوليه ٢٠١٢، تلقى مكتب أمين المظالم ٢٨ طلباً للرفع من القائمة، لم يُبت بعد في ٩ طلبات منها بينما أفضى ١٧ طلباً إلى الرفع من القائمة. وهناك أوجه تقدم مشجعة، لكن يلزم اتخاذ مزيد من التدابير لكفالة تعزيز سيادة القانون داخل المنظمة. وعلى نحو ما أوصي به من قبل (A/65/318، الفقرة ٩٣)، ينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في إمكانية توسيع ولاية أمين المظالم لتشمل جميع قوائم الجزاءات، التي ما زالت إلى اليوم تعتمد على مركز التنسيق للرفع من القائمة المنشأ عملاً بقرار مجلس الأمن ١٧٣٠ (٢٠٠٦).

خامسا - بناء عالم عادل وآمن وسلمي تحكمه سيادة القانون

٦٩ - لقد أحرز تقدم فيما يخص تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي، إلا أن الحفاظ على الزخم يتطلب التزاماً طويلاً الأجل. وتظل التوصيات السابقة (انظر A/63/226، الفقرات ٧٦ إلى ٧٨؛ و A/64/298، الفقرة ٩٧ و A/66/133، الفقرة ٧٦) تمثل خارطة طريق مهمة لعمل الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، ووحدة سيادة القانون. وستوفر نتائج الاجتماع الرفيع المستوى المعني بسيادة القانون مزيداً من التوجيه للأمم المتحدة والدول الأعضاء.

٧٠ - ولغرض المناقشات التي ستجرى مستقبلاً في اللجنة السادسة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي، قد ترغب الدول الأعضاء في أن تنظر في النقاط التالية باعتبارها مواضيع فرعية يمكن طرحها:

(أ) تعزيز الآليات القضائية الدولية، بما يشمل تنفيذ قراراتها النهائية والملزمة؛

(ب) تعزيز آليات الرصد القائمة على معاهدات، بما يشمل تنفيذ توصياتها؛

- (ج) وسائل تحقيق التنسيق الفعال لأنشطة وضع القواعد على الصعيدين الإقليمي والدولي^(٢٠)؛
- (د) تعزيز نزاهة القضاء واستقلاله؛
- (هـ) التأثير المتبادل للتنمية الاقتصادية وسيادة القانون اللتين تعزز الواحدة منهما الأخرى^(٢١)؛
- (و) تعزيز سيادة القانون من خلال إمكانية اللجوء إلى القضاء؛
- (ز) إتاحة إمكانية اللجوء إلى القضاء من خلال السبل البديلة لحل المنازعات^(٢٢)؛
- (ح) سيادة القانون وفرص حصول المرأة على الأراضي والممتلكات؛
- (ط) انعدام الجنسية، والتشريد، والإنقاذ في البحر، والمهجرة، وسيادة القانون؛
- (ي) سيادة القانون ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛
- (ك) حماية ضحايا وشهود الجرائم الجنسية والجنسانية في المجتمعات الخارجة من النزاع؛
- (ل) تعزيز النظم القانونية الوطنية للتحقيق في جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والمقاواة عليها؛
- (م) تسجيل المواليد وتحديد الهوية الوطنية والجنسية.

(٢٠) انظر تقرير الأونسيتال عن أعمال دورتها الخامسة والأربعين، المعقودة في نيويورك في الفترة من ٢٥ حزيران/يونيه إلى ٦ تموز/يوليه ٢٠١٢ (سيصدر فيما بعد كوثيقة من الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والستون، الملحق رقم ١٧ (A/67/17)). وتستند هذه التوصية إلى الصعوبات التي اعترضت الأونسيتال لدى تنفيذ ولايتها لتنسيق الأنشطة القانونية في ميدان القانون التجاري الدولي وقراراتها السابقة في هذا الصدد.

(٢١) المرجع نفسه. لاحظت الأونسيتال أنه جرى التأكيد حتى الآن في منظومة الأمم المتحدة على دور سيادة القانون في التنمية الاقتصادية لكن لم يجر التأكيد على دور التنمية الاقتصادية في تعزيز سيادة القانون وتوطيدها في الأجل الطويل.

(٢٢) المرجع نفسه. لاحظت الأونسيتال في هذا الصدد تكلفة الإصلاحات القضائية والوقت الذي تستغرقه، مما قد يجعل من المستصوب التماس سبل بديلة لتحقيق العدالة. ولوحظ أيضا أن هذا الموضوع الفرعي يتطرق لا محالة لمسائل آليات العدالة التقليدية وغير الرسمية، التي نوقشت كثيرا في منظومة الأمم المتحدة، إلا أنه ينبغي أن يتطرق أيضا لمسألتي التحكيم والتوفيق.

وجهات النظر التي أعربت عنها الدول الأعضاء

- ١ - دعت الجمعية العامة، في قرارها ١٠٢/٦٦، الدول الأعضاء إلى اقتراح مواضيع فرعية يمكن طرحها في مناقشات اللجنة السادسة في المستقبل لإدراجها في هذا التقرير.
- ٢ - وعملا بالقرار السالف الذكر، دعا الأمين العام، في مذكرة شفوية مؤرخة ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٢، الحكومات إلى أن تقدم في أجل أقصاه ٣١ أيار/مايو ٢٠١٢ مقترحاتها فيما يخص المواضيع الفرعية التي يمكن طرحها، بغرض مساعدة اللجنة في اختيار المواضيع الفرعية التي ستتناولها في مناقشتها مستقبلا.
- ٣ - وتلقى الأمين العام وجهات النظر التي أعربت عنها السلفادور (١ أيار/مايو ٢٠١٢) وغيانا (٦ حزيران/يونيه ٢٠١٢) والكويت (٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٢) وسويسرا (٤ حزيران/يونيه ٢٠١٢). وترد وجهات النظر تلك أدناه.

السلفادور

تقترح السلفادور المواضيع التالية التي قد ينظر فيها، وفقا لقرار الجمعية العامة ١٠٢/٦٦، بغرض إثراء النقاش بشأن الموضوع الهام المتمثل في سيادة القانون:

- مبادئ سيادة القانون
- سيادة القانون واستقلال القضاء
- سيادة القانون وعلاقته بالديمقراطية
- الشرعية وسيادة القانون
- سيادة القانون والأمن
- المشروعية وتقسيم السلطات في إطار سيادة القانون.

غيانا

سيادة القانون فيما يتعلق بحماية المراسلات الدبلوماسية/الرسمية التي ترسل عن طريق شبكة الإنترنت. لدى النظر في القوانين الوطنية والدولية في سياق التهديد المشترك، أُفيدَ بأن أحد المواضيع الفرعية التي يمكن طرحها قد يكون موضوعا يسعى إلى معالجة الثغرات في القوانين المتعلقة بمسألة سرية المراسلات الدولية أو الدبلوماسية أو الرسمية أو السرية التي ترسل

بواسطة الإنترنت. وفي هذا القرن الحادي والعشرين، أضحت شبكة الإنترنت وسيلة الاتصال الرئيسية، وامتد استعمالها إلى المراسلات والوثائق الرسمية. وقد يطرح الطابع اللامركزي للشبكة تحديات للدول، سواء المتقدمة النمو أو النامية، فيما يخص واجبها أو مسؤوليتها تجاه حماية المراسلات الرسمية في ظل اتساع نطاق القرصنة على شبكة الإنترنت وتشتت مختلف الفيروسات والاختراق الحاسوبي. ولا يبدو في الظاهر أن مبدأ سيادة القانون يحكم هذه المسألة أو يوجهها على الصعيد الدولي.

وتسوية النزاعات بين القانون الدولي والقانون الوطني: النزاعات الناشئة عن عدم اتساق القوانين.

الكويت

من المهم التركيز على مسألة تنفيذ القانون. وقد أبرمت عدة صكوك دولية فيما يتعلق بمختلف المسائل. وتقوم الدول بالتصديق على تلك الصكوك والانضمام إليها، ثم تتخذ تدابير لتنفيذها في إطار قوانينها المحلية. فمن اللازم إذا تقييم عملية التنفيذ تلك وأية عراقيل قد تواجهها، بغرض إيجاد الحلول المناسبة.

بحث الضمانات الدولية لتنفيذ أحكام القانون الدولي عن طريق الوكالات الدولية ذات الصلة والآليات التي تتفاعل عن طريقها تلك الوكالات مع الدول.

سويسرا

تحقيق الاستفادة المثلى من قدرات محكمة العدل الدولية

تشكل محكمة العدل الدولية الجهاز القضائي الرئيسي لمنظمة الأمم المتحدة. ورغم الاعتراف الواسع النطاق بسلطة هذه المحكمة وأهمية أعمالها فهي لم تستطع حتى الآن استغلال ما لديها من قدرات على نحو تام. ويعزى هذا أساساً إلى أن المحكمة لا يمكنها ممارسة اختصاصاتها إلا تجاه الدول التي توافق على ذلك. غير أنه لم يقبل الولاية الجبرية للمحكمة سوى ثلث الدول. وكما تتمكن المحكمة من القيام على نحو تام بمهمتها في المساهمة في تسوية المنازعات وتوضيح المسائل القانونية، ينبغي التفكير في سبل تيسير اللجوء إلى المحكمة وتشجيع الدول على الاعتراف بولايتها الجبرية.