

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

موجز

شهدت السنوات الأخيرة تركيزاً متزايداً من جانب الأمم المتحدة على مسألتي العدالة الانتقالية وسيادة القانون في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، مما قدم دروساً هامة نستفيد بها في أنشطتنا المقبلة. وسيتوقف النجاح على عدد من العوامل البالغة الأهمية من بينها ضرورة تأمين أساس مشترك في القواعد والمعايير الدولية، وتعبئة الموارد اللازمة لإجراء استثمار مستدام في مجال العدالة. وعلينا أن نتعلم أيضاً تجنب صيغة الحل المناسب لكل الحالات واستيراد النماذج الأجنبية وأن نقيم دعمنا، بدلاً من ذلك، على التقييمات والمشاركة والاحتياجات والأمان الوطنية. وستسعى الاستراتيجيات الفعالة إلى دعم القدرة الفنية على الإصلاح ودعم الإرادة السياسية للإصلاح على حد سواء. ويجب لذلك أن تدعم الأمم المتحدة الدوائر المحلية المعنية بالإصلاح وأن تساعد في بناء المؤسسات الوطنية لقطاع العدالة، وتسهيل إجراء مشاورات وطنية بشأن إصلاح العدالة والعدالة الانتقالية، وأن تساعد على سد الفراغ في مجال سيادة القانون البادي في عدد جد كثير من مجتمعات ما بعد الصراع.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية.



إن العدالة والسلام والديمقراطية ليست أهدافا يستبعد كل منها الآخر، إنما هي بالأحرى حتميات تعزز كل منها الأخرى. والعمل على تحقيق الثلاثة كلها في أوضاع ما بعد الصراع المهشة يتطلب تخطيطا استراتيجيا للأنشطة وتكاملا حريصا بينها وترتيا حكيما لها. أما النهج التي تركز فقط على مؤسسة واحدة أو أخرى، أو تتجاهل المجتمع المدني أو الضحايا فلن تكون فعالة. ويجب أن يكون النهج الذي نتبعه إزاء قطاع العدالة شاملا فيما يوليه من اهتمام لجميع مؤسساته المترابطة، وحساسا تجاه احتياجات الفئات الرئيسية، ومراعيا لضرورة التكامل بين آليات العدالة الانتقالية. ولا يتمثل دورنا الرئيسي في بناء بدائل دولية للهياكل الوطنية، بل في المساعدة على بناء قدرات محلية في مجال العدالة.

وفي بعض الحالات، أنشئت محاكم دولية أو مختلطة للنظر في الجرائم السابقة المرتكبة في مجتمعات مزقتها الحرب. وقد ساعدت هذه المحاكم على إنصاف الضحايا وإعطاء الأمل ومكافحة إفلات المرتكبين من العقاب وإثراء فقه القانون الجنائي الدولي. بيد أنها كانت باهظة التكلفة ولم تسهم كثيرا في بناء قدرات وطنية مستدامة على إقامة العدالة. وتقدم المحكمة الجنائية الدولية أملا جديدا في الحد بشكل دائم من ظاهرة الإفلات من العقاب، ولذلك ينبغي تشجيع زيادة التصديق على لائحتها.

غير أنه إلى جانب ما للمحاكم من أهمية، فإن تجربتنا مع لجان تقصي الحقائق تدل أيضا على أنها يمكن أن تكون أداة مكتملة ذات قيمة في السعي إلى تحقيق العدالة والمصالحة، حيث أنها تتبع نهجا يركز على الضحية وتساعد على وضع سجل تاريخي وتوصي باتخاذ إجراءات علاجية. وبالمثل، أثبت دعمنا لعمليات فحص السجلات الشخصية من أجل كشف التجاوزات أن هذه اللجان عنصر حيوي في العدالة الانتقالية وأنها عوامل رئيسية في استعادة ثقة الجمهور في مؤسسات الحكم الوطنية إذا كانت تحترم حقوق الضحايا والمتهمين. ويفيد الضحايا أيضا من برامج التعويضات المدروسة جيدا، التي تكفل في ذاتها التركيز من جانب العدالة لا على المرتكبين وحدهم بل أيضا على أولئك الذين لقوا المعاناة على أيديهم. وسيتطلب تعزيز الدعم المقدم من الأمم المتحدة في جميع المجالات بذل جهود لتعزيز التنسيق بين جميع الجهات الفاعلة، وأن يكون لدينا قوائم للخبراء وأدوات فنية وأن نقوم بشكل أكثر انتظاما بتسجيل وتحليل هذه الدروس وتطبيقها في ولايات مجلس الأمن وعمليات السلام وعمليات بعثات الأمم المتحدة للسلام.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	١	أولا - مقدمة
٤	٤-٢	ثانيا - تعزيز سيادة القانون والعدالة الانتقالية في أعقاب الصراع
٥	٨-٥	ثالثا - صياغة مفاهيم موحدة للعدالة للأمم المتحدة
٦	١٠-٩	رابعا - تقديم المساعدات على أساس القواعد والمعايير الدولية
٧	١٣-١١	خامسا - تحديد دور عمليات الأمم المتحدة للسلام
٨	١٦-١٤	سادسا - تقييم الاحتياجات والقدرات الوطنية
٩	١٨-١٧	سابعا - تقديم الدعم لدوائر الإصلاح المحلية
١٠	٢٢-١٩	ثامنا - التسليم بالإطار السياسي
١٢	٢٦-٢٣	تاسعا - اتباع نهج موحدة ومتكاملة
١٣	٣٣-٢٧	عاشرا - ملء فراغ سيادة القانون
١٦	٣٧-٣٤	حادي عشر - تطوير نظم العدالة الوطنية
١٨	٤٨-٣٨	ثاني عشر - استخلاص الدروس من المحاكم الجنائية المخصصة
٢٢	٤٩	ثالث عشر - دعم دور المحكمة الجنائية الدولية
٢٣	٥١-٥٠	رابع عشر - تيسير الإبلاغ عن الحقيقة
٢٤	٥٣-٥٢	خامس عشر - فحص السجلات الشخصية للعاملين في الخدمة العامة للكشف عن التجاوزات ..
٢٥	٥٥-٥٤	سادس عشر - تقديم التعويضات
٢٦	٥٩-٥٦	سابع عشر - تنسيق جهودنا
٢٧	٦٣-٦٠	ثامن عشر - وضع قائمة بجزائنا
٢٨	٦٥-٦٤	تاسع عشر - السير قدما: الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، عقد مجلس الأمن اجتماعاً على المستوى الوزاري لمناقشة دور الأمم المتحدة في إقامة العدالة وسيادة القانون في مجتمعات ما بعد الصراع^(١). وفي جلسة علنية عقدت في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، دُعيت الدول الأعضاء إلى المساهمة في هذه العملية^(٢). وفي بيان صدر في ختام اجتماع ٢٤ أيلول/سبتمبر^(٣)، أشار الرئيس باسم مجلس الأمن إلى الثروة المتوافرة من الخبرات والتجارب ذات الصلة داخل منظومة الأمم المتحدة وأبرز ضرورة تسخير وتوجيه هذه الخبرات والتجارب حتى يمكن استخلاص دروس وخبرات الماضي والاستفادة منها. ورحب المجلس بعرضي تقديم تقرير يمكن أن يستنير به المجلس في مواصلته النظر في هذه المسائل. وفي الجلسة المعقودة في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ بشأن "المصالحة الوطنية في مرحلة ما بعد الصراع: دور الأمم المتحدة"، دعاني مجلس الأمن إلى إيلاء الاعتبار، في هذا التقرير، للآراء المعرب عنها في تلك المناقشة^(٤). وهذا التقرير مقدم بناء على هذا الطلب.

ثانياً - تعزيز سيادة القانون والعدالة الانتقالية في أعقاب الصراع

٢ - الهدف من هذا التقرير إبراز القضايا الرئيسية والدروس المستفادة من خبرات المنظمة في مجال تعزيز العدالة وسيادة القانون في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع^(٥). وقد أظهرت تجربتنا في العقد الماضي بشكل واضح أن توطيد أركان السلام في فترة ما بعد الصراع مباشرة، فضلاً عن صون السلام في الأجل الطويل، لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان السكان على ثقة من إمكان كشف المظالم عن طريق الهياكل الشرعية لتسوية المنازعات بالوسائل السلمية وإقامة العدل بشكل منصف. وفي الوقت ذاته، فإن حالة الضعف الشديد للأقليات والنساء والأطفال والسجناء والمحتجزين والمشردين واللاجئين وغيرهم، والتي تتجلى في جميع حالات الصراع وما بعد الصراع، تضيف عنصر استعجال على حتمية استعادة سيادة القانون.

٣ - ومع ذلك فإن مساعدة المجتمعات التي مزقتها الحروب على أن تقيم من جديد سيادة القانون وتسوي تجاوزات الماضي الواسعة النطاق، وأن تقوم بذلك كله في إطار من مؤسسات مدمرة وموارد مستنفدة وأمن منقوص وسكان منقسمين ومصدمين، هي مهمة مخيفة وغالباً ما تكون فوق الطاقة. فهي تتطلب إيلاء الاهتمام لصنوف شتى من حالات العجز، من بينها: انعدام الإرادة السياسية للإصلاح، وانعدام الاستقلال المؤسسي داخل قطاع العدالة، وانعدام القدرة الفنية المحلية، والافتقار إلى الموارد المادية والمالية، وانعدام ثقة الجمهور في الحكومة، وانعدام الاحترام الرسمي لحقوق الإنسان، وأعم من ذلك، انعدام

السلام والأمن. وعلى مر السنين، جمّعت الأمم المتحدة خبرة هامة في التصدي لكل من صنوف العجز الرئيسية هذه. فقد نشرت إدارات ووكالات وبرامج وصناديق كما نُشر أخصائون على نطاق المنظومة إلى بلدان عديدة تمر بمرحلة انتقالية أو مزقتها الحروب أو هي في مرحلة ما بعد الصراع لمساعدتها في الأعمال المعقدة ذات الأهمية الحيوية المتمثلة في إصلاح سيادة القانون والتنمية.

٤ - وبطبيعة الحال، ففي أمور مثل العدالة وسيادة القانون، فإن أوقية من وقاية تساوي أكثر بكثير قطاراً من العلاج. ففي حين يتم تكييف جهود الأمم المتحدة بحيث تكون مقبولة من السكان من أجل أن تلي ميسس احتياجاتهم الأمنية وتتصدى لشروخ الحرب المستطيرة، كانت تترك الأسباب الجذرية للصراع في الغالب دون أن تعالج. ومع ذلك لن يتأتى للمجتمع الدولي أن يحول دون العودة إلى الصراع في المستقبل إلا بمعالجة أسباب الصراع عن طريق السبل الشرعية والعدالة. ولا يمكن للسلام والاستقرار أن يسودا إلا إذا أدرك السكان أن القضايا المشحونة سياسياً مثل التمييز العرقي، وعدم المساواة في توزيع الثروة والخدمات الاجتماعية، وإساءة استعمال السلطة، وإنكار الحق في الملكية أو المواطنة والتراعات الإقليمية بين الدول، هي قضايا يمكن تناولها بطريقة شرعية ومنصفة. والوقاية، من هذا المنظور، هي أول حتمية للعدالة.

ثالثاً - صياغة مفاهيم موحدة للعدالة للأمم المتحدة

٥ - إن مفاهيم مثل "العدالة" و "سيادة القانون" و "العدالة الانتقالية" هي مفاهيم ضرورية لفهم الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي لتعزيز حقوق الإنسان، وحماية الأشخاص من الخوف والعوز، وتسوية منازعات الملكية، وتشجيع التنمية الاقتصادية، وتعزيز الحكم الخاضع للمساءلة، وتسوية الصراعات بالوسائل السلمية. وهذه المفاهيم تعيننا على تعيين أهدافنا وتحديد السبل التي نتبعها من أجل تحقيقها. غير أن هناك تعدداً في التعاريف وصور فهم هذه المفاهيم، حتى بين أقرب شركائنا في الميدان. فعلى مستوى العمليات، هناك بالنسبة للبعض قدر غير قليل من التداخل مع مفاهيم أخرى ذات صلة، مثل إصلاح القطاع الأمني وإصلاح القطاع القضائي وإصلاح شؤون الحكم. ولكي يمكننا العمل معاً على نحو فعال في هذا الميدان، لا بد من وجود فهم موحد للمفاهيم الأساسية.

٦ - ومفهوم "سيادة القانون" هو لب مهمة المنظمة. وهو يشير إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك

اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية.

٧ - وبالنسبة للأمم المتحدة، فإن "العدالة" هي من المثل العليا للمساءلة والإنصاف في حماية الحقوق وإحقاقها ومنع التجاوزات والمعاقبة عليها. والعدالة تنطوي على احترام حقوق المتهمين ومصالح الضحايا ورفاه المجتمع بأسره. وهي مفهوم متأصل في جميع الثقافات والتقاليد الوطنية، وفي حين تنطوي إقامتها عادة على آليات قضائية رسمية، فإن الآليات التقليدية لتسوية المنازعات لها نفس القدر من الأهمية. وقد عمل المجتمع الدولي على التحديد الجماعي للمتطلبات الموضوعية والإجرائية لإقامة العدالة لما يربو على نصف قرن.

٨ - ويشمل مفهوم "العدالة الانتقالية" الذي يتناوله هذا التقرير كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة. وقد تشمل هذه الآليات القضائية وغير القضائية على السواء، مع تفاوت مستويات المشاركة الدولية (أو عدم وجودها مطلقاً) ومحاکمات الأفراد، والتعويض، وتقصي الحقائق، والإصلاح الدستوري، وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات، والفصل أو اقتراحهما معاً.

رابعا - تقديم المساعدات على أساس القواعد والمعايير الدولية

٩ - إن الأساس المعياري لعملنا في تعزيز سيادة القانون هو ميثاق الأمم المتحدة ذاته، إلى جانب الركائز الأربع التي يقوم عليها النظام القانوني الدولي الحديث وهي: القانون الدولي لحقوق الإنسان^(٦)؛ والقانون الإنساني الدولي؛ والقانون الجنائي الدولي؛ والقانون الدولي للاجئين. ويشمل ذلك ثروة معايير الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والعدالة الجنائية التي وضعت خلال نصف القرن الماضي^(٧). وهذه تمثل المعايير المنطبقة عالمياً التي اعتمدت تحت رعاية الأمم المتحدة ومن ثم يجب أن تكون الأساس المعياري لجميع أنشطة الأمم المتحدة الداعمة للعدالة وسيادة القانون.

١٠ - وقواعد ومعايير الأمم المتحدة وضعتها واعتمدها بلدان المعمورة بأسرها، واستوعبتها المجموعة الكاملة للنظم القانونية للدول الأعضاء سواء كانت تستند إلى القانون العرفي أو القانون المدني أو الشريعة الإسلامية أو غير ذلك من الأعراف القانونية. وهذه القواعد والمعايير، بطبيعتها هذه، تكتسب شرعية لا يمكن الادعاء بأنها تصطبغ بها النماذج الوطنية المصدرة والتي تعكس، في أغلب الأحيان، المصالح الفردية أو تجربة المانحين أو مقدمي

المساعدات أكثر مما تعكس أفضل مصالح البلدان المضيفة أو احتياجاتها من التطوير القانوني. وهذه المعايير تضع أيضا حدودا معيارية للمشاركة من جانب الأمم المتحدة، إلى حد أنه، لا يمكن أبدا لمحاكم الأمم المتحدة على سبيل المثال أن تسمح بفرض عقوبة الإعدام، ولا يمكن أبدا لاتفاقات السلام التي تقرأها الأمم المتحدة أن تُعد بإصدار أحكام بالعمو العام في حالة جرائم الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وحيثما نكون مكلفين بالاضطلاع بمهام تنفيذية أو قضائية لا بد أن تمثل المرافق التي تديرها الأمم المتحدة امتثالا صارما للمعايير الدولية لحقوق الإنسان في إدارة العدالة.

خامسا - تحديد دور عمليات الأمم المتحدة للسلام

١١ - ليست كل عمليات السلام مكلفة بأن تضطلع بأنشطة العدالة وسيادة القانون في المرحلة الانتقالية. غير أن الإدارتين الانتقالتين في كوسوفو (بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو) وتيمور - ليشتي (إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية/بعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في تيمور الشرقية) كانتا مسؤولتين مسؤولية مباشرة عن إدارة خدمات القضاء والشرطة والسجون. واشتمل غيرهما على عناصر هامة تتعلق بسيادة القانون والعدالة، مثل البعثات التي أوفدت إلى السلفادور (بعثة مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور)، وغواتيمالا (بعثة الأمم المتحدة للتحقق من حالة حقوق الإنسان في غواتيمالا)، فضلا عن عمليات أقرب عهدا في كوت ديفوار (بعثة الأمم المتحدة في كوت ديفوار/عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار)، وليبيريا (بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا)، وهاييتي (بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هاييتي)، مما يدل على تزايد الاهتمام الذي توليه الأمم المتحدة لهذه المسائل.

١٢ - وعلى مستوى المقر، يشمل الدعم المقدم لجاني سيادة القانون والعدالة الانتقالية من عمليات السلام تقييم الاحتياجات والتخطيط للبعثات واختيار ونشر المتخصصين وتقديم التوجيه والدعم لعناصر سيادة القانون في البعثات. وفي الميدان، سعت عملياتنا، في جملة أمور، إلى تعزيز إنفاذ القوانين ومؤسسات العدالة على المستوى المحلي، وتسهيل إجراء مشاورات وطنية بشأن إصلاح العدالة، وتنسيق المساعدات الدولية المتعلقة بسيادة القانون، ورصد إجراءات المحاكم وتقديم التقارير عنها، وتدريب موظفي قطاع القضاء الوطنيين، وتقديم الدعم لهيئات الإصلاح القضائي المحلية، وإصدار المشورة لمؤسسات سيادة القانون بالبلدان المضيفة. وساعدت عملياتنا الجهات الفاعلة الوطنية على فرز أفراد الشرطة والقضاة والمدعين العامين الوطنيين واختيارهم، وصياغة الدساتير الجديدة، وتنقيح التشريعات، وتوعية

وتتقيف الجمهور، وتطوير مؤسسات أمناء المظالم، ولجان حقوق الإنسان، وتعزيز رابطات محامي الدفاع في القضايا الجنائية، وإنشاء المساعدة القانونية، وإقامة معاهد التدريب القانوني، وبناء قدرة المجتمع المدني على مراقبة قطاع القضاء. كما ساعدت بعثات السلام البلدان المضيفة على التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان السابقة عن طريق إنشاء المحاكم وآليات تقصي الحقائق والمصالحة وبرامج تعويض الضحايا.

١٣ - وهذه الطائفة الواسعة من الأنشطة ستكون لها مطالب في أي ظروف. ومما يجعل التحدي مركبا أن الأمم المتحدة كثيرا ما يطلب منها التخطيط للعناصر المتعلقة بسيادة القانون في عمليات السلام في خلال مهلة قصيرة للغاية، استنادا إلى زيارات تقييم قصيرة يضطلع بها إلى البلد المضيف وبموارد بشرية ومالية ضئيلة. ونظرا للعدد المحدود من الموظفين المخصصين لمسائل سيادة القانون والعدالة الانتقالية، تستخدم الأمم المتحدة مواردها إلى أقصى طاقتها من أجل تلبية احتياجات التخطيط المتعلقة بسيادة القانون اللازمة للبعثات الجديدة، مع تقديم الدعم في نفس الوقت لأنشطة سيادة القانون في البعثات القائمة. وإن توفير موارد كافية في مزار الإدارات ذات الصلة تتلاءم مع الاحتياجات المتنامية لتقديم الدعم المتعلق بسيادة القانون لبعثات السلام قضية ستتطلب اهتماما مبكرا ومدروسا من جانب الأمانة العامة. وإنني أعتزم أن أطلب من اللجنة التنفيذية للسلام والأمن أن تستعرض هذه المسائل، بهدف تقديم مقترحات إلى الدول الأعضاء من أجل تعزيز هذه الموارد.

سادسا - تقييم الاحتياجات والقدرات الوطنية

١٤ - إن من الضروري أن ينظر كل من مجلس الأمن ومنظومة الأمم المتحدة بعناية في الاحتياجات المتعلقة بسيادة القانون والعدالة في كل بلد مضيف عند وضع توصيات لمجلس الأمن والتخطيط لولايات البعثات وهيكلها والتفكير في برامج المساعدة. وتبعاً لذلك، علينا أن نقيّم العديد من العوامل مثل طبيعة الصراع الأساسي وإرادة الأطراف وأي سجل لتجاوزات واسعة النطاق وتحديد الفئات الضعيفة مثل الأقليات والمشردين وحالة ودور المرأة وحالة الأطفال وما يترتب على اتفاقات السلام من آثار بالنسبة لسيادة القانون وحالة وطبيعة النظام القانوني للبلد وتقاليد ومؤسساته.

١٥ - وللأسف لم يقدم المجتمع الدولي دائما المساعدة المتعلقة بسيادة القانون الملائمة لظروف البلد. ففي أغلب الأحيان يكون التركيز على الخبراء الأجانب والنماذج الأجنبية والحلول الأجنبية - مما يضر بإجراء تحسينات مستمرة وإيجاد قدرة مستدامة. ومن المؤكد أن للخبراء الوطنيين والدوليين على السواء دورا حيويا يتعين عليهم القيام به. غير أننا تعلمنا أن النهج الفعالة والمستدامة تبدأ بتحليل شامل للاحتياجات والقدرات الوطنية، وتعبئ الخبرة

المحلية في البلد إلى أقصى حد ممكن. وبتزايد اهتمام الأمم المتحدة بوضع استراتيجيات مقودة وطنيا للتقييم والتشاور تضطلع بها بمشاركة فعالة ومجدية من جانب أصحاب المصلحة الوطنيين. بمن فيهم موظفو قطاع العدالة، والمجتمع المدني، والرابطات المهنية، والقادة التقليديون، والفئات الرئيسية مثل النساء والأقليات والمشردين واللاجئين. وفي هذه الحالات، تتولى الهيئات الوطنية الريادة في الاضطلاع بعملية التشخيص لقطاع العدالة عن طريق تعبئة المهنيين القانونيين الوطنيين وتتولى قيادة المشاورات والتقييمات الوطنية المتصلة بالعدالة الانتقالية. وفي هذه العمليات، يمكن للأمم المتحدة أن تسهل عقد الاجتماعات، وتقدم المشورة القانونية والفنية، وتعزز مشاركة المرأة والفئات المستبعدة تقليديا، وتدعم بناء القدرات وتساعد على تعبئة الموارد المالية والمادية، بينما تترك للجهات المعنية الوطنية قيادة العملية واتخاذ القرارات بشأنها.

١٦ - وعلى نفس الغرار، تدين أكثر تجارب العدالة الانتقالية نجاحا بالفضل، في قسط كبير من نجاحها، لحجم ونوعية التشاور المضطلع به مع الجمهور والضحايا. فالتشاور المحلي يعين على تحقيق فهم أفضل لديناميات الصراع الماضي وأنماط التمييز وأنواع الضحايا. وعلى الرغم من أن المجتمع الدولي قد فرض، في بعض الأحيان، حلولاً خارجية فيما يتعلق بالعدالة الانتقالية، فهناك اتجاه ناشئ أكثر انفتاحا وتشاورية يتجلى في أماكن مثل سيراليون وأفغانستان. وعلى الرغم من أن الدروس المستفادة من الجهود المبذولة في مجال العدالة الانتقالية في الماضي تساعد على جعل تصميم الجهود في المستقبل مستنيرا فإن الماضي لا يمكن أن يستعان به إلا على سبيل الاهتداء. فالحلول المجهزة سلفا لا تنم عن الحكمة. وبدلا من ذلك، ينبغي أن تستخدم الخبرات المستمدة من أماكن أخرى ببساطة كنقطة انطلاق لمناقشات وقرارات محلية.

سابعاً - تقديم الدعم لدوائر الإصلاح المحلية

١٧ - في نهاية الأمر، لا يمكن أن يرحى أي نجاح أو استدامة لأي مبادرة تُفرض من الخارج للإصلاح في مجال سيادة القانون أو إعادة بناء العدالة أو العدالة الانتقالية. وينبغي أن يكون دور الأمم المتحدة والمجتمع الدولي دور تضامن وليس دور استبدال. ومن الضروري، كما يتبين من المناقشة أعلاه، أن تستند هذه الجهود إلى مشاركة عامة مجدية تشمل المهنيين القانونيين الوطنيين، والحكومة، والمرأة، والأقليات، والفئات المضرورة، والمجتمع المدني. فقد أخفق في امتحان إصلاح قطاع العدالة عدد لا يحصى من المشاريع المصممة سلفا أو المستوردة، مهما كان إحكامها دقيقا وتغليظها أنيقا. وبدون حملات التوعية والتثقيف الجماهيريين ومبادرات التشاور العامة لن يتم تحقيق الفهم الجماهيري لجهود الإصلاح الوطني

وتقدم الدعم لها. فمنظمات المجتمع المدني والرابطات القانونية الوطنية ومجموعات حقوق الإنسان والمدافعون عن الضحايا والضعفاء لا بد أن يكون لهم جميعاً رأي في هذه العمليات. والأمر الأهم أن على برامجنا أن تحدد الدوائر المحلية المعنية بالإصلاح وتقدم الدعم لها وتمكنها. وبالتالي، فإن عمليات السلام يجب أن تساعد على نحو أفضل أصحاب المصلحة الوطنيين على أن يكون لهم رؤيتهم الخاصة بهم بشأن الإصلاح، وأن يكون لهم برنامجهم الخاص بهم ونهجهم الخاصة بهم إزاء العدالة الانتقالية، وأن يكون لهم خططهم ومشاريعهم الوطنية الخاصة بهم. وأهم دور يمكننا أن نقوم به هو تسهيل العمليات التي يتم من خلالها لمختلف أصحاب المصلحة مناقشة وتحديد عناصر خطة بلدهم لمعالجة صور الجور التي وقعت في الماضي، وتأمين إقامة عدالة مستدامة في المستقبل وفقاً للمعايير الدولية والأعراف القانونية المحلية والأمان الوطنية. وعلينا أن نتعلم على نحو أفضل، لدى القيام بذلك، كيف نحترم ونُدعم الملكية المحلية والقيادة المحلية والدوائر المحلية المناصرة للإصلاح، بينما نظل في الوقت ذاته أوفياء لقواعد ومعايير الأمم المتحدة.

١٨ - ويجب غرس مفهوم دعم الإصلاح بين جميع الفئات في المجتمع، بما فيها الصفوة والمحاربون السابقون وعناصر نظم الحكم السابقة (غير الإجرامية)، ويجب طمأننتهم جميعاً بأنهم سيتمتعون بالحماية من أي عقاب غير قانوني أو غير عادل، وأن تتاح لهم فرصة حقيقية لإعادة الاندماج في مجتمعهم. وأخيراً، فإنه في حالات ما بعد الصراع وحيث تكون عمليات العدالة الانتقالية قيد النظر، ثمة دائرة تتسم بأهمية خاصة وهي ضحايا البلد. وعلى الأمم المتحدة أن تقيّم وتحترم مصالح الضحايا عند تصميم وإدارة تدابير العدالة الانتقالية. فالضحايا والمنظمات التي تدافع عنهم يستحقون أكبر اهتمام من جانب المجتمع الدولي.

ثامنا - التسليم بالإطار السياسي

١٩ - في حين أن استراتيجيات سيادة القانون الفعالة تركز بالضرورة على الاحتياجات القانونية والمؤسسية، يتعين إيلاء الاهتمام الواجب للعناصر السياسية أيضاً. لإعادة إقامة نظم العدالة، والتخطيط للإصلاحات المتعلقة بسيادة القانون، والاتفاق على عمليات العدالة الانتقالية هي أنشطة تحظى بأعلى درجات الاهتمام العام. ولذلك فهي مواضيع ضرورية لتشاور ونقاش عامين جديين ومن ثم لمسائل سياسية وتقنية كثيرة. فالمؤسسات التي تتلقى المساعدات الدولية لا يمكن تقييمها بشكل معقول من حيث كفاءتها المعززة وحدها، دون اعتبار لالتزامها إزاء حقوق الإنسان أو لمسؤولية خطاها العام. وفي بعض الحالات، كانت سلطات الدولة مشغولة بتدعيم السلطة أكثر من انشغالها بتعزيز سيادة القانون، حيث كان ينظر للأخيرة في أغلب الأحيان بوصفها خطراً على الأولى. وعلى ضوء ذلك، لا بد أن يولي

كبار ممثلي في الميدان اهتماما مكرسا لدعم الجوانب السياسية من الإصلاحات المتعلقة بالعدالة وسيادة القانون. ويمكن أن تكون مساعيهم الحميدة ذات أهمية كبيرة في تأمين مجال سياسي للمصلحين، وفي حماية إنفاذ القانون من التجاوز السياسي، وتعبئة الموارد لتعزيز قطاع العدالة.

٢٠ - ومع ذلك، فإن المجتمع الدولي كثيرا ما استهان بمقدار الإرادة السياسية اللازم لدعم تحقيق إصلاح فعال لسيادة القانون في دول ما بعد الصراع، ولم يكرس ما يكفي من الجهد للمشاورات العامة بشأن مسائل الإصلاح. ونتيجة لذلك، أهملت استراتيجيات العدالة وبرامج المساعدة، في بعض الأحيان، تسهيل بناء توافق في الآراء بين أصحاب المصلحة الهامين بشأن طبيعة وسرعة الإصلاحات والمؤسسات الجديدة. وهنا أيضا، للأمم المتحدة دور يجب أن تضطلع به. فتماما كما نقدم الدعم للمشاورات الوطنية في شكل انتخابات واستفتاءات فإن علينا أيضا أن ندعم ونيسر المشاورات الوطنية الرامية إلى تحديد المسار الوطني للعدالة في المرحلة الانتقالية أو الإصلاح المتعلقة بسيادة القانون.

٢١ - ومما له نفس القدر من الأهمية أن الإصلاحات المتعلقة بسيادة القانون وأنشطة العدالة الانتقالية غالبا ما تتزامن مع الانتخابات التي تجري بعد انتهاء الصراع، وكذلك مع ما يتكشف من عمليات سلام هش. ويعد ترتيب هذه العمليات بعناية أمرا حيويا لنجاحها وشرعيتها. والعدالة والسلام ليستا قوتين متناقضتين. بل إنهما إذا سُعي لتحقيقهما على الوجه السليم تعزز إحداهما الأخرى وتساندها. لذا فالمسألة لا يمكن أن تكون أبدا مسألة ما إذا كان ينبغي السعي لتحقيق العدالة والمساءلة، وإنما هي مسألة متى وكيف يتم ذلك. وهذا معناه التسليم بأن عمليات الأمم المتحدة للسلام، مع بعض الاستثناءات المعروفة، مخطط لها كأنشطة قصيرة الأجل، في حين أن المساءلة عن الماضي وبناء سيادة القانون وتعزيز الديمقراطية عمليات طويلة الأجل. ولما كان الوضع كذلك، ينبغي للتخطيط الاستراتيجي، من البداية، أن يراعي الحاجة إلى العمل على مراحل، والحاجة إلى الدعم الدولي في مرحلة ما بعد البعثة في هذه المجالات، بما في ذلك تقديم المساعدات الإنمائية الطويلة الأجل.

٢٢ - وثمة مسألة ذات صلة وهي توقيت العمليات الانتخابية. فقد أظهرت الخبرة المكتسبة مؤخرا أن إجراء انتخابات دون الإعداد الكافي من الناحية السياسية والأمنية وفك الارتباط قبل الأوان يمكن أن يقوضا عملية بناء سيادة القانون بدلا من أن يسهلها. ومع ذلك، فسيشجع المجتمع الدولي في بعض الأحيان إجراء انتخابات مبكرة في دول ما بعد الصراع في محاولة لإضفاء الشرعية على القادة السياسيين والعمليات والمؤسسات السياسية. غير أن الانتخابات السابقة لأوانها لا يمكن إلا أن تأتي على أحسن تقدير بديمقراطيات انتخابية

تجملية. وفي كثير من الحالات، تؤدي الانتخابات التي تجرى في ظروف أمنية غير مواتية إلى استبعاد المشاركة الفعالة من جانب مجموعات رئيسية، بينما تعرّض الناس لمخاطر شخصية لا مبرر لها. وفي حالات أخرى، يلجأ المرشحون والأحزاب من النظام السياسي القديم، دون التزام بالمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، إلى إجراء انتخابات سابقة لأوانها لتوطيد سلطتهم. وهم في أسوأ الحالات يمكنهم إضفاء طابع التطرف على الخطاب السياسي بل ويفضوا إلى تجدد الصراع.

تاسعا - اتباع نهج موحدة ومتكاملة

٢٣ - تؤكد تجربتنا أن اتباع نهج مجزأ في إقامة سيادة القانون والعدالة الانتقالية لن يثمر نتائج مرضية في بلد مزقته الحرب أو نهشت فيه الفظائع. ولكي تنسم استراتيجيات سيادة القانون والعدالة بالفعالية ينبغي أن تكون شاملة تشارك في إطارها جميع مؤسسات قطاع العدالة، سواء أكانت رسمية أو غير حكومية، في وضع وتنفيذ خطة استراتيجية واحدة للقطاع تحت سيطرة وقيادة وطنيتين. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجيات إيلاء الاهتمام لمعايير العدالة، والقوانين التي تنظمها، والمؤسسات التي تنفذها والآليات التي ترصدها، والمواطنين الذين يجب أن يستفيدوا منها.

٢٤ - وهذه دروس لم يكن تعلمها سهلا، فقد استُخلصت من عقود من تجارب الأمم المتحدة في الميدان. فمثلا ركزت الجهود الدولية في بعض الأحيان على إعادة خدمات الشرطة، ولم تُعبر سوى اهتمام ضئيل للمكونات الأخرى لقطاع العدالة، مثل العمل القضائي، ومنع الجريمة، والتطوير القضائي، وتعليم القانون، وإصلاح السجون، والقدرة على الملاحقة القانونية، وحماية الضحايا ومساعدتهم، ودعم المجتمع المدني، وتنظيم الجنسية والهوية، وحل النزاعات المتعلقة بالملكية. غير أن هذه العناصر جميعها تنطوي على أهمية بالغة لسيادة القانون، وكلها مترابطة وإهمال أحدها يُفضي لا محالة إلى إضعاف العناصر الأخرى.

٢٥ - وفي حالات أخرى اندفع المجتمع الدولي للتوصية بصيغة معينة للعدالة في المرحلة الانتقالية، مع التركيز إما على الملاحقات الجنائية، أو على استجلاء الحقيقة، دون إتاحة الفرصة أولا للضحايا أو للدوائر الوطنية للنظر في كيفية تحقيق التوازن المناسب واتخاذ قرار بهذا الشأن. وينبغي أن ينظر المجتمع الدولي إلى العدالة الانتقالية نظرة تتجاوز نطاق المحاكم ودور القضاء. وتستلزم تحديات بيئات ما بعد النزاع نهجا يوازن بين مجموعة متنوعة من الأهداف، منها السعي لتحقيق المساءلة وتقصي الحقيقة والتعويض عن الأضرار، وصون السلام، وبناء الديمقراطية وسيادة القانون. وينبغي للاستراتيجية الشاملة كذلك أن تُعبر اهتماما خاصا للتجاوزات المرتكبة ضد الفئات الأكثر تضررا من الصراع مثل الأقليات

والمسنين والأطفال والنساء والمساجين والمشردين واللاجئين، وأن تتخذ تدابير محددة لحماية هذه الفئات والانتصاف لها في العمليات القضائية وعمليات المصالحة. فمثلا يمكن أن تشمل تدابير حماية الأطفال لإجراء جلسات استماع مغلقة والاستماع إلى شهادات مسجلة وعقد جلسات بالفيديو عن بُعد، واستخدام أسماء مستعارة لإخفاء هوية الأطفال الشهود.

٢٦ - وحيثما تطلب الأمر إقامة العدالة الانتقالية ينبغي أن تكون الاستراتيجيات كلية، تتضمن الاهتمام على نحو متكامل بالمحاكمات الفردية والتعويضات وتقصي الحقائق والإصلاح المؤسسي، وفحص السجلات للكشف عن التجاوزات والفصل، أو مزيج مدروس على النحو الملائم من هذه العناصر. وينبغي للأمم المتحدة أن تدرس من خلال التخطيط والمشاورة المسبقين كيف ستتفاعل مختلف آليات العدالة الانتقالية، لضمان عدم التضارب بينها. فمثلا من الأمور المسلم بها عموما في الوقت الحاضر أن لجان تقصي الحقائق يمكنها أن تكمل على نحو إيجابي المحاكم الجنائية، كما تشير إلى ذلك أمثلة الأرجنتين وبيرو وتيمور - ليشتي وسيراليون. وفي تيمور - ليشتي عملت وحدة الجرائم الخطيرة بتعاون وثيق مع لجنة الاستقبال وتقصي الحقائق والمصالحة، على نحو ما تقضي به القاعدة التنظيمية ١٠/٢٠٠١ المتعلقة بإدارة الأمم المتحدة الانتقالية التي حددت اختصاصات اللجنة.

عاشرا - ملء فراغ سيادة القانون

٢٧ - في ظروف ما بعد الصراع كثيرا ما تبدي الأطر القانونية دلالات متراكمة على الإهمال والتشويه السياسي، وتتضمن عناصر تمييزية، ولما تفي بمتطلبات المعايير الدولية لحقوق الإنسان والقانون الجنائي. وكثيرا ما تكون قوانين الطوارئ والمراسيم التنفيذية هي السائدة. وإذا وجدت القوانين المناسبة فإن الجمهور العام قد لا يعرف عنها شيئا، وقد لا تملك الجهات الفاعلة الرسمية القدرات أو الوسائل لتنفيذها. وعادة ما تنقص النظم الوطنية القضائية أو الإصلاحية أو نظم الشرطة الموارد البشرية والمالية والمادية الضرورية لأداء عملها بصورة ملائمة. كما تعوزها الشرعية في كثير من الأحيان، بعد أن تحولت بفعل الصراع وإساءة الاستخدام إلى أدوات للقمع. وتتسم هذه الحالات دائما بوفرة في الأسلحة، وتفشي العنف الجنساني أو الجنسي، واستغلال الأطفال، واضطهاد الأقليات والفئات الضعيفة، والجريمة المنظمة، والتهرب والاتجار بالبشر، وغير ذلك من الأنشطة الإجرامية. وفي هذه الحالات كثيرا ما تملك الجماعات الإجرامية المنظمة موارد تفوق ما لدى الحكومة المحلية، وأسلحة أفضل مما بأيدي سلطات إنفاذ القانون المحلية. وإعادة بناء قدرات المؤسسات الوطنية وشرعيتها مهمة طويلة الأمد. غير أن العمل العاجل لإعادة الأمن البشري وحقوق الإنسان

وسيادة القانون لا يمكن إرجاؤه. وكثيرا ما يُطلب من عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة ملء هذا الفراغ في سيادة القانون.

٢٨ - والحقيقة أننا واجهنا في بعض الحالات صعوبات في تنفيذ عمليات حفظ السلام حيث لا توجد آليات عاملة للعدالة الجنائية على الإطلاق. ففي هذه الحالات وجد حفظ السلام مجرمين متلبسين بأعمال إجرامية خطيرة تشكل تهديدا مباشرا للمدنيين ولعملية حفظ السلام نفسها. وتفتقر العناصر العسكرية عادة إلى التدريب والمهارات والموارد اللازمة للتصدي لمثل هذه الحالات. وفي نفس الوقت، كثيرا ما تُنشر العناصر المدنية التابعة لعمليات السلام، بما فيها الشرطة، ببطء شديد، وقلما تكلف بأداء مهام تنفيذية مثل القبض على المجرمين. بيد أن حالات عدم سيادة القانون هذه يمكن أن تقوض جهود عملية السلام بأكملها. وبالنظر إلى هذه الحقائق ينبغي لنا، بالتعاون مع الدول الأعضاء، إعادة النظر في استراتيجياتنا الراهنة لمعالجة الحالات التي تنتشر فيها عملياتنا في أحيان كثيرة والتي تتسم بغياب سيادة القانون، بما في ذلك دور العنصر العسكري وعنصر الشرطة المدنية وقدراتهما وواجباتهما.

٢٩ - وفي بعض الحالات التي بلغت فيها هذه المشكلة أقصى حدتها، وكُلت الشرطة المدنية في بعثات حفظ السلام بمهام تنفيذية، تشمل سلطة إلقاء القبض والاحتجاز. وعلى الرغم من أن الشرطة المدنية للأمم المتحدة توفر في أغلب الحالات الدعم والمشورة للعمليات، ولا تكون محولة سلطة الاضطلاع بمهام تنفيذية، فقد أصبحت مسؤولياتها مركبة بشكل مطرد. وفي جميع الحالات يكون دورها أساسيا لإعادة سيادة القانون، وجديرا بدعم وموارد أكبر. وبمجرد تواجد موظفي إنفاذ القانون في الشوارع عقب الصراع من شأنه التقليل بشكل ملحوظ من أعمال النهب والتحرش والاعتصاب والسرقة والقتل. وبعد حوالي عشرين سنة من تجربة الأمم المتحدة، يشكل هذا الأمر جانبا من الجوانب التي تستحق الاستعراض الجدي، لكي تتمكن من دراسة السبل الكفيلة بتعزيز جهودنا.

٣٠ - ولكن كما ذكر أعلاه، بينما تشكل أعمال الشرطة في بيئات ما بعد الصراع عنصرا ذا أهمية بالغة في سلسلة تدابير إقامة سيادة القانون، فإنها ينبغي أن يصاحبها تقديم الدعم للمؤسسات والمهام الأخرى في منظومة العدالة. ولا يجوز اعتبار تعزيز قدرات الشرطة (أو الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة) على إلقاء القبض على المجرمين مساهمة في إقامة سيادة القانون، إذا لم توجد قوانين حديثة يمكن تطبيقها، ولم توجد مرافق احتجاز إنسانية وتتوافر لها الموارد الملائمة والإشراف المناسب، يمكن أن تُزوِي المقبوض عليهم، ولم يوجد نظام قضائي كفاء لمحاكمتهم طبق الأصول القانونية وعلى جناح السرعة، ولا محامو دفاع

لتمثيلهم. وقد تحقق تقدم في الأعوام الأخيرة نحو معالجة أوجه النقص هذه، بما في ذلك عدد من المشاريع المكرسة لإعداد القوانين والمبادئ التوجيهية وأدوات سياسات سيادة القانون في المرحلة الانتقالية، على نحو ما أوصى به تقرير الفريق المعني بعمليات السلام التابعة للأمم المتحدة^(٨). وسيتم الانتهاء من كثير من هذه الأدوات الجديدة في الأشهر المقبلة.

٣١ - ويشكل إنشاء لجان وطنية مستقلة لحقوق الإنسان واحدة من الاستراتيجيات التكميلية التي يُرجى أن تساعد على استعادة سيادة القانون، وحل النزاعات سلمياً وحماية الفئات الضعيفة حيثما لا يكون نظام العدالة قادراً بعد على أداء مهامه بصورة كاملة. وقد أنشئ كثير من لجان حقوق الإنسان هذه في المجتمعات التي تشهد صراعات وفي مجتمعات ما بعد الصراعات، وكلفت بولايات تشمل مهام شبه قضائية، وحل النزاعات، وبرامج الحماية. ومن الأمثلة الحديثة على ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في كل من أفغانستان ورواندا وكولومبيا واندونيسيا ونيبال وسريلانكا وأوغندا، التي تقوم كل منها الآن بدور هام في هذا المجال. كما استخدمت الأمم المتحدة بتواتر مطرد آليات استثنائية لتقصي الحقائق مثل لجان التحقيق الدولية المخصصة المنشأة للنظر في جرائم الحرب المرتكبة في أماكن مثل يوغوسلافيا السابقة ورواندا وبوروندي وتيمور - ليشتي.

٣٢ - وإضافة إلى ذلك ينبغي أن تتضمن خطط إعادة إدماج كل من المدنيين المشردين والمخربين السابقين استراتيجيات للإسراع باستعادة سيادة القانون. وتشكل عمليات نزع سلاح المخربين وتسريحهم وإعادة إدماجهم أحد الجوانب الرئيسية للانتقال من حالة الصراع إلى الوضع الطبيعي. وبالنسبة للسكان الذين عاشوا ويلات الحرب، تعد تلك العمليات من أبرز الدلائل الملموسة على العودة التدريجية للسلام والأمن. وبنفس الطريقة ينبغي أن يكون المشردون موضوع برامج مكرسة لتسهيل عودتهم. ومن شأن برامج العفو العام المصممة بعناية أن تسهل عودة الفئتين وإعادة إدماجهما، وينبغي تشجيع هذه البرامج، ولو أنها، كما ذكر سابقاً، ينبغي ألا يُسمح لها مطلقاً بالعفو عن أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

٣٣ - وأخيراً، ينبغي أن تكون هناك ضمانات أفضل لكفالة ألا تُؤدي نفس التدخلات المصممة لحماية الفئات الضعيفة والتي تعرضت للإيذاء، بمن فيها النساء والأطفال، إلى مزيد من الإيذاء لهذه الفئات. ففي مثل هذه الحالات كثيراً ما تعاني النساء من العنف المتزلي في البيت، ومن العنف الذي يستهدفهن في الحياة العامة. ويتطلب التصدي لأعمال الاعتداء الجنسي والاستغلال والصدمات النفسية المتفشية على نطاق واسع التي تتعرض لها هذه الفئات في بيئات الصراع وما بعد الصراع مهارات وموارد وآليات خاصة لضمان ألا يسهم

موظفو إنفاذ القانون وحفظه السلام وغيرهم ممن يتعاملون مع هذه الفئات في زيادة معاناتها عن غير قصد. وكذلك من المهم للغاية أن يُساءل أولئك الذين يسعون لإساءة معاملة هذه الفئات أو استغلالها. والحقيقة أن سيادة القانون إذا كان لها معنى على الإطلاق، فإنها تعني أن لا أحد فوق القانون، بما في ذلك حفظه السلام. ولهذا السبب أصدرتُ نشرة بشأن التدابير الخاصة للحماية من الاستغلال والإيذاء الجنسيين (ST/SGB/2003/13)، تبين المعايير السلوكية الدنيا المتوقعة من جميع موظفي الأمم المتحدة، وكذلك التدابير اللازمة لتخاذها لمنع الاستغلال والإيذاء الجنسيين.

حادي عشر - تطوير نظم العدالة الوطنية

٣٤ - رغم أن مسؤولية العمل المباشر لحماية حقوق الإنسان والأمن البشري في الأماكن التي أدى فيها الصراع إلى إضعاف سيادة القانون المحلية أو إفشالها تقع على عاتق المجتمع الدولي، فإنه ليس بوسع أية تدابير خصوصية أو مؤقتة أو خارجية على المدى الطويل أن تحل مطلقاً محل نظام عدلي وطني فعال. ولذلك عُني عدد من كيانات الأمم المتحدة على مدى عقود من الزمن بمساعدة البلدان على تعزيز نظمها الوطنية لإقامة العدالة وفقاً للمعايير الدولية.

٣٥ - والاستراتيجيات الفعالة لبناء نظم العدالة المحلية هي تلك التي تولي الاهتمام اللازم للقوانين والإجراءات (الرسمية وغير الرسمية) والمؤسسات (الرسمية منها أو غير الرسمية). ومن الأساسي وجود قوانين تتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وتستجيب للاحتياجات والظروف الحالية للبلاد. والدعم المؤسسية الرئيسية للنظم التي تقوم على سيادة القانون هي النظام القضائي القوي الذي يتمتع بالاستقلالية والمزود على النحو الملائم بالسلطة والتمويل والتجهيز، والتدريب من أجل أعمال حقوق الإنسان لدى إقامة العدالة. وتتسم المؤسسات الأخرى لنظام العدالة بنفس القدر من الأهمية، بما فيها خدمات الشرطة المراعية للقانون، وخدمات السجون الإنسانية، والإنصاف في المحاكم، وتوافر رابطات كفؤة لمحامى الدفاع في القضايا الجنائية (وهي مؤسسة كثيراً ما تُنسى رغم دورها الحيوي). وخارج نطاق القانون الجنائي، ينبغي كذلك لهذه الاستراتيجيات أن تضمن قيام آليات قانونية فعالة للانتصاف في الدعاوى والمنازعات المدنية، بما فيها النزاعات بشأن الأملاك، والطعون في القوانين الإدارية، والدعاوى المتعلقة بالجنسية والمواطنة وغيرها من المسائل القانونية الهامة التي تنشأ في بيئات ما بعد الصراع. ولا بد من إقامة نظم لقضاء الأحداث لضمان معاملة الأطفال الخارجين عن القانون معاملة مناسبة، وفقاً للمعايير الدولية المعترف بها في مجال قضاء الأحداث. وينبغي أن تراعي مؤسسات قطاع العدالة الفروق بين الجنسين، وأن يشمل

إصلاح القطاع المرأة وتمكينها. ويشكل التعليم والتدريب القانونيان وتوفير الدعم لتنظيم الأوساط القانونية، بما في ذلك نقابات المحامين، عوامل حفازة هامة لاستمرار التطوير القانوني المطرد.

٣٦ - ويتعين على برامجنا أيضا أن تدعم سبل الوصول إلى العدالة، والتغلب على العقبات الثقافية أو اللغوية أو الاقتصادية أو السوقية أو العقبات الجنسانية. وتؤدي برامج المساعدة القانونية والتمثيل القانوني العام دورا أساسيا بهذا الصدد. وإضافة إلى ذلك، ففي حين يتم التركيز على بناء نظام عدالة رسمي يعمل بفعالية ووفقا للمعايير الدولية، من الضروري للغاية أيضا في الوقت ذاته تقييم الوسائل التي تكفل أداء الآليات التكميلية والأقل رسمية لعملها، خاصة على المدى المتوسط. ويمكن أن تقوم لجان حقوق الإنسان الوطنية المستقلة بدور حيوي في ضمان المساءلة ورد الحقوق إلى أصحابها وحل المنازعات والحماية خلال الفترات الانتقالية. وكذلك يتعين إيلاء الاهتمام الواجب للتقاليد المحلية وغير الرسمية لإقامة العدالة أو حل المنازعات، لمساعدة هذه التقاليد على مواصلة دورها الذي كثيرا ما يكون حيويا، مع التقيد بكل من المعايير الدولية والتقاليد المحلية. ويمكن أن يسفر تجاهل هذه التقاليد أو الخروج عليها عن حرمان قطاعات واسعة من المجتمع من سبل الوصول إلى العدالة وفي بيئات ما بعد الصراع خاصة ينبغي أيضا أن تشترك الفئات الضعيفة والمستبعدة والجحني عليها والمهمشة في تطوير قطاع العدالة، وأن تستفيد من مؤسساته الناشئة. ومن الضروري في مثل هذه الظروف اتخاذ تدابير لضمان مراعاة مؤسسات قطاع العدالة للشؤون الجنسانية. وفيما يتعلق بالأطفال من المهم أيضا توفير الدعم للمؤسسات الناشئة المعنية بحماية الطفل وقضاء الأحداث، بما في ذلك الدعم من أجل إيجاد بدائل للاحتجاز، وتعزيز قدرات مؤسسات قطاع العدالة على حماية الطفل.

٣٧ - وتشير الخبرة الوطنية المكتسبة مؤخرا إلى أن أفضل سبيل لتحقيق هذه الأهداف المعقدة هو تحديد عملية وطنية، توجهها خطة وطنية للعدالة وترعاها مؤسسات وطنية مستقلة معينة خصيصا لهذا الغرض، مثل اللجان القضائية أو القانونية. ويمكن أن يساعد دعمنا لهذه العمليات والهيئات على ضمان توفير الموارد اللازمة لتطوير هذا القطاع، وتنسيق ذلك التطوير وفقا للمعايير الدولية تحت سيطرة وإدارة وطنيتين. وإذا ما أضيف إلى ذلك دعم مجد لبناء القدرات داخل قطاع العدالة يعظم الأمل في أن تسهم أنشطة عملياتنا في إدخال تحسينات مستدامة على العدالة وسيادة القانون.

ثاني عشر - استخلاص الدروس من المحاكم الجنائية المخصصة

٣٨ - خلال العقد المنصرم أنشأت الأمم المتحدة أو ساهمت في إنشاء مجموعة متنوعة من المحاكم الجنائية الخاصة. وقد أنشئت هذه المحاكم سعياً لتحقيق مجموعة من الأهداف، من ضمنها تقديم المسؤولين عن ارتكاب الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني إلى القضاء، ووضع حد لهذه الانتهاكات ومنع تكرارها، ضمان العدالة والكرامة للضحايا، وضع سجل للأحداث الماضية، وتشجيع المصالحة الوطنية، وإعادة سيادة القانون، والإسهام في إعادة السلام. وتحقيقاً لهذه الأهداف ظهرت إلى الوجود مجموعة متنوعة من النماذج المؤسسية، منها المحكمتان الجنائيتان الدوليتان المخصصتان اللتان شكلهما مجلس الأمن كهيئتين فرعيتين للأمم المتحدة في يوغوسلافيا السابقة (المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة)، ورواندا (المحكمة الجنائية الدولية لرواندا)؛ ومحكمة مختلطة في سيراليون شكلت كمحكمة تستند إلى معاهدة؛ ومحكمة مختلطة في كمبوديا اقترحت في إطار قانون وطني صدر خصيصاً وفقاً لمعاهدة؛ ومحكمة مختلطة (شكلت بوصفها "محكمة داخل محكمة")، على هيئة دائرة خاصة في محكمة الدولة للبوسنة والهرسك؛ وهيئة ذات اختصاص قضائي مقصور على الجرائم الجنائية الجسيمة في تيمور - ليشتي، أنشأتها إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور - ليشتي؛ واستخدام قضاة ومدعين عامين دوليين في محاكم كوسوفو، عملاً بالقواعد التنظيمية الصادرة عن بعثة إدارة الأمم المتحدة المؤقتة في كوسوفو؛ ولجنة التحقيق في الجماعات غير القانونية ومنظمات الأمن السريّة في غواتيمالا، يتوقع إنشاؤها استناداً إلى اتفاق بين الأمم المتحدة وغواتيمالا، كوحدة دولية للتحقيق/الملاحقة القضائية تعمل بموجب القانون الوطني لغواتيمالا. وتجري حالياً مناقشة تفاصيل هذا الاتفاق.

٣٩ - ويمكن أن تؤدي المحاكمات الجنائية دوراً هاماً في السياقات الانتقالية. فهي تعبر عن الرفض العام للسلوك الإجرامي. ويمكنها أن تتيح وسيلة مباشرة لمساءلة مرتكبي الجرائم وتكفل توفير قدر من العدالة للضحايا. يمنحهم فرصة مشاهدة من قام بتعذيبهم من قبل يتعرض للمساءلة عن جرائمه. وبقدر ما تتيح القواعد الإجرائية ذات الصلة لهم طرح آرائهم وشواغلهم في المحاكمة، يمكن أيضاً أن تساعد الضحايا على استعادة كرامتهم. كما أن المحاكمات الجنائية يمكنها أن تسهم في زيادة ثقة الجمهور في قدرة الدولة على إنفاذ القانون واستعادتها لذلك. ويمكنها أيضاً أن تساعد المجتمعات على الخروج من فترات الصراع عن طريق إعداد سجلات لأحداث ووقائع معينة مفصلة ومدعومة بالأدلة. ويمكنها المساعدة على تجريد العناصر المتطرفة من الشرعية، وضمان استبعادها من العملية السياسية الوطنية، والمساهمة في إعادة السلوك المتحضر والسلام وفي الردع. غير أن تحقيق الأهداف المتعددة للعدالة الجنائية والموازنة بينها ليس مهمة سهلة، وهناك عدد كبير من العقبات في السياقات

الانتقالية تحد من نطاق العدالة الجنائية، وهي إما عقبات تتعلق بالموارد أو بكثرة القضايا أو بتوازنات القوى السياسية.

٤٠ - ولا شك أن نظم العدالة المحلية ينبغي أن تكون الملاذ الأول في السعي لمحاسبة المجرمين. ولكن حيثما لم تكن السلطات المحلية مستعدة أو قادرة على محاكمة المنتهكين محليا، فإن دور المجتمع الدولي يكتسب أهمية قصوى. ويوفر إنشاء وإدارة المحاكم الجنائية الدولية والمختلطة خلال العقد الماضي دليلا قويا على هذه المقولة. وتمثل هذه المحاكم إنجازات تاريخية في مجال مساءلة الزعماء المدنيين والقادة العسكريين عن الانتهاكات الجسدية لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدوليين. وقد أثبتت إمكانية إقامة العدل وعقد محاكمات نزيهة بصورة فعالة على الصعيد الدولي، في أعقاب انهيار النظم القضائية الوطنية. بل والأهم من ذلك أنها تعكس تحول المجتمع الدولي تدريجيا عن التسامح مع إفلات المجرمين من العقاب والعمو عنهم إلى إقامة سيادة القانون الدولي. والمحاكم الجنائية الدولية والمختلطة، على الرغم من نقائصها وعيوبها، قد غيرت طابع العدالة الدولية، وعززت الطابع العالمي لسيادة القانون.

٤١ - وقد قامت أول محكمتين جنائيتين دوليتين معاصرتين، وهما المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، بدور حاسم في النهوض بقضية العدالة في يوغوسلافيا السابقة وفي رواندا، والحقيقة أن البلدين اللذين خدمتهما هاتان المحكمتان كانا سيشهدان نقصا هائلا في العدالة لو لا وجود المحكمتين، وينطبق ذلك أيضا على البلدان الخاضعة للمحاكم المختلطة التي ينبغي الاعتراف بأنها نتاج للمحكمتين الأصليتين. كما قدمت إسهاما علميا بما خلفته من سوابق قضائية وفيرة في مجال القانون الجنائي الدولي، مما أدى إلى توسيع وتقوية هذه الدعامة الرئيسية للنظام القانوني الدولي. ونتيجة لمداوات المحكمتين، ستستفيد الآن الجهود القانونية الرامية إلى محاسبة المنتهكين من زيادة وضوح جريمة الاغتصاب باعتبارها جريمة حرب وجريمة ضد الإنسانية، وزيادة وضوح عناصر الإبادة الجماعية، وتعريف التعذيب، وطبيعة المسؤولية الجنائية الفردية، ومبدأ المسؤولية القيادية، وإصدار الأحكام المناسبة. وبالإضافة إلى ذلك، وفرت المحكمتان الإرشاد لإنشاء محاكم مختلطة في أماكن أخرى.

٤٢ - ولا شك في أن هذه المكاسب تحققت مقابل تكاليف كبيرة. فقد نمت المحكمتان المخصصتان وأصبحتا مؤسستين ضخمتين تضمّان أكثر من ٢٠٠٠ وظيفة، وتجاوز مجموع ميزانيتها السنوية الموحدة ربع بليون دولار، أي ما يعادل أكثر من ١٥ في المائة من مجموع الميزانية العادية للمنظمة. وعلى الرغم من أن النظر في قضايا قانونية من هذا القبيل سيكون مكلفا لأي نظام قضائي، ومع أنه لا يمكن قياس أثر المحكمتين وأدائهما بالمبالغ المالية فقط،

فإن الفرق الواضح بين الكلفة وبين عدد القضايا التي تمت معالجتها يثير تساؤلات هامة. وقد أثبتت أيضا شواغل تتعلق بالتكاليف والفعالية في القضايا المعروضة على المحاكم المختلطة. ولدى معالجة هذه المسائل ذات الصلة بالتكاليف، ينبغي أن يتصدر قائمة الأولويات النظر في الحاجة إلى نظام فعال من أجل توفير العدالة.

٤٣ - وكرد فعل للكلفة العالية للمحكمتين الأصليتين، ضمن أسباب أخرى، تقرر أن تعتمد الآليات المالية للمحكمتين المختلطين لكمبوديا وسيراليون اعتمادا كلياً على التبرعات. ورغم أن صلاحية هذه الآلية لم تختبر بعد بالنسبة للدوائر الاستثنائية، فإنه في حالة المحكمة الخاصة لسيراليون ثبتت صحة شكوكي في إمكانية استمرار أو تمويل أعمال المحكمة عن طريق التبرعات وضمائهما. فبعد مرور أقل من سنتين على بدء عمل المحكمة، وتحديدًا في اللحظة التي كان من المقرر أن تبدأ فيها المحاكمات، واجهت المحكمة أزمة مالية حادة^(٩). ولما كان من الوضع كذلك، فإنه ينبغي لأية آلية مالية في المستقبل، أن توفر مصدر التمويل المضمون والمستمر اللازم لتعيين المسؤولين والموظفين، والتعاقد على الخدمات وشراء المعدات ودعم التحقيقات وإقامة الدعاوى والمحاكمات، والاضطلاع بذلك بسرعة. وبالتالي يظل من الضروري اللجوء إلى المساهمات المقررة في هذه الحالات. وينبغي ألا تعتمد أعمال الهيئات القضائية اعتماداً كلياً على تقلبات التمويل عن طريق التبرع.

٤٤ - وبفضل موقع محكمتي يوغوسلافيا ورواندا خارج البلدان التي ارتكبت فيها الجرائم أتاحت لهما الاستفادة من مرافق تشغيلية أكثر ملاءمة واستطاعتا حماية أمنهما واستقلالهما. إنما، وإن نجحت المحكمتان في الحفاظ على أمنهما واستقلالهما بالشكل الملائم، يبقى أن وجودهما في البلدين المعنيين له عدد من المنافع الهامة، ومنها تيسير تفاعلها مع السكان المحليين، واقتراحهما أكثر من القرائن والشهود، وجعلهما أيسر منالاً بالنسبة إلى الضحايا بحيث يتمكن هؤلاء وعائلاتهم من أن يشهدوا على محاسبة معذبيهم. كما يعزز وجود هاتين المحكمتين في البلدين المعنيين مساهمتهما في بناء القدرات المحلية لدى المحاكم المختصة، بحيث يسمح لهما بأن تخلفا هيكلهما الأساسي المادي (بما في ذلك المباني والمعدات والأثاث) لأجهزة القضاء المحلية، وبأن تبني مهارات الموظفين المحليين في شؤون القضاء. وداخل هاتين المحكمتين الواقعتين في البلدين المعنيين، يعمل الموظفون الدوليون جنباً إلى جنب مع نظرائهم المحليين، ويمكن تدريب المحامين والمسؤولين والموظفين المحليين أثناء العمل. فمضى اقترنت هذه المنافع بالتدابير المتخذة خصيصاً من أجل إطلاع الناس على مجرى الأحداث وبالوسائل الفعالة الرامية إلى بناء القدرات أمكنها حينئذ أن تساعد على ضمان تركة متينة في البلدين المعنيين.

٤٥ - وكذلك استُخلصت دروس عن ضرورة إجراءات المحاكمات في موعدها. وقد تعين على العديد من المشتبه فيهم المائلين أمام المحكمتين المخصصتين قضاء فترات مطولة رهن الاحتجاز في انتظار بدء محاكمتهم. وفيما يتعلق بالمحكمتين الدوليتين المخصصتين، استغرق استكمال العديد من هذه المحاكمات وقتا طويلا جدا ويعزى ذلك جزئيا إلى تعقيدات مقاضاة الجرائم الدولية. وجرى تنقيح النظامين الداخليين للمحكمتين الدوليتين المخصصتين بهدف التقليل من التأخير. وقد أوصى فريق خبراء، عندما استعرض المحكمتين المخصصتين في عام ١٩٩٩، باتخاذ تدابير لتقليل طول المحاكمات والتعجيل باستكمالها وضرورة أن يقوم القضاة بدور نشط وبممارسة درجة كبيرة من الرقابة على الإجراءات. ومن ثم فمن المستصوب للغاية أن تكون لدى المرشحين أو المنتحبين أو المعينين للعمل كقضاة في محاكم دولية ومختلطة خبرة واسعة بالمحاكمات الجنائية، حبذا كقضاة. ولتيسر هذا، ينبغي أن تنفذ الدول هياكل حياة مهنية تجعل من الأيسر السماح لأعضاء يعملون في هيئاتها القضائية الوطنية بالخدمة في محاكم دولية واحتساب فترات الخدمة لدى هذه المؤسسات بالكامل لديها. وعلاوة على ذلك، تمثل المقاضاة في إجراءات جنائية دولية مهمة شاقة وجهيدة كما يبين ذلك ارتفاع عدد الشواغر العارضة التي نشأت في المحكمتين المخصصتين. وبناء على ذلك من الجوهرى ترشيح أو انتخاب أو تعيين من يتمتعون بصحة جيدة فقط للعمل كقضاة في محاكم دولية أو مختلطة. ولعله من المفيد أيضا النظر في هذا الصدد في فرض حد على سن من يعملون في الخدمة القضائية، كما هو معمول به في العديد من الولايات القضائية الوطنية.

٤٦ - وفي النهاية، ففي بلدان ما بعد الصراعات، لن تحاكم أبدا الأغلبية الساحقة من مرتكبي الانتهاكات الجسدية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي لا دوليا ولا محليا. ولهذا السبب ينبغي أن تكون سياسة الملاحقة القانونية استراتيجية، وأن تستند إلى معايير واضحة، وتأخذ السياق الاجتماعي بعين الاعتبار. وينبغي ضمان أن تستند توقعات الجمهور إلى معلومات صحيحة بناء على استراتيجية اتصالات فعالة. ويجب وضع برامج لحماية ضحايا العنف الجنساني والجنسي ودعمهم، ولحماية الشهود. ومن لحظة إنشاء أية محكمة دولية أو مختلطة في المستقبل، من الضروري النظر، على سبيل الأولوية، في استراتيجية الخروج النهائية وفي التركة المقصود تركها في البلد المعني.

٤٧ - علاوة على ذلك، قد تدعو الحاجة إلى وضع آليات أخرى للعدالة الانتقالية، من قبيل الآليات التي وردت في مواضع أخرى من هذا التقرير، من أجل التغلب على العيوب المتأصلة في نظام العدالة الجنائية، لكي تضطلع بما لا تقوم به المحاكم أو بما لا تحسن القيام به، فتساعد بوجه خاص على إشباع الرغبة الطبيعية التي يشعر أقرباء الضحايا في العثور على محبوبهم والوقوف على مصيرهم؛ وتحرص على تمكن الضحايا وأنسابهم من بلسم ما ألمهم

من جراح؛ وتلبي الحاجة إلى توفير سجل تاريخي كامل وشامل عما حصل خلال فترة الصراع وعن الأسباب الكامنة وراءه؛ وتعزز المصالحة الوطنية وتشجع نشوء قوى معتدلة؛ وتضمن إبعاد من تستروا على انتهاكات حقوق الإنسان أو ساعدوا وحرصوا على أعمال القمع عن جهازي القضاء والأمن.

٤٨ - وأخيراً، فإن الجهود الرامية إلى المحاسبة القانونية للمنتهكين على ما اقترفوه من تجاوزات في الماضي لم تقتصر على المحاكم القائمة في البلدان التي وقعت فيها الانتهاكات أو على المحاكم الدولية فحسب. فقد شهدت السنوات الأخيرة عدداً لم يسبق له مثيل من القضايا التي عُرضت على المحاكم الوطنية لدول ثالثة، بموجب مبدأ العالمية، وهو عنصر من عناصر القانون الدولي قلما استُخدم في السابق، ويقضي هذا المبدأ بأن بعض الجرائم تبلغ درجة من الخطورة تجعل لدى جميع البلدان اهتماماً بمحاكمتها. وقد استُدل بهذا الاختصاص العالمي بدرجات متفاوتة من النجاح في قضايا تتعلق بتجاوزات ارتُكبت في جميع المناطق. ومن المؤكد، أن هذا الشكل الاستثنائي من الاختصاص القانوني يُدخر بحق للاحقة أخطر الجرائم، و فقط في الحالات التي يفتقر فيها النظام القضائي للبلد الذي ارتُكبت فيه الانتهاكات إلى القدرة على القيام بذلك أو الرغبة فيه. أضف إلى ذلك أن استخدام هذا المبدأ يثير مسائل قانونية وسياسية ودبلوماسية معقدة. ومع ذلك فإنه مبدأ راسخ في القانون الدولي ومدون في صكوك الأمم المتحدة، ويمثل أداة احتياطية ذات أهمية محتملة في كفاح المجتمع الدولي ضد الإفلات من العقاب. وعلى ذلك، فإن تجارب العقد الماضي في مجال الاختصاص العالمي تستحق أن تُستعرض بعناية وأن يُنظر فيها بإمعان، حتى يمكن أن نجد سبلاً لتعزيز وحماية هذا المبدأ الهام من مبادئ العدالة والمساءلة.

ثالث عشر - دعم دور المحكمة الجنائية الدولية

٤٩ - لا شك في أن أهم تطور في الآونة الأخيرة في كفاح المجتمع الدولي الطويل المدى للنهوض بقضية العدالة وسيادة القانون هو إنشاء المحكمة الجنائية الدولية. ولم يبدأ نفاذ نظام روما الأساسي إلا في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٢، غير أن المحكمة لها بالفعل أثر هام في تحذير المنتهكين المحتملين بأن إفلاتهم من العقاب ليس أمراً مضموناً، كما أنها بمثابة عامل حفاز على سن قوانين وطنية ضد أخطر الجرائم الدولية. وقد صدق حتى الآن نحو ٩٤ بلداً على نظام روما الأساسي. ومن المهم للغاية الآن أن يضمن المجتمع الدولي حصول هذه المؤسسة الناشئة على ما تحتاج إليه من موارد وقدرات ومعلومات ودعم من أجل التحقيق مع أولئك الذين يتحملون أكبر قسط من المسؤولية عن جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وأعمال الإبادة الجماعية وملاحقتهم وتقديمهم للمحاكمة، في الحالات التي تفتقر فيها السلطات

الوطنية إلى القدرة على القيام بذلك أو الرغبة فيه. ولجلس الأمن دور خاص ينبغي أن يقوم به في هذا الخصوص، إذ يتمتع بسلطة إحالة القضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية، حتى في الحالات التي لا تكون فيها البلدان المعنية أطرافاً في النظام الأساسي للمحكمة. ومع ذلك، فإنني أظل على اقتناع بأنه ينبغي لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي لم تصدق بعد على نظام روما الأساسي أن تمضي قدماً نحو التصديق عليه في أقرب فرصة ممكنة.

رابع عشر - تيسير الإبلاغ عن الحقيقة

٥٠ - ثمة آلية أخرى هامة لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان السابقة ألا وهي لجنة تقصي الحقائق. ولجان تقصي الحقائق هي هيئات رسمية مؤقتة غير قضائية معنية بتقصي الحقائق وتولى التحقيق في غمط انتهاكات حقوق الإنسان أو القانون الإنساني التي ارتكبت على امتداد عدد من السنين. وتتبع هذه الهيئات نهجاً يركز على الضحية وتحتّم أعمالها بتقديم تقرير نهائي يتضمن ما توصلت إليه من حقائق وما تتقدم به من توصيات. وشُكلت حتى الآن أكثر من ثلاثين لجنة من هذا النوع، من بينها لجان الأرجنتين وشيلي وجنوب أفريقيا وغانا والمغرب والسلفادور وغواتيمالا وتيمور - ليشتي وسيراليون. وكان مستوى مشاركة الأمم المتحدة في لجنة كل من السلفادور وغواتيمالا وتيمور - ليشتي وسيراليون والدعم الذي قدمته إليها كبيراً، وتخرط بعثتا الأمم المتحدة في ليبيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية حالياً في دعم العمليات الاستشارية التي تجريها لجنة تقصي الحقائق في كل من هذين البلدين. وتمتلك لجان تقصي الحقائق قدرات تجعلها مفيدة للغاية في مجال مساعدة المجتمعات بعد انتهاء النزاع على إثبات الحقائق المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان السابقة وتشجيع المساءلة بشأنها وحفظ الأدلة عليها والكشف عن هوية مرتكبيها، والتوصية بتقديم التعويضات وبإجراء إصلاحات مؤسسية. كما يمكنها أن تشكل منبراً عاماً يستخدمه الضحايا لكي يرووا للأمة قصصهم الشخصية، وأن تيسّر النقاش العام بشأن كيفية تسوية مظالم الماضي.

٥١ - ومن ضمن العوامل التي يمكن أن تحدّ من هذه الفوائد المحتملة هي ضعف المجتمع المدني وعدم الاستقرار السياسي وخوف الضحايا والشهود من الإدلاء بشهادتهم، وضعف النظام القضائي أو فساده، وعدم كفاية الوقت اللازم لإجراء التحقيقات، وإحجام عامة الناس عن دعمها ونقص التمويل. وما هو ثابت هو أن تعيين لجان تقصي الحقائق على عجل أو عبر عملية مسبقة يقوض مصداقيتها. وأفضل طريقة لتشكيلها هي إجراء مشاورات تشتمل على آراء عموم الناس في مهامها وفي اختيار المفوضين. ولا بد للجان، لكي تكون ناجحة، من أن تتمتع بالاستقلالية الحقيقية ومن اعتماد معايير وعمليات موثوقة في اختيار المفوضين. ومن الضروري وجود استراتيجيات قوية في مجال الإعلام والاتصالات العامة

لتحقيق آمال عامة الناس والضحايا ولتعزيز المصداقية والشفافية. ولا بد من ضمان مراعاتها للفوارق بين الجنسين والاستجابة للضحايا وضحايا التمييز. وأخيراً، سيقتضي العديد من مثل هذه اللجان دعماً دولياً قوياً لتمكين من العمل، إلى جانب إبداء الشركاء الدوليين احترامهم لاستقلالية عملياتها.

خامس عشر - فحص السجلات الشخصية للعاملين في الخدمة العامة للكشف عن التجاوزات

٥٢ - يشكل فحص السجلات الشخصية للعاملين في الخدمة العامة لمعرفة من كان له ضلع بتجاوزات ماضية عنصراً آخر من العناصر الهامة للعدالة في المرحلة الانتقالية، وهذا مجال كثيراً ما التُمتت فيه مساعدة الأمم المتحدة. وتساعد عمليات الفحص هذه على ترسيخ العدالة الانتقالية في البلدان بعد انتهاء الصراع. وطلب من عملياتنا أن تدعم عمليات الفحص هذه بمختلف الطرق في البوسنة والهرسك وكوسوفو وتيمور - ليشتي وليبيريا والآن في هايتي. ولقد ساعدنا بمختلف الطرق لوضع معايير مهنية وإنشاء آليات إشراف وتحديد معايير موضوعية وقانونية في هذا المجال. ويستتبع فحص السجلات الشخصية هذا عادة عملية رسمية للكشف عن هوية المسؤولين عن التجاوزات وإخراجهم من الخدمة وخاصة من صفوف الشرطة ودوائر السجون والجيش والجهاز القضائي. وتُبلغ الأطراف موضع التحقيق بالتهمة الموجهة إليها وتمنح فرصة الرد عليها أمام الهيئة التي تدير عملية الفحص. وللمتهمين عادة الحق في أن يُلغوا خلال مدة معقولة بطبيعة القضية المتهمين بها بشكل عام، والحق في الطعن فيها وفي استئناف أي حكم سلبى أمام محكمة ما أو هيئة مستقلة أخرى ما. وإن إدراج عناصر المحاكمة المشروعة هذه يميز عمليات الفحص الرسمية عن عمليات التطهير الجماعية التي تمارس في بعض البلدان وتشمل القيام على نطاق واسع بفصل الأفراد واعتبارهم غير أهل لمواصلة شغل منصبهم ليس على أساس سجلاتهم بل بالأحرى بسبب انتمائهم الحزبي أو رأيهم السياسي أو ارتباطهم بمؤسسة حكومية سابقة.

٥٣ - ولقد استخلصنا العديد من العبر من عملنا في هذه المجالات. فأولاً، ينبغي لآليات فحص السجلات الشخصية الشرعية، سواء شكّلت كهيئات إدارية أو شبه قضائية، أن تعمل بطريقة تحترم فيها حساسيات الضحايا وحقوق الإنسان للمشتبه في أنهم ارتكبوا تجاوزات. ثانياً، ينبغي استشارة المجتمع المدني في مرحلة مبكرة ولا بد من إبقاء الجمهور على علم بما يجري. ثالثاً، ينبغي أن يولى الاهتمام لدى اختيار المرشحين لإجراء عمليات الفحص لما يتمتعون به من مهارات فنية ومؤهلات موضوعية واستقامة. رابعاً، ينبغي منح الحماية الإجرائية للأشخاص الذين يخضعون لعمليات الفحص، سواء كانوا من الموظفين الحاليين أو

من المتقدمين الجدد لشغل وظائف. وأخيراً، فإنه يمكن لهذه الآليات، حيثما توجد ويتبين أنها تعمل بشكل منصف وفعال ويتفق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، أن تؤدي دوراً هاماً في تعزيز مشروعية الهياكل الرسمية، مما يعيد الثقة إلى نفوس عامة الناس وبناء سيادة القانون. وعليه، فإنها تستحق الحصول على الدعم الفني والمالي الدوليين، حسب الاقتضاء.

سادس عشر - تقديم التعويضات

٥٤ - تعالج الأمم المتحدة أيضاً مسألة منح تعويضات إلى الضحايا. فعشية حرب الخليج الأولى، بتت لجنة الأمم المتحدة للتعويضات بما يربو على ٢,٥ مليون طلب، ودفعت أكثر من ١٨ بليون دولار إلى ضحايا اجتياح العراق واحتلاله للكويت بشكل غير قانوني. وتعمل لجنة حقوق الإنسان حالياً على وضع "المبادئ والخطوط التوجيهية المتعلقة بالحقوق في الانتصاف والجزر لضحايا انتهاكات القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي". وفي عمليات السلام التي تنفذ في العالم، يقوم موظفو الأمم المتحدة بمساعدة الدول على وضع برامج تعويضات لمواجهة التحديات المشتركة التي تطرحها فترة ما بعد الصراع، من مثل خسارة المشردين واللاجئين لممتلكاتهم. وبالفعل، ففي ضوء ما يواجهها من انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان، من واجب الدول التحرك ليس ضد مرتكبيها فحسب، بل أيضاً باسم الضحايا - وذلك بعدة طرق من بينها منح التعويضات. وإن وجود برامج فعالة وعاجلة لمنح تعويضات إلى الضحايا لقاء ما عانوه من أذى تشكل عنصراً تكميلياً لمساهمات المحاكم ولجان الحقيقة، وذلك بمنح تعويضات قانونية ملموسة والعمل على تحقيق المصالحة وإعادة بث الثقة في نفوس الضحايا بالدولة. وتشتمل التعويضات أحياناً على عناصر غير مالية، من مثل رد الحقوق القانونية إلى الضحايا، وبرامج تأهيل الضحايا واتخاذ تدابير رمزية مثل تقديم اعتذارات رسمية وإقامة نصب تذكارية وتنظيم احتفالات لإحياء ذكرى الضحايا. وثمة جانب عام آخر من جوانب التعويضات في البلدان بعد انتهاء الصراع ألا وهو استعادة حقوق الملكية أو مجرد التعويض على فقدانها حيث يتعذر استعادتها. وتشكل الأشكال المادية للتعويضات لربما أكبر التحديات، خاصة عندما تدار هذه التعويضات عبر برامج حكومية جماعية. ومن بين الأسئلة الصعبة أسئلة تتعلق بمن من الضحايا ينبغي أن يحصل على تعويضات ومقدار التعويضات التي ينبغي دفعها ونوع الضرر المشمول بها وكيفية قياس الضرر كمياً وكيفية مقارنة مختلف أنواع الضرر والتعويض عليها وكيفية توزيعها.

٥٥ - ويرجح ألا يحظى شكل واحد فقط للتعويضات برضا الضحايا. وبدلاً من ذلك، سيلزم في الأحوال العادية وضع مجموعات مختلطة مدروسة على النحو الملائم من التدابير لمنح التعويضات، وذلك كعنصر تكميلي لإجراءات المحاكم الجنائية ولجان تقصي الحقائق.

وأياً كان الشكل المعتمد للعدالة في المرحلة الانتقالية ومهما تكن برامج التعويضات التي ترافقه، فإن ما تقتضيه العدالة وبمليه السلام يستلزم القيام بشيء ما لمنح تعويضات إلى الضحايا. والواقع أن قضاة المحكمتين اللتين أنشئت ليوغوسلافيا ورواندا أفروا هم أنفسهم بهذا الأمر، واقترحوا على الأمم المتحدة النظر في إقامة آلية خاصة للتعويضات تعمل جنباً إلى جنب مع المحكمتين^(١١).

سابع عشر - تنسيق جهودنا

٥٦ - وتشكل العدالة الانتقالية وسيادة القانون مجالين جوهريين شاملين يستحوذان على اهتمام الأمم المتحدة منذ عقود^(١١). وحتى خارج الأمم المتحدة، يوجد عدد أكبر من الجهات الفاعلة التي تنخرط في هذا العمل. وفي ظل هذه الظروف، يتسم التنسيق بأهمية خاصة.

٥٧ - وعليه، أقرت لجنة الأمم المتحدة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن في عام ٢٠٠٢ التقرير النهائي الذي وضعته فرقة مخصصة شملت نطاق المنظومة برمتها للنظر في النهج التي تتبعها المنظمة في مجالي العدالة وسيادة القانون في عمليات حفظ السلام^(١٢). وبينت فرقة العمل هذه نطاق وحجم الموارد والخبرة التي تمتلكها منظومة الأمم المتحدة في مجالي العدالة وسيادة القانون^(١٣) كما بينت الثغرات التي تعاني منها^(١٤). وقدمت فرقة العمل توصيات بشأن الطريقة التي يمكن أن تتبعها لتحسين استغلال هذه الموارد وموارد الكيانات الخارجية وذلك من أجل معالجة مسائل سيادة القانون عبر عملياتنا لحفظ السلام معالجة أفضل. ويشكل تقرير فرقة العمل دليلاً مفيداً عن الموارد المتوافرة داخل المنظومة، وثبت بالفعل أنه وسيلة قيمة تساعدنا على تنسيق جهودنا. ومتابعة لهذا الأمر، أنشئت في المقر شبكة من مراكز تنسيق سيادة القانون، تضم أخصائيين يمثلون إحدى عشرة إدارة ووكالة، ومهمتها تيسير عملية تنسيق مسائل سيادة القانون وتعزيز دعمنا لجوانب سيادة القانون في عمليات حفظ السلام. وما زال هنالك الكثير الذي ينبغي القيام به؛ فنحن بحاجة إلى أدوات وآليات لتعزيز العدالة بين الجنسين بطريقة متساوية. وحتى الآن لم تقم المنظومة بجمع أي قاعدة بيانات مشتركة تعرض الصكوك والأدوات والتجارب وأفضل الممارسات في هذا المجال، وليس لديها وسيلة تستند إلى الشبكة للاطلاع من الميدان على ما سبق. وسيكون بناء هذه القدرات إحدى النقاط التي سنركز عليها في أنشطتنا في المستقبل. وسنضع هذا العام عدداً من الأدوات السياسية العامة الجديدة الخاصة بسيادة القانون، وسنعقد اجتماعات فنية لجمع التجارب ذات الصلة وتحليلها، بما في ذلك عقد حلقة عمل فنية الخريف القادم بشأن التجارب في مجال العدالة الانتقالية. ويجري العمل حالياً على إعداد هذه الأدوات ذات الصلة

بمسح قطاع العدالة؛ والمدونات الجنائية في المرحلة الانتقالية؛ ونهج السياسات الأساسية للمحاكمات المختلطة والمحلية للنظر في الانتهاكات الجسيمة؛ والتوجيهات المتعلقة بنهج تشكيل لجان تقصي الحقائق؛ ومنهجيات رصد النظم القانونية؛ واستعراض نهج المصالحة؛ والتوجيهات المتعلقة بفحص السجلات الشخصية للعاملين في الخدمة العامة. وأخيراً، بدأ التخطيط لإنشاء مورد على الشبكة العالمية عن العدالة الانتقالية.

٥٨ - وعلى الرغم من أنه أحيانا ما يطلب من بعثات للسلام التي نضطلع بها تأدية هذا الدور، فإن التنسيق داخل المجتمع الدولي الأوسع، بما في ذلك بين الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف والوكالات التي تقدم مساعدات والمؤسسات الخاصة والأمم المتحدة أيضا أمر له نفس القدر من الأهمية. وما برح يشكل تحديا لم يحسم إلى حد بعيد. ويؤدي نقص التنسيق في هذا القطاع إلى الازدواجية في العمل وهدر الموارد ونشوء ثغرات في المساعدة وتضارب أهداف المساعدات والبرامج. بل والأسوأ من ذلك هو أن تدخل المجتمع الدولي بطريقة غير منسقة يمكن أن يفضي إلى عرقلة برامج العدالة المحلية، مما يتسبب في تبديد الوقت الثمين المتاح للجهات الفاعلة في قطاع العدالة المحلي فهي أمور لا طائل فيها ويتسبب في إهدار موارد إنمائية قيمة.

٥٩ - ولمعالجة هذه المشاكل، لا بد أن تتعهد الجهات المانحة وبعثات السلام ومنظومة الأمم المتحدة بالتكاتف لبذل جهد جماعي تقوده الجهات الفاعلة الرئيسية في المجتمع المدني والحكومة المعنية. وإن الاكتفاء بتبادل المعلومات لا يفي بالأمر. بل ينبغي لجميع الشركاء العمل عبر إجراء تقييم وطني مشترك للاحتياجات والقدرات والتطلعات وتنفيذ برنامج وطني مشترك لتطوير العدالة الانتقالية وإصلاح العدالة وسيادة القانون.

ثامن عشر - وضع قائمة بخبرائنا

٦٠ - اكتسب موظفو الأمم المتحدة المتخصصون عبر السنين تجارب وخبرات ذات شأن في مجال مساعدة البلدان بعد انتهاء الصراع على إنشاء آليات العدالة الانتقالية وإعادة نظم العدالة المحطمة إلى وضعها الطبيعي وإعادة إقامة سيادة القانون. ونظرا لشدة (وتزايد) الطلب في هذا المجال، فإن أعدادهم لا تكفي للاضطلاع بالمهمة التي نحن بصدددها. ولذلك، فإننا نفيد بشكل متزايد من الخبراء الخارجيين لتكميل عمل خبرائنا. غير أن تحديد هؤلاء الموظفين وإيفادهم إلى الميدان على عجل يطرح عددا من المشاكل.

٦١ - وأول التحديات التي تواجهنا هو عدم وجود الخبراء الذين يجمعون بين المهارات التكميلية اللازمة للقيام بهذا العمل بالنيابة عن الأمم المتحدة. ولا توجد كوادرات كافية من

أفراد الشرطة المدنية والقضاة والمدعين العامين والمحامين والمسؤولين عن السجون وغيرهم. ومن المؤكد أن هناك عددا وافرا من الأشخاص الخبراء في أعمال نظمهم القانونية وتشريعاتهم ولغتهم. غير أن هذه الخبرات محدودة القيمة بالنسبة لما نضطلع به من أنشطة. والمطلوب هو مزيج من الخبرات يشتمل على المعرفة بالمعايير والقواعد التي تطبقها الأمم المتحدة في مجال إقامة العدالة، والخبرة بالأوضاع التي تسود بعد انتهاء الصراع، وفهم للنظام القانوني للبلد المضيف (يشمل من جملة أمور القانون العرفي، والقانون المدني، والشريعة الإسلامية)، ومعرفة ثقافة البلد المضيف، واعتماد نهج يضم النظراء المحليين، والقدرة على العمل بلغة البلد المضيف، والإلمام بمجموعة متنوعة من المجالات القانونية.

٦٢ - بناء على ذلك، ثمة حاجة واضحة إلى وضع قائمة دولية موثوقة بالأفراد والمؤسسات (من فيهم الشركاء الخارجيون) تتضمن الشروط والمعايير الآتية الذكر، وذلك بغية تيسير القيام بكفاءة بتحديد الأشخاص ذوي المؤهلات الرفيعة وفرزهم وتعيينهم وتدريبهم قبل إيفادهم إلى الميدان وإيفادهم إليه، وكذلك الاتفاق بين الشركاء المؤسسة الفعالة المتعلقة بعملنا في هذه المجالات. وبذلك يمكننا الاستفادة من مختلف القوائم التي يضعها ويحتفظ بها العديد من شركائنا، مع الإبقاء في الوقت نفسه على عمليات الفرز والاختيار التي نضطلع بها.

٦٣ - وفور تحديد الأفراد المؤهلين، تأتي الخطوة التالية ألا وهي كفالة إيفادهم من التدريب الجدي والمنهجي قبل إيفادهم إلى الميدان، هذا التدريب الذي يشمل مواضيع أساسية بدءاً بالنظم والتقاليد السائدة في البلد المضيف، مروراً بعمليات البعثة والقواعد والمعايير التي ينبغي تطبيقها، انتهاءً بمستوى السلوك المتوقع منهم. وقد وضعت الأمم المتحدة عددا من البرامج والمواد التدريبية في مختلف المجالات للخبراء في ميدان سيادة القانون. وحذت حذو الأمم المتحدة منظمات ومؤسسات دولية أخرى في عدد من الدول الأعضاء. وإن من شأن بذل جهود تُنسق بشكل أكثر منهجية في هذا المجال أن تعزز إلى حد كبير قدرتنا على تحديد الأفراد المؤهلين وتدريبهم وإيفادهم بسرعة إلى الميدان لدعم العدالة وسيادة القانون في البلدان بعد انتهاء الصراع.

تاسع عشر - السير قدما: الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاعتبارات المتعلقة بالمفاوضات واتفاقات السلام وولايات مجلس الأمن

٦٤ - كفالة أن يتم في اتفاقات السلام وقرارات مجلس الأمن وولاياته ما يلي:

(أ) إيلاء الاهتمام على سبيل الأولوية لاستعادة سيادة القانون واحترامها، بتضمينها صراحة تفويضا بدعم سيادة القانون والعدالة الانتقالية، وبخاصة حيث يقتضي الأمر دعم الأمم المتحدة لعمليات القضاء والادعاء؛

(ب) احترام معايير الإنصاف الدولية والإجراءات القانونية الواجبة وحقوق الإنسان لدى إقامة العدالة وإدراجها بحسب المرجع وتطبيقها؛

(ج) رفض أي إقرار لمنح عفو عن أعمال الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، مما فيها تلك التي تتصل بالجرائم الدولية التي ترتكب على أساس الانتماء العرقي أو نوع الجنس أو القائمة على الجنس، وكفالة ألا يؤدي أي عفو منح في السابق إلى إبطال المحاكمة أمام أي محكمة تشكلها الأمم المتحدة أو أي محكمة تؤازرها الأمم المتحدة؛

(د) التأكد من أن الأمم المتحدة لا تُنشئ أي محكمة أو لا تشارك مباشرة في أي محكمة تتضمن في عداد العقوبات التي يحتمل أن تفرضها عقوبة الإعدام؛

(هـ) الاقتضاء من جميع العمليات القضائية والمحاكم وهيئات الادعاء العام أن تكون ذات مصداقية ومنصفة وأن تعمل على نحو يتسق مع المعايير الدولية السارية لاستقلالية الجهاز القضائي وحياديته وفعالية المدعين العامين وحياديتهم وإنصافهم ونزاهة الهيئات القضائية؛

(و) الاعتراف بحقوق الضحايا والمتهمين على حد سواء واحترامها، وذلك وفقا للمعايير الدولية، مع إيلاء اهتمام خاص لأكثر الفئات تضررا من الصراع وانحياز سيادة القانون، ومن بينها الأطفال والنساء والأقليات والسجناء والنازحون، والتأكد من أن تتضمن إجراءات الانتصاف من المظالم تدابير محددة لمشاركتهم فيها ومنحهم الحماية؛

(ز) الإقرار باختلاف الأثر الذي يخلفه الصراع وانعدام سيادة القانون على النساء وضرورة كفالة مراعاة الفوارق بين الجنسين لدى إعادة سيادة القانون والعدالة الانتقالية، ومن مشاركة النساء مشاركة تامة في هذه العملية؛

(ح) تجنب فرض نماذج من الخارج، وتفويض وتمويل عمليات تقييم الاحتياجات الوطنية وعمليات التشاور الوطنية، مع مشاركة كبيرة من جانب الحكومة والمجتمع المدني والأوساط الوطنية الرئيسية لتحديد مسار العدالة الانتقالية وإعادة سيادة القانون؛

(ط) القيام، حيث يتوخى تشكيل محاكم مختلطة لمجتمعات منقسمة، وفي حال انعدام أي ضمانات واضحة بشأن توافر صفات الموضوعية والحيادية والإنصاف حقا ومظهرا

لدى الجهاز القضائي الوطني، بالنظر في إسناد مهام إلى قضاة أغلبهم من القضاة الدوليين، مع مراعاة آراء مختلف المجموعات الوطنية، وذلك بغية تعزيز مصداقية مثل هذه المحاكم في صفوف جميع شرائح المجتمع والتصور السائد عن إنصافها؛

(ي) الإصرار على أن تتعاون الحكومات تعاوناً تاماً مع المحاكم الدولية والمختلطة في جميع المجالات بما في ذلك تسليم المتهمين عند الطلب؛

(ك) اعتماد نهج متكامل وشامل في مجال ترسيخ سيادة القانون والعدالة الانتقالية، يشمل، من بين ما يشمل، تنفيذ عمليات السلام وعمليات العدالة الانتقالية والعمليات الانتخابية وغيرها من العمليات الانتقالية على نحو مناسب من حيث الترتيب التسلسلي والتوقيت؛

(ل) كفالة توفير الموارد الكافية لإعادة سيادة القانون وإقامة العدالة الانتقالية، بعد طرق من بينها إنشاء آلية تمويل قابلة للاستمرار ومستدامة. وحيث يكون من المقرر تشكيل محاكم ترعاها الأمم المتحدة، ينبغي أن يغطي جزء من التمويل على الأقل من الاشتراكات المقررة؛

(م) النظر في تشكيل لجان وطنية معنية بحقوق الإنسان كجزء من الترتيبات الانتقالية.

باء - الاعتبارات المتعلقة بمنظومة الأمم المتحدة

٦٥ - أعتزم أن أصدر تعليمات إلى اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن بأن تقوم، استناداً إلى العمل السابق الذي اضطلعت به فرق العمل التابعة لها، باقتراح إجراءات عملية بشأن المسائل التي نوقشت في هذا التقرير. والغرض من ذلك هو تعزيز دعم الأمم المتحدة للعدالة في المرحلة الانتقالية وسيادة القانون في البلدان التي تعيش في ظروف صراع وبلدان ما بعد الصراع والنظر، في جملة أمور، في ما يلي:

(أ) تقديم اقتراحات لتعزيز ترتيبات منظومة الأمم المتحدة لدعم سيادة القانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات التي تعيش في ظروف صراع وفي مجتمعات ما بعد الصراع؛

(ب) ضمان إدماج اعتبارات سيادة القانون والعدالة الانتقالية بطريقة أفضل في تخطيطنا الاستراتيجي والتنفيذي لعمليات السلام؛

(ج) تحديث القائمة الحالية للمبادئ التوجيهية والأدلة والأدوات التي وضعتها الأمم المتحدة بشأن مواضيع سيادة القانون، وإكمالها حسب الاقتضاء؛

- (د) اقتراح استحداث آليات جديدة أو محسنة لمنظومة الأمم المتحدة، بما فيها قواعد البيانات المشتركة والموارد المشتركة المتوافرة على الشبكة العالمية، من أجل جمع وتطوير أفضل الممارسات والوثائق والأدلة والكتيبات والمبادئ التوجيهية وغيرها من الأدوات اللازمة للعدالة في المرحلة الانتقالية ولتطوير قطاع القضاء؛
- (هـ) استعراض أفضل الممارسات وتقديم مقترحات لإنشاء آليات تنسيق فعالة على الصعيد الوطني لسيادة القانون تضم مؤسسات قطاع العدالة والمجتمع المدني والجهات المانحة ومنظومة الأمم المتحدة؛
- (و) وضع نهج لكفالة أن تعزز جميع البرامج والسياسات التي تدعم الإصلاح الدستوري والقضائي والتشريعي المساواة بين الجنسين؛
- (ز) تنظيم حلقات عمل على المستوى الفني بشأن سيادة القانون وللإطلاع على تجارب في مجال العدالة الانتقالية مستمدة من أنحاء العالم؛
- (ح) وضع ترتيبات لإنشاء قائمة/قاعدة بيانات حديثة تضم الخبراء في مجال العدالة والعدالة الانتقالية واستكمالها، على أن تستند إلى معايير واضحة وتعكس التنوع الجغرافي واللغوي والجنساني والفني، وتنظم حسب مجالات الخبرة المعنية؛
- (ط) تنظيم برامج مشتركة بين الإدارات لتدريب الموظفين في مجال سيادة القانون والعدالة الانتقالية؛
- (ي) كفالة تلقي إفادات بصفة منتظمة من الموظفين العاملين في عمليات تعزيز سيادة القانون والعدالة الانتقالية.

الحواشي

- (١) S/PV.4833.
- (٢) S/PV.4835.
- (٣) S/PRST/2003/15.
- (٤) S/PRST/2004/2.
- (٥) استجابة لطلب من رئيس لجنة الـ ٣٤ أرسل وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام رسالة إلى جميع الدول الأعضاء في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، زودها فيها بمعلومات عن الخبرات والموارد المتاحة للأمم المتحدة فضلاً عن نواحي النقص الموحدة في هذا الميدان.
- (٦) أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالفعل منذ عام ١٩٤٨ أن الاعتراف بالكرامة المتأصلة وبالحقوق الثابتة هو أساس الحرية والعدل والسلام. وبالمثل، يقتضي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي صدقت عليه ١٥١ دولة، احترام مبادئ الشرعية وسيادة القانون حتى أثناء حالة الطوارئ. وإقامة

العدالة يقتضي العهد، المساواة أمام القانون وإتاحة جلسات استماع منصفة وعلنية، وافتراس البراءة، وحدا أدنى معيناً من الضمانات الإجرائية. وثمة عدد لا يحصى من المعاهدات والإعلانات والمبادئ التوجيهية ومجموعات المبادئ التي اعتمدها الأمم المتحدة لتحديد بخصوصية التزامات المجتمعات الدولية إزاء العدالة وسيادة القانون.

(٧) يلزم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على سبيل المثال، الدول الأطراف "باحترام الحقوق المعترف بها فيه وبتأمينها" و "باتخاذ الخطوات اللازمة ... لإعمال الحقوق ...". بما في ذلك عن طريق تأمين الرجوع الجابر في حالة الانتهاكات وتأمين قيام السلطات القضائية أو الإدارية أو التشريعية المختصة، بالبت في الحقوق وإنفاذ إجراءات الانتصاف هذه عند إتاحتها (المادة ٢). وتنفر سيادة القانون من التعسف في ممارسة السلطة. ولذلك يحظر العهد صراحة التعسف في الحرمان من الحياة (المادة ٦)، والقبض والاحتجاز (المادة ٩)، واستبعاد الفرع من بلده (المادة ١٢)، والتدخل بالحياة الخاصة أو الأسرة أو المنزل أو المراسلات (المادة ١٧). كما يضمن العهد أن تكون إجراءات القبض والاحتجاز (المادة ٩)، والسجن (المادة ١٠)، والإبعاد (المادة ١٣) والمحاكمة العادلة (المادة ١٤) إجراءات عادلة قانونية. ومما يتصف بالأهمية، أن المادة ٢٦ تسلّم بأن جميع الأشخاص متساوون أمام القانون، وتخول لهم الحق المتساوي في الحماية أمام القانون دون أي تمييز. وبالمثل، تعهدت الدول الأطراف بتبنيها على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باتخاذ "التدابير اللازمة ... للعمل على تأمين التحقيق التام للحقوق المعترف بها ... وذلك بجميع الوسائل الممكنة ...". (المادة ٢). ومن المؤكد، أن سيادة القانون ضرورية لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كما هي ضرورية لحماية الحقوق المدنية والسياسية، ولكي يكفل أي نظام قانوني العدالة وحماية سيادة القانون للجميع لا بد أن يتضمن هذه القواعد والمعايير الأساسية.

(٨) انظر A/55/305-S/2000/809.

(٩) تمت الموافقة على الطلب الذي قدمته لإعانة المحكمة بمبلغ ١٦,٧ مليون دولار، على أن تسدد للأمم المتحدة عند تصفية المحكمة أية أموال تخصص للمحكمة من الميزانية العادية، إذا ورد قدر كاف من التبرعات.

(١٠) انظر الوثيقتين S/2000/1063 و S/2000/1198.

(١١) هذه المسألة مدرجة بجدول أعمال الجمعية العامة منذ عام ١٩٩٣ في إطار البند "تعزيز سيادة القانون". وفي إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، أقر رؤساء الدول والحكومات بأنهم لن يدخروا جهداً في تعزيز الديمقراطية وتدعيم سيادة القانون، فضلاً عن احترام جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دولياً.

(١٢) انظر "التقرير النهائي للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن عن وضع استراتيجيات شاملة لسيادة القانون في عمليات حفظ السلام" (١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٢) (أقرته اللجنة المذكورة في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢). وبناء على طلب رئيس لجنة الد ٣٤، زود وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام جميع الدول الأعضاء بنسخة من التقرير في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢.

(١٣) وارد في مرفق التقرير النهائي لفرقة العمل التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن.

(١٤) وارد في المرفق الخاص بالثغرات الملحق بالتقرير النهائي لفرقة العمل التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن.