

دليل موظفي الشؤون القضائية
في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام



الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية
مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية
إدارة عمليات حفظ السلام

تصدير

يُعد تعزيز سيادة القانون في البلدان الخارجة من النزاعات أمراً ضرورياً لتوطيد السلام والأمن. ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا إذا توفرت ثقة السكان في الهياكل الشرعية لتسوية المنازعات بالوسائل السلمية وإقامة العدل بشكل نزيه. ولذلك، فإن العمل الذي تضطلع به إدارة عمليات حفظ السلام، إلى جانب العديد من شركائها، في تعزيز قطاع العدالة في البلدان المضيفة لعمليات حفظ السلام يتسم بالأولوية القصوى لتحقيق السلام المستدام.

وقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة هي بشكل عام أول من يستجيب من المجتمع الدولي للبلدان الخارجة من النزاع. وينعكس نطاق وأهمية دورهم في عدد أفراد حفظ السلام الدوليين المأذون لهم بمساعدة البلدان المضيفة في تعزيز سيادة القانون. ويتمثل أحد العوامل الأساسية في النهج الذي تتبعه إدارة عمليات حفظ السلام في قدرتها على تقديم الدعم الشامل فيما يتعلق بجميع أبعاد سلسلة العدالة الجنائية (الشرطة والعدالة والإصلاحات)، وتعزيز شبكات الدعم، والاستفادة من جميع الشركاء المتاحين. ولتعزيز القدرة على التنبؤ والاتساق والمساءلة والفعالية في هذا النهج بدرجة أكبر، اضطلعت إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي معا بمسؤولية مركز التنسيق العالمي للجوانب المتعلقة بسيادة القانون في مجالات الشرطة والعدالة والإصلاحات في حالات ما بعد النزاع وغيرها من حالات الأزمات. ويتيح هذا الترتيب الجديد فرصة فريدة ومثيرة للأمم المتحدة.

وبدعم نشط من شبكة من الدول الأعضاء، ومن الشركاء من الأمم المتحدة ومن خارجها، اتخذت إدارة عمليات حفظ السلام، من خلال دائرتها الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية، خطوات هامة لتطوير مجموعة من الأدوات والمواد والبرامج التدريبية لتوجيه ودعم عمل عناصرها المعنية بالعدالة والإصلاحات في الميدان. ويُعد هذا الدليل وثيقة توجيهية أساسية لموظفي الشؤون القضائية الذين يعملون في ظروف ما بعد انتهاء النزاعات. ولا يسعى الدليل لفرض القرارات الإستراتيجية والبرنامجية لفرادى البعثات، التي تعمل بموجب ولايات مختلفة وفي ظروف متفردة من نوعها في كل حالة من الحالات. بل إنه يوفر بالأحرى دليلاً مرجعياً ثميناً للاستخدام قبل وأثناء الانتشار في الميدان.

وأود أن أعرب عن عميق امتناني وتقديري لأولئك الذين أسهموا في وضع هذا الدليل، وبخاصة موظفو الشؤون القضائية الذين أوفدتهم إدارة عمليات حفظ السلام إلى الميدان، ممن تقاسموا وجهات نظرهم وخبراتهم ورؤاهم لضمان أن يكون الدليل أداة عملية سهلة الاستخدام. وقد تم

وضع الدليل بمساهمة ومشاركة من مجموعة من إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها، وهو وثيقة توجيهية تتجاوز قيمتها سياق حفظ السلام.

هيرفيه لادسو

وكيل الأمين العام للأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام

شكر وتقدير

تود الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية التابعة لمكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية في إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام أن تتوجه بالشكر للأفراد والمنظمات الذين ابدوا تعليقات واقتراحات وقدموا الدعم لوضع هذا الدليل.

وقد قدمت هيئات الأمم المتحدة التالية قدرا ثميناً من الخبرات والدعم: مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومكتب الشؤون القانونية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وإدارة الشؤون السياسية، ووحدة سيادة القانون في المكتب التنفيذي للأمين العام. وبالإضافة إلى ذلك، تود الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية أن تتوجه بالشكر للزملاء في عناصر العدالة في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، فضلا عن ممثلي مكاتب إدارة عمليات حفظ السلام (دائرة التدريب المتكامل، ومكتب العمليات، ومكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية، والقسم المعني بأفضل ممارسات حفظ السلام) لما قدموه من مساهمات.

وأخيرا، يجب توجيه شكر خاص لحكومة كندا، التي أتاح دعمها السخي للدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية إمكانية وضع هذا الدليل.

دليل موظفي الشؤون القضائية في عمليات حفظ السلام الأمم المتحدة المحتويات

مقدمة

قائمة بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة

القسم الأول: المعارف والمهارات الأساسية

1 - سيادة القانون في حفظ السلام ومبادئ المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون

2 - هيكل الأمم المتحدة والدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية

3 - القانون الدولي

4 - نظم العدالة المحلية

5 - المهارات الدبلوماسية

القسم الثاني: الوظائف

6 - مسح وتقييم نظام العدالة

7 - المساعدة في وضع الاستراتيجيات الوطنية للعدالة

8 - عقد اجتماعات الجهات صاحبة المصلحة والتنسيق فيما بينها

9 - إسداء المشورة لقيادة البعثة وللجهات الوطنية صاحبة المصلحة

10 - الإبلاغ

11 - تعبئة الموارد

القسم الثالث: المجالات الفنية

12 - الفعالية الفورية لنظام العدالة

13 - الإصلاح التشريعي ووضع الدستور

14 - الاستقلال والنزاهة

15 - التعليم القانوني والتدريب المهني

16 - العدالة الانتقالية

17 - العدالة غير الرسمية

18 - العدالة بين الجنسين

19 - العدالة للأطفال

مقدمة

تولت وضع هذا الدليل الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية التابعة لمكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية في إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام.

ويهدف الدليل إلى توفير التوجيه لموظفي الشؤون القضائية في عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة، وفي مقر إدارة عمليات حفظ السلام، في مختلف الجوانب الفنية والتشغيلية لعملهم، وكفالة الاتساق فيما بين البعثات، وكذلك بين الميدان والمقر. وسيتم توزيع الدليل على نطاق واسع، وخاصة على الزملاء المعنيين بسيادة القانون في إدارة عمليات حفظ السلام وفي سائر أنحاء الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون الدليل عنصراً أساسياً في برنامج التدريب في مجال سيادة القانون لموظفي الشؤون القضائية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، من خلال التقاط وتوفير المزيد من المعلومات عن الموضوعات التي يتناولها البرنامج، وتحديد النقاط الرئيسية والتوصية بالمزيد من المواد المرجعية.

ويشدد الدليل على أهمية التنسيق بين مختلف عناصر سلسلة العدالة، ولا سيما عناصر الشرطة والعدالة والإصلاحات. ويُعد هذا التنسيق مبدأً أساسياً ينطبق على كافة جوانب عمل موظف الشؤون القضائية. وتقدم الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية الدعم والتوجيه في المسائل المتعلقة بالإصلاحات تحديداً من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات الأخرى. وتتولى شعبة الشرطة في مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية توفير الدعم والتوجيه لعناصر الشرطة.

وينقسم الدليل إلى ثلاثة أقسام: المعارف والمهارات الأساسية، والوظائف، والمجالات الفنية. ويستعرض القسم المتعلق بالمعارف والمهارات الأساسية المبادئ الأساسية لسيادة القانون، وهيكل الأمم المتحدة، والقانون الدولي، ونظم العدالة المحلية، والمهارات الدبلوماسية. أما القسم المتعلق بالوظائف، فيوفر التوجيه بشأن الأنشطة التي يضطلع بها موظفو الشؤون القضائية بصورة منتظمة، مثل إسداء المشورة لقيادة البعثة والجهات الوطنية صاحبة المصلحة، وتنسيق العمل مع الشركاء، والإبلاغ. ويتضمن القسم المتعلق بالمجالات الفنية المجالات المحددة التي يجب أن ينشط فيها موظفو الشؤون القضائية لمساعدة النظراء الوطنيين، مثل الفعالية الفورية لنظام العدالة، والإصلاح التشريعي ووضع الدستور، والتعليم القانوني، والعدالة بين الجنسين.

وتم تصميم هذا الكتيب ليكون دليلاً عملياً سهل الاستخدام يعالج مجموعة واسعة من المواضيع ويعتمد على أمثلة محددة مستقاة من الميدان. وفي الوقت نفسه، فإنه لا يغطي كافة المسائل التي

قد ينخرط فيها موظفو الشؤون القضائية، بل يركز بدلا من ذلك على المسائل التي يُرجَح غالبا أن تواجهها عناصر العدالة.

وتتناظر فصول هذا الدليل في معظمها مع فصول دليل المعلم لبرامج التدريب في مجال سيادة القانون لموظفي الشؤون القضائية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، الذي وضعته أيضا الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية. وقد حظي دليل المعلم بتأييد أعضاء فريق الأمم المتحدة المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون في نيسان/أبريل 2011.

وفي وقت كتابة هذه المقدمة، كان هذا الدليل لا يزال ينتظر الترجمة إلى اللغة الفرنسية. والدليل متاح على قرص مدمج، وكذلك على مواقع إدارة عمليات حفظ السلام على شبكة الإنترنت وعلى الشبكة الداخلية للإدارة.

القسم الأول: المعارف والمهارات الأساسية

يعرض هذا القسم لمحة عامة عن المعارف والمهارات الأساسية التي يعتمد عليها موظف الشؤون القضائية أو يرجع إليها في سياق عمله اليومي، انطلاقاً من المبادئ التي تحكم عمل عناصر العدالة، على النحو المبين في سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي اشتركت في وضعها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني.

ويحدد **الفصل الأول** النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة إزاء سيادة القانون، ويشرح المبادئ التي ينبغي أن يسترشد بها عمل عناصر العدالة، ويوضح الصلة بين سيادة القانون ومبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بمفاهيم أخرى وثيقة الصلة بهذا الشأن، مثل حماية المدنيين. كما يصف هذا الفصل العديد من التحديات الهامة التي تواجه تطوير سيادة القانون في فترات ما بعد انتهاء النزاع.

ويبدأ **الفصل الثاني** بنظرة عامة أساسية على منظومة الأمم المتحدة (تسلط الضوء على الكيانات الرئيسية التي تتعلق ولاياتها بسيادة القانون)، ثم يضيق نطاقه ليركز على الكيانات المعنية بالعدالة التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام التي تعالج مسائل سيادة القانون في المقر والميدان. ويختتم الفصل بوصف لدور الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية، التابعة لمكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية في إدارة عمليات حفظ السلام، التي هي بمثابة الرابط الرئيسي في المقر لعناصر العدالة والإصلاحات في البعثات الميدانية. ويعرض هذا الفصل أيضاً آليات التنسيق الرئيسية في المقر. وقد خضعت هذه الآليات في الآونة الأخيرة لعملية استعراض وتنقيح مكثفة من أجل تحسين الدعم المقدم في الميدان، ولا سيما من خلال إنشاء الترتيب المتمثل في مركز التنسيق العالمي التابع لإدارة عمليات حفظ السلام/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتوفر الدائرة الاستشارية بصورة منتظمة لموظفي الشؤون القضائية في الميدان تحديثات عن هذه التطورات عند حدوثها.

ويعرض **الفصل الثالث** نظرة عامة للمفاهيم الأساسية للقانون الدولي، ويحدد المبادئ الأساسية في مجالات القانون الدولي الرئيسية التي تؤثر على العمل اليومي لعناصر العدالة: وهي القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي للاجئين.

ويعرض **الفصل الرابع** لمحة عامة عن التقاليد القانونية الرئيسية الثلاثة (القانون العام، والقانون المدني، والشرعية الإسلامية) للمساعدة في إثراء فهم موظف الشؤون القضائية للنظام القانوني للبلد المضيف. وفي الوقت ذاته، يشدد هذا الفصل على الطبيعة المتفردة لكل منظومة من منظومات

العدالة، ويؤكد مجدداً المبدأ الرئيسي القائل بأن سيادة القانون لا بد وأن تستند إلى السياق الخاص بالبلد المعني بعينه.

ويتناول **الفصل الخامس** المهارات الدبلوماسية اللازمة لتطوير وإدارة العلاقات اللازمة لعناصر العدالة للاضطلاع بعملها، مع نظرة عامة عن بعضٍ من أفضل الممارسات المستخلصة من الخبرات السابقة لإدارة عمليات حفظ السلام.

الفصل الأول

سيادة القانون في عمليات حفظ السلام

مبادئ المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون

1 - مقدمة

يمكن لنظام العدالة القوي أن يسهل الحفاظ على القانون والنظام، وأن يكون بمثابة آلية سلمية لتسوية المنازعات، مع الحيلولة دون الإفلات من العقاب على الجرائم التي تُرتكب أثناء النزاعات، وكذلك بعدها. وكما قال الأمين العام للأمم المتحدة، بان كي مون، فإن “العدالة هي حجر الزاوية في سيادة القانون، وتقوم عليها كل الجهود المبذولة لتحقيق السلام والأمن الدوليين”⁽¹⁾. ولهذا السبب، كلف مجلس الأمن جميع عمليات حفظ السلام الجديدة المنشأة منذ عام 1999 تقريباً بمساعدة الجهات الوطنية الفاعلة في تعزيز سيادة القانون. وفي عمليات السلام، تتوفر هذه المساعدة في المقام الأول من قبل عناصر العدالة التي تتعاون مع العناصر المعنية بالإصلاحات والشرطة وحقوق الإنسان وغيرها من عناصر البعثة. ويساعد موظفو الشؤون القضائية في عناصر العدالة البلدان المضيفة في تعزيز أو إعادة بناء المؤسسات الأساسية لسيادة القانون، بما في ذلك المحاكم ومكاتب المدعين العامين ونظم المساعدة القانونية، فضلاً عن إطارها القانوني والدستوري. ويستكشف هذا الفصل العلاقة بين سيادة القانون وصوص السلام والأمن؛ ويقدم لمحة عامة عن التحديات المشتركة التي تواجه سيادة القانون في سياقات النزاع وما بعد النزاع؛ ويدرس تنفيذ الولايات المتصلة بالعدالة المسندة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. كما يعرض هذا الفصل المبادئ الرئيسية التي تحكم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، فضلاً عن المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، وارتباط هذه المبادئ بعمل موظفي الشؤون القضائية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

(1) إدارة عمليات حفظ السلام، مجلة Justice Update، المجلد 2 (2011)، الصفحة 1.

2 - تعاريف سيادة القانون والعدالة

ظل تعريف ”سيادة القانون“ محلاً لكثير من الجدل. غير أن معظم الناس يفسرون سيادة القانون على أنها تعني أن كل شخص مسؤول أمام القانون. وفي عام 2004، عرّف الأمين العام ”سيادة القانون“ على النحو التالي:

سيادة القانون مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعان العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتُطبق على الجميع بالتساوي ويُتأكد 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⁽²⁾.

وفي حين تستخدم الأمانة العامة للأمم المتحدة هذا التعريف، فإنه ليس معتمداً من قبل أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى، وخاصة الجمعية العامة ومجلس الأمن. ولا يزال مفهوم ”سيادة القانون“ محل مناقشة بين الدول الأعضاء في اللجنة السادسة للجمعية العامة.

وفي عام 2004، عرّف الأمين العام أيضاً ”العدالة“ على النحو التالي:

”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⁽³⁾.

ويعكس هذا التعريف مفاهيم العدالة الموضوعية (أي أهداف ونتائج العدالة) والعدالة الإجرائية (أي العملية التي تتحقق من خلالها تلك الأهداف والنتائج) على حد سواء. وفيما يتعلق بالعدالة الموضوعية، يشير التعريف الوارد أعلاه إلى أن نتائج أو أهداف العدالة هي حماية وإقرار الحقوق ومنع الأخطاء والمعاقبة عليها. وفيما يتعلق بالعدالة الإجرائية، لا يركز التعريف على النتائج

(2) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 6.

(3) المرجع السابق، الفقرة 7.

فحسب، ولكن على العملية التي تتحقق النتائج من خلالها. ولا يقتصر هذا التعريف على اشتراط “النزاهة” في إقامة العدل تجاه الشخص المتهم في الإجراءات الجنائية، بل يشترط أيضا توفر الإحساس الشامل بالعدالة الإجرائية لدى جميع من يتعاملون مع نظام العدالة. وعلاوة على ذلك، يستلزم التعريف مراعاة “حقوق المتهم”، فضلا عن “مصالح الضحايا” و “رفاه المجتمع ككل”. وتشمل حقوق المتهم حقه في محاكمة نزيهة وفي تطبيق الإجراءات القانونية الواجبة على النحو الذي تبينه القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وأخيرا، يسلم التعريف بأن من الممكن إقامة “العدل” من خلال الآليات القضائية الرسمية (مثل المحاكم)، أو من خلال الآليات التقليدية لتسوية المنازعات.

3 - التحديات التي تواجه سيادة القانون في سياقات النزاع وما بعد النزاع

في كثير من حالات النزاع وما بعد النزاع، تضعف سيادة القانون أثناء النزاع، بل وربما يكون قد أصابها الضعف قبل نشوب النزاع. وفي مثل هذه الظروف، تواجه الجهات الوطنية الفاعلة العديد من التحديات والعقبات التي تحول دون تعزيز سيادة القانون. ورغم اختلاف كل حالة عن غيرها، فإن التحديات المشتركة تشمل ما يلي⁽⁴⁾:

- **فقدان القدرة المادية والمؤسسية والبشرية** – يمكن أن يصيب الدمار المحاكم ومراكز الشرطة والسجون والمؤسسات العامة الأخرى خلال النزاع. وبالإضافة إلى ذلك، قد تتعرض السجلات القانونية والمنشورات القانونية، مثل الجرائد الرسمية، للأضرار أو للضياع. كما قد يفر أفراد الهيئات القانونية والقضائية أو يلقوا حتفهم في خضم النزاع، وقد لا توجد معاهد التعليم والتدريب القانونيين. ونتيجة للنزاع، قد لا تتوفر في البلد أي موارد مالية أو غيرها لدعم المحاكم ومراكز الشرطة والسجون وغيرها من المؤسسات المعنية بتنفيذ أنشطة سيادة القانون. وحتى في الحالات التي تبقى فيها قاعدة كبيرة من الموارد البشرية بعد النزاع، قد لا يكون هناك حافز كبير على الانخراط في العمل في القطاع العام، ويمكن أن يُنظر إلى المهن القضائية والقانونية على أنها تخضع لهيمنة أفراد جماعة قمعية.

(4) كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 1-4.

- **عدم كفاية الإطار القانوني** - قد يحتوي الإطار القانوني على ثغرات وتناقضات، وقد يتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وبعد سنوات من النزاع، قد ينشأ التباس بشأن القانون الواجب التطبيق، وتصورات مغلوطة عن ما ينص عليه القانون. كما قد ينشأ ارتباك بشأن التزامات الدولة بموجب القانون الدولي، بما في ذلك فيما يتعلق بالامتثال للقانون الإنساني الدولي عند الخروج من النزاع.
- **البيئة غير الآمنة** - حتى بعد توقف القتال بوجه عام، يمكن أن تستمر بقايا القتال والصراعات على السلطة السياسية، مما يؤدي إلى استمرار أعمال العنف والجريمة. وقد تزدهر أثناء النزاع الجريمة المنظمة و"اقتصادات الحرب" غير المشروعة، وقد تعمل شبكات إجرامية متطورة داخل البلد وخارجه. ومن المرجح أن تكون قدرات الشرطة وسلطات إنفاذ القانون الأخرى على إقرار القانون والنظام في الدولة المضيفة محدودة للغاية، في حين قد تضطلع قوات الجيش والأمن بممارسة صلاحيات الشرطة دون رقابة قضائية أو مدنية.
- **انتهاكات حقوق الإنسان وثقافة الإفلات من العقاب** - قد تُرتكب أثناء النزاع انتهاكات جسيمة وواسعة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وقد تستمر الانتهاكات المتواصلة حتى بعد التوقيع على اتفاق للسلام. وقد يحدث تشريد لقطاعات واسعة من السكان، مما يؤدي إلى منازعات ملكية دون حل. ويتطلب السلام المستدام في كثير من الأحيان مساءلة مرتكبي الجرائم. وفي نفس الوقت، فإن التحقيق في الجرائم ومقاضاة مرتكبيها يمكن أن يكون مسعىً يتسم بالحساسية والتعقيد، لا سيما عندما يكون الجناة المزعومون في مواقع السلطة. وقد تكون جميع أطراف النزاع مسؤولة عن الانتهاكات، وقد تعطل إصلاح العدالة الجنائية.
- **تهديدات استقلال القضاء ونزاهته** - في أوضاع النزاع وما بعد النزاع، يمكن أن يمارس أعضاء السلطة التنفيذية أو الجهات الاجتماعية الفاعلة القوية الأخرى أو الأشخاص الضالعين في الجريمة المنظمة تدخلا لا مبرر له في أعمال القضاة والمدعين العامين. وعلاوة على ذلك، قد يؤدي تدني المرتبات أو عدم صرفها إلى تشجيع الفساد والرشوة. وإذا كان النزاع يرتبط بانتماءات عرقية أو دينية أو سياسية أو غيرها، فإن نظام العدالة يمكن أن

يعاني في مرحلة ما بعد النزاع من التعصب والانتقام على هذه الأسس. وقد لا توجد آليات تأديبية أو رقابية على الجهات القانونية والقضائية.

- **عدم الثقة في الهياكل القائمة والأسباب الجذرية للنزاع** - نظرا لمناخ الإفلات من العقاب وتفشي الفساد والمحسوبية، قد لا يوجد سوى القليل من ثقة الجمهور في نظام العدالة، إن وجدت أصلا. وقد يتفاقم انعدام الثقة هذا بسبب التصورات التي ترى السلطة القضائية خاضعة لهيمنة أعضاء جماعة قمعية. ويمكن أن يكون مسؤولو الهيئات التشريعية والقضائية وهيئات إنفاذ القانون قد ارتكبوا انتهاكات لحقوق الإنسان، وقد يكون تقاعس نظام العدالة عن التصدي لتلك الانتهاكات واحدا من الأسباب الجذرية للنزاع. ونتيجة لذلك، قد تسود "عدالة الغوغاء" والاعتماد على العنف الجسدي أو أي وسيلة أخرى بدلا من الاستناد إلى الآليات القانونية لتسوية المنازعات.

- **غياب "ثقافة سيادة القانون"** - إن "سيادة القانون"، كما يرد في تعريفها، تستلزم المساءلة أمام القانون، والثقة في مؤسسات الدولة، والتقيّد بالقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. غير أن المجتمعات الخارجة من النزاعات قد تكون اعتادت على العنف ولا تملك سوى قليل من الخبرة بالآليات السلمية لتسوية المنازعات. وقد تكون هناك أيضا عوامل ثقافية أو اجتماعية تعيق إنشاء مؤسسات ديمقراطية تحمي حقوق الإنسان. وأخيرا، قد تعتقد الجهات المحلية الفاعلة أن قوة مؤسسات سيادة القانون تهدد مصالحهم ومكانتهم الخاصة. وبالتالي، قد يفتقرون إلى الإرادة السياسية اللازمة لإصلاح نظام العدالة، بل وقد تعرقل تلك الجهات الجهود الرامية إلى إقامة مؤسسات مستقلة لسيادة القانون.

4 - سيادة القانون وحفظ السلام

سيادة القانون و"السلام والأمن"

بموجب ميثاق الأمم المتحدة، يضطلع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بالمسؤولية الرئيسية عن صون السلام والأمن الدوليين. ويجوز لمجلس الأمن، في اضطراره بهذه المسؤولية، أن يتخذ مجموعة من التدابير، بما في ذلك إنشاء عملية للأمم المتحدة لحفظ السلام استنادا إلى الفصول السادس

و/أو السابع و/أو الثامن من ميثاق الأمم المتحدة⁽⁵⁾. وفي حين يتناول الفصل السادس “حل المنازعات حلاً سلمياً”، يتضمن الفصل السابع أحكاماً تتعلق بـ “ما يُتخذ من الأعمال في حالات تهديد السلام والإخلال به ووقوع العدوان”. كما يتناول الفصل الثامن من الميثاق مشاركة المنظمات والوكالات الإقليمية في صون السلام والأمن الدوليين.

وقد تأسست أول عملية للأمم المتحدة لحفظ السلام في عام 1948، عندما تم نشر مراقبين عسكريين تابعين للأمم المتحدة في الشرق الأوسط لمراقبة اتفاق الهدنة بين إسرائيل وجيرانها العرب. وفي تموز/يوليه 2011، كان هناك ما مجموعه 66 من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في جميع أنحاء العالم. وقد تغير السياق الاستراتيجي لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بشكل كبير على مر السنين، وتحولت عمليات حفظ السلام من بعثات تنطوي على مهام عسكرية بحتة إلى بعثات مُركبة “متعددة الأبعاد”. وبموجب عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية (مبدأ كابستون Capstone Doctrine)، فإن المهام الأساسية لعملية حفظ السلام المتعددة الأبعاد هي ما يلي⁽⁶⁾:

- تهيئة بيئة آمنة ومستقرة، مع تعزيز قدرة الدولة على توفير الأمن، والاحترام الكامل لسيادة القانون وحقوق الإنسان؛
- تيسير العملية السياسية من خلال تشجيع الحوار والمصالحة، ودعم إنشاء مؤسسات حكم شرعية وفعالة؛
- توفير إطار لضمان متابعة الجهات التابعة للأمم المتحدة والأطراف الدولية الأخرى لأنشطتها على مستوى البلد بطريقة متماسكة ومنسقة.

(5) إدارة عمليات حفظ السلام، عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية (مبدأ كابستون Capstone Doctrine)، الصفحة 13.

(6) المرجع السابق، الصفحة 23.

سؤال وجواب: ما هي مبادئ الأمم المتحدة لحفظ السلام؟

هناك ثلاثة مبادئ أساسية تقوم عليها أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام⁽⁷⁾:

- **الموافقة:** يتم نشر عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بموافقة الأطراف الرئيسية في النزاع. ويتطلب ذلك التزاما من الأطراف بعملية سياسية وقبولها لعملية لحفظ السلام تُكلف بدعم تلك العملية السياسية. وعند تنفيذ عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام لولايتها، يجب أن تعمل باستمرار على عدم فقدان موافقة الأطراف الرئيسية، مع الحرص في الوقت نفسه على دفع عملية السلام قدما. ويستلزم ذلك أن يمتلك جميع أفراد حفظ السلام فهما وافيا للتاريخ والعادات والثقافة السائدة في منطقة البعثة، فضلا عن القدرة على تقدير المصالح المتطورة ودوافع الأطراف.
- **عدم التحيز:** يجب أن تنفذ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام الولايات المسندة لها دون محاباة أو تحيز لأي طرف من الأطراف. وعدم التحيز أمر بالغ الأهمية في الحفاظ على موافقة وتعاون الأطراف الرئيسية، ولكن ينبغي عدم الخلط بينه وبين الحياد أو التقاعس عن العمل. وينبغي أن تتوخى قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة عدم التحيز في تعاملها مع أطراف النزاع، ولكن دون أن تكون محايدة في تنفيذ ولايتها. ويجب ألا تصبح الحاجة لتحقيق التوازن تجاه الأطراف ذريعة للتقاعس عن العمل في مواجهة سلوك يتعارض بوضوح مع عملية السلام.
- **الحد الأدنى لاستخدام القوة:** يجوز لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أن تستخدم القوة للدفاع عن نفسها ولولايتها. كما أنها قد تستخدم القوة للحفاظ على عملية السلام وحماية المدنيين. وينبغي على الدوام ضبط استخدام القوة بصورة دقيقة ومتناسبة وملائمة.

وتضطلع عمليات حفظ السلام الآن بمجموعة واسعة من المهام المعقدة، من المساعدة في بناء مؤسسات مستدامة للحكم إلى مراقبة حقوق الإنسان، وإصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة إدماج المقاتلين السابقين، فضلا عن تعزيز مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة والإصلاحات، وسيادة القانون بشكل أوسع نطاقا. ومنذ عام 1999، كلف مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة كل عمليات حفظ السلام الجديدة تقريرا بدعم سلطات البلد المضيف في مجال تعزيز سيادة القانون، بما في ذلك من خلال دعم نظم العدالة الخاصة بتلك البلدان.

(7) المرجع السابق، الصفحات 31-43. انظر أيضا: كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 5 و 6.

وكما جاء على لسان الأمين العام، فإن “توطيد السلام في فترة ما بعد النزاع مباشرة، فضلا عن الحفاظ على السلام في الأجل الطويل، لا يمكن أن يتحققا إلا إذا كان السكان على ثقة من إمكان الانتصاف لمظالمهم من خلال الهياكل الشرعية لتسوية المنازعات بطريقة سلمية، ومن خلال إقامة العدل بصورة نزيهة”⁽⁸⁾. ويقول الأمين العام أيضا إن الأمن (وإصلاح قطاع الأمن) لا يمكن أن يتحقق إلا ضمن الإطار الأوسع لسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان⁽⁹⁾.

ونظرا لأن وجود نظام فعال للعدالة الجنائية يُعد أمرا بالغ الأهمية لإقرار القانون والنظام ومنع الإفلات من العقاب وتشجيع الإنعاش الوطني، فإن الجهود المتصلة بالعدالة التي يضطلع بها معظم البعثات (وإن لم يكن جميعها) ستتركز في المقام الأول على مسائل القانون الجنائي. وبالإضافة إلى ذلك، ستشارك عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في المسائل المتصلة بالعدالة التي تركز عليها اتفاقات السلام و/أو التي تشكل الأسباب الكامنة وراء النزاع، أو اللازمة خلاف ذلك لتنفيذ عملية السلام بصورة ناجحة.

سيادة القانون وبناء السلام

تعتبر الجهود التي تبذلها عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في تعزيز سيادة القانون في أعقاب النزاع جزءا مهما من جهود “بناء السلام في وقت مبكر”، وأساسا لجهود بناء السلام في الأجل الطويل، بما في ذلك التنمية الاقتصادية. ويقول الأمين العام إن “أهداف بناء السلام الأكثر إلحاحا وأهمية” في فترة ما بعد النزاع مباشرة هي “إرساء الأمن، وبناء الثقة في العملية السياسية، وتحقيق ثمار السلام الأولية، وتوسيع القدرات الوطنية الأساسية”⁽¹⁰⁾.

واتصالا بهذه “الأهداف الأساسية”، يحدد الأمين العام العديد من مجالات الأولوية، بما في ذلك تعزيز سيادة القانون⁽¹¹⁾.

(8) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 2.

(9) تقرير الأمين العام عن ضمان السلام والتنمية: دور الأمم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الأمن (2008)، A/62/659-S/2008/39، الفقرتان 1 و 2.

(10) تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع (2009)، A/63/881-S/2009/304، الفقرة 15.

(11) المرجع السابق، الفقرة 17.

وتضطلع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وخاصة البعثات المتكاملة، بمهام بالغة الأهمية لـ “بناء السلام في وقت مبكر” كجزء من الدعم الواسع النطاق الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة لبناء السلام. غير أن أفراد حفظ السلام ليسوا بناة للسلام في الأجل الطويل. فمن الضروري تخطيط وتنفيذ عمليات مستدامة وفعالة للتحويل من قوات لحفظ السلام تشارك في مهام بناء السلام في وقت مبكر إلى شركاء وطنيين وإقليميين مسؤولين عن بناء السلام في الأجل الطويل⁽¹²⁾.

(12) تقرير الأمين العام عن تنفيذ توصيات اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (2009)، A/64/573، الفقرات 29-35.

سؤال وجواب: ما هي "إستراتيجية بناء السلام في وقت مبكر"؟

في عام 2011، اعتمدت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني "إستراتيجية بناء السلام في وقت مبكر"⁽¹³⁾. وتوفر هذه الإستراتيجية التوجيه لقوات الأمم المتحدة لحفظ السلام بشأن وضع أولويات المهام الحرجة لبناء السلام في وقت مبكر، وتحديد تسلسلها، والتخطيط لها. والمبادرات ذات الأولوية هي الأنشطة الرامية لما يلي: 1) دفع عملية السلام أو الأهداف السياسية للبعثة قدماً؛ 2) كفالة الأمن (المسار الأول) و/أو إرساء الأساس لعملية بناء المؤسسات الأطول أجلاً (المسار الثاني)⁽¹⁴⁾.

يمكن لموظفي الشؤون القضائية أن يساعدوا الجهات الوطنية الفاعلة من خلال أنشطة للمسار الأول من قبيل إنشاء آليات العدالة الرسمية و/أو غير الرسمية المناسبة لحل المنازعات التي يمكن أن تعوق عملية السلام بدرجة لا يستهان بها؛ ومباشرة نظام العدالة الجنائية لعمله فوراً، ولا سيما فيما يتعلق بالجرائم الخطيرة؛ وإنشاء غرف خاصة بالمحاكم للفصل في الجرائم الخطيرة؛ ونشر محاكم متنقلة في حالات الطوارئ إلى المناطق التي تغيب فيها مؤسسات العدالة؛ وتوحيد الإجراءات والممارسات الأساسية (مثل إجراءات تسجيل حالات الاحتجاز؛ وخدمة وثائق المحكمة، وتنفيذ الأحكام القضائية)⁽¹⁵⁾.

كما يمكن أن يضطلع موظفو الشؤون القضائية بأنشطة للمسار الثاني من قبيل المساعدة في تعديل أو صياغة قوانين لكفالة التوافق مع القواعد والمعايير الدولية أو لتمكين نظام العدالة من التصدي للجرائم الخطيرة. كما يمكنهم دعم عملية وضع الدستور على النحو المبين في اتفاق السلام؛ والمساعدة في إنشاء أو تطوير كليات القانون؛ وضمان قيام روابط مناسبة بين نظم العدالة

(13) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، مساهمة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في بناء السلام في وقت مبكر: إستراتيجية إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني لأفراد حفظ السلام (2011). [بالانكليزية]

(14) للاطلاع على مزيد من التوجيهات، انظر: مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية، مجموعة أدوات التخطيط (2011). [بالانكليزية]

(15) مساهمة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في بناء السلام في وقت مبكر: إستراتيجية إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني لأفراد حفظ السلام (2011)، الصفحتان 16 و17.

غير الرسمية أو العرفية والنظام الرسمي؛ وتعزيز استقلال القضاء ...؛ وتعزيز النزاهة والمساءلة في المهنة القانونية⁽¹⁶⁾.

سيادة القانون و "حماية المدنيين"

في عام 1999، أذن مجلس الأمن بأول ولاية لـ "حماية المدنيين"، عندما كلف بعثة الأمم المتحدة في سيراليون بـ "اتخاذ التدابير اللازمة ... في حدود إمكاناتها والمناطق التي تُنشر فيها، لحماية للمدنيين من أخطار العنف البدني المحدث، آخذة في اعتبارها مسؤوليات حكومة سيراليون وفريق المراقبين العسكريين [التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا]⁽¹⁷⁾". ومنذ ذلك الحين، أسند مجلس الأمن مسؤوليات تتعلق بحماية المدنيين لعشر من عمليات حفظ السلام.

وتعكف حاليا إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني على وضع إطار مفاهيمي لحماية المدنيين. وعلى النحو المتوخى في الوقت الراهن، يشمل هذا الإطار ثلاثة "مستويات":

- الحماية من خلال عملية سياسية -الولاية الشاملة للبعثة المتمثلة في دعم تنفيذ اتفاق للسلام، أو عملية سياسية قائمة في البلد الذي يتم نشرها فيه؛
- توفير الحماية من العنف المادي - تبذل البعثة جهودها لمنع وردع الحالات التي يواجه فيها المدنيون أخطار عنف مادي محقق (والرد عليها، إذا لزم الأمر)، بما في ذلك من خلال زيادة الأنشطة الشرطية والعسكرية وتكثيف المشاركة السياسية؛
- إنشاء بيئة واقية - دعم البعثة لتهيئة بيئة تعزز سلامة المدنيين وتحمي حقوقهم، من خلال تعزيز الحماية القانونية؛ وتيسير توفير المساعدة الإنسانية والقيام بأنشطة الدعوة؛ ودعم المؤسسات الوطنية.

ويتصل عمل موظفي الشؤون القضائية اتصالا وثيقا بالمستوى الثالثة من إطار حماية المدنيين، ويتسم بأهمية قصوى بالنسبة له. فهذا المستوى يستفيد من حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني وقانون اللاجئين لدعم السلطات الوطنية فيما تبذله من جهود ترمي إلى تهيئة بيئة

(16) نفس المرجع السابق.

(17) قرار مجلس الأمن 1270 (1999)، الفقرة 14 من المنطوق.

واقية. وفي هذا السياق، يمكن لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في ضمان عمل قطاع الأمن والجهات الفاعلة الأخرى في إطار القانون، وكفالة تمتع شرطة الدولة المضيفة وغيرها من جهات العدالة الجنائية بالقدرة على دعم جهود حماية المدنيين..

سؤال وجواب: ما هو الفرق بين "عملية سلام تابعة للأمم المتحدة" و "عملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة"؟

يحدد مبدأ كابستون الصادر عام 2008 طبيعة عمليات حفظ السلام المعاصرة ونطاقها وأعمالها الأساسية.

- يُعرّف مبدأ كابستون "عمليات السلام" على أنها "العمليات الميدانية التي يجري نشرها لمنع و/أو إدارة و/أو حل النزاعات العنيفة أو الحد من خطر اندلاعها من جديد"⁽¹⁸⁾.
- ويُعرّف مبدأ كابستون⁽¹⁹⁾ "عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة" على أنها "عمليات السلام التي يأذن بها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، وتجرى بتوجيه من الأمين العام للأمم المتحدة"⁽²⁰⁾. ويشمل ذلك عمليات حفظ السلام فضلا عن البعثات السياسية الخاصة ومكاتب بناء السلام.
- ويُعرّف مبدأ كابستون "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام" على أنها عمليات السلام "التي يأذن بها مجلس الأمن، وتجرى بتوجيه من الأمين العام للأمم المتحدة، وتتولى إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني التخطيط لها، وإدارتها، وتوجيهها، ودعمها"⁽²¹⁾ وليست كل العمليات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام عمليات لحفظ السلام؛ إذ يُطلب إليها أن تتولى إدارة بعثات سياسية خاصة (منها بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان)⁽²²⁾

(18) المرجع السابق.

(19) المرجع السابق.

(20) المرجع السابق، الصفحة 99. وتجدر أيضا ملاحظة أن سياسة إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني بشأن عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009) تحدد عمليات حفظ السلام بأنها "عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة التي تتولى إدارتها إدارة عمليات حفظ السلام" (الفقرة 1).

(21) إدارة عمليات حفظ السلام، عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية (مبدأ كابستون Capstone Doctrine)، الصفحة 8.

(22) عثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان UNAMA.

5 - الولايات المتعلقة بالعدالة في عمليات حفظ السلام

ترد ولاية أي عملية لحفظ السلام في قرار مجلس الأمن ذي الصلة بالعملية. وفيما يتعلق بسيادة القانون، عادة ما تُسند لعمليات حفظ السلام ولايات واسعة لمساعدة البلد المضيف في إعادة بناء وتعزيز مؤسسات العدالة بها. وفي بعض الحالات، تتضمن الولايات مسؤوليات أكثر تحديدا. فولاية بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، على سبيل المثال، تتضمن المساعدة في تخفيض معدلات الحبس الاحتياطي، في حين أن ولاية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور تتضمن المساعدة في معالجة منازعات الممتلكات والأراضي.

وتنقسم ولايات حفظ السلام إلى فئتين عامتين: (1) الولايات التنفيذية، الذي يؤذن بموجبها لعملية حفظ السلام الاضطلاع بوظائف تنفيذية (تشمل التدابير التشريعية والتنفيذية والقضائية)؛ (2) الولايات غير التنفيذية، التي تُكلف بموجبها عملية حفظ السلام بدعم السلطات الوطنية من أجل تعزيز نظمها القضائية والقانونية.

الولايات التنفيذية

لا يوجد حتى الآن سوى اثنتين من عمليات حفظ السلام⁽²³⁾ أُسندت إليهما ولايات تنفيذية فيما يتعلق بالعدالة. فقد قرر مجلس الأمن، متصرفا بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، إنشاء بعثتين للإدارة الانتقالية في كل من كوسوفو وتيمور - ليشتي (تيمور الشرقية)⁽²⁴⁾. ففي “مرحلة الطوارئ” من بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، التي أنشئت بموجب قرار مجلس الأمن 1244 (1999)، كان الوجود الأمني الدولي، المعروف باسم قوة كوسوفو، هو الذي يضطلع في المقام الأول بوظائف سيادة القانون. ولما كانت بعثة الإدارة المؤقتة تمثل الوجود المدني في كوسوفو، فقد كُلفت البعثة بأداء مجموعة من المهام المعقدة، من بينها “أداء الوظائف

(23)

(24) بالإضافة إلى بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (وبعد ذلك بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي)، كانت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا تتمتع أيضا ببعض الصلاحيات التنفيذية، حيث تم تفويضها “الصلاحيات اللازمة” لكفالة تنفيذ اتفاقات باريس للسلام. وشملت الولاية المسندة لها حقوق الإنسان، والحفاظ على القانون والنظام، والإدارة المدنية. انظر: الوثيقة الختامية لمؤتمر باريس المعني بكمبوديا (1991)، المرفق 1.

الإدارية المدنية الأساسية حيثما وطالما كانت لازمة” و “تنظيم المؤسسات الانتقالية للحكم الذاتي الديمقراطي الاستقلالي ريثما يتم التوصل إلى تسوية سياسية والإشراف على تطور تلك المؤسسات الانتقالية”. وفيما يتعلق بسيادة القانون، تولت الأمم المتحدة إصدار قوانين جديدة؛ ونشر قضاة ومدعين عامين دوليين للعمل في نظام العدالة المحلي؛ وإنشاء نظام للتعيينات القضائية؛ وبناء مرافق للاحتجاز؛ ومعالجة مسألة توفير موظفي السجون.

وبعد أربعة أشهر من إنشاء بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، أنشأ مجلس الأمن بعثة مماثلة للإدارة الانتقالية في تيمور - ليشتي (إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية). ومثل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، حوّل قرار مجلس الأمن 1272 (1999) الإدارة الانتقالية صلاحيات ممارسة جميع السلطات التنفيذية والتشريعية في الإقليم. واسند القرار إلى الإدارة الانتقالية ولاية “توفير الأمن والحفاظة على القانون والنظام في كل أنحاء إقليم تيمور الشرقية” و “إنشاء إدارة فعالة”. وتعزيزا لتنفيذ هذه الولاية، قامت الإدارة الانتقالية بإصدار قوانين جديدة؛ وتعيين قضاة ومدعين عامين ومحامين للدفاع؛ وتنفيذ إصلاحات مؤسسية؛ وإنشاء محاكم متنقلة؛ ونشر قضاة ومدعين عامين ومحامين دوليين؛ وقيادة جهود لملاحقة الجرائم الخطيرة من خلال إنشاء هيئات خاصة؛ وبناء سجون. واضطلعت شرطة الأمم المتحدة بكامل وظائف قوة الشرطة الوطنية.

الولايات غير التنفيذية

خلافًا لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، لا تُسند لمعظم عمليات حفظ السلام سوى ولايات غير تنفيذية. وأمثلة عناصر سيادة القانون في هذه الولايات تشمل ما يلي:

يُسند قرار مجلس الأمن 1925 (2010) إلى بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية ولاية “العمل، بالتشاور الوثيق مع السلطات الكونغولية ووفقا للإستراتيجية الكونغولية لإصلاح نظام العدالة، على وضع وتنفيذ برنامج مشترك متعدد السنوات مع الأمم المتحدة لدعم العدل من أجل تطوير تسلسل النظام العدلي الجنائي والشرطة والقضاء والسجون في المناطق المتضررة من النزاع، وعلى توفير دعم برنامجي استراتيجي على المستوى المركزي في كينشاسا”.

يُسنَد قرار مجلس الأمن 1739 (2007) إلى عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار ولاية "مساعدة حكومة كوت ديفوار، بالاشتراك مع الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا⁽²⁵⁾ وغيرها من المنظمات الدولية، على إعادة وجود الشرطة المدنية وإعادة بسط سلطة القضاء وسيادة القانون في جميع أنحاء كوت ديفوار

- يُسنَد قرار مجلس الأمن 1927 (2010) إلى بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي ولاية "توفير الدعم اللوجستي والخبرة التقنية، في حدود الإمكانيات المتاحة، لمساعدة حكومة هايتي، حسب الطلب، على مواصلة عملياتها الرامية إلى بناء قدرات مؤسسات سيادة القانون على الصعيدين الوطني والمحلي".
- يُسنَد قرار مجلس الأمن 1769 (2007) إلى العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور ولاية "مساعدة جميع أصحاب المصلحة في تعزيز سيادة القانون، بما في ذلك من خلال دعم تعزيز استقلال القضاء والإدارة الاحترافية لنظام السجون ومكافحة الإفلات من العقاب، والعمل بالتعاون الوثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري ... للمساعدة في معالجة منازعات الممتلكات والأراضي والتعويضات المتصلة باتفاق سلام دارفور وأي اتفاق لاحق".

وبالمقارنة مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى التي تشارك في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون، فإن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام تتمتع بعدد من المزايا النسبية في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون في البلدان المضيفة الخارجة من النزاعات. وتشمل هذه المزايا: (1) الشرعية المستمدة من الولايات الصادرة عن مجلس الأمن؛ (2) إمكانية الوصول إلى سلطات البلد المضيف على أعلى المستويات؛ (3) القدرة على الانتشار السريع في البلد المضيف، بما في ذلك من خلال الهيئة الدائمة للعدل والإصلاحات والقدرة الشرطية الدائمة (اللتان ترد مناقشة لهما في الفصل الثاني)؛ (4) توفر أعداد كبيرة من الموظفين؛ (5) الدعم الأمني، أساسا من خلال القوات العسكرية وأفراد الشرطة؛ (6) القدرة اللوجستية (بما في ذلك النقل الجوي) وإمكانية الوصول إلى المناطق النائية.

6 - مبادئ المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون

(25) الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ECOWAS.

عند تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون، ينبغي للأمم المتحدة أن تؤسس جهودها على بعض المبادئ الأساسية. وترتكز هذه المبادئ على القيم والأهداف الأساسية للأمم المتحدة، وتهدف إلى تحسين كفاءة وفعالية المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون؛ وتمكين الأمم المتحدة من الاستجابة لاحتياجات البلدان بطريقة مرنة، بدلا من تقديم صيغ موحدة يُدعى أنها تناسب الجميع وفرض نماذج أجنبية للعدالة؛ ومعالجة بعض التحديات التي تواجه تنفيذ الولايات المتصلة بالعدالة، مثل ضرورة تقديم المساعدة بصورة منسقة.

وجرى تبيان مبادئ المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)⁽²⁶⁾؛ وسياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)⁽²⁷⁾؛ وكتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)⁽²⁸⁾؛ وتقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)⁽²⁹⁾.

المبدأ 1: تأسيس المساعدة على القواعد والمعايير الدولية

يجب أن تكفل عناصر العدالة استناد ما تبذله من جهود للمساعدة في تعزيز نظم العدالة إلى المعايير الدولية التي تعكس القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي والقانون الدولي للاجئين⁽³⁰⁾. وتمثل المعاهدات والإعلانات والمبادئ التوجيهية ومجموعات المبادئ الصادرة عن الأمم المتحدة المعايير المعمول بها والمقبولة عالميا. وفي المقابل، فإن نماذج العدالة المستوردة قد تعكس مصالح أو خبرات فرادى المانحين ومقدمي المساعدة أكثر مما تعكس مصالح أو احتياجات البلدان المضيفة.

(26) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحات 2-4.

(27) إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)، الفقرة 8.

(28) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 6-8.

(29) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004).

(30) المرجع السابق، الفقرة 9.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لتأسيس المساعدة على القواعد والمعايير الدولية ما يلي:

إجراء تقييمات لسيادة القانون في البلد المضيف، وتحديد ما إذا كان قد تم سن وتنفيذ تشريعات وأنشطة تتوافق مع المعايير الدولية المعمول بها؛

الامتناع عن إنشاء أو المشاركة في أية محكمة تسمح بعقوبة الإعدام؛

الامتناع عن تأييد اتفاقات السلام التي تسمح بالعفو عن جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

المبدأ 2: النهوض بالعدالة بين الجنسين وبحقوق الإنسان

يجب أن يكفل موظفو الشؤون القضائية مراعاة اختلاف تجارب واحتياجات وأولويات النساء والرجال والفتيات والفتيان عند وضع وتنفيذ نهج سيادة القانون. ويجب بذل جهود خاصة في السياقات التي يكون (أو كان) فيها العنف الجنسي والجنساني منتشرًا على نطاق واسع و/أو منهجيا و/أو يُرتكب كأسلوب من أساليب الحرب. وبالإضافة إلى ذلك، يجب ألا تغفل الأمم المتحدة عن الاستحقاقات المنشأة بموجب القانون الدولي للجماعات التي قد تتعرض للتمييز والتمييز في البلد، مثل الأقليات واللاجئين والمشردين.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لتعزيز العدالة بين الجنسين وحقوق الإنسان ما يلي:

- تجنب حلول تحديات سيادة القانون التي تؤدي إلى تعزيز حقوق الفئات الاجتماعية المهممة بينما تخلف الآخرين وراءها؛
- إجراء تقييمات لما إذا كان قد تم سن وتنفيذ تشريعات وأنشطة من أجل النهوض بالعدالة بين الجنسين وحقوق الإنسان؛
- تشجيع سن قوانين ووضع سياسات لحماية ضحايا العنف الجنسي والجنساني، وبناء القدرات للتمكين من محاكمة من يُدعى ارتكابهم ذلك العنف.

المبدأ 3: كفاءة إتباع نهج منسق ومتناسك وشامل مع بناء شراكات فعالة

تحقق المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون أقصى فعالية لها إذا كانت تستفيد من مجموعة واسعة من الخبرات والرؤى من داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وتؤكد التجارب وأفضل الممارسات أن من الضروري إتباع نهج شامل يدعم جميع جوانب سيادة القانون، حيث أن النهج الجزئي أو الذي تتحكم فيه الجهات المانحة إزاء سيادة القانون قد يحقق نتائج سطحية أو قصيرة الأجل، ولكن لا يمكن مواصلته في بيئة ما بعد انتهاء النزاع. وعلاوة على ذلك، ففي غياب التنسيق، يمكن القيام بمبادرات تكون تكرارا للجهود الأخرى بدلا من أن تكون مكملة لها. وفي الوقت نفسه، ينبغي تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون بطريقة مدروسة وواقعية ومتدرجة.

ولذلك، ينبغي أن يعمل موظفو الشؤون القضائية بشكل وثيق مع الجهات الفاعلة المعنية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها من أجل وضع وتنفيذ إستراتيجية منسقة ومتماسكة وشاملة لتعزيز سيادة القانون. وتشمل هذه الجهات العناصر الأخرى في البعثات (ولا سيما العناصر المعنية بالشؤون السياسية، والإصلاحات، والشرطة، وحقوق الإنسان، وإصلاح القطاع الأمني، والشؤون المدنية، والشؤون الجنسانية، وحماية الطفل، والعناصر العسكرية)؛ ووكالات الأمم المتحدة وبرامجها؛ والجهات صاحبة المصلحة على الصعيدين الوطني والدولي.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لكفالة إتباع نهج منسق ومتماسك وشامل مع بناء شراكات فعالة ما يلي:

- إجراء عمليات تقييم مشتركة وشاملة بمشاركة كاملة وفعالة من جانب الجهات الدولية والوطنية صاحبة المصلحة لتحديد احتياجات سيادة القانون وما يواجهها من تحديات؛
- دعم وضع إستراتيجية شاملة لسيادة القانون استنادا إلى نتائج التقييم؛
- وضع برامج مشتركة تابعة للأمم المتحدة في مجال سيادة القانون؛
- إسناد المسؤوليات وتحديد مسؤوليات التنفيذ فيما بين الشركاء؛
- بناء الشراكات مع الجهات صاحبة المصلحة من الأمم المتحدة ومن خارجها على حد سواء؛
- تنفيذ المشاريع إلى جانب النظراء الوطنيين؛
- الاضطلاع بدور داعم للأطراف الفاعلة الوطنية.

المبدأ 4: ضمان إمساك العناصر الوطنية بزمam الأمور ودعم الدوائر الوطنية المعنية بالإصلاح

من غير المرجح أن تنجح أو تستمر في الأجل الطويل البرامج التي يتم فرضها من الخارج، أو التي تتولى الأطراف الدولية الفاعلة وضعها وتنفيذها إلى حد كبير. فالأطراف الدولية الفاعلة، بما في ذلك موظفو الشؤون القضائية، يجب أن تعمل مع النظراء الوطنيين، لا أن تكون بديلاً لهم. ويستلزم ذلك من موظفي الشؤون القضائية تحديد ودعم وتمكين الدوائر الوطنية المعنية بالإصلاح، بما في ذلك المسؤولون الحكوميون، والزعماء التقليديون، والنساء، والأقليات واللاجئون والمشردون وغيرهم من الفئات المهمشة، والمجتمع المدني. وتتمثل النتيجة النهائية للعملية في مساعدة الأطراف الوطنية الفاعلة على تطوير رؤيتها الخاصة وجدول أعمالها ونهجها إزاء إصلاحات وبرامج سيادة القانون⁽³¹⁾. ومن الأهمية، في هذا الصدد، أن تتوفر لموظفي الشؤون القضائية المهارات اللغوية اللازمة للتواصل مع نظرائهم الوطنيين. كما أن من الأهمية ألا تقتصر عناصر العدالة على موظفي الشؤون القضائية الدوليين فقط، ولكن يجب أن تضم أيضاً موظفين وطنيين من الفئة الفنية.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لضمان إمساك العناصر الوطنية بزمam الأمور ودعم الدوائر الوطنية المعنية بالإصلاح ما يلي:

- الوعي بالمسائل القانونية والسياسية والتاريخية والثقافية والاجتماعية الرئيسية ذات الصلة بالبلد المضيف؛
- تحديد الدوائر المعنية بالإصلاح؛
- تسهيل العمليات التي تمكن من الحوار بين الجهات الوطنية صاحبة المصلحة؛
- الالتقاء بالجهات الوطنية صاحبة المصلحة لمساعدتها على تطوير رؤاها ونهجها الخاصة إزاء الإصلاح؛
- دعم المشاورات العامة، وفهم الجمهور ودعمه للإصلاح.

المبدأ 5: تأسيس المساعدة على السياق المتفرد لكل بلد

(31) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحة 4، الفقرة 6.

يجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على تصميم برامجهم وأنشطتهم بما يناسب الاحتياجات والتقاليد والثقافات المحددة في البلد المضيف، على النحو الذي تحدده الأطراف الفاعلة الوطنية. ويجب أن يأخذ الدعم المقدم لنظم العدالة في الاعتبار طبيعة وحالة نظم العدالة في البلد (سواء الرسمية وغير الرسمية). كما ينبغي للمساعدة المقدمة أن تراعي وتدعم الجهود المبذولة في ميدان العدالة الانتقالية. ويشدد هذا المبدأ على ضرورة إجراء تقييم شامل للاحتياجات الوطنية، وكذلك لطبيعة وأسباب النزاع. وبالإضافة إلى ذلك، يعكس هذا المبدأ الرأي القائل بأن دعم نظم العدالة يجب أن يتجنب نهج الصيغ الموحدة التي يُدعى أنها تناسب الجميع، الذي لا يأخذ في الاعتبار المسائل التي ينفرد بها كل بلد مضيف.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لتأسيس المساعدة على السياق المتفرد لكل بلد ما يلي⁽³²⁾:

- إجراء تقييم لاحتياجات نظام العدالة في البلد المضيف؛
- تحديد أوجه التماثل والقواسم المشتركة بين القانون الدولي والتقاليد والأديان المحلية؛
- إجراء تحليل للعوامل التي تنشئ الحاجة إلى المساعدة في مجال سيادة القانون، وتصميم المساعدة وفقا لذلك.

المبدأ 6: معالجة احتياجات سيادة القانون على المستوى السياسي

إن النجاح في تنفيذ إصلاحات العدالة لا يتطلب توفر الخبرات الفنية فحسب، ولكن أيضا الإرادة السياسية والرؤية الإستراتيجية. فعندما تُقتصر نظرة الممارسين إلى كل شيء على أنه مشكلة قانونية تستلزم حلا قانونيا مقابلا، فإنهم يخفقون في تقدير مدى تداخل السياسة والاقتصاد مع القانون وتأثيرهما في الإصلاح القانوني. ففعالية ممارسي سيادة القانون تتحقق بأقصى درجة إذا ما اكتسبوا حنكة في قياس مدى تأثير السياسة على عملهم. فلكي تنجح تدابير المساعدة في مجال سيادة القانون، يجب أن يتوفر لها الدعم السياسي. فمن يُطلق عليهم “المفسدين” يمكن أن يقللوا بشكل كبير من فعالية المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون؛ بل ويمكن في بعض الحالات أن يتسببوا في توقف المساعدة أو جعلها غير فعالة. وفي إطار الأمم المتحدة، يجب أن يتفهم كبار

(32) المرجع السابق، الصفحة 3، الفقرة 3.

ممثلي الأمم المتحدة في الميدان الطبيعية السياسية لتعزيز سيادة القانون، وأن يكرسوا اهتمامهم لدعم الجوانب السياسية والمؤسسية لتطوير سيادة القانون على حد سواء.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لمعالجة احتياجات سيادة القانون على المستوى السياسي ما يلي:

- إسداء المشورة للممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة ونائبه وسائر أعضاء فريق الإدارة العليا للبعثة بصورة منتظمة حول الطبيعة السياسية لإصلاح العدالة والآثار المترتبة على الإستراتيجية السياسية للبعثة لتعزيز نظم العدالة؛
- تزويد الممثل الخاص للأمين العام بتحليل للجوانب المتعلقة بسيادة القانون في المسائل السياسية الناشئة (مثل اعتقال الشخصيات السياسية، وإقالة أعضاء المحكمة العليا)؛
- كفالة مناقشة المسائل المتعلقة بالعدالة على أعلى مستويات القيادة الوطنية عن طريق مطالبة قيادة البعثة العليا بإثارة المسائل المتعلقة بالعدالة مع النظراء الوطنيين. ترد ولاية أي عملية لحفظ السلام في قرار مجلس الأمن ذي الصلة بالعملية. وفيما يتعلق بسيادة القانون، عادة ما تُسند لعمليات حفظ السلام ولايات واسعة لمساعدة البلد المضيف في إعادة بناء وتعزيز مؤسسات العدالة بها. وفي بعض الحالات، تتضمن الولايات مسؤوليات أكثر تحديدا. فولاية بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، على سبيل المثال، تتضمن المساعدة في تخفيض معدلات الحبس الاحتياطي، في حين أن ولاية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور تتضمن المساعدة في معالجة منازعات الممتلكات والأراضي.

وتنقسم ولايات حفظ السلام إلى فئتين عامتين: 1) الولايات التنفيذية، الذي يؤذن بموجبها لعملية حفظ السلام الاضطلاع بوظائف تنفيذية (تشمل التدابير التشريعية والتنفيذية والقضائية)؛ 2) الولايات غير التنفيذية، التي تُكلف بموجبها عملية حفظ السلام بدعم السلطات الوطنية من أجل تعزيز نظمها القضائية والقانونية.

الولايات التنفيذية

لا يوجد حتى الآن سوى اثنتين من عمليات حفظ السلام أُسندت إليهما ولايات تنفيذية فيما يتعلق بالعدالة. فقد قرر مجلس الأمن، متصرفا بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة،

إنشاء بعثتين للإدارة الانتقالية في كل من كوسوفو وتيمور - ليشتي (تيمور الشرقية)⁽³³⁾. ففي "مرحلة الطوارئ" من بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، التي أنشئت بموجب قرار مجلس الأمن 1244 (1999)، كان الوجود الأمني الدولي، المعروف باسم قوة كوسوفو، هو الذي يضطلع في المقام الأول بوظائف سيادة القانون. ولما كانت بعثة الإدارة المؤقتة تمثل الوجود المدني في كوسوفو، فقد كُلفت البعثة بأداء مجموعة من المهام المعقدة، من بينها "أداء الوظائف الإدارية المدنية الأساسية حيثما وطالما كانت لازمة" و "تنظيم المؤسسات الانتقالية للحكم الذاتي الديمقراطي الاستقلالي ريثما يتم التوصل إلى تسوية سياسية والإشراف على تطور تلك المؤسسات الانتقالية". وفيما يتعلق بسيادة القانون، تولت الأمم المتحدة إصدار قوانين جديدة؛ ونشر قضاة ومدعين عامين دوليين للعمل في نظام العدالة المحلي؛ وإنشاء نظام للتعيينات القضائية؛ وبناء مرافق للاحتجاز؛ ومعالجة مسألة توفير موظفي السجون.

وبعد أربعة أشهر من إنشاء بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، أنشأ مجلس الأمن بعثة مماثلة للإدارة الانتقالية في تيمور - ليشتي (إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية). ومثل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، حوّل قرار مجلس الأمن 1272 (1999) الإدارة الانتقالية صلاحية ممارسة جميع السلطات التنفيذية والتشريعية في الإقليم. واسند القرار إلى الإدارة الانتقالية ولاية "توفير الأمن والمحافظة على القانون والنظام في كل أنحاء إقليم تيمور الشرقية" و "إنشاء إدارة فعالة". وتعزيزا لتنفيذ هذه الولاية، قامت الإدارة الانتقالية بإصدار قوانين جديدة؛ وتعيين قضاة ومدعين عامين ومحامين للدفاع؛ وتنفيذ إصلاحات مؤسسية؛ وإنشاء محاكم متنقلة؛ ونشر قضاة ومدعين عامين ومحامين دوليين؛ وقيادة جهود لملاحقة الجرائم الخطيرة من خلال إنشاء هيئات خاصة؛ وبناء سجون. واضطلعت شرطة الأمم المتحدة بكامل وظائف قوة الشرطة الوطنية.

الولايات غير التنفيذية

(33) بالإضافة إلى بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (وبعد ذلك بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي)، كانت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا تتمتع أيضا ببعض الصلاحيات التنفيذية، حيث تم تفويضها "الصلاحيات اللازمة" لكفالة تنفيذ اتفاقات باريس للسلام. وشملت الولاية المسندة لها حقوق الإنسان، والحفاظ على القانون والنظام، والإدارة المدنية. انظر: الوثيقة الختامية لمؤتمر باريس المعني بكمبوديا (1991)، المرفق 1.

خلافًا لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، لا تُسند لمعظم عمليات حفظ السلام سوى ولايات غير تنفيذية. وأمثلة عناصر سيادة القانون في هذه الولايات تشمل ما يلي:

يُسند قرار مجلس الأمن 1925 (2010) إلى بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية ولاية “العمل، بالتشاور الوثيق مع السلطات الكونغولية ووفقًا للإستراتيجية الكونغولية لإصلاح نظام العدالة، على وضع وتنفيذ برنامج مشترك متعدد السنوات مع الأمم المتحدة لدعم العدل من أجل تطوير تسلسل النظام العدلي الجنائي والشرطة والقضاء والسجون في المناطق المتضررة من النزاع، وعلى توفير دعم برنامجي استراتيجي على المستوى المركزي في كينشاسا”.

يُسند قرار مجلس الأمن 1739 (2007) إلى عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار ولاية “مساعدة حكومة كوت ديفوار، بالاشتراك مع الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا⁽³⁴⁾ وغيرها من المنظمات الدولية، على إعادة وجود الشرطة المدنية وإعادة بسط سلطة القضاء وسيادة القانون في جميع أنحاء كوت ديفوار

يُسند قرار مجلس الأمن 1927 (2010) إلى بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي ولاية “توفير الدعم اللوجستي والخبرة التقنية، في حدود الإمكانيات المتاحة، لمساعدة حكومة هايتي، حسب الطلب، على مواصلة عملياتها الرامية إلى بناء قدرات مؤسسات سيادة القانون على الصعيدين الوطني والمحلي”.

يُسند قرار مجلس الأمن 1769 (2007) إلى العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور ولاية “مساعدة جميع أصحاب المصلحة في تعزيز سيادة القانون، بما في ذلك من خلال دعم تعزيز استقلال القضاء والإدارة الاحترافية لنظام السجون ومكافحة الإفلات من العقاب، والعمل بالتعاون الوثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري ... للمساعدة في معالجة منازعات الممتلكات والأراضي والتعويضات المتصلة باتفاق سلام دارفور وأي اتفاق لاحق”.

وبالمقارنة مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى التي تشارك في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون، فإن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام تتمتع بعدد من المزايا النسبية في تقديم المساعدة

(34) الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ECOWAS.

في مجال سيادة القانون في البلدان المضيفة الخارجة من النزاعات. وتشمل هذه المزايا: (1) الشرعية المستمدة من الولايات الصادرة عن مجلس الأمن؛ (2) إمكانية الوصول إلى سلطات البلد المضيف على أعلى المستويات؛ (3) القدرة على الانتشار السريع في البلد المضيف، بما في ذلك من خلال الهيئة الدائمة للعدل والإصلاحات والقدرة الشرطية الدائمة (اللتان ترد مناقشة لهما في الفصل الثاني)؛ (4) توفر أعداد كبيرة من الموظفين؛ (5) الدعم الأمني، أساساً من خلال القوات العسكرية وأفراد الشرطة؛ (6) القدرة اللوجستية (بما في ذلك النقل الجوي) وإمكانية الوصول إلى المناطق النائية.

6 - مبادئ المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون

عند تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون، ينبغي للأمم المتحدة أن تؤسس جهودها على بعض المبادئ الأساسية. وترتكز هذه المبادئ على القيم والأهداف الأساسية للأمم المتحدة، وتهدف إلى تحسين كفاءة وفعالية المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون؛ وتمكين الأمم المتحدة من الاستجابة لاحتياجات البلدان بطريقة مرنة، بدلاً من تقديم صيغ موحدة يُدعى أنها تناسب الجميع وفرض نماذج أجنبية للعدالة؛ ومعالجة بعض التحديات التي تواجه تنفيذ الولايات المتصلة بالعدالة، مثل ضرورة تقديم المساعدة بصورة منسقة.

وجرى تبيان مبادئ المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون في مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)؛⁽³⁵⁾ وسياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)⁽³⁶⁾؛ وكتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)⁽³⁷⁾؛ وتقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)⁽³⁸⁾.

(35) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحات 2-4.

(36) إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)، الفقرة 8.

(37) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 6-8.

(38) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004).

المبدأ 1: تأسيس المساعدة على القواعد والمعايير الدولية

يجب أن تكفل عناصر العدالة استناد ما تبذله من جهود للمساعدة في تعزيز نظم العدالة إلى المعايير الدولية التي تعكس القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي والقانون الدولي للاجئين⁽³⁹⁾. وتمثل المعاهدات والإعلانات والمبادئ التوجيهية ومجموعات المبادئ الصادرة عن الأمم المتحدة المعايير المعمول بها والمقبولة عالمياً. وفي المقابل، فإن نماذج العدالة المستوردة قد تعكس مصالح أو خبرات فرادى المانحين ومقدمي المساعدة أكثر مما تعكس مصالح أو احتياجات البلدان المضيفة.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لتأسيس المساعدة على القواعد والمعايير الدولية ما يلي:

- إجراء تقييمات لسيادة القانون في البلد المضيف، وتحديد ما إذا كان قد تم سن وتنفيذ تشريعات وأنشطة تتوافق مع المعايير الدولية المعمول بها؛
- الامتناع عن إنشاء أو المشاركة في أية محكمة تسمح بعقوبة الإعدام؛
- الامتناع عن تأييد اتفاقات السلام التي تسمح بالعفو عن جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

المبدأ 2: النهوض بالعدالة بين الجنسين وبحقوق الإنسان

يجب أن يكفل موظفو الشؤون القضائية مراعاة اختلاف تجارب واحتياجات وأولويات النساء والرجال والفتيات والفتيان عند وضع وتنفيذ نهج سيادة القانون. ويجب بذل جهود خاصة في السياقات التي يكون (أو كان) فيها العنف الجنسي والجنساني منتشرًا على نطاق واسع و/أو منهجياً و/أو يُرتكب كأسلوب من أساليب الحرب. وبالإضافة إلى ذلك، يجب ألا تغفل الأمم المتحدة عن الاستحقاقات المنشأة بموجب القانون الدولي للجماعات التي قد تتعرض للتمييز والتميز في البلد، مثل الأقليات واللاجئين والمشردين.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لتعزيز العدالة بين الجنسين وحقوق الإنسان ما يلي:

(39) المرجع السابق، الفقرة 9.

- تجنب حلول تحديات سيادة القانون التي تؤدي إلى تعزيز حقوق الفئات الاجتماعية المهممة بينما تخلف الآخرين وراءها؛
- إجراء تقييمات لما إذا كان قد تم سن وتنفيذ تشريعات وأنشطة من أجل النهوض بالعدالة بين الجنسين وحقوق الإنسان؛
- تشجيع سن قوانين ووضع سياسات لحماية ضحايا العنف الجنسي والجنساني، وبناء القدرات للتمكين من محاكمة من يُدعى ارتكابهم ذلك العنف.

المبدأ 3: كفالة إتباع نهج منسق ومتناسك وشامل مع بناء شراكات فعالة

تحقق المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون أقصى فعالية لها إذا كانت تستفيد من مجموعة واسعة من الخبرات والرؤى من داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وتؤكد التجارب وأفضل الممارسات أن من الضروري إتباع نهج شامل يدعم جميع جوانب سيادة القانون، حيث أن النهج الجزئي أو الذي تتحكم فيه الجهات المانحة إزاء سيادة القانون قد يحقق نتائج سطحية أو قصيرة الأجل، ولكن لا يمكن مواصلته في بيئة ما بعد انتهاء النزاع. وعلاوة على ذلك، ففي غياب التنسيق، يمكن القيام بمبادرات تكون تكراراً للجهود الأخرى بدلا من أن تكون مكاملة لها. وفي الوقت نفسه، ينبغي تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون بطريقة مدروسة وواقعية ومتدرجة.

ولذلك، ينبغي أن يعمل موظفو الشؤون القضائية بشكل وثيق مع الجهات الفاعلة المعنية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها من أجل وضع وتنفيذ إستراتيجية منسقة ومتناسكة وشاملة لتعزيز سيادة القانون. وتشمل هذه الجهات العناصر الأخرى في البعثات (ولا سيما العناصر المعنية بالشؤون السياسية، والإصلاحات، والشرطة، وحقوق الإنسان، وإصلاح القطاع الأمني، والشؤون المدنية، والشؤون الجنسانية، وحماية الطفل، والعناصر العسكرية)؛ ووكالات الأمم المتحدة وبرامجها؛ والجهات صاحبة المصلحة على الصعيدين الوطني والدولي.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لكفالة إتباع نهج منسق ومتناسك وشامل مع بناء شراكات فعالة ما يلي:

- إجراء عمليات تقييم مشتركة وشاملة بمشاركة كاملة وفعالة من جانب الجهات الدولية والوطنية صاحبة المصلحة لتحديد احتياجات سيادة القانون وما يواجهها من تحديات؛

- دعم وضع إستراتيجية شاملة لسيادة القانون استنادا إلى نتائج التقييم؛
- وضع برامج مشتركة تابعة للأمم المتحدة في مجال سيادة القانون؛
- إسناد المسؤوليات وتحديد مسؤوليات التنفيذ فيما بين الشركاء؛
- بناء الشراكات مع الجهات صاحبة المصلحة من الأمم المتحدة ومن خارجها على حد سواء؛
- تنفيذ المشاريع إلى جانب النظراء الوطنيين؛
- الاضطلاع بدور داعم للأطراف الفاعلة الوطنية.

المبدأ 4: ضمان إمساك العناصر الوطنية بزمam الأمور ودعم الدوائر الوطنية المعنية بالإصلاح

من غير المرجح أن تنجح أو تستمر في الأجل الطويل البرامج التي يتم فرضها من الخارج، أو التي تتولى الأطراف الدولية الفاعلة وضعها وتنفيذها إلى حد كبير. فالأطراف الدولية الفاعلة، بما في ذلك موظفو الشؤون القضائية، يجب أن تعمل مع النظراء الوطنيين، لا أن تكون بديلا لهم. ويستلزم ذلك من موظفي الشؤون القضائية تحديد ودعم وتمكين الدوائر الوطنية المعنية بالإصلاح، بما في ذلك المسؤولون الحكوميون، والزعماء التقليديون، والنساء، والأقليات واللاجئون والمشردون وغيرهم من الفئات المهمشة، والمجتمع المدني. وتتمثل النتيجة النهائية للعملية في مساعدة الأطراف الوطنية الفاعلة على تطوير رؤيتها الخاصة وجدول أعمالها ونهجها إزاء إصلاحات وبرامج سيادة القانون⁽⁴⁰⁾. ومن الأهمية، في هذا الصدد، أن تتوفر لموظفي الشؤون القضائية المهارات اللغوية اللازمة للتواصل مع نظرائهم الوطنيين. كما أن من الأهمية ألا تقتصر عناصر العدالة على موظفي الشؤون القضائية الدوليين فقط، ولكن يجب أن تضم أيضا موظفين وطنيين من الفئة الفنية. ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لضمان إمساك العناصر الوطنية بزمam الأمور ودعم الدوائر الوطنية المعنية بالإصلاح ما يلي:

(40) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحة 4، الفقرة 6.

- الوعي بالمسائل القانونية والسياسية والتاريخية والثقافية والاجتماعية الرئيسية ذات الصلة بالبلد المضيف؛
- تحديد الدوائر المعنية بالإصلاح؛
- تسهيل العمليات التي تمكن من الحوار بين الجهات الوطنية صاحبة المصلحة؛
- الالتقاء بالجهات الوطنية صاحبة المصلحة لمساعدتها على تطوير رؤاها ومُهجها الخاصة بإزاء الإصلاح؛
- دعم المشاورات العامة، وفهم الجمهور ودعمه للإصلاح.

المبدأ 5: تأسيس المساعدة على السياق المتفرد لكل بلد

يجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على تصميم برامجهم وأنشطتهم بما يناسب الاحتياجات والتقاليد والثقافات المحددة في البلد المضيف، على النحو الذي تحدده الأطراف الفاعلة الوطنية. ويجب أن يأخذ الدعم المقدم لنظم العدالة في الاعتبار طبيعة وحالة نظم العدالة في البلد (سواء الرسمية وغير الرسمية). كما ينبغي للمساعدة المقدمة أن تراعي وتدعم الجهود المبذولة في ميدان العدالة الانتقالية. ويشدد هذا المبدأ على ضرورة إجراء تقييم شامل للاحتياجات الوطنية، وكذلك لطبيعة وأسباب النزاع. وبالإضافة إلى ذلك، يعكس هذا المبدأ الرأي القائل بأن دعم نظم العدالة يجب أن يتجنب نهج الصيغ الموحدة التي يُدعى أنها تناسب الجميع، الذي لا يأخذ في الاعتبار المسائل التي ينفرد بها كل بلد مضيف.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لتأسيس المساعدة على السياق المتفرد لكل بلد ما يلي⁽⁴¹⁾:

- إجراء تقييم لاحتياجات نظام العدالة في البلد المضيف؛
- تحديد أوجه التماثل والقواسم المشتركة بين القانون الدولي والتقاليد والأديان المحلية؛
- إجراء تحليل للعوامل التي تنشئ الحاجة إلى المساعدة في مجال سيادة القانون، وتصميم المساعدة وفقاً لذلك.

(41) المرجع السابق، الصفحة 3، الفقرة 3.

المبدأ 6: معالجة احتياجات سيادة القانون على المستوى السياسي

إن النجاح في تنفيذ إصلاحات العدالة لا يتطلب توفر الخبرات الفنية فحسب، ولكن أيضا الإرادة السياسية والرؤية الإستراتيجية. فعندما تُقتصر نظرة الممارسين إلى كل شيء على أنه مشكلة قانونية تستلزم حلا قانونيا مقابلا، فإنهم يخفقون في تقدير مدى تداخل السياسة والاقتصاد مع القانون وتأثيرهما في الإصلاح القانوني. ففعالية ممارسي سيادة القانون تتحقق بأقصى درجة إذا ما اكتسبوا حنكة في قياس مدى تأثير السياسة على عملهم. فلكي تنجح تدابير المساعدة في مجال سيادة القانون، يجب أن يتوفر لها الدعم السياسي. فمن يُطلق عليهم “المفسدين” يمكن أن يقللوا بشكل كبير من فعالية المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون؛ بل ويمكن في بعض الحالات أن يتسببوا في توقف المساعدة أو جعلها غير فعالة. وفي إطار الأمم المتحدة، يجب أن يتفهم كبار ممثلي الأمم المتحدة في الميدان الطبيعة السياسية لتعزيز سيادة القانون، وأن يكرسوا اهتمامهم لدعم الجوانب السياسية والمؤسسية لتطوير سيادة القانون على حد سواء.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لمعالجة احتياجات سيادة القانون على المستوى السياسي ما يلي:

- إسداء المشورة للممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة ونائبيه وسائر أعضاء فريق الإدارة العليا للبعثة بصورة منتظمة حول الطبيعة السياسية لإصلاح العدالة والآثار المترتبة على الإستراتيجية السياسية للبعثة لتعزيز نظم العدالة؛
- تزويد الممثل الخاص للأمين العام بتحليل للجوانب المتعلقة بسيادة القانون في المسائل السياسية الناشئة (مثل اعتقال الشخصيات السياسية، وإقالة أعضاء المحكمة العليا)؛
- كفالة مناقشة المسائل المتعلقة بالعدالة على أعلى مستويات القيادة الوطنية عن طريق مطالبة قيادة البعثة العليا بإثارة المسائل المتعلقة بالعدالة مع النظراء الوطنيين.

المبدأ 7: إدارة التوقعات

من المرجح أن تكون توقعات سلطات البلدان المضيفة وسكانها عموما عالية، وغالبا غير واقعية، فيما يتعلق بمدى الدعم الذي يمكن لعملية من عمليات السلام أن تقدمه، مثل الموارد المالية والمادية اللازمة لإعادة بناء المحاكم. ففي ضوء شح الموارد، يكون من المهم أن يتجنب موظفو الشؤون القضائية إعلان تكهنات أو تقديم وعود بشأن المساعدات في المستقبل. وبالإضافة إلى

ذلك، قد يملّ النظراء الوطنيون من إجراء التقييمات، خاصة عندما يتكرر إجراء التقييمات على أيدي الوكالات المختلفة دون أن يبدو أن التقييمات تسفر عن وصول الدعم سريعاً⁽⁴²⁾.

ومن أمثلة الخطوات التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية اتخاذها لإدارة التوقعات ما يلي:
توخي الوضوح والواقعية في إدراك أن موارد البعثة محدودة، وتجنب تقديم وعود حول المساعدة في المستقبل إلى أن تتحدد وتقرر هذه المساعدة؛

شرح ولاية البعثة ومصادر تمويلها (على النحو المسقط في تقديرات التكاليف، التي وافقت عليها هيئات الأمم المتحدة التشريعية أو الجهات المانحة)، فضلاً عن شرح ما لم يتم تكليف البعثة أو تمويلها للقيام به.

7 - المراجع

مراجع من الأمم المتحدة عن عمليات حفظ السلام

إدارة شؤون الإعلام، الخوذ الزرقاء: استعراض لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (1996)
إدارة عمليات حفظ السلام، برنامج جديد للشراكة: رسم آفاق جديدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام، دليل عمليات الأمم المتحدة متعددة الأبعاد للسلام (2003)
إدارة عمليات حفظ السلام، عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: استعراض العام (منشور سنوي)

إدارة عمليات حفظ السلام، المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (مبدأ كابستون Capstone Doctrine) (2008)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، مساهمة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في بناء السلام في وقت مبكر: إستراتيجية إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني لقوات حفظ السلام (2011)

(42) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 7.

تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام ("تقرير إبراهيمي") (2000)، A/55/305،
- S/2000/809

تقرير الأمين العام عن خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام (1992)،
A/47/277 - S/24111

تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع مباشرة (2009)،
A/63/881 - S/2009/304

تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة (2009)، S/2009/277

مراجع من الأمم المتحدة بشأن سيادة القانون في عمليات حفظ السلام

إدارة عمليات حفظ السلام، مجلة Corrections Update، المجلد 1 (2009)، والمجلد 2
(2010)، والمجلد 3 (2011)، والمجلد 4 (2013)

إدارة عمليات حفظ السلام، مجلة Justice Update، المجلد 1 (2010)، والمجلد 2 (2011)،
والمجلد 3 (2012)

إدارة عمليات حفظ السلام، الجهود القانونية والقضائية في مجال سيادة القانون في عمليات حفظ
السلام المتعددة الأبعاد: دراسة الدروس المستفادة (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام
المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة
لحفظ السلام (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون
(2008)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية
وإدارة الدعم الميداني، سياسة حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات
السياسية (2011)

مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية، مجموعة أدوات التخطيط (2011)

تقرير الأمين العام عن تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها (2009)،
A/64/298

تقرير الأمين العام عن تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها (2010)،
A/65/318

تقرير الأمين العام عن تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها (2011)،
A/66/133

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع
(2004)، S/2004/616

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع
(2011)، S/2011/634

تقرير الأمين العام المعنون: لنوحد قوانا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل
سيادة القانون (2006)، S/2006/980 - A/61/636

مجلة شرطة الأمم المتحدة United Nations Police Magazine (نصف سنوية)

مراجع أخرى عن سيادة القانون في عمليات حفظ السلام

William Durch, Madeline England, Fiona Mangan and Michelle Ker,
Understanding Impact of Police, Justice and Corrections Components in
UN Peace Operations (2012)

William G. O'Neill, "United Nations Peacekeeping and Rule of Law
Programmes", Civil War and the Rule of Law, edited by Agnes Hurwitz
with Reyko Huang (2008)

Robert A. Pulver, "Rule of Law, Peacekeeping and the United Nations",
Peacebuilding and Rule of Law in Africa: Just Peace?, edited by Chandra
Lekha Sriram, Olga Martin-Ortega and Johanna Herman (2011)

Jake Sherman, Benjamin Tortolani and J. Nealin Parker, "Building the Rule
of Law: Security and Justice Sector Reform in Peace Operations", Annual
Review of Global Peace Operations (2010)

Jane E. Stromseth, David Wippman and Rosa Brooks, Can Might Make
Rights? Building the Rule of Law after Military Interventions (2006)

الفصل الثاني

هيكل الأمم المتحدة

والدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية

1 - مقدمة

الأمم المتحدة منظمة كبيرة ومعقدة، تتألف من العديد من المكونات والعناصر الفرعية. وفي حين يتعامل موظفو الشؤون القضائية، على الأرجح، مع بعض كيانات الأمم المتحدة أكثر من تعاملهم مع بعضها الآخر، فإن من المفيد أن يتوفر لديهم فهم أساسي للهيكل التنظيمي لمنظومة الأمم المتحدة، ولا سيما إدارة عمليات حفظ السلام.

ويقدم هذا الفصل لمحة موجزة عن هيكل الأمم المتحدة، بما في ذلك ولايات هيئات الأمم المتحدة الرئيسية التي تعمل في مجال سيادة القانون. كما يعرض العديد من المفاهيم والآليات الأساسية المتعلقة بتنسيق المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، بما في ذلك مفهوم “الكيان الرائد”، والفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، ومركز التنسيق العالمي المشترك بين إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن مجالات الشرطة والعدالة والإصلاحات في مجال سيادة القانون الذي أنشئ في أيلول/سبتمبر 2012.

وسيتواصل تطور نُهج تنسيق المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، في المقر أو في الميدان على حد سواء. وستتولى الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية في مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية تزويد عناصر العدالة في الميدان بالتحديثات اللاحقة بشأن التطورات في آليات التنسيق في المقر في هذا المجال.

وأخيراً، يوضح الفصل دور ومهام الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية وعلاقتها بعناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

CHART

ملاحظة: للاطلاع على هذه الخريطة بمقياس أكبر، يُرجى زيارة الموقع الشبكي:
http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/un_system_chart_colour_sm.p df

الأجهزة الرئيسية

تتألف الأمم المتحدة من الأجهزة الرئيسية الستة التالية:

- مجلس الوصاية - علّق مجلس الوصاية عملياته في تشرين الثاني/نوفمبر 1994 مع استقلال بالاو، آخر إقليم مشمول بوصاية الأمم المتحدة.
- مجلس الأمن - يتكون مجلس الأمن من خمسة أعضاء دائمين (روسيا والصين وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) وعشرة أعضاء غير دائمين تنتخبهم الجمعية العامة لمدة عامين. ويكون لكل عضو صوت واحد، ولكل عضو دائم حق نقض أي قرار مقترح. وتلزم موافقة تسعة أعضاء على أي قرار لصدوره. ومجلس الأمن هو المسؤول الأول عن صون السلام والأمن الدوليين. ويجوز له التحقيق في أي نزاع أو حالة قد تؤدي إلى احتكاك دولي، أو قد تثير نزاعاً، لكي يقرر ما إذا كان من شأن استمرار هذا النزاع أو الحالة أن يعرض حفظ السلام والأمن الدوليين للخطر. ويقرر مجلس الأمن ولايات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (وإن كانت الجمعية العامة تتمتع أيضاً بسلطة القيام بذلك، وهو ما لم يحدث سوى مرة واحدة فقط في تاريخ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام). وتشمل الهيئات الفرعية لمجلس الأمن عمليات حفظ السلام، فضلاً عن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا (اللتان يغطيها الفصل الثالث المتعلق بالقانون الدولي).
- الجمعية العامة - الجمعية العامة هي الهيئة الرئيسية المنشأة بموجب ميثاق الأمم المتحدة للتداول ووضع السياسات وتمثيل الدول الأعضاء. وهي تتألف من ممثلي جميع الدول الأعضاء، ولكل منها صوت واحد. وتضطلع الجمعية العامة بدور هام في عملية وضع

المعايير وتدوين القانون الدولي، وتساعد في أعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتشمل الهيئات الفرعية للجمعية العامة اللجان الرئيسية الست، واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (لجنة الـ 34)، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ومجلس حقوق الإنسان، فضلا عن برامج وصناديق مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكيانات أخرى مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين.

وتشمل اللجان الرئيسية اللجنة الأولى (لجنة نزع السلاح والأمن الدولي)، واللجنة الثانية (اللجنة الاقتصادية والمالية)، واللجنة الثالثة (اللجنة الاجتماعية والإنسانية والثقافية)، واللجنة الرابعة (لجنة المسائل السياسية الخاصة وإنهاء الاستعمار)، و اللجنة الخامسة (لجنة شؤون الإدارة والميزانية)، واللجنة السادسة (اللجنة القانونية).

وترفع لجنة الـ 34 تقاريرها إلى الجمعية العامة عن طريق اللجنة الرابعة. وتضم هذه اللجنة 144 من الدول الأعضاء، معظمهم من المساهمين السابقين أو الحاليين في عمليات حفظ السلام. ويشارك في أعمال اللجنة كمراقبين ثلاثة عشر من الدول الأعضاء، ومنظمات حكومية دولية وكيانات أخرى، من بينها الاتحاد الأوروبي ولجنة الصليب الأحمر الدولية ومنظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول).

وتتألف اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية من 16 عضوا تعينهم الجمعية العامة بصفتهم الشخصية. وتشمل المهام الرئيسية للجنة الاستشارية دراسة الميزانية التي يقدمها الأمين العام إلى الجمعية العامة وإعداد تقارير عنها، وإسداء المشورة للجمعية العامة (عن طريق اللجنة الخامسة) بشأن أي مسائل تتعلق بالإدارة والميزانية تُحال إليها.

ومجلس حقوق الإنسان، الذي يغطيه الفصل الثالث المتعلق بالقانون الدولي بمزيد من التفصيل، هو هيئة حكومية دولية داخل منظومة الأمم المتحدة تتألف من 47 من الدول الأعضاء، وتضطلع بمسؤولية زيادة تعزيز وحماية حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. وقد أنشأت الجمعية العامة المجلس عام 2006 لغرض رئيسي يتمثل في معالجة حالات انتهاكات حقوق الإنسان وتقديم توصيات بشأنها.

• المجلس الاقتصادي والاجتماعي - يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تنسيق الجهود الاقتصادية والاجتماعية وما يتصل بها من أعمال الأمم المتحدة، بما في ذلك أعمال الوكالات المتخصصة واللجان الفنية والإقليمية. ويُعد المجلس المنتدى الرئيسي لمناقشة هذه المسائل، وصياغة توصيات السياسات العامة الموجهة إلى الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة. وهو مسؤول عن ما يلي: (1) تعزيز رفع مستويات المعيشة، والعمالة الكاملة، والتقدم الاقتصادي والاجتماعي؛ (2) تحديد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والصحية الدولية؛ (3) تيسير التعاون الثقافي والتعليمي على الصعيد الدولي؛ (4) تشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية على الصعيد العالمي. كما يملك المجلس صلاحية الدعوة لعقد مؤتمرات دولية وإعداد مشاريع اتفاقيات لتقديمها إلى الجمعية العامة بشأن المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصه. ومثل الجمعية العامة، يمكن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي إصدار قرارات واعتماد مبادئ غير ملزمة، بما في ذلك في المسائل المتعلقة بالعدالة الجنائية (مثل إجراءات التنفيذ الفعال للقواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء). كما يتبع المجلس الاقتصادي والاجتماعي عدد من الهيئات الفرعية، منها لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، ولجنة وضع المرأة، ولجنة المخدرات.

• الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة بما هي هيئات مستقلة ترتبط بالأمم المتحدة من خلال اتفاق مبرم وفقا لميثاق الأمم المتحدة. ومن بينها: منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية.

• محكمة العدل الدولية - محكمة العدل الدولية هي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة. ويتمثل دورها في تسوية المنازعات القانونية المقدمة إليها من الدول وفقا للقانون الدولي، وإصدار الفتاوى في المسائل القانونية التي تحيلها إليها هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة المأذون لها بذلك. وتغطي القضايا التي تنظرها المحكمة طائفة واسعة من مسائل القانون الدولي، بما في ذلك ترسيم الحدود البرية والبحرية، والشواغل البيئية، وحصانات الدول، وانتهاكات حقوق الإنسان، وعدم استخدام القوة، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، والعلاقات القنصلية، والعلاقات الدبلوماسية، واحتجاز الرهائن، وحقوق اللجوء، والجنسية، والحقوق الاقتصادية. ومحكمة العدل الدولية عنصر لا غنى عنه لنظام التسوية السلمية للمنازعات الذي

أنشأه الميثاق. كما أنها تؤثر تأثيرا بالغاً على تطوير القانون الدولي. وقد أرفق النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بميثاق الأمم المتحدة.

سؤال وجواب: ما الفرق بين محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية؟

كثيراً ما يخلط البعض بين محكمة العدل الدولية، التي يُطلق عليها أيضاً "المحكمة العالمية"، والمحكمة الجنائية الدولية. وتتخذ كلتا الهيئتين القضائيتين من لاهاي، هولندا، مقراً لهما. غير أن محكمة العدل الدولية هي هيئة من هيئات الأمم المتحدة، في حين أن المحكمة الجنائية الدولية ليست جزءاً من منظومة الأمم المتحدة. وفيما يتعلق بالاختصاص القضائي، فإن محكمة العدل الدولية تفصل في المنازعات بين الدول وتصدر فتاوى في المسائل القانونية التي تطرحها أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة. وفي المقابل، فإن المحكمة الجنائية الدولية تفصل في القضايا التي تشمل الأفراد المتهمين بارتكاب جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية. انظر الفصل الثالث المتعلق بالقانون الدولي للاطلاع على مزيد من المعلومات حول المحكمة الجنائية الدولية.

الأمانة العامة - الأمانة، التي يرأسها الأمين العام، هي الجهاز الرئيسي السادس من أجهزة الأمم المتحدة. وتتولى الأمانة العامة، التي تتألف من موظفين دوليين يعملون في مراكز عمل في جميع أنحاء العالم، توفير الخدمات للأجهزة الرئيسية الأخرى وإدارة البرامج والسياسات التي تحددها تلك الأجهزة⁽⁴³⁾. وتشمل الإدارات والمكاتب المختلفة التابعة للأمانة العامة ما يلي، وإن كانت لا تقتصر عليها وحدها: مكتب الأمين العام، ومكتب الشؤون القانونية، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

لجنة بناء السلام

من بين هيئات الأمم المتحدة الأخرى، يمكن أن تتسم لجنة بناء السلام بأهمية خاصة لعمل عناصر العدالة، نظراً لتركيزها على البلدان الخارجة من النزاع المطروحة على جدول أعمالها. ولجنة بناء السلام هي هيئة استشارية حكومية دولية لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن. وتضم

(43) انظر الموقع: <http://www.un.org/en/mainbodies/secretariat/index.shtml>.

اللجنة 31 من الدول الأعضاء، وقد أنشئت عملاً بقرار الجمعية العامة 180/60 (2005) وقرار مجلس الأمن 1645 (2005). وتشمل ولاية لجنة بناء السلام الجمع بين جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة لحشد الموارد وتقديم المشورة بشأن الاستراتيجيات المتكاملة المقترحة لبناء السلام والتعافي في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع؛ والمساعدة على كفالة تمويل أنشطة التعافي المبكرة على نحو يمكن التنبؤ به، واستمرار الاستثمار المالي في الأجل المتوسط إلى الطويل؛ وتطوير أفضل الممارسات بشأن المسائل المطروحة للتعاون مع الجهات الفاعلة السياسية والأمنية والإنسانية والإنمائية. كما أن قرارا الجمعية العامة ومجلس الأمن بإنشاء لجنة بناء السلام تضمننا إنشاء صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام ومكتب دعم بناء السلام:

- صندوق بناء السلام – في أيلول/سبتمبر 2011، كان صندوق بناء السلام (الذي يغطيه أيضا الفصل الحادي عشر المتعلق بتعبئة الموارد) يقوم بدعم قرابة 200 مشروع في 22 دولة من خلال توفير التمويل السريع والمرن ووثيق الصلة بالحالة في تلك الدول. وتتلقى البلدان المدرجة على جدول أعمال لجنة بناء السلام تمويلا من صندوق بناء السلام. أما البلدان غير المدرجة على جدول الأعمال لجنة بناء السلام، فيمكن أيضا أن تتلقى تمويلا، وذلك بعد أن يعلن الأمين العام أهليتها لذلك. ويقوم صندوق بناء السلام بتمويل المبادرات التي تستوفي واحدا أو أكثر من المعايير الأربعة التالية: 1) أن تستجيب لتهديدات وشبكة لعملية السلام، وتدعم اتفاقات السلام والحوار السياسي؛ و/أو 2) أن تبني أو تعزز القدرات الوطنية لتشجيع التعايش والحل السلمي للنزاعات؛ و/أو 3) أن تحفز الإنعاش الاقتصادي لثمار السلام العامة؛ و/أو 4) أن تعيد إنشاء الخدمات الإدارية الأساسية. ويعتمد صندوق بناء السلام على التبرعات المقدمة من الدول الأعضاء والمنظمات والأفراد⁽⁴⁴⁾.

- مكتب دعم بناء السلام – أنشئ مكتب دعم بناء السلام لمساعدة ودعم لجنة بناء السلام، وإدارة صندوق بناء السلام، ولتوفير الخدمات للأمين العام في تنسيق الجهود التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة لبناء السلام. ويساعد مكتب دعم بناء السلام على استدامة السلام في البلدان المتأثرة بالنزاعات من خلال حشد الدعم الدولي لجهود بناء السلام التي تقودها وتمسك بزماتها الجهات الوطنية. ويشمل ذلك تقديم الدعم لعمل

(44) انظر الموقع: www.undp.org/factsheet/fund/PB000.

لجنة بناء السلام، وتخفيف منظومة الأمم المتحدة، نيابة عن الأمين العام، وبناء الشراكات مع الجهات الخارجية الفاعلة لتطوير استراتيجيات بناء السلام، وحشد الموارد، وتعزيز التنسيق على الصعيد الدولي. ويستند هذا الدعم بقوة إلى المهمة المسندة للمكتب كمركز معارف للدروس المستفادة والممارسات الجيدة في مجال بناء السلام. ويرأس المكتب أمين عام مساعد.

3 - هيكل إدارة عمليات حفظ السلام

الهيكل التنظيمي لإدارة عمليات حفظ السلام

CHART

أنشئت إدارة عمليات حفظ السلام رسمياً في عام 1992 كجزء من الأمانة العامة، غير أن أصولها تعود إلى عملية الأمم المتحدة الأولى لحفظ السلام في عام 1948. وتمثل المهمة الرئيسية لإدارة عمليات حفظ السلام في توفير التوجيه السياسي والتنفيذي لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، من خلال تخطيط عمليات حفظ السلام والتحضير لها وإدارتها وتوجيهها من أجل الوفاء بولاياتها على نحو فعال في إطار السلطة العامة لمجلس الأمن والجمعية العامة، تحت قيادة الأمين العام. ويرأس إدارة عمليات حفظ السلام وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام، وتتكون مما يلي:

- مركز العمليات - يتولى مركز العمليات جمع ومعالجة المعلومات المتعلقة بجميع عمليات حفظ السلام، ويعمل بمثابة مركز لمعلومات لحفظ السلام. ويتكون المركز من غرفة العمليات، ووحدة البحوث والاتصال، ووحدة إدارة المعلومات. وتضم غرفة العمليات ثلاثة مكاتب إقليمية تتولى مراقبة الحالة في الميدان على مدار الساعة. وتقدم غرفة العمليات تقارير يومية متكاملة للإدارة العليا لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني لإبقائها على علم بالأوضاع السائدة. وتعزز وحدة البحوث والاتصال قدرة غرفة العمليات على توفير تحليل المعلومات الأساسية والتقييمات لإبلاغ كبار صناع القرار بالحالة في مناطق العمليات الحالية أو المقبلة لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني. وتيسر وحدة إدارة المعلومات فعالية استخدام نظم وأدوات المعلومات في غرفة العمليات.

- مكتب العمليات - يضطلع مكتب العمليات، الذي يشمل أفرقة العمليات المتكاملة، بمسؤولية توفير التوجيه والدعم على المستوى الاستراتيجي والسياسي والتشغيلي للعمليات الميدانية التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام. وتشمل الوظائف الأساسية لمكتب العمليات المهام التالية، وإن كانت لا تقتصر عليها: وضع استراتيجيات متكاملة شاملة، وتوفير التوجيه الاستراتيجي في المسائل الشاملة والسياسية والخاصة بكل بعثة على حدة، وكذلك الدعم التشغيلي للعمليات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام؛ والتنسيق مع سائر مكاتب إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني وسائر شركاء منظومة الأمم المتحدة لتعزيز تنفيذ التكاليفات والأهداف السياسية التي يحددها مجلس الأمن؛ وابتكار اتفاقات على حلول متكاملة للتحديات السياسية والتشغيلية التي تواجه العمليات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام وتعزيز تنفيذها؛ وقيادة عملية التخطيط المتكامل للعمليات الجديدة التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام، وتنسيق استراتيجيات الانتقال والتثبيت والخروج في العمليات القائمة؛ والوفاء بالتزامات الأمين العام في تقديم التقارير إلى مجلس الأمن عن العمليات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام. ويضم المكتب أربع شُعب إقليمية كانت، في أيلول/سبتمبر 2012، تغطي 16 عملية من عمليات حفظ السلام، وبعثة سياسية خاصة واحدة، فضلا عن دعم عمليات حفظ السلام للاتحاد الأفريقي، وفريق للتخطيط والتنسيق معني بالصومال. وتضم الشُعب الإقليمية ما مجموعه ثمانية من أفرقة العمليات المتكاملة. ويعمل كل فريق من أفرقة العمليات المتكاملة باعتباره المدخل الرئيسي للمسائل السياسية، فضلا عن التخطيط المتكامل والمسائل التشغيلية المتكاملة ذات الطبيعة الشاملة الخاصة ببعثة محددة من بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة التي تديرها إدارة عمليات حفظ السلام، وللبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، وللدول الأعضاء، ولسائر الشركاء المعنيين بمسائل بعثات محددة. وتتألف أفرقة العمليات المتكاملة من موظفين للشؤون السياسية وعسكريين وأفراد شرطة وموظفي دعم/إدارة يشتركون في نفس المقر. ويُستكمل عمل أفرقة العمليات المتكاملة بالخبرات المتوفرة في مكاتب إدارة عمليات حفظ السلام الأخرى في المجالات غير الممثلة حاليا في فريق العمليات المتكاملة، على أساس مكان الإقامة، مثل عناصر العدالة، أو الإصلاحات، أو نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، أو إصلاح قطاع الأمن، أو الشؤون الجنسانية، وذلك تمشيا مع الاحتياجات المحددة المنبثقة عن ولاية البعثة

(البعثات) الواقعة ضمن اختصاصها. ويرأس مكتب العمليات أمين عام مساعد لعمليات حفظ السلام يكون مسؤولاً أمام وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام ويعمل نائباً له.

- مكتب الشؤون العسكرية - وهو الجهاز الرئيسي المختص بالمسائل العسكرية في إدارة عمليات حفظ السلام. ويتولى مكتب الشؤون العسكرية تقديم الدعم للأفراد العسكريين المنتشرين في عمليات السلام التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام. ويرأسه المستشار العسكري، الذي يشغل رتبة أمين عام مساعد.

- مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية - تأسس مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية في عام 2007 لتوفير نهج متكامل واستشاري للمساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة لكيانات سيادة القانون والأمن. ويجمع المكتب ما بين المهام المتعلقة بالشرطة، والعدالة، والإصلاحات، والأعمال المتعلقة بالألغام، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فضلاً عن المهام الجديدة المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني، أساساً لدعم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وكذلك على الصعيد العالمي فيما يتعلق بالشرطة والإصلاحات في سياق البلدان التي لا توجد بها بعثات لحفظ السلام. ويرأس مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية أمين عام مساعد مسؤول أمام وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام. ويضم المكتب العناصر التالية:

- الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية - وهي بمثابة مركز التنسيق الرئيسي في المقر لدعم عنصر العدالة والإصلاحات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وترد مناقشة لها في موضع لاحق من هذا الفصل.

- قسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج - يسهم هذا القسم في تحقيق الأمن والاستقرار في بيئات ما بعد انتهاء النزاع. ومن خلال عملية إزالة الأسلحة من أيدي المقاتلين، وإخراج المقاتلين من الهياكل العسكرية، ومساعدتهم على الاندماج اجتماعياً واقتصادياً في المجتمع، يسعى قسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لتقديم الدعم للمقاتلين السابقين بحيث يمكن أن يشاركوا مشاركة نشطة في عملية السلام. ويتولى القسم تخطيط ودعم برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج الجديدة والجارية؛ وتقديم المشورة التشغيلية والدعم لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في البعثات

السياسية الخاصة؛ وتطوير وتحديث توجيهات تنفيذ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ واستخلاص ونشر الدروس المستفادة وأفضل الممارسات في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

- دائرة الأعمال المتعلقة بالألغام - هي مركز تنسيق الأعمال المتعلقة بالألغام في منظومة الأمم المتحدة. وهي مسؤولة عن كفالة استجابة الأمم المتحدة الفعالة والنشطة والمنسقة للألغام الأرضية والمتفجرات من مخلفات الحرب من خلال التعاون مع 13 من إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها الأخرى. وفي أوضاع حفظ السلام وحالات الطوارئ، تقوم الدائرة بإنشاء وإدارة مراكز لتنسيق الأعمال المتعلقة بالألغام في البلدان المتضررة من الألغام، وتخطيط وإدارة العمليات، وتعبئة الموارد، وتحديد أولويات الإجراءات المتعلقة بالألغام في البلدان والمناطق التي تخدمها.

- شعبة الشرطة - تقوم هذه الشعبة بدعم عناصر الشرطة في عمليات السلام في جميع جوانب عملها، بما في ذلك من خلال إعداد خطط تنفيذ الولايات، ومفهوم العمليات، فضلا عن سائر وثائق السياسات، مثل المبادئ التوجيهية والتوجيهات والتعليمات الأخرى، فضلا عن اختيار وتعيين ضباط الشرطة الأعلى تأهيلا للخدمة في عمليات السلام. كما تقيم شعبة الشرطة اتصالات مباشرة مع الدول الأعضاء والبلدان المساهمة بأفراد الشرطة بشأن مسائل السياسات العامة والتنمية الإستراتيجية الوثيقة الصلة بالشرطة وغيرها من مسائل إنفاذ القانون. وتضم شعبة الشرطة قدرة الشرطة الدائمة التي يمكن نشرها على جناح السرعة، والتي تتخذ مقرها في برينديزي، إيطاليا، والتي تساعد العمليات الميدانية للأمم المتحدة وسائر وكالات الأمم المتحدة وبرامجها في جميع أنحاء العالم.

- وحدة إصلاح قطاع الأمن - تُعد هذه الوحدة مركز التنسيق والموارد التقنية لإدارة عمليات حفظ السلام وعمليات حفظ السلام التابعة لها، ولسائر الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة، وللشركاء الوطنيين والدوليين، فيما يتعلق بإصلاح قطاع الأمن. وينصب الدعم الذي تقدمه وحدة إصلاح قطاع الأمن على المستوى السياسي - الاستراتيجي في المقام الأول، بما في ذلك من خلال تيسير الحوارات الوطنية حول إصلاح قطاع الأمن بعد انتهاء النزاع؛ وتقديم الدعم للعمليات التي تؤدي إلى إصلاح السياسات

والهياكل الأمنية الوطنية؛ وتقديم المشورة المتخصصة والتوجيه الاستراتيجي بشأن برامج ومشاريع إصلاح قطاع الأمن؛ وتيسير تقديم الدعم الشامل والمترابط من جانب الأمم المتحدة؛ والمساعدة في تعبئة الموارد (البشرية والمالية على حد سواء) من أجل إصلاح قطاع الأمن.

- شعبة السياسات والتقييم والتدريب - تضم هذه الشعبة قسم التدريب المتكامل والقسم المعني بأفضل ممارسات حفظ السلام. ويضطلع قسم التدريب المتكامل بمسؤولية التوجيه الاستراتيجي للتدريب على حفظ السلام، ويركز على الاحتياجات التدريبية ذات الأولوية التي تتقاطع أو تؤثر على مجالات واسعة من أنشطة حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة. ويشرف قسم التدريب المتكامل على أنشطة التدريب الفني أو التقني المحددة التي تقوم بتنفيذها المكاتب الأخرى في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وعمليات حفظ السلام التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام، ودعم تلك الأنشطة عند الاقتضاء. ويساعد القسم المعني بأفضل ممارسات حفظ السلام في تخطيط عمليات حفظ السلام وتسييرها وإدارتها ودعمها من خلال التعلم من التجربة، وحل المشكلات، ونقل أفضل الممارسات في أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام. وتحقيقا لهذه الغاية، يضطلع القسم بطائفة واسعة من الأنشطة والجهود، بما في ذلك إدارة المعارف؛ وتحليل السياسات وتطويرها؛ والدروس المستفادة. ويرأس شعبة السياسات والتقييم والتدريب موظف برتبة مدير.

4 - هيكل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

عادة ما تشمل عمليات حفظ السلام مكتب الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، ومكتب نائب الممثل الخاص، فضلا عن العناصر التالية: العدالة؛ والإصلاحات؛ والشرطة؛ والوحدات العسكرية؛ وحقوق الإنسان؛ والشؤون القانونية؛ وإصلاح قطاع الأمن؛ وحماية الطفل؛ والشؤون الجنسانية؛ والشؤون المدنية؛ والشؤون السياسية؛ والشؤون الإنسانية؛ ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ والانتخابات؛ والسلوك والانضباط؛ والأمن؛ ودعم البعثة. ويمكن الاطلاع على توصيف مفصل لهذه العناصر في دليل عمليات السلام المتعددة الأبعاد التي تضطلع بها الأمم المتحدة (2003) الصادر عن إدارة عمليات حفظ السلام.

وتتولى عناصر العدالة المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ الولاية المسندة للبعثة فيما يتعلق بمساعدة السلطات الوطنية في تعزيز نظم العدالة. وعادة ما تُسمى عناصر العدالة “وحدات/أقسام العدالة”، أو “الوحدات/الأقسام الاستشارية القضائية”، أو “وحدات/أقسام سيادة القانون”. وثمة تسميات أخرى لعناصر العدالة الإدارة من بينها وحدة دعم إقامة العدل (بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور – ليشتي)⁽⁴⁵⁾ وشعبة دعم النظام القانوني والقضائي (بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا)⁽⁴⁶⁾.

ويختلف الهيكل التنظيمي لعنصر العدالة من بعثة إلى أخرى. ففي بعض عمليات حفظ السلام، يوجد عنصرا العدالة والإصلاحات في نفس المكتب؛ بينما يعمل كمكتبين منفصلين في عمليات أخرى لحفظ السلام. وقد تكون عناصر العدالة أيضا جزءا من عنصر مشترك لحقوق الإنسان والعدالة في البعثة. وعادة ما يكون رؤساء عناصر العدالة مسؤولين أمام الممثل الخاص للأمين العام، أو نائب الممثل الخاص لسيادة القانون، الذي يشرف على عناصر العدالة و/أو الإصلاحات و/أو حقوق الإنسان و/أو غيرها من العناصر.

في بوروندي، تم دمج موظفين من إدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عنصر عدالة واحد في مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي. وزاد الدمج من أثر وتماسك تدخلات عنصر العدالة في إطار برنامج

وفي أي عملية عادية لحفظ السلام، يوجد عدد من العناصر والمكاتب التي تعمل بشكل مباشر أو غير مباشر في المسائل المتعلقة بسيادة القانون. وتشمل هذه العناصر عنصر العدالة، وعنصر الإصلاحات، وعنصر الشرطة، وعنصر حقوق الإنسان، والعنصر المعني بإصلاح قطاع الأمن، وعنصر حماية الطفل، وعنصر الشؤون الجنسانية.

(45) عثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور – ليشتي UNMIT.

(46) بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا UNMIL.

في جنوب السودان، تعمل أربع أفرقة (معنية بالعدالة والإصلاحات وإصلاح قطاع الأمن والقضاء العسكري) في إطار مكتب دعم سيادة القانون والمؤسسات الأمنية في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان⁽³⁷⁾ بهدف كفالة زيادة تماسك وتكامل التعاون داخل الأمم المتحدة، وبين مقدمي المساعدة الدولية في مجال سيادة القانون وإصلاح قطاع الأمن.

سؤال وجواب: ما هي "البعثة المتكاملة"؟

يشير مصطلح "البعثات المتكاملة" إلى البعثات الميدانية المتكاملة التي تضم موظفا يتولى وظيفتين أو ثلاث وظائف (نائب الممثل الخاص للأمين العام/ المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية)،⁽³⁸⁾ ويقدم تقاريره إلى الممثل الخاص/رئيس البعثة. ويعمل نائب الممثل الخاص للأمين العام/ المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية كحسر بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري. ويشير التكامل إلى كل من التكامل المدني والعسكري على المستوى الداخلي في البعثة الميدانية، فضلا عن الشراكة الإستراتيجية بين البعثة الميدانية وفريق الأمم المتحدة القطري.

ولا يمكن لعنصر العدالة أن يعمل بمعزل عن بقية البعثة. فلا بد وأن يقوم بصورة مستمرة بالتنسيق عن كثب مع العناصر الأخرى ذات الصلة بما يكفل التماسك والفعالية وتجنب الازدواجية. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تعمل عناصر العدالة بشكل وثيق مع عنصري الشرطة والإصلاحات في البعثة لضمان تزامن كل أجزاء سلسلة العدالة الجنائية. ومن المهم بالمثل، قيام تعاون وثيق مع عناصر حقوق الإنسان لتعزيز المساءلة عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، ورسم خريطة نظام العدالة وتقييمه. كما أن هذا التنسيق ضروري لتوعية أنشطة بناء القدرات وتصميمها استنادا إلى رصد حالة حقوق الإنسان. فيمكن أن يقوم عنصر العدالة، على سبيل المثال، بتنفيذ مشروع لبناء القدرات لتعزيز مهارات أعضاء جهاز الإدعاء العام على المستوى المحلي، ويمكن أن يساعد من خلال هذه الجهود في معالجة شواغل عنصر حقوق الإنسان المتعلقة بكيفية أداء بعض أعضاء جهاز الإدعاء العام لواجباتهم.

5 - كيانات الأمم المتحدة المعنية بسيادة القانون

هناك 40 كيانا من كيانات الأمم المتحدة تعمل في مجال سيادة القانون.⁽³⁹⁾ وبالإضافة إلى إدارة عمليات حفظ السلام، تشمل هذه الكيانات ما يلي:

- مكتب الشؤون القانونية - مكتب الشؤون القانونية جزء من الأمانة العامة. وهو يقدم خدمة قانونية مركزية موحدة للأمانة العامة وللأجهزة الرئيسية وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة بشأن مسائل القانون الدولي العام والخاص ذات الطبيعة الدستورية والإجرائية والجنائية والإنسانية والتعاهدية والتجارية والإدارية. ويعمل المكتب على كفالة وتعزيز سيادة القانون في الأمم المتحدة ومن خلالها، فضلا عن سلامة وانتظام تسيير الأعمال من خلال أجهزتها. كما يوفر التدريب والزومات الدراسية والمساعدات الفنية، وينظم الحلقات الدراسية عن بناء القدرات في مجالات القانون الدولي وقانون المعاهدات والقانون التجاري وقانون البحار في المقر وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري، من أجل زيادة مستوى الوعي بالقانون الدولي والمعايير القانونية الموحدة وفهمها، فضلا عن تسهيل سن الدول للقانون الدولي والمعايير الدولية وتطبيقها بشكل متسق.
- المفوضية السامية لحقوق الإنسان - تتخذ المفوضية من جنيف مقرا لها، وهي تشكل جزءا من الأمانة العامة. وتتضمن أهدافها العمل من أجل حماية جميع حقوق الإنسان لجميع الناس؛ والمساعدة في تمكين الناس من إعمال حقوقهم؛ ومساعدة المسؤولين عن تطبيق هذه الحقوق على كفالة تنفيذها. وتشمل أنشطتها: (1) دعم هيئات حقوق الإنسان (مثل مجلس حقوق الإنسان والهيئات المنشأة بموجب معاهدات)؛ (2) دعم الإجراءات المواضيعية لتقصي الحقائق في مجال حقوق الإنسان (مثل المقررين الخاصين والأفرقة العاملة)؛ (3) تعميم مراعاة حقوق الإنسان في أنشطة البحث والتحليل والمنهجيات والتدريب؛ (4) تقديم الخدمات الاستشارية وأنشطة التعاون التقني والأنشطة الميدانية؛ (5) دعم المكاتب الإقليمية والقطرية، وعمليات حفظ السلام وأفرقة الأمم المتحدة القطرية.

⁽³⁹⁾ تقرير الأمين العام عن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي (2008).

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جهاز فرعي تابع للجمعية العامة، يضطلع بأنشطة الدعوة إلى التغيير ويربط البلدان بالمعارف والخبرات والموارد اللازمة لمساعدة الناس على بناء حياة أفضل. وفي حزيران/يونيه 2012، كان البرنامج الإنمائي موجودا على أرض الواقع في 177 بلدا. وتشمل المجالات التي يركز عليها البرنامج الإنمائي ما يلي: (1) مسائل التنمية البشرية والأهداف الإنمائية للألفية؛ (2) الحد من الفقر؛ (3) الحكم الديمقراطي (بما في ذلك الانتخابات، وتعزيز المؤسسات الديمقراطية، واللامركزية)؛ (4) منع الأزمات والإنعاش (بما في ذلك الحد من مخاطر الكوارث؛ ومنع نشوب النزاعات، والحكم الانتقالي وسيادة القانون؛ ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ والحد من العنف المسلح؛ والأعمال المتعلقة بالألغام)؛ (5) الطاقة والبيئة؛ (6) فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)؛ (7) تعميم مراعاة المنظور الجنساني (مع إقامة شراكات خاصة مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة - التي تشمل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سابقا)، (8) التنسيق (إدارة نظام المنسق المقيم). ويدير البرنامج الإنمائي برنامجا عالميا لتعزيز سيادة القانون في الحالات المتضررة من الأزمات والهشة، وهو ما يشكل مخطط البرنامج الإنمائي للمشاركة في الجهود المتعلقة بسيادة القانون والعدالة والأمن في سياقات الأزمات، ويدعم برامج في قرابة 37 من البلدان المتضررة من الأزمات و21 من البلدان ذات الأولوية، وتشمل هذه الجهود برامج مشتركة مع إدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

- مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين - تندرج مفوضية شؤون اللاجئين ضمن برامج وصناديق الجمعية العامة. ويُسند المجتمع الدولي إلى المفوضية ولاية حماية اللاجئين وطالبي اللجوء والأشخاص عديمي الجنسية، وكفالة احترام القواعد الدولية، لا سيما حظر الإعادة القسرية، أي إعادة اللاجئين قسرا إلى بلدان يمكن أن يتعرضوا فيها للاضطهاد. كما تعمل المفوضية على كفالة توفر المساعدة الكافية والمنسقة جيدا للأشخاص موضع الاهتمام وإيجاد حلول دائمة لمحتهم. ويُسند المجتمع الدولي بصورة تدريجية مسؤوليات جديدة إلى المفوضية؛ حيث أصبحت مدعوة بشكل متزايد للمشاركة في إعادة إدماج العائدين في بلدانهم الأصلية. وفي الوقت نفسه، زادت المفوضية من الدعم الذي تقدمه

للجهود التعاونية المبذولة لتلبية احتياجات الحماية والمساعدة وإيجاد حلول دائمة للمشردين داخليا. وفي سياق مبادرة الإصلاح في مجالات العمل الإنساني ونظام المجموعات التي وُضعت في عام 2005 لتوضيح مسؤوليات الوكالات في حالات الطوارئ، أسندت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى المفوضية مسؤولية قيادة القطاعات (أو المجموعات) المعنية بالحماية، وتوفير المأوى في حالات الطوارئ، وتنسيق شؤون المخيمات وإدارتها في حالات الطوارئ المعقدة في المناطق التي تشهد حالات تشريد داخلي واسعة.

- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة - وهو جزء من الأمانة العامة، تُسند إليه ولاية مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والجرائم الخطيرة (بما في ذلك الإرهاب)، ومساعدة البلدان في وضع استراتيجيات لمنع الجريمة وبناء قدرات نظم العدالة فيها كي تعمل على نحو أكثر فعالية في إطار سيادة القانون. ويضطلع المكتب بمجموعة من الأنشطة المعيارية والتنفيذية والبحثية، من بينها ما يلي: (1) مساعدة الدول في إصلاح نظم العدالة الجنائية فيها بما يتماشى مع الصكوك والمعايير والقواعد الدولية؛ (2) مساعدة الدول في التصديق على المعاهدات الدولية وتنفيذها، ووضع التشريعات المحلية المتعلقة بالمخدرات والجريمة والإرهاب، فضلا عن توفير خدمات السكرتارية والخدمات الفنية للهيئات المنشأة بموجب معاهدات ومجالس إدارتها؛ (3) القيام بالأنشطة البحثية والتحليلية لزيادة معرفة وفهم المسائل المتعلقة بالمخدرات والجريمة، وتوسيع قاعدة الأدلة التي تستند إليها السياسات العامة والقرارات التنفيذية؛ (4) تنفيذ مشاريع التعاون التقني الميدانية لتعزيز قدرات الدول الأعضاء في مجال العدالة الجنائية للتصدي للمخدرات غير المشروعة والجرائم والإرهاب.

- إدارة الشؤون السياسية - إدارة الشؤون السياسية جزء من الأمانة العامة. وتشمل أهدافها: (1) تقديم المشورة والدعم إلى الأمين العام في أداء مسؤولياته العالمية المتعلقة بمنع نشوب النزاعات واحتوائها وحلها، بما في ذلك أنشطة بناء السلام بعد انتهاء النزاع؛ (2) تقديم المشورة والدعم إلى الأمين العام في الجوانب السياسية لعلاقاته مع الدول الأعضاء والهيئات الحكومية الدولية الأخرى؛ (3) تقديم المشورة والدعم إلى الأمين العام في المسائل المتعلقة بالمساعدة الانتخابية، وكفالة إيلاء الاعتبار الواجب لطلبات الدول الأعضاء

للحصول على هذه المساعدة والاستجابة لتلك الطلبات على النحو المناسب؛ 4) توفير الدعم الفني وخدمات السكرتارية إلى مجلس الأمن وهيئاته الفرعية؛ 5) تقديم الدعم الفني إلى الجمعية العامة وأجهزتها الفرعية ذات الصلة.

- هيئة الأمم المتحدة للمرأة - أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) في تموز/يوليه 2010. وتضم الهيئة داخلها أربعة أجزاء كانت من قبل مستقلة عن بعضها البعض في منظومة الأمم المتحدة، وتستفيد من جهودها الهامة التي تتركز بشكل خاص على المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وهي: شعبة النهوض بالمرأة؛ والمعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة؛ ومكتب المستشارية الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة؛ وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة. وتتمثل الأدوار الرئيسية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة فيما يلي: 1) دعم الهيئات الحكومية الدولية، مثل لجنة وضع المرأة، في صياغتها للسياسات والمعايير والقواعد العالمية؛ 2) مساعدة الدول الأعضاء على تنفيذ هذه المعايير، والوقوف على أهبة الاستعداد لتقديم الدعم الفني والمالي المناسب للبلدان التي تطلب ذلك، وبناء شراكات فعالة مع المجتمع المدني؛ 3) مساءلة منظومة الأمم المتحدة عن التزاماتها على صعيد المساواة بين الجنسين، بما في ذلك الرصد المنتظم للتقدم المحرز على نطاق المنظومة. ومع ارتكاز هيئة الأمم المتحدة للمرأة على رؤية المساواة المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، فإنها تعمل في مسائل تشمل القضاء على التمييز ضد النساء والفتيات؛ وتمكين المرأة؛ وتحقيق المساواة بين المرأة والرجل كشركاء ومستفيدين من التنمية وحقوق الإنسان والعمل الإنساني والسلام والأمن.

- منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) - اليونيسيف جهاز فرعي تابع للجمعية العامة، تُسند إليه ولاية الدعوة لحماية حقوق الأطفال، والمساعدة في تلبية احتياجاتهم الأساسية، وتوسيع الفرص المتاحة لهم لتحقيق إمكاناتهم الكاملة. وتسترشد المنظمة باتفاقية حقوق الطفل، وتسعى جاهدة لترسيخ حقوق الأطفال مثل كفالة المبادئ الأخلاقية والمعايير الدولية للسلوك تجاه الأطفال. وتشمل مجالات تركيز المنظمة ما يلي: 1) بقاء ونماء صغار الأطفال؛ 2) التعليم الأساسي والمساواة بين الجنسين؛ 3) فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأطفال؛ 4) حماية الأطفال: الوقاية والتصدي للعنف

والاستغلال والإيذاء؛ 5) أنشطة الدعوة للسياسات العامة وبناء الشراكات من أجل حقوق الطفل.

6 - الأدوار والمسؤوليات: ترتيبات الأمم المتحدة الجديدة لسيادة القانون

إن كفالة إتباع نهج منسق ومتناسك وشامل مبدأ أساسي من مبادئ المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. وقد أطلقت الأمم المتحدة، في السنوات الأخيرة، العديد من المبادرات لتحسين تنسيق المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون على صعيدي المقر والميدان. ويصف هذا الفصل الفرعي مقرر الأمين العام رقم 13/2012 المتعلق بترتيبات سيادة القانون، بما في ذلك الترتيبات الجديدة على الصعيد القطري وإنشاء مركز التنسيق العالمي المشترك بين إدارة عمليات حفظ السلام/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمعني بشؤون الشرطة والعدالة والإصلاحات لكفالة سيادة القانون في حالات ما بعد النزاع والأزمات الأخرى. وحل هذا المقرر محل ترتيبات “الكيان الرائد”، التي أنشئت عام 2006 بموجب مقرر الأمين العام رقم 47/2006.⁽⁴⁷⁾ ويتناول الفصل الفرعي التالي الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، الذي أنشئ عام 2006 وجاء المقرر رقم 13/2012 ليستعرض الولاية المسندة له.

ولا يسعى هذا الدليل إلى تقديم وصف كامل لآليات وعمليات تنسيق المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. فهناك في واقع الأمر عدد من العمليات التي يتم التنسيق من خلالها، في المقر والميدان على حد سواء، بما في ذلك عملية التخطيط المتكامل للبعثات، وبعثات التقييم التقني، والبرامج المشتركة. وتتطور بصورة مستمرة الجهود المبذولة لتعزيز التنسيق. وبناء على ذلك، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية السعي للحصول على أحدث المعلومات عن آليات التنسيق من الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية، وكذلك من رئيس العنصر الذي يتبعونه.

(47) بموجب المقرر 47/2006 الذي أصبح الآن قديماً، أنشئ تقسيم للعمل فيما بين كيانات الأمم المتحدة تولت فيه الكيانات المعنية ككيانات رائدة مسؤوليات معينة عن مجالات أو “قطاعات” بعينها في ميدان سيادة القانون.

الترتيبات على الصعيد القطري

يحدد المقرر رقم 13/2012 الترتيبات على الصعيد القطري، حيث يكون مسؤول الأمم المتحدة الكبير في البلد - الممثل الخاص أو الممثل التنفيذي للأمين العام، أو المنسق المقيم في الحالات الأخرى خلاف البعثات - مسؤولاً عن توجيه استراتيجيات الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون والإشراف عليها، وحل العقبات السياسية، وتنسيق الدعم القطري الذي تقدمه الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون، دون المساس بالأدوار والولايات المتخصصة لكيانات الأمم المتحدة في البلد، ويخضع للمساءلة عن كل ذلك. وينص القرار على أن المسؤول الكبير يجب أن يركز على الفعالية والنتائج.

بالإضافة إلى ذلك، يوضح المقرر رقم 13/2012 أيضاً إلى أنه يجب أن تكون كيانات الأمم المتحدة العاملة على الصعيد القطري مسؤولة عن تقديم المشورة الفنية المتعلقة بسيادة القانون وعن التصميم الفني لبرامج سيادة القانون ذات الصلة وتنفيذها، بما في ذلك مواصلة الحوار مع السلطات الوطنية المعنية حول المسائل المتصلة بولاياتها، وأن تخضع للمساءلة عن ذلك.

مركز التنسيق العالمي المشترك

دعماً لهذه الترتيبات على الصعيد القطري، يعين المقرر رقم 13/2012 أيضاً إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي باعتبارهما مركز التنسيق العالمي المشترك المعني بشؤون الشرطة والعدالة والإصلاحات لكفالة سيادة القانون في حالات ما بعد النزاع والأزمات الأخرى. وينبثق مفهوم مركز التنسيق العالمي المشترك من مبادرة القدرات المدنية التي تشمل كامل نطاق منظومة الأمم المتحدة، التي تهدف إلى سد الثغرات في توفير القدرات المدنية في البلدان الخارجة من النزاع، من خلال بناء شراكات متنوعة تحقق نتائج حقيقية على أرض الواقع.

وبموجب ترتيب مركز التنسيق العالمي المشترك، تشترك إدارة عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي، في عملهما مع الجهات الفاعلة الأخرى المعنية بسيادة القانون في الأمم المتحدة، في المسؤولية والمساءلة عن الاستجابة للطلبات المقدمة على الصعيد القطري للمساعدة في الوقت المناسب والجودة المناسبة في مجالات الشرطة والعدالة والإصلاحات، من خلال توفير المعارف والموارد البشرية والمشورة الفنية على الصعيد العالمي بشأن عمليات التقييم والتخطيط والتمويل وبناء

الشراكات. ويمكن لمركز التنسيق العالمي المشترك دعوة وعقد اجتماعات لكيانات الأمم المتحدة لمعالجة طلبات البلدان التي تتسم بأهمية تمتد على نطاق المنظومة.

وسيمكن مركز التنسيق العالمي المشترك إدارة عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي وغيرهما من أجزاء منظومة الأمم المتحدة من الاستفادة من نقاط القوة وشبكات الخبرة النسبية لبعضها البعض. ويتمثل الهدف من ذلك في تعزيز القدرة على التنبؤ والتماسك والمساءلة وفعالية إنجاز الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. وتعزيزا لهذه الأهداف، تخطط إدارة عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي لتجميع موظفيهما في مكان واحد في المقر في نيويورك ولوضع خطة عمل مشتركة في هذا الشأن. وسيعمل ترتيب مركز التنسيق العالمي المشترك من خلال الآليات القائمة لإيصال الدعم لتلبية الاحتياجات المحددة التي تحددها وتعتبر عنها القيادة والموظفين المعنيين على الصعيد القطري.

ولما كان مركز التنسيق العالمي المشترك لا يزال في مرحلة مبكرة من مراحل التنفيذ في تشرين الأول/أكتوبر 2012، عندما كان يجري وضع اللمسات الأخيرة على هذا الدليل، فإن موظفي الشؤون القضائية يجب ألا يترددوا، على الرغم من ذلك، في استشارة الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية، فضلا عن رئيس العنصر الذي يتبعونه، من أجل الحصول على أحدث المعلومات عن أنشطة مركز التنسيق العالمي المشترك.

7 - الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون

يعيد المقرر رقم 13/2012 تأكيد الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، مع إدخال بعض التعديلات على ولايته. ويرأس الفريق نائب الأمين العام، ويتألف من إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية حقوق الإنسان، ومكتب الشؤون القانونية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. ويجري حاليا استعراض لهذه العضوية. ويتمثل الهدف من الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون في كفالة الترابط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة بشأن المسائل المتعلقة بسيادة القانون. وخلافا لترتيب مركز التنسيق العالمي المشترك، فإن الفريق لا يتحمل أية مسؤولية

عن الدعم والمساعدة على المستوى التشغيلي/الصعيد القطري؛ فهو منتدى استراتيجي. ويتلقى الفريق الدعم من أمانته المتمثلة في وحدة سيادة القانون في المكتب التنفيذي للأمين العام.

ويعمل نائب الأمين العام الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون بمثابة مركز للتنسيق في الأمم المتحدة لكفالة تطوير وتعميم رؤية إستراتيجية للمنظمة في مجال سيادة القانون، ولترجمة هذه الرؤية إلى سياسات على نطاق منظومة الأمم المتحدة⁽⁴⁸⁾. ويتمثل دور الفريق في كفالة التماسك والحد من التجزؤ في جميع المجالات المواضيعية لسيادة القانون، بما في ذلك مجالات القانون الدولي والمسائل المتعلقة بالميثاق، والعدالة المدنية والجنائية، والأمن، وإصلاح السجون والنظم الجزائية، والبرلمانات والإصلاح التشريعي، ووضع الدساتير والعدالة الانتقالية .

وفي السنوات الماضية، عمل الفريق بشكل جماعي لوضع المذكرات التوجيهية للأمين العام عن: نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون (2008)؛ ونهج الأمم المتحدة إزاء تحقيق العدالة للأطفال (2008)؛ والمساعدة المقدمة من الأمم المتحدة لعمليات وضع الدستور (2009)؛ ونهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية (2010)؛ ونهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة من أجل تعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي (2011)؛ والأمم المتحدة وانعدام الجنسية (2011).

8 - الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية

أنشئت الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية في مقر الأمم المتحدة في عام 2003 لدعم تنفيذ الولايات المتعلقة بسيادة القانون والعدالة والإصلاحات المسندة إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي تديرها إدارة عمليات حفظ السلام. وهي بمثابة النظير المقابل في المقر لعناصر العدالة والإصلاحات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي أيلول/سبتمبر 2012، كان مأذون لقرابة 300 من موظفي الشؤون القضائية و 400 من موظفي الإصلاحات في تسع عمليات سلام تقودها إدارة عمليات حفظ السلام في أفغانستان وتيمور الشرقية وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان ودارفور وكوت ديفوار وكوسوفو وليبيريا وهايتي. كما قدمت الدائرة الدعم لبعثة في سوريا في عام 2012. وتقدم الدائرة أيضا، بدرجات متفاوتة، وبناء على الطلب، الدعم للبعثات السياسية الخاصة التي تديرها إدارة الشؤون السياسية؛

(48) مقرر الأمين العام رقم 13/2012 بشأن ترتيبات سيادة القانون، المرفق 2.

وهي تشمل البعثات الموفدة إلى بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وسيراليون والصومال وغينيا - بيساو وليبيا.

ولدعم البعثات الميدانية التي تتضمن ولاياتها مجالي العدالة والإصلاحات، تضطلع الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية بأربع وظائف رئيسية هي:

- التخطيط لعنصري العدالة والإصلاحات في عمليات حفظ السلام الجديدة التي تضطلع بها الأمم المتحدة، وإجراء استعراضات للعناصر القائمة؛
 - تقديم المشورة والدعم لعنصري العدالة والإصلاحات في البعثات الميدانية؛
 - تطوير أدوات التوجيه والمواد التدريبية لدعم عنصري العدالة والإصلاحات في الميدان؛
 - التفاعل مع الشركاء داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها بشأن مسائل سيادة القانون، وكفالة تآزر وتماسك البرامج والأنشطة في مجال سيادة القانون.
 - وحتى عام 2005، لم يكن يعمل في الدائرة سوى موظف واحد للشؤون القضائية وموظف واحد للإصلاحات. وفي عام 2007، أصبحت الدائرة جزءا من مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية التابع لإدارة عمليات حفظ السلام. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2012، كانت الدائرة تضم رئيسا، ونائبا للرئيس، وموظفا أقدم لشؤون السياسات، وخمسة موظفين للإصلاحات، وخمسة موظفين للشؤون القضائية، واثنين من المساعدين الإداريين. وتضم الدائرة أيضا عدة موظفين إضافيين، من بينهم موظفون معينون على أساس مؤقت، وموظفون فنيون مبتدئون، ومتدربون.
- والدائرة منظمة في شكل ثلاثة أفرقة:
- فريق الإصلاحات - يعمل أعضاء فريق الإصلاحات كمراكز تنسيق لثلاث أو أربع عمليات لكل عضو. وبالإضافة إلى مساندة عناصر البعثة، يقوم هؤلاء الموظفون أيضا بتطوير السياسات والتوجيه ومواد التدريب فيما يتعلق بمسائل الإصلاحات.
 - فريق العدالة - يعمل أعضاء فريق العدالة كمراكز تنسيق لثلاث أو أربع عمليات لكل عضو. وفي حين يضطلع هؤلاء الموظفون في المقام الأول بمساندة عناصر البعثة، فإنهم

يقومون أيضا بتطوير السياسات والتوجيه ومواد التدريب. ويضم الفريق أيضا خبيرا في الشريعة الإسلامية.

- خلية السياسات - خلية السياسات هي المسؤولة عن إجراء وتنسيق سياسة الدائرة وتوجيهاتها وجهودها التدريبية في مجالات العدالة، وفي المجالات الشاملة التي يغطيها عمل الدائرة (أي المسائل التي تنطوي على المجالات المهنية للعدالة والإصلاحات على حد سواء). ويُستعان بخلية السياسات أيضا في تمثيل مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية وإدارة عمليات حفظ السلام في المسائل العديدة المتعلقة بسيادة القانون وحقوق الإنسان والحكم الرشيد، وفي تقديم المشورة الفنية بالنيابة عن الإدارة في هذه المجالات. وتضم خلية السياسات خبيرا في المسائل المتعلقة بالعنف الجنسي في حالات النزاع، وهو أيضا عضو يمثل إدارة عمليات حفظ السلام في فريق الخبراء المعني بالعنف الجنسي وسيادة القانون.

كما أن الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية تضم الهيئة الدائمة للعدل والإصلاحات، التي توجد إلى جانب قدرة الشرطة الدائمة في برينديزي، إيطاليا، في مركز الأمم المتحدة العالمي للخدمات. وتضم الهيئة الدائمة للعدل والإصلاحات، التي أقرتها الجمعية العامة في عام 2010، قائد الفريق، واثنين من موظفي الشؤون القضائية، واثنين من موظفي الإصلاحات، ومساعد إداري. وأسندت للهيئة مهمتان أساسيتان: (1) بدء إنشاء عنصري العدالة والإصلاحات في عمليات الأمم المتحدة الجديدة؛ (2) تعزيز عمليات الأمم المتحدة الحالية في تقديم المساعدة والدعم للسلطات الوطنية في مجالي العدالة والإصلاحات.

وبالنسبة لكل بعثة تدعمها الدائرة من البعثات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، تضم الدائرة اثنين من موظفي التنسيق مع البعثة، واحد للعدالة والآخر للإصلاحات. ويتم توفير هذا الدعم بالتنسيق مع فريق العمليات المتكاملة ذي الصلة (الذي يغطيه هذا الفصل في موضع سابق) وبالتعاون مع الكيانات الأخرى التابعة لمكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، والأمم المتحدة.

وترد مسؤوليات موظفي الدائرة المكلفين بالتنسيق مع البعثات في مرفق سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي اشتركت في وضعها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني (2009). وتندرج هذه المسؤوليات في المجالات التالية:

- تخطيط وتقييم البعثة، بما في ذلك من خلال: 1) المشاركة في بعثات التقييم التقني، وزيارات عملية التخطيط المتكامل، وغيرها من زيارات البعثات (على الأقل مرة كل 12 شهراً)؛ 2) المساهمة في وضع تقارير بعثات التقييم التقني وإنجاز التقارير الدورية لاستعراض/تقييم البعثات، استناداً إلى المبادئ التوجيهية لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني لمنهجية استعراض عنصرَي العدالة والإصلاحات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛ 3) وضع خطط تشغيلية لعناصر البعثة؛ 4) ضمان تنفيذ التوصيات الناتجة عن زيارات البعثات.
- التوجيه الاستراتيجي، من خلال: 1) المشاركة في بعثات التقييم التقني في إطار القيادة العامة لقائد فريق بعثة التقييم التقني، وتوفير التوجيه بشأن مسائل العدالة والإصلاحات (بما في ذلك فيما يتعلق بمفهوم البعثة، والإطار الاستراتيجي المتكامل، والميزانيات، والمعايير)؛ 2) استعراض مشاريع تقارير الأمين العام، وكفالة تضمينها التحديات التي تواجه البعثة وأولوياتها وإنجازاتها على نحو كاف؛ 3) استعراض قرارات مجلس الأمن وكفالة معالجة ولايات البعثة بشكل مناسب للمسائل المتعلقة بالقضاء والإصلاحات؛ 4) توفير المعلومات الاستراتيجية وتقديم المشورة والدعم لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني والدول الأعضاء فيما يتعلق بمسائل العدالة والإصلاحات في عمليات حفظ السلام؛ 5) تقديم المشورة لهيئات الأمم المتحدة المعنية بالميزانية بشأن مشروعات ميزانيات البعثات.
- دعم البعثة وتقديم المشورة لها من خلال: 1) الحفاظ على اتصال منتظم مع البعثات عن طريق البرقيات المشفرة والبريد الإلكتروني والهاتف والتداول عن طريق الفيديو؛ 2) تقديم التوجيه الفني للبعثات؛ 3) توفير الردود وردود الفعل على التقارير الدورية والبرقيات المشفرة الواردة من البعثات؛ 4) تقديم المساعدة للبعثات في وضع خطط البرامج الفرعية (خطط العمل) والميزانيات؛ 5) تقديم المساعدة للبعثات في تعبئة موارد من خارج الميزانية.

- التوظيف من خلال: 1) الاتصال مع إدارة الدعم الميداني في الأمور المتعلقة بالتوظيف؛ 2) المشاركة في جهود التوعية التي تقودها إدارة الدعم الميداني لاجتذاب المرشحين المؤهلين؛ 3) تقديم المساعدة من أجل الإجازة الفنية للمرشحين؛ 4) تنظيم جلسات توجيهية في المقر لموظفي البعثات الجدد؛ 5) إعداد مجموعات الموارد للموظفين الجدد الذين يجري نشرهم في البعثات.

- إدارة المعارف من خلال: 1) الترويج لأدوات أفضل الممارسات، مثل السياسات وإجراءات التشغيل الموحدة والمبادئ التوجيهية وتقارير ما بعد انجاز المهام؛ 2) تعهد وتحديث الشبكة الإلكترونية للممارسين في ميدان سيادة القانون التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام؛ 3) تجميع الدروس المستفادة وأفضل الممارسات من البعثات لتضمينها في السياسات وإجراءات التشغيل الموحدة والمبادئ التوجيهية الجديدة والمحدثة.

ويجري تسليط الضوء على أنشطة وإنجازات عناصر العدالة والإصلاحات والدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية في مجلة Justice Review (استعراض العدالة) السنوية التي تصدر عن إدارة عمليات حفظ السلام، وفي مجلة Corrections Update (آخر أخبار الإصلاحات) السنوية التي تصدرها الدائرة الاستشارية. وبالإضافة إلى ذلك، تصدر الدائرة الاستشارية نشرة يجري تحديثها بانتظام تتضمن لمحة عامة عن جميع أنشطتها. ومن أمثلة أنشطة الدائرة الاستشارية ما يلي:

- التخطيط لعناصر العدالة والإصلاحات في بعثات من قبيل العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، وبعثة محتملة في الصومال؛

- دعم بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الجمهورية العربية السورية من خلال النشر السريع لثلاثة موظفين؛

- القيام بزيارات إلى البعثات لإجراء استعراضات لعناصر العدالة والإصلاحات عملاً بالمبادئ التوجيهية لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني بشأن منهجية استعراض عناصر العدالة والإصلاحات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛

- توفير دعم لعنصري العدالة والإصلاحات في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي في أعقاب الزلزال الذي دمر جانبا كبيرا من البنى التحتية للعدالة في هايتي في كانون الثاني/يناير 2010؛
- إنشاء الهيئة الدائمة للعدل والإصلاحات في برينديزي للعمل إلى جانب قدرة الشرطة الدائمة؛
- إنشاء فريق من خبراء سيادة القانون مختص بالعنف الجنسي والنزاع المسلح يمكن نشره سريعا (بالاشتراك مع مفوضية حقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، عملا بقرار مجلس الأمن 1888 (2009)؛
- العمل مع إدارة الدعم الميداني لإنشاء قوائم بموظفي الشؤون القضائية وموظفي الإصلاحات لشغل الوظائف الميدانية (بالاشتراك مع إدارة الدعم الميداني)، بما في ذلك من خلال إدارة الامتحانات الخطية وإجراء المقابلات من خلال عملية يتولاها فريق من الخبراء؛
- تطوير وتقديم برامج تدريبية متخصصة لموظفي الإصلاحات وموظفي الشؤون القضائية؛
- تنظيم اجتماعات سنوية لرؤساء عناصر العدالة والإصلاحات؛
- وضع وتنفيذ مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون (بالاشتراك مع مفوضية حقوق الإنسان)؛
- وضع مواد توجيهية، بما في ذلك سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وإجراءات التشغيل الموحدة المؤقتة بشأن الاحتجاز في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ودليل المعلم لتدريب موظفي الشؤون القضائية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في مجال سيادة القانون.
- إجراء دراسات للدروس المستفادة، مثل دراسة الاستجابات المحتملة لطول فترات الحبس الاحتياطي قبل المحاكمة والاحتجاز التعسفي؛
- تعهد وتحديث الشبكة الإلكترونية للممارسين في ميدان سيادة القانون التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام؛

- تمثيل إدارة عمليات حفظ السلام في الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون؛

- تنسيق التحضيرات السابقة على تقييم مسائل العدالة في ليبيا.

9 - المراجع

مراجع عن الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة

التقرير السنوي للأمين العام عن أعمال المنظمة (سنوي)

مقرر الأمين العام رقم 24/2005 بشأن حقوق الإنسان في البعثات المتكاملة (2005)

مقرر الأمين العام رقم 47/2006 بشأن سيادة القانون (2006)

مقرر الأمين العام رقم 11/2007 بشأن إصلاح قطاع الأمن (2007)

مقرر الأمين العام رقم 13/2012 بشأن ترتيبات سيادة القانون (2012)

إدارة شؤون الإعلام، الأمم المتحدة اليوم (حقائق أساسية عن الأمم المتحدة) (2008)

إدارة عمليات حفظ السلام، دليل عمليات الأمم المتحدة المتعددة الأبعاد للسلام (2003)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي (2008)، A/63/64

مراجع عن الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية

إدارة عمليات حفظ السلام، مجلة Corrections Update، المجلد 1 (2009)، والمجلد 2

(2010)، والمجلد 3 (2011)، والمجلد 4 (2012)

إدارة عمليات حفظ السلام، مجلة Justice Update، المجلد 1 (2010)، والمجلد 2 (2011)،

والمجلد 3 (2012)

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام

المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، المبادئ التوجيهية لمنهجية استعراض عنصري

العدالة والإصلاحات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

مواقع الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة على شبكة الإنترنت

www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml [هيكل الأمم المتحدة]

www.un.org/en/mainbodies/secretariat/ [الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للأمم المتحدة]

www.unrol.org [يتضمن وصلات لكيانات الأمم المتحدة العاملة في مجال سيادة القانون]

مواقع إدارة عمليات حفظ السلام على شبكة الإنترنت

www.un.org/en/peacekeeping [الموقع الإلكتروني لإدارة عمليات حفظ السلام]

www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf [الخريطة]

التنظيمية لإدارة عمليات حفظ السلام]

www.un.org/en/peacekeeping/issues/ruleoflaw.shtml [سيادة القانون في إدارة

عمليات حفظ السلام]

الفصل الثالث القانون الدولي

1 - مقدمة

تتمثل إحدى المهام الرئيسية لموظفي الشؤون القضائية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة في تنفيذ التزاماتها بموجب القانون الدولي. كما يجب على موظفي الشؤون القضائية كفالة التزامهم هم أنفسهم بالقانون الدولي عند تقديم المساعدة إلى الجهات الفاعلة الوطنية. وكما جاء على لسان الأمين العام، فإن الأساس المعياري لجهود الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون يتمثل في ميثاق الأمم المتحدة و"الأركان الأربعة للنظام الدولي الحديث - وهي القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ والقانون الإنساني الدولي؛ والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي للاجئين"⁽⁴⁹⁾.

ويعرض هذا الفصل لمحة عامة عن القانون الدولي، بما في ذلك السمات الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي للاجئين. كما ينظر في الطرق التي يتم من خلالها الترويج لتنفيذ القانون الدولي ورصده وإنفاذه. وأخيراً، يقدم هذا الفصل أمثلة للطرق التي يمكن من خلالها لموظفي الشؤون القضائية إدماج القانون الدولي في عملهم.

ولا يدرس هذا الفصل جوانب أخرى من مجالات القانون الدولي، مثل القانون التجاري الدولي وقانون البحار، وهي مجالات أقل أهمية بالنسبة لموظفي الشؤون القضائية العاملة في سياقات حفظ السلام.

2 - القانون الدولي

القانون الدولي هو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات بين الدول، والعلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، والعلاقات بين المنظمات الدولية. وقد أصبح القانون الدولي ينظم على نحو متزايد أيضاً العلاقات بين الدول والأفراد، بما في ذلك الالتزامات الواقعة على الدول فيما يتعلق بمعاملة الأشخاص الخاضعين لولايتها أو سيطرتها الفعلية.

(49) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، الفقرة 9.

ويتألف القانون الدولي من قوانين ملزمة ("صارمة") وقوانين غير ملزمة ("لينة"). وتشير القوانين الملزمة إلى القواعد الملزمة قانوناً، التي يجب بالتالي أن تطبقها الدول، مثل قانون المعاهدات (أي الاتفاقيات والاتفاقات والبروتوكولات) والقانون العرفي. أما القوانين غير الملزمة، فتشير إلى المعايير أو المبادئ أو القرارات أو الإعلانات أو المبادئ التوجيهية أو البيانات التي لا تلزم الدول قانوناً، وإن كانت تمثل مع ذلك توافقاً واسعاً بين الدول وتتمتع بقيمة معنوية ومقنعة قوية. وقد يتمتع بعض هذه المبادئ بمكانة القانون العرفي، ويمكن أن تكون بعض هذه القرارات ملزمة قانوناً للدول (مثل قرارات مجلس الأمن المتخذة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة).

المعاهدات

بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، تُعرّف المعاهدة بأنها "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر، ومهما كانت تسميته الخاصة"⁽⁵⁰⁾. وتُعقد المعاهدات أيضاً بين الدول والمنظمات الدولية، أو بين المنظمات الدولية⁽⁵¹⁾. ويركز هذا الفصل على المعاهدات المعقودة بين الدول.

وتصبح المعاهدات ملزمة في نهاية المطاف من خلال عملية تقوم فيها دولتان أو أكثر بإبرام المعاهدة، ثم قبول الالتزامات التي تُنشئها المعاهدة. والخطوات الأساسية في عملية إبرام المعاهدات هي التفاوض بشأن المعاهدة، ثم اعتمادها والتوقيع عليها، ويعقب ذلك التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها.

وبعد مرحلة التفاوض واعتماد النص، يمكن للدول أن توقع عليه، ثم تعرب عندئذ عن موافقتها على أن تكون ملزمة بالأحكام النهائية للمعاهدة⁽⁵²⁾. والتوقيع البسيط لا يعني أن المعاهدة قد أصبحت على الفور ملزمة لها؛ وإن كان يجب عليها الامتناع عن الأفعال التي من شأنها تعطيل موضوع المعاهدة والغرض منها.

(50) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969)، المادة 2 (أ).

(51) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية (1986)، المادة 2 (أ).

(52) الأمم المتحدة، دليل المعاهدات (2006)؛ والأمم المتحدة، دليل الأحكام النهائية للمعاهدات المتعددة الأطراف (2003).

وبعد التوقيع، تخضع المعاهدات للتصديق. ويمكن للدول التي وقعت على معاهدة ما أن تصبح أطرافاً فيها بإيداع صك تصديق عليها، شريطة استيفاء شروط دخولها حيز النفاذ. أما الدول التي لم توقع على المعاهدة خلال الإطار الزمني المنصوص عليه (إذا كانت المعاهدة تتضمن مثل هذا الإطار الزمني)، فيمكن أن تصبح طرفاً فيها بإيداع صك انضمام يبين موافقتها على الالتزام بالمعاهدة على الصعيد الدولي. ويمكن أن تشير المعاهدات إلى إجراءات تصديق معينة يجب إتباعها. وتجري الإجراءات الشكلية الخاصة بالمعاهدة (مثل التوقيع والتصديق وخلافه) مع الجهة الودعية، وهي الأمين العام للأمم المتحدة في حالة المعاهدات المتعددة الأطراف المبرمة تحت رعاية الأمم المتحدة. وتُعتبر الدولة التي تودع صك الموافقة على الالتزام بمعاهدة ما "دولة طرفاً" بمجرد استيفاء شروط بدء النفاذ المنصوص عليها في المعاهدة.

ويمكن لأي دولة، ما لم يكن محظوراً عليها بموجب المعاهدة، أن تبدي تحفظات على أحكام تلك المعاهدة، إذا لم تكن هذه التحفظات منافية لموضوع المعاهدة والغرض منها. وتودع التحفظات أيضاً لدى الجهة الودعية وقت إعلان الدولة موافقتها على الالتزام بالمعاهدة. وعند النظر في الالتزامات التعاهدية لدولة ما، يجب أن يتبين موظفو الشؤون القضائية ما إذا كانت هناك أي تحفظات تُقيّد موافقة الدولة على الالتزام بالمعاهدة المعنية.

وتنص المعاهدات المتعددة الأطراف على قيام عدد معين من الدول بإيداع صكوك الموافقة على الالتزام بها كشرط من شروط دخولها حيز النفاذ. كما تنص المعاهدات المتعددة الأطراف عادة على وجوب انقضاء فترة زمنية معينة بين تاريخ إيداع العدد المطلوب من الصكوك وتاريخ بدء النفاذ (ينص نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، على سبيل المثال، على أن يبدأ نفاذ النظام الأساسي في اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع الصك الستين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة). وبمجرد دخول المعاهدة حيز النفاذ، تصبح ملزمة لأطرافها، ويجب عليهم تنفيذها بحسن نية.

سؤال وجواب: لماذا من المهم معرفة ما إذا كان البلد المضيف ملزماً بمعاهدة معينة؟

من المهم عند تخطيط وتنفيذ أنشطة المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون أن يكون موظفو الشؤون القضائية على علم بما إذا كان البلد المضيف ملزماً بالمعاهدات ذات الصلة. فإذا لم يكن البلد المضيف دولة طرفاً في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، على سبيل المثال، فيمكن لموظفي الشؤون القضائية النظر في دعم المجتمع المدني والجماعات النسائية في الدعوة إلى التصديق على المعاهدة، وتشجيع المستويات العليا من قيادة البعثة على إثارة هذه المسألة مع كبار المسؤولين الحكوميين. وإذا كان البلد المضيف دولة طرفاً بالفعل، فيمكن لموظفي الشؤون القضائية النظر في إجراء تقييم مدى امتثال البلد للمعاهدة و/أو تحديد سبل مساعدة البلد المضيف في الوفاء بالتزاماته بموجب المعاهدة.

سؤال وجواب: كيف نحدد ما إذا كان البلد ملزماً بمعاهدة معينة؟

عند النظر في الالتزامات التعاقدية لدولة من الدول، يجب أن يتبين موظفو الشؤون القضائية ما إذا كانت الدولة طرفاً في المعاهدة (أي ما إذا كان قد تم التوقيع على المعاهدة أو التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها)، وما إذا كانت شروط دخولها حيز التنفيذ قد استوفيت بالنسبة لتلك الدولة. ومن المهم أيضاً أن يكون موظفو الشؤون القضائية على علم بأية تحفظات تكون الدولة قد أبدتها بما يحد من موافقتها على الالتزام بالمعاهدة المعنية.

ومن بين الطرق السريعة لتحديد ما إذا كانت الدولة طرفاً في معاهدة ما، يمكن لموظفي الشؤون القضائية مراجعة قاعدة بيانات الأمم المتحدة للمعاهدات المتعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام، في الموقع الشبكي: <http://treaties.un.org>. وتوفر قاعدة البيانات هذه معلومات عن حالة أكثر من 500 من الصكوك المتعددة الأطراف الرئيسية، بما في ذلك نصوص التحفظات والإعلانات والاعتراضات.

القانون العرفي

يُعتبر القانون العرفي أيضاً، شأنه شأن المعاهدات، قانوناً ملزماً أو “صارماً”. ويُعرّف القانون العرفي بأنه “الممارسة العامة المقبولة كما لو كانت قانوناً”⁽⁵³⁾، وهو ملزم للدول حتى دون موافقتها الصريحة. ولكي ينشأ القانون الدولي العرفي، يجب أن يتحقق شرطان: يستلزم العنصر الأول أن يسلك عدد كاف من الدول مسلكاً معيناً بصورة عامة وثابتة، ويستلزم العنصر الثاني (الذي يُشار إليه أيضاً على أنه الآراء الفقهية) أن تتبع الدول حكماً ما لإحساسها بالالتزام القانوني. غير أنه لا توجد، في كثير من الأحيان، وسيلة سهلة لتحديد ما إذا كان معياراً من المعايير قد وصل إلى مكانة العرف الدولي، أو ما إذا كان ببساطة مقبولا من الدول، ولا سيما في ضوء مقاومة العديد من الدول للالتزام قانوناً بإتباع مسلك معين.

ويلعب القانون العرفي دوراً هاماً في كفالة الانطباق العالمي لبعض المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي يُعترف بأنها ارتقت إلى مصاف القانون العرفي. وتشمل هذه المعايير: حظر الإبادة الجماعية؛ وحظر الاختفاء القسري؛ وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة؛ وحظر الاعتقال التعسفي المطول؛ وحظر التمييز؛ وحظر جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان⁽⁵⁴⁾. والدول ملزمة بهذه القواعد حتى في حالة عدم وجود معاهدات أو حتى في حالة عدم كونهم أطرافاً في المعاهدات التي تتضمن هذه المعايير⁽⁵⁵⁾. وعلاوة على ذلك، قد تصل بعض القواعد العرفية إلى مصاف القواعد الآمرة التي لا يُسمح بأي انتقاص منها على الإطلاق. ومن المسلم به عموماً أن القواعد الآمرة تشمل جرائم الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، والقرصنة، والرق، والتعذيب⁽⁵⁶⁾. وترد أدناه تغطية للانتقاص من هذه القواعد بمزيد من التفاصيل في إطار مناقشة القانون الدولي لحقوق الإنسان.

(53) النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (1945)، المادة 38 (1) (ب).

(54) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرجة من أجل العدالة: توفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع، الصفحتان 48 و49.

(55) نفس المرجع السابق

(56) M. Cherif Bassiouni, ‘International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes’, Law and Contemporary Problems, Vol. 59, No. 4, page 68 (1996).

القانون غير الملزم

القانون غير الملزم (”اللين“) هو، بحكم التعريف، غير ملزم من الناحية القانونية. ويتضمن القانون غير الملزم الإعلانات (مثل إعلان القضاء على العنف ضد المرأة)، والمبادئ (مثل المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين)، و”المعايير الدنيا” (مثل القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء). وقد اعتمدت هيئات الأمم المتحدة التشريعية، مثل الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، العديد من الصكوك غير الملزمة. ونظرا لأن هذه الصكوك عادة ما تمثل توافقا واسعا بين الدول، فإنها تتمتع بقوة معنوية ومقنعة بالغة⁽⁵⁷⁾.

ويمكن أن يتطور القانون غير الملزم ليصبح قانونا ملزما. عادة ما يتم ذلك عن طريق تحويل المعايير القانونية غير الملزمة إلى معاهدة. فالإعلان المتعلق بحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، على سبيل المثال، أصبح فيما بعد أساسا للاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري. ويمكن أيضا الاعتراف بالقواعد الواردة في صكوك غير ملزمة باعتبارها من قواعد القانون الدولي العرفي.

تنفيذ القانون الدولي

تتوقف الطريقة التي يصبح بها القانون الدولي جزءا من القانون الوطني على ما إذا كان النظام القانوني للبلد نظاما أحاديا أم مزدوجا. ففي البلدان الأحادية النظام، يُنظر للقانون الدولي والقانون البلدي على أنهما يشكلان نظاما قانونيا موحدًا. أما في البلدان المزدوجة، فيكون التعامل مع القانون الدولي والقانون الوطني على أنهما إطارين قانونيين منفصلين على أساس اختلاف أصول كل منهما، وعادة ما يتطلب الأمر إصدار تشريع لإدخال القانون الدولي في القانون الوطني. وعادة ما يعالج دستور البلد المعني العلاقة بين القانون الوطني والقانون الدولي. ومعظم البلدان التي تتبنى نموذج القانون المدني هي بلدان أحادية النظام، بينما معظم البلدان التي تتبنى نموذج القانون العام هي بلدان مزدوجة النظام.

وفي البلدان الأحادية النظام، ينطبق القانون الدولي على المستوى الوطني بمجرد أن تصبح الدولة طرفا في معاهدة ما. وعندما تكون المعاهدة محددة بما فيه الكفاية، يمكن تطبيقها مباشرة دون الحاجة لمزيد من الإجراءات التشريعية، أي أنه يمكن للأفراد و/أو المحاكم الاعتماد على ما تنص

(57) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرجة من أجل العدالة: توفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع، الصفحة 50.

عليه من حقوق والتزامات. أما إذا كانت طبيعة هذه الأحكام ليست نافذة من تلقاء نفسها (كأن يلزم مثلا اعتماد قوانين جنائية لتنفيذ أحكام معاهدة ما)، فسيلزم صدور تشريعات تنفيذية. ولكن، حتى عندما يكون الحكم نافذا من تلقاء نفسه، غالبا ما تصدر الدول الأحادية النظام تشريعات تنفيذية لتفعيل المعاهدة على الصعيد المحلي بشكل كامل. ويغطي الفصل الثالث عشر المتعلق بالإصلاح التشريعي ووضع الدساتير مسألة التشريعات التنفيذية بمزيد من التفصيل.

أما في البلدان المزدوجة النظام، فيُنظر إلى القانون الدولي والقانون المحلي باعتبارهما إطارين قانونيين منفصلين بسبب اختلاف أصولهما. ويُعتبر أن الأسبقية تكون للقانون المحلي في السياقات المحلية، بينما تكون الأسبقية للقانون الدولي فيما بين الدول في السياق الدولي. وعلاوة على ذلك، يجب أن تُنفذ التزامات القانون الدولي من خلال التشريعات المحلية. وتُعرف عملية إضفاء الشرعية هذه بـ “التحويل”، وتتم وفقا للإطار القانوني المحلي.

سؤال وجواب: كموظف للشؤون القضائية، كيف تستخدم القانون “اللين” غير الملزم؟

على العكس من “القانون الصارم”، فإن “القانون اللين” غير ملزم بوجه عام. ومع ذلك، فإن معظم صكوك “القانون اللين” قد اعتمدت من قبل الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهي بالتالي مُعترف بها ومقبولة على نطاق واسع. وعلاوة على ذلك، حققت بعض قواعد “القانون اللين” مكانة القانون العرفي. ولذلك، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية تشجيع ومساعدة البلدان المضيفة على إدماج “القانون اللين” في التشريعات والممارسات ذات الصلة لكي يتجاوز البلد المضيف الحد الأدنى من المتطلبات وينتقل إلى تنفيذ الحقوق بصورة أكثر تقدما.

3 - القانون الدولي لحقوق الإنسان

تعريف القانون الدولي لحقوق الإنسان

من المهم أن نميز بين مفهوم حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان. فحقوق الإنسان هي حقوق متأصلة لجميع البشر، أيا كان عرقهم، أو لونهم، أو جنسهم، أو لغتهم، أو دينهم، أو ما يعتقدونه من آراء سياسية أو غير سياسية، أو أصلهم القومي أو الاجتماعي، أو ثروتهم، أو مولدهم، أو أي وضع آخر. ويحق لجميع الأشخاص التمتع بحقوق الإنسان على قدم المساواة دون تمييز.

ويعبر القانون الدولي لحقوق الإنسان عن مفهوم حقوق الإنسان ويمثل ضماناً لها، في شكل المعاهدات والقانون الدولي العرفي والمبادئ العامة وغيرها من مصادر القانون الدولي. ويحدد القانون الدولي لحقوق الإنسان الالتزامات الواقعة على الدول باحترام وتعزيز وحماية وإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية للأفراد أو الجماعات.

ويرتب القانون الدولي لحقوق الإنسان على الدول التزامات إيجابية وسلبية على حد سواء. فالالتزامات الإيجابية تلزم الدول بحماية الحقوق واتخاذ إجراءات ضد من ينتهكون حقوق الآخرين، فضلاً عن الوفاء بحقوق معينة. كما تترتب على الدول التزامات صكوك حقوق الإنسان الدولية الرئيسية

يتأسس القانون الدولي لحقوق الإنسان على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1948. وأعقب الإعلان العالمي اعتماد المعاهدتين الدوليتين الرئيسيتين لحقوق الإنسان، وهما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في عام 1966 (ودخولهما حيز النفاذ في عام 1976). ويتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحقوق في الحرية؛ والحياة؛ والمحكمة العادلة؛ وحرية الدين والفكر والضمير؛ وحرية التعبير؛ وحرية التجمع؛ وحرية تكوين الجمعيات. ويتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحقوق في العمل، والصحة، والتعليم.

وتشمل صكوك حقوق الإنسان الدولية الرئيسية الأخرى ما يلي:

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛

اتفاقية حقوق الطفل؛

الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

وتشمل الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان: الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

وبالإضافة إلى المعاهدات، هناك عدد من الصكوك غير الملزمة لحقوق الإنسان بشأن مجموعة من المسائل. وتشمل هذه الصكوك، على سبيل المثال، إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية؛ وإعلان القضاء على العنف ضد المرأة؛ والمبادئ المتعلقة بحماية الأشخاص المصابين بمرض عقلي وتحسين العناية بالصحة العقلية. مات سلبية، وهي التزامات بالامتناع عن اتخاذ إجراءات معينة.

سؤال وجواب: ما هي أمثلة الالتزامات الإيجابية والالتزامات السلبية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

يقع على الدول التزام سلبي بعدم تعذيب الأفراد. غير أنه إذا تعرض فرد للتعذيب، تقع على الدولة أيضا بعض الالتزامات الإيجابية. فيجب أن يكون لدى الدولة آليات قانونية لمنع جرائم التعذيب والمعاقبة عليها، وينبغي أن تقوم بالتحقيق في تلك الأفعال وملاحقة مرتكبيها وتوفير سبل جبر الضرر الناجم عنها. كما يجب أن تعتمد الدولة تدابير تشريعية وقضائية وإدارية وتربوية وغيرها من التدابير الملائمة لمنع أعمال التعذيب والتصدي لها.⁽⁵²⁾

صكوك حقوق الإنسان الدولية الرئيسية

يتأسس القانون الدولي لحقوق الإنسان على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1948. وأعقب الإعلان العالمي اعتماد المعاهدتين الدوليتين الرئيسيتين لحقوق الإنسان، وهما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في عام 1966 (ودخولهما حيز النفاذ في عام 1976). ويتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحقوق في الحرية؛ والحياة؛ والمحكمة العادلة؛ وحرية الدين والفكر والضمير؛ وحرية التعبير؛ وحرية التجمع؛ وحرية تكوين الجمعيات. ويتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحقوق في العمل، والصحة، والتعليم.

وتشمل صكوك حقوق الإنسان الدولية الرئيسية الأخرى ما يلي:

- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛
- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛
- اتفاقية حقوق الطفل؛
- الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

وتشمل الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان: الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وبالإضافة إلى المعاهدات، هناك عدد من الصكوك غير الملزمة لحقوق الإنسان بشأن مجموعة من المسائل. وتشمل هذه الصكوك، على سبيل المثال، إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية؛ وإعلان القضاء على العنف ضد المرأة؛ والمبادئ المتعلقة بحماية الأشخاص المصابين بمرض عقلي وتحسين العناية بالصحة العقلية.

سؤال وجواب: ما هو الفرق بين "انتهاكات حقوق الإنسان" و "الإساءات لحقوق الإنسان"؟

يشير تعبير "انتهاكات حقوق الإنسان" إلى التجاوزات الحكومية ضد الحقوق التي يكفلها قانون حقوق الإنسان الوطني والإقليمي والدولي، في حين أن تعبير "الإساءات لحقوق الإنسان" هو مصطلح أوسع نطاقاً ويشمل السلوك المنتهك الذي ترتبه جهات فاعلة من

التحفظات وتقييد الحقوق

لفهم التزامات حقوق الإنسان الواقعة على الدول، من المهم النظر في مفهومي التحفظات والانتقاص. فالتحفظ هو "إعلان انفرادي، أياً كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة عند توقيع معاهدة أو التصديق عليها أو إقرارها رسمياً أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها، وتهدف به استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من المعاهدة من حيث انطباق تلك الأحكام على تلك الدولة"⁽⁵⁸⁾. وإذا كانت المعاهدة تسمح بالتحفظ، وكان متوافقاً مع هدف المعاهدة والغرض منها، لا تصبح الدولة ملزمة بتطبيق ذلك الجزء من المعاهدة الذي تحفظت عليه (ما لم يكن ذلك الجزء يتضمن قانوناً دولياً عرفياً، وينطبق بالتالي بغض النظر عما إذا كانت هناك معاهدة أم لا).

ويجوز للدول أيضاً التحجج بالانتقاص من حقوق معينة، على النحو المنصوص عليه في المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولا يتضمن القانون الدولي أي حق شامل في الانتقاص من الحقوق، وحالات الانتقاص محدودة حصراً بعدة عوامل. أولاً، تشترط المادة 4

(58) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969)، المادة 2 (د).

استيفاء شرطين أساسيين للتحجج بالانتقاص من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: أولهما، أن يصل الوضع إلى حالة طوارئ عامة استثنائية⁽⁵⁹⁾ تتهدد حياة الأمة، وثانيهما، أن تعلن الدولة الطرف رسمياً حالة الطوارئ. كذلك، تقصر المادة 4 التقييد بأن يكون “في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي”⁽⁶⁰⁾.

وعند التحجج بالانتقاص من الحقوق، يتعين على الدول “إعلام الدول الأطراف الأخرى في العهد فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تنقيد بها وبالأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقييد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته”.

وهناك حقوق لا يُسمح بالانتقاص منها بأي حال من الأحوال. وهذه الحقوق محددة في المادة 2-4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتشمل: الحق في الحياة؛ والحق في عدم التعرض للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة؛ والحق في التحرر من الرق والعبودية؛ والحق في التحرر من السجن لجرد العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدية؛ والحق في عدم الخضوع للقانون الجنائي بأثر رجعي؛ والحق في الاعتراف بكل شخص كشخصية قانونية؛ والحق في حرية الفكر والوجدان والدين. وقد ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً أنه إذا كان الفعل المرتكب تحت سلطة الدولة يشكل أساساً لمسؤولية جنائية فردية عن جريمة ضد الإنسانية ارتكبتها أشخاص تورطوا في ذلك الفعل، فلا يمكن استخدامه كمبرر لقيام حالة الطوارئ⁽⁶¹⁾. وذكرت اللجنة أيضاً أن بعض الحقوق الأساسية المتعلقة بالمحاكمة العادلة في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يجوز الانتقاص منها، حتى وإن كان

(59) تفيد الفقرة 39 من مبادئ سيراكوزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقييد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن حالة الطوارئ العامة تتمثل في “خطر استثنائي وفعلي أو وشيك يهدد حياة الأمة”. وبالتالي، لا يعتبر أي اضطراب أو كارثة بمثابة حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة. ويشترط العهد الدولي الخاص بعدم السماح بتدابير تقييد العهد الدولي الخاص، حتى في حالة النزاع المسلح، إلا عندما تنشأ حالة طوارئ وبالقدر الذي تشكل فيه الحالة تهديداً لحياة الأمة.

(60) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، المادة 4.

(61) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 (2001)، الفقرة 12.

العهد لا ينص على ذلك صراحة، حيث أن بعضاً من هذه الحقوق المتعلقة بالمحاكمة العادلة هي حقوق مكفولة بموجب القانون الإنساني الدولي (أي أثناء النزاع المسلح) ويجب ألا يُسمح لأي دولة بالانتقاص من هذه الالتزامات في حالات الطوارئ الأخرى⁽⁶²⁾.

سؤال وجواب: هل يمكن الانتقاص من حقوق المحاكمة العادلة أم لا؟

لا يوجد حكم من أحكام المعاهدات يحظر صراحة الانتقاص من حقوق المحاكمة العادلة. غير أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ذكرت أنه لا يمكن الانتقاص من هذه الحقوق المتعلقة بالمحاكمة العادلة المتضمنة في القانون الإنساني الدولي، لأنه لا ينبغي، في رأي اللجنة، الانتقاص من ضمانات حقوق الإنسان أثناء النزاعات المسلحة أثناء حالات الطوارئ الأخرى⁽⁵⁹⁾. وفي حين سلمت اللجنة بأن المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ليست من بين الحقوق غير القابلة للانتقاص المنصوص عليها في المادة 4-2، فقد ذكرت أنه "يُمنع منعا باتا الانحراف عن المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة، بما في ذلك افتراض براءة المتهم"⁽⁶⁰⁾. لذلك، فعلى الرغم من أن المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تحظر صراحة الانتقاص من حقوق المحاكمة العادلة، فإن موظفي الشؤون القضائية ينبغي أن يشجعوا الدول على تبني نهج أكثر توقياً، على سبيل المثال، من خلال تضمين الدستور أو القوانين الوطنية حكماً محدداً يحظر السماح بالانتقاص من حقوق المحاكمة العادلة.

آليات حقوق الإنسان

هناك عدد من الآليات التي تقوم بتعزيز و/أو رصد و/أو فرض الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان، من بينها الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، ومجلس الأمن، والجمعية العامة، ومجلس حقوق الإنسان، والهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وتشمل آليات الرصد ("الهيئات المنشأة بموجب معاهدات") التي أنشئت بموجب مختلف معاهدات حقوق الإنسان ما يلي:

- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛

(62) المرجع السابق، الفقرة 16.

- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- لجنة القضاء على التمييز العنصري، في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛
- لجنة مناهضة التعذيب، بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛
- اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري، في إطار الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛
- لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛
- لجنة حقوق الطفل، بموجب اتفاقية حقوق الطفل؛
- اللجنة المعنية بالعمال المهاجرين، في إطار الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛
- اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، في إطار اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

وتلعب هذه الهيئات المنشأة بموجب معاهدات عددا من الأدوار. فقد أنشأت، أولا، نظاما للإبلاغ تلزم الدول بتقديم تقارير عن امتثالها لالتزاماتها بموجب المعاهدات. وعلى وجه التحديد، تتولى لجان استعراض تقارير الدول الأطراف، وتقييم الجوانب الإيجابية والسلبية لامتثال الدولة. ويمكن أن توفر “الملاحظات الختامية” التي تبديها الهيئات المنشأة بموجب معاهدات لموظفي الشؤون القضائية معلومات قيمة عن كيفية امتثال الدولة أو عدم امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتُعد “تقارير الظل”، وهي تقارير المنظمات غير الحكومية الوطنية المقدمة لمختلف الهيئات المنشأة بموجب معاهدات مصدرا هاما آخر للمعلومات⁽⁶³⁾.

(63) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان، دليل أساسي لموظفي الأمم المتحدة (بدون تاريخ)، الصفحة 39.

وثانياً، تصدر الهيئات المنشأة بموجب معاهدات “تعليقات عامة” أو “توصيات عامة” تبين تفصيلاً للالتزامات التي ترتبها المعاهدة. وينبغي أن يكون موظفو الشؤون القضائية على علم بوجود التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن الحق في المحاكمة العادلة بصفة خاصة، حيث توفر هذه المعلومات الإضافية التي تشتد الحاجة إليها بشأن كيفية تنفيذ الحقوق الدولية في المحاكمة العادلة. وتعد الهيئات المنشأة بموجب معاهدات أهم مصدر موثوق لتفسير معاهدات حقوق الإنسان التي تقوم برصدها.

وثالثاً، تفحص الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الشكاوى المقدمة من الأفراد بشأن انتهاكات لحقوق الإنسان التي يُدعى أن الدول قد ارتكبتها. وتحدد أحكام المعاهدة ذات الصلة ما إذا كان يمكن للأفراد تقديم الشكاوى، وما إذا كانت الدولة قد قبلت اختصاص هذه الهيئة عند إعلان موافقتها على الالتزام بالمعاهدة ذات الصلة أو بروتوكولها (فالبروتوكول الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على سبيل المثال، ينشئ إجراءً للشكاوى المقدمة للجنة المعنية بحقوق الإنسان). ورغم أن اللجان ليست “محاكم”، فإنها يمكن أن تضطلع بوظائف شبه قضائية بإصدارها أحكام بشأن الامتثال أو عدم الامتثال لأحكام المعاهدة المعنية⁽⁶⁴⁾.

ويمكن أيضاً أن يستخدم مجلس الأمن سلطاته للتصدي للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من خلال إصدار قرارات تدينها أو الأمر باستخدام القوة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. كما يمكنه، بموجب المادة 34 من الميثاق، التحقيق في الحالات التي قد تؤدي إلى احتكاك دولي أو قد تثير نزاعاً.

ويمكن للجمعية العامة أيضاً أن تلعب دوراً بارزاً في المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان. فقد أنشأت، على سبيل المثال، مجلس حقوق الإنسان. وكما أُشير أعلاه، اعتمدت الجمعية العامة عدداً من صكوك حقوق الإنسان الملزمة وغير الملزمة.

ويمكن لمجلس حقوق الإنسان، الذي أنشأته الجمعية العامة، تعزيز الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان من خلال وظائف الرصد التي يضطلع بها. إذ يمكنه إنشاء آليات رصد (سواء كشخص بمفرده – يعمل كمقرر خاص – أو كفريق) لرصد مسألة أو بلد. وفي حزيران/يونيه 2012، كان

(64) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرمجة من أجل العدالة: توفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع، الصفحتان 46 و47.

هناك 36 ولاية موضوعية و10 ولايات قطرية. وتدخل بعض الدول التي تجري بها عمليات سلام (مثل كوت ديفوار وهايتي) ضمن قائمة الولايات القطرية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدد من المجالات التي تهم موظفي الشؤون القضائية (مثل الاعتقال التعسفي أو استقلال القضاة والمحامين) تدخل ضمن قائمة الولايات الموضوعية. ويمكن أن تفيد تقارير آليات الرصد هذه موظفي الشؤون القضائية في فهم حالة حقوق الإنسان في الدولة، وتحديد ما إذا كانت الدولة تمثل للالتزامات معينة في المعاهدة. وتتضمن التقارير أيضا توصيات بشأن كيفية الامتثال للالتزامات، وهو ما يمكن أن يكون مفيدا في تقديم المشورة لنظرائهم الوطنيين. كما يجري مجلس حقوق الإنسان استعراضا دوريا شاملا لامتثال لكل دولة للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتُعد تقارير الاستعراض الدوري الشامل مصادر جيدة للمعلومات حول ما إذا كانت دولة من الدول الخارجة من النزاع تمثل للالتزامات أم لا. كما يمكن أن تكون موردا من الموارد التي يرجع إليها موظفو الشؤون القضائية بوجه عام.

ويستفيد القانون الدولي لحقوق الإنسان أيضا من عمل الهيئات الإقليمية وما يرتبط بها من معاهدات وآليات رصد حقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي.

- في أوروبا، يضطلع مجلس أوروبا بمسؤولية اعتماد الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وهي الاتفاقية التي يدخل جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا أطرافا فيها. وملحق بالاتفاقية 12 بروتوكولا إضافيا، وتفصل فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وهناك أيضا الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو المهينة، والاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية. ويمكن للأفراد من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا رفع دعاوى ضد بلدانهم أمام المحكمة استنادا إلى انتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان. كما يمكن للدول رفع دعاوى أو تحريك إجراءات قضائية ضد دول أخرى أمام المحكمة لانتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان، وإن كان ذلك أمرا نادر الحدوث. (رفعت أيرلندا دعوى ضد المملكة المتحدة أمام المحكمة على أساس وقوع انتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان في المملكة المتحدة وأيرلندا الشمالية). وتتعامل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أيضا مع مسائل حقوق الإنسان (رغم عدم وجود معاهدات في هذا الشأن). وقد عينت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مفوضا ساميا لشؤون الأقليات القومية (مقره في لاهاي) للسعي إلى حماية حقوق الإنسان للأقليات، إلى جانب منظمة

المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (مقرها في وارسو)، وهي مؤسسة متخصصة في معالجة مسائل حقوق الإنسان تابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتساعد منظمة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان الدول في تنفيذ التزامات حقوق الإنسان (التي تُسمى التزامات "البعد الإنساني"، حيث أنها ليست ملزمة قانوناً) أمام منظمة الأمن والتعاون وغيرها من الالتزامات الدولية من خلال توفير الخبرات والدعم. كما تضطلع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بوظيفة رصد لحقوق الإنسان في بعض الدول الخارجة من النزاع (مثل كوسوفو). وقد اعتمد الاتحاد الأوروبي ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي (2000)، الذي يحدد معايير حقوق الإنسان (المدينة والسياسية والاجتماعية والاقتصادية) الواجبة التطبيق. ومع دخول معاهدة لشبونة حيز النفاذ، أصبح الميثاق الآن قوة قانونية ملزمة، ويمكن لمحكمة العدل الأوروبية الفصل فيما ينشأ من منازعات في إطار الميثاق.

- في الأمريكتين، اعتمدت منظمة الدول الأمريكية عدداً من معاهدات حقوق الإنسان، وأنشأت أيضاً آليات لرصد حقوق الإنسان. وتُعد الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان النظر الإقليمي للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، من حيث أنها اتفاقية عامة لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت معاهدات أكثر تحديداً، من بينها اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة واستئصاله، واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه، واتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بحالات الاختفاء القسري للأشخاص. وهناك أيضاً لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وتمتد جذور لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته (وهو النظر الإقليمي للإعلان العالمي لحقوق الإنسان)، وميثاق منظمة الدول الأمريكية. وتتلقى اللجنة شكاوى الأفراد، وتنظر في مزاعم انتهاكات حقوق الإنسان. كما ترصد حالة حقوق الإنسان في بلدان منظمة الدول الأمريكية، ولديها مقررون خاصون لمواضيع مختلفة (مثل حقوق المرأة، وحقوق الطفل). أما محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، فالغرض منها تطبيق وتفسير الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وبالتالي، تضطلع المحكمة بوظيفتين قضائية واستشارية على حد سواء. وفي إطار الوظيفة القضائية، يمكن لدولة أو مواطن رفع دعوى ضد دولة

عضو لانتهاكها الاتفاقية. وفي إطار دورها الاستشاري، يمكن لهيئات أو أعضاء منظمة الدول الأمريكية التماس مشورة المحكمة بشأن تطبيق الاتفاقية.

- في أفريقيا، اعتمد الاتحاد الأفريقي الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (ميثاق بنجول). وهو صك فريد من نوعه بين الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، من حيث أنه يولي اعتبارا بارزا للحقوق الجماعية إلى جانب الحقوق الفردية، استنادا إلى الثقافة المجتمعية في أفريقيا. وبالإضافة إلى الميثاق، قام الاتحاد الأفريقي بصياغة اتفاقيات أخرى، من بينها الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا. وأنشئت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بموجب الميثاق الأفريقي لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وتفسير الميثاق. ولدى اللجنة عدد من المقررين الخاصين لمواضيع مثل الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفا، واللاجئين وطالبي اللجوء والنازحين داخليا والمهاجرين، وحقوق المرأة. ويجب على جميع دول الاتحاد الأفريقي تقديم تقارير إلى لجنة حقوق الإنسان عن امتثالها للميثاق الأفريقي. وأنشئت المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في عام 2004 وفقا لبروتوكول ملحق بالميثاق الأفريقي. وتم انتخاب أول قضاة للمحكمة في عام 2006. كما أن الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا لديها محكمة عدل تابعة لها تتولى الفصل في يحسم المتعلقة بسيادة القانون.

- في آسيا، أنشأت رابطة أمم جنوب شرق آسيا اللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان، التي عقدت اجتماعها الأول في عام 2010. ولا تزال اللجنة تعكف على وضع خريطة طريق للبرامج والأنشطة التي ستضطلع بها. واللجنة المنشأة حديثا تغطي الدول الأعضاء في الرابطة.

وتلعب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضا دورا رئيسيا في حماية وتعزيز حقوق الإنسان⁽⁶⁵⁾. وكثير من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي جزء من السلطة التنفيذية للحكومة، وتتمتع بدرجات متفاوتة من الاستقلال. وقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1993 المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (”مبادئ

(65) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة وقائع رقم 19 عن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (بدون تاريخ)، الصفحة 3.

باريس”) ، التي تحدد المبادئ الأساسية للمؤسسات الوطنية مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بما في ذلك المبادئ المتعلقة باختصاصها القضائي، ومسؤولياتها، وتكوينها، وضمانات استقلالها وتعدديتها، وأساليب عملها، ومركزها.

ويمكن تصنيف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في ثلاث فئات: لجان حقوق الإنسان؛ وأمناء المظالم؛ والمؤسسات المتخصصة⁽⁶⁶⁾. وعادة ما تعمل لجان حقوق الإنسان بشكل مستقل عن الأجهزة الحكومية الأخرى، وتتكون من أعضاء من خلفيات متنوعة. وهي تتلقى الشكاوى المقدمة من الأفراد والجماعات التي تدعي وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان وتقوم بالتحقيق فيها، وكثيرا ما تستخدم التوفيق والتحكيم في حل المنازعات. أما أمناء المظالم، فيكونون في كثير من الأحيان بمثابة وسيط نزيه بين الأفراد الذين يُدعى انتهاك حقوقهم والحكومة. وفي بعض البلدان، قد يكون بمقدور أمناء المظالم المبادرة بإجراء التحقيقات من تلقاء أنفسهم. وتعمل المؤسسات المتخصصة على نحو مماثل للجان لحقوق الإنسان وأمناء المظالم، ولكنها عادة ما تركز على التحقيق في حالات التمييز ضد الفئات الضعيفة والأقليات.

سؤال وجواب: كيف تطبق المحاكم المحلية القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

تختلف ممارسات المحاكم المحلية في تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان اختلافا كبيرا من ولاية قضائية إلى أخرى، وإن كانت تتسع باستمرار على مر السنين. وللإطلاع على أمثلة لقضايا طبقت فيها المحاكم المحلية القانون الدولي، انظر مفوضية الأمم المتحدة لسامية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل حقوق الإنسان للقضاة والمدعين العامين والمحامين (2003)، الصفحات 22-24. انظر أيضا تقارير أكسفورد عن القانون الدولي في المحاكم المحلية، في الموقع الشبكي:

www.oxfordlawreports.com

القانون الدولي لحقوق الإنسان مكرس في الصكوك ذات الطابع العالمي (مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان)، وكذلك في الصكوك الإقليمية (مثل الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب). وعلاوة على ذلك، توجد مؤسسات لحقوق الإنسان (مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب) أو يجري إنشاؤها في جميع مناطق العالم. سؤال وجواب: كموظف للشؤون القضائية، كيف تردون على المزاعم القائلة بأن حقوق الإنسان ليست عالمية؟

القانون الدولي لحقوق الإنسان وإقامة العدل

هناك مجموعة كبيرة ومعقدة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان – “القوانين الصارمة الملزمة” و “القوانين اللينة غير الملزمة” على حد سواء – تتناول المسائل المتعلقة بإقامة العدل، كما هو مبين في الجدول أدناه. ويجب أن يكون موظفو الشؤون القضائية على علم بهذه الصكوك، وعليهم ضمان أخذها في الاعتبار عند إجراء التحليلات القانونية والقيام بأنشطة التقدير والبرمجة والرصد والتقييم⁽⁶⁷⁾. وعلى وجه الخصوص، يجب على موظفي الشؤون القضائية السعي إلى تشجيع تعزيز امتثال السلطات الوطنية للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك تحسين الامتثال للمعايير الدولية للإجراءات القانونية الواجبة وللمحاكمة العادلة، وكذلك زيادة فرص وصول الضحايا إلى سبل الانتصاف الفعالة وحماية الضحايا والشهود وغيرهم من الأشخاص محل الاهتمام⁽⁶⁸⁾.

الموضوع	الصكوك ذات الصلة
---------	------------------

(67) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الدعم الميداني، السياسة المتعلقة بحقوق الإنسان في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية (201)، الفقرة 103.

(68) نفس المرجع السابق.

الاعتقال والاحتجاز	الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 6
	الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادتان 5 و7
	الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة 5
	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان 9 و10
	المبادئ الأساسية لمعاملة السجناء
	مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن
	القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء
	قواعد الأمم المتحدة لمعاملة السجناء والتدابير غير الاحتجازية للمجرمين
	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادتان 3 و9
الأطفال	الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه
	اتفاقية حقوق الطفل
	المبادئ التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها
	مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث (مبادئ الرياض التوجيهية)
	قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم
	قواعد الأمم المتحدة النموذجية لإدارة شؤون قضاء الأحداث (قواعد بيجين)
عقوبة الإعدام	الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 4
	الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 4
	الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة 2
	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 6
	الضمانات التي تكفل حماية حقوق الذين يواجهون عقوبة الإعدام
	البروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي يهدف إلى إلغاء عقوبة الإعدام
الإجراءات الواجبة الإتيان والمحاكمة العادلة	الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 7
	الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المواد 8 و9 و10
	الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المواد 5 و6 و7
	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المواد 9 و14 و15 و16
	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادتان 10 و11
	المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني
الإفلات من العقاب	

	اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
	الاتفاقية المتعلقة بعدم سقوط الجرائم بالتقادم، جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية
	اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المواد 3 و4 و5 و6
	مبادئ التعاون الدولي في تعقب واعتقال وتسليم ومعاقبة الأشخاص المدانين في جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية
	المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب
استقلال/حياد القضاء	الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 7
	الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 8
	المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية
	الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة 6
	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 14
	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 10
المحامون	المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين
المدعون	المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين
التعذيب	الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 5
	الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 5
	اتفاقية مناهضة التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
	الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
	الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة 3
	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 7
	اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه
	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 5
	المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني
الضحايا	إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة
	المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب
	اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
المرأة	اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

الإعلان المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة
اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن منع العنف ضد المرأة والقضاء عليه والمعاقبة عليه
بروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا
الاستراتيجيات النموذجية والتدابير العملية المستوفاة للقضاء على العنف ضد المرأة

سؤال وجواب: ما الأدوات التي يمكن استخدامها لـ "ترجمة" اللغة المجردة والواسعة النطاق في العديد من صكوك حقوق الإنسان إلى قوانين أو عمليات أو إجراءات أو آليات ملموسة ومحددة؟

في كثير من الحالات، لا تكون عناصر كل حق من الحقوق واسعة النطاق واضحة جدا، حيث تقتصر المعاهدات على إصدار بيانات عامة (على سبيل المثال، "لا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفا"، أو "لكل شخص الحق في إعادة النظر في مشروعية الاحتجاز")، ولكن دون أن تتضمن توجيهها بشأن الطريقة التي ينبغي إعمال الحقوق وإنفاذها بها. وتتمتع الدول بالسلطة التقديرية في هذا الشأن، وهو ما يرجع في جانب منه إلى اختلاف النظم القانونية إلى حد ما.

وإذا كانت اللغة المجردة للمعاهدة لا تتضمن ما يكفي من التفصيل بشأن تنفيذ حكم معين، فإن الخطوة التالية تتمثل في النظر في أي تعليقات عامة تكون قد صدرت عن هيئات المعاهدات ذات الصلة. وقد تكون الصكوك غير الملزمة مفيدة هي الأخرى، لأنها كثيرا ما تكون أقل عمومية بكثير من أحكام المعاهدة، وتوفر معايير مفصلة يمكن أن تكون مكملة للأحكام الواسعة للمعاهدة. كما يمكن أن تسد الثغرات في الحالات التي لا تعالج فيها المعاهدات مسائل بعينها.

حقوق الإنسان الدولية وانعدام الجنسية

عديم الجنسية هو الشخص الذي "لا تعتبره أية دولة مواطناً فيها بمقتضى تشريعها"⁽⁶⁹⁾. وليس هناك تعريف مقبول عالمياً للشخص عديم الجنسية بحكم الواقع، غير أن هذا المصطلح يرتبط بمفهوم الجنسية غير الفعالة، وعادة ما يُشار إليهم باعتبارهم "الأشخاص الذين يملكون جنسية، ولكنهم يوجدون خارج البلد الذي يحملون جنسيته، ويكونون غير قادرين على الاستفادة من الحماية التي يوفرها ذلك البلد، أو غير راغبين فيها لأسباب وجيهة"⁽⁷⁰⁾.

وانعدام الجنسية يقوض سيادة القانون، بسبب أسبابه وعواقبه على حد سواء⁽⁷¹⁾. غالباً ما ينشأ انعدام الجنسية عن التمييز والقوانين أو الممارسات التعسفية، التي تنفي بالتالي المساواة أمام القانون، وهي مبدأ أساسي من مبادئ سيادة القانون. وعلاوة على ذلك، لا يمكن للأشخاص عديمي الجنسية أن يتمتعوا بالمساواة الكاملة مع المواطنين في أي بلد، حيث أنها تؤدي في كل الأحوال تقريباً إلى الحرمان من الحقوق السياسية وفرض قيود على الحق في الدخول والإقامة. وحتى عندما تتماثل الحقوق التي يتمتع بها المواطنون وغير المواطنين على حد سواء، كثيراً ما يتم استبعاد الأشخاص عديمي الجنسية. وهم بوجه عام محرومون من إمكانية الوصول إلى تسجيل المواليد، ووثائق الهوية، والتعليم، والرعاية الصحية، والعمل بشكل قانوني، والملكية، والمشاركة السياسية، وحرية التنقل.

وترد القواعد المتعلقة بمنع وخفض حالات انعدام الجنسية ومعايير معاملة الأشخاص عديمي الجنسية في اتفاقية خفض حالات انعدام الجنسية (1961)، والاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية (1954)، وكذلك في بعض الصكوك الإقليمية والعالمية لحقوق الإنسان، وفي القانون الدولي العرفي⁽⁷²⁾.

(69) وفقاً للتعريف الوارد في الاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية (1954)، وللقانون الدولي العرفي.

(70) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن الأمم المتحدة وانعدام الجنسية (2011)، الصفحة 2.

(71) نفس المرجع السابق.

(72) تقرير الأمين العام عن حقوق الإنسان والحرمان التعسفي من الجنسية (2009).

4 - القانون الإنساني الدولي

تعريف القانون الإنساني الدولي⁽⁷³⁾

يُطلق على القانون الإنساني الدولي في بعض الأحيان اسم “قانون الحرب” أو “قانون النزاعات المسلحة”. ويسعى القانون الإنساني الدولي إلى الحد من آثار النزاع المسلح بطريقتين: من خلال تجنّب أولئك الذين لا يشاركون أو ما عادوا يشاركون مشاركة مباشرة في أعمال القتال، ومن خلال تنظيم نوعية الأسلحة التي يمكن أو لا يمكن استخدامها وكيفية القيام بعمليات عسكرية. ويتميز القانون الإنساني الدولي (قانون الحرب) عن قانون مسوغات الحرب، وهو مجموعة القوانين المتعلقة بالمبررات المقبولة للانخراط في الحرب⁽⁷⁴⁾.

ولا ينطبق القانون الإنساني الدولي إلا على حالات النزاع المسلح، التي قد تكون دولية أو غير دولية في طابعها. ولا يغطي القانون الإنساني الدولي التوترات أو الاضطرابات الداخلية، مثل أعمال العنف المعزولة. وعلاوة على ذلك، فإنه لا ينطبق إلا بعد نشوب النزاع، كما ينطبق على جميع الأطراف على قدم المساواة بغض النظر عن بدء النزاع.

ويستند القانون الإنساني الدولي على عدد من “القواعد الأساسية”، التي تشمل ما يلي:

لا بد وأن تميز أطراف النزاع بين السكان المدنيين والمقاتلين من أجل تجنّب السكان المدنيين والممتلكات المدنية؛

- لا يجوز مهاجمة السكان المدنيين ككل ولا فرادى المدنيين؛
- لا يجوز شن الهجمات إلا ضد الأهداف العسكرية وحدها؛
- يحق للأشخاص الذين لا يشاركون أو ما عادوا قادرين على المشاركة في أعمال القتال أن تُحترم حياتهم وسلامتهم البدنية والعقلية؛

(73) هذا الفرع مستمد من: لجنة الصليب الأحمر الدولية، ما هو القانون الإنساني الدولي؟ (2004) [بالانكليزية].

(74) تحظر المادة 2 (4) من ميثاق الأمم المتحدة استخدام القوة المسلحة إلا باستثناءات محدودة، مثل (حق الدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن نفسها، الوارد في المادة 51 من الميثاق)، وتدابير الإنفاذ التي يتخذها مجلس الأمن (بموجب الفصل السابع من الميثاق)، ويمكن القول بأن ذلك يشمل أيضاً حق تقرير المصير (وإن كان ذلك لا يزال محل جدل بين فقهاء القانون الدولي).

- يُحظر استخدام الأسلحة أو أساليب الحرب التي يُحتمل أن تسبب خسائر غير ضرورية أو معاناة مفرطة (مثل الطلقات المتفجرة، والأسلحة الكيميائية والبيولوجية، وأسلحة الليزر المسببة للعمى، والألغام المضادة للأفراد)؛
- يحق للمقاتلين والمدنيين الأسرى الذين يجدون أنفسهم تحت سلطة الطرف الخصم أن تُحترم حياتهم وكرامتهم وحقوقهم الشخصية ومعتقداتهم السياسية والدينية وغيرها، ويجب أن يتمتعوا أيضا بالضمانات القضائية الأساسية⁽⁷⁵⁾.

الصكوك الرئيسية للقانون الإنساني الدولي

معاهدات القانون الإنساني الدولي الرئيسية هي اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولاتها الإضافيين. وتشمل معاهدات القانون الإنساني الدولي الأخرى: اتفاقية لاهاي لحماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلح (1954)، واتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام (1997).

وقد حظيت اتفاقيات جنيف بالتصديق على النطاق العالمي. وعلاوة على ذلك، فإن الكثير من عناصر اتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين ترقى إلى وضع القانون العربي⁽⁷⁶⁾. وتنظم اتفاقية جنيف الأولى حماية جرحى ومرضى القوات المسلحة في الميدان. وتنظم اتفاقية جنيف الثانية حماية جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار. وتنظم اتفاقية جنيف الثالثة حماية أسرى الحرب - في المقام الأول أفراد القوات المسلحة والقوات التابعة لها. وتغطي اتفاقية جنيف الرابعة حماية المدنيين في أوقات الحرب (بما في ذلك في وقت الاحتلال).

ولا تغطي اتفاقيات جنيف سوى حالات النزاع المسلح الدولي، باستثناء المادة 3 المشتركة بين الاتفاقيات الأربع، التي تنص على المعايير الأساسية للنزاعات ذات الطابع غير الدولي. ويتضمن البروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977 قواعد إضافية تنطبق على النزاعات غير الدولية.

(75) لجنة الصليب الأحمر الدولية، القانون الإنساني الدولي: إجابات على أسئلتك (2002)، الصفحة 6.

(76) لجنة الصليب الأحمر الدولية، القانون الإنساني الدولي العربي (2002).

تنفيذ وإنفاذ القانون الإنساني الدولي

تقع المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ وإنفاذ القانون الإنساني الدولي على عاتق الدول. وبناء على ذلك، يجب على الدول تدريب قواتها المسلحة على القانون الإنساني الدولي. ويجب على الدول أيضا سن قوانين تعاقب أخطر الانتهاكات لاتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين، التي تشكل جرائم حرب. كما أن المحاكم الجنائية الدولية والمختلطة، مثل المحكمة الجنائية الدولية، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، والمحكمة الخاصة لسيراليون، قد أسهمت هي الأخرى في ضمان المساءلة عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي، وهو ما يتناوله الفصل السادس عشر المتعلق بالعدالة الانتقالية. وأخيرا، أنشأ البروتوكول الإضافي الأول للجنة الدولية لتقصي الحقائق، في حين أن مختلف أحكام اتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين تخول “الدول الحامية” ولجنة الصليب الأحمر الدولية مهمة مراقبة تنفيذ هذه المعاهدات.

وتشارك لجنة الصليب الأحمر الدولية في تنفيذ القانون الإنساني الدولي. ويتمثل دورها كمنظمة نزيهة ومحيدة ومستقلة في حماية حياة وكرامة ضحايا النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف وتقديم المساعدة لهم. كما تقوم بزيارة الأسرى، وتنظيم عمليات الإغاثة، ولم تشمل الأسر المشتتة، والاضطلاع بغير ذلك من الأنشطة الإنسانية في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية.

تنفيذ وإنفاذ القانون الإنساني الدولي

تقع المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ وإنفاذ القانون الإنساني الدولي على عاتق الدول. وبناء على ذلك، يجب على الدول تدريب قواتها المسلحة على القانون الإنساني الدولي. ويجب على الدول أيضا سن قوانين تعاقب أخطر الانتهاكات لاتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين، التي تشكل جرائم حرب. كما أن المحاكم الجنائية الدولية والمختلطة، مثل المحكمة الجنائية الدولية، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، والمحكمة الخاصة لسيراليون، قد أسهمت هي الأخرى في ضمان المساءلة عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي، وهو ما يتناوله الفصل السادس عشر المتعلق بالعدالة الانتقالية. وأخيرا، أنشأ البروتوكول الإضافي الأول للجنة الدولية لتقصي الحقائق، في حين أن مختلف أحكام اتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين تخول “الدول الحامية” ولجنة الصليب الأحمر الدولية مهمة مراقبة تنفيذ هذه المعاهدات.

وتشارك لجنة الصليب الأحمر الدولية في تنفيذ القانون الإنساني الدولي. ويتمثل دورها كمنظمة نزيهة ومحيدة ومستقلة في حماية حياة وكرامة ضحايا النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف

وتقدم المساعدة لهم. كما تقوم بزيارة الأسرى، وتنظيم عمليات الإغاثة، ولم شمل الأسر المشتتة، والاضطلاع بغير ذلك من الأنشطة الإنسانية في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية.

سؤال وجواب: هل ينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك موظفو الشؤون القضائية؟

ينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على موظفي الأمم المتحدة، على النحو المبين في وثائق مختلفة:

فموظفو الأمم المتحدة ملزمون صراحة، بموجب النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، بالتقيد بالمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة واحترامها، بما في ذلك الإيمان بحقوق الإنسان الأساسية⁽⁷⁷⁾.

وبموجب نشرة الأمين العام بشأن تقييد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي (1999)، والمبادئ تنطبق القواعد الأساسية للقانون الإنساني الدولي على قوات الأمم المتحدة في حالات النزاع المسلح عند مشاركتهم فيها بنشاط كمقاتلين، بقدر وطول فترة مشاركتهم. وبناء على ذلك، ينطبق القانون الإنساني الدولي على موظفي الأمم المتحدة القائمين بإجراءات الإنفاذ، أو في عمليات حفظ السلام عندما يسمح باستخدام القوة دفاعاً عن النفس⁽⁷⁸⁾ أو تنفيذاً لولاية حماية المدنيين. وتقرر نشرة الأمين العام أيضاً أنه "في حالة وقوع انتهاكات للقانون الإنساني الدولي، يخضع الأفراد العسكريون في القوة التابعة للأمم المتحدة للمحاكمة أمام محاكمهم الوطنية"⁽⁷⁹⁾.

وبموجب إجراءات التشغيل الموحدة المؤقتة المتعلقة بالاحتجاز في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي اشتركت في وضعها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني (2010)، يجب أن تتقيد أي عمليات اعتقال يقوم بها أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، فضلاً عن القانون الدولي للاجئين⁽⁸⁰⁾.

وذكر الأمين العام أيضاً أنه في الحالات التي تُكلف فيها الأمم المتحدة بمهام تنفيذية أو قضائية، يتعين على المرافق التي تديرها الأمم المتحدة "أن تتقيد بدقة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان في مجال إقامة العدل"⁽⁸¹⁾.

(77) النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة (2009).

(78) نشرة الأمين العام بشأن تقييد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي (1999).

(79) المرجع السابق، الفرع 4.

(80) إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، إجراءات التشغيل الموحدة المؤقتة بشأن الاحتجاز في عمليات الأمم المتحدة للسلام (2010).



(81) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)،
الفقرة 10.

سؤال وجواب: هل ينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك موظفو الشؤون القضائية؟

ينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على موظفي الأمم المتحدة، على النحو المبين في وثائق مختلفة:

فموظفو الأمم المتحدة ملزمون صراحة، بموجب النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، بالتقيد بالمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة واحترامها، بما في ذلك الإيمان بحقوق الإنسان الأساسية⁽⁸²⁾.

وبموجب نشرة الأمين العام بشأن تقيد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي (1999)، والمبادئ تنطبق القواعد الأساسية للقانون الإنساني الدولي على قوات الأمم المتحدة في حالات النزاع المسلح عند مشاركتهم فيها بنشاط كمقاتلين، بقدر وطول فترة مشاركتهم. وبناء على ذلك، ينطبق القانون الإنساني الدولي على موظفي الأمم المتحدة القائمين بإجراءات الإنفاذ، أو في عمليات حفظ السلام عندما يسمح باستخدام القوة دفاعاً عن النفس⁽⁸³⁾ أو تنفيذاً لولاية حماية المدنيين. وتقرر نشرة الأمين العام أيضاً أنه "في حالة وقوع انتهاكات للقانون الإنساني الدولي، يخضع الأفراد العسكريون في القوة التابعة للأمم المتحدة للمحاكمة أمام محاكمهم الوطنية"⁽⁸⁴⁾.

وبموجب إجراءات التشغيل الموحدة المؤقتة المتعلقة بالاحتجاز في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي اشتركت في وضعها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني (2010)، يجب أن تتقيد أي عمليات اعتقال يقوم بها أفراد الأمم المتحدة لحفظ السلام بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، فضلاً عن القانون الدولي للاجئين⁽⁸⁵⁾.

وذكر الأمين العام أيضاً أنه في الحالات التي تُكلف فيها الأمم المتحدة بمهام تنفيذية أو قضائية، يتعين على المرافق التي تديرها الأمم المتحدة "أن تتقيد بدقة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان في مجال إقامة العدل"⁽⁸⁶⁾.

5 - القانون الجنائي الدولي

(82) النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة (2009).

(83) نشرة الأمين العام بشأن تقيد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي (1999).

(84) المرجع السابق، الفرع 4.

(85) إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، إجراءات التشغيل الموحدة المؤقتة بشأن الاحتجاز في عمليات الأمم المتحدة للسلام (2010).

(86) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، الفقرة 10.

تعريف القانون الجنائي الدولي

القانون الجنائي الدولي هو مجموعة من القوانين تهدف إلى: (1) تحريم الجرائم الدولية؛ (2) إلزام الدول بمحاكمة تلك الجرائم والمعاقبة عليها؛ (3) تنظيم الإجراءات الدولية لمقاضاة ومحاكمة الأشخاص المتهمين بارتكاب هذه الجرائم⁽⁸⁷⁾. ويشمل القانون الجنائي الدولي من كل من القانون الموضوعي والقانون الإجرائي. ويتضمن القانون الموضوعي القواعد التي تحدد الأفعال التي تصل إلى حد الجرائم الدولية، والعناصر الذاتية اللازمة لاعتبار هذه الأفعال محظورة، والظروف الممكنة التي يمكن بموجبها مع ذلك عدم تحميل الأشخاص المتهمين بارتكاب هذه الجرائم مسؤولية جنائية، فضلاً عن الظروف التي يجوز بموجبها للدول، أو يجب عليها، مقاضاة الأشخاص المتهمين بارتكاب هذه الجرائم أو تقديمهم للمحاكمة⁽⁸⁸⁾. ويتضمن القانون الإجرائي القواعد التي تحكم الإجراءات التي تقوم بها سلطات الادعاء وغيرها من الأطراف ومختلف مراحل الإجراءات القضائية الدولية⁽⁸⁹⁾.

وقد تكون جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية من الجرائم الدولية التي تتسم بأهمية خاصة لموظفي الشؤون القضائية.

تشمل جرائم الحرب "الانتهاكات الجسيمة" لاتفاقيات جنيف (1949) وغيرها من الانتهاكات الخطيرة لقوانين وأعراف الحرب⁽⁹⁰⁾؛

تشمل الجرائم ضد الإنسانية أي فعل من الأفعال التالية متى ارتكب "في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجه ضد أية مجموعة من السكان المدنيين، وعن علم بالهجوم: أ) القتل العمد؛ ب) الإبادة؛ ج) الاسترقاق؛ د) والإبعاد أو النقل القسري للسكان؛ هـ) السجن أو الحرمان الشديد على أي نحو آخر من الحرية البدنية بما يخالف القواعد الأساسية للقانون الدولي؛ و) التعذيب؛ ز) الاغتصاب؛ ح) الاستعباد الجنسي أو الإكراه على البغاء أو الحمل القسري أو التعقيم القسري، أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي على نفس الدرجة من الخطورة؛ ط) اضطهاد أية جماعة محددة أو مجموع محدد من السكان لأسباب سياسية أو عرقية أو قومية أو

(87) Antonio Cassese, International Criminal Law (2008), page 15.

(88) نفس المرجع السابق.

(89) نفس المرجع السابق.

(90) نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (1998)، المادة 8.

إثنية أو ثقافية أو دينية، أو متعلقة بنوع الجنس، أو لأسباب أخرى من المسلم عالميا بأن القانون الدولي لا يميزها؛ ي) الاختفاء القسري للأشخاص؛ ك) جريمة الفصل العنصري؛ ل) الأفعال اللاإنسانية الأخرى ذات الطابع المماثل التي تتسبب عمدا في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية⁽⁹¹⁾.

تشمل الإبادة الجماعية أيا من الأفعال التالية، المرتكبة على قصد التدمير الكلي أو الجزئي لجماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، بصفتها هذه: (أ) قتل أعضاء من الجماعة؛ (ب) إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء من الجماعة؛ (ج) إخضاع الجماعة، عمدا، لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي كليا أو جزئيا؛ (د) فرض تدابير تستهدف الحؤول دون إنجاب الأطفال داخل الجماعة؛ (هـ) نقل أطفال من الجماعة، عنوة، إلى جماعة أخرى⁽⁹²⁾.

وتشمل الجرائم الدولية الأخرى التعذيب (كجريمة قائمة بذاتها بدلا من اعتبارها جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية)، والقرصنة، والإرهاب، والعدوان⁽⁹³⁾. وتختلف الجرائم الدولية عن الجرائم العابرة للحدود الوطنية، مثل الاتجار بالمخدرات والاتجار بالبشر وتهريب الأسلحة وغسيل الأموال.

الصكوك الرئيسية للقانون الجنائي الدولي

يخضع القانون الجنائي الدولي لصكوك مختلفة، من بينها النظم الأساسية للمحاكم الجنائية الدولية (مثل نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية)، وكذلك المعاهدات المتعددة الأطراف مثل اتفاقيات جنيف لعام 1949، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو العقوبة. وقد تطور القانون الدولي العرفي ليشمل إخضاع مرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية والتعذيب للمساءلة مباشرة وبشكل فردي.

تنفيذ وإنفاذ القانون الجنائي الدولي

(91) المرجع السابق، المادة 7.

(92) المرجع السابق، المادة 6. انظر أيضا: اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (1948)، المادة 2.

(93) في حزيران/يونيه 2010، اعتمدت جمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قرارا بتعديل النظام الأساسي ليشمل جريمة العدوان. غير أنه لن يكون بمقدور المحكمة ممارسة اختصاصها على هذه الجريمة حتى ما بعد 1 كانون الثاني/يناير 2017 عندما تتخذ الدول الأطراف قرارا بشأن تفعيل اختصاص المحكمة.

تتولى المحاكم الدولية والمختلطة والوطنية تنفيذ القانون الجنائي الدولي. ويغطي الفصل السادس عشر المتعلق بالعدالة الانتقالية مقاضاة الجرائم الدولية والفصل فيها.

6 - القانون الدولي للاجئين

تعريف القانون الدولي للاجئين

تتسم ثلاثة من مجالات القانون الدولي بأهمية خاصة بالنسبة لحماية اللاجئين وغيرهم من الأشخاص محل الاهتمام: القانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي. فلا يمكن تحقيق حماية فعالة وشاملة إلا بتطبيق المعايير المحددة في هذه الفروع الثلاثة المتكاملة للقانون الدولي بصورة متضافرة. ومن المسائل المتصلة بذلك مسألة انعدام الجنسية، التي يغطيها الجزء المتعلق بالقانون الدولي لحقوق الإنسان أعلاه.

ويُعرّف “اللاجئ” بأنه شخص: (أ) لديه خوف مُبرر من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية بعينها أو اعتناقه آراء سياسية معينة؛ (ب) يوجد خارج بلده الأصلي؛ (ج) غير قادر على الاستفادة من حماية ذلك البلد، أو العودة إليها، أو غير راغب في ذلك، خشية تعرضه للاضطهاد⁽⁹⁴⁾.

ووفقاً لمبدأ “عدم الإعادة القسرية”، يُحظر طرد اللاجئ أو إعادته (إعادته قسراً) بأي شكل من الأشكال إلى حدود الأقاليم التي تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية بعينها أو اعتناقه آراء سياسية معينة⁽⁹⁵⁾. غير أن هذا المبدأ لا ينطبق على اللاجئين الذين تتوفر أسباب معقولة للاعتقاد بأنهم قد يشكلون خطراً على أمن البلد الذي يوجدون فيه، أو الذين يشكلون خطراً على مجتمع ذلك البلد بعد صدور حكم نهائي عليهم لارتكابهم جريمة خطيرة بوجه خاص⁽⁹⁶⁾.

وكثيراً ما يُطلق على المشردين داخلياً اسم اللاجئين بشكل غير صحيح. إذ يُعرّف المشردون داخلياً بأنهم أشخاص أو مجموعات من الأشخاص اضطروا أو أُجبروا على الفرار أو على مغادرة ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، بصفة خاصة نتيجة لنزاع مسلح أو حالات عنف عام أو انتهاكات

(94) الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين (1951)، المادة 1.

(95) المرجع السابق، المادة 33 (1).

(96) المرجع السابق، المادة 33 (2).

لحقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر، أو سعياً إلى تفادي آثارها، ولم يعبروا حدود دولة معترفاً بها دولياً⁽⁹⁷⁾. وغالباً ما يفر المشردون داخلية لأسباب مماثلة للاجئين، ولكن على العكس من اللاجئين، لا يعبر المشردون داخلية الحدود الدولية لإيجاد ملجأ لهم، ولكنهم يبقون داخل دولهم الأصلية. وبناءً على ذلك، يظل المشردون داخلية من الناحية القانونية تحت حماية حكومتهم - حتى وإن كانت تلك الحكومة هي السبب في فرارهم. وباعتبارهم مواطنين، فإنهم يتمتعون بكل الحقوق والحماية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي على حد سواء.

الصكوك الرئيسية للقانون الدولي للاجئين

يتأسس القانون الدولي للاجئين على اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بوضع اللاجئين لعام 1951 (اتفاقية اللاجئين) وبروتوكولها لعام 1967. وتنص اتفاقية اللاجئين على تعريف "اللاجئ"، وتحدد المعايير الدنيا لمعاملة الأشخاص الذين يثبت تأهلهم للتمتع بوضع اللاجئ. ونظراً لأنه قد تم صياغة اتفاقية اللاجئين في أعقاب الحرب العالمية الثانية، فإن تعريفها للاجئين يركز على الأشخاص الموجودين خارج بلدانهم الأصلية، والذين أصبحوا لاجئين نتيجة للأحداث التي وقعت في أوروبا أو في أماكن أخرى قبل 1 كانون الثاني/يناير 1951⁽⁹⁸⁾. وجاء بروتوكول عام 1967 ليزيل هذه القيود الجغرافية والزمنية من الاتفاقية.

والمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي هي صك غير ملزم ينطبق على المشردين داخلية. وتشمل المبادئ التوجيهية مبادئ تشكل معايير غير ملزمة تهدف إلى حماية حقوق المشردين داخلية تحديداً، وإن كانت تتأسس على القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي للاجئين، وتتسق معها. ويتمتع المشردون داخلية بنفس الحقوق والحريات التي يتمتع بها غيرهم من الأشخاص في البلد، ويجب ألا يكون هناك تمييز ضدهم لكونهم مشردين داخلية⁽⁹⁹⁾. وتحمل السلطات الوطنية المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخلية.

تنفيذ القانون الدولي للاجئين

(97) المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، الفقرة 2.

(98) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين: دليل للقانون الدولي للاجئين (2001)، الصفحة 8.

(99) المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، المبدأ 1

تقع مسؤولية الحماية في المقام الأول على عاتق الدول. فكل دولة مسؤولة عن احترام وحماية وإعمال حقوق مواطنيها، بما في ذلك حالات التشريد الداخلي والعودة. ولا يلزم توفير الحماية الدولية إلا عند إنكار الحماية الوطنية أو عدم توفرها بأي صورة أخرى.

وداخل منظومة الأمم المتحدة، تُعد مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين جهة التنسيق المحورية للمسائل المتعلقة باللاجئين والمشردين داخليا. وقد أنشأت الجمعية العامة المفوضية في أعقاب الحرب العالمية الثانية لحماية للاجئين وإيجاد حلول دائمة لهم. وتفرض اتفاقية اللاجئين على الدول التزامات بالتعاون مع المفوضية في أداء وظائفها⁽¹⁰⁰⁾.

ولا تغطي ولاية المفوضية الأصلية المشردين داخليا على وجه التحديد، ولكن بسبب خبرتها في مسألة التشريد، أصبحت منذ سنوات عديدة تساعد الملايين من المشردين داخليا، وفي الآونة الأخيرة من خلال "نهج المجموعات" cluster approach. ويهدف هذا النهج إلى كفاءة قدر أكبر من القيادة والمساءلة في القطاعات الرئيسية التي يتم فيها تحديد فجوات في الاستجابة الإنسانية، وتعزيز الشراكات فيما بين الجهات الفاعلة المعنية بالشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان والتنمية، بما فيها الأمم المتحدة. وفي إطار هذا النهج، تضطلع المفوضية بدور قيادي في الإشراف على احتياجات الحماية والمأوى للمشردين داخليا "بسبب النزاعات"⁽¹⁰¹⁾، فضلا عن تنسيق وإدارة المخيمات.

والسلطات الوطنية هي المسؤولة عن ضمان وجود الإطار أو المعيار القانوني الملزم لمعالجة التشريد الداخلي. ويُعد إطار المسؤولية الوطنية وثيقة رئيسية تحدد الخطوات التي يجب على الحكومات اتخاذها لضمان حماية المشردين داخليا⁽¹⁰²⁾.

والمنظمة الدولية للهجرة هي المنظمة الحكومية الدولية الرئيسية في مجال الهجرة. وتضم المنظمة الدولية للهجرة 127 دولة عضوا، ولها مكاتب في أكثر من 100 بلدا. وتعمل المنظمة للمساعدة

(100) الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين (1951)، المادة 35.

(101) في حين تتولى مفوضية شؤون اللاجئين قيادة المجموعة العالمية للحماية، فإن اختيار الوكالة الرائدة في حالات الكوارث أو حالات الطوارئ المعقدة التي تخلو من أوضاع تشريد واسعة يتم فيما بين مفوضية شؤون اللاجئين ومفوضية حقوق الإنسان واليونيسيف تحت قيادة منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية ومنسق الأمم المتحدة المقيم. وللاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر دليل حماية المشردين داخليا، آذار/مارس 2010.

(102) Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility (2005).

في إدارة مسائل الهجرة بصورة منظمة وإنسانية، وتعزيز التعاون الدولي في المسائل المتعلقة بالهجرة، والمساعدة في البحث عن حلول عملية لمشاكل الهجرة، وتقديم المساعدة الإنسانية للمهاجرين المحتاجين، بمن فيهم اللاجئين والمشردون داخليا.

سؤال وجواب: ما العلاقة بين القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان؟⁽⁹⁶⁾

يكمل القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان بعضهما البعض، ويسعيان إلى حماية حياة وصحة وكرامة الأفراد. وينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان في جميع الأوقات، في حين لا ينطبق القانون الإنساني الدولي إلا في النزاعات المسلحة. ويمكن الانتقاص من القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولكن ليس من القانون الإنساني الدولي (وينص القانون الدولي لحقوق الإنسان تحديدًا على أنه لا يمكن الانتقاص من القانون الإنساني الدولي). وينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان على الحكومات، وإن كان قد أصبح ينطبق أيضًا على نحو متزايد على الجهات الفاعلة من غير الدول (وبخاصة إذا كانت تمارس وظائف أشبه بوظائف الحكومات). وينطبق القانون الإنساني الدولي على كل من الدول والجهات من غير الدول الأطراف في أي نزاع مسلح.

سؤال وجواب: ما هي العلاقة بين القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي للاجئين؟

يحمل القانون الدولي للاجئين الأشخاص بشكل فردي المسؤولية الجنائية عن انتهاكات معينة للقانون الإنساني في جرائم الإبادة الجماعية، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي تصل إلى مستوى الجرائم ضد الإنسانية. ومن ثمة، فإن القانون الدولي للاجئين يمثل إضافة كبيرة إلى إنفاذ القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويناقش الفصل السادس عشر المتعلق بالعدالة الانتقالية هذه المسألة بمزيد من التفصيل.

سؤال وجواب: ما العلاقة بين القانون الدولي للاجئين، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان؟

كثيرا ما يرتبط قانون اللاجئين بالقانون الإنساني الدولي، لأن اللاجئين كثيرا ما يجدون أنفسهم في خضم نزاع مسلح دولي. وتتضمن اتفاقية جنيف الرابعة حكما يتناول تحديدا اللاجئين والمشردين داخليا (المادة 44)، كما ينص بروتوكولها الإضافي الأول (المادة 73) على وجوب حماية اللاجئين وعديمي الجنسية بموجب أحكام الجزئين الأول والثالث من اتفاقية جنيف الرابعة. ويتوقف انطباق القانون الإنساني الدولي على ملتمسي اللجوء بمجرد فرارهم من البلد الذي يقع فيه النزاع. والقانون الدولي للاجئين جزء من التشكيلة الأوسع للقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويحق للاجئين التمتع بحقوق الإنسان العامة، وأيضا بالحقوق التي تقتصر على اللاجئين، على النحو المبين في اتفاقية اللاجئين. وبالإضافة إلى ذلك، تنص اتفاقية مناهضة التعذيب (المادة 3) واتفاقية حقوق الطفل (المادة 22) على أحكام محددة، أولا بشأن حظر العودة أو الإعادة القسرية إلى دولة أصلية يُرجح فيها التعرض للتعذيب، وثانيا بشأن توفير حماية خاصة للاجئين الأطفال.

7 - المراجع

المعاهدات المتعددة الأطراف

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981)، والبروتوكول المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا (2003)

الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه (1990)

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (1969)

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة (1984)،
وبروتوكولها الاختياري (2002)

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، وبروتوكولها الاختياري (1979)

اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية (1968)

اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (1948)

اتفاقية بشأن خفض حالات انعدام الجنسية (1961)

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وبروتوكولها الاختياري (2006)

اتفاقية حقوق الطفل (1989)، والبروتوكول الاختياري المتعلق ببيع الأطفال واستغلال الأطفال
في البغاء وفي المواد الإباحية (2000)، والبروتوكول الاختياري المتعلق باشتراك الأطفال في
النزاعات المسلحة (2000)

الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين (1951)، وبروتوكولها (1966)

الاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية (1954)

الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1987)

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (1950)

الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (1995)

اتفاقيات جنيف (1949)، وبروتوكولها الإضافيين الأول والثاني (1977)

اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله (1994)

اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه (1985)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، والبروتوكول الاختياري (1966)،
والبروتوكول الاختياري الثاني الذي يهدف إلى إلغاء عقوبة الإعدام (1989)

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)

- الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006)
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990)
- ميثاق الأمم المتحدة (1945)
- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969)
- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية (1986)
- الصكوك التأسيسية للمحاكم والمحاكم الجنائية الدولية
- الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة كمبوديا الملكية بشأن تقديم مرتكبي الجرائم التي وقعت في فترة حكم كمبوتشيا الديمقراطية للمحاكمة بموجب القانون الكمبودي (2003)
- القانون المتعلق بإنشاء دوائر استثنائية في محاكم كمبوديا لمحاكمة الجرائم التي ارتكبت خلال فترة كمبوتشيا الديمقراطية (2004)
- نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (1998)
- النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (1945)
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (1993)
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا (1994)
- النظام الأساسي للمحكمة الخاصة لسيراليون (2002)
- الصكوك الأخرى ذات الصلة
- المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (2006)
- المبادئ الأساسية لمعاملة السجناء (1990)
- المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (1985)
- المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين (1990)

المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (1990)

مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن (1988)

مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (1979)

إعلان بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة (1985)

إعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد (1981)

إعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة (1993)

إعلان بشأن حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه (1985)

إعلان بشأن حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (1992)

إعلان بشأن حماية النساء والأطفال في حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة (1974)

إعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (1992)

المبادئ التوجيهية للعمل المتعلق بالأطفال في نظام العدالة الجنائية (1997)

المبادئ التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها (2005)

المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين (1990)

المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (1998)

المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (1996)

مبادئ التعاون الدولي في تعقب واعتقال وتسليم ومعاقبة الأشخاص المذنبين بارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية (1973)

المبادئ المتعلقة بالمنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام بإجراءات موجزة (1989)

المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية ("مبادئ باريس") (1993)

الضمانات التي تكفل حماية حقوق الذين يواجهون عقوبة الإعدام (1984)

مبادئ سيراكوزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقييد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1985)

القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء (1955)

مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث ("مبادئ الرياض التوجيهية") (1990)

قوانين الأمم المتحدة لحماية الأحداث المجردين من حريتهم (1990)

قواعد الأمم المتحدة لمعاملة السجناء والتدابير غير الاحتجازية للمجرمين (2010)

قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا للتدابير غير الاحتجازية (1990)

قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث ("قواعد بكين") (1985)

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)

تحديث الاستراتيجيات النموذجية والتدابير العملية للقضاء على العنف ضد المرأة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية (2010)

المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)

مراجع عن القانون الدولي من الأمم المتحدة

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن سيادة القانون على الصعيد الدولي (2011)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن الأمم المتحدة وانعدام الجنسية (2011)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، إجراءات التشغيل الموحدة المؤقتة المتعلقة بالاحتجاز في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2010)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع
(2004)، S/2004/616

نشرة الأمين العام بشأن تقييد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي (1999)،
ST/SGB/1999/13

دليل الأمم المتحدة بشأن الأحكام الختامية للمعاهدات المتعددة الأطراف (2003)

دليل الأمم المتحدة للمعاهدات (2006)

مراجع عن القانون الدولي من خارج الأمم المتحدة

Anthony Aust, Modern Treaty Law and Practice (2000)

(2008) [Public International Law](#) Ian Brownlie, Principles of

Malcom N. Shaw, International Law (2003)

مراجع عن القانون الدولي لحقوق الإنسان

Louis Henkin, Sarah Cleveland, Laurence R. Helfer, and Gerald L. Neuman, Human Rights (2009)

Sarah Joseph, Jenny Schultz and Melissa Castan, The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary (2004)

Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR Commentary (2005)

OHCHR, The Core International Human Rights Treaties (2006)

OHCHR, Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff (undated)

OHCHR, Human Rights and Pre-trial Detention: A Handbook of International Standards relating to Pre-trial Detention (1994)

OHCHR, Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers (2003)

OHCHR, Human Rights Treaty System: An Introduction to the Core Human Rights Treaties and the Treaty Bodies (2005)

OHCHR, The New Core International Human Rights Treaties (2007)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دليل تدريبي على رصد حقوق الإنسان (2001)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الدعم الميداني، سياسة حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية (2011)

OHCHR and International Bar Association, Human Rights in the Administration of Justice: A Manual for Judges, Prosecutors and Lawyers (2002)

UNODC, Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice (2006)

David Weissbrodt and Connie de la Vega, International Human Rights Law: An Introduction (Pennsylvania Studies in Human Rights) (2007)

مراجع عن القانون الإنساني الدولي

Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck (ICRC), Customary International Humanitarian Law, Vol. I and II (2005)

ICRC, The Basics of International Humanitarian Law (2005)

ICRC, Customary International Humanitarian Law (2002)

ICRC, The Domestic Application of International Humanitarian Law: A Manual (2010)

ICRC, International Humanitarian Law: Answers to Your Questions (2002)

Fritz Kalshoven and Liesbeth Zegveld (ICRC), Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law (2003)

Marco Sassoli and Antoine Bouvier (ICRC), How Does the Law Protect in War?, Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law (2006)

Jir Toman, Index of International Humanitarian Law (1987)

مراجع عن القانون الجنائي الدولي

Ilias Bantekas, Susan Nash and Mark Mackarel, International Criminal Law (2001)

M. Cherif Bassiouni, International Criminal Law (2008)

Antonio Cassese, International Criminal Law (2008)

Elizabeth van Schaak and Ronald C. Slye, International Criminal Law: The Essentials (2008)

William Schabas, An Introduction to the International Criminal Court
(2007)

مراجع عن القانون الدولي للاجئين

Guy Goodwin-Gill and Jane MacAdam, The Refugee in International Law
(2007)

James C. Hathaway, The Rights of Refugees under International Law
(2005)

UNHCR, Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law
(2001)

الفصل الرابع

نظم العدالة المحلية

1 - مقدمة

يتمثل أحد المبادئ الأساسية للنهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون في وجوب تأسيس هذه المساعدة على السياق المتفرد لكل بلد، بما في ذلك طبيعة نظام العدالة في البلد⁽¹⁰³⁾. ولكي تتحقق الفعالية لعمل موظفي الشؤون القضائية، يجب أن يتفهموا السمات الرئيسية لنظام العدالة في البلد المضيف وقوانينه ومؤسساته.

والغرض من هذا الفصل هو تسليط الضوء على تفرد نظم العدالة في مناطق البعثات، والتشديد على مخاطر وضع افتراضات بشأن نظام العدالة في البلد المضيف. ويعرض هذا الفصل أيضا لمحات عامة موجزة عن أنظمة القانون العام والقانون المدني والشريعة الإسلامية، مع التشديد في الوقت نفسه على جوانب القصور التي ينطوي عليها تصنيف نظم العدالة في هذه الفئات. ويعرض الفصل السابع عشر لمحة عامة عن آليات العدالة غير الرسمية.

2 - تفرد نظم العدالة

لا بد من تصميم المشورة والمساعدة المقدمة من موظفي الشؤون القضائية لنظرائهم الوطنية بما يتناسب الخصائص المتفردة لنظام العدالة في البلد المضيف وتاريخه. وبناء على ذلك، فإن إحدى الخطوات الأولى المهمة لموظفي الشؤون القضائية، حتى قبل وصولهم إلى منطقة البعثة، تتمثل في اكتساب أكبر قدر ممكن من المعرفة بنظام العدالة في البلد المضيف وتاريخه ونظامه السياسي. ولتحقيق ذلك، يجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على عدم افتراض أن نظام العدالة في البلد المضيف مشابه لنظم العدالة في "بلدانهم الأصلية". فقد لا يضم نظام العدالة في البلد المضيف، على سبيل المثال، نفس المؤسسات (مثل قاضي التحقيق)، أو نفس الإجراءات (مثل الإقرار بالذنب)، التي قد يألفها موظفو الشؤون القضائية في نظم العدالة الخاصة بهم.

وقد يكون ضرر موظفي الشؤون القضائية أكثر من نفعهم إذا حاولوا مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة دون فهم كاف لنظام العدالة في البلد المضيف، أو إذا افترضوا أنه مماثل للنظام في

(103) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحة 3.

بلدانهم. وسيكون هذا النهج غير مناسب إلى حد بعيد، ويُرجح أن يُقابل بالرفض من النظراء الوطنيين، مما يقوض بدوره من مصداقية البعثة. وعلاوة على ذلك، قد يشعر النظراء الوطنيين بالاهانة أو تنعدم ثقتهم في موظفي الشؤون القضائية الذين لا يبذلون جهداً لمعرفة المزيد عن نظام العدالة في البلد المضيف، أو الذين يجهلون السمات الأساسية لنظام العدالة المحلي بأي صورة أخرى.

ولسوء الحظ، كانت هناك حالات قدم فيها مستشارون دوليون مساعدات في مجال سيادة القانون دون الأخذ في الاعتبار نظام العدالة في البلد المضيف بالقدر الكافي. فقد يقدم "خبير" ما المشورة بشأن مشروع قانون دون أن تتوفر له أي معرفة بالإطار القانوني الوطني الأوسع في البلد المضيف، أو بالعلاقة بين مشروع القانون والقوانين الأخرى ذات الصلة، أو بالتحديات المؤسسية والمجتمعية التي تواجه تنفيذ مشروع القانون. وينبغي أن يتجنب المستشارون الدوليون محاولة نقل القوانين والأنظمة والإجراءات والمصطلحات والمفاهيم من بلدانهم الأصلية. فهذه المشورة وهذا النهج قد يؤديان إلى اعتماد قوانين أجنبية وتبني مفاهيم وإجراءات غريبة، مما لا يمكن تنفيذه في البلد المضيف، أو مما يكون غير مناسب أو غير لائق بأي صورة أخرى.

سؤال وجواب: ما الوثائق التي ينبغي لموظفي الشؤون القضائية الاطلاع عليها للتعرف على نظام العدالة في البلد المضيف؟

يجب أن ييذل موظفو الشؤون القضائية جهدا لاكتساب أكبر قدر ممكن من المعرفة بنظام العدالة في البلد المضيف، بما في ذلك الوثائق التالية:

- اتفاقات وقف إطلاق النار واتفاقات السلام؛
- الدستور والقوانين المحلية ذات الصلة؛
- الاستراتيجيات الوطنية للعدالة والحوكمة؛
- الأوراق الإستراتيجية للحد من الفقر؛
- التقارير السنوية/المواضيعية وورقات الاستراتيجيات/السياسات التي تعدها الوكالات المعنية بالعدالة والوكالات المركزية بالحكومة المضيفة (مثل وزارة العدل)؛
- تقارير التقييم القطري المشترك، وتقارير تقييم الاحتياجات في مرحلة ما بعد النزاع، وتقارير التقييم الاستراتيجي؛ وتقارير بعثات التقييم التقنية، وتقارير التقييم الداخلي للبعثات؛
- التقارير الشهرية والفصلية وغيرها المقدمة من عناصر العدالة والإصلاحات والشرطة وإصلاح قطاع الأمن وغيرها من العناصر ذات الصلة في البعثة؛
- تقارير كيانات الأمم المتحدة الأخرى، بما فيها تقارير المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وتقارير الآليات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، والاستعراضات الدورية الشاملة، والملاحظات الختامية للهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان؛
- تقارير مراكز البحوث والمؤسسات الأكاديمية الوطنية والدولية؛
- تقارير المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية؛
- تقارير المنظمات الإقليمية؛
- الأبحاث والمقالات الأكاديمية التي يضعها الخبراء؛
- تقارير وسائل الإعلام.

3 - فئات نظم العدالة

يسعى العديد من باحثي وممارسي القانون المقارن إلى تصنيف نظم العدالة تحت بعض التسميات التي تعكس التأثيرات والتقاليد التاريخية (مثل القانون العام، والقانون المدني، والقانون الروماني (الفرنسي)، والقانون الجرمني، والقانون السلافي، والشريعة الإسلامية، والقانون الاشتراكي). كما

تُوجه إليهم انتقادات لإعطائهم انطبعا غير دقيق مفاده أنه يمكن تصنيف نظام العدالة باعتباره نظاما واحدا وليس مجموعة من النظم، وأن نظام العدالة الذي توفره الدولة هو نظام العدالة الوحيد من نوعه الذي يمكن أن يعمل في الدولة الخارجة من النزاع.

ومن الخطأ تصور وجود نظم عدالة "نقية". فمعظم النظم هي مزيج من نظم مختلفة (نظم "مختلطة" أو "هجينة"). وحتى بين الدول التي يُعتبر أنها تنتمي إلى نفس التقليد القانوني (مثل القانون المدني أو القانون العام أو الشريعة الإسلامية)، غالبا ما توجد اختلافات أكثر مما توجد أوجه التشابه. فمعظم الولايات القضائية تتسم، في واقع الأمر، بـ "التعددية القانونية"، التي يتقاطع ويتداخل ويتنافس فيها العديد من النظم والنظم الفرعية - الرسمية وغير الرسمية - للعدالة.

وفي حين أن المعرفة بنظم العدالة المقارنة - مثل القانون العام، والقانون المدني، والشريعة الإسلامية وغيرها - توفر سياقاً مفيداً لفهم نظام العدالة في بلد بعينه، فإن من الأهمية البالغة لموظفي الشؤون القضائية أن يدركوا أن لكل بلد نظامه المتفرد للعدالة.

سؤال وجواب: هل تعتقد أن محاميا من نظام يتبنى القانون العام يمكن أن يساعد في تعزيز نظام العدالة في بلد يتبنى القانون المدني، والعكس بالعكس؟

هناك فكرة خاطئة شائعة مفادها أن محامي القانون العام لا يمكنه أن يعمل في مجال الإصلاحات في بلد من بلدان القانون المدني، والعكس بالعكس. وعند النظر في الإصلاحات، يكون من المفيد لموظف الشؤون القضائية الذي ينتمي إلى تقليد قانوني آخر أن يكون جزءاً من المناقشات حيث يمكنه طرح أفكار وتُهج جديدة على الآخرين. وفي كثير من عمليات الإصلاح في مرحلة ما بعد النزاع، يتم إدماج عناصر من نظام ما في نظام آخر لتشكيل نظام هجين بدرجة أكبر.

القانون العام

تمتد جذور نظم القانون العام إلى التطورات القانونية في إنكلترا خلال القرنين الحادي عشر والثاني عشر، وإن كانت تستفيد أيضا من ممارسات اسبق من ذلك، ومن القانون الروماني. وتطورت بعد ذلك نظم القانون العام في المناطق التي كانت على اتصال إما مع إنكلترا، أو مع البلدان التي

أسست نظمها على غرار النموذج الإنكليزي. وتشمل البلدان التي تتبنى نظم القانون العام استراليا، وجامايكا، وجنوب أفريقيا، وكندا، وكينيا، وليبيريا، ونيوزيلندا، والهند، والولايات المتحدة. وتختلف نظم القانون العام في كثير من النواحي، ولكنها تشترك عموما في تبني المبدأ القائل بأن مصادر القانون تشمل القانون التشريعي، وكذلك قرارات المحاكم التي تفسر القانون التشريعي. ويتأسس المصدر الأخير للقانون، الذي يُشار إليه باسم السوابق القضائية، على مبدأ احترام السوابق القضائية، الذي ينص على وجوب تطبيق السوابق القضائية الصادرة عن محكمة عليا في القضايا اللاحقة التي تنطوي على وقائع مماثلة من قبل نفس المحكمة، وكذلك من قبل المحاكم الأدنى. أما قرارات المحاكم الأخرى من خارج التراتبية القضائية، فيمكن أن تكون مقنعة وإن لم تكن ملزمة.

وفي نظام القانون العام الشائع، تتولى الشرطة التحقيق الأولي في الجريمة، حيث تقوم بجمع الأدلة (غالبا بشكل مستقل)، ثم تحيل الأدلة بعد ذلك إلى المدعي العام الذي يصدر قرار اتهام (في بعض النظم، بعد تقديم الأدلة لهيئة محلفين كبيرى)، ويمثل الادعاء في القضية. ويفصل قاضٍ في القضية، ويجوز أن تبت فيها هيئة محلفين مكونة من أشخاص عاديين. ويتولى محامي الدفاع حماية حقوق المتهم في جميع مراحل الإجراءات، والطعن في حجج الادعاء، وينوب عن المتهم في عرض قضيته. ولا يقوم الضحايا عادة بأي دور فعال في الإجراءات الجنائية في نظام القانون العام، إلا كشهود، وفي عرض بيانات بشأن الأثر الواقع على الضحايا.

سؤال وجواب: لماذا يُوصف نظام القانون العام في كثير من الأحيان بأنه نظام "اختصاصي" adversarial؟

في نظم القانون العام، يعرض الادعاء والدفاع حججهما ويدافعا عنها أمام قاضٍ محايد أو هيئة محلفين محايدة، لا تلعب عادة أي دور في إثبات الأدلة. فالتركيز ينصب على الأدلة المقدمة من طرفي المحاكمة، أكثر مما ينصب على الشهادات المكتوبة المدونة من قبل. ولم تعد هذه السمات تقتصر على النظم الاختصاصية وحدها.

القانون المدني

يتأثر القانون المدني بالقانون الروماني (مجموعة القوانين المدنية الأساسية *Corpus Juris Civilis*)، والقانون الكنسي، والقانون الجرمان، والقانون التجاري الأوروبي. وانتشر القانون المدني من خلال أجزاء من أوروبا ودول مختلفة إلى القارات الأخرى التي اعتمدت مدونات قوانين خاصة بها (مثل أمريكا اللاتينية، وأفريقيا، والشرق الأوسط، وآسيا).

والقانون المدني هو نظام مقنن يركز في جانب منه بشكل خاص على التمييز بين دور السلطة التشريعية في سن القوانين ودور القضاة في تطبيق القانون⁽¹⁰⁴⁾. ففي بلدان القانون المدني، يُنظر إلى التشريع باعتباره المصدر الأساسي للقانون. وتؤسس المحاكم أحكامها على الأحكام المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، التي يتعين أن تُستخلص منها الحلول في القضايا المعينة.

ويتقيد القانون المدني بالتسلسل الهرمي الصارم للقوانين: فالدستور يحتل المرتبة الأعلى، يليه المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والقوانين الأساسية، والقوانين، واللوائح (التي تُسمى أيضا "اللوائح التنفيذية")، وبعد ذلك يأتي العرف. وتتجسد معظم فروع القانون في كتب القانون أو مدونات القوانين مع شروح لسوابق قضائية محددة. وفي كثير من نظم القانون المدني، لا تعتبر الأحكام القضائية السابقة ملزمة من الناحية الفنية لغيرها من الأحكام، وإن كانت أحكام المحاكم الأعلى عادة ما تمثل سوابق مقننة.

وفي نظام القانون المدني المعتاد، يكون المدعي العام عضوا في القضاء "الواقف" (في مقابل القضاء "الجالس")، ويمثل النظام العام. وبوجه عام، يبدأ كبير المدعين العامين التحقيقات الأولية، وإذا لزم الأمر، يطلب تكليف قاضي تحقيق بإجراء تحقيق قضائي رسمي. وفي بعض الحالات، يكون تكليف قاضي تحقيق إلزاميا. ويقوم قاضي التحقيق خلاف ذلك بتوجه التحقيق، وإصدار التعليمات للشرطة، واستجواب الشهود، وزيارة مسرح الجريمة لجمع الأدلة. وفي بعض البلدان، تكون الشرطة القضائية هي المسؤولة وحدها عن إجراء التحقيق الجنائي تحت إشراف قاضي التحقيق. وأثناء الإجراءات الجنائية، يكون المدعون العامون هم المسؤولون عن تقديم القضية في

(104) انظر: Claus Kress, "Nulla Poena [Nullum Crimen Sine Lege](http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-Public_International_Law)", Max Planck Encyclopedia of [Public International Law](http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-Public_International_Law), paras. 1 and 5 (2010), available at http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-Public_International_Law, e854&recno=1&searchType=Quick&query=nulla+poena

المحاكمة، إما لقضاة أو هيئة محلفين. وفي حين يلعب محامي الدفاع دورا نشطا أثناء المحاكمة، فإن القضاة هم الذين يهيمنون على المحاكمات في نظم القانون المدني. ويلعب الضحايا دورا هاما في إجراءات القانون المدني، ويشاركون كأطراف في الإجراءات القضائية في بعض البلدان.

سؤال وجواب: لماذا يوصف نظام القانون المدني غالبا بأنه نظام تحقيق inquisitorial؟

في نظام القانون المدني، يكون قاضي التحقيق هو المسؤول عن قيادة جمع الأدلة في القضايا التي تنطوي على جرائم خطيرة أو معقدة. ويجب أن ينظر قاضي التحقيق في كل من أدلة الشوت والنفي على حد سواء. ويجوز إكراه المتهم على الشهادة، ويُتَظَر منه أن يسهم في كشف الحقيقة.

مقارنة بين العمليات "الاختصاصية" و عمليات "التحقيق"

في سياق العدالة الجنائية، يظل "كشف الحقيقة" – أي التحديد الدقيق لما حدث، ولمن مرتكب الجريمة – شرطا لازما لأي محاولة لضمان السلام الاجتماعي والعدالة. ومن الضروري أيضا ألا تُوقع الجزاءات الجنائية إلا على المذنبين فعلا في واقع الأمر. وتقليديا، تطور نهجان أساسيان لتقصي الحقيقة: النهج الاختصاصي (الذي يُطبق عادة في النظم التي تأخذ بتقاليد القانون العام)، والذي يعتمد على قيام الأطراف المتنازعة بعرض رواياتهما المتعارضة للحقيقة، والطعن في روايات بعضها البعض، ونهج التحقيق (الذي يُطبق عموما في النظم التي تأخذ بتقاليد القانون المدني)، والذي يعهد إلى القاضي أو المدعي العام أو قاضي التحقيق بجمع الأدلة ذات الصلة، وهي عملية تتضمن استجواب المشتبه بهم والشهود أثناء مرحلة التحقيق.

ورغم وجود تقليدين مختلفين بلا جدال، فإن المزج بينهما منتشر على نطاق واسع بحيث أصبح الآن من عدم الدقة تصنيف أي نظام بعينه بأنه اختصاصي بالكامل أو قائم على التحقيق بالكامل.

ومع ذلك، فمن المهم أن يتفهم موظفو الشؤون القضائية التقاليد القانونية التاريخية في البلدان التي يعملون فيها. فلكل تقليد منطقته الداخلي العام، بما في ذلك ما يتضمنه من نظام للضوابط والتوازنات للوصول إلى الحقيقة كأفضل ما يكون. والإلمام بكل تقليد من التقاليد يمكن أن يسهل فهم المرء للعدالة الجنائية في بلد بعينه. وتشمل الاختلافات التاريخية البارزة بين التقليدين ما يلي:

- تشدد النظم التي تنتمي عموما إلى التقاليد الاختصاصية بدرجة اكبر على المحاكمة التي يقوم فيها الدفاع والادعاء على قدم المساواة بإثبات الأدلة ومواجهة/استجواب الشهود من الجانب الآخر، بينما يلعب القاضي دورا رقابيا أكثر سلبية. وفي الإجراءات الاختصاصية، يمكن للمتهم أن يختار ممارسة حقه في التزام الصمت، ولا يمكن إكراهه على الشهادة.

- ويجوز للمتهم أيضا أن يقر بالذنب، وبعد ذلك تنتقل القضية إلى إصدار الحكم. وغالبا ما تلعب قواعد استبعاد الأدلة وصفقات الإقرار بالذنب دورا بارزا في الإجراءات الاختصاصية. ويفصل النموذج الاختصاصي فصلا صارما بين التحقيق والمحاكمة. وفي هذا النموذج، لا تُستخدم سوى الأدلة المقدمة في المحاكمة العلنية كأساس للحكم النهائي.

- وفي ظل نظام التحقيق التقليدي، تكون مرحلة التحقيق الأولى هي العملية المركزية للإجراءات الجنائية، حيث أنها المرحلة التي يتم فيها جمع الأدلة، بل واختبارها أيضا. وغالبا ما تكون المحاكمة قراءة رسمية للأدلة التي تم جمعها خلال مرحلة التحقيق، بينما يلعب الادعاء ومحامي الدفاع دورا أكثر سلبية. ويمكن أن يتمتع القضاة أنفسهم بسلطة تقديم الأدلة، بما في ذلك دعوة شهود إضافيين. ورغم إمكان استدعاء الشهود في المحاكمة، فإن الحكم النهائي كثيرا ما يعتمد اعتمادا كبيرا على ملف الأدلة التي تم جمعها خلال مرحلة التحقيق.

- وتاريخيا، لا تتضمن إجراءات نظام التحقيق صفقات إقرار المتهمين بالذنب. ورغم وجود قواعد استبعاد الأدلة في معظم النظم، فإنها تتنافى مع أهداف وروح تقليد التحقيق، ويقل انتشارها في النظم المتأثرة بالتقليد الاختصاصي. فبدلا من ذلك، تميل النظم المتأثرة بنهج التحقيق إلى تبني نهج أوسع في قبول الأدلة، مع مراعاة العوامل التي قد تفند الأدلة. وخلافا لإجراءات الخصومة، تسمح نظم التحقيق في كثير من الأحيان للضحايا بلعب دور نشط في المحاكمة، بما في ذلك التمثيل من قبل محاميهم وحتى في حالات محدودة، دورا في ملاحقة القضية.

- كثيرا ما يُنظر إلى المدعي العام في بعض نظم التحقيق باعتباره شخصية قضائية، وجزءاً من نفس كادر نظام العدالة الذي يضم القضاة وقضاة الاستئناف. بل قد ينتمي المدعون العامون والقضاة لنفس الرابطة المهنية.

- عادة ما تركز نظم التحقيق مبدأ الملاحقة القضائية الإلزامية، في حين تتضمن نظم الاختصاص قدراً أكبر من السلطة التقديرية في اتخاذ قرار المحاكمة. وفي النظم التي تنتهج تقاليد التحقيق، عادة ما يُكلف القضاة الجدد في المراحل المبكرة من حياتهم المهنية بأداء وظائف قضاة التحقيق.

ومرة أخرى، أصبحت الاختلافات المذكورة أعلاه أقل وضوحاً مع امتزاج تقاليد الاختصاص والتحقيق. فمعظم نظم التحقيق، على سبيل المثال، أصبحت تتضمن داخلها الآن إجراءات اختصاصية، مثل الإقرار بالذنب، وزيادة التركيز على الأدلة المقدمة أثناء المحاكمة، والحقوق الاختصاصية في المواجهة والاستجواب. غير أن كثيراً من النظم ظلت تحتفظ بالعديد من سمات تقليد التحقيق، مثل الدور القضائي للمدعين العامين، وجلسات التحقيق الرسمية، وحقوق الضحايا في المشاركة في المحاكمات الجنائية.

الشريعة الإسلامية

تُطبق الشريعة الإسلامية في عديد من البلدان في أنحاء العالم، بعد أن انتشرت من شبه الجزيرة العربية إلى الشرق الأوسط الأوسع، ثم إلى جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا وغرب أفريقيا في الفترة من القرن التاسع إلى القرن الحادي عشر. وقبل ظهور الشريعة الإسلامية، كان القانون العرفي هو المهيمن عموماً (كما هو الحال في نظم القانون العام والقانون المدني في شبه الجزيرة العربية). وتقول الشريعة الإسلامية إنه في الفترة بين عامي 610 و632 ميلادية، أنزل القرآن على النبي محمد عن طريق الملاك جبريل. وفي البداية، تولى صحابة النبي حفظ القرآن عن ظهر قلب، ثم جاء تدوينه بعد ذلك.

ويستخدم البعض تعبير “الشرع” لوصف هذه الفئة من القانون، ولكن العديد من العلماء يفضلون استخدام تعبير “الشريعة الإسلامية”، حيث أن “الشرع” أضيق وأوسع من “الشريعة الإسلامية” في نفس الوقت. فالشرع يصف الرسالة السماوية التي أوحى بها للنبي محمد، ويغطي الجوانب القانونية والأخلاقية على حد سواء. أما “الشريعة الإسلامية”، من ناحية أخرى، فتشمل القواعد التي استنتها النبي والقواعد المستخلصة منها من خلال التفسير. وتشمل مبادئ العدل في الشرع: العدالة، والحرية، والحماية المتبادلة، والمساواة، والكرامة، وضبط النفس، والصدق، وافترض البراءة، والعفو، والمعرفة.

وهناك طائفتان رئيسيتان، السنة والشيعة، وتضم كل منهما مجموعة متنوعة من المذاهب التي تفسر الشريعة الإسلامية بشكل مختلف (مثل المذهب الحنفي والمالكي والشافعي والحنبلي في السنة، والمذهب الاثنا عشري والإسماعيلي (القائلين بالأئمة السبعة) والزيدي (القائلين بالأئمة الخمسة) لدى الشيعة). وليست هناك أي سلطة مركزية تمتلك صلاحية وضع تفسيرات ملزمة للشريعة الإسلامية؛ ويخضع كثير من المسائل لتفسيرات متعددة.

وتُستخلص الشريعة الإسلامية من أربعة مصادر رئيسية هي: القرآن، والسنة، والإجماع، والقياس.

- يحتوي القرآن على 114 سورة، تنقسم كل منها إلى آيات (يتراوح عددها بين 3 آيات و286 آية). وينص القرآن على توجيهات للمسلمين في كافة جوانب الحياة، ويقال إنه يتضمن ما بين 200 و600 آية تترتب عليها آثار قانونية مباشرة من بين ما مجموعه 236 6 آية. وينظم القرآن بعض مجالات الشريعة الإسلامية (مثل عقوبات بعض الجرائم) بصورة واضحة تماما.

- تشير السنة إلى أفعال وأعمال وأقوال النبي محمد خلال حياته. وتختلف روايات السنة تبعاً للمذهب الإسلامي المتبع.

- يشير الإجماع إلى المسائل التي يجمع عليها الفقهاء.

- يشير القياس إلى استخدام التفكير القياسي الخاضع لنظام محكم في مسائل قانونية معينة. وبالإضافة إلى الشريعة الإسلامية، هناك الفقه الإسلامي. فحيث تُعتبر الشريعة نظاماً قانونياً شاملاً، وإن كان يحتاج إلى تفسير وتحسيد، فإن هدف الفقه هو تقييم وتنظيم جميع جوانب الحياة على أساس من الشرع. وتهدف علوم الشريعة الإسلامية إلى تفسير مشيئة الله لتقييم سلوك البشر. ويركز الفقه بصورة حصرية على اكتشاف مشيئة الله كما تعبر عنها الشريعة الإسلامية، وتطبيق تلك المشيئة علىفرادى الحالات، سواء كانت حالات حقيقية أو افتراضية. ولذلك، يوصف الفقه بأنه معرفة القواعد القانونية المنطبقة على الحالات الفردية، والمستمدة من مصادر الشريعة. وهنا يكمن فارق حاسم، ففي حين تُعتبر قواعد ومبادئ الشرع منزهة لا يمكن تبديلها وصالحة لكل مكان وزمان، فإن النتائج والأنظمة التي يخلص إليها الفقه يمكن تعديلها بسبب مرور الزمن وتغير الأحوال. ويمثل القرآن والسنة والفقه كلمات الله، وهي الدليل والمرجع الرئيسي للمسلمين.

- وبموجب الشريعة الإسلامية، هناك ثلاث فئات من الجرائم:

- جرائم/الحدود التي ينص عليها في القرآن. ومقاضاة هذه الجرائم والمعاقبة عليها ملزمة وفقا للسنة. وتشمل جرائم/الحدود الزنا، وقذف المحصنات، ومعاقرة الخمر، وقطع الطريق، والعصيان، وإفساد الإسلام، ويُعاقب عليها وفقا للقرآن والسنة.
 - جرائم/القصاص، ولا يتضمن القرآن تعريفا محددًا لها، ولكنها تطورت من خلال الاجتهادات القانونية والفقهية، وتشمل القتل العمد وغير المتعمد، والجرائم المتعمدة وغير المتعمدة ضد شخص بما لا يؤدي إلى الوفاة. ومقاضاة جرائم القصاص ومعاقبة مرتكبيها تخضع لتقدير الطرف المتضرر، الذي بمقدوره أيضا أن يعفو عن المعتدي.
 - جرائم/التعزير، هي الجرائم التي لا تُصنف على أنها جرائم حدود ولا جرائم قصاص، وتترتب عليها أضرار اجتماعية أو فردية ملموسة أو غير ملموسة. ويمكن أن تشمل عقوبة جرائم التعزير السجن، والعقاب البدني، والغرامات، والتعويضات، والتوبيخ.
- وتقليديا، كانت إقامة الشريعة الإسلامية تتم من خلال محكمة من قاضٍ واحد يلتمس المشورة من المفتي. وقد تم اليوم تقنين الشريعة الإسلامية وإدماجها في الدستور في العديد من البلدان (مثل باكستان ونيجيريا ومصر وإيران والعراق وأفغانستان)، ليتولى القضاة تطبيقها في المحاكم. وكثيرا ما يقوم المفتي، أو عدة مفتيين، بإسداء المشورة للمحكمة بشأن ما قد ينشأ من مسائل تتعلق بالشريعة الإسلامية. وفي الحالات التي تتداخل فيها الشريعة الإسلامية ونظام العدالة غير الرسمي، قد يتولى إمام على المستوى المحلي الفصل في قضية ما بناء على وسائل التفسير الإسلامية.

في بعثة الأمم المتحدة في السودان، كان موظفو الشؤون القضائية يشعرون بالقلق من تعريف جريمة الدعارة بشكل فضفاض، مما يخول ضباط الشرطة سلطة تقديرية لاعتقال واتهام الأفراد بالدعارة. وادعى مسؤولو الشرطة السودانية أن التعريف يستند إلى تفسير الشريعة. وأثارت البعثة هذه المسألة مع وزارتي العدل والداخلية السودانييتين، ومع البرلمان، وأشارت إلى أن التعريف السوداني للدعارة يخالف مبادئ الشريعة الإسلامية ويتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما يفترض القانون السوداني إلى مبدأ افتراض البراءة. ورغم أن البعثة لم تكن تملك سلطة تغيير القانون، فإنها استخدمت وضعها للتمييز وتوضيح النقاط الغامضة المتعلقة بتفسير القانون المحلي. ويعكف مسؤولون سودانيون على استعراض المسألة استناداً إلى المساعدة التقنية والمشورة التي يقدمها موظفو الشؤون القضائية بالبعثة.

4 - المراجع

مراجع عن نظم العدالة المقارنة عموماً

Craig M. Bradley (ed.), [Criminal Procedure: A Worldwide Study](#) (2007)

Herbert Kritzer, Legal Systems of the World: A Political, Social and Cultural Encyclopedia (2002)

Werner Menski, Comparative Law in a Global Context: The Legal Systems of Asia and Africa (2006)

Caslav Pejovic, Common Law and Civil Law: Two Different Paths Leading to the Same Goal (2001)

مراجع عن نظم القانون العام

M.T.W Arnheim, Principles of Common Law (2005)

, The Nature of the Common Law (1991) [Melvin Aron Eisenberg](#)

Andrew Sanders, Prosecutions in Common Law Jurisdictions (1996)

مراجع عن نظم القانون المدني

James G. Apple, A Primer on the Civil Law System (1995)

John Henry Merryman, The Civil Law Tradition: Europe, Latin America and East Asia (1994)

مراجع عن أنظمة الشريعة الإسلامية

- Abbas Amanat and Frank Griffel (eds.), Shari'a: Islamic Law in the Contemporary Context (2007)
- M. Cherif Bassiouni (ed.), The Islamic Criminal Justice System (1982)
- Muhammad Abdel Haleem, Adil Umar Sharif and Kate Daniels (eds.), Criminal Justice in Islam: Judicial Procedure in the Sharīa (2003)
- Wael Hallaq, A History of Islamic Legal Theories (1997)
- Wael Hallaq, An Introduction to Islamic Law (2009)
- Mohammad Hashim Kamali, Shari'ah Law: An Introduction (2008)
- Moojan Momen, An Introduction to Shi'i Islam (1985)

الفصل الخامس

المهارات الدبلوماسية

1 - مقدمة

يتمثل العامل الأكثر أهمية لنجاح موظفي الشؤون القضائية في القدرة على إقامة علاقات قوية مع النظراء الوطنيين والدوليين على حد سواء⁽¹⁰⁵⁾. فبناء هذه العلاقات واحد من أول الأمور التي يجب أن يبادر بها موظفو الشؤون القضائية الجدد عند وصولهم في بعثة من البعثات، ولا بد من تعهد هذه العلاقات وتعزيزها بشكل مستمر. ولبناء علاقات قوية، يجب أن يمتلك موظفو الشؤون القضائية مهارات دبلوماسية ممتازة. ولذلك، يجب أن يكون موظفو الشؤون القضائية دبلوماسيين أكثر من كونهم خبراء فنيين.

ويستكشف هذا الفصل أهمية المهارات الدبلوماسية، ويحدد الطرق التي يمكن بها تعزيز عمل موظفي الشؤون القضائية من خلال استخدام هذه المهارات. ورغم أن هذا الفصل يركز على النظراء الوطنيين، فإن المهارات الدبلوماسية تنطبق أيضا على التفاعلات بين موظفي الشؤون القضائية وغيرهم من النظراء الدوليين.

2 - أهمية المهارات الدبلوماسية

يشير تعبير “المهارات الدبلوماسية” على النحو المستخدم به في هذا الفصل، إلى المهارات التي يحتاجها موظفو الشؤون القضائية للتفاعل مع النظراء الوطنيين، والتي تمكنهم من اكتساب ثقة النظراء الوطنيين والعمل معهم على نحو فعال. ويتسع نطاق المهارات الدبلوماسية لما هو أوسع بكثير من “مهارات التعامل مع الآخرين” أو “مهارات التعامل مع الناس”. فالمهارات الدبلوماسية ضرورية لأنشطة الدعوة، وجهود التنسيق، وبناء الشراكات، وإجراء التقييمات، وتسهيل الحوار، وكسب الدعم السياسي، ودعم دوائر الإصلاح.

وتستند المهارات الدبلوماسية إلى العديد من مبادئ المساعدة في مجال سيادة القانون الواردة في الفصل الأول. وتشمل هذه المبادئ ما يلي:

- تولى العناصر الوطنية زمام الأمور وقيادتها؛

(105) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 8.

- تطوير المعارف والحساسيات المحلية؛
- تمكين الجهات الفاعلة الوطنية؛
- معالجة احتياجات سيادة القانون على المستوى السياسي؛
- إدارة التوقعات.

3 - تصورات الجهات الفاعلة الدولية والوطنية

تُعتبر الطريقة التي تتصرف بها الجهات الدولية الفاعلة عاملاً هاماً يمكن أن يدفع الجهات الوطنية الفاعلة لمقاومة المساعدة أو رفضها. فإذا عملت الجهات الدولية الفاعلة، بما في ذلك موظفو الشؤون القضائية، باعتبارهم "خبراء أجانب"، وتصرفوا بطريقة توحى بأنهم أكثر تأهيلاً وتعليماً من الجهات الوطنية الفاعلة، سيكون من المرجح أن تزداد احتمالات "انعزال" هذه الجهة الدولية الفاعلة. وفي الوقت نفسه، قد تبدي الجهات الوطنية الفاعلة حساسية شديدة تجاه الجهات الدولية الفاعلة التي تبدو متعجرفة أو متعالية بأي شكل من الأشكال. غير أنه، في بعض الحالات، قد تصادف الجهات الدولية الفاعلة مقاومة من جانب النظراء الوطنيين والدوليين أيضاً كان مدى دبلوماسيتها. ويفترض العديد من الجهات الدولية الفاعلة أنهم موضع ترحيب في دولة ما من الدول الخارجة من النزاعات، ولكن ذلك ليس هو الحال دائماً.

وقد تتفاوت نظرة الجهات الوطنية الفاعلة، بما في ذلك الموظفون الوطنيون، للجهات الدولية الفاعلة. فقد تكون النظرة لها إيجابية للغاية — باعتبارها جهات تمتلك المعرفة وتحرص على تقديم العون والمساعدة. ولكن، حتى عندما تُعتبر تلك الجهات مخصصة في عملها، فقد يُنظر إلى أفرادها على أنهم حديثو السن أو الوضع المهني نسيباً. ويمكن أيضاً أن يُنظر إلى أفراد الجهات الدولية الفاعلة نظرة سلبية — باعتبارهم متعجرفين، و/أو جهلة بالسياق القانوني الوطني، و/أو منقسمين، و/أو لا يهتمون إلا بالمنافع المادية التي يحصلون عليها من كونهم موظفين مدنيين دوليين.

وفي المقابل، قد تمتلك الجهات الدولية الفاعلة مجموعة من التصورات حول النظراء الوطنيين والموظفين الوطنيين. فقد ترى إنهم يمدون يد الترحيب ويمتلكون المعرفة ويهتمون ويلتزمون حقاً بتعزيز سيادة القانون في البلد المضيف. ولكن يمكن، بدلاً من ذلك، أن تنظر الجهات الدولية الفاعلة إلى النظراء الوطنيين على أنهم أقل دراية، أو يخشون من التغيير أو يقاومونه، وفي بعض الحالات، كعناصر فاسدة أو معطلة. ويمكن أن تكون تصورات الجهات الدولية الفاعلة والجهات

الوطنية الفاعلة لبعضها البعض متشابهة بصورة تدعو للاندهاش (أو ربما لا يدعو ذلك للاندهاش حقاً).

وتتسم هذه التصورات (الخاطئة) بالخطورة لأنها قد تدفع موظفي الشؤون القضائية، بما في ذلك الموظفون الوطنيون من الفئة الفنية، إلى التصرف بطرق غير لائقة، منها على سبيل المثال:

- استبعاد الجهات الوطنية الفاعلة من المناقشات أو القرارات الإستراتيجية، إما عن قصد أو عن غير قصد؛
- تطوير برامج وأنشطة المساعدة المقدمة في مجال سيادة القانون دون التشاور بشكل كاف مع الجهات الفاعلة والخبراء ذوي الصلة على الصعيد الوطني؛
- طلب المعلومات من الجهات الوطنية الفاعلة من أجل تصميم مشروع للمساعدة في مجال سيادة القانون، ثم إغفال تزويدهم بأخر الأخبار عن حالة المشروع؛
- عدم استخدام المترجمين الشفويين بشكل مناسب (مثل التحدث مباشرة إلى المترجمين الشفويين بدلاً من مخاطبة الجهات الوطنية الفاعلة نفسها).

ولتجنب التصورات السلبية، من المهم لموظفي الشؤون القضائية أن يتفهموا دورهم في البلد المضيف. ومن المهم أيضاً أن يدركوا أنه قد تكون هناك تصورات مختلفة لموظفي الشؤون القضائية، ليس فقط من جانب النظراء الوطنيين، ولكن حتى ضمن عناصر العدالة، والبعثات، والأمم المتحدة بشكل أوسع نطاقاً.

وتصوير موظفي الشؤون القضائية كـ ”خبراء“ لا ينقل بشكل كامل نطاق وظائفهم وأدوارهم. وقد يكون من الأدق وصف موظفي الشؤون القضائية بـ ”الميسرين“ أو ”عناصر التغيير“ – أي الأشخاص الذين يدعمون ويمكّنون الجهات الوطنية الفاعلة لتعزيز سيادة القانون. لذلك، يجب أن يتمثل هدف موظفي الشؤون القضائية في تعزيز وتدعيم وتقوية قدرات الجهات المحلية الفاعلة، وليس الحلول محلها أو تقويضها⁽¹⁰⁶⁾.

(106) المرجع السابق، الصفحة 6.

4 - سلوكيات اكتساب الثقة

هناك عدد من السلوكيات التي ترتبط غالبا بالمهارات الدبلوماسية القوية. وهي تشمل السلوكيات التالية، التي تستند في المقام الأول إلى سلوكيات اكتساب الثقة الواردة في كتاب ستيفن كوفي سرعة الثقة⁽¹⁰⁷⁾ Steven Covey, The Speed of Trust:

- قل الحقيقة. كن صادقا. كن نزيها. دع الناس يعرفون أين تقف. استخدم لغة بسيطة. لا تتلاعب بالحقيقة أو تحورها. لا تترك انطباعات خاطئة.
- اظهر الاحترام. لاحظ أهمية الأشياء الصغيرة. اهتم بالناس حقاً. عامل الناس بكرامة. خذ وقتك. استمع.
- اخلق الشفافية. اكشف ما لديك. كن منفتحاً وحقيقياً. لا تخفي المعلومات أو تحتفظ بمخططات خفية.
- صحح الأخطاء. صحح الغلطات. اعتذر بسرعة. اظهر التواضع.
- اظهر الولاء. اعترف بإنجازات الآخرين. اعترف بمساهمات الآخرين. تكلم عن الناس كما لو كانوا حاضرين. لا تسب أو تكشف عن معلومات خاصة أو سرية.
- أنجز النتائج. انشئ سجلاً يتتبع النتائج المنجزة. أنجز الأشياء الصحيحة. حقق الأشياء. لا تبالغ في الوعود ولا تنجز أقل مما وعدت. لا تقدم أعذاراً لعدم الانجاز.
- تحسن باستمرار. تعلم باستمرار. انشئ آليات للتعرف على ردود الأفعال. تصرف بناء على ردود الفعل وقدرها.
- واجه الواقع. عالج المسائل مباشرة حتى لو كان من الصعب مناقشتها. عالج الأمور الصعبة. ميّز ما لا يُقال.
- وضح التوقعات. أفصح عن التوقعات واكشفها. ناقشها وصدّق عليها. كن واقعياً. لا تخلق توقعات تعجز عن الوفاء بها. لا تفترض أن الآخرين يشاركونك التوقعات أو أنها واضحة.

- مارس المساءلة. حاسب نفسك والآخرين. تحمل المسؤولية عن النتائج. كن واضحا حول تصرفاتك أنت أو الآخرون. لا تتهرب من المسؤولية أو تلقي اللوم على الآخرين.
- استمع. استمع قبل أن تتكلم. افهم. استمع بأذنيك وعينيك وقلبك. لا تفترض أن لديك كل الأجوبة أو أنك تعرف ما هو الأفضل للآخرين. اسألهم. اظهر التفهم والتعاطف.
- حافظ على الالتزامات. قل ما تنوي القيام به، ثم قم به. توخ الحرص في تقديم التزامات والوفاء بها. اجعل الوفاء بالالتزامات رمزا لشرفك. لا تبح بما يأتئبك عليه الغير.
- اخلق الثقة وثق في الآخرين. تعلم إعطاء ثقتك على أساس الوضع والمخاطر والمصدقية، ولكن ليكن لديك ميل إلى الثقة وعدم الانغلاق بسبب المخاطر. توسع في إعطاء ثقتك لمن يكتسبونها. فإعطاء الثقة مشروط لأولئك الذين يكتسبونها.
- اظهر الوعي والتقدير الثقافي. لا تفترض أن ما يمكن فعله أو قوله في "بلدك الأصلي" يمكن فعله أو قوله في كل مكان آخر. كن حساسا إزاء الاختلافات في الممارسات الاجتماعية.

5 - العمل مع النظراء المترددين

من المهم لموظفي الشؤون القضائية، عند العمل مع النظراء الوطنيين، وكذلك الدوليين، أن يفهموا دوافع ومصالح نظرائهم، وخاصة من يبدو ترداداً أو مقاومة. وقد يبدو التردد على النظراء لأسباب متنوعة، من بينها عدم الرغبة في العمل مع الجهات الدولية الفاعلة "المتعطسة"؛ وعدم الرغبة في العمل مع نساء أو أشخاص ينتمون لخلفيات عرقية أو إثنية أو وطنية معينة؛ والخوف من التهديدات أو المخاطر الأمنية. وسيساعد فهم جذور التردد في التصدي له والمضي قدماً، رغم أنه قد لا يكون من السهل الوصول إلى ذلك الفهم.

وقد يصعب تحديد السبب الذي يدفع جهة وطنية ما للتردد والسبب الذي قد يكون حافزاً لها. ولا ينبغي افتراض أن التردد يرجع دائماً إلى عدم الثقة. وأياً كان سبب التردد، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية استخدام المهارات الدبلوماسية لبناء العلاقات وتعزيزها. ويجب أن يعمل موظفو الشؤون القضائية أيضاً بشكل وثيق مع الموظفين الفنيين الوطنيين لكسر الحواجز واحتضان تلك العلاقات.

والأسباب الشائعة التي قد تدفع الجهات الوطنية الفاعلة للتردد في المشاركة بشكل بناء مع الجهات الدولية الفاعلة تشمل ما يلي:

- قد تكون واقعة تحت ضغوط سياسية (أو ربما إجرامية، في بعض الحالات) يدفعها لعدم التعاون (على سبيل المثال من جانب مسؤولين حكوميين خوفاً من مشاكل بشأن مصداقيتهم عند فضح انتهاكات حقوق الإنسان في البلد وإخضاعها للمساءلة).
- قد تهتم بالرحلات الدولية أو "الامتيازات" أكثر من اهتمامها بالإصلاح الحقيقي لسيادة القانون.
- قد تشعر بأنها مهددة من الغرباء الذين تعتقد تلك الجهات أنهم أكثر تعليماً أو معرفة.
- قد يساورها القلق من أن مؤسستها وزملائها يفتقرون إلى الكفاءة، وتأمل في إبعاد الإحراج عن المؤسسة، فضلاً عن أوجه القصور الخاصة بها.
- قد يخامرها الشك في مصداقية موظف الشؤون القضائية لعدد من الأسباب – لحداته سنه، أو لنوع جنسه، أو لعرقه، أو لإثنيته، أو لخبراته، أو لمعارفه، أو لمؤهلاته (سواء الحقيقية أو المتصورة).
- قد لا ترغب في التماس المساعدة لأسباب تتعلق بالكبرياء والحرص.
- قد تتشكك في الغرباء ("من هم موظفو الشؤون القضائية ليظنوا أن بمقدورهم، في غضون أربعة أشهر، أن يقولوا لنا ما يجب أن نفعله؟ نحن لم نطلب مساعدتهم").
- قد تشعر بالضيق من طريقة تعامل موظفي الشؤون القضائية، أو بعدم الثقة فيهم، سواء كانت هذه الطريقة في التعامل حقيقية أو متصورة (أو من خلال الإشاعات).
- قد تكون لديها حوافز مالية أو غيرها للحفاظ على الوضع الراهن (وفي الحالات القصوى، قد تكون يشوبها الفساد).
- قد تساورها مخاوف من تقويض سيادة البلد أو استقلاله أو سلطاته.
- قد تختلف حقاً مع مبادرات الإصلاح أو مع طريقة الاستفادة من أموال المانحين الدوليين.

- قد تشعر بالإحباط بسبب ارتفاع معدل دوران الجهات الدولية وما يرتبط بذلك من تكرار للأسئلة المتماثلة من جانب الجهات الدولية الفاعلة المتعاقبة وغيرها من المنظمات الدولية، دون تحقيق نتائج.
- قد تكون مشغولة بالنظر في مبادرات مانحين منافسين، أو تسعى للاستفادة من تنافسهم، أو تكون قد أعطت موافقتها بالفعل لمناح آخر من قبل.
- قد يصيبها الإحباط بسبب تجزؤ أو عدم انتظام أو تضارب النهج التي تتبعها مختلف الجهات الدولية التي تقدم المساعدة في مجال سيادة القانون.
- قد تكون في حالة سيئة عابرة فحسب.

6 - أفضل الممارسات

في كثير من سياقات حفظ السلام، وغالبا ما يُطلب من الجهات الوطنية الفاعلة الالتقاء بعدد من الجهات الدولية الفاعلة بصورة متكررة. وقد لا يكون ذلك عبئا ثقيلا يضيع الوقت فحسب، بل يمكن أيضا أن يدعو إلى التشكك في الجهود المبذولة، وفي المجتمع الدولي عموما. وللحيلولة دون وقوع مثل هذه الحالات أو الحد منها، ينبغي أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على ألا تكون لقاءاتهم مع نظرائهم الوطنيين مرهقة أو أن تُقابل استقبالا سيئا بأي شكل آخر. وقد يرغب موظفو الشؤون القضائية أيضا في التنسيق مع غيرهم من الشركاء، أو في عقد اجتماعات مشتركة، بحيث يتجنبوا ازدواج الاجتماعات وتعدد طلبات الحصول على معلومات. وفي الاجتماعات، يجب أن يتأكدوا مما يلي⁽¹⁰⁸⁾:

- توفر التهذب والاحترام طوال الاجتماع؛
- تقديم أنفسهم والآخرين، بما في ذلك من خلال تقديم بطاقات البيانات الشخصية؛
- توجيه الشكر للنظراء لموافقتهم على الاجتماع؛
- شرح الولاية المسندة للبعثة؛
- شرح الغرض من الاجتماع؛

(108) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، المبادئ التوجيهية لمنهجية استعراض عنصري العدالة والإصلاحات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)، الصفحتان 11 و12.

- شرح كيفية استفادة النظراء الوطنيين؛
- شرح الكيفية التي ستستخدم بها المعلومات التي يقدمها النظراء الوطنيين (بما في ذلك ما إذا كانت ستظل سرية)؛
- الحفاظ على تناسب وإيجاز الاجتماع قدر الإمكان؛
- الاستماع وفهم وجهات نظر النظراء؛
- توجيه الشكر للنظراء على الوقت الذي قضوه في الاجتماع.

وفي الحالات التي لا يتكلم فيها موظفو الشؤون القضائية اللغة المحلية، قد يكون من الضروري الاعتماد على مترجمين شفويين عند اجتماعهم مع النظراء الوطنيين. غير أن استخدام المترجمين الشفويين على نحو فعال أمر يتطلب ممارسة، فهي مهارة مكتسبة ينبغي ألا يقلل موظفو الشؤون القضائية من شأنها. والطريقة التي يُستخدم بها المترجمون الشفويون يمكن أن تؤثر تأثيراً لا يستهان به على العلاقات مع الجهات الوطنية الفاعلة. وأفضل الممارسات المتعلقة باستخدام المترجمين الشفويين تشمل ما يلي:

إحاطة المترجمين الشفويين في وقت مبكر للتأكد من فهمهم لخلفيات المسائل المقرر مناقشتها وسياقها؛

قبل عقد الاجتماعات، مناقشة المترجمين الشفويين فيما يمكن أن ينشأ من حساسيات، والتأكد من استخدامهم للغة محايدة لا تسيء الجهة الوطنية الفاعلة (في كوسوفو، على سبيل المثال، سيكون من المسيئ لشخص صربي أن يستخدم مترجم ألباني يتحدث الصربية كلمات ألبانية مثل "كوسوفا" بدلاً من "كوسوفو")؛

التأكد من أن قيام المترجمين الشفويين بالترجمة بشكل كامل ودقيق بدلاً من الاكتفاء بتلخيص الكلمات الطويلة. ويمكن عمل ذلك عن طريق التحدث بجمل قصيرة، والتوقف من حين لآخر لضمان إعطاء المترجم الشفوي الوقت الكافي لترجمتها؛

الحرص على النظر إلى الشخص الوطني المخاطب عند الحديث، وليس إلى المترجم.

7 - المراجع

Karl Albrecht, *Social Intelligence: The New Science of Success* (2006)

- Karl Albrecht, *The Triune Intelligence Model: An Optimistic View of Human Capability* (2008)
- Stephen Covey, *The Speed of Trust: The One Thing That Changes Everything* (2006)
- Daniel Goleman, *Social Intelligence: The New Science of Human Relationships* (2007)

القسم الثاني: الوظائف

يتناول هذا القسم العديد من المهام الأساسية لعناصر العدالة، على النحو المبين في سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، التي اشتركت في وضعها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني.

ويتناول **الفصل السادس** مسح وتقييم نظام العدالة، كأساس سليم لتزويد صناع القرارات الوطنية والدولية بمعلومات دقيقة ومحددة من أجل الإصلاح.

ويعرض **الفصل السابع** لمحة عامة عن عملية المساعدة المقدمة لوضع استراتيجيات وطنية للعدالة، بما في ذلك الخطوات المتبعة عادةً، وكذلك لمحة عامة عن العديد من التحديات الرئيسية التي تواجهها هذه العملية.

ويصف **الفصل الثامن** الدور الذي يمكن أن تلعبه عناصر العدالة في التنسيق: بين الأطراف الدولية صاحبة المصلحة وداخل الأمم المتحدة، فضلاً عن تعزيز التنسيق بين أصحاب المصلحة الوطنية.

ويصف **الفصل التاسع** المهمة الهامة التي يضطلع بها موظف الشؤون القضائية في إسداء المشورة بشأن مسائل سيادة القانون المتعلقة بالزملاء داخل البعثة، فضلاً عن الأطراف الوطنية صاحبة المصلحة.

ويؤكد **الفصل العاشر** على الدور الأساسي الذي يؤديه الإبلاغ في كل المهام الأساسية لعناصر العدالة، ويقدم توجيهات من أجل تعظيم أثر التقارير المقدمة. ويسلط هذا الفصل الضوء على دور الإبلاغ كأداة مرنة وبالغة الأهمية في تعزيز الدعم المقدم لأنشطة تطوير سيادة القانون، ولتسجيل تقييم عنصر العدالة للمسائل المتعلقة بسيادة القانون، بما في ذلك المساهمات في مجموعة متنوعة من وثائق الأمم المتحدة الأخرى. كما يعرض هذا الفصل توجيه إدارة عمليات حفظ السلام المتعلق بالمبادئ التوجيهية العامة للإبلاغ في البعثات، والتي تسهم فيها عناصر العدالة.

ويستكشف **الفصل الحادي عشر** الدور الذي يمكن أن يقوم به موظفو الشؤون القضائية في مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة في حشد الأموال اللازمة لتنفيذ المبادرات المتعلقة بالعدالة والحصول عليها.

الفصل السادس

مسح وتقييم نظام العدالة

1 - مقدمة

لكي يكون عمل موظفي الشؤون القضائية فعالاً، يجب أن يعرفوا ويفهموا نظام العدالة في البلد المضيف، بما في ذلك المؤسسات والجهات الفاعلة والقوانين ذات الصلة. وتتمثل إحدى المهام الرئيسية لموظفي الشؤون القضائية، وبخاصة في بداية البعثة، في ضمان إتمام مسح وتقييم نظام العدالة في أقرب وقت ممكن. فهذا أمر ضروري، حيث أن عمليات المسح والتقييم توفر لموظفي الشؤون القضائية المعلومات اللازمة لتكييف مساعداتهم تبعاً لاحتياجات البلد المضيف، ولضمان أن تسهم جهودهم في الحفاظ على السلام والأمن. كما يمكن أن توفر عمليات المسح والتقييم لصناع القرار الوطنيين والدوليين الآخرين المعلومات اللازمة للاستهداف الاستراتيجي للموارد من أجل الإصلاح بناءً على التحديد الواضح للاحتياجات والتحديات والعقبات.

ويعرض هذا الفصل توجيهات بشأن المؤسسات والقوانين التي يجب تحديد معالمها وتقييمها، فضلاً عن منهجية تنفيذ عمليات المسح والتقييم.

2 - نظرة عامة على مسح وتقييم نظام العدالة

التعريف

يمكن تعريف عمليات المسح بأنها تحديد مؤسسات العدالة، فضلاً عن الإطار القانوني المنطبق، ورسم صورة لها. وينبغي أن تتضمن الصورة المؤسسية معلومات عن القدرات، والسلطات، والحوكمة، والموارد المادية والبشرية، والروابط مع المؤسسات الأخرى. وينبغي أن تتضمن صورة الإطار القانوني معلومات عن الدستور أو ما يعادله، والتسلسل الهرمي للقوانين المعمول بها في البلد، بما في ذلك القانون الدولي (أي ما إذا كان البلد يتبع النظام الأحادي أو المزدوج).

ويمكن تعريف التقييم بأنه عملية جمع المعلومات وتحليلها من أجل اتخاذ قرارات مستنيرة. ويشمل هذا التعريف العام أنواعاً مختلفة من التقييمات التي تجرى للاستناد إليها في مختلف أنواع القرارات، في سياق التخطيط للبعثات الأمم المتحدة وبرمجتها في المقام الأول. يجب أن تتضمن تقييمات نظم العدالة مواطني القوة والضعف والثغرات في المؤسسات والقوانين ذات الصلة.

ولا يعتبر المسح والتقييم دائما كمنشطين منفصلين. ففي كثير من الأحيان، يُفترض أن يكون تحديد المعالم جزءا من التقييم. ويتناول هذا الفصل تحديد المعالم والتقييم كل على حدة، وإن كان يأخذ في الاعتبار التداخل بين النشاطين.

الغرض

تُكلف قرارات مجلس الأمن في كثير من الأحيان عمليات حفظ السلام بتقديم المشورة ومساعدة السلطات الوطنية في إعادة بناء و/أو إصلاح مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة والمؤسسات الإصلاحية. غير أن سياقات ما بعد النزاع عادة ما تتسم بدرجة كبيرة من عدم اليقين، وكثيرا ما لا تتوفر المعلومات الموثوقة عن حالة سيادة القانون. وغالبا ما تتألف هذه القطاعات من خليط مربك من الجهات الفاعلة التي تدخل في علاقات فضفاضة مع مختلف المؤسسات. كما أن حالة وولاية المؤسسات قد تفتقر إلى الوضوح، و/أو تتسم بعدم التناسب، و/أو التدخل، و/أو عدم التكامل. وفي ظل هذه الظروف، تؤدي عمليات المسح والتقييم عددا من الأغراض، من بينها ما يلي:

- اكتساب فهم متعمق لنظام العدالة في البلد المضيف؛
- تمكين مقدمي المساعدة في مجال سيادة القانون من توجيه جهودهم ومواردهم بناء على تحديد واضح للاحتياجات والتحديات والعقبات؛
- دعم تصميم استراتيجيات وبرامج الإصلاح، بما في ذلك وضع إستراتيجية وطنية للعدالة؛
- تحديد نقاط الانطلاق لدعم مؤسسات وعمليات العدالة؛
- تعرف على أنشطة مقدمي المساعدة الآخرين في مجال سيادة القانون والشركاء المحتملين للتفاعل معهم مستقبلا؛
- تحديد الجهات المحتمل أن “تفسد” الأنشطة المضطلع بها؛
- تحديد مستويات أساسية للاستناد إليها في تقييم آثار البرامج؛
- المساهمة في وضع وثائق السياسات والتوجيهات لموظفي الشؤون القضائية وغيرهم من مقدمي المساعدة في مجال سيادة القانون.

أجرى مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى عملية مسح وتقييم لنظام العدالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، وحدد الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة العاملة في قطاع العدالة. كما قام المكتب بتنسيق وتيسير التفاعل بين الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة من أجل ضمان فعالية

التحديات

من المرجح أن يواجه موظفو الشؤون القضائية تحديات كبيرة في مسح وتقييم نظم العدالة في سياقات ما بعد النزاع. وفي مناطق البعثات التي أجري فيها بالفعل العديد من عمليات التقييم، قد يعاني النظراء في البلد المضيف من "إجهاد التقييمات"⁽¹⁰⁹⁾. وقد يحجم النظراء الوطنيون أيضا عن الموافقة عمليات المسح والتقييم التي تقوم بها الجهات الفاعلة الدولية أو المشاركة فيها، حيث من المؤكد تقريبا أن تلفت هذه العمليات الانتباه إلى نقاط الضعف والمشاكل في نظام العدالة في البلد المضيف.

وقد تنشأ تحديات إضافية عند مسح وتقييم القوانين. أولا، قد لا يسهل تحديد مكان القوانين والحصول على نسخ منها. ففي بيئات ما بعد النزاع، مثل تيمور الشرقية أو ليبيريا، أحرقت القوانين والسجلات القانونية أو أصابها الدمار، ولم تعد نسخ العديد من القوانين موجودة. وقد يتعين على موظفي الشؤون القضائية إجراء بحوث قانونية مستفيضة داخل البلد وخارجه على حد سواء. وقد يلزم أيضا الوصول إلى أفراد من الشتات ممن فروا من البلد، وبجوزتهم نسخ من القوانين. وكان هذا هو الحال في ليبيريا، حيث كان بحوزة الرئيس الحالي للجنة إصلاح القانون، الذي كان قد هرب إلى الولايات المتحدة، أوفى مجموعة من القوانين الليبيرية في العالم. يجب أن يعمل موظفو الشؤون القضائية على ضمان توفير نسخ من أي قوانين مفقودة أو أصابها الدمار أو التلف للدولة المضيفة ومواطنيها. فهذه الوثائق قد تمثل بداية لأول مكتبة قانونية في البلد المضيف.

وثمة تحد شائع آخر في مسح وتقييم القوانين يتمثل في عدم اليقين بشأن القانون الواجب التطبيق. ففي البوسنة والهرسك، على سبيل المثال، كان هناك عدد من الدساتير تم وضعها قبل وبعد اتفاق

(109) البنك الدولي، تقييمات قطاع العدالة: دليل (2007)، الصفحة 13، الإطار 3.

دايتون للسلام، إلى جانب العديد من الأنظمة الموروثة من زمن الحرب. وبالمثل في ليبيريا، أصدر العديد من الحكومات المؤقتة قوانين، يكرر بعضها البعض أو تتناقض مع بعضها البعض. وفي أفغانستان، كانت السجلات تضم أكثر من 50 000 أمر ومرسوم رئاسي سارٍ في عام 2003. وكانت هناك أيضا خمسة دساتير فيما بين عامي 1964 و 1992. وفي بعض الحالات، يمكن تحديد القانون الواجب التطبيق، ولكن قد تسود حالة من عدم اليقين و/أو الفوضى بسبب المقاومة السياسية أو الرفض الواسع النطاق للقوانين القائمة. ولتوضيح ذلك، كانت القوانين الصربية في كوسوفو تُعتبر أداة للنظام القمعي، وتُقابل بالرفض من جانب السكان عموما، فضلا عن القضاة. وقد تزداد صعوبة تحديد القانون الواجب التطبيق في الحالات التي يتقاطع ويتداخل فيها نظام العدالة الرسمي ونظام العدالة غير الرسمي.

3 - مؤسسات المسح والتقييم

رغم اختلاف المؤسسات المحددة من بلد إلى آخر، فإن أنواع المؤسسات التي يتعين دراستها عند مسح وتقييم نظام العدالة تشمل المؤسسات التالية، وإن كانت لا تقتصر عليها:

- مؤسسات الدولة الرسمية، بما في ذلك القضاء، والادعاء العام، والدفاع/المساعدة القانونية (المدنية والعسكرية)⁽¹¹⁰⁾؛
- المؤسسات التنفيذية، بما في ذلك وزارة العدل؛
- المؤسسات التشريعية، بما في ذلك الهيئات واللجان البرلمانية؛
- الهيئات المستقلة، بما في ذلك لجان إصلاح القانون؛
- مؤسسات التعليم القانوني، بما في ذلك الجامعات ومعاهد التدريب؛
- الرابطة المهنية القانونية، بما في ذلك نقابات المحامين؛
- مكاتب المحاماة الخاصة؛
- آليات العدالة غير الرسمية؛

(110) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مجموعة أدوات تقييم نظم العدالة الجنائية (2006)، الوصول إلى قطاع العدالة؛ ومفوضية حقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع: مسح قطاع العدالة (2006)، الصفحات 5-22.

• منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية؛

• الجهات الدولية المانحة والجهات الدولية الفاعلة .

وعند مسح وتقييم نظام العدالة، ينبغي أيضا إدراج المؤسسات الأخرى ذات الصلة. فعملية المسح والتقييم التي تتركز على نظام العدالة الجنائية، على سبيل المثال، يجب ألا تقتصر على دراسة مؤسسات العدالة المذكورة أعلاه، بل يجب أن تشمل دراستها أيضا الشرطة وغيرها من وكالات إنفاذ القانون، فضلا عن دوائر الإصلاحات. ويجب أن يجري ذلك بالتنسيق مع العنصر المختص في البعثة.

ومن المهم أيضا مسح المؤسسات التي تؤثر في عمل نظام العدالة الأوسع، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (لجان حقوق الإنسان وأمناء المظالم)؛ ومؤسسات البحوث والمراكز الأكاديمية والمراكز الفكرية؛ والمؤسسات الطبية ومؤسسات الطب الشرعي؛ والمؤسسات الإعلامية⁽¹¹¹⁾.

وفيما يتعلق بكل مؤسسة، تشمل المسائل الرئيسية التي ينبغي دراستها ما يلي:

الهيكل والتنظيم، بما في ذلك الخريطة التنظيمية؛

الصلاحيات والواجبات، بما في ذلك بالنسبة للمؤسسات الأخرى؛

القوانين والأنظمة ذات الصلة، بما في ذلك إجراءات التشغيل والقواعد الأخلاقية؛

الميزانية، بما في ذلك مخصصات الميزانية المأذون بها الفعلية ومصادر الميزانية؛

الموظفون، بما في ذلك العدد، وفئات الوظائف، وتوزيع العمل، والمرتبات، وشروط الخدمة، ومعايير التأهل، وعمليات الاختيار، والتنوع، وتقييم الأداء، والرصد؛

البنية التحتية، بما في ذلك العدد، والموقع، والحالة الهيكلية للمباني وأمنها، فضلا عن المعدات اللازمة، والمواد الاستهلاكية، والنصوص القانونية؛

معلومات الاتصال، بما في ذلك الأسماء، والعناوين البريدية، وأرقام الهاتف والفاكس، وعناوين البريد الإلكتروني⁽¹¹²⁾.

(111) مفوضية حقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع: مسح قطاع العدالة (2006)، الصفحات 22-30.

4 - مسح وتقييم الإطار القانوني

يعتبر مسح وتقييم الإطار القانوني مقدمة أساسية لمساعدة النظراء الوطنيين في تحقيق الفعالية الفورية لنظام العدالة (وهو ما يغطيه الفصل الثاني عشر)، فضلا عن الإصلاح التشريعي ووضع الدستور (وهو ما يغطيه الفصل الثالث عشر). وسيتوقف تحديد القوانين المحددة التي يتعين مسحها وتقييمها على طبيعة نظام العدالة في البلد المضيف، وكذلك على الولاية المسندة للبعثة. وفي سياقات حفظ السلام، عادة ما يضطلع موظفو الشؤون القضائية بمسح وتقييم القوانين التي تنظم مجموعة متنوعة من المجالات، وإن كانت تركز في أغلب الأحيان على القوانين التالية:

- الدستور، وبخاصة الأجزاء التي تنظم المسائل التي تتعلق بالنزاع، مثل المواطنة وحقوق الملكية وصلاحيات كل من السلطات الإقليمية والوطنية؛
- قانون الإجراءات الجنائية؛
- القانون الجنائي؛
- قانون تنظيم المحاكم.
- القوانين المنشئة و/أو المنظمة للمؤسسات ذات الصلة، بما في ذلك القضاء، والادعاء العام، والمساعدة القانونية/الدفاع القانوني، والشرطة وغيرها من وكالات إنفاذ القانون، ودوائر الإصلاحات؛
- قانون نقابة المحامين.

وكثيرا ما يركز موظفو الشؤون القضائية على مسح وتقييم القوانين الجنائية حيث أن فعالية نظام العدالة الجنائية تُعد عاملا بالغ الأهمية في ضمان القانون والنظام وتوطيد السلام. ويتيح ذلك لموظفي الشؤون القضائية فهم عملية العدالة الجنائية - من بدء التحقيق حتى إنفاذ الحكم النهائي - وكذلك دور المؤسسات والجهات الفاعلة المحددة في كل خطوة من هذه العملية، والحدود الزمنية ذات الصلة (مثل أقصى مدة للاحتجاز قبل وجوب إحالة المحتجز إلى سلطة قضائية أو المدة المحددة لإصدار لائحة اتهام لشخص محتجز). وينبغي أن يكون مسح وتقييم القوانين الجنائية

(112) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 32.

أيضا أداة لتحديد الثغرات في القانون. فقد يخلو القانون، على سبيل المثال، من جرائم جنائية، من قبيل العنف المنزلي، والجرائم الجنسية، والاختفاء القسري، وجرائم الحرب، والإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية. وبالمثل، قد يفتقر القانون إلى أحكام بشأن تدابير مثل المساعدة القانونية، وحماية الشهود، والتدابير الخاصة الواجب اتخاذها في القضايا التي تضم أطفالا.

وعند مسح وتقييم أي قانون، يجب دراسة مدى اتساقه مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما تلك المتعلقة بإقامة العدل (للاطلاع على قائمة بهذه الصكوك، انظر الفصل الثالث المتعلق بالقانون الدولي). كما ينبغي دراسة القوانين لتقييم ما إذا كانت تميزية، سواء بالغرض منها و/أو بالأثر التي تحدثه.

سؤال وجواب: هل هناك موارد إلكترونية لنصوص القوانين الوطنية وترجماتها؟

لدى العديد من البلدان مواقع رسمية على شبكة الإنترنت تتضمن معلومات عن نظم العدالة فيها، بما في ذلك نصوص القوانين الوطنية الرئيسية. ويمكن العثور على هذه المواقع بسهولة عن طريق البحث عن اسم البلد وكلمة “قوانين”.

وبالإضافة إلى ذلك، قد تحتوي قواعد البيانات الإلكترونية التالية النصوص الأصلية للقوانين الوطنية و/أو ترجماتها:

- قاعدة بيانات NATLEX التابعة لمنظمة العمل الدولية⁽¹⁰⁷⁾
- الشبكة العالمية للمعلومات القانونية التابعة لمكتبة الكونغرس⁽¹⁰⁸⁾
- قاعدة بيانات GlobaLex التابعة لجامعة نيويورك⁽¹⁰⁹⁾
- موقع Jurist Legal Intelligence⁽¹¹⁰⁾
- المعهد العالمي للمعلومات القانونية⁽¹¹¹⁾
- معهد المعلومات القانونية التابع لجامعة كورنيل⁽¹¹²⁾

5 - منهجية المسح والتقييم

تتألف معظم عمليات المسح والتقييم من خمس مراحل رئيسية - التحضير؛ وجمع المعلومات وتحليلها؛ والتحقق؛ ووضع التقرير؛ والنشر والمتابعة.⁽¹¹³⁾ غير أنه لا بد من تصميم منهجية مسح وتقييم نظام بعينه بصورة مخصصة لتعكس الظروف المتفردة لكل بلد، وولاية البعثة، والأهداف المحددة المتوخاة من عملية المسح والتقييم.

المسح والتقييم: خطوة بخطوة

CHART

⁽¹⁰⁷⁾ www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.byCountry .

⁽¹⁰⁸⁾ www.glin.gov/search.action .

⁽¹⁰⁹⁾ www.nyulawglobal.org/globalex .

⁽¹¹⁰⁾ www.jurist.org .

⁽¹¹¹⁾ www.worldlii.org/ .

⁽¹¹²⁾ <https://www.law.cornell.edu/worldwww.law.cornell.edu/world> .

⁽¹¹³⁾ إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 30-33؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مجموعة أدوات تقييم نظم العدالة الجنائية (2006)، الصفحات 5-8؛ والبنك الدولي، تقييمات قطاع العدالة: دليل (2007)، الصفحات 6-14.

التحضير

عند التحضير لمسح وتقييم نظام العدالة، تتمثل إحدى الخطوات الأولية في تحديد عمليات المسح والتقييم المماثلة وذات الصلة التي سبق أن قامت بها البعثة، أو الفريق القطري للأمم المتحدة، أو المنظمات أو الجهات الوطنية الفاعلة الأخرى. فذلك سيساعد على تحديد الحاجة إلى نشاط المسح والتقييم المزمع ومدى تقبله (أو "الإجهاذ" منه). كما سيسمح لموظفي الشؤون القضائية بالبناء على تلك الأنشطة السابقة للمسح والتقييم بدلا من إعادة عمل ما سبق عمله بالفعل، والتركيز على المؤسسات أو القوانين التي تتطلب اهتماما خاصا. وسيفيد ذلك، بدوره، في إرشاد أهداف هذه العملية ونطاقها، بما في ذلك تحديد ما إذا كانت الشرطة وغيرها من وكالات إنفاذ القانون ودوائر الإصلاحات جزءا من العملية.

وتتمثل الخطوة التالية في إعداد اختصاصات عملية المسح والتقييم. ويجب أن تتضمن الاختصاصات المعلومات الأساسية ذات الصلة، والأهداف، والمنهجية، والنتائج المتوقعة. كما يجب أن توضح ما يلزم من الموارد والوقت، وتحدد أعضاء الفريق الذي سيتولى المسح والتقييم.

وعند تحديد أعضاء فريق المسح والتقييم، ينبغي النظر بعناية في توفر مستويات مناسبة من الخبرة، والالتزام بالعمل في شراكات، والمستوى المنتظر من مشاركة الأعضاء، وإشراك الجهات الوطنية الفاعلة. وينبغي أن تضم الأفرقة خبراء في المجالات الأخرى ذات الصلة، حيثما كان ذلك مناسباً، بما في ذلك الشرطة، والإصلاحات، وحقوق الإنسان، وإصلاح القطاع الأمني، وحماية الطفل، والشؤون الجنسانية. ويتطلب مسح وتقييم الإطار القانوني توفر ممارسين مهرة من ذوي الخبرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الجنائي الدولي، ونظم العدالة المقارنة (بما فيها الشريعة الإسلامية عند الاقتضاء). ويجب أن يضم فريق المسح والتقييم، حيثما كان ذلك ممكناً، موظفين فنيين وطنيين يكونون على دراية بنظام العدالة في البلد المضيف ويجيدون اللغة (اللغات) المحلية. وسيتم عمل هؤلاء الموظفين بأهمية بالغة في تحليل الوثائق الرسمية التي لم تُترجم، وفي إجراء المقابلات مع النظراء الوطنيين.

وعند وضع الاختصاصات، ينبغي استشارة كيانات الأمم المتحدة الأخرى، وخاصة الكيانات التي ستشارك بشكل مباشر في العملية. وتشمل هذه الكيانات الفريق القطري للأمم المتحدة، وكذلك عناصر البعثة، مثل عناصر الشرطة، والإصلاحات، وحقوق الإنسان، وإصلاح قطاع الأمن، وحماية الطفل، والشؤون الجنسانية. كما يجب عقد مشاورات مع الجهات الوطنية الفاعلة لكسب

دعمهم للعملية. أما الشركاء الوطنيون الذين يتعين إبلاغهم بالعملية، فيشملون المسؤولين الحكوميين ذوي الصلة؛ وممثلي مؤسسات الشرطة والقضاء والإصلاحات الرئيسية؛ ومنظمات المجتمع المدني الرئيسية؛ والشركاء والجهات المانحة الثنائية أو المتعددة الأطراف. وفي بعض مجالات البعثة، قد يكون من الضروري الحصول على موافقة صريحة من السلطات الوطنية قبل تنفيذ عملية المسح والتقييم. ويمكن أن يسهل مثل هذا الاتفاق إلى حد كبير الوصول إلى الوثائق والمرافق ذات الصلة.

جمع المعلومات وتحليلها

يجب أن يستند مسح وتقييم نظام العدالة على معلومات مستقاة من مصادر مختلفة. ويرجع ذلك لأنه ليس هناك عموماً مصدر وحيد لجميع المعلومات المطلوبة، ولأن الجمع بين مصادر متنوعة للبيانات يساعد على إثبات النتائج وضبط التحيزات التي قد توجد عند الاقتصار على مصدر واحد للبيانات⁽¹¹³⁾. ومصادر البيانات التي يشجع استخدام موظفي الشؤون القضائية لها في مسح وتقييم نظام العدالة هي كما يلي:

- الوثائق، بما في ذلك الوثائق المنشورة وغير المنشورة؛
- المقابلات؛
- الملاحظة المباشرة، بما في ذلك من خلال الزيارات الميدانية⁽¹¹⁴⁾.

ويجب التحقق من المعلومات التي يتم جمعها بالاستفادة من النهج "الثلاثي". ويتطلب ذلك فحص المعلومات من خلال مصدرين اثنين على الأقل، مثل ممثل للمؤسسة الجاري مسحها وتقييمها، وممثل خارجي آخر. وينبغي إكمال ذلك، بقدر الإمكان، عن طريق الملاحظات المباشرة التي يقوم بها موظفو الشؤون القضائية.

وينبغي أن يشمل استعراض الوثائق تلك الوثائق التي تم جمعها خلال مرحلة التحضير، فضلاً عن الوثائق الرسمية مثل ملفات المحاكم وسجلات الاحتجاز. وحيث أن ترجمة الوثائق الرسمية لا تكون

(113) البنك الدولي، تقييمات قطاع العدالة: دليل (2007)، الصفحة 32.

(114) مصادر المعلومات الأخرى التي لا يغطيها هذا الفصل تشمل استطلاعات الرأي وأفرقة المناقشة. للاطلاع على توجيهات بشأن استطلاعات الرأي وأفرقة المناقشة، انظر: البنك الدولي، تقييمات قطاع العدالة: دليل (2007)، الصفحات 40-43 والصفحة 52.

متوفرة عادة، فقد يكون استعراض هذه الوثائق امراً صعباً ويستغرق وقتاً طويلاً من موظفي الشؤون القضائية الذين لا يتقنون اللغة المحلية. ولذلك، يمكن للموظفين الفنيين الوطنيين، كما ذكر أعلاه، الاضطلاع بدور هام في تحليل هذه الوثائق، ويجب ألا تقتصر الاستفادة منهم على عملهم ك مترجمين و/أو مترجمين شفويين فحسب.

وتُعتبر المقابلات مصدراً أساسياً للمعلومات، ويجب إجراؤها مع الأفراد الذين يعملون داخل وخارج المؤسسات محل الدراسة، وكذلك مع الجمهور العام. والمقابلات مفيدة بشكل خاص لاستجلاء المعلومات عن الممارسات الفعلية التي لا تنعكس في الوثائق الرسمية، وتحديد المشاكل الملموسة والمحددة في نظام العدالة. وعند إجراء المقابلات، يجب أن يأخذ موظفو الشؤون القضائية بعين الاعتبار العديد من الاعتبارات⁽¹¹⁵⁾. فيجب اختيار من تجري مقابلتهم بهدف كفاءة تعدد المصادر وتنوعها. ومن المهم أيضاً بناء الثقة، مثلاً بالاتفاق مع كل من تجري مقابله على ما إذا سيُشار إليه تحديداً في تقرير التقييم. وأخيراً، يجب ألا يعد موظفو الشؤون القضائية بنواتج أو أموال محددة خلال عملية المسح/التقييم قبل أن يكتمل تقريرهم النهائي.

وتُعد الملاحظات المباشرة أيضاً مصدراً أساسياً للمعلومات عند مسح وتقييم نظام العدالة. فالجلوس في قاعة المحكمة ومراقبة إجراءات المحكمة مباشرة، على سبيل المثال، قد يكشف عن ممارسات لا يرد ذكرها في نصوص القانون أو في المقابلات. وبالمثل، فإن مراقبة الطريقة التي يجري بها ضباط الشرطة والمدعون العامون التحقيقات ستوفر على الأرجح فهماً أوضح لدور كل منهما وللروابط بينهم، أكثر مما يوفره الاكتفاء بالنظر في قانون الإجراءات الجنائية. غير أنه ينبغي أن يحرص موظفو الشؤون القضائية، عند استخدامهم للملاحظة المباشرة، على تقدير ما إذا كانت الممارسة الملحوظة ممارسة استثنائية وغير عادية، أم معتادة وشائعة.

التحقق

يجب التحقق من النتائج الأولية لعملية المسح والتقييم قبل وضعها في صيغتها النهائية، وذلك للمساعدة في ضمان دقة التحليل وموضوعيته. ويمكن أن يتم ذلك بطرق مختلفة، وذلك من خلال استعراضها من قبل لجنة خبراء، ومناقشتها في منتدى عام، والتحقق من البيانات الرقمية أو

(115) البنك الدولي، تقييمات قطاع العدالة: دليل (2007)، الصفحات 35-39.

الإحصائية، على سبيل المثال⁽¹¹⁶⁾. كما يمكن أيضا التحقق من صحة نتائج عملية المسح والتقييم من خلال إطلاع أفراد وجماعات على مسودات النتائج. كما ينبغي النظر في تنظيم حلقات عمل ومؤتمرات لهذا الغرض.

وضع التقرير

ينبغي أن تعقب مرحلة التحقق مرحلة صياغة تقرير المسح والتقييم. وينبغي الانتهاء من وضع التقرير في أقرب وقت ممكن حتى لا "يتقادم" ما يحتويه من معلومات وتحليلات وتحل محلها التطورات اللاحقة. وإذا كانت التأخيرات مما لا يمكن تجنبه، ينبغي استعراض التقرير بعناية، وإدخال التحديثات أو التعديلات عليه، حيثما كان ذلك ضروريا.

ورغم أن هيكل التقارير وشكلها قد تختلف، فإنها ينبغي أن تتضمن العناصر التالية:

- موجز تنفيذي، يتضمن النتائج والتوصيات الرئيسية؛
- مقدمة، تتضمن أهداف عملية المسح والتقييم؛
- معلومات أساسية، تتضمن لمحة موجزة عن نظام العدالة وأي عمليات سابقة للمسح والتقييم؛
- المنهجية المستخدمة، بما في ذلك مصادر المعلومات؛
- النتائج، بما في ذلك المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها وأسبابها؛
- التوصيات، بما في ذلك الإجراءات الواجب اتخاذها، والجداول الزمنية لها وتسلسلها/ترتيب أولوياتها؛
- قائمة المراجع ومصادر البيانات؛
- المرفقات، بما في ذلك الاختصاصات.

ولكي يحقق التقرير الأثر الأمثل المتوخى منه، يجب أن يُكتب بطريقة واضحة وموجزة، وأن يسهل فهمه على غير الخبراء. ويجب أن يتجنب التبسيط والتعميم. بل يجب بالأحرى أن يكون ملموسا

(116) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 33.

ومحددا قدر الإمكان. ويجب أن يراعي التقرير أيضا مختلف المجموعات والأفراد ممن قد يقرأون التقرير، من النظراء الوطنيين والدوليين على مستوى العمل إلى كبار المسؤولين في الأمم المتحدة والبلد المضيف. ويعني ذلك أن التقرير يجب أن يكون حاسما وبناءً ودبلوماسيا - كل ذلك في نفس الوقت⁽¹¹⁷⁾. وأخيرا، يجب أن يُترجم التقرير إلى اللغة المحلية للنظراء المحليين وعموم الجمهور.

أجرت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار عملية مسح وتقييم لنظام العدالة الإيفواري، وأصدرت تقارير حول تنظيم وسير عمل المؤسسات القضائية. وكجزء من هذه العملية، وضع عنصر العدالة في عملية الأمم المتحدة استبيانا للمساعدة في تجميع المعلومات الواردة من جميع أصحاب المصلحة في قطاع العدالة. ووفرت هذه العملية أساسا لدعم السلطات الإيفوارية في تحسين نظام العدالة. وأصبحت التقارير أداة بالغة الأهمية لتعبئة الموارد وتنفيذ إستراتيجية إصلاح العدالة.

النشر والمتابعة

لا تنتهي عملية المسح والتقييم بوضع التقرير في صيغته النهائية. فلكي تكون العملية مفيدة، يجب نشر التقرير بعد ذلك - داخل البعثة؛ وعلى السلطات والجهات صاحبة المصلحة الوطنية؛ وعلى الجهات المانحة ومقدمي المساعدة التقنية؛ وإرساله إلى الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية في المقر⁽¹¹⁸⁾. وينبغي تنظيم اجتماعات لتقديم التقرير إلى الجهات الوطنية صاحبة المصلحة، بما في ذلك من أجريت معهم مقابلات أو شاركوا في العملية بأي شكل آخر، وضمن كسب تأييدهم للنتائج والتوصيات. وينبغي وضع خطة تنفيذ تحدد توصيات محددة (إلى جانب الجهات الفاعلة والجدول الزمني ذات الصلة) كوسيلة عملية لمتابعة الإجراءات الواجب اتخاذها وتتبع التقدم المحرز (أو عدمه).

سؤال وجواب: ما هي مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون؟

كان أحد التحديات الأساسية التي تواجه العمل في مجال سيادة القانون يتمثل في الحاجة لتدابير موضوعية يمكن التحقق منها للمساعدة في تطوير الأنشطة التي تعزز سيادة القانون وتقييم أثرها. ولمواجهة هذا التحدي، وضعت إدارة عمليات حفظ السلام والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون. ويمكن الاطلاع على: مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون: دليل التنفيذ وأدوات المشروع، من خلال الموقع:

⁽¹²⁰⁾ www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf

(117)

(118)

مراجع من الأمم المتحدة

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، المبادئ التوجيهية لتقييم الشرطة وغيرها من قطاعات إنفاذ القانون والعدالة والإصلاحات (لم يصدر بعد)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام/مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون: دليل التنفيذ وأدوات المشروع (2011)؛ متاح من الموقع: www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع: مسح قطاع العدالة (2006)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع: رصد النظم القانونية (2006)

مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، الدليل العملي لعمليات تقييم الاحتياجات المتعددة الأطراف في حالات ما بعد النزاع (2004)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مذكرة بشأن ممارسات تقييم القدرات (2008)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مجموعة أدوات تقييم العدالة الجنائية (2006) [والفصول ذات الصلة بصفة خاصة هي: المقدمة (المنهجية)؛ وضمن إمكانية الوصول إلى قطاع العدالة: الفصل 1 (المحاكم)، والفصل 2 (استقلال وحياد ونزاهة القضاء)، والفصل 3 (أجهزة الادعاء)، والفصل 4 (الدفاع القانوني والمساعدة القانونية)]

مراجع من خارج الأمم المتحدة

Amnesty International, Fair Trials Manual (1998)

United States Institute of Peace, Irish Centre for Human Rights, OHCHR and UNODC, Model Codes for Post-conflict Criminal Justice (2006/2007)

World Bank, Justice Sector Assessments: A Handbook (2007)

الفصل السابع

المساعدة في وضع الاستراتيجيات الوطنية للعدالة

1 - مقدمة

تتمثل إحدى المهام الرئيسية لموظفي الشؤون القضائية في تشجيع ودعم الحكومة والسلطة القضائية في وضع إستراتيجية وطنية للعدالة. ففي بيئات ما بعد انتهاء النزاع، تكون الإستراتيجية الوطنية العدالة أداة أساسية لتوحيد الجماعات المتفرقة حول أهداف مشتركة فيما يتعلق بالبرمجة، والتسلسل، ومسؤوليات كل من الجهات الوطنية الفاعلة والمجتمع الدولي. وفي غياب إطار استراتيجي، تميل الجهات الدولية الفاعلة - بما فيها الجهات المانحة والأمم المتحدة - إلى تقديم المساعدة بطريقة مخصصة. ويؤدي ذلك، على سبيل المثال، إلى تقديم المساعدة في المجالات التي تهم مقدم المساعدة، وإن لم يكن يشكل بالضرورة أولوية للبلد المضيف. كما أن عدم وجود إستراتيجية وطنية للعدالة قد يعيق مبادرات الإصلاح، حيث يخضع السلطات الوطنية لمخططات المانحين ويضعف الإرادة السياسية للإصلاح. وبالتالي، فإن الاستراتيجيات الوطنية للعدالة تؤدي غرضاً هاماً من خلال تمكين الجهات الوطنية والدولية الفاعلة من تعزيز نظام العدالة بطريقة متماسكة ومنسقة ومنظمة.

ويستعرض هذا الفصل دور موظفي الشؤون القضائية في مساعدة الجهات الفاعلة الوطنية في وضع استراتيجيات العدالة، ويحدد أفضل الممارسات والدروس المستفادة من أجل تعزيز هذه المساعدة.

2 - محتوى الاستراتيجيات الوطنية للعدالة

شكل وحجم ومحتوى استراتيجيات العدالة الوطنية تختلف على نطاق واسع. ومع ذلك، هناك بعض العناصر التي ينبغي أن تدرج في جميع استراتيجيات العدالة من أجل جعلها استراتيجيات ملموسة بما فيه الكفاية وقابلة للتحقيق. وتشمل هذه العناصر⁽¹¹⁹⁾:

- الأهداف - تبعاً لاتساع الإستراتيجية ونقاط تركيز النظراء الوطنيين، قد تتناول الأهداف الجوانب المؤسسية والقانونية والسياسية لإصلاح العدالة.

(119) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 35.

- ترتيب الأولويات والأطر الزمنية - ينبغي أن تشمل الإستراتيجية الأولويات، بما في ذلك مراحل (أو تسلسل) المساعدة وأطر زمنية محددة. ويجب أن تحظى الأولويات والإطار الزمني بموافقة الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة، فضلا عن تأسيسها على الموارد البشرية والمالية الموجودة بحيث يمكن إدارة التوقعات. فالإرادة السياسية الوطنية قد تتقوض إذا لم يتم الوفاء بالمواعيد النهائية بسبب ارتفاع التوقعات أكثر من اللازم.
- البرامج والأنشطة - يجب أن تتضمن إستراتيجية العدالة توصيفا للبرامج المقترحة، فضلا عن الرجوع إلى المقترحات التي تحدد كيف تخدم الأنشطة هدف الإستراتيجية، وكيف تستفيد من الموارد البشرية والمالية. وفي بيئة ما بعد النزاع، ينبغي أن ينصب تركيز الإستراتيجية على الجهات الفاعلة والمؤسسات والقوانين التي يُرجح أن يكون لها أكبر الأثر على النظام ككل. وبالإضافة إلى ذلك، يجب إدماج النظر في أهداف الجهات المانحة والاستدامة والتوافق مع المعايير الدولية في البرامج والأنشطة.
- السلطات أو المنظمة المسؤولة - يجب أن تتضمن إستراتيجية العدالة قائمة بالمنظمات التي توافق على الاضطلاع بالقيادة وتحمل مسؤولية انجاز البرامج أو غيرها من جوانب عملية الإصلاح. فذلك يضمن أن تتسم المسؤوليات المفوضة بالشفافية، فضلا عن عدم سهولة توقفها بسبب تغيير الموظفين.
- الآثار المالية - يجب أن تتضمن إستراتيجية العدالة ملخص دقيقا للمصادر المتوقعة للدعم المالي وإنفاق البرامج والعناصر الأخرى لعملية الإصلاح. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتضمن الإستراتيجية تحليلا للتوزيع النسبي لاعتبارات العدالة في الميزانية الوطنية.
- معايير الرصد والتقييم - من الضروري وجود قياس واضح لانجاز البرامج وأثرها في ضوء أهداف الإصلاح من أجل تحديد ما أُحرز من نجاح، وتوقع التحديات قبل حدوثها، وتنقيح تنفيذ إستراتيجية العدالة، إذا لزم الأمر. فوجود هيئات للرصد والتقييم وكفالة حمايتها من التأثيرات الخارجية غير السليمة هي أدوات هامة لضمان تنفيذ الإستراتيجية.

سؤال وجواب: ما هي بعض الأمثلة على الاستراتيجيات الوطنية للعدالة ؟

تشمل أمثلة الاستراتيجيات الوطنية للعدالة: الإستراتيجية الوطنية لقطاع العدالة في أفغانستان (2008-2013)،⁽¹²³⁾ ويقابلها البرنامج الوطني للعدالة والخطة الإستراتيجية لقطاع العدالة في تيمور - ليشتي (2011-2030)،⁽¹²⁴⁾ التي وُضعت بمساعدة من الأمم المتحدة.

3 - عملية وضع الاستراتيجيات الوطنية للعدالة⁽¹²⁰⁾

ينبغي في الأوضاع المثالية أن تتولى السلطات الوطنية وضع الاستراتيجيات الوطنية للعدالة عقب عملية تشاور وطني واسعة، وبمساعدة من المجتمع الدولي إذا لزم الأمر. وعند مساعدة السلطات الوطنية في وضع الاستراتيجيات الوطنية للعدالة، ينبغي أن يشدد موظفو الشؤون القضائية على أهمية التخطيط والتنسيق. ويتطلب ذلك أن تكون العملية شفافة ومنفتحة وقائمة على المشاركة، وأن يضطلع المجتمع المدني بدور كبير ورسمي. أما الجهات الوطنية صاحبة المصلحة التي يجب أن تشارك في وضع إستراتيجية العدالة، فينبغي أن تضم ممثلين عن الحكومة، والسلطة القضائية، والمنظمات المهنية، والمنظمات غير الحكومية، والدوائر الأكاديمية، والمجتمع المدني، وغيرها من الجهات. ويجب أن يلعب موظفو الشؤون القضائية دورا حفازا وميسرا ويعمل على سد الثغرات، مع مراعاة أنه قد تكون هناك تحديات تعترض طريق التخطيط الاستراتيجي في أعقاب النزاعات.

وعادة ما تتضمن عملية وضع إستراتيجية وطنية للإصلاح الخطوات التالية:

- التقييم والاتفاق على الأولويات والتحديات - ينبغي إجراء تقييم يشكل أساسا لتحديد الأولويات والتحديات. ويمكن أن يكون قد تم بالفعل إنجاز كل هذا التقييم أو جزء منه من خلال عملية المسح والتقييم، على النحو الذي نوقش في الفصل السادس.
- إنشاء آليات التنسيق والتخطيط - ينبغي إنشاء آليات مثل الهيئات أو اللجان أو أفرقة العمل المعنية بالإصلاح، التي تشمل الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة مثل الحكومة والقضاء والمجتمع المدني والجهات المانحة. ويجب أن تركز هذه الآليات على عملية اتخاذ قرارات مبادرات الإصلاح على المستوى الاستراتيجي، أكثر من تركيزها على التنفيذ العملي للمبادرات. وفي بعض السياقات، قد يتم تشكيل هيئة للإصلاح في إطار اتفاق للسلام. وينبغي أن تتسم عملية اختيار أعضاء الهيئة بالشفافية وإشراك المجتمع المدني،

(120) هذا الفرع مستمد من: إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 34-37.

فضلا عن عموم السكان. ولكي تكون الهيئات فعالة، يجب أن يكون لديها موظفون إداريون مؤهلون، ومرافق، وقدرات إعلامية جيدة، وممارسات إدارية حديثة. كما أن توفر الإرادة والدعم السياسيين من الجهات الوطنية والدولية الرئيسية المعنية يُعد عنصرا أساسيا من عناصر النجاح.

- الصياغة - عند صياغة إستراتيجية العدالة، يجب أن تتضمن العناصر الرئيسية التي نوقشت أعلاه بالتفصيل.
- النشر - يجب نشر مسودة الإستراتيجية على نطاق واسع، بما في ذلك عن طريق تنظيم حملات إعلامية. ويجب أن تنقل هذه الحملات رؤية الإصلاح، وتشجع دعم تبنيتها وتنفيذها.
- المشاورات العامة - يجب إجراء مشاورات، من خلال الدراسات الاستقصائية و/أو المنتديات التشاركية، مع المجتمع المدني والجمهور بوجه عام، سعيا لالتماس ردود الفعل وبناء تفهم للإستراتيجية وتأييدها على نطاق واسع.
- الاستعراض وإدماج ردود الفعل - وينبغي النظر بجدية في الآراء والمساهمات التي يُعرب عنها خلال مرحلة المشاورات.
- الموافقة الرسمية والالتزام - يجب أن تحظى الإستراتيجية بموافقة السلطات الوطنية المسؤولة، مثل رئيس الوزراء و/أو مجلس الوزراء و/أو المحكمة العليا.

في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي، قام موظفو الشؤون القضائية بتقديم المساعدة في وضع رؤية وإستراتيجية وطنية لقطاع العدالة من خلال تيسير إجراء التقييم الشامل المستقل للاحتياجات. وكان الغرض من ذلك التقييم يتمثل في تحديد مدى تلبية نظام العدالة لاحتياجات تيمور - ليشتي. وعقب التقرير الصادر في عام 2009، وبدعم في من البعثة، شرعت الحكومة في عملية تشاورية أدت إلى وضع الخطة الإستراتيجية الوطنية لقطاع العدالة،⁽¹²⁶⁾ التي تغطي أيضا مجال الإصلاحات.

في أفغانستان، تم وضع اللمسات الأخيرة على الإستراتيجية الوطنية لقطاع العدل⁽¹²⁷⁾ والبرنامج الوطني للعدالة في نيسان/أبريل 2008. ويحدد البرنامج الوطني للعدالة ستة عناصر رئيسية للعمل في قطاع العدالة: المساءلة، والبنية التحتية، والتدريب، وإصلاح القوانين، والتعاون المؤسسي، والتوعية العامة. وأنشئت لجنة الرقابة على البرنامج، التي تتألف من مؤسسات العدالة الثلاث ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد، وأسندت إليها مسؤولية التوجيه العام للسياسات، والتفاعل مع الجهات المانحة على مستوى رفيع، والإشراف على تنفيذ أنشطة قطاع العدالة. ولمساعدة لجنة الرقابة على البرنامج في جهودها الرامية إلى تنسيق أنشطة المانحين، أنشأت الجهات المانحة مجلس المانحين، الذي ترأسه البعثة،⁽¹²⁸⁾ مع تناوب منصب الرئيس المشارك للسماح بالتفاعل ربع السنوي بين الجهات المانحة الدولية ومؤسسات العدالة.

في مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، قدم موظفو الشؤون القضائية المساعدة التقنية إلى وزارة العدل في وضع وتنفيذ خططها الوطنية الإستراتيجية لإصلاح العدالة، التي اعتمدت في عام 2010. ويسر المكتب عقد اجتماع مائدة مستديرة في بروكسل مع خبراء دوليين لمساعدة وزارة العدل على تحديد أولويات أعمالها.

4 - التحديات التي تواجه وضع وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية للعدالة

هناك عدد من التحديات التي تواجه مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة في وضع وتنفيذ إستراتيجية وطنية للعدالة. وتشمل هذه التحديات ما يلي:

غياب الإرادة السياسية والمشاركة الوطنية - في بعض حالات ما بعد النزاع، لا تكون الجهات الوطنية الفاعلة مهتمة بوضع إستراتيجية للعدالة، أو قد تنشط في معارضة هذه العملية. وفي هذه البلدان، سيتعين على موظفي الشؤون القضائية أن يؤكدوا أهمية التخطيط الاستراتيجي للسلطات الوطنية.

- غياب القدرة - يمكن تعزيز القدرة على وضع الاستراتيجيات من خلال التدريب والتوجيه، غير أنها عملية كثيفة العمالة، ولا يُرجح أن تظهر نتائجها إلا بمرور الوقت. ومن النهج الشائعة أن يتخذ مستشار للتخطيط التقني الدولي موقعه في وزارة العدل، وكثيرا ما يكون التدريب على عمليات التخطيط ضروريا لدعم بناء القدرات الوطنية في مجال التخطيط الاستراتيجي. وفي الحالات التي تفتقر فيها الحكومات المضيفة للإرادة السياسية والمساحة المطلوبة لوضع الإستراتيجية الوطنية للعدالة، ينبغي لعنصر العدالة أن ينظر في وضع خطته الإستراتيجية الخاصة مع مساهمات من النظراء الوطنيين والدوليين الرئيسيين⁽¹²¹⁾.

- عدم إدماج إستراتيجية العدالة في الاستراتيجيات الوطنية الأوسع نطاقا - يحدث في حالات كثيرة جدا في البلدان الخارجة من النزاع أن يجري التعامل مع الأهداف في مختلف المجالات المواضيعية بمعزل عن بعضها البعض، دون أن تجد طريقها إلى خطة وطنية شاملة. وقد تكون استراتيجيات العدالة مواضيعية (مثل التركيز على الاحتجاز ومكافحة الفساد)، أو مؤسسية، أو قطاعية، أو وطنية. وينبغي أن تجد الاستراتيجيات المؤسسية والقطاعية طريقها إلى الاستراتيجيات الوطنية، مثل ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، أو خطط التنمية الوطنية، أو الخطط الوطنية المماثلة المتعددة القطاعات.

- عدم إدماج الجهات الفاعلة غير الحكومية - يجب ألا يقتصر وضع الاستراتيجيات الوطنية للعدالة على السلطات الوطنية فحسب، بل يجب أن يشمل أيضا الجهات الفاعلة غير الحكومية، بما في ذلك المنظمات المهنية القانونية، والزعماء التقليديين، والجماعات النسائية، وجماعات الضحايا، والجماعات المعنية باللاجئين والمشردين، والمنظمات غير الحكومية، والأكاديميين، فضلا عن عموم الجمهور. وفي العديد من البلدان، كثيرا ما تتولى الجهات الفاعلة غير الحكومية تقديم الخدمات القانونية.

(121) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 36.

التنفيذ - لا ينبغي النظر إلى وضع إستراتيجية وطنية للعدالة كغاية في حد ذاتها، بل كبداية لعملية طويلة من الإصلاح. وقد لا تهتم بعض الجهات الوطنية والدولية الفاعلة، لأسباب متنوعة، إلا بصورة محدودة بتنفيذ الإستراتيجية فعلياً. ولضمان تنفيذ الإستراتيجية الوطنية وأي برامج وطنية تتصل بها، يجب أن تتأسس هياكل ذات مصداقية تتولى العناصر الوطنية زمام قيادتها، مثل لجنة الرقابة على الإستراتيجية/البرنامج الوطني (التي تتألف من قيادات مؤسسات العدالة الوطنية الرئيسية)، من أجل الإشراف على تنفيذ الإستراتيجية. ويجب أن تقوم هيئة على المستوى العملي، ربما بتسهيل ودعم من موظفي الشؤون القضائية، بدعم عمل هذه اللجنة الرقابية لتوفير الدعم التقني المستمر، بما في ذلك تنسيق أنشطة التخطيط والتنفيذ والرصد والتقييم. كما يجب أن يستفيد موظفو الشؤون القضائية من المساعي الحميدة التي تضطلع بها قيادة البعثة لمعالجة أي عقبات فيما يتعلق بالتنفيذ.

5 - المراجع

إدارة عمليات حفظ السلام، الجهود القانونية والقضائية في مجال سيادة القانون في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد: دراسة الدروس المستفادة (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام، التوجيه المتعلق بسياسة المشاريع ذات الأثر السريع (2007)

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616

إدارة عمليات حفظ السلام، الجهود القانونية والقضائية في مجال سيادة القانون في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد: دراسة الدروس المستفادة (2006)

- إدارة عمليات حفظ السلام، التوجيه المتعلق بسياسة المشاريع ذات الأثر السريع (2007)
- إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)
- إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)
- مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)
- تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616

الفصل الثامن

عقد اجتماعات الجهات صاحبة المصلحة والتنسيق فيما بينها

1 - مقدمة

في معظم أوضاع حفظ السلام، يوجد العديد من الجهات الفاعلة الدولية والمانحين الدوليين الذين يقدمون المساعدة في مجال سيادة القانون في البلد المضيف. وبالمثل، يوجد العديد من الجهات الوطنية الفاعلة العاملة في مجال سيادة القانون، بما في ذلك ممثلون للحكومة، والوكالات غير الحكومية، والمنظمات المهنية، والمجتمع المدني، وغير ذلك من الجهات. ويُعد التنسيق بين هذه الجهات الوطنية والدولية الفاعلة المختلفة أمراً بالغ الأهمية لضمان فعالية وتماسك ما تبذله من جهود، ولتحديد الثغرات في المساعدات المقدمة، ومنع ازدواج الجهود أو تضاربها⁽¹²²⁾. ومن خلال المساعدة في عقد اجتماعات هذه الجهات صاحبة المصلحة المختلفة وتسهيل التنسيق فيما بينها، يمكن لموظفي الشؤون القضائية تجميع أصحاب المصلحة الذين قد يعملون، لولا ذلك، بطريقة منفصلة عن بعضها البعض وبشكل مجزأ.

ويستكشف هذا الفصل دور موظفي الشؤون القضائية في تقديم المساعدة للتنسيق بين الجهات الدولية والوطنية صاحبة المصلحة العاملة في مجال سيادة القانون وتنظيم عقد اجتماعاتها. كما سيحدد التحديات الرئيسية التي تواجه التنسيق، وكذلك أفضل الممارسات في هذا الصدد.

2 - التنسيق بين الجهات الدولية صاحبة المصلحة

في الوضع المثالي، يجب أن تأخذ الحكومة، بما في ذلك القضاء، بزمام المبادرة في تنسيق أنشطة المانحين وغيرهم من مقدمي المساعدة مع أنشطة عنصر العدالة في عملية حفظ السلام الذي يقدم الدعم⁽¹²³⁾. وعندما لا يكون ذلك ممكناً، يمكن أن يضطلع عنصر العدالة أو الجهة المانحة الرئيسية بدور الميسر الرئيسي للتنسيق، إما بالاشتراك مع الحكومة أو بمفرده⁽¹²⁴⁾. وحتى عندما تكون هناك

(122) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 8-3؛ ومذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نصح الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحة 4.

(123) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 22.

(124) نفس المرجع السابق.

آلية تنسيق بقيادة وطنية، تتحقق قيمة مضافة كبيرة من عقد اجتماعات مع الجهات المانحة والوكالات الدولية بشكل دوري، دون وجود جهات العدالة الوطنية، لمناقشة التقدم المحرز في دعمها لإصلاح العدالة، وتعزيز مستوى تبادل المعلومات بين الوكالات والجهات المانحة الدولية، وتحديد الثغرات والمعوقات والتحديات، ومعالجة المجالات المحتملة للازدواجية، وحل الخلافات بشأن المسائل الحساسة على صعيد السياسات.

وهناك عدد من الطرق التي يمكن من خلالها لموظفي الشؤون القضائية تعزيز وتسهيل التنسيق بين الجهات الدولية صاحبة المصلحة. فيمكن لموظفي الشؤون القضائية، على سبيل المثال، القيام بما يلي:

- عقد اجتماعات للجهات الدولية التي تقدم المساعدة والمانحين وغيرهم من الجهات صاحبة المصلحة في مجال سيادة القانون؛
 - إنشاء وإدارة آليات التنسيق، مثل فرق العمل واللجان والأفرقة الاستشارية؛
 - السعي وراء إقامة شراكات وبرامج مشتركة مع الجهات الفاعلة المعنية الأخرى؛
 - العمل كمصدر رئيسي للمعلومات والتحليلات عن التطورات، وعن أنشطة الجهات المانحة أو الوكالات في قطاع العدالة.
- ويجب أن يحدد موظفو الشؤون القضائية ما إذا كانت توجد بالفعل آليات للتنسيق في منطقة البعثة، وبخاصة في الحالات التي شهدت بالفعل مشاركة دولية كبيرة قبل إنشاء عملية لحفظ السلام. وفي مثل هذه الأوضاع، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية العمل ضمن هذه الهياكل بدلا من إنشاء هياكل جديدة.

في مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون، يقوم موظفو حقوق الإنسان بتنسيق أنشطة الجهات صاحبة المصلحة وبناء شراكات في مجالي حقوق الإنسان وسيادة القانون. ويشارك قسم حقوق الإنسان/مفوضية حقوق الإنسان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، والمنظمة الدولية للهجرة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الإطار العام للتعاون الذي تنص عليه الرؤية المشتركة للأمم المتحدة بشأن سيراليون. وقد اتفق الأعضاء على وضع خطط عمل معاً، ومناقشة الأولويات وتحديد الفجوات في مجال حقوق الإنسان، وتجميع الجهود المبذولة في أنشطة التدريب وبناء القدرات، ثم حشد الموارد في نهاية المطاف لتجنب التداخل وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

والتنسيق بين مقدمي المساعدات الدولية ليس بالمهمة السهلة أو المباشرة. ويتمثل أحد التحديات في ارتفاع معدل دوران مقدمي المساعدة، الذين غالبا ما لا يبقون إلا لفترات قصيرة في البلد المضيف. وقد تؤدي التغييرات في الموظفين، وبخاصة كبار الموظفين، إلى تقلص الدعم والموارد وإعاقة القدرة على بلوغ الأهداف من خلال التنسيق في الوقت المناسب. وثمة تحدٍ شائع آخر يتمثل في طبيعة برامج المساعدة في مجال سيادة القانون التي تحركها الاعتبارات الخاصة بالجهات المانحة (وليس احتياجات البلدان المتلقية). فآلية التنسيق التي تقودها القوة الاستعمارية السابقة، على سبيل المثال، قد تسعى وراء مشاريع تتماشى مع المصالح الإستراتيجية المستمرة للقوة الاستعمارية في البلد، بدلا من تلبية الاحتياجات الحقيقية لنظام العدالة في البلد المضيف.

كما أن التنافس بين الجهات صاحبة المصلحة يزيد التنسيق صعوبة. فالجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك هيئات الأمم المتحدة، قد تتنافس على أدوار القيادة، والموارد البشرية، والتمويل الآتي من الجهات المانحة. وفي الوقت نفسه، قد تسعى الجهات الدولية الفاعلة أحيانا وراء التنسيق لمجرد التنسيق، حتى وإن لم يكن إتباع نهج منسق هو بالضرورة الأكثر فعالية أو كفاءة. فالتنسيق بذاته ولذاته لا ينبغي أن يكون الهدف.

ولمواجهة هذه التحديات، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية النظر في الممارسات المثلى التالية:

- ينبغي أن يعين رئيس البعثة موظفا رفيع المستوى لتمثيله في آليات التنسيق.
- ينبغي أن تضم البعثات، كلما كان ذلك ممكنا، موظفين مخصصين رفيعي المستوى لقيادة جهود التنسيق في مجالات محددة. ففي بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا⁽¹²⁵⁾، على سبيل المثال، هناك نائب للممثل الخاص للأمين العام معين خصيصا لمسألة سيادة القانون، وتشمل مسؤولياته ضمان التنسيق بين عناصر الشرطة والعدالة والإصلاحات وغيرها من العناصر في هاتين البعثتين. وفي بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي⁽¹²⁶⁾، يتولى موظف برتبة مدير تنسيق كافة أنشطة سيادة القانون، بما في ذلك أنشطة عناصر العدالة والإصلاحات والشرطة.

(125) بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية MONUSCO، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا UNMIL.

(126) بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي MINUSTAH.

رغم أهمية التنسيق للمسائل الرئيسية، مثل وضع إستراتيجية وطنية للعدالة، قد يكون من الحكمة البدء بتنسيق موضوعات منفصلة. فالتنسيق في موضوع معين يمكن أن يكون مقدمة للتنسيق على نطاق واسع، حيث أن قوة العلاقات التي تُقام عند تنسيق مسألة محدودة يمكن أن تكون أساساً لجهود التنسيق الأوسع. ففي بعثة الأمم المتحدة في السودان⁽¹²⁷⁾، على سبيل المثال، أنشئ فريق عامل للتركيز على مسألة العدالة غير الرسمية. وفي بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي⁽¹²⁸⁾، أنشئت أفرقة عاملة للتركيز على العلاقة بين الشرطة وجهاز الادعاء العام.

- يمكن تنظيم معتكف يتناول مسائل سيادة القانون ليكون بمثابة محفز لزيادة فعالية التنسيق. ففي بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، حضر ممثلون من جميع وكالات الأمم المتحدة معتكفاً نُظم بهدف تحديد كيفية العمل بشكل أكثر فعالية في الجهود المتعلقة بالعدالة. وأسفر ذلك عن إنشاء آلية تنسيق - الفريق المعني بسياسات سيادة القانون.

- ينبغي ألا يقتصر التنسيق على العاصمة، بل يجب أن يمتد إلى الأقاليم.

منذ آذار/مارس 2011، يقدم قسم حقوق الإنسان في مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون الدعم لإنشاء منتديات لتنسيق إقامة العدل في مناطق مختلفة في أنحاء سيراليون. وتهدف هذه المنتديات إلى إنشاء ساحة للجهات صاحبة المصلحة في قطاع العدالة لفحص أداء مؤسسات العدالة في المقاطعات، وبحث أوجه القصور في حقوق الإنسان الناشئة عن جوانب إخفاق بنوية وهيكلية في مؤسسات سيادة القانون، ووضع الخطوط العريضة لاستراتيجيات من شأنها أن تساعد على تحسين تحقيق العدالة. ومن بين الآثار الإيجابية لمثل هذه المنتديات، عجلت المحكمة العليا في كينيما، في نيسان 2011، بمحاكمة 34 قضية تتصل بالعنف الجنسي والجنساني كانت قد ظلت معلقة لمدة ستة أشهر على الأقل.

بعثة الأمم المتحدة في السودان UNMIS.

(127)

بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي UNMIT.

(128)

- يمكن تعزيز التنسيق بين الجهات صاحبة المصلحة وتنفيذ خطة عمل موحدة بسهولة أكبر عن طريق تقاسم الموارد، مثل الموظفين والموارد المالية والمرافق.

يعمل موظفو الشؤون القضائية في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي بشكل وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من الشركاء لدعم الحكومة التيمورية. وتقدم البعثة المشورة التقنية والإستراتيجية في مجالات الإصلاحات، والشؤون الجنسانية، وقضاء الأحداث. وتدعم البعثة تعزيز تبادل المعلومات من خلال تعهد مصفوفة لأنشطة الجهات المانحة، وتيسير مناقشات السياسات حول مسائل العدالة الأساسية.

3 - التنسيق داخل الأمم المتحدة

إن نجاح جهود الأمم المتحدة في البلد المضيف يعتمد إلى حد كبير على التنسيق بين العناصر في عملية حفظ السلام، وبين عملية حفظ السلام وفريق الأمم المتحدة القطري وغيره من الكيانات ذات الصلة. وقد يتراوح التنسيق من تبادل المعلومات وتنسيق الجهود وصولاً إلى الأنشطة والبرامج المشتركة. وداخل البعثة، يجب أن يعمل موظفو الشؤون القضائية بشكل وثيق مع نظرائهم في عناصر البعثة المعنية بالإصلاحات، والشرطة، وحقوق الإنسان، وإصلاح القطاع الأمني، والشؤون المدنية، والسياسية، والعسكرية، وحماية الطفل، والشؤون الجنسانية⁽¹²⁹⁾. ولضمان تكامل برامج العمل وتماسكها وتعاضدها، يجب أن يحرص عنصر العدالة وحقوق الإنسان على وجه الخصوص على العمل في شراكة قوية لأتهما كثيراً ما يتعاملان مع نفس مؤسسات قطاع العدالة⁽¹³⁰⁾. كما يجب أن ينسق موظفو الشؤون القضائية مع الشركاء في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (عندما يكون لها وجود ميداني منفصل عن عنصر حقوق الإنسان في البعثة، أو بديلاً له)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة

(129) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 3-8.

(130) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الدعم الميداني، سياسة حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والبعثات السياسية (2011)، الفقرة 102.

للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

وفي عام 2000، حدد تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام ("تقرير الإبراهيمي") افتقار الأمانة العامة إلى القدرة على التخطيط المتكامل لعمليات حفظ السلام باعتباره نقطة ضعف رئيسية في المنظومة⁽¹³¹⁾. ومنذ ذلك الحين، تم اعتماد عدد من التدابير في محاولة لتحسين التكامل والتنسيق مع الأمم المتحدة، في المقر وفي الميدان.

وفي عام 2000، أنشأ الأمين العام الوظيفة الثلاثية لنائب الممثل الخاص/منسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم، بما أضفى طابعاً رسمياً على مفهوم "البعثات المتكاملة هيكلية" من خلال إدماج منسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم في قيادة البعثة لربط البعثة بفريق الأمم المتحدة القطري⁽¹³²⁾. وفي عام 2006، أقر الأمين العام المبادئ التوجيهية لعملية التخطيط المتكامل للبعثات، ورسمت عملية التخطيط المتكامل للبعثات باعتبارها الأساس الرسمي لتخطيط جميع البعثات المتكاملة الجديدة، فضلاً عن تنقيح خطط البعثات المتكاملة القائمة لجميع إدارات الأمم المتحدة ومكاتبها ووكلاتها وصناديقها وبرامجها⁽¹³³⁾.

وفي الآونة الأخيرة، أصدر الأمين العام المقرر رقم 24/2008 بشأن التكامل، الذي أكد فيه مجدداً التكامل كمبدأ توجيهي في جميع حالات النزاع وما بعد النزاع التي يكون للأمم المتحدة فيها مكتب قطري وعملية حفظ سلام متعددة الأبعاد أو بعثة سياسية/مكتب سياسي⁽¹³⁴⁾. وحدد المقرر 18 دولة لتطبيق مبدأ التكامل عليها، من بينها أفغانستان، وبوروندي، وتشاد، وتيمور - ليشتي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وسيراليون، والصومال، وغينيا - بيساو، وكوت ديفوار، وكوسوفو، وليبيريا، وهايتي. وفي كل من هذه البلدان، تضطلع الأمم المتحدة بمسؤولية وضع إطار استراتيجي متكامل للتعبير عن رؤية مشتركة للأهداف الاستراتيجية للمنظمة، وما يرتبط بذلك الإطار من مجموعة النتائج والجدول الزمني والمسؤوليات

(131) تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام ("تقرير الإبراهيمي")، A/55/305-S/2000/809، الفقرة 198.

(132) مذكرة الأمين العام التوجيهية عن العلاقات بين ممثلي الأمين العام والمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية (02000)، الفقرة 11.

(133) الأمم المتحدة، عملية تخطيط البعثات المتكاملة (2006)، الصفحة 2.

(134) مقرر الأمين العام رقم 24/2008 بشأن التكامل (2008)، الفقرة '1'.

المتفق عليها بشأن المهام الحاسمة لتوطيد أركان السلام. وعلى مستوى المقر، أكد المقرر من جديد أيضا أن الإدارات الرائدة يجب أن تتعهد فرق عمل متكاملة لكل أشكال الوجود المتكامل للأمم المتحدة - فرق عمل البعثات المتكاملة للبعثات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام، وفرق العمل المتكاملة للبعثات التي تقودها إدارة الشؤون السياسية.

في مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، يتولى عنصر العدالة تنسيق وتسهيل إشراك الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة لكفالة فعالية وتماسك مختلف الأنشطة في قطاع العدالة. وقدم عنصر العدالة دعما نشطا لوزارة العدل في تنظيم اجتماع مائدة مستديرة لتسليط الضوء على خطة إستراتيجية وطنية لإصلاح العدالة. كما قام مكتب الأمم المتحدة بإنشاء وتنسيق عمل فريق عامل معني بسيادة القانون، يتألف من ممثلين للجهات المانحة، والأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، وغيرها من الجهات المشاركة في إصلاح نظام العدالة. ونتيجة لجهود الفريق العامل، أمكن تحسين تنسيق الدعم والمساعدة الدوليين المقدمين إلى الحكومة، وتعزيز تبادل المعلومات، وتبني نهج أكثر تماسكا وتنظيما وإستراتيجية إزاء برامج سيادة القانون.

4 - تعزيز التنسيق بين الجهات الوطنية صاحبة المصلحة

إن كثيرا من التحديات والممارسات المثلى التي نوقشت أعلاه فيما يتصل بالتنسيق بين الجهات الدولية صاحبة المصلحة تنطبق أيضا على التنسيق بين الجهات الوطنية صاحبة المصلحة. وتشمل الجهات الوطنية صاحبة المصلحة الجهات الوطنية الفاعلة من الحكومة (بما في ذلك السلطة القضائية)، والكيانات غير الحكومية، والمنظمات المهنية والمجتمع المدني، وغيرها. ويمكن لموظفي الشؤون القضائية القيام بما يلي، على سبيل المثال:

دعم و/أو تسهيل آليات التنسيق التي تقودها عناصر وطنية على المستوى الوطني، والجمع بين المؤسسات الوطنية الرئيسية والمجتمع المدني والجهات الدولية صاحبة المصلحة؛
دعم و/أو تسهيل آليات التنسيق التي تقودها عناصر وطنية على مستوى المقاطعات/المناطق/البلد.

أطلقت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في أفغانستان، مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، آلية تنسيق قطاع العدالة في المقاطعات. وبعد أن أقرتها الحكومة، أنشأت الآلية وجودا لها في ثمانية مكاتب إقليمية. وعملت الآلية مع مؤسسات العدالة الوطنية لإنشاء مجموعة متنوعة من هيئات تنسيق سيادة القانون تقودها عناصر وطنية على مستوى المقاطعات، التي قامت، بالتعاون مع الجهات المحلية الفاعلة، بإجراء تحليلات للمسائل والتطورات المتعلقة بالعدالة. وشملت أعمال آلية التنسيق تقييم المساعدات المقدمة لقطاع العدالة في المقاطعات. كما أنتجت

- لمساعدة في تعزيز العلاقات بين مختلف الجهات الفاعلة داخل نظام العدالة، بما في ذلك دوائر الشرطة والقضاء والإصلاحات؛

ساعد مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو وزارة العدل، والمحكمة العليا، ومكتب النائب العام في تنظيم المنتدى الوطني للعدالة الجنائية. وضم المنتدى القضاة والمحامين وغيرهم من الموظفين القضائيين المعنيين بإقامة العدل في البلد، وأتاح فرصة فريدة لإجراء المناقشات وتبادل المعارف والخبرات والمعلومات بشأن وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الجريمة الوطنية والدولية.

في عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، قدم موظفو الشؤون القضائية الدعم لبرنامج لتعزيز القدرات والتنسيق للقضاة والشرطة في إطار أنشطة الشرطة القضائية. وتناولت حلقة العمل التدريبية القانونية الثغرات القائمة في التعاون بين القضاة والشرطة، وبخاصة خلال مرحلة التحقيق.

- عقد اجتماعات للجهات الوطنية صاحبة المصلحة من أجل تصميم وتنفيذ استراتيجيات وطنية للعدالة، على النحو الذي نوقش في الفصل السابع؛

- إشراك الجهات الوطنية صاحبة المصلحة وتشجيعها على المشاركة الكاملة في تصميم وتنفيذ أنشطة البرامج الرامية لتعزيز نظام العدالة؛
 - نشر المعلومات على الجهات الوطنية صاحبة المصلحة فيما يتعلق بالتطورات وأنشطة الجهات أو الوكالات المانحة في قطاع العدالة.
- وفيما يتعلق بالتنسيق بين الجهات الوطنية الفاعلة في قطاع العدالة، ينبغي أن ينظر موظفو الشؤون القضائية في الممارسات المثلى التالية:
- من أجل تعزيز تولي العناصر الوطنية زمام القيادة، ينبغي أن تقود العملية الجهات الوطنية صاحبة المصلحة، مع قيام الجهات الدولية صاحبة المصلحة بتقديم المساعدة والدعم لها، على سبيل المثال، من خلال توفير خدمات السكرتارية أو الأماكن المناسبة لعقد الاجتماعات. وعلى أقل تقدير، ينبغي أن يترأس الاجتماعات أطراف وطنية من أصحاب المصلحة، مثل وزير العدل أو كبير القضاة.
 - لا يمكن التقليل من أهمية الاتصالات المنتظمة والمفتوحة في ضمان التنسيق مع الجهات الوطنية صاحبة المصلحة وفيما بينها. ويكون التنسيق أكثر فعالية عندما تُعقد الاجتماعات بوتيرة منتظمة، وعندما يتم تطوير قنوات اتصال مفتوحة مع الجهات الوطنية صاحبة المصلحة وفيما بينها.
 - ينبغي توضيح أدوار ومسؤوليات مؤسسات الدولة والمجتمع المدني فيما يتعلق بالتنسيق، والاتفاق عليها. فذلك سيساعد على تجنب حالات سوء الفهم، ويشجع على تبني نهج متماسك تلعب فيه جميع الجهات صاحبة المصلحة أدواراً رئيسية.

5 - المراجع

- إدارة عمليات حفظ السلام، الجهود القانونية والقضائية في مجال سيادة القانون في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد: دراسة الدروس المستفادة (2006)
- إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن العلاقات بين ممثلي الأمين العام والمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية (2000)

تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (”تقرير الإبراهيمي“) (2000)، A/55/305 - S/2000/809

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616

مقرر الأمين العام رقم 24/2008 حول التكامل (2008)

الأمم المتحدة، المبادئ التوجيهية لعملية تخطيط البعثات المتكاملة (2006)

الفصل التاسع

إسداء المشورة لقيادة البعثة وللجهات الوطنية صاحبة المصلحة

1 - مقدمة

تتمثل واحدة من أهم وظائف موظفي الشؤون القضائية في إسداء المشورة بشأن المسائل المتعلقة بسيادة القانون للزملاء في البعثة وللجهات الوطنية صاحبة المصلحة على حد سواء. فقيادة البعثة العليا وسائر الزملاء في البعثة سيحتاجون تحليلاً ومشورة قانونية دقيقة وواضحة بشأن المسائل المتعلقة بنظام العدالة في البلد المضيف، وبخاصة التي تتعلق بعملية السلام و/أو التي يُرجح أن تكون لها تداعيات سياسية وأمنية أوسع نطاقاً⁽¹³⁵⁾. كما ينبغي إسداء المشورة لهم بشأن الأمور الأخرى المتصلة بالعدالة، بما في ذلك الطبيعة السياسية لإصلاح قطاع العدالة والآثار المترتبة على الإستراتيجية السياسية التي تضعها البعثة لتعزيز نظم العدالة، وفي المقابل، المسائل السياسية الأوسع التي تترك آثاراً على نظام العدالة. وبالمثل، ستحتاج الجهات الوطنية صاحبة المصلحة المشورة والمساعدة التقنية في مختلف مجالات البرامج⁽¹³⁶⁾. وفي حين لن يكون بمقدور موظفي الشؤون القضائية تقديم المساعدة في جميع المجالات، ينبغي أن يسهلوا مشاركة غيرهم من مقدمي المساعدة الدوليين في تعزيز نظام العدالة في البلد المضيف.

ويعرض هذا الفصل لمحة عامة عن دور موظفي الشؤون القضائية في إسداء المشورة للزملاء في البعثة وتقديم المساعدة التقنية إلى الجهات الوطنية الفاعلة. كما سيشير إلى الممارسات المثلى التي ينبغي لموظفي الشؤون القضائية أخذها في الاعتبار عند تقديم هذه المشورة والمساعدة.

2 - إسداء المشورة إلى قيادة البعثة وإلى الزملاء في البعثة

يجب أن يسدي موظفو الشؤون القضائية المشورة إلى الزملاء في البعثة بشأن المسائل المتعلقة بسيادة القانون حسب الاحتياج هذه المشورة، بطلب صريح منهم أو بدون طلب. ويشمل الزملاء في البعثة كلاً من الممثل الخاص للأمين العام، ونائب الممثل الخاص، وغيرهما من أعضاء القيادة

(135) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 12-15 والصفحتان 33 و34؛ وإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 9-5.

(136) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 40 و41؛ وإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 9-6.

العليا للبعثة، وكذلك الزملاء في عناصر الشرطة والإصلاحات وحقوق الإنسان وغيرها من العناصر ممن يعملون في المسائل المتصلة بالعدالة، أو ممن يتصلون بصلات وثيقة بنظام العدالة في البلد المضيف وبعنصر العدالة. ويمكن أيضا أن يُطلب من موظفي الشؤون القضائية إسداء المشورة للمنظمات غير الحكومية أو الحكومية أو كيانات الأمم المتحدة التي تزور البلد المضيف.

ورئيس عنصر العدالة ليس هو الشخص الوحيد في عنصر العدالة الذي ينبغي له تقديم المشورة، رغم أنه من المرجح بدرجة كبيرة أن يكون على اتصال وثيق بالممثل الخاص للأمين العام أو برؤساء العناصر الأخرى. وفي العديد من البعثات، يتولى موظفو الشؤون القضائية أيضا إسداء المشورة، على سبيل المثال بإجراء البحوث أو صياغة الردود التي يراجعها رئيس عنصر العدالة ويتولى عرضها على الجهات الأخرى.

وقد تختلف بصورة واسعة المسائل التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية إسداء المشورة بشأنها، وقد لا تقتصر دائما على المسائل ذات الطبيعة القانونية البحتة. غير أنها تتصل في معظم الحالات بصورة مباشرة أو غير مباشرة بولاية البعثة وبعملية السلام. ومن أمثلة هذه المسائل ما يلي⁽¹³⁷⁾:

المنازعات التي قد تنشأ فيما يتعلق بتفسير الدستور، أو المسائل المتعلقة بعملية وضع الدستور؛
حوادث معينة تترتب عليها آثار قانونية أو قضائية (مثل الأساس القانوني لقيام الرئيس بإقالة القضاة، أو اعتقال قادة المعارضة، أو دعاوى أصحاب الأراضي السابقين، أو الإضراب عن الطعام)؛

الاتجاهات العامة المتعلقة بالنظامين القضائي والقانوني (مثل عجز البرلمان عن اعتماد تشريعات؛ والأعداد المفرطة من المحتجزين قيد الحبس الاحتياطي؛ وازدياد عدد الاعتقالات؛ ومشروعية حمل السلاح)؛

مسائل تتعلق بمحتوى اتفاقات السلام والترتيبات الأخرى ذات الصلة.

ولضمان أن تُقابل المشورة المقدمة استقبالا حسنا وأن تنطوي على فائدة، هناك العديد من الممارسات المثلى التي يجب على موظفي الشؤون القضائية أخذها في الاعتبار عند إسداء المشورة

(137) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 12-16 والصفحة 33؛ وإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 9-5.

إلى الزملاء في البعثة في المسائل المتعلقة بسيادة القانون. أولاً، يجب أن يتناول موظفو الشؤون القضائية المسائل بالتحليل وفقاً للقانون الدولي والوطني المطبق على حد سواء. فعند تقديم المشورة بشأن الاعتقالات الأخيرة للمتظاهرين السلميين، على سبيل المثال، يجب ألا يقتصر بحث موظفي الشؤون القضائية على ما إذا كانت الاعتقالات تتم وفقاً للقانون الدولي فحسب، بل للقانون الوطني أيضاً. وفي معظم السياقات، قد تجد القيادة العليا للبعثة من الأسهل إثارة هذه المسألة مع السلطات الوطنية إذا ما جرى التشديد على انتهاكات القانون الوطني، وليس القانون الدولي.

وثانياً، ينبغي أن تقتصر المشورة التي يقدمها موظفو الشؤون القضائية الثاني على خلفياتهم وخبراتهم ومعارفهم القانونية. وفي الأمور التي يفتقرون فيها إلى مثل هذه الخبرة أو التجربة، يجب أن يشارروا إلى ذلك بوضوح. وقد تكون هناك أيضاً مسائل لا تدخل في نطاق سلطة موظفي الشؤون القضائية أو اختصاصهم، مثل المسائل التي ينبغي أن يتناولها مكتب الشؤون القانونية نيابة عن الأمين العام. وقيام موظفي الشؤون القضائية بإسداء المشورة وهم يفتقرون إلى الخبرة أو السلطة اللازمة يمكن أن يقوض مصداقية عنصر العدالة، ويمكن أن يكون له عواقب سلبية أخرى. وإذا كان موظفو الشؤون القضائية لا يمتلكون الخبرة أو السلطة المطلوبة، ينبغي عليهم إحالة الزميل الذي يطلب المشورة إلى مكتب الأمم المتحدة المناسب أو إلى خبير خارجي.

وثالثاً، يجب أن يتفاعل موظفو الشؤون القضائية مع القيادة العليا ومع غيرهم من الزملاء في البعثة بتقديم المشورة بشكل استباقي، حتى عندما لا تُطلب منهم المشورة. فعلى سبيل المثال، يمكن لعناصر العدالة نشر التحليلات في الوقت المناسب عن الحوادث والتطورات الأخيرة، بدلاً من انتظار أن يطلب الزملاء المشورة. وينبغي أيضاً أن يجتمع رئيس عنصر العدالة مع الممثل الخاص للأمين العام بصورة منتظمة، وأن يكون عضواً في فريق الإدارة العليا للبعثة و/أو فريق التخطيط الاستراتيجي لكفالة تفاعله بشكل منتظم مع القيادة العليا للبعثة وكونه جزءاً لا يتجزأ من عملية صنع القرار في البعثة.

وأخيراً، يجب أن تعمل عناصر العدالة بشكل وثيق مع عنصر الإعلام في البعثة لتشكيل طريقة تعامل البعثة مع المسائل القانونية أو استجابتها لها، فضلاً عن التطورات السياسية التي تترتب عليها آثار قانونية أو قضائية. وعلى وجه التحديد، قد تميل قيادة البعثة العليا وغيرها من الزملاء في البعثة لإغفال الأبعاد القانونية للحوادث والتطورات التي تبدو في الظاهر سياسية بحتة. ولذلك،

فمن المهم لموظفي الشؤون القضائية إسداء المشورة للزملاء بحيث يمكنهم النظر في المسألة بشكل وافي قبل إصدار تصريحات علنية.

3 - تقديم المساعدة التقنية إلى الجهات الوطنية الفاعلة

بالإضافة إلى إسداء المشورة إلى الزملاء في البعثة، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية أيضا القيام بدور نشط في تقديم المشورة والمساعدة التقنية للجهات الوطنية الفاعلة ، بما في ذلك السلطات (مثل مسؤولي وزارة العدل)، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات المهنية (مثل نقابات المحامين وكليات الحقوق). وعادة ما تُقدم هذه المساعدة من خلال التقارير والتحليلات والمشاورات والتوجيه والرصد والتدريب والتقييم والإبلاغ والتخطيط⁽¹³⁸⁾. وتختلف هذه الأنشطة تبعا لولاية البعثة ومواردها، فضلا عن الظروف والاحتياجات المحددة في البلد المضيف. كما تتوقف على مصالح وأولويات النظراء الوطنيين، التي يجب تحديدها في الإستراتيجية الوطنية للعدالة التي تُوضع بمساهمات من مجموعة واسعة من الجهات الوطنية الفاعلة. ويستعرض القسم الثالث المتعلق بالمجالات الفنية من هذا الدليل بالتفصيل العديد من المجالات الرئيسية التي يمكن أن يقدم موظفو الشؤون القضائية المساعدة التقنية فيها، مثل وضع الاستراتيجيات الوطنية للعدالة، والإصلاح التشريعي ووضع الدستور، والتعليم القانوني والعدالة بين الجنسين.

وقد ينشأ عدد من التحديات عند تقديم المشورة للجهات الوطنية الفاعلة . فقد لا يهتم النظراء الوطنيون بتلقي المشورة من موظفي الشؤون القضائية، أو قد يتشككون في خبرة أو نزاهة من يقدمون المشورة. وبغض النظر عن طبيعة أو حجم المساعدة التقنية أو المشورة المقدمة من موظفي الشؤون القضائية، يجب أن يكون الغرض الأساسي منها هو تعزيز المؤسسات والجهات الوطنية الفاعلة ، وليس الحلول محلها⁽¹³⁹⁾.

وأي مساعدة تقنية يقدمها موظفو الشؤون القضائية إلى الجهات الوطنية الفاعلة يجب أن تعكس الممارسات المثلى ذات الصلة. فيجب، أولا، ألا يحاول موظفو الشؤون القضائية تغطية جميع مجالات البرامج من تلقاء أنفسهم. ويجب أن تتمثل أولويات موظفي الشؤون القضائية في معالجة

(138) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 41.

(139) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 6-9.

الشواغل والثغرات المباشرة التي تنجم عن النزاع، والتي تؤثر على السلام والأمن، وبخاصة المسائل القانونية والقضائية التي يُسلط الضوء عليها في اتفاق السلام⁽¹⁴⁰⁾. وقد تشمل هذه المسائل، على سبيل المثال، الإصلاح الدستوري، ووضع تشريعات محددة، وتعزيز استقلال القضاء، ومسائل تحديد الهوية الوطنية والمواطنة، ودعاوى الملكية للسكان العائدين.

وكثير من أنشطة المساعدة التقنية لا تدخل في نطاق ولاية البعثة، وينبغي أن يتولاها الشركاء الدوليون الآخرون. غير أن موظفي الشؤون القضائية يمكنهم تسهيل إشراك غيرهم من مقدمي المساعدات الدولية في مجالات الاحتياج الإستراتيجية. كما يمكنهم ضمان اتفاق الجميع على الخطوات المقبلة لمعالجة مسألة ما، والتنسيق فيما بينهم في هذا الصدد. وبعد تقديم المساعدة التقنية، قد يكون من المفيد السعي لإجراء مشاورات واسعة مع الجهات الوطنية صاحبة المصلحة لتحديد أفضل السبل للمضي قدماً.

وثانياً، يجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على عدم إطلاق الوعود أو تقديم المساعدة بما يزيد عما يقدرّون على تقديمه بالفعل. فالإحساس بخيبة الأمل لدى جانب من المستفيدين المحتملين يمكن أن يقوض مصداقية عنصر العدالة، ويؤثر سلباً على علاقة عملهم مع البعثة. ولذلك، فمن الضروري إدارة التوقعات، وتوخي الواقعية بشأن التحديات المحتملة والإنجازات النهائية.

وثالثاً، يجب أن ينظر موظفو الشؤون القضائية بعناية في توقيت تقديم المساعدة إلى الجهات الوطنية الفاعلة. وعادة ما يكون بمقدور موظفي الشؤون القضائية التأثير بشكل أكبر عندما ينجحون في تطوير علاقات مع النظراء الوطنيين وكسب ثقتهم. ولتطوير علاقات عمل وثيقة، يجب على موظفي الشؤون القضائية الاعتماد على مهاراتهم الدبلوماسية.

(140) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 41.

4 - المراجع

- إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)
- إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)
- مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)
- تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616

الفصل العاشر الإبلاغ

1 - مقدمة

تتمثل إحدى المهام الأساسية لموظفي الشؤون القضائية في إصدار التقارير عن قطاع العدالة في البلد المضيف، وعن مختلف الجهود المبذولة لتعزيز سيادة القانون. غير أنه في الغالب الأعم، لا يُعترف بأهمية التقارير بشكل كامل. ويمكن أن تكون المعلومات الواردة في التقارير الداخلية والعامة على حد سواء مفيدة لمجموعة متنوعة من الوثائق الأخرى، بما في ذلك قرارات مجلس الأمن، وتقارير الأمين العام المواضيعية أو المتعلقة ببلد معين، والوثائق الإعلامية الصادرة عن إدارة عمليات حفظ السلام (مثل مجلة Justice Update Magazine (آخر أخبار العدالة) السنوية، والنشرة الإخبارية Justice and Corrections Newsletter (نشرة أخبار العدالة والإصلاحات) الفصلية التي تصدر عن إدارة عمليات حفظ السلام)، وغير ذلك من المواد الإرشادية.

ولذلك، فإن التقارير التي يصدرها موظفو الشؤون القضائية تتسم بأهمية بالغة في توجيه الانتباه إلى مواطن الضعف والتحديات التي تواجه نظام العدالة في البلد المضيف؛ وتعبئة الموارد لمعالجة مواطن الضعف والتحديات تلك؛ وتعزيز إنجازات عناصر العدالة⁽¹⁴¹⁾. وتوفر هذه التقارير أساساً للمبادرات الرامية إلى تعزيز سيادة القانون في البلد المضيف، وتخدم عدداً من الأغراض الهامة التي يمكن أن تؤثر في ولايات البعثات، وفي الموارد المخصصة للبعثات في مجال العدالة، وفي نهاية المطاف، في قدرة البعثات على مساعدة السلطات الوطنية على تعزيز نظم العدالة الخاصة بها.

ويستعرض هذا الفصل أنواع التقارير التي يجب على موظفي الشؤون القضائية إنتاجها، ويقدم اقتراحات بشأن الطرق التي ينبغي بها صياغة هذه التقارير من أجل تعظيم أثرها. ويبدأ الفصل بلمحة عامة عن المتطلبات العامة لوضع تقارير البعثات، ويتناول المساهمات ذات الصلة في هذه التقارير من جانب عناصر العدالة. ثم يعرض التقارير الداخلية والعامة الأكثر تعمقاً التي يجب أن تنتجها عناصر العدالة.

2 - أنواع التقارير

(141) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 18.

المبادئ التوجيهية لإعداد تقارير البعثات

ترد المبادئ التوجيهية للإبلاغ عن بعثات حفظ السلام في إجراءات التشغيل الموحدة بشأن الإبلاغ المتكامل من البعثات الميدانية التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام إلى مقر الأمم المتحدة. وتنتج معظم البعثات أنواعا مختلفة من التقارير التي تسهم فيها عناصر العدالة. وتتضمن هذه التقارير ما يلي:

- تقارير الحالة اليومية/الأسبوعية⁽¹⁴²⁾ – تقدم عناصر العدالة مساهمات في تقارير الحالة اليومية والأسبوعية المتكاملة التي تنتجها كل بعثة من البعثات. ويجب أن تكون هذه المساهمات مفصلة بما فيه الكفاية، وأن المسائل الإدارية، مثل الموظفين والتوظيف والنشر، حسبما يتطلب الموقف. وتغطي تقارير الحالة اليومية الأحداث أو الحوادث أو التطورات التي تُحدث أثرا سياسيا أو أمنيا أو تشغيليا ملحوظا (وليس الاجتماعات أو الأنشطة الروتينية). أما تقارير الحالة الأسبوعية، فتتطلب تركيزا تحليليا أكبر من التقارير اليومية، وينبغي ألا تكرر التفاصيل التشغيلية الواردة في التقارير اليومية، بل توفر، بدلا من ذلك، خلاصة وتحليلا لأهم الأحداث. كما يجب أن تتضمن تحديدا للاتجاهات، واستكشافا للروابط بين المسائل الشاملة، وأن تشتمل على تقديرات للحالة والتعليق عليها. ويمكن الاطلاع على تقارير الحالة في المقر بعد أن يتم تحميلها وتسجيلها واعتمادها في مستودع تقارير العمليات، وهو عبارة عن أداة آمنة على شبكة الإنترنت.
- تقارير الحوادث الاستثنائية⁽¹⁴³⁾ – ينبغي استخدام تقارير الحوادث الاستثنائية (التقارير المقتضبة العاجلة) لنقل معلومات موجزة ومركزة على مستوى العمليات عند حدوث حادث ملح للغاية. ويتم إعداد التقارير المقتضبة العاجلة استجابة لحدث هام، أو في حالات الطوارئ والأزمات أو غيرها من الحالات المتدهورة بسرعة (مثل حدوث تغير هام في حالة العمليات، أو حدث في منطقة البعثة يكون له أثر مباشر أو محتمل على عمليات البعثة، أو معلومات أولية عن وفاة أحد موظفي الأمم المتحدة أو تعرضه

(142) إدارة عمليات حفظ السلام، إجراءات التشغيل الموحدة بشأن الإبلاغ المتكامل من البعثات الميدانية التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام إلى مقر الأمم المتحدة (2012)، الفقرات 16 و 18 و 22 و 23 و 42.

(143) المرجع السابق، الفقرات 29 و 30 و 33.

لإصابة أو مرض خطير). وتُحال التقارير المقتضبة العاجلة للمقرر عن طريق البريد الإلكتروني المفتوح أو المشفر، تبعاً لمدى حساسية المادة التي يحتويها.

تقارير عنصر العدالة الأخرى

وإلى جانب تقديم مساهمات لمتطلبات وضع تقارير البعثة، فإن تقديم التقارير التي تركز على مسائل سيادة القانون هو عنصر حاسم في عمل عناصر العدالة. وينبغي أن تتضمن التقارير المفصلة والمتعمقة المقدمة حول سيادة القانون الموضوعات التالية.

- التقارير الشهرية/الفصلية/السنية⁽¹⁴⁴⁾ – يجب أن تقدم عناصر العدالة تقارير مواضيعية شهرية و/أو فصلية تتضمن معلومات مستقاة من شركاء الأمم المتحدة الآخرين، والجهات الفاعلة غير الحكومية ونظيراتها الوطنية، إلى جانب توصيات عنصر العدالة⁽¹⁴⁵⁾. وينبغي أن تتضمن هذه التقارير تحليلات وتوصيات بشأن المسائل والتحديات الإستراتيجية المتعلقة بوفاء البعثة بالولاية القضائية المسندة إليها. وينبغي تنسيق هذه التقارير مع الجهود ذات الصلة المبذولة في مجالات الإصلاحات، والشرطة، وإصلاح القطاع الأمني، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

وينبغي أن تتضمن التقارير الشهرية لمحة عامة عن عمل كل عنصر وروابطه مع غيره من الكيانات المعنية في البعثة؛ وتحديد التحديات والاحتياجات الإستراتيجية والتشغيلية (بما في ذلك تكوين ملاك الموظفين)؛ وتحديد خطط وآليات التنفيذ؛ وتوصيف جهود التعاون مع الشركاء المعنيين في الأمم المتحدة، والشركاء الثنائيين ومتعددي الأطراف وغير الحكوميين، وغيرهم من الشركاء في البلد المضيف. ويجب أن تتناول التقارير الفصلية بالتحليل الاتجاهات الإستراتيجية الرئيسية، وأن

(144) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 18؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، البرقية المشفرة رقم 2203 بشأن عناصر سيادة القانون والمؤسسات الأمنية – التنسيق والإبلاغ (2007)، الفقرات 12-15.

(145) يتحدد دور الإبلاغ الذي تضطلع به عناصر العدالة في السياق الأوسع للاتصالات بين عناصر العدالة والهيئة المناظرة لها في المقر، وهي الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية، في ورقة اشتركت في إعدادها الدائرة الاستشارية ورؤساء عناصر العدالة والإصلاحات: ”التواصل الفعال بين عناصر العدالة والإصلاحات في بعثات الأمم المتحدة الميدانية والدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية: ورقة توصيات“، 29 آب/أغسطس 2012.

تقدم معلومات مستكملة عن تنفيذ الولاية قياسا على الإطار القائم على النتائج، وأن تعرض أحدث المعلومات عن النفقات المالية من الاشتراكات المقررة ومصادر التبرعات.

وينبغي إحالة تقارير شهرية وفصلية إلى المقر من خلال برقيات مشفرة. كما تُشجع عناصر العدالة بقوة على وضع تقارير سنوية يجب أن تتضمن جميعا للتحليلات الإستراتيجية التي يجربها عنصر العدالة للاتجاهات والتطورات والعقبات والتحديات، بما يكفل بالتالي الحفاظ على المعارف المؤسسية.

• التقارير العامة⁽¹⁴⁶⁾ - يمكن أن تكون التقارير العلنية التي تنتجها البعثة وسيلة فعالة جدا لمعالجة موضوع معين يتعلق بالنظم القانونية والقضائية في البلد المضيف (مثل الحبس الاحتياطي، وتولي القضاة لمناصبهم، والمساعدة القانونية). ويمكن أن تظهر هذه التقارير أثر برامج البعثة أو مدى إلحاح حالة بعينها. ويمكن أيضا أن تلعب التقارير العلنية دورا هاما في تحفيز السلطات الوطنية لمواجهة التحديات والمسائل محل الاهتمام، وفي إقناع المجتمع الدولي بأن الحالة تتطلب منه بذل الوقت والاهتمام والموارد. وعلى وجه الخصوص، يُشجّع موظفو الشؤون القضائية على إنتاج التقارير العامة بناء على ما يضعونه من تقديرات وما يقومون به من أنشطة أخرى. وعند إنتاج التقارير العامة، ينبغي أن ينسق موظفو الشؤون القضائية مع غيرهم من عناصر البعثة ذات الصلة، مثل عنصر حقوق الإنسان⁽¹⁴⁷⁾. وتتوقف مسألة ما إذا كان ينبغي تقاسم التقارير العامة مع السلطات الوطنية وهي في شكل مسودة قبل نشرها، على عدد من العوامل، من بينها الغرض من التقرير، وطبيعة المسائل التي يغطيها، والآثار الأمنية التي يمكن أن تنشأ عن صدور التقرير، والعلاقة بين البعثة/عنصر العدالة والسلطات الوطنية.

ومن أمثلة التقارير العامة التي تضعها عناصر العدالة ما يلي:

(146) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 18؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 33 و34.

(147) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 4-9.

- وحدتا حقوق الإنسان وسيادة القانون في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان⁽¹⁴⁸⁾، "تطبيق ضمانات المحاكمة العادلة في الإجراءات الجنائية الأفغانية" (2009)
- وحدة حقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان (بمساعدة من كيانات أخرى، من بينها وحدة سيادة القانون)، "الاحتجاز التعسفي في أفغانستان: دعوة للعمل" (2009)
- شعبة دعم النظام القانوني والقضائي في بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا⁽¹⁴⁹⁾، "سير القضايا: تقييم/تطوير قدرات محاكم رؤساء القبائل" (2011)
- شعبة دعم النظام القانوني والقضائي في بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، "تقرير عن محاكم الاستئناف والعنف الجنسي والجنساني: تقرير موحد، 2011/2010"

سؤال وجواب: ما هي التقارير التي يصدرها الأمين العام عن بعثات محددة، وكيف يتم وضعها؟

يطلب مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يقدم تقارير على فترات منتظمة، كل ثلاثة إلى ستة أشهر في العادة، عن التقدم المحرز في تنفيذ ولاية البعثة. وتغطي تقارير الأمين العام المقدمة وفقا لهذه الطلبات أنشطة البعثة والتطورات ذات الصلة. ولذلك، يجب أن تتضمن هذه التقارير، بالنسبة للبعثات التي تضم عنصرا للعدالة، أنشطة عنصر العدالة، فضلا عن التطورات والإنجازات والتحديات الرئيسية المتعلقة بسيادة القانون خلال الفترة التي يغطيها التقرير.

وعادة ما تتم صياغة تقارير الأمين العام في البعثة، ثم تُوضع في شكلها النهائي في المقر (من خلال إدارة عمليات حفظ السلام بالنسبة لعمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية بالنسبة للبعثات السياسية الخاصة) بالتشاور مع البعثة. وتستعرض الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية مشاريع تقارير الأمين العام، وتُتاح لها فرصة إبداء تعليقاتها عليها قبل وضعها في صيغتها النهائية. وتُشجّع عناصر العدالة بقوة على تقاسم مساهماتها في هذه التقارير مع الدائرة الاستشارية، بحيث يمكن أن تساعد في ضمان أن تجد المسائل المتصلة بالعدالة مكانا ملائما لها في النسخة النهائية من التقرير.

(148) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان UNAMA.

(149) بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا UNMIL.

3 - تعظيم أثر التقارير

في معظم البعثات، تُسند إلى جميع موظفي الشؤون القضائية درجات متفاوتة من مسؤوليات الإبلاغ. غير أنه لما كانت مهمة وضع التقارير كثيرا ما تكون مهمة مستمرة وتستغرق وقتا طويلا، فيمكن أن تخصص بعض عناصر العدالة موظفين للإبلاغ في مقر البعثة ينحصر عملهم (أو ينحصر تقريبا) في وضع التقارير. وعادة ما يُكلف هؤلاء الموظفون بوضع التقارير نيابة عن عنصر العدالة، وكذلك بالتنسيق مع غيرهم من الزملاء في البعثة لضمان تضمين التقارير الموضوعية على نطاق البعثة المساهمات والاعتبارات المتصلة بالعدالة.

ولكي تحقق التقارير التي يضعها موظفو الشؤون القضائية أقصى قدر من التأثير، يجب أن تكون مكتوبة بشكل جيد، وأن تتوخى الدقة والإيجاز، وأن تتسم بالأهمية. ويُقترح إتباع المبادئ التوجيهية التالية في هذا الصدد:

- تجنب إدراج أنشطة عنصر العدالة (مثل الاجتماعات)، بل بدلا من ذلك، شرح أهمية وأثر ونواتج أنشطة عنصر العدالة.
- تقديم لمحة عامة للتطورات الرئيسية في قطاع العدالة وتحليلها، بما في ذلك الاتجاهات السائدة في هذه التطورات ودور عنصر العدالة فيها، بما في ذلك أثرها على عملية السلام.
- تحديد الآثار القانونية والقضائية المترتبة على التطورات السياسية والأمنية في البلد المضيف.
- توضيح سياق الأنشطة التي يضطلع بها العدالة، بما في ذلك الروابط مع الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة وخارجها وما تقوم به من جهود في البلد المضيف.
- أن تكون التقارير ملموسة فيما يتعلق بالمساعدة التي يقدمها عنصر العدالة إلى الجهات الوطنية الفاعلة، وتجنب استخدام مفردات من قبيل ”دعم“ و”تسهيل“ وغيرها من المفردات المبهمة لوصف عمل عنصر العدالة.
- أن تكون التقارير محددة وتوفر المعلومات الأساسية (من؟ ماذا؟ متى؟ أين؟ لماذا؟)، مع الحفاظ على الإيجاز.

- استخدام الأرقام والبيانات والتحليلات الإحصائية لتوضيح التطورات والاتجاهات، عند الاقتضاء.
- استخدام جمل قصيرة وبسيطة، وتجنب الجمل الطويلة والمركبة.
- تنظيم هيكل التقرير بحيث يكون سهل القراءة، مثلاً من خلال استخدام العناوين ونقاط الترقيم.
- تضمين التقرير التوصيات والمساعدة المتوقعة من المقرر.

4 - المراجع

- إدارة عمليات حفظ السلام، ”البرقية المشفرة رقم 2719 بشأن محتوى وشكل البرقيات المشفرة“ (2004)
- إدارة عمليات حفظ السلام، ”البرقية المشفرة رقم 2203 بشأن عناصر سيادة القانون والمؤسسات الأمنية - التنسيق والإبلاغ“ (2007)
- إدارة عمليات حفظ السلام، ”البرقية المشفرة رقم 0642 بشأن الإبلاغ إلى المقرر“ (2012)
- إدارة عمليات حفظ السلام، إجراءات التشغيل الموحدة بشأن الإبلاغ المتكامل من البعثات الميدانية التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام إلى مقر الأمم المتحدة (2012)
- إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)
- إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التوجيه المتعلق بسياسات الإبلاغ العلني عن عناصر حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة للسلام (2008)

الفصل الحادي عشر

تعبئة الموارد

1 - مقدمة

في معظم بيئات ما بعد انتهاء النزاع، تكون الموارد اللازمة لإعادة بناء البلد شحيحة، بما في ذلك الموارد الخاصة بنظام العدالة. وعمليات حفظ السلام نفسها ليست في الوضع الذي يسمح لها بتوفير هذه الموارد لأنها تعمل بـ "ميزانيات مقررّة" لا تغطي عادة الأنشطة البرنامجية. ومع ذلك، يمكن لموظفي الشؤون القضائية القيام بدور رئيسي في تعبئة الموارد لدعم الجهود الرامية إلى تعزيز نظام العدالة في البلد المضيف⁽¹⁵⁰⁾. إذ يمكنهم القيام بذلك من خلال مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة في جمع الأموال والوصول إلى الموارد اللازمة لتعزيز قطاع العدالة، على سبيل المثال من خلال مساعدتهم على وضع مقترحات التمويل وتسهيل مشاركتهم في مؤتمرات المانحين. ويتمثل الهدف النهائي في اجتذاب تمويل مستدام متعدد السنوات من أجل العدالة وسيادة القانون في البلد المضيف.

ويعرض هذا الفصل لمحة عامة عن تعبئة الموارد، بما في ذلك العناصر الأساسية التي ينبغي إدراجها في أي مقترح للتمويل. كما يستعرض مصادر التمويل المحتملة التي ينبغي أن ينظر فيها موظفو الشؤون القضائية لدعم النظراء الوطنيين الذي يلتمسون التمويل لمبادرات تتصل بالعدالة. وأخيراً، يشير هذا الفصل إلى التهج التي ينبغي أن يأخذها موظفو الشؤون القضائية في اعتبارهم من أجل تعبئة الموارد على نحو فعال.

2 - مقترحات التمويل

تتمثل واحدة من أكثر الطرق المفيدة التي يمكن من خلالها لموظفي الشؤون القضائية دعم النظراء الوطنيين للحصول على التمويل والموارد الأخرى في مساعدتهم في إعداد مقترحات التمويل. وينبغي لموظفي الشؤون القضائية، بقدر الإمكان، وضع المقترحات مع النظراء الوطنيين، وليس وضعها لهم. فذلك سيساعد على تعزيز القدرة الوطنية على تعبئة الموارد، وسيكفل استدامة المشاريع (ونائجها) في الأجل الطويل.

(150) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 9-3؛ إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 38-40.

ويختلف شكل مقترحات التمويل من جهة مانحة إلى أخرى، وينبغي توخي الحرص في إتباع المواصفات المطلوبة من كل جهة مانحة بعينها. كما ينبغي ربط المقترحات بشكل واضح بالأولويات الرئيسية في أعقاب النزاع، وبخاصة صون السلام وحفظ الأمن وتعزيز سيادة القانون.

يجب أن يساعد موظفو الشؤون القضائية الجهات الوطنية الفاعلة في كفالة شمول مقترحات تمويل المشاريع والبرامج المتصلة بالعدالة للعناصر التالية:

- الغرض والأهداف - يجب أن يوضح المقترح الأهداف والتائج المنشودة، فضلا عن المستفيدين من المشروع. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يفسر الطريقة التي يدعم بها المشروع عملية السلام ويعالج احتياجات البلد المضيف. وبالنسبة لبعض مصادر التمويل، قد يتعين على المقترح أيضا شرح كيفية إسهام المشروع في تنفيذ ولاية البعثة.
- توصيف الأنشطة - يجب أن يتضمن المقترح وصفا موجزا للأنشطة المقترحة. وقد يكون من المفيد في هذا الصدد الإشارة إلى مشاريع أخرى مماثلة تم تنفيذها من قبل، وكيف يكمل المشروع المقترح تلك المشاريع ويبني عليها.
- الكيانات المنفذة - يجب أن يتضمن المقترح وصفا للكيانات المنفذة ووضعها (مثل المنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الحكومية، والأمم المتحدة، وما إلى ذلك).
- التشاور والتنسيق - يجب أن يوضح المقترح طبيعة ونطاق المشاورات التي تجري مع الجهات الوطنية صاحبة المصلحة ذات الصلة بشأن المشروع المقترح. كما ينبغي أن يوضح كيفية تنسيق المشروع المقترح مع الجهات الدولية والوطنية الأخرى صاحبة المصلحة ذات الصلة، بما في ذلك الطريقة التي يكمل بها الجهود الأوسع نطاقا المبذولة لتعزيز سيادة القانون في البلد المضيف.
- الجدول الزمني - يجب أن يبين المقترح الجدول الزمني للمشروع، بما في ذلك المواعيد المقترحة لبدئه والانتهاؤه منه، وكذلك المواعيد المتوقعة لمراحل المشروع الرئيسية.
- الميزانية - يجب أن يتضمن المقترح ميزانية مفصلة للمشروع، مع الأخذ بعين الاعتبار الموارد البشرية والمادية واللوجستية اللازمة للنجاح في تنفيذ المشروع في الوقت المحدد له.
- الرصد والتقييم - يجب أن يتضمن المقترح معايير واضحة للرصد والتقييم، على النحو المبين في قياس انجاز المشروع المقترح وأثره. كما يجب أن يحدد المقترح الجهات التي ستولى

مسؤولية الرصد والتقييم. وبالنسبة لبعض المشاريع، قد يتطلب ذلك إشراك خبراء مستقلين.

- الاستدامة - يجب أن يوضح المقترح التدابير المتخذة لضمان استدامة نتائج المشروع المقترح. كما ينبغي أن يوضح الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة التي ستدعم نتائج المشروع فيما بعد تاريخ انتهاء المشروع.
- مصادر التمويل المحتملة الأخرى - أخيرا، ينبغي أن يشير التوصيف إلى ما إذا كان قد تم تقديم مقترح مماثل لجهات مانحة أخرى.

3 - مصادر التمويل

سوف المصادر المحتملة لتمويل المشاريع المتصلة بالعدالة تختلف من منطقة البعثة إلى منطقة البعثة. موظفي الشؤون القضائية، والعمل معا بشكل وثيق مع نظرائهم الوطنية، ينبغي أن تسعى بنشاط هذه المصادر. في جميع مجالات مهمة، يجب النظر في مصادر التمويل الرئيسية التالية:

- ميزانيات البعثة - تُمول ميزانيات البعثة من خلال الأنصبة المقررة على الدول الأعضاء وفقا لصيغة محددة وضعت من خلال عملية منسقة على أساس سنوي في إطار منظومة الأمم المتحدة. وتغطي ميزانيات البعثات عموما تكاليف أفراد البعثة والدعم الأساسي لهؤلاء الأفراد. ومن المستحسن أن تطلب عناصر العدالة، في ميزانيات بعثاتها، مبالغ متواضعة من التمويل المخصص للبرامج أيضا. ويمكن أن يشمل ذلك التدريب والخدمات الاستشارية الوطنية والدولية، والمواد والمعدات. ويجب أن يتأكد موظفو الشؤون القضائية أيضا من أن عنصر التمويل بالبعثة ورئيس دعم البعثة يدركون جيدا الاحتياجات الخاصة لعنصر العدالة عندما يقررون تخصيص واستخدام أموال البعثة.
- الصناديق الاستثمارية للبعثات - لدى بعض البعثات صناديق استثمارية خاصة بها لدعم المشاريع، ويجب أن يكون موظفو الشؤون القضائية على علم بطبيعتها ومدى توافرها. وفي حالة عدم وجود صندوق استثماري، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية استكشاف إمكانية إنشاء صندوق استثماري عن طريق الاتصال بعنصر التمويل في البعثة.

- المشاريع ذات الأثر السريع – تتضمن ميزانيات معظم عمليات حفظ السلام مخصصات صغيرة للمشاريع ذات الأثر السريع⁽¹⁵¹⁾ لتلبية الاحتياجات العاجلة للمشاريع الصغيرة التي تحقق نتائج سريعة وملحوسة. وفي حين لا تحدث هذه الأموال عموماً سوى أثر محدود وقصير الأجل، فإنها قد تكون مفيدة بشكل خاص في المراحل الأولى من وجود البعثة لبناء الثقة المحلية في قدرة عنصر العدالة على تقديم المساعدة بسرعة إلى النظراء الوطنيين مع تحقيق نتائج تتوفر لها مقومات الاستمرار. كما أن وجود سجل جيد لمثل هذه المشاريع الصغيرة قد يكون مفيداً فيما بعد في حشد التمويل من الجهات المانحة. كما يمكن الاستفادة منها في تهيئة الظروف المواتية للتنمية في المستقبل (مثل إصلاح البنية التحتية) وإنعاش العمليات التي تستمر لما بعد التمويل الأولي. وتخضع المشاريع ذات الأثر السريع لحد أقصى يبلغ حوالي 50 000 دولار لكل مشروع، مع تكلفة متوسطة للمشروع تبلغ حوالي 15 000 دولار. وتهدف المشاريع لأن تكون قصيرة الأجل بطبيعتها، مع ملاحظة أن تكتمل في غضون ستة أشهر.

في ليبيريا، حيث تضررت البنية التحتية للمحاكم بشكل كبير نتيجة للنزاع، استخدمت بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا تمويل المشاريع ذات الأثر السريع لتنفيذ مشاريع إصلاح المحاكم وتحديد بنيتها الأساسية، مثل تحديد الجدران وشراء الأثاث المكثي والمولدات.

- صندوق بناء السلام – أنشئ صندوق بناء السلام⁽¹⁵²⁾ في عام 2005 بموجب قرار الجمعية العامة 180/60 وقرار مجلس الأمن 1645 (2005). ويعتمد صندوق بناء السلام على التبرعات من الدول الأعضاء والمنظمات والأفراد، ويمول المبادرات التي تفي بواحد أو أكثر من المعايير التالية: 1) أن تستجيب للتهديدات الوشيكة لعملية السلام وتدعم اتفاقات السلام والحوار السياسي؛ و/أو 2) أن تبني أو تعزز القدرات الوطنية لتشجيع التعايش وحل النزاعات بصورة سلمية؛ و/أو 3) أن تحفز الانتعاش الاقتصادي

(151) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات في: إدارة عمليات حفظ السلام، السياسة المتعلقة بالمشاريع ذات الأثر السريع (2007).

(152) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات في الموقع: www.unpbf.org.

لتوليد عائدات السلام؛ و/أو 4) أن تعيد تأسيس الخدمات الإدارية الأساسية. ويمكن أن تتلقى الدول المدرجة على جدول أعمال لجنة بناء السلام تمويلاً من الصندوق. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للبلدان غير المدرجة على جدول الأعمال لجنة بناء السلام أن تتلقى تمويلاً بعد أن يعلن الأمين العام أهليتها لذلك.

- **صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية** - أنشأ الأمين العام صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية⁽¹⁵³⁾ في تموز/يوليه 2005 كصندوق استثماري عام من صناديق الأمم المتحدة، يكون الغرض الأساسي منه هو دعم التحول الديمقراطي في جميع أنحاء العالم. وهو يدعم المشاريع التي تهدف إلى تعزيز صوت المجتمع المدني، وتعزيز حقوق الإنسان، وتشجيع مشاركة جميع الفئات في العمليات الديمقراطية. وتذهب الغالبية العظمى من أموال صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية إلى منظمات المجتمع المدني المحلية، في المرحلة الانتقالية وفي مرحلة توطيد أركان التحول الديمقراطي على حد سواء. ويلعب الصندوق دوراً في إكمال عمل الأمم المتحدة مع الحكومات لتعزيز الحكم الديمقراطي في البلدان.

يقدم قسم حقوق الإنسان في مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون المشورة إلى الشركاء الدوليين والوطنيين للحصول على تمويل من الأمم المتحدة (صندوق الأمم المتحدة لضحايا التعذيب، وصندوق الأمم المتحدة الاستثماري لإنهاء العنف ضد المرأة، وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية) ومن الجهات المانحة الأخرى المهمة بذلك.

- **صندوق الأمم المتحدة الاستثماري لإنهاء العنف ضد المرأة** - أنشئ هذا الصندوق الاستثماري في عام 1996 بموجب قرار الجمعية العامة 166/50، وتتولى هيئة الأمم المتحدة للمرأة إدارته نيابة عن منظومة الأمم المتحدة. ويعمل صندوق الأمم المتحدة الاستثماري مع شركاء من جميع أنحاء العالم لتأمين الخدمات التي تشتد حاجة النساء والفتيات المتضررات من العنف إليها. ويمنح صندوق الأمم المتحدة الاستثماري جوائز سنوية من خلال عملية مفتوحة وتنافسية. وتستأثر المنظمات غير الحكومية بغالبية الجوائز

الممنوحة، كما تُقدم منح إلى الحكومات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية. ويتطلب الوصول إلى هذا التمويل تقديم مقترحات مفصلة للمشروع⁽¹⁵⁴⁾.

- **شركاء الأمم المتحدة الآخرون من خلال البرامج المشتركة** – تقوم عمليات حفظ السلام على نحو متزايد بوضع وتنفيذ برامج مشتركة للعدالة مع شركاء الأمم المتحدة الآخرين. وتستند هذه المبادرات إلى رؤية مفادها أن البرمجة المشتركة تسهل اتساق وتنسيق وفعالية الجهود بشكل عام من خلال تجميع موارد الكيانات المشاركة. وبالمثل، ينبغي أيضا أن تدخل عناصر العدالة في شراكات مع سائر عناصر البعثة في المشاريع التي تستفيد من هذه الروابط.

في أفغانستان، كانت آلية تنسيق قطاع العدالة في المقاطعات مشروعاً مشتركاً بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أنشئ لمساعدة الحكومة الأفغانية في تعزيز سيادة القانون خارج العاصمة كابول وتحسين تحقيق العدالة في المقاطعات.

- **الجهات المانحة الثنائية والإقليمية** – تخصص بعض الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية تمويلاً للمشاريع المتصلة بالعدالة و/أو للدعم البرنامجي الذي تقدمه البعثة في مجالات عملها. يجب أن يتواصل موظفو الشؤون القضائية مع ممثلي الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية العاملة في البلد المضيف لتحديد ما إذا كان هناك اهتمام بدعم مشاريع العدالة، ولتبين متطلبات وعملية الحصول على التمويل إذا ما كان هناك مثل هذا الاهتمام. ومن الممارسات الشائعة بين الجهات المانحة الثنائية والإقليمية أن يتم توفير التمويل لمنظمة ما في البلد المضيف، في شراكة مع إدارة عمليات حفظ السلام. ويُشجع موظفو الشؤون القضائية أيضاً على تقاسم مقترحات المشاريع مع الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية في المقر، التي تقيم اتصالاً مستمراً مع الدول الأعضاء والجهات المانحة المحتملة الأخرى.

يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات في الموقع: www.unwomen.org/how-we-work/un-trust-fund.

في عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، قام موظفو الشؤون القضائية بتطوير شراكة مع الجهات المانحة المهمة بقطاع العدالة، وسهلوا الحصول على دعم من الاتحاد الأوروبي، الذي تولى من قبل إصلاح المحاكم والسجون. وفي عام 2011، تعهد الاتحاد الأوروبي بتوفير 18 مليون يورو من خلال صندوق التنمية الأوروبي التابع للاتحاد من أجل مبادرة واسعة النطاق لإصلاح قطاع العدالة في كوت ديفوار.

4 - نُهج تعبئة الموارد

تُعد تعبئة الموارد لتعزيز نظام العدالة في البلد المضيف من الوظائف المهمة لموظفي الشؤون القضائية، وإن كانت هي في حد ذاتها مهمة تتسم بكثافة استخدام الموارد. ولضمان فعالية واستدامة أي محاولة لتعبئة الموارد، ينبغي أن يتوخى موظفو الشؤون القضائية الحرص في التخطيط قبل التواصل مع مصادر التمويل بطريقة عشوائية. ويجب أن تُوضع إستراتيجية لتعبئة الموارد كركيزة أساسية لمثل هذا النهج. ويجب أن تحدد الإستراتيجية، حتى الإستراتيجية التي تُوضع بشكل عام وواسع، الأهداف ذات الأولوية، والجهات المانحة المحتملة، وسبل الوصول إلى تلك الجهات المانحة، والأطر الزمنية العامة.

كما يجب أن تنظر عناصر العدالة في إسناد مسؤوليات تعبئة الموارد لفرد أو فريق من موظفي الشؤون القضائية. ويمكن لهؤلاء الموظفين، إلى جانب نظرائهم الوطنيين، التواصل مع الجهات المانحة المهمة، ووضع مقترحات المشاريع، وتتبع البرامج، وإنتاج التقارير للجهات المانحة. وسيساعد ذلك على تبسيط عملية تعبئة الموارد، ويكفل الاتساق بين مختلف جهود تعبئة الموارد.

وثمة طريقة أخرى يمكن بها لموظفي الشؤون القضائية مساعدة نظرائهم الوطنيين من خلال معاونتهم في وضع مذكرات المفاهيم. ومذكرات المفاهيم أو المقترحات الأولية تصف بإيجاز بارامترات المشروع ومتطلبات التمويل. وتنطوي مذكرات المفاهيم هذه على فائدة لأنه يمكن تقاسمها مع الجهات المانحة المحتملة للتأكد من اهتمامها قبل أن يتم وضع مقترح تمويل أكثر تفصيلاً وفقاً لمتطلبات محددة من كل جهة مانحة.

ويمكن أيضاً لموظفي الشؤون القضائية تعبئة الموارد من خلال تنظيم مؤتمرات المانحين وتسهيل مشاركة النظراء الوطنيين في مثل هذه المناسبات. ويمكن أن يكون عقد مؤتمرات للمانحين وسيلة فعالة لربط الجهات المانحة مع موظفي البرامج، وتوجيه الانتباه لاحتياجات نظام العدالة في البلد

المضيف، وزيادة الاهتمام بتمويل المشاريع. وفي بعض الأحيان، قد تُعقد مؤتمرات المانحين خارج البلد المضيف، في أماكن نائية مثل نيويورك. ويمكن أن تساعد الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية الزملاء في البعثة في تنظيم مثل هذه المناسبات.

وأخيراً، وكما سبق التأكيد في الفصل الثامن المتعلق بعقد اجتماعات الجهات صاحبة المصلحة والتنسيق فيما بينها، يتسم التنسيق بين مقدمي المساعدات والجهات المانحة في مجال سيادة القانون بأهمية بالغة بالنسبة لتماسك ونجاح مختلف جهود تعبئة الموارد. كما أن التنسيق ضروري لضمان تلبية الاحتياجات ذات الأولوية، وعدم تداخل المبادرات أو تضاربها. وكثيراً ما يكون وجود آلية تنسيق بين الجهات المانحة مفيداً لهذا الغرض.

5 - المراجع

إدارة عمليات حفظ السلام، الجهود القانونية والقضائية في مجال سيادة القانون في عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد: دراسة الدروس المستفادة (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام، التوجيه المتعلق بسياسة المشاريع ذات الأثر السريع (2007)

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616

القسم الثالث: المجالات الفنية

يعرض هذا القسم لمحة عامة عن عدد من المجالات الفنية التي قد تنخرط فيها عناصر العدالة. والمجالات التي اختيرت لإدراجها في هذا القسم هي المجالات التي ستتناولها عناصر العدالة في الغالب الأعم، على النحو المبين في السياسة المتعلقة بعناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، التي اشتركت في وضعها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني.

ويصف **الفصل الثاني عشر** الأنشطة التي يمكن أن يقوم بها عنصر العدالة لمساعدة الجهات الوطنية الفاعلة على تنفيذ تدابير فورية لتعزيز قدرة نظام العدالة على تلبية المطلوب منه – وهو تحدٍ ملح وعميق بشكل خاص في أعقاب النزاعات.

وينظر **الفصل الثالث عشر** في الدور الذي يضطلع به موظفو الشؤون القضائية في دعم الإصلاح التشريعي ووضع الدستور. وهذه من المهام البالغة الأهمية، حيث غالبا ما تعاني البلدان الخارجة من النزاعات من ثغرات تشريعية، فضلا عن عدم وضوح القوانين أو تقادمها أو عدم توافقها مع القواعد والمعايير الدولية.

ويعرض **الفصل الرابع عشر** لمحة عامة عن استقلال القضاء ونزاهته وما يتصل بذلك من مفاهيم، ويصف التحديات الرئيسية في هذه المجالات الجوهرية، ويبين السبل التي يمكن أن يدعم موظفو الشؤون القضائية من خلالها الجهود الرامية إلى تعزيز الاستقلال والنزاهة في نظام العدالة. ويشدد هذا الفصل على أهمية فهم السياق القانوني واحترام التقاليد القانونية، فضلا عن أهمية ضمان ما يكفي من المشاركة والتشاور العامين.

ويتناول **الفصل الخامس عشر** التحديات الخاصة المتعلقة بتوفير التعليم القانوني والتدريب المهني في حالات ما بعد النزاع، ويقترح مجموعة من الأنشطة التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية من خلالها تعزيز الجهود المبذولة في هذه المجالات.

ويعرض **الفصل السادس عشر** لمحة عامة عن مسائل العدالة الانتقالية، وأمثلة للدور الذي تلعبه الأمم المتحدة في دعم تدابير العدالة الانتقالية.

ويتناول **الفصل السابع عشر** آليات العدالة غير الرسمية والدعم الذي يمكن أن تقدمه عناصر العدالة لها، مع إدراك أن هذه الآليات تشمل المدخل الرئيسي للعدالة بالنسبة لكثير من الناس في أوضاع ما بعد انتهاء النزاع.

ويحدد **الفصل الثامن عشر** المعايير الدولية ذات الصلة للعدالة الجنسانية، ويصف العديد من كيانات وآليات الأمم المتحدة التي تدعم تحقيق العدالة بين الجنسين، مع الإدراك أن النساء هن من أكثر الفئات تضررا في حالات النزاع وما بعد النزاع. ويتناول هذا الفصل أيضا الروابط الهامة بين العدالة الجنسانية والسلام والأمن، ويبين التوجيه المتعلق بدعم العدالة الجنسانية، على النحو المبين في توجيه السياسة المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، الذي أصدرته إدارة عمليات حفظ السلام.

ويحدد **الفصل التاسع عشر** المعايير الدولية ذات الصلة المتعلقة بتحقيق العدالة للأطفال، ويصف العديد من كيانات وآليات الأمم المتحدة ذات الصلة، ويبين التوجيهات المتعلقة بتعزيز تحقيق العدالة للأطفال، على النحو المبين في مذكرة الأمين العام التوجيهية المتعلقة بنهج الأمم المتحدة في تحقيق العدالة للأطفال.

الفصل الثاني عشر

تحقيق الفعالية الفورية لنظام العدالة

1 - مقدمة

يتمثل واحد من أكثر التحديات إلحاحا التي تواجه نظام العدالة في العديد من حالات ما بعد النزاع في ارتفاع معدلات الجريمة، بما في ذلك الجريمة المنظمة والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تعريض القانون والنظام للخطر، وتقويض جهود الإعمار والإصلاح. وفي مثل هذه الظروف، يجب أن يكون بمقدور نظام العدالة التحقيق في القضايا والفصل فيها بطريقة عادلة ونزيهة وفي الوقت المناسب. غير أنه في بيئات ما بعد النزاع، قد لا يتوفر لنظام العدالة من القدرة ما يكفي لتلبية ما هو مطلوب منه، وهو ما يؤدي بدوره إلى الإفلات من العقاب. ولأن الإفلات من العقاب قد يكون أحد الأسباب الجذرية للنزاع، فإن استمراره في فترة ما بعد النزاع يمكن أن يشكل خطرا جسيما على السلام والأمن.

وللمساعدة في معالجة هذه الحالة، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة في تنفيذ تدابير فورية ومؤقتة لـ "إعادة تنشيط" نظام العدالة، والتصدي لكل من الإفلات من العقاب وتراكم القضايا الجنائية⁽¹⁵⁵⁾. ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى بسرعة تشغيل نظام العدالة وفعاليته. وفي الوقت نفسه، يجب عليهم أيضا بناء قدرات النظراء الوطنيين وإرساء أساس الإصلاح في الأجل الطويل.

يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن التدابير التي ينبغي أن ينظر فيها موظفو الشؤون القضائية في دعمها للتمكين من تحقيق الفعالية الفورية لنظام العدالة. كما يعرض أمثلة ملموسة لهذه التدابير التي يقوم بها موظفو الشؤون القضائية.

(155) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-1؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 41 و42.

2 - التدابير الفورية

البنية التحتية للعدالة⁽¹⁵⁶⁾

في أوضاع ما بعد النزاع، يمكن أن تكون المحاكم وغيرها من مباني العدالة قد أصابها الدمار أو لحقت بها أضرار. وعلاوة على ذلك، قد تغيب البنية التحتية لمرافق العدالة في المناطق الريفية. ومن المرجح في مثل هذه السياقات أن يلزم شكل من أشكال إصلاح المؤسسات الرسمية. فإصلاح المحاكم لا يقتصر فحسب على التمكين من سير الإجراءات القضائية، بل يمكن أيضا أن يوفر زيادة الأمن وتحسين المواد والمعدات اللازمة لتشغيل المحاكم. غير أنه رغم أهمية البنية التحتية، فإن الإصلاح لن يؤدي وحده إلى تحقيق الفعالية الفورية لنظام العدالة.

وينبغي عدم التقليل من شأن الاحتياجات الأمنية لأفراد المهن القضائية والمحامين والضحايا والشهود. فقد لا يتوفر للمحاكم أفراد أمن، وكثيرا ما يتسبب قدم مرافق المحاكم في محدودية توفر معدات الكشف عن الأسلحة. وبالإضافة إلى ذلك، قد تفتقر تصميمات المحاكم إلى الفصل بين المتهمين والقضاة. وقد تفتقر المحاكم أيضا إلى غرف الانتظار المنفصلة للأطراف أو الضحايا أو الشهود، والمداخل المنفصلة التي تتوفر لها الحماية للموظفين القضائيين. ويُعد بناء المحاكم وتحديثها جهدا يتسم بكثافة الموارد، ومن الأنسب أن تضطلع به المنظمات الإنمائية. غير أنه يمكن لموظفي الشؤون القضائية دعم البرامج التي تعمل على تحسين البنية التحتية للمحاكم، بما في ذلك أعمال التجديد الأساسية (مثل المكاتب، والمعدات واللوازم والمولدات الكهربائية)؛ والإصلاحات الأساسية (مثل معالجة تسرب السقوف والأبواب المكسورة)؛ وتحديث تكنولوجيا المعلومات والتوسع في استخدامها.

(156) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-2؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 60-62.

التنسيق بين الجهات الفاعلة في مجال العدالة⁽¹⁵⁷⁾

تتمثل إحدى سبل المعالجة السريعة لانعدام التنسيق فيما بين مؤسسات العدالة الجنائية وجهاتها الفاعلة في تعزيز العلاقات وتبادل المعلومات فيما بين تلك المؤسسات والجهات. ولهذا الغرض، يمكن تطوير أو تعزيز آليات تنسيق لزيادة تعاون وفعالية مؤسسات العدالة والشرطة والإصلاحات، واستهداف مجالات محددة يتسم التفاعل فيها بأهمية خاصة. ويمكن أن تأخذ آليات التنسيق هذه شكل الأفرقة العاملة أو فرق العمل التي تجمع الجهات الفاعلة الرئيسية بصورة منتظمة ومستمرة لمناقشة المسائل محل الاهتمام، وتحديد الحلول الممكنة لها. ويمكن لموظفي الشؤون القضائية مساندة هذه الآليات ومساعدتها.

وتتصل بذلك في العديد من حالات ما بعد النزاع الحاجة إلى مواءمة السياسات والإجراءات بين مؤسسات العدالة والشرطة والإصلاحات. ويمكن أن يشمل ذلك توحيد أنظمة جمع وتخزين الأدلة، وتوحيد أشكال نقل المحتجزين والأدلة، وإبرام بروتوكولات بين الوكالات بشأن إصدار أوامر القبض وتنفيذ القرارات القضائية. وينبغي لموظفي الشؤون القضائية مساعدة النظراء الوطنيين في إجراء هذه الإصلاحات، بالتعاون مع العنصرين المعنيين بالشرطة والإصلاحات في البعثة.

اللجان الإدارية المعنية بالحبس الاحتياطي/القضايا⁽¹⁵⁸⁾

في الحالات التي يؤدي فيها تراكم القضايا إلى اكتظاظ السجون أو الاحتجاز غير القانوني/المطول، يمكن تشكيل لجنة على المستوى العملي لاستعراض مدى ملاءمة حالات الحبس الاحتياطي، وتقديم توصيات بإجراءات إلى المحكمة أو الإدارة، حسب الاقتضاء. ولا ينبغي بأي حال من الأحوال أن تحل هذه اللجان محل حق المتهم في التماس إعادة النظر في احتجازه أمام المحكمة. وقد يتطلب تشكيل هذه اللجان أساساً تشريعياً، ولا بد وأن يتفق تشكيلها مع قانون الإجراءات الجنائية المطبق، ومع القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب أن تجتمع هذه اللجان بصورة متواترة

(157) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-1؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 42 و 43 والصفحة 45.

(158) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 43؛ وانظر أيضاً: Lynn, *Arbitrary and Lessons Learned*, Hastings: Challenges and Prolonged Pre-trial Detention in Conflict and Post-conflict Areas (2011).

في وجود قواعد شفافة تنظم استعراض القضايا. ويمكن لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في تشكيل هذه اللجان وتنظيمها.

وفي حين تنتطوي اللجان الإدارية على فائدة في تقليل المدة للمحبوسين احتياطيا والمسجونين بعد صدور الأحكام، فإن ثمة قيود على الاستفادة منها. أولاً، من حيث الحبس الاحتياطي، ينبغي الحرص على التأكد من أن اللجان الإدارية لا تحل بأي حال من الأحوال محل حق المتهم في التماس إعادة النظر في احتجازه أمام المحكمة استناداً إلى أن الدولة لا تملك مبرراً لحبس المحتجز، بناءً على الحق المكفول للمحتجز بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعندما يُحكم على شخص بالسجن لمدة ما، يتعين على اللجنة الإدارية المعنية بالقضية ألا تتدخل في واجبات والتزامات أي مجلس من مجالس الإفراج المشروط يجري تشكيله، أو في حق رئيس الدولة في العفو عن أي شخص. وأخيراً، ينبغي الحرص على ضمان أنه عندما يتم الإفراج عن شخص بعد قضائه عقوبة السجن، تُتبع الإجراءات القانونية لتجنب الإفلات من العقاب وفرض الفساد.

قبل وقوع زلزال كانون الثاني/يناير 2010، بذلت هايتي جهوداً لتقليص حجم المحتجزين قيد الحبس الاحتياطي بما يُقدر بـ 80 في المائة. وقامت وزارة العدل والأمن العام، بدعم من عنصر العدالة في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، بإنشاء لجنة وطنية معنية بالحبس الاحتياطي المطول لتحديد المحتجزين المتضررين. واستعرضت اللجنة كافة القضايا العالقة، وأحالت الأسماء والتوصيات إلى مكتب الادعاء العام ومكتب قاضي التحقيق. كما تم تقليص الحبس الاحتياطي عقب إنشاء مكاتب المساعدة القانونية في جميع أنحاء البلد، وما أعقب ذلك من توفر المساعدة القانونية لجميع المحتجزين.

في عام 2004، واجهت وزارة العدل في ليبيريا مشكلة المحبوسين احتياطياً في سجونها. واستجابت شعبة دعم النظم القانونية والقضائية في بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، بالتعاون مع وزارة العدل والسلطة القضائية، للأزمة بالشروع في تشكيل لجان إدارية معنية بسير القضايا، كانت تجتمع أسبوعياً لاستعراض ملف وحالة كل محتجز بصورة فردية. وقدمت اللجنة توصياتها إلى النائب العام لكل حالة على حدة.

المحاكم المتنقلة⁽¹⁵⁹⁾

يمكن أن تشتد صعوبة إقامة العدل خارج العاصمة في أوضاع ما بعد انتهاء النزاع. ويمكن لمرافق العدالة المتنقلة، التي تنقل القضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع وأي موظفين إداريين قد تحتاجهم المحكمة (بما في ذلك المترجمين الفوريين) إلى المناطق النائية التي لا توجد فيها محاكم عادية، أن تساعد في الحيلولة دون تراكم القضايا والحبس الاحتياطي المطول من خلال كفالة سير الإجراءات الجنائية على وجه السرعة.

ويمكن لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في إنشاء المحاكم المتنقلة وتقديم المشورة الفنية، فضلا عن تسهيل النقل والخدمات اللوجستية والدعم الأمني. وعند إسداء المشورة، يجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على عدم المساس باستقلال القضاء.

في تشاد، وبدعم من بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد، تم نشر القضاة والمدعين العامين إلى الشرق كجزء من نظام المحكمة المتنقلة للنظر في قضايا جنائية على مستوى المحاكمة الابتدائية والاستئناف على حد سواء. وقدمت البعثة الدعم اللوجستي

قامت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار بتسهيل عمل عملية المحاكم المتنقلة التي فصلت في إصدار وثائق الهوية مثل شهادات الميلاد، لكي يتمكن حملة هذه الوثائق من ممارسة حق التصويت في الانتخابات.

للمساعدة في تقليص عدد المحبوسين احتياطيا في ليبيريا، شرعت شعبة دعم النظم القانونية والقضائية في بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا في إجراء مناقشات مع وزارة العدل والسلطة القضائية لعقد جلسات المحاكمة في السجن المركزي في مونروفيا. وتم توسيع المشروع لاحقا ليشمل شركاء دوليين آخرين، ولا يزال مستمرا منذ شباط/فبراير 2009.

(159) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-1؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 43.

المحاكم المختلطة أو الخاصة⁽¹⁶⁰⁾

يُعد تطوير المحاكم المختلطة والخاصة، التي يتناولها أيضا الفصل الثالث المتعلق بالقانون الدولي، والفصل السادس عشر المتعلق بالعدالة الانتقالية، من أمثلة الأنشطة البرنامجية التي تمكن من تحقيق الفعالية الفورية لنظام العدالة. ويتم إنشاء مثل هذه الآليات لمجموعة متنوعة من الأسباب تبعا للسياق القائم، ولكنه يأتي في المقام الأول بسبب نقص قدرات نظام العدالة الوطني و/أو استقلاله ونزاهته. ومن الأهمية ألا تقتصر هذه المحاكم المختلطة أو الخاصة على التحقيق والبت في القضايا فحسب، بل يجب أن تساعد أيضا في تطوير وتعزيز قدرات المؤسسات والجهات الفاعلة الوطنية.

وتمشيا مع مقرر الأمين العام رقم 47/2006 بشأن سيادة القانون، عادة ما تضطلع عناصر حقوق الإنسان في البعثات بأنشطة الدعوة لإنشاء محاكم مختلطة، إلى جانب مع الزملاء من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في جنيف⁽¹⁶¹⁾. وبالإضافة إلى ذلك، يتولى مكتب الشؤون القانونية في المقر قيادة الأساس القانوني لهذه الآليات⁽¹⁶²⁾. غير أنه يظل بمقدور موظفي الشؤون القضائية الاضطلاع بدور رئيسي في بناء قدرات النظراء الوطنيين العاملين في المحاكم المختلطة، وفي اختيار ودعم القضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع وغيرهم من الموظفين الوطنيين العاملين في هذه المؤسسات. وفي البعثات التي تُسند إليها ولايات تنفيذية، قد يمارس موظفو الشؤون القضائية أيضا وظائف قضائية.

(160) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 45 و46.

(161) مقرر الأمين العام رقم 47/2006 بشأن سيادة القانون (2006)، المرفق 2.

(162) نفس المرجع السابق.

برامج الدفاع القانوني⁽¹⁶³⁾

تُعد برامج المدافعين العامين و/أو غيرها من آليات المساعدة القانونية التي ترعاها الدولة جزءاً لا يتجزأ من مسؤولية الدولة عن كفالة التمثيل القانوني بصورة جادة⁽¹⁶⁴⁾. كما أن توفر التمثيل القانوني الفعال يُعد أساساً بالغ الأهمية لوجود نظام فعال للعدالة الجنائية. فمحامو الدفاع المقتردين الذين يتمتعون بحرية التصدي للشرطة والمدعين العامين، وسبر أغوار الأدلة في القضية، وضمنان إتباع الإجراءات القانونية الواجبة لصالح عملائهم بوجه عام، يلعبون دوراً محورياً في المساعدة في انتظام عمل نظام العدالة. فانعدام إمكانية الوصول إلى المحامين يهدد الثقة العامة في النظام.

وفي الحالات التي لا توجد بها برامج للمدافعين العامين فعالة أو غيرها من الآليات، يمكن لموظفي الشؤون القضائية تشجيع إنشاء برنامج رسمي للمدافعين العامين وتقديم المساعدة التقنية لإنشائه، أو بدلاً من ذلك دعم و/أو تسهيل التوسع في خدمات المساعدة القانونية المقدمة من المنظمات غير الحكومية الوطنية أو الدولية. ومن المرجح أن تكون تكلفة تطوير وتعهد نظام للمساعدة القانونية ترعاه الدولة في بلد ما بعد انتهاء النزاع عقبة رئيسية في هذا الصدد. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي تحديد نهج يتوافق مع السياق المحدد للبلد المضيف، ويتماشى مع القوانين الوطنية المعمول بها. ويمكن أن يشمل ذلك إمكانية الوصول إلى المحامين المتطوعين الذين يعملون مجاناً من خلال نقابة المحامين أو المنظمات غير الحكومية، وطلاب كليات القانون من خلال برامج مراكز المساعدة القانونية، والمساعدين القانونيين.

ويتسم عمل المساعدين القانونيين بقيمة خاصة في غياب المحامين المؤهلين القادرين على تقديم خدماتهم مجاناً أو مقابل رسوم مخفضة. غير أن المساعدين القانونيين ليسوا مدربين كمحامين، ولا يمكن أن يحلوا محل المحامين في جميع المهام. ولا بد من إيلاء اهتمام للقواعد الوطنية المتعلقة بمسؤوليات المحامين. ويمكن لموظفي الشؤون القضائية إسداء المشورة فيما يتعلق بالتشريعات التي تشجع إمكانية الوصول إلى المساعدة القانونية.

(163) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-10؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 66 و67.

(164) انظر: مبادئ الأمم المتحدة وتوجيهاتها بشأن سبل الحصول على المساعدة القانونية في نظم العدالة الجنائية (2012).

في ليبيريا، اقترح اتحاد منظمات المساعدة القانونية، بدعم من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، إنشاء أمانة بهدف دعم المنظمات الأعضاء التي تقدم دعماً بالمساعدة القانونية، من بين خدمات أخرى.

تتعاون الوحدة الاستشارية للشؤون القضائية في العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور تعاوناً وثيقاً مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في توفير فرص التمثيل القانوني للسجناء والمحتجزين. وتقوم الوحدة الاستشارية بأنشطة الدعوة لدى نقابة المحامين لتحديد المحامين المناسبين لذلك، في حين يوفر البرنامج الإنمائي تمويل المرتبات ومعدات ولوازم المكاتب. كما تقوم الوحدة الاستشارية في العملية المختلطة، من خلال موظفيها المعارين المعيّنين بالسجون، بجمع البيانات اللازمة المتعلقة بالمحتجزين والسجناء الذين في حاجة إلى المشورة القانونية والتمثيل القانوني، وإشراك محامي المساعدة القانونية وفقاً لذلك.

3 - المراجع

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، مساهمة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في بناء السلام في وقت مبكر: إستراتيجية إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني لقوات حفظ السلام (2011)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004) S/2004/616

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومعهد السلام بالولايات المتحدة، إصلاح العدالة الجنائية في مرحلة ما بعد النزاع المتحدة: دليل للممارسين (2011)

الفصل الثالث عشر

الإصلاح التشريعي ووضع الدستور

1 - مقدمة

في البلدان الخارجة من النزاعات، كثيرا ما يكون الإطار القانوني، بما في ذلك الدستور، غير واضح، أو عفا عليه الزمن، أو متنافيا مع القانون الدولي. وقد تكون هناك أيضا ثغرات في القانون تحول دون تصدي نظام العدالة لجرائم معينة أو كفالة إتباع الإجراءات القانونية الواجبة. وبالإضافة إلى ذلك، فبعد سنوات من النزاع وتعدد الحكومات، قد يكون هناك عدد كبير من القوانين والسياسات والإجراءات المتداخلة أو المتعارضة. وكما جاء على لسان الأمين العام، "في أوضاع ما بعد النزاع، كثيرا ما تظهر الأطر التشريعية دلائل متراكمة على الإهمال والتشوه السياسي، وتحتوي على عناصر تمييزية، ونادرا ما تعكس متطلبات القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير القانون الجنائي الدولي" (165).

وفي هذا السياق، يلعب موظفو الشؤون القضائية دورا رئيسيا في دعم الإصلاح التشريعي ووضع الدستور (166). وينبغي أن يساعد موظفو الشؤون القضائية الجهات الوطنية الفاعلة في كفالة توافق القوانين مع صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان، ومعالجة الثغرات في الإطار القانوني أو الدستور. وعند القيام بذلك، ينبغي ضمان احترام الإطار القانوني والتقاليد القانونية للبلد المضيف، وكفالة مستويات كافية من المشاركة والمشاورة العامة في عملية وضع الدستور والعمليات التشريعية. كما يجب أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء مكتبة أو مستودع للقوانين، وضمان نشر القوانين وتوزيعها على نطاق واسع.

ويقدم هذا الفصل عرضا موجزا لعملية الإصلاح التشريعي ووضع الدستور، من التحديد الأولي للاحتياجات إلى تنفيذ القانون المعتمد. كما يعرض أمثلة لمختلف أنواع الدعم الذي يمكن أن

(165) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 27.

(166) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-3؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 46-49.

يقدمه موظفو الشؤون القضائية للجهات الوطنية الفاعلة فيما يتعلق بالإصلاح التشريعي ووضع الدستور.

2 - عمليات الإصلاح التشريعي ووضع الدستور

تختلف عملية الإصلاح التشريعي ووضع الدستور من بلد إلى آخر، بل وتختلف أحيانا من قانون إلى آخر داخل البلد الواحد. غير أن هناك خطوات رئيسية عادة ما تشكل جزءا من معظم هذه العمليات. وهذه الخطوات، كما هو موضح أدناه، مستقاة من مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة لعمليات وضع الدستور (2009). وفي حين تنطبق العملية الواردة في المذكرة التوجيهية على وضع الدستور، فإنها تنطبق أيضا على الإصلاح التشريعي.

- تحديد الاحتياجات - يتعين أولا تحديد أوجه القصور أو الثغرات فيما يتعلق بالقانون القائم من قبل، بما في ذلك تقيده بالقواعد والمعايير الدولية. ويتضمن الفصل السادس المتعلق بمسح وتقييم نظام العدالة مناقشة أوفى لتقييم الإطار القانوني. ويمكن أن يشمل التقييم أيضا إجراء مشاورات حول المشاكل أو الثغرات الحالية في القوانين، وتحديد ما يريده الناس من القانون أو الدستور الجديد. وقد يكون هناك تداخل بين هذا النوع من التشاور وعملية المشاورات العامة التي ترد مناقشتها أدناه.

- المفاوضات ووضع الاستراتيجيات الرفيعة المستوى - يجب أن تلتقي الدوائر الرئيسية وتتفق على كيفية إتمام الإصلاح التشريعي/وضع الدستور (رسم هيكل وخطة للعملية، بما في ذلك من سيشاركون في إعداد المسودة، وكيفية اختيارهم، وكيفية بناء توافق الآراء، وكيفية اعتماد القانون/الدستور، وما الذي سيكون عليه الجدول الزمني، وكيفية حل النزاعات). كما يجب أن تشمل المرحلة الإستراتيجية النظر في الكيفية التي سيتم بها تنفيذ القانون أو الدستور الجديد، وما هي الإصلاحات الأخرى التي يمكن أن يستلزمها الإصلاح الدستوري أو القانوني. ويجب أن تكون التوقعات واقعية فيما يتعلق بالمدة التي قد تستغرقها عملية الإصلاح التشريعي/وضع الدستور. فكثيرا ما يجري التقليل من ذلك على نحو صارخ.

- إنشاء هيئة تنسيقية - ينبغي إنشاء هيئة أو فريق لقيادة التوعية والمشاورات العامة، وإعداد مسودة القانون/الدستور. وبالنسبة للإصلاح الدستوري، يمكن أن يأخذ ذلك

شكل لجنة دستورية، أو لجنة للإصلاح القانوني، أو فريق عامل، أو شعبة من وزارة رئيسية (مثل شعبة الصياغة بوزارة العدل)، أو لجنة لإصلاح القوانين. وتمشيا مع مبدأ الشفافية، يتعين الإعلان عن الهيئة المعينة. وتقليديا، تلعب الأحزاب السياسية دورا رئيسيا، وتقر معظم الدول بدور منظمات المجتمع المدني في نشر المعلومات، وتوفير التوعية بالعملية والمسائل المطروحة، وتجميع الآراء، وبلورة الآراء والتوصيات.

- إنشاء أمانة - يُعد إنشاء أمانة أمرا حيويا لسلاسة عمل الهيئة المكلفة بصياغة القانون/الدستور الجديد والهيئات والمنظمات المسؤولة عن التوعية العامة والتشاور.
- الإعلام والتربية المدنية - يُعد الإعلام والتربية من العناصر الأساسية في عملية الإصلاح التشريعي ووضع الدستور. وقد تتولى قيادة الحملات الإعلامية وحملات التوعية المدنية اللجنة الدستورية أو لجنة إصلاح القوانين، أو منظمات المجتمع المدني التي تعمل مع اللجنة العاملة أو بشكل مستقل عنها.
- المشاورات العامة - المشاورات العامة حول مسودة القانون/مشروع الدستور ضرورية لجمع وجهات النظر وكفالة مساهمات عموم الجمهور، بما في ذلك من يمثلون مختلف الفئات الإقليمية والدينية والعرقية والأقليات والفئات الجنسانية والمهنية والسياسية، فضلا عن النقابات وجماعات/منظمات المجتمع المدني. ويمكن تأمين المشاركة العامة من خلال وسائل مختلفة، من بينها تمثيل مختلف المصالح والفئات بشأن هيئة الإصلاح التشريعي/وضع الدستور، فضلا عن التربية المدنية وتنظيم المؤتمرات وغيرها من الفرص لمناقشة المسائل القانونية والدستورية. وينبغي أيضا النظر في إجراء الدراسات الاستقصائية الرسمية وغيرها من الوسائل لاستطلاع الآراء العامة والتوصيات، حتى وإن كانت مكلفة وتستغرق وقتا طويلا. وللتمكن من إجراء مشاورات حقيقية، من المهم تهيئة بيئة يمكن للجمهور من خلالها أن يعبر عن آرائه بأمان وصراحة، مثلا من خلال تدابير تهدف إلى منع الانتقام من الآراء المعرب عنها، وعقد اجتماعات منفصلة لفئات بعينها مثل النساء.
- صياغة المشروع وتقديمه إلى منتدى نيابي - سيتعين إعداد مسودة القانون/مشروع الدستور، وتقديمه إلى المنتدى التشريعي المناسب أو غيره من المنتديات النيابية.

- الاعتماد - قد يلزم إجراء استفتاء لإقرار الدستور. وعندئذ، سيتعين إصدار القانون أو الدستور الجديد من خلال السلطة المختصة.
- التثقيف والتنفيذ - يجب أن يعقب التنفيذ اعتماد القانون أو إقرار الدستور. وقد يلزم، في بعض الحالات، إنشاء لجنة للاستعراض تضطلع بمسؤولية معالجة التنفيذ ووضع سياسات وتشريعات فرعية من أجل إعمال أحكام الدستور على نحو كامل. وقد يشارك المجتمع المدني بنشاط في جهود التثقيف في مرحلة ما بعد التنفيذ. ويجب أن تنقضي فترة من الزمن بين اعتماد القانون/الدستور الجديد وتنفيذه ("دخوله حيز النفاذ")، من أجل تدريب الجهات الفاعلة ذات الصلة، وإنشاء مؤسسات جديدة، وتثقيف الجمهور، واتخاذ الإجراءات الأخرى اللازمة لضمان نجاح تنفيذ القانون/الدستور.

سؤال وجواب: كيف يمكن استخدام القوانين النموذجية في جهود الإصلاح التشريعي؟

يمكن أن تكون التشريعات النموذجية أداة مرجعية مفيدة عند إسداء المشورة للجهات الوطنية الفاعلة بشأن القوانين الجديدة. فعلى سبيل المثال، وضع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة قوانين نموذجية بشأن حماية الشهود والاتجار بالبشر وغسل الأموال.⁽¹⁷⁵⁾ ووضعت جامعة الدول العربية⁽¹⁷⁶⁾ ورابطة الكومنولث⁽¹⁷⁷⁾ قوانين نموذجية بشأن تنفيذ نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ووضع معهد السلام بالولايات المتحدة قانوناً جنائياً نموذجياً، ومدونة نموذجية للإجراءات الجنائية، وقانوناً نموذجياً للاحتجاز، وقانوناً نموذجياً لصلاحيات الشرطة.⁽¹⁷⁸⁾ وفي حين توفر القوانين النموذجية أساساً مفيداً للقوانين الجديدة، فإنها يجب أن تتكيف مع السياق القانوني المتفرد للبلد المعني، ولا يمكن ببساطة أن تُستخدم "كما هي" دون تفصيلها حسب السياق المعين.

3 - دعم الإصلاح التشريعي ووضع الدستور

يجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على عدم الانخراط في جميع أنشطة الإصلاح التشريعي في البلد المضيف. بل يجب، بدلا من ذلك، قصر مشاركتهم على القوانين المحورية بالنسبة للسلام والأمن، مثل القانون الجنائي والقانون الدستوري⁽¹⁶⁷⁾. وقد تشمل المجالات الأخرى محل اهتمام موظفي الشؤون القضائية قوانين الهجرة والجنسية واللجوء؛ وقوانين السجون؛ وقوانين حماية الأقليات والأطفال والسكان المشردين والعائدين وغيرهم من الفئات المهمشة والضعيفة؛ والقوانين التي تكفل الحماية القانونية لحقوق المرأة على قدم المساواة مع الرجل⁽¹⁶⁸⁾.

قدمت بعثة الأمم المتحدة في السودان المساعدة التقنية في صياغة تعديل جديد للقانون الجنائي، وأضافت فصلا لإدراج جرائم دولية لمحاكمة مرتكبي الجرائم التي ارتكبت في دارفور. ووافق البرلمان على التعديل الجديد الذي يتفق مع المعايير الدولية. وقدم مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا-بيساو الدعم لصياغة التشريع اللازم لإنشاء برنامج لحماية الشهود. كما قدم مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى المساعدة للسلطات في عملية الإصلاح التشريعي، وتنقيح ومواءمة وصياغة القوانين اللازمة، مثل "قانون الأسرة" و "قانون السجون".

وينبغي أن ينظر موظفو الشؤون القضائية في تقديم مختلف أنواع الدعم لجهود الإصلاح التشريعي ووضع الدستور في البلد المضيف، بما في ذلك ما يلي:

- **الدعم الاستراتيجي** - يمكن لموظفي الشؤون القضائية تقديم الدعم والمساعدة في التفاوض على اتفاق أولي بشأن عملية الإصلاح التشريعي/وضع الدستور، وتوفير المساعدة الإستراتيجية أيضا في عملية اختيار هيئة صياغة وهيئة نيابية. ويمكن أن ينشط موظفو الشؤون القضائية في الدعوة للإصلاحات التشريعية ووضع استراتيجيات للإصلاح

(167) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، مساهمة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في بناء السلام في وقت مبكر: إستراتيجية لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني (2011).

(168) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحة 5.

القانوني. وعند سن القوانين، يمكن أن يشارك موظفو الشؤون القضائية في وضع استراتيجيات التنفيذ، ورصد الطريقة التي يتم بها تنفيذ القوانين الجديدة، وتسهيل مناقشات المتابعة لكيفية تنفيذ القوانين.

- **الدعم التحليلي والتقني** – يمكن لموظفي الشؤون القضائية تقديم التحليل والمشورة القانونيين بشأن مجالات محددة من القانون، بما في ذلك الأمثلة المقارنة والمشورة بشأن كيفية مواءمة مشاريع القوانين مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. كما قد يُطلب منهم تقديم تحليل قانوني مقارنة للتصميم الدستوري، وأيضاً بشأن المسائل المواضيعية الأساسية مثل حقوق الإنسان، وتقاسم السلطة، ونظام الحكم الاتحادي، وتقاسم الإيرادات.

في جنوب السودان، ساعد موظفو الشؤون القضائية في بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان سلطات جنوب السودان في تحديد وترتيب أولويات الصكوك الدولية والإقليمية للتصديق عليها وإدماجها في القوانين الوطنية الجديدة، وكذلك في وثيقة الحقوق في الدستور الجديد. وعلى وجه التحديد، عملت البعثة وهيئة الأمم المتحدة للمرأة على ضمان إشراك القيادات النسائية في صياغة الدستور الانتقالي لجنوب السودان.

- **الدعم السياسي** – يمكن أن يلعب موظفو الشؤون القضائية دوراً في التيسير السياسي في المسائل الرئيسية المتعلقة بالقانون أو الدستور التي قد تنشأ خلافات بشأنها.
- **الدعم المؤسسي** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء أمانة لدعم جهود الإصلاح التشريعي/وضع الدستور. كما يمكنهم المساعدة في إنشاء فريق عامل أو لجنة لإصلاح القوانين؛ وتزويد القائمين على الصياغة بالمهارات التقنية ومهارات التفاوض؛ والمساعدة في تنظيم حملات التوعية العامة والتثقيف بالحقوق المدنية؛ وتسهيل المشاورات العامة التي تقودها الجهات الوطنية الفاعلة (بما في ذلك أفرقة المناقشة والاستبيانات واجتماعات القرى)؛ ودعم اعتماد مسودة القانون أو مشروع الدستور (بما في ذلك تنظيم أية استفتاءات).

- **دعم تعبئة الموارد** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في تعبئة الموارد اللازمة لعملية الإصلاح التشريعي/وضع الدستور (انظر الفصل الحادي عشر المتعلق بتعبئة الموارد)، بما في ذلك إعداد الميزانيات ومقترحات التمويل.
- **الدعم اللوجستي** – يمكن أن يقوم موظفو الشؤون القضائية، مع عناصر البعثة الأخرى، بتوفير الدعم اللوجستي لعمليات الإصلاح التشريعي/وضع الدستور، بما في ذلك من خلال توفير وسائل النقل والأمن.
- **دعم التنسيق** – يمكن أن يلعب موظفو الشؤون القضائية دورا تنسيقيا لضمان مواءمة أنشطة البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، فضلا عن الجهات الفاعلة الدولية الأخرى، وفي دعمها لجهود الإصلاح التشريعي/وضع الدستور. كما يمكن أن يقدم موظفو الشؤون القضائية الدعم للجهات الوطنية الفاعلة في التنسيق بين مختلف الجهات الوطنية الحكومية وغير الحكومية التي تشارك في عملية الإصلاح التشريعي/وضع الدستور.

في شمال السودان، عمل موظفو الشؤون القضائية في بعثة الأمم المتحدة في السودان لمساعدة السلطات الوطنية على وضع الدستور. وبالتنسيق مع عنصرى الشؤون السياسية وحقوق الإنسان في البعثة، فضلا عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تم تنظيم مؤتمر تضمن مشاركة خبراء دوليين وأكاديميين وجهات وطنية ودولية من أصحاب المصلحة. واستفادت السلطات السودانية من نتائج وتوصيات هذا المؤتمر في عملية وضع الدستور.

وفي بعض الحالات، قد لا تتوفر لموظفي الشؤون القضائية أنفسهم الخبرات المطلوبة لتقديم المشورة التقنية بشأن قانون أو دستور جديد. غير أنه يمكنهم، مع ذلك، المساعدة في تحديد الخبراء والاستعانة بهم.

4 - المراجع

مراجع من الأمم المتحدة

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة في عمليات وضع الدستور (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل حقوق الإنسان للقضاة والمدعين العامين والمحامين (2003)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرمجة من أجل العدالة: توفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع (2005)، الفصل الثالث

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، مبادرة الإصلاح التشريعي (www.unicef.org)

مراجع من خارج الأمم المتحدة

[United States Institute of Peace](#), Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution-making (2010)

United States Institute of Peace, Model Codes for Post-conflict Criminal Justice (2006/2007)

www.constitutionmaking.org [joint website from Comparative Constitutions Project and United States Institute of Peace]

[website of the [Coalition for the International Criminal Court](#) [www.iccnw.org](#)]

الفصل الرابع عشر

الاستقلال والنزاهة

1 - مقدمة

لا تقتصر أهمية استقلال السلطة القضائية على ضرورته في الفصل في القضايا الجنائية والمدنية فحسب، ولكن أيضا في مساءلة المسؤولين وأصحاب السلطة عن الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والفساد وإساءة استخدام الأموال العامة والاحتيايل وغير ذلك من المخالفات. غير أنه، في كثير من المجتمعات التي تعاني من النزاع أو الخارجة من النزاعات، يشيع التدخل في العملية القضائية واستخدام الإجراءات القضائية لأغراض سياسية أو اقتصادية. كما أن الجهات الفاعلة في نظام العدالة قد تفتقر، أو يُنظر إليها على أنها تفتقر، إلى المفاهيم المتصلة بالنزاهة والاحترافية والمساءلة والحياد والشفافية. ويخلق ذلك مخاطر من أن يصبح الإفلات من العقاب أمرا مقبولا، وأن تقل ثقة السكان في نظام العدالة، وهو ما قد يشجع بدوره السكان على استحلال فرض القانون بأنفسهم وتهديد السلام والأمن⁽¹⁶⁹⁾.

وينبغي أن يساعد موظفو الشؤون القضائية الجهات الوطنية الفاعلة في تحديد وتنفيذ التدابير الرامية إلى تعزيز استقلالية ونزاهة الجهات الفاعلة في نظام العدالة⁽¹⁷⁰⁾. وينبغي تقديم هذه المساعدة بالتعاون مع الجهات الأخرى التي تقدم المساعدة في مجال سيادة القانون، ولا سيما الجهات التي ستبقى في البلد المضيف بعد انقضاء فترة عملية حفظ السلام. غير أن تعزيز استقلالية ونزاهة الجهات الفاعلة في نظام العدالة هو مسعى طويل الأجل يجب أن تأخذ فيه الجهات الوطنية الفاعلة دورا قياديا في نهاية المطاف.

ويقدم هذا الفصل ملخصا موجزا لمفاهيم الاستقلال والنزاهة والاحترافية والمساءلة والحياد والشفافية من حيث صلتها بالجهات الفاعلة في نظام العدالة في أوضاع ما بعد النزاع. كما يعرض لمحة عامة عن التحديات التي تواجه استقلال ونزاهة الجهات الفاعلة في نظام العدالة في سياقات

(169) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في إقامة العدل: دليل حقوق الإنسان للقضاة والمدعين العامين والمحامين (2003)، الصفحة 116؛ ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات إرساء سيادة القانون في الدول الخارجة من مرحلة النزاع، فرز الموظفين: إطار تشغيلي (2006)، الصفحة 11.

(170) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-6؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 52-57 و 62-65.

ما بعد النزاع، ويحدد الطرق التي يمكن من خلالها لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في تعزيز الاستقلال والنزاهة.

2 - الاستقلال والنزاهة وما يتصل بهما من مفاهيم

الاستقلال

يشير استقلال القضاء إلى المبدأ القائل بوجوب تحرر القضاة من الإكراه أو الضغط أو التأثير من جانب السلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات الفاعلة، وذلك من أجل إصدار قرارات نزيهة وعادلة. ويعتبر استقلال القضاء جانبا بالغ الأهمية من جوانب سيادة القانون. كما يجب أن يتمتع المدعون العامون والمحامون بالاستقلال⁽¹⁷¹⁾. ويجب أن يكون المدعون العامون مستقلين ومحايدين في المهمة المسندة إليهم وهي التحقيق مع المجرمين المشتبه بهم ومقاضاتهم. وبالمثل، من الضروري أن يتمتع المحامون، مثل محامي الدفاع، بالاستقلال والتحرر من التأثيرات أو الخوف من الانتقام.

النزاهة والاحترافية والمساءلة والحياد والشفافية

كثيرا ما تُستخدم تعبيرات النزاهة والاحترافية والمساءلة والحياد والشفافية فيما يتعلق بالجهات الفاعلة في نظام العدالة، ولكن لا توجد لدى الأمم المتحدة تعريفات موحدة لهذه التعبيرات. وغالبا ما تُستخدم لوصف التحديات التي تواجه سيادة القانون (مثل انعدام المساءلة)، أو التركيز الذي تنصب عليه بعض البرامج (مثل تطوير زيادة الكفاءة المهنية بين القضاة). وفي حين تتمايز هذه المفاهيم عن بعضها البعض، فإنها تترابط وتتداخل. والتعاريف التالية مستمدة من قاموس أوكسفورد للإنكليزية⁽¹⁷²⁾:

• يمكن تعريف النزاهة بأنها "الصفة التي تتمثل في الأمانة والاستقامة الأخلاقية"⁽¹⁷³⁾.

• يمكن تعريف الاحترافية بأنها "الكفاءة والمهارة المنتظرة من شخص مهني".

(171) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في إقامة العدل: دليل حقوق الإنسان للقضاة والمدعين العامين والمحامين (2003)، الصفحتان 115 و116.

(172) قاموس أوكسفورد الموجز للغة الإنكليزية Oxford English Dictionary.

(173) يمكن تعريف النزاهة أيضا بأنها "التقيد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان والسلوك المهني، بما في ذلك الاستقامة المالية للشخص" (مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات إرساء سيادة القانون في الدول الخارجة من مرحلة نزاع، فرز الموظفين: إطار تشغيلي 2006، الصفحة 4).

- يمكن تعريف المساءلة بأنها ”شرط تبرير الإجراءات أو القرارات أو توقعه أو مسؤولية تقديمه“.
- يمكن تعريف الحياد بأنه ”معاملة جميع المنافسين والخصوم على قدم المساواة“. ورغم ارتباط مفهوم الاستقلال بالحياد، فإنهما ليسا متطابقين. فالقاضي يمكن أن يكون مستقلا وإن كان منحازا، وبالتالي فهو غير محايد.
- يمكن تعريف الشفافية بأنها تشير إلى ”شرط الانفتاح أمام الرقابة العامة“.

سؤال وجواب: كيف يمكن تقييم أو قياس مفاهيم مثل الاستقلالية والنزاهة والاحترافية والمساءلة والحياد والشفافية ؟

إن تقييم استقلال ونزاهة واحترافية ومساءلة وحياد وشفافية الجهات الفاعلة في نظام العدالة في ولاية قضائية بعينها ليس بالمهمة السهلة. وتتضمن مؤشرات الأمم المتحدة لسيادة القانون عدة مؤشرات تتعلق بهذه المفاهيم:

- نسبة القضاة المعيّنين لمدد محددة تكفل الحماية المضمونة لفترات توليهم لمناصبهم حتى سن التقاعد أو لحين انقضاء المدة المحددة التي تمتد لفترة طويلة؛
- ما إذا كان السكان يعتقدون بأن بمقدور البعض تجنب الإدانة أو تلقي عقوبة أكثر تساهلا من خلال رشوة قاضٍ أو مدعٍ عامٍ أو موظف آخر من موظفي المحكمة؛
- ما إذا كان يُسمح لأفراد الجمهور بحضور المحاكمات الجنائية (بغض النظر عن أي استثناءات قانونية للقضايا التي تنطوي على أطفال أو عنف جنسي أو اعتبارات تتعلق بالأمن القومي)؛
- ما إذا كانت توجد إجراءات وآليات داخلية في دوائر الادعاء العام لتقييم ورصد الامتثال للمبادئ التوجيهية لأداء الإدارات؛
- ما إذا كانت المحاكم تعلن معلومات متاحة للجمهور عن الشكاوى المقدمة ضد القضاة، تتضمن وصفا لطبيعة الشكاوى وكيفية حلها؛
- ما إذا كانت المحاكم تعلن للجمهور بشكل دوري بيانا مفصلا ومكتملا بشكل معقول عن الإنفاق.⁽¹⁸⁶⁾

وهناك مبادرة أخرى تهدف إلى تقييم العوامل الحاسمة في استقلال القضاء وتحديد العقوبات المحددة التي تعترضه، وتتمثل في مؤشر الإصلاح القضائي الذي أعدته رابطة المحامين الأمريكية. ويمكن الاطلاع على تقارير عن تنفيذ مؤشر الإصلاح القضائي في بلدان بعينها من خلال الموقع الشبكي: www.americanbar.org.

الصكوك الدولية ذات الصلة

يرد الحق في محكمة مختصة ومستقلة و/أو محايدة في الصكوك الدولية والإقليمية التالية:

- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 7⁽¹⁷⁴⁾؛
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 8 (1)؛
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة 6 (1)؛
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 10؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 14 (1)؛
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 11.

كما توفر الصكوك التالية المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية فيما يتعلق بالقضاة والمدعين العامين والمحامين:

- المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية؛
- مبادئ بنغالور للسلوك القضائي؛
- المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين؛
- المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين؛
- الميثاق الدولي لحقوق الدفاع القانوني؛

(174) انظر أيضا: اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، القرار رقم 96/21 بشأن احترام وتعزيز استقلال السلطة القضائية (2006).

- المعايير الدنيا لاستقلال القضاء؛
- بيان سوفيا بشأن مبادئ استقلال القضاء والوصول إلى العدالة؛
- ميثاق القضاة العالمي.

3 - التحديات التي تواجه الاستقلال والنزاهة

هناك عدد من التحديات، بل والتهديدات الخطيرة في بعض الأحيان، التي تواجه استقلال ونزاهة الجهات الفاعلة في نظام العدالة في بيئات ما بعد انتهاء النزاع. ومن الأهمية أن يعي ويتفهم موظفو الشؤون القضائية هذه التحديات حتى يتمكنوا من مساعدة نظرائهم الوطنيين على نحو فعال. وفي حين تختلف الظروف الخاصة بكل بلد، فقد ثبت أن التحديات التالية عادة ما توجد في العديد من بيئات ما بعد النزاع⁽¹⁷⁵⁾:

- عدم وجود ما يكفي من القوانين والأنظمة - في كثير من البلدان الخارجة من النزاع، لا يوفر الإطار القانوني ما يكفي من حماية استقلال القضاء من التحديات التي تواجهه أو منعها أو التصدي لها. ورغم أن العديد من الدساتير تتضمن أحكاماً تحصر السلطة القضائية في أيدي القضاء وحده وتضمن استقلاله، فإن من الممكن تضييق هذه الأحكام أو التلاعب بها أو الانقلاب عليها من خلال استحداث تعديلات دستورية وسن تشريعات جديدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القوانين واللوائح قد لا تحكم وظائف المحكمة بما فيه الكفاية للتقليل من احتمالات التدخل فيها.
- سوء شروط الخدمة ومدتها - قد يؤدي تدني رواتب القضاة وعدم ضمان بقائهم في مناصبهم إلى تشجيع الفساد مما يهدد استقلال القضاء. ففي غياب المعايير والإجراءات والنظم المناسبة، قد تصبح تعيينات القضاة وترقياتهم تعسفية، مما يزيد من احتمالات تدخل السلطة التنفيذية وتراجع ثقة الجمهور في نظام العدالة. وبالمثل، يُرجح أيضاً أن تكون تعويضات المدعين العامين والمحامين وموظفي المحاكم سيئة بنفس القدر.
- إمكانية التعرض للفصل التعسفي والإجراءات التأديبية - يتمثل أحد التحديات ذات الصلة التي تواجه الاستقلال في إمكانية تعرض القضاة للفصل التعسفي والإجراءات

(175) يعتمد هذا الفرع بدرجة كبيرة على: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: البرمجة من أجل العدالة: توفير فرص الحصول على العدالة للجميع (2005)، الصفحات 81-84.

التأديبية. فعدم وجود معايير وإجراءات مستقرة لفصل القضاة وإخضاعهم للإجراءات التأديبية قد يسهل أو يشجع تدخل السلطة التنفيذية في القضاء.

- تخصيص الميزانية ومراقبتها - في حالات ما بعد النزاع، قد لا يقتصر الأمر على محدودية ميزانية السلطة القضائية، بل قد يمتد أيضا إلى افتقارها لما يكفي من الرقابة على ميزانيتها. وقد يجعل ذلك القضاة أكثر ضعفا أمام الجهود الرامية إلى تقويض استقلالهم ونزاهتهم.
- الفساد - في كثير من حالات ما بعد النزاع، يضرب الفساد بجذوره بشكل واسع النطاق في نظام العدالة، يقوض استقلال ونزاهة ومساءلة القضاء بشكل خطير. إذ يُنظر للفساد باعتباره السبيل الوحيد لإنجاز أنشطة معينة، ويعتبر دفع الرشوة طريقة طبيعية ومقبولة لممارسة الأعمال التجارية، بما في ذلك في المسائل القضائية. كثيرا ما يتفاقم ذلك بسبب غياب الجزاءات أو الروادع للتورط في الممارسات الفاسدة.
- انتهاكات حقوق الإنسان - يمكن أن يتورط موظفو العدالة، قبل أو أثناء النزاع، في انتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك الانتهاكات ذات الطابع الخطير. والسماح لمثل هؤلاء القضاة بالاستمرار في العمل يمكن أن يثير شكوكا جدية بشأن نزاهتهم ومساءلتهم. ويتسم هذا التحدي بالصعوبة بصفة خاصة عندما تكون هناك ثغرة في سيادة القانون في أعقاب النزاع مباشرة بسبب فرار أو مقتل الأطراف الفاعلة في نظام العدالة أثناء النزاع، وحيث لا يوجد بالتالي سوى القليل من الأفراد المؤهلين لشغل المناصب الموجودة.
- عدم وجود آليات للمراجعة الداخلية/الرقابة - عندما تقل الرقابة على الأطراف الفاعلة في نظام العدالة، يكون من الممكن التلاعب بالقواعد والإجراءات دون كثير من الجهد. وفي كثير من البلدان، تكون الإجراءات الإدارية للمحاكم إجراءات بيروقراطية ومرهقة ومربكة، ويقوم عليها موظفو محاكم يتمتعون بسلطات تقديرية واسعة دون أي محاسبة تُذكر⁽¹⁷⁶⁾. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون هناك أمين للمظالم، أو لجنة وطنية لحقوق الإنسان، أو جماعات مراقبة تابعة للمجتمع المدني للقيام بمهام رصد ومراقبة نظام العدالة.

- تعذر الوصول إلى المعلومات والمحاکمات المغلقة - في بعض البلدان، لا تُنشر الأحكام القضائية، وقد يصعب الحصول على معلومات دقيقة وكاملة عن الإجراءات القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تكون جلسات الاستماع والمحكمة مفتوحة أمام الجمهور، مما يضعف الشفافية والمساءلة القضائية بدرجة أكبر.

- ازدياد الإحساس بانعدام الأمن وعدم وجود تدابير للحماية - يمكن أن تواجه الأطراف الفاعلة في نظام العدالة في أوضاع ما بعد النزاع تهديدات لسلامتهم وأمنهم، وبخاصة فيما يتعلق بالجرائم الخطيرة مثل جرائم المتصلة بالنزاع والفساد والجريمة المنظمة. وفي الحالات التي لا يوجد بها سوى القليل من تدابير حماية الأطراف الفاعلة في نظام العدالة، إن وُجدت أصلا، فإنهم قد يتعرضون للتهريب والضغط، مما يعوق قدرتهم على الوفاء بواجباتهم المهنية بصورة سليمة، ويجعلهم أكثر ضعفا أمام التدخلات.

4 - دعم الجهود المبذولة من أجل تعزيز الاستقلال والنزاهة

كثيرا ما تضرب التحديات التي تواجه استقلال ونزاهة القضاء بجذورها في مزيج معقد من العوامل التي تخص البلد المعني، والتي قد تتطلب سنوات لمعالجتها والتغلب عليها. يجب أن يدعم موظفو الشؤون القضائية الجهود الرامية إلى تعزيز وتدعيم استقلال ونزاهة الأطراف الفاعلة في نظام العدالة، وإن كانت طبيعة ومدة ولايات حفظ السلام قد تحد من قدرتهم على القيام بذلك. ولذلك ينبغي، في المسائل التي تتعلق بالاستقلال والنزاهة، أن يعمل موظفو الشؤون القضائية بشكل وثيق مع الجهات الأخرى من مقدمي المساعدة في مجال سيادة القانون ممن سيقون في البلد المضيف لبعض الوقت. وكما هو الحال مع المبادرات الأخرى لتعزيز سيادة القانون، لا بد من مشاركة النظراء الوطنيين مشاركة كاملة في هذه الجهود، واضطلاعهم بدور

قيادي كلما كان ذلك ممكنا. وهناك العديد من الطرق التي يمكن بها لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في تعزيز الاستقلال والنزاهة، بما في ذلك ما يلي⁽¹⁷⁷⁾:

- **الإطار القانوني** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية الجهات الوطنية الفاعلة في صياغة وتنفيذ الأحكام الدستورية والتشريعية اللازمة لحماية استقلال ونزاهة القضاء ومنع والتصدي للتهديدات الموجهة لهما. وفي الحالات التي لا يمتلك فيها موظفو الشؤون القضائية الخبرة أو القدرة المطلوبة، يمكنهم مع ذلك تقديم المساعدة من خلال تسهيل تحديد الخبراء ذوي الصلة.
- **تخصيص الميزانية ومراقبتها** – يمكن لموظفي الشؤون القضائية تعزيز وضع واعتماد الميزانيات الحكومية التي توفر للقضاء الموارد الكافية، ومراقبة وظائفه الإدارية ووضع الميزانية الخاصة به.
- **الاختيار والتعيين** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء آليات وإجراءات لضمان استناد اختيار وتعيين القضاة إلى المعايير المهنية على أساس من الجدارة في عملية شفافة ومستقلة تمثل التنوع القائم في البلد. وتشمل هذه الآليات المجالس القضائية، والمجالس العليا للقضاء، ولجان الخدمة القضائية.
- **مرتبات القضاة وشغلهم لمناصبهم** – يمكن لموظفي الشؤون القضائية تشجيع زيادة مرتبات القضاة أو إكمالها، حسب الاقتضاء. كما يمكنهم المساعدة في ضمان بقاء القضاة في مناصبهم حتى سن التقاعد الإلزامي أو انتهاء الفترة المقررة لتوليهم المنصب، أو حتى التثبت من ارتكابهم سوء سلوك مهني بناء على تحقيق مستقل يتضمن إجراءات رسمية وضمانات إجرائية.
- **إجراءات المحاكم والممارسات القضائية** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في تطوير وتبسيط اللوائح والإجراءات اللازمة لتوحيد وظائف المحاكم وتقليل فرص التدخل والتعسف. فعلى سبيل المثال، يجب أن يكون هناك نظام يتميز بالشفافية لتوزيع

(177) يعتمد هذا الفرع بدرجة كبيرة على إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 52-57 و62-65.

القضايا، للحماية من التأثيرات الخارجية المحتملة وتحديد مستويات السلطة بشكل ملموس، فضلا عن تحسين الكفاءة التشغيلية.

- **مدونة قواعد السلوك** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في وضع المعايير الأساسية للسلوك السليم للقضاة والمدعين العامين والمحامين. وينبغي أن تتضمن مدونات قواعد السلوك هذه أحكاما بشأن التنظيم الذاتي الداخلي، فضلا عن الآليات الخارجية. وتتضمن المعايير الدولية، مثل مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، والمبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء جهاز الادعاء العام، والمبادئ الأساسية بشأن دور المحامين، وغيرها من المعايير المذكورة في القسم السابق، توجيهات مفيدة بغض النظر عن التقاليد القانونية المتبعة في بلد بعينه.

• **آليات الرقابة والإجراءات التأديبية** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء أو تعزيز آليات لإنفاذ معايير سلوك القضاة والمدعين العامين والموظفين القانونيين، تتضمن وسائل فعالة يسهل الوصول إليها لتقديم الشكاوى. وينبغي أن تتيح هذه الآليات فرص إشراك الجمهور، كما ينبغي أن تشمل ضمانات لحماية القضاة والمدعين العامين من الاتهامات التي تحركها دوافع سياسية. وبالإضافة إلى آليات معالجة ادعاءات سوء المعاملة المحددة، من المهم إنشاء ضوابط رقابية لتدقيق العمليات الروتينية للامتثال للمعايير المطبقة. ويمكن معالجة هذه الوظائف من خلال مجموعة متنوعة من الهياكل المؤسسية (مثل أمناء المظالم، أو المجالس العليا للقضاء والادعاء، أو المفتشين العامين، أو مراجعو الحسابات العامين)، التي يمكن أن تستعرض مجموعة واسعة من المسائل، التي تتراوح بين الأصول الشخصية التي يمتلكها القضاة إلى إدارة الموارد البشرية. كما يمكن أن تكون مجالس المحامين بمثابة هيئات تنظيمية لجميع الممارسين القانونيين، حيث تكفل التيقن من استيفاء المؤهلات والتدريب المناسبين قبل "السماح" بممارسة المهنة. كما يمكنها العمل كمكتب للشكاوى وممحكمة للشكاوى المتعلقة بسوء السلوك المقدمة ضد المحامين.

• **الفرز -** يمكن تعريف الفرز بأنه "تقييم النزاهة لتحديد مدى الصلاحية للعمل العام"⁽¹⁷⁸⁾، وعادة ما ينطوي على "عملية رسمية لتحديد واستبعاد الأفراد المسؤولين عن الانتهاكات، وخاصة من الشرطة والسجون والجيش والقضاء"⁽¹⁷⁹⁾. ويمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في وضع إجراءات شفافة لاستبعاد الأطراف الفاعلة في نظام العدالة الذين تورطوا في انتهاكات لحقوق الإنسان في الماضي، ولاختيار مجموعة أساسية من المهنيين المشهود لهم بالنزاهة والمقدرة. وعادة ما يتم الفرز مرة واحدة، وينبغي أن تقوم به هيئة استعراض مستقلة تعمل وفقا للإجراءات القانونية الواجبة وبأقصى درجة من الشفافية المناسبة لانجاز هذه المهمة.

• **الروابط المهنية/القضائية -** يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء أو إعادة تأسيس الروابط المهنية/القضائية لتشجيع التنظيم الذاتي للمهنة وتنميتها. وعادة ما تبادر الروابط القضائية بإصدار المنشورات التي توفر للقضاة والمحامين منتدى لتطوير معارفهم الدراسية التقنية. ويمكن أيضا أن توجه الروابط القضائية اهتمام المسؤولين الحكوميين إلى مخاطر تدني المرتبات وانعدام الأمن، وإلى نقاط الضعف التي يعاني منها القضاء إزاء هجمات التأثيرات المفسدة.

قامت بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي، بدعم من رابطة المحامين الدولية، بتسهيل زيارة قام بها خبير من رابطة المحامين الدولية لتبادل الخبرات المقارنة من بلدان أخرى بشأن إنشاء روابط محامين جديدة. وشدد الخبير على أن المحامين التيموريين يجب أن يقرروا النموذج الذي يتبعونه استنادا إلى الاحتياجات والظروف المحلية.

• **إمكانية الوصول إلى المعلومات -** ينبغي أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء أو إعادة إنشاء مكتب المنشورات الحكومية، أو غير ذلك من الوسائل التي يتم من خلالها نشر الأحكام القضائية وتوزيعها على نطاق واسع. فذلك يعزز الشفافية فضلا

(178) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: أدوات إرساء سيادة القانون في الدول الخارجة من مرحلة نزاع، فرز الموظفين: إطار تشغيلي (2006)، الصفحة 4.

(179) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 52.

عن المساءلة في أعمال القضاء، من خلال إخضاع القضاة للرقابة العامة. ومن التدابير الأخرى التي ينبغي دعمها نشر تقارير سنوية عن أداء المحاكم؛ والشروع في برامج التوعية العامة لإعلام الناس بإجراءات المحاكم والقواعد والقوانين والحقوق؛ وإنشاء أكشاك/مقصورات لمعلومات العملاء في المحاكم⁽¹⁸⁰⁾.

- **قياس الأداء والرصد** - يمكن أن يدعم موظفو الشؤون القضائية إنشاء نظم لرصد الأداء، بما في ذلك جمع الإحصاءات واستخدام مؤشرات الأداء. ويجب ألا تستند نظم قياس الأداء فقط إلى عدد القضايا التي تم البت فيها، ولكن يجب أن تأخذ بعين الاعتبار العوامل الأخرى ذات الصلة مثل مدى تعقيد تلك القضايا. ويجب ألا تهمس هذه النظم باستقلال القضاء أو تؤثر على القضاة للفصل في القضايا بناء على تفضيلات من يملكون سلطة التدخل في حياتهم المهنية⁽¹⁸¹⁾.

5 - سلوك موظفي الشؤون القضائية عند مراقبة أو رصد إجراءات المحاكمات

- من أجل إقرار سيادة القانون في أوضاع ما بعد النزاع، يجب أن يظل عمل القضاة مستقلاً، ويجب ألا يخضع للتدخل دون مبرر من جهات خارجية - سواء كانت محلية أو دولية. يجب أن تحرص الجهات الدولية صاحبة المصلحة على عدم التدخل، أو أن يُنظر إليها على أنها تتدخل، في عمليات العدالة في البلد المضيف. فلن يكون من المناسب لموظفي الشؤون القضائية، مثلاً، مقاطعة جلسة استماع بالمحكمة لتوجيه أسئلة إلى القاضي. واستناداً إلى ذلك، يجب أن تؤخذ المبادئ التالية في الاعتبار:
- يجب أن يتجنب موظفو الشؤون القضائية عموماً إبلاغ القضاة أو نصحتهم بما ينبغي عليهم القيام به في قضايا محددة. وإذا كان لدى موظف الشؤون القضائية شواغل بشأن عمل قاضٍ بعينه، فينبغي إبلاغ المعلومات ذات الصلة إلى مقر البعثة.
- يجب أن يتجنب موظفو الشؤون القضائية أن يبدو وكأنهم يتصرفون بشكل غير لائق في اتصالاتهم مع المسؤولين القضائيين. وإذا ما تطلب الأمر الاتصال بقاضٍ من أجل دراسة

(180) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: البرمجة من أجل العدالة: توفير فرص الحصول على العدالة للجميع (2005)، الصفحة 75.

(181) المرجع السابق، الصفحة 76.

ملف قضية، يجب أن يتجنب موظف الشؤون القضائية التعبير عن آرائه فيما يتعلق
بمضمون القضية التي يتابعها.

- يجب أن يتجنب موظفو الشؤون القضائية عموماً أن يبدو وكأنهم يتدخلون بالانحياز إلى أطراف بعينها في قضايا محددة، أو التحدث مع المتهم، أو أي من الشهود أو الشهود المحتملين. ويجب أن يتجنبوا أن يتحولوا إلى مدافع نشط عن هذا الطرف أو ذاك في قضية من القضايا.
- يجب أن يبدى موظفو الشؤون القضائية الاحترام للسلطات القضائية في كافة الأوقات.

6 - المراجع

الصكوك الدولية

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (1969)

مبادئ بنغالور للسلوك القضائي (2002) والتعليق على مبادئ بنغالور (2007)

المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية (1985)

المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين (1990)

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (1950)

المبادئ التوجيهية بشأن دور المدعين العامين (1990)

الميثاق الدولي لحقوق الدفاع القانوني (1982)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)

المعايير الدنيا لاستقلال القضاء (2002)

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (2003)

ميثاق القضاة العالمي (1999)

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)

مراجع من الأمم المتحدة

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام

المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة

لحفظ السلام (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام/مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مؤشرات الأمم المتحدة

لسيادة القانون: دليل التنفيذ وأدوات المشروع (2011)؛ متاح من الموقع:

www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون
(2008)

المبادئ التوجيهية بشأن دور المدعين العامين (1990)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل حقوق
الإنسان للقضاة والمدعين العامين والمحامين (2003)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع:
الفرز: إطار تشغيلي (2006)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرمجة من أجل العدالة: توفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع
(2005)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مجموعة أدوات تقييم العدالة الجنائية (2006)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل تعزيز نزاهة وقدرات القضاء (لم يصدر بعد)

مراجع من خارج الأمم المتحدة

American Bar Association (CEELI), Judicial Reform Index
(www.americanbar.org)

United States Institute of Peace, Model Codes for Post-conflict Criminal
Justice, Vol. 2 (2006/2007)

USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality
(2002)

الفصل الخامس عشر

التعليم القانوني والتدريب المهني

1 - مقدمة

إن نزاهة مهنة القضاء في أي بلد تعتمد إلى حد كبير على قوة أساس التعليم القانوني والتدريب المهني⁽¹⁸²⁾. فهذا الأساس يعزز شيوع ثقافة الانضباط والخدمة والأخلاقيات، ويشكل جزءاً أساسياً من إطار عمل تعزيز سيادة القانون⁽¹⁸³⁾. غير أنه في سياقات ما بعد النزاع، لا يتلقى العديد من القضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع والمساعدات القانونيين وغيرهم من موظفي الدعم القانوني سوى القليل من التعليم أو التدريب القانوني الرسمي، إن تلقوا أي قدر منه أصلاً. وربما يرجع ذلك إلى تدمير معاهد التعليم والتدريب و/أو وفاة المهنيين القانونيين أو رحيلهم من البلد نتيجة للنزاع.

وفي ضوء التحديات الأخرى التي تواجه قطاع العدالة، قد لا يُعتبر إنشاء كليات وجامعات الحقوق احتياجاً ملحاً في فترة ما بعد النزاع مباشرة. غير أن نظام العدالة لا يمكن أن يعمل بشكل سليم من دون موظفين متعلمين ومدرّبين بما فيه الكفاية. وعلاوة على ذلك، فإن تطوير موظفين قضائيين وقانونيين مؤهلين تأهيلاً كاملاً يستلزم قدراً كبيراً من الوقت والتخطيط والموارد. ولذلك، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية مساعدة الجهات الوطنية الفاعلة في تعزيز فرص التعليم القانوني والتدريب المهني المتاحة للطلاب، فضلاً عن المهنيين⁽¹⁸⁴⁾.

(182) في هذا الدليل، يشير تعبير "التعليم القانوني" إلى البرامج التي تمنح درجات في القانون للمرشحين الذين يسعون إلى الانضمام إلى المهن القانونية. وعادة ما يجري التعليم القانوني في بيئات جامعية على مدى فترة زمنية ممتدة. وتبعا للشروط المحددة للفقهاء القانونيين المعني، يمكن منح درجات جامعية في القانون لطلاب الليسانس و/أو الدراسات العليا. أما التدريب المهني، من ناحية أخرى، فيشير إلى طائفة واسعة من الدورات المخصصة للأفراد الذين يعملون بالفعل في المهن القانونية. ويمكن أن تركز هذه الدورات على مجالات قانونية معينة أو تستحدث مجالات جديدة يمكن أن تعزز المعارف القائمة بالفعل. كما يمكن أن يُطلق على التدريب المهني أسماء "التدريب الوظيفي" أو "التدريب أثناء العمل" أو "التعليم المستمر". وخلافاً للتعليم القانوني، عادة ما تكون مدة دورات التدريب المهني قصيرة، تتراوح بين بضع ساعات وبضعة أيام.

(183) مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)، الصفحة 6.

(184) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 10-5؛ وإدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحات 49-52.

ويقدم هذا الفصل لمحة عامة عن التحديات التي تواجه التعليم القانوني والتدريب المهني في سياقات ما بعد النزاع، ويقترح السبل التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية من خلالها تقديم المساعدة في تشجيع وتعزيز التعليم القانوني والتدريب المهني.

2 - التحديات التي تواجه التعليم القانوني والتدريب المهني

تتعد التحديات التي تواجه تطوير وتعزيز التدريب المهني والتعليم القانوني في البلدان التي دمرتها النزاعات. وتشمل هذه التحديات ما يلي:

يمكن أن تكون البنية التحتية للتعليم القانوني والتدريب المهني قد دُمرت أو جرى الاستيلاء عليها أثناء النزاع.

يمكن أيضا أن تكون الوثائق والكتب المدرسية وغيرها من المواد قد فُقدت نتيجة للنزاع، وهو الأمر الذي يتسم بأهمية خاصة لمؤسسات التعليم القانوني مثل كليات الحقوق⁽¹⁸⁵⁾.

قد لا يكون هناك الكثير من الطلاب وأعضاء هيئات التدريس بسبب المخاوف بشأن السلامة نتيجة للمواقع التي يحتلونها في المجتمع المحلي. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون هناك نقص في الخبراء بسبب رحيل الأكاديميين للجوء إلى أماكن أخرى ("نزوح العقول"). وأخيرا، قد تكون هناك تحديات تواجه القدرة على اجتذاب الأساتذة المؤهلين نظرا لتدني المرتبات⁽¹⁸⁶⁾.

قد تعاني مؤسسات التعليم القانوني والتدريب المهني في عملها من التحيز والفساد والمحسوبية فيما يتعلق بقبول الطلاب ومنحهم الدرجات⁽¹⁸⁷⁾.

قد لا توجد آلية للرقابة على مؤسسات التعليم القانوني والتدريب المهني، مما يؤدي إلى تدني نوعية مراكز التدريب أو كليات الحقوق أو ضعف مستواها.

(185) Christopher Waters, 'Post-conflict Legal Education', Journal of Conflict and Security Law, vol. 10, no. 1, pages 101-119 (2005).

(186) نفس المرجع السابق.

(187) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 50.

قد يفتر النظام إلى عمليات اعتماد الشهادات، أو تراخيها، أو تقويضها بسبب الفساد⁽¹⁸⁸⁾.

قد تكون المقررات أو المناهج الدراسية المستخدمة في تعليم الطلاب خاملة أو غير مرضية. وفي العديد من البلدان الخارجة من النزاع، يقوم التدريب التقليدي للمحامين على النظريات، ولا يتوجه إلى الممارسة العملية⁽¹⁸⁹⁾.

عدم وجود تنسيق بين مقدمي التدريب، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى ازدواج الدورات التدريبية، وتضارب المقررات الدراسية، وحضور نفس القضاة لدورات متماثلة تقدمها جهات مختلفة.

3 - دعم التعليم القانوني والتدريب المهني

هناك عدد من الطرق التي يمكن أن يساعد بها موظفو الشؤون القضائية في بناء وتعزيز مؤسسات التعليم القانوني والتدريب المهني. ويجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية، عند تقديم المساعدة، على عدم القيام بصورة آلية بدعم المؤسسات الفاسدة أو المنحازة بشكل صارخ⁽¹⁹⁰⁾. فذلك يمكن أن يكون غير مجدٍ أو قد يأتي بنتائج عكسية، بل وقد يقوض جهود الإصلاح برمتها.

كما يجب أن يتأكد موظفو الشؤون القضائية من أن مساعداتهم تبني القدرات الوطنية لتشغيل مؤسسات التعليم القانوني والتدريب المهني. فالدورات التدريبية المخصصة والتي تحركها أو تنجزها جهات دولية غالباً ما لا تؤثر إلا بدرجة محدودة، فضلاً عن افتقارها إلى الاستدامة. وينبغي أن يركز موظفو الشؤون القضائية، حيثما كان ذلك ممكناً، جهودهم على تعزيز برامج التدريب الوطنية المستدامة من خلال إنشاء المراكز الوطنية للتدريب القانوني، وتنظيم دورات التوجيه المرحلية ودورات التعليم المستمر للقضاة والمدعين العامين والمحامين، وتعزيز كليات الحقوق. كما يمكن لموظفي الشؤون القضائية دعم تطوير مقررات دراسية ومواد أساسية مكتوبة عالية الجودة تتضمن المعايير الدولية، وتساعد على تعزيز قدرات المدربين الوطنيين تحت رعاية برامج "تدريب المدربين".

Mark K. Dietrich and Nicolas Mansfield, *Lessons Spurned: Legal Education in the Age of Democracy Promotion* (2006), page 3 (188)

دائرة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحتان 49 و50. (189)

المرجع السابق، الصفحتان 50 و51. (190)

وقد تكون الدورات التدريبية المخصصة مفيدة كتدبير من تدابير الأجل القصير، ولكن ينبغي وضعها وتقديمها بطريقة تمكن النظراء الوطنيين في نهاية المطاف من تقديم نفس التدريب بأنفسهم. وعند الاقتضاء، يمكن لموظفي الشؤون القضائية تقديم و/أو تنظيم تدريب "طارئ" على موضوعات رئيسية، مثل الإجراءات الواجبة الإلتباع، وسير القضايا، والإجراءات الأساسية⁽¹⁹¹⁾. وينبغي أن يشدد هذا التدريب على كل من القوانين المحلية والالتزامات القانونية الدولية للبلد المضيف. ويجب أن تُستخدم أيضا نماذج الوحدات التدريبية التفاعلية وتأمين المحكمة الصورية وغيرها من طرق التدريس الاستباقية لبناء المهارات اللازمة في نظام فعال للعدالة.

في هايتي، تم تنفيذ برنامج مشترك بين بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁽²⁰⁵⁾ يهدف إلى تعزيز المهارات المهنية لمسجلي المحاكم وموظفي السياسة القضائية والقضاة والمدعين العامين في جميع أنحاء البلد. وتركز التدريب على الإدارة القضائية للقضايا والسجلات، وإدارة مسرح الجريمة، وإجراءات الملاحقة القضائية للعنف الجنساني.

ويُعد تطوير مؤسسات التعليم القانوني والتدريب المهني مسعى طويل الأجل يتطلب جهدا متواصلا على مدار عدد من السنوات. ولذلك، فمن الأهمية أيضا أن يعمل موظفو الشؤون القضائية مع غيرهم من مقدمي المساعدة في مجال سيادة القانون ممن سيقون في البلد المضيف لفترة طويلة بعد انتهاء عمل البعثة. ودون هذا التنسيق، سينشأ أيضا خطر تفكك المساعدة التي تقدمها الجهات المتعددة وافتقارها إلى التماسك.

وبناء على هذه الاعتبارات، يمكن أن يدعم موظفو الشؤون القضائية كليات الحقوق وغيرها من مؤسسات التعليم القانوني بالطرق التالية:

- **تقييم الاحتياجات التدريبية** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في تسهيل أو دعم إجراء تقييم مفصل للاحتياجات التدريبية لتقدير الخلفية التعليمية لموظفي العدالة؛ ولاحتياجات كليات الحقوق؛ وللبرامج التدريبية التوجيهية والمستمرة؛ ولتوافر المواد التدريبية والمدرسين الوطنيين ومرافق ومعدات التدريب.

(191) المرجع السابق، الصفحة 51.

- **تطوير المقررات الدراسية** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في تطوير وتحديث المقررات الدراسية لضمان إدماج القوانين الدولية ذات الصلة، وتضمين القوانين والتطورات القانونية الجديدة.

- **القبول ومنح الدرجات** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إصلاح أنظمة القبول ومنح الدرجات، على سبيل المثال من خلال الامتحانات التي تُمنح فيها الدرجات مع إخفاء هوية الممتحنين أو الاستعانة بمراقبين خارجيين، أو المساعدة في صياغة سياسات لمنع التمييز في عمليات القبول. فذلك يساهم في الحد من الفساد والمحسوبية في ممارسات القبول ومنح الدرجات.

- **معايير اعتماد الشهادات** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في وضع معايير اعتماد الشهادات لكليات الحقوق لضمان جودة وتوحيد التعليم القانوني.

- **برامج التبادل والزمالات** - يمكن أن يسهل موظفو الشؤون القضائية عمليات تبادل أعضاء هيئات التدريس والطلاب والمنح الدراسية مع كليات الحقوق خارج البلد، بما في ذلك من خلال تعبئة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ هذه البرامج.

- **مراكز التدريب القانوني** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء مراكز التدريب القانوني لاستحداث تنمية المهارات ذات توجه العملي لطلاب القانون.

- **الكتب المدرسية** - في البلدان التي فُقدت فيها كتب القانون المدرسية أو أصابها الدمار أثناء النزاع، يمكن لموظفي الشؤون القضائية جمع الكتب ونشرها ونشر نسخ منها وبناء مكتبات القانون.

- **المنح الدراسية والمساعدات المالية** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء المنح الدراسية وبرامج المساعدة المالية، على سبيل المثال من خلال ربط المؤسسات التعليمية بأصحاب المصلحة المهتمين بتقديم المساعدة المالية.

ويمكن لموظفي الشؤون القضائية أيضا المساعدة في تعزيز مؤسسات وبرامج التدريب المهني، بما في ذلك من خلال الطرق التالية:

- **أكاديميات إعداد القضاة** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في إنشاء أكاديميات إعداد القضاة وغيرها من مؤسسات التدريب المهني الرسمية.

في هايتي، قدمت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي الدعم لإعادة فتح أكاديمية إعداد القضاة في عام 2009. ورغم أن الأكاديمية لم تعمل بكامل طاقتها بعد، فإنها تضطلع بمسؤولية توفير التدريب الرسمي للقضاة وغيرهم من العاملين في قطاع العدالة. وساعدت البعثة على تطوير المفهوم التنظيمي للأكاديمية، كما ساعدت في تصميم الدورات التدريبية.

ساعدت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو في تأسيس المعهد القضائي لكوسوفو لتدريب القضاة والمدعين العامين في فترة ما بعد النزاع. والمعهد مؤسسة مستقلة تركز على التدريب العام، فضلاً عن التدريب على القانون الدولي لحقوق الإنسان والقوانين الجديدة في كوسوفو. كما يدعم المعهد برامج المتدربين والجولات الدراسية في الخارج، ويسهل تحضيرات القضاة الجدد امتحان الالتحاق بسلك القضاء.

- **برامج تدريب المساعدين القانونيين** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في وضع برامج لتدريب المساعدين القانونيين، من أجل تطوير كادر من المهنيين القانونيين الذين يمكنهم تشغيل نظام العدالة على جناح السرعة.
- **برامج التعليم المستمر** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية على تطوير برامج التعليم المستمر للمهنيين القانونيين، لكفالة تعريفهم بالتطورات الجديدة وإتاحة الفرصة لهم لصقل مهاراتهم بشكل مستمر.
- **مواد التدريب** – يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في تطوير المناهج والمواد التدريبية التي تعكس على نحو ملائم كلاً من القانون الدولي والقوانين الوطنية.
- **التوجيه** – يمكن أن يعمل موظفو الشؤون القضائية كموجهين لأعضاء السلطة القضائية المعينين حديثاً أو العائدين إلى العمل، كجهد مكمل للتدريب الرسمي للقضاة والمدعين العامين.

شارك مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي في التوجيه وغيره من جهود بناء القدرات، بما في ذلك إنشاء مجموعة من كتبة المحاكم والقضاة المدربين على تنظيم وإدارة المحاكم، مما أدى إلى تحسينات كبيرة في أداء وشفافية الإجراءات القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، أدى التدريب الموجه ومشروع تجريبي في إدارة المحاكم في أربع مقاطعات قضائية بوروندي إلى تحسن سريع في الأداء القضائي في المحاكم التجريبية، التي تحتل الآن المرتبة الأعلى في البلد. ونتيجة لذلك، اختار الشركاء الثنائيون تكرار هذا المشروع في أربع مقاطعات قضائية أخرى.

في أفغانستان، قام معهد ماكس بلانك، بالتعاون مع معهد باريس الدولي لمهامي الدفاع، بوضع دليل المحاكمات العادلة كمادة تدريبية أساسية. ويوفر هذا الدليل إرشادات وافية بشأن معايير المحاكمة العادلة بلغتي الداري والبشتون، مع إشارة خاصة لدستور أفغانستان، والإجراءات الجنائية وقانون العقوبات، والتشريعات الوطنية الأخرى، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وتتمثل إحدى المشكلات الشائعة في مجال التعليم والتدريب القانوني في أوضاع ما بعد النزاع في غياب التنسيق، بل والتنافس في بعض الأحيان بين مقدمي خدمات التدريب. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى الازدواجية في الدورات التدريبية، وعدم اتساق الرسائل الموجهة إلى مختلف مجموعات القضاة، أو حتى إلى نفس القضاة الذين يحضرون دورات متماثلة تقدمها جهات مختلفة. ويمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في تسهيل إنشاء أفرقة عاملة أو لجان للتنسيق (يُفضل أن تتولى قيادتها عناصر وطنية) فعالية واتساق التنسيق في جهود التدريب، بما في ذلك تقاسم المقررات والمواد الدراسية، وتتبع موظفي قطاع العدالة الذين حضروا الدورات، وتحقيق التزام مشترك بقياس أثر التدريب.

4 - المراجع

مراجع من الأمم المتحدة

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل حقوق الإنسان للقضاة والمدعين العامين والمحامين (2003)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التدريب على حقوق الإنسان: دليل لمنهجية التدريب في مجال حقوق الإنسان (2000)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دليل حقوق الإنسان للقضاة والمدعين العامين والمحامين، إضافة بأهم التطورات الأخيرة (2003-07) (2008)

مراجع من خارج الأمم المتحدة

American Bar Association, Legal Education Reform Index

Roger Burridge, Six Propositions for Legal Education in Local and Global Development (2003)

Yvon Dandurand, Curt T. Griffiths and Vivienne Chin (eds.), 'Training and Effective Support of Comprehensive Justice and Security Reforms: Outcomes to Date and Lessons Learned in Kauko Aromaa and Slawomir Redo', For the Rule of Law: Criminal Justice Teaching and Training Across the World (2008)

Mark K. Dietrich and Nicolas Mansfield, Lessons Spurned: Legal Education in the Age of Democracy Promotion (2006)

Christopher P.M. Waters, 'Post-conflict Legal Education', Journal of Conflict and Security Law, vol. 10, no. 1, pages 101-19 (2005)

Christopher P.M. Waters, 'Reconceptualising Legal Education after War',
American Journal of International Law, vol. 101, pages 382–403 (2007)

الفصل السادس عشر

العدالة الانتقالية

1 - مقدمة

يعرّف الأمين العام العدالة الانتقالية بأنها "كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة"⁽¹⁹²⁾. وتتألف العدالة الانتقالية من عمليات وآليات قضائية وغير قضائية على حد سواء، بما في ذلك مبادرات المقاضاة، وتقصي الحقائق، وبرامج جبر الضرر، والإصلاح المؤسسي، والمشاورات الوطنية. وتشكل هذه العمليات والآليات عنصرا حاسما في إطار الأمم المتحدة لتعزيز سيادة القانون في أوضاع ما بعد النزاع. وعن طريق معالجة الأسباب الجذرية للنزاع من خلال السبل الشرعية والعادلة، يمكن للعدالة الانتقالية المساعدة في منع العودة إلى النزاع مستقبلا.

ويقدم هذا الفصل لمحة عامة عن مختلف آليات وعمليات العدالة الانتقالية، والقواعد وما يتصل بها من القواعد والمعايير الدولية، مع التشديد على أهمية العدالة الانتقالية لسيادة القانون والسلام والاستقرار. ويشرح هذا الفصل أيضا أدوار ومسؤوليات عناصر العدالة وحقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام فيما يتعلق بالعدالة الانتقالية.

2 - القواعد والمعايير الدولية ذات الصلة

يتعين على الأمم المتحدة تعزيز امتثال آليات وعمليات العدالة الانتقالية للقواعد والمعايير الدولية، ألا وهي القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي للاجئين. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تضمن آليات العدالة الانتقالية وفاء الدول بالتزاماتها بالتحقيق في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي ومقاضاة مرتكبيها⁽¹⁹³⁾. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكفل آليات العدالة

(192) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 8.

(193) انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، المادة 2؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984)، المادة 12؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006)، المواد 3 و 6 و 7 و 11. انظر أيضا:

الانتقالية حق الضحايا في التعويض⁽¹⁹⁴⁾؛ وحق الضحايا والمجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن الانتهاكات⁽¹⁹⁵⁾؛ فضلا عن ضمانات عدم تكرار الانتهاكات⁽¹⁹⁶⁾.

وتحدد القواعد والمعايير الدولية أيضا حدود مشاركة الأمم المتحدة في جهود العدالة الانتقالية. وبناء على ذلك، لا يمكن أن تضطلع الأمم المتحدة بأي دور في أي مساءلة قضائية أو آلية للعدالة الانتقالية: (أ) تمنح عفوا فيما يتعلق بالإبادة الجماعية و/أو الجرائم ضد الإنسانية و/أو جرائم الحرب وجرائم العنف الجنسي في حالات النزاع المسلح و/أو الانتهاكات الجسيمة ل حقوق الإنسان، و/أو (ب) تفرض عقوبة الإعدام⁽¹⁹⁷⁾.

المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)، المبدأ 19.

(194) انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، المادة 2؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984)، المادة 14؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006)، المادة 24؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)، المادة 6؛ واتفاقية حقوق الطفل (1989)، المادة 39. انظر أيضا: المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (2006)؛ والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)، المبادئ 31-34.

(195) انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، المادة 2؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006)، المادة 24؛ والبروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف لعام 1949 (1977)، المادة 32. انظر أيضا: المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)، المبادئ 2-5؛ والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (2006)، المبدأ 22 و 24.

(196) انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، المادة 2؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984)، المادة 2؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006)، المادة 23؛ والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (2006)، المبدأ 23؛ والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)، المبادئ 35-38.

(197) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 10. انظر أيضا: مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد النزاع: تدابير العفو (2009)؛ والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان

3 - المقاضاة

تهدف مبادرات المقاضاة إلى ضمان التحقيق مع المسؤولين عن ارتكاب الجرائم، بما في ذلك الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، ومحاکمتهم وفقاً للإجراءات الدولية الواجبة وللمعايير المحاكمات العادلة، ومعايبتهم عند الاقتضاء. وتشمل الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ والاسترقاق؛ والاختفاء القسري؛ وتشمل الحالات الجنسانية المحددة لهذه الانتهاكات، مثل الاغتصاب. والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي هي "الانتهاكات الجسيمة لاتفاقيات جنيف المؤرخة في 12 آب عام 1949 والبروتوكول الإضافي الأول الملحق بها لعام 1977"، والجرائم التي ينص عليها القانون الدولي، بما في ذلك "الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وانتهاكات حقوق الإنسان المحمية دولياً التي تشكل جرائم بموجب القانون الدولي و/أو التي يلزم القانون الدولي الدول بالمعاقبة عليها، مثل التعذيب، والاختفاء القسري، والإعدام خارج نطاق القضاء، والاسترقاق" (198).

وتقع المسؤولية الأولى في ممارسة الولاية القضائية على هذه الجرائم على عاتق الدول (199). غير أن الدول الخارجة من سنوات من النزاع أو الحكم القمعي قد لا تكون قادرة على إجراء تحقيقات ومحاکمات فعالة أو مستعدة لإجرائها. وتشمل التحديات الشائعة في أوضاع ما بعد النزاع ما يلي: التحجج بأن العدالة تقوض السلام؛ والدعوات للعفو؛ والثغرات أو العيوب في القانون الساري؛ وضعف أو تدمير نظام العدالة؛ وارتفاع مستويات الجريمة وغياب القانون والنظام؛ ومحدودية الموارد وتضارب المطالب؛ وازدياد أعداد المشتبه بهم (بما يشير احتمال نشوء "ثغرة

وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)، المبدأ 24؛ وقرار مجلس الأمن 1325 (2000)، الفقرة 11 من المنطوق.

(198) المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)، التعريف.

(199) المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)، المبدأ 20؛ وتقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 34.

الإفلات من العقاب“؛ والتهديدات والمخاطر الأمنية، بما في ذلك عدم وجود حماية للضحايا والشهود والمحققين والمدعين العامين والقضاة؛ واحتمالات تدمير الأدلة أو العبث بها.

وفي ظل هذه الظروف، ينبغي أن تسعى الأمم المتحدة إلى دعم الجهات الوطنية الفاعلة الحكومية وغير الحكومية في تعزيز أو تطوير القدرات الوطنية على التحقيق والمحاكمة، واستقلال القضاء بشكل فعال، وتوفير الدفاع القانوني بما فيه الكفاية، وحماية ودعم الشهود والضحايا، وإنسانية مرافق الإصلاحات. ومن الضروري أيضا أن توجد تشريعات وطنية تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الجنائي الدولي. ويمكن أن يكون الرصد المنهجي لنظام العدالة أداة مفيدة لتقييم وتحسين فعاليته والامتثال للمعايير الدولية.

بموجب قراري مجلس الأمن 1925 (2010) و 1991 (2011)، أُسندت إلى بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية ولاية دعم الجهود الوطنية والدولية بغية تقديم الجناة إلى العدالة، بما في ذلك عن طريق إنشاء خلايا لدعم الادعاء هدفها تقديم المساعدة إلى سلطات القضاء العسكري الكونغولية. وفي تموز/يوليه 2011، وافقت الجمعية العامة على طلب الأمين العام إنشاء خمس من خلايا دعم الادعاء، تضم كل منها خبراء من الجيش والشرطة والمدنيين في مجال إجراء المحاكمات. وتوفر الخلايا مشورة الخبراء، والدعم اللوجستي، والتدريب العملي، والتوجيه للمدعين والمحققين العسكريين الكونغوليين في التحقيق في جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، مع التركيز بشكل خاص على الجرائم الجنسية، فضلا عن التحقيق في الجرائم العنيفة الأخرى المرتكبة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية.

وتشمل أمثلة المحاكم الجنائية الدولية: المحكمة الجنائية الدولية (المنشأة بموجب نظام روما الأساسي)، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (المنشأة بموجب قرار من مجلس الأمن)، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا (المنشأة بموجب قرار من مجلس الأمن). ويستند اختصاص المحكمة الجنائية الدولية إلى مبدأ التكامل. ويعني ذلك أنه لا يمكن للمحكمة الجنائية الدولية أن تتصرف

إلا إذا كانت الدولة صاحبة الولاية "غير راغبة في إجراء تحقيق أو محاكمة أو غير قادرة حقا على القيام بذلك" (200).

سؤال وجواب: كيف تقرر المحكمة الجنائية الدولية أن دولة من الدول "غير راغبة" في إجراء تحقيق أو محاكمة "أو غير قادرة" على القيام بذلك؟

لتحديد ما إذا كانت الدولة "غير راغبة" في إجراء تحقيق أو محاكمة، تنظر المحكمة الجنائية الدولية فيما إذا كان القصد من الإجراءات التي تتخذها الدولة هو حماية الشخص المعني من المسؤولية الجنائية؛ و/أو ما إذا كان هناك تأخير لا مبرر له في الإجراءات بما يتعارض مع نية تقديم الشخص المعني للعدالة؛ و/أو ما إذا كانت الإجراءات لم تجر بشكل مستقل أو نزيه. (215)

لتحديد ما إذا كانت الدولة "غير قادرة" على إجراء تحقيق أو محاكمة، تنظر المحكمة الجنائية الدولية فيما إذا كانت الدولة عاجزة عن القيام بالإجراءات الواجبة بسبب انهيار كلي أو جوهري في نظامها القضائي الوطني أو بسبب عدم توفره. (216)

وتشمل أمثلة الآليات الجنائية المختلطة: الهيئات المشكلة في كوسوفو وتيمور الشرقية (التي أنشأتها عملينا الأمم المتحدة لحفظ السلام في كوسوفو وتيمور الشرقية، على التوالي، عملا بقرارات مجلس الأمن التي منحت هاتين البعثتين سلطات تنفيذية)، والمحكمة الخاصة لسيراليون (التي أنشئت بموجب اتفاق بين حكومة سيراليون والأمم المتحدة)، والدوائر الاستثنائية في محاكم كمبوديا (التي أنشئت بموجب قانون وطني بتعاون ومساعدة دوليين على النحو المبين في اتفاق أبرم بين حكومة كمبوديا والأمم المتحدة)، ودائرة جرائم الحرب في محكمة البوسنة والهرسك (التي اشترك في إنشائها المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة ومكتب الممثل السامي المعني بالبوسنة والهرسك).

(200) نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (1998)، المادة 17 (1).

سؤال وجواب: ما هي المحكمة "المختلطة"؟

يُطلق على المحاكم أو الآليات المختلطة أيضا اسم "المحاكم المدوّلة". وتضم هذه المحاكم أو الآليات عناصر وطنية ودولية على حد سواء - فهي تتألف من قضاة وطنيين ودوليين، وتطبق القانون الوطني والدولي معا. غير أن هناك اختلافات كبيرة بين هذه المؤسسات. فبعض الآليات المختلطة، على سبيل المثال، قد يكون جزءا من نظام العدالة المحلية (مثل الهيئات المشكّلة في كوسوفو)، في حين قد يوجد بعضها الآخر بكامله خارج نظام العدالة المحلية (مثل المحكمة الخاصة لسيراليون).

ويمثل إنشاء هذه المحاكم الجنائية المختلفة، وخاصة المحكمة الجنائية الدولية، وهي هيئة دائمة، إنجازا تاريخيا في السعي وراء المساءلة عن الجرائم الدولية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المحاكم الدولية والمختلطة لا تُنشأ أو تمارس ولايتها على الدوام، حتى عندما تكون السلطات الوطنية غير راغبة في إجراء تحقيق أو محاكمة أو غير قادرة على القيام بذلك. وعلاوة على ذلك، لا يكون من المرجح غالبا أن تكون المحاكم الدولية والمختلطة قادرة إلا على الفصل في عدد قليل من القضايا بسبب القيود اللوجستية وغيرها. فالمحكمة الخاصة لسيراليون، على سبيل المثال، أنشئت لمحاكمة من "يتحملون أكبر قسط من المسؤولية" (201). وأعلن المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية أنه سيتبع سياسة مماثلة، حتى وإن لم يكن ملزما بذلك من الناحية القانونية. وفي الحالات التي تُنشأ فيها محاكم جنائية دولية أو مختلطة أو تمارس ولايتها، يجب عليها أن تنقل المهارات والخبرات للجهات القضائية المحلية الفاعلة كجزء من "الإرث" الذي تتركه في البلد المعني.

وفي السنوات الأخيرة، أصبحت محاكم الرعايا الأجانب تمارس على نحو متزايد الولاية القضائية العالمية على الجرائم الخطيرة بموجب القانون الدولي. وفتح احتمال الملاحقة القضائية في المحاكم الأجنبية آفاقا جديدة لإقرار العدالة في بلدان مثل الأرجنتين أو شيلي، حيث كان العفو وغيره من الحصانات يحول من قبل دون الملاحقة القضائية. كما أن اللجوء إلى ولاية قضائية أجنبية قد أثار بدوره مسائل تتعلق بتطبيق الحصانات الرسمية. غير أن الاختصاص الموضوعي للحصانات الرسمية

قد لا يشمل السلوك الذي يُعرّف بأنه جريمة خطيرة بموجب القانون الدولي⁽²⁰²⁾، على النحو الذي أقرته محكمة نورمبرغ وأكدته العديد من الصكوك الدولية⁽²⁰³⁾.

سؤال وجواب: ما هو دور آليات العدالة غير الرسمية في مجال العدالة الانتقالية؟

آليات العدالة التقليدية وغير الرسمية ليست مناسبة ولا مقبولة للفصل في الجرائم الخطيرة بموجب القانون الدولي⁽²²⁰⁾ ومع ذلك، يمكن لآليات العدالة غير الرسمية، في بعض السياقات، أن تسهم في تحقيق أهداف العدالة الانتقالية الأوسع المتمثلة في المساءلة والمصالحة. فمن الأهمية التيقن من أن هذه الآليات لا تنتهك قوانين وقواعد ومعايير حقوق الإنسان الدولية، وأن تكفل حماية واحترام حقوق المرأة والطفل.

4 - استجلاء الحقيقة

تقوم هيئات استجلاء الحقيقة بالتحقيق في انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي وقعت في الماضي. وعادة ما تتولى استجلاء الحقيقة لجان الحقيقة ولجان التحقيق، ومن خلال عمليات تقصي الحقائق والمسح.

- **لجان الحقيقة** - لجان الحقيقة هي هيئات رسمية مؤقتة غير قضائية أو شبه قضائية تحقق في وجود نمط من انتهاكات حقوق الإنسان أو انتهاكات القانون الإنساني المرتكبة على مدى عدة سنوات، وتتبع نهجا يركز على الضحايا، وتختتم عملها بإصدار تقرير نهائي يتضمن ما خلصت إليه من وقائع وتوصيات⁽²⁰⁴⁾، بما في ذلك مسؤولية الأفراد فضلا عن الأسباب الجذرية للانتهاكات. وتمتلك هذه اللجان إمكانية مساعدة مجتمعات ما بعد النزاع في تعزيز المساءلة؛ والحفاظ على الأدلة؛ وتمهيد الطريق لإجراء مزيد من المحاكمات مستقبلا؛ ودعم عملية المصالحة؛ وتيسير جبر الضرر؛ وإطلاق الإصلاحات المؤسسية.

(202) دايان أورينتليتش، دراسة مستقلة عن أفضل الممارسات، تتضمن توصيات لمساعدة الدول في تعزيز قدرتها لداخلية على مكافحة جميع جوانب الإفلات من العقاب (2004)، E/CN.4/2004/88، الفقرات 49-52.

(203) انظر، على سبيل المثال، نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (1998)، المادة 27.

(204) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616، الفقرة 50.

كما أنها يمكن أن توفر منبرا عاما للضحايا لمخاطبة الأمة مباشرة بسرد قصصهم الشخصية وتوليد النقاش العام حول كيفية التوصل إلى تفاهم مع الماضي. وحتى الآن، تم إنشاء أكثر من 30 من لجان الحقيقة، بما في ذلك اللجان الموجودة في الأرجنتين وشيلي وجنوب أفريقيا وغانا والمغرب وتيمور - ليشتي وسيراليون.

- **لجان التحقيق** - تسعى لجان التحقيق على نحو مماثل لكشف الحقيقة وراء ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان في الماضي. وعلى النقيض من لجان الحقيقة، تعمل لجان التحقيق عموما في إطار ولايات محددة على نحو أضيق، وعادة ما تقتصر على حادثة بعينها أو فترة زمنية محددة أو فئة معينة من الانتهاكات؛ وتتركز على تحديد مسؤولية الأفراد، وليس الأسباب أوسع للنزاع؛ وغالبا ما تستمر لفترات أقصر. وفي كينيا، على سبيل المثال، تم تشكيل لجنة للتحقيق في الوقائع والظروف المحيطة بأعمال العنف التي وقعت عقب الانتخابات العامة عام 2007. ومثال آخر هو لجنة التحقيق الدولية التي أنشأها مجلس الأمن في عام 2004 للتحقيق في الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني في دارفور، وتحديد ما إذا كانت قد حدثت أعمال إبادة جماعية أم لا.
- **عمليات تقصي الحقائق والمسح** - تهدف عمليات تقصي الحقائق والمسح إلى توثيق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي لحقوق الإنسان كخطوة أولية في أعمال الحق في معرفة الحقيقة.

في جمهورية الكونغو الديمقراطية، قادت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عملية مسح لتوثيق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي ارتكبت في الفترة بين آذار/مارس 1993 وحزيران/يونيه 2003.⁽²²²⁾ ووفقا لولاية بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، تستخدم عملية المسح هذه لمساعدة السلطات الكونغولية في وضع إستراتيجية للعدالة الانتقالية. وبالمثل، تقوم المفوضية بإجراء عملية مسح في نيال لتوثيق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي ارتكبت خلال تمرد الماويين الذي استمر عشر سنوات في الفترة 1996-2006، وذلك دعما للجنة التحقيق في حالات الاختفاء، واقترح أن تنشئ حكومة نيال لجنة للحقيقة والمصالحة.

وعادة ما تكون آليات وعمليات كشف الحقيقة مكملات لمبادرات المقاضاة، لا أن تكون بديلا لها. ولكي تنجح لجان تقصي الحقائق، من الأهمية أن توجد أنظمة قوية للسجلات الوطنية، فضلا عن ترتيبات فعالة لحماية الضحايا والشهود. ويمكن أن تنطوي المعلومات التي يتم جمعها من خلال آلية استجلاء الحقيقة مفيدة للتحقيقات، مما يمكن أن يؤدي إلى إجراء محاكمات في نهاية المطاف.

قدمت عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار الدعم لأعمال لجنة الحوار والحقيقة والمصالحة التي أنشأتها الحكومة الإيفوارية لتعزيز المصالحة الوطنية والتماسك الاجتماعي.

وهناك تصور خاطئ مفاده أن لجان الحقيقة عادة ما تنطوي ترتيب ما للعفو. غير أن ذلك يكاد أن يكون، في الواقع، أمرا استثنائيا تماما، حيث لا يوجد مثال على ذلك إلا لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا. إذ لا يُعترف بموجب القانون الدولي بالعفو عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، حتى في الحالات التي يتقرر فيها العفو في مقابل الاعتراف أو الاعتذار. وحتى الآن، لا يوجد سوى لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا التي تتمتع بصلاحيات واضحة لمنح العفو عن مرتكبي الجرائم التي يثبت أن دوافعها سياسية - وفقط بعد أن يكشف ملتمس العفو تفاصيل الجريمة بشكل كامل وعلني. ورغم عدم اختبار العفو الممنوح في جنوب أفريقيا أمام هيئة دولية لحقوق الإنسان، فمن المشكوك فيه ما إذا كان يمكن تمريره عند تدقيقه وفقا للمعايير القانونية التي وضعتها هيئات مثل اللجنة المعنية بحقوق

الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. إذ ترى هذه الهيئات أن العفو يتنافى مع التزامات الدول بموجب المعاهدات ذات الصلة، حتى عندما تشكل الدولة المعنية لجنة للحقيقة وتقدم تعويضات للضحايا⁽²⁰⁵⁾. وفي تيمور - ليشتي، تمتلك لجنة الحقيقة سلطة التنازل عن المسؤولية الجنائية والمدنية في الجرائم غير خطيرة، بشرط الاعتراف الكامل، أو الاعتذار، أو خدمة المجتمع، أو دفع رمزي للضحية أو المجتمع. إلا أن ذلك اعتبر ذلك صفقة للتفاوض مع السلطات أكثر من كونه عفواً، لأنه يتطلب في المقام الأول اتخاذ سلطة الملاحقة الجنائية قراراً بشأن المضي أو عدم المضي قدماً في ملاحقة الفرد من خلال الادعاء العام العادي، وأن أي قرار بعد المضي في الملاحقة يتوقف على خدمة المجتمع أو دفع مبلغ، فضلاً عن خضوعه لإشراف محكمة محلية.

5 - جبر الأضرار

تسعى برامج جبر الأضرار لمعالجة الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان من خلال توفير مجموعة واسعة من المزايا المادية والرمزية للضحايا. وتشمل أشكال الجبر ما يلي:

- **رد الحق** - رد الحق هو إعادة الضحية إلى الوضع الأصلي قبل وقوع الانتهاك، على سبيل المثال من خلال استعادة الحرية، والتمتع بحقوق الإنسان، وعودة الشخص إلى محل إقامته، واسترداد الوظيفة، وإعادة الممتلكات.
- **التعويض** - وهو توفير التعويض عن أي ضرر يمكن تقييمه اقتصادياً، حسب الاقتضاء وبما يتناسب مع جسامة الانتهاك وظروف القضية، مثل الفرص الضائعة، وفقدان الكسب، والضرر المعنوي.
- **إعادة التأهيل** - وتشمل إعادة التأهيل والرعاية الطبية والنفسية، فضلاً عن الخدمات القانونية والاجتماعية.
- **الترضية** - تتراوح الترضية من التدابير الرامية إلى وقف الانتهاكات، إلى استجلاء الحقيقة، والبحث عن الأشخاص المختفين، واستخراج الرفات وإعادة دفنها، والاعتذارات

(205) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد النزاع: تدابير العفو (2009)، الصفحة 33.

العلمية، والجزاءات القضائية والإدارية، والاحتفالات وتخليد الذكرى، وتدريب على حقوق الإنسان.

• **ضمانات عدم التكرار** - وتشمل ضمانات عدم التكرار الإصلاحات المؤسسية الرامية إلى سيطرة المدنيين على القوات العسكرية والأمنية، وتعزيز استقلال القضاء، وحماية العاملين في مجال حقوق الإنسان، والتدريب في مجال حقوق الإنسان، وتعزيز المعايير الدولية لحقوق الإنسان⁽²⁰⁶⁾.

ويمكن أن تكون برامج جبر الأضرار بمثابة مكمل فعال وسريع لعمليات استجلاء الحقيقة ومبادرات المقاضاة من خلال توفير سبل انتصاف ملموسة للضحايا، وتعزيز المصالحة، واستعادة الثقة العامة في الدولة.

6 - الإصلاح المؤسسي

يجب أن تتحول المؤسسات العامة التي ساعدت على إدامة النزاع أو الحكم القمعي إلى مؤسسات لإقرار السلام وحماية حقوق الإنسان وتعزيز ثقافة احترام سيادة القانون. ومن خلال إصلاح أو بناء مؤسسات عامة عادلة وفعالة، يمكن الإصلاح المؤسسي في مرحلة ما بعد النزاع الحكومات الانتقالية من الحيلولة دون تكرار انتهاكات حقوق الإنسان في المستقبل. ويشمل الإصلاح المؤسسي فحص الموظفين العموميين؛ وإنشاء إجراءات للرقابة والشكاوى والتأديب؛ إنشاء أطر قانونية أو إصلاحها؛ وتطوير أو تنقيح المبادئ التوجيهية الأخلاقية ومدونات السلوك؛ وتوفير رواتب ومعدات وبنية تحتية كافية.

وتتضمن عملية الفحص استبعاد الموظفين العموميين الذين كانوا مسؤولين شخصياً عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الامتناع عن توظيفهم. وقد يشمل ذلك أيضاً حل الوحدات العسكرية أو الشرطية أو غيرها من الوحدات الأمنية التي قد تكون مسؤولة بشكل منتظم عن انتهاكات حقوق الإنسان. ويجب أن يتوافق استبعاد هؤلاء الأشخاص مع الإجراءات القانونية الواجبة وأن يتقيد بمبدأ عدم التمييز. ويجب أن يتضمن الإصلاح المؤسسي كذلك إدماج

(206) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد النزاع: برامج جبر الضرر (2009)، الصفحتان 7 و8.

برامج تدريبية شاملة للموظفين والعاملين العموميين في مجال حقوق الإنسان المطبقة ومعايير القانون الإنساني الدولي.

7 - المشاورات الوطنية

المشاورات الوطنية عنصر بالغ الأهمية في النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء العدالة الانتقالية، وتتأسس على المبدأ القائل بأن نجاح البرامج يستلزم مشاركة عامة مجدية. ويمكن أن تساعد المشاورات الوطنية في تشكيل تصميم إستراتيجية شاملة للعدالة الانتقالية. كما أنها يمكن أن تتم في إطار آلية محددة، مثلما يحدث أثناء مراحل التخطيط لإنشاء لجنة للحقيقة أو برنامج للتعويضات.

وينبغي أن تعمل الأمم المتحدة على تسهيل عملية المشاورات الوطنية من خلال تنظيم منتديات للمناقشات؛ وتقديم المشورة القانونية والتقنية؛ وتشجيع مشاركة الفئات المستبعدة تقليدياً، مثل الضحايا والأقليات والنساء والأطفال؛ ودعم بناء القدرات؛ وتعبئة الموارد المالية والمادية.

قام مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بروندي بدعم المشاورات الوطنية بشأن إنشاء لجنة للحقيقة والمصالحة. كما أيد إنشاء محكمة خاصة من خلال تنظيم برامج توعية وتدريب لفئات مستهدفة، مثل المجتمع المدني والقادة الدينيين والطلاب. وأسهم المكتب أيضاً في تطوير الأدوات المنهجية لهذه المشاورات.

سؤال وجواب: كيف يمكن تعزيز آليات العدالة الانتقالية؟

في حين تم إنشاء عدد من آليات العدالة الانتقالية على مدى السنوات الماضية، فإنها لم تنجح على نحو كاف في تحقيق العدالة للعديد من الضحايا، بما فيهم النساء والأطفال.⁽²²⁵⁾ فلا بد وأن تكفل آليات العدالة الانتقالية توافر تدابير حماية الضحايا/الشهود المستهدفين، فضلاً عن عدم اقتصار برامج جبر الضرر على التعويض عن انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية فحسب، بل والانتهاكات الاجتماعية والاقتصادية أيضاً،⁽²²⁶⁾ إضافة إلى ضرورة شمول المشاورات الوطنية الفئات المهمشة تحديداً. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تتبع هذه الآليات نهجاً يتسم بطابع جنساني أكبر، وأن تستفيد أيضاً مما يجري من مشاورات مع الفئات المتضررة. فالتركيز على العمليات التي تجري على مستوى الدولة، على سبيل المثال، يغفل ضرورة توفر المساءلة على مستوى المجتمع المحلي، حيث كثيراً ما تؤدي عمليات إعادة الإدماج إلى ارتفاع وتيرة أعمال العنف ضد النساء خلال فترة ما بعد النزاع.

8 - العدالة الانتقالية ومنظومة الأمم المتحدة

داخل منظومة الأمم المتحدة، تم تعيين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بموجب مقرر الأمين العام 47/2006 القلم بشأن سيادة القانون، باعتبارها الكيان الرائد في مجال العدالة الانتقالية⁽²⁰⁷⁾. وعلى الصعيد العالمي، كان ذلك يعني أن المفوضية هي المسؤولة عن التعاون مع الأمم المتحدة والجهات الفاعلة غير التابعة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالعدالة الانتقالية؛ وتقييم الاحتياجات الشاملة والقدرات المتاحة في مجال العدالة الانتقالية وكفالة الوفاء بها؛ وتنسيق جهود الجهات الفاعلة الأخرى في الأمم المتحدة وخارجها؛ وتطوير السياسات؛ ووضع المعايير وتحديد أفضل الممارسات؛ وتطوير وتوفير التدريب؛ وتقديم التوجيه الفني للبعثات والأفرقة القطرية. وعلى الصعيد القطري داخل عمليات حفظ السلام، عادة ما يكون عنصر حقوق الإنسان هو المسؤول عن العمل بوصفه النظير الرئيسي للسلطات الوطنية فيما يتعلق بمسائل العدالة الانتقالية؛ وتحديد الشركاء الرئيسيين، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة الثنائية، والجهات الوطنية والمحلية الفاعلة؛ وتنسيق التخطيط ووضع الاستراتيجيات، وتنسيق تنفيذ البرامج؛ وضمان تطبيق المعايير ذات الصلة؛ تقديم وتنسيق التدريب؛ وتعبئة الموارد.

ورغم أن نظام الكيانات الرائدة الذي أنشأه المقرر 47/2006 قد حل محله المقرر 13/2012⁽²⁰⁸⁾، الذي أنشأ مركز التنسيق العالمي المشترك، فإن المفوضية لا تزال طرفاً فاعلاً بالغ الأهمية فيما يتعلق بالعدالة الانتقالية، حيث تنخرط في هذه المسائل مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى، مثل إدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب الشؤون القانونية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، عادة ما يضطلع عنصر حقوق الإنسان بالمسؤولية الرئيسية عن مسائل العدالة الانتقالية. غير أن عناصر العدالة تلعب هي الأخرى دوراً لا يُستهان به، وخاصة في دعم إصلاح المؤسسات، مثل الشرطة أو وكالات إنفاذ القانون الأخرى أو المحاكم، وهي المؤسسات التي ربما تكون قد ساعدت على إطالة النزاع.

نشط قسم حقوق الإنسان في مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون في دعم عمليات العدالة الانتقالية في سيراليون عن طريق مساعدة الحكومة في تنفيذ توصيات لجنة الحقيقة والمصالحة في سيراليون. وبالإضافة إلى ذلك، قامت الأمم المتحدة في سيراليون، من خلال صندوق بناء السلام، بدعم إنشاء برامج جبر الأضرار التي نظمت مناسبات رمزية لجبر الضرر على مستوى المجتمع المحلي، وقدمت فوائد جزئية إلى ما يتراوح بين 20 000 و 32 000 شخص من الضحايا المسجلين. كما شارك قسم حقوق الإنسان في المكتب المتكامل في مشاريع تتصل بالإرث الذي تركته المحكمة الخاصة لسيراليون تهدف إلى بناء قدرات الجهات الوطنية صاحبة المصلحة، بما في ذلك الاتفاق على إنشاء

(207)

(208)

وفي أفغانستان، اشتركت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان مع لجنة حقوق الإنسان الأفغانية المستقلة في دعم الحكومة لوضع "خطة العمل الوطنية للسلام والمصالحة والعدالة". وتضمنت هذه الخطة الوطنية خمسة إجراءات أساسية يعزز بعضها بعضها تهدف إلى كفالة تعويض الضحايا والإسهام في وضع ضمانات مؤسسية وقانونية لمنع تكرار الجرائم البشعة مستقبلاً. وكانت الإجراءات الخمسة هي: 1) تدابير رمزية عامة للاعتراف بمعاناة الضحايا وأسرهم؛ 2) الإصلاح المؤسسي؛ 3) استجلاء الحقيقة وتوثيقها؛ 4) تشجيع المصالحة؛ 5) إنشاء آليات مجدية وفعالة للمساءلة.

9 - المراجع

المعايير الدولية بشأن العدالة الانتقالية

المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (2006)

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو العقوبة (1984)

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)

اتفاقية حقوق الطفل (1989)

اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (1948)

اتفاقيات جنيف (1949) والبروتوكولين الإضافيين الأول والثاني (1977)

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)
- الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006)
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)
- المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (2005)
- مراجع عن العدالة الانتقالية
- مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية (2010)
- Guillermo O'Donnell, Philippe O. Schmitter and Laurence Whitehead, Transitions from Authoritarian Rule (1986)
- Neil Kritz (ed.), How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes (1995)
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع: تدابير العفو (2009)
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع: المشاورات الوطنية حول العدالة الانتقالية (2009)
- دايان أورينتليشر، دراسة مستقلة عن أفضل الممارسات، تتضمن توصيات لمساعدة الدول في تعزيز قدرتها لداخلية على مكافحة جميع جوانب الإفلات من العقاب (2004)، E/CN.4/2004/88
- تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616
- مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، دراسة تحليلية بشأن حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية (2009)، A/HRC/12/18
- مراجع عن المحاكمات

Ellen L. Lutz and Caitlin Reiger, Prosecuting Heads of State (2009)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع:
تعظيم تراث المحاكم المختلطة (2008)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع:
مبادرات الادعاء (2006)

مراجع عن استجلاء الحقيقة

Priscilla B. Hayner, Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions (2010)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع: لجان
الحقيقة (2006)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دراسة عن الحق في معرفة الحقيقة (2006)،
E/CN.4/2006/91

مراجع عن جبر الضرر

Pablo De Grieff, *Handbook on Reparations* (2008)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع:
برامج الجبر (2008)

مراجع عن الإصلاح المؤسسي/الفرز

Pablo De Grieff and Alexander Mayer-Rieckh, *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies* (2007)

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون للدول في مرحلة ما بعد النزاع:
الفرز: إطار تشغيلي (2006)

الفصل السابع عشر

العدالة غير الرسمية

1 - مقدمة

في العديد من البلدان، بما في ذلك بلدان تستضيف عمليات لحفظ السلام، تكون آليات العدالة غير الرسمية أسهل في الوصول إليها من مؤسسات العدالة الرسمية، وخاصة خارج العاصمة والمناطق الحضرية. وعلى النقيض من مؤسسات العدالة الرسمية التي قد تقوم بعملها بلغة غير مألوفة وتبدو "أجنبية"، ومرهوبة الجانب، عادة ما تكون آليات العدالة غير الرسمية أكثر شعبية لأنها جزء من بنية المجتمع المحلي، وتعمل باللغة التي يشيع استخدامها في المجتمع. كما أن الناس قد يفضلون آليات العدالة غير الرسمية عندما تنتهج نهجا تصالحيا، أو عندما تركز على العدالة الإصلاحية مع التشديد على التماسك الاجتماعي⁽²⁰⁹⁾. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الثقة العامة في آليات العدالة غير الرسمية قد تكون أعلى من الثقة في مؤسسات العدالة الرسمية، التي قد يُنظر إليها على أنها أكثر تكلفة، وتتسم بالفساد والبطء، ولا تعود بالفائدة إلا على "الأغنياء والأقوياء"⁽²¹⁰⁾.

ويختلف دور موظفي الشؤون القضائية فيما يتعلق بالعدالة غير الرسمية، ويمدّى مشاركتهم المباشرة مع آليات العدالة غير الرسمية، من بعثة إلى أخرى. غير أنه ينبغي لموظفي الشؤون القضائية، في الحد الأدنى، أن يكونوا على علم بوجود ودور آليات العدالة غير الرسمية في منطقة البعثة، وأن يتفهموا علاقتها بنظام العدالة الرسمي. وفي بعض البلدان المضيفة لعمليات حفظ السلام، قد تترك العدالة غير الرسمية أثرا مباشرا لا يُستهان به على السلام والأمن، وتمثل بالتالي مسألة تتسم بالأولوية بالنسبة للبعثة.

ويتناول هذا الفصل آليات العدالة غير الرسمية وعلاقتها بنظام العدالة الرسمي، فضلا عن الانتقادات التي تفيد أن الآليات غير الرسمية لا تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. كما يقترح الفصل الأنشطة التي قد يرغب موظفو الشؤون القضائية في النظر في الاضطلاع بها لدعم آليات العدالة غير الرسمية.

2 - تعريف العدالة غير الرسمية

(209) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فرص الوصول إلى العدالة، مذكرة ممارسات 02004، الصفحة 8.

(210) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: البرمجة من أجل العدالة: توفير فرص الحصول على العدالة للجميع (2005)، الصفحة 101.

لا يوجد تعريف ثابت لمصطلح "العدالة غير الرسمية". وعلاوة على ذلك، كثيرا ما يستخدم تعبير العدالة غير الرسمية بنفس المعنى بالتبادل مع تعبيرات "العدالة التقليدية"، و"العدالة العرفية"، و"عدالة المجتمع المحلي"، و"العدالة غير الحكومية". وفي الدراسة المتعمقة التي اشترك في إجرائها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة حول العدالة غير الرسمية، يرد التعريف التالي لها: "(1) حل المنازعات وتنظيم السلوك من خلال الفصل في الدعاوى أو بمساعدة من طرف ثالث محايد، (2) ليس جزءا من السلطة القضائية التي ينشئها القانون و/أو لا يستند الأساس الموضوعي أو الإجرائي أو الهيكلي الذي يقوم عليه إلى القانون الوضعي في المقام الأول" (211).

وتشمل أمثلة آليات العدالة غير الرسمية السلطات التقليدية والدينية، والقائمين على الإدارة المحلية الذين يتولون مهام الفصل في المنازعات، مثل رؤساء القبائل والمحاكم العرفية أو المحلية والوسطاء في المجتمع المحلي. وتختلف آليات العدالة غير الرسمية اختلافا واسعا، من الآليات التي تعتبر "غير رسمية" ولا تعترف بها الدولة، وتقابلها إما بالتجاهل أو بالتغاضي عنها، إلى الآليات التي تعتبر "رسمية" وتعترف بها الدولة، ويمكن تنظيمها أو إدماجها بالكامل في نظام العدالة الرسمي. وقد تختلف آليات العدالة غير الرسمية أيضا إلى حد كبير داخل البلد الواحد.

ولا تُنشأ آليات العدالة غير الرسمية في أغلب الأحيان للتعامل مع المسائل الجنائية، بل تنشأ لضمان تمكين الناس في المجتمعات المحلية أو المجتمعات المجاورة من حل المشاكل والتعايش معا سلميا. غير أن بعض آليات العدالة غير الرسمية تتناول، في الواقع، مسائل تتصل بالعدالة الجنائية. وفي هذا الصدد، ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام على المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم القائمة على القانون العرفي أو المحاكم الدينية ينبغي أن تقتصر على المسائل المدنية والجنائية البسيطة (212).

(211) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، دراسة عن نظم العدالة غير الرسمية: رسم مسار التزام قائم على حقوق الإنسان (2012)، الصفحة 29.

(212) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32 على المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (2007)، الفقرة 24.

3 - العدالة غير الرسمية وحقوق الإنسان

في العديد من البلدان، تتمتع آليات العدالة غير الرسمية بشعبية أكثر من مؤسسات العدالة الرسمية. وفي نفس الوقت، كثيرا ما تُنتقد آليات العدالة غير الرسمية لعدم امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وعند تقييم هذه الانتقادات، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار أيضا قدرة مؤسسات العدالة الرسمية على الوفاء بنفس المعايير.

ومن الانتقادات الأكثر شيوعا لآليات العدالة غير الرسمية القول بأنها لا توفر ما يكفي من أشكال الحماية التي تكفلها الإجراءات الواجبة الإلتزام على النحو الذي يوجبه القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتشمل أشكال الحماية هذه الحق في تقديم الأدلة والشهود؛ وحق الأطراف في إعلامهم بطبيعة النزاع وفي فهم الإجراءات والقواعد المطبقة؛ والحق في المساعدة القانونية والتمثيل القانوني؛ والحق في حماية الشهود ودعمهم؛ والحق في الاستئناف؛ وعدم جواز محاكمة الشخص مرتين على نفس الجرم⁽²¹³⁾.

وفي هذا الصدد، ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام على المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أنه لا يمكن للمحاكم القائمة على القانون العربي أو المحاكم الدينية أن تصدر أحكاما ملزمة تعترف بها الدولة إلا إذا استوفيت الشروط التالية: 1) أن تقتصر الدعاوى المنظورة أمام هذه المحاكم على المسائل المدنية والجنائية البسيطة؛ 2) أن تُستوفى الشروط الأساسية للمحاكمة العادلة وغيرها من الضمانات ذات الصلة الواردة في العهد الدولي؛ 3) أن تصدق محاكم الدولة على صحة الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم في ضوء الضمانات المنصوص عليها في العهد الدولي، وأن يتسنى للأطراف الطعن فيها من خلال إجراءات تتماشى مع الشروط الواردة في المادة 14 من العهد الدولي⁽²¹⁴⁾.

وفي حين تركز بعض آليات العدالة غير الرسمية على العدالة الإصلاحية، تتعرض آليات أخرى للانتقاد لاستناد عملها إلى مبادئ الانتقام القاسي أو العقوبات بأسلوب الاقتصاص الأهلي.

(213) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، دراسة عن نظم العدالة غير الرسمية: رسم مسار التزام قائم على حقوق الإنسان (2012).

(214) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32 على المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (2007)، الفقرة 24.

ويشمل ذلك العقوبات القاسية واللاإنسانية مثل الجلد وغيره من أشكال العقاب البدني⁽²¹⁵⁾. ويُطعن في هذه العقوبات باعتبار أنها تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

كما تُنتقد آليات العدالة غير الرسمية باعتبارها آليات تمييزية ضد جماعات الأقليات. فلأنها غالباً ما تكون موجهة نحو المجتمع المحلي، فإنها قد تعطي بالتالي الأولوية لمصالح المجموع. ويعني ذلك أن قراراتها وعملياتها قد تكون منحرفة بالنسبة لأعضاء جماعات الأقليات. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما يكون النظام الاجتماعي الذي يتعين حمايته نظاماً مفرطاً في بنيته الهرمية، ويمارس التمييز ضد الفئات المهمشة تقليدياً.

ولأسباب مماثلة، تُنتقد آليات العدالة غير الرسمية للطريقة التي تتعامل بها مع النساء، وخاصة فيما يتعلق بقانون الأسرة (بما في ذلك الزواج وفسخ الزواج، والمهور ودوطة العروس، وتعدد الزوجات، وحضانة الأطفال وإعالتهم)، فضلاً عن حقوق الملكية والحق في السلامة الشخصية والأمن المادي (بما في ذلك العنف الجنسي). وفي عدد من البلدان الخارجة من النزاع، عادة ما يكون التعامل مع جرائم العنف الجنسي من خلال إجبار الضحية على الزواج من مغتصبها، وهو ما يعني في جوهره معاقبة الضحية وإخضاعها لحياة كاملة من العنف على يد الجاني الذي اغتصبها. ويتصل بذلك انتقاد آخر لآليات العدالة غير الرسمية مفاده غياب أو انخفاض مستويات مشاركة المرأة في هيئات الفصل في المنازعات، وكأطراف وشهود في بعض السياقات.

وأخيراً، أثّرت انتقادات تتعلق بعدم احترام آليات العدالة غير الرسمية لحقوق الأطفال. وتتركز هذه الانتقادات على المسائل المتعلقة بميراث الأطفال وحقوقهم في الملكية، وبالشرعية والأبوة، وبالوصاية والحضانة، وبالزواج والاعتصاب. وقد لا تعترف بعض آليات العدالة غير الرسمية بمبدأ "المصلحة الفضلى للطفل"، حيث أن الجماعة (الأسرة الموسعة أو المجتمع المحلي) هي التي تحمي الطفل، وليس الأسرة النووية، وغالباً ما تتعدد وتتضارب مصالح "الجماعة"، بين كونها "حامي للطفل" وكونها "طرفاً في النزاع" أو "صاحبة القرار" في المسالة المطروحة⁽²¹⁶⁾.

(215) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، دراسة عن نظم العدالة غير الرسمية: رسم مسار التزام قائم على حقوق الإنسان (2012).

(216) نفس المرجع السابق.

4 - دعم العدالة غير الرسمية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الكيان الرائد الموحد التابع للأمم المتحدة فيما يتعلق بالآليات العرفية والتقليدية والمجتمعية للعدالة وحل المنازعات⁽²¹⁷⁾. وعند العمل في مجال العدالة غير الرسمية، يجب أن ينسق موظفو الشؤون القضائية جهودهم بالتالي مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من الجهات الفاعلة ذات الصلة، وأن يضعوا في اعتبارهم الهدف العام، وهو مساعدة السلطات الوطنية في التمسك بسيادة القانون وتسهيل صون السلام والأمن، فضلاً عن المساعدة في معالجة المسائل المتصلة بالعدالة التي يُسلط عليها الضوء في اتفاقات السلام والتي تقع في قلب النزاع، أو التي لا غنى عنها للنجاح في تنفيذ عملية السلام⁽²¹⁸⁾. وفي بعض البلدان المضيفة، قد يعني ذلك أن يعمل موظفو الشؤون القضائية على نطاق واسع مع آليات العدالة غير الرسمية. وفي بلدان مضيفة أخرى، قد لا يتعامل موظفو الشؤون القضائية مع هذه الآليات إلا في نطاق محدود للغاية.

وبالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من الجهات الفاعلة ذات الصلة، ينبغي أن ينظر موظفو الشؤون القضائية في ثلاثة مجالات عريضة للدعم فيما يتعلق بالعدالة غير الرسمية:

المسح والتقييم - عند القيام بعمليات المسح والتقييم، ينبغي أن يدرج موظفو الشؤون القضائية في عملياتهم مختلف آليات العدالة غير الرسمية العاملة في منطقة البعثة، ومدى استخدام وقبول السكان لها، وعلاقتها بمؤسسات العدالة الرسمية.

الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية آليات العدالة غير الرسمية في تطوير سياسات وممارسات تكفل امتثالها للقوانين الوطنية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

العلاقة مع نظام العدالة الرسمي - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في توضيح العلاقة بين آليات العدالة غير الرسمية ومؤسسات العدالة الرسمية (مثل إمكانية الطعن على الأحكام الصادرة

(217) مقرر الأمين العام رقم 47/2006 بشأن سيادة القانون (2006)، المرفق 2.

(218) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات حفظ السلام (2009)، الفقرة 7.

عن آليات العدالة غير الرسمية أمام المحاكم أو إعادة محاكمة القضية أمام محكمة رسمية⁽²¹⁹⁾، فضلاً عن الولايات القضائية لكل منها (مثل الولاية القضائية في القضايا الجنائية).

يساعد موظفون من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا في مواءمة النظامين الرسمي والتقليدي، مع الاعتراف بالتحديات التي تواجه إمكانية الوصول إلى العدالة في كل من هذين النظامين. ويسّرت البعثة عقد اجتماعات تشاورية مع الجهات الوطنية صاحبة المصلحة، ونظمت مؤتمراً وطنياً حول فرص الوصول إلى العدالة، وأنشأت لجنة لمعالجة المسائل وضمان تنفيذ التوصيات. وقُدمت توصيات محددة بشأن الهيكل (تحديد الصلة بين المحاكم العرفية والرسمية)؛ والولاية القضائية (منح ولاية قضائية للمحاكم العرفية تختلف عن ولاية المحاكم الرسمية)؛ والإجراءات (الإجراءات الواجب إتباعها في المحاكم العرفية بشأن الاعتقال والتقيد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان).

• **تدوين القوانين العرفية** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في تدوين القوانين العرفية.

5 - المراجع

مراجع من الأمم المتحدة

مقرر الأمين العام رقم 47/2006 بشأن سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32 بشأن المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (2007)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مذكرة بشأن ممارسات الوصول إلى العدالة (2004)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرمجة من أجل العدالة: توفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، دراسة عن نظم العدالة غير الرسمية: رسم مسار التزام قائم على حقوق الإنسان (2012)

مراجع من خارج الأمم المتحدة

Leila Chirayath, Caroline Sage and Michael Woolcock, Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems (2005)

Deborah Isser, Stephen Lubkemann and Saah N'Tow, Looking for Justice: Liberian Experiences and Perceptions of Local Justice Options (2009)

Penal Reform International, Access to Justice in Sub-Saharan Africa: The Role of Traditional and Informal Justice Systems (2000)

United States Institute of Peace, Local Justice in Southern Sudan (2010)

الفصل الثامن عشر

العدالة بين الجنسين

1 - مقدمة

تدخل النساء ضمن الفئات الأكثر تضررا في حالات النزاع وما بعد النزاع. وفي سياق النزاع، يعتبر العنف الجنسي واحد من شواغل الحماية الأكثر خطورة التي تواجه النساء والفتيات. فأتداء النزاع، قد تستخدم أطراف النزاع العنف الجنسي بشكل منهجي لتحقيق أهداف سياسية أو عسكرية. وعقب النزاع، قد يستمر العنف الجنسي نتيجة لاستمرار انعدام الأمن والإفلات من العقاب. وتواجه النساء والفتيات أيضا خطرا متزايدا من الاتجار بالبشر والإكراه على ممارسة البغاء وغير ذلك من أشكال العنف. وفي ظل هذه الظروف، التي يزيد من تفاقمها التمييز وعدم المساواة، يُمنع الكثير من النساء من مواصلة التعليم والعمل والمشاركة في الحكم وبناء السلام. وثمة مسائل أخرى تتعلق بالعدالة بين الجنسين تشيع في البلدان المضيفة لعمليات حفظ السلام، وتشمل زواج الأطفال وحقوق الملكية.

ويجب أن يكفل موظفو الشؤون القضائية إدماج المسائل المتعلقة بالمرأة بصورة كاملة في الجهود المبذولة لتعزيز نظام العدالة، وإيلاء اهتمام خاص لاحتياجات المرأة، بما في ذلك النساء المحتجزات. وعند العمل على تحقيق العدالة بين الجنسين، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية التنسيق مع مستشاري حماية المرأة والعناصر المعنية بالشؤون الجنسانية والشرطة والإصلاحات وحقوق الإنسان، فضلا عن الشركاء الآخرين في الأمم المتحدة، مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، و مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة. وينبغي أن يعمل موظفو الشؤون القضائية أيضا مع آليات التنسيق ذات الصلة مثل مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع (مبادرة الأمم المتحدة)، وشبكة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة والمساواة بين الجنسين، وآليات تنسيق العمل الإنساني مثل الفريق العامل المعني بمجال مسؤولية العنف القائم على نوع الجنس. وكما هو الحال دائما، لابد من بذل جهود لتعزيز سيادة القانون في شراكة وثيقة مع النظراء الوطنيين، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية.

ويبرز هذا الفصل أهمية العدالة بين الجنسين في سياقات ما بعد النزاع، ويعرض لمحة موجزة عن القانون الدولي وآليات الأمم المتحدة ذات الصلة. كما يقترح الطرق التي يمكن بها لموظفي الشؤون القضائية دعم الجهود الرامية إلى تعزيز العدالة بين الجنسين والنهوض بها.

2 - التعاريف

لا يوجد تعريف رسمي "للعادلة بين الجنسين". غير المفهوم الشائع يقول بأن العدالة بين الجنسين تستلزم حماية وتعزيز جميع الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية على أساس من المساواة بين الجنسين⁽²²⁰⁾. ولأغراض هذا الدليل، يشير تعبير "العدالة بين الجنسين" إلى المسائل التي تتصل بالقوانين أو بالوصول إلى العدالة التي تؤثر على المرأة. ويتطلب تحقيق العدالة بين الجنسين تقييم ما يلي: (1) الحقوق المعنية؛ (2) العقوبات المحددة التي تعوق الوصول إلى هذه الحقوق التي تواجهها النساء والرجال والفتيات والفتيان؛ (3) الاستراتيجيات التي تزيد من الحماية المتساوية وتعزيز الحقوق للجميع.

وفي إطار العدالة بين الجنسين، يشير اثنان من المجالات الرئيسية قلقاً خاصاً، وهما العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس.

- العنف الجنسي، وهو جريمة خطيرة تحدث في كل المجتمعات في أوقات النزاع أو السلام. ويشير العنف الجنسي إلى "أي ممارسة جنسية، أو محاولة لممارسة الجنس، أو تعليقات جنسية أو عروضاً لممارسة الجنس غير مرغوب فيها، أو أفعال تستهدف الاتجار الجنسي أو تستهدف شخصاً بسبب ميله الجنسي بالإكراه، تصدر عن أي شخص بغض النظر عن علاقته بالضحية، وأياً كان السياق"⁽²²¹⁾.

- في أوضاع حفظ السلام، قد يشيع العنف الجنسي المرتبط بالنزاع. ويشير العنف الجنسي المرتبط بالنزاع إلى أحداث أو أنماط العنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب والاستعباد الجنسي والإكراه على ممارسة البغاء والحمل القسري والتعقيم القسري أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي ضد النساء والرجال والفتيات والفتيان يكون على نفس

(220) يشير تعبير "المساواة بين الجنسين" إلى المساواة في الحقوق والمسؤوليات والفرص بين النساء والرجال، وبين الفتيات والفتيان (مكتب المستشارية الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة، تعميم مراعاة المنظور الجنساني: إستراتيجية لتعزيز المساواة بين الجنسين، 2001، الصفحة 1).

(221) منظمة الصحة العالمية، التقرير العالمي عن العنف والصحة (2002)، الصفحة 149.

الدرجة من الخطورة ... [التي] تقع أثناء النزاعات أو ما بعدها أو في الحالات الأخرى المثيرة للقلق (مثل الصراعات السياسية)، ويكون لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بالنزاع أو الصراع السياسي ذاته (أي علاقة زمنية و/أو جغرافية و/أو سببية)⁽²²²⁾. وبالإضافة إلى الطابع الدولي لهذه الجرائم المشتبه بها (التي يمكن أن تشكل، تبعا للظروف، جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو أعمال إبادة جماعية أو غيرها من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان)، قد تتضح الصلة بالنزاعات في السمات الشخصية للجاني/للجنة ودوافعه/دوافعهم، و/أو السمات الشخصية للمجني عليه/عليهم، و/أو ظروف الإفلات من العقاب/تفكك الدولة، و/أو الأبعاد العابرة للحدود و/أو كونها تنتهك بنود اتفاق ما لوقف إطلاق النار⁽²²³⁾.

- العنف القائم على أساس الجنس، وهو مصطلح جامع يشمل أي فعل يُرتكب ضد إرادة الشخص، ويقوم على فروق (جنسانية) ذات أساس اجتماعي بين الرجال والنساء، والفتيان والفتيات⁽²²⁴⁾. وتختلف طبيعة ومدى أنواع معينة من العنف القائم على نوع الجنس باختلاف الثقافات والبلدان والمناطق. وتشمل أمثلة ذلك العنف الجنسي، بما في ذلك الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، والإكراه على ممارسة البغاء؛ والعنف المنزلي؛ والاتجار بالبشر؛ والممارسات التقليدية الضارة بما في ذلك الزواج القسري/المبكر وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث وجرائم الشرف وإرث الأرامل.

وفي حين يرتبط العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس غالبا بالنساء والفتيات، فإن الرجال والفتيان قد يكونوا أيضا ضحايا للعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس على حد سواء. ولذلك، يجب أن يحرص موظفو الشؤون القضائية على عدم استبعاد الرجال والفتيان من الجهود المبذولة لمنع العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس والتصدي لهما.

(222) مبادرة الأمم المتحدة، التأطير التحليلي والمفاهيمي للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات (2011)، الصفحة 3.

(223) نفس المرجع السابق.

(224) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المبادئ التوجيهية للتدخل في العنف القائم على أساس الجنس في الأوضاع الإنسانية (2005)، الصفحة 7.

سؤال وجواب: ما الفرق بين "الجنسانية" و"الجنس"؟

وغالبا ما يُخلط بين مفهومي الجنسانية والجنس. وكما توضح منظمة الصحة العالمية، فإن "الجنس" يشير إلى الخصائص البيولوجية والفسولوجية التي تميز الرجال والنساء.⁽²⁴⁵⁾ أما "الجنسانية"، من ناحية أخرى، فتشير إلى الأدوار والسلوكيات والأنشطة والصفات المنشأة اجتماعيا التي يعتبرها مجتمع معين مناسبة للرجال أو النساء. ولذلك، ففي حين أن جوانب الجنس هي نفسها في مختلف المجتمعات، فإن الجوانب الجنسانية قد تختلف بشكل كبير من مجتمع لآخر. ومن أمثلة الفروق الجنسانية (وليس الجنسية) أن النساء يتقاضين أقل بكثير من الرجال مقابل نفس العمل في الولايات المتحدة ومعظم البلدان الأخرى، وأنه محظور على النساء قيادة السيارات في المملكة العربية السعودية.

3 - القانون الدولي ذو الصلة

القانون الدولي لحقوق الإنسان

هناك عدد من صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية التي تركز حصرا على المسائل المتعلقة بالمرأة، بما في ذلك العدالة بين الجنسين. وتتضمن هذه الصكوك ما يلي:

- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة - اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1979، ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في عام 1981. وتعرّف الاتفاقية التمييز ضد المرأة⁽²²⁵⁾، وتلزم الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير المناسبة اللازمة للقضاء على هذا التمييز. واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة هي هيئة الخبراء المستقلين التي تتولى رصد تنفيذ الاتفاقية. والدول الأطراف في الاتفاقية ملزمة بتقديم تقارير دورية إلى اللجنة بشأن تنفيذ الاتفاقية. ووفقا للبروتوكول الاختياري للاتفاقية، أُسندت إلى اللجنة ولاية: 1) تلقي البلاغات المقدمة من الأفراد أو مجموعات من الأفراد

(225) تُعرّف الاتفاقية التمييز ضد المرأة بأنه "أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس ويكون من آثاره أو أغراضه النيل من الاعتراف للمرأة، على أساس تساوي الرجل والمرأة، بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية أو في أي ميدان آخر، أو إبطال الاعتراف للمرأة بهذه الحقوق أو تمتعها بها وممارستها لها بغض النظر عن حالتها الزوجية" (اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، 1979)، المادة 1.

الذين يتقدمون للجنة بدعاوى بشأن انتهاكات للحقوق المحمية بموجب الاتفاقية؛⁽²⁾ الشروع في إجراء تحقيقات في حالات الانتهاكات الجسدية أو المنهجية لحقوق المرأة. كما تضع اللجنة توصيات عامة موجهة إلى الدول فيما يتعلق بالمواد أو المواضيع الواردة في الاتفاقية.

- إعلان القضاء على العنف ضد المرأة - أعلنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1993. واعتمد الإعلان استجابة للحاجة إلى تعريف واضح وشامل للعنف ضد المرأة، وبيان واضح للحقوق التي ينبغي تطبيقها لضمان القضاء على العنف ضد المرأة بجميع أشكاله، والتزام من الدول فيما يتعلق بمسؤولياتها، والتزام من المجتمع الدولي بأسره بالقضاء على العنف ضد المرأة. ووفقاً للإعلان، ينبغي للدول "أن تبذل الجهد الواجب في درء أفعال العنف عن المرأة والتحقيق فيها والمعاقبة عليها، وفقاً للقوانين الوطنية، سواء كانت الدولة هي التي ارتكبت هذه الأفعال أو ارتكبتها أفراد"⁽²²⁶⁾. ويتعين على الدول الأطراف أيضاً انتهاج نهج وقائية شاملة، بما في ذلك استهداف المواقف والسلوكيات الاجتماعية من خلال مبادرات التوعية⁽²²⁷⁾.

- بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال - وهو بروتوكول مكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2000، ودخل حيز النفاذ في عام 2003. ويلزم البروتوكول الدول الأطراف بتجريم الاتجار بالضحايا، بما في ذلك النساء، والتحقيق في هذه الحالات وملاحقتها بشكل فعال.

- اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله - اعتمدتها منظمة الدول الأمريكية في عام 1994. وبموجب الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بأن تتخذ، بكل الوسائل المناسبة ودون إبطاء، عدداً من التدابير لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله، على سبيل المثال من خلال تطبيق الإجراءات الواجبة لمنع العنف ضد المرأة والتحقيق فيه وتوقيع عقوبات على مرتكبيه، واعتماد تشريعات تلزم

(226) إعلان القضاء على العنف ضد المرأة (1993)، المادة 4 (ج).

(227) المرجع السابق، المادة 4 (و).

الجنحة بالامتناع عن مضايقة النساء أو تخويفهن أو تهديدهن⁽²²⁸⁾. كما توافق الدول الأطراف على اتخاذ تدابير محددة تدريجياً، بما في ذلك برامج لتشجيع التوعية والتدريب لجميع المشاركين في إقامة العدل والشرطة وغيرهم من موظفي إنفاذ القانون⁽²²⁹⁾.

• البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا - أقره الاتحاد الأفريقي في عام 2003، ودخل حيز النفاذ في عام 2005. ويوفر البروتوكول حماية واسعة لحقوق الإنسان المكفولة للمرأة، بما في ذلك الوصول إلى العدالة والتمتع على قدم المساواة بالحماية أمام القانون، والمشاركة في العملية السياسية وصنع القرار.⁽²⁵¹⁾ كما يلزم الدول الأطراف بأن تتعهد باحترام وضمان احترام القانون الإنساني الدولي المنطبق في حالات النزاع المسلح التي تؤثر على السكان، ولا سيما النساء⁽²³⁰⁾. ويلزم البروتوكول الدول الأطراف كذلك بحماية المرأة من جميع أشكال العنف والاغتصاب وغيرها من أشكال الاستغلال الجنسي أثناء النزاع المسلح، وضمان اعتبار هذه الأعمال جرائم حرب و/أو إبادة جماعية و/أو جرائم ضد الإنسانية، وتقديم مرتكبيها للعدالة أمام ولاية قضائية جنائية مختصة⁽²³¹⁾.

القانون الجنائي الدولي

يُعترف الآن بالعنف الجنسي باعتباره جريمة بموجب القانون الدولي، أي كجريمة حرب، وجريمة ضد الإنسانية، وشكل من أشكال التعذيب، وعنصر أساسي من عناصر الإبادة الجماعية⁽²³²⁾. وشهدت السنوات الأخيرة عدداً من الأحكام القضائية التاريخية فيما يتعلق بالعنف الجنسي، من بينها ما يلي:

-
- (228) اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة ومعاقبته واستئصاله (1994)، المادة 7.
- (229) المرجع السابق، المادة 8.
- (230) البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا (2003)، المادتان 8 و 9.
- (231) نفس المرجع السابق، المادة 11.
- (232) إدارة عمليات حفظ السلام، استعراض عناصر العنف الجنسي في أحكام المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الخاصة لسيراليون في ضوء قرار مجلس الأمن 1820 (2009).

- في تشرين الأول/أكتوبر 1998، خلصت المحكمة الجنائية الدولية لرواندا إلى أن الاغتصاب يشكل أحد أشكال الإبادة الجماعية والتعذيب⁽²³³⁾. وفي تلك القضية، عرّف القضاة الاغتصاب بأنه ”اعتداء جسدي ذو طابع جنسي يرتكب في حق شخص في ظل ظروف قسرية“. وأشارت إلى أنه لا يلزم أن تظهر الظروف القسرية في استعراض للقوة البدنية، بل أن التهديد والترهيب والابتزاز، وغير ذلك من أشكال الإكراه التي تتغذى على الخوف أو اليأس، قد تشكل ممارسات قسرية. وبالإضافة إلى ذلك، حدد الحكم أن ”العنف الجنسي لا يقتصر على الاقترام البدني لجسد الإنسان، وقد يشمل أفعالاً لا تنطوي على إيلاج، أو حتى على ملامسة بدنية“.
- في تشرين الثاني/نوفمبر 1998، أدانت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة ثلاثة أشخاص بتهمة الاغتصاب كشكل من أشكال التعذيب، باعتباره انتهاكا خطيرا لاتفاقيات جنيف وانتهاكا لقوانين وأعراف الحرب⁽²³⁴⁾.
- في شباط/فبراير 2008، أصبحت المحكمة الخاصة لسيراليون أول محكمة جنائية دولية تعترف بـ ”الزواج القسري“ باعتباره جريمة قائمة بذاتها⁽²³⁵⁾.

4 - كيانات الأمم المتحدة وآلياتها

هناك العديد من كيانات الأمم المتحدة وآلياتها التي تعمل بصورة حصرية أو على نطاق واسع في المسائل المتعلقة بالعدالة بين الجنسين، ومن بينها ما يلي:

- هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) - أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2010 بإدماج أربعة أجزاء كانت منفصلة من قبل في منظومة الأمم المتحدة والبناء على عملها - شعبة النهوض بالمرأة؛ والمعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة؛ ومكتب المستشارية الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة؛ وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة.

(233) المحكمة الجنائية لرواندا، المدعي ضد أكاييسو (1998)، الحكم، ICTR-96-4-T.

(234) المحكمة الجنائية ليوغوسلافيا السابقة، المدعي ضد ديلاليتش (1998)، الحكم، IT-96-21-T.

(235) المحكمة الخاصة لسيراليون، مدعي المحكمة الخاصة ضد أليكس تامبا بريما، وبريما بازي كامارا، وسانتيغي بوربور كانو، حكم الاستئناف (2008)، الحكم، SCSL-2004-16-A.

ويمكن الاطلاع على تفاصيل إضافية حول هيئة الأمم المتحدة للمرأة في الفصل الثاني المتعلق بمبكل الأمم المتحدة.

- **المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه** - تقدم المقررة الخاصة تقاريرها إلى مجلس حقوق الإنسان، وتُسند إليها ولاية التماس وتلقي المعلومات حول العنف ضد المرأة، والتوصية باتخاذ تدابير للقضاء على العنف ضد المرأة وأسبابه، ومعالجة عواقبه. وتحيل المقررة الخاصة النداءات والرسائل العاجلة إلى الدول فيما يتعلق بالحالات المدعاة للعنف ضد المرأة؛ وتقوم بزيارات لتقصي الحقائق في البلدان؛ وتقدم تقارير مواضيعية سنوية.

- **الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع** - عُينت الممثلة الخاصة في عام 2010 عملاً بقرار مجلس الأمن 1888 (2009). وكُلفت الممثلة الخاصة بتعزيز الآليات التنسيق القائمة في الأمم المتحدة، والانخراط في جهود الدعوة، مع الحكومات ضمن جهات أخرى من بينها الجيش وممثلي القضاء، وكذلك مع جميع أطراف النزاع المسلح والمجتمع المدني، من أجل التصدي للعنف الجنسي في النزاع المسلح، وفي الوقت نفسه تعزيز التعاون وتنسيق الجهود بين جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة.

- **شبكة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة والمساواة بين الجنسين** - وهي شبكة من مكاتب الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وصناديقها وبرامجها. وتقوم الشبكة المشتركة بدعم ورصد تنفيذ منهاج عمل بيجين الذي اعتمده المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة؛ ونتائج دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة الاستثنائية الثالثة والعشرين حول "المرأة عام 2000: المساواة بين الجنسين والتنمية والسلام في القرن الحادي والعشرين"؛ والتوصيات المتصلة بالقضايا الجنسانية المنبثقة عن دورات الجمعية العامة الاستثنائية والمؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة في الآونة الأخيرة. وتقوم الشبكة المشتركة أيضاً بمراقبة والإشراف على تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الأنشطة البرنامجية والمعارية والتنفيذية في منظومة الأمم المتحدة.

- **مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع (مبادرة الأمم المتحدة)** - تُوجد مبادرة الأمم المتحدة عمل 13 من كيانات الأمم المتحدة بهدف إنهاء العنف الجنسي في حالات النزاع. وتهدف المبادرة إلى تحسين التنسيق والمساءلة، وتوسيع نطاق البرمجة والدعوة، ودعم الجهود الوطنية المبذولة لمنع العنف الجنسي، والاستجابة لاحتياجات الناجين بشكل فعال. وتشمل أنشطة مبادرة الأمم المتحدة: (1) العمل على المستوى القطري (دعم وضع الاستراتيجيات والبرامج المشتركة من قبل أفرقة الأمم المتحدة القطرية وعمليات حفظ السلام، بما في ذلك بناء القدرات التشغيلية والتقنية)؛ (2) الدعوة إلى العمل (رفع مستوى الوعي العام وتوليد الإرادة السياسية للتصدي للعنف الجنسي، كجزء من حملة أوسع تحت شعار "أوقفوا الاغتصاب الآن")؛ (3) التعلم عن طريق العمل (إنشاء محور للمعرفة بحجم العنف الجنسي في حالات النزاع، والاستجابات الفعالة من جانب الأمم المتحدة والشركاء).

- **الفريق العامل المعني بمجال مسؤولية العنف القائم على نوع الجنس** - أنشئ هذا الفريق العامل تحت رعاية الفريق العامل التابع للمجموعة العالمية للحماية، وهو يتألف من وكالات الأمم المتحدة فضلا عن المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال المساعدات الإنسانية.

سؤال وجواب: ما هو فريق الخبراء: سيادة القانون - العنف الجنسي في حالات النزاع؟

طلب مجلس الأمن في قراره 1888 (2009) إلى الأمين العام إنشاء فريق خبراء يمكن نشره على وجه السرعة إلى "الحالات التي تشكل مصدر قلق" لمساعدة السلطات الوطنية في تعزيز سيادة القانون فيما يتعلق بالعنف الجنسي في حالات النزاع المسلح. وبشكل أكثر تحديدا، كلف القرار فريق الخبراء بالعمل عن كثب مع المسؤولين الوطنيين القانونيين والقضائيين من أجل:

- التصدي الإفلات من العقاب؛
- تحديد الثغرات على صعيد الاستجابة الوطنية وتشجيع إتباع نهج وطني شامل للتصدي للعنف الجنسي في النزاعات المسلحة، بوسائل منها تعزيز المحاسبة الجنائية والاستجابة للضحايا والقدرات القضائية؛
- تقديم توصيات ترمي إلى تنسيق الجهود والموارد المحلية والدولية من أجل تعزيز قدرات الحكومات على التصدي للعنف الجنسي في النزاعات المسلحة.

وفي تشرين الأول/أكتوبر 2009، طلبت مبادرة الأمم المتحدة من إدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية حقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي العمل ككيانات مشاركة رائدة في الاضطلاع بمسؤولية تطوير وإنشاء فريق من الخبراء لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1888. وكانت الدائرة الاستشارية للقانون الجنائي والشؤون القضائية هي المكتب الرئيسي في إدارة عمليات حفظ السلام الذي شارك في ذلك الجهد. وبدأ فريق الخبراء عمله في أوائل عام 2011، بتعيين قائد الفريق وثلاثة أعضاء يمثلون إدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية حقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على التوالي. ويشارك موظف في الدائرة الاستشارية كعضو يمثل إدارة عمليات حفظ السلام في الفريق.

4 - العدالة بين الجنسين وحفظ السلام

قرارات مجلس الأمن

على مدى العقد الماضي، اعتمد مجلس الأمن عددا من القرارات بشأن "المرأة والسلام والأمن" تناولت مسائل العدالة بين الجنسين. وتتسم هذه القرارات بالأهمية، حيث أنها تعكس الروابط الهامة بين العدالة بين الجنسين والسلام والأمن، فضلا عن التزام المجتمع الدولي بمعالجة العدالة بين الجنسين في حالات النزاع وما بعد النزاع. ويجب أن يكون موظفو الشؤون القضائية على علم بالقرارات الرئيسية التالية:

- **قرار مجلس الأمن 1325 (2000):** كان أول قرار لمجلس الأمن يطلب أطراف النزاع احترام حقوق المرأة ودعم مشاركتها في مفاوضات السلام وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع. وتناول القرار الأثر غير المتناسب الذي تركه الحرب على النساء، ومساهمات المرأة في حل النزاعات ودوام السلام. كما دعا الدول إلى وضع نهاية للإفلات من العقاب ومقاضاة المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، بما في ذلك تلك المتعلقة بالعنف الجنسي ضد النساء والفتيات.

- **قرار مجلس الأمن 1820 (2008):** أدان استخدام الاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي في حالات النزاع، وأقر بأن الاغتصاب يمكن أن يشكل جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية أو فعلاً مُنشأً لجريمة الإبادة الجماعية. ودعا القرار إلى اتخاذ خطوات لمنع أعمال العنف الجنسي والتصدي لها، وذلك في إطار الهدف الأوسع المتمثل في الحفاظ على السلام الدولي. كما حث الدول الأعضاء على ملاحقة مرتكبي العنف الجنسي، وضمان تمتع ضحايا العنف الجنسي، وبخاصة النساء والأطفال، بالحماية المتكافئة في ظل القانون والمساواة في فرص الوصول إلى العدالة.
- **قرار مجلس الأمن 1888 (2009):** كلف بعثات حفظ السلام تحديداً بحماية النساء والأطفال من العنف الجنسي خلال النزاعات المسلحة، بما في ذلك من خلال تقديم المساعدة إلى الجهات الوطنية الفاعلة في إجراء إصلاحات قانونية وقضائية شاملة. وكما أشير أعلاه، طلب القرار إلى الأمين العام أن يعين ممثلاً خاصاً لتنسيق مجموعة من الآليات لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع، وإنشاء فريق خبراء يمكن نشره على وجه السرعة إلى "الحالات التي تمثل مصدر قلق" لمساعدة السلطات الوطنية في تعزيز سيادة القانون فيما يتعلق بالعنف الجنسي في حالات النزاع المسلح.
- **قرار مجلس الأمن 1889 (2009):** اعتمد بهدف تعزيز تنفيذ ورصد قرار مجلس الأمن 1325. ودعا القرار إلى وضع مؤشرات عالمية لمتابعة تنفيذ قرار مجلس الأمن 1325، وأعاد تأكيد ولايته المتمثلة في زيادة مشاركة المرأة، وأكد من جديد الدعوات لتعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع عمليات صنع القرار، وبخاصة في المراحل الأولى من بناء السلام بعد انتهاء النزاع.
- **قرار مجلس الأمن 1960 (2010):** دعا إلى نشر قائمة بأسماء الجماعات المسلحة التي ترتكب أعمال العنف الجنسي، فضلاً عن إنشاء نظام للرصد والإبلاغ عن العنف الجنسي في حالات النزاع، وتحسين التعاون بين الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة لإيجاد استجابة على نطاق المنظومة للعنف الجنسي. وتوفر المذكرة التوجيهية المؤقتة بشأن تنفيذ

قرار مجلس الأمن 1960 توجيهات بشأن ترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ، وبشأن التزامات أطراف النزاع بمنع العنف الجنسي والتصدي له⁽²³⁶⁾.

(236) مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاعات، مذكرة توجيهية مؤقتة بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن 1960 (2010) بشأن المرأة والسلام والأمن (العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات) (2011).

مستشارو الشؤون الجنسانية ومستشارو حماية المرأة

يوظف مستشارو الشؤون الجنسانية ومراكز تنسيق الشؤون الجنسانية في بعثات حفظ السلام بمسؤولية تعزيز ودعم النهج التي تراعي الفوارق بين الجنسين عند تنفيذ ولاية البعثة⁽²³⁷⁾. وهم يلعبون دوراً بالغ الأهمية في توجيه الموظفين العاملين في مختلف المجالات الفنية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بما في ذلك مجالات العدالة، والإصلاحات، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والشرطة، والوحدات العسكرية، وحقوق الإنسان، والإجراءات المتعلقة بالألغام. كما يقدمون الدعم في مجالي بناء القدرات والتدريب للمؤسسات المناظرة في الحكومة والمجتمع المدني في البلدان المضيفة. وفي حين لا يعتبر مستشارو الشؤون الجنسانية أنفسهم من بين الجهات الفاعلة القائمة على التنفيذ أو البرمجة، فإنهم ييسرون تحقيق الجوانب الجنسانية من ولايات البعثات تمثيلاً مع قرار مجلس الأمن 1325⁽²³⁸⁾.

وقد دعا مجلس الأمن في قراراته 1888، و 1889 و 1960 لنشر مستشارين لحماية النساء في عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة. وفي أيلول/سبتمبر 2011، اعتمدت إدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية حقوق الإنسان ومكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع اختصاصات مستشاري حماية المرأة. ووفقاً للاختصاصات، يوجد مستشارو حماية المرأة في مكتب الممثل الخاص للأمين العام، وتتاح لهم مباشرة إمكانية حضور اجتماعات الإدارة العليا للبعثة⁽²³⁹⁾. ويعمل مستشارو حماية المرأة الموجودون في مكتب الممثل الخاص للأمين العام بشكل وثيق مع مستشاري حماية المرأة المعينين في عنصر حقوق الإنسان والشؤون الجنسانية، في حال وجودهم⁽²⁴⁰⁾. وتشمل المهام المحددة المسندة لمستشاري حماية المرأة الموجودين في مكتب الممثل الخاص للأمين العام: الرصد والتحليل والإبلاغ فيما يتعلق بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاع؛ والدخول في حوار مع

(237) إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، المبادئ التوجيهية لمستشاري الشؤون الجنسانية ومسؤولي تنسيق القضايا الجنسانية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2008)، الفقرة 7.

(238) المرجع السابق، الفقرة 8.

(239) إدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية حقوق الإنسان، ومكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع، اختصاصات مستشاري حماية المرأة (2011)، الصفحة 1.

(240) نفس المرجع السابق.

أطراف النزاع من أجل الحصول على التزامات محددة فيما يتعلق بالعنف الجنسي المرتبط بالنزاع؛ والمساهمة في إدماج الاعتبارات المتعلقة بالعنف الجنسي في أعمال وضع السياسات والتخطيط والعمليات والتدريب التي تضطلع بها الأمم المتحدة⁽²⁴¹⁾.

دعم العدالة بين الجنسين

وفقاً لتوجيه السياسات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام الصادر عن إدارة عمليات حفظ السلام (2006)، يتعين على جميع أفراد حفظ السلام، بما في ذلك المدنيون وأفراد الشرطة والأفراد العسكريين، إدماج المنظور الجنساني في عملهم. وفيما يتعلق بسيادة القانون، يدعو توجيه السياسات البعثات على وجه التحديد لدعم ما يلي:

- سيادة القانون وإصلاح أجهزة أمن الدولة التي تدعم الاعتراف الصريح في القانون والممارسة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للنساء والفتيات وحماية هذه الحقوق؛
- تعديل القوانين التي تعوق حماية حقوق النساء والفتيات؛
- وضع قانون للأسرة؛
- منع جميع أشكال العنف ضد المرأة؛
- إدماج آليات لضمان إنهاء ظاهرة الإفلات من العقاب لجميع أشكال العنف القائم على أساس نوع الجنس؛
- إنشاء نظم قضائية قوية وعادلة وشفافة؛
- توظيف كتلة حرجة من النساء في قطاعي العدالة والأمن؛
- تعزيز الإصلاحات التي تراعي الفوارق بين الجنسين في نظم الإصلاحات، بما في ذلك توفير مرافق منفصلة للسجناء الذكور والإناث، واتخاذ تدابير تستجيب للاحتياجات المحددة للسجينات⁽²⁴²⁾.

(241) نفس المرجع، الصفحات 2-4.

(242) إدارة عمليات حفظ السلام، توجيه السياسات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2006)، الفقرة 10 ('9').

سؤال وجواب: ما هو "تعميم مراعاة المنظور الجنساني"؟

في عام 1993، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان وبرنامج عمل فيينا، الذي ينص على أنه ينبغي "دمج موضوع المساواة في المركز للمرأة وحقوق الإنسان للمرأة في طلب الأنشطة المضطلع بها علي نطاق منظومة الأمم المتحدة".⁽²⁶⁵⁾ وفي عام 1997، أعلن المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة أن "تعميم مراعاة المنظور الجنساني هو عملية تقييم للآثار الناجمة عن أي إجراء مزعج اتخذه، بما في ذلك التشريعات أو السياسات أو البرامج في جميع المجالات وعلى جميع الأصعدة. وهو إستراتيجية لجعل شواغل النساء والرجال وخبراتهم بعدا صميما في عملية رسم السياسات والبرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث يستفيد منها النساء والرجال على قدم المساواة؛ وتُكسر حلقة عدم المساواة بينهما. فالهدف النهائي هو تحقيق المساواة بين الجنسين".⁽²⁶⁶⁾

ويشمل تعميم مراعاة المنظور الجنساني جانبين. فهو يتطلب أولا إدخال وتمثيل المرأة بأعداد متساوية في جميع المحافل الرسمية. ويتصل ذلك اتصالا وثيقا بكل من الاستعراض الخارجي لدور موظفي الشؤون القضائية في تشجيع تعميم مراعاة المنظور الجنساني في البلد المضيف والاستعراض الداخلي للهدف الذي تتوخاه الأمم المتحدة بزيادة عدد النساء في أفراد حفظ السلام. وثانيا، يتطلب تعميم مراعاة المنظور الجنساني التدقيق في فحص السياسات والممارسات لتقييم الأثر المتفاوت على الرجال والنساء والفتيان والفتيات. ونتيجة لذلك، ينبغي النظر في أدوار الجنسين في جميع مراحل البرمجة بهدف تحقيق المساواة بين الجنسين.

وفي حين ينبغي مراعاة إدماج المنظور الجنساني في جميع جوانب تخطيط البعثات وعملياتها، يجب أن ينظر موظفو الشؤون القضائية أيضا في الاضطلاع بأنشطة تهدف بشكل واضح إلى المساعدة في تلبية الاحتياجات المحددة للنساء والفتيات⁽²⁴³⁾. وتندرج هذه الأنشطة في ثلاثة مجالات واسعة. أولا، يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في ضمان إدراج صوت المرأة واهتماماتها في كافة

(243) إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)، الصفحة 69.

مبادرات الإصلاح. ففي بيئات ما بعد انتهاء النزاع، كثيرا ما تتضاعف أعداد المنظمات الجديدة، بما في ذلك المنظمات النسائية غير الحكومية التي تقدم المشورة القانونية والتمثيل للمرأة. ولا تقتصر المساعدة التي يمكن لموظفي الشؤون القضائية تقديمها على تطوير وتمكين هذه المنظمات فحسب، بل وتشمل أيضا تسهيل إدماجهم في الأفرقة العاملة واللجان وغيرها من آليات التشاور والمشاركة. كما يمكنهم التواصل مع فرادى النساء وتشجيعهن على أن يكن من "عوامل التغيير" في مبادرات الإصلاح، وكذلك في عمليات السلام وبناء السلام بشكل عام.

وثانيا، يمكن لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في زيادة تمثيل وقدرة النساء المهنيات في جميع جوانب إقامة العدل. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام أدوات مثل جهود التوعية المحددة للنساء المهنيات والتوظيف الموجه والتحفيزات الرسمية والخصص لضمان زيادة أعداد النساء المهنيات في مجال إقامة العدل. ويمكن أيضا تنظيم دورات تدريبية متخصصة لتحسين الخبرات والمهارات الفنية للنساء المهنيات اللاتي يعملن في السلك القضائي والقانوني.

في إطار برنامج النظام الوطني للمساعدة القانونية في هايتي، نفذت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي مشروعا للتدريب والتوعية للمساعدين القانونيين حول المسائل المتعلقة بالنساء والقُصّر من ضحايا العنف المنزلي والجنسي.

وثالثا، يمكن لموظفي الشؤون القضائية استخدام مشاريع بناء القدرات والإصلاح التشريعي والمساعدة التقنية لمعالجة الاحتياجات والظروف الخاصة للنساء والفتيات. فعلى سبيل المثال، يمكن تنظيم دورات تدريبية للجهات الفاعلة في مجال العدالة من الإناث والذكور على حد سواء لرفع مستوى وعيهم بحقوق واحتياجات النساء والفتيات، و/أو تزويدهن بالمهارات العملية المتعلقة بكفالة مراعاة المنظور الجنساني في التحقيقات والإجراءات القضائية. كما يمكن النظر في تشكيل أفرقة أو دوائر قضائية خاصة للفصل في قضايا العنف الجنسي. وفيما يتعلق بالإصلاح التشريعي، يمكن لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في استعراض وتعديل القوانين المتقادمة وغير المتسقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان في مجالات مثل العنف الجنسي وحقوق الملكية. ولهذا الغرض، قد تنطوي أدوات مثل القوانين النموذجية والمدونات النموذجية على قدر من الفائدة⁽²⁴⁴⁾.

(244) انظر الفصل الثالث عشر المتعلق بالإصلاح التشريعي ووضع الدستور.

في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور- ليشتي، قدم موظفو الشؤون القضائية الدعم الفني للجهات الوطنية الفاعلة في صياغة والدعوة لإصدار قانون لمكافحة العنف المنزلي، وهو القانون الذي دخل حيز النفاذ في تموز/يوليه 2010، جنباً إلى جنب مع القانون الجنائي. ويهدف القانون إلى منع العنف المنزلي وحماية ضحاياه وتقديم المساعدة لهم. ويتمثل واحد من أهم عناصر القانون في تصنيف العنف المنزلي كجريمة عامة، بما يزيد من خطورة الجريمة ويلزم الشرطة والمدعين العامين بالتحقيق، ويجعل من غير الضروري تأسيس القضية على شكوى مقدمة من الضحية.

5 - المراجع

الصكوك الدولية والإقليمية

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979) وبروتوكولها الاختياري (1979)

إعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة (1993)

اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله (1994)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)

بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم

المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (2000)

بروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا (2003)

قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة

قرار مجلس الأمن 1325 (2000)

قرار مجلس الأمن 1820 (2008)

قرار مجلس الأمن 1888 (2009)

قرار مجلس الأمن 1960 (2010)

مراجع من الأمم المتحدة عن تحقيق العدالة بين الجنسين

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية و مكتب المستشارية الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض
بالمرأة، المفاهيم والتعاريف (2001) [بالانكليزية]

إدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية حقوق
الإنسان، ومكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع،
اختصاصات مستشاري حماية المرأة (2011)

إدارة عمليات حفظ السلام، مجموعة موارد الشؤون الجنسانية لعمليات حفظ السلام (وبخاصة
الفصل التاسع عشر، ”الفروق بين الجنسين والنظام القانوني والعدالة“) (2004)

إدارة عمليات حفظ السلام، التوجيه المتعلق بسياسة المساواة بين الجنسين في عمليات الأمم
المتحدة لحفظ السلام (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام
المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

DPKO, Review of the Sexual Violence Elements of the Judgements of the
International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, the
[International Criminal Tribunal for Rwanda](#) and the [Special Court for
Sierra Leone](#) in the Light of Security Council Resolution 1820 (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام، بيان وكيل الأمين العام بشأن سياسة تعميم المنظور الجنساني
(2009)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، المبادئ التوجيهية لمستشاري الشؤون الجنسانية
ومسؤولي تنسيق القضايا الجنسانية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2008)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، السياسة المتعلقة بتنفيذ عمليات الأمم المتحدة
لحفظ السلام لقراري مجلس الأمن 1820 و 1888 (لم يصدر بعد)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة
لحفظ السلام (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام، صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ومبادرة الأمم المتحدة، معالجة العنف الجنسي المرتبط بالنزاع: جرد تحليلي لممارسات حفظ السلام (2010)

الفريق العامل المعني بمجال مسؤولية العنف القائم على نوع الجنس، دليل لتنسيق التدخلات في العنف القائم على نوع الجنس في الأوضاع الإنسانية (2010)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، مبادئ توجيهية للتدخلات في العنف القائم على نوع الجنس في الأوضاع الإنسانية (2005)

مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاعات، مذكرة توجيهية مؤقتة بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن 1960 (2010) بشأن المرأة والسلام والأمن (العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات) (2011)

مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاعات، مراعاة المنظور الجنساني: إستراتيجية لتعزيز المساواة بين الجنسين (2001)

تقرير اجتماع فريق الخبراء بشأن الممارسات الفضلى في التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة (2008)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (2004)، S/2004/616

دراسة الأمين العام عن إنهاء العنف ضد المرأة: من القول إلى الفعل (2006)

مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع، التأطير التحليلي والمفاهيمي للعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات (2011)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برجة المساواة بين الجنسين والعدالة: تحقيق المساواة في الحصول على العدالة للمرأة (2007)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صحيفة وقائع تعميم مراعاة المنظور الجنساني (2005)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الممارسة: دليل (2005)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرمجة من أجل العدالة: توفير إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع (2005)

صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، النساء يقمن ببناء السلام ومنع العنف الجنسي في سياقات التضارب من النزاع: استعراض للنهج المجتمعية (2007)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل استجابات الشرطة الفعالة للعنف ضد المرأة (2010)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، القانون النموذجي لمكافحة الاتجار بالأشخاص (2009)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مجموعة أدوات بشأن المنظور الجنساني في أداة تقييم نظام العدالة الجنائية (2010)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مناهج التدريب على استجابات الشرطة الفعالة للعنف ضد المرأة (2010)

هيئة الأمم المتحدة للمرأة، تقدم نساء العالم: سعيًا لتحقيق العدالة (2011-12)

منظمة الصحة العالمية، التقرير العالمي حول العنف والصحة (2002)

منظمة الصحة العالمية، العنف ضد المرأة، صحيفة وقائع رقم 239 (2011)

مراجع من خارج الأمم المتحدة

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice (1999)

International Development Law Organization, Accessing Justice, Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment (2012)

مواقع على شبكة الإنترنت

www.stoprapenow.org [موقع مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع]

www.un.org/womenwatch [موقع مرصد المرأة]

www.un.org/womenwatch/ianwge [موقع شبكة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة والمساواة بين الجنسين]

www.unocha.org [موقع الفريق العامل المعني بمجال مسؤولية العنف القائم على نوع الجنس]

الفصل التاسع عشر العدالة للأطفال

1 - مقدمة

في النزاع المسلح، يصبح العديد من الأطفال ضحايا و/أو شهود و/أو يشاركون في القتال و/أو يرتكبون جرائم حرب⁽²⁴⁵⁾. وكثيرا ما يُجند الأطفال كجنود ويتعرضون لهجمات تستهدفهم، بما في ذلك تعرضهم للعنف الجنسي. ويضطر العديد من الأطفال أيضا إلى مشاهدة أعمال عنف مروعة أو المشاركة فيها. ويفقد الكثيرون منهم أسرهم، فضلا عن فرص التعليم وفرصة التمتع بطفولتهم وبأن يكونوا جزءا من المجتمع. وهناك عدد قليل جدا من الأطفال يتورطون أيضا في ارتكاب الجرائم.

ويجب أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في كفالة تلبية حقوق الأطفال وضمان مصالحهم أثناء وبعد النزاع. ويجب أن يدافعوا عن العدالة التي تراعي الطفل ومصالحه، مع إيلاء اهتمام خاص للأطفال المحتجزين، والأطفال الذين يُدعى ارتكابهم جرائم، والأطفال الضحايا والشهود. وعند القيام بذلك، ينبغي لهم العمل بشكل وثيق مع عناصر حماية الطفل والشرطة والإصلاحات وحقوق الإنسان في البعثة، والتعاون مع الشركاء الآخرين في الأمم المتحدة، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وهي الكيان الرائد التابع للأمم المتحدة المعني بعدالة الأحداث⁽²⁴⁶⁾.

ويبرز هذا الفصل أهمية العدالة للأطفال في سياقات ما بعد النزاع، ويقدم لمحة موجزة للقانون الدولي وآليات الأمم المتحدة ذات الصلة. ويقترح الفصل أيضا الطرق التي يمكن من خلالها لموظفي الشؤون القضائية أن يدعموا الجهود المبذولة لحماية الأطفال الضحايا أو الشهود أو مرتكبي الجرائم.

(245) مكتب الممثل الخاص للأمين العام للأطفال والصراع المسلح، ورقة عمل رقم 3 عن الأطفال والعدالة خلال النزاع وفي أعقابها (2011)، الصفحتان 9 و10.

(246) مقرر الأمين العام رقم 47/2006 بشأن سيادة القانون (2006)، المرفق 1.

2 - التعاريف

تعرف اتفاقية حقوق الطفل الطفل بأنه "كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه"⁽²⁴⁷⁾. وتشجع لجنة حقوق الطفل، وهي الهيئة المكلفة برصد الاتفاقية، على رفع سن الرشد إذا ما كان دون الثامنة عشرة، وزيادة الحماية المكفولة لجميع الأطفال دون الثامنة عشرة⁽²⁴⁸⁾.

ورغم الصلة بين مفهومي "العدالة للأطفال" و "قضاء الأحداث"، فإنهما مفهومان مختلفان. فمفهوم "قضاء الأحداث" يشير إلى الأطفال في حالة نزاع مع القانون نتيجة للاشتباه فيهم أو اتهامهم بارتكاب جريمة ما⁽²⁴⁹⁾. ويتطلب قضاء الأحداث إيلاء الاهتمام الكافي للتدابير الإيجابية التي تنطوي على التعبئة الكاملة لجميع الموارد الممكنة، بما في ذلك الأسرة والمتطوعون وفتات المجتمع الأخرى، وكذلك المدارس وغيرها من المؤسسات المجتمعية، بغرض تعزيز رفاه الحدث، وذلك بهدف الحد من الحاجة إلى التدخل بموجب القانون، والتعامل مع الأحداث الذين في حالة نزاع مع القانون على نحو فعال، وبصورة عادلة وإنسانية⁽²⁵⁰⁾. ويتعين على نظم قضاء الأحداث التشديد على رفاه الحدث، وضمان أن تكون أي إجراءات تُتخذ فيما يتعلق بالأحداث الجانحين متناسبة دائماً مع ظروف المجرمين والجريمة على حد سواء⁽²⁵¹⁾. ويجب ألا تُطلب عقوبة الإعدام أو السجن مدى الحياة للأطفال⁽²⁵²⁾.

أما "العدالة للأطفال"، فهو مفهوم أوسع من قضاء الأحداث. فالعدالة للأطفال تشير إلى تطبيق القواعد والمعايير الدولية على جميع الأطفال الذين يدخلون في صلة مع نظام العدالة، سواء

(247) اتفاقية حقوق الطفل (1989)، المادة 1.

(248) منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، صحيفة وقائع: موجز الحقوق المكفولة بموجب اتفاقية حقوق الطفل (2005)، الصفحة 1.

(249) لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 10 على حقوق الطفل في قضاء الأحداث (2007)، الفقرة 1.

(250) قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لإدارة شؤون قضاء الأحداث ("قواعد بيجين") (1985)، القاعدة 3-1.

(251) المرجع السابق، القاعدة 5-1.

(252) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، المادة 6-5؛ اتفاقية حقوق الطفل (1989)، المادة 37 (أ).

كانوا من الضحايا أو الشهود أو المدعى ارتكابهم جريمة ما⁽²⁵³⁾. كما يشمل الأطفال الذين يلزم التدخل القضائي بشأنهم لأسباب أخرى، مثل رعايتهم أو حضانتهم أو حمايتهم. وبالتالي، فإن العدالة للأطفال تشمل قضاء الأحداث، ولكنهما ليسا نفس الشيء.

3 - القانون الدولي ذو الصلة

هناك عدد من الصكوك الدولية - القوانين "الصارمة الملزمة" و "الليننة غير الملزمة" على حد سواء - التي تتعلق بالعدالة للأطفال. والصكوك الأكثر اتصالا بعمل موظفي الشؤون القضائية تشمل ما يلي:

- **اتفاقية حقوق الطفل** - اعتمد الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية حقوق الطفل في عام 1989، ودخلت حيز النفاذ في عام 1990. وتتضمن الاتفاقية مجموعة واسعة من أشكال الحماية للأطفال، وتنص على المبدأ الأساسي الذي يقضي بإيلاء الاعتبار الأول لـ "مصالح الطفل الفضلى" في جميع الإجراءات التي تتعلق بالأطفال⁽²⁵⁴⁾. وبموجب اتفاقية حقوق الطفل، يتعين على الدول الأطراف اتخاذ جميع التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتعليمية الملائمة لحماية الأطفال من جميع أشكال العنف أو الضرر أو الإساءة الجسدية أو العقلية، أو الإهمال أو المعاملة المنطوية على إهمال، أو إساءة المعاملة أو الاستغلال، بما في ذلك الإساءة الجنسية⁽²⁵⁵⁾. كما تتضمن الاتفاقية مجموعة من الحقوق في الإجراءات القانونية الواجبة للأطفال الذين يُتهمون أو يُعتبر أنهم انتهكوا القانون الجنائي⁽²⁵⁶⁾. ويكمل الاتفاقية بروتوكولان اختياريان: الأول يتعلق ببيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية، ويتعلق الثاني بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة. وتتولى رصد تنفيذ الاتفاقية لجنة حقوق الطفل، التي تتألف من خبراء مستقلين. وتلتزم جميع الدول الأطراف بتقديم تقارير دورية إلى اللجنة بشأن تنفيذ الاتفاقية. وتقوم اللجنة بفحص كل تقرير، وتوجه شواغلها وتوصياتها إلى الدولة الطرف في شكل "ملاحظات ختامية". ورغم أن اللجنة لا يمكنها النظر في شكاوى الأفراد،

(253) اليونيسيف، النهج المشترك للأمم المتحدة تجاه العدالة للأطفال (2008)، الصفحة 4.

(254) اتفاقية حقوق الطفل (1989)، المادة 3 (1).

(255) المرجع السابق، المادة 19 (1).

(256) المرجع السابق، المادة 40.

فإن من الممكن إثارة حقوق الطفل أمام لجان أخرى تتضمن اختصاصاتها النظر في شكاوى الأفراد. وتصدر اللجنة أيضا تفسيرات رسمية للاتفاقية تسمى "التعليقات العامة" على المسائل المواضيعية، مثل قضاء الأحداث⁽²⁵⁷⁾.

- **قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث ("قواعد بيجين")** - اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة قواعد بيجين في عام 1995. وتشمل هذه القواعد المبادئ العامة المتعلقة بقضاء الأحداث، كما تتضمن أحكاما تتعلق بالتحقيق والمقاضاة، والفصل وإصدار الأحكام، ومعاملة المجرمين خارج الإصلاحات. وتشمل أحكاما بشأن سن المسؤولية الجنائية، وظروف الاحتجاز، والضمانات الإجرائية.
- **قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم ("قواعد هافانا")** - اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة قواعد هافانا في عام 1990. وقد تم وضعها استجابة "للانزعاج" إزاء أوضاع وظروف الأحداث المجردين من حريتهم في جميع أنحاء العالم. كما تقوم قواعد هافانا على الاعتراف بأنه نظرا لما يعانيه الأحداث المجردون من حريتهم من ضعف شديد، فإنهم يحتاجون إلى الاهتمام والحماية بشكل خاص، وأنه ينبغي ضمان حقوقهم ورفاههم أثناء وبعد تجريدهم من حريتهم.
- **المبادئ التوجيهية للعمل المتعلق بالأطفال في نظام العدالة الجنائية ("مبادئ فيينا التوجيهية")** - اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة مبادئ فيينا التوجيهية في عام 1997. وهي توفر إطارا لتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل، ومتابعة تحقيق الأهداف المنصوص عليها في الاتفاقية فيما يتعلق بالأطفال في سياق إدارة شؤون قضاء الأحداث. كما أنها توفر توجيهات بشأن استخدام وتطبيق معايير الأمم المتحدة وقواعدها في مجال قضاء الأحداث وغيرها من الصكوك ذات الصلة.
- **المبادئ التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها** - اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة هذه المبادئ التوجيهية في عام 2005. وهي توفر إطارا عمليا لمساعدة الحكومات والمنظمات الدولية والوكالات العامة والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية وغيرها من

الأطراف المعنية في تصميم وتنفيذ التشريعات والسياسات والبرامج والممارسات التي تعالج المسائل الأساسية المتصلة بالأطفال من ضحايا الجرائم والشهود عليها.

- **التزامات باريس** – تم وضع وإقرار التزامات باريس لحماية الأطفال من التجنيد غير المشروع أو استخدامهم من قبل قوات مسلحة أو جماعات مسلحة و مبادئ باريس ومبادئ باريس التوجيهية بشأن الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو الجماعات المسلحة في عام 2007 من قبل 76 دولة عضو في مؤتمر باريس المعقود تحت شعار ”تحرير الأطفال من الحرب“. وتسعى هذه الوثائق إلى الحصول على التزامات من أطراف النزاعات، من أجل الإفراج عن مزيد من الأطفال وضمان تحسين البرامج الرامية إلى إعادة إدماج الأطفال داخل أسرهم ومجتمعاتهم المحلية⁽²⁵⁸⁾. والتزامات باريس هي وثيقة سياسة عامة تهدف إلى تعزيز العمل السياسي لمنع ارتباط الأطفال بالقوات المسلحة والجماعات المسلحة وكفالة النجاح في إعادة إدماجهم.
- وهناك صكوك دولية أخرى قد تتسم بالأهمية لموظفي بالشؤون القضائية، وتشمل: مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث؛ والاتفاقية المتعلقة بالحد الأدنى لسن العمل؛ والاتفاقية المتعلقة بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال واتخاذ إجراءات فورية للقضاء عليها.
- وهناك أيضا العديد من الصكوك الإقليمية المتعلقة بالأطفال، وتتضمن ما يلي:
- الميثاق الأفريقي لحقوق ورفاه الطفل، الذي اعتمدته منظمة الاتحاد الأفريقي (الاتحاد الأفريقي حاليا) (1990)؛
- إعلان مراكش لحقوق الطفل، الذي اعتمدته المؤتمر العربي الرابع الرفيع المستوى لحقوق الطفل (2010)؛
- إعلان الالتزامات بشأن الأطفال في رابطة أمم جنوب شرق آسيا ، الذي اعتمدته الرابطة (2001)؛

(258) انظر أيضا: الأمم المتحدة، المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، النموذج 5-30 المتعلق بـ ”الأطفال ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج“، متاح في الموقع: www.unddr.org/iddrs.aspx.

• المبادئ التوجيهية بشأن الأطفال والنزاعات المسلحة، التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي (2003)؛

• إستراتيجية تنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأطفال في النزاعات المسلحة، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية (2002)؛

• مبادئ كيب تاون وأفضل الممارسات، التي اعتمدت في الندوة المعنية بمنع تجنيد الجنود الأطفال في القوات المسلحة وتسريحهم وإعادة إدماجهم في المجتمع في أفريقيا (1997).

سؤال وجواب: لماذا يُمنح الأطفال ضمانات إضافية بينما هم يتمتعون بالفعل بالحماية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي؟

يُمنح الأطفال ضمانات إضافية بسبب وضعهم المعرض للخطر. ووضع صكوك قانونية خاصة تتعلق بالأطفال تحديدا هو أمر ينبثق من مصلحة المجتمع في حماية وتوجيه أصغر أعضائه، فضلا عن ضمان مشاركتهم الفعالة في عمليات العدالة. كما أن الأطفال يتمتعون بوضع خاص لأنه قد لا يكون بمقدورهم من الناحية التنموية فهم المسائل المتصلة بالجرائم، مثل النوايا أو العواقب، أو التمييز بين الصواب والخطأ. وبالإضافة إلى ذلك، قد يجري في بعض الحالات إكراههم على ارتكاب الجرائم.

4 - كيانات وآليات الأمم المتحدة

هناك العديد من أجهزة وآليات الأمم المتحدة التي تعمل بصورة حصرية أو على نطاق واسع في المسائل المتعلقة بالعدالة للأطفال، وتشمل ما يلي:

• منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)⁽²⁵⁹⁾ - تقدم اليونيسيف الدعم للحكومات والمجتمع المدني لتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل وغيرها من المعايير الدولية المتعلقة بالأطفال. وتشمل الجهود التي تبذلها اليونيسيف في ميدان سيادة القانون دعم الإصلاح التشريعي في مجالات حقوق الطفل؛ والعدالة للأطفال؛ ونزع سلاح الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة والجماعات المسلحة وتسريحهم وإعادة إدماجهم؛ ورصد الانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد

الأطفال والإبلاغ عنها عملاً بقرار مجلس الأمن 1612؛ والحماية من الإساءة والاستغلال والعنف، بما في ذلك الاتجار والعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. ويمكن الاطلاع على المزيد من التفاصيل في الفصل الثاني المتعلق بهيكل الأمم المتحدة.

- **المقرر الخاص المعني ببيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية⁽²⁶⁰⁾** – كلف مجلس حقوق الإنسان المقرر الخاص بتحليل الأسباب الجذرية لبيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية والأنماط الجديدة لذلك؛ وتحديد وتبادل وتشجيع أفضل الممارسات بشأن التدابير الرامية إلى مكافحة بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية؛ وتشجيع وضع وتنفيذ استراتيجيات وتدابير شاملة بشأن منع بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية.

- **المقرر الخاص المعني بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة بالنساء والأطفال⁽²⁶¹⁾** – يضطلع المقرر الخاص بمسؤولية اتخاذ إجراءات بشأن الانتهاكات المرتكبة ضد الأشخاص الذين يتم الاتجار بهم، وفي الحالات التي تشهد إخفاقات في حماية حقوق الإنسان؛ والقيام بزيارات البلدان لإجراء دراسات حالة؛ وصياغة توصيات لمنع و/أو مكافحة الاتجار بالأشخاص وحماية حقوق الإنسان لضحاياها في بلدان و/أو مناطق بعينها.

- **الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاعات المسلحة⁽²⁶²⁾** – يتولى الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة الدعوة لحماية ورفاه الأطفال المتضررين من النزاع المسلح. ويعمل الممثل الخاص مع الشركاء لاقتراح أفكار وتُهج لتعزيز حماية الأطفال في النزاعات المسلحة، ولتشجيع زيادة تنسيق استجابات الحماية؛ وبناء الوعي وإعطاء الأولوية لحقوق الأطفال وحمايتهم في النزاعات المسلحة؛ والقيام بمبادرات إنسانية ودبلوماسية لتسهيل عمل الجهات التنفيذية على أرض الواقع فيما يتعلق بالأطفال والنزاع المسلح.

- **الممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف ضد الأطفال⁽²⁶³⁾** – يتولى الممثل الخاص الدعوة لمنع والقضاء على جميع أشكال العنف ضد الأطفال. ويرأس الممثل الخاص الفريق

(260) www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx

(261) www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx

(262) www.un.org/children/conflict

(263) www.srsg.violenceagainstchildren.org

العامل المشترك بين وكالات الأمم المتحدة المعني بالعنف ضد الأطفال، ويتعاون بشكل وثيق مع مجموعة واسعة من الشركاء داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها.

• **الفريق المشترك بين الوكالات المعني بقضاء الأحداث** ("فريق قضاء الأحداث")⁽²⁶⁴⁾ - يعمل الفريق كمستودع للمعلومات المتعلقة بمسألة العدالة للأطفال. وقد أنشأه المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة في عام 1997 كآلية تنسيق لتقديم المشورة والمساعدة التقنية في مجال قضاء الأحداث. وإدارة عمليات حفظ السلام عضو في الفريق.

5 - الأطفال وحفظ السلام

قرارات مجلس الأمن

كما ذكر أعلاه، اتخذ مجلس الأمن عددا من القرارات المتعلقة بالأطفال في السنوات الأخيرة. ويعكس ذلك اعترافا متزايدا بأن النزاعات تترك عواقب وخيمة وبعيدة المدى على الأطفال، وأن حماية الأطفال في حالات النزاع ليست مجرد مسألة إنسانية تتعلق بحقوق الإنسان فحسب، بل أنها تشكل أيضا مصدر قلق لا يُستهان به بالنسبة للسلام والأمن. وفيما يلي القرارات الرئيسية المتخذة في هذا الصدد:

• **قرار مجلس الأمن 1261 (1999)** أكد على حماية الأطفال كشغل من شواغل

السلام والأمن. وطرح هذا القرار أول رابط هام بين حماية الأطفال وعمليات حفظ السلام.

• **قرار مجلس الأمن 1379 (2001)** أوصى الأمين العام بأن يرفق بتقريره السنوي

الذي يقدمه إلى مجلس الأمن قائمة بأطراف النزاعات المسلحة التي تلجأ إلى تجنيد واستخدام الأطفال. كما دعا الأمين العام لوضع حماية الأطفال في الاعتبار عند التخطيط للبعثات، وعند الاقتضاء، إشراك موظفي حماية الأطفال في عمليات حفظ السلام.

- **قرار مجلس الأمن 1460 (2003)** دعا الأطراف التي ترتكب انتهاكات جسيمة ضد الأطفال إلى إعداد وتنفيذ خطط عمل واضحة ومحددة زمنياً لوقف جميع الانتهاكات المرتكبة ضد الأطفال.
- **قرار مجلس الأمن 1612 (2005)** أنشأ آلية للرصد والإبلاغ عن الانتهاكات الجسيمة ضد الأطفال. وكلف مكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاعات المسلحة بتنسيق التقارير المقدمة من الأمين العام إلى الفريق العامل التابع للمجلس الأمن المعني بالأطفال والنزاعات المسلحة. وتكون تقارير الفريق العامل بمثابة "محفز للعمل" من جانب مجلس الأمن وغيره من الجهات الفاعلة المعنية بوضع السياسات العامة، مما يؤدي إلى الضغط على أطراف النزاع من أجل وقف الانتهاكات المرتكبة ضد الأطفال.
- **قرار مجلس الأمن 1882 (2009)** حدد قتل وتشويه الأطفال، فضلاً عن الاغتصاب وأعمال العنف الجنسي الأخرى، بأنها "محفزات إضافية للعمل" من جانب مجلس الأمن، ودعا أطراف النزاع المسلح إلى إعداد وتنفيذ خطط عمل للتصدي لهذه الانتهاكات.
- **قرار مجلس الأمن 1998 (2011)** حدد "محفزين إضافيين للعمل" - الهجمات المتكررة على المدارس و/أو المستشفيات، والهجمات أو التهديدات المتكررة ضد الأشخاص المتمتعين بالحماية فيما يتصل بالمدارس و/أو المستشفيات.

مستشارو حماية الطفل

يركز مستشارو حماية الطفل⁽²⁶⁵⁾ في عمليات حفظ السلام بشكل خاص على حماية الطفل وحقوق الطفل، وتقديم المشورة للممثل الخاص للأمين العام وسائر قيادة البعثة لضمان معالجة المسائل المتعلقة بحماية الأطفال وإدماجها في جميع مراحل عملية السلام. كما يعمل مستشارو حماية الأطفال مع سائر عناصر البعثة لإدماج الشواغل المتعلقة بحماية الأطفال في جميع جوانب

(265) إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، سياسة دمج الحماية وحقوق ورفاه الأطفال المتضررين من المنازعات المسلحة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة (2009).

عمل البعثة. وبالإضافة إلى ذلك، يضطلع مستشارو حماية الطفل بمسؤولية تدريب جميع أفراد حفظ السلام الجدد الذين يجري نشرهم في مجال حماية الطفل.

ويقوم مستشارو حماية الطفل برصد الانتهاكات التي ترتكب ضد الأطفال أثناء النزاع والإبلاغ عنها. وبالإضافة إلى ذلك، ومن خلال إقامة حوار مع أطراف النزاع، يلعب مستشارو حماية الطفل دوراً رئيسياً في التواصل مع الجناة ووضع خطط عمل لإيقاف الانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد الأطفال، وبخاصة تجنيد الأطفال والقتل والتشويه والعنف الجنسي. وبالإضافة إلى ذلك، يتولى مستشارو حماية الطفل مسؤولية تدريب جميع أفراد حفظ السلام في مجال حماية الطفل.

وبالإضافة إلى مستشاري حماية الطفل، تضم بعض عمليات حفظ السلام وحدات لحماية الطفل ضمن عنصر الشرطة، وهي وحدات يتم تدريبها لمعالجة المسائل المتعلقة بالأطفال والعمل كنقاط اتصال حول المسائل الجنسانية والتي تتعلق بالأطفال في أنحاء البلد. وتوفر هذه الوحدات استجابة تتميز بالحساسية والتكامل لضحايا العنف القائم على نوع الجنس، مثل الاغتصاب وغيره من أعمال العنف الجنسي، وسفاح المحارم، وهتك العرض، والخطف، والاعتداء الجسدي. وغالبا ما تتألف هذه الوحدات من مهنين مثل الأطباء والممرضات والأخصائيين الاجتماعيين الذين يقدمون الخدمات الطبية والدعم بالمشورة للضحايا.

دعم العدالة للأطفال

يجب أن يؤسس موظفو الشؤون القضائية جهودهم الرامية إلى تعزيز العدالة للأطفال على المعايير الدولية ذات الصلة المذكورة أعلاه، وكذلك على مذكورة الأمين العام التوجيهية المتعلقة بنهج الأمم المتحدة إزاء توفير العدالة للأطفال⁽²⁶⁶⁾. وتحدد المذكرة التوجيهية، المستمدة من المعايير الدولية، المبادئ التوجيهية التالية لأنشطة العدالة للأطفال التي تضطلع بها الأمم المتحدة:

- ضمان إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى؛
- ضمان معاملة كل طفل معاملةً عادلة على قدم المساواة دون تمييز؛
- تعزيز حق الطفل في التعبير عن آرائه بحرية وفي الاستماع إليه؛
- حماية كل طفل من الإيذاء والاستغلال والعنف؛

- معاملة كل طفل بكرامة وعطف؛
 - ضمان احترام الضمانات والتدابير الاحترازية القانونية في جميع الإجراءات؛
 - عدم اللجوء إلى حرمان الأطفال من حريتهم إلا كإجراء أخير ولأقصر فترة ملائمة؛
 - تعميم المسائل المتعلقة بالأطفال في صلب كافة جهود تعزيز سيادة القانون؛
 - حظر توقيع عقوبة الإعدام على الأطفال تحت أي ظرف من الظروف.
- وهناك طريقتان يمكن لموظفي الشؤون القضائية دعم العدالة للأطفال من خلالهما. أولاً، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية تعميم مراعاة المسائل المتعلقة بالعدالة للأطفال في جميع مجالات عملهم، من اتفاقات السلام إلى مؤسسات العدالة الجنائية⁽²⁶⁷⁾. ومن المهم بصفة خاصة إدماج المسائل المتعلقة بالعدالة للأطفال بشكل منهجي في عمليات التخطيط الوطنية، مثل خطط التنمية الوطنية واستراتيجيات العدالة الوطنية. وعلاوة على ذلك، ينبغي لموظفي الشؤون القضائية المساعدة في ضمان مراعاة عمليات التقييم وتخطيط البرامج التي تقوم بها الأمم المتحدة في البلد المضيف للمسائل المتعلقة بالعدالة للأطفال مراعاة كاملة⁽²⁶⁸⁾.
- وثانياً، يمكن لموظفي الشؤون القضائية أيضاً دعم الجهود الموجهة تحديداً لتعزيز الحماية القانونية والقضائية للأطفال. وفيما يلي أمثلة لهذا الدعم:
- **بدائل الاحتجاز** - يمكن أن يدعم موظفو الشؤون القضائية تطوير وتنفيذ تدابير العدالة الإصلاحية، وآليات التحويل، وبدائل الحرمان من الحرية⁽²⁶⁹⁾.
 - **أوضاع الاحتجاز** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في رصد واستعراض وتحسين أوضاع الأطفال المحتجزين أو المسجونين، بالتنسيق الكامل مع عناصر الإصلاحات والشرطة وحماية الطفل وحقوق الإنسان في البعثة.
 - **أفرقة/هيئات قضاء الأحداث** - يمكن لموظفي الشؤون القضائية، حسب الاقتضاء، وبعد إجراء تقييم شامل للاحتياجات، المساعدة في تطوير نظام مستقل لقضاء الأحداث

(267) نفس المرجع السابق، الفرع 2-2.

(268) نفس المرجع السابق، الفرع ألف-9.

(269) نفس المرجع السابق، الفرع ألف-8.

في حال عدم وجوده. وإذا لم يتسنى ذلك، يمكن تشكيل أفرقة لقضاء الأحداث ضمن هيكل المحاكم، تتألف من قضاة متخصصين في التعامل مع الأطفال.

- **الأطفال الضحايا والشهود** - يمكن أيضا أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في ضمان مراعاة الإجراءات القضائية وموظفي المحاكم لاحتياجات الأطفال الضحايا والشهود وفقا للمبادئ التوجيهية، مثل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها. وبالإضافة إلى ذلك، اشترك مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة واليونيسيف في وضع قانون نموذجي⁽²⁷⁰⁾، وكذلك دليل المهنيين وصناع السياسات⁽²⁷¹⁾، ونموذج لوحدة تدريب على العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها⁽²⁷²⁾. كما تتضمن المدونات النموذجية لتحقيق العدالة الجنائية بعد انتهاء النزاعات أحكاما بشأن تلبية احتياجات الأطفال الضحايا والشهود⁽²⁷³⁾.

في بعثة الأمم المتحدة في السودان، قدمت وحدة حماية الطفل تدريباً متعمقاً لشرطة الأمم المتحدة وللضباط السودانيين المعنيين بالمسائل الجنسانية وحماية الأطفال والفئات الضعيفة من أجل تعزيز إدماج الشواغل المتعلقة بالأطفال وتعزيز قدرتهم على العمل مع الأطفال الواقعين تحت طائلة القانون.

(270) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة واليونيسيف، العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها (2009).

(271) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة واليونيسيف، دليل المهنيين وصناع السياسات: العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها (2009).

(272) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة واليونيسيف، العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها: نماذج وحدات التدريب (لم يصدر بعد).

(273) معهد السلام بالولايات المتحدة، المدونات النموذجية لتحقيق العدالة الجنائية بعد انتهاء النزاعات، المجلد

• **تسجيل المواليد ووثائق الهوية** - لتسهيل إمكانية وصول الأطفال إلى العدالة، يمكن أن يقدم موظفو الشؤون القضائية الدعم لإنتاج سجلات قيد المواليد وبطاقات الهوية. ففي حالات ما بعد النزاع، قد لا تكون سجلات التسجيل السليمة موجودة بشكل رسمي أو قد تكون دُمرت. ولا تقتصر هذه الوثائق على إثبات هوية الطفل فحسب، بل تمنحه أيضا حقوقا وامتيازات، بما في ذلك الوصول إلى التعليم والغذاء والرعاية الصحية. كما أن بطاقات تسجيل المواليد والهوية أدوات هامة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان، مثل التجنيد العسكري القسري، والزواج القسري، وعمالة الأطفال. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون التسجيل وإصدار الشهادات ضروريا لتوثيق العلاقة بين الطفل ووالديه ومكان الميلاد، فضلا عن إثبات الجنسية.

• **الإصلاح التشريعي** - يمكن أن يساعد موظفو الشؤون القضائية في الجهود الرامية إلى وضع إطار قانوني لقضاء الأحداث بما يتماشى مع القواعد والمعايير الدولية. وعلى وجه الخصوص، ينبغي إدماج المسائل المتعلقة بالأطفال في عمليات الإصلاح الدستوري و/أو وضع الدستور، وفي جهود الإصلاح التشريعي وإصلاح السياسات على الصعيدين الوطني والإقليمي، فضلا عن وضع مدونات قواعد السلوك، ومعايير التوظيف، ومعايير ممارسات الجهات الفاعلة في مجال العدالة. وبدعم من الفريق المشترك بين الوكالات المعني بقضاء الأحداث والخبراء القانونيين، يعكف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة حاليا على وضع قانون نموذجي بشأن قضاء الأحداث يمكن تكييفه مع مختلف أنواع نظم العدالة.

قام مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو واليونيسيف، بالتعاون مع وزارة العدل، بتنظيم حلقة عمل حول حماية الأطفال بهدف إيجاد أوجه للتآزر بين الجهات الفاعلة في مجالي العدالة وحماية الطفل، وتعزيز الإطار القانوني والمؤسسي لحماية الطفل في غينيا - بيساو. وحضر هذه الحلقة ممثلون عن مكتب المدعي العام والشرطة القضائية والقضاة ومنظمات المجتمع المدني والشركاء الدوليين الآخرين، ضمن جهات أخرى.

الأطفال والعدالة الانتقالية

للأطفال دور هام في عمليات العدالة الانتقالية لأنهم ضحايا الجرائم والشهود عليها، كما أن من الممكن تجنيدهم واستخدامهم في الأعمال القتالية كمقاتلين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأطفال، كأفراد في الأسر ومواطنين في مجتمعاتهم المحلية، هم الشركاء الرئيسيين في عمليات المصالحة وبناء السلام. ولذلك، يجب إدراج الشواغل المتعلقة بالأطفال منذ البداية عند تأسيس عمليات وآليات العدالة الانتقالية وفقا للمبادئ الرئيسية بشأن الأطفال والعدالة الانتقالية (2010)، التي وضعتها اليونيسيف بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وشركاء آخرين من الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وفي جميع العمليات والآليات، يُكفل للأطفال الحق في التعبير عن آرائهم في الأمور والإجراءات التي تؤثر عليهم⁽²⁷⁴⁾.

ويتشكل توافق في الآراء على اعتبار الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو الجماعات المسلحة، ممن قد يتورطوا في ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي، كضحايا في المقام الأول، وأن الإجراءات الجنائية ليست بالطريقة المناسبة للتعامل معهم. ومع ذلك، فإن الأطفال المتهمين بارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي لا بد وأن يُعاملوا وفقا لاتفاقية حقوق الطفل، وقواعد بكين وما يتصل بذلك من المعايير الدولية لقضاء الأحداث والمحكمة العادلة. ويجب أن تتقيد تدابير مساءلة الأطفال الجناة المزعومين بما يكفل المصالح الفضلى للطفل، وينبغي مباشرتها على نحو يأخذ بعين الاعتبار سنهم في وقت ارتكاب الجريمة المزعومة، ويعزز إحساسهم بالكرامة والقيمة، ويدعم إعادة إدماجهم، وينطوي على إمكانية اضطلاعهم بدور بناء في المجتمع.

وعند تحديد أي عملية للمساءلة تكفل تحقيق مصلحة الطفل الفضلى، ينبغي النظر في بدائل للإجراءات القضائية حيثما كان ذلك مناسباً. وبالإضافة إلى ذلك، يجب ألا يُحاكم أي طفل في نظام للقضاء العسكري. ويجب ألا تُوقع عقوبة الإعدام أو السجن مدى الحياة على الأطفال أبداً. ويجب عدم اللجوء إلى الاحتجاز إلا كملاذ أخير، ولأقصر فترة زمنية مناسبة. ويجب فصل الأطفال المحتجزين عن البالغين، ما لم يكن ذلك لا يحقق مصلحتهم الفضلى. ولا ينبغي أبداً احتجاز الأطفال لا لسبب إلا ارتباطهم المزعوم بقوة أو جماعة مسلحة.

ويجب أن تكون مشاركة الأطفال كضحايا وشهود في التحقيقات والإجراءات القضائية بشأن الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي مشاركة طوعية، مع الموافقة المستنيرة من جانب الطفل وأحد الوالدين أو الوصي. وقبل إجراء مقابلة مع للشاهد الطفل أو الحصول على شهادته، يجب إجراء تقييم دقيق له لتحديد ما إذا كانت مقابله أو مثوله أمام المحكمة تحقق مصالح الطفل الفضلى، وما هي تدابير الحماية الخاصة اللازمة لتسهيل الشهادة. وينبغي تدريب جميع المحققين والمدعين العامين المعنيين بشهادات الأطفال على حقوق الطفل والأساليب الفنية لإجراء المقابلات بصورة تراعي الطفل.

6 - المراجع

الصكوك الدولية والإقليمية

الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه (1990)

مبادئ كيب تاون وأفضل الممارسات (1997)

الاتفاقية المتعلقة بالحد الأدنى لسن العمل (1973)

الاتفاقية المتعلقة بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها (1999)

اتفاقية حقوق الطفل (1989)، والبروتوكول الاختياري بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية (2000)، والبروتوكول الاختياري بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة (2000)

إعلان الالتزامات بشأن الأطفال في رابطة دول جنوب شرق آسيا (2001)

الاتحاد الأوروبي، المبادئ التوجيهية بشأن الأطفال والنزاعات المسلحة (2003)

المبادئ التوجيهية للعمل المتعلق بالأطفال في نظام العدالة الجنائية ("مبادئ فيينا التوجيهية") (1997)

المبادئ التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها (2005)

إعلان مراكش لحقوق الطفل (2010)

منظمة الدول الأمريكية، إستراتيجية تنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأطفال في النزاعات المسلحة (2002)

التزامات باريس لحماية الأطفال المجندين أو المستخدمين بصورة غير مشروعة من جانب قوات أو جماعات مسلحة (2007)

مبادئ وتوجيهات باريس بشأن الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو المجموعات المسلحة (2007)

مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث (”مبادئ الرياض التوجيهية“) (1990)

قواعد الأمم المتحدة لحماية الأحداث المجردين من حريتهم (”قواعد هافانا“) (1990)

قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث (”قواعد بكين“) (1985)

قرارات مجلس الأمن

قرار مجلس الأمن 1539 (2004)

قرار مجلس الأمن 1612 (2005)

قرار مجلس الأمن 1882 (2009)

قرار مجلس الأمن 1888 (2009)

مراجع من الأمم المتحدة

الفريق العامل المعني بحماية الطفل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التابعة لمجموعة الأمم المتحدة للحماية، نظم حماية الطفل في حالات الطوارئ (2010)

لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 10 بشأن حقوق الطفل في قضاء الأحداث (2007)

مقرر الأمين العام رقم 47/2006 بشأن سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام، مجموعة موارد الشؤون الجنسانية لعمليات حفظ السلام، الفصل 19

إدارة عمليات حفظ السلام، كتاب الأمم المتحدة التمهيدي لعناصر العدل في عمليات السلام المتعددة الأبعاد: تعزيز سيادة القانون (2006)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، سياسة عناصر العدالة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، السياسة المتعلقة بتعميم حماية حقوق ورفاه الأطفال المتضررين من النزاع المسلح في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (2009)

مذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون (2008)

المبادئ التوجيهية للعمل المتعلق بالأطفال في نظام العدالة الجنائية (”مبادئ فيينا التوجيهية“) (1997)

المبادئ التوجيهية للرعاية البديلة للأطفال (2010)

المبادئ التوجيهية بشأن العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها (2005)

مكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاعات المسلحة، ورقة عمل رقم 3 بشأن الأطفال والعدالة أثناء النزاع وفي أعقابه (2011)

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية بشأن تحديد المصالح الفضلى للطفل (2008)

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، الأطفال والعدالة الانتقالية، كشف الحقيقة والمساءلة والمصالحة (2009)

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، دليل التدريب في مجال قضاء الأحداث (2007)

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، مجموعة أدوات بشأن تلافي الإجراءات القضائية وبدائل الاحتجاز (2010)

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)/مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ الرئيسية المتعلقة بالأطفال والعدالة الانتقالية (2010)

مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث (”مبادئ الرياض التوجيهية“) (1990)

الأمم المتحدة، المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، النموذج 5-30 المتعلق بـ
”الأطفال ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج“ (2006)

الفريق المشترك بين وكالات الأمم المتحدة المعني بقضاء الأحداث، حماية حقوق الأطفال الواقعين
تحت طائلة القانون (2006)

قواعد الأمم المتحدة لحماية الأحداث المجردين من حريتهم (”قواعد هافانا“) (1990)

قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث (”قواعد بكين“) (1985)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، القانون النموذجي بشأن قضاء الأحداث
(2011)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/اليونيسيف، المؤشرات الخمسة عشر لقضاء
الأحداث (2006)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/اليونيسيف، دليل للمهنيين وصناع السياسة في
ميدان العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها (2009)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/اليونيسيف، العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال
ضحايا الجريمة والشهود عليها: القانون النموذجي والتعليقات المتصلة به (2009)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/اليونيسيف، دليل لقياس مؤشرات قضاء الأحداث
(2006)

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/اليونيسيف، العدالة في الأمور المتعلقة بالأطفال
ضحايا الجريمة والشهود عليها: وحدات تدريبية نموذجية (2011)

مواقع على شبكة الإنترنت

www.juvenilejusticepanel.org [موقع الفريق المشترك بين الوكالات المعني بقضاء
الأحداث]

www.oijj.org [موقع المرصد الدولي لعدالة الأحداث]

www.terredeshommes.org [موقع المنظمة غير الحكومية Terre des Hommes]

15-12097