

ونوّه الوزراء بما لبعض المنظمات الإقليمية، ودون الإقليمية، وغيرها من المنظمات الدولية من دور متزايد في احتواء الأزمات؛ وأعرب الوزراء عن تأييدهم للجهود التي تبذلها الدول الأعضاء لمواصلة تطوير قدراتها على احتواء الأزمات بالوسائل المدنية، كما أعربوا عن تأييدهم للمبادرات التي تقوم بها هذه الدول لجعل هذه القدرات متاحة للأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإقليمية أو دون الإقليمية ذات الصلة، كإسهام في الجهود التي تبذلها في صون السلام والأمن الدوليين.

اجتمع مجلس الأمن على مستوى الوزراء في ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ للنظر في "الجوانب المدنية من احتواء الصراعات وبناء السلام"؛ وأقر الوزراء بالأهمية المتزايدة للجوانب المدنية من احتواء الصراعات في مواجهة حالات الأزمات المعقدة وفي منع تكرار الصراعات؛ وأكدوا أهمية تسوية الصراعات وفقا للأحكام ذات الصلة من ميثاق الأمم المتحدة؛ وأقر الوزراء بأهمية التعاون بين المدنيين والعسكريين في احتواء الأزمات؛

٥١ - البنود المتعلقة بسيادة القانون

نظامها الأساسي. وأخيرا، أكد أن تعزيز دعم الأمم المتحدة سيتطلب تعزيز التنسيق فيما بين جميع الجهات الفاعلة؛ ووضع قوائم للخبراء وأدوات فنية؛ وحفظ السجلات بشكل أكثر انتظاما؛ وتحليل تلك الدروس وتطبيقها في ولايات مجلس الأمن، وعمليات السلام وعمليات بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وفي الجلسة نفسها، استمع المجلس إلى إحاطات من كل من الأمين العام والمستشار الخاص للأمين العام لمنع الإبادة الجماعية ومدير المركز الدولي للعدالة الانتقالية، ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وتلاها بيانات أدلى بها جميع أعضاء المجلس وممثلون عن الأرجنتين والأردن وأستراليا وإندونيسيا وأوغندا وبوروندي وبيرو وبيلاروس وجمهورية كوريا وجنوب أفريقيا وسانت فنسنت وجزر غرينادين وسنغافورة والسويد وسويسرا وسيراليون وفنلندا وفيجي وكندا وكوستاريكا وليختنشتاين والمكسيك والنمسا

ألف - العدالة وسيادة القانون: دور الأمم المتحدة
بيان صادر عن الرئيس في جلسة مجلس الأمن
٥٠٥٢ المعقودة في ٦ تشرين الأول/أكتوبر
٢٠٠٤

في الجلسة ٥٠٥٢، المعقودة في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، أدرج مجلس الأمن في جدول أعماله تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع^(١). وفي تقريره، أبرز الأمين العام أن العدالة والسلام والديمقراطية ليست أهدافا يستبعد كل منها الآخر، بل الأخرى حتميات تعزز كل منها الأخرى. ودعا إلى تشكيل لجان لتقصي الحقائق، وتنفيذ عمليات الفحص، ووضع برامج للتعويضات، وقواعد ومعايير دولية، وتوفير الموارد اللازمة لدعم تلك البرامج. وأكد على وجه الخصوص قدرة مجلس الأمن على إحالة القضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية، "حتى في الحالات التي لا تكون فيها البلدان المعنية أطرافا في النظام الأساسي للمحكمة"، وشجع على المضي قدما في التصديق على

(١) S/2004/616.

غير محدد ومكافآت أخرى على الفظائع". واقترح أنه يمكن لمجلس الأمن أن يضطلع بدور كبير في تحسين مشروعية هذه النظرية المتطورة. ومن ثم أشار إلى أنه عندما أنشئت المحاكم الدولية بموجب الفصل السابع من الميثاق، كان هناك التزام صريح من جانب جميع الدول الأعضاء بالتعاون معها في تحقيقاتها وعملياتها فيما يتعلق بالاحتجاز وجمع الأدلة، وأنه يمكن للمجلس، حتى عندما لا يتصرف بموجب الفصل السابع، أن يأمر صراحة بإبداء التعاون مع المحاكم المختلطة أو مع المحكمة الجنائية الدولية^(٤).

وقال مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إن سيادة القانون هي "أهم من أن تترك للمحامين"، ولكن من الضروري أن ترسخ في السياق الاجتماعي والسياسي لأية دولة. ولاحظ أن المساعدة الدولية يتعين أن تهدف إلى بناء دعم محلي للإصلاح، وعلى وجه الخصوص، يتعين على الأمم المتحدة تيسير المفاوضات فيما بين الجهات الوطنية صاحبة المصلحة من أجل بناء إرادة سياسية للإصلاح في مجال سيادة القانون^(٥).

ورحبت غالبية الوفود بتقرير الأمين العام وأيدت توصياته. وأعرب كثير من المشاركين عن دعمهم لجملة أمور منها الإدماج الفعال لعناصر العدالة وسيادة القانون في بعثات الأمم المتحدة وولاياتها؛ والمشاورات والملكية المحلية؛ ومعالجة الأسباب الكامنة للصراع؛ ووضع قائمة للخبراء بالإضافة إلى توفير الموارد المالية اللازمة؛ وإنشاء محاكم دولية، بما في ذلك المحكمة الجنائية الدولية؛ ومواصلة التعاون مع المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية؛ وتعزيز المعايير الدولية؛ وتدعيم بناء القدرات. وحث عدد من

ونيجيريا والهند وهولندا (باسم الاتحاد الأوروبي)^(٦) واليابان والممثل المراقب لفلسطين.

وقال الأمين العام إن السلام والاستقرار لن يستتبا ما لم يتم التصدي "بطريقة مشروعة وعادلة" "لأسباب الصراع". وأشار إلى أنه يجب أن يكون النهج الذي نتبعه إزاء قطاع العدالة شاملاً، يتناول مسائل الشرطة والسجون والمحاكم، والأخذ بمزيج من الآليات يحدد على المستوى الوطني سيكون الأفضل بوجه عام، بما في ذلك، حسب الاقتضاء، آليات العدالة التقليدية. وعلق قائلاً إن المحاكم الدولية أو المختلطة قد حققت قدراً من العدالة، وكانت أيضاً باهظة التكلفة ولم تسهم على نحو وافي في بناء قدرات وطنية مستدامة لإقامة العدل^(٧).

وأكد المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية ومدير المركز الدولي للعدالة الانتقالية أنه كثيراً ما تقابل الفظائع "بإفلات من العقاب بحكم القانون أو كأمر واقع"، ولكن لا يمكن أن يكون هناك أي انتقال إلى نظام ديمقراطي أكثر إنسانية وعدلاً ما لم يكسر طوق الإفلات من العقاب بالمقاضاة والمحاكمة وإنزال العقاب في نهاية المطاف. وأكد أنه ينبغي اعتبار المصالحة بمثابة الهدف النهائي وشرط لإضفاء الشرعية على الجهود الرامية إلى تحقيق العدالة الانتقالية. وأشاد برفض التقرير منح العفو عن جرائم دولية مثل الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية. وارتأى أنه من الأهمية بمكان لعمليات صنع السلام في المستقبل إهلاء "اللجوء السهل إلى الابتزاز" الجسد في "وعود بمنح عفو

(٢) أيد البيان كل من ألبانيا وأيسلندا وبلغاريا والبوسنة والهرسك وتركيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة ورومانيا وصربيا والجبل الأسود وكرواتيا والنرويج.

(٣) S/PV.5052، الصفحتان ٣ و ٤.

(٤) المرجع نفسه، الصفحات ٤-٧.

(٥) S/PV.5052 (Resumption 1)، الصفحات ٢-٤.

وارتأى ممثل شيلي أن نهج التقرير إزاء المصالحة، باعتبارها وسيلة للعدالة الانتقالية خارج إطار القضاء، لا يعكس حقيقة أن المصالحة عملية^(٩).

وأكد ممثل الولايات المتحدة أن وفده لا يوافق على تأييد التقرير للمحكمة الجنائية الدولية، التي أبدت الولايات المتحدة اعتراضات أساسية عليها، وقال إن التقرير لا يراعي بشكل مناسب القرارات الوطنية بشأن العدالة الجنائية، وخاصة الأحكام القضائية التي قد يراها مناسبة مجتمع بعينه. وأعرب عن رأي مفاده ألا تسند للمحكمة ولاية على مواطني الدول التي ليست أطرافاً في نظام روما الأساسي. وأن النظام الأساسي لا يعكس مراعاة الأصول القانونية كما نفهمها في الولايات المتحدة، لأنه، في جملة أمور أخرى، يسمح بخطر تعدد المحاكمات ولا ينص على المحكمات بالحلفين. ورأى أن المحكمة تتعرض لخطر التسييس بقدر كبير وأنها غير خاضعة للمساءلة^(١٠).

وأكد ممثل بيلاروس أن انخراط مجلس الأمن في وضع قواعد القانون الدولي لا يمكن أن تبرره إلا الظروف الاستثنائية وغير العادية التي تشكل خطراً على السلام والأمن الدوليين. وقال أيضاً إن ممارسة المجلس دمج "عناصر سياسية في القرارات منافية لأحكام القانون الدولي القائم" تشكل تحدياً لفكرة سيادة القانون^(١١).

وأكدت ممثلة الصين أن على جميع الأطراف أن تحترم ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي المعترف بها

(٩) المرجع نفسه، الصفحتان ١٥ و ١٦.

(١٠) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢.

(١١) (١) (Resumption 1) S/PV.5052، الصفحة ١٩.

الممثلين للجنة التنفيذية للسلام والأمن على التركيز على إحداث ما يمكن من تغييرات مؤسسية. ورحب عدد من المتكلمين باتفاق العلاقة بشأن التعاون والتشاور بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية وحثوا الدول التي لم تصدق بعد على نظام روما الأساسي على أن تفعل ذلك.

وقال ممثلو الأردن وألمانيا وفنلندا إن هناك حاجة إلى إنشاء كيان جديد داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة يمكن الأمم المتحدة من العمل بمزيد من الفعالية في مجالي سيادة القانون والعدالة الانتقالية^(١٢). أما ممثل الاتحاد الروسي، الذي لا يرفض فكرة إنشاء هيكل تنسيقي جديد في إطار الأمم المتحدة بشأن المسائل المتعلقة بسيادة القانون والعدالة الانتقالية، فقد أشار إلى أن زيادة عدد الآليات البيروقراطية لا تؤدي دائماً إلى زيادة حُسن أداء النظام وفعاليته. ولذلك، فإنه يحث اللجنة التنفيذية للسلام والأمن على التركيز على إيجاد السبل الكفيلة بتحسين التنسيق في إطار الآليات القائمة^(١٣).

وأكد ممثل الفلبين أن القطاع الديني هو قطاع مؤهل خير تأهيل للتعامل مع قضايا المجتمع المحلي، مثل العدالة وسيادة القانون. ومن ثم، دعا إلى إنشاء مجلس مشترك بين الأديان أو وحدة مخصصة معنية بالتفاهم فيما بين المعتقدات في منظومة الأمم المتحدة^(١٤).

(٦) S/PV.5052، الصفحات ١٠-١٢ (ألمانيا)؛ و S/PV.5052 (Resumption 1)، الصفحتان ٨ و ٩ (الأردن)؛ والصفحتان ١٠ و ١١ (فنلندا).

(٧) S/PV.5052، الصفحتان ٨ و ٩.

(٨) المرجع نفسه، الصفحتان ٧ و ٨.

باء - تعزيز القانون الدولي: سيادة القانون و صون السلم والأمن الدوليين

الإجراءات التمهيدية

بيان صادر عن الرئيس في جلسة مجلس الأمن

٥٤٧٤ المعقودة في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٦

في الجلسة ٥٤٧٤، المعقودة في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، أدرج المجلس في جدول أعماله الرسالة المؤرخة ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ الموجهة من ممثلة الدانمرك لدى الأمم المتحدة إلى الأمين العام^(١٥)، تحيل بها ورقة غير رسمية للمساعدة في توجيه المناقشة. وقد حددت الورقة غير الرسمية ثلاث مسائل يجدر إيلاؤها اهتماماً خاصاً هي: تعزيز سيادة القانون في حالات الصراع وبعده، ووضع حد للإفلات من العقاب على الجرائم الدولية، وتعزيز كفاءة ومصداقية نظم الجزاءات التابعة للأمم المتحدة. واستمع المجلس إلى إحاطتين من المستشار القانوني للأمم المتحدة ورئيسة محكمة العدل الدولية، تلتهما بيانات أدلى بها جميع أعضاء المجلس^(١٦) وممثلو أذربيجان، وكندا (نيابة أيضاً عن أستراليا ونيوزيلندا)، والنمسا (باسم الاتحاد الأوروبي)^(١٧)، وممثلو جنوب أفريقيا وسويسرا وسيراليون والعراق وغواتيمالا وفرنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وليختنشتاين ومصر والمكسيك والنرويج ونيجيريا والمراقب الدائم عن فلسطين.

وأشار المستشار القانوني إلى الإنشاء الوشيك للجنة التنظيمية للجنة بناء السلام الجديدة، وإلى أنه في هذا السياق

(١٥) S/2006/367.

(١٦) مثل الدانمرك وزير خارجيتها.

(١٧) أيد هذا البيان كل من ألبانيا، وأيسلندا، وبلغاريا، والبوسنة والمهرسك، وتركيا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، ورومانيا، وصربيا والجبل الأسود، وكرواتيا، والنرويج.

عالمياً فيما يتعلق بالسيادة والسلامة الإقليمية للبلد المعني وأن تحجم عن التدخل في الصراعات والخلافات الداخلية^(١٢).

وذكر ممثل أوغندا أن السيادة يجب ألا تستخدم كغطاء لإخفاء الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من جانب الدول^(١٣).

وأدى الرئيس (المملكة المتحدة) ببيان باسم المجلس^(١٤)، وفي جملة ما أورده المجلس في البيان أنه:

حث الأمانة العامة على تقديم مقترحات بشأن تنفيذ التوصيات الواردة في الفقرة ٦٥ من تقرير الأمين العام^(١)؛ وأشار إلى البيان الهام الذي أدلى به الأمين العام أمام الدورة التاسعة والخمسين للجمعية العامة في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤؛ وشدد على أهمية تقييم الاحتياجات الخاصة للعدالة وسيادة القانون في كل بلد مضيف؛

وأكد أن إنهاء الظروف التي تشجع الإفلات من العقاب أمر جوهري في الجهود التي تبذلها المجتمعات في مرحلة الصراع وما بعده لتجاوز المظالم التي وقعت في الماضي، ولتفادي وقوع مظالم في المستقبل؛

وأشار إلى أن العدالة وسيادة القانون على الصعيد الدولي يكتسيان أهمية أساسية لتعزيز و صون السلم والاستقرار والتنمية في العالم؛

ورحب بقرار الأمين العام أن يعطي الأولوية فيما تبقى من فترة ولايته لعمل الأمم المتحدة من أجل تعزيز سيادة القانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات التي تشهد صراعات والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراعات؛ ودعا الأمين العام إلى إبقائه على علم بما تحوزه الأمانة العامة من تقدم في تنفيذ التوصيات الواردة في الفقرة ٦٥ من التقرير وأعرب عن نيته النظر في هذه المسألة مجدداً في غضون ستة أشهر.

(١٢) S/PV.5052، الصفحة ٢٢.

(١٣) S/PV.5052 (Resumption 1)، الصفحة ١٢.

(١٤) S/PRST/2004/34.

الاستثناءات لأسباب إنسانية؛ وإلى إنشاء وحدة المساعدة في مجال سيادة القانون داخل الأمانة العامة؛ ونظام للإنذار المبكر لخفض معدل حدوث الصراعات؛ وتحسين التعاون فيما بين وحدات الأمم المتحدة؛ والممارسة ذات المصادقية لمفهوم "المسؤولية عن الحماية"؛ والولاية العالمية والاختصاص العالمي للمحكمة الجنائية الدولية. وحث بعض المتكلمين الأمانة العامة على إعداد تقرير يتضمن مقترحات بشأن تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع^(٢٠). وكان رأي عدد من الممثلين أن مصداقية المجلس تقوم على التزامه بالعمل في إطار القانون الدولي.

ورأى ممثل جنوب أفريقيا أيضاً أنه إذا كان على المجلس أن يحقق قدراته كاملة في تعزيز القانون الدولي والمساعدة على إرساء سيادة القانون، لا بد من إصلاح شامل، إصلاح يعالج مسألتى تكوين مجلس الأمن وأساليب عمله^(٢١).

وأعرب ممثل المكسيك عن رأي مفاده أن جميع الصراعات بين الدول تنشأ عن اختلافات تتعلق بتفسير بعض أحكام القانون الدولي. ونصح المجلس بأن يمتنع عن اتخاذ قرارات "ذات طابع تشريعي"، ورفض الحجة بشأن "السلطات الإضافية أو الضمنية أو الفرعية للمجلس"^(٢٢). وأعلن ممثل فنزويلا (جمهورية - البوليفارية) أنه ينبغي للمجلس تفادي ممارسة استخدام سلطته لفرض متطلبات

(٢٠) S/2004/616.

(٢١) (S/PV.5474 (Resumption 1) S/PV.5474، الصفحتان ١٥ و ١٦.

(٢٢) S/PV.5474، الصفحة ٣٦.

على الأمانة العامة أن تحدد بشكل أدق الوسائل التي تمتلكها فعلاً لدعم إجراءات النهوض بسيادة القانون والطريقة المثلى لتنظيم تلك الموارد. وفيما يتعلق بمسألة الإفلات من العقاب، أشار إلى أنه يجب أن تعتبر العدالة والسلام متطلبين يكمل بعضهما بعضاً. واعتبر أنه يجب إرساء رفض العفو عن الجرائم الدولية بوصفه "معياراً يجب إنفاذه". وفيما يتعلق بتحسين نظم الجزاءات، أشار إلى آراء الأمين العام بشأن إدراج الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات وشطبهم منها، الذي أكد أن المعايير الدنيا لازمة للتأكد من أن هذه الإجراءات منصفة وشفافة، بما فيها استعراض تعده آلية تتسم بالكفاءة^(١٨).

ورأت رئيسة محكمة العدل الدولية أن "تعزيز القانون الدولي" يعني، أولاً، توسيع وتعميق مضمون القانون الدولي؛ وثانياً، تعزيز آليات تأمين الامتثال للقانون الدولي أو إنفاذ أحكامه. وأكدت أنه لا بد من تفعيل الأداة الواردة في الفقرة ٣ من المادة ٣٦ من الميثاق، التي بموجبها ينبغي لمجلس الأمن أن يراعي كقاعدة عامة ضرورة عرض الأطراف لمنازعاتها القانونية على المحكمة، وجعل هذه الأداة سياسة أساسية لمجلس الأمن^(١٩).

وأعرب معظم الممثلين عن التقدير لإنشاء لجنة بناء السلام، وأشاروا، في جملة أمور، إلى أهمية مكافحة الإفلات من العقاب؛ وقيام المجلس بإحالة الوضع القائم في دارفور إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية؛ والحاجة إلى تحليل الأسباب الجوهرية للصراع. وشدد العديد من الوفود على الحاجة إلى اتخاذ إجراءات محددة زمنياً وعادلة وواضحة للإدراج في قائمة الجزاءات والرفع منها، وكذلك لمنح

(١٨) S/PV.5474، الصفحات ٤-٦.

(١٩) المرجع نفسه، الصفحات ٦-١٠.