

Distr.: General
21 January 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة الثالث عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية



الدوحة، ١٢-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٥

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

التجارب الناجحة في تنفيذ السياسات والاستراتيجيات الشاملة
لمنع الجريمة والعدالة الجنائية من أجل تعزيز سيادة القانون
على الصعيدين الوطني والدولي ودعم التنمية المستدامة
والتحديات الماثلة في هذا المجال

التجارب الناجحة في تنفيذ السياسات والاستراتيجيات الشاملة
لمنع الجريمة والعدالة الجنائية من أجل تعزيز سيادة القانون
على الصعيدين الوطني والدولي ودعم التنمية المستدامة
والتحديات الماثلة في هذا المجال

ورقة عمل من إعداد الأمانة

ملخص

تتناول ورقة العمل هذه الصلات بين السلم والأمن، وسيادة القانون، والتنمية، من خلال النظر إلى كيفية تمثّل هذه الصلات في صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بالجريمة. وتعرض الورقة باختصار المبادرات ذات الصلة التي أُتخذت على مستوى صنع السياسات، بالنظر إلى جملة أمور ومنها إعداد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وبدء تنفيذها. وتسلط الورقة الضوء على العلاقة المتبادلة بين التنمية المستدامة والنهوض بسيادة القانون. كما تبحث الورقة في النهج الشاملة والمتكاملة التي يتعيّن أتباعها تجاه منع الجريمة والإصلاح في مجال العدالة الجنائية، في سياق جدول أعمال أوسع يرمي إلى إيجاد بيئة مؤاتية للتنمية.

* A/CONF.222/1

240215 V.15-00400 (A)



أولاً - مقدمة: خلفية الموضوع

١- من المسلم به تماماً أن سيادة القانون هي عنصرٌ جوهري في برامج الإصلاح ذات التوجُّه المعني بالحكم الرشيد، وشرط لا غنى عنه للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها. ولما كان وجود مؤسسات عدالة تُحسن أداء وظائفها، ووجود بنية تنظيمية حكومية تقوم على سيادة القانون وتسترشد بها عاملين لهما أهمية حاسمة في إحلال السلام وتعزيز مكاسب التنمية، فإن وكالات التنمية والاختصاصيون الممارسون في مجال التنمية أخذوا يقدمون الدعم على نحو متزايد للإصلاحات الرامية إلى تحسين مؤسسات العدالة وسيادة القانون عموماً. ويمكن أن تعتمد تلك العمليات الإصلاحية على الالتزامات الدولية بتعزيز سيادة القانون وحمايتها. وفي الوقت نفسه، لا بد من الحرص على أن تكون الإصلاحات قائمة على الأدلة العلمية، وأن تكون ملائمة بصفة خاصة للوقائع والسياقات المحلية، وأن تركز على الدروس المستفادة من تجارب التنمية السابقة في تعزيز سيادة القانون وتيسير سبل الوصول إلى العدالة.

٢- كما أن الإصلاحات في مجال سيادة القانون نفسها قد تحسّنت كثيراً منذ أول عهد ظهورها على جدول الأعمال الدولي. ففي بعض أوساط المعونة الدولية، استُكملت الإصلاحات الهرمية من أعلى إلى أسفل والإصلاحات الخاصة بقطاعات معينة، بل واستُعيض عنها أيضاً في بعض الأحيان، بمبادرات أطول أمداً على مستوى القاعدة الشعبية تسعى إلى الترويج لتنمية ثقافة قوامها سيادة القانون. وعلاوة على ذلك، فقد أخذت العلاقة الوثيقة بين سيادة القانون وحقوق الإنسان في الاعتبار، ضمن إصلاحات تستهدف سبل الوصول إلى العدالة والفساد وحرية الصحافة واستقلال القضاء.

٣- وفي عام ٢٠٠٤، قدّم الأمين العام تعريفاً مفصلاً تفصيلاً واضحاً لسيادة القانون يستند إلى القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وذلك تسليماً منه بأهمية سيادة القانون في عمليات التنمية^(١). وبالإضافة إلى ذلك، فقد سلّطت تجربة الأهداف الإنمائية للألفية

(١) عرّف الأمين العام سيادة القانون باعتبارها مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، من كلا القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم 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 والمساءلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنّب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية (انظر الفقرة ٦ من الوثيقة S/2004/616). وفي موضع آخر، يُبرز الأمين العام بأن سيادة القانون، على الصعيد الوطني، تندرج في صميم العقد الاجتماعي بين الدولة والأفراد الخاضعين لولايتها، وتكفل أن يسود العدل المجتمع في كل مستوياته. فسيادة القانون تضمن حماية حقوق الإنسان بكامل نطاقها، وتوفّر للمواطنين وغير المواطنين على حد سواء، سبلاً

الضوء على الارتباط بين سيادة القانون والتنمية. ومع أن أيًا من الأهداف الإنمائية للألفية لم يشر صراحةً إلى سيادة القانون، فإن تجارب البلدان تُشير إلى أهميتها لتحقيق تلك الأهداف. فمن خلال إرساء الأطر القانونية وضمان إنفاذ القواعد والإجراءات والحد من الفساد، عُيِّت بلدان بتيسير إمكانية تقديم الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها من الخدمات الاجتماعية على نحو فعال، في حين ذُكر الافتقار إلى تلك العناصر باعتباره أحد عوامل فشل البلدان في تحقيق أهدافها. وقد ساعدت القوانين التي تحظى بالشرعية وآليات الإنفاذ ذات المصدقية على توسيع فرص المشاركة في الحياة الاقتصادية والسياسية، بما يشمل النساء والفئات المحرومة.

ثانياً – تسليط الضوء على الصلات بين النهوض بسيادة القانون والتنمية المستدامة

ألف – الإطار المعياري

٤ – كانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(٢) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٣) أوّل صكّين عالميين متعلقين بالجريمة، وسلّطت أحكامهما الضوء على تأثير الأنشطة الإجرامية على التنمية. إذ تُلزم الفقرة ١ من المادة ٣٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة الدول الأطراف بأن تتخذ تدابير تساعد على التنفيذ الأمثل للاتفاقية قدر الإمكان، من خلال التعاون الدولي، آخذة في اعتبارها ما للجريمة المنظمة من آثار سلبية في المجتمع عامة وفي التنمية المستدامة خاصة.

٥ – ويرد حكم مماثل في الفقرة ١ من المادة ٦٢ من اتفاقية مكافحة الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، أعربت الجمعية العامة في قرارها ٤/٥٨ الخاص باعتماد اتفاقية مكافحة الفساد عن قلقها بشأن حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدول، والتي تهدّد الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة لتلك الدول. وعلاوة على

مشروعة للانتصاف في حالات إساءة استعمال السلطة، وتتيح تسوية المنازعات بطرق سلمية وعادلة. ويشجّع تعزيز سيادة القانون هئية بيئة تيسر تحقيق التنمية البشرية المستدامة وحماية وتمكين المرأة والطفل والفئات الضعيفة، من قبيل المشردّين داخلياً وعمدي الجنسي واللاجئين والمهاجرين (انظر الفقرة ٤ من الوثيقة A/66/749).

(٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.

(٣) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

ذلك، فقد كانت اتفاقية مكافحة الفساد أوّل صك دولي يشتمل على فصل خاص باسترداد الموجودات (الفصل الخامس) يتناول هذه المسألة كمبدأ أساسي له آثار إنمائية إيجابية.^(٤)

٦- ويسلم بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(٥) بضرورة التصدي لظاهرة الاتجار من جانبي العرض والطلب على حد سواء، ومن ثمّ فإنه ينصّ على وجوب اعتماد تدابير تهدف إلى تخفيف وطأة العوامل التي تجعل الأفراد أو الجماعات مستضعفين أمام الأتجار، مثل الفقر والتخلف وانعدام تكافؤ الفرص (الفقرة ٤ من المادة ٩).

٧- وعلى غرار بروتوكول الاتجار بالأشخاص، فإنّ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(٦) يولي أولوية عالية لاعتماد تدابير وقائية عامة تستهدف المهاجرين المحتملين، ويسعى إلى منع احتمال وقوعهم ضحايا للمهريين. ومن ثمّ فهو يلزم الدول الأطراف بأن تروّج أو تعزّز البرامج الإنمائية والتعاون على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، مع مراعاة الواقع الاجتماعي الاقتصادي للهجرة، وإيلاء اهتمام خاص للمناطق الضعيفة اقتصادياً واجتماعياً، من أجل مكافحة الأسباب الاجتماعية - الاقتصادية الجذرية لتهريب المهاجرين، مثل الفقر والتخلف (الفقرة ٣ من المادة ١٥).

٨- وبالنظر إلى الآثار المباشرة وغير المباشرة للأسلحة النارية على التنمية البشرية، بما في ذلك الخسائر في الأرواح وتكاليف علاج الضحايا وإعادة تأهيلهم،^(٧) فإنّ دياحة بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة

(٤) البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، استرداد الموجودات المسروقة: صوب هيكل عالمي لاسترداد الموجودات، *Stolen* World Bank and United Nations Office on Drugs and Crime, *Asset Recovery: Towards a Global Architecture for Asset Recovery*, 2010.

(٥) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٣٧، الرقم ٣٩٥٧٤.

(٦) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٤١، الرقم ٣٩٥٧٤.

(٧) انظر: *Small Arms Survey 2003: Development denied* (Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2003), ch. IV, pp. 125 et seq.

وقد لفت تقرير الأمين العام عن تعزيز التنمية عن طريق الحدّ من العنف المسلح ومنعه (A/64/228) الانتباه إلى الآثار المحدّدة للعنف المسلح على التنمية. وفي إعلان جنيف بشأن العنف المسلح والتنمية، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٦، سلّم الموقعون بأنّ العنف المسلح يشكّل عقبة كبرى أمام تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويُقيّم التقرير الذي نشرته أمانة إعلان جنيف بعنوان "العبء العالمي للعنف المسلح لعام ٢٠١١"، الصلات بين معدّلات الوفاة الناجمة عن العنف والتنمية الاجتماعية - الاقتصادية، مُظهرًا زيادة معدّلات القتل العمد في الحالات التي يزيد فيها التفاوت في الدخل والفقر المدقع والجوع.

المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(٨) تتضمن تذكيراً بما تنطوي عليه الأسلحة النارية من خطر على رفاه الشعوب وتطورها الاقتصادي والاجتماعي وحقوقها في العيش في سلام. وتبرهن هذه الإشارة، ولو بطريقة غير مباشرة، على أن الغرض النهائي من التدابير المتخذة بهدف التصدي لصنع الأسلحة النارية والاتجار بها على نحو غير مشروع هو حماية الناس وسلامتهم، واحترام أرواحهم وكرامتهم، وإرساء معايير أمنية مرتفعة تُقلل من احتمال الإيذاء.

باء- إطار صنع السياسات

٩- ركزت مؤتمرات الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، وخصوصاً تلك المؤتمرات المعقودة على مدار السنوات الخمس عشرة الماضية، على الصلات بين سيادة القانون والتنمية. وفي المؤتمر العاشر المعقود في فيينا من ١٠ إلى ١٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، وبالتوازي تقريباً مع العملية التي انتهت باعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية،^(٩) ثم تأييد الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية لاحقاً في تقرير الأمين العام بشأن الدليل التفصيلي لتنفيذ إعلان الألفية (الوثيقة A/56/326)، أُولى الاعتبار لأهمية سيادة القانون بصفتها هدفاً من أهداف التنمية المستدامة ووسيلة لدعم تحقيق الأهداف الإنمائية الأخرى (الفقرة ١ من الوثيقة A/CONF.187/3). وبالإضافة إلى ذلك، فقد ركز المؤتمر الحادي عشر، المعقود في بانكوك من ١٨ إلى ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، تركيزاً محددًا على تأثير الجرائم الاقتصادية والمالية على التنمية المستدامة. وفي هذا الصدد، لُوِحِظَ أنَّ الجرائم الاقتصادية والمالية تُمثِّلُ تهديداً خطيراً في الأمد البعيد على التنمية الاجتماعية - الاقتصادية السلمية الديمقراطية في العديد من البلدان. ومما شُدِّدَ عليه أثناء المؤتمر بُعْيَةُ تشكيل المناقشات بشأن هذه المسألة، أنه في حين تكون لهذه الجرائم عادة في الأجل القصير تكاليف يمكن تقديرها كمياً فإنَّ أثرها إذا تواترت مع مرور الزمن يصبح أكثر خطورة - وإن كان أقل مباشرة، ويمكن أن يقوِّضَ فعالية سير الديمقراطية والمساءلة وسيادة القانون أو تدعيمها (الفقرة ٢٥ من الوثيقة A/CONF.203/7).

١٠- وفي أعقاب المؤتمر الحادي عشر، كان بدء نفاذ جميع صكوك الأمم المتحدة المذكورة أعلاه المتعلقة بالجريمة بمثابة إيذاناً بعهد جديد لبرنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية. كما أنَّ الخبرات التي تراكمت لدى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة

(٨) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٢٦، الرقم ٣٩٥٧٤.

(٩) قرار الجمعية العامة ٢/٥٥.

لمكافحة الفساد ولدى مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اللذين أنشئا لاستعراض تنفيذ هذين الصكّين، وكذا المعارف المتنامية لدى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والتي اكتسبت من خلال المساعدة في تعزيز ذلك التنفيذ، أسفرت عن استنتاج محوري مؤداه: أنّ نجاح الجهود المبذولة لمكافحة الجريمة بجميع أشكالها، وبخاصة أشدها ضرراً وتطوراً، يتوقف على ما إذا كانت لدى البلدان نظم عدالة جنائية تعمل بكفاءة وفعالية وإنسانية.

١١- ونتيجة لذلك، وفي إعلان سلفادور بشأن الاستراتيجيات الشاملة لمواجهة التحديات العالمية: نظم منع الجريمة والعدالة الجنائية وتطورها في عالم متغيّر، الذي اعتمده المؤتمر الثاني عشر، وأيدته بعد ذلك الجمعية العامة في قرارها رقم ٢٣٠/٦٥، أقرّت الدول الأعضاء بأنّ نظام منع الجريمة والعدالة الجنائية هو لبّ سيادة القانون وبأنّ التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة لأمد طويل وإرساء نظام عدالة جنائية ناجح فعّال يراعي الاعتبارات الإنسانية ويتّسم بالكفاءة أمران يؤثّر كل منهما في الآخر تأثيراً إيجابياً.

١٢- وفي أعقاب مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، وفي ضوء تمهيد الطريق أمام تشكيل الأولويات والأهداف لخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، أشار عددٌ من وثائق الأمم المتحدة وتقاريرها، وكذلك عدة دراسات استقصائية، إلى الصلة الجوهرية بين وجود نظم عدالة جنائية فعالة متاحة سبيل الوصول إليها ومؤسسات تعمل وفقاً لسيادة القانون، من ناحية، والنمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع، والتنمية المستدامة، والإعمال الكامل لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، من ناحية أخرى. وفي عام ٢٠١١، بيّن "تقرير التنمية العالمية: الصراع والأمن والتنمية"^(١٠) الصلة المباشرة بين التنمية والعدالة، مقدّماً الحجج على أنّ التهديدات التي تواجهها التنمية والناشئة من العنف المنظم والصراع والهشاشة لا يمكن علاجها بحلول قصيرة الأمد أو جزئية، وإنما يقتضي الأمر إنشاء مؤسسات شرعية تُوفّر سبيل الحصول على الأمن والعدالة وفرص العمل بالتساوي بين جميع المواطنين. وعلى هذا النحو، فإنّ الجهود المبذولة لتعزيز نظم العدالة، وإدارة معالجة مواطن الضعف والحد منها، وتمكين الفقراء قانونياً، ليست ضرورية فحسب للتصدي للجريمة على نحو فعّال، وإنما هي ضرورية أيضاً لوضع الخطط والسياسات العامة المتعلقة بالتنمية على المستوى الوطني.

(١٠) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم ٢٠١١: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة، ٢٠١١).

١٣- وفي حزيران/يونيه ٢٠١٢، عقدت الجمعية العامة مناقشة مواضيعية عن المخدرات والجريمة بوصفهما خطراً يهدد التنمية، نوقشت فيها الصلات بين الجريمة والتنمية، وسلط المشاركون فيها الضوء على الحاجة لزيادة إدماج العدالة الجنائية ومنع الجريمة في الإطار الأوسع لعمل الأمم المتحدة.

١٤- وعلاوة على ذلك، وكما أشار تقرير فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، المعنون "المستقبل الذي نريد للجميع"، فإن تنفيذ أي خطة تضعها الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ يتوقف إلى حد بعيد على وجود قدرات حكم رشيد (حوكمة) فعّالة على المستوى الوطني والمحلي والبلدي تستند إلى سيادة القانون، بما في ذلك الامتثال للقوانين الدولية ومبادئ الشمول للجميع والمشاركة، وإلى تمكين الأفراد على الصعيدين القانوني والمحلي، وبخاصة أشدهم معاناة من الإقصاء، بغية المشاركة بفعالية في صنع القرار على المستويين الوطني والمحلي.^(١١)

١٥- واقترح التقرير أربعة أبعاد أساسية مترابطة يمكن أن تكون بمثابة الأساس الذي يستند إليه تحديد الأهداف والغايات لخطة تهدف إلى تحقيق تحول جوهري يُفضي إلى مستقبل مشترك وآمن ومستدام للجميع. وكان من بين هذه الأبعاد الأربعة السلام والأمن.^(١٢) كما أكد التقرير أن درء جميع أشكال العنف والإساءة والحد منها ينبغي أن يكون في موقع القلب من أي خطة تتضمن إقراراً مطلقاً بأهمية الأمن البشري، سواء باعتباره من القواعد الملزمة باحترام حقوق الإنسان، أو من المقومات الأساسية للتنمية.^(١٣)

١٦- وعلاوة على ذلك، ففي إعلان الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي، اعتُبر النهوض بسيادة القانون، على الصعيدين الوطني والدولي، أمراً أساسياً لإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية على نحو تام، وتحقيق التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي الشامل للجميع والقضاء على الفقر والجوع. وفي المقابل، فإن إحراز تقدّم في كل من هذه المجالات يمكن أن يعزّز من تطبيق سيادة القانون بصفة أعم (الفقرة ٧ من قرار الجمعية العامة ١/٦٧).

(١١) فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، المستقبل الذي نريد للجميع (نيويورك، ٢٠١٢)، الفقرتان ٩٢ و ٩٣.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرات ٨٩ وما بعدها. انظر أيضاً A/67/257، الفقرة ٥٨.

(١٣) المستقبل الذي نريد للجميع، الفقرة ٩١.

١٧- وأكد الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره عن النهوض بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، أن السلام والاستقرار، وحقوق الإنسان، والحوكمة الفعالة استناداً إلى سيادة القانون والمؤسسات الشفافة هي كلها من نواتج التنمية ومن عناصرها التمكينية. فلا يمكن أن يوجد سلام بلا تنمية ولا تنمية بلا سلام. ولا يمكن أن يتحقق السلام الدائم والتنمية المستدامة على الوجه الأكمل دون احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. كما أن الشفافية والمساءلة هما أداتان قويتان لكفالة مشاركة المواطنين في صنع السياسات وإشرافهم على استخدام الموارد العامة، بما في ذلك منع إهدار الموارد والفساد. كذلك فإن من شأن التمكين القانوني وسهولة الوصول إلى العدالة واستقلال القضاء وكفالة الهوية القانونية الشاملة، الاضطلاع بدور حاسم في التمكّن من الحصول على الخدمات العامة (الفقرة ٩٥ من الوثيقة A/68/202).

١٨- ووفقاً لقرار الجمعية العامة ٣٠٩/٦٨، قرّرت الجمعية أن يكون مقترح الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة هو الأساس الرئيسي الذي يستند إليه إدماج أهداف التنمية المستدامة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. ومن بين الأهداف المحدّدة في التقرير النهائي هدف التنمية المستدامة ١٦، الذي يدعو الدول إلى التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمَّش فيها أحد من أجل التنمية المستدامة، وإتاحة السبل لوصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات (الوثيقة A/68/970/Corr.1).

١٩- وبالإضافة إلى ذلك، ففي التقرير التجميعي الذي قدّمه الأمين العام في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ بشأن خطة التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥، والمعنون "الطريق إلى العيش بكرامة بحلول عام ٢٠٣٠: القضاء على الفقر وتغيير حياة الجميع وحماية كوكب الأرض"، أبرز الأمين العام أن توافر سبل اللجوء إلى نظم قضائية نزيهة، ووجود مؤسسات للحكم الديمقراطي خاضعة للمساءلة، واتخاذ تدابير لمكافحة الفساد والحد من التدفقات المالية غير المشروعة، وتوافر ضمانات لحماية الأمن الشخصي، هي أمورٌ تشكّل جزءاً لا يتجزأ من التنمية المستدامة (الفقرة ٧٨ من الوثيقة A/69/700). وعلاوة على ذلك، فقد حدّد "العدل: العمل على إشاعة الأمان والسلام في المجتمعات وتقوية المؤسسات" باعتباره واحداً من ستة عناصر أساسية من شأنها أن تساعد في تشكيل وتعزيز طابع خطة التنمية المستدامة العالمي والمتكامل والمفضي إلى التحوّل.

٢٠- وفي سياق الأعمال التحضيرية للمؤتمر الثالث عشر، دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره ٢٠١٤/٢٢، الدول الأعضاء والمنظمات الدولية وجميع أصحاب

المصلحة المعنيين إلى تقديم آرائهم بشأن المساهمة التي يمكن أن يقدمها المؤتمر الثالث عشر في المناقشات بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وترد الآراء التي جمعها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تقرير مستقل (الوثيقة A/CONF.222/5).

٢١- وأكّدت الجمعية العامة، في قرارها ١٩٥/٦٩ بشأن سيادة القانون ومنع الجريمة والعدالة الجنائية في إطار خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، أن المناقشات بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ ينبغي أن تأخذ في الحسبان ضرورة احترام سيادة القانون وتعزيزها، وأن لمنع الجريمة والعدالة الجنائية دوراً هاماً في هذا الصدد، مع إيلاء الاعتبار الواجب لأعمال لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية من أجل إدراج مساهماتها، حسب الاقتضاء، في المناقشات بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وذلك بالتشاور الوثيق مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين، وشجعت الدول الأعضاء على أن تولي الاعتبار الواجب، في مداولاتها بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، إلى سيادة القانون ومنع الجريمة والعدالة الجنائية، وأن تعزز في الوقت نفسه الاحترام العالمي لحقوق الإنسان وتوطد المؤسسات الوطنية ذات الصلة.

٢٢- وعلاوة على ذلك، ففي الاجتماعات الإقليمية التحضيرية للمؤتمر الثالث عشر، أكّدت الدول الأعضاء أهمية سيادة القانون بالنسبة للأمن والعدالة وحقوق الإنسان، وشددت على الدور الحاسم لسيادة القانون باعتبارها شرطاً تمكينياً ينصب في صميم النمو المستدام والمنصف، وأقرت بالأهمية المحورية لقضايا منع الجريمة والعدالة الجنائية بالنسبة لسيادة القانون، ومن ثم أهميتها للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وأوصت بتضمين عناصر من سياسات واستراتيجيات منع الجريمة والعدالة الجنائية الرامية لتعزيز سيادة القانون في التقييمات القطرية المشتركة للأمم المتحدة، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وخططها الإجرائية والعملية ذات الصلة، وورقات الاستراتيجية القطرية بشأن الحد من الفقر، وفي أي إطار آخر للمساعدة الإنمائية (الفقرات من ٨ إلى ١٠ من الوثيقة A/CONF.222/RPM.1/1، والفقرتان ٧ و ٨ من الوثيقة A/CONF.222/RPM.2/1).

ثالثاً- النهج الشاملة في تنفيذ تدابير منع الجريمة والعدالة الجنائية

٢٣- أوصت الجمعية العامة، في قرارها ١٨١/٦٦، الدول الأعضاء بأن تتبّع، بما يتفق مع السياق الوطني المناسب لكل منها، نهجاً شاملاً ومتكاملاً إزاء منع الجريمة وإصلاح نظم العدالة الجنائية، استناداً إلى تقييمات أولية أُجريت وإلى البيانات التي تم جمعها، مع التركيز على جميع قطاعات نظام العدالة، وأن تضع سياسات واستراتيجيات وبرامج كفيلة بمنع

الجريمة. والنهج الشامل هو نهج يُعنى فيه بالأبعاد المتعددة التي تتسم بها الجريمة والإيذاء في أي بلد، بما في ذلك الجريمة العابرة للحدود الوطنية، وذلك استناداً إلى تقييم دقيق باستخدام أدوات مثل الدراسات الاستقصائية بشأن الإيذاء وإحصاءات الجريمة. كما أن ذلك النهج يشمل أيضاً جميع المؤسسات ذات الصلة والمجتمع المدني، ويتضمن تدابير ترمي إلى العناية باحتياجات الفئات المعينة من المجرمين أو الضحايا. وفي معظم الحالات، تتضمن التّهوج الشاملة تدابير التصديّ الخاصة بمنع الجريمة والعدالة الجنائية على حد سواء. وتحتاج هذه التّهوج إلى إقرارها على أعلى مستوى سياسي بعد إعدادها من خلال أتباع نهج تشاركي.

ألف- تنفيذ سياسات واستراتيجيات شاملة لمنع الجريمة

١- مفهوم منع الجريمة بمعناه الواسع

٢٤- في إعلان سلفادور، سلّمت الدول الأعضاء بأن جهود وضع سياسات منع الجريمة واعتماد تلك السياسات ورصدها وتقييمها ينبغي أن تستند إلى نهج متكامل قائم على المشاركة والتعاون يشمل جميع أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم أصحاب المصلحة من المجتمع المدني.^(١٤)

٢٥- وتهدف تدابير العدالة الجنائية التقليدية إلى التصدي للجريمة بردع السلوك الإجرامي من خلال إقامة المسؤولية الجنائية الفردية. أمّا منع الجريمة، كما تناولته مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع الجريمة،^(١٥) فهو مفهوم أوسع يقوم على فكرة أن هناك عوامل من المخاطر تتعلق بالفرد والعائلة والمجتمع المحلي والمجتمع عموماً يمكن أن تزيد من مخاطر تعرّض الأفراد للجريمة والعنف والإيذاء. وتضع المبادئ التوجيهية الخطوط العريضة للعديد من التّهوج المتّبعة في المنع، بما في ذلك تعزيز رفاه الأفراد من خلال اتخاذ التدابير الاجتماعية والاقتصادية والصحية والتعليمية، وتغيير الظروف التي تسود في الأحياء والتي تؤثر في ارتكاب الأفعال الإجرامية، وتقليل الفرص المتاحة وزيادة مخاطر التعرّض للاعتقال، ومنع العودة إلى ارتكاب الجرائم من خلال المساعدة على إعادة إدماج المجرمين في المجتمع. ويمكن لاستراتيجيات منع الجريمة المحكمة التخطيط أن تمنع الجريمة والإيذاء، كما يمكن أن تعزّز أيضاً من أمان المجتمعات المحلية وتسهم في التنمية المستدامة للبلدان.^(١٦) أمّا فيما يتعلق بضحايا الجريمة، وخصوصاً النساء والأطفال،

(١٤) مرفق قرار الجمعية العامة ٦٥/٢٣٠، الفقرة ٣٣.

(١٥) مرفق قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٢/١٣.

(١٦) المرجع نفسه، المرفق، الفقرة ١.

فالغاية المتوخاة من منع الجريمة هي الحد من ظاهرة تعرّضهم للإيذاء والتخفيف من معاناة هؤلاء الضحايا، وذلك وفقاً لإعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإحرام والتعسف في استعمال السلطة.^(١٧)

٢٦- وبالرغم من التقدّم المحرّز في البحوث المتعلقة بمنع الجريمة في العقود الماضية، ما فتئت تُواجه تحديات عديدة في وضع وتنفيذ سياسات وبرامج شاملة لمنع الجريمة، وخصوصاً في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل. وتعلّق تلك التحديات بجمع البيانات وتحليلها، والتنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني، وقياس مدى تأثير السياسات والبرامج. وتتفاقم تلك التحديات بسبب عدم تناسب الموارد المخصّصة لمنع الجريمة مع حجم مشاكل الجريمة التي يتعيّن التصدي لها. وعلاوة على ذلك، فإنّ النهج الشامل المتكامل يتطلب إدماج جميع أهداف منع الجريمة في جميع قطاعات نظام العدالة الجنائية.

٢- جمع البيانات

٢٧- مع أنّ البلدان في معظمها تنفّذ خطط عمل وطنية لمنع الجريمة أو هي تضع حالياً خططاً من هذا القبيل، فإنّ تلك الخطط لا تُدعم دائماً بقدر كاف من البيانات ذات الصلة.^(١٨) ولكي يكون منع الجريمة فعالاً، يتعيّن أن يكون مستنداً إلى أساس عريض متعدد التخصصات من المعارف المتعلقة بمشاكل الجريمة وأسبابها المتعددة.

٢٨- ويدعم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة جهود الدول الأعضاء الرامية إلى تعزيز جمع البيانات لأغراض الإحصاءات الوطنية، واستخدامها بعد ذلك في تحليل الجريمة ونظم العدالة الجنائية. كما يُتيح المكتب المعلومات ذات الصلة لجميع الدول الأعضاء من خلال دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية لاتجاهات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية.^(١٩) ويدعم المكتب أيضاً الدول الأعضاء، بناء على طلبها، في جهودها الرامية إلى إعداد

(١٧) قرار الجمعية العامة ٤٠/٣٤.

(١٨) منظمة الصحة العالمية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير الحالة العالمي عن الوقاية من العنف (جنيف، ٢٠١٤).

(١٩) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدراسة العالمية لجرائم القتل، UNODC, *Global Study on Homicide, 2013: Trends, Contexts, Data* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 14.IV.1)؛ وانظر أيضاً إحصاءات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشأن الجريمة والعدالة الجنائية على الموقع الشبكي: www.unodc.org ودراسة الأمم المتحدة الاستقصائية لاتجاهات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية، ودليل لوضع نظام لإحصاءات العدالة الجنائية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.03.XVII.6).

الدراسات الاستقصائية عن الإيذاء ومراجعة تدابير الأمان المحلية وتنفيذها استكمالاً للإحصاءات الإدارية. وهذه الدراسات الاستقصائية يمكن أن تُلقي الضوء على الجرائم التي يكتر عدم إبلاغ الشرطة بها، وأن تكشف عن العوامل والقوى الدافعة الكامنة في السلوك المؤدي إلى ارتكاب الجرائم والإيذاء، ومن ثم إنتاج معارف ذات أهمية بالغة لوضع سياسات منع ناجعة. ويُقدّم الدليل بشأن الدراسات الاستقصائية عن الإيذاء،^(٢٠) وهو نتاج للتعاون بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة واللجنة الاقتصادية لأوروبا، إرشادات قيّمة إلى الدول الأعضاء في إعداد تلك الدراسات الاستقصائية السكانية وتنفيذها.

٢٩- ومن بين الخيارات القيّمة المتاحة للسلطات المختصة التي ترغب في تعزيز جمع البيانات وتحليلها وتعميمها، إقامة الشراكة مع الجامعات ومعاهد البحوث ومجامع الفكر. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ عدداً كبيراً من السلطات الوطنية والبلدية يعتمد على مرصد الجريمة لتحسين البيانات والمعلومات عن المشكلات الاجتماعية - الاقتصادية المرتبطة بالجريمة. وتوفّر مرصد الجريمة لصانعي السياسات معلومات تُكمّل البيانات الإدارية وتُثريها.

٣٠- وكثيراً ما تكون مرصد الجريمة هي من يتولى تصميم وتنفيذ أدوات لتشخيص الجريمة، من قبيل الدراسات الاستقصائية عن الإيذاء، والدراسات الاستقصائية عن الإبلاغ الذاتي عن الجنوح، ومراجعة تدابير الأمان المحلية. وتعمل تلك المرصد بالشراكة مع جهات فاعلة أخرى مثل الجامعات، ومكاتب الإحصاءات الوطنية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الدولية. والأهم من ذلك أنّ مرصد الجريمة كثيراً ما تُجري مقابلات نوعية مع أفراد ومجموعات اختبار ومناقشة مركّزة، وتلك المقابلات ضرورية للوصول إلى فهم أعمق للمسائل المحلية المتعلقة بالجريمة. ويختلف النطاق الجغرافي والشمول المواضيعي باختلاف مرصد الجريمة: إذ يمكن أن يشملاً مدناً أو مناطق أو بلداناً بأكملها، كما يمكن أن يُعنى بالشواغل المتعلقة بالسلامة عموماً، أو بمواضيع بعينها أو أنواع بعينها من الجرائم.

٣١- وعلى الصعيد الوطني، وخصوصاً في مجال مكافحة الفساد، أعطى إنشاء هيئات مكافحة الفساد ونموها زخماً جديداً للمناهج الكمية لتقييم الفساد. أمّا على الصعيد الدولي، فقد قامت منظمات عديدة بإجراء تقييمات وعمليات مضاهاة وثائق منهجية. وليست الدراسات الاستقصائية التشخيصية للفساد التي أصدرها البنك الدولي، والدراسات

(٢٠) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة واللجنة الاقتصادية لأوروبا، United Nations Office on Drugs and Crime and Economic Commission for Europe, Manual on Victimization Surveys, document ECE/CES/4 (Geneva, 2010). وانظر أيضاً الوثيقة A/CONF.222/4.

الاستقصائية التي أجراها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة عن الفساد والمنشورات التحليلية والمنهجية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلا أمثلة قليلة (الفقرات ٢٩ - ٣١ من الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2010/4).

٣- التصدي للنطاق الواسع من عوامل المخاطر المتعلقة الجريمة

٣٢- كثيراً ما أكدت الدول الأعضاء أن برامج منع الجريمة المتكاملة والشاملة، أي البرامج التي لا تقتصر على الأمن والعدالة والحفاظ على سيادة القانون فحسب، وإنما تشمل أيضاً تعزيز السلم الاجتماعي والإدماج الاجتماعي للجميع، هي مكوّن أساسي في الجهود الوطنية الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، والتحرر من العنف، والحكم الرشيد (الحوكمة).

٣٣- وحتى تكون الجهود الرامية إلى منع الجريمة فعالة ومستدامة على مدى الزمن، لا بدّ لها من أن تتصدى للنطاق الكامل من العوامل التي تزيد من مخاطر وقوع الجريمة والإيذاء، بما في ذلك المحدّثات الاجتماعية الأوسع مثل التفاوت الاقتصادي - الاجتماعي الملحوظ وعدم المساواة بين الجنسين. ويمكن أن تستهدف جهود المنع الأفراد والعلاقات والمجتمعات المحلية والمجتمعات بأسرها، وأن تجري بالتعاون مع مختلف الجهات الفاعلة مثل المدارس وأماكن العمل والمنظمات غير الحكومية ونظام العدالة الجنائية.

٣٤- وكما يُشير تقرير الحالة العالمي عن الوقاية من العنف لعام ٢٠١٤،^(٢١) فإنّ الأنواع المختلفة من العنف وارتكاب الجرائم تشترك في العديد من عوامل المخاطر الكامنة ويرتبط بعضها ببعض في علاقات متشابكة هامة. ويلاحظ التقرير ببالغ القلق أنّ عدد البلدان التي أبلغت عمّا لديها من خطط متكاملة للتصدي لأنواع متعدّدة من العنف هو أقل من نصف البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية (تُمثّل جميع البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية ٨٠ في المائة من سكان العالم). ويشير هذا إلى أنّ التخطيط قد يكون مدفوعاً بجهود تهدف للتصدي إلى أنواع محدّدة من العنف أكثر من كونه مدفوعاً بالحاجة إلى إيجاد أوجه تآزر بين جميع الجهود بهدف منع أنواع متعدّدة من العنف في الوقت نفسه.

٣٥- ويكشف التقرير أيضاً أنّ بضعة بلدان فقط تنفّذ تدابير بشأن السياسات الاجتماعية والتعليمية للتخفيف من حدّة عوامل المخاطر الرئيسية المؤدية إلى العنف. فتركز الفقر، وارتفاع معدلات انعدام المساواة الاقتصادية - الاجتماعية، وخصوصاً في المناطق الحضرية، وعدم المساواة بين الجنسين، وانخفاض مستويات الالتحاق بالمدارس، والانقطاع المبكر عن الدراسة،

(٢١) متاح على الموقع الشبكي: www.who.int/en.

جميعها عوامل مخاطر رئيسية تقترن بأنواع مختلفة من العنف والجريمة. ولذلك، فإن السياسات التي تستند إلى المعرفة والتي تتصدى لعوامل مخاطر متعددة يمكن أن تؤثر على المستويات العامة للعنف والجريمة. بمزيد من الفعالية والإيجابية. ويتطلب وضع تلك السياسات تحليلاً شاملاً ومتعدد القطاعات للقدرات المؤسسية على مستويات متعددة. وينبغي أن يشمل التقييم معلومات عن التشريعات المتعلقة بمنع الجريمة، والاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية والمحلية المعنية بمنع الجريمة، إن وجدت هذه التشريعات والاستراتيجيات والخطط (أو إمكانية الحصول على الدعم اللازم لإيجادها إن لم توجد)، وكذلك القدرات على إجراء البحوث وجمع البيانات، والقدرات المتعلقة بوضع السياسات والبرامج.

٤ - ضمان التنسيق بين جميع الجهات الفاعلة

٣٦ - في الجهود المتعددة القطاعات، يحظى التنسيق بين جميع الجهات الفاعلة المشاركة بأهمية بالغة. وتبين البحوث والخبرات السابقة أن الاستراتيجيات والخطط المتعلقة بمنع الجريمة التي توضع من خلال شراكات متعددة القطاعات بين مختلف الوزارات الحكومية ومع المجتمع المدني، يمكن أن تيسر وضع تدابير تصدّ استراتيجياً على الصعيد الوطني.

٣٧ - ويمكن أن تُفضي هذه الشراكات العريضة القاعدة في الوقوف إلى تحديد الشواغل الرئيسية المتعلقة بمشاكل الجريمة والإيذاء وانعدام الأمن في بلد معين، سواء في المدن أو في المناطق الريفية. ومن شأن التمحيص في بعض الأسباب، وكذلك في التدخلات الممكنة في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة، أن يساعد على تحديد أولويات العمل. ولا بدّ من أن تُبين الخطط التي توضع استناداً إلى تلك الأولويات أهدافها الرئيسية، والتمويل والموارد اللازمة أو المتاحة، ولأيّ فترة من الزمن، والأطراف التي ستشارك في تنفيذها. كما يتعيّن أن تُوفّر ما تحتاجه المجتمعات ودوائر الخدمات المحلية للتصدي للشواغل المحلية.

٣٨ - والتنسيق بين الأجهزة على الصعيد الوطني عامل حاسم فيما يخصّ نجاعة استراتيجيات منع الجريمة وفعاليتها. وبغية تحسين آليات التنسيق في مجال منع الجريمة، عيّن عدد من البلدان سلطة تنسيقية على المستوى المركزي. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تكون تلك السلطة على مستوى رفيع بدرجة مناسبة تسمح لها بالتنسيق أفقياً بين الوزارات، والتنسيق عمودياً بين السلطات الوطنية والمحلية. ويمكن أن تتولى تلك السلطة المسؤولية عن التنسيق العام بين الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف منع الجريمة التي يُضطلع بها في قطاعات الصحة والتعليم والتنمية الاجتماعية - الاقتصادية والإسكان والنقل وغيرها من القطاعات، أو التي تضطلع بها الأمانات الخاصة أو الوزارات المسؤولة عن القضايا المتعلقة بالشباب

والأطفال والنساء. كما يمكن أن تتولى تلك السلطة التنسيق بين إجراءات المنع المشتركة بين عمل النيابة العامة والمحاكم وهيئة الدفاع العام ودائرة السجون.

٣٩- وقد ثبت أيضاً أن المجالس الوطنية الخاصة بمنع الجريمة هي خيار جيد لتعزيز جهود منع الجريمة والمساعدة على تنسيقها. وتتنوع المهام المنوطة بمثل تلك المجالس، إلا أنها يمكن أن تشمل إنتاج البيانات ونشر المعارف بشأن الجريمة والعمل الرامي لمنعها، ودعم الأعمال المحلية في مجال منع الجريمة، وتقييم أنشطة بعينها في هذا الصدد. ويمكن أن تصلح تلك المجالس كعوامل حفّازة للجهود التي تبذلها مختلف الوزارات والقطاعات الحكومية والأطراف المعنية غير الحكومية.

٤٠- وعدة أدوات تقييم منع الجريمة^(٢٢) هي وسيلة قيّمة يمكن أن تساعد الدول في وضع الإطار المفاهيمي لجهودها الرامية إلى منع الجريمة وتطوير تلك الجهود من منظور وطني أو إقليمي أو محلي أو بلدي. وهي توفر الأساس اللازم لتقييم التحديات والاحتياجات المتعلقة بمنع الجريمة بأسلوب يشمل مستويات متعددة وتخصصات متعددة وأصحاب مصلحة متعددين، وتيسّر تصميم تدابير تصدّ برامجة تشمل أصحاب المصلحة المتعددين.

٥- تعميم إدماج قضية منع الجريمة في مسار إصلاحات نظم العدالة الجنائية

٤١- عند إجراء تقييمات شاملة لنظم العدالة الجنائية الوطنية، لا بدّ من أن يوضع في الحسبان دائماً عامل الاحتياجات المطلوبة والقدرات المتاحة فيما يخصّ منع الجريمة. وينبغي أن تستعرض تلك التقييمات قدرات المنع الاجتماعية، وقدرات المنع لدى الشرطة، والنيابة العامة، والمحاكم، ونظام السجون.

٤٢- فعلى سبيل المثال، وكما تُبيّن دراسة أُجريت في أربع مدنٍ في منطقة أمريكا اللاتينية، فإنّ قوات الشرطة التي تهدف إلى دعم المجتمعات المحلية والإنصات إليها، متّبعة في ذلك نهجاً استراتيجياً واستباقيةً لحل المشاكل بدلاً من النهج التي تقتصر على رد الفعل، من المرجح أن تشهد تغيّرات واضحة في مستويات الجريمة والعنف.^(٢٣) ولا يقتصر ذلك على

(٢٢) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، عدة أدوات تقييم نظم العدالة الجنائية، United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Human Settlements Programme, *Cross-Cutting Issues: Crime Prevention Assessment Tool*, Criminal Justice Assessment Toolkit, No. 5 (HS/1232/09E).

(٢٣) Hugo Frühling E. (ed.) and others, *Calles más seguras: Estudios de Policía comunitaria en América Latina* (Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2004). انظر أيضاً تجربة

خفض مستويات العنف، بل أبدى السكان المقيمون في تلك المدن في سياق ذلك معدلات موافقة أعلى كثيراً فيما يخص أداء الشرطة في مجتمعاتهم المحلية، مع تراجع مستويات الفساد وإساءة استعمال من جانب أجهزة الشرطة ذاتها.

٤٣ - وبالنظر إلى الدور الذي يؤديه القضاة في الفصل في القضايا وإصدار الأحكام، فإنَّ ممَّا له أهمية قصوى أن يكونوا على دراية بالتكاليف والفوائد التي تنطوي عليها طائفة من الخيارات المتعدّدة في إصدار الأحكام، بما في ذلك الأحكام غير السالبة للحرية، وبدائل السجن، والعدالة التصالحية،^(٢٤) وكذلك أن يكونوا على دراية بالاحتياجات الخاصة للفئات المستضعفة، وخصوصاً النساء والأطفال. ومن الأدوات القيّمة لتوعية القضاة بتأثير مختلف خيارات إصدار الأحكام، بما في ذلك بشأن العودة للجريمة، تفهّم الدور الذي تؤديه برامج إعادة التأهيل في السجن وعلى صعيد المجتمعات المحلية، والإخضاع للبرامج المحلية التي تدعمها سلطات الدولة أو المنظمات غير الحكومية.

٤٤ - وينطبق ما سبق بالقدر ذاته على أعضاء النيابة العامة ومحامي الدفاع وسائر مُقدّمي المعونة القانونية. ومن المهم أيضاً أن يؤخذ في الحسبان دور المعونة القانونية في منع الجريمة، أي قدرتها على الحفاظ على حقوق الضحايا والمجرمين، وتعزيز الثقة في نظام العدالة، والتوعية بالتبعات السلبية لارتكاب الجرائم.

٤٥ - وفيما يتعلق بمنع معاودة الإجرام (المستوى الثالث من المنع الوقائي)، تنصُّ المعايير الدولية على أن مبدأ مساعدة السجناء في الاندماج اجتماعياً من جديد بهدف منع عودتهم للجريمة ينبغي أن يكون في موقع القلب من استراتيجيات إدارة السجون والسياسات المتعلقة بها. بيد أن ما يجري في الواقع هو أن جزءاً كبيراً من ميزانيات نظم السجون يُخصَّص لتوفير

الشرطة في لاغوس بنيجيريا، في التقرير الصادر عن المركز الدولي لمنع الجريمة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات: *Practical Approaches to Urban Crime Prevention: Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil, April 12-19, 2010* (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime and United Nations Office on Drugs and Crime, 2011).

(٢٤) انظر دليل برامج العدالة التصالحية، مجموعة الأدلة المتعلقة بالعدالة الجنائية، ودليل المبادئ الأساسية والممارسات الواعدة بشأن بدائل الحبس؛ ومكتب المخدرات والجريمة، *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Criminal Justice Handbook Series (United Nations publication, Sales No. E.06.V.15)؛ وانظر أيضاً: *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series (United Nations publications, Sales No. E.07.XI.2)؛ وانظر أيضاً: *UNODC, Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*, Criminal Justice Handbook Series (2012).

الأمن والسلامة والنظام، فيما لا يُستثمر إلا مبلغ ضئيل عادة ما لا يكون كافياً في ورش السجون، والتدريب على المهارات، والتجهيزات التعليمية، والرياضة والترفيه، ثم بقدر أقل، في أنشطة إعادة الإدماج على صعيد المجتمعات المحلية. ومع ذلك، فمن بين الأمثلة الواعدة على هذه الأنشطة الثانية مشروع "العودة من السجن إلى البيت" التابع لدائرة السجون في أوغندا، والذي يستند إلى نهج يقوم على العدالة التصالحية ويُشدّد على الوساطة ومداواة الجروح فيما بين المجرمين والضحايا والمجتمعات المحلية بغية جبر الضرر الناجم عن الجريمة. وقد دأب البرنامج على إشراك رؤساء المجالس المحلية، والزعامات العشائرية والدينية، والشرطة، وأفراد من أبناء المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال إعادة تأهيل المجرمين وإدماجهم في المجتمع. وجرّت توعية المجتمعات المحلية بالبرنامج وإطلاعها عليه، وأبدت تلك المجتمعات استعدادها للمشاركة فيه. ودخلت دائرة السجون الأوغندية في شراكة مع الشرطة من خلال برنامج الشرطة المجتمعية، ومكاتب الاتصال المجتمعي، ووحدات حماية الأسرة والطفل.

باء- تنفيذ سياسات واستراتيجيات شاملة في مجال العدالة الجنائية

١- التغلب على التحديات التي تواجه الإصلاح

٤٦- إن تنفيذ إصلاحات نظم العدالة الجنائية مسألة حساسة وكثيراً ما تكون مخفوفة بالتحديات. فهي مسألة سياسية بطبيعتها، نظراً لأنها مرتبطة بالموارد والمصالح الخاصة، ولأنها كثيراً ما تمسّ مواضيع حساسة قد تكون مناقشتها أو الاقتراب منها أمراً معقداً، مثل الفساد.

٤٧- ويشكّل الفساد تحدياً أمام وضع إصلاحات نظم العدالة الجنائية وتنفيذها، لأنه من المرجح أن يقاوم المسؤولون الفاسدون تغيير الأوضاع القائمة. والفساد في نظام العدالة على وجه الخصوص هو أحد أكثر المجالات حساسية، ويتطلّب الاهتمام والتركيز في النضال من أجل تحسين الشفافية، وتعزيز النزاهة، وحماية المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان وسيادة القانون. فالالتزام بممارسات الحكم الرشيد، بما في ذلك داخل نظام العدالة، أمرٌ لا غنى عنه لتحقيق النمو الاقتصادي والقضاء على الفقر والجوع وتحقيق التنمية المستدامة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ اتسام نظام العدالة بالشفافية والاستقلال يساعد على تعزيز الموضوعية والنزاهة في عملية صنع القرار، ويُرسّخ الثقة العامة من خلال تشجيع عموم الجمهور على المشاركة المدروسة الهادفة وتيسير سبل وصولهم إلى نظام العدالة.

٤٨ - وتُبرز اتفاقية مكافحة الفساد طائفة من المسائل ذات الأهمية الكبيرة للحكم الرشيد والتنمية، ومنها مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة والإنصاف والمسؤولية والمساواة أمام القانون وضرورة صون التراثة وتعزيز ثقافة نبد الممارسات الفاسدة. ويمثل تحسين أسلوب الحكم وتعزيز المؤسسات والحد من قابلية التعرُّض للفساد تحديات جوهرية تواجه التنمية. ونظراً لما تنطوي عليه الاتفاقية من مميزات تؤهلها لأن تكون إطاراً توافقياً للتصدي لتلك التحديات، فينبغي أن يشكّل تنفيذ الاتفاقية جزءاً لا يتجزأ من المساعدة الإنمائية.

٤٩ - ويُبرز عدم وجود نقاط مرجعية والافتقار إلى التقييم المستقل السليم لحالة الجريمة وأوضاع مؤسسات العدالة الجنائية تحدياً كبيراً أمام تصميم البرامج والاستراتيجيات ذات الصلة. وعلى الرغم من استحداث أدوات للتقييم ومؤشرات عالمية، إلا أن العديد من الاستراتيجيات الوطنية وبرامج المساعدة التقنية ما زالت تُصمَّم استناداً إلى نهج الحل الواحد الصالح لكل الأحوال، دون أن تأخذ في اعتبارها الاحتياجات والأولويات والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية على الصعيد الوطني. وكثيراً ما يؤدي تشتت الموارد وتضارب أولويات الجهات المانحة إلى صعوبة تحديد الأولويات الوطنية والمحلية عن طريق الحوار بين الخبراء الوطنيين، والخبراء الدوليين أيضاً متى كان ذلك مفيداً. ونظراً لهذه التحديات، ينبغي تخصيص ما يكفي من الوقت والجهد لمرحلة التقييم في عمليات إصلاح نظم العدالة الجنائية. وينبغي إجراء مشاورات مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين، حرصاً على الإحساس بامتلاك زمام الأمور على الصعيد الوطني، ولإيجاد قاعدة صلبة تركز عليها الخطوات التالية في برنامج الإصلاح.

٥٠ - وقد صار إصلاح نظم العدالة الجنائية أولوية في جهود المجتمع الدولي الرامية لمساعدة المجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية أو بمرحلة ما بعد الصراع على إعادة إرساء سيادة القانون. وتشهد المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع أنواعاً بعينها من الجرائم، مثل بقايا العنف أو النشاط الإجرامي المرتبط بهياكل الدولة أو بالهياكل السياسية. وفي الوقت نفسه، فقد تتصاعد الجريمة العادية على نحو ملحوظ بعد نهاية الصراعات، ويمكن لجماعات الجريمة المنظمة أن تستفيد من عدم وجود مؤسسات تعمل بكفاءة. وكثيراً ما تواجه الدول التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع والدول المهشمة جملة من المسائل ذات الصلة بالجريمة التي تتنازع أيها ينبغي التصدي له أولاً، ولا سيما من خلال تنفيذ ترتيبات العدالة الانتقالية.

٥١ - ويُثير دعم عمليات الإصلاح في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو التي خرجت لتوها من الصراع تحديات خاصة، وبخاصة في الأحوال التي يحتل فيها العمل في مؤسسات النظام الرئيسية احتلالاً كبيراً. وفي عدد من البلدان الخارجة من الصراع، بذل الشركاء الدوليون

جهوداً مشتركة كبيرة لوضع برامج واستراتيجيات لتعزيز سيادة القانون استناداً إلى الأولويات والاحتياجات الوطنية. وعلى سبيل المثال، فقد وضعت بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة برنامجاً مشتركاً لدعم العدالة. وفي مثال آخر، وُضعت في الصومال وبوروندي استراتيجيات الأمم المتحدة للنهوض بسيادة القانون في إطار مركز التنسيق العالمي لأنشطة الشرطة والقضاء والإصلاحات لتجنّب تفتّت الجهود وازدواجها.

٥٢- وشدّدت الجمعية العامة، في قرارها رقم ١٩٥/٦٩ بشأن سيادة القانون ومنع الجريمة والعدالة الجنائية في إطار خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، على أهمية اتباع نهج شامل حيال العدالة الانتقالية يتضمن طائفة واسعة من التدابير القضائية وغير القضائية لضمان المساءلة وتعزيز المصالحة مع حماية حقوق ضحايا الإحرام والتعسف في استعمال السلطة في الوقت ذاته، وذلك بالاستفادة من أعمال مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وفقاً للولايات المسندة إليه، لدعم الإصلاحات في مجال العدالة الجنائية وتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي.

٢- تجاوز النهج القطاعي

٥٣- هناك حاجة إلى اتباع نهج مُنسّق بغرض التصدي لجميع أشكال الجريمة على نحو فعال، بما في ذلك الجريمة المنظمة والفساد والإرهاب. أمّا تعزيز قطاع واحد من قطاعات نظام العدالة الجنائية فليس كافياً. وتُبيّن التجربة أنّ عمل الشرطة والنيابة العامة والمحاكم ودائرة السجون تزيد فعاليته عندما تتفاعل وتتكامل جهودها مع الأعمال الهامة التي يُضطلع بها في قطاعات أخرى وفي المجتمع المدني. وهذا أيضاً درس رئيسي مستفاد من عقود من اتباع نهج قائمة على المؤسسات في مجال إصلاح العدالة الجنائية، وهي نهج غالباً ما كانت تُركّز على مكوّن واحد في نظام العدالة الجنائية، وتؤدّي إلى نتائج مختلطة ومتجزئة. وعلى سبيل المثال، فإنّ قصر جهود التعزيز على الشرطة عادة ما يؤدّي إلى زيادة التأخير في المحاكم، وزيادة استخدام الحبس الاحتياطي قبل المحاكمة، ومن ثمّ إلى اكتظاظ السجون.

٥٤- غير أنّ تجاوز النهج القطاعي والتحرك صوب السياسات والاستراتيجيات الشاملة في مجال العدالة الجنائية محفوفٌ بالعديد من التحديات. ومن شأنّ عدم وجود مؤسسة واحدة تتولى التنسيق بين مختلف قطاعات نظام العدالة الجنائية أن يعوق التعاون، تاركاً كل هيئة لتعمل بمفردها. وهناك تحديات أخرى، بما في ذلك ضعف المؤسسات وقابليتها للتأثر سياسياً وافتقارها للكفاءة التشغيلية، وعدم كفاية الموارد البشرية والمالية، والافتقار إلى الأطر

والإجراءات القانونية الملائمة، وعدم كفاية تدريب مسؤولي العدالة الجنائية، والثقافات المؤسسية، والتوجهات والسلوكيات الفردية.

٥٥- ويمكن أن يتطلّب إنشاء آليات تنسيق فعالة تأسيس هيئة أو مؤسسة رسمية، أو وضع بروتوكولات متفق عليها، أو عقد اجتماعات مائدة مستديرة تُمكن أصحاب المصلحة من التعاون بطريقة موحّدة. فعلى سبيل المثال، أنشأت بعض الدول لجاناً لإدارة العدالة الجنائية، مُشكّلة من أعضاء من الشرطة والنيابة العامة والقضاء، تجتمع دورياً لمناقشة المسائل والتحديات المشتركة والوقوف على الحلول. ومن بين آليات التنسيق الأخرى مذكرات التفاهم مع مختلف الوكالات ومنظمات المجتمع المدني.

٥٦- وتُشير بعض الأمثلة إلى أنّ تعزيز التعاون يساعد المؤسسات على تلبية احتياجات الضحايا وعلى ضمان خضوع المجرمين للمساءلة. ففي تايلند، وقّعت النيابة العامة مذكرة تفاهم مع رابطة النهوض بوضع المرأة تنصُّ على تعيين عضو من النيابة العامة لحضور الاجتماعات التي تلتقي فيها الضحايا بالأخصائيين الاجتماعيين لمناقشة حالاتهن. ويكون دور عضو النيابة العامة هو تقديم المشورة القانونية. وفي بلدان أخرى، أنشئت أفرقة متعددة التخصصات تعمل في موقع واحد، ومنها مراكز العدالة للمرأة في المكسيك، والمجمعات الشاملة في جنوب أفريقيا.

٥٧- وترهن أمثلة أخرى على أنّ تحسين التنسيق يمكن أن يحدّ من الاكتظاظ في السجون. ففي أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا وملاوي، بدأ التعاون، أو جرى تطوير التعاون، فيما بين المحاكم والنيابة العامة والسجون، وبين تلك السلطات ودوائر الخدمات الاجتماعية وزعماء المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية وذلك من خلال عقد اجتماعات منتظمة، وإجراء زيارات مشتركة إلى السجون، ووضع وتوزيع معايير للأداء متفق عليها. وقد نجحت تلك الجهود في الإسراع في معالجة القضايا والإفراج عن المحتجزين الذين تبين أنهم سُجنوا بصورة غير قانونية. كما تبين من أمثلة أخرى، على غرار لجان تنسيق القضايا في بنغلاديش ولجان رواد المحاكم في بلدان متعددة في أفريقيا، كيف أنّ التنسيق بين الجهات الفاعلة في نظام العدالة على المستوى المحلي يمكن أن يحل مشاكل الاكتظاظ في السجون بتكلفة منخفضة أو دون تكلفة على الإطلاق.

٣- التعاون الإقليمي

٥٨- التعاون الإقليمي عنصر جوهري آخر في السياسات والاستراتيجيات الشاملة في مجال العدالة الجنائية. فمن خلال مشاطرة المعلومات والقدرات، وتقديم المساعدة المالية والتقنية، تضع البلدان أساليب أكثر فعالية للتصدي للجرائم عبر الوطنية وأشكال الجريمة الأخرى التي تستقطب الاهتمام المشترك.

٥٩- وعلى المستوى الإقليمي، يساعد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة الدول الأعضاء في التصدي المشترك للمسائل الرئيسية عبر الوطنية، مثل الجريمة المنظمة والاتجار غير المشروع (في الأشخاص والأسلحة والمخدرات والأموال والأحياء البرية والموارد الطبيعية وغيرها)، والفساد والإرهاب، وذلك من خلال صياغة البرامج الإقليمية، بالتشاور الوثيق مع الكيانات الإقليمية والبلدان الشريكة. وفي السنوات الخمس الماضية، أطلق المكتب تسعة برامج إقليمية للمناطق التالية: أفغانستان والبلدان المجاورة، ومنطقة البحر الكاريبي، وشرق أفريقيا، والجنوب الأفريقي، وغرب أفريقيا، والدول العربية، وجنوب آسيا، وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ، وجنوب شرق أوروبا. وتهدف البرامج الإقليمية إلى توفير منصات مشتركة لعمل أصحاب المصلحة المعنيين، من خلال إدماج تعزيز سيادة القانون بصورة متزايدة في جدول أعمال التنمية.

٦٠- وفي القرن الأفريقي، دعم مكتب المخدرات والجريمة، في إطار برنامج مكافحة الجرائم البحرية (برنامج مكافحة القرصنة سابقاً)، إنشاء نموذج إقليمي للملاحقة القضائية للقرصنة من أجل تنسيق الجهود الرامية إلى اعتقال القرصنة المزعومين في أعالي البحار ونقلهم إلى دول في منطقة المحيط الهندي للملاحقة قضائياً. ودعم المكتب جمهورية تنزانيا المتحدة وسانت بيلس وكينيا وموريشيوس من خلال تدريب القضاة وأعضاء النيابة العامة وموظفي السجون وضباط الشرطة وحرس السواحل، وبناء المحاكم ومرافق السجون، وتوفير المعدات والمواد لوكالات إنفاذ القانون، ودعم الإصلاح التشريعي.

٤- اتباع منهج يقوم على حقوق الإنسان

٦١- تؤدي مؤسسات العدالة الجنائية دوراً هاماً في حماية وضمان الحقوق القانونية التي يتمتع بها الأفراد والجماعات بموجب القانون المحلي والدولي. فحينما تعمل الشرطة والنيابة العامة والمحاكم والسجون جميعاً على نحو فعال وبما يتماشى مع المعايير والقواعد الدولية،

تستطيع الدول أن تضمن حرية الأشخاص وأمنهم، وأن توفر المحاكمات العادلة دون تأخير لا داعي له، وأن تلبّي الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال في نظام العدالة الجنائية.

٦٢- وقد سلّطت التجارب الحديثة في إصلاح نظم العدالة الجنائية الضوء على فوائد اتباع نهج يستند إلى حقوق الإنسان، إذ إنّ ذلك يمكن صانعي السياسات والمؤسسات من الوقوف بوضوح على أصحاب الحقوق والمكلفين بالواجبات، ومن وضع آليات ملائمة لتلبية الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال والأشخاص المعرّضين للتهميش والتمييز. وقد ركّزت بعض البرامج على تيسير سبل وصول أصحاب الحقوق إلى العدالة من خلال برامج التمكين القانوني التي توفر التمويل لتعزيز إمكانية سبل الوصول إليها في مجتمع محلي بعينه أو سبل وصول أضعف أبناء ذلك المجتمع إلى العدالة. ومع ذلك، فإنّ أحد الشروط الهامة التي يتوقف عليها نجاح تلك البرامج هو وجود قدرات مؤسسية كافية لتلبية الزيادة في الطلب على العدالة من جانب المجتمع المحلي المعني.

٦٣- وإصلاح المؤسسات لضمان احترام حقوق الإنسان مسألة معقدة تتطلّب تغيير العقلية، وكذلك تغيير أنماط العمل للاستعاضة عن الممارسات التعسفية بممارسات قانونية. ومن الأمثلة الهامة على ذلك ضرورة تعزيز قدرات رجال الشرطة على جمع أدلة التحاليل الجنائية، بهدف الحد من الحاجة للاعتماد على الاعترافات ومن ثمّ ما ينطوي عليه ذلك من دافع إلى استخدام الإكراه في الاستجواب. ففي باكستان، على سبيل المثال، جرى الحد من اعتماد الشرطة على الاعترافات وذلك من خلال تقديم برامج تدريبية على الاستجواب بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومن خلال إنشاء مختبرات للتحاليل الجنائية. وفي كينيا، ساعد المكتب الشرطة الوطنية من خلال بناء القدرات، وتدعيم وظائف الرقابة بغية زيادة الشفافية والمساءلة، ووضع أدوات للتحري، وتنقيح مدونات قواعد السلوك والأخلاق القائمة، وتوفير التدريب على العمل الشرطي المستند إلى المعلومات الاستخبارية أو التحاليل الجنائية.

٦٤- ومن بين التحديات الهامة الأخرى ضمان أخذ الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال في الاعتبار، سواء كانوا ضحايا أم كانوا شهوداً أو مجرمين. وعلى سبيل المثال، يتعيّن على مؤسسات العدالة الجنائية أن تضع وتستخدم منهجيات استجواب ملائمة للأطفال، على أن تُكيّف تلك المنهجيات بحسب الطفل الذي يجري استجوابه. ومن شأن فهم المؤسسات للعلاقة المتبادلة بين نوع الجنس والجريمة فهماً أحسن أن يُسهم في تحسين الفعالية الإجمالية لتلك المؤسسات. وكثيراً ما تحول القوالب النمطية المترسّخة القائمة على نوع الجنس دون اتخاذ نظم العدالة الجنائية لتدابير ملائمة للتصدي للعنف ضد المرأة، كما أنّ تلك القوالب

تكرّس للتمييز في معاملة السجينات. وبالرغم من هذه التحديات، فقد استحدثت الفلبين، على سبيل المثال، برنامجاً للعمل الشّرطي المستند إلى حقوق الإنسان يشمل تطوير السياسات المؤسسية، والتدريب وبناء القدرات، ومنع انتهاكات حقوق الإنسان ومراقبتها، والتعاون والشراكات بين أكثر من قطاع.

٦٥- ومن خلال برنامج دعم الرهائن، يُساعد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ضحايا الجريمة البحرية عن طريق تقديم الدعم الطبي لرهائن القراصنة، وتيسير الاتصال بينهم وبين عائلاتهم وسفاراتهم، وتأمين الإفراج عنهم ونقلهم سالمين. وفي جنوب أفريقيا، ساعد المكتب الحكومة في تنفيذ برنامج واسع النطاق لتمكين الضحايا بتمويل من الاتحاد الأوروبي. وجرى ربط هذا البرنامج بعدد من الاستراتيجيات الوطنية، وتناول على نحو شامل حقوق الضحايا وساعد على بناء قدرات المجتمع المدني في دعم الضحايا ومساعدتهم.^(٢٥)

٥- قياس فعالية مؤسسات العدالة الجنائية

٦٦- يشمل قياس فعالية نظم العدالة الجنائية العديد من الجهات الفاعلة والمؤسسات والنهج. وتشتمل جهود التقييم بالضرورة على استعراض قدرات وأداء مؤسسات الحكم المحلي، والمحاكم، والنيابة العامة، والشرطة، ووزارة العدل، وإجراءات الانتصاف الإدارية، وآليات العدالة غير الرسمية. وتقتضي تلك الجهود تقييم فعالية القوانين وجدواها، والاتساق في تنفيذها، ومدى تماشيها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. كما يمكن أن تقتضي تقييماً لتصورات الجمهور فيما يتعلق بسبل الوصول إلى العدالة، والتطبيق الفعال والعادل للقوانين، ومستوى شفافية المؤسسات العامة، وثقة الجمهور في الحكم وقطاع الأمن وكل من نظم العدالة الرسمية وغير الرسمية. وقد يقتضي الأمر أيضاً بذل جهود لتقييم فعالية الإدارة العامة، بغرض استكشاف مستوى التمييز الذي تواجهه الفئات الفقيرة والمهمشة.

٦٧- وقد شهد العقد الماضي تقدماً كبيراً في وضع منهجيات القياس والمؤشرات والنهج التحليلية. وبالإضافة إلى الآليات الرئيسية لجمع البيانات العالمية عن الجريمة والعدالة الجنائية،^(٢٦) تشمل الأدوات المتاحة جمع البيانات الإدارية من السجلات العامة، واستطلاعات الرأي العام

(٢٥) انظر تقرير التقييم النهائي (بالإنكليزية) على الموقع الشبكي:

www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2012/XAM_T15_Final_Report_24Sept2012.pdf

(٢٦) على سبيل المثال، تجمع دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية لانتجاهات الجريمة وعمليات نظم العدالة الجنائية معلومات عن المكونات الرئيسية لنظم العدالة الجنائية، وتحديد الشرطة والنيابة العامة والمحاكم والسجون.

الواسعة النطاق، ودراسات الخبراء الاستقصائية، وجمع البيانات المتخصصة من مؤسسات البحوث وكيانات الرصد، واستعراضات المحفوظات. وقد أُحرز تقدم كبير فيما يتعلق بقياس التجارب التي تعرّض لها الأفراد في العنف، والفساد، والتمييز، واستخدام الأرض، وخدمات العدالة، والفعالية الحكومية، والأمن، والتماسك الاجتماعي. وهناك أيضاً نمو كبير في أنواع البيانات الجديدة المتاحة على شبكة الإنترنت، بما في ذلك ما يتوفر من خلال وسائط التواصل الاجتماعي، وقد صار من الممكن رصد التوجهات والسلوكيات وتحليلها استناداً إلى مجموعات بيانات كبيرة.

٦٨ - وبالرغم من تلك التطورات، فما زال العديد من الدول يفتقر إلى القدرات اللازمة لجمع البيانات ذات الصلة بالجريمة والعدالة وتحليلها. وتوفّر أنشطة جمع البيانات فرصاً لتحسين تقديم الخدمات، إلاّ أنّها تنطوي أيضاً على عدد من التحديات. فمن الممكن أن يُنظر إلى الجهود الرامية لجمع البيانات عن أداء المؤسسات، وخصوصاً في حالة مؤسسات العدالة والأمن، باعتبارها تحدياً للبنى المؤسسية القائمة. وهناك قيود عديدة يمكن أن تحدّ من إمكانية جمع البيانات من المصادر الإدارية أو استطلاعات الرأي العامة بشأن المسائل المتعلقة بسيادة القانون. ومن ثمّ فإنّ المشاورات مع الدول الأعضاء والمجتمع المدني ضرورية لحشد التأييد لأهداف سيادة القانون وغاياتها ومؤشراتها، وللجهود الرامية إلى جمع البيانات اللازمة. ويتطلب ذلك الأمر أيضاً جلسات إحاطة مع عدد من الجهات الفاعلة التابعة للدول والجهات الفاعلة المنتمية للمجتمع المدني بشأن سيادة القانون خارج مؤسسات العدالة والأمن، بغية توضيح كيفية تطبيق سيادة القانون في النطاق الكامل لممارسات التنمية المستدامة.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٩ - لعلّ مؤتمر الأمم المتحدة الثالث عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية يودّ أن ينظر في التوصيات الآتية:

(أ) لعلّ المؤتمر يودّ أن يؤكّد من جديد على الدور الحاسم الذي تؤديه سيادة القانون، بوصفها نتيجة للتنمية وشرطاً يمكن من تحقيقها، وجزءاً لا يتجزأ من النمو المستدام والمنصف، وأن يُشدّد على ضرورة إدراج قضايا سيادة القانون، وخصوصاً منع الجريمة وتعزيز نظام العدالة الجنائية في خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛

(ب) لعلّ المؤتمر يودّ أن يوصي بإدراج موضوع سيادة القانون، بما في ذلك الاعتبارات والاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بمنع الجريمة وإصلاح العدالة الجنائية، في

التقييمات القطرية المشتركة للأمم المتحدة، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وخططها الإجرائية والعملية ذات الصلة، وورقات استراتيجية الحد من الفقر، وفي أي إطار أو مؤشر آخر للمساعدة الإنمائية؛

(ج) لعل المؤتمر يود أن يدعو الدول الأعضاء إلى ما يلي:

١٠ أن تضع، بالاستعانة بنهج تشاركي، وتنفذ وترصد سياسات واستراتيجيات شاملة لمنع الجريمة، مُصممة للتصدي لمختلف أنواع الجريمة والعنف، وعوامل المخاطر المشتركة والمحددة، بما في ذلك على مستوى المجتمع المحلي؛

١١ أن تركز بقدر أكبر على دور التعليم في منع الجريمة، من أجل غرس قيم مشتركة بشأن أهمية سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان؛

١٢ أن تُعزز النظم الإحصائية الوطنية والدراسات الاستقصائية عن الإيذاء والسجلات الإدارية ذات الصلة بالجريمة، من أجل إتاحة إمكانية لإنتاج وتطوير معلومات ومؤشرات إحصائية رسمية فيما يتعلق بالجريمة ومنع الجريمة والعدالة الجنائية، بهدف دعم السياسات العامة ذات الصلة؛

١٣ أن تضع استراتيجيات لمنع الجريمة وإصلاح العدالة الجنائية تستند إلى الأدلة العلمية، من خلال وضع غايات وأهداف محددة من أجل خفض الإجمام والحد من الإيذاء، وخصوصاً إيذاء الأطفال والنساء، وإعادة تأهيل المجرمين والضحايا، وأن تُدرج هذه الاستراتيجيات في خطط التنمية الوطنية والميزانيات الوطنية؛

١٤ أن تولي الاهتمام الواجب لضرورة التنسيق والشراكات بين قطاعات متعددة، داخل نظام العدالة الجنائية وخارجه؛

١٥ أن تعتمد نهجاً يقوم على حقوق الإنسان في جهودها الرامية إلى منع الجريمة وإصلاح العدالة الجنائية، عن طريق تحديد مخاطر انتهاك حقوق الإنسان والتصدي لها؛

١٦ أن تُشجّع الجهود المشتركة المبذولة من جانب نظام العدالة الجنائية وسائر القطاعات الحكومية والمجتمع المدني والإعلام في منع الجريمة والعنف اللذين يستهدفان النساء والأطفال، والتصدي للأسباب الجذرية المحددة للجريمة والعنف، وتوفير المساعدة والحماية للضحايا وتيسير وصولهم إلى العدالة؛

٨٠ أن تُدرج في خططها الوطنية المتعلقة بالشؤون الجنسانية والنهوض بالمرأة تدابير لتعزيز سبل وصول المرأة إلى العدالة، والتصدي لحالات العنف ضد النساء والفتيات، وضمان تمثيل ملائم للمرأة في نظام العدالة الجنائية؛

٩٠ أن تُدمج متطلبات العدالة الخاصة بالأطفال في مجمل جهودها من أجل تعزيز سيادة القانون، وأن تضع وتنفذ سياسة شاملة بشأن قضاء الأحداث؛

١٠٠ أن تولي الاعتبار الواجب لإصلاحات نظام العقوبات والسجون، مع التسليم بأن سوء أوضاع السجون واكتظاظها كثيراً ما يُشير إلى أوجه قصور منهجية في نظام الدولة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، من قبيل ضعف إمكانية الحصول على المساعدة القانونية، أو عدم وجود بدائل للسجن أو تدابير لإعادة الإدماج الاجتماعي.