الأمم المتحدة
S/2016/328
مجلس الأمن
Distr.: General
7 April 2016
Arabic
Original: English

تقرير الأمين العام عن المساعدة التقنية المقدمة إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي وإلى حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية من أجل تنفيذ الفصل الخامس من الاتفاق المتعلق بحل النزاع في جمهورية جنوب السودان

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير مقدم عملا بقرار مجلس الأمن ٢٢٤١ (٢٠١٥) الذي طلب فيه المجلس إليَّ أن أوفر المساعدة التقنية اللازمة لتنفيذ الفصل الخامس من الاتفاق المتعلق بحل النزاع في جمهورية جنوب السودان، بما في ذلك إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان على النحو المتوخى في الاتفاق، لمفوضية الاتحاد الأفريقي وحكومة الوحدة الوطنية الانتقالية، بالتشاور معهما وبما يتماشى والمادة ١-٥ من الفصل الخامس من الاتفاق، وفيما يتعلق بإنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح.

٢ - وفي القرار ذاته، طلب المجلس أن أقدم إليه تقريرا في غضون ستة أشهر من تاريخ اتخاذ القرار المتعلق بالمساعدة التقنية المقدمة، ودعا الاتحاد الأفريقي إلى إطلاعي على المعلومات المتعلقة بالتقدم المحرز في هذا الصدد كي أسترشد بها في تقريري. وأعرب المجلس كذلك عن اعتزامه القيام في ذلك الوقت بتقييم الأعمال المنجزة في سبيل إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان. وأُذكِّر بأن المجلس كرَّر هذه الطلبات في قراره ٢٢٥٢ (٢٠١٥).

ثانيا - المحكمة المختلطة لجنوب السودان

٣ - منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، شهدت جنوب السودان أزمة سياسية وأمنية وإنسانية وما تلاها من أعمال العنف، إلى جانب ارتكاب انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتشمل الجرائم المرتكبة أعمال القتل خارج نطاق القضاء، والعنف الموجّه ضد جماعات عرقية بعينها، والاغتصاب وسائر أشكال العنف

الرجاء إعادة استعمال الورق

الجنسي والجنساني، وتجنيد الأطفال واستغلالهم، وحالات الاختفاء القسري، والاعتقال والاحتجاز التعسفيين، والعنف الهادف إلى بث الرعب في قلوب السكان المدنيين، والهجمات على المدارس ودور العبادة والمستشفيات وعلى أفراد الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين ببعثات حفظ السلام، وعلى موظفي المساعدة الإنسانية والأصول المخصصة لها. ووُجِّهت دعوات إلى المساءلة في محافل عديدة، منها مجلس الأمن، ومجلس حقوق الإنسان، ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، ووردت دعوات مماثلة من المجتمع المدني.

٤ - واتفق الأطراف في هذا الاتفاق على إنشاء محكمة مختلطة لجنوب السودان بهدف المساعدة على ضمان المساءلة. ويورد الفصل الخامس من الاتفاق، بشأن العدالة الانتقالية والمساءلة والمصالحة والتعافي، الإطار العام للمحكمة المختلطة. وتنص المادة ٣ من الفصل الخامس، تحديدا، على أن تكون المحكمة المختلطة عبارة عن محكمة قضائية مختلطة مستقلة وعلى أن تُنشئها مفوضية الاتحاد الأفريقي من أجل التحقيق مع الأفراد الذين يتحملون المسؤولية عن انتهاكات القانون الدولي و/أو قانون جنوب السودان المنطبق ومقاضاة هؤلاء الأفراد، على أن تكون تلك الانتهاكات قد ارتُكبت في الفترة من ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ حتى نهاية الفترة الانتقالية. وتنص المادة ٣ أيضا على مبادئ توجيهية عامة فيما يتعلق باختصاص المحكمة المختلطة وولايتها وسيادتها، وشؤون الموظفين وإجراءات تعيينهم، وحقوق الضحايا والشهود، والمسؤولية الجنائية والعقوبات.

ثالثا - لجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح

٥ - ينص الاتفاق على تكليف لجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح بالتحقيق في جميع جوانب انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان وانتهاكات سيادة القانون والإفراط في إساءة استعمال السلطة، المرتكبة ضد جميع الأشخاص في جنوب السودان من قبل الدولة، أو جهات غير حكومية، أو وكلائها وحلفائها. كما ينص على أن تقوم اللجنة بالتحقيق والتوثيق والإبلاغ بشأن مجريات النزاع وأسبابه، وبالتوصية بإجراءات حصول الضحايا على التعويض لجبر الضرر. ووفقا للاتفاق، تحدد التشريعات التنفيذية آليات وأساليب تمكين اللجنة من الاضطلاع بواجباتها ومسؤولياتها. وتُكلَّف وزارة العدل والشؤون الدستورية في حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية بمهمة إجراء مشاورات عامة قبل إنشاء اللجنة بما لا يقل عن شهر واحد.

رابعا - التقدم الذي أحرزه الاتحاد الأفريقي[1]

٦ - تتولى مفوضية الاتحاد الأفريقي، بموجب المادة ٣ من الفصل الخامس من الاتفاق، والبيان الصادر عن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، المسؤولية عن توفير مبادئ توجيهية عامة فيما يتصل بموقع المحكمة المختلطة لجنوب السودان، وهياكلها الأساسية، وآليات التمويل، وآلية الإنفاذ، والاجتهادات القضائية السارية، وعدد القضاة وتشكيلتهم، والامتيازات والحصانات الخاصة بموظفي المحكمة، وأي مسائل أخرى ذات صلة بالموضوع.

٧ - وفي ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، عقد الاتحاد الأفريقي حلقة عمل مخصصة رفيعة المستوى بشأن تنفيذ الاتفاق، بمشاركة أعضاء في اللجنة المخصّصة الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي والمعنية بجنوب السودان، والدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد)، وممثلي إيغاد الموسعة.

٨ - وشملت نتائج حلقة العمل التوصيات التالية المقدمة إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بإنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان: (أ) إعداد موقف الاتحاد الأفريقي بشأن العناصر اللازمة لإنشاء المحكمة المختلطة تمشيا مع أحكام الاتفاق؛ (ب) والاستناد إلى موقف الاتحاد الأفريقي لإشراك الأمم المتحدة والأطراف في جنوب السودان حالما يتم إنشاء حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية؛ (ج) وتعبئة الموارد من أجل المحكمة المختلطة ولجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح، حسب الاقتضاء؛ (د) وتشكيل فريق عامل تقني ودعوته إلى الاجتماع بهدف إعداد وتقديم المشورة بشأن المهام السالفة الذكر.

٩ - وقام مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، في بيانه الصادر في ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، بدعوة مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى تنفيذ نتائج حلقة العمل على وجه السرعة. وكَلّفت المفوضية مكتب المستشار القانوني بأن يكون بمثابة الإدارة المركزية في مفوضية الاتحاد الأفريقي المعنية بمسائل العدالة الجنائية الدولية، من أجل تنسيق عملية إنشاء المحكمة المختلطة.

١٠ - وقامت مفوضية الاتحاد الأفريقي بعقد اجتماع مشترك بين الإدارات في ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٦ بشأن إنشاء المحكمة المختلطة، وهو الاجتماع الذي ترأسه المستشار القانوني لمفوضية الاتحاد الأفريقي. وقوبل أثناء ذلك الاجتماع عرض المساعدة من جانب الأمم المتحدة بالترحيب، وسيجري الآن وضع طرائق لتقديم هذه المساعدات، بما يشمل نشر الأفراد.

(١) المعلومات الواردة في هذا الفرع مقدمة من مكتب المستشار القانوني لمفوضية الاتحاد الأفريقي.

خامسا - المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة من أجل إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان

١١ - هذه هي المرة الأولى التي كُلفت فيها الأمانة العامة بتقديم المساعدة التقنية إلى منظمة إقليمية في إنشاء محكمة مختلطة. ولدى الأمم المتحدة رصيد هائل من الخبرة في مجال إنشاء وتشغيل المحاكم الجنائية الدولية والمحاكم التي تتلقى مساعدة من الأمم المتحدة. وفي السياق الحالي، سيتمثل دور الأمانة العامة في نقل تلك الخبرات إلى شريك إقليمي يضطلع بدور قيادي. وتجب الإشارة أيضا إلى أن جهودا موازية تُبذل في هذا الصدد لتنفيذ العناصر الأخرى من الاتفاق، التي قد يكون لها أثر على عملية إنشاء المحكمة المختلطة.

١٢ - وعلى إثر اتخاذ مجلس الأمن قراره ٢٢٤١ (٢٠١٥)، اجتمع فريق عامل مشترك بين الإدارات لمناقشة مسألة تقديم المساعدة التقنية إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي وحكومة الوحدة الوطنية الانتقالية من أجل إنشاء المحكمة المختلطة. وقد تألف الفريق العامل من مكتب الشؤون القانونية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، ومفوضية حقوق الإنسان، ومكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب دعم بناء السلام. وتولى مكتب الشؤون القانونية، تمشيا مع مسؤوليته الرئيسية عن المسائل المتعلقة بالمساءلة الجنائية الدولية داخل الأمانة العامة، إجراء اتصالات مع مكتب المستشار القانوني لمفوضية الاتحاد الأفريقي.

١٣ - وعلى إثر اتصال أولي أجري في ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، قام وكيل الأمين العام للشؤون القانونية والمستشار القانوني للأمم المتحدة بتوجيه رسالة إلى المستشار القانوني في مفوضية الاتحاد الأفريقي يذكر فيها عرض الأمم المتحدة تقديم المساعدة التقنية التي يتوخاها مجلس الأمن في قراريه ٢٢٤١ (٢٠١٥) و ٢٢٥٢ (٢٠١٥). ورحب المستشار القانوني لمفوضية الاتحاد الأفريقي بعرض المساعدة وأعرب عن استعداده للتعاون مع مكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة.

١٤ - وتمت مراسلات منذ ذلك الحين بين المكتبين بهدف تحديد الاحتياجات الملموسة لدى مفوضية الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بإنشاء المحكمة المختلطة. وبالإضافة إلى ذلك، قام مكتب الشؤون القانونية بتبادل المعلومات عن الدروس المستفادة من التجارب السابقة في مجال إنشاء وتشغيل محاكم جنائية دولية ومختلطة. وتغطي المعلومات المتبادلة حتى الآن المسائل العملية الرئيسية التي سيتعين تناولها عند التحضير لإنشاء المحكمة المختلطة، بما في ذلك الأساس القانوني لإنشاء محكمة دولية؛ ودور بعثات التقييم التقني؛ والمسائل المتصلة بالتكاليف والتمويل؛ واختيار القضاة وتشكيل هيئة المحكمة؛ ومحامي الدفاع؛ والموقع؛

والمساهمة في بناء القدرات القضائية الوطنية؛ والاتصال. ولا تزال المناقشات التي تدور بين المكتبين بشأن هذه المسائل العملية جاريةً.

١٥ - وفي حين أن الطبيعة المحددة للمساعدة التقنية المزمع تقديمها وتوقيتها يتوقفان على موقف الاتحاد الأفريقي بشأن المحكمة المختلطة وعلى آراء حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المقبلة، فإن مكتب الشؤون القانونية على استعداد للعمل على نحو وثيق مع مكتب المستشار القانوني لمفوضية الاتحاد الأفريقي بغية تحقيق نتائج محددة وملموسة. وسيقوم مكتب الشؤون القانونية، في جملة أمور أخرى، بالمساعدة على صياغة الصكوك القانونية المتعلقة بإنشاء وتشغيل المحكمة المختلطة، في حال طُلب منه ذلك.

١٦ - وقد ينطوي إعداد الصكوك القانونية التأسيسية على تقديم توصيات بشأن المسائل القانونية الجوهرية من قبيل الأساس القانوني لإنشاء المحكمة المختلطة، واختصاصها الشخصي (بما أن الموضوع والاختصاص الزمني منصوص عليهما أصلا في الاتفاق)، وعدم انطباق أي قرار بالعفو أو بفرض عقوبات، بما في ذلك عدم فرض عقوبة الإعدام. وسيولى اهتمام خاص للتدابير المتعلقة بإدارة شؤون المحكمة المختلطة.

١٧ - وسيتعين أيضا تقديم مقترحات فيما يتعلق بالترتيبات العملية لتشغيل المحكمة المختلطة. واعتمادا على تجارب محاكم جنائية أخرى، سوف تشمل الترتيبات العملية الهيكل التنظيمي للمحكمة المختلطة، وآلية تمويلها، وموقعها ومبانيها، وبدء عملها، وتدابير حماية الشهود، ومشاركة المجني عليهم، وإنفاذ الأحكام. وبالإضافة إلى ذلك، سوف تشمل الترتيبات العملية التوصيات الواردة من بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان بتقديم أي شكل من أشكال الدعم المتوقعة إلى المحكمة المختلطة وإلى سائر آليات العدالة الانتقالية، وبالتعامل معها، مع إيلاء الاعتبار الواجب للموارد اللازمة لكي تضطلع البعثة بالمهام الجارية المنوطة بها.

سادسا - المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة لتنفيذ التدابير الأخرى للعدالة الانتقالية المتوخاة في الاتفاق

١٨ - فيما يتعلق بتدابير العدالة الانتقالية الأخرى المشار إليها في الفصل الخامس من الاتفاق، من الأهمية بمكان توافر الشروط المسبقة اللازمة لإنشاء آليات العدالة الانتقالية، بما في ذلك الوقف الكامل للأعمال العدائية؛ والأمن؛ ووجود مستوى عالٍ من الالتزام السياسي؛ وتوافر الموارد اللازمة. ومن المستصوب إجراء مشاورات شاملة ومجدية وجامعة مع كل الجهات المعنية الرئيسية.

١٩ - ومن أجل تمهيد الطريق لهذه العملية التشاورية المستقلة والشاملة، قام كل من بعثة الأمم المتحدة في جمهورية جنوب السودان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالفعل بالتعامل مع مختلف الجهات المعنية، بما في ذلك المجتمع المدني ولجنة شؤون السلام في جنوب السودان، في إطار حوار يهدف إلى حفز النقاش بشأن الإطار اللازم لتنفيذ الفصل الخامس من الاتفاق. ونتيجة لذلك، عُقد مؤتمر بشأن العدالة الانتقالية في جوبا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، وتلته جلسة متابعة في نيروبي في شباط/فبراير ٢٠١٦. واشترك في تنظيم مؤتمر جوبا كل من جمعية المحامين في جنوب السودان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكان من بين المشاركين وزارة العدل في جنوب السودان، والمجتمع المدني، والجهاز القضائي في جنوب السودان، ولجنة شؤون السلام في جنوب السودان، وممثلون عن مجلس الكنائس في جنوب السودان، وخبراء وطنيون ودوليون في مجال العدالة الانتقالية. وأفضى المؤتمر إلى استنتاجات وتوصيات ملموسة بشأن إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح وهيئة التعويض وجبر الضرر، وبشأن أهدافهما وولايتيهما واختيار المفوضين والموظفين في هاذين الكيانين، إلى جانب العلاقة القائمة بينهما. وأُعِدت سبعة مشاريع مبادئ لتكون بمثابة نقطة مرجعية مشتركة لوضع خارطة طريق صوب وضع برنامج شامل للعدالة الانتقالية في جنوب السودان.

٢٠ - وقدم البرنامج الإنمائي المشورة التقنية لوزارة العدل بشأن الخيارات الرئيسية التي يتعين النظر فيها عند إنشاء لجنةٍ لتقصي الحقائق وتسخير الآليات التقليدية للمصالحة. وتنظر البعثة في مسألة التعامل مع الكيانات المكلفة بتعزيز السلام والمصالحة على الصعيدين الوطني ودون الوطني التي يُرجح استمرار وجودها. وتحت مظلة لجنة الحقيقة والمصالحة ولأم الجراح، يمكن لهذه الجهات المعنية أن تواصل تعاونها في سبيل تحقيق السلام والمصالحة.

٢١ - ويقوم البرنامج الإنمائي بتقديم الدعم إلى الفريق العامل المعني بالعدالة الانتقالية الذي أنشئ مؤخرا، والذي يتألف من العديد من منظمات المجتمع المدني. وسيساعد الفريق العامل على تنسيق أنشطة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تشارك في عملية تحقيق العدالة الانتقالية في جنوب السودان كي يتسنى لها أن تؤدي دورا حاسما في تمثيل المواطنين ودعم اتفاق السلام ولتكون صلة وصل بين الجهات المعنية بالعدالة الانتقالية وعمليات العدالة الانتقالية الرسمية في جنوب السودان.

٢٢ - وفي يومي ١٧ و ١٨ شباط/فبراير ٢٠١٦، عُقد اجتماع للفريق العامل المعني بالعدالة الانتقالية بدعم من البرنامج الإنمائي من خلال مشروعه للاحتكام إلى القضاء وسيادة القانون وبدعم من شركاء خارجيين. وقد وُضعت عناصر استراتيجية المشاركة في عملية العدالة الانتقالية.

٢٣ - وقامت البعثة في ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١٦ بإطلاع رئيس لجنة التشريع والعدل التابعة للجمعية التشريعية الوطنية ومسؤولين آخرين على تحليلها القانوني لمشروع قانون تعديل القانون الجنائي المقترح لعام ٢٠١٦، وذلك للمساعدة في كفالة تصنيف كل الجرائم الدولية في الإطار القانوني الوطني. فمن شأن مشروع القانون المقترح أن يكفل توفير التشريعات والولاية القضائية اللازمة لتمكين المحاكم الوطنية من مقاضاة الجرائم الدولية، بما فيها جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، ومن إصدار أحكام بشأنها.

سابعا - الملاحظات

٢٤ - إنني على استعداد لتقديم المساعدة التقنية من أجل إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان، وفقا لقراري مجلس الأمن ٢٢٤١ (٢٠١٥) و ٢٢٥٢ (٢٠١٥). وتتوقف قدرتي على تقديم هذه المساعدة بالضرورة على كل من التقدم المحرز في تنفيذ الاتفاق المتعلق بحل النزاع في جمهورية جنوب السودان والتقدم الذي أحرزته مفوضية الاتحاد الأفريقي في جهودها الرامية إلى إنشاء المحكمة المختلطة. وفي هذا الصدد، أود أن أكرر المشورة التي قدمتها الأمانة العامة منذ أمد بعيد، التي مفادها أن تمويل المحاكم الجنائية الدولية يتطلب آلية مستدامة. وجدير بالذكر أيضا أن مفوضية الاتحاد الأفريقي قد لا يتسنى لها المضي قدما في أعمالها في غياب حكومة وحدة وطنية انتقالية مكتملة التشكيل وتؤدي وظيفتها بالكامل. لذلك فمن الأهمية بمكان إنشاء الحكومة الانتقالية واستعدادها لدعم المنظمات الإقليمية والدولية وللتعاون معها.

٢٥ - وقد أظهرت عدة تقارير، بما فيها تقرير مفوضية حقوق الإنسان إلى مجلس حقوق الإنسان المؤرخ ١٠ آذار/مارس ٢٠١٦، أن هناك أسبابا معقولة تحمل على الاعتقاد بأن انتهاكاتٍ جسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان وانتهاكاتٍ لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني وجرائم بموجب القانون الدولي ارتُكبت في جنوب السودان من قبل كل من القوات الحكومية والميليشيات التابعة لها وقوات المعارضة. وإنني أشاطر مجلس الأمن قلقه البالغ إزاء هذه الجرائم المزعومة، التي تهدد السلام والأمن والاستقرار في جنوب السودان، على نحو ما أشار إليه المجلس. وثمة حاجة ملحة بشكل متزايد إلى وضع حد للإفلات من العقاب في جنوب السودان، وإلى تقديم جميع مرتكبي هذه الجرائم إلى العدالة. وتؤدي المساءلة والمصالحة وتضميد الجراح دورا أساسيا في كفالة السلام المستدام. ومن ثم، فإنني أظل ملتزما تمام الالتزام بمواصلة تقديم المساعدة التقنية إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي لكفالة إنشاء المحكمة المختلطة لجنوب السودان في أسرع وقت ممكن.