

## دور سيادة القانون في بناء السلام (دراسة في محركات الصراع والأداء المؤسسي)

Doi: 10.23918/ilic2021.31

الباحثة: ريم غسان فيصل  
دبلوم عالي في دراسات بناء السلام/ جامعة الموصل  
[Reemghassan1313@gmail.com](mailto:Reemghassan1313@gmail.com)

### المقدمة

تعد عمليات بناء السلام احد اساليب التدخل في الصراعات والساعية لتحويلها، وذلك عبر مجموعة من الاجراءات والجهود والبرامج الهادفة لإزالة اسباب النزاع ومعالجة آثاره والعمل للحيلولة دون نشوبه مرة أخرى، وبهذا فإن بناء السلام عملية واسعة تحتاج الى جهود متظافرة لتحقيقها. وغالباً ما ماتدخل مجتمعات مابعد الصراع في مراحل تحول تشهد مجموعة من التغييرات الدستورية أو القانونية، وكذلك مجموعة من الاجراءات بما فيها آليات العدالة الإنتقالية، وسيادة القانون هي مبدأ للحوكمة يتمثل بالعمل على تطبيق وفرض القوانين على الجميع بالعدل والتساوي امام القانون، وكفالة حقوق الإنسان بما يتفق مع القواعد والمعايير الدولية، ومع ضمان المساءلة والشفافية الإجرائية والقانونية وتجنب التعسف.

**أولاً: أهمية البحث:** قد شهدت كثير من بقاع منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا مجموعة من الإضطرابات الأمنية أو النزاعات؛ ومن هنا تبرز أهمية البحث في دراسة توجهات عمليات بناء السلام وفحص مسارها وتسليط الضوء على أماكن القوة والضعف فيها، كما وضعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في خطتها للتنمية المستدامة ٢٠٣٠ موضوع السلام وسيادة القانون كواحد من أهدافها السبعة عشر، مما يستدعي دراسة دور سيادة القانون في بناء السلام في السياقات المستجدة والبحث في أثر الاجراءات القانونية على عملية تحويل الصراع.

**ثانياً مشكلة البحث:** تتبع مشكلة البحث من الحساسية الشديدة لمرحلة مابعد الصراع؛ كونها تحمل كثيراً من المظالم ومآسي أحداث العنف، وأعداداً واسعة من الضحايا والجناة، والعلاقات المتوترة او العدائية، كما أثارت بعض التجارب الجدل حول جدوى القوانين والإجراءات التي اتخذت ضمن جهود معالجة آثار العنف والإصلاح والتعافي؛ كونها لم تحقق أهدافها بتحقيق الإستقرار والسلام في مسار صحيح، بل ولدت اضطرابات أمنية وتعاود الشعور بالظلم والحرمان تمثل بموجة احتجاجات وتظاهرات كما هو الحال في تجربة العراق.

**ثالثاً: فرضية البحث:** ونفترض في بحثنا هذا أن لركائز سيادة القانون دوراً مؤثراً في مسار بناء السلام، إيجابياً بتثبيتها، وما ان تختل هذه الركائز ستؤدي إلى ظهور محركات الصراع، وللأداء المؤسسي فاعلية كبيرة في معالجة هذه المحركات.

**رابعاً هدف البحث:** ويهدف البحث الى التعرف على محركات الصراع في السياق القانوني في مراحل بناء السلام واليات إيقافها، بغية التعرف على شكل تأثير سيادة القانون على جهود بناء السلام.

**خامساً: نطاق البحث:** يتحدد نطاق البحث مكانياً في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، وزمانياً مابعد ٢٠١١، وموضوعياً في السياقات القانونية والأداء المؤسسي ضمن جهود تحويل الصراع وبناء السلام.

**سادساً: منهجية البحث:** ولغرض تحقيق أهداف البحث؛ نتبع المنهج التحليلي الإستقرائي لغرض التوصل لقاعدة عامة تبين طبيعة تأثيرات ركائز سيادة القانون على مسار بناء السلام، وكذلك المنهج الاستنباطي للتعرف على مواطن الخلل في التجارب التي اخفقت في تشكيل مسار نجاح لبناء السلام.

**سابعاً: هيكلية البحث:** وعليه نقسم هذا البحث الى مبحثين، يتناول الأول أبرز محركات الصراع في السياق القانوني، ويتناول المبحث الثاني آليات الأداء المؤسسي لتعزيز العدالة والسلام، ثم خاتمة نبين فيها أهم الإستنتاجات التي توضح دور وأثر سيادة القانون في عمليات بناء السلام.

### المبحث الأول

#### محركات الصراع في السياقات القانونية

اتفق المجتمع الدولي على تعريف سيادة القانون بأنها "مبدأ للحوكمة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، 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، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية"<sup>(١)</sup>، وبهذا فإن سيادة القانون تبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي، ومن أهم أهداف سيادة القانون هو حل المنازعات بالوسائل السلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي<sup>(٢)</sup>، كما ان الاعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ يعطي أيضاً سيادة القانون مكانة بارزة، وينص على أنه "... من الضروري أن تتمتع حقوق الإنسان بحماية سيادة القانون إذا أريد للبشر ألا يضطروا آخر الأمر إلى اللجوء بالتمرد على الطغيان والاضطهاد..."<sup>(٣)</sup>

(١) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع"، وثائق الأمم المتحدة رقم(S/2004/616) لسنة ٢٠٠٤.

(٢) الأمم المتحدة وسيادة القانون، "ماهي سيادة القانون"، شوهد بتاريخ ٢٠٢١/٦/١ على الرابط: <https://www.un.org/ruleoflaw/ar/what-is-the-rule-of-law>

(٣) ينظر ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.

وبغية التعرف على فاعلية دور سيادة القانون في بناء السلام؛ نستطلع أهم مبادئ سيادة القانون المرتبطة بعمليات بناء السلام والمستوحاة مما ورد في تعريف المجتمع الدولي أعلاه، وذلك لفهم دورها ومدى تأثير اختلالها في نشوء محركات الصراع، والتي قد تظهر في نظام العدالة الوطني، وتسبب انحرافاً في مسار بناء السلام، ويمكن استشرعها عبر مجموعة مؤشرات نوضحها ضمن دور كل مبدأ، وذلك بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين: يوضح الأول محركات الصراع ضمن البرامج العلاجية لبناء السلام، وتتناول في الثاني محركات الصراع ضمن البرامج الوقائية لبناء السلام.

### المطلب الأول

#### محركات الصراع ضمن البرامج العلاجية لبناء السلام

غالباً ما تبدأ برامج بناء السلام في مرحلة ما بعد الصراع بمجموعة من المشاريع والاجراءات العلاجية التي تختص بإزالة اسباب الصراع ومعالجة آثاره، وتتطلب هذه البرامج خطوات هادفة ومدروسة بغية عدم انحراف مسار بناء السلام وتخلخله، وذلك لشدة حساسية المرحلة المثقلة بجراحات الماضي، وتنتظر في هذا المطلب الى أبرز ركائز سيادة القانون في مراحل بناء السلام ودورها في التوجيه نحو السلام أو الصراع.

### الفرع الأول

#### المساءلة وعدم الإفلات من العقاب

##### أولاً: مبدأ عدم الإفلات من العقاب والسلام:

تمثل الملاحقة القضائية لمرتكبي الانتهاكات في النزاعات المسلحة أحد أهم اليات معالجة آثار الماضي، وتدخل ضمن اليات العدالة الانتقالية وهي أحد أهم برامج بناء السلام<sup>(١)</sup>، وقد نجحت فيها عدد من التجارب الدولية مثل تجربة جنوب إفريقيا في مسارها نحو التعايش السلمي، وتساهم المحاسبة في الردع عن ارتكاب انتهاكات مستقبلية وكذلك الإدانة الرسمية للجرائم، وتعكس انخراط الدولة في بناء مقومات واحترام القانون وكذلك بناء الثقة في سياسة الدولة ومكوناتها<sup>(٢)</sup>، وتتيح جلسات المحاكمة العادلة مساحةً يروي فيها الضحايا والشهود والجناة قصصهم، ومن ثم إنشاء سجل تاريخي لانتهاكات حقوق الإنسان السابقة، ويمكن أن تأخذ مناهج العدالة الانتقالية شكل العدالة التصالحية والتي تركز على جبر ضرر الضحية مع اتخاذ اجراءات المصالحة<sup>(٣)</sup>، وبهذا فإن المحاسبة على جرائم الماضي تمثل عنصراً مهماً للمضي نحو السلام.

##### ثانياً: دور الإفلات من العقاب في تحريك الصراع

يشكل التخلي عن قضايا لجرائم وانتهاكات ارتكبت ضد جماعة معينة خطراً على الولاء للهوية الوطنية ومن ثم الإنقسام وضعف الثقة، كما إن عدم محاسبة فئة معينة كمنح سياسة أو حزبية يؤدي الى زعزعة الإستقرار السياسي والأمني، ومن المؤشرات الدالة على وجود هذا المحرك للصراع هو اقامة المحاكم التي تفتقر الى شروط المحاكمة العادلة كما وردت في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية<sup>(٤)</sup>، وكذلك تراجع الشهود وحدث جرائم. وفي تجربة العراق، أثار تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان القلق حول مجريات المحاكمات المختصة بقضايا الإرهاب<sup>(٥)</sup>، لاسيما قضية الإبادة الجماعية التي تعرض لها الأيزيديون وعدم معالجتها<sup>(٦)</sup>، وكذلك اصدرت المفوضية تقارير اخرى متعلقة بجريمة الإختفاء القسري والتي أشارت فيها الى اختفاء الالاف من هويات معينة ضمن أحداث العنف التي مر بها العراق<sup>(٧)</sup> ولا تزال هذه القضية غير معالجة.

### الفرع الثاني

#### مبدأ جبر الضرر

##### أولاً: جبر الضرر والسلام

تهدف اجراءات جبر ضرر ضحايا النزاعات الى احترام كرامتهم والاعتراف بحقوقهم وانصافهم، والاعتراف بالانتهاكات، وكذلك أهدافاً أخرى تتمثل باحترام سيادة القانون وتعزيز عمليات السلام وحل الصراع ومعالجة أسبابه، ودعم قضايا المصالحة وتحقيق العدالة للفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع<sup>(٨)</sup>، وتعد حقاً من حقوق الضحايا من شأنه الدفع نحو الإنصاف وذلك بالتعويض مادياً ورمزياً وأخلاقياً، لاسيما أنهم تعرضوا للصدمة ويتعين عليهم مواصلة العيش مع الماضي، وتعد هذه البرامج فرصة مهمة

(١) المركز الدولي للعدالة الانتقالية، "التحقيق في الإنتهاكات الجسيمة"، شوه بتاريخ ٢٠٢١/٦/٧ على الرابط <https://www.ictj.org>

(٢) حبيب بلكوش، "العدالة الانتقالية: المفاهيم والآليات"، في علاء شلبي وآخرون، العدالة الانتقالية في السياقات العربية، ط١، (مصر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ٢٠١٤)، ص٤٣.

(٣) ليزا شيرك، استراتيجيات بناء السلام: هل يمكن بناء السلام، ترجمة: هايدي جمال ووجدي وهبة، (مصر: جمعية الأمل العراقية ودار الثقافة، ٢٠١١)، ص٥٦.

(٤) ينظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦، المادة ١٤.

(٥) تقرير منظمة العفو الدولية للعام ٢٠١٥/٢٠١٦: "حالة حقوق الإنسان في العالم"، منظمة العفو الدولية، ٢٠١٦، ص٢٢٢.

(٦) تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق: المحاكمات بموجب قوانين مكافحة الإرهاب والآثار المترتبة على العدالة والمساءلة والتماسك الاجتماعي في أعقاب مرحلة "داعش"، بعثة الأمم المتحدة UNAMI في العراق، ٢٠٢٠، ص١٦-١٩.

(٧) Committee on Enforced Disappearances of United Nation, "Observations on the additional information submitted by Iraq under article 29 (4) of the Convention", CED/IRQ/OAI/1, 25/11/2020.

(٨) "مماهي العدالة الانتقالية"، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، شوه بتاريخ ٢٠٢١/٥/١٣ على الرابط <https://www.ictj.org/ar/about/transitional-justice>.

يمكن إستغلالها لفتح قنوات الحوار وتحويل العلاقات العدائية إلى ودية<sup>(١)</sup>. وبهذا فلا يمكن تخيل حلول السلام مع تجاهل كرامة وحقوق ضحايا الصراع المحملين بمشاعر الألم والظلم.

#### ثانياً: دور عدم جبر الضرر في تحريك الصراع

يشعر الضحايا بعد تعرضهم للصدمة والألم غالباً بشعور العار والإذلال بشأن كونهم ضحايا، وبمرور الوقت يصبحون محبطين وتعترتهم الرغبة بالانتقام، وهذه الرغبة تنقلهم من دورة الضحية الى دورة المعتدي، والتي وضعها برنامج استراتيجيات التوعية بالصدمة النفسية والقدرة على الصمود، إذ بعد الصدمة يمر الضحية بسلسلة من الأزمات النفسية كالاكتئاب والإدمان والقمع الداخلي ومشاعر الضعف والعجز، ثم يبدأ بتطوير هوية "نحن" ضد "هم"، ونزع الصفة الإنسانية عن الآخر، والتفكير بالعنف بأسم الدفاع عن الشرف والنفس والعدالة<sup>(٢)</sup>، وهو ما قد يدفعه للنشاط الجرمي، لذلك فإنه لا بد من الاعتراف بانتهاكات حقوق الضحايا وجبر ضررهم معنوياً ومادياً عبر الاعتذار الرسمي وتدابير الذاكرة وتخليد الذكرى عبر النصب والايام التذكارية، وكذلك التعويض المادي الذي يلبي الحاجات الإنسانية الأساسية التي يكون قد فقدها الضحية نتيجة اعمال العنف، وغيابها يمثل كذلك محركاً للصراع كما اسلفنا في الفرع الأول.

#### المطلب الثاني

##### محركات الصراع ضمن البرامج الوقائية لبناء السلام

تشمل عمليات بناء السلام مجموعة من البرامج الهادفة لمنع نشوب النزاع والمصممة بحسب ابرز نظريات السلام والصراع، وتعد عمليات التنمية على مختلف الأصعدة واحدة من ابرز البرامج الهادفة للسلام المستدام وكذلك نشر ثقافة السلام والاصلاح المؤسسي وغيرها من الجهود<sup>(٣)</sup>، ونستعرض في هذا المطلب عدد من القضايا تمثل محركاتاً للصراع ينبغي التركيز عليها بغية تقاديتها ضمن جهود الوقاية ومنع عودة نشوب الصراع.

#### الفرع الأول

##### مبدأ العدالة والمساواة

##### أولاً: العدالة والسلام:

صنف العالم يوهان غالتونج السلام الى شكلين: سلبي وإيجابي، وذلك بحسب اشكال العنف<sup>(٤)</sup>، فالسلام بمعناه البسيط يعني غياب العنف<sup>(٥)</sup>، ووصف غالتونج السلام السلبي بحالة غياب العنف المباشر كالقتل والتعذيب والتهجير والإحتجاز والخطف، ولكن مع وجود أشكالاً أخرى للعنف وهي العنف الهيكلية والعنف الثقافي<sup>(٦)</sup>، يتمثل العنف الهيكلية بغياب العدالة وغياب الشفافية والنزاهة في الأداء المؤسسي، والتميز وعدم احترام حقوق الانسان، وبهذا فإن العدالة توجه حالة السلام الى الإيجابية، وتتطلب نظاماً قانونياً للدولة قادراً على إعطاء الحقوق لأصحابها بالتساوي وبما يكفل حقوقهم بحسب المعايير الدولية<sup>(٧)</sup>. كذلك بينت نظريات الجندر أن السلام يرتبط ارتباطاً مباشراً بالعدالة الجندرية والقضاء على التمييز ضد المرأة والغاء كافة القوانين التمييزية القائمة على النوع الاجتماعي<sup>(٨)</sup>، وبهذا فإن العدالة والمساواة في الحقوق والفرص تمثل مطلباً أساسياً من مطالب بناء السلام.

##### ثانياً: دور غياب العدالة في تحريك الصراع:

تعد نظرية الإحتياجات الأساسية واحدة من أبرز نظريات السلام والصراع، وذكر فيها مجموعة من العلماء أن الشعور بالظلم والتهديد لهذا الإحتياجات والتي وردت في هرم ماسلو وطورها العالم جون بورتون يعد محركاً للصراع<sup>(٩)</sup>، حيث يولد غياب العدالة تهديداً للهوية ولتقدير الذات، إضافة الى تهديد المصالح والحاجات الفسيولوجية الأساسية كالامن والغذاء. وبهذا فإن القوانين المجحفة أو التمييزية بين الجماعات ( او حتى وجود تصور حول هذا التمييز) لاشك أنها تمثل محركاً للصراع، وكذلك الامر بالنسبة لإنتهاكات حقوق الإنسان من اعتقال واغتصاب واختفاء لاسيما وفق الانتماء، وتعد الإغتيالات والاعتقالات والتعذيب في السجون وعدم مراجعة ملفات قضايا جماعة معينة، وأحداث العنف المتفرقة والسطو المسلح مؤشرات واضحة على غياب العدالة<sup>(١٠)</sup>، إذ أنها تدل على استخدام النظام القانوني كأداة للقمع<sup>(١١)</sup>، مما يزيد الشعور بغياب العدالة والظلم.

(1) Ruben Carranza, Cristian Correa, and Elena Naughton, "Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Application Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations", (USA: International Center of Transitional Justice, 2017), p.4.

(٢) ليسا شيرك، تقييم الصراع والتخطيط لبناء السلام: نحو نهج تشاركي للأمن الإنساني، ترجمة: حسن ناظم وآخرون، (العراق: جمعية الأمل العراقية، ٢٠١٩)، ص١٦٨.

(3) Christopher E. Miller, Mary E. King (editor), *A glossary of terms and concepts in peace and conflict studies*, 2<sup>nd</sup> Ed., (USA: University for peace, 2005), pp. 55-56.

(4) Johan Galtung, "An editorial", International Peace Research Institute, *journal of peace research*, Vol.1, No.1, (1964), pp.1-4.

(5) Angus Stevenson & Christine A. Lindberg (editor), *Oxford Advanced American Dictionary*, 3<sup>rd</sup> Ed., (UK: Oxford University Press, 2010), p.3110.

(6) Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research", International Peace Research Institute, *journal of peace research*, Vol. 6, No. 3, (1969), p. 163.

(7) Andrew Blum, "Improving Peacebuilding Evaluation", *US Institute of Peace*, 2011, p.2.

(8) Christine Chinkin, Mary Kaldor & Punam Yadav, "Gender and new wars", *Stability and International Journal of Security and Development*, Vol.9, No.1, (2020), p.1

(٩) ليسا شيرك، تقييم الصراع والتخطيط لبناء السلام: نحو نهج تشاركي للأمن الإنساني، مصدر سابق، ص١٥٩.

(١٠) المصدر السابق، ص١٣٠.

(11) John Agolgia & others, *Measuring Progress in the Conflict Environments: A Metrics Framework*, (USA: United States Institutes of Peace, 2010), p.35.

ونجد في تجربة العراق هذا المحرك واضحاً، فمثلاً أدت القرارات المتعلقة بقطع رواتب موظفي إقليم كردستان إلى حالة الشعور بالظلم لاسيما أنها قرارات مبنية على الإنتماء، مما ولد نوعاً من الانقسام وسلسلة من الخلافات السياسية والاضطرابات الأمنية بين الإقليم والعاصمة العراقية.

### الفرع الثاني

#### مبدأ شرعية مؤسسات الدولة

أولاً: شرعية مؤسسات الدولة والسلام:

وتشمل شرعية الأنظمة والقوانين والفاعلين، والتي تنبع من ضمان عمل هذه الكيانات الثلاثة على نحو يتسم بالشفافية والنزاهة، وضمن قدرتها على توفير العدالة والخدمات الأمنية للجميع، وضمن الإقتناع بمصداقيتها، ووجود اليات تتيح للمواطنين محاسبة هذه الكيانات على أفعالها، كما تنبع الشرعية من تدعيم حقوق كافة الأفراد والفئات داخل المجتمع، ومن تعزيز تلك الحقوق وحمايتها<sup>(1)</sup>، وهذا بمجموعه من شأنه أن يقلص الى حد كبير من حالات العنف الهيكلي كالفساد والقوانين التمييزية والتعسف وغيرها من اشكال الحاق الاذى الذي يمكن ان تمارسه مؤسسات الدولة وانظمتها تجاه مواطنيها عبر القوانين والسياسات والاجراءات غير العادلة، وذكرنا انفاً في نظرية العنف للعالم غالتونج ان السلام الابجابي يتطلب القضاء على العنف الهيكلي، وعليه فان السلام لا يكون حقيقياً ما لم تتم معالجة أزمات شرعية وشفافية مؤسسات الدولة.

ثانياً: دور تجريم مؤسسات الدولة في تحريك الصراع:

من أبرز المؤشرات على ضعف مؤسسات الدولة هي وجود هياكل حكم موازية غير رسمية تدعمها إيرادات غير مشروعة في داخل المؤسسات الحكومية الرسمية، كذلك الأمر حين يشغل مجرمين معروفين أو أفراد مرتبطين بعصابات مناصب حكومية رئيسية<sup>(2)</sup>. وتؤدي الانتهاكات التي ترتكب بحق المواطن من قبل اجهزة الدولة ومؤسساتها الى ضعف الثقة بالنظام القانوني والسياسي للبلاد، وهو ما يؤثر على الولاء للهوية الوطنية ويشكل خطراً على روح المواطنة لدى أبناء الشعب، مما يعزز الشعور بالانقسام، ومن ثم الشعور بالتنافس وتضارب المصالح ما يؤدي الى نشوب الصراع<sup>(3)</sup>.

### المبحث الثاني

#### دعم الأداء المؤسسي الهادف لتقليص محركات الصراع

نسعى في هذا المبحث لتحديد أبرز المؤشرات والآليات المطلوبة لدعم الأداء المؤسسي، والذي لا نقصد به أداء المؤسسات الحكومية فقط، بل كذلك مؤسسات المجتمع المدني. وفي أهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠ التي صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، جاء الهدف ١٦ حول السلام والعدل والمؤسسات القوية، مبيناً الارتباط الوثيق بين السلام والمؤسسات القوية، ونسلط الضوء في هذا المبحث على دعم وتعزيز مبادئ سيادة القانون عبر الأداء المؤسسي، والمؤشرات على مستوى التقدم فيها؛ بهدف تحويل الصراع وتقليص محركاته ضمن السياق القانوني والتي استعرضناها في المبحث السابق، وذلك بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين: يتناول الأول المؤشرات المتعلقة بالإجراءات العلاجية لجهود بناء السلام ويتناول الثاني المؤشرات المتعلقة بالجهود الوقائية له.

### المطلب الأول

#### الاداء المؤسسي ضمن الشق العلاجي من بناء السلام

تتطلب عمليات بناء السلام العلاجية تظافر الجهود بين مختلف المؤسسات، لاسيما ان الهدف منها هو تحويل العلاقات العدائية الى ودية وتحقيق المصالحة ومعالجة ارث الماضي من الانتهاكات واسعة النطاق وذلك يتطلب خطة وطنية شاملة وبرامج تمتد على نطاق مكاني وزمني وشخصي واسع، وناقش في هذا المطلب السبل والمؤشرات على تعزيز مبادئ سيادة القانون في هذه المرحلة المهمة.

### الفرع الأول

#### الأمن والنظام العام

يعرف الأمن بمعناه البسيط بأنه غياب الخوف، كما ورد معنى الأمن في قاموس اكسفورد على أنه الحماية من الخطر والخوف<sup>(4)</sup>، وتشهد مراحل مابعد النزاع غالباً ضعف الأمن وانتشار الخوف بسبب استمرار التهديدات وكذلك الخوف من الأعمال الانتقامية، وتقع مسؤولية إنفاذ القوانين والحفاظ على الأمن والنظام العام على عدد من المؤسسات الحكومية وبشكل محدد القوات الأمنية والشرطة، ويمثل انخفاض مستوى الأعمال العدائية واحداث العنف مؤشراً على الأداء المؤسسي المتقدم، كذلك تتطلب مرحلة مابعد النزاع العمل على العودة الآمنة والمستدامة للنزاحين واللاجئين، والالتزام بالقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان في مختلف المؤسسات لاسيما في المحاكم وفي اجراءات الشكاوى والاستدعاءات والتقاضي، إضافة الى تدعيم مستوى الثقة في مؤسسات فرض القانون، ويعد انخفاض معدلات الجريمة والعنف، والحرية في الأماكن العامة وتزايد معدلات الإبلاغ عن

(١) ليان مكاي، نحو ثقافة سيادة القانون: استكشاف الاستجابات الفعالة للتحديات القائمة امام تطبيق العدالة والأمن، (الولايات المتحدة الأمريكية: معهد الولايات المتحدة للسلام، ٢٠١٥)، ص١٧.

(2) John Agolgia & others, Measuring Progress in the Conflict Environments: A Metrics Framework, op. cit., p.37.

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز التماسك الاجتماعي: التأطير المفاهيمي وآثار البرامج، منشورات الأمم المتحدة، ٢٠٢٠، ص٥٧.

(4) Angus Stevenson & Christine A. Lindberg (editors), Oxford Advanced American Dictionary, 3<sup>rd</sup> Ed., (UK: Oxford University Press, 2010). p.3772.

المخاطر من أبرز المؤشرات على تزايد مستوى الثقة في أداء المؤسسات الأمنية والمسؤولية عن الحفاظ على الأمن النظام العام<sup>(١)</sup>.

وفي تجربة العراق، تشهد مدن إقليم كردستان مستوى جيد من الثقة في مؤسسات الدولة ونزاهتها لاسيما المؤسسات الأمنية، إذ يتمتع المواطنون بحرية وأمن أكثر مقارنة ببقية مناطق العراق، مع انخفاض معدلات الأعمال الإرهابية<sup>(٢)</sup>، وهذه المستويات من الثقة والحرية قد تكون بدورها سبباً في تقليص محركات الصراع في الإقليم.

### الفرع الثاني نظام العدالة

تعد قدرة أنظمة العدالة على حل النزاعات (لاسيما القائمة على الهوية) بطرق سلمية من أهم المؤشرات على قوة النظام، إضافة إلى أن قدرتها على جبر ضرر الضحايا ومساءلة الجناة (بتطبيق كامل للمعايير الدولية للمحاكمة العادلة) يزيد من قوتها وفعاليتها باتجاه تحقيق السلام وتحويل العلاقات العدائية إلى ودية، كما أن إمكانية مساءلة القضاة والعاملين في القطاع القانوني تزيد من فرص تطبيق مبدأ العدالة وانجاح جهود بناء السلام، وكذلك فإن النظام الجنائي الفعال يعد من مؤشرات قوة العدالة، وذلك عندما يكون قادراً على معالجة القضايا ضمن مدة زمنية غير طويلة وعلى محاسبة الجميع بما فيهم النخب السياسية والمتنفذين، ويتطلب تعزيز نظام العدالة ضمان تكافؤ فرص وصول الجميع للعدالة، وإنهاء أساءة المعاملة وأشكال الاستغلال والإتجار بالبشر<sup>(٣)</sup>، ومراعاة حقوق الإنسان واحترامها في شتى القوانين الموضوعية والإجرائية في مختلف قضايا النزاعات المسلحة ومابعدھا، وكذلك من المؤشرات المهمة: استقلالية القضاء وتمتعه بسلطة عليا مستقلة ونزيهة.

### المطلب الثاني

#### الاداء المؤسسي ضمن الشق الوقائي من بناء السلام

بغية تجنب عودة نشوب النزاع، لا بد من إقامة ركائز وأسس قوية لبناء السلام المستدام، تنشأ معظمها من القوانين والأنظمة وتهدف لتدعيم سيادة القانون، ونبحث في هذا المطلب في المبادئ التي من شأنها تعزيز الأداء المؤسسي الفعال والهادف لنجاح عمليات بناء السلام.

### الفرع الأول

#### احترام حقوق الإنسان

لعل من أهم آليات تعزيز وقوة الأداء المؤسسي هو السعي المستمر إلى احترام حقوق الإنسان بما يتفق مع المعايير العالمية، وإن من أهم المؤشرات على الالتزام بها في أداء المؤسسات الحكومية في مختلف دول العالم هي: قلة عدد السجناء السياسيين، وارتفاع نسبة السجون التي تلتزم بمعايير حقوق الإنسان الدولية، وتقنين الحكومة لحقوق الإنسان بما يتفق مع ما ورد في القانون الدولي، ومن المؤشرات المهمة كذلك مدى قدرة الحكومة على حماية حقوق الإنسان، مثل حرية المعتقد والتجمع والصحافة والوصول للمعلومة والتعبير عن الرأي، وحماية الحريات الأساسية والقضاء على التمييز القائم على الهوية<sup>(٤)</sup>، والمساواة في الفرص وأمام القانون.

وبتسليط الضوء على حالة حقوق الإنسان في العراق فيما يتعلق بقضايا النوع الاجتماعي، تلاحظ الباحثة غياب حالة السلام عن الكثير من النساء بسبب تزايد حالات العنف الأسري مع عدم تشريع قانون معالج له بما يكفل الحقوق للمرأة والرجل على نحو متساوي ويتيح للمرأة حماية حقوقها واحترام كرامتها، وقد لجأت العديد من النساء من مختلف مناطق العراق إلى إقليم كردستان بحثاً عن دور ابواء للناجيات من العنف الأسري والتي انشأت فقط داخل مدن الأقليم<sup>(٥)</sup>، وهذا يعد مؤشراً على ضعف احترام حقوق الإنسان وكذلك ضعف ثقة المواطن بنظام العدالة في العراق، مما يعني وجود اختلال في ركائز سيادة القانون. وفي منحنى آخر، شهدت ثورة تشرين العديد من حالات الإعتقال والقتل، وهو مؤشر يدل على ضعف قدرة الدولة على حماية حقوق الإنسان بما فيها حرية التعبير عن الرأي<sup>(٦)</sup>، وهو ما يشير إلى ضعف الأداء المؤسسي في العراق.

### الفرع الثاني

#### الدعم المجتمعي لسيادة القانون

تتطلب سيادة القانون إيمان أبناء المجتمع بالقوانين، وأن يشعروا بأنه يتواءم مع واقعهم، إذ كثيراً ما يحدث أن تتصادم القوانين مع الأعراف الاجتماعية السائدة، لذلك فإن تشريع القوانين يتطلب فهم ومعرفة قيم المجتمع وموروثاته، وذلك من شأنه أن يعزز ثقة المواطن بالقوانين، ويعد لجوءهم إلى القانون لحل خلافاتهم ونزاعاتهم من المؤشرات المهمة على قوة الأداء المؤسسي الهادف لتقليص محركات الصراع. وتؤدي حالات الفساد والمحسوبية إلى زعزعة ثقة المجتمع بالنظام القانوني، وتؤثر على كيفية استجابته للقانون، وقد ينشأ استعداد للتحايل على القواعد لأن النظام لا يعمل على نحو يحقق لهم مصالحهم، أو لأن القوانين أصبحت قديمة أو معقدة ولا يتم تطبيقها على الجميع<sup>(٧)</sup>. ومن المؤشرات المهمة على قوة الأداء المؤسسي وملاءمته للمجتمع هي

(1) John Agolgia & others, Measuring Progress in the Conflict Environments: A Metrics Framework, op. cit., p.38-39.

(2) وثائق البنك الدولي، إقليم كردستان العراق اصلاح الاقتصاد من أجل تقاسم ثمار الرخاء والإزدهار وحماية الضعفاء والمحرومين، ٢٠١٦، ص١.

(3) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، تحويل عالماً: خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠، وثائق الأمم المتحدة، رقم A/Res/70/1 لسنة ٢٠١٥، ص٣٥.

(4) المصدر السابق، ص٣٤.

(5) مقابلة مع إحدى العاملات في منظمة تمكين المرأة في أربيل بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٢١.

(6) منظمة العفو الدولية، "استعراض حالة حقوق الإنسان في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لعام ٢٠١٩"، منظمة العفو الدولية، المملكة المتحدة، ٢٠٢٠، ص٤١.

(7) ليان مكاي، نحو ثقافة سيادة القانون: استكشاف الاستجابات الفعالة للتحديات القائمة أمام تطبيق العدالة والأمن، مصدر سابق، ص٤.

نسبة اللجوء الى المحاكم، وكذلك معرفة ابناء المجتمع بحقوقهم القانونية والمدنية، وزيادة نسبة احترام مهنة المحاماة واستقلاليتها.

وتنتشر حالات الفساد الاداري في مختلف المؤسسات الحكومية العراقية، فأصبح العراق واحداً من أكثر دول العالم فساداً بحسب المؤشر العالمي لمعدلات الفساد احتلاله المرتبة ١٦٣ من بين ١٨٠ دولة<sup>(١)</sup>، وتلاحظ الباحثة ان هذا المؤشر يمثل سبباً يقف وراء عدم ثقة المجتمع ودعمه للقوانين النافذة، كما ان انتشار حالات الفصل العشائري بلجوء المواطنين الى الاحتكام له بدلاً من اللجوء للقانون، يمثل مؤشراً واضحاً على ضعف الدعم المجتمعي لسيادة القانون، وهو ما يتطلب تحسين الأداء المؤسسي بالقضاء على حالات الفساد، واجراء الاصلاحات والتعديلات القانونية بما ينسجم مع الواقع العراقي.

#### الخاتمة

تبين كنتيجة لما تقدم مايلي:

**أولاً:** أن لمبادئ سيادة القانون في مراحل بناء السلام العلاجية والوقائية دور اساسي في التحكم بمدى نجاح عملية بناء السلام، ذلك ان الاخلال بهذه المبادئ يمكن أن يؤدي الى تحريك الصراع وعودة نشوبه.

**ثانياً:** وبدراسة مبادئ عدم الافلات من العقاب وجبر الضرر والعدالة والمساواة والشرعية، ظهر لها تأثيراً مباشراً في المراحل الحساسة لبناء السلام.

**ثالثاً:** ووجدت الباحثة ان ضعف تطبيق هذه المبادئ يمثل محركاً للصراع.

**رابعاً:** ووجدت كذلك أن سيادة القانون الفعالة والقادرة على معالجة محركات الصراع هذه تتطلب تعزيز وتقوية الأداء المؤسسي الهادف للسلام المستدام.

خلاصة القول، كلما تعززت سيادة القانون بقوة الأداء المؤسسي، تقلصت محركات الصراع وزادت فرص استدامة السلام.

**التوصيات:** بناءً على هذه النتائج، توصي الباحثة بما يلي:

**أولاً:** إجراء دراسات تقيس مؤشرات محركات الصراع ومؤشرات قوة الأداء المؤسسي وسيادة القانون في المجتمعات الخارجة من النزاعات؛ بغية تحديد مواطن الخلل والقوة في مسار تحويل الصراع؛ ولاشك ان هكذا دراسات تعد من أهم سبل تخطيط وتصميم برامج ناجحة لعمليات بناء السلام.

**ثانياً:** تقليص محركات الصراع عبر تعزيز الأمن واحترام حقوق الانسان ودعم نظام العدالة وتعزيز الدعم المجتمعي لسيادة القانون، وذلك بسن القوانين الملزمة لواقع المجتمع ومستجداته والقضاء على الفساد الإداري وحماية الحقوق والمساءلة ومعاقبة المقصرين وتطبيق القوانين بدون تمييز قائم على العرق أو الجنس أو الدين.

**ثالثاً:** التخطيط لبرنامج متكامل للعدالة الانتقالية، يطبق بشكل عادل وبشمول جميع الأطراف، يكون بناء السلام هدفاً أساسياً فيها **رابعاً:** ان يكون القانون فوق الجميع، وأعلى من سلطة الأحزاب السياسية او اي جهة متنفذة، وهو ما نجحت فيه تجربة اقليم كردستان ونوصي بالاستفادة منه في بقية انحاء العراق لتحقيق مسار صحيح نحو بناء السلام.

#### المصادر

#### المصادر العربية والمترجمة:

##### أولاً: الكتب

١. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز التماسك الاجتماعي: التأطير المفاهيمي وآثار البرامج، (منشورات الأمم المتحدة، ٢٠٢٠).
٢. حبيب بلقوش، "العدالة الانتقالية: المفاهيم والآليات"، في علاء شلبي وآخرون، العدالة الانتقالية في السياقات العربية، ط١، (مصر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ٢٠١٤).
٣. ليان مكاي، نحو ثقافة سيادة القانون: استكشاف الاستجابات الفعالة للتحديات القائمة امام تطبيق العدالة والأمن، (الولايات المتحدة الأمريكية: معهد الولايات المتحدة للسلام، ٢٠١٥).
٤. ليزا شيرك، استراتيجيات بناء السلام: هل يمكن بناء السلام، ترجمة: هايدي جمال ووجدي وهبة، (مصر: جمعية الأمل العراقية ودار الثقافة، ٢٠١١).
٥. ليسا شيرك، تقييم الصراع والتخطيط لبناء السلام: نحو نهج تشاركي للأمن الإنساني، ترجمة: حسن ناظم وآخرون، (العراق: جمعية الأمل العراقية، ٢٠١٩).

##### ثانياً: الاتفاقيات والتقارير والوثائق الدولية:

١. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.
٢. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦.
٣. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع"، وثائق الأمم المتحدة رقم (S/2004/616) لسنة ٢٠٠٤.
٤. تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان في تطبيق العدالة في العراق: المحاكمات بموجب قوانين مكافحة الإرهاب والآثار المترتبة على العدالة والمساءلة والتماسك الاجتماعي في أعقاب مرحلة "داعش" بعثة الأمم المتحدة UNAMI في العراق، ٢٠٢٠.
٥. تقرير منظمة العفو الدولية للعام ٢٠١٥/٢٠١٦: "حالة حقوق الإنسان في العالم"، منظمة العفو الدولية، ٢٠١٦.

(1) Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2019", Germany Transparency International, 2020, p.3.

٦. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، تحويل عالماً: خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠، وثائق الأمم المتحدة، رقم A/Res/70/1 لسنة ٢٠١٥.
٧. وثائق البنك الدولي، إقليم كردستان العراق اصلاح الاقتصاد من أجل تقاسم ثمار الرخاء والإزدهار وحماية الضعفاء والمحرومين، ٢٠١٦.
٨. منظمة العفو الدولية، "استعراض حالة حقوق الإنسان في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لعام ٢٠١٩"، منظمة العفو الدولية، المملكة المتحدة، ٢٠٢٠.

ثالثاً: الأنترنت:

١. الأمم المتحدة وسيادة القانون، "ماهي سيادة القانون"، على الرابط: <https://www.un.org/ruleoflaw/ar/what-is-the-rule-of-law>
٢. المركز الدولي للعدالة الإنتقالية، "التحقيق في الانتهاكات الجسيمة"، على الرابط: <https://www.ictj.org>
٣. المركز الدولي للعدالة الإنتقالية، "ماهي العدالة الإنتقالية"، على الرابط: <https://www.ictj.org/ar/about/transitional-justice>.

المصادر باللغة الانكليزية

1. Andrew Blum, "Improving Peacebuilding Evaluation", *US Institute of Peace*, 2011.
2. Angus Stevenson & Christine A. Lindberg (editor), *Oxford Advanced American Dictionary*, 3<sup>rd</sup> Ed., (UK: Oxford University Press, 2010).
3. Christine Chinkin, Mary Kaldor & Punam Yadav, "Gender and new wars", *Stability and International Journal of Security and Development*, Vol.9, No.1, (2020).
4. Christopher E. Miller, Mary E. King (editor), *A glossary of terms and concepts in peace and conflict studies*, 2<sup>nd</sup> Ed., (USA: University for peace, 2005).
5. Committee on Enforced Disappearances of United Nation, "Observations on the additional information submitted by Iraq under article 29 (4) of the Convention", CED/C/IRQ/OAI/1, 25/11/2020.
6. Johan Galtung, "An editorial", International Peace Research Institute, *journal of peace research*, Vol.1, No.1, (1964).
7. Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research", International Peace Research Institute, *journal of peace research*, Vol. 6, No. 3, (1969).
8. John Agolgia & others, *Measuring Progress in the Conflict Environments: A Metrics Framework*, (USA: United States Institutes of Peace, 2010).
9. Ruben Carranza, Cristian Correa, and Elena Naughton, "*Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Application Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations*", (USA: International Center of Transitional Justice, 2017).
10. Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2019", *Germany Transparency International*, 2020.

#### المخلص

يركز البحث على سيادة القانون ودور مؤسسات الدولة وأنظمتها القانونية الموضوعية والإجرائية في تعزيز عمليات بناء السلام بشقيها العلاجي والوقائي، من خلال استطلاع أهم المؤشرات الدالة على وجود محركات الصراع في السياق القانوني، مثل غياب العدالة والإفلات من العقاب والانتهاكات المؤسساتية، وكذلك استطلاع أهم الآليات المدرجة تحت الأداء المؤسسي الهادف لبناء السلام بمنظور قانوني، وأهمها: دعم الأمن والإستقرار العام، وتعزيز دور العدالة، واستقلال القضاء، والنزاهة والمساءلة، واحترام حقوق الإنسان، والمساواة أمام القانون وتعزيز الدعم المجتمعي لسيادة القانون، إذ تسهم أنظمة العدالة في الحفاظ على الأمن والسلام بتوفير الحلول السلمية للنزاعات، ويشير السلام بحالته الإيجابية إلى غياب العنف المباشر والبنوي، وبهذا فهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأنظمة القانونية العادلة وبحسب معايير القانون الدولي، وقد أكد ذلك الهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠ التي اعتمدها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وحمل عنوان "السلام والعدل والمؤسسات القوية"، إذ تشمل عمليات بناء السلام بشقيها العلاجي مجموعة الإجراءات والجهود الرامية إلى إصلاح العلاقات وحل النزاعات عبر الآليات العادلة، ويمثل شقها الوقائي مجموعة البرامج والجهود الهادفة إلى التنمية والإصلاح.

ويهدف البحث الى التعرف على محركات الصراع في السياق القانوني وكذلك التعرف على أبرز الآليات المؤسساتية الهادفة لتعزيز سيادة القانون ودورها في تقليص محركات الصراع ودعم عمليات بناء السلام، وذلك يستدعي البحث في المؤشرات الدالة على وجود محركات الصراع في الدولة، وكذلك مؤشرات الأداء المؤسساتي القوي والعاقل، لبيان تأثير سيادة القانون ومدى فاعليتها في القضاء على محركات الصراع وإنجاح عمليات بناء السلام المستدام، ولغرض تحقيق متطلبات البحث، يتم تقسيمه إلى مقدمة تتضمن الإطار المنهجي للبحث، ومبحثين، يتناول الأول أبرز محركات الصراع في سياق قانوني أمام بناء السلام، ويتناول المبحث الثاني دعم الأداء المؤسسي لتعزيز سيادة القانون والسلام، ثم خاتمة نبين فيها أهم الإستنتاجات التي توضح دور وأثر سيادة القانون في عمليات بناء السلام.

الكلمات المفتاحية: بناء السلام، سيادة القانون، محركات الصراع، الأداء المؤسسي.

### Abstract

The research focuses on the rule of law, the role of state institutions and their substantive and procedural legal systems in promoting peacebuilding processes, both curative and preventive. That by exploring the most important indicators of conflict drivers in the legal context, such as the absence of justice, impunity and institutional violations, as well as exploring the most important mechanisms listed under Institutional performance aimed at building peace with a legal perspective. The most important of which are: supporting security and general stability, strengthening the role of justice, independence of the judiciary, integrity and accountability, respect for human rights, equality before the law and strengthening societal support for the rule of law, as justice systems contribute to maintaining security and peace by providing peaceful solutions. Peace in its positive state refers to the absence of direct and structural violence, and thus it is closely linked to just legal systems and according to international law standards. This was confirmed by the sixteenth goal of the 2030 Sustainable Development Goals adopted by all Member States of the United Nations, titled “Peace, Justice and strong institutions”. As peacebuilding operations in their curative part include a set of actions and efforts Aiming at reforming relations and resolving disputes through justice mechanisms, its preventive aspect represents a set of programs and efforts aimed at development and reform.

The research aims to identify the drivers of conflict in the legal context, as well as to identify the most prominent institutional mechanisms aimed at strengthening the rule of law, their role in reducing conflict drivers and supporting peace-building processes. This calls for researching indicators of the presence of conflict drivers in the state, as well as indicators of strong and fair institutional performance. To demonstrate the impact of the rule of law and its effectiveness in eliminating conflict drivers and making sustainable peacebuilding processes successful. For the purpose of achieving the requirements of the research, it is divided into an introduction that includes the methodological framework for research, and two chapters. The first deals with the most prominent drivers of conflict in a legal context in front of peacebuilding, and the second section deals with supporting institutional performance to strengthen the rule of law and peace, and then a conclusion in which we show the most important conclusions that clarify the role and impact of the rule of law in peacebuilding processes.

**Keywords:** peace building, conflict drivers, institutional performance, rule of law.