

Distr.: General  
7 September 2015  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائن  
عدم التكرار، بابلو دي غريف \*\*

موجز

يسرد المقرر الخاص في هذا التقرير أهم الأنشطة التي اضطلع بها بين تموز/يوليه ٢٠١٤ وحزيران/يونيه ٢٠١٥.

ويتناول المقرر الخاص بالتفصيل العناصر الرئيسية لإطار يتعلق بصياغة سياسات الدول بشأن "ضمائن عدم التكرار" ويشرح مفهوم مصطلح "ضمائن عدم التكرار" مقترحاً بناء هذه السياسات حول ثلاثة مجالات رئيسية للتدخل. وعلى مستوى مؤسسات الدولة الرسمية، يبدأ التقرير بالتذكير ببعض الشروط الأساسية التي تشمل الأمن والهوية القانونية، ثم ينتقل إلى اقتراح طائفة من المبادرات، بما في ذلك التصديق على المعاهدات ذات الصلة؛ والعدالة وإصلاح القطاع الأمني؛ وتعديل بعض التشريعات الأمنية؛ وإدخال إصلاحات دستورية، بتضمين الدستور مبدأ فصل السلطات وإلغاء الأحكام التمييزية، وإدراج شرعة للحقوق. ويوجه المقرر الخاص الانتباه بعد ذلك إلى مجالين للتدخل، تكرر النظر في إمكانية أن يشكلوا جزءاً من ضمائن عدم التكرار، وهما تحديداً المجتمع المدني

\* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

\*\* يعمم مرفق هذا التقرير كما ورد، وباللغة التي قدم بها فقط.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.15-15026(A)



\* 1 5 1 5 0 2 6 \*

ومجالي الثقافة والسلوك الشخصي. ويشير المقرر الخاص في هذه الفروع إلى أهمية التمكين القانوني وهيئة بيئة مواتية لتمكين المجتمع المدني من أداء دوره الحيوي. وأخيراً، يؤكد المقرر الخاص القدرة الوقائية لإصلاح التعليم وأنشطة الفنون والثقافة وتوفير الإرشاد في حالة الصدمات.

وفي الختام، يؤكد المقرر الخاص ضرورة عدم التعامل مع "ضمانات عدم التكرار" باعتبارها حديثاً استهلاكياً، بل غرضاً لصنع السياسات. ويؤكد المقرر الخاص ضرورة التدخل في المجالات الثلاثة كلها من أجل وضع سياسات رسمية وقائية فعالة.

وأدرجت مجموعة توصيات المقرر الخاص العامة الموجهة إلى لجان تقصي الحقائق والمحفوظات في هيئة مرفق لهذا التقرير.

## المحتويات

الصفحة	
٤	أولاً - مقدمة .....
٤	ثانياً - أنشطة المقرر الخاص .....
٤	ألف - الزيارات القطرية والمشاورات الإقليمية .....
٤	باء - المراسلات والبيانات الصحفية .....
٥	جيم - الأنشطة الأخرى .....
٦	ثالثاً - ضمانات عدم التكرار في إطار استراتيجية شاملة للعدالة الانتقالية .....
٦	ألف - الأساس القانوني .....
٧	باء - المسائل المفاهيمية .....
٩	جيم - اعتبارات وضع الأطر .....
١١	رابعاً - التدخلات المؤسسية .....
١١	ألف - شروط مسبقة أساسية .....
١٣	باء - التصديق على المعاهدات .....
١٤	جيم - الإصلاحات القانونية .....
١٦	دال - الإصلاحات القضائية .....
١٩	هاء - إصلاح الدستور .....
٢٣	خامساً - التدخلات المجتمعية .....
٢٣	ألف - وقف الاعتداءات والتهديدات وإزالة العقبات .....
٢٤	باء - التمكين القانوني .....
٢٤	جيم - تهيئة بيئات مواتية للتمكين .....
٢٦	سادساً - التدخلات في المجالين الثقافي والفردى .....
٢٦	ألف - التعليم .....
٢٧	باء - الفنون والثقافة .....
٢٧	جيم - المحفوظات .....
٢٨	دال - توفير الإرشاد والدعم النفسي في حالة الصدمات .....
٢٩	سابعاً - الملاحظات والتوصيات .....
	المرفق
٣٤	..... Set of general recommendations for truth commissions and archives

## أولاً - مقدمة

١ - هذا التقرير مقدم من المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٧. ويعرض المقرر الخاص فيه الأنشطة الرئيسية التي نفذت في الفترة من تموز/يوليه ٢٠١٤ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٥، ويتناول مسألة وضع سياسة بشأن ضمانات عدم التكرار في أعقاب الانتهاكات الجماعية.

## ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

### ألف - الزيارات القطرية والمشاورات الإقليمية

- ٢ - قام المقرر الخاص بزيارة قطرية إلى بوروندي (انظر الوثيقتين A/HRC/30/42/Add.1 و A/HRC/30/CRP.1) وزيارة استشارية إلى سري لانكا<sup>(١)</sup>. وهو يشكر حكومتي البلدين على توجيه الدعوة إليه وعلى تعاونهما معه.
- ٣ - ويشير المقرر الخاص أن يعلن عن اعتزاه الذهاب إلى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في زيارة قطرية، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. كما وجهت إليه دعوة أخرى من حكومة كوت ديفوار. وتتصل طلبات الزيارات القطرية الأخرى التي لم يُبت فيها بإندونيسيا، والبرازيل، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ورواندا، وسري لانكا، وغواتيمالا، وغينيا، وكمبوديا، وكينيا، ونيبال.
- ٤ - وسيجري المقرر الخاص مشاورات إقليمية، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، بشأن العدالة الانتقالية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وعلى غرار المشاورات السابقة، ستشكل النتيجة جزءاً من الدراسة المطلوبة في الفقرة ١ (و) من قرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨.

### باء - المراسلات والبيانات الصحفية

- ٥ - وجه المقرر الخاص، في الفترة من تموز/يوليه ٢٠١٤ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٥، مراسلات إلى الاتحاد الروسي، وإسبانيا، وإيطاليا، وباكستان، والبرتغال، وشيلي، وصربيا، وغواتيمالا، والفلبين، ومصر، والمغرب، ونيبال؛ وأعد رسالة مفتوحة إلى الولايات المتحدة الأمريكية؛ وأصدر بيانات صحفية بشأن الأرجنتين، وإسبانيا، وبوروندي، والبوسنة والهرسك، وكولومبيا، ونيبال، والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر الرابط <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15820&LangID=E>.

(٢) انظر الوثائق A/HRC/28/85، و A/HRC/29/50، و A/HRC/30/27.

## جيم - الأنشطة الأخرى

- ٦- في آب/أغسطس ٢٠١٤، شارك المقرر الخاص بصفة محاور في منتدى وطني بشأن الضحايا، انعقد في مدينة كالي، في كولومبيا، بناء على طلب المشاركين في مفاوضات السلام عن حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية لكولومبيا - الجيش الشعبي<sup>(٣)</sup>.
- ٧- وقدّم المقرر الخاص، خلال الفترة المذكورة، تقريره (A/HRC/27/56) الذي يتناول فيه موضوع استراتيجيات إقامة الدعاوى القضائية في أعقاب الانتهاكات الجماعية وتقارير زيارته إلى إسبانيا وأوروغواي (A/HRC/27/56/Add.1 و A/HRC/27/56/Add.2)، على التوالي. وبالإضافة إلى ذلك، شارك المقرر الخاص بصفة محاور في حلقة النقاش التي عقدها مجلس حقوق الإنسان بشأن تدريس التاريخ وعمليات تخليد الذكرى، وشارك أيضاً في أنشطة جانبية بشأن المسائل الجنسانية والعدالة الانتقالية والخبرات في مجال تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية. والتقى بممثلين عن أرمينيا، وإسبانيا، وأوروغواي، وجمهورية كوريا، والسويد، وسويسرا، وغواتيمالا، وكمبوديا، وكوت ديفوار، وكولومبيا، ونيبال، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، علاوة عن ممثلي عدة منظمات غير حكومية.
- ٨- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، نظم المقرر الخاص واللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة سويس - بيس (Swisspeace)، في جنيف، حلقة عمل للخبراء بعنوان "المحفوظات في سياق الحق في المعرفة".
- ٩- وعلاوة على ذلك، حضر المقرر الخاص، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، مؤتمراً إقليمياً عقد في غواتيمالا بشأن دور السلطة القضائية في مكافحة الإفلات من العقاب على الجرائم الدولية.
- ١٠- وفي تشرين الأول/أكتوبر، قدم المقرر الخاص، في نورمبرغ بألمانيا، بالاشتراك مع المكتب المؤسس لأكاديمية مبادئ نورمبرغ، حلقة عمل للخبراء بشأن ضمانات عدم التكرار.
- ١١- وفي تشرين الأول/أكتوبر أيضاً، قدم المقرر الخاص إلى الجمعية العامة تقريره عن تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار (A/69/518)، الذي يعالج مسألة جبر ضرر الضحايا في أعقاب الانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان وانتهاك القانون الإنساني الدولي.
- ١٢- وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، عقد المقرر الخاص اجتماعات في أديس أبابا بشأن مشروع إطار العدالة الانتقالية التابع للاتحاد الأفريقي، من بينها اجتماعات مع مفوضة الاتحاد الأفريقي للشؤون السياسية، والمبعوثة الخاصة لرئيس الاتحاد الأفريقي المعنية بالمرأة والسلام والأمن، وممثلي بعض الوكالات المانحة والمنظمات غير الحكومية.

(٣) انظر الموقع الشبكي: [www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/PDeGreiff\\_Cali\\_Agosto\\_2014.pdf](http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/PDeGreiff_Cali_Agosto_2014.pdf)

١٣- وفي شباط/فبراير ٢٠١٥، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية في المؤتمر الذي انعقد تحت شعار "لجان تقصي الحقائق وعمليات السلام: التجارب الدولية والتحديات التي تواجه كولومبيا"، الذي نظّمته مؤسسة كوفي عنان بالاشتراك مع المركز الدولي للعدالة الانتقالية في بوغوتا.

### ثالثاً- ضمانات عدم التكرار في إطار استراتيجية شاملة للعدالة الانتقالية

١٤- يتناول المقرر الخاص في هذا التقرير مسألة وضع سياسات الدولة المتعلقة بضمانات عدم التكرار في أعقاب الانتهاكات الجماعية، باعتبار ذلك جزءاً من استراتيجية شاملة للعدالة الانتقالية. وينبغي أن يقرأ التقرير بالاقتران مع تقريره لعام ٢٠١٥، الذي سيقدم إلى الجمعية العامة في دورتها السبعين، والذي يتناول فيه موضوع العدالة الانتقالية وإصلاح القطاع الأمني.

### ألف- الأساس القانوني

١٥- تطورت المعايير الدولية المتعلقة بضمانات عدم التكرار بشكل ملحوظ منذ عام ١٩٩٣، عندما استخدم المصطلح للمرة الأولى في أحد تقارير الأمم المتحدة<sup>(٤)</sup>. ويتجلى هذا في الإشارة الصريحة إلى "ضمانات عدم التكرار" في الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، ضمن صكوك أخرى.

١٦- ورأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في عام ٢٠٠٤، أن غايات العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية "سوف تُقوّض بدون وجود الالتزام الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من المادة ٢ والمتمثل في اتخاذ تدابير لمنع تكرار انتهاك العهد". ولذلك درجت اللجنة على تكرار الإعراب عن "... الحاجة إلى اتخاذ تدابير تتجاوز تلك المتصلة تحديداً بإتاحة سبل الانتصاف للضحايا، وذلك من أجل تجنب تكرار نوع الانتهاك الذي حدث"<sup>(٥)</sup>.

١٧- ويعود أول رأي قضائي للجنة، بشأن حالات الحق في الحياة التي تقتضي أن "تتخذ الدول الخطوات اللازمة لضمان عدم حدوث انتهاكات مماثلة في المستقبل"، إلى ثمانينيات القرن الماضي<sup>(٦)</sup>. ويقول المقرر الخاص السابق، السيد ثيو فان بوفن، بناء على هذا الأساس، إن هناك "صلة أكيدة بين سبل الانتصاف الفعالة التي هي من حق الضحية (أو الضحايا) وبين سبل

(٤) انظر الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1993/8، الفقرات ٤٧ و ٤٨ و ٥٥ والفرع تاسعاً، المبدأ ١١.

(٥) انظر الوثيقة CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، الفقرة ١٧.

(٦) انظر البلاغ رقم ١٩٨١/٨٨، لاروسا ضد أوروغواي، الآراء المعتمدة في ٢٩ آذار/مارس ١٩٨٣، الفقرة ١٣؛ والبلاغ رقم ١٩٨٢/١٢٤، موتيبا ضد زائير، قرار بشأن المقبولية مؤرخ ٢٥ آذار/مارس ١٩٨٣، الفقرة ١٣؛ والبلاغ رقم ١٩٨٤/١٧٦، بيناريتا وآخرون ضد بوليفيا، الآراء المعتمدة في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٧، الفقرة ١٨.

الانتصاف الهادفة لمنع تكرار حدوث انتهاكات مماثلة، ومسألة إجراءات المتابعة التي يتعين أن تتخذها الدولة الطرف المعنية"<sup>(٧)</sup>.

١٨- ويتمثل الالتزام العام في التمسك بحق يشمل بذل جهود لضمان أن تتوقف حالات الانتهاكات وعدم تكرارها. ولذلك يرتبط واجب منع التكرار ارتباطاً وثيقاً بالالتزام بوقف الانتهاكات المستمرة. وعلى هذا الأساس، تكون "للضمانات وظيفة وقائية ويمكن القول إنها تمثل عامل تعزيز إيجابي للأداء في المستقبل"<sup>(٨)</sup>.

١٩- وقد تزايدت وتيرة صدور أوامر بكفالة عدم التكرار عن المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان وهيئات معاهدات حقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، وسعت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان نطاق تفسير سلطاتها التصحيحية وأمرت باتخاذ تدابير تعويضية لا تقتصر على الضحايا فحسب، بل تشمل أيضاً الطوائف والمجتمع بأسره. ويشمل التقدم الكبير الذي أحرزته المحكمة ممارسة تقضي بأن تتخذ الدولة تدابير تخليد ذكرى الضحايا أو الكشف عن الأجزاء ذات الصلة من قرارها للجمهور لأغراض التثقيف<sup>(٩)</sup>. وفيما يتعلق بإصلاح القوانين، رأت المحكمة أن القوانين التي تُدخل المدنيين في إطار اختصاص المحاكم العسكرية تشكل انتهاكاً للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ وعليه أمرت الدولة بتعديل تلك القوانين<sup>(١٠)</sup>. وهو أمر ليس مستغرباً في قرارات المحاكم. وعلى نحو ما ذهبت إليه المحكمة في قرارها التاريخي المتعلق بحالة فيلاسكينز رودريغيز، تعتبر الدول ملزمة بأن "تنظم الأجهزة الحكومية، وجميع الهياكل التي تمارس من خلالها سلطتها العامة، على وجه العموم، بحيث تكون قادرة من الناحية القانونية على كفالة التمتع الحر والكامل بحقوق الإنسان"<sup>(١١)</sup>.

## باء- المسائل المفاهيمية

٢٠- على الرغم من التطور الكبير للمعايير الدولية ذات الصلة، يتطلب تفسير مصطلح "ضمانات عدم التكرار" توضيح التفاصيل بشأن المسائل المفاهيمية التالية:

(أ) "العرض"، بسبب عدم وضوح المعنى المقصود من لفظة "ضمان"؛

(٧) E/CN.4/Sub.2/1993/8، الفقرة ٥٥.

(٨) انظر مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، المادة ٣٠.

(٩) انظر Arturo J. Carrillo, *Justice in Context: The Relevance of Inter-American Human Rights Law and Practice to Repairing the Past* (Oxford University Press, 2008).

(١٠) المرجع نفسه. انظر أيضاً كاستيللو بيتروزي وآخرون ضد بيرو، الحكم الصادر في ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٩ عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التعميم جيم، رقم ٥٢، الفقرة ٢٢٢.

(١١) انظر فيلاسكينز رودريغيز ضد هندوراس، الحكم الصادر في ٢٩ تموز/يوليه ١٩٨٨ عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التعميم جيم، رقم ٤، الفقرة ١٦٦.

(ب) "الغرض"، نظراً إلى أن الإشارة الواردة في النصوص التأسيسية<sup>(١٢)</sup> إلى عدم تكرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من جانب الدول قد اتسع ليشمل عدم تكرار "الجرائم الدولية" التي ترتكبها جهات فاعلة حكومية وغير حكومية، وعدم تكرار الفظائع وحتى عدم تكرار النزاعات العنيفة<sup>(١٣)</sup>؛

(ج) "الموضوع"، أو هوية المستفيدين المفترضين من الضمانات، أي هل هم ضحايا محددين، أو مجموعة أوسع من الضحايا "المحتملين"، أو مجتمع بأسره؛

(د) "الجهة المسؤولة"، أي الجهة التي يفترض أن تفي بالتزامها وتوفير الضمانات المذكورة.

٢١- ويهدف المقرر الخاص في هذا التقرير إلى المساهمة في توضيح مفهوم "ضمانات عدم التكرار"؛ ويقر باتساع المجال لكنه يضيف بعض الوضوح على معالمة، دون أن يكون طرحه شاملاً بالضرورة؛ ويسلط الضوء على مجالات التي لم تحظ بما تستحقه من الاهتمام.

٢٢- وعلاوة على ذلك، يستند التقرير إلى مصالح رئيسية عملية ويهدف إلى إظهار إمكانية اتخاذ إجراء محدد بشأن الموضوع؛ ويظهر أنه يصلح موضوعاً لوضع سياسات ملائمة بطريقة عقلانية، بما في ذلك التخطيط والميزنة والرصد؛ وي طرح إطاراً عاماً لصياغة سياسة قابلة للتطبيق بشأن عدم التكرار.

٢٣- وهناك فرق من الناحية المفاهيمية بين ضمانات عدم التكرار والعناصر الأساسية الثلاثة المتبقية لاتخاذ نهج شامل تجاه العدالة الانتقالية، وهي الحقيقة والعدالة والجبر. وبينما تشير تلك العناصر الثلاثة إلى أن مقاييس وضمانات عدم التكرار مهمة وظيفية يمكن الوفاء بها من خلال مجموعة متنوعة من التدابير؛ فإن النصوص التأسيسية تظهر هذا التنوع بالفعل، مشيرة، في جملة أمور، إلى إصلاح المؤسسات، وحل الجماعات المسلحة غير الرسمية، وإلغاء قوانين الطوارئ التي تتعارض مع الحقوق الأساسية، وفحص خلفيات أفراد قوات الأمن والجهاز القضائي، وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، وتدريب قوات الأمن في مجال حقوق الإنسان.

٢٤- وتتسم الوظيفة الأساسية لضمانات عدم التكرار بطبيعة وقائية. ويفترض أن يكون للحقيقة والعدالة والجبر نفسها دور فيها: حيث تسهم كل من العدالة الجنائية عن طريق الردع، ولجان تقصي الحقائق من خلال الإفصاح والتوضيح وصياغة توصيات ذات مقاصد وقائية؛ وعمليات الجبر من خلال شد عضد الضحايا للمطالبة بالتعويض عن الانتهاكات السابقة والمقبلة والاستقواء من أجل إنفاذ حقوقهم.

(١٢) الوثيقتان E/CN.4/2004/88 و E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1؛ وقرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠، والوثيقة E/CN.4/2005/102/Add.1.

(١٣) انظر الوثيقة S/2004/616.



٢٥- ويمثل القصد الوقائي الرابط الذي تتوحد من خلاله النصوص التأسيسية. ويتصل "عرض" ضمانات عدم التكرار، الذي يشكل إطار صياغة رد إرشادي على المسائل المفاهيمية سالفة الذكر، بمزيج من التدخلات المتعمدة والمتنوعة التي تسهم في خفض احتمالات تكرار الانتهاكات. ولا يتمثل "العرض" في منع انتهاكات متفرقة، وإنما في الوقاية من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والمخالفات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي. ويُفترض في مثل تلك الانتهاكات حدوث إساءة منهجية للسلطة (أي سلطة الدولة) ذات نمط محدد وتستند إلى حد ما على هيكل تنظيمي.

٢٦- وقد صيغ هذا التقرير على أساس أن "موضوع" الضمانات هو مجتمع وقع ضحية في السابق وينظر إليه من منظور شمولي، ولا يقتصر من ثم على أفراد وقعوا ضحايا بشكل مباشر أو غير مباشر<sup>(١٤)</sup>. وستكون مؤسسات الدولة هي "الجهات المسؤولة"، من منطلق اهتمام المقرر الخاص، باستكشاف وتطوير سياسات وقائية. لكنها جهات متعددة في نهاية المطاف، نظراً إلى إمكانية تنوع العناصر المحتملة للسياسة الشاملة.

٢٧- وتعتبر ضمانات عدم التكرار وظيفة يمكن أداءها بها باستخدام تدابير متنوعة؛ ولذلك لا يوجد ما يمكن اعتباره سياسة عامة لعدم التكرار. ويتعين في حالة وجود سياسة فعالة مصممة لمنع الانتهاكات المنهجية، تعديل الشكل ليناسب الوظيفة واختيار الأدوات المناسبة.

## جيم- اعتبارات وضع الأطر

٢٨- هناك ثلاثة اعتبارات عامة ذات صلة. أولاً، أن برامج العدالة الانتقالية لا تراعي بالقدر المناسب الاختلافات الكبيرة بين السياقات التي تعقب نظم الحكم الاستبدادية، والتي يتشكل فيها نموذج العدالة الانتقالية المعني، وبين الأحوال الهشة التي تعقب النزاعات والتي ينفذ فيها ذلك النموذج. ويتصل اثنان من تلك الاختلافات الهامة بمستوى اكتساب (الدولة) للطابع المؤسسي وأنواع الانتهاكات والتجاوزات والأضرار التي يتعين جبرها.

٢٩- ويتمثل تأثير هذه الاختلافات في أن المحاكمات الجنائية وأنشطة لجان تقصي الحقائق وبرامج الجبر تستند جميعها إلى شروط مؤسسية مسبقة معينة، لا يتسنى استيفاؤها في جميع الأحوال. يضاف إلى ذلك أن تلك التدابير تشكل أدوات فعالة للانتصاف من أنواع معينة من الانتهاكات دون غيرها. وقد نُقل نموذج العدالة الانتقالية من سياق المرحلة التي تعقب النظم الاستبدادية إلى حالة ما بعد النزاع دون أي تحليل وظيفي تقريباً.

٣٠- وينطبق ذلك أيضاً على ضمانات عدم التكرار: فالسياق المؤسسي وخصائصه والقدرات والتاريخ جميعها ذات أهمية، وكذلك الظروف الثقافية وأنماط السلوك الفردية.

(١٤) انظر Juan E. Méndez, "Accountability for Past Abuses", *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 2, p. 261 (May 1997).

ولا يستدعي منع الانتهاكات الجماعية اتخاذ تلك التدابير المحددة نفسها بغض النظر عن تلك العوامل. وبالمثل، ينبغي بطبيعة الحال، أن يتحدد شكل السياسة الوقائية للبلد المعني بناء على انتشار (مخاطر انتشار) بعض الانتهاكات (أنماط الانتهاكات).

٣١- وبالإضافة إلى ذلك، تتسم العمليات الانتقالية بطبيعة دينامية. ويتعين لذلك، إلى جانب السماح بتفاعل الكفاءة الوظيفية بين الوسائل والغايات وملاءمتها للسياق، أن تُراعى في تصميم السياسات المتعلقة بتنفيذ عناصر العدالة الانتقالية جوانب الاتساق مع المرحلة ذات الصلة في العملية. ولذلك تحدث تحولات في ما هو ضروري ويمكن لمنع التغييرات على مر الزمان، ليس فقط مع تغير الخصائص المؤسسية، بل ومع تحول أفق الاحتمالات أيضاً.

٣٢- وعلاوة على ذلك، لا يمكن تحقيق ذلك النوع من التحولات المطلوبة من أجل الحصول على أي شيء تقريبي يشبه ضمانات عدم التكرار في أعقاب الانتهاكات الجماعية عن طريق "الهندسة المؤسسية" أو الإصلاحات المؤسسية فحسب. كما أن التحدي المائل أمام تحقيق العدالة بأثر رجعي وفي المستقبل ليس مجرد صعوبة تقنية. وتتطلب التحولات المجتمعية الدائمة تدخلات لا تقتصر على المجال المؤسسي فحسب، بل يتعين أن تشمل أيضاً المجال الثقافي والتدخل على مستوى أنماط السلوك الفردي والشخصي. ومع أن الثقافة و"السمات الشخصية" تؤديان وظيفة عامل استقرار في العلاقات الاجتماعية، وعليه تتمتعان بحكم طبيعتهما بحصانة نسبية ضد التغيير المتعمد، فهما ليستا في مأمن تماماً. ولذلك يولي المقرر الخاص اهتمامه في هذا التقرير للتدخلات في الساحتين الثقافية والشخصية، اللتين حظيتا باهتمام أقل نسبياً من غيرهما.

٣٣- وتعتبر الأحوال الاقتصادية وعلاقتها بعدم التكرار بغية إحداث تحول مجدي، موضوعاً لا يحظى بتركيز كافٍ. وعلى غرار ما ذكر في تقارير سابقة، لا يمكن القول بأن العدالة الانتقالية تستنفد مقدرات خطط التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المطلوبة في أعقاب الانتهاكات الجماعية.

٣٤- وعلى الرغم من أن الأسباب التي تؤدي إلى العنف أو انتهاكات حقوق الإنسان لا يمكن اختزالها في عنصر عدم المساواة أو الفقر، منفردين أو مجتمعين، أو في أية تركيبة مباشرة من المؤشرات الاجتماعية، فمن المعروف جيداً أن انعدام المساواة والفقر كلاهما مرتبطان بشكل طردي بالعنف وانتهاكات حقوق مختلفة، بما فيها الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(١٥)</sup>. وتحدث معظم النزاعات العنيفة في العالم في البلدان التي تعاني، أو التي عانت، بقدر كبير من انتشار انعدام المساواة أو الفقر، أو منهما معاً في كثير من الأحيان.

(١٥) انظر الوثيقة A/HRC/29/31. انظر أيضاً البنك الدولي، تقرير التنمية العالمي لعام ٢٠١١: النزاع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة، ٢٠١١).

٣٥- وهناك أشكال من الاستبعاد الاقتصادي التي قد تضر بشكل خاص بالتمتع بحقوق الإنسان إن ترسخت جذورها بمرور الوقت. ويرى البعض أن أوجه التفاوت الملحّة والدائمة، وكذلك بعض أوجه عدم المساواة المرتبطة بتطورات النمو الاقتصادي السريع والشديد التباين في ذات الوقت، مرتبطة بسخط المجتمع وارتفاع معدلات الأنشطة الإجرامية والعنف والنزاعات المدنية كذلك<sup>(١٦)</sup>.

٣٦- ويحول استمرار النظم التعسفية في السلطة دون كفالة عدم تكرار الانتهاكات. وفي بعض هذه السياقات، يشكل انعدام الفرص الاقتصادية خارج نطاق الوظائف الحكومية مدفوعة الأجر عاملاً حاسماً في ارتفاع مخاطر فقدان السلطة. ويشكل هذا بدوره حافزاً على تمتس النظم التعسفية من خلال تقويض العمليات الديمقراطية وفق ما لوحظ باطراد مؤخراً، وتكون النتيجة هي تقويض إمكانية تقديم ضمانات فعالة بعدم تكرار الانتهاكات. وتشكل هذه الحالات دليلاً مقنعاً على تأثير البعدين الاقتصادي والإنمائي على الوقاية، وهو أمر لم يعد تجاهله ممكناً وينبغي تحليله بمزيد من التعمق.

٣٧- ويعرض المقرر الخاص في هذا التقرير نطاقاً من التدخلات يتراوح بين تدخلات يسهل تنفيذها وتدخلات أكثر طموحاً وأشد صعوبة. وهو ليس تسلسلاً عرضياً. ولا يرجح أن يوفر أي تدخل من تلقاء نفسه، كبيراً كان أو صغيراً، ضمانات قوية بما يكفي في أي من المجالات الثلاثة. ويتعين أن تقابل الطابع المتعدد الأبعاد للنزاعات وانتهاكات حقوق الإنسان تصديقات متعددة الأبعاد أيضاً. ويوضح المقرر الخاص أيضاً أنه يوجد على الدوام شيء يمكن عمله من أجل خفض احتمالات تكرار الانتهاكات. وعليه، لا تشكل التكلفة أو التعقيد عذراً مقبولاً للتقاعس عن العمل.

## رابعاً- التدخلات المؤسسية

### ألف- شروط مسبقة أساسية

#### ١- توفير الأمن للجميع

٣٨- يؤدي كثير من عمليات التمتع في كيفية التعويض عن انتهاكات الحقوق إلى الخروج بافتراضات محضّة بشأن ما هو مفقود في معظم الحالات المطروحة، أي وجود مؤسسات رسمية فاعلة. ويتمثل الغرض الأصلي من صكوك حقوق الإنسان في معالجة إساءة استخدام سلطة الدولة، وهي مصممة في الحقيقة لجبر الضرر وتصحيح الخلل. بيد أن انتهاكات كثيرة تحدث اليوم في مناطق محدودة الحوكمة وعلى يد جهات من غير الدول. وعلاوة على ذلك، ينبغي التأكيد على أن الفئات الأشد تهميشاً هي التي تتحمل وطأة الانتهاكات عادة؛ لأن من هم

(١٦) انظر P. Justino, *Shared Societies and Armed Conflict: Costs, Inequality and the Benefits of Peace*,

Institute of Development Studies (London, 2012).

أفضل حالاً يملكون دوماً خيارات أكثر للتخلص ويستطيعون تحويل قدرتهم الاقتصادية إلى أمن نسبي. وينبغي أن تراعي سياسات عدم التكرار ضرورة الاهتمام بتوفير الأمن الفعال للجميع في امتثال كامل إلى جميع المعايير الهامة ذات الصلة بالحقوق بما في ذلك المساواة والإنصاف.

## ٢- الهوية القانونية

٣٩- يعتبر إثبات الهوية القانونية أمراً بالغ الأهمية من أجل ممارسة الحقوق والحصول على الخدمات الحكومية. وهو عموماً شرط مسبق، ضمن شروط أخرى، للمشاركة في معظم الإجراءات الإدارية والقضائية، بما في ذلك ما يتعلق منها بانتهاك الحقوق الأساسية، وبتسوية المسائل المتصلة بالحالة المدنية؛ والتصويت أو الترشح للانتخابات وشغل الوظائف، والحصول على الجنسية وجواز السفر، والحصول على الضمان الاجتماعي أو غيره من أشكال الدعم الحكومي؛ وبالمشاركة في المعاملات التجارية، بما في ذلك إبرام العقود وفتح الحسابات المصرفية وحياسة سندات الملكية.

٤٠- ويعترف القانون الدولي والقانون الإقليمي لحقوق الإنسان بالحق في الحصول على الهوية القانونية، في وقت السلم وأثناء النزاعات<sup>(١٧)</sup>. وتشير منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، إلى أن قرابة ثلث الأطفال دون سن الخامسة على نطاق العالم ليسوا مسجلين على الإطلاق<sup>(١٨)</sup>. وتزداد المشكلة تعقيداً جراء مشكلة انعدام الجنسية، التي تؤثر على أكثر من ١٠ ملايين شخص وفق بيانات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين<sup>(١٩)</sup>. وتؤثر النزاعات بشكل سلبي على الهوية القانونية عن طريق ما يلي: (أ) انعدام سلطة الدولة والخدمات أو ضعفهما؛ (ب) الهجرة والتشرد، وهما يقترنان في كثير من الأحوال بفقدان وثائق الهوية واستحالة الحصول على بديل لها؛ (ج) الخوف والترهيب، مثل نقل الأطفال بعيداً عن مواطنهم وتجنيدهم قسراً؛ و(د) تدمير السجلات بشكل متعمد، مثلما حدث أثناء النزاعات في بيرو، والبوسنة والهرسك، وتيمور - ليشتي، وغواتيمالا، على الأقل. وقد دُمرت جميع الوثائق ذات الصلة بالحالة المدنية في كمبوديا، خلال فترة نظام الخمير الحمر في سبعينيات القرن الماضي. وفي سيراليون، التي شهدت اختطاف آلاف الأطفال وإجبارهم على المشاركة في القتال خلال

(١٧) انظر المادة ٢٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية؛ والمادتين ٧ و ٨ من اتفاقية حقوق الطفل؛ والمادة ٢٥ من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛ والمادة ٦ من الميثاق الأفريقي؛ والمادتين ٣ و ١٨ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

(١٨) انظر اليونسيف: "Every Child's Birth Right: inequalities and trends in birth registration" (New York, 2013)، متاح على الرابط: [www.unicef.org/media/files/Embargoed\\_11\\_Dec\\_Birth\\_Registration\\_report\\_low\\_res.pdf](http://www.unicef.org/media/files/Embargoed_11_Dec_Birth_Registration_report_low_res.pdf).

(١٩) انظر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، *الحولية الإحصائية لعام ٢٠١٣* (جنيف، ٢٠١٣)، متاحة على الرابط: [www.unhcr.org/54cf99f29.html](http://www.unhcr.org/54cf99f29.html).

سنوات النزاع العشر، لم يكن كثيرون منهم مقيدين في سجلات المواليد ولم تتح لهم أية وسيلة لتحديد هويتهم ومعرفة أصولهم الأسرية أو طوائفهم<sup>(٢٠)</sup>.

٤١ - وإثبات الهوية بطريقة معترف بها رسمياً، مثل شهادة الميلاد أو وثيقة الهوية، هو المدخل إلى إعمال معظم الحقوق الأساسية. والهوية القانونية مهمة لأغراض كفالة احترام الحقوق والمطالبة بالانتصاف في حالة انتهاكها. وتتيح معالجة مشاكل التسجيل القانوني في أعقاب حالات النزاع أو القمع، الفرصة لوضع أسس لإعداد سجل وطني إلزامي شامل للجميع ودائم ومستمر، أو إعادة تأسيسه أو تدعيمه، على نحو يكفل سرية البيانات الشخصية ويراعي الخصوصيات الثقافية، بما في ذلك خصوصيات الأقليات والطوائف الدينية أو المنتمية إلى الشعوب الأصلية. ويشكل التسجيل القانوني للسكان، من خلال تيسير الحصول على البيانات الإحصائية، عاملاً مساعداً للحكومات على تحسين التخطيط لتقديم الخدمات وبذل الجهود تجاه إعمال حقوق الأفراد وتحقيق الأهداف الإنمائية، وعلى التنفيذ والرصد كذلك. وتمهد معالجة شواغل الهوية القانونية في سياق الأحوال التي تعقب النزاعات أو نظم الحكم الاستبدادية السبيل لآليات العدالة الانتقالية بحيث يكون لها تأثير أبعد من مجال نفوذها المباشر.

## باء - التصديق على المعاهدات

٤٢ - بينما تمثل الهوية القانونية شرطاً مسبقاً لممارسة الحقوق، توجد أيضاً تدابير يمكن من خلالها العمل بشكل استباقي على تعزيز الحقوق، بأثر رجعي، من خلال معالجة انتهاكاتهما، وفي المستقبل، بمحاولة منع الانتهاكات. وقد انعكست بعض هذه الأدوات في هيئة نصوص قانونية في معاهدات دولية. وبذلك يمثل التصديق على المعاهدات ذات الصلة في مجال الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي خطوة أساسية في إعداد سياسات عدم التكرار<sup>(٢١)</sup>. وينبغي أن تتجنب الدول إبداء أي تحفظ قد يثير الشكوك بشأن توافق السياسة مع موضوع المعاهدة والغرض منها، أو تسحب تحفظه إن وجد.

٤٣ - ولأن القانون لا ينفذ تلقائياً، يصبح التصديق وحده في أفضل الأحوال مجرد مؤشر، ويكون بذلك عرضة لإساءة الاستخدام بوصفه "للعرض فقط"، وتنشأ من ثم إمكانية أن تزداد

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) انظر الصكوك الدولية الرئيسية، وهي متاحة على الرابط:

[www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/InternationalInstruments.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/InternationalInstruments.aspx)

حالة حقوق الإنسان سوءاً في أعقابها<sup>(٢٢)</sup>. وبرغم ذلك، قد يؤدي التصديق، الذي يجسد مفارقة الوعود الجوفاء<sup>(٢٣)</sup>، إلى تعزيز الامتثال إذا اقترن بأشكال مختلفة من الدعوة<sup>(٢٤)</sup>.

٤٤ - ومن شأن التصديق أن يؤدي إلى تعزيز الامتثال فقط حال اقترانه بإدماج الالتزامات التعاهدية في التشريعات المحلية، باستثناء النظم القانونية الأحادية الصرفة. وعليه يتطلب نشوء عنصر أساسي من سياسات عدم التكرار في هذه النظم، بالإضافة إلى التصديق على الصكوك، استراتيجية للإدماج (ويجذب أيضاً وجود إمكانية للرصد والإنفاذ).

## جيم - الإصلاحات القانونية

٤٥ - ينبغي أن يشمل إدماج الالتزامات القانونية الدولية على أقل تقدير المسائل الأساسية التالية: تحديد أنواع الجرائم ذات الصلة؛ ومعالجة مسائل قوانين التقادم والأثر الرجعي؛ وإدخال إصلاحات تؤدي إلى تثبيط الرغبة في الانتهاك، بما في ذلك المسائل المتعلقة بقوانين مكافحة الإرهاب.

### ١ - أنواع الأفعال الجنائية ومسائل التقادم والأثر الرجعي

٤٦ - ينصب التركيز هنا على إدراج تدابير تتيح سبل انتصاف قضائية وغير قضائية لجزر الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

٤٧ - ويتميز إدراج أنواع الأفعال الجنائية (الجرائم) على أساس القانون الدولي ليس فقط بدقة تجسيده الالتزامات الدولية، بل وبأنه أيضاً يحل مشكلتين يتزايد استخدامهما ذريعة للتقاعس عن اتخاذ إجراء في مواجهة الانتهاكات المنهجية أو المستشرية، وهما تحديداً مسألة انقضاء الأجل بالتقادم والأثر الرجعي.

٤٨ - وتكون الجرائم الشائعة في الولايات القضائية المحلية مصحوبة في العادة بنظم للتقادم. وتتمثل الأسباب الداعية إلى جعل الجرائم الفظيعة لا تسقط بالتقادم في أنها، أولاً، تثير مصاعب معينة في وجه التحقيقات والملاحقات القضائية ولا يمكن معالجتها بالطريقة المتبعة في حالة الجرائم الشائعة؛ وثانياً، أن عدم سقوطها بالتقادم يشير إلى أنها جرائم فيها إهانة للإنسانية، ويوضح من الناحية النظرية أنه لا الزمان ولا المكان يوفران مهراً من المسؤولية عنها.

٤٩ - وتنص اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، التي تشمل أيضاً جرائم الإبادة الجماعية، والجرائم المرتبطة بالفصل العنصري، على أن الجرائم المعنية

(٢٢) انظر Oona A. Hathaway, "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *Yale Law Journal*, Vol. 111, No. 8 (2002).

(٢٣) انظر Emilie M. Hafner-Burton and Kiyoteru Tsutsui, "Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises", *American Journal of Sociology*, Vol. 110, No. 5 (2005).

(٢٤) انظر Tomas Risse et al, *The Persistent Power of Human Rights* (Cambridge University Press, 2013).

"لا تسقط بالتقادم" بغض النظر عن تاريخ اقترافها<sup>(٢٥)</sup>. وقد أشارت السوابق القضائية الدولية مراراً إلى أن الاتفاقية لا تنشأ عنها حقوق أو التزامات جديدة، لكنها تضع النقاط على الحروف، وإلى أن مبدأ عدم سقوط جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الإبادة الجماعية بالتقادم مسألة مرتبطة بالإنسانية للقانون<sup>(٢٦)</sup>.

٥٠ - ويساعد هذا على معالجة الادعاءات المتعلقة بتطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي أو بانتهاك مبدأ المشروعية، ولا سيما مبدأ عدم جواز معاقبة شخص على فعل ليس منصوصاً عليه في قانون سارٍ في وقت ارتكاب الفعل<sup>(٢٧)</sup>. وتوضح أحكام قضائية صادرة عن محاكم مختلفة الطرائق التي اتبعتها بلدان مختلفة في مواجهة بعض تلك التحديات. وقد نفذت بعض البلدان إجراءات قضائية بشأن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان باستخدام أنواع الأفعال الجنائية المنصوص عليها في قوانينها الجنائية السارية في وقت ارتكابها، لكنها قضت بأن تلك الانتهاكات تشكل جرائم ضد الإنسانية وفقاً للقوانين الملزمة، ونسبت إليها من ثم بعض خصائص وعواقب الجرائم الدولية، مثل عدم السقوط بالتقادم<sup>(٢٨)</sup>. ونفذت محاكم أخرى إجراءات قضائية باستخدام أنواع أفعال جنائية قد لا تكون منصوصاً عليها في القوانين الوطنية وقت ارتكاب الأفعال، محتجة بأن ما تقوم به لا يشكل انتهاكاً لمبدأ المشروعية لأن القانون الدولي ينص بالفعل على أن الأفعال المعنية كانت مخالفة للقانون عندما ارتكبت<sup>(٢٩)</sup>. والواقع أن المحاكم المحلية والدولية قد وجدت سبلاً تكفل في وقت واحد احترام مبدأ المشروعية فضلاً عن الإجراءات القانونية الواجبة ومعايير المحاكمة العادلة للمتهمين، وحق الضحايا في رؤية مرتكبي الانتهاكات يقدمون إلى العدالة<sup>(٣٠)</sup>.

## ٢ - حالات الطوارئ والأمن وقوانين مكافحة الإرهاب

٥١ - تشمل الإصلاحات التشريعية الحاسمة الأخرى، التي لا تتسم بأية مشقة من حيث النفقات أو التعقيد، في كفالة أن تكون قوانين مكافحة الإرهاب أو القوانين الأخرى المتصلة بالأمن متسقة تماماً مع معايير حقوق الإنسان، بحيث تثبط الرغبة في انتهاك الحقوق. وتعتمد

(٢٥) قرار الجمعية العامة ٢٣٩١ (د-٢-٢٣) ١٩٦٨.

(٢٦) انظر، على سبيل المثال، المدعي العام ضد كلاوس باربي (المحكمة العليا، فرنسا)؛ وكولك كيسلييه ضد إستونيا (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)؛ وبرياكي وارانجيسيا كلافيل (المحكمة العليا، الأرجنتين)؛ ومولكو (المحكمة العليا، شيلي)؛ وباريوس والتوس وخيلمان (محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان).

(٢٧) انظر المادة ١١ (٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة ١٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٧ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمادة ٩ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

(٢٨) انظر أرنجيسيا وسيمون (المحكمة العليا، الأرجنتين)؛ وفوجيموري (دائرة القانون الجنائي المتخصصة، بيرو).

(٢٩) انظر المحكمة الخاصة بلبنان، دائرة الاستئناف، القضية رقم STL-11-01/A، الفقرتان ١٣٢ و ١٣٣؛ وبريز غارسيا (كولومبيا).

(٣٠) انظر قضية سيلينغو وبينوشيه (المحكمة الجنائية العليا الوطنية، إسبانيا)؛ خيلمان.

الأنظمة الاستبدادية والأنظمة الغارقة في النزاعات لسنوات طوال، وكذلك الدول المشاركة في ما يسمى "حروب مكافحة الإرهاب"، بلا استثناء تقريباً، إلى سن قوانين تتجاوز أهدافها الاحتياجات الأمنية التي يُزعم أنها الدافع وراء سنّها<sup>(٣١)</sup>. وقد أسيء استخدام هذه القوانين بشكل خطير لتبرير حدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. ومثال ذلك هو أن هذه القوانين، علاوة على سماحها بإيداع الأشخاص لفترات مطولة في الاحتجاز "الاحترازي"، وتقييدها إمكانية الحصول على خدمات المحامين للدفاع عن المتهمين، وعدم سماحها للمحاكم بالنظر في مشروعية الاحتجاز، من بين قيود أخرى مفروضة على الحقوق، فهي تشجع، بل وتحرض، على انتهاك الحقوق، بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في ما يتعلق بالإجراء المثير للاعتراض على المستوى الفردي والبالغ الضرر على الصعيد المشترك، المتمثل في رفع الحظر عن استخدام الأدلة التي ربما تكون قد انتزعت بطريقة غير مشروعة، مثل الإكراه في كثير من الحالات، وتقليص الضمانات التي المتعلقة بالحصول على الاعترافات من المحتجزين.

## دال - الإصلاحات القضائية

٥٢ - نظراً لأهمية استقلال وفعالية الأجهزة القضائية في تأمين الحقوق - وفي ضوء الإقرار بالدور المشبوه الذي قامت بعض الهيئات القضائية في الفترات التمهيديّة للانتقال في بعض البلدان - يثير الدهشة إلى حد ما أن إصلاح الأنظمة القضائية لم يكن له دور أكبر في المناقشات المتعلقة بضمانات عدم التكرار؛ وذلك على الرغم من التوصيات التي قدمها عدد غير قليل من لجان تقصي الحقائق فيما يتصل بالإصلاحات القضائية، ومع أن كثيراً من البلدان قد أجرى إصلاحات لنظم العدالة في الفترة الانتقالية<sup>(٣٢)</sup>. وفي هذا مثال جيد على انعدام التركيز والاستراتيجية في المناقشات المتعلقة بضمانات عدم التكرار، وعلى عدم وجود روابط بين تدخلات العدالة الانتقالية وغيرها من التدخلات السياسية التي تتعايش معها لكن قلماً تتفاعلان.

٥٣ - وفي أعقاب الانتهاكات الجماعية التي قد تتواطأ فيها أحياناً السلطة القضائية، أو في أية حالة يثبت فيها أنها لا توفر حصانة كافية ضد الانتهاكات، تكون هناك ثلاث مسائل هامة ينبغي معالجتها من أجل المساعدة على منع حدوث انتهاكات في المستقبل، وهي: (أ) تمحيص خلفيات الموظفين القضائيين؛ (ب) تعزيز استقلال السلطة القضائية؛ و(ج) تعزيز الكفاءات القضائية في المجالات ذات الأهمية الخاصة للأغراض الوقائية.

(٣١) انظر الوثيقتين A/HRC/16/51/Add.2 و A/HRC/25/59/Add.2.

(٣٢) انظر Linn A. Hammergren, *Justice Reform and Development: Rethinking Donor Assistance to Developing and Transitional Countries* (Routledge, Oxford, 2014).



٥٤ - ولأن السلطات القضائية تكون أحياناً عرضة للشبهات في كل مكان تقريباً، فقد يكون بعضها أحياناً ملطخ السمعة في سياقات انتهاكات جماعية سابقة لدرجة يكاد يستحيل معها أن يكسب الثقة دون عملية تمحيص أو فحص كبرى لموظفيه من القمة إلى القاعدة. ويشار على وجه الخصوص إلى الأماكن التي يضطلع فيها قضاة المحكمة العليا بمسؤوليات عن إدارة المحاكم، بما في ذلك توزيع القضايا والإشراف على سير المهن القضائية وعلى الإجراءات التأديبية، علاوة على دورهم في القرارات المتعلقة بالإصلاحات القضائية، إذ يتعين، في حالة تعيين الهيئة القضائية بأكملها من قبل النظام السابق الذي يعتبر متواطئاً في انتهاكات جماعية ماضية، أن يخضع أفراد تلك الهيئة لعملية استعراض كبرى.

٥٥ - ويشير تمحيص هويات القضاة التحديات بوجه خاص بسبب ضرورة أن تحترم الإجراءات الفصل بين السلطات واستقلال النظام القضائي، إن وجد، وضمادات مراعاة الأصول القانونية، والمبدأ العام المتمثل في عدم جواز عزل القضاة سوى في حالات استثنائية محددة<sup>(٣٣)</sup>. وعلاوة على ذلك، لا يكون النظام القضائي في معظم الحالات عاجزاً تماماً، حتى عندما يكون معتمداً تماماً على السلطة التنفيذية. وقد تمكّن بعض البلدان من تمحيص هويات أفراد السلطة القضائية في ظل ظروف شديدة الصعوبة، وأظهرت تلك البلدان احترامها للمبادئ ذات الصلة، بما في ذلك مراعاة الأصول القانونية. وكينيا هي آخر البلدان التي فعلت ذلك<sup>(٣٤)</sup>.

٥٦ - وينبغي أن يشمل التدريب القضائي المتواصل معلومات عن دور الجهاز القضائي في الانتهاكات السابقة؛ وأن يضرب الجهاز القضائي المثل الأعلى للقدرة على انتقاد الذات من بين جميع الأجهزة الحكومية.

٥٧ - ولا يكفي تغيير الموظفين لتحقيق تحول الأجهزة القضائية غير الفعالة أو المتواطئة إلى جهات مرجعية جديرة بالثقة ومؤتمنة على الحقوق. ومن الضروري حدوث تغييرات هيكلية في المستقبل، تشمل إيجاد وسائل لتعزيز استقلال القضاء، وفق ما أوصت به لجان كثيرة لتقصي الحقائق<sup>(٣٥)</sup>. وإذا لم تنفذ هذه الإصلاحات، لن يتحسن كثيراً احتمال أن تملك المحاكم الجرأة (على الأقل) على مواجهة السلطات التنفيذية، وستعتمد بشكل كامل على فضائل أفراد بعينهم.

(٣٣) انظر المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، المبدأ رقم ٣٠.

(٣٤) للاطلاع على لمحة عامة عن طرائق وإجراءات الفحص، انظر لجنة الحقوقيين الدولية، الجزء الخاص بكينيا، متاح على الرابط: [www.icj-kenya.org/index.php/resources/publications/papers-dl](http://www.icj-kenya.org/index.php/resources/publications/papers-dl).

(٣٥) بشأن السلفادور انظر الوثيقة (1993) S/25500، الصفحة ١٧٢ والصفحات التالية؛ وبشأن غواتيمالا انظر الرابط: [www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeCEH.htm](http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeCEH.htm), ch. 16, vol. 3، وبشأن شيلي انظر الرابط: [www.usip.org/sites/default/files/resources/collections/truth\\_commissions/](http://www.usip.org/sites/default/files/resources/collections/truth_commissions/)؛ وبشأن سيراليون انظر الرابط: [www.sierraleonetr.org/index.php/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf](http://www.sierraleonetr.org/index.php/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf)؛ وبشأن سيراليون انظر الرابط: [www.view-the-final-report/table-of-contents](http://www.view-the-final-report/table-of-contents), vol. 2, chap. 3, paras. 39, 104-106 and 132-163.

٥٨- ولا يوجد تدبير إصلاحي مفرد يضمن استقلال القضاة. بيد أن فرص اتخاذ الأفراد قرارات مستقلة تزداد في حالة منحهم ضمانات حماية معينة، بما في ذلك التوظيف على أساس الجدارة والمعايير الموضوعية؛ وضمان الاستمرارية؛ ومنحهم شروط خدمة مناسبة، مثل الأجور وشروط الخدمة التقاعدية المجزية؛ وكفالة الشفافية والموثوقية في التدابير التأديبية، من قبيل أن تكون الإجراءات منصفة والجزاءات متناسبة، وكذلك منح الترقيات والفصل من الخدمة والنقلات، كي لا تتأثر آراؤهم بالخوف من فقدان الوظيفة أو عدم الترقى أو النقل التعسفي إلى أماكن غير مرغوب فيها.

٥٩- ويعتبر ضمان السلامة الجسدية للقضاة من الضرورات الملحة لممارسة عملهم بشكل مستقل.

٦٠- وبالإضافة إلى ضرورة ضمان استقلال القضاة كأفراد، من المهم أيضاً تعزيز الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تكريس الفصل بين السلطات في النصوص الدستورية و/أو الممارسة؛ واستخدام أساليب تركز تقييم الكفاءة والاستقلالية وليس الانتماء السياسي في تعيين القضاة والموظفين القضائيين؛ وتزويد السلطة القضائية بالموارد المناسبة وكفالة استقلال ميزانيتها وشؤونها الإدارية؛ وكفالة تخصيص القضايا على أساس المعايير الموضوعية؛ واحترام قرارات المحاكم وإنفاذها، حتى عندما تتعارض مع مصالح السلطة التنفيذية أو أنصارها، بما في ذلك ما يتعلق بالشؤون الهامة للحكومة، مثل المسائل الانتخابية.

٦١- وفي ما يتعلق بالفصل في قضايا الانتهاكات الجماعية، يتعين أن تنمي النظم القضائية قدرات متخصصة تناسب الطابع المنهجي للانتهاكات واستشرائها وتواصل تطوير هذه القدرات وأن تحدد أنماط شبكات الجرائم المنهجية ومفاصلها، لأنها تتطلب تغييراً في أساليب وممارسات التحقيق والملاحقة القضائية وإقامة الدعاوى<sup>(٣٦)</sup>. وتتسم كثير من الولايات القضائية بضعف الإلمام بمسائل حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي أو الجهل بها. وأندر من ذلك الإلمام بخصائص "الجرائم الهيكلية" مثل الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، التي تستند إلى شبكات من الجهات الفاعلة<sup>(٣٧)</sup>. ويعتبر تفكيك شبكات هذا النوع من الأفعال الإجرامية، التي يتوارى بعضها في مؤسسات الدولة، مثلما يحدث في حالات التعذيب، من خلال تنفيذ استراتيجية ملائمة يتبعها باقتدار المدعون العامون ويفصل فيها بكفاءة قضاة مؤهلون، من أكثر إسهامات النظم القضائية فعالية في مجال منع تكرار الانتهاكات. وأفضل ما تتمثل فيه هذه القدرات أحياناً هو بناؤها بشكل مسبق في وحدات متخصصة في مكاتب التحقيق أو المحاكم أو الهيئات القضائية.

(٣٦) انظر الوثيقة A/HRC/27/56، الفقرات ٨٨-٩١.

(٣٧) المرجع نفسه، الفقرة ٧١.

## هاء- إصلاح الدستور

٦٢- تأتي في ما يلي مجموعة من المسائل الدستورية، معروضة في ترتيب تصاعدي تقريبي وفق تعقيدها، وتستطيع البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية إدماجها في سياساتها لعدم التكرار.

### ١- إلغاء الأحكام التمييزية، وإنشاء آليات للإدماج

٦٣- يرجح أن يسهم في منع الانتهاكات التي تشكل أحد مصادر الصراعات الاجتماعية، حذف جميع الأحكام التي قد تُحفز على ممارسة التمييز من النصوص الدستورية والقوانين والقوانين الفرعية. وقد قدّمت عدة لجان لتقصي الحقائق واشتمل عدد من اتفاقات السلام توصيات في هذا الشأن. وعلى سبيل المثال، أوصت اللجنة المعنية بتقصي الحقائق والمصالحة في سيراليون بحذف النصوص ذات الطابع العنصري والجنساني من القوانين التي تنظم شؤون المواطنة، محتجة في ذلك بأن اكتساب المواطنة ينبغي أن يكون بالميلاد أو النسب أو التجنس. وفي المغرب، على سبيل المثال دعت هيئة الإنصاف والمصالحة إلى أن يحظر الدستور جميع أشكال التمييز الممنوعة دولياً، ويمنع أي تحريض على العنصرية أو الكراهية أو العنف. وفرض اتفاق أروشا للسلام والمصالحة (٢٠٠٠)، الذي تمثل هدفه في تسوية نزاع بوروندي، حظراً على جميع الرابطات السياسية أو غير السياسية التي تدعو إلى التمييز على أساس نوع الجنس أو الانتماء الاثني أو الديني، ووضع الأساس للاتفاق المجتمعي - التشاركي لتقاسم السلطة، الذي أقره دستور عام ٢٠٠٥، والذي لا يزال السلام في بوروندي مرتهناً به<sup>(٣٨)</sup>.

٦٤- وقد مارست لجان تقصي الحقائق واتفاقات السلام الدعوة إلى إدراج آليات للإدماج في النصوص الدستورية. ويؤكد اتفاق السلام في غواتيمالا، مثلاً، ضرورة أن يحدد الدستور هوية البلد على أساس تعدد أعراقه وثقافته ولغاته. وصاغت لجنة استجلاء الماضي في غواتيمالا توصيات مفصلة بشأن إدماج الشعوب الأصلية وحماية حقوقها، ودعت إلى اتباع أساليب حوكمة مواتية لإعمال الحقوق الفردية والجماعية للسكان الأصليين، وإلى تشجيعهم على المشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية.

### ٢- إدماج شرعة للحقوق

٦٥- تعتمد فعالية شرعة الحقوق بقدر كبير على نفوذ المحاكم التي تفسر نصوصها ومدى عمق التزام سلطات البلد الأخرى بقرارات المحاكم. بيد أن إدخال شرعة لتنتشر على الملأ أبسط الحقوق الأساسية التي يسعى أي بلد إلى ضمان توافرها، يشكل وسيلة فعّالة لوضع خط فاصل بين الماضي بانتهاكاته والمستقبل المختلف عنه، وبخاصة في أعقاب حالات الانتهاكات الجماعية. وينبغي أن يوضح تصميم شرعة الحقوق وتحميد المبادئ الأساسية للحكومة فيها للمؤسسات والأفراد أين تكمن المعايير الدنيا للسلوك المقبول. وتكون شرعة الحقوق بمثابة

(٣٨) انظر الوثيقة A/HRC/30/42/Add.1.

استراتيجية "التزام مسبق" تشكل أساساً للدعاية وتستبعد بعض المسائل من عملية المقايضة على الامتيازات السياسية<sup>(٣٩)</sup>.

٦٦- وكانت الأقليات تُستهدف بشكل كبير في كثير من البلدان التي يتضمن ماضيها انتهاكات جماعية. ومن شأن وضع ضمانات واضحة وقابلة للتطبيق للأقليات في شرعة الحقوق، أن يوفر لها بعض الحماية ويثبط نوازع الاعتداء عليها لدى الآخرين، بينما يحفزها هي في الوقت نفسه على اتخاذ إجراءات استباقية من النوع المألوف في حالات "المآزق الأمنية".

٦٧- وحينما يتضمن تاريخ الحكومات ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان أو تغاضٍ عنها، تساعد شرعة الحقوق المحاكم في أن تحدد بشكل مسبق القوانين والممارسات الحكومية التي يمكن أن تؤدي إلى تكرار الانتهاكات.

### ٣- إصلاح قطاع الأمن

٦٨- تتصل العناصر الحاسمة في مجال إصلاح قطاع الأمن، والتي تهدف إلى منع الانتهاكات المستقبلية، بما يلي: (أ) تحديد الأدوار المختلفة للشرطة والجيش وأجهزة الاستخبارات؛ (ب) تعزيز السيطرة المدنية على القوات المسلحة؛ (ج) إلغاء "الامتيازات" العسكرية؛ و(د) فحص خلفيات أفراد الأمن. ونظراً إلى تعقيد هذه المجالات، كرّس المقرر الخاص تقريراً منفصلاً لعمليات إصلاح هذا القطاع<sup>(٤٠)</sup>.

### ٤- فصل السلطات

٦٩- كثيراً ما تكون ممارسات إساءة استخدام السلطة من جانب قوات الأمن وانعدام استقلال القضاء سمات مشتركة لظاهرة واحدة، وهي تضخم أجهزة السلطة التنفيذية وافتقارها للضوابط وعدم اعتدادها بالمساءلة. وتعتمد بعض البلدان، في أعقاب الانتهاكات الجماعية، إلى إعادة النظر في مسائل معينة مثل الفصل بين السلطات، وتسعى إلى تقييد السلطات التنفيذية. ويفرض الدستور الكيني لعام ٢٠١٠، على سبيل المثال، قيوداً على بعض السلطات الممنوحة لرئيس الدولة بموجب دستور عام ١٩٦٣ وتعديلاته اللاحقة، التي وسعت نطاق صلاحيات الرئيس بينما أضعفت السلطتين التشريعية والقضائية. وأحدث مثال هو تقديم السلطات في سري لانكا إلى البرلمان التعديل الدستوري التاسع، الذي أنهى حقبة ما يسمى بنظام "الرئاسة التنفيذية"، وأحال إلى البرلمان بعض السلطات التي استحوذ عليها مكتب رئيس الدولة على مر الزمن على حساب صلاحيات سلطات الدولة الأخرى.

(٣٩) انظر Stephen Holmes "Precommitment and the paradox of democracy", in *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge University Press, 1993).

(٤٠) سيقدم التقرير المذكور إلى الجمعية العامة في دورتها السبعين.

## ٥- تحديد نطاق صلاحيات نظام العدالة العسكرية

٧٠- تكون لدى القوات العسكرية في معظم البلدان محاكمها الخاصة، لأنها تعتمد على أنظمة وقوانين ومدونات لقواعد السلوك تختلف عن غيرها، ويتطلب إنفاذ تلك القوانين آليات خاصة، بما في ذلك تطبيق الإجراءات التأديبية. غير أن القانون الدولي ينص بشكل واضح على أن اختصاص المحاكم العسكرية يقتصر على محاكمة الأفراد العسكريين على ارتكاب جرائم ذات طابع عسكري، باستثناء انتهاكات حقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي<sup>(٤١)</sup>. وتتعارض محاكمة المدنيين في محاكم عسكرية، أو محاكمة العسكريين على جرائم غير ذات طابع عسكري، مع القانون الدولي. ويمثل التحايل على هذا المبدأ الأساسي أحد أكثر الوسائل استخداماً لتوفير الحماية من المساءلة على الانتهاكات التي يرتكبها العسكريون.

## ٦- تأسيس محكمة دستورية

٧١- أدخل كثير من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، بما فيها جميع بلدان "الموجة الثالثة" لإرساء أسس الديمقراطية تقريباً<sup>(٤٢)</sup>، نظام تأسيس محكمة دستورية مستقلة، متبعة إلى حد كبير في ذلك نموذج ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية<sup>(٤٣)</sup>. ويضع إنشاء هذه المحاكم حداً فاصلاً يميز بين البت في المسائل الروتينية العادية واتخاذ بين القرارات الحاسمة المتعلقة بالحقوق الأساسية. ويتيح هذا التمييز مخرجاً لبقاً من المعضلة التي تواجهها البلدان التي لا تثق في أن يكون القضاء الذين تعينهم النظم السالفة آخر من ينظر في أهم المسائل المتصلة بالحقوق الأساسية، بينما لا تملك هي القدرة على فحص خلفيات أفراد الجهاز القضائي.

٧٢- غير أنه لا توجد محكمة تتحمل المسؤولية كاملة عن حماية الحقوق إذا صممت أفرع السلطة الأخرى، أو جهات فاعلة غير حكومية، على ارتكاب الانتهاكات. وبالمثل، لا تستطيع أية محكمة الحفاظ على سيادة القانون بمفردها في مواجهة اعتداءات السلطات الأخرى أو لامبالاة المواطنين<sup>(٤٤)</sup>. ويمكن التلاعب في عضوية المحاكم الدستورية، أو إكراه القضاة<sup>(٤٥)</sup>

(٤١) انظر المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، المبدأ رقم ٢٩.

(٤٢) انظر Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (University of Oklahoma Press, 1993).

(٤٣) انظر Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (Cambridge University Press, 2015).

(٤٤) انظر Bojan Bugarcic, "A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: 'Lands in-between' democracy and authoritarianism", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, Iss. 1, pp. 219-245 (2015).

(٤٥) انظر، على سبيل المثال، الادعاءات التي وُجّهت مؤخراً ضد أحد أعضاء المحكمة الدستورية في بوروندي.

أو إفسادهم، كما نشأت طرائق جديد لتقويض النظام القانوني لا يُقبل للمحاكم الدستورية بها<sup>(٤٦)</sup>.

٧٣- وتجدد الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية تحتاج إلى امتلاك صلاحية النظر في الشكاوى الفردية كي تكون فعّالة في حماية حقوق الأفراد ومنع الانتهاكات، بحيث يستطيع أي فرد الاعتراض على انتهاك حقوقه جراء أي فعل أو تقصير من قبل سلطة عامة.

#### ٧- اعتماد دستور جديد

٧٤- تواجه بلدان كثيرة إغراء اعتماد دستور جديد فور انتهاء مرحلة التحول. وقد نجحت بعض البلدان في هذا المسعى، بما فيها إسبانيا في عام ١٩٧٨، ومؤخراً كينيا في عام ٢٠١٠ وتونس في عام ٢٠١٤، مبدية الكثير من مظاهر النضج وضبط النفس لدى أعضاء الهيئات التشريعية على نحو يعد مفخرة لتلك البلدان. وتكاد لا توجد وسيلة أقوى لوضع حد فاصل بين الحاضر والماضي وتفعيل تدابير للضمان والحماية، ربما كانت مفقودة أو غير فعّالة من قبل. ويرجح أن يشكل اعتماد دستور جديد يتضمن شرعة حقوق ومبادئ للحكومة حجر الزاوية لوضع سياسات عدم التكرار، رهناً بإكمال البلد المعني لعملية وضع الدستور والامتثال الفعلي للأحكام الجديدة.

٧٥- والمؤسف هو أن الدستور يكون في كثير من الأحيان عرضة للإخلال به عوضاً عن الامتثال إليه. وقد تكمن المسألة في ما اتضح من أن الخوض في القضايا بعيدة الأثر "التي تمس الوجود"، وهي مسألة تتميز بها المناقشات الدستورية، يكون ملهارة في الأيام الأولى من مرحلة التحول، لا سيما في سياق الضرورة المحتملة لأن تُعجل مؤسسات الدولة ببناء قدراتها كي تستوفي الاحتياجات الأخرى الأكثر إلحاحاً. وربما لا تكون المرحلة الأولى من عملية الانتقال هي السياق الأكثر ملاءمة لكفالة أن يكون الدستور شاملاً بشكل وافٍ في الواقع العملي؛ كما قد تكون الجهات السياسية الفاعلة ليست مستوفية لمتطلبات التمثيل الكامل، أو أن انعدام الفرص في السابق، في بلدان تفتقر إلى التقاليد السياسية المطلوبة، يجعل العناصر الفاعلة الجالسة إلى الطاولة عند نقطة بدء المرحلة الانتقالية غير متمرس بما يكفي لإصدار تلك الأحكام المعقدة المطلوبة كي تتسنى صياغة دستور مستدام وشامل بصورة مناسبة. وقد تغري بعض هذه العوامل المشاركين في المناقشات الدستورية باعتماد موقف "الحصلة الصفرية" من منطلق أنها فرصتهم (الوحيدة). وتسهم جميع هذه العناصر في إقامة عقبات أمام العملية التي يتوقع أن تتمخض عن وضع أساس يصلح للجميع ولفترة طويلة من الزمن.

٧٦- ولذلك قد يُستحب أن توسع البلدان قائمة خياراتها للإصلاحات الدستورية لتشمل، على سبيل المثال، اعتماد ترتيبات دستورية مؤقتة أو انتقالية، مثل ما فعلت جنوب أفريقيا،

(٤٦) انظر David Landau, "Abusive Constitutionalism", *UC David Law Review* (2013).

أو عمليات تجديد مطّردة للدستور، على غرار ما فعلت هنغاريا وبولندا بعد عام ١٩٨٩<sup>(٤٧)</sup>. ويرجح أن يؤدي تنفيذ عمليات أكثر تدرجاً لوضع الدستور إلى تقليل المتطلبات على جميع أصحاب المصلحة. وربما يتيح هذا إمكانية تحقيق قدر أكبر من التوافق في الآراء بشأن المسائل ذات الأهمية الحاسمة.

## خامساً- التدخلات المجتمعية

٧٧- لا تعني الوقاية مجرد إدخال تغييرات في النصوص؛ بل تستدعي إجراء تغييرات في الممارسة العملية. ولذلك ينبغي أن تصحب الإصلاحات القانونية مبادرات قادرة على إحداث تغير في "توافر عوامل الإنتاج"، بما في ذلك الموارد المتاحة، وبدرجة أهم، القدرات البشرية.

٧٨- وقد تركز اهتمام معظم المناقشات بشأن ضمانات عدم التكرار على إصلاح مؤسسات الدولة الرسمية. غير أن مؤسسات الدولة اتسمت بانعدام الكفاءة و/أو الفساد في كثير من سياقات الانتهاكات الجماعية الماضية. وحتى إن كانت المؤسسات نزيهة وذات كفاءة نسبية فقد تكون مواردها محدودة جداً، وعندها تجري تسوية أغلب النزاعات عن طريق الآليات غير الرسمية، مثلما شاهدنا في بعض البلدان.

٧٩- وقد حُللت مساهمات منظمات المجتمع المدني في العمليات الانتقالية بطرائق مختلفة، بما في ذلك تحليل كيفية ممارستها للدعوة ودورها الهام في جمع الأدلة وحفظها ومهام الرصد ومبادرات المصالحة التي تنفذها؛ وجميعها أمور حاسمة. لكن المقرر الخاص يهتم في هذا التقرير بتقديم حجة محددة ذات طابع وقائي أوضح. ويعرض سلسلة من المبادرات التي قد تعزز إمكانات المجتمع المدني الوقائية، وهي مبادرات أملاها وجود قدر معين من الطموح والتعقيد، ويشرح كيف أن هذه الإمكانيات تجسد من نواح عديدة مظهراً من مظاهر "قوة التضامن" يتعارض مع "قوة التنافر" التي يمثلها الإرهاب ويُحدث أثره عن طريق خفض تكاليف المطالبات.

## ألف- وقف الاعتداءات والتهديدات وإزالة العقبات

٨٠- لعل أبسط سبل تمكين المجتمع المدني من الإسهام في العمل الوقائي هو مجرد الامتناع عن اضطهاد أفراد المجتمع المدني وتخويفهم ومضايقتهم، بمن فيهم المدافعين عن حقوق الإنسان<sup>(٤٨)</sup>.

٨١- وتمثل خطوة أخرى في إزالة كثير من القيود القانونية والعملية التي فرضت على المجتمع المدني بتواتر متزايد في السنوات الأخيرة. ويوضح أحد التقارير أن "أكثر من ٥٠ بلداً قد أنفذ

(٤٧) انظر Vicki C. Jackson, "What's in a Name? Reflections on Timing, Naming and Constitution-Making",

*William and Mary Law Review*, vol. 49, iss. 4 (2008).

(٤٨) انظر الوثيقة A/HRC/25/55.

أو نظر في أمر إنفاذ تدابير مقيدة للمجتمع المدني بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٠" وشهدت الفترة منذ عام ٢٠١٢ سن، أو اقتراح سن، أكثر من ٩٠ قانوناً فيها تقييد لحرية تكوين الجمعيات أو التجمع. وتنشأ عن تلك القوانين عادة عقبات مختلفة الأنواع، مثل وضع حواجز أمام الأنشطة التشغيلية وحرية التعبير والدعوة والاتصال والتواصل والتجمع السلمي والحصول على التمويل<sup>(٤٩)</sup>.

٨٢- ويمثل هذا الاهتمام القوي من الحكومات بعرقلة عمل المجتمع المدني تأكيداً آخر لأهمية ذلك العمل. وبرغم ما يمثله هذا القول من عزاء فهو لا يعوض عن الأنواع المختلفة من المخاطر ومظاهر الحرمان التي تولدها تلك العراقيل، بما في ذلك انتهاك الحق في السلامة الجسدية وضعف قدرات الرصد والدعوة اللازمة لمنع الانتهاكات.

## باء- التمكين القانوني

٨٣- تتمثل طريقة استباقية أخرى لتعزيز المجتمع المدني في وضع برامج محددة الأهداف على الصعيد المجتمعي، مع التركيز على الفئات التي جرت العادة على استبعادها من حماية القانون، لا سيما النساء، بهدف تطويع استخدام القانون والنظام القانوني والخدمات القانونية للنهوض بحقوقهم على وجه التحديد، ولتعزيز مساءلة الحكومات وحل النزاعات المحلي أيضاً.

٨٤- ومن شأن التمكين القانوني أن يساهم في استعادة إحساس المرء بالقدرة على التحكم في مجريات حياته، وهو الإحساس الذي تنخر فيه الانتهاكات الجماعية. وقد شكّلت المبادرات المذكورة أيضاً حافزاً للمنظمات الاجتماعية وأنارت الطريق لتعزيز القدرة والثقة والرغبة لدى الأفراد والمجتمعات المحلية من أجل المشاركة في العمليات الاجتماعية والسياسية، بما في ذلك آليات العدالة الانتقالية. وينشأ عن هذا التمكين في العادة أيضاً تبلور موقف أكثر حزماً لدى الجهات الفاعلة في المجتمع المدني تجاه منع الانتهاكات في المستقبل، من خلال إنفاذ حقوقهم بمزيد من الثقة.

## جيم- تهيئة بيئات مواتية للتمكين

٨٥- في هذا التقرير، يشجع المقرر الخاص على مزيد من التفكّر والبحث في إيجاد سبل يمكن من خلالها أن يساهم تعزيز قدرات المجتمع المدني في منع نشوب النزاعات. وقد وردت في تقارير سابقة ملاحظات بشأن إثبات أنه ما كان ليتحقق كبير تقدم في مجالات الحقيقة والعدالة والجزر دون مشاركة المجتمع المدني. ويعود كثير من الفضل في أن تظل المسألة ضمن بنود البرامج السياسية في البلدان التي لها تاريخ من الانتهاكات الجماعية إلى أنشطة الدعوة التي تمارسها منظمات المجتمع المدني. ويصعب التفكير في مآل جهود الأرجنتين تجاه تحقيق العدالة من غير

(٤٩) انظر Douglas Rutzen, "Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism", *International Journal of Not-for-Profit Law*. vol. 17, no. 1, p. 7 (March 2015).



إسهام رابطة أمهات ميدان دي مايو (Asociación Madres de Plaza de Mayo) ومركز الدراسات القانونية والاجتماعية (CELS)؛ أو جهود شيلي دون مساهمة مؤسسة وثائق ومحفوظات أسقفية التضامن (Fundación Archivos Vicaría de la)؛ أو جهود غواتيمالا لولا إصرار مركز العمل القانوني في مجال حقوق الإنسان (CALDH)، على سبيل المثال لا الحصر.

٨٦- ومن الضروري الإشارة إلى أن مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة قدمت مساهمات أساسية في جميع العمليات الانتقالية، بما في ذلك النقابات والمنظمات الدينية، لأنه لا ينبغي اختزال المجتمع المدني في مجموعة منظمات غير حكومية. ولتوضيح ذلك، يقول المقرر الخاص إنه على الرغم من التساؤلات التي أثرت بشأن دور الكنيسة الكاثوليكية خلال فترتي الدكتاتورية في الأرجنتين وإسبانيا، والإبادة الجماعية في رواندا، فإن أمثلة مساهماتها في جهود المطالبة بالمساءلة في شيلي وأوروغواي، وما تبذله من جهود حتى يومنا هذا في بروندي، جديرة بالإشادة. وبالمثل، قدّمت النقابات إسهامات حيوية في كثير من العمليات الانتقالية، مثل ما حدث في بولندا، وجنوب أفريقيا، وتونس مؤخراً.

٨٧- وتنحو مساهمات هذه الجماعات إلى الاندثار بمرور الزمن، نظراً إلى أن معظم العمليات الانتقالية ذات طابع "تحريري"، مما يؤدي إلى تراجع روح الانتماءات الكنسية والنقابية. ويشدد المقرر الخاص، في هذا التقرير، على أهمية مساهماتها، ليس من باب تحري الدقة التاريخية فحسب، بل ولأنها تشكل أيضاً مؤشراً هاماً بشأن نوع المجتمع المدني الذي ينبغي أن ننشده إن كنّا مهتمين بالوقاية.

٨٨- ولم يخفف خطر الاستبداد على حقوق الإنسان، بل أضيفت إليه تهديدات أخرى. وعلى الرغم من الاختلافات الكبيرة بين أنواع التهديدات المنهجية للحقوق، فهي تشترك في عنصر عام، وهو أن العنف أو التهديد باستخدام العنف يقوض الثقة لدى المجتمع المدني، وهي ظاهرة تؤدي إلى نشوء مفعول رجعي وتتحول من ثم إلى شرط ونتيجة لاستمرار العنف في آن واحد.

٨٩- ومن هنا تأتي أهمية تعزيز قدرات المجتمع المدني. وتمثلت النقطة التي تركز الاهتمام على تأكيدها في التقارير السابقة، التي اهتمت أكثر بقضايا الإنصاف، في أن وجود مجتمع مدني قوي يخفّض تكاليف ومخاطر تقديم المطالبات، بالنسبة للأفراد والجماعات معاً. وتمثل النقطة التي يتعين تأكيدها في سياق أية مناقشة عن الوقاية، في أن وجود مجتمع مدني قوي يستطيع الأفراد والجماعات فيه ممارسة حقوقهم، يقلل احتمالات انتهاك الحقوق.

٩٠- وسيكون من الخطأ التفكير في مشروع لتعزيز قدرات المجتمع المدني من خلال اتباع نموذج للإصلاح المؤسسي، لأنه لا يجوز اختزال المجتمع في مجموعة مؤسسات رسمي؛ خاصة وأن المجتمع المدني بطبيعته لا يشكل جزءاً من النظام الحاكم، ولا يستجيب من ثم لمبادرات الدول كما لو كان جزءاً من النظام.

٩١- ويرجح أن يبنثق تدعيم وتعزيز الإمكانات الوقائية للمجتمع المدني عن عوامل فاعلة من قبيل: (أ) النشاط في تعزيز الحريات الأساسية المتعلقة بالتعبير وإبداء الرأي والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات والدين؛ (ب) إنشاء نظام تعليم يوفر الفرص ليس لتطوير مهارات قابلة للتسويق فحسب، بل ولتنمية مهارات التفكير النقدي أيضاً؛ و(ج) الحفاظ على تقاليد الانفتاح والشفافية والتشاور، أكثر من مجرد الاهتمام بإزالة العقبات الماثلة أمام عمل المنظمات غير الحكومية.

## سادساً- التدخلات في المجالين الثقافي والفردى

٩٢- يتطلب إحداث تحولات طويلة الأجل، بما في ذلك كفالة عدم التكرار، تنفيذ تدخلات في المجالين الثقافي والفردى بالإضافة إلى التدخلات في مجال المؤسسات الرسمية للدولة والمجتمع المدني. وتمثل الثقافة والخصائص الشخصية بصفة عامة مصادر للاستقرار والاستمرارية في العلاقات الاجتماعية، ولذلك لا يكون أيّاً منهما متهيئاً للتغيير المباشر والفوري بموجب مرسوم قانوني. بيد أن هذا لا يعني أنهما بمنأى عن التعرض للتغيير.

### ألف- التعليم

٩٣- يستطيع التعليم أن يشكل أداة قوية لكفالة عدم التكرار في السياقات الانتقالية. ونظراً لقدرة التعليم على التشكيل، فهو حريٌّ بأن يسهم في صياغة معايير جديدة، وأن يكون عاملاً وسيطاً للتوفيق بين الروايات المتضاربة لأحداث الماضي، وأن يرسي جذور ثقافة للحوار والمواطنة الديمقراطية عبر الأجيال. وفي حالة اتباع نهج العدالة الانتقالية تجاه التعليم، يمكنه أن يسهم بقدر كبير في تشكيل سياقات لأهداف إصلاح التعليم في مرحلة ما بعد النزاعات أو النظم القمعية، بهدف تعزيز قدرته على منع تكرار الانتهاكات، بوسائل تشمل، على سبيل المثال، تحديد الأنماط التي تغذي النزاعات، لا سيما فيما يتصل بممارسات الاستبعاد والتسلط في النظم المدرسية<sup>(٥٠)</sup>.

٩٤- ويتسم تدريس التاريخ بأهمية كبيرة، فهو قادر على تدريب المواطنين على اكتساب عادات التحليل والمنطق النقدي، في حالة التعامل معه بوصفه نظاماً للبحث عوضاً عن اعتباره مجرد آلية لحفظ البيانات واستحضارها<sup>(٥١)</sup>. وكثيراً ما تستغل الحقائق التاريخية في السياقات الانتقالية لخدمة أهداف سياسية وأيديولوجية معينة، عن طريق نشر روايات أحادية المصدر على نحو لا يتيح مجالاً لمنظورات بديلة. وقد تدُرُس طوائف المجتمع المختلفة، وبخاصة طوائف

(٥٠) انظر Clara Ramírez Barat and Roger Duthie, *Education and Transitional Justice. Opportunities and Challenges for Peace Building* (International Centre for Transitional Justice and UNICEF, forthcoming).

(٥١) انظر الوثيقة A/HRC/27/56/Add.1، الفقرة ٣٤.

المجتمعات التي تعاني انقسامات عرقية، صيغاً مختلفة ومتضاربة إلى حد كبير للتاريخ المشترك<sup>(٥٢)</sup>. وبالمثل، يؤدي إخفاء الأحداث التاريخية، على غرار ما يحدث في بعض السياقات، إلى تضخيم الهويات الاجتماعية للفئات المقتتلة<sup>(٥٣)</sup>. وتنطوي مثل هذه الممارسات على مخاطر إطالة أمد الانقسامات والنزاعات عوضاً عن منع تكرارها.

## باء- الفنون والثقافة

٩٥- تتسم التدخلات الثقافية، مثل المتاحف والمعارض والمعالم التذكارية والعروض المسرحية، بقدرتها على التأثير، ليس فقط على الضحايا، وإنما على عامة السكان أيضاً<sup>(٥٤)</sup>. وبالإضافة إلى قدرتها على إثارة مشاعر التعاطف، تكون بعض التدخلات الفنية والثقافية في وضع مثالي "لإبراز" هوية الضحايا وتحميد آثار ما يتعرضون له، على نحو يوضح الطرائق المعقدة جداً التي تؤثر بها الانتهاكات على حياة الأفراد والطوائف، وبخاصة استمرار ذلك التأثير عبر الزمن. وعلاوة على ذلك، توفر بعض وسائط الإعلام الفنية مساحة للضحايا للتعبير عن تجاربهم، بل وحتى لمحاولة اكتساب هوية جديدة، بما في ذلك هوية من يطالبون بحقوقهم، مؤكدة بذلك القدرات التمكينية للتدخلات.

## جيم- المحفوظات

٩٦- تستطيع المحفوظات التي تحتوي على توثيق للانتهاكات الجماعية أن تسهم في الوقاية. وتشكل إمكانية الوصول إلى محفوظات جيدة الصون والحماية أداة تعليمية لمكافحة الإنكار والتحريف، وضمانة لوصول الأجيال المقبلة إلى المصادر الأساسية، وهي بذلك ذات صلة مباشرة بتدريس التاريخ. ومن الأمثلة الهامة في هذا الصدد ملفات ستاسي التي فتحتها ألمانيا بعد عام ١٩٨٩. ويسهم فتح الملفات بصورة مباشرة في عملية الإصلاح المجتمعي.

٩٧- لكن هناك عدم اتساق في ترتيب محفوظات آليات العدالة الانتقالية، بما في ذلك محفوظات لجان تقصي الحقائق<sup>(٥٥)</sup>. ولأغراض سد هذه الفجوة، أعد المقرر الخاص مجموعة من التوصيات العامة التي تستند إلى الحق في معرفة الحقيقة، باعتبارها خطوة أولى، وفي أعقاب سلسلة من المشاورات مع الخبراء. ويتمثل القصد من هذه المجموعة من التوصيات العامة (انظر المرفق)، في توفير توجيهات للجان تقصي الحقائق وغيرها من الجهات المعنية ذات الصلة، في ما يتعلق بإعداد محفوظاتها المستقبلية.

(٥٢) انظر الوثيقة A/68/296.

(٥٣) انظر Harvey M. Weinstein et al., "School voices: challenges facing education systems after identity-based conflicts", *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 2 no. 1, p. 66 (March 2007).

(٥٤) انظر الوثيقة A/HRC/25/49.

(٥٥) المرجع نفسه.

## دال - توفير الإرشاد والدعم النفسي في حالة الصدمات

٩٨ - لم يحظ توفير الإرشاد والدعم النفسي في حالة الصدمات سوى بالاعتراف بصورة شبه هامشية بوصفه أحد عناصر وضع استراتيجية شاملة لعدم التكرار. ويرجّح أن تؤدي الانتهاكات الجسيمة إلى نشوء مشاكل صحية، مما يعني إمكانية تعرض الأفراد والمجتمع معاً للمتاعب، ويستدعي ذلك إدخال تعديلات نفسانية على مستوى جذري<sup>(٥٦)</sup>. وقد تشمل التحديات مشاكل تتعلق بهوية الأفراد والمجتمع، على نحو يعوق تحول المجتمعات. وعلاوة على ذلك، قد يؤدي عدم معالجة أحداث مأساوية معينة إلى أن تظل البلدان رهينة لتكرار دورات العنف.

٩٩ - وتتسم المراحل التي تعقب النظم الاستبدادية و/أو النزاعات بتدني مستويات الثقة على الصعيدين العمودي - بين الدولة وشعبها - والأفقي - وسط الأفراد وبين الطوائف. بيد أن الثقة هي أساس تطوير ثقافة سيادة القانون، وهي تهيئ بيئة صالحة لتعزيز المصالحة وتستوفي شرطاً مسبقاً ضرورياً لحدوث اتصالات فعالة بين الضحايا والسلطات وفي داخل المجتمع.

١٠٠ - وفي حالة تقاطع الأنماط الهيكلية أو المتكررة للاعتداءات أو العنف وبقاء الصدمات دون معالجة، يبرّج نشوء نزاعات على مستويات عليا وحدث مزيد من العنف. يضاف إلى ذلك أنه، في خضم ارتفاع مستويات انعدام المساواة واستشراء الفقر والبطالة، حيث يتعرض الإحساس بالكرامة وتقدير الذات للتعدي بشكل يومي، قد يصبح السلوك العنيف هو الوسيلة التي في متناول اليد لاستعادة زمام تحكم الناس في حياتهم.

١٠١ - ويمكن استخدام تقديم المشورة في حالات الصدمات من أجل السيطرة على ثقافة الجاني والضحية وتغييرها، باعتبار ذلك خطوة هامة تجاه إنقاذها. وقد تنتج عن هذا عودة الضحايا إلى المشاركة الكاملة في حياة المجتمع؛ وكذلك اعتراف الجاني بمسؤوليته وتحمله لها. وقد يساعد هذا التحول على تجنب نشوء دورات للأحداث بحيث "يصبح الضحايا جناة"، مما يعني استمرار دورات الانتهاكات الجماعية<sup>(٥٧)</sup>.

١٠٢ - وبينما يجذب المقرر الخاص ترسيخ توفير المشورة في حالات الصدمات لتصبح من العناصر الأساسية لسياسة الدولة الرامية إلى ضمان عدم التكرار، فهو يحذر أيضاً من مغبة استخدام الدعم النفسي والاجتماعي "للتقليل من أهمية" الإصلاحات المؤسسية. وهو يرى

(٥٦) انظر، بشأن بيرو، على سبيل المثال: Lisa J. Laplante, "Linking Peacebuilding and health in post-conflict settings", على الرابط: [www.frient.de/publikationen/dokumente/library/linking-peacebuilding-and-health-in-post-conflict-settings.html](http://www.frient.de/publikationen/dokumente/library/linking-peacebuilding-and-health-in-post-conflict-settings.html)

(٥٧) انظر S. Servaes and N. Birtsch, "Engaging with victims and perpetrators in transitional justice and peace building processes", workshop report published by Working Group on Development and Peace (FriEnt) Available from: [www.frient.de/nc/en/publications-service/documents/library/engaging-with-victims-and-perpetrators-in-transitional-justice-and-peace-building-processes.html](http://www.frient.de/nc/en/publications-service/documents/library/engaging-with-victims-and-perpetrators-in-transitional-justice-and-peace-building-processes.html) and the Centre for Peacebuilding (KOFF) (October 2008). متاح على الرابط:

عوضاً عن ذلك، أن يكون تقديم المشورة في حالات الصدمات، بجانب جهود المجتمع المدني في هذا الصدد، "آلية تحريك إلى أسفل" تكفل فعالية الإصلاحات المؤسسية بشكل حقيقي على المستوى الفردي.

## سابعاً - الملاحظات والتوصيات

١٠٣- يدعو المقرر الخاص إلى إيلاء مزيد من الاهتمام للتحديات الناشئة في مجالات ضعف الحوكمة بغية كفالة الوفاء بالحقوق بشكل فعال، وبخاصة التحديات المتعلقة بحماية حقوق المهمشين من الفئات والأفراد. وهناك كثير من العمل الذي ينبغي تنفيذه على الصعيدين المعياري والعملي من أجل حماية حقوق الأفراد في مثل تلك الحالات، بما في ذلك حقوق المدنيين المحاصرين جراء تبادل النيران في حالات النزاع.

### المستوى المؤسسي

١٠٤- يدعو المقرر الخاص الدول إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتيسير تسجيل المواليد وإتاحة إمكانية الحصول على جميع المكاسب أو استعادة الهوية القانونية في أعقاب النزاعات و/أو أعمال القمع؛ وإلى زيادة فرص الوصول إلى آليات التسجيل، بطرائق تشمل استخدام وحدات التسجيل المتنقلة التي يمكن الوصول إليها على الصعيدين المحلي والمجتمعي، مع تبسيط الإجراءات وفقاً للظروف التي يواجهها الناس في أعقاب عمليات التشرّد وتشتت الأسر، مثلاً. ومن الضروري اتخاذ تدابير لضمان وصول الجميع بلا تمييز، إلى نظام إلزامي ودائم ومستمر ومجاني وشامل لتسجيل الأحوال المدنية، على نحو يكفل سرية البيانات الشخصية ويراعي الخصوصيات الثقافية، وبخاصة فيما يتصل بالشؤون الدينية أو الثقافية المتعلقة بالأقليات وطوائف الشعوب الأصلية.

١٠٥- كما يدعو الدول إلى اعتماد سياسات لعدم التكرار، على أن تشمل التصديق على المعاهدات ذات الصلة وتجنب أبداء التحفظات التي قد تتنافى مع غرض تلك المعاهدات وسحب التحفظات القائمة. وينبغي أن يعقّب التصديق على المعاهدات وضع استراتيجية لإدماج أحكامها في القوانين المحلية وتطبيقها بفعالية. وينبغي أن تنظر الدول في مسألة منح الأولوية للتصديق على المعاهدات ذات الأهداف المحددة المتصلة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك التعذيب والعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، والإعدام خارج نطاق القضاء، والاحتجاز التعسفي، والاختفاء القسري، والتمييز المؤسسي، والتشريد القسري، والنفي، والجرائم التي ترقى إلى مرتبة الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والإبادة الجماعية. ويحث المقرر الخاص جميع الدول على التصديق على اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

١٠٦- وينبغي أن تعزز الدول الإصلاحات الرامية إلى كفالة الاتساق الكامل بين القوانين المتعلقة بحالات الطوارئ والأمن أو مكافحة الإرهاب وبين المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي أن تتضمن الإصلاحات إشارة صريحة إلى أن الحقوق غير قابلة للانتقاص وأن تشتمل على عناصر لفحص الصلاحية والضرورة والتناسب. ويجب أن تمثل القوانين إلى المعايير الدولية، وبخاصة مبادئ المشروعية ومراعاة الأصول القانونية والمحكمة العادلة. وعلاوة على ذلك، يجب أن تصاغ الأحكام المتعلقة بتجريم النشاط الإرهابي بصورة واضحة ودقيقة تسمح للأفراد بتنظيم سلوكياتهم، وأن تقتصر تعاريف الجرائم الإرهابية بشكل حصري على الأنشطة التي يترتب عليها أو يرتبط بها مباشرة استخدام العنف المميت أو الخطير ضد المدنيين.

١٠٧- وينبغي أن تنظر الدول أيضاً في وضع أساليب لفحص خلفيات أفراد السلك القضائي بشكل يتوافق مع مبادئ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية و ضمانات مراعاة الأصول القانونية. وستجد السلطة القضائية التي لا تحظى بثقة المواطنين، لأسباب تتعلق بالتواطؤ أو عدم الكفاءة، أنها عاجزة تماماً عن أداء دورها الإصلاحي والوقائي. ونظراً إلى أن تمعن السلطة القضائية نفسها في دورها في الانتهاكات يكون باعثاً على الثقة وقادراً على الإسهام في الوقائية، فإن تدريب أفراد السلك القضائي وإصلاح الجهاز في حد ذاته ينبغي أن يعالج دور السلطة القضائية في الانتهاكات السابقة.

١٠٨- ويدعو المقرر الخاص الدول إلى أن تدرج في سياساتها مبادرات تهدف إلى تعزيز استقلال الجهاز القضائي على الصعيد الداخلي (الفردى) والخارجي (المؤسسى). ويحث المقرر الدول على كفالة امتثال نظمها القضائية للمعايير ذات الصلة، بما في ذلك المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية. وتستطيع السلطات القضائية المساعدة بشكل حاسم في منع الانتهاكات من خلال وضع ضوابط لممارسة السلطات التنفيذية والفصل في المنازعات بنزاهة واستقلالية.

١٠٩- ويدعو المقرر الخاص الدول أيضاً إلى تزويد أجهزتها القضائية بالكفاءات المتخصصة اللازمة لمعالجة مشكلة الفئات الجماعية من منظور استراتيجي، بغية تفكيك شبكات الإجرام. ويعتبر تنفيذ مثل هذه الاستراتيجيات من أهم مساهمات الهيئات القضائية تجاه منع الانتهاكات. وبالمثل، يحث المقرر الخاص الدول على اكتساب المهارات في مجال اكتشاف الانتهاكات الجسيمة الأخرى، بما فيها التعذيب، والوقاية منها، وهي تحدث بصورة روتينية في أماكن كثيرة. ومع أن أفضل طريقة لإظهار القدرات القضائية المتخصصة هي إنشاء هيئات مختصة لذلك الغرض في بعض الأحيان، فإنه لا ينبغي لأية ولاية قضائية خاصة - عسكرية أو غيرها - أن تضعف سلطة ضمان الحقوق الأساسية وإنفاذها.

١١٠- ويتعين على الدول في السياقات الانتقالية، أن تنظر في إدخال تعديلات أو إصلاحات دستورية من أجل تحديد الحقوق وهيكل الحوكمة باعتبارهما أساس قيام الدولة "الجديدة". ويمكن تحقيق ذلك من خلال صياغة الدستور في عملية تدريجية أو مؤقتة أو مكتملة العناصر. ويشير إرساء مبادئ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء وعدم الانتماء الحزبي في عمل قوات الأمن ووضع شرعة للحقوق إلى أن هناك بداية جديدة. وينبغي أن يولي اهتمام خاص لسن أحكام بشأن الرقابة والمساءلة وتأسيس آليات قوية لحماية حقوق الإنسان، بطرائق تشمل إنشاء محكمة أو دائرة دستورية تملك صلاحية النظر في الشكاوى الفردية.

١١١- وينبغي قصر اختصاص المحاكم العسكرية بشكل حصري على محاكمة الأفراد العسكريين المتهمين بجرائم عسكرية، باستثناء انتهاكات حقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

### المجتمع المدني

١١٢- يدعو المقرر الخاص الدول إلى حظر جميع ممارسات الاضطهاد والاعتداء والتهديد والتخويف والمضايقة بحق أفراد المجتمع المدني. ويتعين على الدول أن تكفل وجود آليات لحماية فئات المجتمع المدني المعرضة للمخاطر، بما في ذلك إنشاء نظم للإنذار المبكر، ووضع تدابير للحماية الشخصية، علاوة على كفالة المساءلة وسرعة ونزاهة التحقيق في حالات الانتهاك. ويتطلب هذا أن توجه السلطات العليا رسالة واضحة وحاسمة بشأن تطبيق سياسة عدم التسامح مطلقاً مع الاعتداءات وأعمال التخويف ضد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، وأن تعترف علناً بدور تلك الجهات الأساسي في بناء نظم ديمقراطية عادلة وشاملة ومتسامحة.

١١٣- ويدعو المقرر الخاص الدول إلى إلغاء الأحكام التي تفرض إجراءات بيروقراطية ثقيلة ومكلفة تشكل عبئاً مفرطاً أو غير متناسب وتحد بقدر كبير من مشاركة المجتمع المدني، أو تعديلها. ويشمل ذلك (أ) تعديل آليات التسجيل بغية استبعاد إمكانية رفض تسجيل الأشخاص لأسباب غير واضحة؛ (ب) إصلاح المتطلبات الإجرائية المفرطة؛ (ج) إلغاء شرط الإذن المسبق، على نحو يتيح انعقاد التجمعات السلمية بصورة تلقائية، وفي حالة العمل بنظام آليات الإخطار المسبق، كفالة أن يكون أساسها المنطقي هو ممارسة الحق في التجمع السلمي وحماية السلامة العامة والنظام العام وحقوق الآخرين وحررياتهم؛ (د) وضع أحكام قانونية تنص على ضوابط دقيقة لتعريف الأنشطة غير القانونية؛ (هـ) حظر التفسير التعسفي للأحكام التنظيمية؛ (و) تعديل القوانين التي تمنع المنظمات من الحصول على الدعم من جهات مانحة معينة، بما في ذلك التمويل الأجنبي؛ (ز) تعديل القوانين التي تفرض قيوداً لا مبرر لها على حرية التعبير وتجريم الآراء

المخالفة والناقذة؛ (ح) منع المراقبة التعسفية أو غير القانونية؛ (ط) كفالة الحصول على أدوات فعّالة للتشفير وإخفاء الهوية في الاتصالات الإلكترونية؛ و(ي) حماية سرية المصادر.

١١٤- وينبغي أن تهيئ الدول الظروف الاقتصادية والسياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية التي تدعم قدرة الأشخاص، فرادى أو في رابطات، على المشاركة في الأنشطة الاجتماعية والمدنية، وتعزيز مبادئ المشاركة وعدم التمييز والكرامة والشفافية والمساءلة. وتشمل الشروط الرئيسية: (أ) تهيئة بيئة عامة وسياسية مواتية، من خلال إطار تنظيمي قانوني داعم وعملي ويتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ (ب) إتاحة إمكانية الوصول إلى الآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان والتعاون الفعال مع المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان؛ (ج) إتاحة إمكانية الحصول على المعلومات؛ (د) وضع تدابير وإتاحة موارد خاصة موجهة إلى أكثر الفئات تهميشاً بغية ضمان إدماجهم ومشاركتهم في المجتمع والاستماع إليهم في زمرة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني؛ (هـ) إتاحة الفرص لمشاركة المجتمع المدني في عمليات صنع القرار؛ و(و) توفير الموارد المالية والاستقرار، بطرائق تشمل تقديم الإعانات المالية للجمهور.

١١٥- وينبغي أيضاً أن تدعم الدول برامج التمكين القانوني، وتكفل مشاركة قطاع واسع بقدر كافٍ من السكان فيها وتعزز تأثيرها في الأجل الطويل، لكفالة حدوث تغيير إيجابي في المواقف وأنماط السلوك. ويجوز أن يشمل هذا ما يلي: (أ) بناء شراكات بين مختلف الجهات الفاعلة، بما فيها الجهات المانحة (الدولية) والمنسقين الحكوميين وزعماء الطوائف؛ (ب) توفير دعم مستدام في مجالي التمويل والقدرات؛ و(ج) إنشاء شبكات متآزرّة في أوساط الأفراد والجماعات على الصعد المحلية والوطنية والدولية.

### المجالين الثقافي والفردى

١١٦- يدعو المقرر الخاص الدول إلى وضع تصورات للإصلاحات التعليمية والتدخلات الثقافية، بما في ذلك تخليد الذكرى وتعهّد المحفوظات، في سياق السياسات الخاصة بعدم التكرار. ويحث المقرر الدول على زيادة التركيز على هذه المجالات، معرباً عن اعتزامه إيلاء مزيد من الاهتمام لها في المستقبل، بالتعاون مع الإجراءات الخاصة الأخرى.

١١٧- كما يدعو الدول إلى النظر في مجموعة التوصيات العامة المرفقة الموجهة إلى لجان تقصي الحقائق والمحفوظات بوصفها من المكونات الهامة لعمل مجلس حقوق الإنسان المتعلق بالعدالة الانتقالية.



١١٨- وينبغي أن تكفل الدول توجيه تدرّيس التاريخ إلى تعزيز الفكر النقدي والتعلم التحليلي والنقاش، من أجل إيجاد نهج مقارن ومتعدد الرؤى، علاوة على تحسين فهم التحديات المعاصرة المتمثلة في الإقصاء والعنف.

١١٩- كما ينبغي أن تنظر الدول إلى الدعم النفسي والمشورة في حالات الصدمات باعتبارها من العناصر الأساسية للعدالة الانتقالية، وتؤكد أهميتها الجوهرية لإصلاح العقد الاجتماعي، أي العلاقة بين الدولة والفرد، وللتماسك الاجتماعي، أي علاقات الأفراد ببعضهم، في أعقاب فترات العنف و/أو الاضطهاد المطوّلة. ويؤكد المقرر الخاص ضرورة تحقيق هذين الهدفين المترابطين من أجل توفير أكبر قدر ممكن من ضمانات عدم تكرار الانتهاكات للضحايا والمجتمع.

١٢٠- ويهيب المقرر الخاص بالدول بناء ثقافة مستدامة لعدم التكرار من خلال كفالة ألا يقتصر تركيز المشورة في حالات الصدمات في السياقات الانتقالية على مساعدة الأفراد والأسر التي لديها "مشاكل يومية"، بل إن يشمل أيضاً التدخلات التي تهدف إلى الاستفادة من آليات القدرة على التأقلم والتكيف لدى الطوائف وعموم المجتمع وتعزيزها. ويتعين في هذا الصدد، ربط العمل المتعلق بالصدمات بإصلاح التعليم وبيجوهر التعليم نفسه، للأطفال والمراهقين والراشدين.

١٢١- ويهيب المقرر الخاص بالدول أيضاً مواصلة تطوير العمل بشأن مبادرات الدعم النفسي وتعزيزها، بغية تخفيف معاناة الضحايا البالغة والمساعدة على إنهاء دورات العنف في آن واحد معاً. ويشير في ذلك إلى الاعتقاد بأن التدابير العقابية وحدها كفيّلة بتحمل عبء الوقاية، موضحاً أن هناك مبالغة في تقييم قدرات نظم العدالة الجنائية وتقليل من أهمية أنواع التدخلات الأخرى في ذات الوقت.

## Annex

[English only]

### **Set of general recommendations for truth commissions and archives**

#### **Introduction**

1. Many post-authoritarian and post-conflict societies are faced with enormous challenges in the preservation and disposition of records containing information on gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law. In many cases, secrecy, national security concerns, and poor archival practice stand in the way of guaranteeing the right to know the truth.

2. Archivists have, over time, developed sophisticated technical expertise and knowledge on all relevant issues regarding archives, including preservation, accessibility, and management. However, there is a striking gap between technical archival expertise and practice. Policies and practices that fall short of international standards risk the loss of records containing an important part of a society's heritage and hence hamper the possibility of accessing documentary evidence and support for efforts to achieve truth and justice.

3. Indeed, archives are relevant and can make significant contributions to each of the pillars of transitional justice, not merely truth and justice. At the same time, transitional justice measures can contribute to a country's archival system. Beyond the fact that transitional justice measures generate records themselves, truth commissions, trials, reparations programs and other transitional justice initiatives can contribute to improving archival practice both by the way they implement relevant standards with respect to their own documents, and because some of them, particularly truth commissions, are in a good position to make comments and recommendations about archival reform in general.

4. That potential, however, has not been consistently realized. Even truth commissions, both in post-authoritarian and post-conflict settings, manifest a significant gap between expertise and actual practice. There is little consistency in the disposition of truth commission archives, in the regimes that govern subsequent access to them, and in the recommendations that truth commissions make concerning archival systems.

5. In the conviction that these gaps need to be addressed, the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence in his 2013 report to UN Human Rights Council on truth commissions (A/HRC/24/42) "calls for the development of international standards on archiving" for truth commissions. What follows is intended to contribute to the development of such standards. Part I contains recommendations *for* truth commissions pertaining to their own operations and the disposition of their archives, and Part II comprises recommendations that truth commissions *can make* regarding the establishment of national archival policies concerning

records that contain information about gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law.<sup>a</sup>

6. As a general point, the Special Rapporteur would like to take the opportunity to reiterate the call on States to provide full support to truth-seeking mechanisms throughout their whole life-cycle, which includes access to records containing information on gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law, in order for them to be able to effectively and independently implement their mandate.

## I. Recommendations for truth commissions

In the context of their operations, truth commissions are encouraged to:

7. *Build* provisions for the eventual disposition of their records, guaranteeing both their safety and accessibility. This needs to be done in the early stages of planning their operations; a commission needs to decide who will be responsible for managing the records, where they will be stored in the short and long term, and how access to them will be controlled.

8. *Engage* archival expertise in making and implementing those provisions during the life of the truth commission, and in this context take advantage of national (National Archives and Archival Associations) and international assistance and advice (e.g. International Council on Archives, Archivists without Borders);

9. *Plan* to deposit their archives in the country where the violations occurred and the commission operates, preferably in existing national archives, duly taking into account considerations of the security, integrity and accessibility of the archives. New and specialized archives may need to be created until such time as the national archives are able to adequately handle records of truth commissions. In the event of the possible loss, mutilation, poor preservation or destruction of the records in the country of origin, truth commissions should keep a complete, scanned and/or digitalized copy of the records in a secure facility outside the country or consider temporary preservation in a secure repository in a second jurisdiction or with an international institution;

10. *Consider* criteria having to do with preservation, accessibility, and trustworthiness of the host institution in deciding on the adequate repository.<sup>b</sup>

11. *Stipulate* that the access policy of truth commission archives should maximize public accessibility, while respecting applicable privacy concerns, including in particular assurances of confidentiality provided to victims and other witnesses as a precondition of their testimony. Access to truth commission archives may not be denied on grounds of national security or other grounds unless the restriction is in full compliance with international human rights law;

12. *Note* that maximizing future accessibility has an impact on many operations of a commission throughout its lifetime, including, for example, on the process of taking statements and other contact with victims and witnesses who should be advised that their contributions to the commissions may be accessible in the future under specified conditions;

<sup>a</sup> Both sets of recommendations build on well-established definitions on the “right to know” and on “archives” as stipulated in, among other places, the Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity; see report of the independent expert Diane Orentlicher to update the Set of principles to combat impunity, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 February 2005.

<sup>b</sup> For example, ISO 16363 defines a practice for assessing the trustworthiness of digital repositories.

13. *Establish* guidelines for access to truth commission records, which shall take into account:

(a) General access rules, such as what was previously public should remain public; victims, families, investigative and prosecutorial authorities, as well as legal defense teams, should have unhindered access to information on their specific case; there should be a presumption of public access to all State information with only limited exceptions; a procedure to make effective the right of access should be established; whatever access rules are determined for various categories of potential users (for example, victims, legal representatives, journalists, academics, and members of the general public) should apply to all members of the given category without discrimination;

(b) Categorization of records enabling familiar distinctions between types of documents (e.g. reports of own investigations, records of own meetings, victims' testimonies, documents obtained from other institutions, organizations, or private persons etc.) that will allow for a differentiated approach in facilitating access, in accordance with general access rules, to each type of document/collection;

(c) The need for effective mechanisms of reference services, as well as new technological advances in managing archives;

14. *Develop*, with the support of national and international expertise and assistance, provisions and measures to secure and preserve national archives, including by building effective and sustainable record management and archival systems, which includes, i.a., secure and adequate premises and clear appraisal policies;

15. *Elaborate* policies concerning relevant records and archives of non-State actors, including private businesses, so as to maximize effective management and access of these records by the truth commission.

## **II. Possible recommendations by truth commissions**

16. Regarding their recommendations on archives and the establishment of national archival policies that concern records containing information on gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law, truth commissions are encouraged to:

17. *Address* the issue of reform of national archival legislation and institutions to encourage the establishment of modern, accessible, and reliable archives which are essential for the long-term preservation and use of records containing information on gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law. Recommendations should include that reform efforts ought to be conducted with the participation of public institutions, civil society, and archival experts;

18. *Make* recommendations to preserve and actively use national archives, including archives of security services;

19. *Call for* independent oversight over the archives, including of archives of formerly repressive regimes;

20. *Recommend* the creation of archival laws, freedom of information legislation, data protection legislation and transparency requirements within other laws, which take into account the right to information, the right to know the truth, and the specificity of the records dealing with human rights violations and violations of international humanitarian law;

21. *Recommend* to the responsible authorities that they increase the capacity and where necessary the resources of State and local archival actors;

22. *Recommend* the provision by the State of information to the public on legal and practical requirements for access to archives;

23. *Promote* the establishment of comprehensive National Archival systems, including non-governmental records, especially those that are relevant to gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law. Improvements in the regulation, disposition, protection and access to non-governmental archives (which does not involve the centralization of *all* records) will contribute to the establishment of such comprehensive systems, in accordance with international standards;

24. *Recommend* to the responsible authorities that they facilitate the work of civil society in the area of archives and ensure an enabling environment in this respect, in accordance with international standards;

25. *Reiterate* that access to archives, containing records with information on gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law, may not be denied to the public on grounds of national security unless the restriction is in full compliance with international human rights law.

---