

Distr.: General
27 August 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والعشرون

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 وضمانات عدم التكرار، بابلو دي غريف*

موجز

يسرد المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار في هذا التقرير أهم الأنشطة التي اضطلع بها بين آب/أغسطس ٢٠١٣ وحزيران/يونيه ٢٠١٤. ويتناول في هذا التقرير موضوع استراتيجيات تحديد أولويات المقاضاة في أعقاب حدوث الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، ويتطرق بتفصيل للعناصر الممكنة لاستراتيجية تحديد الأولويات من أجل تعزيز المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة. ويدعو المقرر الخاص إلى معالجة الأبعاد المنهجية للانتهاكات من خلال تلك الاستراتيجيات حتى يتسنى تفكيك شبكة الأطراف الفاعلة والهياكل التي مكنت من ارتكاب الفظائع.

وهو يشدد على أن العدالة الجنائية يجب أن لا تؤدي إلى مجرد حالات "تعاقب للأدوار". ويشدد المقرر الخاص، كضمانة كبرى للوقاية من ذلك الخطر، على أهمية استقلال أعضاء النيابة العامة، وتمكينهم من التصدي بنزاهة للنمط المعقد للانتهاكات التي يرتكبها جميع الأطراف، مما يسمح بتوجيه تم متسقة مع الانتهاكات الفعلية.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.



الرجاء إعادة الاستعمال



وفي الختام، يؤكد المقرر الخاص على الأهمية المتزايدة لمشاركة الضحايا في الإجراءات القضائية، بما في ذلك المشاركة فيما يتصل بوضع استراتيجيات المقاضاة، ويدعو لإجراء دراسات متعمقة بشأن إضفاء الطابع المؤسسي على آليات المشاركة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٤	١	.....	أولاً - مقدمة
٤	١٧-٢	.....	ثانياً - أنشطة المقرر الخاص
٦	٢٦-١٨	.....	ثالثاً - الملاحظات القضائية كجزء من السياسة الشاملة للعدالة الانتقالية
٨	٣٢-٢٧	.....	رابعاً - واجب التحقيق والمقاضاة
٩	٤٣-٣٣	.....	خامساً - تعزيز المساءلة من خلال استراتيجيات تحديد أولويات المقاضاة
١٣	٧٤-٤٤	.....	سادساً - عناصر استراتيجية تحديد الأولويات الفعالة
٢٠	٩١-٧٥	.....	سابعاً - المعايير والترتيبات المؤسسية الرامية لوضع استراتيجية فعالة لتحديد الأولويات
٢٤	٩٨-٩٢	.....	ثامناً - مشاركة الضحايا في تصميم استراتيجية المقاضاة
٢٧	١١٨-٩٩	.....	تاسعاً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١- قُدم هذا التقرير من قبل المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨. وهو يسرد فيه أهم الأنشطة التي اضطلع بها من آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٤، ويتناول موضوع استراتيجيات تحديد أولويات المقاضاة في أعقاب حدوث الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

ألف - الزيارات القطرية والمشاورات الإقليمية

- ٢- قام المقرر الخاص بزيارتين قطريتين إلى إسبانيا (انظر A/HRC/27/56/Add.1) وأوروغواي (انظر A/HRC/27/56/Add.2). وهو يشكر كلتا الحكومتين على توجيه الدعوة إليه وتعاونهما معه.
- ٣- ويسر المقرر الخاص أن يعلن أن حكومة كوت ديفوار وافقت على قيامه بزيارة قطرية، وهو يتطلع إلى القيام بتلك الزيارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤. وكان يأمل في زيارة غواتيمالا في عام ٢٠١٣، وهو ما زال على اتصال مع الحكومة من أجل القيام بزيارة قبل نهاية عام ٢٠١٤. وقد ظل يطلب القيام بزيارة قطرية من سلطات نيبال منذ عام ٢٠١٢، ولكنه لم يتلق أي رد حتى الآن.
- ٤- ومن طلبات إجراء الزيارات القطرية الأخرى التي لم يُتَّ فيها به بعد تلك الموجهة إلى إندونيسيا، والبرازيل، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ورواندا، وسري لانكا، وغينيا، وكمبوديا، وكينيا.
- ٥- وقد أجرى المقرر الخاص مشاورات إقليمية لأفريقيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ في كمبالا ولأوروبا وأمريكا الشمالية في أيار/مايو ٢٠١٤ في برلين. وستشكل نتائج الاجتماعات جزءاً من الدراسة المطلوب إجراؤها بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨ (الفقرة ١(و)).

باء - البلاغات والنشرات الصحفية

- ٦- أرسل المقرر الخاص، من آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٤، بلاغات إلى إسبانيا، والبوسنة والهرسك، والجزائر، والسلفادور، وغواتيمالا^(١)، وأصدر نشرات صحفية إلى الجمهورية العربية السورية، ومصر، ونيبال.

(١) A/HRC/26/21؛ A/HRC/25/74.

جيم - أنشطة أخرى

- ٧- بعد تقديم المقرر الخاص تقريره لعام ٢٠١٣ إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن لجان تقصي الحقائق (A/HRC/24/42)، شارك في أحداث جانبية عن "قضية الاسترقاق الجنسي العسكري الياباني" و"الوصول إلى محفوظات الحقائق". واجتمع أيضاً مع ممثلي الأرجنتين، وأوروغواي، وأوغندا، وتونس، والسويد، وكينيا، ومصر، واليابان، والعديد من المنظمات غير الحكومية.
- ٨- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، قدم المقرر الخاص عرضاً للفريق العامل المعني بحقوق الإنسان التابع للمجلس الأوروبي، مبرزاً بعض الأفكار الأولية بشأن سياسة الاتحاد الأوروبي في مجال العدالة في المرحلة الانتقالية كجزء من إطاره الاستراتيجي الأوسع نطاقاً المتعلق بحقوق الإنسان والديمقراطية. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، أدلى ببيان افتتاحي في منتدى الاتحاد الأوروبي والمنظمات غير الحكومية الخامس عشر المعني بحقوق الإنسان، واجتمع بعده مسؤولين في الاتحاد الأوروبي، بمن فيهم الممثل الخاص المعني بحقوق الإنسان.
- ٩- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، ألقى كلمة رئيسية من خلال وصلة فيديو خلال المؤتمر الدولي الثاني بشأن العدالة في المرحلة الانتقالية في زمبابوي.
- ١٠- وكان المقرر الخاص خلال الدورة الثامنة والستين للجمعية العامة، التي قدم خلالها تقريره عن الترابط بين العدالة الانتقالية والتنمية (A/68/345)، من المشاركين في نشاطات جانبية بشأن "تدريس التاريخ في المجتمعات المنقسمة" و"العدالة الانتقالية والتنمية: البرنامج الجديد والمفاهيم والإمكانيات الجديدة".
- ١١- وفي تشرين الأول/أكتوبر - تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، قدم المقرر الخاص عرضاً بشأن العلاقة بين سيادة القانون والعدالة الانتقالية خلال الاجتماع الذي عقده الفريق المهتم التابع للجمعية الأمريكية للقانون الدولي المعني بالعدالة الانتقالية وسيادة القانون وبشأن "الحقيقة دون وقائع: حول تراجع وظيفة تقصي الحقائق لدى لجان تقصي الحقائق" خلال المؤتمر الذي عقد في نيويورك بعنوان "تقصي حقائق حقوق الإنسان الدولية في القرن الحادي والعشرين". وساهم أيضاً خلال تلك الفترة في دورة عن "اتفاقات السلام ولجان تقصي الحقائق" خلال الندوة الرفيعة المستوى بشأن "تحدي ما هو تقليدي: هل يمكن للجان تقصي الحقائق أن تعزز عمليات السلام بفعالية؟".
- ١٢- وأجرى المقرر الخاص، قبل إجراء المشاورات الإقليمية لأفريقيا، مناقشات مع سلطات أوغندا، بما في ذلك مع وزير الدولة للعدل وشؤون الدستور، ووزير الدولة للشؤون الخارجية (الشؤون الدولية).
- ١٣- وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، ألقى كلمة رئيسية في حلقة دراسية بشأن خطة التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥ نظمتها مؤسسة داغ همرشولد.

- ١٤ - وعقد المقرر الخاص في أيار/مايو ٢٠١٤ اجتماع خبراء مع أعضاء النيابة العامة بشأن مسألة استراتيجيات المقاضاة في أعقاب ارتكاب الفظائع، استضافته السويد. وشارك في حزيران/يونيه في اجتماع المائدة المستديرة للخبراء والمنظمات غير الحكومية الذي عقد بشأن الموضوع ذاته في جنيف.
- ١٥ - وفي أعقاب المشاورات الإقليمية لأوروبا وأمريكا الشمالية، تشرف المقرر الخاص بلقاء الرئيس الاتحادي لألمانيا والعديد من ممثلي وزارة الخارجية الألمانية، بمن فيهم المدير العام للأمم المتحدة والقضايا العالمية، ورئيس شعبة حقوق الإنسان.
- ١٦ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١٤، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية خلال الجلسة الافتتاحية لهيئة الحقيقة والكرامة في تونس. وكان من دواعي سروره عقد اجتماعات مع الهيئة ومع ممثلي الحكومة ومع المنظمات غير الحكومية.
- ١٧ - وفي حزيران/يونيه، قدم المقرر الخاص إحاطة إلى الدول الأعضاء في جنيف، وعقد اجتماعاً مع ممثلي الأرجنتين، وإسبانيا، وألمانيا، وأوروغواي، وسويسرا، وغواتيمالا، ونيبال، ومع العديد من المنظمات غير الحكومية.

ثالثاً - الملاحظات القضائية كجزء من السياسة الشاملة للعدالة الانتقالية

- ١٨ - شدد المقرر الخاص في تقريره الأول الموجه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/21/46) على أهمية تنفيذ التدابير المتخذة في إطار ولايته، أي عناصر الحقيقة والعدالة والجبر، وضمائم عدم التكرار، كعناصر سياسة شاملة. وذكر في التقرير، انطلاقاً من التجربة العملية، أن المبتغى من التدابير يتأتى على أفضل وجه عندما تصمم وتنفذ في ترابط مع بعضها. وتشكل تلك التدابير جزءاً من الكل، ينطوي كل منها على الالتزامات القانونية الخاصة به، بدلاً من أن تكون بدائل يمكن للدول أن تنتقي وتختار من بينها. وتكون التدابير غير كافية إذا اتخذت بشكل فردي، غير أنه يدعم بعضها بعضاً، وهي تمثل وسائل لمعالجة إرث الانتهاكات الجماعية، وتساعد على تحقيق العدالة في أعقاب حالات القمع و/أو الصراع.
- ١٩ - وللعناصر الأربعة أهداف مشتركة: فجميعها مصمم من الناحية الوظيفية للتمكين من الاعتراف بالضحايا وتعزيز الثقة بين الأفراد، ولا سيما في مؤسسات الدولة، وترسيخ سيادة القانون وتعزيز التماسك الاجتماعي أو المصالحة. ولذلك يؤكد التقرير أن "العدالة الانتقالية" ليست شكلاً خاصاً، ولا هي شكل "لين" من أشكال العدالة. بل هي استراتيجية تروم تحقيق فهم للعدالة يركز على أسس قانونية. ولذلك، يؤكد التقرير على أنه لا يوجد "طريق مختصر" يؤدي إلى المصالحة الاجتماعية، لأن تحقيق المصالحة على مستوى المجتمع لن يتأتى على نحو مستدام إلا من خلال تدابير الحقيقة، والعدالة، والجبر، وضمائم عدم التكرار، وغيرها من سياسات الإصلاح.

٢٠- ويندرج هذا التقرير، الذي يستند إلى نهج شامل، في سياق تعهد المقرر الخاص بتكريس تقرير لكل عنصر من عناصر الولاية الأربعة من أجل تدعيم الأسس التي تقوم عليها وتقديم التوجيه العملي فيما يتعلق بمواجهة التحديات المستمرة التي تواجه تنفيذ التدابير^(٢).

٢١- ويركز هذا التقرير، في إطار عنصر "العدالة"، على الملاحقات الجنائية التي هي أكثر عناصر الولاية تطوراً من نواح كثيرة. وتشكل الملاحقات القضائية جزءاً من جميع نظم العدالة الرسمية، وبالتالي توجد ممارسة واسعة النطاق وأطر عمل كثيفة في مجال القانون والاجتهاد القضائي على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، بالإضافة إلى المناقشات المفاهيمية بشأن ما تتطلبه العدالة في هذا المجال.

٢٢- وتعدد أوجه مساهمة الملاحقات الجنائية في العمليات الانتقالية. فعلى المستوى الأعم، تمكن الملاحقات الجنائية من الاعتراف بأن الضحايا هم أصحاب حقوق. كما أنها تتيح فرصة للنظام القانوني لكي يؤسس لمصداقيته. وتؤدي الملاحقات القضائية الفعالة، في سياق النظم التي تحترم ضمانات المحاكمة وفق الأصول القانونية، إلى تعزيز سيادة القانون، وهي في الأخير تساهم في المصالحة الاجتماعية بتحقيقها لكل ما سبق.

٢٣- وتتيح الملاحقات الجنائية في حالات الانتهاكات الجسيمة إمكانية إحياء مبادئ المساواة وسيادة القانون، بشكل ملموس أكثر، ولا سيما في السياقات التي تنسم بتطبيق القانون بشكل تعسفي. فلا أحد فوق القانون، مهما كانت رتبته أو مركزه. وبشكل عملي أكثر، بالنظر إلى تعقيد المحاكمات الجنائية في قضايا الانتهاكات الجسيمة والاعتداءات، تساعد الملاحقات القضائية على تطوير المهارات القابلة للنقل، مما يساهم في تكوين القدرة الشاملة للنظم القضائية المحلية.

٢٤- وتمثل السياقات التي وقعت فيها الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني تحديات خاصة. ولم يُحقق في الممارسة العملية إلا مع جزء فقط ممن يتحملون المسؤولية عن الانتهاكات. ومن بين الأسباب الرئيسية لتلك النتائج: ارتفاع عدد الجناة المشتبه بهم، والندرة النسبية للموارد المالية والبشرية، والقدرة والإرادة، بالإضافة إلى احتفاظ النظام السابق أو القوات السابقة ببعض السلطة في العديد من المراحل الانتقالية.

٢٥- ويسعى هذا التقرير إلى المساهمة في مكافحة الإفلات من العقاب. وبالنظر إلى القيود الهامة التي تفرض على الملاحقات القضائية في أعقاب الانتهاكات الجسيمة، ينبغي أن توجه الجهود إلى الزيادة في فعاليتها. ومراعاة لهذا الهدف، يركز التقرير على استراتيجيات المقاضاة، وعلى استراتيجيات تحديد الأولويات على الصعيد الوطني، على وجه التحديد.

٢٦- وينبغي التمييز بوضوح بين استراتيجيات تحديد الأولويات والاستراتيجيات الرامية إلى اختيار القضايا. وما يتناوله التقرير هو مسألة إنشاء ترتيب استراتيجي للتحقيق والمقاضاة في الانتهاكات والتجاوزات. وعلى النقيض من ذلك، تضع استراتيجيات الاختيار عتبات مختلفة من أجل تحديد ما إذا كانت قضية معينة تدخل ضمن نطاق محدد للتحقيق أو المقاضاة.

رابعاً- واجب التحقيق والمقاضاة

٢٧- يقع على عاتق الدول واجب التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي تشكل جرائم بموجب القانون الوطني أو الدولي ومقاضاتها، ولا سيما جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو غير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك حالات الإعدام بإجراءات موجزة أو خارج نطاق القانون والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والرق، والاختفاء القسري، والاعتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي، وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني. ويؤدي عدم التحقيق في تلك الانتهاكات وعدم مقاضاة مرتكبيها إلى خرق مستقل لقانون معاهدات حقوق الإنسان^(٣).

٢٨- ويستتبع الحق في الانتصاف الفعال واجب التحقيق والمقاضاة، من منظور حقوق الإنسان^(٤). ويشكل الحق في معرفة الحقيقة من قبل الضحية أو أقاربها، والمجتمع ككل في بعض الحالات، جزءاً من سبيل الانتصاف^(٥).

٢٩- ولا يجوز للدول أن تعفي الجناة المشتبه بهم من المسؤولية الفردية من خلال العفو أو الحصانة أو التعويض^(٦). كما يشمل واجب المقاضاة أيضاً إزالة العوائق الإجرائية، كالتذرع بإطاعة أوامر عليا أو قصر مدة التقادم بشكل غير معقول^(٧).

٣٠- وعلاوة على ذلك، من واجب الدول أن تساعد بعضها في محاكمة الأشخاص المشتبه بارتكابهم انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني

(٣) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١، الفقرة ١٨.

(٤) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة ٣ من المادة ٢؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرة ١ (أ) من المادة ٧؛ الاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان، ميثاق سان خوسيه، كوستاريكا، المادة ٢٥؛ الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المادة ٩؛ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة ١٣. انظر أيضاً بوشارف ضد الجزائر، الفقرة ١١، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم ١١٩٦/٢٠٠٣، وكورت ضد تركيا، الفقرة ١٤٠، حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (١٩٩٨/٠٥/٢٥).

(٥) A/HRC/24/42، الفقرات ١٨-٢٠.

(٦) التعليق العام رقم ٣١، الفقرة ١٨.

(٧) المرجع نفسه.

تشكل جرائم بموجب القانون المحلي أو الدولي^(٨). وفي سياق الجرائم مثل الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب والتعذيب التي يقع بشأنها على عاتق الدول التزام تسليم الجناة المزعومين أو محاكمتهم^(٩)، يطلب من الدول، وفاءً بالتزاماتها، سن وإنفاذ تشريعات يمتد أثرها إلى خارج أقاليمها لكي تشمل الجرائم المذكورة، أينما ارتكبت وأياً كان مرتكبوها (الولاية القضائية العالمية)^(١٠).

٣١- وبالرغم من الالتزامات الوطنية والدولية، ثبت أن البلدان التي تمر بمراحل انتقالية تميل إلى العفو إلى حد كبير، بما في ذلك منح العفو الشامل الذي يحمي مرتكبي حتى أسوأ الانتهاكات من مسؤوليتهم القانونية. ويعرب المقرر الخاص عن قلقه البالغ إزاء حالات العفو تلك. فهي، في الواقع، تضع بعض الأشخاص فوق القانون. وعندما يُمنح العفو عن مرتكبي تلك الانتهاكات كجزء من الجهود المبذولة لتحقيق السلام^(١١)، مع السعي إلى تحقيق الهدف الجدير بالثناء المتمثل في الحد من العنف في وقت قصير، لم يتبين فقط أنه يرسخ ثقافة الإفلات من العقاب^(١٢)، ولكن أيضاً أنه يؤدي إلى تحقيق نتائج عكسية لأنه لا يحول دون تكرار الانتهاكات الجديدة وحلقة العنف المفرغة على المدى الطويل.

٣٢- وأسباب الميل إلى عدم المساءلة معقدة ومتعددة الجوانب: ومنها تصور أن المقاضاة قد تهدد المؤسسات الانتقالية التي ما زالت في بدايتها، وأنه على أي حال، من الصعب جداً تحقيق النتائج. ومن الأهداف الرئيسية لهذا التقرير البرهنة على وجود استراتيجيات لاحتواء المخاطر يمكن اتباعها، ثبتت فعاليتها وأدت إلى نتائج يمكن الدفاع عنها.

خامساً- تعزيز المساءلة من خلال استراتيجيات تحديد أولويات المقاضاة

٣٣- تتسم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، بغض النظر عما إذا كانت قد مرت بفترة استبداد أو بفترة نزاع أو بهما معاً، بارتفاع عدد الجرائم المرتكبة ربما بمشاركة الآلاف من الأفراد، تاركة وراءها عدداً هائلاً من الضحايا. وقد تكون مقاضاة جميع المسؤولين في بداية المرحلة الانتقالية والحكم عليهم أمراً مستحيلاً بكل بساطة، ولا سيما بالنظر إلى مصداقية الهيئات القضائية،

(٨) المرجع نفسه.

(٩) اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، الفقرتان ٥ و٧؛ اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المواد ٤-٧؛ اتفاقية جنيف الأولى، المادة ٤٩؛ اتفاقية جنيف الثانية، المادة ٥٠؛ اتفاقية جنيف الثالثة، المادة ١٢٩؛ اتفاقية جنيف الرابعة، المادة ١٤٦.

(١٠) A/HRC/27/56/Add.1، الفقرتان ٨٣-٨٤، و ١٠٤ (١٩).

(١١) S/2004/616، S/2011/634 المذكورة الإرشادية للأمين العام: نصح الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية (آذار/مارس ٢٠١٠)؛ انظر أيضاً اللجنة الدولية للصليب الأحمر، تقرير الاجتماع العالمي الثالث للجان الوطنية المعنية بتنفيذ القانون الدولي الإنساني، الصفحة ٣٢، التشديد على حظر العفو عن مرتكبي الجرائم الدولية.

(١٢) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14824&LangID=E

وقدرتها وقلة الموارد التي تواجهها بصورة شبه حتمية في أعقاب فترات القمع و/أو الصراعات، ولا سيما في السياقات المؤسسية الضعيفة^(١٣).

٣٤- ويتمثل النهج المعتاد في معظم الولايات القضائية المحلية في معالجة الحالات كما ترد، وعادة ما يُعامل معها بشكل فردي. وبالتالي، فإن معظم الولايات القضائية لا تضع استراتيجيات صريحة لتحديد الأولويات.

٣٥- وتشكل استراتيجية المقاضاة جزءاً من نظام القوانين والتدابير السياسية وأولويات التمويل التي تنطوي على اعتماد مسارات عمل ملموسة. وعلى أوسع الصعد نطاقاً، تنطوي استراتيجية المقاضاة على إطار لتوجيه التحقيقات، مما يمكن من تركيز جهود المقاضاة وتوجيه توزيع الموارد اللازمة. فهي أداة "تركيزية".

٣٦- وقد يسبب عدم اعتماد استراتيجية لتحديد الأولويات ضرراً خاصاً في سياق الحالات الانتقالية حيث يكون مستوى الامتثال للمعايير القانونية منخفضاً في كثير من الأحيان، وكثيراً ما تنجم الانتهاكات عن نظم معقدة ذات نوايا إجرامية تستمد قدرتها من الفشل المنهجي الحاد، في حين تبدو النظم القضائية غير قادرة على التعامل مع عبء القضايا، مع الاستجابة لمتطلبات المحاكمة وفق الأصول القانونية و ضمانات المحاكمة العادلة. وتشمل أهم المخاطر ما يلي:

(أ) قد تؤدي المؤسسات التي تعاني من الضعف الشديد بسبب القمع و/أو النزاع، مع انخفاض مستويات المصادقية والقدرات والموارد لديها إلى تشتيت التحقيقات وتكرارها ومضاعفة عبء القضايا؛

(ب) قد يؤدي العمل بناء على الوعد الضمني بمعالجة الحالات حسب ترتيب ورودها إلى ارتفاع أعداد التحقيقات السيئة، مما ينتج عنه زيادة تفويض موثوقية النظام القضائي بفعل لوائح الاتهام الضعيفة والتبرئة و/أو إصدار الأحكام الهينة التي لا تتسق مع الأدلة المتوفرة؛

(ج) قد يصبح الأفراد الذين يتحملون أكبر قسط من المسؤولية هم المستفيدين الرئيسيين من المسؤولية الجنائية المحدودة بحكم الواقع، في حين يصبح مرتكبو الجرائم الأقل فظاعة هم محور جميع التحقيقات؛

(د) يؤدي عدم معالجة القضايا مع اعتبار نمط الانتهاكات وطبيعتها الممنهجة إلى إدلاء الضحايا بشهادتهم في عدة قضايا بطريقة غير منظمة، مما يؤدي إلى إمكانية نبش جراحهم وإعادة إيذائهم، بل وحتى تعريضهم للمخاطر الأمنية؛

(١٣) سيرى فريغارد، "بعض الملاحظات الاستهلالية"، في مورتن بريغسمو، بعض المعايير لتحديد الأولويات واختيار حالات الجرائم الدولية الأساسية، سلسلة منشورات منتدى القانون الجنائي الدولي والقانون الإنساني رقم ٤ (٢٠١٠)، الصفحات ١-٣.

(هـ) كثيراً ما لا تعرض على العدالة بما فيه الكفاية الجرائم المحددة التي تتطلب جهوداً متخصصة في مجال المقاضاة والتحقيق، بما في ذلك الجرائم المتعلقة بالجنس وتجنيد الأطفال واستخدامهم في الأعمال العدائية^(١٤)؛

(و) يُصعب نهج التعاطي مع كل حالة على حدة الربط بين مختلف القضايا، وتحديد أنماط الانتهاكات والتحقق من التسلسلات القيادية، وهي عوامل أساسية تحديداً حيثما كانت الانتهاكات ليست حوادث منعزلة بل سببتها شبكات الجريمة. وبالتالي فإن هذا النهج لا يمثل وسيلة فعالة تؤدي إلى تعطيل الهياكل التي مكنت من ارتكاب الانتهاكات في المقام الأول، الذي هو أحد الأهداف الأكثر إلحاحاً من بين أهداف استراتيجية المقاضاة خلال الفترة الانتقالية.

٣٧- والامتناع عن مقاضاة الانتهاكات الجسيمة ليس خياراً بل هو تقصير يشكل في حد ذاته انتهاكاً جديداً للالتزامات الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي التساؤل بشأن كيفية جمع وتنظيم الموارد البشرية والمؤسسية والسياسية والمادية المتاحة، من أجل تحقيق أقصى أثر لتدابير العدالة الجنائية.

٣٨- ويؤثر الفشل في مجال المقاضاة على تصور مبادرات العدالة الانتقالية بوجه عام. ففي ليبيريا مثلاً، أدى عدم المقاضاة إلى التشكيك في مجموع تدابير العدالة الانتقالية، بما في ذلك الجهود الجادة التي بذلتها لجنة تقصي الحقائق والمصالحة^(١٥). وينطبق ذلك أيضاً على التجربة المعروفة لجنوب أفريقيا، حيث ألقى عدم الملاحقة القضائية بظلال الشك على الإطار بأكمله، مما حدا برئيس اللجنة السابق إلى التأكيد على "عدم اكتمال عمل تضميد الجراح للجنة تقصي الحقائق والمصالحة"^(١٦).

٣٩- والأهم من ذلك هو أنه يمكن أن يؤدي استخدام المعايير غير الملائمة أو غير المبررة في توزيع موارد المقاضاة إلى طرق جديدة أو متجددة للتمييز وانتهاك الحقوق، مما يمكن أن يقوض الجهود الرامية إلى تجاوز الانتهاكات السابقة وإنشاء نظام اجتماعي جديد قائم على العدالة والمساواة وسيادة القانون. بل ويمكن أن يؤدي إلى تجدد العنف من خلال توليد الإحساس بالظلم والاستياء من المؤسسات^(١٧).

(١٤) المحكمة الجنائية الدولية، مكتب المدعي العام، ورقة سياسة عامة بشأن الجرائم الجنسية والجنسانية (حزيران/يونيه ٢٠١٤) (www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Policy-Paper-on-Sexual-and-Gender-Based-Crimes-2014-June.pdf).

(١٥) ولم تجر أية محاكمات عن جرائم الحرب في ليبيريا وأجريت محاكمات قليلة في الخارج، كان من أهمها إدانة الرئيس السابق تشارلز تاييلور من قبل المحكمة الخاصة لسيراليون LiberiaSpecial CourtSierra Leone.

(١٦) رئيس الأساقفة ديزموند توتو، "أعمال تضميد الجراح غير المكتملة للجنة تقصي الحقائق والمصالحة" (http://mg.co.za/article/2014-04-24-unfinished-business-of-the-trc-healing).

(١٧) مورتن بيرغسمو وماريا سافون، "Enfrentando una fila de atrocidades pasadas: ¿cómo seleccionar y priorizar casos de crímenes internacionales centrales?" in Kai Ambos, ed., *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales* (2011) الصفحة ٢٦.

٤٠ - وخلاصة القول هي أن الطابع المنهجي للانتهاكات السابقة لا يهم فقط حقوق الضحايا الذين يُعرض حصولهم على الانتصاف للخطر بصفة مباشرة، ولكن أيضاً شرعية حقوق جميع الأفراد. وينبغي ألا ينظر إلى تنفيذ استراتيجية المحاكمات الناجحة على أنه لا يهم إلا القلة، بل على أنه يهم المجتمع بأكمله^(١٨).

٤١ - ومن أهم مزايا اعتماد استراتيجية للمقاضاة ما يلي:

(أ) تحسين أداء المؤسسات الجنائية من خلال زيادة المخصصات من الموارد الشحيحة، مما يتيح تعزيز المؤسسات، مع زيادة الثقة في المؤسسات التي تحصل على النتائج الإيجابية، مما يؤدي بدوره إلى زيادة الموارد^(١٩)؛

(ب) إتاحة أداة تمكن من أن يفسر للجمهور والضحايا، بطريقة شفافة ومتاحة، سبب معالجة بعض القضايا قبل قضايا أخرى، مما يساعد على الحد من التوقعات التي كثيراً ما لا تلي؛

(ج) المساعدة على حماية قرارات المقاضاة من أي تأثير غير مشروع؛

(د) توفير أداة لتقييم العمل الذي تقوم به العناصر الفاعلة في مجال القانون الجنائي بقدر أكبر من الدقة.

٤٢ - وفي سياق الانتهاكات الجسيمة، من المهم بوجه خاص اعتماد استراتيجية سليمة للمقاضاة للأسباب التالية:

(أ) من شأن الاستراتيجية التي تستهدف الهياكل التي مكنت من وقوع الانتهاكات في المقام الأول من أن تسهم في تفكيك تلك الهياكل. وهذا يجعل المحاكمات أكثر من مجرد أحداث معزولة، مما يزيد من استدامة أثر العمليات القضائية، التي هي من التحديات الحاسمة لجميع تدابير العدالة الانتقالية؛

(ب) من شأن الاستراتيجية التي تركز على التحديد السليم لأنماط الإيذاء أن تعزز إمكانية تناول وضع الفئات الضعيفة؛

(ج) يمكن أن تشكل الاستراتيجية القوية أيضاً حماية للضحايا من خلال تطوير عمليات تقييم المخاطر، وتحديد أهم الجناة المشتبه بهم، والتقليل إلى أدنى حد من تعريض الضحايا، ولا سيما الشهود، إلى تكرار الإجراءات؛

(د) تنطوي عملية وضع استراتيجية على عملية التخطيط، بما في ذلك حساب الجدوى وتقديم الحوافز لإقامة روابط تصبح هامة بمرور الزمن مع الإصلاحات القطاعية،

(١٨) A/68/345، الفقرات ١٦-٢١.

(١٩) عن عمليات التحول المؤسسي في مرحلة ما بعد الصراع والدول الضعيفة، انظر تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١١: النزاع والأمن والتنمية، الباب الثاني.

مثل السياسات الأمنية والإنمائية، مما يزيد إلى أقصى حد في المساهمة الإيجابية للمحاكمات في تعزيز نظام العدالة عموماً.

٤٣ - ومع ذلك، يواجه اعتماد وتنفيذ استراتيجية للمقاضاة عقبات مختلفة. وتشمل بعض القيود الهيكلية ما يلي: القيود المفروضة على السلطة التقديرية للدعاء العام، التي تكون في بعض الحالات ناجمة عن تأويل مبدأ الشرعية؛ قد يمنع عدم وجود فئات الجرائم ذات الصلة في الإطار القانوني القائم المدعين العامين من استهداف بعض الجرائم أو أنماط السلوك (مثل التحنيد القسري للجنود الأطفال، ومختلف أنواع الجرائم الجنسية، بل وحتى الاختفاء القسري)^(٢٠)؛ ارتفاع عدد الأفراد الموجودين قيد الاحتجاز السابق للمحاكمة، مما يولد ضغطاً لتناول تلك الحالات أولاً، بغض النظر عن الاعتبارات الأكثر استراتيجية.

سادساً - عناصر استراتيجية تحديد الأولويات الفعالة

٤٤ - تُستنبط استراتيجيات تحديد الأولويات من قرار تصنيف وتنظيم الحالات في نطاق الولاية القضائية من أجل تحديد الترتيب الذي ينبغي من خلاله مقاضاة ومحاكمة من يشبه بارتكابهم الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي^(٢١).

٤٥ - ولا يهدف هذا التقرير إلى اقتراح وصفة محددة أو اعتماد استراتيجية محددة لترتيب الأولويات تتمحور حول أحد العناصر المذكورة بالتفصيل أدناه. ويجب ألا تكون صياغة الاستراتيجية واعتمادها بمثابة قيد. ولا يمكن لأي خطة استراتيجية أن تقصي جميع الحالات الطارئة. كما تتسم العمليات القضائية بالدينامية وأفق إمكانيات المقاضاة يتغير في مختلف مراحل العملية الانتقالية، وبالتالي، لا توجد استراتيجية واحدة يَحتمل أن تكون جيدة في جميع الأوقات. وبالمثل، فإن الاستراتيجية المعقدة بما فيه الكفاية تنطوي على عوامل مختلفة يمكن بالكاد ترتيبها دون التضحية ببعض مزايا التعقيد.

٤٦ - ولا يحدد التقرير بدقة أهمية مختلف العناصر أو مرتبتها. بل إنه يهدف إلى التأكيد على اختلاف العناصر، بالإضافة إلى أهم مزاياها وسلباتها، وذلك من أجل توضيح العواقب والآثار المترتبة على بعض الخيارات لواضعي استراتيجية المقاضاة.

٤٧ - أسهل القضايا. قررت بعض الولايات القضائية إيلاء الأولوية لمعالجة "القضايا السهلة" (أي "الثمار الدانية")، التي ينصب فيها التركيز على إمكانية التقدم في القضية، مع الحصول على أمر بإلقاء القبض، أو تحديد الجلسة، أو تسليم الجاني أو الجناة، أو المحاكمة، أو الإدانة. ويمكن ذلك من تيسير تحقيق المدعين العامين لبعض المكاسب بسرعة مع تحقيق النتائج من

(٢٠) A/HRC/20/19، الفقرة ٣٤.

(٢١) ومن بين الدول التي اعتمدت استراتيجيات صريحة للمقاضاة البوسنة والهرسك وكولومبيا. وتعد جهود الأرحنتين مثالية في هذا المجال رغم عدم وجود استراتيجية مكتوبة، تماماً كما هو الحال في شيلي.

خلال المعالجة المحتملة للقضايا المتأخرة. ويمكن أن يساهم ذلك أيضاً في جمع الأدلة القيمة، بالحد الأدنى من الكلفة. ويمكن أيضاً أن يعتبر من الضروري ملاحقة ومحاكمة مرتكبي الجرائم الأقل فظاعة من أجل إعداد الإجراءات الأكثر تعقيداً بحق من يتحملون أكبر قدر من المسؤولية^(٢٢).

٤٨ - وتشمل المعايير الأولية بالنسبة إلى البوسنة والهرسك، على سبيل المثال، أنه قد يكون من الضروري تحديد القضايا التي تتسم بالأولوية بالنظر إلى "المرحلة التي بلغت التحقيقات" و"ما إذا كانت القضايا الفردية جاهزة للمحاكمة"^(٢٣). وتتبع استراتيجية مماثلة في الأرجنتين بعد إلغاء قوانين العفو، حين مورس الضغط على أعضاء النيابة العامة لمعالجة القضايا التي قدمت بشأنها لوائح الاتهام الرسمي، بدلاً من الشروع في تحقيقات جديدة، عملاً بمبدأ "لا تترك ما سبق أن بدأت العمل عليه".

٤٩ - بيد أن التركيز على الجاهزية فقط للتقدم في معالجة القضايا يتسم بسلبيات واضحة. أولاً، من شأن ذلك أن يجعل الاستراتيجية تعتمد اعتماداً كلياً على القرارات السابقة (التي غالباً ما تكون غير مبررة تماماً) بشأن القضايا التي ينبغي تحريكها (والسؤال الذي يستحق أن يطرح دائماً هو لماذا تكون بعض الثمار "أدنى" من غيرها). ثانياً، الاستعداد للتقدم في معالجة القضايا لا يرتبط بالضرورة بتحديد الأنماط الكلية للانتهاكات، أو بأي قرار بشأن خطورتها، أو بأي مجهود لتحديد من يتحمل أكبر قدر من المسؤولية. ثالثاً، إذا حدث أن توفرت الأدلة ضد مجموعة معينة بسهولة أكبر، يمكن أن ينشأ التحيز عن هذه الاستراتيجية.

٥٠ - وقد يكون "الاستعداد للتقدم" خياراً جذاباً مؤقتاً، لكن لا يمكن اعتباره نواة للاستراتيجية الشاملة بما يكفي. ففي البوسنة والهرسك مثلاً جرى تغيير الاستراتيجية ووضعت معايير إضافية من قبيل إيلاء الأولوية لأخطر الانتهاكات ولمن يتحملون أكبر قدر من المسؤولية^(٢٤). وبالتأكيد، يوحى مصطلح "التقدم" بأن هذا المعيار إجرائي وليس موضوعياً واستراتيجياً.

٥١ - القضايا "البالغة الأثر". تقتضي الممارسة في بعض الولايات القضائية إيلاء الأولوية للقضايا التي يرجح أن يكون لها تأثير إيجابي على الرأي العام بصورة تساهم في زيادة الوعي بمختلف جوانب الانتهاكات السابقة، أو ترسل إشارات هامة، أو تجلب مختلف أشكال الدعم الدولي. وتعد "أهم" القضايا أحد أجزاء ذلك الكل، أي القضايا التي تروم إرساء سوابق قانونية هامة و/أو تبرير تعديل التشريعات.

(٢٢) بيرغسمو وسافون، "Enfrentando una fila"، الصفحة ٥٧.

(٢٣) الإدارة الخاصة بجرائم الحرب، "معايير التوجيه المتعلقة بحالات قواعد الطريق الحساسة".

(٢٤) مورتن بيرغسمو وآخرون، الملفات المتراكمة في قضايا الجرائم الدولية الأساسية في البوسنة والهرسك، سلسلة منشورات منتدى القانون الجنائي الدولي والقانون الإنساني السلسلة رقم ٣ (٢٠٠٩)، الصفحات ٥٧-٨٦.

٥٢- وقد مكنت قضية سيمون في الأرجنتين، على سبيل المثال، من تمهيد الطريق في البلد أمام المقاضاة المكتملة الجوانب بعد سنوات من الجمود بسبب قوانين الإفلات من العقاب التي وضعت بعد محاكمات المجلس العسكري الحاكم في الثمانينيات من القرن الماضي. وفي عام ٢٠٠١، قرر قاض اتحادي أن قوانين إنهاء محاكمة العسكريين والطاعة الواجبة هي قوانين غير دستورية وتتعارض مع التزامات الأرجنتين الدولية في مجال حقوق الإنسان، في دعوى أقيمت من قبل منظمة لحقوق الإنسان. وقد أكدت محكمة الاستئناف الاتحادية في بوينس آيرس قرار سيمون في وقت لاحق، وأعيد فتح الكثير من القضايا نتيجة لذلك. وأعلن قانون جديد أن القوانين لاغية، في آب/أغسطس ٢٠٠٣^(٢٥). وأخيراً، أكدت المحكمة العليا قرار محكمة الاستئناف الاتحادية في قضية سيمون وأقرت القانون الجديد، في تموز/يوليه ٢٠٠٥.

٥٣- وهناك الكثير مما يستحق الثناء في كون أعضاء النيابة العامة يستشعرون الأثر المحتمل للنظر في قضية معينة أو لتشكيل مجموعة كاملة من القضايا. ومع ذلك، يعتمد الأثر الممكن، في جملة أمور، اعتماداً كبيراً على كيفية اتخاذ القرار في قضية ما، وعلى مصير ذلك القرار في مجال الاجتهاد القضائي. وعلاوة على ذلك، يتوقف تقرير ما إذا كانت قضية ما ستصبح "قضية رائدة" على المفهوم السائد بشأن ما يمكن أن يكون مفيداً على مستوى المقاضاة بشكل عام. وإذا كانت هناك معايير تمكن من معرفة القضايا "البالغة الأثر"، ليس فقط بأثر رجعي ولكن أيضاً بأثر لاحق، فإن تلك المعايير هي التي ستشكل صلب استراتيجية المقاضاة بدلاً من مفهوم "الأثر البالغ".

٥٤- الانتهاكات "الأكثر خطورة". عادة ما يعني المنظور الاستراتيجي المتمثل في إيلاء الأولوية لمقاضاة مرتكبي الانتهاكات "الأكثر خطورة" الانتهاكات التي تؤدي إلى إزهاق الأرواح أو الانتهاكات الجسيمة للسلامة البدنية. وتشكل الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، والإبادة الجماعية وجرائم الحرب، المكرسة على أنها هي الجرائم الأكثر خطورة على الصعيد الدولي، بما في ذلك في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(٢٦)، أساس القرارات المتعلقة بمدى خطورة الانتهاكات على الصعيد الوطني من خلال إدماجها في القانون الجنائي المحلي.

٥٥- ويُستخدَم معيارُ تحديد أولويات هذا منذ أمد بعيد. فقد استخدم بنجاح في محاكمات المجلس العسكري الحاكم في الأرجنتين عام ١٩٨٥، التي منحت الأولوية لحالات الإعدام بإجراءات موجزة، والاختفاء القسري والتعذيب التي ارتكبت في إطار خطة منهجية وضعت ونفذت من قبل قادة المجلس العسكري الحاكم سابقاً. وقد استعمل أيضاً في الآونة الأخيرة في الملاحقات القضائية المحلية التي جرت في أوغندا، والبوسنة والهرسك، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وغواتيمالا، وكوت ديفوار. فقد اعتمد أعضاء النيابة العامة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، على مفهوم التركيز على جرائم العنف الجنسي.

(٢٥) قانون الكونغرس ٢٥٧٧٩.

(٢٦) المادة ٥.

٥٦- ويشمل إيلاء الأولوية لأخطر الانتهاكات الميزة الواضحة المتمثلة في الاعتراف بخطورة أفظع الجرائم، والتمييز بينها وبين تلك الأقل فظاعة، مع التشديد على أهمية توضيحها ومعاينة مرتكبيها.

٥٧- ومع ذلك فإن عبارة "أشد الجرائم خطورة" تثير بعض المشاكل كمعيار منظم للاستراتيجية بفعل ثلاثة أسباب:

(أ) هناك تساؤلات قائمة بشأن حدود "الخطورة" أو معيار "الخطورة" والاتجاه السائد في القانون الوطني والقاضي بإدماج الفئات الجنائية المستمدة من القانون الدولي هو اتجاه مهم، ولكنه لا يسوي بالكامل ما بقي عالماً من المسائل المتعلقة بتعريف المصطلح. وما زال تصور ومفهوم فئة "أشد الجرائم خطورة" غير واضح بما فيه الكفاية على الصعيد الدولي، وقد تغير بمرور الوقت، لأسباب وجيهة، على سبيل المثال فيما يتعلق بأنواع معينة من الانتهاكات الجنسية؛

(ب) ليس من الضروري أن تكون هناك علاقة بين "الخطورة" وغيرها من الاعتبارات الهامة لاستراتيجية المقاضاة، مثل "الانتشار". ففي عدد كبير من الحالات، تقع أكثر أنواع الانتهاكات انتشاراً خارج نطاق جوهر أشد الجرائم خطورة المحددة على الصعيد الدولي. واستهداف هذه الفئة وحدها قد يتمخض عن ثغرة كبيرة على صعيد "الإفلات من العقاب"، بحيث يتعذر التصدي لمعظم الانتهاكات. ومن الواضح أن استراتيجية المقاضاة التي لا تولي أي اهتمام للقدر الأكبر من الانتهاكات سوف تواجه تساؤلات ملحة بشأن شرعيتها، حتى ولو كانت تركز على الانتهاكات الفظيعة بشكل خاص؛

(ج) من المخاطر التي ينطوي عليها تنظيم الأولويات الاستراتيجية على أساس "أشد الجرائم خطورة" فقط أنه يضعف الحافز على مقاضاة الجرائم ذات الصلة التي قد لا تبلغ عتبة الخطورة المحددة، في حين أنه كان يمكن مقاضاتها لو طبقت استراتيجية مختلفة (من قبيل الجرائم الجنسية أو الجنسانية، وحتى بعض الجرائم الاقتصادية)، أو التي قد لا تنطبق عليها أبعاد الفئات الأخرى، مثل التواطؤ التجاري أو القضائي.

٥٨- وقد استخدمت المحاكم الدولية هذا المعيار كجزء من استراتيجياتها الخاصة بالمقاضاة، حيث خلصت إليه المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة بعد فترة من الزمن، وخلصت إليه المحكمة الجنائية الدولية عن قصد^(٢٧). وساهمت هذه الأخيرة في المناقشة بتحليل ذلك المعيار من حيث النطاق، والطبيعة، وطريقة الارتكاب، والآثار الناجمة عن الجرائم ذات الصلة^(٢٨). ومع ذلك، من المثير للقلق أنه يبدو أن القرارات المتخذة لاختيار القضايا من قبل المحكمة قد أثرت في قرارات تحديد الأولويات على الصعيد المحلي. ويشعر المقرر الخاص بالقلق لأن مبدأ التكامل يُستخدم لتبرير "الاكتفاء بالقليل"، مما يوسع فجوة الإفلات من العقاب بدل أن يغلقها.

(٢٧) بيرغسمو، معايير ترتيب الأولويات، الصفحات ٢٥-٢٨.

(٢٨) المحكمة الجنائية الدولية، مكتب المدعي العام، استراتيجية المقاضاة ٢٠٠٩-٢٠١٢ (٢٠١٠)، الفقرة ٢٠.

٥٩- "الجناة الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية". يمكن أن تركز استراتيجية تحديد الأولويات بالتزامن (أو في وقت لاحق) على متابعة الأشخاص الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية عن الانتهاكات الجسيمة. وتعرف عبارة "الأشخاص الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية" عادة على أنها تشمل الأفراد الذين يحتلون مناصب القيادة العليا أو الذين هم في موقف نفوذ يمكنهم من التخطيط للجرائم الخطيرة أو الأمر بارتكابها أو التحريض عليها^(٢٩).

٦٠- ومن الأمثلة على تعقب الجناة الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية على الصعيد المحلي محكمة إفران ريبوس مونت في غواتيمالا (الذي أصبح في عام ٢٠١٣ أول رئيس يُدان من قبل المحاكم الوطنية بارتكاب أعمال الإبادة الجماعية، وهو الحكم الذي ألغته بشكل مثير للجدل محكمة دستورية منقسمة على نفسها على أسس إجرائية بعد مرور ١٠ أيام من صدور قرار المحكمة الأدنى درجة)؛ ومحاکمات المجلس العسكري الحاكم في الأرجنتين عام ١٩٨٥^(٣٠)؛ بالإضافة إلى الإجراءات التي كان يمكن أن تؤدي إلى تسليم الشيلي أوغستو بينوشيه. وتوحي محكمة ألبرتو فوجيموري في بيرو عام ٢٠٠٩ بنفس الأساس المنطقي. وبالإضافة إلى ذلك، تركز استراتيجيات المقاضاة في البوسنة والهرسك وكولومبيا على هذا المعيار^(٣١). وتوحي حالات العنف الجنسي التي سجلت في الآونة الأخيرة في جمهورية الكونغو الديمقراطية أيضاً ببعض الرغبة في التركيز على أكبر الجناة، مع وجود بعض القيود^(٣٢).

٦١- وأهم مزايا هذا المعيار هي أنه يبعث رسالة حاسمة مفادها المساواة أمام القانون. وتكتسي فكرة أنه لا أحد فوق القانون في نهاية المطاف أهمية حاسمة، ولا سيما في حالات تعرض بعض أجزاء جهاز الدولة لسوء المعاملة من أجل خدمة بعض المصالح الخاصة، التي من الواضح أنه يقف وراءها بعض الأفراد الخارجين عن نطاق القانون^(٣٣). والواقع أن مجرد صور القادة السابقين يستسلمون لقواعد الانضباط في قاعة المحكمة أمر مهم على المستوى التربوي؛ وهي مثال ملموس على عمل سيادة القانون.

٦٢- ويوجه إيلاء الأولوية للأشخاص الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية أيضاً رسالة أساسية مفادها أن القدر الأكبر من المسؤولية لا يقتضي بالضرورة المشاركة المباشرة في العمل الإجرامي.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٩.

(٣٠) انظر ٧٨١ حكم المحكمة 01076-2011-00015 وPrimero, Sentencia 1904-2013 Expediente الصادر عن المحكمة الدستورية.

(٣١) (Resolución 01810 de la Fiscalía General (2012)).

(٣٢) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، التقدم المحرز في مكافحة الإفلات من العقاب على العنف الجنسي في جمهورية الكونغو الديمقراطية والعقبات التي تحول دونها، ٢٠١٤.
(www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROApril2014_en.doc).

(٣٣) A/67/368، الفقرات ٥-١٣ و٤٦-٥٧؛ انظر أيضاً إلين ل. لوتز وكايتلين رايجر، مقاضاة رؤساء الدول (مطبعة جامعة كامبريدج ٢٠٠٩).

٦٣- ومع ذلك، فإن الاستراتيجية التي تركز على القيادة العليا تواجه دائماً خطر اعتبارها ذات نطاق ضيق للغاية أو لا تبلغ الهدف المحدد لها، لأنه إذا فهمت عبارة "الأشخاص الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية"، في المقام الأول من منطلق الأقدمية أو الرتبة، فلا يلزم التركيز على أسوأ الانتهاكات أو أكثر الجناة شهرة.

٦٤- وعلاوة على ذلك، فإن هذه الاستراتيجية تتطلب الكثير، وبخاصة في الأماكن التي يحتفظ فيها النظام السابق والنخب المتحالفة معه بسلطة مهمة. وفي هذا الصدد، يشدد المقرر الخاص على أنه من واجب الدول بموجب القانون الدولي توفير الإطار الملائم والظروف التمكينية لأعضاء النيابة العامة، بما في ذلك من خلال حماية سلامتهم البدنية، ومنحهم ضمانات الاستقلال والحياد^(٣٤).

٦٥- وإذا كان معيار تحديد الأولويات هذا يُثمن رغبة الدولة في الوفاء بواجباتها إزاء أعضاء النيابة العامة الذين يتحلون بالاستقلالية والنزاهة، فهو يُثمن أيضاً استعداد أعضاء النيابة العامة للعمل فقط على أساس التقييم الدقيق والموضوعي للأدلة، مع احترام ضمانات المحاكمة وفق الأصول القانونية، وذلك من أجل تفادي الخطر المتأصل في الاستراتيجية، ألا وهو خلق تصور مفاده أنها تمثل شكلاً من أشكال "عدالة المنتصر".

٦٦- وتؤكد المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور أعضاء النيابة العامة على عمل هؤلاء لحماية المصلحة العامة، وهو أمر لا ينبغي الخلط بينه وبين حماية مصلحة الحكومة القائمة، أو حزب سياسي ما أو أي مؤسسة حكومية أخرى^(٣٥). وبالتالي، فإن واجبهم تجاه الجمهور هو إيلاء الاهتمام الواجب لمقاضاة الجرائم التي يرتكبها المسؤولون الرسميون ممن يشغلون المناصب و/أو كانوا يشغلونها سابقاً^(٣٦).

٦٧- ومقاضاة من يحتلون أو كانوا يحتلون الوظائف القيادية العليا أو الذين هم في موقف نفوذ أو كانوا في موقف نفوذ يمكنهم من التخطيط للجرائم الخطيرة أو الأمر بارتكابها أو التحريض عليها هي مهمة معقدة، ولا سيما إذا كانت أحكام القانون الجنائي المحلي لا تنص على مسؤولية القيادة. وقد حاولت المحاكم الدولية، وبعض الولايات القضائية المحلية استخدام عبارات من قبيل "العمل الإجرامي المشترك"^(٣٧) أو "Organisationsherrschaft"^(٣٨) التي تتعلق

(٣٤) نفس المحكمة التي ألغت إدانة ريوس مونت خفضت ولاية المدعية العامة كلوديا باز أي باز، في قرار اعتبر على نطاق واسع بمثابة مكافأة على الجهود التي بذلتها في تلك القضية.

(٣٥) اعتمد من قبل مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، كوبا، ١٩٩٠. انظر لجنة البندقية، تقرير المعايير الأوروبية فيما يتعلق باستقلال النظام القضائي (CDL-AD(2010)040)، الفقرة ٧١.

(٣٦) المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، الفقرة ١٥.

(٣٧) تاديتش، القضية رقم IT-94-I-A، الفقرات ١٩٦-٢٠١، المؤكدة، في جملة أمور، من قبل كرايشنيك، القضية رقم IT-00-39-T، الفقرة ٦٥٥، وبوبوفيتش وآخرون، القضية رقم IT-05-88-T، الفقرة ١٠٢١.

(٣٨) كاي أمبوس، "المسؤولية القيادية و organisationsherrschaft: طرق إسناد الجرائم الدولية إلى من يتحملون أكبر قدر من المسؤولية" في أ. نولكامبر وه. فان دير فيلت، جرائم النظام في القانون الدولي (٢٠٠٩).

"بالارتكاب الوظيفي". وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص أن يسلط الضوء على الأهمية الحاسمة التي تكتسبها عملية الكشف عن الأدلة والحفاظ عليها وتنظيمها وتصنيفها وحفظها.

٦٨- القضايا "الرمزية" أو "النموزجية". حتى حين يكون سياق الانتهاكات واسعاً ومتنوعاً، هناك بعض القضايا التي "تحرك الضمير" إما بالنسبة للإنسانية عامة، أو بالنسبة لفئة محددة. وفي حالة عدم إمكانية مقاضاة جميع القضايا في آن واحد أو على مدى فترة معينة من الزمن، هناك أسباب وجيهة تدعو إلى التفكير فيما إذا كان يمكن تركيز جهود المقاضاة على هذا النوع من القضايا^(٣٩).

٦٩- وتتجلى صعوبة استخدام معيار تحديد الأولويات هذا في تعريف المصطلحات بالتحديد. فإذا كان المعنى المقصود هو "الكون موضوع اهتمام الجمهور" فإن الاستراتيجية ستعيد تلقائياً إنتاج جميع أنواع التحيز التي يحملها الرأي العام. فعلى سبيل المثال، يمكن ألا ترقى الانتهاكات المرتكبة ضد الفئات المهمشة (مثل الأقليات الإثنية) إلى مستوى القضية "الرمزية" حسب الرأي العام. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن ترقى إلى المستوى المذكور القضايا التي تهم النخب أو بعض الشخصيات التي تحظى بالاحترام أو من ينجحون في استرعاء الاهتمام الدولي لأسباب مختلفة.

٧٠- ومن الناحية النظرية، من الممكن التوصل إلى قائمة من القضايا "الرمزية" منظمة حسب معايير تشمل خطورة الانتهاكات، وأنواعها، والانتشار الجغرافي، والخصائص الديمغرافية للضحايا والجناة على حد سواء، وذلك من أجل إظهار حياد يمكن الدفاع عنه عند توزيع جهود المقاضاة. ولكن من ثم، تكون هذه المعايير، وليس رأي الجمهور، هي التي تمثل جوهر استراتيجية تحديد الأولويات.

٧١- تحديد أولويات الصلات القائمة بين "الجرائم الهيكلية". من الانتقادات التي يمكن توجيهها إلى جميع العناصر المذكورة عدم كفاية ما توليه من اهتمام للمساهمة التي ينبغي أن تكون لجميع تدابير العدالة الانتقالية في تعطيل الهياكل التي مكنت من ارتكاب الانتهاكات في المقام الأول. والجرائم الدولية ليست جرائم فردية، ولا سيما الجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية وجرائم الحرب، بل تحتاج إلى شبكات ينتمي إليها مرتكبو تلك الأعمال^(٤٠). وبالتالي، ينبغي أن تهتم استراتيجية المقاضاة بوجه خاص بالأبعاد النظامية أو الهيكلية للانتهاكات الجسيمة.

٧٢- وعادة ما لا تتطلب الانتهاكات الجسيمة مجرد تنظيم معقد للعمليات "المسلحة" التي تسبب الانتهاكات على الفور، وإنما تنسيق تلك العمليات مع عناصر فاعلة سياسية واقتصادية توفر الدعم، بل وحتى مع مقاولين في المجال الاجتماعي والثقافي بإمكانهم تعبئة المجموعات

(٣٩) انظر الملاحظات القضائية الأخيرة في الأرجنتين، مكتب المدعي العام، التوجيه رقم ١٣/٠٨ (www.mpf.gov.ar/resoluciones/PGN/2008/PGN-0013-2008-001.pdf).

(٤٠) نولكامبر وفان دير فيلت، إجرام النظام.

الكبيرة والموارد الهامة. ولذلك فإنه ينبغي أن تستهدف استراتيجية المقاضاة على الصعيد المحلي التي تسعى إلى إحداث الأثر الطويل الأجل "نقاط تقاطع" شبكة العناصر الفاعلة. ومن الواضح أن ذلك يتطلب التركيز عند المقاضاة على أنماط الانتهاكات، ويساعد على اكتشاف التسلسل القيادي، والصلات القائمة بين العناصر الفاعلة المسلحة والمجموعات الأخرى، فضلاً عن الدعم المالي وغيره من أشكال الدعم، بما في ذلك تجارة الأسلحة والتهرب. ويتجلى التحدي هنا في عدم الاكتفاء بالمساءلة الجنائية الفردية عن الانتهاكات المتفرقة، بل التركيز بشكل كامل على الهياكل أو الشبكات التي مكنت مختلف العناصر الفاعلة من ارتكاب الانتهاكات المروعة بشكل مشترك. ومن شأن استهداف تلك الروابط التمكينية أن يساهم في تفكيك التركيبة الإجرامية برمتها.

٧٣- ومما لا شك فيه أن هذه الاستراتيجية تتطلب جهوداً مضنية بشكل خاص: (أ) من الناحية السياسية، لأنها تستهدف جماعات قوية على المستويين السياسي والاقتصادي؛ و(ب) من الناحية التقنية، حيث تتطلب هذه الاستراتيجية مهارات في مجال التحقيق والمقاضاة لم يُتَّح لأعضاء النيابة العامة العديد من الحوافز أو الفرص لتطويرها (لأنهم تعودوا التفكير بشأن الحالات الفردية)^(٤١). كما يتطلب درجة عالية من التعاون الدولي والدعم (الذي لا يكون متوفراً على الدوام)، بالنظر إلى تزايد كثافة الشبكات الإجرامية عبر الوطنية.

٧٤- ومع ذلك، ينبغي أن تأخذ في الاعتبار التوقعات المتعلقة بدور المحاكمات في تفكيك الهياكل والشبكات الإجرامية على المدى القصير حدود الأدوات المتاحة للعدالة الجنائية. ويتطلب تغيير النظم المتجذرة إصلاحاً مؤسسياً واجتماعياً واقتصادياً أوسع نطاقاً. وينبغي أن ترافق المقاضاة جهود الإصلاح، بحيث يكمل ويعزز كل منهما الآخر.

سابعاً- المعايير والترتيبات المؤسسية الرامية لوضع استراتيجية فعالة لتحديد الأولويات

٧٥- يشمل التحليل الموجز للعوامل التي قد تؤثر على النجاح في صياغة وتنفيذ استراتيجية المقاضاة المحلية في سياق الحالات الانتقالية، وخاصة تلك التي يمكن أن تسهم في تفكيك الهياكل التي مكنت من ارتكاب الانتهاكات في المقام الأول، اعتبار علاقات القوة والقدرات والموارد كقيود حاسمة.

٧٦- ولا توجد أية آلية قانونية يمكنها إبطال مفعول علاقات القوة غير المتكافئة بشكل كامل أو يمكنها أن تعوض غياب ما يسمى "الإرادة السياسية". ومع ذلك، فإن استقلالية أعضاء النيابة العامة وحيادهم هما بمثابة أداة للحيلولة دون أن تصبح العدالة الجنائية أداة في أيدي الأقوياء.

(٤١) وستكون الخبرة المكتسبة من مقاضاة مرتكبي الجريمة المنظمة ذات صلة في هذا الصدد.

ألف - استقلالية أعضاء النيابة العامة

٧٧- يشدد المقرر الخاص على أهمية المبادئ التوجيهية التي تركز على دور أعضاء النيابة العامة باعتبارهم عاملين أساسيين في مجال إقامة العدل في سياق أداء دور نشط في الإجراءات الجنائية^(٤٢). وتقتضي المبادئ التوجيهية من أعضاء النيابة العامة أداء وظائفهم دون تحيز واجتناب جميع أنواع التمييز، مع مراعاة وضع المشتبه فيهم والضحايا، وحماية المصلحة العامة في نفس الوقت. وكما ذكر أعلاه، فإن ممارسة مهام المصلحة العامة، مثل المحاكمة الجنائية، ينبغي ألا تهدف إلى حماية مصالح الحكومة القائمة أو السابقة، أو حزب سياسي أو أي مؤسسة حكومية أخرى.

٧٨- ومن أجل حماية أعضاء النيابة العامة من التأثير السياسي، رتبت العلاقة بين النيابة العامة ووزارات العدل بطريقة لا تجعل أعضاء النيابة العامة خاضعين لوزارات العدل. ويتجلى ذلك في العلاقة بين المؤسسات (بما في ذلك سلطة توزيع الميزانيات)؛ وإجراءات تعيين وإقالة أعضاء النيابة العامة، ولا سيما رؤساء هيئة الادعاء؛ والعلاقات الهرمية بين الرئيس وغيره من أعضاء النيابة العامة؛ وأيضاً آليات توزيع القضايا بين أعضاء النيابة العامة، والمعايير والإجراءات التي يمكن من خلالها سحب القضايا من بعض أعضاء النيابة العامة. وينبغي ضمان الاستقلالية الخارجية لأعضاء النيابة العامة (تجاه الدول الأخرى وتجاه الجهات من غير الدول) فضلاً عن استقلاليتهم الداخلية (استقلالية أعضاء النيابة العامة تجاه رؤسائهم).

٧٩- وفي حين يمكن أن تتخذ البنية المؤسسية والإجرائية أشكالاً مختلفة، ينبغي أن تزيد بالفعل من احتمال اتخاذ قرارات التحقيق والمقاضاة بناء على أدلة القضية فقط.

باء - حياد أعضاء النيابة العامة والصفة التمثيلية للتهم

٨٠- تشكل التدابير التي تسعى إلى حماية استقلالية أعضاء النيابة العامة وسائل كفيلة بالتمكين من اتخاذ القرارات بشكل محايد بشأن القضايا التي سيحقق فيها وستتم المقاضاة بشأنها.

٨١- ولا شيء يقوض مفهوم حياد جهود المقاضاة أكثر من أحادية جانب أنماط اهتمام الادعاء العام، مثل إمكانية التحقيق بشأن الانتهاكات التي يرتكبها جانب واحد من جانبي الصراع ومقاضاتها بشكل متعمد. بل ويؤدي ترتيب المقاضاة بطريقة تقلل من إمكانية التحقيق في قضايا أحد الأطراف ومقاضاتها إلى إثارة تساؤلات جادة بشأن مشروعية تلك الجهود، ويهدد المساهمة التي يمكن أن تقدمها مبادرات العدالة الجنائية من أجل تعزيز سيادة القانون.

(٤٢) انظر الفقرة ٦٦ أعلاه؛ و A/HRC/20/19.

٨٢- ولا يمكن لاستراتيجية المقاضاة التي يمكن الدفاع عنها أن تستبعد إمكانية متابعة قضايا أي من جوانب الصراع، حتى في ظل الأساس المنطقي الذي مفاده أن انتهاكات طرف ما هي أقل خطورة من انتهاكات الأطراف الآخرين. ولا تعني إزالة القيود الرئيسية التي تؤدي إلى عمل الادعاء العام على جانب واحد مقاضاة أعداد متساوية من الجرائم أو الجناة من كل جانب من جوانب الصراع إذا كانت مستويات الجرائم التي ارتكبتها كل جانب غير متساوية. ولا تترتب على ذلك نسبة حسابية دقيقة. غير أن العدالة الجنائية يجب أن لا تصير بمثابة مجرد حالات "تعاقب للأدوار". ويجب أن تتبع تحقيقات الادعاء مؤشرات ذات مصداقية، ويجب أن تكون قرارات المقاضاة قائمة فقط على الأدلة التي يجري تقييمها بطريقة محايدة. وهناك ما يدعو إلى القلق في الملاحقات والمحاکمات التي جرت أخيراً في بنغلاديش^(٤٣) ومصر^(٤٤).

٨٣- وكلما زاد الابتعاد عن أنماط الانتهاك كما تؤكد ذلك الأدلة، بسبب العوامل المتعلقة بالهوية أو السياسة، أو الانتماء، كلما زادت المخاوف بشأن شرعية تلك الجهود. وتؤدي التماثلات الخاطئة أو فرضية أنه ينبغي أن تؤدي "الإدانة المتبادلة" إلى قدر أقل من المساءلة إلى ذلك الابتعاد الذي يسبب المشاكل.

٨٤- وما إمكانية التحقيق مع أي طرف ومقاضاته بغض النظر عن الاعتبارات الحزبية إلا إحدى نتائج اعتماد المنهجيات الرامية إلى الوقوف على حجم الجرائم الوحشية وطابعها. ومن النتائج الهامة الأخرى توسيع نطاق التحقيقات من الاهتمام بصفة حصرية بالجناة المباشرين والوسطاء إلى الأطراف والهيكل الأخرى التي ساعدت عن علم على ارتكاب الانتهاكات أو استفادت منها عن قصد. ولا يمكن لاستراتيجية المقاضاة أن تكون فعالة على المدى الطويل إذا تركت تلك الهياكل قائمة.

٨٥- وتمارس استراتيجية المقاضاة أيضاً تأثيراً على التهم الموجهة في نهاية المطاف. ويُمكن تعميق فهم الطبيعة المنهجية والمعقدة لأنماط الانتهاكات من توجيه تهم تكون أكثر تمثيلاً للجرائم الفعلية المرتكبة. وينبغي لمثل تلك الأنماط التي تحدد خلال التحقيقات أن تنعكس في الوقائع وفي التهم المضمنة في لائحة الاتهام.

٨٦- وعلاوة على ذلك، فإن المقرر الخاص قلق إزاء الاتجاه الملاحظ في حالات (ما بعد) النزاع في الآونة الأخيرة، والمتجلي في التركيز أساساً على أنواع التهم التي تجعل الدولة تبدو على أنها الضحية النهائية لأغلب الانتهاكات (الجرائم المرتكبة ضد الأمن القومي، والإرهاب، والتآمر الجنائي)، في حين أن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني إما يجري تجاهلها أو التقليل من أهميتها إلى مستوى ثانوي. وقد شكل هذا، على سبيل المثال، محور المحاکمات التي أجريت

(٤٣) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E

و. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12972&LangID=E.

(٤٤) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14596&LangID=E

و. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14457&LangID=E

في مالي، والتي لم تنظر في الجرائم الجسيمة الأخرى التي ارتكبت خلال الأزمة التي شهدتها شمال البلد خلال الفترة ٢٠١٢/٢٠١٣، بما في ذلك جرائم العنف الجنسي والجنساني.

٨٧- وينبغي أن يسعى أعضاء النيابة العامة في الدول التي لم تعدل تشريعاتها الوطنية من أجل الامتثال للالتزامات الدولية بمقاضاة الانتهاكات الجماعية، ولم يُدرج تعريف الجرائم في قانونها الوطني، إلى توجيه التهم التي تكون أقرب ما يمكن من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، تمشياً مع التزاماتها الدولية ذات الصلة. وبالتالي، إذا كانت الجرائم ضد الإنسانية وغيرها من الجرائم الدولية غير محددة في القوانين الجنائية المحلية، لا ينبغي أن يمنع ذلك أعضاء النيابة العامة من معالجة طبيعتها المنهجية والجسيمة.

جيم- القدرات والمؤسسات والموارد

٨٨- تتطلب استراتيجية تحديد الأولويات الفعالة قدرات من غير المحتمل أن تتوفر لدى معظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وتتطلب الاستراتيجية الجديدة التي تركز على الطابع الواسع النطاق والمنهجي للانتهاكات وعلى تحديد الأنماط وتستهدف نقاط تقاطع شبكات الجرائم المنهجية تغييراً في الممارسة العملية وفي أساليب التحري. ولا تحتاج المهارات المطلوبة إلى التطوير فحسب، ولكن أيضاً إلى الحفاظ عليها والترويج لها. وبالنظر إلى تعقيد محاكمات الجرائم الدولية الخطيرة، أنشأت بلدان عديدة وحدات أو هيئات متخصصة^(٤٥).

٨٩- ولا يوجد نموذج مؤسسي واحد يمكن استخدامه في مختلف السياقات وبشكل مستقل عن الظروف المحلية والاحتياجات والموارد، غير أنه توجد مجموعة واسعة النطاق من البدائل، تتراوح من المؤسسات المستقلة نسبياً (ألمانيا وبولندا) إلى الوحدات المتخصصة على اختلاف أنواعها التابعة لمؤسسات المقاضاة (الأرجنتين وشيلي وكوت ديفوار وكولومبيا) التي تضطلع بولايات مختلفة النطاق. وتمثل الوظيفة الأساسية لتلك الهيئات في تعزيز الخبرات المتخصصة اللازمة لمقاضاة القضايا المعقدة بنجاح وفعالية. وحتى الآن، لم يفهم الهدف من الإحاطة بالانتهاكات الجسيمة وجبرها على نحو كاف إلا في حالات نادرة جداً.

٩٠- وحتى تكون تلك الهيئات المتخصصة أو آليات التنسيق فعالة، فإنها بحاجة إلى أن تزود بالموارد البشرية الكافية. وفي ألمانيا، ضم المكتب المركزي للتحقيق في الجرائم الوطنية الاشتراكية ١٢٠ موظفاً في الوقت الذي بلغت أعباء عمله أوجها. وفي كولومبيا، تتألف وحدة الوطنية للتحليل والسياق من ٥٠ عضواً من أعضاء النيابة العامة و ٧٠ محققاً و ٦٠ محملاً جنائياً، لديهم خلفيات في مجالات العلوم السياسية والتاريخ والاستراتيجية العسكرية، وعلم الإنسان، وعلم الاجتماع، والاقتصاد وهندسة النظم.

(٤٥) ومن تلك الدول ألمانيا، وأوغندا، وبلجيكا، والبوسنة والهرسك، وبولندا، وجنوب أفريقيا، والدايمرك، ورواندا، والسويد، وصربيا، وفرنسا، وكينيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، والنرويج، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية.

٩١- وهناك مجال واسع للتعاون من أجل دعم تنمية المهارات المطلوبة. وبالنظر إلى ارتفاع رصيد المعرفة والخبرات المتراكمة في البلدان الخارجة من النزاعات أو من فترات الحكم الاستبدادي التي لديها خبرة في مجال المقاضاة، يمثل هذا أحد المجالات التي ينبغي أن يركز فيها التعاون الدولي والإقليمي على طرائق الدعم الثنائي أو الثلاثي.

ثامناً - مشاركة الضحايا في تصميم استراتيجية المقاضاة

٩٢- شهدت السنوات الأخيرة زيادة التركيز على مشاركة الضحايا في آليات العدالة الانتقالية، بما في ذلك في عمليات العدالة الجنائية. وتنص المعايير والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان على حق الضحايا في المشاركة في آليات العدالة، وهو حق نابع من حقوقهم في الوصول إلى العدالة وإلى سبيل انتصاف فعال^(٤٦). وقد وصف الاعتراف بالوضع الخاص للضحايا على الصعيد الدولي على أنه يعكس "الإرادة الجماعية للمجتمع الدولي لاستعادة التوازن بين الحقوق الأساسية للمشتبه بهم والجناة، وحقوق الضحايا ومصالحهم"^(٤٧). وأكدت مركزية وضع الضحايا في الإجراءات الجنائية بموجب الأحكام المتعلقة بمشاركة الضحايا في النظم الأساسية للمحاكم والهيئات القضائية الدولية والمختلطة، مثل المحكمة الجنائية الدولية، والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، والدوائر الأفريقية الاستثنائية في محاكم السنغال، والأفرقة الخاصة بالجرائم الخطيرة في تيمور الشرقية، التي تنص على مشاركتهم في جميع مراحل الإجراءات.

٩٣- ويمكن أن تتخذ المشاركة أشكالاً مختلفة، منها الأساليب المباشرة، مثل المشاركة في اتخاذ القرار، و/أو التشاور في هذا الشأن وغير ذلك من أشكال المشاركة غير المباشرة من خلال الإحطار، والتوعية وتبادل المعلومات^(٤٨). وتتم المشاركة على مستويات مختلفة من مستويات العملية القضائية، من بدء التحقيقات إلى مرحلة إصدار الأحكام وإجراءات التعويض ذات الصلة بإجراءات العدالة الجنائية^(٤٩). وفي حين تخضع المعالم المحددة للمشاركة ونطاقها للنقاش المستمر، من الواضح أن هناك مجال لتحسين فهم الآثار المترتبة على النماذج الراهنة لمشاركة الضحايا.

(٤٦) انظر الفقرة ٢٨ أعلاه. انظر أيضاً إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإحرام والتعسف في استعمال السلطة؛ والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن حق ضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني في الانتصاف والجزر.

(٤٧) مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة، الدليل الإرشادي لوضعي سياسات تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإحرام والتعسف في استعمال السلطة، الصفحة ١.

(٤٨) منظمة رقيب الإفلات من العقاب، مشاركة الضحايا في آليات العدالة الانتقالية: سلطة حقيقية أو طقوس فارغة؟ (٢٠١٤)، الصفحتان ٢٢-٢٧.

(٤٩) انظر، على سبيل المثال، المادتين ١٩ و ٦٨ من الفقرة ٣ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛ والقواعد ٥٠، الفقرة ١، و ٨٩، و ٩١ من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات للمحكمة؛ انظر أيضاً المادة ٢٣ من النظام الداخلي للدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية.

٩٤ - وهناك عدة أسباب للترحيب بالتركيز الذي حظيت به مشاركة الضحايا في الإجراءات الجنائية. ومنها:

(أ) تستلزم مشاركة الضحايا الاعتراف بهم كأصحاب حقوق، مما يمثل مصدر تمكين هائل بالنسبة إليهم وإلى غيرهم في تجربة احترامهم من قبل المؤسسات الحكومية الرسمية. ويساهم ذلك في حصول الضحايا على حيز في المجال العام؛

(ب) تُبرز تلك المشاركة الحق في معرفة الحقيقة وتعززه؛

(ج) يمثل إضفاء الطابع الرسمي على أساليب مشاركة الضحايا اعترافاً بأنهم أدوا دوراً حاسماً ليس فقط في الإجراءات الأولية، ولكن أيضاً في تقاسم الأدلة والحفاظ عليها؛

(د) تزيد مشاركة الضحايا من احتمالات أخذ احتياجات الضحايا مأخذ الجد في العمليات التي كان معروفاً منذ أمد طويل أنها تتعامل معهم كمجرد مصادر المعلومات، أي "كمجرد" شهود؛

(هـ) يزيد تمكين الضحايا من المشاركة في الإجراءات الجنائية من إمكانية دمج تلك الإجراءات بشكل أفضل في عمليات العدالة الانتقالية الأخرى، بما في ذلك تقصي الحقائق والتعويض؛

(و) من شأن شعور الضحايا بالتمكين بفعل مشاركتهم في الإجراءات الجنائية أن يحفز المطالبة بتحقيق العدالة، مما قد يكون له أثر مفيد على عدم التكرار.

٩٥ - ويتوقف ترتيب تلك الآثار على طريقة تصميم آليات مشاركة الضحايا. ويبدو أن سجل السوابق في هذا المجال يتضمن عناصر متباينة، إلا أنه يسلط الضوء على الندرة النسبية للآليات المؤسسية. وبالتالي، فإن المقرر الخاص يدعو إلى تقديم الدعم للدراسات المنهجية المتعلقة بتدابير مشاركة الضحايا، ولا سيما في العمليات المحلية، وبالنظر إلى الوعد بذلك، سبل تحويل الإمكانات إلى واقع بصورة أكثر فعالية. وسيولي المقرر الخاص الاهتمام إلى هذا الموضوع في المستقبل.

٩٦ - وقد بقي تحليل المسائل الأدق المتصلة بمشاركة الضحايا في تصميم استراتيجيات المقاضاة مهماً حتى الآن. وفيما يلي بعض الدواعي الرئيسية لإضفاء الطابع الرسمي على مشاركة الضحايا في عملية وضع استراتيجية المقاضاة:

(أ) بما أن العديد من القرارات الهامة التي تؤثر على مصالح الضحايا وحقوقهم تأثيراً حاسماً تتخذ قبل بدء المحاكمة بوقت طويل، ينبغي أن يقتضي تعزيز حقوق الضحايا تمكينهم من المشاركة في صياغة استراتيجيات المقاضاة.

(ب) ترتبط المساهمة الملموسة جداً للضحايا في صياغة استراتيجية المقاضاة بتحديد نطاق الانتهاكات المحتملة، مما يسمح لأعضاء النيابة العامة بتحديد نطاق التهم

المحتملة. وتمكن كفالة مشاركة الضحايا في البداية من مساعدة أعضاء النيابة العامة فيما بعد على التقدم في معالجة القضايا، والتحقيق وصياغة التهم وفقاً للأدلة المتاحة. وإذا تم ذلك في مرحلة مبكرة، فيمكن أن يكون بمثابة حافز إضافي للضحايا لكي يدلوا بالشهادات ويقدموا الأدلة. ويمكن أيضاً أن يعني عن الحاجة إلى تعديل الاستراتيجية أو لوائح الاتهام في مرحلة لاحقة. ويمكن أن يساعد القرار الاستراتيجي المتمثل في مشاركة الضحايا في مرحلة مبكرة، مما قد يؤدي إلى توجيه أجهزة النيابة العامة لتهم تراكمية عند الاقتضاء، على إظهار طابع الجرائم الدولية المتعدد الأبعاد. وقت تبين من قضايا المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا أن الضحايا يضطعون بدور حاسم في تحديد التهم^(٥٠). وأفضى تدخل الأطراف المدنيين في مرحلة التحقيق في الدوائر الاستثنائية للمحاكم الكمبودية إلى إجراء التحقيقات وتوجيه التهم فيما بعد بشأن الزواج القسري، وهو جريمة بقيت مستورة حتى ذلك الحين^(٥١). ويمكن توقع قيام الضحايا بدور مماثل في المساعدة على تحديد التهم ذات الصلة في الولايات القضائية المحلية.

(ج) في سياق الممارسة الصعبة المتمثلة في محاولة الموازنة بين مختلف العناصر استراتيجية المقاضاة، يمكن أن تكون مساهمات الضحايا هامة في تحديد "من يتحملون أكبر قدر من المسؤولية" و"أشد الجرائم خطورة"، لأنهم غير مرتبطين بمفاهيم التسلسل الهرمي الرسمي، ولديهم دراية بدinاميات السياقات المحلية، ولا سيما بأثر مختلف أشكال الإجماع التي عانوا منها، جسدياً في كثير من الأحيان.

٩٧- وفي ضوء هذه الخلفية، يدعو المقرر الخاص إلى إيلاء المزيد من الاهتمام إلى تطوير وتعزيز الآليات التي تتيح المشاركة الفعالة للضحايا في المناقشات المتعلقة بتصميم استراتيجيات المقاضاة.

٩٨- وأخيراً، تتوقف المشاركة الفعالة للضحايا في صياغة استراتيجيات المقاضاة، كما هو الحال بالنسبة إلى المشاركة في جميع مراحل في عملية العدالة الجنائية، على القدرة على ضمان أمنهم. ويدعو المقرر الخاص الدول الأعضاء إلى الوفاء بواجبهم المتمثل في ضمان سلامة الضحايا وجميع المشاركين الآخرين في العمليات الرامية إلى معالجة الانتهاكات الجسيمة.

(٥٠) انظر، على سبيل المثال، المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، المدعي العام ضد أكاييسو، القضية رقم ICTR-96-4-T؛ أدين جان - بول أكاييسو، في جملة أمور، بتهمة الاغتصاب بوصفها جريمة ضد الإنسانية، وبالاعتصاب كجريمة من جرائم الإبادة الجماعية. ومع ذلك، فإن عدم إدراج التهم في البداية حال دون المقاضاة على جرائم العنف الجنسي لاحقاً في المحكمة. انظر أيضاً التعويض والحقوق الأفريقية، الناجون والعدالة في رواندا بعد الإبادة الجماعية: تجاربهم، وجهات نظرهم وآمالهم (٢٠٠٨)، الصفحات ٩٥-٩٨.

(٥١) مكتب قاضي التحقيق، أمر بشأن طلب إجراءات التحقيق فيما يتعلق بالزواج القسري والعلاقات الجنسية القسرية (الوثيقة رقم D268/2).

تاسعاً- الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

٩٩- تساهم المحاكمات الجنائية في الاعتراف بالضحايا كأصحاب حقوق، واسترجاع الثقة في النظام القانوني والقضائي، وتعزيز سيادة القانون وتعزيز المصالحة والتماسك الاجتماعيين. ويمكن أن تجسد المحاكمات مبادئ المساواة وسيادة القانون.

١٠٠- ويقع على عاتق الدول واجب التحقيق والمقاضاة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي هي بمثابة جرائم بموجب القانون الوطني أو الدولي. وينبع هذا الواجب من الحق في الحصول على سبيل فعال للانتصاف، بما في ذلك الحق في معرفة الحقيقة. ويؤدي عدم التحقيق في تلك الانتهاكات وعدم مقاضاة مرتكبيها إلى الخرق المستقل لقانون معاهدات حقوق الإنسان.

١٠١- ولا يجوز للدول أن تعفي الجناة المشتبه بهم من المسؤولية الفردية من خلال العفو، أو الحصانة المسبقة أو التعويض، أو التذرع بإطاعة الأوامر العليا، أو مدة التقادم القصيرة بشكل غير معقول أو غير ذلك من الموانع.

١٠٢- ومن واجب الدول مساعدة بعضها في محاكمة الجناة المشتبه بهم بموجب القانون المحلي أو الدولي. ويشعر المقرر الخاص بالقلق إزاء التراجع الذي عرفه مؤخراً مجال الولاية القضائية العالمية، حيث اختارت بعض "البلدان الرائدة"، أن تجعل تشريعاتها أكثر تقييداً فيما يتعلق بممارسة الولاية القضائية خارج الإقليم على الجرائم الدولية.

١٠٣- ويشعر المقرر الخاص بقلق شديد إزاء حالات العفو الذي يحظى به المشتبه في ارتكابهم جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وغيرها من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو غير ذلك من الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي. ومن شأن حالات العفو تلك أن ترسخ الإفلات من العقاب أكثر. كما ثبت أنها تؤدي إلى نتائج عكسية في منع تكرار الانتهاكات وحلقة العنف المفرغة بشكل مستدام.

١٠٤- وتبين التجربة أنه يجري التحقيق مع جزء صغير فقط ممن يتحملون مسؤولية الانتهاكات الجسيمة. وتنجلي الأسباب الرئيسية لذلك في سياق المراحل الانتقالية في ارتفاع عدد الجناة المشتبه بهم، والندرة النسبية للموارد المالية والبشرية، ومحدودية القدرات والافتقار إلى الإرادة. وتشكك قلة الملاحقات القضائية في مبادرات العدالة الانتقالية الأخرى.

١٠٥- وتشمل استراتيجية تحديد أولويات المقاضاة إنشاء نظام استراتيجي يحقق في حالات الانتهاك والاعتداء ويقاضي مرتكبيها. ومن أهم المخاطر الناجمة عن عدم اعتماد

تلك الاستراتيجية في سياق حالات العدالة الانتقالية تشتت التحقيقات وتكرارها؛ ارتفاع أعداد التحقيقات السيئة ولوائح الاتهام الضعيفة، مما يؤدي إلى إصدار الأحكام بالبراءة، و/أو الأحكام الهينة؛ مما يؤدي إلى زيادة تقويض موثوقية النظام القضائي؛ المسؤولية الجنائية المحدودة بحكم الواقع، ولا سيما بالنسبة لأكبر الجناة؛ وإعادة تعرض الضحايا للصدمة وإعادة إيذائهم؛ وكثيراً ما لا تعرض على العدالة الجرائم المحددة التي تتطلب جهوداً متخصصة في مجال المقاضاة، بما فيها الجرائم المتعلقة بالجنس وتجنيد الأطفال واستخدامهم في الأعمال العدائية؛

١٠٦- ويمكن أن تفضي معايير توزيع موارد المقاضاة غير الملائمة أو غير المبررة إلى ظهور التمييز وانتهاك حقوق بأساليب جديدة أو متجددة، مما قد يثير العنف مجدداً.

١٠٧- ومن المزايا الرئيسية لوضع استراتيجية لتحديد الأولويات: تحسين الكفاءة؛ ومعالجة تطلعات الضحايا والسكان التي كثيراً ما لا تُلبى؛ وحماية قرارات المقاضاة من أي تأثير غير مشروع؛ وتعزيز استدامة آثار الإجراءات القضائية؛ والمساعدة على معالجة حالة الفئات الضعيفة؛ وتعزيز حماية الضحايا والشهود.

١٠٨- ولا يجب أن تكون صياغة الاستراتيجية بمثابة قيد، بل ينبغي النظر إليها بطريقة ديناميكية كتحويل في مجال إمكانيات المقاضاة في مراحل مختلفة من مراحل العملية الانتقالية. وينبغي النظر في المزايا والسلبيات والآثار المترتبة على العناصر المحتملة لاستراتيجية تحديد الأولويات عند صياغتها، على النحو المفصل في هذا التقرير. وتشمل تلك العناصر ما يلي: "أسهل" القضايا، و"القضايا ذات الأثر البالغ"، و"القضايا النموذجية/الرمزية/المنطوية"، و"أخطر الانتهاكات" و"الجناة الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية".

١٠٩- وتتطلب استدامة استراتيجية تحديد أولويات تركيز المقاضاة على أنماط الانتهاكات، مما سيساعد على اكتشاف التسلسل القيادي، والروابط بين الجهات المسلحة والمجموعات الأخرى، فضلاً عن الدعم المالي وغير المالي. وتهدف الاستراتيجية إلى تقويض الهياكل أو الشبكات التي مكنت مختلف العناصر الفاعلة مجتمعة من ارتكاب الانتهاكات المروعة.

١١٠- ويتطلب استهداف الهياكل التي مكنت من ارتكاب الانتهاكات تغييراً في مجال الممارسة، وفي أساليب التحري. وقد أنشأت دول عديدة وحدات أو هيئات متخصصة. وغالباً ما لا يُتوقع أن يتحقق التعاون بين الهيئات القضائية، ولو كانت هناك حاجة ماسة إليه.

١١١- ويساور المقرر الخاص قلق بالغ إزاء أنماط الاهتمام الأحادي الجانب من قبل الجهات المعنية بالمقاضاة، مما يشكك في مشروعية جهود العدالة الانتقالية برمتها.

ويعني ذلك سبق التحقيق بشكل متعمد وترتيب المحاكمات زمنياً على نحو يقلل من إمكانية التحقيق مع أحد الأطراف.

١١٢ - وتضطلع استقلالية أعضاء النيابة العامة بدور حاسم في الحيلولة دون استخدام العدالة الجنائية كوسيلة لامتلاك السلطة. ومن واجب الدولة وضع وسائل فعالة لكفالة استقلالية أعضاء النيابة العامة.

١١٣ - ويساور المقرر الخاص القلق إزاء اتجاه عدة دول في مرحلة ما بعد النزاع نحو تأطير المقاضاة بشكل يجعل الدولة تبدو على أنها هي الضحية النهائية والوحيد لأغلب الانتهاكات، في حين يُتغاضى عن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني أو يُقلل من أهميتها إلى مستوى ثانوي.

١١٤ - ومما يشجع المقرر الخاص الحرص الجلي للمجتمع الدولي برمته على أخذ حقوق الضحايا على محمل الجد، تماماً مثل حقوق المشتبه بهم. وقد عززت قوانين المحاكم الدولية والمحاكم المختلطة الوضع المحوري للضحايا في الإجراءات الجنائية.

١١٥ - وتعني مشاركة الضحايا الاعتراف بهم كأصحاب حقوق؛ وتُبرز الحق في معرفة الحقيقة وتعززه؛ وتقر بالدور الحاسم الذي يضطلع به الضحايا في الشروع في الإجراءات وفي جمع الأدلة وتقاسمها والحفاظ عليها؛ ويتيح تمكين الضحايا تحفيز المطالبة بتحقيق العدالة، مما قد يكون له أثر مفيد على عدم التكرار.

١١٦ - وقد ثبت أن مشاركة الضحايا في بلورة استراتيجيات المقاضاة في المحاكم الدولية والمحاكم المختلطة تكتسي أهمية بالغة في تحديد مجموعة من الانتهاكات المحتمل وقوعها. ويشدد المقرر الخاص على ندرة الآليات المؤسسية لمشاركة الضحايا على الصعيد المحلي، وعلى الافتقار إلى دراسات شاملة في هذا المجال.

١١٧ - ويشدد المقرر الخاص على أن حماية الضحايا والشهود تمثل شرطاً مسبقاً لتحقيق العدالة.

التوصيات

١١٨ - وعلى أساس هذه الاستنتاجات، فإن المقرر الخاص:

(أ) يحث الدول الأعضاء على الوفاء بواجبها المتمثل في التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني التي تشكل جرائم بموجب القانون الوطني أو الدولي ومقاضاة مرتكبيها؛

(ب) يحث الدول على الامتناع عن اعتماد تدابير العفو عن مرتكبي جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وغير ذلك من

الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الانتهاكات الجسيمة الأخرى للقانون الدولي الإنساني، ويحث المنظمات الحكومية الدولية على الامتناع عن دعم تلك التدابير؛

(ج) يشجع الدول على سن تشريعات ذات أثر يمتد خارج أقاليمها بشأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، ويدعو الدول التي تتمتع بولاية قضائية عالمية إلى عدم التراجع عن إنجازاتها؛

(د) يحث الدول الأعضاء على الامتناع عن اتخاذ مبدأ التكامل ذريعة "للاكتفاء بالحد الأدنى"، مما يوسع فجوة الإفلات من العقاب بدلاً من سدها؛

(هـ) يدعو إلى اتخاذ استراتيجية تحديد الأولويات أداة "للتركيز" ووسيلة لتعزيز المساءلة؛

(و) يشجع من يضعون استراتيجية للمقاضاة على النظر بعناية في مختلف عناصر تحديد الأولويات، مع أخذ العواقب والآثار المترتبة على بعض الخيارات في الاعتبار، وعلى بلورة استراتيجية، مع إشراك الضحايا بصورة فعالة، بغية تحقيق أقصى قدر من المساءلة؛

(ز) يشدد على أن استراتيجيات المقاضاة ينبغي أن تهتم بشكل خاص بالأبعاد النظامية و/أو الهيكلية للانتهاكات الجسيمة، وبأنماط الانتهاكات، وتحديد التسلسل القيادي، والعناصر الفاعلة وغيرها من الترتيبات الداعمة. وينبغي أن تروم استراتيجيات تحديد الأولويات تعطيل شبكة العناصر الفاعلة والهيكل التي مكنت مختلف العناصر الفاعلة مجتمعة من ارتكاب الانتهاكات؛

(ح) يحث الدول على اعتماد وتنفيذ إصلاحات مؤسسية واجتماعية واقتصادية أوسع نطاقاً بالموازاة مع الملاحقات القضائية، بحيث يُكْمَل ويعزز كل منهما الآخر.

(ط) يشدد على أن وضع استراتيجية للمقاضاة يمثل خطوة أولى مهمة لا تكتمل إلا بإرادة تنفيذ تلك الاستراتيجية؛

(ي) يدعو الدول إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة لحماية استقلالية وحياد أعضاء النيابة العامة حماية فعالة، بما في ذلك من خلال إجراء التعديلات الدستورية والتشريعية؛

(ك) يحث السلطات على الامتناع عن ممارسة الأعمال الانتقامية ضد أعضاء النيابة العامة بسبب جهودهم المستقلة والمحايدة الرامية إلى تقديم مرتكبي الانتهاكات الجسيمة إلى العدالة؛

(ل) يحث أعضاء النيابة العامة على ممارسة واجبهم المتمثل في حماية المصلحة العامة بجد، وهو ما لا ينبغي الخلط بينه وبين الدفاع عن مصالح حكومة ما أو حزب سياسي أو مؤسسة حكومية؛

- (م) يحث الدول وأعضاء النيابة العامة على ضمان ألا تصير العدالة الجنائية بمثابة مجرد حالات "تعاقب للأدوار". ويجب أن تتبع تحقيقات المقاضاة مؤشرات ذات مصداقية وأن تلتزم بمعايير المحاكمة وفق الأصول القانونية، ويجب أن تكون قرارات المقاضاة قائمة على الأدلة فقط، وأن يجري تقييمها بطريقة محايدة. ويجب إزالة جميع القيود الصريحة والضمنية التي تؤدي إلى عمل أعضاء النيابة العامة بشكل أحادي الجانب.
- (ن) يحث الدول على إبلاء الاهتمام الملائم للانتهاكات المرتكبة ضد الأفراد والكف عن جعل الدولة تبدو على أنها هي الضحية النهائية والوحيدة للانتهاكات الجسيمة؛
- (س) يدعو أعضاء النيابة العامة إلى التركيز على التهم التي تمثل الجرائم المرتكبة فعلاً؛
- (ع) يشجع الدول على النظر في إنشاء هيئات متخصصة أو كيانات تنسيق، وتمكينها من الموارد المالية والبشرية الكافية، وكفالة تمثيلها لشتى الخلفيات بالقدر الكافي، بما في ذلك خبراء الأدلة الجنائية والمحفوظات من أجل الحفاظ على الأدلة الحاسمة؛
- (ف) يشجع على زيادة التركيز في مجال التعاون الدولي والإقليمي، مع التشديد على طرائق دعم البلدان لبعضها بشكل ثنائي وثلاثي؛
- (ص) يدعو إلى إشراك الضحايا أكثر في بلورة استراتيجيات المقاضاة وفي تنفيذها، وإلى إضفاء الطابع المؤسسي على آليات المشاركة؛
- (ق) يدعو إلى إعداد المزيد من الدراسات المنهجية والشاملة بشأن تدابير مشاركة الضحايا، ولا سيما على الصعيد المحلي؛
- (ر) يحث الدول الأعضاء على الوفاء بواجبها المتمثل في ضمان سلامة الضحايا وجميع المشاركين في العمليات التي تهدف إلى معالجة الانتهاكات الجسيمة.