

Distr.: General
7 August 2019
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والأربعون

٩-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩

البند ٤ من جدول الأعمال

حالات حقوق الإنسان التي تتطلب اهتمام المجلس بها

تقرير آلية التحقيق المستقلة لميانمار*

موجز

أنشأ مجلس حقوق الإنسان، بموجب قراره ٢/٣٩، آلية التحقيق المستقلة لميانمار لجمع الأدلة المتعلقة بأخطر الجرائم الدولية وانتهاكات القانون الدولي المرتكبة في ميانمار منذ عام ٢٠١١ وتوحيد هذه الأدلة وحفظها وتحليلها، ولإعداد ملفات من أجل تسهيل وتسريع إقامة دعاوى جنائية منصفة ومستقلة، وفقاً لمعايير القانون الدولي، في المحاكم أو الهيئات القضائية الوطنية أو الإقليمية أو الدولية التي لديها أو قد يكون لديها في المستقبل اختصاص النظر في هذه الجرائم، وفقاً للقانون الدولي. وفي القرار ٢/٣٩، قرر المجلس أيضاً بأن تقوم الآلية، في جملة أمور أخرى، بتقديم تقرير عن أنشطتها الرئيسية إلى المجلس سنوياً ابتداءً من دورته الثانية والأربعين.

ورحبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٦٤/٧٣، بإنشاء الآلية ودعت إلى التعجيل ببدء عملها وإلى اتخاذ خطوات لضمان حسن سير عملها في أقرب وقت ممكن.

ومنذ بدأ رئيس الآلية، السيد نيكولاس كوجيان، مهامه رسمياً في ١ تموز/يوليه ٢٠١٩، ركّز على وضع استراتيجية واسعة ومفهوم لعمليات الآلية بالتعاون مع الأمانة، لكي تصبح الآلية جاهزة للعمل والاضطلاع بمهمتها في أقرب وقت ممكن. وفي هذا الصدد، سعت الآلية إلى الاستفادة من تجارب المحاكم الدولية وغيرها من آليات المساءلة الدولية المماثلة لضمان الفعالية والكفاءة.

وحددت الآلية عدداً من الأولويات الأولية تتيح وضع التدابير الفنية واللوجستية والإدارية اللازمة من أجل أداء الآلية عملها بفعالية وتنفيذ ولايتها.

* اتفق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر المعتاد لظروفٍ خارجة عن سيطرة مقدّمه.



على أن الآلية تتوخى مقدماً ضرورة أن تكون استراتيجياتها الجوهرية مرنة لكي تكون قادرة على التكيف وفقاً للتطورات في تحقيقاتها والوقائع على الأرض.

ولا تزال الآلية في مرحلة مبكرة للغاية من عملها وهي واعية تماماً بالتحديات التي ستواجهها عندما تنتقل لأداء عملها بصورة كاملة. وفي هذا الصدد، تشدد على أهمية التعاون مع المجتمع الدولية واستمرار دعمه لها، وتتطلع إلى استمرار تعاونها مع مجلس حقوق الإنسان والمجتمع الدولي في سبيل تلك الغاية.

أولاً - مقدمة

- ١- يقدّم إلى مجلس حقوق الإنسان فيما يلي التقرير الأول للآلية التحقيق المستقلة لميانمار بشأن التقدم المحرز في عملها منذ تولّى رئيس الآلية مهامه رسمياً في ١ تموز/يوليه ٢٠١٩.
- ٢- وقد أنشأ مجلس حقوق الإنسان، بموجب قراره ٢/٣٩ بشأن حالة حقوق الإنسان لمسلمي الروهينغا وغيرهم من الأقليات في ميانمار، المعتمد في ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، آلية التحقيق المستقلة لميانمار كُلفت بجمع الأدلة المتعلقة بأخطر الجرائم الدولية وانتهاكات القانون الدولي المرتكبة في ميانمار منذ عام ٢٠١١ وتوحيد هذه الأدلة وحفظها وتحليلها، ولإعداد ملفات من أجل تسهيل وتسريع إقامة دعاوى جنائية منصفة ومستقلة، وفقاً لمعايير القانون الدولي، في المحاكم أو الهيئات القضائية الوطنية أو الإقليمية أو الدولية التي لديها أو قد يكون لديها في المستقبل اختصاص النظر في هذه الجرائم، وفقاً للقانون الدولي.
- ٣- وقرر مجلس حقوق الإنسان أيضاً أن يكون بوسع الآلية الاستفادة من المعلومات التي تجمعها البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق، المنشأة بموجب قرار المجلس ٢٢/٣٤، ومواصلة جمع الأدلة؛ وأن تكون قادرة على توثيق المعلومات والأدلة ذات الصلة والتحقق منها، بما في ذلك عن طريق العمل الميداني والتعاون مع الهيئات الأخرى، حسب الاقتضاء؛ وأن تقدم سنوياً تقريراً عن أنشطتها الرئيسية إلى مجلس حقوق الإنسان ابتداءً من دورته الثانية والأربعين وإلى الجمعية العامة ابتداءً من دورتها الرابعة والسبعين.
- ٤- ورحبت الجمعية العامة، في قرارها ٧٣/٢٦٤، بإنشاء الآلية ودعت إلى سرعة بدء عملها وإلى اتخاذ خطوات لضمان سير عملها بفعالية في أقرب وقت ممكن.
- ٥- وفي رسالة مؤرخة ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ موجّهة إلى رئيس الجمعية العامة (A/73/716) وإلى رئيس مجلس حقوق الإنسان، حدد الأمين العام اختصاصات الآلية.
- ٦- وفي ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٩، أعلن الأمين العام تعيين السيد نيكولاس كومجيان (الولايات المتحدة الأمريكية) رئيساً للآلية، وهو الذي تولّى مهامه رسمياً في ١ تموز/يوليه ٢٠١٩. وفي وقت كتابة هذه السطور، كانت عملية التوظيف لشغل منصب نائب رئيس الآلية جارية وفي مرحلة متقدمة.
- ٧- وعملاً بالفقرة ٤٢ من اختصاصات الآلية، قرر الأمين العام أن يكون مقر الآلية في جنيف، وأبلغ رئيس مجلس حقوق الإنسان بذلك في رسالة مؤرخة ٧ حزيران/يونيه ٢٠١٩.

ثانياً - ولاية الآلية وأولوياتها

- ٨- ولاية الآلية محددة في قرار مجلس حقوق الإنسان ٢/٣٩ ثم يُبَيّن بمزيد من التفصيل في رسالة الاختصاصات. وفي إطار مرحلة الانطلاق الأولية، سعى رئيس الآلية، منذ تعيينه، إلى وضع استراتيجية واسعة ومفهوم لعمليات الآلية بمساعدة الأمانة، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومكتب الشؤون القانونية وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام. وستشمل الاستراتيجية الواسعة تحديد أولويات الآلية ورسم معالم الخطوات اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية.

٩- وتتوقع الآلية أيضاً أن تتطور استراتيجيتها الأساسية تطوراً مرناً بمرور الوقت استجابة للتطورات على صعيد التحقيقات وللقوائم العملية للأحداث على الأرض معاً. وقد تغدو عمليات تكييف استراتيجية الآلية ضرورية من أجل تلبية احتياجات السلطات النيابية أو القضائية الوطنية أو الإقليمية أو الدولية التي تلمس المساعدة بشأن قضايا مشمولة بولاية الآلية. وفضلاً عن ذلك، ستحتاج الآلية على الأرجح، في حال وقوع جرائم دولية خطيرة مشمولة بولاية الآلية، إلى تكييف أنشطتها وخططها لاستخدام الموظفين للاستجابة على النحو المناسب.

ألف - انتقاء القضايا للتحقيق فيها

١٠- سيتعين على الآلية، على غرار الأوضاع التي واجهتها المحاكم الجنائية الدولية وآليات المساءلة الدولية المماثلة، اتخاذ قرارات صعبة لدى تحديد الأولويات على صعيد رصد مواردها المحدودة. والآلية مكلفة بإعداد ملفات بإزاء الجرائم التي يُدعى أنها ارتكبت بمشاركة أعداد كبيرة من الأفراد. ومحاولة إعداد عدد كبير من الملفات الفردية في وقت واحد ليس مجدياً ولا عملياً، ومن شأنه أن يؤدي على الأرجح إلى نتائج هزيلة من حيث النوعية. لذا، ستضع قيادة الآلية استراتيجية بشأن ترتيب الملفات حسب الأولوية، وهو ما سيحدد كيفية استخدام الموارد المحدودة المتاحة من أجل ضمان إحداث أقصى قدر من الأثر من حيث تحقيق المساءلة بإزاء الجرائم الدولية الخطيرة، وتمكين ضحايا هذه الجرائم من الاستفادة من أفضل الفرص لإحقاق العدالة، والمساهمة من خلال عملها في ردع ارتكاب هذه الجرائم مرة أخرى، والسعي لضمان تمكّن جميع سكان ميانمار من العيش بأمان في مجتمعاتهم داخل البلد.

١١- وبالتأكيد، فإن نطاق الجرائم، لا سيما من حيث عدد الضحايا، يشكل عاملاً رئيسياً في اختيار الملفات. والآلية واعية تماماً بالعدد الكبير من الروهينغيا الذين انقطعت بهم السبل الآن في مخيمات مؤقتة للاجئين والذين اضطروا للفرار إلى بنغلاديش بسبب الجرائم الدولية التي يُدعى أنها ارتكبت ضدهم. وتبعاً لذلك، ستولي الآلية، بالتنسيق الوثيق مع كيانات أخرى معنية، الأولوية لتحليل هذه الجرائم المزعومة والتحقيق فيها.

١٢- وستأخذ استراتيجية اختيار القضايا أيضاً بعين الاعتبار نزاهة الآلية، أي أنها معنية بإحقاق العدالة لجميع المتضررين من الجرائم الدولية المرتكبة، بصرف النظر عن اعتبارات العرق أو الإثنية أو الجنسية أو الدين أو الآراء السياسية. وستعكس استراتيجية اختيار القضايا حقيقة أن ولاية الآلية تشمل الجرائم الدولية الخطيرة وانتهاكات القانون الدولي المرتكبة في أي مكان من إقليم ميانمار بأسره، وفي أي وقت من عام ٢٠١١. وستسعى الآلية بالتالي إلى اختيار القضايا التي تشكل المثال المناسب للجرائم الدولية المرتكبة في جميع أنحاء ميانمار والتي تخص مجموعات متنوعة من الضحايا ضمن الفترة المشمولة بولايتها الزمنية.

باء - المساءلة عن جرائم العنف الجنسي

١٣- الآلية على علم بالتقارير المتعددة التي تدّعي وقوع جرائم عنف جنسي وجنساني على نطاق واسع، وهو ما من شأنه أن يقع ضمن ولاية الآلية. وبالنظر إلى أن المجتمعات عادة ما تصمّ ضحايا العنف الجنسي والجنساني بالعار، فمن المؤكد أن هذه الجرائم قلما يبلغ عنها في معظم الحالات تقريباً، وفي بعض الأحيان لا يبلغ عنها على الإطلاق. وستعتبر الآلية هذه

الوقائع على أنها داخلية في السياق المحدد لولايتها عند اختيار وتحديد أولوية الأحداث والقضايا التي ستخصص لها موارد. وهذه القضايا تستحق أيضاً معالجة خاصة تركز على الضحايا لكي لا يتسبب التحقيق في صدمات أخرى للضحايا ولكي يستفاد منه على أفضل وجه في تسهيل البحث عن الحقيقة.

جيم- التحقيقات من أجل إعداد الملفات

١٤- تبعاً للطريقة التي حددت وفقها أولويات التحقيقات، ستوضع استراتيجيات عن كيفية إجراء تحقيقات بحيث تفضي إلى جعل الملفات مستوفية المعايير العليا لإجراءات المحاكمة الجنائية، ومتسمة في الوقت نفسه بالفعالية وكفاءة، أي تفضي بالأساس إلى أوضاع حيث تكون الأدلة، إذا ما فحصت في محاكمات عادلة وذات مصداقية تلي المعايير الدولية، قادرة على إثبات إدانة المتهم إدانة لا يرقى إليها الشك.

١٥- والمهمة الأولية لكنها بالغة الأهمية التي ستضطلع بها الآلية تتمثل بالتأكد في جمع وتحليل المعلومات والوثائق والأدلة المقدمة من كيانات أخرى، لا سيما المستخلصة من التحقيقات التي أجرتها كيانات دولية، والمقدمة من منظمات غير حكومية ومنظمات المجتمع المدني. والقيمة الإثباتية لهذه المعلومات والوثائق والأدلة ومدى إثباتها حيثيات الجناية التي ارتكبتها أفراد معينون لا يمكن تقييمها إلا بعد تحليلها تحليلاً وافياً من قبل قانونيين مختصين في المسائل الجنائية. وتوحي التجارب السابقة للمحاكم الدولية وآليات المساءلة الدولية المماثلة بأن هذه الأدلة ليست كافية في حد ذاتها على الأرجح لإقامة دعوى جنائية كفيلة بإثبات جميع عناصر الأفعال الجنائية المنطبقة. والأدلة التي تجمعها كيانات تتولى التحقيق والإبلاغ في مجال حقوق الإنسان تتيح عادة مسالك مهمة فيما يخص الشهود المهمين، ويمكن أن تكون مفيدة للغاية أيضاً في المساعدة على إثبات ما إذا كانت الجرائم الدولية قد ارتكبت في حق مجموعة بعينها وأحياناً تحديد هوية المرتكبين المباشرين. على أن هذه التحقيقات والتقارير لوحدها غالباً ما تعجز عن إثبات جميع عناصر التهم على نحو لا يرقى إليه الشك. وهو الحال بوجه التحديد في حالة الجناة غير المباشرين، أي الذين أصدروا الأوامر أو خططوا أو حرضوا أو مؤلوا جريمة بعينها، أو المشرفين من أصحاب الرتب الذين، بحكم علمهم بالجرائم وقدرتهم على اتخاذ الخطوات اللازمة والمعقولة لمنعها، لم يحركوا ساكناً لمنعها. وعليه، يتوقع أن يكون ضرورياً بالنسبة للآلية إجراء المقابلات في إطار التحقيق بنفسها وجمع المزيد من الأدلة بشتى أنواعها.

١٦- وثمة تحدٍ آخر ناشئ عن كون مقر الآلية في جنيف وهي التي سيتعين عليها القيام بقسط وافر من عملها الميداني والتحقيقي في منطقة جنوب شرق آسيا قريباً من ساحة ارتكاب الجرائم وحيث يوجد على الأرجح العيديد من الشهود ومعظم الأدلة المادية.

١٧- ولدى إعداد ملفات القضايا، ستحرص الآلية أيضاً على المضي في عملها بصورة منصفة والبحث عن الحقيقة بنزاهة. ويشمل ذلك جمع أدلة للتبرئة، بما في ذلك أدلة على بذل أي جهد من قبل من هم في القيادة لمنع الجرائم أو لمعاقبة المسؤولين عن الجرائم، فضلاً عن أي أدلة تؤثر في مصداقية الشهود.

١٨- وتقر الآلية بأن هذه التحقيقات ستتطوي على تحديات كبيرة. فهي تفتقر إلى سلطة شرطية أو قضائية لممارسة نفوذها لحمل الأفراد أو الكيانات على التعاون. وستلتمس الآلية

تعاون حكومة ميانمار والدول في المنطقة وخارجها من أجل الوصول إلى ساحات الجرائم وإلى الشهود وإلى المواد المادية والإلكترونية ذات الصلة. وستسعى الآلية، ضمن إطار ولايتها، لالتماس جميع السبل المتاحة للحصول على الأدلة ذات الأهمية، وستعمل جاهدة بروح ابتكارية للحصول على هذه الأدلة. وستسعى لتوظيف فريق من الفنيين من ذوي الخبرة العالية والروح الابتكارية والمهارات المتنوعة القادرين على استعمال جميع الاستراتيجيات والتكنولوجيات المتاحة للتغلب على هذه التحديات.

دال - التعاون

١٩ - تقر الآلية بالعمل المهم الذي قامت به بعثة تقصي الحقائق على مدى عام واحد من بداية عملها، وبمساهمتها في السعي لتحديد المسؤوليات بإزاء الجرائم المرتكبة في ميانمار. وتعرب الآلية عن امتنانها للجهود التي بذلتها بعثة تقصي الحقائق لضمان نقل المعلومات والوثائق والمواد التي في حوزتها إلى الآلية بصورة سلسة.

٢٠ - وفي سياق تنفيذ ولايتها، ستتعاون الآلية مع الدول، والمنظمات الإقليمية والحكومية الدولية، وكيانات الأمم المتحدة، والمجتمع المدني، وجهات أخرى ذات المصلحة للحصول على مزيد من الأدلة على الجرائم المرتكبة ومعلومات ووثائق أخرى ذات الصلة مما له علاقة بولاية الآلية. وستضع أيضاً طرائق وبروتوكولات فيما يخص هذا التعاون وتبادل المعلومات.

٢١ - وستتعاون الآلية مع الدول، والمنظمات الإقليمية والحكومية الدولية، والمجتمع المدني، وجهات أخرى ذات المصلحة من أجل تشجيعها على دعم أنشطتها والمساهمة بما يناسب من الموارد، بما في ذلك بالموظفين المتخصصين والخدمات المتخصصة، التي من شأنها أن تساعد الآلية على أدائها ولايتها. وأثناء قيامها بذلك، ستتخذ الآلية كل الاحتياطات اللازمة بما يكفل لها الحفاظ على استقلاليتها ونزاهتها على أكمل وجه.

هاء - تبادل المعلومات والوثائق والأدلة

٢٢ - من المهم التذكير بأن الآلية ليست محكمة ولا هيئة قضائية. وهي لا تملك سلطة إصدار أوامر بالقبض أو إجراء محاكمات أو فرض عقوبات من تلقاء نفسها. وبالأحرى، فهي تملك ولاية لتبادل المعلومات والوثائق والأدلة ذات الصلة مع السلطات المختصة المعنية بالتحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية من أجل تسهيل وتسريع إقامة دعاوى جنائية عادلة ومستقلة، وفقاً لمعايير القانون الدولي، في المحاكم أو الهيئات القضائية الوطنية أو الإقليمية أو الدولية التي لديها أو قد يكون لديها في المستقبل اختصاص في هذه الجرائم.

٢٣ - وستحرص الآلية، أثناء تبادلها للمعلومات والوثائق والأدلة مع هذه السلطات، على أن يجري ذلك وفقاً لاختصاصاتها، بما في ذلك وفقاً لقواعد وأنظمة وسياسات الأمم المتحدة وأحكام القانون الدولي ذات الصلة، ومنها أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، وقواعد ومعايير الممارسات الجيدة لآليات المساءلة الدولية الأخرى المماثلة. وستحرص على وجه الخصوص على امتثال سياسة الأمم المتحدة التي تقضي بامتناع آليات المساءلة الدولية عن تبادل أدلة لاستخدامها في إجراءات جنائية يمكن أن تفضي إلى فرض عقوبة الإعدام أو تنفيذها.

٢٤- وفضلاً عن ذلك، لا بد أن تقتنع الآلية، قبل تبادل معلومات أو وثائق أو أدلة معينة مع هذه السلطات، بأن الكشف عن هذه المعلومات والوثائق والأدلة يخضع لتدابير الحماية اللازمة والمناسبة. فلا بد من الحصول على ضمانات من الكيان الذي يطلب المعلومات بأنه سيراعي نطاق الموافقة التي أبدتها مصادر المعلومات، بما في ذلك الضحايا والشهود والحكومات والجهات غير الحكومية مقدمة المعلومات. ولا تقدم الآلية المعلومات إلا إذا اقتنعت بأن الكيان منلقى المعلومات سيتخذ التدابير المناسبة، بما ينسجم مع الحق في الإجراءات القانونية المرعية والحق في محاكمة عادلة، لضمان حماية سرية المعلومات وأمن جميع الأشخاص المعنيين.

٢٥- وعلاوة على ذلك، لا بد أن تكون الآلية واثقة من أن السلطات التي تطلب المعلومات مستعدة وقادرة على إقامة دعاوى جنائية عادلة ومستقلة وفقاً لمعايير القانون الدولي. وعليه، فإن أي طلب للحصول على هذه المواد من الآلية سيُدرس بعناية قبل اتخاذ قرار بتقديمها أم لا، وإذا تقرر تقديم المواد فإن ذلك سيجرى وفق الطرائق اللازمة بحيث تراعى الشواغل المذكورة آنفاً.

٢٦- وستركز الآلية إلى حد كبير، في المراحل الأولية لعملها، على جمع وحفظ وتحليل المعلومات والوثائق والأدلة من أجل استخلاص الأدلة ذات الصلة بإعداد الملفات. ومع ذلك، ستحرص الآلية في المراحل الأولية، تحسباً لطلبات تبادل المعلومات والوثائق والأدلة التي تقدم في المستقبل، على ضمان وضع السياسات والمنهجيات والبروتوكولات والإجراءات التي تحكم عمليات تبادل المعلومات والوثائق والأدلة مستقبلاً.

واو- تبادل المعلومات والوثائق والأدلة لأغراض أخرى

٢٧- تنص اختصاصات الآلية على أن أي استعمال آخر للمعلومات والوثائق والأدلة التي تقوم آلية التحقيق الدولية بجمعها وحفظها وتخزينها عملاً بالولاية المنوطة بها لتسهيل إقامة دعاوى جنائية عادلة ومستقلة في المستقبل يمكن أن تحدده الآلية استناداً إلى سلطتها التقديرية على أساس كل حالة على حدة (A/73/716، المرفق، الفقرة ١٩).

٢٨- وإضافة إلى السياسات والمنهجيات والبروتوكولات والإجراءات المشار إليها أعلاه بشأن تبادل المعلومات والوثائق والأدلة، ستضع الآلية أيضاً سياسات وإجراءات بشأن ممارسة سلطتها التقديرية بإزاء تبادل المعلومات والوثائق والأدلة لهذه الاستعمالات الأخرى. وفي هذا الصدد، ستولي الآلية، عملاً بولايتها، أهمية قصوى لتقييم ما إذا كان الكشف عن المعلومات والوثائق والأدلة يمكن أن يساهم مادياً في صالح إقامة العدل وردع ارتكاب المزيد من الجرائم. وسيتعين على الآلية أيضاً أن تراعي بعناية مطلب الحرص على ألا يشكل هذا الكشف خطراً على الضحايا أو الشهود أو مقدمي المعلومات، ولا أن يقوّض الضمانات التي قدمتها الآلية بتناول المعلومات بكل سرية.

زاي- توعية الجمهور العام

٢٩- تعتقد الآلية أن توعية الجمهور العام بصورة منتظمة ومهنية أمر مهم لزيادة إدراك الناس وفهمهم لعمل الآلية، وحاسم في كسب ثقة الضحايا والشهود في الآلية وتعاونهم معها. وإذا كان ولا بد من بقاء جوانب رئيسية من عمل الآلية طي الكتمان بالضرورة، فمن الضروري أيضاً أن تكون المعلومات الدقيقة عن ولاية الآلية وأهدافها وأنشطتها العامة وطرائق الاتصال بها متاحة لعامة الناس.

٣٠- وإذكاء الوعي العام بعمل الآلية يفيد في خدمة أغراض عدة. فأولاً، يمكن أن يساعد في إثناء الضحايا عن تعليق آمال غير واقعية على عمل الآلية وعلى نتائجها الممكنة أو المحتملة، وهو ما يمكن أن يقلص أيضاً من احتمالات الإصابة بخيبة أمل. وثانياً، يمكن أن يساعد في توضيح ولاية الآلية والفرق بينها وبين التشكيلة المتنوعة من كيانات الأمم المتحدة الأخرى المشغلة بجوانب من الوضع في ميانمار. وأخيراً، من الضروري إبلاغ الجمهور العام بأن الآلية معنية بجميع الجرائم الدولية الخطيرة المرتكبة في ميانمار بصرف النظر عن عرق مرتكبي أو ضحايا هذه الجرائم أو إثنياتهم أو جنسيتهم أو دينهم أو انتمائهم السياسي.

٣١- ويكمن الهدف الرئيسي للآلية وراء السعي لإذكاء وعي الجمهور العام في تحقيق أعظم الأثر من الردع الممكن عند الذين يعتزمون ارتكاب مثل هذه الجرائم الخطيرة. والملفات التي ستجهزها الآلية ليس لها أجل تنتهي بانقضائه وستبقى صالحة للاستعمال في الدعاوى الجنائية في أي محكمة أو هيئة قضائية وطنية أو إقليمية أو دولية لديها أو قد يكون لديها في المستقبل اختصاص في هذه الجرائم، مهما طال عليها الوقت.

٣٢- وتخطط الآلية لأن يكون لها موقع على شبكة الانترنت يحتوي على أكبر قدر ممكن من المعلومات المناسبة، مع مراعاة متطلبات السرية وقواعد الأمم المتحدة ولوائحها وسياساتها فيما يتعلق بالكشف عن المعلومات. وستتاح المعلومات باللغات ذات الصلة.

٣٣- وستحتفظ الآلية أيضاً بقنوات اتصال بمجموعات الضحايا والناجين، وبأفراد المجتمع المدني على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وبالذول والمنظمات الدولية المعنية من أجل تسهيل سبل الحوار.

حاء- الأولويات الأولى للآلية

١- القدرة التخزينية

٣٤- لكي يتسنى جمع وتوحيد وحفظ وتحليل الأدلة المتعلقة بأخطر الجرائم الدولية وانتهاكات القانون الدولي المشمولة بولاية الآلية، ولإعداد ملفات من أجل تسهيل وتسريع إقامة دعاوى جنائية منصفة ومستقلة وفقاً لمعايير القانون الدولي، يجب على الآلية أولاً أن يكون لديها ما يلزم من الموظفين والأصول المادية لضمان سلامة الأدلة المجمعة وأمن مصادرها.

٢- نظام تكنولوجيا المعلومات

٣٥- أولت الآلية الأولوية لتسريع عملية تحديد وامتلاك تكنولوجيا المعلومات المناسبة باعتبارها عاملاً رئيسياً لتحقيق الفعالية في اضطلاعها بولايتها. فهذه التكنولوجيا ضرورية من أجل الحفاظ على المعلومات والوثائق والأدلة المجمعة بصورة آمنة وتحليلها تحليلًا مناسباً. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون النظام قادراً على التعامل مع اللغات والخطوط المتعددة المستعملة في ميانمار ومع عدد كبير من الصور والفيديوهات والأدلة الرقمية الأخرى. ومن الحيوي أيضاً أن يتيح النظام للمحللين البحث في كم هائل من الوثائق والصور والفيديوهات والأدلة المسموعة من أجل تحديد المواد ذات الصلة بملف قضية بعينها. وإن إيجاد النظام المناسب في وقت مبكر سيعفي الآلية عن ضرورة تكييف نظام معلوماتها أو الانتقال من نظام معلومات إلى آخر في المستقبل، وهو ما قد يؤدي إلى حالات تأخير في عملها وإلى تكاليف

إضافية لا لزوم لها. وفي سياق استحداث نُظُمها المعلوماتية، تأمل الآلية الاستفادة من تجارب المحاكم الدولية وآليات المساءلة الدولية المماثلة في سبيل تحديد واقتناء المعدات والبرمجيات الحاسوبية اللازمة للنظام. وإذ تعكف الآلية على استكشاف الخيارات المتاحة لإيجاد هذا النظام، فقد حصلت أيضاً بالموازاة مع ذلك على معدات تكنولوجيا المعلومات الأساسية اللازمة التي ستمكنها من الآن من بداية تلقي المعلومات والوثائق والأدلة من بعض المزودين بالمعلومات.

٣- وضع السياسات والمعايير والبروتوكولات والإجراءات وأساليب العمل

٣٦- ستعتمد الآلية، في المراحل الأولى من عملها، إلى وضع السياسات والمعايير والبروتوكولات والإجراءات وأساليب العمل لتمكينها من أداء ولايتها بفعالية وكفاءة واتساق. وستغطي هذه الأدوات عملية تنفيذ ولاية الآلية برمتها، من جمع المعلومات والوثائق والأدلة وحفظها وتخزينها وتحليلها، إلى إجراء التحقيقات وأخذ شهادات الشهود وإعداد الملفات وتبادل المعلومات والوثائق والأدلة.

٣٧- وستعتمد الآلية على وجه الخصوص إلى إدراج سياسات بخصوص معالجة الأدلة المادية والإلكترونية لضمان سلامتها وحفظها، وكذلك بروتوكولات عن حماية أمن وسرية الشهود والحصول على موافقة الشهود المتعاونين قبل إطلاع أي جهة خارج الآلية على هويتهم. وبالإضافة إلى ذلك، ستوضع إجراءات وأساليب عمل للتقليل إلى أبعد الحدود من المخاطر على أمن الشهود والمتعاونين مع الآلية، فضلاً عن أسرهم، وهي المخاطر التي قد تنشأ نتيجة تفاعلهم مع الآلية.

٤- أطر نقل المعلومات والوثائق والأدلة

٣٨- ستعتمد الآلية أيضاً، في سبيل ضمان تمكنها من تلقي المعلومات والوثائق والأدلة من جميع المزودين بالمعلومات المعنيين، بما في ذلك الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والإقليمية وكيانات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني، إلى التعاون مع هؤلاء المزودين بالمعلومات من أجل إيجاد الأطر اللازمة والمناسبة، بما في ذلك بالدخول في ترتيبات أو اتفاقات لنقل المعلومات والوثائق والأدلة ذات الصلة من المزودين بالمعلومات. وستكون هذه الأطر متوافقة مع قواعد وأنظمة الأمم المتحدة وإجراءاتها وممارساتها الجاري العمل بها.

٣٩- وستأخذ هذه الأطر بعين الاعتبار بالضرورة إمكانية تحوّل هذه المعلومات والوثائق والأدلة التي تتلقاها الآلية إلى أدلة في سياق إعداد الآلية الملفات لتسهيل وتسريع إقامة دعاوى جنائية عادلة ومستقلة في المستقبل. وتبعاً لذلك، ستسعى هذه الأطر إلى معالجة جملة أمور منها مسائل السرية، ومجالات استخدام المعلومات والوثائق والأدلة، وإمكانية تبادلها باعتبارها أدلة في ملفات قضايا مع محاكم وطنية وإقليمية ودولية. وستكفل هذه الأطر أيضاً موافقة أي عملية نقل للمعلومات والوثائق والأدلة مع قواعد الأمم المتحدة ولوائحها وسياساتها وإجراءاتها.

٥- جمع المعلومات والوثائق والأدلة وحفظها وتحليلها

٤٠- قبل القيام بمزيد من الأنشطة على صعيد التحقيقات، تخطط الآلية لتلقي معلومات بحوزة كيانات أخرى وتجميعها وتحليلها، ولتحديد أنشطة التحقيق التي تؤدي على الأرجح إلى قضايا يمكن أن تكون محل محاكمات جنائية.

٤١- وعند قبول المعلومات والوثائق والأدلة الواردة من كيانات أخرى، سترتّز الآلية في المقام الأول على الوقائع القابلة للتحقق فيها المتصلة بالأحداث محل النظر (مثل أقوال الشهود والصور والفيديوهات) بدل التركيز على أي تحليل أو استنتاجات قانونية يمكن أن يكون مقدمها قد استنتجها أو سعى لاستنتاجها من تلك الوقائع. وستقوم الآلية بتحليل الوقائع بنفسها وتستخلص بنفسها الاستنتاجات القانونية بإزاء إمكانية وجود قضايا جنائية على أساس تقييم شامل ومستقل لجميع المعلومات والوثائق والأدلة المتاحة باستعمال منهجيات مقبولة في المحاكم الجنائية الدولية وفي معظم النظم القضائية الوطنية. وستحاول الآلية أيضاً التحقق من المعلومات والوثائق والأدلة التي تتلقاها من خلال تحقيقات إضافية تقوم بها بنفسها، متى كان ذلك ضرورياً أو مفيداً.

٤٢- وفي إطار جمع المعلومات والوثائق والأدلة، ستجمع الآلية أيضاً شهادات الشهود والضحايا وستجري تحقيقات ميدانية. وستحدد الآلية نطاق هذه الأنشطة واحتياجاتها الفعلية في وقت لاحق، إلا أن الأولوية في المقام الأول ستصب على ضمان امتلاك الآلية الخبرة اللازمة لتناول جرائم العنف الجنسي والجنساني. وبذلك ستكون أولوية الآلية هي توظيف محققين ومحللين وقانونيين من ذوي التدريب المتخصص أو الخبرة في معالجة قضايا العنف الجنسي والجنساني. وستقدّم الآلية أيضاً تدريباً متخصصاً لجميع الموظفين الذين يتعاملون مع ضحايا العنف الجنسي، وتعطي الأولوية لمعالجة هذه القضايا.

٤٣- ومن المهام الأساسية للآلية أنها ستعمل على ضمان انسجام المعلومات والوثائق والأدلة التي تقوم بتجميعها وحفظها والتحليلات التي تستنتجها مع قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها وسياساتها وإجراءاتها. وسيطلب ذلك وضع بروتوكولات شاملة ومستدامة متعلقة بالمسائل الأمنية وأمن الفضاء الإلكتروني لكي تكفل على أحسن وجه تلقي الوثائق أو المواد أو عناصر الإثبات الأخرى وتصنيفها وتخزينها وفرزها.

٦- المشاورات والتعاون

٤٤- تقر الآلية باستطاعتها الاستفادة في مجالات عدة من تجربة المحاكم الدولية أو آليات المساءلة الدولية المماثلة، وقد سبق لها أن شرعت في مشاورات مع بعض الكيانات ذات الصلة التي أبدت قدراً وافراً من التعاون. وتعتقد الآلية أنها ستستفيد استفادة كبيرة من تجارب هذه الكيانات في مجالات تطوير أنظمة تكنولوجيا المعلومات؛ ووضع بروتوكولات بخصوص المقابلات مع الشهود والسرية والحماية؛ وتوحيد أطر نقل المعلومات والوثائق والأدلة من المزودين بالمعلومات.

٤٥- وستفصل هذه النظم والبروتوكولات بالضرورة بحيث تلائم الظروف والاحتياجات الفعلية للآلية، وهي ستكون مغايرة في جوانب عدة عن مثيلتها لدى المحاكم أو الهيئات القضائية الدولية أو آليات المساءلة الدولية الأخرى. ومن ذلك على وجه الخصوص، ستثير مسألة اللغات المختلفة العديد التي يُحدّث بها في ميانمار تحديات معيّنة، بما في ذلك التحدي المتمثل في توظيف أو التعاقد مع مترجمين فوريين ومترجمين مؤهلين ومستقلين. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد أن تكون نُظم البحث في قواعد البيانات قادرة على التعامل مع مختلف الخطوط التي تكتب بها هذه اللغات.

ثالثاً- التحديات الرئيسية

٤٦- تدرك الآلية أن إقامة قضية لتكون محل محاكمة جنائية يتطلب تقديم أدلة موثوق بها تثبت كل أركان الجريمة على أعلى مستوى من معايير الإثبات المطلوبة في النظم القضائية المختلفة لإقرار الإدانة الجنائية (مثل إثبات كل عنصر بلا أدنى شك معقول أو من منطلق اقتناع القضاة الراسخ). وعندما تتوقف الإدانات على استنتاجات من أدلة مبنية على قرائن، فإن الاستنتاج المتوافق مع الإدانة لا بد أن يكون الاستنتاج المعقول الوحيد. فضلاً عن ذلك، تشدد الآلية على أن الأدلة يجب ألا تقتصر على إثبات أن جريمة قد ارتكبت، بل يجب أن تثبت عناصر نظام تحديد المسؤولية المعمول به - بما في ذلك البرهان على أن الشخص المتهم يتمتع بالحالة العقلية التي تجعله بأن القصد الجنائي لارتكاب الجريمة متحقق، فضلاً عن البرهان بأن تصرف الشخص المتهم أو تقصيره يستوفي أركان الفعل الجرمي التي يلزم توفرها لكي يعتبر مسؤولاً جنائياً.

٤٧- وإذا تأخذ الآلية في اعتبارها ضرورة تجميعها أدلة تستوفي هذه المعايير العالية، سيتعين عليها التأكيد بأنها وضعت السياسات والبروتوكولات والإجراءات والمنهجيات اللازمة موضع التنفيذ، وأنها وظفت محققين ومحللين مدربين تدريباً جيداً ومن ذوي الخبرة واحتفظت بهم بحيث تكون تحقيقاتها ذات النوعية المطلوبة في إطار ولايتها.

٤٨- وي طرح بُعد مقر الآلية عن الشهود المعنيين وعن ساحات الجرائم المزعومة تحدٍ لوجستي وعملياي ستسعى الآلية لمعالجته بمباكل وآليات عملية تتسم بالابتكار وبالفعالية من حيث التكليف. وستطلب الآلية تعاون الدول في المنطقة، بما فيها ميانمار.

٤٩- وعندما يكون هذا التعاون غير متاح، ستواصل الآلية جهودها في مجال التحقيق وإعداد الملفات، مستفيدة من تجربة المحاكم والهيئات القضائية الدولية وغيرها من آليات المساءلة الدولية المماثلة. فقد واجه العديد من المحاكم الدولية وغيرها من آليات المساءلة الدولية المماثلة التحدي المتمثل في عدم تعاون الدول في تحقيقات بشأن جرائم دولية خطيرة فاعتمدت عدداً من الاستراتيجيات التكميلية للتعويض عن ذلك. ففي حال عدم وجود هذا التعاون، ستعتمد الآلية استراتيجيات أثبتت نجاحاتها في سياقات أخرى، وستعتمد سبلاً ابتكارية خاصة بها تتيح لها المضي قدماً والوصول إلى أفضل الأدلة المتاحة. وفي الوقت نفسه، ستستفيد الآلية استفادة كبرى من الدعم المتواصل من مجلس حقوق الإنسان بتشجيعه الدول الأعضاء، بما فيها ميانمار والدول المجاورة، على التعاون مع الآلية تعاوناً كاملاً.

٥٠- وستحرص الآلية، طوال مسار عملياتها، على عدم التسبب للضحايا والشهود جراء تفاعلها معهم في أي ضرر كان (أي التقليل إلى أدنى حد ممكن من أي خطر يؤدي إلى تعريض الضحايا إلى صدمات جديدة أو جعل الشهود عرضة للانتقام بسبب تعاونهم مع الآلية). وستعتمد الآلية إجراءات وأساليب عمل مناسبة للتقليل إلى أدنى حد ممكن من المخاطر الأمنية على الشهود والمتحاورين معها وأسره، التي قد تنشأ جراء تفاعلهم مع الآلية.

٥١- وعندما يُعتقد أن الشهود أو المصادر باتوا عرضة للخطر أثناء التعاون مع الآلية ونتيجة لذلك، ستسعى الآلية إلى اتخاذ جميع الخطوات الممكنة في حدود إمكانياتها لحماية أمنهم وسلامتهم. وسترحب الآلية بإبرام ترتيبات أو اتفاقات، حسب الاقتضاء، مع الحكومات الوطنية المستعدة للتعاون في هذا الصدد. ونظراً إلى أن حماية الشهود يمكن أن تنطوي في الغالب على نفقات كبيرة، فإن الآلية ستسعى إلى تحقيق المزيد من التعاون مع السلطات الوطنية والإقليمية والدولية المختصة التي تملك برامج متطورة لحماية الشهود.

رابعاً- الخطوات العملية التي اتخذت لتشغيل الآلية وبدء سير عملها على أكمل وجه

٥٢- عقب ضبط اختصاصات الآلية، عملت أمانة الأمم المتحدة على وضع الترتيبات وتخصيص الموظفين ورصد الميزانية مما يلزم لتشغيل الآلية وبدء سير عملها على أكمل وجه. وشمل ذلك إنشاء فريق إداري يعطي الانطلاق لتسهيل التوظيف الفوري والعملية التشغيلية بمجرد تعيين رئيس الآلية.

٥٣- وبالموازاة مع ذلك، تواصل الآلية مساعدتها لتوظيف تشكيلة متنوعة من الموظفين في الآلية. وفي هذا الصدد، وتماشياً مع ولاية الآلية، وبغية إقامة البنية التحتية اللازمة لتلقي المعلومات والوثائق والأدلة، أُعطيت الأولوية لتوظيف موظفين من ذوي خبرات محددة لمساعدة الآلية فيما يلي: (أ) إنشاء نظام لتلقي المعلومات والوثائق والأدلة ومعالجتها وتخزينها تخزيناً آمناً وتوحيدها، وبالأخص ضمن قاعدة بيانات إلكترونية يسهل فيها البحث؛ (ب) وضع بروتوكولات لتلقي المعلومات والوثائق والأدلة ومعالجتها وتخزينها؛ (ج) صياغة الترتيبات أو الاتفاقات اللازمة لتلقي المعلومات والوثائق والأدلة من الجهات المزودة المحددة. فهذه القدرات ضرورية لكي تتحرى الآلية أمثلاً أسلوباً ممكن في جمع وحفظ الأدلة التي ستعتمد لاحقاً إلى تحليلها واستخدامها في إعداد الملفات.

٥٤- ومنذ قرر الأمين العام في حزيران/يونيه ٢٠١٩ أن يكون مقر الآلية في جنيف، سعت الآلية إلى تحديد حيزاً محتملاً لمكتبها الدائم يكون مناسباً لعدد الموظفين المنتظر تعيينهم عند شغل جميع الوظائف ويكون ملبياً للاحتياجات الأمنية للآلية. وتجري مشاورات بهذا الخصوص مع الحكومة المستضيفة ومكتب الأمم المتحدة في جنيف. وبمجرد تحديد الخيارات المتاحة، ستعتمد الآلية إلى مقارنة تكاليف كل واحد من الخيارات، بما في ذلك التكاليف المتكررة مثل الأمن في الموقع، لتحديد الخيار الأكثر فعالية من حيث التكاليف والأكثر كفاءة من الناحية التشغيلية. وفي أثناء ذلك، قدّم مكتب الأمم المتحدة في جنيف حيزاً مؤقتاً لمكاتب الآلية وخصص مرافق للتخزين الآمن للأدلة التي تجمعها الآلية إلى حين توفر مرافق دائمة.

٥٥- وفيما يتعلق بالاحتياجات من حيث التخزين قصير المدى، كفلت الآلية أيضاً وجود مرفق آمن في مكتب الأمم المتحدة بجنيف لتخزين الأدلة المادية والمعدات الإلكترونية للأدلة التي تتلقاها من بعثة تقصي الحقائق وغيرها من الكيانات.

٥٦- وبعد تولي رئيس الآلية منصبه في ١ تموز/يوليه ٢٠١٩، تشاور مع الجهات ذات المصلحة للاستماع إلى انشغالاتها واقتراحاتها، ولشرح بنود ولايته، ولتحديد استراتيجيات لكي تنفذ الآلية ولايتها. وإحدى الرسائل التي سعى رئيس الآلية إلى توصيلها هي أن الولاية الفريدة والفنية للآلية تكمن في إعداد ملفات قضايا، وهي تختلف عن ولاية بعثة تقصي الحقائق، وولاية المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في ميانمار، وولاية المبعوث الخاص للأمم المتحدة لميانمار.

خامساً - الاستنتاجات

٥٧ - لا تزال الآلية في مرحلة مبكرة للغاية من عملها. وثمة تحديات عديدة تعترض طريقها في سبيل الوفاء بولايتها الطموحة التي أسندتها إليها مجلس حقوق الإنسان. وقد بينت تجربة المحاكم والهيئات القضائية التي تُعنى بالجرائم الدولية، وكذلك غيرها من آليات المساءلة الدولية المماثلة، أن مثل هذه التحقيقات معقدة، وأن تقديم هذه المعلومات والوثائق والأدلة في شكل ملفات قضائية جاهزة لعرضها للمحاكمة يمكن أن يستغرق وقتاً طويلاً. ولكي تكون التحقيقات ناجعة يتطلب الأمر بذل جهود دؤوبة لتحديد أماكن الأشخاص الذين لديهم معرفة بالجرائم المرتكبة والحصول على شهاداتهم، لا سيما الذين يملكون أدلة بشأن عمليات التخطيط أو الإعداد أو إصدار أوامر التي قد تكون أدت إلى ارتكاب جرائم، وجمع أي وثائق أو أدلة عدية مما قد يتوافق مع أقوال الشهود، وجمع وتقييم جميع الأدلة، المثبتة للتهمة والمبررة منها معاً.

٥٨ - على أن الآلية تدرك تماماً أن كل يوم يمضي دون تحقق المساءلة عن الجرائم الدولية المرتكبة يحمل في جنباته معاناة لمئات الآلاف من اللاجئين الذين انقطع بهم السبل في مخيمات مؤقتة للاجئين خارج ميانمار، ويأملون وينتظرون تمكنهم من العودة بأمان إلى ديارهم، وللذين سُردوا من ديارهم إلى أماكن أخرى داخل ميانمار، وللعديد من الأشخاص الآخرين الذين وقعوا هم أنفسهم ضحايا أو فقدوا أفراداً من أسرهم بسبب جرائم دولية مشمولة بولاية الآلية. ومن المرجح أن تكون عودة اللاجئين الطوعية والمستدامة إلى مجتمعاتهم الأصلية في ميانمار متوقفة إلى حد كبير على مساءلة الذين يتحملون المسؤولية الكبرى على الجرائم التي اجتثتهم من ديارهم. ولن يسعى كثيرون على الأرجح إلى العودة إلى مكان لا يزال يقيم فيه من ارتكب في حقهم أو في حق أسرهم جرائم خطيرة ولا يزال مفلتا من العقاب ويملك الوسائل أو السلطة لإلحاق المزيد من الضرر بهم.

٥٩ - وتدرك الآلية تماماً الآمال التي يعلقها الضحايا على عملها وحجم المسؤولية الملقة على عاتقها لالتماس كل السبل لإحقاق العدالة. ومع ذلك، ورغم المساعدة من الضحايا والشهود بفضل جهودهم الجريئة سعياً لإحقاق العدالة بإزاء الجرائم الدولية المرتكبة في ميانمار منذ ٢٠١١، فإن جهود الآلية وحدها لن تكون كافية. فينبغي للدول في المنطقة أن تتعاون مع الآلية من أجل تمكينها من تحقيق أقصى قدر ممكن من الفعالية، وينبغي للمجتمع الدولي ككل تأكيد التزامه الدائم بالسعي لإحقاق المساءلة عن أخطر الجرائم الدولية وانتهاكات القانون الدولي المرتكبة في ميانمار منذ ٢٠١١.

٦٠ - وإن استمرّ الإفلات من العقاب على هذه الجرائم لن يؤدي على الأرجح إلا إلى زيادة حدة العنف والمعاناة وما يصاحب ذلك من مخاطر على السلم والأمن في المنطقة وفي العالم. واحتمالات تحقيق السلم ومستقبل مزدهر لشعب ميانمار، حيث يتشارك جميع أفراد شعبه في منافع التنمية وفي موارده السخية، إنما يتوقف على إثبات واضح صريح بأن هذه الجرائم لن يُسمح بها. وتتطلع الآلية إلى مواصلة تعاونها مع مجلس حقوق الإنسان في سبيل تلك الغاية.