

Distr.: General
13 September 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٧٠ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين بأن يجيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة
والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، بابلو دي غريف، عملاً بقرار مجلس حقوق
الإنسان ٧/١٨.

* A/67/150



الرجاء إعادة استعمال الورق



تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار

موجز

يسلّط المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، في تقريره الأول إلى الجمعية العامة، الضوء على السُّبل التي يسهم بها تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، بوصفها مجموعة من التدابير المتعاضدة، في توطيد سيادة القانون. ويوجه الانتباه إلى مواطن ضعف التصورات الشكلية الصرفة عن سيادة القانون، مشدداً على ضرورة تصور تدابير العدالة الانتقالية وإنشائها على نحو يتماشى مع سيادة القانون إذا ما أُريدَ تحقيق استدامة صكوك تعزيز الحقوق.

المحتويات

الصفحة	الفصل
٤	أولا - مقدمة
٤	ثانيا - نطاق الولاية
٥	ثالثا - مفهوم سيادة القانون
٨	رابعا - العدالة الانتقالية وسيادة القانون
٨	ألف - المطالبات ذات الصلة
١٠	باء - إسهامات العدالة الانتقالية في سيادة القانون
٢٤	خامسا - الأثر الإجمالي الحادث في سيادة القانون نتيجة وجود سياسة شاملة للعدالة الانتقالية
٢٧	سادسا - الحاجة إلى تدابير عدالة انتقالية تمثل سيادة القانون
٢٩	سابعا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - في هذا التقرير، وهو الأول الذي يُقدّم إلى الجمعية العامة عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨، يناقش المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار مصطلح العدالة الانتقالية^(١) وسيادة القانون في إطار المناقشة الهامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي التي تجري في الدورة السابعة والستين للجمعية العامة وفي ضوء تشجيع الجمعية العامة، في الفقرة ١١ من قرارها ١٠٢/٦٦، الأمين العام ومنظومة الأمم المتحدة على إيلاء أولوية عليا للأنشطة المتعلقة بسيادة القانون.

٢ - ويسلط المقرر الخاص الضوء على السبل التي يسهم بها إعمال الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وتوفير ضمانات عدم التكرار، في أعقاب وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي، في توطيد سيادة القانون. وهو يستعين بتجارب البلدان التي نفذت مثل هذه التدابير بهدف توجيه الانتباه إلى مواطن ضعف التصورات الشكلية الصرفة عن سيادة القانون، مشدداً على ضرورة تصور تدابير العدالة الانتقالية وإنشائها على نحو يتمشى مع سيادة القانون إذا ما أُريدَ تحقيق استدامة صكوك تعزيز الحقوق.

ثانياً - نطاق الولاية

٣ - تتمثل ولاية المقرر الخاص، على النحو الذي أنشئت به في قرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨، في معالجة الحالات التي ارتكبت فيها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي. وركز المجلس على التدابير الرامية إلى تعزيز الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وضمائم عدم التكرار، وأشار بالتحديد إلى المحاكمات الفردية، وإجراءات الجبر، والسعي إلى معرفة الحقيقة، والإصلاح المؤسسي، وفحص سلوكيات الموظفين والمسؤولين الحكوميين، أو مجموعة من هذه التدابير مشكّلة على نحو مناسب.

٤ - وأكد المجلس على أهمية وجود نهج شامل يتضمن العناصر الأربعة للولاية سعياً إلى تحقيق أهداف منها إرساء سيادة القانون وتحقيق أهداف أخرى وثيقة الصلة. وتتوخى تلك

(١) يستخدم المقرر الخاص، كما هو الشأن في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/21/46)، تعبير "العدالة الانتقالية" للدلالة على نهج شامل يستهدف تنفيذ التدابير الأربعة المشار إليها في القرار ٧/١٨. ولا يشير هذا المصطلح إلى نوع خاص من العدالة، بل هو ليس حتى شكلاً من أشكال العدالة الناعمة، وإنما هو استراتيجية لإعمال الحقوق في العدالة والحقيقة والجبر وضمائم عدم التكرار في أعقاب وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي.

العناصر، على النحو المحدد في القرار، ضمان المساءلة، وخدمة العدالة، وتوفير سبل الانتصاف للضحايا، وتعزيز التعافي والمصالحة، وإنشاء رقابة مستقلة على النظام الأمني، وإعادة الثقة بمؤسسات الدولة، وتعزيز سيادة القانون وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ثالثاً - مفهوم سيادة القانون

٥ - تسير عمليات بناء الدولة جنباً إلى جنب مع العمليات المفضية إلى توطيد السلطة، وهذا الارتباط يُولّد حتماً خطر التسلُّط أو شكل آخر من أشكال إساءة ممارسة سلطة الدولة. وبالتالي، فالأساس التاريخي لفكرة سيادة القانون يتمحور حول الحاجة إلى تقييد تلك الممارسة ووجود الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك. وقد أبرزت شتى التقاليد التبرير النهائي لإقامة قيود من هذا القبيل، حيث تمت الإحالة إلى مفاهيم الحقوق، والكرامة، والاستقلالية، وإلى اعتبارات تتعلق بالوسائل مثل مدى القدرة على التنبؤ والتيقن، بالنسبة للأفراد والجماعات على حد سواء.

٦ - وقد استأنس الناس بالوسائل المتباينة المتكاملة في الوقت ذاته، المستخدمة لتقييد سلطة الدولة، والمصنفة في إطار فئة عامة هي سيادة القانون. وفي المقام الأول، هناك سلسلة من المتطلبات المسبقة لممارسة السلطة: إذ لا يجوز لأي جهاز من أجهزة الدولة ممارسة السلطة إلا على أساس القواعد. وهنا، تجدر الإشارة إلى فكرتين. فأما الأولى، فهي نطاق التطلع: أي أن جميع أجهزة الدولة وإجراءاتها يجب أن تتميز بخاصية معينة، هي أن تخضع للتنظيم. فلا أحد فوق القانون. وبهذا المعنى، فإن سيادة القانون تختلف عما كان يسمى تاريخياً "حكم البشر". وأما الفكرة الثانية، فتحدد أن الوسائل الملائمة لتقييد سلطة الدولة هي القوانين. فمجرد التنظيم عن طريق القرارات التعسفية أمر غير كافٍ.

٧ - وحتى هذه المتطلبات العامة، إذا ما نفذت بنجاح، فإنها تُحدث تقدماً كبيراً في مجال حماية الأشخاص، لأنها تحول دون أن يحكم الحكام على أساس الهوى. وهذا وحده يزيد كثيراً القدرة على التنبؤ ويخول للمحكومين المزيد من هامش اتخاذ القرارات. ويُمكن تقليص العديد من أشكال التعسف بفرض هذه القيود على سلطة الدولة. ومع ذلك، ففكرة سيادة القانون، بقطع النظر عن حدودها التي يسهل اختراقها، تفوق ذلك صرامة. ولا بد للقواعد المقيدة لسلطة الدولة أن تكون عامة التطبيق، وأن تصدر علناً، وأن تتسم بطابع استقرائي

وواضح ومتسق، وأن تكون عملية أو قابلة للتطبيق (أي إذا أمرت أن تُطاع فأمر بما يستطيع)، وثابتة ومتجانسة^(٢).

٨ - والنوع الثاني من القيود على السلطة هو فئة ثانية من أحكام معالجة ممارسة السلطة في وقت لاحق، مما يسمح بالاعتراض على كيفية تطبيق القوانين. ففكرة سيادة القانون تدعو إلى إنشاء مجموعة مُركّبة من المؤسسات والإجراءات، ومنها النظام القضائي المستقل والترية الذي يتعامل مع القضايا المتشابهة بالطريقة ذاتها، ويراقب بدقة الضمانات المتصلة بعدالة المحاكمة.

٩ - والمحاكم في ظل سيادة القانون ليست مجرد أجهزة لتطبيق القواعد وتحدد الوضع القانوني للأفراد بطريقة ملزمة، وهي تختلف في ذلك عن المحاكم العسكرية السرية التي قد تطبق قوانين سرية، ولا تعطي للمتهم فرصة عرض دعوته، ولا تزن الأدلة ولا تُلزم بتعليل قراراتها. وعملية التوصل إلى القرارات (التي تشمل جلسات الاستماع التي تقدم فيها الأدلة التي تُجمع بشكل مشروع وتتاح لجميع الأطراف، فتعطي الأطراف الحق في الطعن في المسائل من حيث الوقائع والقانون ذي الصلة على حد سواء، والتي تخضع للتقييم من جهات فاعلة غير متحيزة ومستقلة، فيترتب على ذلك اتخاذ قرارات مُعلّلة مبنية على أساس قانوني بشكل عام، وعلنية، وواضحة، لا تُطبّق بأثر رجعي) قد أُقرَّ بها منذ أمد طويل باعتبارها عنصراً أساسياً من عناصر سيادة القانون. إن سيادة القانون تؤكد أهمية المحاكم ليس فقط بسبب ما ينتج عنها (أي قرارات ملزمة تستند إلى القواعد)، إذ أنها، بالأحرى، "تحدد بنية ثقافة المُحاجّة، وترعاها، وتضفي عليها صفة مؤسسية"، وذلك ليس من باب الجدل وإنما كتدبير من تدابير احترام الإنسان^(٣).

١٠ - والواقع أن سيادة القانون ليست هي المقابل للحكم بالقانون. وفي حين أن تاريخ ظهور سيادة القانون جزء لا يتجزأ من عملية توطيد سلطة الدولة، فإنها لا تشير إلى مجرد نموذج لتحقيق سلوكيات الانضباط الاجتماعي، وإنما هي طريقة قيّمة من طرق الحوكمة التي توجّه الإجراءات. وتهدف الأحكام التي هي في صلب مفهوم سيادة القانون إلى التعبير عن هذا التباين. وعليه، فمتطلبات عمومية القوانين أو علنيّتها أو وضوحها أو منهجيّتها أو نزاهتها، وتوجهها الساعي لخدمة الصالح العام، هي أوجه تعبير عن الظروف التي يمكن في

(٢) للاطلاع على قائمة الخصائص الشكلية للقوانين انظر: The Morality of Law, revised ed. (New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1969). Lon Fuller و

(٣) Jeremy Waldron, "The concept and the rule of law", *Georgia Law Review*, vol. 43, No. 1 (2008), p. 56

ظلتها ممارسة السلطة بطرق تنظم قدرة الأفراد على التصرف العقلاني، بدلا من الالتفاف عليها.

١١ - هناك إذن أفكار ثلاث هي جزء أساسي من المفهوم الكلاسيكي لسيادة القانون وهي: تنظيم السلطة، والمساواة أمام القانون، وأهمية الإجراءات القضائية. ولئن صحَّ أن للقانون بعد إكراهي، وهو ما يظهر جليا في الإجراءات الجنائية، فحتى في هذه الحالة (أو ربما لذلك على وجه الخصوص) تكون قدرة القانون على تنظيم ممارسة الأطراف للتصرف العقلاني حاسمة الأهمية بالنسبة لأي فهم لسيادة القانون^(٤).

١٢ - وفي حين أن النقاش الأكاديمي بين المدافعين عن التصورات الشكلية والموضوعية إزاء سيادة القانون قد تضاعف إلى حد كبير، وإن لم ينته بعد، فمن الواضح أن منظومة الأمم المتحدة، في جميع هيئاتها، قد اختارت فهما ثريا لهذا المفهوم الذي يشير إلى حقوق الإنسان، بما في ذلك طائفة واسعة من الحقوق السياسية التي تشمل الحقوق الديمقراطية وتعزيز التنمية والحوكمة الرشيدة. وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي، جدد رؤساء الدول والحكومات التزامهم بأن يعملوا بنشاط على حماية وتعزيز حقوق الإنسان بكاملها، وسيادة القانون، والديمقراطية، وأقرّوا بأنها مترابطة ويدعم بعضها البعض وتشكل جزءا من قيم الأمم المتحدة ومبادئها العالمية الأساسية غير القابلة للتجزئة (قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ١١٩). وربطت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢١/٥٧ بشأن تعزيز سيادة القانون، ربطا مباشرا بين الحوكمة وسيادة القانون وحقوق الإنسان والتنمية (الفقرة ٧). وفي الآونة الأخيرة، اتخذت الجمعية القرارين ٣٢/٦٥ و ١٠٢/٦٦ اللذين أكدوا على أهمية تنفيذ سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي على حد سواء، وحثّا منظومة الأمم المتحدة على تعميم مشاركة المرأة في أنشطة سيادة القانون.

١٣ - وفي قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٦/١٩ بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون، أكد المجلس من جديد فهما قويا لسيادة القانون، يشدد ليس فقط على الترابط بين العناصر المشمولة في التعريف، بل يؤكد أيضا على أمور منها أهمية سيادة القانون بالنسبة للسلام والتنمية والتلاحم الاجتماعي (القائم على المساواة بين الجنسين والقضاء على جميع أشكال التمييز).

(٤) انظر أيضا: Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996), p. 448.

رابعاً - العدالة الانتقالية وسيادة القانون

ألف - المطالبات ذات الصلة

١٤ - أصبح الاعتراف بقدرة العدالة الانتقالية على الإسهام في تعزيز سيادة القانون أمراً شائعاً في الأدبيات وفي الممارسة (على الصعيدين المحلي والدولي على حد سواء). ويهتم المقرر الخاص بفهم هذا الإسهام من خلال تسليط الضوء على بعض الأمثلة ذات الصلة والعمل على تعزيز إمكاناتها في سياقات مختلفة، على النحو الوارد في استراتيجية تنفيذ الولاية (انظر A/HRC/21/46، الفقرات من ٤٧ إلى ٥٩).

١٥ - ولتوضيح مدى انتشار الرأي القائل بأن العدالة الانتقالية يمكن أن تُسهم في سيادة القانون، استخدمت تقريباً جميع لجان الحقيقة حتى الآن (مثل تلك الموجودة في السلفادور، وليبيريا، والمغرب، وبيرو، وجنوب أفريقيا) مفهوم سيادة القانون سواء عن طريق اصطلاح تلك اللجان بدور تفسيري (عدم احترام مبادئ سيادة القانون هي عامل يؤدي إلى انتهاكات الحقوق الخاضعة للفحص) أو كموضوع لأعمالها (توَحَّت التوصيات الصادرة عنها تعزيز سيادة القانون). وقد اتفق الفقهاء القانونيون إلى حد كبير على كل من الصفة المحورية لمفهوم تدابير العدالة الانتقالية وجدواها، وذلك في إطار جهود تسعى إلى إعادة إرساء سيادة القانون. ويحدد المقرر الخاص في هذا التقرير بعضاً من أوجه إسهام العدالة الانتقالية في سيادة القانون.

١٦ - لقد تبنت منظومة الأمم المتحدة ككل الرأي القائل بأن العدالة الانتقالية يمكن أن تسهم في تعزيز سيادة القانون، ومن ثم جعلتها عنصراً هاماً في جهودها المبذولة في مجال سيادة القانون، حسبما يظهر من خلال العدد الكبير من القرارات التي اتخذها مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان والتي درست فيها هذه الهيئات المسائل المواضيعية والحالات القطرية على السواء، والعدد الكبير من التقارير ذات الصلة المقدمة من الأمين العام ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان.

١٧ - وجددير بالذكر أن أكثر تعاريف سيادة القانون شيوعاً داخل منظومة الأمم المتحدة وضع تحديداً في تقرير قدمه الأمين العام إلى مجلس الأمن بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية (S/2004/616، الفقرة ٦). وينظر إلى سيادة القانون على أنها عبارة عن:

مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعان العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد

والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية.

١٨ - وبرزت العدالة الانتقالية باستمرار كعنصر أساسي في إطار تعزيز سيادة القانون المقترح من الأمين العام في مذكرات توجيهية عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠. وظل الأمر كذلك في تقريره الأخير إلى الجمعية العامة بشأن هذا الموضوع (A/66/133)، حيث يشير إلى عمليات وآليات العدالة الانتقالية (بالإضافة إلى صياغة الدساتير، والإصلاح القانوني، وتقديم المساعدة والضمانات الانتخابية، وبناء قدرات مؤسسات العدالة والأمن، والمشاركة مع المجتمع المدني) باعتبارها العناصر الأساسية في الإطار الذي أعدته المنظمة للمشاركة في قطاع سيادة القانون.

١٩ - وبدءاً من القرار ١٠٤٠ (١٩٩٦)، فيما يتعلق بالحالة في بوروندي، وفي العديد من القرارات التي صدرت منذ ذلك الحين بشأن البلدان التي تمر بعمليات انتقالية، دعا مجلس الأمن إلى استعادة وصون سيادة القانون وأنشأ ولايات لحفظ السلام مشفوعة بعناصر تتعلق بسيادة القانون، من بينها تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية في جملة من البلدان منها أفغانستان (القرارات ١٤٠١ (٢٠٠٢) و ٢٠٤١ (٢٠١٢))، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (القرارات ١٢٩١ (٢٠٠٠) و ٢٠٥٣ (٢٠١٢))، والعراق (القرارات ١٥٠٠ (٢٠٠٣) و ٢٠٦١ (٢٠١٢))، وغواتيمالا (القرار ١٠٩٤ (١٩٩٧))، وكوت ديفوار (القرارات ١٥٢٨ (٢٠٠٤) و ٢٠٦٢ (٢٠١٢))، وليبيريا (القرارات ١٥٠٩ (٢٠٠٣) و ٢٠٠٨ (٢٠١١)).

٢٠ - وأولى مجلس الأمن اهتماماً خاصاً بقضية المرأة والسلام والأمن في قراراته ١٣٢٥ (٢٠٠٠) و ١٨٢٠ (٢٠٠٨) و ١٨٨٨ (٢٠٠٩) و ١٨٨٩ (٢٠٠٩) و ١٩٦٠ (٢٠١٠)، حيث دعا إلى زيادة تمثيل المرأة في جميع مستويات صنع القرار وإنشاء آليات تراعي الفوارق بين الجنسين من أجل منع نشوب النزاعات وإدارتها وحلها، بما في ذلك في عمليات إصلاح العدل والأمن. وعلى نفس المنوال، أنشأ المجلس إجراءات للرصد والإبلاغ فيما يتعلق بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الطفل في القرارات ١٦١٢ (٢٠٠٥) و ١٨٨٢ (٢٠٠٩) و ١٩٩٨ (٢٠١١).

٢١ - وقام مجلس حقوق الإنسان في قراره ٧/١٨، الذي أنشأ بموجبه ولاية المقرر الخاص، بإدراج تعزيز سيادة القانون باعتبار ذلك أحد أهداف تنفيذ نهج شامل للعدالة الانتقالية. وأكد المجلس في الفقرة الثانية عشرة من ديباجة ذلك القرار على أهمية:

الأخذ بنهج شامل تُدمج فيه المجموعة الكاملة من التدابير القضائية وغير القضائية، بما في ذلك، في جملة أمور أخرى، المحاكمات الفردية، وإجراءات الجبر، والسعي إلى معرفة الحقيقة، والإصلاح المؤسسي، وفحص سلوكيات الموظفين والمسؤولين الحكوميين، أو مجموعة من هذه التدابير مشكّلة على نحو مناسب، من أجل القيام بجملة أمور من بينها ضمان المساءلة، وخدمة العدالة، وتوفير سبل الانتصاف للضحايا، وتعزيز التعافي والمصالحة، وإنشاء رقابة مستقلة على النظام الأمني، واستعادة الثقة بمؤسسات الدولة، وتعزيز سيادة القانون وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٢٢ - وأكد المجلس من جديد في قراره ٣٦/١٩، بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون، على أهمية العدالة الانتقالية في تعزيز سيادة القانون. وشدد المجلس في الفقرة ٩ من ذلك القرار على الحاجة إلى قيام المجتمع الدولي بمساعدة ودعم البلدان الخارجة من النزاعات أو البلدان التي تمر بعملية إرساء الديمقراطية بالنظر إلى أنها قد تواجه تحديات خاصة في معالجة تركّات انتهاكات حقوق الإنسان في أثناء انتقالها وتقديمها نحو الحكم الديمقراطي وسيادة القانون. كما أنه أقام ارتباطاً محددًا بين الديمقراطية وسيادة القانون والقضاء على ظاهرة الإفلات من العقاب، وذكر على وجه الخصوص مبدأي سيادة القانون وتوفير الحماية على قدم المساواة.

باء - إسهامات العدالة الانتقالية في سيادة القانون

٢٣ - إن القناعة بأن العدالة الانتقالية يمكن أن تسهم في سيادة القانون قناعة راسخة، على النحو المبين في النصوص السالفة الذكر. ومن المفيد تحليل الأشكال المحددة التي تتخذها هذه الإسهامات. وما يلي ليس تصنيفاً حصرياً للطرق التي يمكن أن تتم بها تلك الإسهامات، أو للقضايا ذات الصلة، لكن الغرض منه هو تبيينها (والشروع في تصنيفها). وقد رُتب هذا العرض الأولي بحسب الإسهام المتميز الذي يمكن أن تقدمه كل ركيزة من ركائز الولاية لتعزيز سيادة القانون، ورُتبت النقاط ضمن تلك الإسهامات ترتيباً تصاعدياً تقريبياً من حيث درجة العمومية. وحسبما يتبين من هذا التقرير، فإن أوجه التمييز هذه تحليلية إلى حد كبير، لذا وجب النظر إليها مقترنة، نظراً إلى أن التدابير الأربعة المتخذة في إطار الولاية تتقاسم بعض الأهداف الأساسية المشتركة وهي متأزرة وتُحدث آثاراً متداخلة.

١ - آليات تفصي الحقائق^(٥)

الكشف عن الموظفين المتورطين وعزلهم من مناصبهم

٢٤ - يتمثل الإسهام المباشر والمحدد الذي يمكن أن تسهم به تدابير العدالة الانتقالية في تعزيز سيادة القانون في الكشف عن المسؤولين الحكوميين الضالعين في انتهاكات الحقوق (من ينتهكون أهم مبدأ من مبادئ سيادة القانون: ألا وهو فكرة أن السلطة مقيدة بواسطة القوانين) والمساعدة على عزلهم من مناصبهم.

٢٥ - وحملت مختلف لجان تفصي الحقائق المسؤولية (بخلاف المسؤولية الجنائية) عن انتهاكات حقوق الإنسان، سواء بارتكاب الفعل أو الامتناع عنه، لمسؤولين في مختلف الأجهزة الحكومية وعلى اختلاف مستويات الأقدمية، ووضعت مسوغات استقالتهم أو عزلهم من مناصبهم. وعلى سبيل المثال، فإن لجنة تفصي الحقائق في السلفادور أبرزت ما أسمته "خضوع مزعج" من القضاء (S/25500، المرفق، الصفحة ٢٧١) وأوصت باستقالة قضاة المحكمة العليا.

تقديم تحليل لمظاهر فشل قطاعي الأمن والعدل وتقديم توصيات لإصلاحهما

٢٦ - أولى العديد من لجان تفصي الحقائق اهتماما كبيرا بأوجه القصور في قطاعي القضاء والأمن وغيرهما من القطاعات الرسمية المسؤولة، سواء بارتكاب الفعل أو الامتناع عنه، عن مظاهر فشل سيادة القانون، وهو ما أدى، حسب التحليلات التي أجرتها تلك اللجان، إلى انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وقد أضفى استقلال لجان تفصي الحقائق الناجحة حتى الآن على رواياتهما مصداقية أكثر بكثير من مصداقية الروايات الصادرة عن أطراف خاصة أو أحزاب سياسية، أما بالنسبة للظروف الخاصة التي عادة ما تكتنف تشكيل لجان تفصي الحقائق - وهي اللحظات التي تسعى فيها المجتمعات إلى إعادة صياغة عقودها الاجتماعية - فإنها تقدم إطارا لا مثيل له لإبراز أهمية المبادئ، لا للتكوين العام للمؤسسات الأمنية والقضائية فحسب، بل أيضا لممارستها اليومية.

٢٧ - وبالإضافة إلى الكشف عن وجود موظفين متورطين، أبرزت لجان تفصي الحقائق أيضا جوانب الخلل في المؤسسات الأمنية والقضائية، وقدمت توصيات لإصلاحها. وتنسم بعض جوانب الخلل تلك بأنها هيكلية. ومن الأمثلة على ذلك تقرير اللجنة الغواتيمالية لبيان الماضي، الذي لا يقتصر على إيراد لمحة تاريخية شاملة عن مؤسسات الدولة، بما فيها القضاء

(٥) يمكن أن تسند مهمة تفصي الحقائق إلى مختلف الهيئات أو الأفراد في المجتمع. ويركز المقرر الخاص هنا على لجان تفصي الحقائق باعتبارها الأداة الرئيسية في تفصي الحقائق وإعلانها في فترات الانتقال.

وأجهزة الأمن، بل يقدم أيضا مقترحات بعيدة المدى لإصلاحها. وأشارت اللجنة إلى عوامل عدم توافر الميزانيات الكافية للجهاز القضائي، وتفشي البيروقراطية فيه، وعدم كفاية عدد القضاة، ونقص عدد محامي الدفاع، ونقص التدريب المقدم لأعضاء ذلك الجهاز، ونقص عدد المحاكم، باعتبارها من العوامل التي تحول دون كفاءة أداء النظام القضائي^(٦).

تعزير إمكانية اللجوء إلى القضاء

٢٨ - أوصت عدة لجان من لجان تقصي الحقائق بزيادة كفاءة نظام العدل وإمكانية اللجوء إلى المحاكم. وأبرزت لجنة تقصي الحقائق والاستقبال والمصالحة في تيمور - ليشتي أن وجود نظام قضائي يتسم بالإنصاف والمهنية والفعالية ويمكن اللجوء إليه يشكل حجر زاوية في إرساء سيادة القانون^(٧)، بينما قدمت لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في ليبيريا توصيات مماثلة^(٨). وفي غواتيمالا، أشارت اللجنة إلى أن بُعد المسافة الجغرافية بين المحاكم والأرياف والحواجر اللغوية والفروق الثقافية أدت إلى تفاقم أوجه النقص الأخرى التي تعترى القضاء^(٩).

تعزير الإصلاحات لزيادة استقلال القضاء^(١٠)

٢٩ - قدمت لجان تقصي الحقائق أيضا توصيات بشأن استقلال القضاء، مما يوحي بإمكانية تعزيره ببناء حواجز واقية بين القضاء والسلطات الأخرى في الدولة. ويمكن تحقيق ذلك جزئيا من خلال إعطاء النظام القضائي مزيدا من الاستقلال في المسائل الإدارية والمتعلقة بالميزانية وبالتقليل من احتمال أن تجري التعيينات في مناصب القضاء العليا على أساس السياسة الحزبية. ومما لا يقل أهمية زيادة الاستقلال الفردي للقضاة، ولا سيما قضاة المحاكم الابتدائية، الذين قد يظلون مدينين بالفضل لرؤسائهم في سلك القضاء. ويمكن تعزير هذا الاستقلال بإنشاء وظائف قضائية ثابتة لا يتوقف فيها تعيين فرادى القضاة وترقيتهم وعزلهم

(٦) انظر Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: memoria del silencio*, vol. 3 (Guatemala City, F & G Editores, 1999), p. 114. يمكن الاطلاع عليه في الموقع: <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/.spanish/toc.html>

(٧) *Chega! Final Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor*, part 11, p. 16.

(٨) انظر <http://etan.org/news/2006/cavr.htm>، يمكن الاطلاع على التقرير في الموقع: <http://trcofliberia.org/reports/final-report>

(٩) انظر <http://trcofliberia.org/reports/final-report>، vol. 2, p. 384, of the final consolidated report على التقرير في الموقع: <http://trcofliberia.org/reports/final-report>

(١٠) Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala*, vol. 3, p. 116.

(١٠) فيما يتعلق بضمانات استقلال القضاء، انظر أيضا تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين (A/HRC/11/41)، الفقرات ١٤ إلى ٨٤.

على اتباع تصورات عن تفضيلات قضاة محاكم الاختصاص العام. ومما يعين على ذلك جملة تدابير، منها التغييرات المدخلة على عمليات تقييم القضاة. وقدمت لجان تقصي الحقائق في كل من السلفادور وشيلي وغواتيمالا توصيات من هذا القبيل^(١١).

٣٠ - ولا يقتصر الاهتمام باستقلال القضاء على لجان تقصي الحقائق في أمريكا اللاتينية. فقد أبرزت لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في سيراليون بصورة قاطعة أن نقطة البداية في إرساء سيادة القانون تتمثل في إنشاء قضاء مستقل ونزيه وقائم بذاته^(١٢). أما فيما يخص لجنة تقصي الحقائق والاستقبال والمصالحة في تيمور - ليشتي، فقد قالت بأن وجود نظام قضائي مستقل وفعال ضروري لتأمين سيادة القانون، وبأن استقلال القضاء عن السياسة العامة للحكومة قد تقوض ولم يتمكن النظام القضائي من حماية حقوق الإنسان الأساسية للمتهمين من خلال اتباع الإجراءات القانونية الواجبة^(١٣).

وضع أسس تنفيذ تدابير سيادة القانون الأخرى

٣١ - يعاني الكثير من البلدان التي تطبق فيها تدابير العدالة الانتقالية، وليس البلدان النامية المنخفضة الدخل فقط، من قيود فيما يتعلق بالموارد أو القدرات ومن مختلف أوجه الضعف المؤسسي. وتضفي أوجه العجز هذه، سواء تعلقت بالإيرادات أم لم تتعلق بها، أهمية على فعالية استخدام الموارد القضائية وغير القضائية التي تستهلك حتما بتنفيذ تدابير الإصلاح في مجال سيادة القانون. وعلى أي حال، تنطوي جميع تدابير العدالة الانتقالية على اتخاذ خيارات صعبة، منها موضع تركيز التحقيقات القضائية وكيفية اختيار الحالات التي تستلزم المقاضاة؛ وتحديد المؤسسات التي ينبغي فحصها، ومستويات الفحص وأنواع التجاوزات التي يستهدفها الفحص؛ وتحديد الانتهاكات التي ينبغي أن تؤدي إلى صرف تعويضات ومستويات تعويض الضحايا. إذ إن إلقاء نظرة شاملة على السياق الذي وقعت فيه الانتهاكات، ونقاط القوة والضعف لدى المؤسسات التي تسببت في هذه الانتهاكات أو سمحت بها، والسمات الديمغرافية والاجتماعية للضحايا، بما في ذلك احتياجاتهم وتفضيلاتهم، يتيح إعداد ردود أكثر تركيزا على الأهداف وأكثر كفاءة. وكثيرا ما يوفر عمل لجان تقصي الحقائق الأساس

(١١) انظر على سبيل المثال - Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala*, vol. 3, pp. 113-114 and 123-124, and vol. 2, chap. 4, of the report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation, "Behavior of the courts toward the grave human rights violations that occurred between September 11, 1973 and March 11, 1990" (Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1993), pp. 860-862.

(١٢) انظر vol. 2, p. 141, of the Commission's final report على الموقع: www.sierra-leone.org/TRCDocuments.html.

لتحقيق مثل هذه الرؤية الشاملة. وهذا مثال على الترابط الممكن بين مختلف تدابير العدالة الانتقالية، وهو ما ورد بشأنه مزيد من المعلومات في الفرع الخامس.

تسليط الضوء على الضحايا وتمكينهم من المشاركة

٣٢ - كثيرا ما يكون العنف الممنهج وانتهاكات الحقوق مصحوبين بأشكال ضارة من التهميش تكون، في جميع الحالات، نتيجة من نتائجهما. وهذا هو الحال بصفة خاصة عندما يستهدف العنف والانتهاكات فئات معينة محددة على أساس جنساني أو على أساس الانتماءات العرقية أو القومية أو الدينية أو حتى العوامل الجغرافية أو الطبقية^(١٣). وفي ظل تلك الظروف، ينحو الضحايا إلى "الاختفاء" من الوعي والخطاب على الساحة العامة، وكثيرا ما تناقش الانتهاكات والنزاعات كما لو أنها لا تلحق الضرر إلا بالبنية الأساسية والمصالح الاقتصادية للنخب في الأساس. وكثيرا ما تشكل لجان تقصي الحقائق (وخاصة منذ ظهور الاتجاه فيها للاستفادة من جلسات الاستماع العلنية) أداة هائلة لنشر قصص الضحايا، وتوضيح بعض أنماط معاناتهم، وإبراز أشكال التهميش المترابطة التي كثيرا ما يتعرضون لها. وباختصار، تساعد لجان تقصي الحقائق على تمكين الضحايا، فرادى وجماعات، من رفع صوتهم عاليا. ولا تخرج إمكانية رفع الصوت، وخاصة في المناقشات العامة، عن سياق تعزيز سيادة القانون، على النحو الذي سيورده صراحة المقرر الخاص في الفصل الخامس. وهذا إسهام يتسم بأهمية خاصة للمرأة والطفل والأقليات العرقية والشعوب الأصلية الذين غالبا ما يشكلون هدفاً بوجه خاص للعنف أو يعانون منه بشكل واضح. وسيسعى المقرر الخاص إلى تعزيز الاتجاهات في مجال العدالة الانتقالية التي تؤدي إلى زيادة القدرة على التصدي لمختلف أشكال التهميش.

تحفيز المناقشات المتعلقة بالفهم السليم لسيادة القانون

٣٣ - إن إعلان الحقيقة، والمناقشات التي تتولد عن ذلك، يمكن أن يسهما إسهاما هاما في ترسيخ سيادة القانون بالاستعلام، على وجه التحديد، عن مدى فهم ما تتطلبه مثالية سيادة القانون في حد ذاته ممن يعملون في النظام القضائي. ففي كل من جنوب أفريقيا وشيلي، على سبيل المثال، جرت محاولات استهدفت فهم الكيفية التي أحقق بها قضاء شرفاء إخفاقا واضحا في مهمتهم الأساسية المتمثلة في نشر العدالة، حيث أدت تلك المحاولات إلى أن تنتقد لجان تقصي الحقائق في البلدين التصور السائد آنذاك لسيادة القانون في أوساط القضاة.

(١٣) سيقوم المقرر الخاص "بتعميم" الشواغل الجنسانية والشواغل المتعلقة بالأقليات في جميع أجزاء هذا التقرير، انطلاقا من أن الموضوع ذو صلة بكل تدبير من التدابير قيد النظر.

ويشكل ذلك فهما يشدد على الجانب الشكلي في سيادة القانون، وهو فهم أدى في الواقع إلى سهولة إعفاء القضاة من وزر إصدار حكمهم عن مدى شرعية الأدوار التي يؤديها في النظم القانونية بأنها مربية وتبلغ حد اللاشعورية. وأتاح تقسيم العمل بين السياسيين والقضاة، الذي أرساه هذا الفهم عن سيادة القانون، للقضاة اعتبار أنفسهم منفذين فحسب لقوانين لا يتحملون هم أي مسؤولية عنها. ومع أن هذا صحيح إلى حد ما (حيث إن كلا من جنوب أفريقيا وشيلي حافظ على فصل للسلطات من نوع ما)، فإن الموضوع لا يتلخص أبدا في أن القضاة لا يملكون مطلقا سلطة تقديرية في تطبيق أو تفسير القانون الذي يربط بينهم.

٣٤ - وأنحت لجنة شيلي لتقصي الحقائق والمصالحة باللائمة على القضاة لأنهم منحوا قدرا كبيرا من الحرية للمسؤولين الإداريين من خلال تفسير القوانين دائما على النحو الذي يلائم أولئك المسؤولين أشد الملاءمة (من قبيل التذرع بمبدأ فصل السلطات كسبب لعدم دراسة الأسباب التي تسوقها السلطة التنفيذية لحبس أشخاص أو حتى نفيهم بموجب أحكام الحصار)، وهو ما يتناقض مع "الصرامة المفرطة التي أبدتها المحاكم ... في الالتزام بالشرعية الشكلية لدى تقييم الدليل المقدم ضد جناة [آخرين]"، وهي حماسة شكلية تؤدي أحيانا، وفقا لما جاء في التقرير، إلى "منع [المحاكم] من تطبيق الجزاءات المناسبة" (١٤).

٣٥ - ويتوافق تقرير لجنة جنوب أفريقيا لتقصي الحقائق والمصالحة مع تقرير شيلي المناظر في تقييمه القائل بأن الفهم الشكلي المحض لسيادة القانون يؤدي دوراً في الإبقاء على نظام قمعي: "يعدّ مظهر استقلال القضاء والالتزام بالمشروعية تحت ستار حكم القانون آلية قوية لإضفاء الشرعية على ممارسة السلطة الحكومية" (١٥). ولكن التقرير يصر أيضا على:

"أن ثمة حاجة إلى وجود مضمون لمفهوم استقلال القضاء، وإلا فإنه سيُنظر إلى المحاكم على أنها خدم أوفياء لسائر فروع الحكومة. وهذا هو بالتحديد "الفضاء" المتاح أمام الجهاز القضائي والمحامين الذي يمكن استخدامه بشكل شرعي وقانوني للحفاظ على حد أساسي من الإنصاف والنزاهة في النظام القانوني" (١٦).

(١٤) انظر vol. 1, p. 120, of the Commission's final report

(١٥) Truth and Reconciliation of South Africa, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 4 (London Macmillan Reference limited, 1998), p. 105

(١٦) المرجع نفسه، ص ١٠٠.

٣٦ - وقبل النظر في الإسهام الذي يمكن أن تسهم به تدابير العدالة الانتقالية الأخرى في تعزيز سيادة القانون، يؤكد المقرر الخاص من جديد أن تحقيق الإسهامات التي يمكن أن تقدمها آليات تقصي الحقائق المذكورة آنفاً يتوقف على تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية الأخرى.

٢ - فحص السلوكيات وتنفيذ تدابير الإصلاح المؤسسي الأخرى الهادفة إلى ضمان عدم التكرار

٣٧ - على الرغم من الإسهامات التي أسهمت بها لجان تقصي الحقائق في فهم الفشل الذي تحقق في نظامي الأمن والعدل وأدى بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى حدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وعلى الرغم من الحكمة التي تنطوي عليها بعض توصيات تلك اللجان، فإن الحقيقة تتمثل في أن التبصر والتحول ليس شيئاً واحداً. ولا بد من إجراء التحليل واتخاذ إجراءات ملموسة على السواء. إذ إن لجان تقصي الحقائق، بوصفها هيئات مؤقتة ذات صلاحيات وسلطات محدودة، لا تضطلع بالمسؤولية عن تنفيذ توصياتها. ويؤكد المقرر الخاص، وفقاً للقرار المنشئ لولايتته التي تدعو إلى اتباع نهج شامل إزاء الحقيقة والعدالة والجبر و ضمانات عدم التكرار، أن تدابير البحث عن الحقيقة وحدها، على ما لها من أهمية، لا تعالج معالجة كاملة جدول أعمال سيادة القانون في الفترات الانتقالية.

٣٨ - إن فكرة تطهير المؤسسات من المسيئين والمتواطئين بعد انتهاء النزاع أو الحكم الاستبدادي ذات تاريخ طويل (على الرغم من أنه ليس تاريخاً مشرفاً للغاية)^(١٧). وعمليات التطهير الواسعة بعد انتهاء النزاع معروفة في جميع أنحاء العالم، ولكن ذلك لا يشكل نموذجاً يُحتذى إذا كان أحد الأهداف يتمثل في تعزيز سيادة القانون. بل إن فحص السلوكيات يشمل عمليات شكلية للتدقيق في سلوك الأفراد وتقييم نزاهتهم بناءً على معايير موضوعية، بحيث يمكن تحديد مدى ملاءمتها للعمالة في القطاع العام سواء المستمرة أو المتوقعة^(١٨).

٣٩ - ورغبة في صياغة بعض المتغيرات الحاسمة الأهمية في تصميم برامج فحص السلوكيات^(١٩)، وهي المتغيرات التي اتخذت البلدان المختلفة مواقف متباينة إزاءها، يلاحظ

(١٧) انظر على سبيل المثال ورقات في الجزء الثاني من Retribution and Reparation in the Transition to Democracy, Jon Elster, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

(١٨) وفقاً لما أورده الأمين العام في تقريره المتعلق بالقانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات التي تعاني من النزاع والخارجة من النزاعات، يستتبع فحص السلوكيات عادة عملية شكلية للكشف عن هوية الأفراد المسؤولين عن التجاوزات وإخراجهم من الخدمة وخاصة من صفوف الشرطة ودوائر السجون والجيش والجهاز القضائي (S/2004/616، الفقرة ٥٢). انظر منشور مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المتعلق ببرامج فحص السلوكيات، وهو متاح على www.ohchr.org/Documents/Publications/Ruleoflaw_Vetting.pdf.

(١٩) انظر Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds., *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, (New York, Social Science Research Council, 2007).

المقرر الخاص ما يلي: (أ) تختلف برامج فحص السلوكيات من حيث أهدافها. ولا بد من اختيار المؤسسات التي سيتم فيها تطبيق فحص السلوكيات، وكذلك الوظائف داخل تلك المؤسسات التي ستخضع لذلك الفحص^(٢٠)؛ (ب) تختلف البرامج أيضا من حيث معايير فحص السلوكيات. ولا بد من السؤال، على وجه الدقة، عن نوع التجاوزات، التي يهدف النظام إلى استئصاله^(٢١)؛ (ج) تتخذ البرامج أيضا قرارات مختلفة بشأن أنواع الدلائل المقبولة في العملية، والأهم من ذلك، قرارات بشأن معايير اتخاذ قرارات^(٢٢)؛ (د) ليست جميع البرامج سواء من حيث العقوبات التي تفرضها؛ حتى حالات الفصل من العمل يمكن أن تحدث بطرق مختلفة عديدة (بدءا من حالة خفيفة نسبيا يُمنح فيها الشخص فرصة للاستقالة دون الكشف عن ضلوعه في نمط سلوكي يُعد تعسفيا). ويمكن أن تشمل عقوبات فحص السلوكيات درجات متفاوتة من العلانية والقيود التي قد تواجه البحث عن فرص عمل في مختلف القطاعات مستقبلاً؛ (هـ) وأخيرا، بل الأهم من منظور سيادة القانون، تتفاوت البرامج من حيث إنشائها آليات المراجعة أو الطعون.

٤٠ - ومن بين جميع تدابير العدالة الانتقالية، ينفرد فحص السلوكيات بأنه عرضه كثيرا للتلاعب السياسي. ويمكن تفسير ذلك بعوامل مختلفة. إذ إن فحص السلوكيات عادة ما يشمل عدداً كبيراً من الحالات؛ حيث تعمل هيئات فحص السلوكيات بشكل أقل علنية من لجان تقصي الحقائق، وكهيئات إدارية، أقل علنية من الإجراءات القضائية؛ ويمجد فحص السلوكيات أيضا سبل الوصول إلى سلطة الدولة ومواردها. وبناء عليه، من المهم بصفة خاصة تصميم وتنفيذ برامج فحص السلوكيات بدقة، ومراعاة المعايير الإجرائية الصارمة،

(٢٠) وضع مزيد من البلدان برامج فحص السلوكيات في قطاعات القوات المسلحة وقوات الشرطة أكثر مما وضعت للسلطة القضائية. وأجرت اليونان وألمانيا عمليات فحص السلوكيات في الجامعات أيضا. وشاعت مقترحات بفحص السلوكيات في قطاعات الإعلام والمهن الأخرى في أعقاب التحولات في أوروبا الشرقية والوسطى. وبطبيعة الحال، فإن العديد من البلدان، بما فيها جميع البلدان المذكورة آنفا، استخدمت عمليات فحص السلوكيات في بعض المكاتب الانتخابية والمكاتب الحكومية الأخرى.

(٢١) النطاق هنا واسع أيضا: ففي أوروبا الشرقية والوسطى، بُذلت جهود من أجل التمحيص في عمليات "التعاون" مع أجهزة المخابرات السابقة (تباين التفسير من بلد إلى آخر). وسعت بلدان أخرى لتحديد مدى الضلوع في انتهاكات حقوق الإنسان. وفي بولندا لا ينص قانون فحص السلوكيات، في واقع الأمر، على فرض عقوبة على التعاون السابق مع أجهزة المخابرات السابقة، بل على الكذب بشأن ذلك. انظر، على سبيل المثال، Roman David, *Lustration and Transitional Justice* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011).

(٢٢) تعمل برامج فحص السلوكيات، باعتبارها إجراءات إدارية، على إحداث توازن في الاحتمالات، وليس تقديم دليل دامغ.

بالتشاور مع المجتمع المدني، وبأكبر قدر ممكن من الشفافية، مع كفالة السرية التي يستحقها، على السواء، من يخضعون لذلك الفحص والضحايا المحتملون.

٤١ - ويمكن أن تؤدي برامج فحص السلوكيات التي تلي تلك الاحتياجات دوراً هاماً في سيادة القانون في أعقاب وقوع انتهاكات جسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي. وتنقسم هذه أساساً إلى ثلاثة أنواع مترابطة، وهي:

(أ) إبعاد الأفراد المشتبه في سلوكياتهم من قطاعي الأمن والعدالة يوفر على الضحايا وغيرهم الاضطرار إلى التعامل مع أشخاص نكلوا بهم عندما يسعون إلى الحصول على خدمات الدولة التي يحق لهم الحصول عليها؛

(ب) إبعاد الأفراد المشتبه في سلوكياتهم يمكن أن يؤدي إلى تفكيك شبكات النشاط الإجرامي، الذي يمكن أن يسبب، في جملة أمور، عرقلة عمليات الإصلاح؛

(ج) إلى جانب الحقيقة الصارخة المتمثلة في ملء تزويد المؤسسات بموظفين جدد، على ما قد يكون لذلك من أهمية، فإن تدابير فحص السلوكيات يمكن أن تسهم في سيادة القانون من خلال مهمتها المتمثلة في إرسال الإشارات: حيث تعلن استعداد المؤسسات ورؤسائها للالتزام بقواعد الحقوق الأساسية في كل ما تتخذه من قرارات بشأن التعيينات والترقيات وحالات الفصل من العمل.

٤٢ - وبالرغم من أهمية التغييرات في ملاك الموظفين في مؤسسات سيادة القانون البالغة الأهمية، فإن هذه التغييرات لن تكون كافية لضمان عدم تكرار الانتهاكات ما لم يرافقها إصلاحات هيكلية أعمق. ويجب اعتبار فحص السلوكيات بحق جزءاً من تلك الإصلاحات الأوسع نطاقاً التي تتعلق، من ناحية السلطة القضائية، باعتماد بعض التدابير المذكورة آنفاً. وهي تشمل زيادات في ميزانيات قطاع العدل، وتوفير موقع للمحاكم، وتوفير المعونة القانونية، وخدمات الترجمة التحريرية، أو إدراج لغات أخرى في آلية عمل المحاكم؛ وإجراء تغييرات في عمليات تعيين وترقية القضاة والمدعين العامين والموظفين القضائيين؛ وإحالة الدعاوى القضائية وفقاً لمعايير موضوعية، وترشيد نظم إدارة المحاكم؛ وتعزيز ضمانات أصول المحاكمات؛ وتوفير برامج لحماية الشهود، وفرض قيود على الحبس الاحتياطي؛ وتحسين تدابير جمع الأدلة والحد من الاعتماد على الاعترافات؛ وتحديث المدونات بما في ذلك اعتبار مختلف أشكال انتهاكات حقوق الإنسان جرائم. بموجب التشريعات الوطنية؛ وإدماج التزامات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في التشريعات المحلية إدماجاً صريحاً. ومن جانب قوات الأمن، تشمل الإصلاحات الأوسع نطاقاً حل الجماعات

المتورطة بشدة في أنشطة غير قانونية أو غير نظامية؛ وترشيد القوات (وهو مشكلة متكررة في البلدان التي تُحكّم حكماً استبدادياً وبلدان مرحلة ما بعد النزاع على السواء، التي يوجد بها عادة عدد كبير من الأجهزة الأمنية ذات ولايات متعارضة و/أو متداخلة)؛ وتعزيز آليات الرقابة المدنية؛ وتحسين التمثيل الجنساني والعرقى في القوات، وخاصة في مناصب السلطة (وهذه مسألة من مسائل الملاك تتجاوز الاعتبارات عادة في مجال برامج فحص السلوكيات)؛ وزيادة الشفافية في الميزانيات المتصلة بالأمن؛ والتفريق بين المهام العسكرية ومهام الشرطة.

٣ - الجبر

٤٣ - أصبح الجبر يشغل حيزاً خاصاً في العمليات الانتقالية، وهو ما يعزى جزئياً على الأقل إلى أنها عمليات تمثل الإجراء المتخذ في إطار العدالة الانتقالية الذي هناك حجة تقول إنه ينطوي على أكبر إمكانية لإحداث علامة فارقة على الفور في حياة الضحايا. فمعظم البلدان التي مرت بمرحلة انتقالية في الآونة الأخيرة، اعتمدت في إطار سياساتها المتعلقة بإقامة العدالة الانتقالية برامج إدارية وأخرى غير قضائية وزعت فيها على الضحايا مجموعة من الاستحقاقات المتنوعة (منها ما هو مادي أو رمزي، ومنها ما هو فردي أو جماعي)^(٢٣).

٤٤ - وهناك أيضاً في هذه الحالة فروق كبيرة فيما بين البلدان منها ما يلي^(٢٤):

(أ) تختلف البرامج من حيث درجة شمولها، أي من حيث الانتهاكات التي تميز الحصول على استحقاقات. وقد ركز معظم البرامج على مجموعة ضيقة نسبياً من انتهاكات تتعلق إلى حد كبير بالحقوق المدنية والسياسية، من قبيل عمليات الإعدام خارج إطار القضاء، وحالات الاختفاء، والاحتجاز غير القانوني، والتعذيب، وتزايد أشكال العنف الجنسي؛

(ب) تختلف البرامج من حيث درجة التعقيد، أي من حيث أنواع الاستحقاقات التي توزعها. والاتجاه يسير نحو برامج أكثر تعقيداً، حيث إنها تقدم تعويضات نقدية وأنواعاً أخرى من الاستحقاقات كالاستفادة من الخدمات الطبية وخدمات دعم التعليم والسكن، إضافة إلى استحقاقات رمزية كتلقي اعتذارات رسمية وإطلاق أسماء جديدة على مبانٍ وساحات عامة؛

(٢٣) انظر على سبيل المثال: Pablo de Greiff, ed., *The Handbook of Reparations* (New York, Oxford University Press, 2006).

(٢٤) المرجع نفسه، و *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparations Programmes* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع. E.08.XIV.3). يمكن الاطلاع عليه على العنوان: www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammes.pdf

(ج) تعتمد مختلف البرامج في توزيع استحقاقاتها المقدمة كتعويضات على طرائق مختلفة منها توزيع تلك الاستحقاقات على أفراد الأسرة. وبافتراض التساوي في جميع العوامل الأخرى، يتبين من التجربة أن من المفيد توزيع الاستحقاقات النقدية على دفعات على نحو ما توزع في نظام المعاشات التقاعدية بدل صرفها دفعة واحدة. وهناك بعض الأدلة على أن تسديدها على دفعات كانت له آثار مفيدة بالنسبة للنساء والأطفال^(٢٥)؛

(د) تختلف البرامج أيضا كثيرا من حيث سخائها، أي من حيث كم الاستحقاقات التي تتيحها.

٤٥ - وبإمكان برامج التعويضات أن تسهم في تعزيز سيادة القانون من خلال الطرق التالية:

(أ) يمثل الجبر أحد أشكال الاعتراف بحقوق الضحايا، وبالالتزامات المنوطة بالدولة. ففي عام ١٩٢٨، دفعت المحكمة الدائمة للعدل الدولي، في قضية معمل كورزو، بأن من مبادئ القانون الدولي أن ينطوي انتهاك التزام من الالتزامات على واجب بدفع تعويضات على النحو الملائم^(٢٦). وتنص المادة ٢ (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أيضا على واجب توفير سبل انتصاف فعالة عن أي انتهاك للحقوق المنصوص عليها في العهد. ومن ثم، فإن توفير الجبر للضحايا يعني الوفاء بحق من حقوقهم، وطريقة للوفاء بمجموعة من الالتزامات المنوطة بالدولة، ومنها الالتزام بتقديم سبل انتصاف فعالة وتأمين المعاملة المنصفة والمتساوية في ظل القانون؛

(ب) ليس الجبر مجرد مظهر لحقوق معينة، إذ من شأنه إعمال حقوق أخرى. وإعادة حق المواطنة، وحقوق أخرى، منها الحق في مركز قانوني محدد، قد يرفع قيودا شديدة مفروضة على ممارسة الحقوق واغتنام الفرص. فعلى سبيل المثال، شطب سوابق جنائية لأفراد نسبت إليهم دون مبرر، ربما يكون له أثر عميق في إتاحة فرص لهم في المستقبل. وبالمثل، فإن التعويضات المادية قد تكون علامة فارقة بين قدرة أحدهم على استئناف تعليم أو تدريب، وبين الحكم عليه بالعيش محروما من ذلك مدى الحياة. ولا يتعلق الأمر في هذه الحالة بفرق بين حياة وأخرى من حيث النوعية فحسب (رغم أهمية هذه النوعية بالنسبة للفرد والكافة)، وإنما يتعلق أيضا باحتمالات إعمال الضحايا لمحمل حقوقهم على نحو يجسد معنى مفاهيم المساواة في ظل القانون؛

(٢٥) انظر على سبيل المثال، Ruth Rubio-Marín, ed., *The Gender of Reparations* (New York, Cambridge University Press, 2009).

(٢٦) قضية مصنع كورزو (ألمانيا ضد بولندا)، التعويض ١٩٢٨، PCIJ, Series A, No. 17, p. 47.

(ج) عندما يكون لانتهاك أو نزاع بُعد جماعي أو بُعد متصل بفتنة، وهو ما ينطبق في العادة على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، التي يرتكب بعض أشكالها على أساس نوع الجنس، أو العرق، أو الدين، أو ضد فئات أخرى بعينها، فإن بإمكان برامج الجبر الضخمة أن تكون إنصافا شاملا يعزز مفهومي سريان القانون على الجميع وما يوفره من حماية.

٤ - العدالة

٤٦ - نظرا إلى ما يزره به تاريخ المحاكمات من أمثلة، يسלט المقرر الخاص الضوء أدناه على بعض من التجارب الحديثة والوجيهة التي تعطي مثلا على الإسهامات التي تستطيع المحاكمات أن تسهم بها في تعزيز سيادة القانون.

٤٧ - فالسياقات التي شهدت انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي تطرح على المحاكمات تحديات معينة نظريا وعمليا على حد سواء. وفي واقع الأمر، لم يطل التحقيق في معظم الحالات سوى نسبة قليلة من المسؤولين عن ارتكاب فظائع. ويعزى هذا الأمر إلى عدة أسباب منها ضخامة عدد الجناة وشح الموارد، ومدى توافر القدرة والإرادة، إضافة إلى ما تشكله هذه المحاكمات في العديد من الحالات الانتقالية من خطر يهدد بتقويض ميزان القوى بين النظام السلف والنظام الخلف.

٤٨ - وفي حين يظل من الأفضل من حيث المبدأ إجراء المحاكمات في محاكم محلية بدلا من محاكم دولية لما ينطوي عليه هذا الأمر من تكلفة منخفضة ولما يحدثه على المستوى المحلي من أثر أشد ومشاركة أعلى والشعور بالملكية، فقد استمر بنجاح إلى حد ما الأخذ بيدائل أخرى خلاف المحاكمات الداخلية، وهو ما يعزى إلى أسباب تتصل على وجه التحديد بهشاشة المؤسسات في العديد من حالات ما بعد انتهاء النزاعات وما بعد انتهاء النظم السلطوية.

٤٩ - وقد أخذت المحكمتان الدوليتان المخصصتان اللتان أنشأهما مجلس الأمن للنظر في القضايا الناجمة عن النزاعين في يوغوسلافيا السابقة ورواندا، عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٤ على التوالي، في تقليص عمليتهما. فالأولى أدانت ١٦١ شخصا وأنجزت ١٢٦ محاكمة أفضت إلى إصدار أحكام بإدانة ٦٤ شخصا، وتبرئة ١٣ شخصا، وإحالة ١٣ شخصا إلى محاكم وطنية، ورفع الإدانة عن ٣٦ شخصا^(٢٧). وأدانت الثانية ٩٢ شخصا وأنجزت ٧٤ قضية

(٢٧) انظر www.icty.org/sections/TheCases/KeyFigures.

أصدرت فيها أحكاما بإدانة ٦٤ شخصا وبراءة عشرة أشخاص وسحب حكم الإدانة عن شخصين^(٢٨).

٥٠ - وأصدرت المحكمة الجنائية الدولية حكمها الأول بالإدانة ضد توماس لوبانغا من جمهورية الكونغو الديمقراطية، في ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٢، وأصدرت في ١٠ آب/أغسطس في القضية ذاتها قرارها الأول بدفع تعويضات.

٥١ - أما المحاكم المختلطة، التي اتجه التفكير إليها للجمع بين ما للمحاكمات المحلية من مزايا (مثل قرب المسافة، والرصيد القائم، وإمكانية المشاركة فيها) والتخفيف من عبء المحاكم الدولية (مثل بعد المسافة وارتفاع التكاليف)^(٢٩)، فقد حققت نتائج، فالمحكمة الخاصة بسيراليون أصدرت في ٢٦ نيسان/أبريل حكما بإدانة تشارلز تابلور، رئيس ليريا السابق. وقد بلغت هذه القضية الآن مرحلة الاستئناف. وأيدت أيضا دائرة المحكمة العليا في الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية الحكم الذي أصدرته الدائرة الابتدائية في ٣ شباط/فبراير ٢٠١٢ بإدانة كاينغ غويك إياف (المعروف باسم "دوتش").

٥٢ - وتواصل محاكم البوسنة والهرسك رفع دعاوى في قضايا جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية التي نشأت عن النزاع الذي امتد من عام ١٩٩٢ إلى عام ١٩٩٥. وقد حُرت لدى عدة وكالات للشرطة الجنائية محاضر جنائية ضد ٨٩٥ ٥ شخصا من المشتبه بهم. وهناك ما مجموعه ٢٨٥ ١ تحقيقا جاريا حاليا، بينما فرغ من محاكمة ٤١٢ من الجناة^(٣٠). وبالرغم من تعقد الهيكل القضائي للبلد نظرا إلى ما يتعرض له من ضغوط سياسية بين الحين والآخر، فإن الأمل قائم في أن يتم تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لإدارة جرائم الحرب التي اعتمدت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وهذه الاستراتيجية، التي تتولى الريادة في تنفيذها محكمة البوسنة والهرسك على مستوى الدولة، عبارة عن مؤسسة مختلطة من قضاة ومدعين عامين دوليين يعملون سويا مع نظرائهم من البوسنة والهرسك، وهي تهدف إلى الانتهاء من جميع القضايا في غضون ١٥ سنة من تاريخ اعتمادها.

(٢٨) انظر www.unictr.org/Cases/StatusofCases/tabid/204/Default.aspx.

(٢٩) انظر *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Maximizing the Legacy of Hybrid Courts* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.08.XIV.2). ويمكن الاطلاع عليه على الموقع www.ohchr.org/Documents/Publications/HybridCourts.pdf.

(٣٠) بعثة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لدى برنامج رصد المحاكمات في البوسنة والهرسك، إحصاءات دعاوى جرائم الحرب، ٣١ أيار/مايو ٢٠١٢.

٥٣ - وبحكم الموضوع الذي يتناوله هذا التقرير، فإن المحاكمات المحلية تكتسب هنا أهمية أكبر كثيرا باعتبار أنها تلقى اهتماما دوليا أقل رغم وجود بلدين محددين قطعا خطوات كبيرة في هذا المجال. فقد بلغ حتى آب/أغسطس ٢٠١٢ عدد الذين وردت أسماؤهم في الدعاوى الجنائية المتعلقة بالجرائم التي ارتكبت ضد الإنسانية في الأرجنتين ٩٣٢ فردا، منهم ١٥٩٧ فردا خضعوا للتحقيق أو ما زالوا رهن التحقيق حاليا (توفي منهم ٣١٩ شخصا وهناك ١٦ شخصا آخر اعتبروا عديمي الأهلية). ومن بين هؤلاء الأفراد، صدرت أحكام بإدانة ٢٧٢ شخصا وتبرئة ٢٠ شخصا آخرين. وكان الحكم في ٧٦ في المائة من أحكام الإدانة عقوبة بالسجن لمدة ١٦ عاما أو أكثر، وكان العديد منها أحكاما بالسجن مدى الحياة.

٥٤ - وبصرف النظر عن الأرقام، هناك فيما يتعلق بهذه الجهود حقيقتان على الأقل يتعين تأكيدهما، أولهما أن القضايا لا تشمل فقط أفرادا من الجيش والشرطة، وإنما تشمل كذلك أفرادا مدنيين منهم من هم من أجهزة استخبارات القوات المسلحة. وتشمل أيضا، وهذا أمر مهم، أعضاء من الجهاز القضائي ومسؤولين من حكومة الأمر الواقع. وقد وجهت إلى ما لا يقل عن ٢٧ من القضاة والمدعين العامين ومحامي الدفاع السابقين تهم بالتواطؤ في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان أو بالضلوع فيها.

٥٥ - وثانيا، أحرز تقدم كبير في فتح تحقيقات في الجرائم الجنسانية والجرائم الجنسية، شملت في بعض الحالات ضباطا برتب عالية، بصرف النظر عن أن هذه الجرائم لا تلقى تبعاتها إلا على من يرتكبها مباشرة^(٣١).

٥٦ - وحققت شيلي بالمثل، أرقاما مذهلة تستحق الذكر. فقد جرت محاكمة ٧٧١ مسؤولا منذ عام ٢٠٠٠، وأدينوا في قضايا تتعلق بحالات الاختفاء والإعدام. وقد توفي ٣١ مسؤولا آخر قبل استكمال النظر في القضايا المتعلقة بهم. ويضاف إلى هذه القضايا ١٤٤٦ قضية أخرى لا يزال النظر فيها جاريا. وهذا يعني أنه قد أجريت محاكمات أو فتحت أخرى نيابة عن ٧٦ في المائة من الضحايا، وهي نسبة مذهلة^(٣٢). ولئن كان صحيحا أن البلدين استغرقا عقودا كي يصلوا إلى هذه المرحلة، وأن هناك مجموعة من الصعوبات المستمرة المتعلقة بالتأخيرات في الأحكام وتنفيذها فعليا، إلى جانب صعوبات أخرى، فإن هاتين التجربتين تستحقان بالتأكيد مزيدا من التحليل.

(٣١) انظر *Derechos* انظر www.cels.org.ar/wpblogs/estadisticas and Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos humanos en Argentina: informe 2012* (Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012).

(٣٢) انظر www.icsj.org/observatorio-derechos-humanos.

٥٧ - وليس ثمة حاجة إلى أي إضافات أخرى لإثبات إسهام العدالة الجنائية في بسط سيادة القانون في حالة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي. ومع ذلك، لا بد من القول أولاً إن المحاكمات الجنائية في قضايا من هذا النوع تحيي مبدأ سيادة القانون ومبدأ المساواة المتصل به. فلا أحد فوق القانون، أيا كانت رتبته، وأيا كان مركزه. وثانياً، وعلى مستوى أقرب إلى الجانب العملي، فإنه نظراً إلى تعقيدات المحاكمات الجنائية المتعلقة بالانتهاكات المنهجية، تساعد هذه العمليات على تطوير مهارات قابلة للنقل تسهم في تعزيز مجمل قدرات النظم القضائية.

خامساً - الأثر الإجمالي الحادث في سيادة القانون نتيجة وجود سياسة شاملة للعدالة الانتقالية

٥٨ - توخياً للوضوح، عرض المقرر الخاص الإسهام المحتمل أن يسهم به كل عنصر من عناصر ولايته الأربعة، على حدة، وشدد في أثناء ذلك على أن الفصل بينها يعزى إلى أغراض تحليلية بحتة، وأشار إلى وجود تداخل وظيفي فيما بين هذه التدابير (التذكير الذي ساقه على سبيل المثال بأنه على الرغم من أن لجان تقصي الحقائق يمكنها تقديم توصيات بشأن طائفة واسعة من المسائل، فإن هذه التوصيات تشمل الأخذ بتدابير أخرى تعتبر في العادة جزءاً من سياسة شاملة تطبق من خلالها العدالة الانتقالية).

٥٩ - وكان مجلس حقوق الإنسان قد شدد، بمناسبة إنشاء ولاية المقرر الخاص، على أهمية وجود نهج شامل في تناول تلك العناصر الأربعة. وقد أوضح المقرر الخاص، في تقريره الأول إلى المجلس وفي مواضع أخرى، موقفه بشأن الصلات التي تجمع بين هذه العناصر الأربعة. وهو لا يورد هنا موجزاً بالحجج التي ساقها في ذلك الصدد، وإنما يستعين بما كان منها ذا صلة بوجه خاص بالمناقشة التي تتناول العلاقة بين العدالة الانتقالية وسيادة القانون. ويفسر هذا الطرح وينظم الآثار المنسوبة إلى التدابير المبينة في الفرع الرابع.

٦٠ - إن العناصر الأربعة للولاية (الحقيقة والعدالة والجبر وضمن عدم التكرار) ليست مجرد مجموعة عشوائية للجهود. إذ إنها عناصر متصلة بعضها ببعض من الناحيتين المفاهيمية والتجريبية، وهو ما يمثل أحد الأسباب التي تجعل اتجاه بعض الحكومات إلى مقايضة بعض هذه العناصر ببعضها الآخر أمراً غير مقبول ومن غير المحتمل أن يحالفه النجاح. إن بوسع العناصر الأربعة إكمال بعضها بعضاً، حيث إنها تساعد على تعويض مواطن العجز التي يصطدم بها كل عنصر نتيجة ضخامة مهمة ردّ المظالم الناشئة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

٦١ - وعلاوة على ذلك فإنه يمكن النظر إلى تلك العناصر من الناحية المفاهيمية على أنها جزء من كلٍّ بحكم تقاسمها بعض الأهداف. وقد تصادف أن تكون هذه الأهداف ذات أهمية في تعزيز سيادة القانون (وهو في الواقع أحد الأهداف النهائية للعدالة الانتقالية حسب هذا المفهوم) وفي الجهود المبذولة لتحقيق العدالة عن طريق النظم القانونية الرسمية. ويمكن النظر إلى هذه التدابير الأربعة على أنها أدوات للاعتراف بالضححايا: فكل التدابير المتخذة في إطار العدالة الانتقالية يراد بها إبداء الاعتراف بالضححايا، لا الاعتراف بقصصهم ومعاناتهم فحسب، بل والاعتراف أيضا، وهنا يكمن العامل الحاسم، بأنهم أصحاب حقوق. ويمكن أيضا النظر إليهم على أنهم وسيلة من وسائل تعزيز الثقة على كل من المستوى الأفقي، بين هؤلاء الضحايا والآخرين، والمستوى الرأسي، وهذا أمر مهم، بينهم وبين مؤسسات الدولة.

٦٢ - يمثل الاعتراف والثقة معا شرطين مسبقين من شروط جهود إنشاء النظم الرسمية للعدالة ونتيجتين من نتائجهما. وتعمل النظم القانونية بالضرورة على أساس خلق أشخاص قانونيين يكون أساس تعريفهم هو امتلاك الحقوق (والواجبات). وبالمثل، لا يمكن لأي نظام قانوني أن يعمل دون درجة معينة من الثقة: ففي غياب المراقبة الكلية (أو الاستبدادية) تضطر النظم القانونية الجنائية إلى الاعتماد على استعداد المواطنين للإبلاغ عن الجرائم التي يكونون شهودا عليها والتي يكونون ضحايا لها على حد سواء. ويستلزم ذلك مسبقا، في جملة أمور، حدا أدنى من الثقة في تحقيقات الشرطة، وفي كفاءة نظم المحاكم، وفي استقامة القضاة واستقلالهم، وفي صرامة نظام السجون (لكن ربما أيضا في إنسانيته في الوقت ذاته).

٦٣ - غير أن النظم القانونية لا تقوم على مجرد مستويات الاعتراف والثقة الموجودة مسبقا، بل تحفز تلك المستويات أيضا. فعلى مر التاريخ، أدى منح الأشخاص القانونيين بعض الحقوق إلى إطلاق العنان لأنواع مألوفة من النضال الساعي إلى الاعتراف، مما أفضى إلى منح آخرين نفس الحقوق (باسم المساواة، على سبيل المثال)، وإلى تمديد قائمة الحقوق المعترف بها قانونيا (باسم الشرعية الديمقراطية، من بين أسباب أخرى). كما أن النظم القانونية، بتكديس سجل يبرز نجاح التوسط في حل النزاعات الاجتماعية، لا تتركن إلى التوقعات القائمة، بل تخلق وتحقق استقرار التوقعات في مجالات جديدة.

٦٤ - وتتوقف قدرة العدالة الانتقالية على تحقيق هذه الأهداف على آليتين اجتماعيتين أساسيتين في فهم سيادة القانون فهما عميقا: أولا، مدى قدرة مختلف التدابير على إرساء معايير أساسية معينة، وهي المعايير ذاتها التي تعد أساسية في سيادة القانون. ويتمثل الاعتراف في التسليم بالحقوق الأساسية، وليست الثقة وإمكانية التنبؤ شيئا واحدا، وإلا ستكون

الحكومات الفاسدة والاستبدادية منهجيا نماذج مثالية للجدارة بالثقة. وبالأحرى، تستند الثقة إلى توقع الالتزام باتخاذ الإجراءات على أساس معايير مشتركة.

٦٥ - وثانيا، تؤدي تدابير العدالة الانتقالية وظيفتها، ما دامت تقوم، بفضل قدرتها بحفز عمليات تكوين بعض المجموعات وتفكيك أخرى، أيضا على أساس (وضع المعايير وإغائها). وتتضح قدرة تلك التدابير على التفكيك من آثار التدقيق في اختيار الملاحقات القضائية ولجان تقصي الحقائق، إلى حد أن هناك مجموعات لا يمكنها أن تعمل إلا إذا توفر لها امتياز الوجود في الخفاء. ويدل على قدرة التدابير على التكوين نشأة مجموعة وفيرة من منظمات المجتمع المدني حيثما أُدرجت تلك التدابير في جدول الأعمال العام للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

٦٦ - ويمثل إرساء المعايير، وتقديم حوافز على تنظيم المجتمع المدني أو إعادة تنظيمه، آليتين اجتماعيتين، حاسمتي الأهمية، يساهم وضع نهج شامل للعدالة الانتقالية من خلالهما في سيادة القانون، عندما تُفهم تلك السيادة فهما عميقا. وتستند التدابير إلى نظم الحقوق، بل وتعززها أيضا، عندما يُتفق في تلك النظم على أن الأفراد أصحاب حقوق، وأهم قادرون على تنظيم أنفسهم من أجل رفع مطالبات بعضهم ضد البعض الآخر، وبشكل حاسم، ضد مؤسسات الدولة. وبهذه الطريقة، تساهم العدالة الانتقالية في التغلب على الظروف التي تجعل من الأشخاص مجرد متوسلين خاضعين لإرادة السلطات أو معتمدين على نعمها. ويصبحون مطالبين بحقوق ومشاركين في العمليات التي تُحدد بها محتويات القانون وتطبيقه وقوته. ومن ثم يكون لمعالجة جرائم الماضي دور فعال في بسط سيادة القانون.

٦٧ - ولا يمكن لأي بلد أن يدعي أنه يحترم سيادة القانون إذا ظل انتهاك قواعده الأساسية دون عواقب. ولذلك السبب، لا يمكن للإصلاحات المتعلقة بسيادة القانون أن تكون متطلعة إلى المستقبل كليا وأن تتجاهل الماضي. ولا يعني ذلك أن تدابير العدالة الانتقالية تتوجه إلى الماضي في جوهرها، ولكن لا يمكن لأية بداية أن تكون جديدة بالكامل. وحيثما تكون هناك مراحل انتقالية، يقتسم الحيز السياسي من تعرضوا لانتهاك حقوقهم الأساسية، ومن شاءت الصدفة أنهم لم يتعرضوا له. وحيثما حدثت انتهاكات منهجية للحقوق، لا توجد أي حقوق بالمعنى الدقيق للكلمة، سواء للضحايا السابقين أو أي شخص آخر، مما يبين أن الموضوع ليس من دواعي قلق الضحايا وحدهم. وفي جميع المجالات، يتطلب وضع الثقة في سيادة القانون وإدخال الحقوق الأساسية حيز النفاذ ضمان الانتصاف المناسب عن الانتهاكات الماضية، نظرا إلى أن ثقة الضحايا وغيرهم ممن قد يصبحون ضحايا (أي كل من ينتمي إلى نظام تُخفى فيه الانتهاكات المنهجية للحقوق أو يتم تجاهلها لكونها شيء من الماضي) تستند إلى وجود دلائل على أن السلطة تُضبط بفعالية، وأن الناس يعاملون

على قدم المساواة، وأن لهم ملاذا إن لم يكن الحال كذلك. وتُنشأ المؤسسات على يد بني البشر الذين يهتمهم التاريخ. ووفقا لذلك، ففكرة سيادة القانون في الحاضر وآفاقها في المستقبل تكمن في ضمان عدم تجاهل الماضي.

سادسا - الحاجة إلى تدابير عدالة انتقالية تمتثل لسيادة القانون

٦٨ - من أجل الإسهام في تعزيز سيادة القانون، ينبغي، لدى وضع جميع التدابير الانتقالية وإرسائها وتطبيقها، التقيد بجميع شروط تلك السيادة، بما في ذلك جميع الضمانات الإجرائية للإنصاف.

٦٩ - ولتوضيح بعض التحديات البارزة، فمع اتخاذ التدابير في ترتيب معاكس للترتيب الذي عُرضت فيه هنا، اضطرت الملاحقات القضائية في فترات الانتقال إلى أن تواجه أسئلة عن تطبيق القانون بأثر رجعي، وهو ما ينتهك مبدأ "لا جريمة إلا بنص، ولا عقوبة إلا بنص" (الذي يحظر الإدانة الجنائية عندما لا يوجد قانون سابق يجرّم الفعل). وتشير تجارب البلدان أن ذلك يمكن أن يعالج بالاحتكام إلى الالتزامات الدولية التي قد تكون البلدان تعهدت بها، أو باللجوء إلى قواعد قطعية (أحكام أمر) أو قوانين موضوعية وإجرائية اعتمدها النظام السلف، أو بمطالبة المحاكم المستقلة والحايدة في النظام الخلف بالإدلاء بكلمتها بشأن إبطال تلك القوانين التي سنتها الأنظمة المتعسفة أو بشأن قرارات العفو التي قد تكون تلك الأنظمة أصدرتها لفائدتها، أو بالعثور على منافذ في القوانين التي سنتها الأنظمة السلف بغية الإذن بارتكاب الانتهاكات، إلى جانب أمور أخرى. ومع ذلك، فالنقطة الرئيسية هي أنه إذا أُريد للملاحقات الجنائية والمحاکمات أن تعزز سيادة القانون، فإنه لا يمكنها أن تتجاهل مسائل الشرعية، وأن إسهامها في الغرض يتوقف على التقيد الدقيق بشروط الإجراءات القانونية الواجبة، بحيث يتضح أن المحاكم تعامل الجميع بإنصاف، بمن فيهم المشتبه في ارتكابهم أسوأ الانتهاكات. وفي حين تتسم الأسس القانونية والجوانب الإجرائية في المحاكمات الفردية بالأهمية، فكذلك الشأن بخصوص توزيع جهود النيابة العامة. وينبغي أيضا أن يتبع مبدأ المعاملة المتساوية في الطريقة التي توزع بها الملاحقات القضائية، خاصة إذا حدثت الانتهاكات في سياقات يُحتمل فيها أن تكون دوافع إحدى الجماعات من بين المشاكل. ولا يتعلق الأمر بالسعي إلى تحديد توزيع الانتهاكات حسب الجماعات بدقة، بل بضمان أن المساواة تحكم أيضا الاختيار الأولي للقضايا التي تُعرض على أنظار النظم القضائية.

٧٠ - ويجب أيضا أن تلتزم برامج الجبر بمبادئ المساواة والإنصاف الإجرائي في معالجتها لفئات القضايا والطلبات الفردية على حد سواء. وينبغي أن يُراعى في اختيار فئات الانتهاكات، التي تستدعي الحصول على الجبر، التوزيع الأولي للانتهاكات وأنماط الإيذاء

(وذلك سبب آخر لكون التوفر على نوع المعلومات الشاملة عن الانتهاكات التي تجمعها لجان تقصي الحقائق عادة مفيد أيضا لأغراض الجبر). فالانتقائية التمييزية في ذلك الاختيار، وفي تحديد أنواع ومستويات الفوائد عن مختلف الانتهاكات، وفي معالجة طلبات الجبر الفردية يمكن أن تقوض الإسهام الذي تستطيع التعويضات أن تقدمه في مجال سيادة القانون. وفي حين أُحرز تقدم في الطريقة التي تتعامل بها برامج الجبر مع الإناث من ضحايا الانتهاكات والتراعات، لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به^(٣٣).

٧١ - وقد لا تفي برامج التدقيق في اختيار الأفراد بشروط سيادة القانون من عدة وجوه. فعلى سبيل المثال، قد تتعارض مع مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة أو أن تتجاهل قرينة البراءة إذا انتهت بها الأمر إلى أن تتخذ شكل حملة تطهير لا تضع اعتبارا للمسائل المتعلقة بالمسؤولية الفردية. وفي حالة الجهاز القضائي، يمكن أن تُثار تساؤلات عن أمان مدة الولاية، ومن ثم عن الاستقلالية. وبصفة عامة، يجب أن تراعي البرامج المسائل المتعلقة بمعايير الأدلة، وأن تكفل إنشاء آليات الاستئناف المناسبة للطعن في قرارات هيئات فحص السلوكيات^(٣٤).

٧٢ - وليست لجان تقصي الحقائق مؤسسات قضائية ولا ينبغي لها أن تتولى وظائفها. ورغم أن اللجان يمكنها أن تسند المسؤولية، لا ينبغي لها أن تتحلل سلطة اتخاذ قرارات تتعلق بالذنب الجنائي. وحتى في هذه الحدود، قد يتم المساس بالإنصاف الإجرائي والحق في الخصوصية اللازمين لمن يُزعم ارتكابهم للجرائم وللضحايا على حد سواء. وبقدر المستطاع، سيكون من شأن منح الحق في الرد لكل فرد متورط قبل إصدار التقرير النهائي حماية عمل اللجنة من الاتهامات بالتحيز أو عدم احترام الإنصاف الإجرائي^(٣٥).

٧٣ - وفي حين تصدت مختلف البلدان للعديد من هذه المسائل، ينتهز المقرر الخاص هذه الفرصة ليكرر القول بأهمية ضمان امتثال تدابير العدالة الانتقالية لشروط سيادة القانون، ويشدد على ضرورة تنظيم النهج بما يكفل ذلك، وهو موضوع سيتطرق إليه في إطار أعماله المقبلة.

(٣٣) انظر مثلاً "The Gender of Reparations"، تأليف رويو مارين، وتقرير المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، أسبابه وعواقبه (A/HRC/14/22).

(٣٤) انظر Federico Andreu-Guzmán، "Due process and vetting"، in Mayer-Rieckh and de Greiff, eds., *Justice as Prevention*.

(٣٥) بخصوص بعض هذه المسائل، انظر Mark Freeman، *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Cambridge, United Kingdom, and New York, Cambridge University Press, 2006).

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٤ - في ضوء المناقشات المستمرة في الجمعية العامة بشأن سيادة القانون، يود المقرر الخاص أن يبرز الإسهامات المتعددة التي يمكن أن تسهم بها تدابير العدالة الانتقالية في تعزيز سيادة القانون في البلدان التي نفذت تلك التدابير، وعلى أساس تلك التجارب، أن يدق جرس الإنذار بشأن الفكرة القائلة إن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي يمكن إزالتها من خطة الإصلاح المتعلقة بسيادة القانون.

٧٥ - وتُنفذ جميع مشاريع الإصلاح المتعلقة بسيادة القانون في مجتمعات لها تاريخ معين. والبلدان التي تعد فيها هذه المسألة مدعاة للقلق البالغ هي عادة تلك البلدان التي حدثت فيها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وانتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي. وبما أنه لا يمكن لأية بداية أن تكون جديدة بالكامل، فإن الفعالية الفورية للإصلاح المتعلق بسيادة القانون ومستقبله يتوقفان على كفاءة الثقة بمؤسسات سيادة القانون. وليس هناك ما يبرر الثقة بمؤسسات سيادة القانون التي تسمح بأن يظل انتهاك أبسط الحقوق الأساسية دون عواقب.

٧٦ - وتبين الأمثلة التي تمت دراستها هنا أن آليات تقصي الحقائق قد تسهم في سيادة القانون بكشف وإزاحة الموظفين المتورطين؛ وتقديم تحليل لأوجه القصور في الأمن والعدالة وقطاعات أخرى، زيادة على تقديم اقتراحات لإصلاحها؛ ووضع الأساس اللازم لتنفيذ تدابير أخرى من تدابير سيادة القانون؛ وإبراز الضحايا للعيان، وكفالة مشاركة الجماعات المهمشة والمرأة؛ وحفز النقاش حول فهم سيادة القانون فهما صحيحا.

٧٧ - وقد يكون لبرامج فحص السلوكيات إسهام هام في سيادة القانون في أعقاب وقوع انتهاكات جسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي بثلاث طرق أساسية ومتصلة فيما بينها: يمكن لتلك البرامج أن تتيح اتخاذ إجراء معين وقدرة على التحول يتمم الإسهام المقدم من لجان تقصي الحقائق؛ وأن تضطلع بوظيفة الإنذار؛ وأن تعرب عن الالتزام العام بالحقوق الأساسية في عمليات اتخاذ القرارات بإزاحة الموظفين المتورطين وتفكيك شبكات النشاط الإجرامي.

٧٨ - وتسهم برامج الجبر في سيادة القانون عن طريق الاعتراف بحقوق الضحايا وواجبات الدول؛ والتمكين للضحايا ومنحهم القدرة على ممارسة حقوق أخرى، ومنها المطالبة بالحصول على مختلف المزايا والخدمات التي توفرها الدولة؛ وبخلق إحساس بالاندماج، خاصة إذا كان للانتهاكات بُعد جماعي أو ارتكبت ضد إحدى الجماعات،

بما في ذلك البعد الجنساني؛ وبتعزيز مبدأ المساواة أمام القانون عندما تصمم البرامج وتعمل بطريقة منصفة.

٧٩ - وقد أسهمت الملاحظات القضائية في تعزيز سيادة القانون بضمان عدم إفلات الجناة من العقاب، مبينة بذلك للمجتمع أن العدالة تأخذ مجراها، وتمضي قدما نحو إبراز الجرائم الجنسية والجرائم الجنسية، وتأكيد معايير تلك الجرائم، إلى جانب أمور أخرى. ومن المحتمل أن يكون من شأن تجربة الملاحظات القضائية في سياق العدالة الانتقالية بناء قدرات النظم القضائية المحلية وتعزيزها. وذلك أمر حاسم الأهمية في نجاح الحفاظ على إنجازات تدابير العدالة الانتقالية وتوطيدها، وهي تدابير محدودة في زمنها ونطاقها.

٨٠ - ووفقا لولاية المقرر الخاص، التي تدعو إلى اعتماد نهج شامل يصل بين الركائز الأربع للعدالة الانتقالية (الحقيقة، والعدالة، والجبر، وضمانات عدم التكرار)، يشدد المقرر الخاص على أن العدالة الانتقالية لا تحقق كامل قدرتها على الإسهام في سيادة القانون إلا باعتماد نهج ينفذ عناصرها الأربعة بشكل منهجي.

٨١ - ولذلك يهيب المقرر الخاص بجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة أن تقاوم الميل إلى اعتبار أن التدابير الأربعة يمكن التنازل عن بعضها لفائدة البعض الآخر، أو إلى اعتبار أن العدالة الانتقالية شكل خاص للعدالة، وعلى الخصوص أنها شكل لين للعدالة.

٨٢ - ويود المقرر الخاص أن يبرز أن تجارب البلدان في تلك التدابير تشير إلى أن فهم سيادة القانون فهما شكليا محضا لم يكن كافيا لمنع الانتهاكات، وأن مفهوم سيادة القانون الذي سعت هيئات العدالة الانتقالية إلى الإسهام فيه هو مفهوم عميق يربطها بحقوق الإنسان، والحكم الرشيد والتنمية، ويؤكد أهميتها بالنسبة للسلام والتماسك الاجتماعي، بما في ذلك المساواة بين الجنسين وغياب التمييز على أي أساس من الأسس.

٨٣ - وإذ يشدد المقرر الخاص على الإسهامات التي يمكن أن تسهم بها العدالة الانتقالية في سيادة القانون، يؤكد أيضا أهمية وضع وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية بأساليب تنقيد بالمبادئ التي تستند إليها سيادة القانون.