

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/53
8 March 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثانية والستون
البند ١١ (ب) من جدول الأعمال

الحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك مسائل حالات الاختفاء والإعدام بإجراءات موجزة

حالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً

تقرير المقرر الخاص فيليب ألستون*

* تأخر تقديم هذا التقرير حتى يتضمن آخر ما استجد من معلومات.

موجز

يقدم هذا التقرير استجابة لقرار اللجنة ٣٤/٢٠٠٥ وينبغي قراءته بالاقتران مع مختلف الإضافات الملحقة به. وتحتوي تلك الإضافات على ما يلي: تحليل مفصل للرسائل التي بُعث بها إلى الحكومات وتتضمن وصفاً لادعاءات بوجود حالات إعدام خارج نطاق القضاء؛ وتقارير عن البعثات القطرية إلى نيجيريا وسري لانكا خلال عام ٢٠٠٥؛ وتقرير عن مبدأ الشفافية فيما يخص عقوبة الإعدام؛ وعدة تقارير الغرض منها متابعة ما تحقق أثناء البعثات القطرية التي أُجريت في فترة سابقة إلى كل من السودان والبرازيل وهندوراس وجامايكا.

ويشير التقرير إلى أن إنشاء مجلس حقوق الإنسان فرصة راضعة لوضع نظام نظام لحقوق الإنسان أكثر مصداقية. وبالتالي، فإن التقرير يلقي الضوء على الفرص السانحة لجعل نظام الإجراءات الخاصة أكثر فعالية. ولعل أبرز تلك الفرص هي ضرورة أن يكون نظام الزيارات القطرية التي يقوم بها من يكلفون بولايات الإجراءات الخاصة قادراً على أداء وظيفته بفعالية. ويدعو التقرير مجلس حقوق الإنسان إلى وضع إجراء يمكن به تلقائياً كشف حالات التمادي في عدم التعاون مع المكلفين بالولايات أو إثارة مشاكل كبيرة في التعامل مع هؤلاء، كي يقوم المجلس بمناقشتها. فليس عدلاً ولا مصدر إكبار للنظام أن تكون بعض البلدان التي تواجه أخطر المشاكل في مجال حقوق الإنسان هي أيضاً تلك التي تقل احتمالات زيارتها.

ويحظى بالاهتمام أيضاً مبدأ الشفافية وهو ذو صلة وثيقة بالجهود المبذولة لضمان الحق في الحياة. ويتيح مبدأ الشفافية إلقاء كثير من الضوء على أسباب الإعدام خارج نطاق القضاء ويساعد في اتخاذ التدابير التصحيحية الممكنة. ولا يمكن للحق في المشاركة السياسية، وهو في حد ذاته محرك أساسي من محركات الإصلاح، أن يتحقق بشكل تام دون توافر المعلومات التي تتيحها شفافية العمليات الحكومية. ويتناول هذا التقرير عدة مجالات رئيسية كثيراً ما تفتقر إلى الشفافية: لجان التحري للتحقيق في حالات الإعدام خارج نطاق القضاء، وتطبيق عقوبة الإعدام، والانتهاكات المرتكبة أثناء النزاعات المسلحة. وفي ضوء التحليل القانوني والتجريبي لعمليات الحكم في هذه المجالات، يوصي التقرير باتخاذ تدابير لزيادة الشفافية والحد من حالات الإعدام خارج نطاق القضاء:

- ينبغي للدول التي تطبق عقوبة الإعدام أن تفصح، مرة في السنة على الأقل، عن معلومات مفصلة بشأن الأشخاص المعنيين في كل مرحلة من مراحل عملية عقوبة الإعدام: عدد الأشخاص المحكوم عليهم بالإعدام؛ وعدد أحكام الإعدام التي جرى تنفيذها بالفعل؛ وعدد أحكام الإعدام التي جرى إلغاؤها أو تخفيفها عند الاستئناف؛ وعدد الحالات التي مُنح فيها العفو؛ وكل بند مما سبق بالتفصيل حسب الجريمة التي أدين المحكوم عليه بارتكابها؛
- ينبغي أن يُتاح للأشخاص المحكوم عليهم بالإعدام ولأسرهم ومحاميهم الاطلاع على المعلومات الآنية والموثوقة ذات الصلة بإجراءات الاستئناف وتوقيته والتماسات العفو وعمليات الإعدام؛
- يجب على الدول أن تنقيد بالالتزامات الناشئة عن قانون حقوق الإنسان أثناء النزاعات المسلحة. ومن جملة تلك الالتزامات ما يلي: الالتزام بالتحقيق في الانتهاكات المزعومة للحق في الحياة فوراً وبصورة

تامة وفعلية عن طريق هيئات مستقلة ونزيهة؛ والالتزام بمعاينة الأشخاص المسؤولين عن تلك الانتهاكات بصورة تتناسب مع خطورة جرائمهم.

وقد برهنت أحداث مختلفة شهدها عام ٢٠٠٥ على أن سياسات "إطلاق النار بقصد القتل" تمثل خطراً حقيقياً جداً على الحق في الحياة. ويحاول هذا التقرير تحليل تلك السياسات بشكل يعترف بالتحديات المنتظر مواجهتها ويحترم مبادئ حقوق الإنسان المكرسة منذ زمن طويل. وهناك تهديدات مختلفة، بما فيها النهب الواسع النطاق والسطو المسلح والاتجار في المخدرات والأهم من ذلك ظاهرة المفجرين الانتحاريين، تشكك في ملائمة تدابير إنفاذ القانون التقليدية. غير أنه من المهم التأكيد على أن استخدام المكلفين بإنفاذ القانون للقوة الفتاكة يجب أن ينظم ضمن إطار قانون حقوق الإنسان ومعياري الضرورة القصوى الذي ينص عليه. وينبغي ألا تُستخدم لغة "إطلاق النار بقصد القتل" أبداً. فمن شأنها أن تبليغ رسالة مفادها أنه قد استعيض عن معايير قانونية واضحة بإذن بالقتل يفتقر إلى تعريف واضح.

ويطبق التقرير، بصورة منهجية، إطار عمل حقوق الإنسان على التهديدات التي تطرحها هذه الأوضاع. ويخلص إلى أنه يجب على الدول، لدى اعتمادها سياسات تبيح استخدام القوة الفتاكة دون تحذير سابق، أو استخدام القوة بشكل متدرج مسبق، أو إرسال إشارات واضحة بوجود خطر وشيك، أن توفر ضمانات بديلة لتأمين الحق في الحياة. والاعتماد على المعلومات الاستخبارية في مثل هذه الأوضاع يعني أنه يجب على الدولة اتباع ما يلي: أن تضع أطر عمل قانونية لإدماج المعلومات والتحليلات الاستخبارية بصورة مناسبة في كل مرحلة من مراحل مسؤولية الدولة سواء من ناحية تخطيط العمليات أو تحديد أوجه المساءلة عقب الحادث؛ وأن تجعل المكلفين بإنفاذ القانون يدركون أن ليس ثمة أساس قانوني لإطلاق النار بقصد القتل إلا إذا كان يستند إلى شبه اليقين بأن عدم التصرف على هذا النحو سيؤدي إلى خسائر في الأرواح.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٥	١ - ٧	مقدمة
٦	٨ - ١٩	أولاً - الأنشطة
٦	٨ - ١٢	ألف - المراسلات
٧	١٣ - ١٩	باء - الزيارات
		١ - ضرورة ضمان الرد على طلبات الزيارات: من التحديات التي ستواجه المجلس
٧	١٣ - ١٦	٢ - طلبات الزيارة المقدّمة في عام ٢٠٠٥ والردود عليها
٨	١٧	٣ - الزيارات التي أُجريت في عام ٢٠٠٥
١٠	١٨	٤ - إجراء المتابعة الخاص بالزيارات القطرية
١٠	١٩	ثانياً - استعراض عام لنخبة من القضايا المثيرة للاهتمام ودور الشفافية
١١	٢٠ - ٥٤	ألف - مبدأ الشفافية
١٢	٢٣ - ٢٤	باء - شفافية التحقيق في الانتهاكات: لجان التحقيق
١٢	٢٥ - ٢٧	جيم - الشفافية فيما يتعلق بعقوبة الإعدام
١٣	٢٨ - ٣٢	دال - الشفافية في النزاعات المسلحة: المساءلة عن انتهاكات الحق في الحياة أثناء النزاعات المسلحة وتحت الاحتلال
١٤	٣٣ - ٤٣	هاء - سياسات "إطلاق النار بقصد القتل"
١٨	٤٤ - ٥٤	ثالثاً - التوصيات
٢١	٥٥ - ٦٢	

مقدمة

- ١ - ثمة أسانيد كثيرة للتوصية باستعمال نفس "الوصفة" كل عام لدى إعداد التقارير وتوجيهها إلى هيئات حكومية دولية، من قبيل لجنة حقوق الإنسان. فقابلية التوقع واحترام السوابق ييسران قراءة التقارير، ويبدو معهما أن احتمال إتيان المضمون بشيء جديد أو مفاجئ بات أقل. ولكن لهذا الوضع سلبياته أيضاً. فتكرار المادة ذاتها في كل تقرير سنوي ادعى إلى صرف القارئ عن التمعن في تقرير يبدو مألوفاً جداً. والميل إلى وضع المسائل الإجرائية الروتينية وكذلك المسائل الموضوعية الأساسية على نفس المستوى من الأهمية يجعل من الصعب التمييز بين الأمور الهامة والأمور غير الهامة. وكثيراً ما يرتبط ذلك بإحجام عن تحديد المسائل الرئيسية التي ينبغي للمناقشات داخل اللجنة أن تركز عليها تحديداً واضحاً أو عن تفصيل المسائل التي ترد توصيات صريحة لاتخاذ إجراء بشأنها.
- ٢ - ويحدد هذا التقرير عن الصيغة التقليدية. ولأنه يقدم إلى آخر دورة تعقدها اللجنة، فإن هذا أوان التفكير في مواطن القوة والضعف في الإجراءات المتبعة في تنفيذ الولاية المنوطة بهذا المقرر الخاص. ولأن الكثير من جهد مجلس حقوق الإنسان، الذي سيحل محل اللجنة، سيركز في البداية على وضع إجراءات محسنة، فإنه من المهم جذب الانتباه إلى بعض أهم الاعتبارات التي ينبغي وضعها في الحسبان.
- ٣ - ومن ثم فإن هذا التقرير يسعى إلى تحقيق ثلاثة أهداف هي: إعطاء نبذة عن التدابير الرئيسية التي اتخذت في عام ٢٠٠٥ فيما يتعلق بهدف القضاء على الإعدام خارج نطاق القضاء^(١)؛ والوقوف على الطرائق التي يمكن بها تطوير الإجراءات ذات الصلة كي تكون أشد فاعلية لبلوغ الأهداف التي وضعتها اللجنة؛ وإلقاء الضوء على بعض المسائل الخورية التي تثار على الصعيد الوطني في التعامل مع الإعدام خارج نطاق القضاء. ويركز التقرير بالخصوص على مبدأ الشفافية بوصفه مكوناً رئيسياً من مكونات مفهوم المسألة الذي يركز عليه النظام الدولي لحقوق الإنسان.
- ٤ - ويقدم التقرير عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٣٤/٢٠٠٥.
- ٥ - ويأخذ التقرير في الاعتبار المعلومات الواردة والبلاغات المرسلة خلال الفترة من ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ إلى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. إلا أنه ينبغي ملاحظة أن الإضافة لهذا التقرير - التي تتضمن تفاصيل البلاغات المرسلة والردود الواردة - تتبع تسلسلاً زمنياً مختلفاً توضح تفاصيله أدناه^(٢).
- ٦ - ويمكن الرجوع إلى تقرير هذا المقرر الخاص E/CN.4/2005/7، الفقرات ٥ إلى ١، للاطلاع على عرض موجز لاختصاصاته وعلى قائمة بأنواع انتهاكات الحق في الحياة التي يتخذ المقرر الخاص إجراء بشأنها ووصف لإطار العمل القانوني ولأساليب العمل التي يتبعها في تنفيذ ولايته.
- ٧ - والمقرر الخاص ممتن جداً للعاملين في المفوضية السامية لحقوق الإنسان للمساعدة التي قدموها له في القيام بعمله وللسيد وليام أبريش من كلية الحقوق بجامعة نيويورك الذي قدم له المساعدة والمشورة بخبرته الواسعة.

أولاً - الأنشطة

ألف - المراسلات

٨- من الجوانب الأساسية لولاية المقرر الخاص الدخول في حوار مثمر وهادف مع الحكومات استجابة لادعاءات قابلة للتصديق بحدوث انتهاكات تتعلق بحالات إعدام خارج نطاق القضاء. ويتحقق هذا جزئياً من خلال توجيه رسائل قد تطلب اتخاذ إجراء عاجل من نوع ما أو تحضير رد مفصل ومرتب على الادعاءات. وحتى تكون تلك المراسلات صريحة ومثمرة ومركزة، حاول المقرر الخاص استخدام لغة صريحة وبيان ما يقلقه بوضوح وتحديد الخطوات التي يعتقد أنه من المناسب اتخاذها. فالمراسلات الشكلية مع الحكومات لا تفيد. لذا فإنه سعى إلى اجتنابها.

٩- ويشمل هذا التقرير^(٣) البلاغات المرسلة والردود الواردة على مدى السنة الماضية^(٤). وترد في الإضافة ١ المرفقة بهذا التقرير التفاصيل الدقيقة للمسائل التي تثير المقرر الخاص والمعلومات التي قدمتها الحكومات في ردودها. وهذه الإضافة جزء لا يتجزأ من التقرير بل إنها تُعتبر، لبعض الأغراض، أهم أجزاء التقرير بشأن العمل الذي تم الاضطلاع به في إطار هذه الولاية. لذلك، حاول المقرر الخاص أن ييسر عملية الاطلاع على المعلومات ويرتبها بشكل أفضل منه في السنوات السابقة وقد أدرج ملاحظاته الخاصة بشأن كل مجموعة من المراسلات جرى تبادلها مع الحكومات.

١٠- وصُنفت الردود الواردة حسب الفئات الخمس التالية التي وُضعت لتساعد اللجنة في مهمة تقييم فعالية الولاية:

(أ) "ردود مقنعة جداً"، ويُقصد بها الردود التي تجيب على المزاعم وتوضح الوقائع بدرجة كبيرة. غير أن الرد لا يعني أن الإجراء المتخذ يتقيد بعبلاً بقانون حقوق الإنسان الدولي؛

(ب) "ردود متعاونة لكنها غير كاملة"، ويُقصد بها الردود التي تقدم توضيحات بشأن المزاعم لكنها لا تتضمن إثباتات وقائية محدودة أو تبتعد عن تناول بعض المسائل؛

(ج) "ردود نفى المزاعم دون إثباتات كافية"، ويُقصد بها الردود التي تتضمن نفياً للمزاعم دون أن تدعمها وثائق أو تحليلات يمكن اعتبارها مرضية في ظل الظروف السائدة؛

(د) "ردود إقرار بالاستلام"، ويُقصد بها الإقرار باستلام الرسائل دون أن يعقب ذلك توفير أية معلومات موضوعية؛

(هـ) "لا رد".

١١- والتفاصيل الإحصائية الموجزة جداً الواردة في البلاغات المرسلة أثناء الفترة قيد الاستعراض تشير إلى أن ١١٧ بلاغاً قد أرسلت إلى ٥٥ بلداً وثلاثة فاعلين آخرين (بما في ذلك ٥٧ نداء عاجلاً و ٦٠ رسالة تتضمن ادعاءات) تعني أكثر من ٨٠٠ شخص في المجموع. ويبين تصنيف مواضيع هذه النداءات أنها تخص ٣٧٣ من الذكور، و ٧٦ من الإناث، وأكثر من ٣٥٠ من أشخاص لم يُحدد نوع جنسهم، و ٥٦ من القصر، و ٧٥ من أفراد الأقليات الدينية والأقليات الإثنية أو الأقليات من السكان الأصليين، و ٢٩ من المدافعين عن حقوق الإنسان،

و ٦ من لأسباب عاطفية أو دفاعاً عن الشرف، وشخصين قتلًا لأسباب تمييزية مختلفة، بما في ذلك ميولهم الجنسية، و ٩ مهاجرين. الصحفيين، وأكثر من ٢٠٠ من أشخاص يمارسون حقهم في حرية الرأي والتعبير، و ١٨ شخصاً قتلوا

١٢ - وتظل نسبة الردود التي وردت من الحكومات على البلاغات المرسلة إليها خلال الفترة قيد الاستعراض منخفضة على العموم، حيث بلغت نسبتها في المتوسط ٤٦ في المائة (غير أننا لو أضفنا ردود الحكومات التي وردت أثناء الفترة قيد الاستعراض لكنها تتعلق ببلاغات أرسلت خلال الفترة السابقة، لارتفعت نسبة الرسائل التي تم تلقي ردود بشأنها إلى ٥٧ في المائة). وهذا يعني أن الحكومات المعنية لم تردّ خلال فترة زمنية معقولة على نحو نصف البلاغات التي أرسلت إليها. ومثلما جاء في التقرير السابق للمقرر الخاص، ينبغي اعتبار نسبة الردود هذه نسبة مُعضلة، خاصة في حالة إجراء عريق كهذا يتناول مسألة في مثل خطورة ادعاءات انتهاك الحق في الحياة.

باء - الزيارات

١ - ضرورة ضمان الرد على طلبات الزيارات: من التحديات التي ستواجه المجلس

١٣ - انصب التركيز خلال المناقشات الأخيرة التي واكبت إنشاء مجلس حقوق الإنسان على ضرورة التزام جميع الدول، لا سيما تلك التي تسعى إلى العضوية في اللجنة أو المجلس عن طريق الانتخاب، بالتعاون مع الإجراءات الخاصة. وقد كانت أهمية هذا الالتزام لفترة طويلة من الثوابت التي أوردتها اللجنة في مختلف قراراتها^(٥) ونال بعض الحكومات التي رفضت التعاون انتقاداً شديداً جراء ذلك. ويتعلق أهم جانب في هذا الالتزام بالرد بالإيجاب على طلب زيارات المقرر الخاصين أو الأشخاص الآخرين المكلفين بولايات.

١٤ - وإقراراً من اللجنة بأهمية هذا العنصر في الوفاء بالالتزام النابع من ميثاق الأمم المتحدة بالتعاون في إشاعة احترام حقوق الإنسان في العالم (المادتان ٥٥ و ٥٦)، جاء إنشاء اللجنة لممارسة "الدعوات الدائمة"، التي تقدم الحكومات بموجبها دعوة مفتوحة لجميع الإجراءات المواضيعية الخاصة. وبالإضافة إلى الحكومات الثلاث والخمسين التي سجلت التزاماً من هذا القبيل، ردت العديد من الحكومات الأخرى بالإيجاب على طلبات محددة بانتظام.

١٥ - ورغم ذلك، يعود السبب في فقدان لجنة حقوق الإنسان لمصداقيتها في السنوات الأخيرة، وهو أمر يكاد يجمع العالم على الإقرار به، إلى إخفاقها في تناول الحالات التي لم تقدّم فيها بعض الحكومات دعوات إلى الإجراءات الخاصة أو لم تسمح بالاتصال المناسب بها. ومن ثم فإن أحد التحديات الكبرى التي تواجه المجلس سيتمثل في وضع إجراء لتسجيل عدد الطلبات الموجهة لكل حكومة، يشير إلى الحالات التي يتم فيها تلقي ردود بالرفض السافر أو باستعمال أساليب المماثلة، ويتخذ الإجراء المناسب حالما يتم بلوغ حد معين من الخطورة في كل حالة. ومن المرجح ألا يؤدي هذا الإجراء وظيفته إذا بقي مخصصاً غير عام ورهنًا بمبادرة تتخذها حكومة ما أو أكثر. بل ينبغي للمجلس أن ينشئ إجراء يمكن به تلقائياً كشف حالات التمادي في عدم التعاون أو إثارة مشاكل كبيرة في هذا الخصوص كي يقوم المجلس بمناقشتها.

١٦ - ومن الواضح أن الحكومات ليست مجبرة على قبول كل طلب زيارة على الفور. فقد تكون هناك حالات، مثلاً، يُقدّم فيها عدد من الطلبات أكثر مما يجب أو يكون التوقيت المقترح مشكلاً حقيقياً. ولكن، على العموم،

إذا كان للمجلس أن يقيم نظاماً موثقاً من الإجراءات الخاصة، فإن عليه أن ينطلق من فرضية عامة مفادها أن تُيسّر الزيارات وأن يتخذ المجلس التدابير المناسبة في الحالات التي تفتقر إلى التعاون بشكل واضح.

٢- طلبات الزيارة المقدّمة في عام ٢٠٠٥ والردود عليها

١٧- طُلب في عام ٢٠٠٥ القيام بعدد من الزيارات. وفيما يلي تفاصيل تلك الطلبات إلى جانب بعض الطلبات السابقة التي لا تزال في انتظار الرد عليها^(٦):

(أ) الصين: طُلبت زيارتها في ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٥. ومع أنه لم يرد رد مكتوب، فقد اجتمع المقرر الخاص بالممثل الدائم للصين في جنيف في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٥؛ وأكد ممثل الصين للمقرر الخاص أن الطلب قيد النظر في بيجين. ولم يرد أي رد بعد ذلك؛

(ب) الهند: في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، طلب المقرر الخاص آنذاك دعوة، لم تلب مباشرة. وفي ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، أرسل طلب متابعة لقي رداً فورياً من البعثة الدائمة جاء فيه أنهم بصدد "تحويل طلبكم إلى السلطات في الهند للنظر فيه وستصل بكم حالما نتلقى رداً منها"؛

(ج) إندونيسيا: قُدم طلب يتعلق خصوصاً بإقليم آتشه في ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. ولم يرد أي رد؛

(د) جمهورية إيران الإسلامية: قُدم طلب في ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ أُشير فيه إلى أن الحكومة قد قدمت دعوة دائمة. وفي اليوم التالي، تم تلقي رد مفاده أن الزيارة مقبولة من حيث المبدأ ولكن سيُنظر فيها في سياق بعثات تسعى إليها إجراءات خاصة أخرى. وفي ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٥، أرسلت رسالة متابعة إلى البعثة الدائمة. وعقد اجتماع مع الممثل الدائم في ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، بطلب من المقرر الخاص، نوقشت فيه تواريخ محددة للقيام بالزيارة. وتم تأكيد هذه التواريخ ونطاق الزيارة في رسالة مؤرخة ١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٥. وأُرسلت رسالة متابعة في ٩ آب/أغسطس ٢٠٠٥. وجرى السعي إلى عقد اجتماع آخر مع الممثل الدائم وهو ما تم فعلاً في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. وأُرسلت رسالة متابعة تحدد من جديد تواريخ محتملة بناء على ما طلب، وذلك في ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. ولم يرد أي رد؛

(هـ) نيبال: طُلبت زيارة في ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. وأجابت البعثة الدائمة بأنها أحالت الطلب "إلى كاتمندو مرفقاً بتزكية". ولم يرد أي رد؛

(و) باكستان: في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، طلب المقرر الخاص آنذاك دعوة، لم تلب مباشرة. وفي ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، أرسل طلب متابعة لم يرد بشأنه رد بعد؛

(ز) بيرو: رُحِب في رسالة مؤرخة ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بدعوة بيرو الدائمة بالزيارة. وطُلب فيها القيام بزيارة خلال عام ٢٠٠٦. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، أفادت البعثة الدائمة بالموافقة على الطلب؛

(ح) الاتحاد الروسي: في عام ٢٠٠٣، طلب المقرر الخاص آنذاك القيام بزيارة ولم يلب الطلب مباشرة. وأُرسل طلب متابعة في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ ورفض الطلب. وقُدم طلب آخر، حرر بأسلوب آخر،

في ١٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٥. وفي ٢٨ حزيران/يونيه، أجابت البعثة الدائمة بأن "الاتحاد الروسي يرغب في استمرار التعاون البناء مع المقرر الخاص وأنه، في هذا الصدد، مستعد أن ينظر بالإيجاب في طلبه القيام بزيارة إلى روسيا. لكن، نظراً لجدول المواعيد الضيق للزيارات المزمعة في المستقبل القريب، يمكن ترك مناقشة مسألة توقيت البعثة إلى مرحلة لاحقة؛

(ط) المملكة العربية السعودية: قُدم طلب في ١١ أيار/مايو ٢٠٠٥. فأجابت البعثة الدائمة في ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٥ بأنه "في ضوء المشاورات والاجتماعات والمناقشات التي تجري حالياً في محافل الأمم المتحدة فيما يتعلق بإصلاح لجنة حقوق الإنسان، وبالنظر إلى الالتزامات السابقة لبعض العاملين المسؤولين عن المسائل التي تقع ضمن نطاق ولاية سعادتك خلال الفترة الزمنية المبينة، فإن حكومة المملكة ليس بوسعها للأسف تقديم دعوة إلى المقرر الخاص خلال النصف الأول من عام ٢٠٠٦". وأشارت رسالة متابعة وُجّهت إلى الحكومة إلى أن المناقشات المتعلقة بالإصلاح "ينبغي ألا تكون عقبة أمام القيام بالزيارة في أقرب وقت ممكن"، وكررت الطلب. ولم يرد أي رد آخر؛

(ي) تايلند: أدى طلبٌ قُدم في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ إلى تبادل المراسلات الواردة تفصيلها في التقرير السابق الذي قدمه المقرر الخاص. وفي ٣١ كانون الثاني/يناير و ٨ آذار/مارس ٢٠٠٥، قدمت الحكومة معلومات مكتوبة بشأن إنشاء لجنة مستقلة لتقصي الحقائق تكلف بتقديم تقرير. وفي رسالتين منفصلتين مؤرختين ٣٠ آب/أغسطس ٢٠٠٥ و ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، أبلغ المقرر الخاص الحكومة بأنه ما زال يرغب في إجراء زيارة. ولم يرد أي رد؛

(ك) توغو: تم تلقي رد بالقبول في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ على طلب زيارة أُرسِل في ١١ أيار/مايو ٢٠٠٥؛

(ل) أوزبكستان: في ١٩ أيار/مايو ٢٠٠٥، طلب المقرر الخاص القيام بزيارة تشمل أُنديجان. وفي بيان صحفي مؤرخ ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٥، أشار المقرر الخاص إلى قلقه العميق بشأن أعمال القتل التي أوردتها التقارير واقترح إنشاء لجنة مستقلة لتقصي الحقائق في الحادث. وفي نفس اليوم، أجابت البعثة الدائمة قائلة "إن الطلب قيد النظر" لكنها أعربت كذلك عن "قلقها من أن يُصدر المقرر الخاص أحكاماً مسبقة وأن تكون لديه أفكار محددة سلفاً عن الوقائع دون زيارة الأماكن التي كانت مسرحاً للأحداث في أُنديجان وقبل دراسة كافية لجوهر الأمور". ولحّت البعثة إلى أن بيان المقرر الخاص كان "متحاملًا سياسيًا ويتم بوضوح عن التجاوز في استخدام السلطة والولاية المخولتين للمقرر الخاص". ولم يرد أي رد آخر. ويود المقرر الخاص أن يوجه انتباه اللجنة تحديداً إلى المشاكل المتعلقة بطلباته المتكررة إلى جمهورية إيران الإسلامية بالرغم من وجود دعوة دائمة. فالوضع قد عرف تصعيداً كبيراً بسبب سلسلة التقارير الموثوقة التي تشير إلى أن تنفيذ أحكام الإعدام بحق الأحداث (أشخاص كانوا دون سن الثامنة عشرة عندما ارتكبوا الجرائم المنسوبة إليهم) قد شاع أمره خلال عام ٢٠٠٥. وهذا أمر مقلق بشكل خاص لأنه يمثل إخلالاً واضحاً بالتزامات إيران بموجب اتفاقية حقوق الطفل والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهذا الوضع بحاجة إلى رد واضح من اللجنة.

٣- الزيارات التي أُجريت في عام ٢٠٠٥

١٨- خلال عام ٢٠٠٥، قام المقرر الخاص بزيارتين:

(أ) نيجيريا: زارها المقرر الخاص في الفترة من ٢٧ حزيران/يونيه إلى ٨ تموز/يوليه ٢٠٠٥. ويقف تقريره (E/CN.4/2006/53/Add.4) على مشاكل في تطبيق عقوبة الإعدام ومشاكل في حفظ النظام. وفيما يخص عقوبة الإعدام، فإن المخالفات الإجرائية منتشرة؛ وقد تطول مدة الانتظار في عنبر الموت عشرين سنة وهو معدل غير مقبول؛ ويُفرض القتل رجماً في حالات الزنا أو اللواط في ١٢ ولاية. وتعاني الشرطة النيجيرية من نقص حاد في الموارد وهي تواجه شيوخ جرائم العنف بمعدلات مرتفعة؛ أما حالات التعسف، بما فيها الاستخدام المفرط للقوة والإعدامات، فهي أمر شائع. وتعتمد الشرطة على الذرائع، ومن حملتها "السطو المسلح" و"محاولة الهرب"، كي تبرر الإعدام خارج نطاق القضاء. ومما يسهل الالتجاء إلى هذه الذرائع الإطار القانوني المحلي للبلد الذي يعطي الشرطة تفويضاً شبه مطلق لإطلاق الرصاص والقتل كما تشاء. ومما يبعث على الأمل إقرار الرئيس أوباسانجو، في آب/أغسطس ٢٠٠٥، بانتشار حالات الإعدام خارج نطاق القضاء وتعهده تعهداً واضحاً بالتفتيش عن المسؤولين وبمعاقبتهم. ولهذا الغرض، يحدد التقرير التدابير المطلوب اتخاذها لتحسين الوضع.

(ب) سري لانكا: زارها المقرر الخاص في الفترة من ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، فوجد أن عمليات القتل تنم عن انتشار التعذيب على يد الشرطة وعن الفشل في كبح الأعمال التعسفية التي يرتكبها العسكريون أو يغضون الطرف عنها وعن الجهود المنتظمة التي تبذلها مجموعات مسلحة مختلفة، لا سيما نمور تحرير تاميل عيلا، من أجل قتل التاميل، وإثارة العسكريين لارتكاب أعمال انتقامية. وقد ثبت حسن توقيت هذه الزيارة، ذلك أن اتفاق وقف إطلاق النار المبرم في شباط/فبراير ٢٠٠٢ بين الحكومة ونمور التاميل وقع تحت ضغط غير مسبوق في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وحتى ذلك الحين، كان يراعى وقف إطلاق النار بين القوات المسلحة للطرفين إلى حد بعيد، مع استثناءات قليلة. وعلى العكس من ذلك، تعرّض وقف إطلاق النار المتعلق بالمدينين لخرق متكرر بسلسلة عمليات ما يسمى "القتل السياسي" ويأسف المقرر الخاص للهجمات الأخيرة التي تعرض لها موظفو الحكومة ويكرر أن السلام ضروري من أجل ضمان الحق في الحياة ضماناً تاماً في سري لانكا. على أنه يود أن يشدد مع ذلك على أن عمليات "القتل السياسي" لم تتوقف مع وقف إطلاق النار وهي على ما يبدو تتزعزع إلى الاستمرار بصرف النظر عن المنحى الذي يأخذه النزاع. ويحدد التقرير (E/CN.4/2006/53/Add.5) تدابير لتحسين الوضع.

٤- إجراء المتابعة الخاص بالزيارات القطرية

١٩- بالتوافق مع تشديد لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٣٧/٢٠٠٤، على أهمية متابعة التقارير والتوصيات، وعلى ضوء طلب اللجنة من المقرر الخاص "متابعة الاتصالات وزيارات البلدان" وطلبها من الدول التي تمت زيارتها "دراسة توصيات [المقرر الخاص] بعناية ... وإبلاغ [المقرر الخاص] بالإجراءات المتخذة بشأن هذه التوصيات"، يعتزم المقرر الخاص تنفيذ إجراء متابعة مناسب من النوع الذي ينفذ بالفعل في إطار إجراءات خاصة بمماثلة أخرى. ومثلما جاء في التقرير السابق للمقرر الخاص إلى اللجنة (E/CN.4/2005/7، الفقرة ٣٠)، فعلى سبيل متابعة توصيات سلفه سعى المقرر إلى الحصول على معلومات من مصادر ملائمة، بما فيها المنظمات الحكومية الدولية

والمنظمات غير الحكومية ومجموعات المجتمع المدني. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، توجه المقرر الخاص إلى الحكومات الأربع المعنية وطلب إليها موافاته بمعلومات عما بذلته من جهود لدراسة وتنفيذ التوصيات الواردة في التقرير الذي يعينها، وأيضاً عن القيود ذات الصلة. وأُرسلت رسائل إلى هندوراس في ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ وإلى جامايكا في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ وإلى السودان في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ وإلى البرازيل في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. وتضمنت تلك الرسائل ملخصات بالمعلومات المتعلقة بكل بلد التي استقيت من المصادر الأخرى السالفة الذكر. وفي البداية، طلب المقرر الخاص من الحكومات أن تقدم ملاحظاتها بحلول ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥. ونزولاً على طلب الحكومات، مدد المقرر الخاص الأجل إلى غاية ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ وفي حالة واحدة إلى غاية ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. وللأسف لم يقدم أي من الحكومات الأربع أية ملاحظات. وبالتالي فإن الإضافة المتعلقة بهذا الموضوع تستند كلياً إلى المعلومات المستقاة من مصادر أخرى.

ثانياً - استعراض عام لنخبة من القضايا المثيرة للاهتمام ودور الشفافية

٢٠ - إن المحركات التي تولّد المعلومات التي يبني عليها هذا التقرير هي البعثات القطرية التي تتم كل عام والعدد الكبير من المراسلات المتلقاة والتقارير التحليلية المفصلة التي تقدمها مجموعات المجتمع المدني والخبراء. والتقارير التي تسفر عنها البعثات ومجموعات الرسائل التي ترسل إلى الحكومات لا تحتاج إلى شرح ولكنها أيضاً خاصة بحالات معينة وبالتالي فإنها لا تمثل، في حد ذاتها، أداة مناسبة لاستكشاف بعض أهم المشاكل المعيارية التي تثار عند محاولة وضع حد لعمليات الإعدام خارج نطاق القضاء.

٢١ - لذلك، فإن هذا الجزء من التقرير يحاول اقتفاء أوجه الفهم المتطورة للمضمون الاشتراعي الذي تحتوي عليه حقوق بعينها ولأشكال سرياتها في سياقات معينة ويحاول أيضاً تسليط الضوء على العلاقات المتداخلة بين المعيار الرئيسي الذي يمثله الحق في الحياة والأجزاء الأخرى المكونة لإطار عمل حقوق الإنسان. وقد كثر الحديث رياءً عن ترابط جميع الحقوق فيما بينها وعن ارتهاً بعضها ببعض رغم اختلافها غير أن ذلك لم يحل في كثير من الأحيان دون تناوّلها بمعزل عن بعضها البعض. ونتيجة لذلك، لا تراعى مراعاةً كافية الروابط والعلاقات بينها التي من شأنها أن تعززها وتوازرها. وفي التقرير الأول، ركز المقرر الخاص على الدور الشامل الذي يؤديه مفهوم المساءلة ضمن إطار العمل العام لحقوق الإنسان. ويجري التركيز في هذا التقرير الآن على فكرة الشفافية التي يمكن اعتبارها بعداً حيويًا من أبعاد المساءلة^(٧). فبعد الملاحظة الوجيزة بشأن الأهمية الاشتراعية التي تحظى بها الشفافية، يركز التقرير على ثلاثة سياقات محددة تحظى فيها الشفافية بأهمية خاصة بالنسبة للمسائل المثارة في إطار هذه الولاية. وهي تتعلق بلجان التحقيق المنشأة للتحري عن الانتهاكات الواسعة النطاق أو الخطيرة بشكل خاص؛ وتتعلق أيضاً بعقوبة الإعدام؛ وبحالات النزاع المسلح والاحتلال.

٢٢ - وبالإضافة إلى ذلك، يتم أيضاً بحث مشكلة متفاقمة تتمثل في سياسات "إطلاق النار بقصد القتل" إما للرد على تهديد إرهابي أو للإشارة إلى اعتزام الحكومات اتخاذ إجراءات صارمة ضد مشكلة مزعجة كالنهب أو استعمال المخدرات أو السطو المسلح.

ألف - مبدأ الشفافية

٢٣- إن مبدأ الشفافية محوري بالنسبة للقضاء على عمليات الإعدام خارج نطاق القضاء لأمرين. أولهما أن الحق في المشاركة السياسية هو في حد ذاته من حقوق الإنسان إلى جانب كونه خاصية أساسية من خصائص الحكم الرشيد. وقد لوحظ، في هذا الصدد، أن الحق في الوصول إلى المعلومات أو الشفافية المناسبة قد صار "معترفاً به كشرط مسبق لممارسة السلطة العامة على وجه شرعي". وبالتالي فإنه أصبح "مبدأً مكوّناً للحكم في الدولة القومية"^(٨). وقد لاحظ معلقون آخرون أن "الشفافية في اتخاذ القرار والوصول إلى المعلومات دعامتان أساسيتان تقوم عليهما الممارسة الفعلية لحقوق المشاركة وحقوق المراجعة. وهما يعززان أيضاً مبدأ المساءلة بشكل مباشر عن طريق عرض القرارات الإدارية والوثائق ذات الصلة على أنظار العامة والأنداد لتمحيصها"^(٩).

٢٤- والأمر الثاني هو أن الشفافية مسألة في غاية الأهمية بالنسبة لتقنيات مختلفة تُستخدم في التقليل من حالات الإعدام خارج نطاق القضاء والتحري عن أسبابها والإجراءات التصحيحية الممكنة اتخاذها. وتبين هذا البعد المسائل المحددة في الأجزاء التالية من هذا التقرير.

باء - شفافية التحقيق في الانتهاكات: لجان التحقيق

٢٥- من بين التوصيات الواردة في تقرير المقرر الخاص إلى اللجنة في عام ٢٠٠٥ توصية جاء فيها أن التحقيق، على المستوى الوطني، في الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي من قِبَل القوات المسلحة أو قوات الأمن هو أمر لا غنى عنه. إلا أنه لكي تكون هذه التحقيقات مقبولة وجديرة بالثقة، لا بد من الإعلان عن نتائجها، بما في ذلك تقديم تفاصيل عن كيفية إجراء التحقيقات والجهات التي قامت بها، والاستنتاجات التي خلصت إليها، وما أعقبها من ملاحظات قانونية^(١٠).

٢٦- وترتبط هذا التوصية ارتباطاً وثيقاً بمسألة الإفلات من العقوبة التي تشكل منذ مدة طويلة محور عمل المقرر الخاص المعني بالإعدام خارج نطاق القضاء. وتتجلى المشكلة عادة في عدم التحقيق وفي عدم الإبلاغ بشكل فعلي وصريح بعد التحقيقات أو في عدم معاقبة المسؤولين (عقوبة تتناسب مع ما اقترفوه). وتضطلع لجان التحقيق المنشأة على الصعيد الوطني بدور مهم في هذا الصدد. وعندما تطلق مبادرات كهذه، وهو ما يحدث كثيراً بعد وقوع مجازر وحالات وفاة أثناء الحبس الاحتياطي أو حوادث إطلاق النار من قبل أفراد الشرطة أو الجيش وغير ذلك من أشكال الإعدام خارج نطاق القضاء، فإنها غالباً ما تُعَيَّن أساساً من أجل تخفيف الفظاعة عوض الوقوف على الحقيقة. وتُنشأ بعض تلك اللجان عن حسن نية ويؤدي عملها إلى نشر تقارير تسهم بشكل كبير في تعزيز احترام حقوق الإنسان. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك إنشاء حكومة نيجيريا في عام ٢٠٠٥ لجنة للتحقيق في ما يسمى قضية أبو ٦^(١١). غير أن الإجراءات والنتائج والردود، في حالات أخرى، لم تكن مرضية بذلك القدر. وكادت بعض اللجان أن تقوم بأنشطة شكلية بينما تقوم لجان أخرى بأنشطتها بحسن نية ولكن النتائج التي تتوصل إليها لا يعلن عنها أبداً وربما تقوم حكومات أخرى بنشر التقارير في آخر الأمر لكن دون أن تتم أية متابعة من أي نوع.

٢٧- وقد يكون تعيين لجان التحقيق، من حيث المبدأ، تدبيراً مناسباً تماماً لإحقاق العدالة والمساءلة رداً على انتهاكات حقوق الإنسان التي تنطوي على حالات إعدام خارج نطاق القضاء. ويتمثل التحدي في وضع معايير مقبولة يمكن الاستناد إليها في تقييم تعيين لجان التحقيق. ونظراً لأهمية هذه المسألة، مثلما تدل على ذلك الحالات العديدة التي واجه فيها المقرر الخاص مشاكل تتعلق بلجان التحقيق التي أنشئت، فإن المقرر الخاص يعززم البدء في دراسة تناول لجان التحقيق ستقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في غضون عام ٢٠٠٧. وستركز الدراسة على المشاكل الرئيسية التي عيش في الماضي فيما يتعلق بإجراء تلك التحقيقات ومتابعتها كما ستركز على التوصية بالممارسات الفضلى التي ربما تضعها الحكومات مستقبلاً في الحسبان.

جيم - الشفافية فيما يتعلق بعقوبة الإعدام

٢٨- في تقرير المقرر الخاص إلى لجنة حقوق الإنسان لعام ٢٠٠٥ (E/CN.4/2005/7)، وجه المقرر الانتباه إلى مشكلة انعدام الشفافية فيما يتعلق بعقوبة الإعدام. ولاحظ بالخصوص أن "المعلومات المتعلقة بعقوبة الإعدام تظل سرية في عدد كبير من البلدان. ولا تتوفر إحصاءات في ما يتعلق بعمليات الإعدام، أو أعداد أو هويات الأشخاص المحتجزين في عنابر المحكوم عليهم بالإعدام، كما لا يتاح سوى قدر قليل من المعلومات، إن وجدت، لأولئك الأشخاص الذين سيتم إعدامهم أو لأفراد أسرهم"^(١٢). ولاحظ أن هذه السرية تتعارض مع معايير حقوق الإنسان من نواح مختلفة. وخلص إلى أن "القانون الدولي لا يمنع البلدان التي أبقت على عقوبة الإعدام من أن تختار ذلك، ولكن على هذه البلدان التزاماً واضحاً بأن تكشف تفاصيل تطبيقها لهذه العقوبة."^(١٣). وفي إضافة إلى هذا التقرير، يحلل المقرر الخاص بالتفصيل الأساس القانوني الذي يقوم عليه التزام الشفافية في مثل هذه الأمور. كما سيتم بحث مجموعة من دراسات الحالات الفردية التي توضح المشاكل الكبرى في هذا المجال.

٢٩- وتعد الشفافية من بين الضمانات الأساسية لإجراء المحاكمات وفق الأصول القانونية التي تحول دون الحرمان التعسفي من الحياة. ومثلما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لكل شخص متهم بارتكاب جريمة الحق في محاكمة علنية. وينظر التقرير بالتفصيل في الفقرة ١ من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تحد بشكل كبير من نطاق سرية المحاكمات والتي تنص على شرط قوي لتوفير الشفافية. كما أن نطاق السرية طيلة العملية التي تلي الإدانة محدود بسبب التزامات الدولة بضمان الحقوق المتعلقة بإجراء المحاكمات وفق الأصول وباحترام الحق في عدم التعرض للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

٣٠- ويؤدي هذا التحليل إلى نتيجتين أساسيتين. تتمثل الأولى في كون عامة الناس عاجزين عن إجراء تقييم مستنير لعقوبة الإعدام في ظل غياب معلومات أساسية. ويجب على الخصوص أن يُجرى أي نقاش هادف في الساحة العامة على ضوء إفصاح الدولة بالتفصيل عن المعلومات المتعلقة بما يلي: عدد الأشخاص المحكوم عليهم بالإعدام؛ وعدد عمليات الإعدام التي تمت بالفعل؛ وعدد الأحكام بالإعدام التي تم إلغاؤها أو تخفيفها استئنافاً؛ وعدد الحالات التي مُنح فيها العفو؛ وتفصيل كل بند مما سبق حسب الجريمة المرتكبة التي أدين بها المحكوم عليه. ورغم الدور الحاسم لهذه المعلومات في أية عملية مستنيرة لاتخاذ القرار، تتخبر العديد من الدول السرية على الشفافية وإن كانت لا تزال تدعي أن الإبقاء على عقوبة الإعدام يعود جزئياً إلى الدعم الواسع الذي تلقاه لدى العامة.

٣١- ثانياً، ينبغي أن يحصل الأشخاص المحكوم عليهم وأسرههم ومحاموهم على معلومات آنية موثوقة بشأن إجراءات الاستئناف وتوقيته والتماسات العفو وعمليات التنفيذ. وتبرهن التجربة على أن الاحتمال كبير في أن يؤدي التعرف على غير هذا النحو إلى انتهاكات الحقوق المرتبطة بأصول المحاكمات وإلى معاملة الأشخاص معاملة لاإنسانية ومهينة.

٣٢- وتبين الدراسات الفردية أن عدم التقيد بالتزامات الشفافية هذه ذو ارتباط وثيق بما يجري. فرغم أن القانون الدولي لا يحظر عقوبة الإعدام، فإن استخدامها قد لا ينسجم مع احترام الحق في الحياة عندما يكون تطبيقها محاطاً بالسرية.

دال - الشفافية في النزاعات المسلحة: المساءلة عن انتهاكات الحق في الحياة أثناء النزاعات المسلحة وتحت الاحتلال

٣٣- من دواعي القلق المستمر أن الدول كثيراً ما لا تفي بالتزامها بالتحقيق والملاحقة والعقاب فعليا عندما يتعلق الأمر بانتهاكات الحق في الحياة في حالات النزاع المسلح والاحتلال. ويتخذ عدم الوفاء بهذا الالتزام عدة أشكال. إذ تسمح السياسات المتعلقة بالتحقيق في الوفيات باستثناءات غير مبررة وهي كثيراً ما تغفل جانب الحرص على النزاهة والاستقلالية. وخلال النزاعات المسلحة، حتى الجرائم الخطيرة، كالقتل، لا تلقى إلا عقوبة مترفقة في كثير من الأحيان عندما يكون مرتكبوها من القوات المسلحة. بل إن الاتجاهات التي يتخذها كبار الضباط في التحقيق والملاحقة والعقاب لا تبعث على الحماس. وليس إفلات أفراد من العقوبة وجه القصور الوحيد. ففي بعض الحالات، ربما يكون التلكؤ الاستراتيجي في البدء في "عد الجثث" عائفاً يحول كثيراً دون معرفة إمكانية التقليل إلى الحد الأدنى من أثر النزاع المسلح على السكان المدنيين. وتظل الجهود التي تبذل من أجل رصد آثار اختيارات الأسلحة والتكتيكات المختلفة على الخسائر التبعية في صفوف المدنيين تُبذل كتدبير خاص غير عام إجمالاً، مع إغفال النظر في مدى التقيد بمعيار التناسب والتدابير الوقائية^(١٤).

٣٤- وتهدد هذه الممارسات بطمس ما أُحرز من تقدم على مدى ٥٠ عاماً في إخضاع النزاعات المسلحة لسيادة القانون. فاتفاقيات جنيف المبرمة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٨ أول ما وضع التزام الدول قانوناً بالتحقيق في ادعاءات عمليات القتل المخالفة للقانون وبملاحقة مرتكبيها. واتفاقيات جنيف، في تفصيلها للالتزام العام "باحترام وضمن احترام" القانون الإنساني^(١٥)، أمرت بقمع الانتهاكات بعقوبات جنائية. وعلى الخصوص، عندما تتوصل دولة ما بادعاء أن شخصاً ما ارتكب خرقاً جسيماً أو أمر بارتكابه - من قبيل قتل مدني محمي عمداً^(١٦) -، تكون الدولة عندئذ ملزمة قانوناً بالبحث عنه وبمحاكمته في محاكمها أو بتسليمه إلى دولة أخرى قدمت دعوى ظاهرة الوجهة^(١٧). وإذا تبين أن ذلك الشخص مذنب، وجب على الدولة أن تفرض عليه "عقوبة جنائية فعلية"^(١٨). ولكن لا تزال هناك ثغرات في نظام المساءلة هذا. ففي نزاعات مسلحة دولية، استثنى بعض الأشخاص من الحماية بسبب جنسيتهم^(١٩). وفي نزاعات مسلحة غير دولية، لا توجد آلية للقمع بواسطة العقوبة الجنائية^(٢٠). بيد أن نطاق الحماية القانونية ما فتئ يتسع. فمنذ اعتماد اتفاقيات جنيف في عام ١٩٤٩، قامت الدول بسد ثغراتها وكذلك بإكمال وسائل الحماية التي تُص عليها، بصكوك جديدة تم قانون حقوق الإنسان كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد في عام ١٩٦٦. ومن ثم، فإن الحماية الإضافية التي

يقدمها قانون حقوق الإنسان فيما يتعلق بالتزامات غير الدولية قد حظيت بالاعتراف في ديباجة البروتوكول الإضافي الثاني الذي اعتمد في عام ١٩٧٧^(٢١). وفي الوقت الحاضر، يقتضي كل من قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني تنفيذ إجراء المساءلة في جميع الظروف.

٣٥- ويفرض قانون حقوق الإنسان على الدول واجب التحقيق في الانتهاكات المزعومة للحق في الحياة "فورا وبصورة تامة وفعالية عن طريق هيئات مستقلة ونزيهة"^(٢٢). وهو واجب ناشئ عن الالتزام العام بضمان حق كل شخص في الحياة. وقد تم إيراد التدابير المحددة التي يمكن للدول اتخاذها للقيام بهذا الواجب بالتفصيل فيما يتعلق بعمليات إنفاذ القانون. وأبرز تفصيل لتلك التدابير ورد في مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام بإجراءات موجزة^(٢٣). التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٨٩. ومن شأن هذه المبادئ المفصلة أن ترشد الدول لدى قيامها بعمليات لإنفاذ القانون، بما في ذلك أثناء النزاعات المسلحة وتحت الاحتلال^(٢٤). ولكن في حالات أخرى ناتجة عن النزاع المسلح والاحتلال، لقيت طرائق القيام بواجب التحقيق في الانتهاكات المزعومة اهتماماً أقل.

٣٦- إن التزامات المسلحة والاحتلال لا يعفيان الدول من واجبها في التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان وملاحقة مرتكبيها. فلا يمكن الانتقاص من الحق في الحياة مهما كانت الظروف^(٢٥). وهذا ما يحظر أية ممارسة يُمنع فيها عن التحقيق في الانتهاكات التي يُدعى ارتكابها أثناء النزاعات المسلحة أو تحت الاحتلال. ومثلما جاء على لسان لجنة حقوق الإنسان، "فمن الصفات المتأصلة في حماية حقوق الإنسان المعترف صراحة بعدم جواز الانتقاص منها... أنه يجب الحفاظ عليها بواسطة ضمانات إجرائية... ولا يجوز أبداً أن تُخضع أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلقة بالضمانات الإجرائية لتدابير تنهت من حماية الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها"^(٢٦). ومما لا جدال فيه أن الظروف تحول أحيانا دون التحقيق أثناء النزاعات المسلحة. إلا أن مثل تلك الظروف لا تعفي من واجب التحقيق - فمن شأن ذلك أن يفرغَ صفة عدم قابلية الانتقاص من الحق في الحياة من مضمونها - ولكن يمكنها أن تؤثر على أساليب أو تفاصيل التحقيق. وبالإضافة إلى كون الدول مسؤولة تماماً عن سلوك أعوانها، فإن عليها التزاماً كذلك، فيما يتعلق بأعمال الفاعلين من الخواص، باحترام معيار بذل العناية الواجبة في حالات النزاع المسلح كما في حالة السلم. وقد تستخدم الدولة، على أساس النظر في كل حالة على حدة، تدابير أقل فاعلية في التحقيق بسبب خضوعها لقيود مادية. فعلى سبيل المثال، عندما تسيطر قوات معادية على مكان وقع فيه إطلاق للنار، قد يكون إجراء عملية تشريح أمراً مستحيلاً. غير أنه، بصرف النظر عن الظروف، يجب أن تُجرى التحقيقات دائماً بأعلى قدر ممكن من الفاعلية وألا تُختصر في مجرد إجراء شكلي^(٢٧). وهناك، في هذا الصدد، مناح عدة تثير قلقاً شديداً.

٣٧- والالتزام الدول بإجراء تحقيقات مستقلة ونزيهة في الانتهاكات التي يمكن حدوثها لا يسقط في حالات النزاع المسلح والاحتلال^(٢٨). ومع أن طرائق تنفيذ هذا الالتزام في حالات النزاع المسلح لم تحدّد بشكل كامل، فإن هناك بعض النقاط الواضحة:

- يتعين على الدول إقامة مؤسسات قادرة على التقيد بالالتزامات الناشئة عن قانون حقوق الإنسان، فلا يمكن اعتماد ازدواجية المعايير في ساحة العدالة العسكرية. ومع أن قانون حقوق الإنسان لا يملي أية ترتيبات مؤسسية بعينها لإقامة العدل، فإنه لا يسمح بأي استثناء من

مقتضياته. ويجب أن تخضع إجراءات التحقيق والملاحقة التي تجرى ضمن الولاية القضائية العسكرية - في كل حالة ودون أي استثناء- لشرطي الاستقلالية والنزاهة؛

- وقد أثبتت التجربة أن إخضاع ادعاءات انتهاك حقوق الإنسان لولاية القضاء العسكري كثيراً ما يؤدي إلى الإفلات من العقوبة^(٢٩). وفي مثل هذه الحالات، يكون من الضروري إسناد التحقيق والملاحقة لهيئات عسكرية مستقلة؛
- ومع أنه من واجب القادة العسكريين التحقيق في الانتهاكات وقمعها^(٣٠)، فإن هناك وعياً متزايداً بالحاجة إلى إقامة آليات إضافية من أجل ضمان النزاهة^(٣١).

٣٨- وقد كان القضاء العسكري شكلاً من أشكال التنظيم الذاتي التي تكفل الانضباط في صفوف القوات المسلحة للدولة وتؤدي، على سبيل المعاملة بالمثل، إلى اتباع القوات المعادية سلوكاً مشروعاً. ونظراً لأن القانون الدولي قد اهتم أكثر فأكثر بحماية المدنيين، فإن بعض جوانب القضاء العسكري صارت تبدو كما لو كانت غير مسيطرة للعصر. وإزاء ذلك تصرف دول عديدة ففرضت قيوداً على الولاية القضائية العسكرية بموجب قانون البلد والقانون الدولي. وينبغي لجميع الدول أن تدرس ما إذا كانت أنظمة العدالة لديها تتيح لضحايا النزاعات المسلحة تحقيقاً مستقلاً نزيهاً بحق في مظهره وجوهره.

٣٩- إن الالتزام القانوني بالمعاقبة على الانتهاكات بصورة فعلية أمر ضروري لتحقيق سيادة القانون في حالات النزاع المسلح كما في حالات السلم. وبالتالي، فإنه مما يندرج بالخطر أن تترفق الدول في المعاقبة على الجرائم التي ترتكب في حق مدنيين ومقاتلين أعداء. ولا يعد واجب معاقبة الأشخاص المسؤولين عن انتهاكات الحق في الحياة، الذي يفرضه القانون، إجراءً شكلياً. فالعقاب ضروري من أجل ضمان الحق في الحياة عن طريق حفظ حقوق الضحايا ومنع إفلات المجرمين من العقاب. لذلك، يتعين على الدول أن تعاقب الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات بما يتناسب وخطورة جرائمهم. ولا يحدد القانون الدولي قائمة معينة من العقوبات ولكن هناك الكثير من الدلائل التي تبين ما إذا كانت الدولة تعاقب بالفعل على عمليات القتل غير المشروع، نذكر من بينها:

- هل يعاقب جنود الدولة على الجرائم التي يرتكبونها في حق المدنيين والمقاتلين الأعداء بالقسوة ذاتها التي يعاقبون بها على الجرائم التي يرتكبونها في حق أفراد من قواتهم المسلحة؟
- هل يعاقب على الجرائم التي ترتكب في حق الأجانب بالقسوة ذاتها التي يعاقب بها على الجرائم التي تُرتكب في حق المواطنين؟
- ما هو مستوى العقوبات التي تفرضها الدولة مقارنة بالعقوبات التي تفرضها دول أخرى والمحاكم الجنائية الدولية بأشكالها المختلفة؟

٤٠- ومن المهم جداً ملاحظة أن الضغط والبليلة اللذين يسودان أثناء القتال لا يبرران رفض المعايير واجبة التطبيق أو التهرب منها؛ فجوهر القانون المعمول به والدفع المتاحة لدحض المسؤولية الجنائية تستوعب تماماً

وقائع النزاع المسلح^(٣٢). ويجب إذن إعلام الجنود وإلزامهم بمعايير القانون الدولي. وأية ازدواجية للمعايير في العقاب هي معادية لسيادة القانون وربما تقع ضمن إطار حظر التمييز الذي ينص عليه قانون حقوق الإنسان.

٤١- وواجب التحقيق جزء لا يتجزأ من واجب ضمان الحق في الحياة، ولذلك فإنه يفترض الذهاب إلى ما هو أبعد من تحديد المسؤولية الجنائية. والدول مسؤولة أيضاً عن الإشراف المنتظم والتحقيق الدوري الضروريين لكي تكفل مؤسساتها وسياساتها وممارساتها الحق في الحياة بأكثر قدر ممكن من الفعالية. وإن تجربة كندا في الصومال مثال على الأدوار المتكاملة التي يلعبها التحقيق الجنائي وغير الجنائي. فكندا لاحقت وعاقبت عدة جنود على ما ارتكبوه من أفعال في الصومال، ولكنها أيضاً أنشأت لجنة تحقيق لتحديد مواطن الخلل المؤسسية التي أدت إلى حدوث تلك الانتهاكات. وبوقوفها على المشاكل النافذة في الكيفية التي بها وُضعت قواعد الاشتباك ونشرت عبر سلسلة القيادة ولقنت للجنود في الميدان، حسّنت كندا من قدرتها المؤسسية على زيادة ضمان الحق في الحياة مستقبلاً. ويتعين على الدول أن تراقب وتحقق باستمرار فيما إذا كانت تكفل بفعالية احترام قانون حقوق الإنسان وما إذا كانت تتخذ جميع التدابير الضرورية للحيلولة دون تكرار أي انتهاك.

٤٢- ومن المهم، في النهاية، الإقرار بالسلمات التي تتفرد بها النزاعات المسلحة. غير أن مسألة القواعد التي تحكم استعمال القوة الفتاكة تنفصل تماماً عن مسألة التحقيق في انتهاكات هذه القواعد. فبينما يُسمح كثيراً حتى بالقتل العمد في النزاعات المسلحة، لا يمكن للدولة أن تقرر ما إذا كان فعلٌ بعينه مشروعاً دون التحقيق أولاً في ما حدث. فمسألة معرفة ما إذا كان القتل، مثلاً، قد شارك في الأعمال العدائية مسألة هي بطبيعتها تتعلق بالوقائع. وبالتالي، فإنها تتطلب تحقيقاً في الوقائع. وبالمثل، لا يستطيع المقرر الخاص أن يقرر ما إذا كان حادث معين يقع ضمن نطاق ولايته دون النظر أولاً في الوقائع المتصلة به. وعندما يتوصل المقرر الخاص بمعلومات تضمن ادعاء حدوث انتهاك، فإنه يحتاج في كثير من الأحيان إلى أن تُطلعه الدولة المعنية على الأدلة التي تستند إليها في ما تتخذه من قرار بشأن الوضع أو النشاط الذي ربما يكون قد برر استخدام القوة الفتاكة. والاستنتاجات التي يكون مؤداها أن القتل كان مقاتلاً عدواً أو كان يشارك في أعمال عدائية عندما قُتل لا تمكّن المقرر الخاص من الرد بفعالية على المعلومات ومن السعي بسرعة في سبيل القضاء على الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً.

٤٣- وينبغي في السنوات المقبلة بذل جهد أكبر من أجل وضع مؤشرات وشروط تكون الغاية منها تيسير تقييم القرارات فيما يتعلق بمبدأ التناسب وإعطاء بعد موضوعي أكبر لهذه الاجتهادات. ويتوقع إذن، أثناء النزاع، أن يلتزم أفراد الجيش تطبيق هذه المؤشرات وألا تكون المؤشرات هدفاً سهلاً للنقد الخارجي. ولكن إجراء المراقبة الرجعية الأثر لن يكون ممكناً إلا إذا التزمت الأطراف المتحاربة بالاحتفاظ بسجلات لعمليات التقييم التي تقوم بها وينشر هذه السجلات بعد مرور فترة من الزمن على نهاية النزاع. ومن شأن الاحتفاظ بهذه السجلات أن يهمل أيضاً أعمال الملاحقة والدفاع في المحاكمات التي يحتمل إجراؤها بشأن ارتكاب جرائم الحرب. وعلاوة على ذلك، فالإفصاح اللاحق قد يتيح للأطراف المتحاربة رد الاتهامات الكاذبة وينبغي ما يلمح إليه بعض المنتقدين من أن القانون الدولي الإنساني لا يُحترم في زمن الحرب. والقيام بذلك يقوي ما قد يكون لدى الأطراف الضالعة في اتخاذ القرارات من رغبة محتملة في احترام القانون.

هاء - سياسات "إطلاق النار بقصد القتل"

٤٤ - لقد شهدت السنوات الأخيرة عدداً من البيانات المثيرة للانتباه ألقاها مسؤولون، في أحيان غير قليلة على أعلى مستويات الحكومة، قالوا فيها إنهم أعطوا أوامر للشرطة أو الجيش "بإطلاق النار بقصد القتل" أو "بإطلاق النار فور الرؤية" أو باستخدام "أقصى درجة من القوة" في الرد على خطر محدد يتهدد الأمن والنظام. وجاءت تلك البيانات في كثير من الأحيان رداً على أخطار إرهابية تم استشعارها ولكنها جاءت أيضاً رداً على أعمال نهب شاملة وعلى ارتفاع وتيرة حدوث عمليات السطو المسلح وعلى وباء الإدمان على المخدرات. وغالباً ما كان السياق الذي جاءت فيه تلك البيانات سياقاً تعرض فيه المسؤول لانتقاد حاد من الجمهور بسبب عدم اتخاذ تدابير كافية لحماية السكان. وبدل التساؤل عما إذا كانت التدابير الوقائية قد اتُخذت في الوقت المناسب أو ما إذا كان استخدام تقنيات حفظ النظام، مع زيادة تشديدها إذا لزم الأمر، كافياً للتعامل مع الوضع، فإن المرء يسقط تحت إغراء البحث عن مهرب من اللوم عن طريق المناداة بالانقضاء على المجرمين واتباع سياسة عدم التهاون مطلقاً مع الأشخاص الذين يشتبه في أن لهم طموحات إرهابية أو سياسة إطلاق العنان لحقن الدولة غير المحدود من أجل اجتثاث تجار المخدرات وغيرهم.

٤٥ - ولكن لغة "إطلاق الرصاص بقصد القتل" وما يعادلهما تهدد بشكل عميق ومستمر مناهج إنفاذ القوانين القائمة على حقوق الإنسان. وعبارة "إطلاق الرصاص بقصد القتل"، مثلها مثل الدعوات إلى "القتل المحدد الهدف"، تُستخدم للإيحاء بوجود منهج جديد وبأن العمل في إطار القانون لا يجدي في مواجهة الإرهاب. غير أن قانون حقوق الإنسان يسمح بالفعل باستعمال القوة الفتاكة عندما يكون ذلك ضرورياً جداً لإنقاذ حياة بشرية. ولا تفيد لغة "إطلاق النار بقصد القتل" إلا في خلخلة معايير قانونية واضحة بواسطة إعطاء إذن مبهم بالقتل مما يهدد بنشر البلبلة في صفوف المكلفين بإنفاذ القوانين ويعرض حياة الأبرياء للخطر ويبرر الأخطاء مع تجنب مواجهة التحديات الصعبة حقاً التي يمثلها التهديد ذو الصلة.

٤٦ - واستعمال تكتيكات "إطلاق النار بقصد القتل" يطرح معه أيضاً، سواء عن قصد أو عن غير قصد، لغة القانون الإنساني الدولي في حالات تقع أساساً ضمن أطر إنفاذ القانون التي يقضي القانون الدولي بتناولها في إطار حقوق الإنسان. وفكرة أن قانون التزاعات المسلحة يشكل إطاراً مرجعياً ملائماً بالنسبة لحكومة تسعى إلى حل قضايا تتعلق بإنفاذ القانون يجب أن تكون محل رفض قاطع. والتصرف على غير هذا النحو يكاد يعادل السماح للحكومات بإعلان الحرب في وقت واحد على مجموعة من المجموعات وأيضاً على حقوق الإنسان بوجه عام.

٤٧ - ويعرض هذا الكلام، في مظاهره الأكثر فجاجة، أفكاراً خاطئة عن قانون حقوق الإنسان. فلا تناقض، على سبيل المثال، بين حق الإنسان في ألا يقوم إرهابيون بتفجيره وحق الإنسان في ألا تطلق عليه الشرطة الرصاص عشوائياً. وبموجب قانون حقوق الإنسان، يجب على الدول أن تحترم الحق في الحياة وتكفله في نفس الوقت^(٣٣). وعلى الدول التزام قانوني ببذل "العناية الواجبة" لحماية حياة الأشخاص من الهجمات التي يقوم بها مجرمون، بمن فيهم الإرهابيون وقطاع الطرق المسلحون والناهبون وتجار المخدرات^(٣٤). وقد يتطلب ذلك استخدام القوة الفتاكة ضد مشتبّه به وإذا ما حدث هذا يجب دوماً أن يتناسب مع الفعل ويكون من المستحيل اجتنابه في سبيل إنقاذ حياة بشرية^(٣٥). فلا يجوز أي استثناء من الحق في الحياة^(٣٦)، ولا يكون هناك استثناء.

٤٨ - ويحظر قانون حقوق الإنسان دون قيد أو شرط قتل المجرمين المشتبه فيهم دون داع لكنه يقر تماماً بأن استخدام القوة الفتاكة يكون في بعض الأحيان ضروريا جدا لإنقاذ حياة أشخاص أبرياء من العنف الخارج عن القانون. ومقياس القيمة التي يعطيها قانون حقوق الإنسان للحق المتأصل في الحياة حظره لعقوبة الإعدام عن الجرائم غير تلك التي تعتبر "أخطر الجرائم"^(٣٧). وحتى يمكن اعتبار القوة الفتاكة مشروعة، يجب استخدامها في حالة تكون فيها تلك القوة ضرورية للدفاع عن النفس أو للدفاع عن حياة شخص آخر^(٣٨). ومن ثم، ينبغي لإطار العمل القانوني الذي تضعه الدولة أن "يراقب ويحد بصرامة من الظروف" التي قد يلجأ فيها المكلفون بإنفاذ القوانين إلى استعمال القوة الفتاكة^(٣٩). وبالإضافة إلى عدم جواز استعمال القوة إلا لغرض مشروع، يجب أن تتعذر كليا إمكانية اجتناب اللجوء إلى القوة لتحقيق الهدف، على يد المكلفين بإنفاذ القوانين. ويجب دائما محاولة استعمال التكتيكات غير الفتاكة في القبض أو الوقاية كلما كان ذلك ممكنا. ويجب على المكلفين بإنفاذ القوانين في أغلب الظروف أن يمنحوا المشتبه فيهم فرصة للاستسلام^(٤٠) وأن يلجأوا إلى القوة بصورة تدريجية^(٤١). غير أنه قد يتضح أنه لا مفر البتة من استخدام القوة الفتاكة عندما تؤدي تلك التكتيكات إلى المخاطرة غير المبررة بحياة المكلفين بإنفاذ القوانين أو بحياة أشخاص آخرين أو بإلحاق أذى بالغ بهم. وإن منح الدول إذنا مبهماً بإطلاق الرصاص بقصد القتل للمكلفين بإنفاذ القوانين حتى عندما تتوفر لهم وسائل أخرى لمنع هجوم مشكوك في حدوثه لا يجعل حياة الأبرياء أكثر أماناً بل يزيد من حجم المخاطر المحدقة بها. بل ينبغي للدول التي تواجه تهديدات إرهابية أو تهديدات أخرى يُدعى أنها تتطلب تدابير استثنائية أن توضح للمكلفين بإنفاذ القوانين الآثار التي يترتبها قانون حقوق الإنسان، وذلك بواسطة التدريب والإرشادات المكتوبة.

٤٩ - وتتغاضى سياسات إطلاق النار بقصد القتل في أكثر أشكالها تعقيداً عن دور معايير حقوق الإنسان في منع حدوث أخطاء مأساوية. وتقدم وثائق التدريب التي نشرتها الجمعية الدولية لرؤساء الشرطة مثالا على عقلية إطلاق الرصاص بقصد القتل بل إنها، في بعض النقاط الحساسة، تتضمن تعاليم تقوض الحق في الحياة. ويقتضي قانون حقوق الإنسان عادة من المكلفين بإنفاذ القوانين تقديم إنذارات ومنح فرصة للاستسلام واستخداماً متدرجاً للقوة قبل اتخاذ تدابير فتاكة. والغرض من هذه المقتضيات إلى حد ما هو التمييز بين المجرمين الخطرين الذين لا يمكن إيقافهم إلا باستخدام القوة الفتاكة وبين الأبرياء ومن يمكن ردعهم. إلا أن هناك حالات استثناء من مقتضيات الإنذار والرد المتدرج لأن هناك ظروفا تحتم اللجوء فورا إلى القوة الفتاكة لمنع حدوث خسائر بشرية أكبر. وفي معظم تلك الحالات، تنبع تلك الضرورة من وجود خطر وشيك. وهذا بدوره يمثل ضمنا. فعندما يبدأ المجرم استخدام سلاحه بالفعل، أو من الواضح أنه على وشك استخدام سلاحه، لا تعود هناك ذرة شك بشأن استحالة تفادي العنف ما لم يتم استخدام القوة الفتاكة على الفور. بيد أن المشتبه في كونه مفعلاً انتحارياً يطرح تحديات مختلفة نوعاً ما. فالإنذارات والتكتيكات غير الفتاكة تنطوي على قدر من المخاطرة لا لأنها قد تخفق في منع حدوث عنف وشيك بالفعل وإنما لأنها قد تؤدي إلى انفجار إما بإشعار المفجر أن تلك عي فرصته الأخيرة أو بتفجير المواد المتفجرة مباشرة. وتنصح المبادئ التوجيهية للجمعية الدولية لرؤساء الشرطة المكلفين بإنفاذ القوانين، أخذاً هذه المخاطر في الاعتبار، بإطلاق الرصاص بقصد القتل في بعض الظروف دون إنذار ودون محاولة استعمال التكتيكات غير الفتاكة ودون وجود خطر وشيك. وهذا ما يجرد استعمال القوة الفتاكة من ضماناته المعتادة - دون تقديم أية ضمانات بديلة.

٥٠- ومن الضروري جداً شرح النتائج القانونية المترتبة على نقص المعلومات التي يوافق بها المكلفون بإنفاذ القوانين بشكل شبه دائم. فوثائق التدريب تشير دائماً إلى المشتبه في كونهم مفجّرين انتحاريين لكنها تغفل التأكيد على درجة اليقين العالية المطلوب توفرها قبل أن يصبح استعمال القوة الفتاكة مشروعاً. وما لم تكن المعلومات الاستخباراتية على درجة عالية من الدقة بحيث تتيح المنع قبل أن يُشرع في تنفيذ عملية انتحارية، فإن المكلفين سيعملون على عاتقهم بشكل انفرادي في كثير من الأحيان عبء تقدير ما إذا كان الشخص مفجّراً انتحارياً. ويعتمد منهج الجمعية الدولية لرؤساء الشرطة كثيراً على وصف نمطي للمفجرين الانتحاريين. فيقال إن هيئة الأشخاص الذين يبدو أنهم حلقوا لحاهم منذ وقت وجيز أو الذين تظهر عليهم علامات استعمال المخدرات أو الذين يمسكون بقوة بمقائب الظهر، إلخ.، هي من أبرز ما يشير إلى احتمال كونهم مفجرين انتحاريين. غير أن ندرة المفجرين الفعليين مقارنة بعدد الأشخاص الآخرين الذين تبدو عليهم هذه العلامات كبيرة لدرجة يمكن معها التأكيد على أن عدد الإنذارات الكاذبة سيكون كبيراً جداً. ولا يدعي أحد أن مطابقة وصف نمطي وحدها تكفي لإجازة استعمال القوة الفتاكة ولكن نظراً لأن تكتيكات تنفيذ القانون كثيراً ما تستبعد إنذار من يشتبه في كونهم مفجرين انتحاريين، فإنه من الصعب معرفة كيف يمكن لمكلف بتنفيذ القانون أن يصدّق أو يكذب أول ما يتسرب إلى نفسه من ظنون. وبموجب قانون حقوق الإنسان، لا يكفي الاشتباه وحده لتبرير اللجوء إلى القوة الفتاكة. فليس هناك أساس قانوني لإطلاق الرصاص بقصد القتل لأي سبب عدا شبه اليقين من أن عدم التصرف على هذا النحو سيؤدي إلى وقوع خسائر بشرية.

٥١- ويتعين على الدول التي تتبع سياسات إطلاق النار بقصد القتل للتعامل مع المفجرين الانتحاريين أن تضع أطر عمل قانونية من أجل إدماج المعلومات والتحليلات الاستخباراتية بشكل مناسب في كل من مرحلة التخطيط للعمليات ومرحلة المساءلة التي تلي الحادث فيما يخص مسؤولية الدولة. فإذا توفر أساس وقائعي متين للاعتقاد بأن شخصاً مشتبهاً فيه هو مفجر انتحاري قادر على تفجير ما يحمله من متفجرات إذا ما اعترض أحد سبيله، وإذا ما تأكد أشخاص يتمتعون بالحنكة والخبرة الكافيتين من المعلومات، في حدود ما هو ممكن، فإن استعمال القوة الفتاكة على الفور ربما يكون مبرراً. غير أنه يتعين على الدول التي تتبع إجراءات إطلاق الرصاص بقصد القتل أن تضمن ألا يصير الأمر إلى استعمال القوة الفتاكة إلا بعد توفر معلومات موثوقة فضلاً عن اعتماد ضمانات إجرائية مناسبة.

٥٢- وبالإضافة إلى الحجج القانونية، ينبغي أيضاً الإشارة إلى أنه من المحتمل أن تأتي عواقب قتل أبرياء عن طريق الخطأ اعتماداً على سياسات إطلاق النار بقصد القتل بنتائج عكسية إلى حد كبير. ومن بين تلك النتائج فقدان ثقة الناس في الشرطة والضرر الذي يلحق العلاقات بين مختلف الطوائف عندما يتم استهداف طائفة فعلاً دون غيرها وتقويض رغبة أفراد تلك الطائفة في التعاون مع الجهات الأمنية في المستقبل.

٥٣- ويقتضي تعدد المراحل فيما يتعلق بمسؤولية الدولة تحويل الدول اختصاصات واسعة للتحقيقات التي تلي الحوادث وإفساح نطاق واسع للتحقيقات التي يقوم بها المقرر الخاص. فقضية مسؤولية الدولة حسب قانون حقوق الإنسان تتضمن مسألة ما إذا كان المكلف الذي أطلق النار يتحمل بذلك المسؤولية الجنائية، بل وتعداها. وتعتبر قضية "ماكان وآخرون ضد المملكة المتحدة" خير مثال على ذلك^(٤٢). فأفراد فرقة الخدمة الجوية الخاصة التابعة للمملكة المتحدة أطلقوا النار على عدد من أفراد الجيش الجمهوري الإيرلندي فأردوهم قتلى بعد أن كانوا قد حصلوا على معلومات - خاطئة - مفادها أن بحوزة أحد أفراد الجيش الجمهوري الإيرلندي مفجراً مزوداً بزر

ضغطي لتفجير سيارة ملغومة. وعلى ضوء تلك المعلومات، لم تعترض المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على القرار الذي اتخذته أفراد الفرقة بأنه كان "من الضرورة المطلقة" قتل أفراد الجيش عندما صدرت عنهم حركات تومئ إلى تناول مفجّر.

٥٤ - ولكن المحكمة اعتبرت كذلك أن السلطات التي كانت تشرف على العملية أبدت إهمالاً في جمع وتحليل المعلومات الاستخباراتية. وبالتالي، فإنها انتهكت حق الضحايا في الحياة عندما بلغت الجنود عن يقين بوجود سيارة ملغومة ومفجّر. وحتى يستطيع المقرر الخاص الرد بصورة فعالة على المعلومات التي ترده، يجب على الدول أن تتعاون في توفير معلومات عن سلوك الدولة في المراحل السابقة - كإطار العمل القانوني والتنظيمي الذي يحكم استعمال القوة الفتاكة والتدريب الذي يتلقاه المكلفون بإنفاذ القوانين والتخطيط للعمليات واستعمال المعلومات الاستخباراتية - إلى جانب وقائع الحادث نفسه. ويجب على الدول التي تتبع سياسات لإطلاق النار بقصد القتل أن تسلم بما لإطلاق النار استناداً إلى معلومات استخباراتية من آثار على مطلب فتح الدول تحقيقاً علنياً بشأن حوادث القتل وملاحقة مرتكبيها حسب الاقتضاء. فقد تتطلب التحقيقات والمحاكمات الكشف عن بعض المعلومات الاستخباراتية. وكتماً تلك المعلومات سيكون بمثابة استعاضة عن المساءلة تجاه الجمهور بادعاءات حكومية بالشرعية لا سبيل إلى التحقق منها، مما يقلب فكرة أصول المحاكمات ذاتها رأساً على عقب.

ثالثاً - التوصيات

٥٥ - ينبغي أن يضع مجلس حقوق الإنسان إجراء يمكن به تلقائياً كشف حالات التماذي في عدم التعاون مع المكلفين بولايات أو إثارة مشاكل كبيرة في التعامل مع هؤلاء كي يقوم المجلس بمناقشتها.

٥٦ - لا غنى عن الشفافية حيثما تطبق عقوبة الإعدام. فعامة الناس يعجزون عن إجراء تقييم مستنير لعقوبة الإعدام في غياب الوقائع المتصلة بها. والمراقبة المطلوبة من أجل ضمان الحق في الحياة رهن بإفصاح الدولة بالتفصيل، مرة في السنة على الأقل، عن المعلومات المتعلقة بما يلي: عدد الأشخاص المحكوم عليهم بالإعدام؛ وعدد عمليات الإعدام التي تمت بالفعل؛ وعدد الأحكام بالإعدام التي تم إلغاؤها أو تخفيفها استئنافياً؛ وعدد الحالات التي منح فيها العفو؛ وتفصيل كل بند مما سبق حسب الجريمة المرتكبة التي أدين بها المحكوم عليه.

٥٧ - ينبغي أن يحصل الأشخاص المحكوم عليهم بالإعدام وأسرهم ومحاموهم على معلومات آنية موثوقة بشأن إجراءات الاستئناف وتوقيته والتماسات العفو وعمليات التنفيذ. وتبرهن التجربة على أن الاحتمال كبير في أن يؤدي التصرف على غير هذا النحو إلى انتهاكات الحقوق المرتبطة بأصول المحاكمات وإلى معاملة الأشخاص معاملة لا إنسانية ومهينة.

٥٨ - يجب أن ينظم استخدام القوة الفتاكة من قبل المكلفين بإنفاذ القوانين ضمن إطار قانون حقوق الإنسان. وينبغي ألا تُستخدم لغة "إطلاق النار بقصد القتل" أبداً. فمن شأنها أن تبليغ رسالة مفادها أنه قد استعصى عن معايير قانونية واضحة بإذن بالقتل يفتقر إلى تعريف واضح.

٥٩ - يتعين على الدول، التي تواجه خطر وقوع تفجيرات انتحارية، عندما تعتمد سياسات تبيح استخدام القوة الفتاكة دون تحذيرات سابقة أو استخداماً متدرجاً سابقاً للقوة أو إرسال إشارات واضحة بوجود خطر

وشيك، أن توفر وسائل حماية بديلة لضمان الحق في الحياة. والاعتماد على المعلومات الاستخبارية في مثل هذه الأوضاع يعني أنه يجب على الدول أن تضع أطر عمل قانونية من أجل إدماج المعلومات والتحليلات الاستخبارية بصورة مناسبة في كل من التخطيط للعمليات وفي مراحل المساءلة التالية للحدث المتعلقة بمسؤولية الدولة؛ وأن تجعل المكلفين بالتنفيذ يدركون أن ليس ثمة أساس قانوني لإطلاق النار بقصد القتل لأي سبب عدا شبه اليقين بأن التصرف على غير هذا النحو سيؤدي إلى وقوع خسائر بشرية.

٦٠- إن الالتزام الناشئ عن قانون حقوق الإنسان بالتحقيق في الانتهاكات المزعومة للحق في الحياة على الفور تحقيقاً تاماً وفعالاً عن طريق هيئات مستقلة نزيهة يبقى سارياً خلال النزاعات المسلحة. وكذلك يظل سارياً خلال النزاعات المسلحة الالتزام بمعاينة الأشخاص المسؤولين عن تلك الانتهاكات بصورة تتناسب مع خطورة جرائمهم. ويتعين على الدول إنشاء مؤسسات قادرة على الوفاء بهذه الالتزامات النابعة من قانون حقوق الإنسان؛ ولا مجال، بوجه خاص، لأي ازدواجية بالنسبة لمعايير القضاء العسكري.

٦١- لا يمكن الاستغناء عن إجراء تحقيقات على المستوى الوطني بشأن الحوادث الكبرى التي تنطوي على ادعاءات بانتهاك القوات المسلحة أو قوات الأمن لحقوق الإنسان الدولية أو للقانون الإنساني الدولي. ويجب إجراء دراسة أكثر تفصيلاً من أجل الوقوف على المشاكل الرئيسية التي ووجهت في الماضي فيما يتعلق بإجراء ومتابعة مثل هذه التحقيقات والتوصية بالممارسات الفضلى التي يمكن أن تأخذها الحكومات في الاعتبار مستقبلاً.

٦٢- لا يخلو مكان من مشاكل تتعلق بمساءلة الشرطة وهذه تزيد من تفاقم مشاكل الإعدام خارج نطاق القضاء. وتتسم التحديات المتمثلة في إقامة آليات مساءلة ملائمة بالتعقيد وهي تستدعي دراسة أعمق مما خضعت له حتى الآن ضمن النظام الدولي لحقوق الإنسان.

Notes

¹ The term “extrajudicial executions” is used in this report to refer to executions other than those carried out by the State in conformity with the law. As explained in my previous report “[t]he terms of reference of this mandate are not best understood through efforts to define individually the terms ‘extrajudicial’, ‘summary’ or ‘arbitrary’, or to seek to categorize any given incident accordingly”. Rather, “the most productive focus is on the mandate itself, as it has evolved over the years through the various resolutions of the General Assembly and the Commission” (E/CN.4/2005/7, para. 6).

² See note 4 below.

³ The focus on communications based exclusively on allegations and reports brought to the Special Rapporteur’s attention means that there is very little and sometimes no information from countries where civil society is unable to function effectively. As a result this report is far from being comprehensive in terms of the occurrence of violations of the right to life worldwide.

⁴ In order to comply with strict reporting deadlines, and to give Governments a minimum of two months to reply, the present report reflects communications sent between 1 December 2004 and 30 September 2005, and responses received from Governments between 1 December 2004 and 1 December 2005. A comprehensive account of communications sent to Governments up to 1 December 2005, along with replies received up to the end of January 2006, and the relevant observations of the Special Rapporteur, are reflected in addendum 1 to this report.

⁵ See, e.g., Commission on Human Rights resolution 2005/34, paragraph 14: “*Strongly urges* all States to cooperate with and assist the Special Rapporteur so that his mandate may be carried out effectively, including, where appropriate, by issuing invitations to the Special Rapporteur when he so requests, in keeping with the usual terms of reference for missions by special rapporteurs of the Commission”

⁶ Countries are listed in alphabetical order.

⁷ Jonathan Koppell, “The legitimacy-accountability connection and transnational global governance”, at <http://www.governance.qub.ac.uk/qub2005/KoppellPaperUpd.pdf>; and Alasdair Roberts, “A partial revolution: the diplomatic ethos and transparency in intergovernmental organizations”, 64 *Public Administration Review* (2004) 410, available at http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/journal/Roberts_PAR_Revolt_2004.pdf.

⁸ Sol Picciotto, “Democratizing globalism”, quoted in Alasdair Roberts, “A partial revolution”.

⁹ Benedict Kingsbury, Nico Krisch, and Richard B. Stewart, “The emergence of global administrative Law”, 68 *Law and Contemporary Problems* (2005) 15.

¹⁰ E/CN.4/2005/7, paragraph 86.

¹¹ See E/CN.4/2006/53/Add.4, paragraphs 8-14.

¹² E/CN.4/2005/7, paragraph 57.

¹³ E/CN.4/2005/7, paragraph 59.

¹⁴ See e.g. Marco Sassòli, “Targeting: the scope and utility of the concept of military objectives for the protection of civilians in contemporary armed conflicts”, in D. Wippman and M. Evangelista (eds.), *New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts* (2005) 181 at 204-205.

¹⁵ Common article 1 to the Geneva Conventions of 12 August 1949; see also Protocol I, article 87, paragraph 3.

¹⁶ This is not the only grave breach that may intentionally or unintentionally result in loss of life. See Geneva Conventions I-IV, articles 50/51/130/147; Protocol I, articles 11, 85. Under the Geneva Conventions of 1949, “torture or inhuman treatment, including biological experiments” and “wilfully causing great suffering or serious injury to body or health” might well lead to a death that is not itself wilful. Less directly, the same is true of “compelling a prisoner of war [or person protected in Geneva (IV)] to serve in the forces of the hostile Power” or “wilfully depriving a prisoner of war [or person protected in Geneva (IV)] of the rights of fair and regular trial prescribed in this Convention”. Grave breaches related to medical procedures are extended in article 11, paragraph 4 of Protocol I. In addition, article 85, paragraph 3 of Protocol I classifies a number of acts as grave breaches “when committed wilfully, in violation of the relevant provisions of this Protocol, and causing death or serious injury to body or health”.

(a) Making the civilian population or individual civilians the object of attack;

(b) Launching an indiscriminate attack affecting the civilian population or civilian objects in the knowledge that such attack will cause excessive loss of life, injury to civilians or damage to civilian objects, as defined in article 57, paragraph 2 (a) (iii);

(c) Launching an attack against works or installations containing dangerous forces in the knowledge that such attack will cause excessive loss of life, injury to civilians or damage to civilian objects, as defined in article 57, paragraph 2 (a) (iii);

- (d) Making non-defended localities and demilitarized zones the object of attack;
- (e) Making a person the object of attack in the knowledge that he is “hors de combat”.

¹⁷ Article 49/50/129/146 of the Geneva Conventions (I-IV).

¹⁸ Article 49/50/129/146 of the Geneva Conventions (I-IV).

¹⁹ See Geneva Convention (IV), article 4. Note that the broader substantive reach of the prohibition of wilful killing. Common article 3 to the Geneva Conventions; Protocol I, article 75. These provisions reflect customary international law.

²⁰ Common article 3 to the Geneva Conventions. Protocol II does not include any accountability mechanisms either.

²¹ For an analysis of the simultaneous and complementary relationship of human rights and humanitarian law see E/CN.4/2005/7, paragraphs 41-54.

²² Human Rights Committee, general comment No. 31, “Nature of the legal obligation on States Parties to the Covenant” (2004), (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 15). See also Commission on Human Rights resolution 2004/37, paragraph 5, in relation to the mandate of the Special Rapporteur: “Reiterates the obligation of all States to conduct exhaustive and impartial investigations into all suspected cases of extrajudicial, summary or arbitrary executions, to identify and bring to justice those responsible, while ensuring the right of every person to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law, to grant adequate compensation within a reasonable time to the victims or their families and to adopt all necessary measures, including legal and judicial measures, in order to bring an end to impunity and to prevent the recurrence of such executions, as stated in the Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions.”

²³ Economic and Social Council resolution 1989/65 of 24 May 1989.

²⁴ See Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions, Principle 1 (“... Exceptional circumstances including a state of war or threat of war, internal political instability or any other public emergency may not be invoked as a justification of such executions. Such executions shall not be carried out under any circumstances including, but not limited to, situations of internal armed conflict, excessive or illegal use of force by a public official or other person acting in an official capacity or by a person acting at the instigation, or with the consent or acquiescence of such person, and situations in which deaths occur in custody.”).

²⁵ ICCPR, article 4, paragraph 2.

²⁶ Human Rights Committee, general comment No. 29, “Derogations from provisions of the Covenant during a state of emergency” (2001), paragraph 15.

²⁷ See Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez Case*, Judgment of July 29, 1988, paragraph 177: “The duty to investigate, like the duty to prevent, is not breached merely because the investigation does not produce a satisfactory result. Nevertheless, it must be undertaken in a serious manner and not as a mere formality preordained to be ineffective. An investigation must have an objective and be assumed by the State as its own legal duty, not as a step taken by private interests that depends upon the initiative of the victim or his family or upon their offer of proof, without an effective search for the truth by the government.”

²⁸ Human Rights Committee, general comment No. 31 (2004), paragraph 15 (“the general obligation to investigate allegations of violations promptly, thoroughly and effectively through independent and impartial bodies ... A failure by a State Party to investigate allegations of violations could in and of itself give rise to a separate breach of the Covenant”); Human Rights Committee, general comment No. 29: Derogations from provisions of the Covenant During a State of Emergency (2001), paragraph 15 (“It is inherent in the protection of rights explicitly recognized as non-derogable ... that they must be secured by procedural guarantees ... The provisions of the Covenant relating to procedural safeguards may never be made subject to measures that would circumvent the protection of non-derogable rights”).

²⁹ Former Special Rapporteurs on extrajudicial, summary or arbitrary executions have identified this relationship time and again. E/CN.4/1995/61, paragraph 93 (“Military tribunals, particularly when composed of military officers within the command structure of the security forces, very often lack the independence and impartiality required under international law. Military jurisdiction over human rights violations committed by members of the security forces very often results in impunity”). E/CN.4/1999/39, paragraph 67 (“In some cases situations of impunity are a direct product of laws or other regulations which explicitly exempt public officials or certain categories of State agents from accountability or prosecution ... The Special Rapporteur is also increasingly concerned about the practice of prosecuting members of security forces in military courts, which often fall short of international standards regarding the impartiality, independence, and competence of the judiciary”).

³⁰ Protocol I, article 87.

³¹ The development of the United Kingdom’s policy on investigations over the past few years is instructive. The June 2003 policy of having the Royal Military Police (RMP) investigate and then decide on prosecution was shortly replaced with the July 2003 policy under which, “If the Commanding Officer (CO) of the soldier was satisfied, on the basis of the information available to him, that the soldier had acted lawfully and within the rules of engagement, then there was no requirement to initiate an investigation by the military police.” Initially, then, the United Kingdom moved from a greater to lesser level of independence in the investigative process. However, according to Lieutenant General Sir John Reith, Chief of Joint Operations, “Between January and April 2004 there was a further reconsideration of this policy. This was prompted by the fact that the environment had become less hostile and also by the considerable media and Parliamentary interest in incidents involving UK forces in which Iraqis had died. On 24 April, a new policy was adopted by MND (SE) [Multi-National Division - Southeast] which required all shooting incidents involving UK forces which result in a civilian being killed or injured to be investigated by SIB (RMP). Exceptionally the Brigade Commander may decide that an investigation is not necessary and in any such case the decision must be notified to the Commander MND (SE) in writing.” *Al Skeini v. Secretary of State for Defence*, High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Divisional Court, [2004] EWHC 2911 (Admin), 14 December 2004, paragraphs 47-54. [The quote from Lt. Gen. Reith is from his written witness statement].

³² See generally Marco Sassòli, “Le génocide rwandais, la justice militaire suisse et le droit international”, Volume 12, *Revue suisse de droit international et de droit européen* (2002) 151, at 175-176.

³³ ICCPR, article 2, paragraph 1.

³⁴ E/CN.4/2005/7, paragraphs 71-74. *Jiménez Vaca v. Colombia*, Human Rights Committee (25 March 2002), paragraph 7.3, (“[T]he Committee points out that article 6 of the Covenant implies an obligation on the part of the State party to protect the right to life of every person within its territory and under its jurisdiction.”).

³⁵ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Principle 9 (“In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life”).

³⁶ ICCPR, article 4, paragraph 2.

³⁷ *Baboeram v. Suriname*, Human Rights Committee (4 April 1985), paragraph 14, links the “most serious crimes” and use of lethal force standards.

³⁸ *In Baumgarten v. Germany* the Human Rights Committee (31 July 2003) found that shooting persons attempting to cross the border from the Former German Democratic Republic was a violation of the right to life. (“The Committee recalls that even when used as a last resort lethal force may only be used, under article 6 of the Covenant, to meet a proportionate threat.”)

³⁹ *Baboeram v. Suriname*, Human Rights Committee (4 April 1985), paragraph 14.

⁴⁰ *Suárez de Guerrero v. Colombia*, Human Rights Committee (31 March 1982), paragraph 13.2, (“the police action was apparently taken without warning to the victims and without giving them any opportunity to surrender to the police patrol or to offer any explanation of their presence or intentions”). Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Principle 10 (“In the circumstances provided for under Principle 9, law enforcement officials shall identify themselves as such and give a clear warning of their intent to use firearms, with sufficient time for the warning to be observed, unless to do so would unduly place the law enforcement officials at risk or would create a risk of death or serious harm to other persons, or would be clearly inappropriate or pointless in the circumstances of the incident”).

⁴¹ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Principle 4 (“Law enforcement officials, in carrying out their duty, shall, as far as possible, apply non-violent means before resorting to the use of force and firearms. They may use force and firearms only if other means remain ineffective or without any promise of achieving the intended result”).

⁴² European Court of Human Rights, App. No. 18984/91 (27 September 1995).

- - - - -