



مذكرة توجيهية أعدها الأمين العام

نهج الأمم المتحدة في شأن العدالة الانتقالية

آذار/مارس ٢٠١٠

موجز

تقدم هذه المذكرة المبادئ التوجيهية والإطار الإرشادي لنهج الأمم المتحدة في شأن عمليات وآليات العدالة الانتقالية. وهي تحدد الملامح العامة للعناصر الرئيسية للعدالة الانتقالية وسبل مواصلة تدعيم هذه الأنشطة. وتستتير هذه المذكرة بالمذكرة التوجيهية المقدمة من الأمين العام عن نهج الأمم المتحدة في شأن المساعدة في مجال سيادة القانون.

ويشمل مفهوم "العدالة الانتقالية" بالنسبة إلى الأمم المتحدة كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولة التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة. وتعد عمليات وآليات العدالة الانتقالية عنصرا بالغ الأهمية من إطار الأمم المتحدة لتدعيم سيادة القانون.

ألف - المبادئ التوجيهية

- ١ - دعم الامتثال للقواعد والمعايير الدولية عند تصميم وتنفيذ عمليات وآليات العدالة الانتقالية، وتشجيعه على نحو فعال
- ٢ - مراعاة السياق السياسي عند تصميم وتنفيذ عمليات وآليات العدالة الانتقالية
- ٣ - إقامة المساعدة المقدمة للعدالة الانتقالية على أساس السياق الذي ينفرد به كل بلد، وتدعيم القدرة الوطنية على القيام بعمليات العدالة الانتقالية في المجتمعات المحلية
- ٤ - السعي إلى كفالة حقوق المرأة
- ٥ - دعم اتباع نهج يراعي حقوق الطفل
- ٦ - كفالة المكانة المركزية للضحايا عند تصميم وتنفيذ عمليات وآليات العدالة الانتقالية
- ٧ - تنسيق برامج العدالة الانتقالية مع مبادرات سيادة القانون، الأوسع نطاقا
- ٨ - تشجيع اتباع نهج شامل يتضمن مجموعة ملائمة من عمليات وآليات العدالة الانتقالية
- ٩ - السعي إلى كفالة أن تراعي عمليات وآليات العدالة الانتقالية الأسباب الجذرية للتراع والحكم القمعي، وأن تعالج انتهاكات جميع الحقوق
- ١٠ - القيام بعمليات تنسيق وشراكات فعالة

باء - عناصر العدالة الانتقالية

تتألف العدالة الانتقالية من عمليات وآليات قضائية وغير قضائية على حد سواء، ومن بينها مبادرات المقاضاة، ومبادرات التيسير فيما يخص الحق في معرفة الحقيقة، وحبر الضرر، والإصلاح المؤسسي، والمشاورات الوطنية. وأيا كانت المجموعة التي يجري اختيارها، فيجب أن تكون متوافقة مع المعايير والالتزامات القانونية الدولية.

جيم - سبل مواصلة تدعيم أنشطة الأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية

تبين هذه المذكرة أنه يجب إدراج النهج التالية ضمن الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية:

- ١ - اتباع نهج يسعى إلى مراعاة الأسباب الجذرية للتزاع أو الحكم القمعي، ويعالج ما يتصل بذلك من انتهاكات لجميع الحقوق
- ٢ - مراعاة اعتبارات حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية أثناء عمليات السلام
- ٣ - تنسيق مبادرات نزع السلاح والتسريح والإدماج مع أنشطة العدالة الانتقالية على نحو يكفل تعزيز كل منهما للآخر بصورة إيجابية

مقدمة

إن مساعدة المجتمعات التي أدى التزاع إلى تدميرها أو الخارحة من حكم قمعي على إعادة إرساء سيادة القانون والتوصل إلى تفاهم بشأن الانتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان، ولا سيما في سياق يتسم بمؤسسات محطمة وموارد مستنفذة وأمن منقوص وسكان مكرويين ومنقسمين، تمثل تحديا هائلا. وعلى مدار السنين، اكتسبت الأمم المتحدة خبرة كبيرة في إرساء سيادة القانون والسعي إلى العدالة الانتقالية في الدول الخارجة من نزاع أو حكم قمعي. وقد أثبتت الخبرة أن تعزيز المصالحة وتوطيد السلام في الأجل الطويل يستلزمان إقامة أو إعادة إقامة نظام فعال للحكم الإداري والعدالة يركز على احترام سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان.

ويشمل مفهوم "العدالة الانتقالية" بالنسبة إلى منظومة الأمم المتحدة كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة تجاوزات الماضي الواسعة النطاق، بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة^(١). وتعد عمليات وآليات العدالة الانتقالية عنصرا بالغ الأهمية في إطار الأمم المتحدة لتدعيم سيادة القانون.

وتتألف العدالة الانتقالية من عمليات وآليات قضائية وغير قضائية على حد سواء، تشمل مبادرات المحاكمة أو السعي إلى الحقيقة أو برامج التعويض أو الإصلاح المؤسسي أو مجموعة ملائمة من كل ذلك. وأيا كانت المجموعة التي سيجري اختيارها، يجب أن تكون وفقا للمعايير والالتزامات القانونية الدولية. ويجب أيضا أن تسعى العدالة الانتقالية إلى مراعاة الأسباب الجذرية للتزاعات وما يتصل بها من انتهاكات لجميع الحقوق، بما في ذلك الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعن طريق بذل الجهد لمعالجة جميع الانتهاكات على نحو متكامل ومترابط، يمكن أن تساهم العدالة الانتقالية في تحقيق الأهداف الأوسع نطاقا وهي منع حدوث نزاعات أخرى، وبناء السلام، والمصالحة.

وتشمل الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون والعدالة الانتقالية وضع المعايير وأفضل الممارسات، والمساعدة على تصميم وتنفيذ آليات العدالة الانتقالية، وتوفير الدعم الفني والمادي والمالي، وتعزيز إدماج اعتبارات حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية ضمن اتفاقات السلام.

(١) انظر S/2004/616.

ألف - المبادئ التوجيهية

١ - دعم امتثال عمليات وآليات العدالة الانتقالية للقواعد والمعايير الدولية، وتشجيعه على نحو فعال

ينبغي للأمم المتحدة أن تعزز باستمرار امتثال عمليات وآليات العدالة الانتقالية للقواعد والمعايير الدولية. إن الأساس المعياري لعمل الأمم المتحدة في تعزيز العدالة الانتقالية هو ميثاق الأمم المتحدة، إلى جانب الركائز الأربع التي يقوم عليها النظام القانوني الدولي الحديث وهي: القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي؛ والقانون الجنائي الدولي؛ والقانون الدولي للاجئين. وعلى وجه التحديد، تركز مختلف صكوك الأمم المتحدة الحقوق والواجبات المتصلة بالحق في العدالة^(٢)، والحق في الحقيقة^(٣)، والحق في التعويضات^(٤)، وضمانات عدم تكرار الانتهاكات (واجب الوقاية)^(٥). وإضافة إلى ذلك، فإن الهيئات المنشأة بمعاهدات، والفقهاء القضائي للمحاكم، إلى جانب عدد من الإعلانات والمبادئ والإرشادات^(٦)، لها دور أساسي في كفالة تنفيذ الالتزامات المترتبة على المعاهدات.

وللامتثال لهذه الالتزامات القانونية الدولية، ينبغي لعمليات العدالة الانتقالية أن تسعى إلى كفالة قيام الدول بتحقيقات ومحاكمات للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، ومن بينها العنف الجنسي. وعلاوة على ذلك،

(٢) انظر مثلاً: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المواد ٤ و ٥ و ٧ و ١٢، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المواد ٣ و ٦ و ٧ و ١١. وانظر أيضاً E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ١٩.

(٣) انظر مثلاً: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة ٢٤. وانظر أيضاً E/CN.4/2005/102/Add.1، المبادئ ٢-٥.

(٤) انظر مثلاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٦، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادة ٦، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة ٢٤، واتفاقية حقوق الطفل، المادة ٣٩. وانظر أيضاً A/RES/60/147.

(٥) انظر مثلاً: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادة ٢، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة ٢٣. وانظر أيضاً قضية لاغراند (ألمانيا ضد الولايات المتحدة)، الحكم المؤرخ ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠١، I.C.J. Reports 2001. وانظر أيضاً E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٥.

(٦) تأسست، من بين جملة أمور، على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.

ينبغي أن تكفل حق الضحايا في التعويضات، وحق الضحايا والمجتمعات في معرفة الحقيقة بشأن الانتهاكات، و ضمانات بعدم تكرار الانتهاكات، وفقا للقانون الدولي.

وقد وضعت المعايير الدولية أيضا الحدود المعيارية لمشاركة الأمم المتحدة، مثلا: لن تنشئ الأمم المتحدة أو تقدم مساعدة إلى أي محكمة تسمح بعقوبة الإعدام، كما لن تؤيد أحكاما في اتفاقات السلام^(٧) تتضمن عفوا عن الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان^(٨).

٢ - مراعاة السياق السياسي عند تصميم وتنفيذ عمليات وآليات العدالة الانتقالية

إن عمليات وآليات العدالة الانتقالية لا تعمل في فراغ سياسي، ولكنها في كثير من الأحيان تصمم وتنفذ في بيئات هشة في مرحلة ما بعد النزاع وفي المرحلة الانتقالية. ويجب أن تكون الأمم المتحدة على وعي تام بالسياق السياسي والآثار المحتملة لآليات العدالة الانتقالية. وتمشيا مع الميثاق، تساند الأمم المتحدة المساءلة والعدالة والمصالحة دائما. ويجب تعزيز السلام والعدل بوصفهما أمرين ضروريين يعزز كل منهما الآخر، ويجب معارضة مفهوم أهما متناقضان. لذا فالمساءلة بالنسبة إلى الأمم المتحدة لا يمكن أن تكون أبدا مسألة ما إذا كان ينبغي السعي لتحقيق العدالة والمساءلة، وإنما هي مسألة متى وكيف يتم ذلك. ويجب تأطير طبيعة تلك التدابير وتوقيتها أولا في سياق الالتزامات القانونية الدولية ومراعاة السياق الوطني وآراء أصحاب المصلحة الوطنيين، ولا سيما الضحايا. وفي الأحوال التي لا تسمح الظروف الوطنية فيها بفعالية تدابير العدالة الانتقالية، أو تحد منها، تقدم الأمم المتحدة دعما يشجع على آليات وعمليات فعالة ويضع الأساس لها. ويمكن أن يشمل ذلك إجراء حوار لمساعدة أصحاب المصلحة الوطنيين على تعزيز الاهتمام بتدابير العدالة الانتقالية وفهمها. ولا يمكن للأمم المتحدة أن تؤيد أحكاما في اتفاقات السلام تحول دون المساءلة عن الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، ويجب أن تسعى إلى تعزيز اتفاقات السلام التي تضمن حيزا لتدابير المساءلة والعدالة الانتقالية في فترة ما بعد النزاع والفترة الانتقالية.

(٧) انظر المبادئ التوجيهية لمثلي الأمم المتحدة بشأن جوانب معينة من مفاوضات تسوية النزاعات (١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦).

(٨) تشمل الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان: التعذيب وما يماثله من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ والإعدام خارج نطاق القانون أو بإجراءات موجزة أو الإعدام التعسفي؛ والاسترقاق؛ وحالات الاختفاء القسري؛ والاعتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي التي تماثله في خطورتها.

٣ - تأسيس المساعدة من أجل العدالة الانتقالية على ما ينفرد به السياق القطري من سمات وتعزيز القدرة الوطنية على تنفيذ عمليات العدالة الانتقالية على نطاق المجتمعات المحلية يشكل كل برنامج للعدالة الانتقالية مجموعة فريدة من العمليات والآليات التي تنفذ في سياق معين. وتحتب الأمم المتحدة صيغ "القياس الواحد المناسب للجميع" وتتفادى استيراد النماذج الأجنبية، وتؤسس عملها على التحليل الدقيق للاحتياجات والقدرات الوطنية، استنادا إلى الخبرات الوطنية إلى أقصى حد ممكن. وقد تشمل الدراسة المتأنية لاحتياجات أحد البلدان في مجال العدالة الانتقالية تقييم عوامل مثل الأسباب الجذرية للتزاع الأساسي، وتحديد الفئات الضعيفة، كالأقليات، والنساء، والأطفال، وحالة قطاعي العدالة والأمن في البلد. ومن أجل تعزيز استدامة وملاءمة عمليات العدالة الانتقالية، ينبغي أن تضطلع بهذا التقييم جهات فاعلة وطنية ومحلية كلما أمكن. وفي هذا الصدد، يجب أن تركز المساعدة الدولية على تطوير القدرة الوطنية على بدء العملية وقيادتها. ويشمل هذا تحديد ودعم وتمكين الدوائر المحلية المعنية بالإصلاح لتضع وتنفذ جدول أعمال العدالة الانتقالية وسيادة القانون، الخاص بها. وقد تضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بدور هام في النهوض بالمشاركة العامة في هذه العمليات، وإذا اقتضى الحال، قد تشارك أيضا مباشرة في تنفيذ آليات العدالة الانتقالية، أو تنفيذ توصيات تلك الآليات.

٤ - السعي إلى ضمان حقوق المرأة من خلال عمليات وآليات العدالة الانتقالية

ينبغي أن تولي نهج العدالة الانتقالية اهتماما خاصا للانتهاكات المرتكبة في حق أكثر الفئات تضررا بالتزاع، وخاصة النساء. ويمثل عدم المساواة بين الجنسين أحد أكثر أشكال عدم المساواة المجتمعية نفشيا، وكثيرا ما يتفاقم بسبب التزاع وحالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وتجعل الأشكال الراسخة من العنف الجنساني النساء والفتيات أيضا وبوجه خاص عرضة لما يرتبط بالتزاع من انتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك العنف الجنسي المنهج، الذي كثيرا ما يتواصل بلا هوادة حتى بعد نهاية التزاع. ويتسبب الوصم الاجتماعي والصدمات النفسية المرتبطة بالإبلاغ عن مثل هذه الجرائم، واستبعاد النساء من العمليات العامة لصنع القرار، في جعل تعامل النساء مع آليات العدالة الانتقالية أمرا شديدا الصعوبة. ولذلك يجب أن تضع آليات العدالة الانتقالية تدابير خاصة تضمن انتصافا مناسباً للمرأة في حالة الانتهاكات المتصلة بالتزاع، ومشاركتها الكاملة في هذه العمليات، ومراعاة حقوقها ومنظورها بطريقة ملائمة. ويمكن لآليات العدالة الانتقالية التي تتضمن منظورا جنسانيا ومنظورا لحقوق الإنسان الخاصة بالنساء، مثل المبادرات القضائية التي تعاقب المسؤولين عن ارتكاب أفعال العنف الجنسي وغيره من الإساءات لحقوق المرأة أثناء التزاع، أو المشاورات

مع النساء لتحديد أولوياتهن في مبادرات العدالة الانتقالية، أن تساعد على ضمان المساءلة عما يرتبط بالتراجع من انتهاكات لحقوق المرأة، وكفالة عدم استمرار اضطهادها أو سوء معاملتها.

٥ - دعم نهج يراعي الأطفال في عمليات وآليات العدالة الانتقالية

يعد الأطفال من بين الفئات الأشد تضررا بالتراعات المسلحة والبيئات السياسية المزعزعة للاستقرار. وينبغي لعمليات وآليات العدالة الانتقالية أن تحقق في الجرائم الدولية المرتكبة ضد الأطفال وأن تحاكم مرتكبيها، وأن تتيح سبل انتصاف فعالة للأطفال، وأن تقوي المؤسسات الحكومية لحمايتهم وتعزيز حقوقهم. وينبغي اعتبار الأطفال الذين لهم علاقة بقوات أو جماعات مسلحة والذين يحتمل أنهم شاركوا في ارتكاب جرائم بموجب القانون الدولي، مجنئاً عليهم أساساً، لا كجناة فقط. ومن حيث المبدأ، لا ينبغي تحميل الأطفال المسؤولية الجنائية بموجب اختصاص قضائي دولي. وعندما يخضع الأطفال لإجراءات قضائية، يجب معاملتهم وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية حقوق الطفل، وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث، والمبادئ التوجيهية للشؤون القضائية المتعلقة بالأطفال ضحايا الجريمة والشهود عليها. وينبغي أن يقر نهج الأمم المتحدة للعدالة الانتقالية أن للأطفال الحق في التعبير عن آرائهم في الشؤون والإجراءات التي تمهم، وذلك وفقاً لتطور قدراتهم، وأنه يجب وضع سياسات وإجراءات مناسبة للأطفال من أجل حماية حقوق الأطفال المعنيين من ضحايا الجرائم والشهود عليها. وينبغي أن تسترشد العملية بالمصلحة العليا للطفل، فعندما يتم دعم وإرشاد الأطفال، يمكن أن تساعد مشاركتهم على بناء قدراتهم على المواطنة الفعالة أثناء مرحلة الانتعاش فيما بعد التراجع، وكذلك إرساء أسس مجتمع أكثر عدلاً وسلاماً. وينبغي أن تعزز عمليات وآليات العدالة الانتقالية البيئة الحمايية للأطفال وأسرهم ومجتمعهم المحلية.

٦ - ضمان أن تكون للضحايا مكانة مركزية في تصميم وتنفيذ عمليات وآليات العدالة الانتقالية

تعترف البرامج الناجحة للعدالة الانتقالية بالمكانة المركزية للضحايا وبوضعهم الخاص في تصميم وتنفيذ هذه العمليات. ويجب على الأمم المتحدة أن تحترم وتؤيد مصالح الضحايا وأن تدعو إلى شملهم حيثما يجري النظر في القيام بعمليات انتقالية. وتتسم المشاورات الوطنية التي تُجرى مع إشراك صريح للضحايا والمجموعات المستبعدة تقليدياً بفعالية خاصة في تمكينهم من الإفصاح عن أولوياتهم في تحقيق السلام المستدام والمساءلة من خلال آليات ملائمة للعدالة الانتقالية. ويستلزم وضع الضحايا في محور هذا العمل أيضاً كفالة الاحترام

التام لحقوقهم وآرائهم في تنفيذ عمليات العدالة الانتقالية بما في ذلك، وحسب الاقتضاء، من خلال استخدام إجراءات مراعية للضحايا تضمن سلامتهم وكرامتهم، وتطوير قدرات محددة لمساعدة الضحايا والشهود ودعمهم وحمايتهم.

٧ - تنسيق برامج العدالة الانتقالية مع المبادرات الأوسع نطاقا لسيادة القانون لكي يمكن لكل منها تعزيز الأخرى بشكل إيجابي

تنفذ تدابير العدالة الانتقالية عادة في الحالات التي ترمي فيها الجهود الوطنية والدولية إلى تعزيز سيادة القانون بصفة عامة. وتعمل الأمم المتحدة على تقوية النظم الوطنية لإدارة العدالة والأمن، بما في ذلك العمليات الرسمية وغير الرسمية لتسوية المنازعات، وبناء القدرات وتقديم المشورة والمساعدة التقنيتين. وينبغي إيلاء التقدير اللازم للتقاليد المحلية وغير الرسمية في إقامة العدل أو تسوية المنازعات من أجل مساعدتها على مواصلة دورها الحيوي، والقيام بذلك طبقا للمعايير القانونية الدولية. وتترابط تدابير العدالة الانتقالية مثل مبادرات المقاضاة والإصلاح المؤسسي بهذه الجهود الأوسع نطاقا. ويجب على الأمم المتحدة أن تكفل أن تتسم برامج العدالة الانتقالية، وهي بحكم تعريفها برامج استثنائية ومحدودة المدة، بالتنسيق وأنها تعزز بصورة إيجابية المبادرات الأوسع نطاقا لإصلاح قطاعي العدالة والأمن، بغية تقوية مجموع ببيان سيادة القانون في البلد، وحسب الاقتضاء، تقوية الإطار الشامل لبناء السلام.

٨ - تشجيع نهج شامل يضم مزيجا مناسباً من عمليات وآليات العدالة الانتقالية

تتخذ البرامج الفعالة للعدالة الانتقالية نهجاً متماسكة وشاملة تضم المجموعة الكاملة من العمليات والتدابير القضائية وغير القضائية، بما في ذلك البحث عن الحقيقة، ومبادرات المقاضاة، وبرامج جبر الضرر، والإصلاح المؤسسي الذي يشمل عمليات فحص السجلات، أو مزيجاً مدروساً على النحو الملائم من هذه العناصر. ومن خلال التخطيط المتأني والمشاورات المكثفة مع أصحاب المصلحة الوطنيين، ينبغي للأمم المتحدة أن تدعم الدوائر الوطنية أثناء النظر في مسائل مثل الاختصاص القضائي، وجمع الأدلة، وحماية الضحايا والشهود، وذلك بغية ضمان قدرة مختلف آليات العدالة الانتقالية على التكامل بصورة إيجابية في بيئات ما بعد التراع والبيئات الانتقالية.

٩ - السعي إلى ضمان مراعاة عمليات وآليات العدالة الانتقالية للأسباب الجذرية للتزاع والحكم القمعي، ومعالجة انتهاكات جميع الحقوق، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

لا تؤدي انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فقط إلى تفاقم أو إطلاق شرارة التوترات الاجتماعية أو السياسية التي ينتج عنها التزاع أو القمع، بل إن التزاع أو القمع كثيرا ما يفضيان إلى المزيد من انتهاكات هذه الحقوق. وتستلزم النهج الاستراتيجية الناجحة للعدالة الانتقالية مراعاة الأسباب الجذرية للتزاع والحكم القمعي، ويجب أن تسعى إلى معالجة ما يتصل بذلك من انتهاكات جميع الحقوق، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مثلا فقدان حقوق الملكية أو الحرمان منها). ولا يمكن أن يسود السلام إلا إذا أمكن معالجة قضايا مثل التمييز المنهجي، والتوزيع غير المتساوي للثروة والخدمات الاجتماعية، واستتراء الفساد، وذلك على نحو يتسم بالشرعية والإنصاف، ومن قبل مؤسسات عامة موثوق بها.

١٠ - الانخراط في التنسيق الفعال والشراكات أثناء تصميم وتنفيذ عمليات وآليات العدالة الانتقالية

يشمل عمل الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون والعدالة الانتقالية نشاطات متعددة تقوم بها عدة كيانات على نطاق منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي ككل. وتتطلب المبادرات الناجحة للعدالة الانتقالية دعما مستمرا وانخراطا نشطا لجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة التي تعمل معا بطريقة منسقة. وقد تم تطوير أدوات سيادة القانون للدول المارة بمرحلة ما بعد التزاع^(٩)، وهي أدوات نابعة من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وقائمة على أساس الخبرات وأفضل الممارسات المتراكمة من العمليات الميدانية للأمم المتحدة، من أجل كفاءة القدرة المؤسسية الطويلة الأجل للحضور الميداني للأمم المتحدة، والإدارات الانتقالية، والمجتمع المدني للاستجابة إلى متطلبات العدالة الانتقالية. ويتخذ التنسيق بين الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها، كالجهات المانحة، ووكالات المعونة، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الخاصة، نفس القدر من الأهمية وينبغي تعزيزه من خلال تبادل المعلومات والتعاون في الميدان.

(٩) <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/SpecialIssues.aspx>

باء - مكونات العدالة الانتقالية

تشمل برامج العدالة الانتقالية العناصر التالية:

١ - مبادرات المقاضاة

ترمي مبادرات المقاضاة إلى كفالة محاكمة المسؤولين عن ارتكاب الجرائم، بما في ذلك الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وذلك وفقا للمعايير الدولية في المحاكمة العادلة، ومعاقبتهم حسب الاقتضاء. وتستلزم مصداقية وشرعية مبادرات المقاضاة إجرائها بطريقة موضوعية وغير تمييزية، بصرف النظر عن هوية الجناة المزعومين. وتحمل الدول المسؤولية الرئيسية في ممارسة الاختصاص القضائي بشأن هذه الجرائم^(١٠). ولذلك، وفي صلة بالجرائم المزعومة المرتكبة في سياق النزاع أو الحكم القمعي، ستسعى برامج العدالة الانتقالية إلى تعزيز أو تطوير قدرات وطنية للتحقيق والمقاضاة، وسلطات قضائية مستقلة وفعالة، ودفاعا قانونيا مناسباً، وحماية ودعم الشهود والضحايا، ومرافق سجنية بطروف إنسانية. وتتسم التشريعات الوطنية المطابقة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الجنائي الدولي بأهمية أساسية. ويحتمل أيضا أن تُطلب مساعدة المجتمع الدولي في عمليات استخراج الجثث، وتحليل الأدلة الجنائية، والتحقيقات في الجرائم الجماعية، والحفاظة على الأدلة. وينبغي الاضطلاع بإجراءات العدالة دون تحيز وبشكل موضوعي وفي الوقت المناسب وفقا للمعايير الدولية. ويمكن أن يكون الرصد المنهجي للنظام القضائي أداة مفيدة لتقييم وتحسين فعاليته وامتناله للمعايير الدولية.

وفي نفس الوقت، قد تكون الدول الخارجة من سنوات من النزاع أو الحكم القمعي غير قادرة على القيام بتحقيقات ومحاكمات فعالة أو غير راغبة في ذلك. وفي مثل هذه الحالات، يمكن أن تمارس المحاكم الجنائية الدولية والمختلطة اختصاصا قضائيا مشتركا. ويمثل إنشاء مختلف هذه المحاكم الجنائية إنجازا تاريخيا في السعي إلى الإحضاع للمساءلة عن الجرائم الدولية. وعند إنشاء محكمة جنائية دولية أو مختلطة، من الضروري النظر على سبيل الأولوية في التركيبة^(١١) التي ستخلفها في البلد المعني وكذلك في استراتيجية خروجها منه. ويمثل إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، وهي المحكمة الجنائية الدولية الدائمة الوحيدة، أهم تطور في مكافحة ظاهرة الإفلات من العقاب في الآونة الأخيرة. وتشغل المحكمة الجنائية الدولية على أساس

(١٠) انظر نفس المرجع، المبدأ ٢٠.

(١١) التركيبة، تعريفاً، هي الأثر الدائم الذي تتركه المحكمة بتعزيزها سيادة القانون في مجتمع ما، بما في ذلك نتيجة لإجراء محاكمات فعالة تسهم في وضع حد للإفلات من العقاب، وتعزيز القدرات القضائية المحلية في نفس الوقت.

مبدأ التكامل المنصوص عليه في المادة ١٧ من نظام روما الأساسي. وبهذه الصفة، ينبغي لها أيضاً أن تسهم في تنمية القدرات الوطنية لتقديم مرتكبي الجرائم الدولية المزعومين إلى العدالة.

٢ - تيسير المبادرات المتعلقة بالحق في معرفة الحقيقة

تساعد عمليات السعي إلى معرفة الحقيقة المجتمعات الخارجة من نزاعات أو التي تمر بمرحلة انتقالية على تقصي انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في الماضي، وتضطلع بها لجان الحقيقة أو لجان التحقيق أو غير ذلك من بعثات تقصي الحقائق^(١٢). ويدعم حق الأشخاص في معرفة الحقيقة العديد من هيئات المعاهدات والمحاكم الإقليمية والمحكمة الدولية^(١٣). ولجان الحقيقة هيئات تحقيق غير قضائية أو شبه قضائية، تتولى تقصي أنماط أعمال العنف المرتكبة في الماضي، وكشف أسباب تلك الأفعال الهدامة وتبعاتها. وكل لجنة من لجان الحقيقة مؤسسة متفردة بذاتها، وإنما أنشطتها الأساسية تشتمل عادةً على جمع أقوال الضحايا والشهود، وإجراء بحوث مواضيعية منها التحليلات الجنسانية والأطفالية للانتهاكات بما فيها أسبابها وتبعاتها، وتنظيم جلسات استماع علنية وغير ذلك من برامج التوعية، ونشر تقرير نهائي يورد ما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات. وتسعى لجان التحقيق وغيرها من آليات تقصي الحقائق، بالمثل، إلى كشف الحقيقة وراء مزاعم انتهاكات حقوق الإنسان الماضية، لكنها تعمل في إطار ولايات أضيق نطاقاً. ويعدّ تقصي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وتوثيقها خطوة هامة في إعمال الحق في معرفة الحقيقة.

ويتطلب الإعمال الفعال للحق في معرفة الحقيقة وجود نظام وطني قوي للسجلات. إلا أنه في الكثير من المجتمعات الخارجة من نزاعات أو من حكم قمعي، تكون هذه النظم ضعيفة أو لا وجود لها، ومعرضة لخطر محاولات تدميرها لمحو الأدلة على ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن برامج العدالة الانتقالية تصدر وثائق خاصة بها، ينبغي حفظها بدورها في سجلات لأنها تشكل مصدراً غنياً للمعلومات المتعلقة بتاريخ النزاع أو الحكم القمعي. وتعد الحماية الفعالة للضحايا والشهود أيضاً حاسمة الأهمية لكفالة إعمال حق الضحايا والمجتمعات في معرفة الحقيقة.

٣ - جبر الأضرار

تسعى برامج جبر الأضرار إلى توفير سبل الانتصاف عن الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان عن طريق تقديم مجموعة من المزايا المادية والرمزية للضحايا. ويمكن لسبل جبر

(١٢) انظر E/CN.4/2005/102/Add.1، المبادئ ٦-١٣.

(١٣) انظر E/CN.4/2004/88 و E/CN.4/2006/91.

الأضرار أن تتضمن التعويض النقدي، أو الخدمات الطبية والنفسية، أو خدمات الرعاية الصحية، أو الدعم التعليمي، أو إعادة الأمل لأصحابها أو تعويضهم عن فقدانها، إلى جانب الاعتذارات الرسمية العلنية، وبناء المتاحف والنصب التذكارية، وتخصيص أيام لإحياء الذكرى. وقد أكدت الجمعية العامة من جديد حق الضحايا في جبر الأضرار في المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي^(١٤). وقد تتخذ سبل الانتصاف أشكالاً مختلفة، من بينها رد الحق^(١٥)، والتعويض، وإعادة التأهيل^(١٦)، والترضية^(١٧)، وضمانات عدم التكرار^(١٨). وقد أثبتت التجربة أن برامج جبر الأضرار الأكثر نجاحاً يجري وضعها بالتشاور مع المجتمعات المتضررة، ولا سيما جماعات الضحايا والنساء. ويمكن أيضاً لبرامج جبر الأضرار أن تكون بمثابة عوامل فعالة ومكمّلة لعمليات السعي لمعرفة الحقيقة ومبادرات مقاضاة الجناة، من خلال تقديم سبل انتصاف ملموسة للضحايا، وتعزيز المصالحة، واسترداد ثقة العامة في الدولة. وبالمثل، من الأهمية بمكان، عند وضع وتنفيذ برامج العدالة الانتقالية، أن تضع الدول وتدعم أيضاً برامج رسمية ومبادرات شعبية لإحياء ذكرى الضحايا وتثقيف المجتمع وحفظ الذاكرة التاريخية.

٤ - الإصلاح المؤسسي

يجب تحويل المؤسسات العامة التي ساعدت على إدامة النزاع أو الحكم القمعي إلى مؤسسات تحفظ السلام وتحمي حقوق الإنسان وترسخ ثقافة احترام سيادة القانون. فمن خلال إصلاح أو بناء المؤسسات العامة التزيهة والكفؤة، يصبح الإصلاح المؤسسي عاملاً يمكن حكومات البلدان الخارجة من نزاعات والتي تمر بمرحلة انتقالية من الحيلولة دون تكرار انتهاكات حقوق الإنسان في المستقبل. ويعد الاختيار الدقيق للمسؤولين الحكوميين، ولا سيما في قطاعي الأمن والعدالة، أمراً ذا أهمية حاسمة لتيسير هذا التحول، من خلال عزل الموظفين الحكوميين المسؤولين بصفقتهم الشخصية عن انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان

(١٤) انظر A/RES/60/147.

(١٥) مثل: استرداد الحرية، والتمتع بحقوق الإنسان، واسترداد الهوية، والحياة الأسرية والمواطنة، وعودة المرء إلى مكان إقامته، واسترداد الوظيفة، وإعادة الممتلكات.

(١٦) مثل: الرعاية الطبية والنفسية فضلاً عن الخدمات القانونية والاجتماعية.

(١٧) مثل: إصدار إعلان رسمي أو قرار قضائي يرد الاعتبار والسمعة وحقوق الضحية؛ وتقديم اعتذار علني، بما في ذلك الاعتراف بالوقائع وقبول المسؤولية؛ وإحياء ذكرى الضحايا وتكريمهم.

(١٨) مثل: ضمان فرض رقابة مدنية فعالة على القوات المسلحة وقوات الأمن؛ وضمان التزام جميع الإجراءات المدنية والعسكرية بالمعايير الدولية للمحاكمة حسب الأصول والإنصاف والنزاهة؛ وتعزيز استقلال السلطة القضائية.

من مناصبهم أو الامتناع عن تعيينهم. وقد يشمل ذلك أيضاً حل الوحدات العسكرية أو الشرطة أو غير ذلك من الوحدات الأمنية التي قد تكون مسؤولة بصورة منهجية عن انتهاكات حقوق الإنسان. وينبغي لإقصاء هؤلاء الأشخاص أن يمثل للإجراءات القانونية الواجبة ولبدءاً عدم التمييز^(١٩). وينبغي للإصلاح المؤسسي كذلك أن يتضمن دورات تدريبية شاملة للمسؤولين والموظفين الحكوميين بشأن حقوق الإنسان ومعايير القانون الإنساني الدولي الواجبة التطبيق.

٥ - المشاورات الوطنية

المشاورات الوطنية عنصر حاسم الأهمية من عناصر النهج القائم على حقوق الإنسان لتحقيق العدالة الانتقالية، وترتكز على المبدأ القائل بأن برامج العدالة الانتقالية الناجحة تستلزم المشاركة العامة المجدية، بما فيها الأصوات المختلفة للرجال والنساء. فالمشاركة العامة تبين احتياجات المجتمعات المحلية المتضررة من النزاع أو الحكم القمعي، بما يتيح للحكومات أن تضع برنامجاً للعدالة الانتقالية ملائماً ومناسباً للسياق. وعلاوة على ذلك، تساعد عملية المشاورات الضحايا وغيرهم من أعضاء المجتمع المدني على امتلاك زمام البرامج الناتجة على الصعيد المحلي. ورغم أن المشاورات الوطنية يمكنها أن تؤثر في صياغة الشكل العام لاستراتيجية شاملة للعدالة الانتقالية، فإنه يمكن إجراؤها في سياق آلية محددة، مثل القيام بها في مراحل تخطيط إحدى لجان الحقيقة أو أحد برامج جبر الأضرار. وينبغي للأمم المتحدة أن تيسر عملية المشاورات الوطنية عن طريق تنظيم محافل للمناقشة، وإسداء المشورة القانونية والتقنية، وتشجيع مشاركة الجماعات المستبعدة تقليدياً، مثل الضحايا والأقليات والنساء والأطفال، ودعم بناء القدرات، وتعبئة الموارد المالية والمادية.

وترتبط ممارسة المشاورات الوطنية بمسألة التوعية. فتأثير عمليات العدالة الانتقالية واستمرارها يتوقف بدرجة كبيرة على كفاءة فهمها والتعريف بها بشكل متنسق أثناء تنفيذها وبعده. وينبغي لجهود التوعية الفعالة أن تخاطب كلاً من الجماعات المعينة المتأثرة بالآليات المحددة المطبقة، وكذلك المجتمع الأوسع نطاقاً. وهي تتطلب توخي العناية في التخطيط أثناء مرحلة التصميم، وتوافر الموارد الكافية.

(١٩) انظر E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٦.

جيم - سبل زيادة تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية

أخذاً في الاعتبار التطورات الناشئة في القانون الدولي، والمبادئ الواردة في هذه المذكورة، واحتياجات الأمم المتحدة بما فيها وجودها الميداني، ينبغي إدراج النهج التالية في أنشطة الأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية:

١ - اتباع نهج إزاء العدالة الانتقالية يحرص على أخذ الأسباب الجذرية للتراع أو الحكم القمعي في الاعتبار، وعلى التصدي للانتهاكات ذات الصلة لجميع الحقوق، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بصورة شاملة ومتكاملة

- تكليف لجان الحقيقة، حسب الاقتضاء، بتقصي انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ووضع توصيات بشأن أفضل سبل الانتصاف عن هذه الانتهاكات؛
- التحقيق ومقاضاة الجناة في الجرائم، بموجب القوانين الوطنية أو الدولية، التي تنطوي على سلوك فيه انتهاك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الحقوق المدنية والسياسية؛
- إتاحة سبل الانتصاف عن انتهاكات حقوق الضحايا في مجالات الصحة والإسكان والتعليم والاستمرارية الاقتصادية، عن طريق اتخاذ تدابير لجر الأضرار، وكفالة مراعاة سبل الانتصاف عن انتهاكات حقوق النساء والرجال على السواء في صياغة تلك البرامج؛
- ضمان إمكانية حصول الضحايا دون تمييز على الخدمات الحكومية؛
- اعتماد وتنقيح وتعزيز التشريعات الرئيسية اللازمة لكفالة الاعتراف والحماية الوطنيين للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولعدم التمييز؛
- تضمين اتفاقات السلام والديساتير أحكاماً بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبعدم التمييز.

٢ - مراعاة حقوق الإنسان واعتبارات العدالة الانتقالية أثناء عمليات السلام

- تشجيع الأطراف على تضمين اتفاقات السلام التزامات بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، ومكافحة الإفلات من العقاب، والسعي لتحقيق العدالة الانتقالية؛

- الحرص على عدم تضمين اتفاقات السلام عفوا عن جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو الإبادة الجماعية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان؛
- التشجيع على إقامة عمليات للعدالة الانتقالية، والاعتراف بقدرتها على تعزيز إحداها الأخرى وبأنها لا تتنافى مع بعضها (على سبيل المثال، عمليات السعي لمعرفة الحقيقة والمقاضاة وجبر الأضرار)؛
- تشجيع الأطراف على الاعتراف في اتفاقات السلام بالأضرار التي لحقت بالنساء والأطفال؛
- تزويد وسطاء الأمم المتحدة بالخبرات ذات الصلة في مجالي حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية داخل إطار منظومة الأمم المتحدة؛
- ضمان مشاركة خبراء الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان خلال مفاوضات السلام؛
- دعم إجراء مشاورات واسعة النطاق بشأن العدالة الانتقالية، تشمل إشراك الضحايا وغيرهم من الفئات المهمشة؛
- تشجيع النساء والأطفال على المشاركة بفعالية في عملية السلام، بتقديم تجاربهم في النزاع من منظور جنساني، والإعراب عن أولوياتهم فيما يتعلق بتحقيق السلام الدائم والمساءلة من خلال آليات العدالة الانتقالية الملائمة؛
- دعم تعزيز القدرات الوطنية من أجل تصميم وتنفيذ عمليات العدالة الانتقالية وآلياتها؛
- دعم الجهود الرامية إلى تقييم حالة نظام السجلات الوطني، ودعم تعزيز هذه القدرات، حسب الاقتضاء.

٣ - تنسيق مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مع عمليات العدالة الانتقالية وآلياتها، حسب الاقتضاء، بما يعزز أحدها الآخر على نحو إيجابي

- الإصرار على استبعاد المقاتلين السابقين الذين ارتكبوا جرائم خطيرة أو الذين لم يُبت بعد في الاتهامات الموجهة إليهم، أو في تحقيقات قضائية أو ادعاءات موثوق بها مقامة ضدهم بارتكاب مثل تلك الجرائم، من إعادة الاندماج في صفوف الشرطة أو الجيش الوطنيين؛

- وضع مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالاقتران مع برامج حبر الأضرار لمكافحة ما هو متصور من عدم المساواة في المعاملة لدى المقاتلين السابقين والضحايا. ويمكن لبرامج حبر الأضرار التي تتيح سبلاً لانتصاف السكان المتضررين من النزاع أن تساعد على إخماد مشاعر السخط التي قد يكنها الضحايا والمجتمعات المحلية تجاه المقاتلين السابقين الذين يجري نزع سلاحهم وتسريحهم وإعادة إدماجهم؛
- إدراج نهج مراعي للمنظور الجنساني في مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج التي تتناول الانتهاكات التي عانت منها المقاتلات السابقات والنساء والفتيات المرتبطات بالقوات والجماعات المسلحة. وينبغي لمنافع إعادة الإدماج في المجتمع ألا تخص فئة المقاتلات والمرتبطات السابقات بالذات، بل أن توجه إلى فئات السكان الضعيفة بوجه عام لتجنب الوصم؛
- تيسير إعادة اندماج المقاتلين السابقين في المجتمعات المتضررة من النزاع بتشجيعهم على المشاركة في عمليات السعي لمعرفة الحقيقة وإتاحة الفرصة لهم للإفصاح عن خبراتهم في النزاع؛
- الاستعانة بمبادرات الملاحقة القضائية للتمييز بين مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان وبين المقاتلين السابقين، بما يقلل بالتالي من النظرة العامة بأن عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تعيد إدماج جميع المقاتلين السابقين دون اعتبار لما يحتمل أنهم ارتكبه من جرائم.