

Distr.: General
11 July 2019
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والأربعون

٩-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار

موجز

يقدم المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، فايان سالفيلي، تقريره عن التجارب العملية لبرامج الجبر المحلية، ويقيم فيه الإطار المفاهيمي والقانوني، والدروس المستفادة، والتحديات المختارة عن هذه المسألة، ويقدم توصيات بشأن تصميم وتنفيذ هذه البرامج على نحو فعال.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-11821(A)



* 1 9 1 1 8 2 1 *

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٣	.....	ثانياً - الأنشطة التي أجراها المقرر الخاص
٥	.....	ثالثاً - اعتبارات عامة
٦	.....	رابعاً - برامج الجبر المحلية
٧	.....	ألف - المعايير والاجتهادات القضائية الدولية التي تستند إليها برامج الجبر المحلية
١٠	.....	باء - دروس مستفادة من أجل برامج جبر محلية فعالة
١٩	.....	جيم - تحديات مختارة
٢٥	.....	خامساً - الاستنتاجات
٢٦	.....	سادساً - التوصيات

أولاً - مقدمة

- ١ - يقدم المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار المجلس ٧/٣٦. ويورد المقرر الخاص في التقرير الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها في الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٨ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٩، ويقدم تحليلاً للتجارب العملية لبرامج الجبر المحلية.
- ٢ - وقد طُلب إلى المقرر الخاص، في القرار ٧/٣٦، جمع معلومات عن الممارسات والخبرات الوطنية، ودراسة الاتجاهات والتطورات والتحديات، وتعزيز الممارسات الجيدة والدروس المستفادة، ودمج نهج يركز على الضحايا في جميع الأعمال التي تدخل في إطار الولاية^(١). ويستجيب التقرير لهذه الطلبات.
- ٣ - وأخذاً في الاعتبار العمل المتعلق بالحق في الجبر، الذي أُجري سابقاً في إطار هذه الولاية، والذي ركز في المقام الأول على المسائل الشارعة الأساسية المتعلقة بهذا الحق^(٢)، وإدراكاً لاستمرار عدم تلقي الغالبية العظمى من الضحايا حول العالم لأي شكل من أشكال الجبر، يكرس المقرر الخاص هذا التقرير لتقييم الدروس المستفادة وكذلك مجموعة مختارة من التحديات في سياق تنفيذ برامج الجبر المحلية.
- ٤ - وعقد المقرر الخاص مشاورات مفتوحة عبر شبكة الإنترنت واجتماعاً للخبراء من أجل توفير المعلومات لهذا التقرير.
- ٥ - ولا يُدرج المقرر الخاص في هذا التقرير شكلين هامين من أشكال الجبر، وهما أنواع الترضية التي تشمل الاعتذارات، وإعادة الأراضي ورد الممتلكات. وسيتناول هاتين المسألتين في أعماله المقبلة. وسيقدم تقرير عن اعتماد الاعتذارات عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والسبعين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩.

ثانياً - الأنشطة التي أجراها المقرر الخاص

- ٦ - في الفترة ما بين ١ آب/أغسطس ٢٠١٨ و ١ تموز/يوليه ٢٠١٩، أرسل المقرر الخاص طلبات لإجراء زيارات إلى تونس والسلفادور وغامبيا وكولومبيا، وجدد طلبه المقدم إلى نيبال. وكانت الطلبات المقدمة من أجل زيارة إندونيسيا والبرازيل وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وغواتيمالا وغينيا وكمبوديا وكوت ديفوار وكولومبيا وكينيا ونيبال واليابان لا تزال قيد النظر وقت إعداد هذا التقرير.
- ٧ - وفي ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، شارك المقرر الخاص في مشاورات للخبراء بشأن المعايير والسياسات العامة المتعلقة بالتحقيق الفعال في حالات الاختفاء القسري، عقدها الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي.

(١) انظر الفقرة ٤.

(٢) انظر A/69/518.

- ٨- وفي ١٣ أيلول/سبتمبر، شارك في حلقة النقاش الرفيعة المستوى التي عُقدت بمناسبة إحياء الذكرى السنوية السبعين لإبرام اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها.
- ٩- وفي ١٣ و ١٤ أيلول/سبتمبر، شارك في الدورة التاسعة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان، حيث عرض تقريره المواضيعي الأول عن نهجه إزاء الولاية ومجالات اهتمامه الأولية.
- ١٠- وفي ١٨ أيلول/سبتمبر، شارك في حوار عام في مجلس النواب الإسباني عن تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان في النظام القانوني الإسباني، وخاصة فيما يتعلق بالالتزامات بالتحقيق في الجرائم الدولية المرتكبة خلال نظام فرانكو ومقاضاة مرتكبيها. والتقى أيضاً بأعضاء مجلس النواب.
- ١١- وفي ٢٨ أيلول/سبتمبر، شارك في منتدى للعدالة الانتقالية نظمته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان) في السلفادور.
- ١٢- وفي ١٨ تشرين الأول/أكتوبر، شارك في الدورة الثالثة والسبعين للجمعية العامة، حيث عرض تقريره المواضيعي بشأن الخطوط الأربعة الرئيسية لعمله مع تلك الهيئة.
- ١٣- وفي ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر، شارك في اجتماع مع الأمين العام المساعد لدعم بناء السلام، أوسكار فرنانديز - تارانكو، لمناقشة التعاون القائم والمقبل، وفي اجتماع بعنوان "التصدي لحالات العنف الإجرامي الحاد: حالة السلفادور"، نظمته منتدى منع النزاعات وتعزيز السلام، في نيويورك.
- ١٤- وفي الفترة من ١٩ إلى ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر، شارك في دورة توجيهية للجدد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، عقدتها مفوضية حقوق الإنسان في جنيف.
- ١٥- وفي الفترة من ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١٥ كانون الثاني/يناير، عقد مشاوره عبر شبكة الإنترنت من أجل توفير المعلومات لهذا التقرير.
- ١٦- وفي ٣ و ٤ كانون الأول/ديسمبر، شارك في حلقة دراسية بعنوان "دعم الاتحاد الأوروبي للعدالة الانتقالية: استعراض بعد مرور ثلاث سنوات على اعتماد إطار السياسات"، عقدتها الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية في بروكسل، وعقد اجتماعات ثنائية مع مسؤولين في الدائرة.
- ١٧- وفي ٥ كانون الأول/ديسمبر، شارك في المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين لندوات المحامين، في لوزان، سويسرا.
- ١٨- وفي ٦ و ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، عقد اجتماعاً للخبراء من أجل توفير المعلومات لهذا التقرير.
- ١٩- وفي ٢٠ و ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٩، شارك في مؤتمر "عملية العدالة الانتقالية المراعية للاعتبارات الجنسانية في سوريا"، الذي نظمته اللوي النسوي السوري والمبادرة النسوية الأوروبية متوسطة في باريس.
- ٢٠- وفي ١٩ آذار/مارس، شارك في ندوة بعنوان "المعايير الدولية لحقوق الإنسان: الحقيقة والعدالة في كوريا الجنوبية"، عُقدت في جيجو، جمهورية كوريا.

- ٢١- وفي الفترة من ١٧ نيسان/أبريل إلى ٣١ أيار/مايو، عقد مشاوراة عبر شبكة الإنترنت بشأن اعتماد الاعتذارات عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، من أجل توفير المعلومات لتقريره إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والسبعين.
- ٢٢- وفي الفترة من ٢٤ نيسان/أبريل إلى ٣ أيار/مايو، أجرى زيارة قطرية رسمية إلى السلفادور.
- ٢٣- وفي ٤ حزيران/يونيه، شارك في مؤتمر بعنوان "الأبعاد الجنسانية في العدالة الانتقالية"، في الجامعة العبرية في القدس.
- ٢٤- وفي الفترة من ١٧ إلى ٢١ حزيران/يونيه، حضر الاجتماع السنوي للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، في جنيف.

ثالثاً - اعتبارات عامة

- ٢٥- يوجد في القانون الدولي لحقوق الإنسان إطار قانوني متين يؤسس لحقوق الضحايا في الجبر عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، مثلما أشار المقرر الخاص السابق، بابلو دي غريف، في تقريره عن هذا الموضوع^(٣).
- ٢٦- وعلى الرغم من وجود إطار شارع مُحكَّم واجتهاد قانوني دولي ومحلي راسخ، ورغم اعتراف الدول بأن من حق الضحايا الحصول على الجبر، فإن الضحايا لا يشهدون إعمال هذا الحق. وحتى في البلدان التي وُضعت فيها برامج جبر محلية، لا تزال هناك العديد من التحديات أمام تحقيق الجبر المناسب والسريع والكامل لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني.
- ٢٧- وفي العديد من البلدان، يتعرض الضحايا للوصم ويُنظر إليهم على أنهم "يستغلون" الوضع، لا على أنهم يعانون من ضرر بالغ ويحق لهم الحصول على الجبر.
- ٢٨- فضلاً عن ذلك، كثيراً ما تتصرف الدول كما لو كان الجبر خياراً سياساتياً، بدلاً من اعتباره وفاء بالتزام تجاه الضحايا نتيجة لخرق غير مشروع للقانون الدولي والمحلي.
- ٢٩- ويود المقرر الخاص أن يشير إلى أهمية الحق في الجبر لضحايا الفظائع الجماعية. فإن الجبر، باعتباره استحقاقاً، يفي بغرض جوهري يتمثل في معالجة الضرر الذي لحق بالضحايا من خلال توفير استحقاقات مباشرة تتجاوز التعويض وتشمل رد الحق (إن أمكن)، والترضية، ورد الاعتبار، وضمائمات عدم التكرار. وبعد الحق في الجبر هاماً كذلك باعتباره ضماناً لعدم التكرار، حيث يساعد على أن يفهم الجناة أن ما ارتكبه كان خطأ وأن المجتمعات يجب أن تأخذ على عاتقها تكريم الضحايا. وسيمكّن أيضاً من أن يثق الضحايا بالدولة، ومن الاعتراف بهم كأصحاب حقوق، وربما من تمكينهم. وسيؤدي هذا بدوره إلى تحقيق مكاسب للمجتمع.
- ٣٠- ومن الضروري، لكي يتسنى إعمال الحق في الجبر، أن تعترف الدولة وأي عناصر فاعلة أخرى مشاركة في الانتهاكات بمسؤوليتها.

(٣) انظر A/69/518.

رابعاً - برامج الجبر المحلية

٣١ - تستهدف برامج الجبر المحلية إعمال الحق الإنساني للضحايا في الجبر الكافي والفعال. وهي عبارة عن عمليات إدارية تضعها الدول بهدف التعامل مع مجموعة شاملة كبيرة من الضحايا، وتحدد من يمكنه ادعاء أنه ضحية وما هي الانتهاكات التي يقدم الجبر عنها، وتضع تدابير الجبر (الاستحقاقات) عما وقع من ضرر^(٤). وهي تهدف إلى ضمان معاملة الضحايا على قدم المساواة وبأسلوب متسق، حيث يستفيد ضحايا نفس نوع الانتهاك من نفس أشكال الجبر.

٣٢ - وتعد برامج الجبر المحلية أكثر الأدوات فعالية لحصول ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني على الجبر. ومن دونها، سيتعين على الضحايا إثبات حالتهم في ساحة القضاء، بطرق منها تقديم كل الأدلة الضرورية، وسداد تكاليف التقاضي الباهظة، والانتظار عدة سنوات قبل أن يحالف ادعاءهم النجاح، إن أمكن^(٥).

٣٣ - وقد استُخدمت هذه البرامج في العديد من أنحاء العالم. وتعاملت مع فئات ارتكبت خلال القمع، كما هي الحال في الأرجنتين أو شيلي أو العراق أو المغرب، أو خلال النزاع، كما هي الحال في البوسنة والهرسك أو سيراليون أو العراق أو غواتيمالا أو كولومبيا. ووُضعت برامج جبر أخرى (ليست محلية الطابع في الواقع) من أجل التعامل مع الضرر الذي وقع نتيجة لحالات النزاع أو الاحتلال، مثل لجنة الأمم المتحدة للتعويضات التي أنشأها مجلس الأمن للتعامل مع جبر ضحايا الغزو العراقي للكويت.

٣٤ - ويمكن للبرامج المحلية أن تشكل سبل انتصاف كافية وفعالة لتقديم الجبر لضحايا الفئات الجماعية، ولكنها تواجه تحديات جسام. فمن الناحية المؤسسية، تتسم هذه البرامج بالهشاشة والضعف، وتعتمد على السياق السياسي للبلد والإرادة السياسية للسلطات المعنية ومدى توفر الموارد وشواغل عملية ومؤسسية عن الكيفية المثلى لتوفير الجبر وتنفيذه.

٣٥ - وتعد التحديات أكبر في البلدان الخارجة من النزاع أو التي لا تزال في خضمه. وفي هذه الحالات، ينطوي إنشاء برامج جبر محلية على التعامل مع مجموعة أكبر بكثير من الضحايا. وإذا كان الضحايا، أثناء حكم الأنظمة القمعية، يمثلون حوالي ١ في المائة من السكان، فإن نسبتهم بعد النزاعات يمكن أن تكون ضعف ذلك الرقم على الأقل. وفي حالات التشرذم الجماعي، مثل ما شهدته كولومبيا أو الجمهورية العربية السورية، يمكن لعدد الضحايا أن يساوي ١٢ إلى ١٥ في المائة من مجموع السكان^(٦).

(٤) Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparation Programmes (United Nations publication, Sales No. E.08.XIV.3), pp. 9–10.

(٥) A/69/518، الفقرة ٤.

(٦) Kathryn Sikkink et al., “Evaluation of integral reparations measures in Colombia: executive summary”, Carr Centre for Human Rights Policy and Harvard Humanitarian Initiative (October 2015), p. 3.

٣٦ - وتتسم الدول التي تتعامل مع تداعيات النزاع بضعف أو هشاشة المؤسسات لتنفيذ برامج الجبر^(٧)، وكثيراً ما تكون أحوالها المالية متدهورة. فضلاً عن ذلك، فإن تحديد من تقع عليه مسؤولية الانتهاكات يكون أكثر تعقيداً، نظراً لارتكاب فظائع أيضاً على يد عناصر فاعلة من غير الدول. وفي هذه الحالات، كثيراً ما يكون الفساد متفشياً والتمييز بين الضحايا والجناة غير واضح، كما هي الحال بالنسبة للأطفال الجنود. وعلاوة على ذلك، فإن العديد من هذه الدول تواجه الفقر والتمييز وأشكال عدم المساواة الهيكلية، مما يصعب من التعامل مع الجبر عن الفظائع الجماعية. وتشير البحوث إلى أن الدول الأضعف تقل فيها احتمالات إنشاء برامج جبر محلية^(٨). وبالمثل، فإذا حدث وأنشئت هذه البرامج، يكون معدل تنفيذها منخفضاً.

٣٧ - وكانت الدول التي تشهد تحولاً من القمع إلى الديمقراطية، مثل الأرجنتين أو شيلي، أكثر نجاحاً في تنفيذ برامج جبر محلية^(٩)، ولكن حالة البنية التحتية والظروف السياسية هناك - كما سبقت الإشارة - كانت مختلفة بقدر كبير عنها في الدول الخارجة من النزاع، مثل سيراليون أو ليبيريا، أو حتى في دول معينة خارجة من حالة القمع مثل العراق.

ألف - المعايير والاجتهادات القضائية الدولية التي تستند إليها برامج الجبر المحلية

٣٨ - يعد الحق في الانتصاف حقاً أساسياً في جميع معاهدات حقوق الإنسان. وتشمل سبل الانتصاف حق الضحايا في الادعاء بوقوع انتهاكات لحقوقهم وفي طلب الجبر عما لحق بهم من ضرر. وتشير المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني^(١٠) والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، إلى برامج الجبر المحلية باعتبارها سبل انتصاف فعالة لتوفير الجبر عن الفظائع الجماعية^(١١).

٣٩ - وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، يجب أن تكون سبل الانتصاف مناسبة وفعالة للتعامل مع الانتهاكات المحتملة للحقوق المهددة^(١٢). ويجب صياغة محتواها في إطار مبدأ "الجبر الكامل". وتعزز المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية هذه الفكرة، حيث تشير إلى أن الحق في

(٧) Roger Duthie, "Introduction" in Roger Duthie and Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, International Center for Transitional Justice (2017), p. 11.

(٨) Matiangai Sirleaf, "The truth about truth commissions: why they do not function optimally in post-conflict societies", *Cardozo Law Review*, vol. 35 (August 2014), pp. 2325-2328.

(٩) Lars Waldorf, "Institutional gardening in unsettled times: transitional justice and institutional contexts", in Roger Duthie and Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, International Center for Transitional Justice (2017), pp. 40-83.

(١٠) انظر قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠، المرفق، الفقرة ١٦.

(١١) انظر E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٢.

(١٢) المادة ١٣ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، والمادة ٢٥ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة ٢(٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الانتصاف يجب أن يتضمن الجبر "على نحو مناسب وفعال وفوري"^(١٣). ومع ذلك، فإنها لا تعرّف هذه التعبيرات الثلاثة فيما يتعلق بالجبر أو برامج الجبر المحلية.

٤٠ - وتنص المجموعة المستوفاة من المبادئ على وجوب "أن يتاح لجميع الضحايا، سواء عن طريق الإجراءات الجنائية أو المدنية أو الإدارية أو التأديبية، سبيل تظلم متيسر وسريع وفعال"، وعلى إمكانية توفير الجبر من خلال برامج جبر محلية، وعلى إمكانية تمويل هذه البرامج من مصادر وطنية أو دولية.

٤١ - وتشير كذلك إلى أنه "ينبغي للضحايا وغيرهم من شرائح المجتمع المدني أداء دور فعال في وضع وتنفيذ مثل هذه البرامج"، وأنه ينبغي التشاور مع الضحايا، وخاصة المرأة والأقليات، وينبغي أن يشاركوا في هذه العمليات^(١٤). وهناك ندرة في الممارسة الهامة لإلقاء الضوء على الكيفية المثلى للاضطلاع بهذه المشاركة وهذا التشاور^(١٥).

٤٢ - وقد صاغت هيئات قضائية دولية مثل محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان اجتهادات قضائية هامة بشأن تقديم الجبر لضحايا الفظائع الجماعية من خلال الفصل في القضايا الفردية^(١٦). فقد أشارت المحكمة في هذا السياق إلى أنه يتعين حصول الضحايا على جبر كامل ومناسب على ما لحق بهم من ضرر، يشمل "ضرورة السماح بتدابير جبر مختلفة من أجل التعويض عن الضرر بشكل كامل؛ ومن ثم، فبالإضافة إلى التعويض المالي، تتسم تدابير الترضية، ورد الحق والاعتبار، وضمانات عدم التكرار بأهمية خاصة نظراً لشدة آثار ما وقع من ضرر ولطابعه الجماعي"^(١٧).

٤٣ - وحددت المحكمة أيضاً بعض المعايير التي يجب على برامج الجبر المحلية استيفاؤها لتكون متوافقة مع القانون الدولي ومع اجتهاداتها القضائية^(١٨). وتشمل هذه المعايير التشاور مع الضحايا ومشاركتهم، ومنح تعويضات معقولة ومتناسبة، وإبداء أسباب تقديم أوجه الجبر حسب المجموعات الأسرية لا بشكل فردي، وتحديد معايير التوزيع على أفراد الأسرة، واتباع نهج جنسانية إزاء الجبر^(١٩).

(١٣) انظر الفقرة ١١.

(١٤) انظر E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٢.

(١٥) A/69/518، الفقرات ٧٤-٨٠.

(١٦) هناك أيضاً سوابق هامة للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن ضمانات عدم التكرار، المعروفة خلافاً لذلك بالتدابير العامة. انظر على سبيل المثال: *Broniowski v. Poland* (application No. 31443/96)، judgment of 22 June 2004, para. 193 و *Aslakhanova and others v. Russia*, (applications Nos. 2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10), judgment of 18 December 2012, paras. 212-240.

(١٧) *Inter-American Court of Human Rights, Massacres of El Mozote and Nearby Places v. El Salvador*, judgment of 25 October 2012 (merits, reparations and costs), para. 305.

(١٨) Clara Sandoval, "Two steps forward, one step back: reflections on the jurisprudential turn of the Inter-American Court of Human Rights on domestic reparation programmes", *The International Journal of Human Rights*, vol. 22, No. 9 (2017), pp. 1192-1208.

(١٩) *Inter-American Court of Human Rights, Case of the Afro-Descendant Communities Displaced from the Cacarica River Basin (Operation Genesis) v. Colombia*, judgment of 20 November 2013 (preliminary objections, merits, reparations and costs), para. 470.

٤٤ - بينما لم يبت القانون الدولي بعد بشكل كامل في مسألة مدى ونطاق الحق في الجبر لضحايا الفظائع الجماعية من خلال برامج الجبر المحلية، يود المقرر الخاص الإشارة إلى بعض الشروط الدنيا التي يتعين على هذه البرامج استيفاؤها:

(أ) تمثل برامج الجبر المحلية سبل انتصاف لجبر ضحايا الفظائع الجماعية؛ فيجب أن تكون مناسبة وسريعة وفعالة؛

(ب) ويتعين تصميمها وتنفيذها ورصدها من خلال عمليات تشمل التشاور مع الضحايا ومشاركتهم، وخاصة من هم في أشد الأوضاع هشاشة مثل النساء، والمنتسبين للأقليات، وضحايا العنف الجنسي، والمشردين، والأشخاص ذوي الإعاقة؛

(ج) ويتعين أن توفر للضحايا أشكالاً مختلفة من الجبر وليس التعويض فقط؛

(د) وتعتمد ملاءمتها وفعاليتها أيضاً على كيفية ارتباطها بالركائز الأخرى للعدالة الانتقالية، بما في ذلك العدالة والحقيقة وضمانات عدم التكرار؛

(هـ) ويتعين أن يكون التعويض معقولاً ومتناسباً، بما في ذلك معايير التوزيع على الضحايا والأسر ومن هم في أشد الأوضاع هشاشة.

٤٥ - ويتسق هذا النهج مع تحليل مفاهيمي أكثر عن مدى ملاءمة التصميم المؤسسي لبرامج الجبر المحلية. فوفقاً لهذا التحليل، يجب أن تكون البرامج المحلية كاملة، حيث "يحصل كل ضحية فعلياً على الاستحقاقات، وإن لم يكن بالضرورة على نفس المستوى أو من نفس النوع"^(٢٠). ويتعين أيضاً أن تكون شاملة من ناحية أنواع الانتهاكات المختارة للجبر^(٢١)، ومعقدة من حيث أشكال الجبر المستخدمة لإنصاف الضحايا^(٢٢). ويتعين أيضاً أن يكون البرنامج متسقاً داخلياً في العلاقة بين الأشكال المختلفة للجبر التي يتلقاها الضحايا، ومتسقاً خارجياً في العلاقة بين هذه البرامج والتدابير الأخرى للعدالة الانتقالية^(٢٣). ويتعين أن تستهدف البرامج المحلية التسوية النهائية، حيث تتناول مسألة الوجود المشترك المحتمل للجبر القضائي وبرامج الجبر المحلية^(٢٤). وأخيراً، فإن السخاء هام أيضاً، حيث ينظر إلى مدى تكرم الاستحقاقات لتلقيها^(٢٥).

(٢٠) Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparation Programmes (United Nations publication, Sales No. E.08.XIV.3), p. 15.

(٢١) المرجع نفسه، الصفحة ١٩؛ و A/69/518، الفقرة ٢٦.

(٢٢) A/69/518، الفقرة ٣٠.

(٢٣) Pablo De Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2006), pp. 10–11.

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٢؛ و Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparation Programmes, p. 35.

(٢٥) Pablo De Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, p. 12.

باء - دروس مستفادة من أجل برامج جبر محلية فعالة

٤٦ - بالإضافة إلى الإطار القانوني والشارع الذي يمكن أن ييسر تصميم وتنفيذ برامج الجبر المحلية، فإن لهيكلها أهمية بالغة^(٢٦). وليست هناك طريقة واحدة لتصميم هذه البرامج. ومع ذلك، فقد أثبت بعضها في الممارسة العملية أنه أفضل من الآخر.

إنشاء سجلات الضحايا

٤٧ - تعد السجلات الفردية والجماعية للضحايا بالغة الأهمية لوجود توقعات واقعية لمستوى وقوع الضحايا في الدول التي تمر بمراحل انتقالية. وتساعد السجلات الملائمة أيضاً على تقدير تكلفة إنصاف المستفيدين المحتملين من البرنامج وعلى التخطيط المتعلق بتخصيص الموارد. ويمكن أن تيسر السجلات أيضاً جبر الضحايا المحتاجين إلى الاهتمام على نحو عاجل، من خلال برامج الجبر العاجل. وهي تشكل أيضاً تدبيراً أساسياً للاعتراف والترضية والتذكر.

٤٨ - وحتى إذا أنشئت السجلات، فإن عدد الضحايا المسجلين في أي وقت لا يمكن اعتباره المجموع الكامل للضحايا، حيث إن التسجيل الناقص يشكل تحدياً شائعاً. ومن المهم أن تشمل عمليات التسجيل أطراً زمنية مرنة للتسجيل، وأن تتواصل بالفعل مع جميع الضحايا.

٤٩ - وتشير التجربة إلى أن السجلات لا تُنشأ دائماً في إطار برامج الجبر المحلية، وهو أمر يدعو للأسف. وهذه هي الحال، مثلاً، في العراق أو غواتيمالا، حيث لم تُنشأ الحكومة هذه السجلات رغم العمل الدؤوب من قبل المجتمع المدني لتحقيق هذه الغاية^(٢٧). وفي حالات أخرى، أنشئت السجلات بعد تصميم وإنشاء برامج جبر محلية، كما هو الحال في بيرو، حيث أنشئ السجل الفريد للضحايا في إطار خطة الجبر الشاملة.

٥٠ - وفي الأرجنتين، على سبيل المثال، بدأ التسجيل بالأشخاص الذين اختفوا وقُتلوا خلال فترة الحكم الديكتاتوري، من خلال عمل اللجنة الوطنية المعنية باختفاء الأشخاص. وكانت هذه اللجنة بالغة الأهمية في تيسير العمل الذي أُجري بعد ذلك لتحديد هوية ضحايا آخرين. ونتيجة لذلك، أنشئ في عام ٢٠١٣ السجل الموحد لضحايا إرهاب الدولة في إطار أمانة حقوق الإنسان.

٥١ - ويشكل حساب عدد الضحايا المستحقين للجبر تحدياً بوجه خاص في حالات النزاع، حيث توجد أعداد كبيرة من المشردين داخلياً أو اللاجئين. وفي كولومبيا على سبيل المثال، قُدر عدد الضحايا بحوالي ٤,٥ ملايين شخص في عام ٢٠١٢ بعد اعتماد قانون الضحايا وإعادة الأراضي، ولكن العدد الفعلي كان حوالي ضعف هذا التقدير نظراً للعدد المتنامي من المشردين

(٢٦) Alexander Segovia, "The reparations proposals of the truth commissions in El Salvador and Haiti: a history of noncompliance", in Pablo De Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, pp. 154-176, at p. 157

(٢٧) Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala), "Informe de monitoreo realizado a las sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento" (May 2018), p. 3
Miriam Puttick, *Reparations for the Victims of Conflict in Iraq: Lessons Learned from Comparative Practice* (Ceasefire and Minority Rights Group International, 2017), p. 26

داخلياً في البلد. وفي عام ٢٠١٩، بلغ عدد الضحايا المسجلين في كولومبيا أكثر من ٨,٧ ملايين شخص^(٢٨).

٥٢ - ويتطلب إنشاء سجلات مُحكَّمة للضحايا التواصل مع منظمات المجتمع المدني. فلديها بيانات ذات صلة بشأن وقوع الضحايا والانتهاكات من شأنها أن تشكل أهمية فائقة في أي عملية للمسح. كما أن لديها روابط بالغة الأهمية بالمجتمعات المحلية للضحايا بما يمكن أن يساعد سلطات الدولة على بناء الثقة مع الضحايا ومساعدتهم على تقديم أنفسهم.

٥٣ - ويتطلب التسجيل الفعال أيضاً التواصل من أجل إبلاغ جميع الضحايا بحقوقهم في الجبر، وإطلاعهم على برامج الجبر المتاحة وعمليات التسجيل. وفي السلفادور، لم تعمم المعلومات على جميع الضحايا، مما أدى إلى عدد ضئيل من عمليات التسجيل بالنسبة لعدد الضحايا.

الأدلة والتدابير الخاصة في عمليات التسجيل

٥٤ - يتعين اعتماد تدابير تسجيل خاصة من أجل ضمان أن يتقدم له من هم في وضع يتسم بضعف خاص، مثل ضحايا العنف الجنسي، والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة. وينبغي عدم تعريضهم أثناء عمليات التسجيل لمزيد من الإيذاء أو الوصم. ويتعين أيضاً اتخاذ تدابير بشأن الضحايا الأميين.

٥٥ - ويتعين تهيئة ظروف أمنية خاصة لتسجيل الضحايا، وخاصة في البلدان التي لا تزال في خضم النزاع أو ينتشر فيها العنف وانعدام الأمن.

٥٦ - وتتطلب معظم عمليات التسجيل ملء استمارات وتقديم بعض الأدلة على وقوع الشخص ضحية وعلى ما لحق به من ضرر. ويتعين أن تقتصر الاستمارات على المعلومات الضرورية، مثل البيانات الشخصية الأساسية، وإفادة بالوقائع وما تعرض له الشخص من انتهاكات، والمسائل المتعلقة بالسرية، والأضرار التي لحقت بالشخص، والوثائق الداعمة^(٢٩). ويمكن أيضاً تصميم استمارات محددة لتوضيح المجموع الشامل للضحايا بشكل جماعي ومنحهم جبراً جماعياً. وقد تشمل هذه الاستمارات اسم المجتمع المحلي، والوقائع، وما تعرض له من انتهاكات^(٣٠). وبعض الاستمارات تكملها مقابلات يجريها مسؤولون حكوميون.

٥٧ - وتسمح السجلات لسلطات الدولة بالبت في تحديد مستحقي الجبر. ومع ذلك، فإن هدف عملية التسجيل ليس الطعن في صحة ادعاءات الضحايا أو الأدلة التي يقدمونها، وإنما الافتراض بحسن نية أن ما يقال هو إفادة بالحقيقة. ويلاحظ المقرر الخاص مع التقدير أن العديد من الدول تضع عبء إثبات الضرر على مؤسسات الدولة لا على الضحايا، أو أنها تطبق معايير إثبات أدنى. وفي المغرب، على سبيل المثال، قبلت هيئة الإنصاف والمصالحة شهادات الضحايا كدليل^(٣١). وفي بيرو، لم يُطلب من الضحايا تقديم وثائق فُقدت أثناء نزوحهم أو وثائق

(٢٨) Registro Único de Víctimas، متاح على الرابط التالي: www.unidadvictimas.gov.co.

(٢٩) Ruben Carranza, Cristián Correa and Elena Naughton, *Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Applications Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations*, International Center for Transitional Justice (2017), p. 22.

(٣٠) المرجع نفسه، الصفحات ٣٣-٣٦.

(٣١) *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparation Programmes*, p. 18.

من السجلات التي دُمرت خلال النزاع المسلح^(٣٢). وفي كولومبيا، يعد معيار الإثبات المطلوب منخفضاً كذلك. ويبين القانون أن على السلطات أن تفترض دائماً حسن نية الضحايا وقدرتهم على إثبات الضرر بأي وسيلة مقبولة قانوناً، ويحدد المتطلبات بتفصيل أكبر^(٣٣).

٥٨ - ومع ذلك، لا تزال دول أخرى تضع على الضحايا عبء إثبات ثقل ومعياري إثبات صعب. وفي الفلبين، على سبيل المثال، تضمنت شروط الإثبات للحصول على الجبر طلب إثبات من آخرين، عن طريق إفادات تحت القسم من اثنين من المحتجزين مع الشخص المعني أو من الأفراد الذين يعرفون شخصياً الانتهاكات التي تعرض لها الضحية. وحيث تُوفي العديد من الضحايا، فإنه ليس من الممكن دائماً تقديم أدلة داعمة. وبالفعل، فمن بين ٧٥ ٠٠٠ مطالبة بالجبر، لم يؤهل منها للتعويض سوى ما يقرب من ١١ ١٠٠^(٣٤).

٥٩ - ويشير المقرر الخاص إلى أهمية التخطيط لعملية التسجيل بمرونة كبيرة ليتسنى إجراء التعديلات المناسبة بمرور الوقت. ومن التعديلات النمطية الحاجة إلى تمديد فترة التسجيل للسماح لجميع الضحايا بالتسجيل، كما حدث في الأرجنتين وشيلي^(٣٥).

٦٠ - وتتيح معالجة المعلومات المجمعة من خلال عملية التسجيل تعديل محتوى البرنامج عند معرفة معلومات جديدة ذات صلة. وفي نيبال، على سبيل المثال، أتاح عملية التسجيل في برنامج الانتصاف المؤقت لأيتام وأرامل المختفين التأهل للحصول على الاستحقاقات^(٣٦).

التشاور مع الضحايا ومشاركتهم

٦١ - يتعين على برامج الجبر المحلية أن تشمل التشاور المناسب مع الضحايا ومشاركتهم في تصميم العمليات وتنفيذها ورصدها. ويحظى التشاور مع الضحايا ومشاركتهم باعتراف راسخ بموجب القانون الدولي، وخاصة قانون حقوق الإنسان^(٣٧). ولا يشكّان ضرورة لتمكين الضحايا فقط، بل يتسمان بأهمية بالغة أيضاً كآلية لتقليص الثغرة في التنفيذ^(٣٨). كما توفر مشاركة الضحايا و/أو التشاور معهم الشرعية لهذه البرامج.

٦٢ - والمشاورات هي شكل من أشكال الحوار النشط والمحترم الذي يتيح لأطرافها مساحة تعبر من خلالها عن نفسها بحرية وفي مناخ آمن، بهدف صياغة برامج العدالة الانتقالية أو تعزيز تصميمها^(٣٩). ويمكن للضحايا تقديم مضمون سياقي لممارسات الجبر. ويشكل ذلك أهمية

(٣٢) انظر www.gob.pe/790-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas.

(٣٣) Victims and Land Restitution Law, Law 1448/2011, art. 5.

(٣٤) Commission on Human Rights (Philippines) press statement of 18 May 2018, p. 1.

(٣٥) الورقة المقدمة من الأرجنتين، النقطة ٥؛ والورقة المقدمة من المؤسسة الوطنية الشيلية لحقوق الإنسان، النقطة ٥.

(٣٦) Ruben Carranza, Cristián Correa and Elena Naughton, *Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Applications Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations*, International Center for Transitional Justice (2017), p. 59.

(٣٧) A/HRC/34/62، الصفحات ٨-١٠. وانظر أيضاً: أدوات سيادة القانون في الدول الخارجة من نزاعات: المشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.XIV.2).

(٣٨) A/69/518، الفقرة ٨٠.

(٣٩) أدوات سيادة القانون في الدول الخارجة من نزاعات: المشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية، الصفحة ٣.

خاصة فيما يتعلق بالترضية والجبر الرمزي والجبر الجماعي^(٤٠). وتتيح المشاركة للضحايا الحصول على المعلومات والاشتراك في عمليات صنع القرار التي قد تؤثر عليهم.

٦٣ - ورغم أهميتها، هناك ندرة في الأمثلة عن التشاور مع الضحايا و/أو مشاركتهم في برامج الجبر المحلية. وفضلاً عن ذلك، لم يُجر سوى القليل من دراسات الأثر لتقييم نتائج هذه العمليات حيث تمت.

٦٤ - ولم تتضمن بعض مبادرات الجبر المحلية الأولى، مثل تلك التي أنشئت في الأرجنتين، مشاركة الضحايا أو التشاور معهم بشكل مستمر^(٤١). وفي شيلي، أجريت بعض المشاورات. فقد تم التشاور مثلاً مع أقرب أقارب الأشخاص المحتجزين والمختفين عما إذا كانوا يفضلون تلقي معاشاً أم مبلغاً إجمالياً^(٤٢).

٦٥ - وفي بيرو، تم توثيق مشاورات مع الضحايا بشأن تصميم برامج الجبر المحلية. ونُظمت تسع عشرة حلقة عمل في ست مقاطعات مختلفة بمشاركة ٨٤٦ ضحية، مما أتاح للجنة الحقيقة والمصالحة طرح توصيات بشأن الجبر حظيت بقدر أكبر من توافق الآراء بين الضحايا^(٤٣). وبالمثل، أنشئت مبادرة تحت اسم الفريق العامل المعني بأوجه الجبر، حيث أتاح لمنظمات المجتمع المدني تنسيق عملها بشأن المسائل المتعلقة بالجبر. وأجريت مشاورات أيضاً من أجل توفير الجبر الجماعي. وعلى سبيل المثال، عُقدت ٤٤٤ مشاورة بشأن أوجه الجبر الجماعي في عام ٢٠١٧^(٤٤). ومع ذلك، لم تكن المعلومات التقنية متاحة دائماً للمجتمعات المحلية ليتسنى لها الإدلاء بآراء مستنيرة بشأن الجبر الجماعي^(٤٥).

٦٦ - وفي كولومبيا، شارك الضحايا وأجريت مشاورات معهم في مناسبات مختلفة. وخلال المفاوضات المتعلقة بقانون الضحايا وإعادة الأراضي، عُقد ١١ حواراً إقليمياً لتجميع آراء الضحايا. وحدث شيء مشابه مع ثلاثة مراسيم بقوانين بشأن الجبر المتعلقة بجماعات الشعوب الأصلية، والمنحدرين من أصل أفريقي، والرايسال والبالانكيرو، والروما^(٤٦).

(٤٠) A/69/518، الفقرة ٣٤.

(٤١) الورقة المقدمة من المؤسسة الوطنية الأرجنتينية لحقوق الإنسان، النقطة ٣.

(٤٢) Elizabeth Lira, "Reflections on rehabilitation as a form of reparation in Chile after Pinochet's dictatorship", *International Human Rights Law Review*, vol. 5 (2016), pp. 194–216.

(٤٣) Julie Guillerot and Lisa Magarrell, *Memorias de un Proceso Inacabado: Reparaciones en la Transición Peruana* (Lima, Asociación Pro Derechos Humanos, International Center for Transitional Justice and Oxfam, 2006), pp. 102–106؛ والورقة المقدمة من اللجنة البيروية لحقوق الإنسان، النقطة ٣.

(٤٤) Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las Acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, *Balance de Acciones 2017*, (Lima, 2018), p. 2.

(٤٥) Cristián Correa, *Reparaciones en Perú: El Largo Camino entre las Recomendaciones y la Implementación* (New York, International Center for Transitional Justice, 2013), pp. 12–14.

(٤٦) الورقة المقدمة من باولا غافيريا وأيريس مارين، النقطة ٣؛ والورقة المقدمة من Unidad de Víctimas، النقطة ٣؛ والورقة المقدمة من Dejusticia، النقطة ٣.

٦٧ - ويُنشئ أيضاً القانون الكولومبي المعني بالضحايا وإعادة الأراضي آليات مشاركة لتنفيذه من خلال تجمعات مشاركة الضحايا المنشأة على الصعيد الوطني وعلى صعيدي المقاطعات والبلديات^(٤٧). وأدى ذلك إلى إنشاء ٨٦٥ تجمعاً على صعيد البلديات، و ٣٢ تجمعاً على صعيد المقاطعات، وتجمع في بوغوتا، وتجمع وطني^(٤٨). وتتم استشارة المجتمعات المحلية أيضاً بشأن أوجه الجبر الجماعي.

٦٨ - وفي المغرب، أجرت هيئة الإنصاف والمصالحة مشاورات مع الضحايا ومنظمات المجتمع المدني في أنحاء مختلفة من البلد من أجل صياغة نهجها المتعلق بالجبر. وشملت المشاورات أصحاب مصلحة مختلفين من بينهم الضحايا وكذلك الوكالات الإنمائية. واتسم ذلك بأهمية خاصة لصياغة أوجه الجبر الجماعي^(٤٩). وكان من أمثلة هذه العملية المنتدى الوطني المعني بالجبر الذي عقد في عام ٢٠٠٥ وشارك فيه أكثر من ٢٠٠ من منظمات المجتمع المدني.

٦٩ - وشمل البرنامج الألماني للتعويضات عن العمل القسري خلال نظام الاشتراكية - القومية مشاورات كذلك. واتسمت العملية بالصعوبة، حيث كان الضحايا كباراً في السن ومنتشرين عبر ٨٩ دولة. ومع ذلك، شارك الضحايا في المفاوضات التي أسفرت عن إنشاء البرنامج، واستمروا في المشاركة بعد ذلك. وتمثل النهج المتبع في تشكيل مجموعات صغيرة من الضحايا المتضررين، تحدد ممثلاً للمشاركة في المفاوضات. ووزع البرنامج مدفوعات فردية لـ ١,٦٦ مليون ضحية في ٨٩ دولة^(٥٠).

٧٠ - وأجريت المفاوضات في بعض البلدان دون أن تشمل كل الضحايا المعنيين. في سيراليون، مثلاً، تعرض ضحايا العنف الجنسي للوصم والتمييز. ونتيجة لذلك، لم يتمكنوا من المشاركة في تصميم برنامج الجبر المحلي^(٥١). وفي بيرو، لم تكن النساء مشمولات دائماً في المشاورات المتعلقة بالجبر الجماعي^(٥٢).

٧١ - ويعتبر المقرر الخاص أن مشاركة الضحايا والتشاور معهم ضروري من أجل إعمال حقوقهم في الجبر. ويلزم القيام بالمزيد من العمل المتواصل من أجل ضمان إجراء التشاور والمشاركة في تصميم برامج الجبر المحلية وتنفيذها ورصدها.

(٤٧) القانون رقم ١٤٤٨/٢٠١١، المادة ١٩٣.

(٤٨) Universidad del Rosario, Bogotá, Encuentro de experiencias: participación efectiva de las víctimas y mesas de participación, Federación Nacional de Personeros and United Nations Development Programme, 2015.

(٤٩) انظر www.ier.ma/article.php3?id_article=1496.

(٥٠) Roland Bank, "Establishing the programme", Günter Saathoff et al. (eds.), *The German Compensation Programme for Forced Labour: Practice and Experiences* (Stiftung Erinnerung Verantwortung und Zukunft, 2017), pp. 12–25, at p. 23.

(٥١) Kelli Muddell, "Limitations and opportunities of reparations for women's empowerment" (International Center for Transitional Justice briefing, 2009), 6 July 2011, p. 1.

(٥٢) International Center for Transitional Justice, "The concept and challenges of collective reparation" (2010), pp. 26–27.

٧٢- ويتعين ألا تجبر عملية التشاور الضحايا على التخلي عما يستحقونه من أوجه الجبر أو الاختيار فيما بينها، عملاً بمعيار الجبر الكامل.

الآمن المؤسسي لبرامج الجبر المحلية

٧٣- تتسم برامج الجبر المحلية بالضعف والهشاشة والاعتماد الكبير على الإرادة السياسية والسياق الذي تنفذ فيه. وقلما تولى الأولوية باعتبارها من تدابير العدالة الانتقالية أو الأهمية التي تستحقها. ويُعتبر الضحايا عناصر ضعيفة، مما يجعل محنتهم بعيدة إلى حد كبير عن أنظار صناع القرار^(٥٣). وبالتالي، فمن الضروري حماية برامج الجبر المحلية من أوجه القصور تلك بأساليب مختلفة.

٧٤- وتعد الأطر القانونية التي تُنشئ وتنظم برامج الجبر المحلية ضرورية. فهذا التأطير يوفر اليقين القانوني للبرنامج ويحقق الاستدامة بصرف النظر عن التقلبات السياسية. ويمثل أيضاً علامة على أن الدولة ملتزمة بالتصدي للفظائع الجماعية، لا أن قرارها نابع من الانتهازية السياسية.

٧٥- واعتمد العديد من الدول تشريعات تستند إليها برامج الجبر المحلية، حيث يوجد في العراق مثلاً القانون رقم ٢٠ المتعلق بتعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية، وفي الفلبين قانون جبر ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والاعتراف بهم^(٥٤)، وفي بيرو خطة الجبر الشاملة^(٥٥)، وفي كولومبيا قانون الضحايا وإعادة الأراضي^(٥٦). وسُنت في الأرجنتين قوانين متنوعة لتوفير الجبر للضحايا^(٥٧).

٧٦- وفي غواتيمالا، وُضعت خطة الجبر الوطنية بموجب اتفاق حكومي لا بموجب قانون^(٥٨). وتعتبر بالتالي برنامجاً آخر على السلطة التنفيذية تطبيقه، ولكن من دون أسبقية أو أهمية سياسية. وقد واجهت الجهود المبذولة في غواتيمالا من أجل سن قانون لبرنامج الجبر الوطني عقبات متعددة في الكونغرس.

٧٧- وفي السلفادور، أنشأ المرسوم التنفيذي الرئاسي ٢٠١٣/٢٠٤ برنامج الجبر لضحايا الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان التي وقعت خلال النزاع الداخلي المسلح. وبينما يشكل ذلك خطوة قيمة للأمام، فإن نطاق البرنامج محدود ولا يزال إطاره القانوني قيد النظر.

٧٨- ويتعين أن تشير القوانين الوطنية المتعلقة بالجبر إلى التزام الدولة به، بما يشمل الاعتراف بالمسؤولية، وبالحد الأدنى، إلى الانتهاكات المستحقة للجبر والإطار الزمني المنطبق المفروض أنها وقعت فيه، وتعريف الضحية، وأشكال الجبر، والجدول الزمني للجبر، وتخصيص الأموال، والإطار

(٥٣) A/69/518، الفقرة ٤٩.

(٥٤) Philippines, Human Rights Victims Reparation and Recognition Act (No. 10368/2013).

(٥٥) القانون رقم ٢٨٥٩٢ المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٥.

(٥٦) القانون رقم ١٤٤٨ المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١١.

(٥٧) مثل القانون رقم ٢٤-٩١/٠٤٣ المتعلق بتوفير الجبر لمن احتجزوا قبل ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣ وكانوا قيد التحفظ لدى السلطة التنفيذية، والقانون رقم ٢٤-٩٤/٤١١ الذي يمنح التعويض لضحايا الاختفاء القسري أو أبناء من قُتلوا على يد قوات الجيش أو الأمن.

(٥٨) Acuerdo Gubernativo 258-2003.

الزماني للبرنامج. ويتعين أن يذكر القانون المؤسسات المسؤولة عن تقديم الجبر وكذلك عن توفير الرقابة. وينبغي أن تتوسع لوائح أخرى في وضع بعض هذه الأحكام الأساسية، مثل كيفية التقدم بطلب للحصول على الجبر، وأن تنظم المسائل المتعلقة بالتشاور مع الضحايا و/أو بمشاركتهم.

٧٩ - ويتعين على الأقل أن يتم تنسيق برنامج الجبر بواسطة كيان مسؤول عن تنفيذه، يكون لديه القدرة السياسية والاقتصادية اللازمة لتنسيق وتعزيز العمل عبر مؤسسات الدولة المختلفة التي تشكل جزءاً من نظام الجبر.

٨٠ - وأنشأت شيلي المؤسسة الوطنية للجبر والمصالحة، المكلفة بتنفيذ تشريعات مختلفة تسن بممرور الوقت بشأن الجبر^(٥٩). وأنشئت بعد ذلك نُظُم أخرى، مثل برنامج الجبر والرعاية الصحية الشاملة، من أجل توفير إعادة التأهيل للضحايا^(٦٠). وفي الفلبين، أنشئ مجلس مطالبات ضحايا حقوق الإنسان بموجب قانون جبر ضحايا حقوق الإنسان والاعتراف بهم^(٦١). وفي كولومبيا، وُضع نظام للجبر كُلفت بمسؤولياته مؤسسات متنوعة، مثل الوحدة المعنية بالضحايا، ومركز الذاكرة التاريخية، ووحدة إعادة الأراضي^(٦٢).

٨١ - ولم تُنشئ دول أخرى، مثل الأرجنتين، مؤسسات محددة لتنفيذ أطر الجبر. ومع ذلك، فإن الأمين المسؤول عن حقوق الإنسان في الأرجنتين يضطلع بالمسؤولية عن تنفيذ جميع القوانين التي تنظم الجبر في البلد^(٦٣).

٨٢ - ويشدد المقرر الخاص على الحاجة إلى منح هذه المؤسسات أو الأنظمة التأثير والسلطة على المستوى السياسي من أجل الاضطلاع بعملها. وفي كولومبيا مثلاً، وعلى الرغم من أهمية الوحدة المعنية بالضحايا، فإنها تفتقر إلى التأثير السياسي لأنها ليست أعلى من الوزارات ومن ثم لا يمكنها أن تنسق دائماً سياسة الجبر على النحو الأكثر فعالية. وهناك شيء مشابه في غواتيمالا، حيث يضطلع بالمسؤولية عن الجبر برنامج تابع لأمين السلام ويندرج تحت سلطة اللجنة الوطنية للجبر.

٨٣ - ويشدد المقرر الخاص أيضاً على أن عمل هذه الكيانات يجب أن يتضمن تواجداً مع الأقاليم وحضوراً فيها، وخاصة في المناطق التي يقيم فيها الضحايا، وحيث تركز النزاع أو القمع، من أجل تيسير التشاور مع الضحايا ومشاركتهم في عملية الجبر وكذلك من أجل تيسير إمكانية حصولهم على الاستحقاقات. ويتعين أن تكون المؤسسات متاحة أيضاً للضحايا اللاجئيين أو المقيمين في المنفى. ويمكن للقنصليات والبعثات الدبلوماسية أن تضطلع بهذه المهمة.

(٥٩) القانون رقم ١٩-١٢٣ المؤرخ ٨ شباط/فبراير ١٩٩٢.

(٦٠) القانون رقم ١٩-٩٨٠ المؤرخ ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

(٦١) الورقة المقدمة من لجنة حقوق الإنسان (الفلبين)، ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.

(٦٢) في حالة كولومبيا، يعتبر النظام الوطني لتقديم الرعاية والجبر الشامل للضحايا (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas) هو نظام المؤسسات العامة المسؤولة على الصعيد الوطني والمحلي عن وضع وتنفيذ أوجه الجبر في البلد.

(٦٣) الورقة المقدمة من المؤسسة الوطنية الأرجنتينية لحقوق الإنسان، النقطة ٢.

الموارد المالية

٨٤ - يعد توفر الموارد المالية من أجل تمويل عمل برامج الجبر المحلية، بما يشمل تقديم الاستحقاقات، ضرورياً لإعمال الحق في الجبر. ويحث المقرر الخاص الدول على وضع المخصصات اللازمة في الميزانية لتوفير الجبر للضحايا، على أساس تقديرات واقعية لتكلفتها وكذلك للمجموع الشامل للضحايا.

٨٥ - وهناك سبل مختلفة لتمويل برامج الجبر. فبعض الدول تفضل إنشاء صندوق للجبر. ويمكن لهذه الصناديق أن تنتج عن مساهمات مالية لمرة واحدة، أو يمكن تجديدها حسب الطلب.

٨٦ - وفي كولومبيا، أنشئ في عام ٢٠٠٥ صندوق بموجب قانون العدالة والسلام^(٦٤). وتقرر أن يشمل الصندوق أصولاً يتخلى عنها أعضاء مجموعات برلمانية، ومساهمات من الميزانية الكولومبية، وأية تبرعات وطنية أو دولية. وتم إنشاء الصندوق وتعهده بموجب قانون الضحايا وإعادة الأراضي لعام ٢٠١١^(٦٥) الذي شمل مصادر جديدة لتمويل أعمال الجبر مثل الغرامات التي تحصلها الدولة من الأشخاص أو الجماعات المسلحة في سياق إجراءات قضائية أو إدارية، والتبرعات من الناس في المتاجر أو من خلال أجهزة الصراف الآلي^(٦٦).

٨٧ - وكان لدى لجنة الأمم المتحدة للتعويضات صندوق الأمم المتحدة للتعويضات الذي كانت تصله نسبة ٥ في المائة من العائدات السنوية لصادرات النفط العراقية من أجل تعويض الضحايا^(٦٧).

٨٨ - وأنشأ البرنامج الألماني للتعويضات عن العمل القسري صندوقاً أيضاً بمبلغ ثابت قدره حوالي ٥,٢ مليارات يورو، حيث تلقى تبرعات بنسبة متساوية من حكومة ألمانيا ومن شركات ألمانية مختلفة. وبينما يمكن للصناديق ذات المبالغ الثابتة أن تمثل مشكلة لأنها لا تسمح بتعديل المبلغ المتاح للجبر وفق تغير الظروف، فإنها توفر الاستقلالية السياسية للمؤسسات التي تديرها وتراكم الفائدة بمرور الوقت^(٦٨).

٨٩ - وأنشأت سيراليون صندوقاً للجبر بعد عقد من تصور ذلك في اتفاق السلام بين حكومة سيراليون والجبهة المتحدة الثورية لسيراليون المبرم عام ١٩٩٩. ولم تسهم الحكومة في هذا الصندوق إلا بقدر ضئيل، حيث جاءت معظم الإيرادات من خلال التعاون الدولي، وخاصة صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام^(٦٩).

(٦٤) القانون رقم ٢٠٠٥/٩٧٥ المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المادة ٥٤.

(٦٥) القانون رقم ٢٠١١/١٤٤٨، المادة ١٧٧.

(٦٦) المرجع نفسه.

(٦٧) قرارا مجلس الأمن ١٤٨٣ (٢٠٠٣) و ١٩٥٦ (٢٠١٠).

(٦٨) Susanne Schlbach, "Funding of the programme", Günter Saathoff et al. (eds.), *The German Compensation Programme for Forced Labour: Practice and Experiences* (Stiftung Erinnerung Verantwortung und Zukunft, 2017), pp. 27–39.

(٦٩) International Center for Transitional Justice, "Report and proposals for the implementation of reparations in Sierra Leone" (2009), p. 14.

٩٠ - وهناك بديل لإنشاء صندوق خاص يتمثل في إدراج البرنامج في الميزانية الوطنية. وفي غواتيمالا، تقرر أن يتلقى برنامج التعويضات الوطني ٣٠٠ مليون كetzal سنوياً (أي ما يعادل ٤٠ مليون دولار). ولم يتلق البرنامج أبداً المخصصات الكاملة من الأموال، وقد تناقصت ميزانيته بمرور السنوات^(٧٠).

٩١ - وفي بلدان أخرى، مثل الأرجنتين، مولت بعض أشكال الجبر بالسندات الحكومية. فمن خلال هذه السندات، أقرت الحكومة بالدين المستحق لضحايا الاختفاء القسري والإعدام والاحتجاز التعسفي، وضمنت السداد. وكان يمكن مبادلة السندات (التي تبلغ قيمتها ٢٢٤ ٠٠٠ دولار لكل ضحية) بقيمتها السوقية في أي وقت، أو بقيمتها الكاملة عند الاستحقاق (بعد ١٦ عاماً). وتعثرت الآلية بالنسبة لمن لم يتم بمبادلة سندات، عندما ضربت الأرجنتين أزمة اقتصادية في عام ٢٠٠١ وتوقفت مدفوعات جميع السندات الحكومية^(٧١). وقد أُعفيت المدفوعات للضحايا من هذا التجميد، ولكن السندات تحولت تلقائياً إلى البيسو الأرجنتيني الذي تناقصت قيمته بقدر كبير.

٩٢ - ويشير المقرر الخاص إلى أن برامج الجبر المحلية، مع استثناءات بارزة، تعاني من نقص بالغ في التمويل، مما يعوق قدرتها على تعويض الضحايا. وفي كولومبيا، قدمت الدولة - بموجب قانون الضحايا وإعادة الأراضي - تعويضات لأقل من ١٠ في المائة من الضحايا المسجلين للحصول على الجبر وعددهم ٨ ملايين ضحية^(٧٢). وفي عام ٢٠١٦، قدرت حكومة كولومبيا العجز الخاص بتمويلها للقانون بحوالي ١١٥,٥٨ مليار بيسو (حوالي ٣٤ مليون دولار)^(٧٣).

٩٣ - وفي حالة غواتيمالا، ومن أصل ٢٠٠ ٠٠٠ ضحية تقريباً^(٧٤)، لم يتلق التعويضات سوى ٣٢ ٨٠٢ فقط^(٧٥).

٩٤ - وفي سيراليون، لم يتلق قادراً من الجبر سوى عدد قليل جداً من الضحايا، من بينهم بعض ضحايا العنف الجنسي^(٧٦). وفي الفترة ما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٣، على سبيل المثال، قام صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، وحكومة ألمانيا، والمنظمة الدولية للهجرة، وصندوق الأمم المتحدة للاستثمار المتعدد الشركاء، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) بتقديم حوالي ٨,٥ ملايين دولار إلى اللجنة الوطنية للعمل

(٧٠) Procurador de los Derechos Humanos, "Informe de monitoreo realizado a las sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento" (2018), p. 5

(٧١) José María Guembe, "Economic reparations for grave human rights violations: the Argentinean experience", in Pablo De Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2005), pp. 21-54, at p. 41

(٧٢) Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018, p. 193

(٧٣) Colombia, Informe al Auto No. 373 de 2016, orden tercera, 31 October 2016, p. 4

(٧٤) انظر www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf, para. 2

(٧٥) Programa Nacional de Resarcimiento, Cantidad de beneficiarios por tipo de violación (2005-2014)

(٧٦) National Commission for Social Action, Sierra Leone Reparations Programme newsletter, October 2016

الاجتماعي، وهي الهيئة المسؤولة عن جبر الضحايا^(٧٧). وعلى وجه الخصوص، استفاد بعض الضحايا في سيراليون من الانتصاف المؤقت. فقد مُنحت، على سبيل المثال، مدفوعات بقيمة ١٠٠ دولار، ذهبت بالدرجة الأولى إلى مبتوري الأطراف وإلى ضحايا العنف الجنسي، حيث استفاد منها حوالي ٢١ ٧٠٠ ضحية. كما استفاد عدد قليل من الضحايا من الرعاية الطبية العاجلة^(٧٨).

٩٥ - وفي هذه الظروف، يصبح تحديد مصادر تمويل مناسبة من دون التقليل من مسؤولية الدولة أمراً بالغ الأهمية. وفي العديد من السياقات، تتحمل عناصر فاعلة من الدول ومن غير الدول، بما في ذلك الجماعات المسلحة، المسؤولية عن الفظائع المرتكبة ويتعين عليها أن تسهم في الجبر^(٧٩). وهناك بالفعل سوابق هامة في هذا الاتجاه. فقد حصل البرنامج الألماني للتعويضات عن العمل القسري على نصف تمويله من شركات. وبالمثل، حصل مجلس مطالبات ضحايا حقوق الإنسان في الفلبين، المنشأ لتوفير الجبر لضحايا نظام فرديناند ماركوس، على تمويله من أموال أتت من ثروة ماركوس^(٨٠). وفي كولومبيا، وافقت القوات المسلحة الثورية الكولومبية - الجيش الشعبي على المساهمة في الجبر في سياق اتفاق السلام الموقع مع حكومة كولومبيا في عام ٢٠١٦^(٨١).

٩٦ - ويجب النظر أيضاً في دور المجتمع الدولي في برامج الجبر الوطنية. فإذا اعترفت الدول بمسؤوليتها عن الانتهاكات، لن يكون هناك سبب لامتناع الدول الأخرى أو المؤسسات المالية الدولية أو المنظمات الدولية عن المساعدة في تمويل برامج الجبر^(٨٢).

جيم - تحديات مختارة

٩٧ - إن للحق في الجبر أهمية بالغة. فإذا قُدم الجبر على نحو سريع وكاف وفعال، يمكن أن يحدث farkاً كبيراً في حياة الضحايا. ومع ذلك، فإن الضحايا لا يحصلون على الجبر في معظم الحالات، أو إذا حصلوا عليه يكون ما تلقوه شكلاً من أشكال الجبر لا يستوفي هذه الشروط. ونتيجة لذلك، يتفاقم الضرر الذي يلحق بهم. وبينما يشدد المقرر الخاص على معيار الجبر

(٧٧) Eva Ottendorfer, *The Fortunate Ones and the Ones Still Waiting: Reparations for War Victims in*

Sierra Leone, Peace Research Institute Frankfurt report No. 129 (2014), p. I

(٧٨) International Center for Transitional Justice, "Report and proposals for the implementation of reparations in Sierra Leone" (2009), pp. 7 and 10

(٧٩) Luke Moffett, "Beyond attribution: responsibility of armed non-State actors for reparations in Northern Ireland, Colombia and Uganda", Noemi Gal-Or, Cedric Ryngaert and Math Noortmann (eds.), *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place: Theoretical Considerations and Empirical Findings* (Brill, 2015), pp. 323-346

(٨٠) Commission on Human Rights (Philippines), "Experiences of domestic reparation programmes" (14 May 2018), para. 26

(٨١) Peace agreement between the Government of Colombia and FARC, November 2016, points 5.1.3-5.1.4

(٨٢) المذكرة التوجيهية للأمين العام، "التعويضات عن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات" (الأمم المتحدة، حزيران/يونيه ٢٠١٤)، النقطة ٥؛ و A/69/518، الفقرة ٥٨.

الكامل، فإنه يشير فيما يلي إلى تحديين محددين يتطلبان اهتماماً عاجلاً، وهما: إعادة التأهيل، وجبر الضحايا في الأوضاع الهشة، بمن فيهم ضحايا العنف الجنسي.

إعادة التأهيل

٩٨ - تعتبر إعادة التأهيل شكلاً من أشكال الجبر يهدف إلى تزويد الضحايا بخدمات الصحة البدنية والعقلية وكذلك خدمات قانونية واجتماعية أخرى^(٨٣). وبإمكانها معالجة الضرر العقلي والبدني الذي يلحق بالضحايا أو الضرر الذي يلحق بالمجتمع^(٨٤)، وكذلك تمكين الضحايا من إعادة بناء حياتهم، والحصول على فرص جديدة في الحياة، وإعمال حقوقهم في العدالة والحقيقة، والمساهمة في عدم التكرار^(٨٥). وإذا كان الحق في الجبر يحمل للضحايا فرصاً تحويلية، فإن إعادة التأهيل تمثل أحد التدابير التي تحقق على الأرجح هذه الفرص.

٩٩ - وقد أدرجت العديد من البلدان إعادة التأهيل كشكل من أشكال الجبر في برامجها الخاصة بالجبر، مثل شيلي^(٨٦) وكولومبيا^(٨٧) والسلفادور^(٨٨) وغواتيمالا^(٨٩). ومع ذلك، فإن إعادة التأهيل تعد أحد تدابير الجبر التي تواجه الدول في تنفيذها تحديات جسيمة تتفاقم عندما تكون حالة النزاع قائمة وتكون البنية التحتية والخبرات اللازمة غير متوفرة أو غير كافية لتوفير هذه الخدمات.

١٠٠ - ومع ذلك، هناك أمثلة على الممارسة الجيدة في هذا المجال. في شيلي، على سبيل المثال، أنشئ نظام شامل لإعادة التأهيل في مجال الصحة البدنية والعقلية بعد التوصيات التي قدمتها لجنة ريتيغ^(٩٠). وبدأ ذلك البرنامج عمله في عام ١٩٩١ ولا يزال يوفر إعادة التأهيل للضحايا حتى اليوم. وهو يقدم خدمات طبية ونفسية - اجتماعية لآباء وأطفال وشركاء وأحفاد ضحايا الاختفاء القسري والإعدام والتعذيب، والأشخاص الذين فُصلوا من عملهم لأسباب سياسية، والأشخاص الذين قدموا الدعم لضحايا الدكتاتورية لعشر سنوات متواصلة على الأقل.

(٨٣) انظر قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠، المرفق، الفقرة ٢١.

(٨٤) Judith Bueno de Mesquita, Gen Sander and Paul Hunt, "Rehabilitation and the right to health in times of transition", *International Human Rights Law Review*, vol. 5 (2016), pp. 169-193.

(٨٥) مؤسسة ريدريس، "إعادة التأهيل كشكل من أشكال جبر الضرر بموجب القانون الدولي" (لندن، ٢٠٠٩)؛ Clara Sandoval, "Reflections on the transformative potential of transitional justice and the nature of social change in times of transition," in Roger Duthie and Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, International Center for Transitional Justice (2017), pp. 166-201, at p. 190.

(٨٦) القانون رقم ١٩-٩٨٠ المعدل للقانون رقم ١٩-١٢٣، المادة ٧.

(٨٧) القانون رقم ١٤٤٨/٢٠١١، المادة ١٣٥.

(٨٨) El Salvador executive decree 204/2013, arts. 7-9.

(٨٩) Texto El Libro Azul (política pública de resarcimiento), paras. 96-106.

(٩٠) Chilean National Commission on Truth and Reconciliation report, vol. I, part II (1991), pp. 1260-1263.

ومع ذلك، فإن برنامج الجبر والرعاية الصحية الشاملة عاجز عن تقديم الدعم الطبي والنفسي - الاجتماعي للضحايا في المنفى أو المقيمين في الخارج نتيجة لما لحق بهم من ضرر^(٩١).

١٠١ - ويوفر البرنامج، الذي تديره وزارة الصحة، رعاية طبية وفي مجال طب الأسنان، واختبارات تشخيصية، وإمكانية الاستعانة بأخصائيين، والعلاج في المستشفيات، وخدمات الطوارئ، وذلك لحوالي ٧٥٠.٠٠٠ شخص مسجل^(٩٢). وهناك من بين موظفيه أطباء وأخصائيون اجتماعيون ومتخصصون في علم النفس، يشاركون أيضاً في مبادرات الذاكرة والعدالة. ويقر الكونغرس ميزانية عمله سنوياً^(٩٣).

١٠٢ - وفي كولومبيا، توجد قيود كبيرة في مجال توفير الخدمات الصحية من خلال برنامج المساعدة النفسية - الاجتماعية والرعاية الصحية الشاملة للضحايا، الذي تديره وزارة الصحة^(٩٤). ومع ذلك، استُخدمت أشكال بديلة لإعادة التأهيل بقدر من النجاح، مثل "التضافر" (el entrelazar)، الذي يعد شكلاً من أشكال إعادة التأهيل الجماعية^(٩٥). وهو يهدف إلى المساعدة على إعادة بناء النسيج الاجتماعي وتيسير المصالحة عن طريق تمكين الضحايا. وقد بدأ في عام ٢٠١٢ بعشرة مجتمعات محلية، واستمر منذ ذلك الحين^(٩٦). ويقوم كبار قادة المجتمعات المحلية بدور القائمين على تحقيق هذا التضافر. ويحظون بالتقدير في المجتمع المحلي لدورهم الأساسي في تعزيز الصحة الجماعية وإعادة بناء الثقة وتشكيل الروابط الوجدانية من جديد بين أفراد المجتمع. وهم يتلقون التدريب من الوحدة المعنية بالضحايا. ويعملون في خمسة مجالات هي: الحداد الجماعي، وإنقاذ الممارسات الاجتماعية القديمة التي يتشارك فيها الضحايا، واحترام الاختلافات القائمة داخل المجتمعات أو الفئات، والتفكير الجماعي، وتحويل الأماكن المحلية التي جرت فيها الفظائع^(٩٧).

١٠٣ - ويود المقرر الخاص الإشارة إلى أن إعادة التأهيل تتجاوز الرعاية البدنية والطبية وتشمل خدمات اجتماعية أخرى مثل التعليم^(٩٨). فالتعليم أداة يمكن أن تحقق الإدماج والتقدير والتمكين^(٩٩).

(٩١) Inter-American Court of Human Rights, *García Lucero and others v. Chile*, judgment of 28

.August 2013 (preliminary objection, merits and reparations)

(٩٢) .Ministry of Health of Chile, ordinance A 111 No. 3803, 10 November 2016

(٩٣) Elizabeth Lira, "Reflections on rehabilitation as a form of reparation in Chile after Pinochet's dictatorship"

(٩٤) Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018, p. 114

(٩٥) الورقة المقدمة من باولا غافيريا وأيريس مارين.

(٩٦) www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf, p. 76

(٩٧) انظر www.youtube.com/watch?v=lyZ2QVFj8_w (تم الاطلاع على الموقع في ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٩).

(٩٨) حسب نوع الضرر، يمكن أيضاً اعتبار التعليم شكلاً من أشكال الترضية أو رد الحق، أو ضماناً لعدم التكرار.

(٩٩) Roger Duthie and Clara Ramírez-Barat, "Education as rehabilitation for human rights violations", *International Human Rights Law Review*, vol. 5, issue 2 (2016), pp. 241-273

١٠٤ - وبينما يقر المزيد من برامج الجبر المحلية بالتعليم باعتباره شكلاً من أشكال الجبر، فإن تفعيله يطرح تحديات. ويشكل النهج الشيلي إزاء إعادة التأهيل محاولة هامة لتوفير إعادة التأهيل للضحايا، وقد حظي بتنفيذ جيد نسبياً. وشمل القانون رقم ١٩-١٢٣ توفير التعليم لأطفال الضحايا الذين اختفوا أو قُتلوا، وتقديم منح دراسية كاملة لهم في مرحلتين الدراسة الابتدائية والثانوية وكذلك في مجال التدريب التقني حتى سن الخامسة والثلاثين. وتضمنت المنح الدراسية سداد رسوم الدراسة وراتب شهري^(١٠٠). وبالمثل، شمل القانون رقم ١٩-٩٩٢ توفير التعليم للناجين من التعذيب^(١٠١). ونظراً لأن العديد من الناجين كانوا أكبر سناً، عدل القانون ليسمح بتحويل استحقاق التعليم إلى المستوى الجامعي (لدراسات المرحلة الجامعية الأولى) لإبن أو حفيد واحد^(١٠٢).

١٠٥ - وحتى في الدول التي دمرها النزاع، اتخذت خطوات لتوفير التعليم للضحايا. وفي سيراليون، على سبيل المثال، أوصت لجنة الحقيقة بتوفير التعليم المجاني في المرحلتين الابتدائية والثانوية للضحايا الأكثر ضعفاً، بمن فيهم الأطفال الذين تعرضوا لبتز الأطراف، وأطفال الأشخاص الذين تعرضوا لبتز الأطراف، وضحايا العنف الجنسي، والأطفال الذين اختطفوا أو جُندوا، وأيتام الحرب^(١٠٣). وبينما يثير تنفيذ عمليات الجبر في سيراليون شواغل خطيرة، فإن بعض تدابير الانتصاف المؤقت المقدمة للضحايا في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ كانت لدعم ٦ ٩٨ ٤ ١ ٤٠٠ طفلًا في مجال التعليم^(١٠٤). وبحلول عام ٢٠١٣، كان ١ ٢٩٨ ١ ضحية قد تلقوا حوالي ١ ٤٠٠ دولار لكل منهم من أجل سداد تكاليف تعليم الأطفال. وقد يكون الأثر الإجمالي لهذه المساهمات موضع شك، نظراً لنقص الجهود المستمرة والمنسقة لتوفير الجبر للضحايا.

١٠٦ - ومن مشاكل توفير التعليم كأحد أشكال الجبر في البلدان التي دمرها النزاع أنه حتى البنية التحتية الأساسية للتعليم من المرجح ألا تكون موجودة. وبالتالي، يتعين على الدول أن تنظر بعناية في كيفية الجمع - بطريقة تزيد من إمكاناتها إلى أقصى حد - بين التدابير الإنمائية مثل بناء المدارس في المناطق التي دمرها النزاع، واستحقاق الضحايا في التعليم: مثلاً، إمكانية الحصول مجاناً على التعليم الابتدائي الجيد كما هو معترف به بموجب الحق في التعليم، أو الحصول على راتب شهري من أجل مجموعات المواد التعليمية للأطفال أو مساعدة الأطفال على النفقات المنزلية حتى يتمكنوا من التركيز على الدراسة كما هو معترف به بموجب الحق في الجبر. ويحدث شيء مماثل مع الخدمات الصحية.

١٠٧ - ويرى المقرر الخاص أن نقص التوفير الفعال لتدابير إعادة التأهيل للضحايا الضعفاء يشكل معاملة لاإنسانية ويسفر عن حدوث إيذاء جديد.

(١٠٠) القانون رقم ١٩-١٢٣/١٩٩٢، المواد ٢٩-٣١.

(١٠١) القانون رقم ١٩-٩٩٢/٢٠٠٤، المواد ١١-١٤.

(١٠٢) انظر www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf، الصفحة ٢٠٨.

(١٠٣) Sierra Leone, Truth and Reconciliation Commission, *Witness to Truth*, final report (Freetown, 2004), vol. ii, p. 195.

(١٠٤) Roger Duthie and Clara Ramírez-Barat, "Education as rehabilitation for human rights violations", *International Human Rights Law Review*, vol. 5, issue 2 (2016).

جبر الضحايا في الأوضاع الهشة

١٠٨ - يتعين على برامج الجبر التسليم بتفاوت أوضاع الضحايا. فهم لا يتعرضون لنفس الضرر ولا يواجهون نفس التبعات. وبينما تعجز برامج الجبر المحلية عن توفير الجبر حسب الضرر الذي تعانيه كل ضحية، فإن بإمكانها اتخاذ تدابير للاستجابة بشكل مناسب لمن هم أشد احتياجاً، مثل الأطفال - بمن فيهم الأطفال المولودون نتيجة الاغتصاب - وضحايا العنف الجنسي، والمشردين داخلياً، واللاجئين، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمنتمين لمجتمع المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين.

١٠٩ - وأنشأت بعض الدول برامج جبر عاجلة للضحايا الأشد احتياجاً^(١٠٥). وفي تيمور الشرقية، على سبيل المثال، نفذت لجنة تقصي الحقائق والاستقبال والمصالحة، برنامجاً للجبر المؤقت وزع حوالي ٢٠٠ دولار على ٧٠٠ ضحية تقريباً^(١٠٦). وفي نيبال، أنشئ برنامج الانتصاف المؤقت وإعادة التأهيل من أجل توفير استجابة سريعة للضحايا قبل إنشاء برنامج محلي للجبر. وشمل برنامج الانتصاف المؤقت وإعادة التأهيل مدفوعات نقدية غير متكررة، أو العلاج الطبي، أو مدفوعات لمنح دراسية^(١٠٧). ومع ذلك، لم تُنشئ نيبال برنامجاً محلياً للجبر، واستُبعد ضحايا التعذيب والعنف الجنسي من برنامج الانتصاف المؤقت وإعادة التأهيل.

١١٠ - ويمكن للدول أيضاً أن تلبي احتياجات الضحايا الأكثر هشاشة من خلال الجبر الجماعي. ومن أمثلة ذلك نهج الجبر على المستوى المجتمعي في المغرب، حيث اعتُبر أن من الضروري القيام بإعادة التأهيل على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الأكثر حرماناً وإقصاءً وتهميشاً في البلد وعددها ١١ منطقة، حيث عانى الضحايا من انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ومن العنف السياسي. وأخذ الجبر الجماعي شكل تخليد الذكرى، والقيام بأنشطة مدرة للدخل، وإتاحة الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية، من بين أمور أخرى. وكان بإمكان منظمات المجتمع المدني تقديم عطاء لاقتراح مشروع للجبر الجماعي وتكون مسؤولة عن تنفيذه^(١٠٨). ويرحب المقرر الخاص بهذا النهج ولكنه يذكر الدول بأن الجبر الجماعي لا يمكن أن يكون بديلاً عن الجبر الفردي.

١١١ - وكثيراً ما يكون اللاجئون والمهاجرون في أوضاع هشة بوجه خاص بعد حالات النزاع أو القمع. ومع ذلك، فإن برامج الجبر المحلية لا تشملهم باعتبارهم مستفيدين من الجبر أو توفر لهم تدابير خاصة لضمان تمكنهم من الحصول على استحقاقات الجبر. ويعد البرنامج الألماني للتعويضات عن العمل القسري مثلاً مهماً، حيث يمثل تجربة ناجحة قدمت التعويض لضحايا العمل القسري، وكان العديد منهم لاجئين. ووضعت شبلي سلسلة من الخوافز لحث اللاجئين

(١٠٥) المذكرة التوجيهية للأمين العام، "التعويضات عن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات" (الأمم المتحدة، حزيران/يونيه ٢٠١٤)، النقطة ٧.

(١٠٦) Ruben Carranza, "The right to reparations in situations of poverty" (International Center for Transitional Justice briefing, September 2009), p. 1

(١٠٧) International Organization for Migration and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Report on mapping exercise and preliminary gap analysis of the interim relief and rehabilitation programme" (December 2010), p. iii

(١٠٨) انظر www.ier.ma/article.php3?id_article=1496

على العودة إليها، دون اعتبارها من أوجه الجبر^(١٠٩). واستجابت الأرجنتين، وإن كان متأخراً، لوضع اللاجئين. فقد اعتبرت محكمة العدل العليا في قضية *فاكا نارفاخا* في الأرجنتين أن الجبر المقدم بموجب القانون رقم ٢٤-٠٤٣ إلى المحتجزين بشكل غير قانوني ينطبق أيضاً على المنفيين، حيث إن وضعهم يشكل أيضاً انتهاكاً لحقهم في الحرية الشخصية^(١١٠). ونتيجة لذلك الحكم، اعترف القرار الحكومي رقم ٢٠١٦/٦٧٠ صراحة بتطبيق ذلك القانون على الموجودين في المنفي. ومع ذلك، لا يمكن لأي من هذه التجارب توفير أدوات تستجيب للعدد غير المسبوق من المشردين داخلياً الذين يحتاجون إلى الجبر في بلدان مختلفة من العالم.

١١٢ - ويعد المشردون داخلياً ضحايا أيضاً وبحاجة ملحة إلى الاهتمام. ويوجد في الجمهورية العربية السورية حوالي ٦,٢ ملايين شخص مسجلين كمشردين داخلياً، ويبلغ هذا العدد في كولومبيا ٧,٧ ملايين شخص^(١١١). وبينما أدرجت دول مثل كولومبيا هذه الفئة من الأشخاص في برامج الجبر لديها^(١١٢)، فإنها تكافح لتفعيل تلك الاستحقاقات. ولم تدرج برامج جبر محلية أخرى المشردين داخلياً، كما هو الحال في السلفادور^(١١٣).

١١٣ - ونظراً لزيادة حدوث النزاعات المسلحة الداخلية في العالم، والعدد المتزايد من المشردين والمهاجرين، يرى المقرر الخاص أن من الضروري تناول المسألة المتعلقة بكيفية إدراجهم في عمليات العدالة الانتقالية وتوفير الجبر لهم على نحو فعال^(١١٤).

ضحايا العنف الجنسي

١١٤ - لا يزال العنف الجنسي جريمة متفشية ولا يزال ضحاياه غير معروفين أو عرضة للتجاهل في المجتمع^(١١٥). ونتيجة لذلك، كثيراً ما يُستبعدون كمستفيدين في برامج الجبر المحلية. وعلى سبيل المثال، لم يكن ضحايا العنف الجنسي من المستفيدين المباشرين من الجبر في الأرجنتين أو أوروغواي. وكقاعدة عامة، فإن الأطفال المولودين نتيجة الاغتصاب يستبعدون من هذه البرامج.

١١٥ - وفي أماكن أخرى، جاءت التشريعات الخاصة بجبر ضحايا العنف الجنسي متأخرة لعقود. في كرواتيا، على سبيل المثال، اعتمد المشرعون في عام ٢٠١٥ القانون المتعلق بحقوق ضحايا العنف الجنسي خلال العدوان المسلح على جمهورية كرواتيا في الحرب الوطنية، أي بعد

(١٠٩) القانون رقم ١٩-٠٧٤ المؤرخ ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩١ والقانون رقم ١٩-١٢٨ المؤرخ ٧ شباط/فبراير ١٩٩٢.

(١١٠) انظر www.refworld.org/pdfid/4721ffa72.pdf، الصفحة ٥.

(١١١) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, "Global trends: forced displacement in 2017", p. 6.

(١١٢) القانون رقم ٢٠١١/١٤٤٨، المواد ٢٥ و٧٢ و٧٨ من بين مواد أخرى.

(١١٣) المادة ٢ من المرسوم التنفيذي ٢٠٤.

(١١٤) A/73/173، الفقرة ٤٢.

(١١٥) يمكن الاطلاع على الآثار المدمرة للعنف الجنسي في تقرير الخبراء المقدم إلى الدائرة الابتدائية الثالثة بالمحكمة الجنائية الدولية عن الحالة في جمهورية أفريقيا الوسطى، في قضية المدعي العام ضد جان - بيير بيمبا غومبو، النسخة العلنية المنقحة للمرفق، ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، ICC-01/05-01/08-3575-Conf-Exp-، Anx-Corr2، الفقرة ١١٧.

النزاع بعشرين عاماً. وشهدت كوسوفو حالة مشابهة^(١١٦). فبينما كان الجبر يقدم بموجب القانون فقط في عام ٢٠١١^(١١٧)، استمر استبعاد ضحايا العنف الجنسي حتى تعديل القانون في عام ٢٠١٤^(١١٨). ولا يستفيد الأطفال المولودون نتيجة الاغتصاب من الجبر بموجب هذا البرنامج.

١١٦ - ويعد الأمان والخصوصية أمرين ضروريين لكي يقدم ضحايا العنف الجنسي أنفسهم. ويمكن تهيئة هذه الخصوصية من قبل العاملين المجتمعيين المتسمين بالثقة والحياد والكرامة، مثل مقدمي الرعاية الصحية المدربين جيداً^(١١٩). والقانون الجديد في كوسوفو، الصادر عام ٢٠١٤، يتيح للضحايا تقديم أنفسهم، مع حمايتهم من الوصم وإعادة الإيذاء. ويوجد أربع منظمات المجتمع المدني مصرح لها بتلقي الطلبات ومساعدة الضحايا على ملء الاستمارات وجمع الوثائق اللازمة للتأكد من حالتهم كضحايا للعنف الجنسي. وتزودهم منظمات المجتمع المدني كذلك بالدعم النفسي - الاجتماعي. وتعد كل المعلومات المقدمة سرية^(١٢٠).

١١٧ - وفي كولومبيا، يشمل قانون الضحايا وإعادة الأراضي تدابير هامة متنوعة لضحايا العنف الجنسي. ويتضمن القانون مفهوم الجبر التحويلي^(١٢١)، والرأي القائل بأن الجبر يتعين أن يتبع نهجاً تفاضلياً وجنسائياً إزاء الضحايا. وتتناول مواد مختلفة في القانون هذه المفاهيم من أجل خفض معيار الإثبات المطلوب من الضحايا، والإشارة إلى نوع المعاملة التي يستحقونها، ومنحهم أولوية في إمكانية الحصول على بعض الاستحقاقات.

١١٨ - وبينما ينجح القانون في اعتماد نهج كلي إزاء الضحايا في الوضع المش، فإن تنفيذه غير كاف. فمن بين حوالي ٢٤٠٠٠ شخص مسجلين كضحايا للعنف الجنسي (٩٠ في المائة منهم من النساء)، لم يتلق التعويض سوى ٧٠٠٠ شخص تقريباً، بما شمل المشورة عن الكيفية المثلى لاستثمار الأموال واستخدامها لأغراض التمكين^(١٢٢).

خامساً - الاستنتاجات

١١٩ - ينوه المقرر الخاص باعتراف الدول، وبالاقرار في ممارسات الدول، بالحق في الجبر لضحايا الفظائع الجماعية بما يتجاوز التعويض وبما يشمل مجموعة من التدابير. فقد نشأت

(١١٦) تُفهم الإشارات إلى كوسوفو على أنها في سياق قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩).

(١١٧) القانون رقم 04/L-054 بشأن حالة وحقوق الشهداء، وذوي الإعاقة، والمحاربين القدامى، وأفراد جيش تحرير كوسوفو، والضحايا المدنيين، وأسره.

(١١٨) القانون رقم 04/L-172 المعدل والمكمل للقانون رقم 04/L-054. وانظر أيضاً اللائحة (GRK) رقم ٢٠١٥/٢٢، التي تحدد إجراءات الاعتراف والتحقق فيما يتعلق بحالة ضحايا العنف الجنسي خلال حرب تحرير كوسوفو.

(١١٩) Sunneva Gilmore, "Medico-legal reparations for conflict-related sexual violence", working paper (2019).

(١٢٠) القانون رقم 04/L-172.

(١٢١) القانون رقم ٢٠١١/١٤٤٨، المادتان ١٣ و ٢٨.

(١٢٢) انظر

ممارسات هامة في الدول بشأن كيفية تصميم وتنفيذ ورصد برامج الجبر الوطنية، يمكن استخلاص دروس قيمة منها.

١٢٠ - ويعد إنشاء أنظمة جبر ملائمة أمراً ضرورياً من أجل توفير الجبر الفعال للضحايا. وكلما زادت التدابير المشمولة ببرامج ما، زادت الحاجة إلى تقوية النظام من أجل تنفيذ هذه التدابير، بطرق منها التواصل المحلي المكثف.

١٢١ - ويشدد المقرر الخاص على الحاجة إلى إنشاء سجل شامل للضحايا قبل تصميم برامج الجبر، وإلى تقييم المجموع الشامل للضحايا والتكاليف المتوقعة.

١٢٢ - ويجب أن تستند هذه البرامج أيضاً إلى إطار قانوني متين يوفر الاستدامة ويحمي الضحايا من الاضطراب السياسي، وكذلك إلى تخصيص كاف للموارد من أجل ضمان تنفيذها.

١٢٣ - وكثيراً ما يكون الضحايا في وضع هش ومستبعدين من عملية صنع القرار. وتظل مشاركتهم و/أو التشاور معهم من الأمور البالغة الأهمية لضمان المراعاة الواجبة لآراء جميع من لحق بهم الضرر، وذلك خلال تصميم برامج الجبر وتنفيذها ورصدها.

١٢٤ - ويشدد المقرر الخاص على أهمية توفير إعادة التأهيل على نحو فعال وفي الوقت المناسب للضحايا في مجالي الصحة البدنية والعقلية، فضلاً عن خدمات أخرى مثل التعليم.

١٢٥ - ولا يزال اللاجئون والمشردون داخلياً والمهاجرون يتعرضون للإهمال في برامج الجبر. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في المستقبل في الكيفية المثلى لإدراجهم في هذه البرامج لكي يتمكنوا من الحصول على الجبر الملائم.

١٢٦ - ولا يزال إنصاف ضحايا العنف الجنسي والأطفال المولودين نتيجة الاغتصاب يمثل تحدياً رئيسياً آخر. وتتطلب النظم الفعالة وجود تدابير خاصة لمنع فضح هؤلاء الضحايا اجتماعياً ولتجنب إلحاق المزيد من الضرر بهم.

١٢٧ - وتضطلع منظمات المجتمع المدني بدور أساسي في ضمان وضع برامج الجبر المحلية بشكل سليم ومعالجة أوجه القصور المحتملة. ولها أهمية بالغة أيضاً في التواصل مع الضحايا، كما يظهر في حالات ضحايا العنف الجنسي، وفي إنشاء عمليات التسجيل، وتوثيق الضرر الذي لحق بالضحايا، وتوفير الدعم النفسي - الاجتماعي إن أمكن.

١٢٨ - ويوجز المقرر الخاص أدناه توصياته بشأن التنفيذ الفعال لبرامج الجبر المحلية.

سادساً - التوصيات

١٢٩ - يتعين على الدول القيام بما يلي في سياق تصميم وتنفيذ برامج الجبر المحلية:

(أ) تصميم وتنفيذ برامج جبر محلية تعترف بمسؤولية الدولة، وتكون ملائمة وسريعة وفعالة من أجل معالجة الضرر الذي لحق بضحايا الفظائع الجماعية؛

(ب) ضمان أن تشمل هذه البرامج أشكالاً مختلفة من الجبر تتجاوز التعويض، مثل تدابير الترضية، ورد الحق، وإعادة التأهيل، وضمانات عدم التكرار؛

- (ج) ضمان أن يكون التعويض، بما يشمل معايير التوزيع على الضحايا والوحدة الأسرية ومن هم في أشد الأوضاع هشاشة، معقولاً ومتناسباً؛
- (د) تصميم برامج جبر كاملة وشاملة ومعقدة ومتسقة داخلياً وخارجياً، على النحو الوارد في الفقرة ٤٥ أعلاه؛
- (هـ) إنشاء سجلات وطنية للضحايا، تكون مرنة وواسعة النطاق، من أجل وضع تقدير مناسب للمجموع الشامل المحتمل للضحايا وللتكاليف المتوقعة، وذلك قبل تصميم برامج الجبر؛
- (و) اعتماد أطر قانونية قوية من أجل ضمان اليقين القانوني والاستدامة لبرامج الجبر؛
- (ز) اعتماد أطر مؤسسية قوية تمنح نظم الجبر المحلية ما يلزم لتنفيذ سياسة الجبر من أمن مؤسسي، وتأثير سياسي، واستقلال مالي، ووصول إقليمي؛
- (ح) اعتماد المخصصات اللازمة في الميزانية، استناداً إلى المجموع الشامل للضحايا وإلى تقديرات واقعية للتكلفة، وذلك من خلال إنشاء صناديق خاصة، أو إدراج الأمر في الميزانية الوطنية، أو تمويل آخر بطرق مستدامة؛
- (ط) القيام، عند الاقتضاء، بتصميم آليات مالية تُساهم من خلالها العناصر الفاعلة الأخرى المسؤولة عن الانتهاكات في نفقات الجبر، عن طريق المساهمات المالية أو العينية مثلاً؛
- (ي) إمكانية أداء المانحين الدوليين أيضاً لدور هام في الدعم المالي لبرامج الجبر؛
- (ك) اعتماد برامج أو خدمات جبر طارئة، ريثما تُصمم برامج الجبر المحلية، من أجل تلبية الاحتياجات العاجلة للضحايا وتجنب تعريضهم لمزيد من الضرر؛
- (ل) ضمان وتيسير مشاركة الضحايا والتشاور معهم على نحو فعال واضطلاعهم بدور مهم في تصميم برامج الجبر وتنفيذها ورصدها. وكذلك ضمان مشاركة المجتمع المدني والمنظمات المعنية بالضحايا في هذه الجهود والتشاور معهم بشأنها على نحو فعال؛
- (م) إنشاء خدمات تتسم بالفعالية وحسن التوقيت في مجال إعادة التأهيل من أجل تلبية احتياجات الضحايا في مجالي التعليم والصحة البدنية والنفسية، فضلاً عن خدمات أخرى، وتنسيق الجهود بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني المتخصصة والمنظمات المعنية بالضحايا في هذا الشأن. ويمكن أن يدعم المجتمع الدولي تقديم هذه الخدمات؛
- (ن) اعتماد تدابير خاصة في تصميم وتنفيذ برامج الجبر المحلية من أجل تلبية احتياجات الجبر لضحايا العنف الجنسي والأطفال المولودين نتيجة الاغتصاب عندما تقرر المرأة مواصلة حملها، والتصدي للتحديات التي يواجهونها، بما يشمل تدابير الأمان والخصوصية من أجل منع فضحهم اجتماعياً وتجنب إلحاق المزيد من الضرر بهم؛
- (س) اعتماد تدابير خاصة في تصميم وتنفيذ برامج الجبر المحلية من أجل تلبية احتياجات الجبر للاجئين والمشردين داخلياً.