

Distr.: General  
21 October 2015  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها:

مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك

النُهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي

بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار

مذكرة من الأمين العام\*

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني

بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، بابلو دي غريف، وفقاً لقرار مجلس

حقوق الإنسان ٧/١٨.

\* يقدم هذا التقرير بعد الموعد النهائي المقرر ليعكس المناقشات التي جرت في إطار الحوار السياسي الرفيع المستوى الذي نظمه المقرر الخاص، بدعم من حكومة السويد، عن موضوع "ضمائم عدم التكرار - من التطلعات إلى السياسة الفعلية"، المعقود يومي ١٤ و ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ في ستوكهولم.



الرجاء إعادة استعمال الورق

041115 021115 15-12542 (A)



## تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار

موجز

يتناول المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، في هذا التقرير، واحدة من الركائز الأربع لولايته، وهي ضمانات عدم التكرار. ويركز تحليله على الإمكانيات الوقائية التي تنطوي عليها التدابير ذات الصلة بإصلاح قطاع الأمن، بما في ذلك فحص المؤسسات الأمنية. وهذا التقرير يلي التقرير الذي سبق أن قدمه المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن ضمانات عدم التكرار (A/HRC/30/42).

ومن شأن فحص سجلات الأفراد الذين يعملون في المؤسسات الأمنية أن يأتي بإسهام كبير في عمليات العدالة الانتقالية، وهذا ما يفسر الجاذبية التي تحلت بها دوماً المحاولات المبذولة لهذه الغاية، رغم العدد القليل نسبياً من التجارب المكلفة بالنجاح. إذ تواجه عمليات الفحص صعوبات كبيرة وتثير معارضة سياسية قوية. كما أنها تخضع للتلاعب السياسي. وتعتمد العمليات المذكورة على معلومات لا تكون متوافرة على الدوام، لا سيما في مرحلة ما بعد النزاع. وتكون برامج الفحص عادةً على درجة عالية من التعقيد، وتقوم على استخدام مكثف للموارد. ويتضمن هذا التقرير بعض التوجيهات بشأن كيفية مواجهة تلك الصعوبات، ويدعو إلى وضع "استراتيجيات فحص" مشابهة للاستراتيجيات التي تسهم في نجاح الملاحقات القضائية في مجال العدالة الجنائية.

والجدير بالذكر أن حجم التحديات التي تواجه عملية الفحص ليس سوى واحد من الأسباب المشار إليها في التقرير لنقض المبدأ اقتصار النقاش المتعلق بأبعاد الإصلاح المؤسسي لضمانات عدم التكرار على عملية الفحص أساساً. إذ يؤكد المقرر الخاص أن التدابير الوقائية الأخرى في قطاع الأمن هي ذات أهمية حاسمة أيضاً، وينبغي إيلاؤها المزيد من الاهتمام. وتشمل هذه التدابير المبادرات الرامية إلى تحديد دور الشرطة والجيش وأجهزة المخابرات؛ وتعزيز الرقابة المدنية وسيطرتها على المؤسسات الأمنية؛ وترشيد المؤسسات الأمنية لتصبح أكثر اتساقاً مع عمليات تقييم المخاطر الخاضعة للفحص العلني؛ واقتصار الولاية القضائية العسكرية على الجرائم التأديبية فحسب؛ وإزالة الصلاحيات العسكرية كـ "سلطات الوصاية".

## المحتويات

## الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٨	.....	ثانيا - عمليات فحص السجلات
٩	.....	ألف - الإسهامات المحتملة
١٢	.....	باء - التحديات
١٨	.....	جيم - سبل مواجهة التحديات
٢٣	.....	ثالثا - التدابير الأخرى
٢٣	.....	ألف - تحديد دور الشرطة والجيش وأجهزة المخابرات
٢٤	.....	باء - ترشيد الأجهزة الأمنية
٢٤	.....	جيم - تضييق نطاق اختصاص المحاكم العسكرية
٢٥	.....	دال - تعزيز السيطرة المدنية والرقابة المدنية على المؤسسات الأمنية
٢٦	.....	هاء - إلغاء الصلاحيات العسكرية
٢٧	.....	رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

## أولاً - مقدمة

١ - يُقدّم المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار هذا التقرير إلى الجمعية العامة وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨. ويرد بيان الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص في الفترة من تموز/يوليه ٢٠١٤ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٥ في آخر تقرير مقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/30/42).

٢ - وكان التقرير السابق يتناول الركيزة الرابعة للولاية، أي ضمائمات عدم التكرار. وقد وُضع هذا التقرير ليكون جزءاً من الإطار المبين في التقرير السابق. ويركز المقرر الخاص في هذا التقرير على بعض التدابير الوقائية المرتبطة بإصلاح قطاع الأمن، وبخاصة فحص المؤسسات الأمنية. ويناقش أيضاً مسألة تحديد الأدوار المختلفة للشرطة والحيش وأجهزة المخابرات؛ وترشيد المؤسسات الأمنية؛ والحد من نطاق الولاية القضائية العسكرية؛ وتعزيز الرقابة المدنية وسيطرتها على قطاع الأمن؛ وإلغاء "الصلاحيات" العسكرية.

٣ - وإذا كان لا يراد بهذا التقرير تقديم موجز تفصيلي عن التقرير السابق، بالنظر إلى أن كلاهما جزء من الإطار العام نفسه، فلا بدّ هنا من عرض بعض المعلومات الأساسية. لقد كان مفهوم ضمائمات عدم التكرار موضع اهتمام كبير في مختلف الصكوك والوثائق، وإن على نحو متقطع ومتفاوت. وجرت الإشارة إلى أن الالتزام بمسألة عدم التكرار جزء من الفهم الحقيقي لسبل الانتصاف، وإنه يستتبع، علاوة على ذلك، التزاماً بعدد من الحقوق.

٤ - وقد أصبح أول المواقف المعلنة بهذا الخصوص مكرساً في المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، التي اعتمدها الجمعية العامة في القرار ١٤٧/٦٠ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. ووفقاً للمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية، تشكل ضمائمات عدم التكرار شكلاً من أشكال الجبر (الانتصاف) التي يحق للضحايا تلقيها (انظر الفقرة ٢٣ من القرار ١٤٧/٦٠).

٥ - وبوجه عام، جرت الإشارة إلى أن الالتزام باحترام حق معين ينطوي على بذل الجهود اللازمة لكفالة الكف عن انتهاكه وعدم تكرار ذلك الانتهاك. وبناءً عليه، فإن واجب منع التكرار يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالالتزام بالكف عن ارتكاب انتهاك جاري. وعلى هذا

الأساس، فإن ”الضمانات تكفل توافر وظيفة وقائية ويمكن وصفها بأنها تعزز الأداء المقبل بطريقة إيجابية“<sup>(١)</sup>.

٦ - ورأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٣١ (٢٠٠٤) المتعلق بطبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، أن مقاصد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ”كانت ستنتفي لولا إدراج التزام كجزء لا يتجزأ من المادة ٢، يقضي باتخاذ تدابير لمنع تكرار انتهاك أحكام العهد. وعليه، فقد درجت اللجنة ... على تضمين ... ضرورة اتخاذ تدابير، فيما يتعدى الانتصاف للضحايا تحديداً، لمنع تكرار حدوث نوع الانتهاك موضع البحث“. ومن الملاحظ أن الممارسة نفسها متبّعة في الاجتهاد القضائي للمحاكم، سواء على الصعيد الإقليمي أو الوطني<sup>(٢)</sup>. وفي قضية فيلاسكين رودريغيز ضد هندوراس، التي تشكل منعطفاً بارزاً بهذا المعنى، رأت محكمة البلدان الأمريكية، بالاستناد إلى فكرة أن الدول علاوة على التزامها باحترام الحقوق، ملزمة بكفالتها، أن الالتزام بالحقوق يشمل الالتزام بـ ”تنظيم الأجهزة الحكومية، وبصورة عامة، جميع الهياكل التي تمارس من خلالها السلطة العامة، بحيث تكون قادرة على أن تكفل، من الناحية القانونية، التمتع الحر والكامل بحقوق الإنسان“<sup>(٣)</sup>.

٧ - ومن الناحية النظرية، هناك فرق بين ضمانات عدم التكرار والعناصر الأساسية الثلاثة المتبقية من نهج العدالة الانتقالية الشامل، وهي الحقيقة والعدالة والجزر. وفي حين يُقصد بتلك العناصر الثلاثة اتخاذ تدابير معينة، فإن ”ضمانات عدم التكرار“ تشير إلى وظيفة يمكن الوفاء بها عن طريق طائفة متنوعة من التدابير. وتُظهر النصوص الأساسية ذلك التنوع بالفعل بإشارتها، في جملة أمور، إلى إصلاح المؤسسات، وحلّ الجماعات المسلحة غير الرسمية، وإلغاء التشريعات التي تتناقى في حالات الطوارئ مع الحقوق الأساسية، وفحص المؤسسات الأمنية والجهاز القضائي، وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، وتدريب أفراد المؤسسات الأمنية في مجال حقوق الإنسان.

٨ - وتتسم الوظيفة الأساسية لضمانات عدم التكرار بطابع وقائي. وهي وظيفة من المفترض أن تسهم فيها عناصر الحقيقة والعدالة والجزر نفسها، على النحو التالي: إسهام عنصر العدالة الجنائية من خلال الردع والتأكيد أساساً على القواعد القائمة؛ وإسهام لجان

(١) شرح لجنة القانون الدولي للمادة ٣٠ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠، والتصويبان (A/56/10).

(٢) انظر A/HRC/30/42 لمزيد من الأمثلة والتفصيل.

(٣) (1988) VI, app. 13, doc. 19, OAS/ser.L/V/III 19, الفقرة ٦٦ .

تقصي الحقائق من خلال الكشف عن المعلومات وتوضيحها وصياغة التوصيات لأغراض وقائية؛ وإسهام عنصر الجبر من خلال تعزيز السبل المتاحة للضحايا للمطالبة بتعويضات عن الانتهاكات الماضية والمقبلة وإنفاذ حقوقهم بحزم أكبر.

٩ - ولما كانت ضمانات عدم التكرار ووظيفة يمكن الوفاء بها عن طريق تدابير متنوعة، فليس هناك من سياسة عامة بشأن عدم التكرار لإظهار القدر نفسه من الفعالية في جميع الظروف. إذ يتعين، في حال وضع سياسة فعالة لمنع ارتكاب الانتهاكات المنهجية، إجراء تكييف بين النسق والوظيفة، واختيار التدابير المناسبة.

١٠ - وقد وضع المقرر الخاص في التقرير الأخير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/30/42) إطاراً لما يمكن أن تشمله سياسة عدم التكرار التي يُستند إليها في اتخاذ الإجراءات المذكورة. فبعد التركيز على أهمية الأمن (الموزع توزيعاً عادلاً)، والهوية القانونية (الحق الذي يشكل بدوره معبراً إلى الحقوق الأخرى)، والظروف الاقتصادية التي تتيح، في جملة أمور، سبل كسب العيش للذين يتخلون عن السلطة (كثيراً ما نرى أنه في حال عدم توفر تلك السبل، تكون المخاطر المرتبطة بفقدان السلطة عالية بحيث لا يُبدي أحد استعدادة للتخلي عن منصبه)، يشير التقرير إلى مجموعة من التدخلات المؤسسية التي تُخدم الأغراض الوقائية. وتشمل هذه المجموعة مبادرات متخذة انطلاقة من التدابير التي يمكن الاستعانة بها على الفور، وصولاً إلى التدابير الأكثر تعقيداً التي تُتخذ على الأمد الطويل، وتتطلب تنسيقاً بين مؤسسات متعددة. ويُقصد إلى حد ما من بيان مجموعة التدخلات هذه التأكيد على ما يمكن القيام به دوماً لتعزيز إجراءات عدم التكرار، حتى في ظل الظروف التي لا تُنذر بالخير.

١١ - وفي مجال الإصلاحات المؤسسية، يتضمن التقرير عدداً من العناصر التي يمكن إدراجها في سياسة عدم التكرار، وهي التصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان؛ والإصلاحات القانونية المتعلقة بإدماج أنواع الإجرام الدولي، وحلّ المسائل المتعلقة بقانون التقادم ورجعية القانون؛ واستعراض القوانين المتعلقة بحالات الطوارئ والأمن ومكافحة الإرهاب، لكفالة توافقها مع حقوق الإنسان، وعدم توفيرها الحوافز لانتهاك الحقوق؛ والإصلاحات القضائية الرامية إلى تعزيز استقلال القضاة، سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي؛ والإصلاحات الدستورية لإزالة الأحكام التمييزية وإدخال آليات الإدماج؛ واعتماد شرعة للحقوق؛ وتعزيز الفصل بين السلطات؛ وإنشاء محكمة دستورية؛ ثم اعتماد دستور جديد (أو ترتيبات دستورية انتقالية).

١٢ - غير أن التقرير يشير إلى ضرورة عدم النظر إلى ضمانات عدم التكرار باعتبارها مسألة تقنية محضة من مسائل "الهندسة المؤسسية"، مجرد أن بعض البلدان معرض أكثر من غيره لوقوع انتهاكات على نطاق كبير في ظل ضعف مؤسسات الدولة، أو عدم فعاليتها، أو عدم توافر إمكانية اللجوء إليها، أو انتشار الفساد فيها، أو الاستيلاء عليها، أو لأن المؤسسات في بعض البلدان ليست معرضة لأي من تلك المشاكل. كما يؤكد المقرر الخاص في تقريره على أهمية إجراء التدخلات في الميدان الاجتماعي، ولا سيما على صعيد المجتمع المدني، وفي الميدان الثقافي والشخصي، وهي تدخلات لم تُلَقَّ أي اهتمام تقريباً في المناقشات المتعلقة بمسألة عدم التكرار.

١٣ - ورغم أن المناقشات التي دارت بشأن العمليات الانتقالية اعترفت بإسهامات منظمات المجتمع المدني في الحق بالانتصاف من حيث أنشطة الدعوة، وجمع الأدلة، ووظائف الرصد، ومبادرات المصالحة، فإن إمكانية الوقائية للمجتمع المدني لم تُناقش بشكل كافٍ. فعلى المستوى الأعم، يقال إن الإرهاب إذا كان يحقق أهدافه بصفته "قوة مفككة"، أي من خلال قدرته على عزل الناس عن بعضهم البعض ومن ثمَّ عرقلة المقاومة (انظر A/68/345)، فيمكن القول، على العكس من ذلك، إن "قوة التكتل" لدى المجتمع المدني تُضفي عليه وظيفة وقائية، أي أن الإيقاع بالضحايا يظل أقل احتمالاً عندما لا يكون الأشخاص بمفردهم.

١٤ - وزعم المقرر الخاص في تقريره الأخير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/30/42) أن من المهم، تحقيقاً للأغراض الوقائية، تعزيز المجتمع المدني. ولكن نظراً لأن المجتمع المدني لا يمكن أن يُختزل إلى منظمات غير حكومية، هناك حاجة إلى مزيد من العمل بغية إيجاد سبل فعالة لتعزيز الأنواع الأخرى من المنظمات التي اضطلعت في الواقع بأدوار هامة (لم تجرِ دراستها أساساً) في العمليات الانتقالية السابقة، بما في ذلك المنظمات الدينية والنقابات العمالية. ويشمل ذلك تعزيز أوجه حماية حريات التعبير وتكوين الجمعيات والدين، وما إلى ذلك.

١٥ - وأخيراً، يوجه المقرر الخاص الاهتمام أيضاً إلى إمكانية الوقائية للتدخلات في المجالين الثقافي والشخصي. ورغم أن من المفهوم جيداً أن التغلب على تركات الانتهاكات الجماعية يقتضي بعض التدخلات على مستوى الأفراد، بما في ذلك تقديم المشورة والدعم النفسي - الاجتماعي للمصابين بصدمات، فإن البُعد الوقائي لهذا التدخل وغيره من التدخلات لم يحظ باهتمام كافٍ.

١٦ - وذكر المقرر الخاص في تقريره أن إصلاح قطاع الأمن، ولا سيما عملية فحص السجلات، سيكون موضوع تقرير مستقل. وسيكرّس الجزء المتبقي من هذا التقرير لهذا الموضوع. وإصلاح قطاع الأمن مجال واسع النطاق وامتطور إلى حد كبير من مجالات السياسات والممارسة. وفي هذا التقرير، لا يزعم المقرر الخاص بأي شكل من الأشكال أنه غطى موضوع إصلاح قطاع الأمن بكامله أو أوفاه حقه. بل إن المقرر يبيّن بعض جوانب إصلاح قطاع الأمن التي يرى أنها ذات أهمية خاصة للحيلولة دون تكرار الانتهاكات. واعتمدت الأمم المتحدة سياسات بشأن فحص سجلات موظفيها في مجال حقوق الإنسان، وتقييم سجل حقوق الإنسان لقوات الأمن غير التابعة للأمم المتحدة التي تعتزم الأمم المتحدة دعمها. ورغم أن المقرر الخاص لا يمكنه تقديم تفاصيل بهذا الشأن في هذا التقرير، فإنه يؤكد أن سمعة الأمم المتحدة وفعاليتها تتوقفان إلى حد بعيد على نزاهة موظفيها، وعلى اتساق ما تقدمه من دعم إزاء المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

## ثانياً - عمليات فحص السجلات

١٧ - لدى قيام المقرر الخاص بكتابة تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/30/42)، الذي يأتي هذا التقرير رفقته، كان المقرر الخاص يتصرف بناء على قناعته بأن الإصلاحات المؤسسية تشكل جزءاً هاماً من سياسة عدم تكرار الانتهاكات، إنما جزءاً فحسب. وفيما يخص هذا التقرير كذلك، يود المقرر الخاص الإقرار بإمكانيات برامج الفحص، ولكنه يعتقد أيضاً أن هذه المناقشات (مرة أخرى، بالشكل الذي دارت فيه) تتضمن نقاشات غنية جداً بشأن ضمانات عدم التكرار في مجال العدالة الانتقالية، وأنه حتى فيما يتعلق بالتدابير الوقائية في قطاع الأمن، لا بد من توسيع نطاق التدخلات<sup>(٤)</sup>. ولا يجدر التشديد على أهمية المجتمع المدني فقط لمجرد أن برامج الفحص تظل أصعب تنفيذاً بكثير في المراحل الانتقالية التي تختلف عن نظيرتها التي تنهار فيها النظم الاستبدادية، بل يجدر التشديد أيضاً على أهميته فيما يتعلق بعملية الفحص. ولكن ما يهم أساساً هو التفكير بشأن الوقاية على نحو يتجاوز كثيراً نطاق عملية الفحص، أيّاً تكن أهميتها.

١٨ - وفي الواقع، يمكن لعملية الفحص أن تسهم بشكل كبير في المراحل الانتقالية شريطة أن يتم تمييزها عن عمليات التطهير تمييزاً واضحاً ومجدياً. ومصطلح الفحص، كما أصبح

(٤) جرى تناول موضوع فحص السجلات في ثلاثة من المبادئ الستة المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها عن طريق إجراءات مكافحة الإفلات من العقاب، في إطار ضمانات عدم التكرار (انظر E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1، المبادئ ٤٠ إلى ٤٢). انظر أيضاً S/2004/616، الفقرتين ٥٢ و ٥٣، و A/62/659-S/2008/39.



متداولاً، وهو اسم لا يعني مطلقاً عمليات الصرف الجماعي من الخدمة استناداً إلى أسباب منها، على سبيل المثال، مجرد العضوية في حزب أو منظمة، أو حتى لأسباب أقل وجاهة، يُقصد به أي عملية رسمية للتدقيق في سلوك الأفراد وتقييم نزاهتهم على أساس معايير موضوعية، بغية تحديد مدى ملاءمتهم للاستمرار في شغل وظائف في القطاع العام أو لشغل وظائف متوقعة في القطاع العام (انظر S/2004/616، الفقرة ٥٢). وبناء على هذا التمييز بين الفحص والتطهير، فإن برنامج "اجتثاث حزب البعث"، الذي تعرض للانتقاد عن وجه حق، لا يُعتبر حتى برنامج فحص<sup>(٥)</sup>.

## ألف - الإسهامات المحتملة

١٩ - يمكن لعملية فحص السجلات، على غرار تدابير العدالة الانتقالية الأخرى، عند تنفيذها في إطار سياسة شاملة للعدالة الانتقالية، أن تتيح إمكانية الاعتراف بالضحايا، وتعزيز الثقة في ثقافة المواطنة، وتسهم في الإدماج الاجتماعي أو المصالحة الاجتماعية، وتعزيز سيادة القانون (انظر A/HRC/21/46). وفي السياقات التي من غير المرجح أن يواجه فيها جميع المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان عقوبات جنائية، يشكل فحص السجلات وسيلة لسد جزء من "ثغرة الإفلات من العقوبة". ويشكل التأكد من ألا تمضي الانتهاكات دون حساب، وألا تُعتبر غير هامة، قدراً من الاعتراف بإزاء الضحايا. وهذا ما يُعني الضحايا (وغيرهم) عن ذلّ إظهار الاحترام لمن انتهك حقوقهم ولا يزال في مواقع السلطة (على سبيل المثال، من الذين يحملون أسلحة ورفقها الحكومة لهم ويعلقون شارات الدولة على صدورهم)، عندما يسعى أولئك الضحايا إلى الحصول على خدمات الدولة التي يحق لهم الحصول عليها. ويمكن أن يكون فحص السجلات حافزاً على الثقة، ليس فقط عن طريق "إعادة تأهيل" المؤسسات بوجوه جديدة، بل أيضاً عن طريق إظهار الالتزام بالمعايير العامة التي تحكم تعيين الموظفين والاحتفاظ بهم، والرقابة التي تكفل الانضباط، ومنع المحسوبية،

(٥) في أيار/مايو ٢٠٠٣، قامت سلطة التحالف المؤقتة في العراق بحل القوات المسلحة، والأجهزة الأمنية، ومليشيات الأحزاب، والتنظيمات الأخرى المقربة من البعثيين، وب عزل كبار أعضاء حزب البعث، وهذا ما أفضى إلى النتائج المعروفة جيداً على إثر زيادة نسبة التحاق ضباط الأمن المتدربين بحركة التمرد، والضعف الكبير في قدرة الحكومة على توفير الأمن وحماية سيادة القانون. انظر الأمر رقم ١ الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة بشأن اجتثاث حزب البعث من المجتمع العراقي، والأمر رقم ٢ الصادر عن السلطة نفسها بشأن حل الكيانات.

وما إلى ذلك<sup>(٦)</sup>. ويمكن أن يساهم الفحص في تحقيق الإدماج الاجتماعي عن طريق إفراج المؤسسات الأمنية من المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة، التي عادة ما تؤدي إلى انقسامات في المجتمع. وأخيراً، يمكن أن يساهم الفحص في تعزيز سيادة القانون لأنه، في نهاية المطاف، يسترشد بمثل أعلى هو ضمان الظروف التي يمكن للمواطنين في ظلها التواصل فيما بينهم ومع السلطات على قدم المساواة.

٢٠ - غير أنه في سياق تقرير يتناول مسألة عدم التكرار، هناك ثلاث حجج أوثق صلة بالمنع تُفسَّرُ سبب بقاء عملية الفحص، بالرغم من تاريخها الباهت، محط أنظار واضعي السياسات في مجال العدالة الانتقالية. أولاً، يمكن أن يشكل الفحص، في ظل الظروف الملائمة، "أسلوباً تيسيراً" للتدابير الأخرى المستخدمة في العدالة الانتقالية. فالفحص، بعبارة أخرى، هو آلية لمكافحة المفسدين في الفترة الانتقالية. والفكرة هنا هي أنه إذا كان من الممكن، في مرحلة مبكرة من العملية الانتقالية، فحص المؤسسات المسؤولة عن الانتهاكات المرتكبة، فإن التدابير الأخرى للعدالة الانتقالية ستعمل بصورة أفضل. ففي المغرب، على سبيل المثال، زعمت منظمات المجتمع المدني أن رفض بعض أقسام قطاع الأمن التعاون مع هيئة الإنصاف والمصالحة يُعزى جزئياً إلى وجود مسؤولين كان ينبغي فحص سجلاتهم، وأن مهام الهيئة المتمثلة في قول الحقيقة، بما في ذلك إتاحة الإطلاع على المحفوظات والشهادات، كان يمكن أن تكون أكثر فعالية لو صُرفوا من الخدمة. ومن الواضح أن ذلك القول لا يقتصر، من جهة موضوعه، على قول الحقيقة، مثلما لا يقتصر من الناحية الجغرافية على المغرب. وخلال زيارة قام بها المقرر الخاص إلى أوروغواي، تلقى معلومات تفيد بأن عدم فحص سجلات أفراد الجيش يَسَّرَ الإبقاء على "روح التضامن"، وهذا ما أعاق تعاون الجيش مع التحقيقات القضائية بشأن الانتهاكات التي ارتكبت خلال الحكم الدكتاتوري منذ أكثر من ثلاثين عاماً (انظر A/HRC/27/56/Add.2).

٢١ - وهناك حجة أخرى وثيقة الصلة تكتسي أهمية في سياق تحليل أدوات المنع الفعالة، وهي أن عملية فحص السجلات هامة لأن بإمكانها المساعدة على تفكيك شبكات النشاط الإجرامي التي قد تعمل، بصرف النظر تماماً عن مقاومتها لتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية، على زعزعة العملية الانتقالية وتشكل بالنتيجة تهديداً خطيراً للمؤسسات الديمقراطية وسيادة

(٦) انظر: Pablo de Greiff, "Vetting and transitional justice," in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007). للاطلاع على الأدلة المستمدة من واقع التجربة، انظر أيضاً:

Cynthia M. Horne, "Lustration, transitional justice and social trust in post-communist countries. Repairing or (wresting the ties that bind?)" Europe-Asia Studies, vol. 66, No. 2 (February 2014).

القانون. وفي ضوء الأحداث الأخيرة التي وقعت في غواتيمالا والتي تحوّل فيها لواء سابق إلى العمل السياسي (رئيس الاستخبارات العسكرية، وأحد أفراد "قوة العمليات الخاصة" (Kaibiles)، وهي قوة الصفوة ولديها سجل ملطخ في مجال حقوق الإنسان أثناء النزاع)، وانتُخب رئيساً في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، وقدم استقالته عندما رفعت الهيئة التشريعية حصاناته عنه في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ ليواجه تهماً بالفساد، من الصعب عدم النظر في الأثر الإيجابي الذي يمكن لعملية الفحص إحدائه في بلد يعاني من مستويات عالية من الفساد، وأيضاً من المعدلات الحالية لجرائم القتل التي، في بعض المدن، تضاهي بل تتجاوز تلك التي كانت سائدة طوال سنوات النزاع (انظر A/HRC/28/3/Add.1).

٢٢ - وفي الواقع، فإن الإمكانيات الوقائية لعملية فحص السجلات، وهي إمكانيات تنبثق من قدرتها على تفكيك شبكات الإجرام، هي التي تقدّم على حد سواء أقوى المبررات لاستخدامها وكذلك أفضل شرح للطريقة التي تعمل بها<sup>(٧)</sup>. ومن المؤكد أنها أفضل من الحجج القائلة بإمكانياتها الرادعة؛ لأن إسناد قدرات ردع قوية إلى عملية فحص السجلات أمرٌ لا يجدر تصديقه على وجه التحديد. فعلى سبيل المثال، إذا كانت العقوبة بأشكال أكثر حدة (بما في ذلك عقوبة الإعدام) في النظم القضائية الراسخة، المتسمة بالكفاءة وسرعة الأداء، هي عقوبة ذات قيمة رادعة مشكوك فيها، فليس من قبيل المبالغة الاعتقاد بأن الردع ليس الحجة الأقوى للجوء إلى عملية الفحص في غمرة جميع الشكوك التي تصبغ الحالة الانتقالية. وهناك شكلاّن رئيسيان من عدم التيقن يكتسيان أهمية في هذا السياق، يتعلق أولهما بسير المرحلة الانتقالية. وليس بالضرورة، ولا سيما في المرحلة ما قبل الانتقالية وحتى في المراحل الأولى من العملية الانتقالية، أن تكون الحكومة الجديدة التي تعتمزم إجراء عملية الفحص قادرة على إحكام قبضتها على السلطة وتطبيق برنامج للفحص. وقد تؤدي هذه الشكوك إلى إضعاف إمكانية الردع لأي من التدابير المقترحة (وقد تُنتج فعلاً الدوافع التي تعيق العملية الانتقالية). وأما الشكل الثاني فيتعلق بحالات عدم التيقن من احتمالات تعرض المسؤولين إلى أي تدبير من تدابير العدالة. وقد لوحظ في أدبيات علم الجريمة أنه بعد حد معين، يشكل مدى تأكيد المشتبه به من إلقاء القبض عليه ومحاكمته وإدانته، ومن ثمّ قضاء مدة عقوبته بشكل من الأشكال، إمكانيةً رادعة أكثر مما تشكله مدة العقوبة ذاتها. وهذا أمر مستبعد جدا في البلدان التي يُترك فيها قطاع الأمن والعدل عرضة للفوضى. ولذا فمن المشكوك فيه أن تكون لعملية الفحص قوة ردع كبيرة.

(٧) لمزيد من التوضيح لهذه الحجة انظر: de Greiff, "Vetting and transitional justice," in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*.

٢٣ - لكن من المنطقي التفكير بأن عملية فحص المؤسسات تنطوي على وظيفة وقائية - والوقاية ليست نفس عملية الردع<sup>(٧)</sup>. وبدلاً من التركيز على ردود الأفعال المحتملة للأفراد إزاء تدابير معينة، كما هو حال الحجّة الرادعة، فإن المطالبة بإجراء الفحص تجري هنا على مستوى مختلف وأكثر تنظيماً. وتعتبر هذه الحجّة أن فحص المؤسسات أشبه باتخاذ تدابير لمكافحة المافيا. وبالتالي، فإن الغرض منها لا يتمثل، بشكل رئيسي، في إرسال إشارات إلى الأفراد ( بأنهم سيفقدون وظائفهم ومركزهم الاجتماعي إذا شاركوا في سلوك معين)، بل لإبطال الهياكل التي قام فيها الأفراد فعلاً بتنفيذ أعمال إجرامية (وقد يكونون، بالمناسبة، قد أحجموا عن ارتكاب النشاط الإجرامي لولا وجود تلك الهياكل). إذاً يتم الدفاع عن عملية فحص السجلات على أساس أنها قد تمنع تكرار الانتهاكات، ليس بالضرورة لأن الجزاءات التي تفرضها (فقدان الوظيفة والمكانة الاجتماعية، وما إلى ذلك) تكفي لردع الأفراد، بل لأنها تفكك الشبكات القائمة على الأنشطة الإجرامية، حتى وإن لم تتمكن من بلوغ جميع الضالعين في الأنشطة التي تنتهك حقوق الآخرين. وهذا يعني أيضاً أن التركيز على تدابير فحص السجلات قد يكون ذا أهداف استراتيجية محددة، وهي نقطة ستدرس أدناه.

٢٤ - قدم المقرر الخاص في الفقرات السابقة وصفا للإمكانيات التي تنطوي عليها عملية فحص السجلات، وسعى إلى عرض بعض الأسباب التي جعلتها تشغل حيزاً كبيراً في المناقشات بشأن الإصلاحات المؤسسية الانتقالية وضمائمات عدم التكرار. وغني عن القول، مع ذلك، بأن تلك الإمكانيات لا تتحقق دائماً.

## باء - التحديات

٢٥ - في الواقع فإن التحديات التي تواجهها عملية فحص السجلات شديدة. ومن بين التدابير المتخذة في مجال العدالة الانتقالية، يمكن القول إن فحص السجلات هو أكثر التدابير عرضةً للتلاعب السياسي. وقد تفسر العوامل التالية سبب هذه الحالة: فبادئ ذي بدء، إن الملاحقات القضائية في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع أو في المرحلة الانتقالية تظل قليلة، وتنطوي بوجه عام على ضمانات كافية باعتماد الإجراءات القانونية الواجبة بحيث أنهما تشكل درعاً يقي من التلاعب السياسي السهل؛ كما أن عمليات الإفصاح عن الحقيقة، ولا سيما عن طريق لجان تقصي الحقائق، هي أيضاً أحداث استثنائية، وتُعتبر الدعاية التي تحيط بها من بين العوامل العديدة التي تحول دون وقوع هذه اللجان في فخ التحزّب السياسي. ومن الناحية الأخرى، فإن فحص السجلات يشمل عادةً آلاف الأشخاص، وفي كثير من الأحيان تجري هذه العمليات بقدر قليل من الرقابة العامة، وتقوم بها عادةً مؤسسات قريبة جداً من السلطة التنفيذية أو من المؤسسات ذاتها التي يخضع أفرادها

لفحص. ولعل إحدى النتائج الناجمة عن ذلك أن تلك المؤسسات تقدم ضمانات إجرائية ضعيفة. وخلافاً للنتائج التي تُفضي إليها في أحسن الأحوال الملاحقات القضائية أو الإفصاح عن الحقيقة، فإن ما يبقى في كفة الميزان هو توافر (قدر من) المراقبة على صعيد المؤسسات العامة، وهو حافز قوي للمشاركة في العملية لأغراض سياسية متحزبة<sup>(٨)</sup>. وقد تؤثر عملية الفحص على توزيع السلطة، بمعنى أن تتأثر مجموعات سياسية معينة على نحو غير متناسب بالعملية، في حين قد تكتسب مجموعات أخرى نفوذاً نتيجة لهذه العملية. وبدلاً من إرساء المساءلة عن الانتهاكات السابقة، فإنه يمكن التلاعب في عملية فحص السجلات لأغراض سياسية جارية. ففي عملية العزل السياسي في ليبيا، كانت معايير التنحية غامضة جداً بحيث أنها لم تؤدّ إلى صرف المسؤولين من الخدمة في عهد القذافي فحسب، بل أسفرت أيضاً عن تمهيش بعض الأعضاء من أحد جانبي الطيف السياسي (بمن فيهم الذين عُيّنوا من خلال الانتخابات الوطنية)، الأمر الذي ساهم في زعزعة استقرار مرحلة انتقالية هي في الأصل هشّة.

٢٦ - وإن التلاعب السياسي بعملية الفحص باستخدامها كطريقة، مثلاً، لمهاجمة المعارضين السياسيين، ينطوي فعلاً على تجاوز عتبة المعارضة السياسية إزاء فحص السجلات، وهي مشكلة لم تتمكن بلدان عديدة من التغلب عليها أبداً. إذ أن أي حكومة انتقالية مؤلفة من ممثلين عن مختلف الفصائل السياسية التي تحركها خطط عمل مختلفة، أو أي حكومة انتقالية تعاني من قدر محدود من الشرعية، قد تجدان صعوبة في تنفيذ عملية الفحص الحساسة سياسياً؛ ويحدث في كثير من الأحيان أن يتمكن كبار السياسيين وضباط الأمن من الحفاظ على مناصبهم في السلطة بعد انتهاء النزاع أو بعد التخلص من النظام الاستبدادي، ويقاومون بنجاح وضع عملية فحص المؤسسات.

٢٧ - وعلى الرغم من أنه يمكن استخدام بلدان عديدة كأمثلة على المقاومة السياسية لفحص المؤسسات، تقدّم نيبال مثلاً حديثاً ومستمرّاً: فقد جرى الإعلان عن عدة التزامات في اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٦، والدستور المؤقت لعام ٢٠٠٧، والاتفاقات اللاحقة لمتابعة المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة التي ارتكبت خلال السنوات العشر من النزاع المسلح. ودعت مختلف منظمات المجتمع المدني المحلية والجهات الفاعلة الدولية، مراراً

(٨) للاطلاع على التيسيس الذي يطبع عمليات التطهير في وسط وشرق أوروبا، انظر: Cynthia M. Home and Margaret Levi, "Does lustration promote trustworthy governance? An exploration of the experience of Central and Eastern Europe," in *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Janos Kornai and Susan Rose-Ackerman, eds. (New York, Palgrave Macmillan, 2004).

وتكراراً، الحكومة والجيش والمؤسسات الأمنية الأخرى إلى وضع عملية لفحص المؤسسات. وفي حكم صادر في عام ٢٠١٢، أقرت المحكمة العليا لنيبال بعملية الفحص باعتبارها أحد تدابير العدالة الانتقالية، وأمرت الحكومة بوضع قانون جديد لفحص المؤسسات، واعتماد مبادئ توجيهية مؤقتة لفحص سجلات الموظفين العموميين عند إجراء تعيينات جديدة أو ترقية أو نقل للموظفين، إلى حين اعتماد القانون المتعلق بفحص المؤسسات<sup>(٩)</sup>. وعلى الرغم من الالتزامات والمطالب المتكررة، لم تُتبع هذه التعليمات، وتمكن كبار مسؤولي الأمن والمسؤولين الحكوميين، حتى الآن، ليس فقط من مقاومة الملاحقات الجنائية مقاومة فعالة، بل تمكنوا كذلك من مقاومة وضع عملية فحص السجلات.

٢٨ - وبافتراض أنه بإمكان البلدان التغلب على المقاومة السياسية إزاء عملية الفحص، والنجاح في تجنب التلاعب السياسي بها، فلا بدّ لتلك البلدان من الاستمرار في مواجهة مجموعة صعبة للغاية من التحديات النابعة من تعقيد هذه المسألة.

٢٩ - وفي البداية، هناك تعقيدات كثيرة في تصميم إجراءات الفحص نفسها. وتوضح القائمة (الجزئية) أدناه المتعلقة بمتغيرات التصميم، والتي يجب اتخاذ قرارات معقدة بشأنها، التحديات التالية:

- (أ) تختلف برامج فحص السجلات من حيث أهدافها. ويجب اتخاذ خيارات، في آن، بشأن المؤسسات التي ستطبق فيها عملية الفحص والمناصب داخل تلك المؤسسات التي ستخضع لعملية الفرز<sup>(١٠)</sup>؛
- (ب) تختلف البرامج أيضاً من حيث معايير الفرز، أي تحديداً بشأن نوع الانتهاكات والتجاوزات التي يهدف النظام إلى معالجتها؛
- (ج) قد تُتخذ أيضاً قرارات مختلفة بشأن أنواع الأدلة المقبولة في العملية، والأهم من ذلك، إزاء معيار البت فيها<sup>(١١)</sup>؛

(٩) انظر، على سبيل المثال، قضية سونيل رانجان سينغ ضد حكومة نيبال (القضية رقم ٠٦٧/٢٠٦٧) (Sunil Ranjan Singh v. the Government of Nepal (case No. 067/2067)).

(١٠) يفوق عدد البلدان التي وضعت برامج لفحص قطاع القوات المسلحة وأجهزة الشرطة عدد البلدان التي وضعت برامج لفحص الجهاز القضائي. وتشمل تدابير العدالة الانتقالية المتخذة في اليونان وألمانيا عملية فحص الجامعات أيضاً. وقدم العديد من المقترحات لفحص قطاع وسائط الإعلام ومهن أخرى في أعقاب التحولات التي شهدتها شرق ووسط أوروبا. وبطبيعة الحال، فقد استعان العديد من البلدان، بما في ذلك جميع البلدان المذكورة أعلاه، بعمليات الفحص لبعض المكاتب الانتخابية والمكاتب الحكومية.

(د) ليست جميع البرامج سواء من حيث الجزاءات التي تفرضها؛ بل يمكن أن يتم الطرد من العمل بطرائق عديدة مختلفة (بدءاً باعتماد أسلوب غير حاد نسبياً، يشمل منح الأشخاص فرصة للاستقالة من دون الكشف عن مشاركتهم في سلوك يُعتبر مسيئاً). ويمكن أن تنطوي الجزاءات الناجمة عن عملية الفحص على درجات متفاوتة من الدعاية، وأن تنشأ عنها قيود في البحث عن وظيفة في قطاعات مختلفة في المستقبل؛

(هـ) أخيراً، وهذا أمر له أهميته من منظور سيادة القانون، تختلف البرامج في وضع آليات للمراجعة أو الطعن.

٣٠ - وبالإضافة إلى التحديات التي تنشأ في مرحلة تصميم العملية، هناك أيضاً تحديات هائلة في مراحل التنفيذ أو في المراحل التشغيلية. والحقيقة هي أنه في معظم الحالات، لكن خاصة في سياق ما بعد النزاع، تنفذ برامج فحص السجلات في ظروف تتحدى أي نظام. ويُفترض أن تفرز هذه البرامج أعداداً كبيرة جداً من الأشخاص، على أساس مجموعة متنوعة من المعايير (لا تكون دائماً محددة تماماً ونهائية)، ومعلومات قلما تكون كاملة وكثيراً ما تكون موثوقيتها موضع شك. وفي معظم الأحيان، يخضع تنفيذ هذه البرامج لقدر كبير من الضغط الناجم عن ضيق الوقت.

٣١ - وتبين حالة ليبيريا، حيث أجرت الحكومة الانتقالية الوطنية، بدعم من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، عملية فحص للشرطة الوطنية الليبرية وغيرها من وكالات الأمن المدني في الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٦، بعض التحديات التي تعترض الجهود المبذولة في عملية الفحص، ولا سيما في مرحلة ما بعد النزاع وفي سياق الهياكل المؤسسية الضعيفة<sup>(١٢)</sup>. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة، لم يتم الحصول إلا على معلومات محدودة عن تورط ضباط لا يزالون في الخدمة في انتهاكات حقوق الإنسان خلال سنوات النزاع: فقد أُتلفت معظم السجلات الجنائية؛ وعادةً، لم تسجل المعلومات الواردة في التقارير المقدمة من المنظمات غير الحكومية، أو في ملفات المحكمة الخاصة لسيراليون، أو ملفات لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في سيراليون، أو في قواعد بيانات عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، بطريقة تجعل مطابقة الأسماء ممكنة؛ ولم تثمر الزيارات التي قامت بها

(١١) إن برامج فحص المؤسسات، باعتبارها جزءاً من الإجراءات الإدارية، لا تطبق معيار "بما لا يدع مجالاً لأي شك معقول"، إنما تستعين بمفاهيم مثل "ترجيح أحد الاحتمالات" أو مفاهيم مماثلة.

(١٢) شمل دور بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا تقديم المساعدة في عملية إصلاح وإعادة هيكلة الشرطة ومؤسسات الأمن المدني الأخرى، بما في ذلك تكوين الشرطة الوطنية الجديدة واختيار أفرادها وفحص سجلاتهم (انظر قرار مجلس الأمن ١٥٠٩ (٢٠٠٣) و S/2003/875).

الشرطة التابعة لبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، والقسم المعني بإعداد المعلومات الأساسية التابع للشرطة الوطنية الليبيرية، إلى المجتمعات الأصلية للضباط في الخدمة عن الحصول على الكثير من المعلومات، بسبب نزوح السكان على نطاق واسع خلال النزاع، والشواغل الأمنية التي انتابت أفراد المجتمعات المحلية؛ ولم يؤدّ نشر أسماء الضباط في الخدمة في الصحف الوطنية إلا إلى تقديم أربع شكاوى<sup>(١٣)</sup>، وقد تبين أنها زائفة بعد التحقيق فيها<sup>(١٤)</sup>.

٣٢ - والصعوبات في جمع المعلومات المتعلقة بمعايير حقوق الإنسان تكمن في العديد من الحالات. وفي الفترة الواقعة بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٢، قامت بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك بتدقيق سجلات ما يزيد عن ٢٣ ٠٠٠ ضابط من ضباط الشرطة في البلد، بالاستناد إلى مجموعة متنوعة من المعايير تشمل حقوق الإنسان. وقد أنشأت البعثة نظاماً معقداً لجمع المعلومات عن خلفية ضباط الشرطة (انظر قرار مجلس الأمن ١٠٨٨ (١٩٩٦)). وتوفّرت للبعثة إمكانية الاطلاع على قواعد بيانات المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والبحث فيها؛ واحتفظت البعثة بمكاتب ميدانية في جميع أنحاء البوسنة والهرسك، وجمعت المعلومات من الضحايا والشهود عن الانتهاكات التي ارتكبت وقت النزاع المسلح؛ وأمّعت أيضاً النظر بصورة منهجية في التقارير الصادرة عن المنظمات الحكومية وغير الحكومية الدولية والوطنية؛ وأخيراً، لقد تضمنت في بعض الأحيان الاستبيانات التي ملأها ضباط الشرطة أثناء قيام البعثة بتسجيلهم معلومات هامة عن خلفياتهم وقت نشوب النزاع. وبناء على ذلك، تم تحديد نحو ٢٠٠ فرد من أفراد الشرطة الموجودين في الخدمة بأن لديهم خلفيات مثيرة للجدل تستدعي إجراء البعثة المزيد من التحقيقات لإثبات صحة الادعاءات. وفي نهاية المطاف، ونتيجة هذه العملية الشاملة لجمع البيانات وإجراء التحقيقات، فُصل نحو ٦٠ من بين حوالي ٢٣ ٠٠٠ من ضباط الشرطة من الخدمة على أسس ذات صلة بحقوق الإنسان. ورغم الاستثمار الهائل الذي قامت به البعثة، فإن عدد الذين فُصلوا لسوء السلوك وقت النزاع المسلح كان صغيراً ليس بالمقارنة فحسب بعدد إجمالي يناهز ٥٠٠ من الموظفين

(١٣) من الجدير بالذكر أنه لم تُنشر صور الضباط، الأمر الذي جعل التعرف على الضباط المسيئين أكثر صعوبة. كما تعاني ليبيريا من نسبة أمية عالية، ولا يتجاوز فيها توزيع الصحف الوطنية ٢٠ ٠٠٠ نسخة، وهو محدود جداً خارج مونروفيا.

(١٤) وهذا لا يعني القول بأن عملية الفحص كانت عديمة الشأن. وفي الواقع، جُرد حوالي ٦٠ في المائة من ضباط الشرطة الوطنية الليبيرية من أهليتهم، ولكن لم يُصرف سوى عدد قليل منهم من الخدمة لأسباب تتعلق بحقوق الإنسان. وكانت معظم حالات الفصل ناجمة عن عدم استيفاء المعايير التعليمية أو معايير أخرى.



الذين فصلوا لأسباب أخرى، إنما أيضا بحجم الجرائم المرتكبة في النزاع المسلح والأدوار الرئيسية التي كانت الأطراف النظامية تضطلع بها أثناء ارتكابها لهذه الجرائم<sup>(١٥)</sup>.

٣٣ - وبوجه عام، ومن وجهة نظر وقائية على وجه التحديد، لا يُعدُّ عدد الأشخاص الذين خضعوا لفحص السجلات، بحد ذاته، مؤشراً للنجاح (أو الفشل). وكما ذُكر من قبل، وكما ورد في موضع آخر في سياق استراتيجية الادعاء (انظر A/HRC/27/56)، فإن الهدف الوقائي الأساسي هو تفكيك الشبكات، وليس توزيع "الجزءات" على نطاق واسع. ومع ذلك، تكمن المشكلة في أن معظم (وليس كل) المساعي المبذولة لتدقيق السجلات في قطاع الأمن ليست محددة الهدف إنما عامة في طابعها، ومن هذا المنطلق، فهي ليست على وجه التحديد بمساعٍ استراتيجية. وفي ضوء هذه الخلفية، تبين وجود أعداد قليلة من الأشخاص الذين لا تخفى طباعهم، وإن ما يكشفون عنه هو ليس بصورة تنم عن إحراز نجاح حارق.

٣٤ - والصعوبات ذات الصلة بالمعلومات لا تتعلق بتوافرها أو بموثوقيتها فحسب (مسائل "الإمداد"، إذا جاز التعبير). بل إنها تتعلق أيضاً بكيفية إعداد فحص السجلات أو بمسألة "الطلب" الوارد في هذا الصدد. إذ يجري، في عمليات الفحص، فرز الأفراد على أساس مجموعة متنوعة من المعايير التي يتعلق بعضها بـ "القدرات" (المؤهلات والتدريب) والبعض الآخر بـ "التزاهة" (الامتثال لحقوق الإنسان، والتزاهة المالية)، فضلاً عن معايير ديمغرافية أخرى (نوع الجنس والمنشأ الجغرافي والإثنية والدين). وفي عالم مثالي، هناك بالطبع حافز على التحري عن الأشخاص وفق أشمل مجموعة من معايير الفرز. وفي العالم الحقيقي، حيث يوجد شح في المعلومات، تؤدي إضافة كل معيار إلى عملية الفرز إلى تكبد تكاليف. وبالتالي، وعلى سبيل التوضيح، فإن فحص سجلات أفراد الشرطة في البوسنة والهرسك قد ارتكز على معايير شملت في البداية التسجيل، والسن، والجنسية، والتدريب، والأداء، والسلوك، والسجل الجنائي، وعدم ارتكاب الفظائع خلال النزاع المسلح. وفي منتصف مسار هذه العملية، وُضع معيار جديد للتحقق مما إذا كان ضباط الشرطة قد شغلوا بطريقة غير قانونية مساكن اللاجئين أو المشردين داخلياً. ولهذا، كان لا بد من الحصول على معلومات تكميلية مما يزيد عن ٢٣ ٠٠٠ ضابط، ومن تحديد مدى قانونية الوضع السكني لكل ضابط.

(١٥) انظر Alexander Mayer-Rieckh, "Vetting to prevent future abuses: reforming the police, courts, and prosecutors' offices in Bosnia and Herzegovina" in Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007).

ولم يؤد ذلك فحسب إلى تحديد نحو ٨٠٠٠ حالة شغلَ فيها ضباط الشرطة المساكن بطريقة غير قانونية، بل أيضاً إلى تمديد فترة العملية، وزيادة صعوبات إتمامها في الوقت المناسب (انظر S/2002/1314).

٣٥ - وليس التعقيد في حد ذاته المشكلة الرئيسية؛ بل تكمن المشكلة في الاتجاه نحو تصميم برامج فحص السجلات دون أية معرفة بالشروط التي يُعدُّ استيفاؤها ضرورياً للاضطلاع بالمهام المطلوبة، بما في ذلك توافر الأدلة، أو حتى حجم العبء الذي يتعين لمثل هذه البرامج أن تتحمله<sup>(١٦)</sup>. وعندما يتجاوز التصميم الاحتمالات ويتجاهل العديد من القيود، تتقلص احتمالات النجاح.

### جيم - سبل مواجهة التحديات

٣٦ - يمكن التعامل مع المعارضة السياسية لعملية فحص السجلات من خلال السعي إلى تعزيز الحوافز لها (الطلب عليها)، وإضعاف الرفض إزاءها. وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، ثمة اجتهاد ثابت في عمل المقرر الخاص للتشديد على أن العمل الدؤوب لمنظمات المجتمع المدني هو الذي يفسّر بلا استثناء تقريباً سبب النجاح النسبي الذي تحقّقه العدالة الانتقالية. وفيما يتعلق بتدقيق السجلات، فإن الأمر ليس مختلفاً. وفي نهاية المطاف، فإن التكاليف والمخاطر السياسية الناجمة عن إزاحة أولئك الحاملين للسلاح من مواقع السلطة لن تحبط وضع برنامج لفحص السجلات إذا كانت الحوافز المتعلقة بإنشاء البرنامج قوية بالقدر الكافي لتجاوز العقبات. ونادراً ما تكون القناعات الأخلاقية لفرادى القادة السياسيين كافية. ولا بد، إزاء المقاومة التي تعترض عملية فحص السجلات، من اللجوء إلى مصادر أخرى للطلب، وترد مثل هذه المصادر عادةً من المجتمع المدني. غير أن إمام منظمات المجتمع المدني بالخيارات المتاحة لفحص السجلات يقل كثيراً عن إمامها بالتدابير الأخرى للعدالة الانتقالية. وبالتالي، تقل أيضاً أنشطة الدعوة المضطلع بها لصالح اعتماد تلك الخيارات. ومن ثم يمكن لتعزيز قدرات المجتمع المدني فيما يتعلق بفحص السجلات أن يحفز الدعم في صالح هذه العملية.

٣٧ - وفي سياقات معينة، من المحتمل ألا تتوفر أية طريقة لإخماد المعارضة لعملية الفحص بالقدر الكافي. والاستراتيجيات الأخرى لتحقيق قدر معين من الرقابة على العضوية في المؤسسات الأمنية هي استراتيجيات مطلوبة. وهناك حالات يكون فيها حتى السؤال

(١٦) بهذا المعنى، تُعدُّ المشكلة مماثلة للتحديات التي طرحتها ولايات لجان تقصي الحقائق المستمدة أيضاً من معايير "لكفاءة الوظيفية" (انظر A/HRC/24/42).

الأساسي عَمَّن يُعَدُّ جزءاً من المؤسسة الأمنية بلا جواب واضح. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، كان فحص سجلات أفراد الشرطة نشاطاً إصلاحياً ممكناً جرت مناقشته بصورة دورية عقب إنشاء الحكومة الانتقالية في عام ٢٠٠٣<sup>(١٧)</sup>. إلا أنه بالإضافة إلى المعارضة السياسية والمعارضة داخل جهاز الشرطة لعملية الفحص، فإن الظروف المؤسسية لم تكن مهيأة لها. وبينما كانت الشرطة الوطنية الكونغولية موحدة بالاسم فقط، فقد ظلت منقسمة داخلياً، واستمرت الفصائل المتحاربة سابقاً في التدخل في عمل الشرطة. وقد تراوحت التقديرات بشأن عدد أفراد الشرطة في البلد بين ٨٠ ٠٠٠ و ١١٠ ٠٠٠ ضابط. ولم يُحافظ على نظام إدارة الموارد البشرية للشرطة ومن ثم لم تتوافر المعلومات الأساسية المتعلقة بضباط الشرطة. ولم يكن ضباط الشرطة يحملون بطاقات هوية، ولم يتمكن الناس دائماً من تحديد من كان ومن لم يكن ضابطاً في الشرطة آنذاك. وعلاوة على ذلك، ركزت معظم الجهود الرامية إلى الإصلاح الفوري لجهاز الشرطة على إعداد الشرطة للقيام على نحو فعال بتوفير الأمن أثناء الانتخابات التي أجريت في منتصف عام ٢٠٠٥. وقد أدى ذلك إلى عدم متابعة الخطط الرامية إلى وضع عملية فحص السجلات موضع التنفيذ. وبدلاً من ذلك، تركزت جهود إصلاح قطاع الشرطة على إرساء عملية تسجيل ترمي إلى تحديد عدد ضباط الشرطة ووضع معايير عملية مستقبلية لإصلاح إدارة شؤون الموظفين، بما في ذلك فحص السجلات الشخصية.

٣٨ - وفي بوروندي أيضاً، حلَّ اتفاق أروشا للسلام والمصالحة لعام ٢٠٠٠ جميع وكالات إنفاذ القانون ودمج أفرادها في مؤسسة واحدة، هي شرطة بوروندي الوطنية التي بات لديها ما يزيد عن ١٧ ٠٠٠ ضابط. غير أنه تعذّر تحديد العدد الدقيق للضباط "الموروئين" من الوكالات السابقة، وكذلك مستوى تعليمهم، وخبرتهم المهنية، والسبب في ذلك هو سرعة إدماج مختلف فئات الضباط الذين لديهم خبرات متنوعة للغاية. ونتيجة لذلك، واجهت وزارة الأمن العام صعوبات في مراقبة وإدارة أفراد الشرطة، الأمر الذي غدى ثقافة الخروج على القانون ومنع عملية إصلاح الشرطة من المضي قدماً. وفي عام ٢٠٠٨، شرعت الوزارة في عملية تعداد وتحديد الهوية لتسجيل جميع ضباط الشرطة وإصدار بطاقات خدمة لهم. وفي أعقاب هذه العملية، كان لا بد من أن يمتلك كل موظف بطاقة خدمة، وأن يحمل شارة بشكل واضح. وأبلغت حملة إعلامية المواطنين بأنه يمكن لهم أن يطلبوا إلى أي ضابط أن يعرف عن نفسه. وقد وضعت عملية التعداد، وشرط حمل بطاقة هوية، تدبيراً من تدابير

(١٧) جرى النظر أيضاً في إمكانية خضوع مؤسسات أمنية أخرى لعملية الفحص. وعلى وجه الخصوص، كان من المقرر فحص سجلات أفراد قوات الدفاع في إطار عملية "الدمج"، وهي عملية إدماج الجماعات المسلحة المتحاربة سابقاً في القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية.

المساءلة العامة الذي، بموجبه، يتمكن المواطنون من تحديد ضباط الشرطة، ونسب الأعمال الصادرة عن الشرطة إلى ضباط محددين. وأتاحت هذه العملية أيضاً الإمكانية لتحديد الأشخاص الذين تظاهروا بأنهم ضباط شرطة ومعاقبتهم. وإضافة إلى ذلك، أصبح بالإمكان تحديد الضباط الوهميين الذين كانوا مدرجين على قائمة مرتبات الوزارة ووقف دفع رواتبهم. وقد مثلت كل من قاعدة بيانات التعداد وعملية تحديد الهوية الأساس للنظام الذي وُضع مؤخراً لإدارة الموارد البشرية ولجهود الإصلاح الأخرى (انظر A/HRC/30/42/Add.1).

٣٩ - وثمة أطر عديدة يجري فيها تبديد كم هائل من الرصيد السياسي في مناقشات عن مسألة فحص المؤسسات، فيما تتضح تماماً الحاجة الماسة إلى اتخاذ تدابير أساسية، من قبيل إنشاء سجل لتعداد أفراد المؤسسات الأمنية، وذلك قبل وقت طويل من وضع برنامج فعال لفحص تلك المؤسسات. إذ لا يرجح فقط، نتيجة لهذه التدابير، أن تقلل التحفظات الصادرة عن المعارضة، بل إن هذه الخطوة تُعدُّ شرطاً أولياً لتحقيق الانضباط في المؤسسات الأمنية وممارسة الرقابة إزاءها<sup>(١٨)</sup>.

٤٠ - وأحد السبل المتبعة للتقليل من الاعتراض على عملية فحص السجلات في بعض الحالات، وليس جميعها، وللحد في الوقت نفسه من الطلبات المعروضة على النظام (عبر سبل منها تقليل عدد الأشخاص الذين سيجري فرزهم) هو تحديد البرامج بالإطار الأضيق، أو تنفيذ البرامج على نحو مطرد. وفي كينيا، كُلفت مفوضية الشرطة الوطنية في عام ٢٠١١ بفحص جميع ضباط الشرطة البالغ عددهم ٨٠ ٠٠٠ فرد في البلد<sup>(١٩)</sup>. وكرست المفوضية قدراً كبيراً من الوقت لوضع الإطار التنظيمي لعملية تدقيق السجلات، وأنشأت أمانة لها. وبدأت عملية تدقيق السجلات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣. وبعد عام من العمل، أكملت المفوضية تدقيق سجلات ١٩٨ ضابطاً من كبار ضباط الشرطة، أي نحو ٢٥,٠ في المائة من العدد الإجمالي للضباط الذين سيجري فحص سجلاتهم، وقد بدأت لتوها عملية فحص المستوى التالي. ومن بين كبار الضباط البالغ عددهم ١٩٨ ضابطاً، وُجد أن ١٧ منهم غير مناسبين. ولم تُنتقد المفوضية فقط لما اعتبره الجمهور عدداً قليلاً من حالات الفصل، إنما أيضاً لمعدل تنفيذها البطيء. وكانت هذه التأخيرات ناجمة عن الطابع المعقد لإجراءات التدقيق وللتحديات التنفيذية والأمنية، ولمسائل الإدارة الداخلية وحالات النقص

(١٨) لا تختلف عن الطريقة التي تُعتبر فيها الهوية القانونية مدخلاً صحيحاً للمواطنين إذ تتيح لهم الحصول على الحقوق الأخرى (انظر A/HRC/30/42).

(١٩) انظر National Police Service (Vetting) Regulations و National Police Service Act (2011), part II, section 7 (2013).

في التمويل. ولو أن البرنامج صُمم ونُفذ على نحو تدريجي، وربما بأقل قدر من التوقعات، لأدير بطريقة أكثر فعالية.

٤١ - وتتوقف نقطة البدء بعملية فحص السجلات التي تستهدف بعض الرتب، لا كلها، في مؤسسة ما، على الظروف، وقد يكون هناك بعض السياقات التي لا يصلح فيها هذا الأمر. ويمكن للمرء أن يتصور بعض الأماكن التي يمكن أن ينجح فيها التركيز أولاً على فئات المسؤولين الذين يرحح أن يُبدوا أكبر قدر من المقاومة، لكي يتم فصل المفسدين في مرحلة مبكرة. وفي حالات أخرى، وعلى النقيض من ذلك، فإن الضبط الدقيق لاستراتيجية الفحص أولاً، وجمع الخبرة والمعلومات اللازمة، والعمل على إرساء الإصلاحات الأخرى لقطاع الأمن قبل تناول المسائل الأكثر إثارة للجدل، قد يكون أكثر فائدة. ومن المستغرب أن خيار الفحص المحدد الأهداف، باعتماد مسارات تدريجية مختلفة، لم يحظ سوى بقدر ضئيل من الاهتمام المنهجي. وبعبارة أخرى، فكما أن المحاكمات في الوضع الانتقالي يمكن تعزيزها بصياغة استراتيجية للدعاء العام من النوع الذي دعا إليه المقرر الخاص في تقرير سابق (A/HRC/27/56)، قد يستفيد فحص السجلات من وضع استراتيجية مناظرة للفحص.

٤٢ - ويمكن أن تسعى هذه الاستراتيجية إلى الحد من المقاومة إزاء عملية الفحص، ليس فقط من خلال "تهديد الهدف" ولكن أيضاً من خلال اعتماد "التطهير الخفيف" أو "الفحص غير المباشر". والتطهير الخفيف، على نحو ما طُبّق في بولندا في أواخر التسعينات، هو شكل من أشكال فحص السجلات الذي لا يعاقبُ إلا على "الكذب في إطار عملية التطهير": فالمسؤولون الذين كانوا صادقين بشأن تعاونهم مع أجهزة الاستخبارات لم يعاقبوا. ولم يفقد وظيفته إلا المسؤولون الذين أدلوا ببيانات غير صحيحة في إطار عملية التطهير<sup>(٢٠)</sup>. وبطبيعة الحال لم يطبّق هذا النظام في المقام الأول على أفراد المؤسسات الأمنية، إنما استهدف بشكل أساسي الأشخاص في المناصب السياسية وفي بعض قطاعات الخدمة المدنية. وسيتمتع تعديل أشكال "التطهير الخفيف" لأفراد المؤسسات الأمنية في إطار تبرير الواجبات والمسؤوليات الخاصة المنوطة بالأفراد في قطاع الأمن. ويمكن لأشكال الفحص الخفيف، التي تشمل أيضاً تدابير تسمح للأشخاص بالاستقالة من مناصبهم بصمت، أن تتخذ أشكالاً تبرر إيلاء المزيد من الاهتمام لها، ولا سيما إذا اقترنت بتدابير أخرى قد تيسر أهدافاً أخرى للعدالة، مثل البحث عن الحقيقة أو أشكال أخرى لتجديد

(٢٠) قانون التطهير البولندي المعتمد في ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٧. وانظر أيضاً: Roman David, *Lustration and Transitional Justice: Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland* (Philadelphia, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 2011).

المؤسسات. وقد تقترن أيضا بأشكال محدودة للفحص، مثل مجرد تدقيق التعيينات الجديدة أو الترقيات أو عمليات نقل الموظفين.

٤٣ - و” الفحص غير المباشر” هو الاسم الذي يمكن أن يطلق على الاستراتيجيات التي تقدم حوافز للمسؤولين المسيئين للاستقالة من مناصبهم. وفي أقصى درجات الفحص غير المباشر، وربما لم يعد ذلك شكلاً من أشكال فحص السجلات بالمعنى الدقيق للكلمة بالنظر إلى الطابع العام للحوافز (التي تنطبق بالتالي على الجميع، ولم تعد تفرّق على أساس السلوك الفردي)، يجد المرء، على سبيل المثال، إما حوافز للمطالبة بتقاعد مبكر، أو، كما كانت الحال في إسبانيا بعد الفترة الانتقالية، بتخفيض السن الإلزامية للتقاعد (إلى ٦٥ عاماً) وإنشاء نظام ”التقاعد النشط“. ونتيجةً لذلك، كان على معظم الجنرالات الذين عملوا خلال فترة النظام الاستبدادي أن يتقاعدوا، ولكنهم احتفظوا برتبهم وأُسندت إليهم مسؤوليات خارج التسلسل القيادي العسكري، مثل المهمات البحثية أو إدارة الغابات. وتتيح تدابير من هذا القبيل تجديد الأجيال في قطاع الأمن دون أن تثير نفس النوع من المعارضة التي تثيرها تدابير التدقيق التي تستهدف الأفراد (انظر A/HRC/27/56/Add.1).

٤٤ - وقد انتهى الأمر بالأرجنتين، ليس بصورة متعمدة تماماً، إلى شكل مثير للاهتمام بصفة خاصة من أشكال ”الفحص غير المباشر“. فنتيجةً لتشريعات وُضعت لزيادة الشفافية في المجتمع المدني ومشاركته في المناقشات البرلمانية، حصلت منظمات المجتمع المدني على إذن بتقديم تقارير إلى المناقشات المتعلقة بالترقية إلى أعلى المناصب في قطاع الأمن. ولعل هذه هي حالة نموذجية لاستراتيجية تقديم حوافز للتقاعد: إذ يمكن للمرشحين للترقية إلى أعلى المناصب، الذين يحيط الغموض بماضيهم، أن يكونوا على يقين من أن المنظمات غير الحكومية ستقدم تقارير إلى المناقشة لا يمكن تجاهلها. وبالنظر إلى أن التشريعات التيسيرية لم تكن ذات صلة بعملية فحص السجلات وإنما بالإجراءات البرلمانية، فلم يوجد هناك مبرر للاحتجاج عليها. ومع ذلك، نظراً إلى أنه من الصعب بقاء شخص في قطاع الأمن بعد وصوله إلى رتبة معينة إذا كان لن يسعى للحصول على ترقية، فإن هذا النظام يوفر حوافز قوية للتقاعد، وقد استخدمته المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان في الأرجنتين بصورة فعالة جداً. ولذلك، فإن هذا شكل فعال من أشكال الفحص على الرغم من أنه ”غير مباشر“ فعلياً<sup>(٢١)</sup>. ولا يزال هناك مجال واسع لاتباع سياسات من هذا القبيل.

(٢١) انظر Valeria Barbuto “Strengthening democracy: ‘impugnación’ procedures in Argentina,” in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007)

## ثالثاً - التدابير الأخرى

٤٥ - في حين أن المقرر الخاص مقتنع بأن هناك مجالاً واسعاً للتفكير الخلاق بشأن سبل التغلب على التحديات المفروضة أو التخفيف منها، خاصة (وإن لم يكن ذلك بشكل حصري) عندما يطبَّق، في بيئات ما بعد انتهاء النزاع، مفهوم فحص المؤسسات المصمم للمراحل الانتقالية التي يعمها الانهيار، في أعقاب عهود الاستبداد، فإن الحقيقة هي أنه استناداً إلى العديد من الأسباب، لا ينبغي قصر التفكير في عدم تكرار الانتهاكات في سياق قطاع الأمن على فحص المؤسسات. وهناك تدابير وقائية أخرى يود المقرر أن يسلط الضوء عليها في هذا التقرير.

## ألف - تحديد دور الشرطة والجيش وأجهزة المخابرات

٤٦ - تتسم النصوص القانونية في عدد لا بأس به من البلدان التي وقعت فيها الجرائم الوحشية بالغموض فيما يتعلق بالأدوار المتنوعة التي تضطلع بها مختلف أجزاء قطاع الأمن. وفي عدد أكبر من البلدان، تم نشر أفراد الجيش في عمليات لمكافحة التمرد ومكافحة الإرهاب داخل حدود تلك البلدان، من أجل مكافحة الشغب، وكذلك في عمليات مكافحة الجريمة كما حدث في الحرب المعلنة على المخدرات. ويحسن بالبلدان التي تسعى إلى إرساء استراتيجية وقائية أن تتأكد من أن دساتيرها تنص بوضوح على الفرق بين مهمة الدفاع الخارجي المنوطة بالجيش (والشروط الصارمة التي يمكن أن تُستخدم في ظلها هذه المهمة داخلياً) ومهام الأمن الداخلي المنوطة بالشرطة. وينبغي أيضاً إجراء تحديد دقيق لمهام أجهزة المخابرات الداخلية والخارجية والقيود المفروضة عليها.

٤٧ - ويمكن أن يؤدي عدم ترسيخ هذه الفوارق، وكثيراً ما أدى بالفعل، إلى تسييس القوات المسلحة، وتعريضها للفساد، وتشويه الفهم لدورها الاجتماعي الحقيقي، وأن يعرضها لأوضاع لا تتلاءم مع التدريب الذي تلقته، ويمكن أن يخلق حافزاً لكسب المنافع الذاتية (بما في ذلك المنافع الاقتصادية) التي هي غريبة عن دورها. وفي نهاية المطاف، فإن هذه الحالات قد تؤدي إلى "عسكرة" السياسة. وبالإضافة إلى ذلك، ينتج عن هذا الأمر إضعاف مُناظر لجهاز الشرطة الذي يدفع الثمن، من جراء هذه الحالة، على صعيد أنشطة التدريب والمعدات على الرغم من أنها تناسب، من الناحية النظرية، أغراض الأمن الداخلي بشكل أفضل. وهذا ما يدفع بالشرطة إلى وضع يصبح فيه الفساد وأشكال الإجرام الأخرى أموراً جذابة، ويعمّق بالتالي الوقوع في دوامة من الاختلال الوظيفي الذي يمكن رؤيته بكثرة في العديد من أجهزة الشرطة في البلدان التي يكون فيها للجيش ولاية مضخمة.

## باء - ترشيد الأجهزة الأمنية

٤٨ - خلال فترات النزاع وفي ظل الأنظمة الاستبدادية، كثيرا ما يحدث تكاثر في الأجهزة الأمنية (بما في ذلك أجهزة المخابرات) التي تتداخل ولاياتها جزئيا، ويتقاطع في كثير من الأحيان تسلسلها القيادي. ولذا يشكل ترشيد قطاع الأمن الرامي إلى تبسيط الخدمات والتسلسل القيادي في آن معا، وتعزيز الرقابة المدنية لضمان الامتثال للوظائف المحددة بموجب الدستور، جزءا بالغ الأهمية من السياسة الوقائية الطويلة الأمد. ولا يمكن للمقرر الخاص أن يخوض في هذا التقرير بمزيد من التفاصيل بشأن هذا النوع من الإصلاح، ولكنه يودّ تسليط الضوء على أهميته.

٤٩ - وفي أوقات النزاع والاستبداد أيضا، يلاحظ في كثير من الأحيان انتشار الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة. وحسب الظروف على أرض الواقع، قد تُتخذ تدابير متنوعة للحيلولة دون استمرار تورط تلك الجماعات في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك حلّها، أو نزع سلاح أفرادها وتسريحهم وإعادة إدماجهم في المجتمع، أو فحص سجلاتهم وإدماجهم في المؤسسات الأمنية النظامية.

٥٠ - ويمكن أن يتحسن ترشيد الأجهزة الأمنية كثيرا عن طريق ربط النفقات في مجال الأمن بتقييمات موضوعية للمخاطر يمكن أن تُطرح للمناقشة العامة (بما يتوافق مع الاحتياجات المشروعة للسرية). ويستتبع التحسن في ترشيد الأجهزة الأمنية إمكانات وقائية كبيرة. وتُجري الشركات المالية وشركات التأمين باستمرار تقييمات متطورة للمخاطر (بما في ذلك لبعض العوامل الأمنية). وبالنظر إلى النفقات الضخمة المخصصة لمجال الأمن، وتكاليف الفرصة البديلة (بما في ذلك ضياع فرص الاستثمار في القطاع الاجتماعي التي قد تعالج بعض العوامل التي ترتبط بها الانتهاكات)، والميل إلى استخدام الميزانيات الأمنية لإخفاء اعتمادات الميزانية غير الصحيحة والمصروفات غير القانونية، وسجلّ انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة على يد أجهزة المخابرات وقوات الأمن المضخمة، ينبغي التشجيع على ممارسة المزيد من التدقيق العام في العلاقة بين النفقات الأمنية والخطر الحقيقي (الذي يشير في هذا السياق إلى الاحتياجات الأمنية للسكان، ولا سيما الفئات المهمشة والفئات الضعيفة الأخرى).

## جيم - تضيق نطاق اختصاص المحاكم العسكرية

٥١ - يكرر المقرر الخاص تأكيد أن القانون الدولي ينص بوضوح على أن اختصاص المحاكم العسكرية يقتصر على المهام العسكرية، أي على محاكمة العسكريين على



الجرائم العسكرية، مثل التمرد، فحسب (انظر، على سبيل المثال، A/61/384 و E/CN.4/2006/58)<sup>(٢٢)</sup>، وأن محاكمة المدنيين في محاكم عسكرية أو محاكمة العسكريين على جرائم غير الجرائم العسكرية أمر يتعارض مع القانون الدولي، ويشكل في حد ذاته انتهاكا للحقوق، وأنه، علاوة على ذلك، من أكثر السبل انتشارا للتستر على الانتهاكات (انظر A/HRC/30/42). وهذا يمثل مشكلة خطيرة في قائمة طويلة من البلدان المختلفة، بما في ذلك كمبوديا وكولومبيا ومصر والمكسيك ونيبال والولايات المتحدة الأمريكية. وينبغي لسياسة عدم التكرار أن تعطي الأولوية لتضييق نطاق اختصاص المحاكم العسكرية وقصره على الأفراد العسكريين على الجرائم المرتكبة في مجال الانضباط العسكري فقط، وأن تكفل أن يكون لاختصاص المحاكم العادية الأسبقية على اختصاص المحاكم العسكرية في إجراء التحقيقات ومحاكمة الجرائم المزعومة التي تنطوي على انتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك عندما يرتكب تلك الأعمال المزعومة أفراد عسكريون (انظر A/68/285).

#### دال - تعزيز السيطرة المدنية والرقابة المدنية على المؤسسات الأمنية

٥٢ - والهدف العام المتمثل في إصلاح قطاع الأمن في مرحلة ما بعد الحكم الاستبدادي أو ما بعد النزاع لا يُفهم على أفضل نحو من حيث تقليص حجم أو تكاليف المؤسسات الأمنية بالضرورة، ناهيك عن تقليص قوتها، وإنما من حيث تأهيلها مهنيًا، ومنع السلطة التي لا بد أن تنشأ عن احتكار قوة مشروعة واسعة النطاق من أن تمتد إلى المجالات الأخرى، بما في ذلك السياسة والاقتصاد، وفي المقام الأول، من حيث تأمين السيطرة المدنية والرقابة المدنية على هذه المؤسسات. والسيطرة والرقابة تدرجان، بطبيعة الحال، ضمن نطاق القانون في امتثال كامل لجميع المعايير الدولية ذات الصلة.

٥٣ - ويتم تعزيز السيطرة المدنية عن طريق إنشاء وزارة دفاع مدنية بكل معنى الكلمة (وهذا يختلف عن تعيين وزير مدني)، تكون مسؤولة عن الجوانب الإدارية لقطاع الدفاع، والأهم من ذلك، تُمثّل رئيس الدولة، وتكون مسؤولة أيضا عن تحديد السياسة الدفاعية، ويجوز أن يكون ذلك في إطار مجلس للأمن القومي، مع الاستفادة من مشورة أفراد القوات المسلحة. وينبغي أن تتولى الوزارة أيضا المسؤولية عن إعداد الميزانية العسكرية، ووضع سياسة لشؤون الأفراد، وممارسة الرقابة العامة على القوات المسلحة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الرقابة البرلمانية الفعالة على جميع الجوانب ذات الصلة بالمؤسسة العسكرية (السياسة

(٢٢) انظر أيضا Juan Carlos Gutiérrez and Silvano Cantú, "The restriction of military jurisdiction in international human rights protection systems," International Journal on Human Rights, vol. 7, No. 13 (July 2010).

العامة، والميزانية، والمشتريات، والمسارات الوظيفية، وما إلى ذلك)، إضافة إلى آليات الرقابة والرصد والمساءلة الأخرى (مثل الآليات التأديبية الداخلية الفعلية، وهيئات حقوق الإنسان المستقلة، ومكاتب أمناء المظالم، والرقابة القضائية، وآليات الرقابة غير الرسمية. بما في ذلك وسائط الإعلام والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان) ينبغي أن تكون جزءاً هاماً من الاستراتيجية الوقائية. وتشير التجربة إلى أن الرقابة المدنية تكون أكثر فعالية إذا توفرت من خلال قنوات متعددة.

## هاء - إلغاء الصلاحيات العسكرية

٥٤ - من بين الموروثات الناجمة عن مشاركة العسكر في الوظائف التي لا علاقة لها بمهامهم، يشار إلى "الصلاحيات" التي تشمل في كثير من الأحيان وضع اليد على مختلف جوانب السياسة والاقتصاد. وتشمل هذه الصلاحيات "سلطات الوصاية" من قبيل تعيين أعضاء السلطة التشريعية (٢٥ في المائة في ميانمار مثلاً)، التي تضمن للعسكر، بالاقتران مع شروط الأغلبية المؤهلة (الأغلبية الخاصة)، حق النقض على التشريعات والإصلاحات الدستورية. وقد تشمل تلك السلطات أيضاً مشاركة غير عادية في مجالس الأمن مع التمتع بصلاحيات فوق السلطة الاستشارية، مما يخول للعسكر السيطرة الفعلية على القضايا البالغة الأهمية، بما في ذلك أحيانا التفرد في قرار إعلان حالة الطوارئ (مع ما يصاحبه من تعليق للحقوق وما يشكله من خطر عليها)<sup>(٢٣)</sup>؛ ويضمن لهم الموارد المالية بقدر قليل من الرقابة أو الشفافية، وفرص مشاركة الصناعات العسكرية والأفراد العسكريين في الأعمال التجارية بطريقة تتسم بالتسيب أو عدم الخضوع للتنظيم. وينبغي، كجزء من الاستراتيجية الوقائية، إلغاء هذه الصلاحيات التي تُنشئ "جيوباً للاستبداد" وحيزاً مستقلاً خارجاً عن السيطرة. وهي تُضعف الرقابة المدنية والسيطرة المدنية على القوات المسلحة، وتلحق ضرراً بالتنمية الاقتصادية، وتُطيح بأسس الديمقراطية وسيادة القانون، وتقوّض الشفافية في الحكم.

٥٥ - ومن بين الأسباب التي تفسر لِمَ يستأثر حتى العسكريون الذين لم يشغلوا مناصب في السلطة السياسية بعدد كبير من الصلاحيات الهامة، أو بـ "مجالات محصورة باختصاص الدولة"، أن المجتمع المدني لا يملك سوى قدر ضئيل من الكفاءة الفنية نسبياً في قضايا السياسة الدفاعية. ويحث المقرر الخاص الدول والمنظمات الدولية على الاستثمار في تطوير

(٢٣) منح دستور عام ١٩٨٠ في شيلي نصف المقاعد في مجلس الأمن القومي النافذ إلى أفراد في الجيش. وبموجب الإصلاحات المعتمدة في عام ٢٠٠٤، تحول هذا المجلس إلى هيئة استشارية تعقد جلساتها وفق مشيئة رئيس البلد. انظر، على سبيل المثال: David Pion-Berlin, "Defense organization and civil-military relations in Latin America," Armed Forces & Society, vol. 35, No. 3 (April 2009).

هذه القدرات. وتعتمد ممارسة الرقابة المدنية المجدية على المؤسسة العسكرية على مقارعة احتكارها المزعوم للخبرة في قضايا الدفاع مقارعةً حاسمة، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالاستراتيجية والميزنة والتسلح، وما إلى ذلك. ومن شأن سياسة عامة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان أن تنعز كثيرًا إذا ركزت على الشروط التي يمكن أن تمارسَ في إطارها رقابة مدنية فعالة على القوات العسكرية. فمشاركة أطراف المجتمع المدني الفاعلة مشاركة مستنيرة في عملية إصلاح قطاع الأمن تحدد إلى درجة كبيرة وجهة هذه العملية ونطاقها.

#### رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٦ - لاحظ المقرر الخاص، في تقريره الأخير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/30/42)، أن الإصلاحات المؤسسية تشكل جزءاً هاماً من سياسة عدم تكرار الانتهاكات، ولكنه أكد أيضاً أن أنواعاً أخرى من المبادرات التي تشمل تعزيز المجتمع المدني والمبادرات التي تستهدف ميدان الثقافة والتصرفات الفردية يمكن أن تسهم إسهاماً كبيراً في منع تكرار الانتهاكات. وفي سياق هذا التقرير أيضاً، يود المقرر الخاص أن ينوه بالإمكانات التي تنطوي عليها برامج فحص السجلات، ولكنه يرى أيضاً أن المناقشات بشأن عمليات الفحص قد طغت على موضوع عدم تكرار الانتهاكات. ومن المهم وضع هذه العمليات في إطار إصلاح قطاع الأمن الأوسع نطاقاً، والتفكير في المنع بوسائل تتجاوز عمليات الفحص إلى حد بعيد، مهما كانت أهمية تلك العمليات.

#### فحص السجلات

٥٧ - يدعو المقرر الخاص الدول، في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع و/أو القمع، إلى اعتماد سياسات شاملة في مجال العدالة الانتقالية تشمل عزل الأفراد المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان من المؤسسات الأمنية. ويمكن أن يقدم فحص السجلات إسهاماً كبيراً في المراحل الانتقالية. وإجراء الفحص كتدبير من تدابير العدالة الانتقالية الأخرى يمكن أن يوفر، عندما ينفذ كجزء من سياسة شاملة للعدالة الانتقالية، الاعتراف بالضحايا، وأن يزيد الثقة بثقافة المواطنة، ويسهم في التكامل الاجتماعي أو المصالحة، ويعزز سيادة القانون. ويمكن أن يتيح فحص السجلات أيضاً، بوصفه آلية للتعامل مع المفسدين في المراحل الانتقالية، "ظرفاً مؤاتياً" لتطبيق تدابير أخرى من تدابير العدالة الانتقالية. وبشكل أعم، يمكن أن يسهم في الوقاية من خلال المساعدة على تفكيك الشبكات الإجرامية التي قد ترزعزع استقرار العملية الانتقالية وتشكل تهديداً خطيراً للمؤسسات الديمقراطية وسيادة القانون.

٥٨ - بيد أن المقرر الخاص يلفت الانتباه أيضا إلى التحديات العسيرة التي تواجه عملية فحص السجلات في المراحل الانتقالية. فعادةً ما تتسم المعارضة السياسية بدرجة من التشدد تحول دون إجراء هذه العملية. ويمكن التلاعب بالعملية أيضا على أساس خطط سياسية جارية، عوضا عن إرساء المساءلة عن الانتهاكات السابقة. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة تحديات هائلة تنشأ أثناء مراحل التنفيذ. فمن المفترض أن يخضع عادة، في عملية فحص السجلات، عدد كبير جدا من الأشخاص للتدقيق في حدود زمنية قصيرة جدا وعلى أساس طائفة متنوعة من المعايير التي لا تكون محددة بوضوح دوماً، وتتطلب معلومات ذات صلة بخلفيات الأشخاص المعنيين يصعب العثور عليها وإثباتها، وذلك بالاعتماد عادة على موارد محدودة وقدرات غير كافية. وقد تنشأ أيضا عن عملية فحص السجلات تحديات كبيرة تؤثر في البيئة القائمة، بما في ذلك الإضعاف المستمر للمؤسسات الهشة أصلاً، مما يجعل من الأصعب عليها تقديم خدماتها، ويسهم في ظهور مجموعات من الأشخاص الذين خابت آمالهم والذين قد يزعزعون استقرار الحالة الأمنية.

٥٩ - ويحث المقرر الخاص الدول والمنظمات الدولية على الاستثمار في تنمية قدرات المجتمع المدني في مجال فحص السجلات ومجالات أخرى تتعلق بإصلاح قطاع الأمن. وعموماً، يكون لدى منظمات المجتمع المدني القليل من الإلمام بعملية الفحص وإصلاح قطاع الأمن مقارنةً بتدابير العدالة الانتقالية الأخرى. ولا تُفسح عادة الجهات العسكرية وغيرها من الجهات الأمنية سوى حيز ضئيل للمجتمع المدني في مجال تعبيره من ضمن صلاحياتها. بيد أن الجهات الفاعلة المستنيرة في المجتمع المدني في مجال تعبيره من ضمن المقاومة إزاء فحص السجلات، وأن تدعو إلى الإصلاح، وإنما كذلك أن تقدم الدراية التقنية في مجال فحص السجلات، وهي دراية نادرة ما تكون متوافرة في المراحل الانتقالية. ويمكن أن تؤدي منظمات المجتمع المدني أيضاً دوراً هاماً في جمع المعلومات الأساسية عن الضباط في المؤسسات الأمنية وتحليلها. وتشكل هذه المعلومات الأساس الذي تقوم عليه أي عملية فحص للسجلات، ولكنها في كثير من الأحيان غير متوفرة على الإطلاق أو غير متاحة بالشكل السليم. ويشجع المقرر الخاص على تدريب منظمات المجتمع المدني بشأن كيفية جمع المعلومات وتنظيمها بحيث يمكن استخدامها في عملية فحص السجلات. ومن الأهمية بمكان في هذا السياق توفير معلومات مفصلة عن مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان.

٦٠ - ويدعو المقرر الخاص الدول التي تمر بمرحلة انتقالية إلى الاستجابة بمرونة للتحديات التشغيلية وللمعارضة القائمة إزاء فحص السجلات، وإلى اعتماد نهج فحص

تتاح لها فرصة حقيقية للتنفيذ، مع الإلحاح بإصرار على استبعاد الأفراد المتورطين في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان من قطاع الأمن، أو عدم إدماجهم فيه. وفي الحالات التي يلتبس الأمر فيها بشأن من ينتمي إلى مؤسسة أمنية ومن لا ينتمي إليها، والتي لا تتوفر بشأنها معلومات أساسية عن الأفراد، قد ينصب تركيز جهود الإصلاح في البداية على تعداد الأفراد عوضاً عن إجراء فحص لسجلاتهم. وفي هذه الحالة، لا يقل فحسب احتمال أن يثير التعداد معارضة وإنما هو كذلك شرط أولي لتحقيق الانضباط في قطاع الأمن وممارسة الرقابة عليه، وشرط مؤسسي لإجراء إصلاحات أخرى تشمل فحص السجلات.

٦١ - ويشجع المقرر الخاص الدول التي تمر بمرحلة انتقالية على اعتماد استراتيجيات فحص السجلات التي هي أقرب إلى استراتيجيات الادعاء، بمعنى أنها تعالج خصائص الهياكل المؤسسية الضعيفة واحتمال قيام معارضة سياسية قوية ضد عملية الفحص، وعدم كفاية القدرات اللازمة لفصل جميع الضباط الضالعين في انتهاكات حقوق الإنسان، والتهديدات الأمنية المحتملة التي تمثلها مجموعات الضباط بعد صرفهم من الخدمة نتيجةً للفحص، والعواقب السلبية المحتملة نتيجةً لفشل عملية فحص السجلات التي لا تخطئ أهدافها المحددة فحسب، وإنما قد تضيي مشروعية على تعسف الضباط وتزيد من تقويض ثقة الجمهور. ومن الممكن توخي الخيار الاستراتيجي المتمثل في اعتماد نهج "الفحص المحدد الأهداف" الذي يركز على بعض الرتب أو على وحدات معينة في مؤسسة من المؤسسات. فعوضاً عن إجراء فحص يشمل جميع الأفراد العاملين، يهدف الفحص المحدد الأهداف إلى تفكيك الشبكات الإجرامية، أو إقصاء المفسدين، أو تمكين الوحدات داخل المؤسسات التي تضطلع بمسؤولية محددة في مجال مكافحة الأنشطة الإجرامية، مثل وظيفة الانضباط الداخلي، وكفالة المساءلة، ومن ثم المساهمة في منع تكرار الانتهاكات. ويمكن اعتماد أشكال مختلفة لـ "الفحص غير المباشر" من قبيل تقديم حوافز (إيجابية وسلبية) للتقاعد أو الاستقالة في الحالات التي يجري فيها الاعتراض فعلياً على أشكال فحص السجلات الأكثر اتساماً بالطابع التقليدي.

٦٢ - ويدعو المقرر الخاص الدول التي تعمل على إعداد عملية فحص السجلات إلى الحد من عدد المعايير المطبقة والتركيز أساساً على المعايير ذات الصلة بتراهة الأفراد العاملين، ولا سيما سجلهم في مجال حقوق الإنسان. ويمكن أن تسهم عملية الفحص في المرحلة الانتقالية في الإدارة العادية للموارد البشرية في المؤسسات الأمنية، وأن تحضّر لها، ولكن لا يمكن أن تحلّ محلها، وينبغي عدم الخلط بين الاثنين. فأهداف فحص السجلات

في حالات العدالة الانتقالية تتعلق أساساً بتزاهة الأفراد العاملين، وبصفة أقل بكفاءتهم. ثم إن نوع المعايير وعددها يؤثران أيضاً بدرجة كبيرة في مدة العملية. وفي حين قد ترمي عملية الفحص، في الوضع الأمثل، إلى تحقيق أعلى درجات الكفاءة والتزاهة لدى الأفراد العاملين، فإن العملية التي يطول أمدها تستهلك قدراً كبيراً من الموارد، ومن الصعب كفاءة استدامتها، وقليلاً ما تتمكن من تحقيق أهدافها، ولا سيما فيما يتعلق بالمساهمة الفعالة في تفكيك الشبكات الإجرامية في غضون فترة زمنية معقولة. ولذا ينبغي أن يرمي فحص السجلات في المقام الأول إلى فصل الأفراد الذين ارتكبوا أخطر الانتهاكات، وعلى الأقل كفاءة الحد الأدنى من التزاهة لدى الأفراد العاملين المعنيين.

#### التدابير الأخرى

٦٣ - يسترعي المقرر الخاص الانتباه في هذا التقرير، بالإضافة إلى عملية فحص السجلات، إلى عدة تدابير أخرى للإصلاح المؤسسي في ما يتصل بقطاع الأمن، بما في ذلك تحديد الأدوار المختلفة لكل من الشرطة والجيش وأجهزة الاستخبارات؛ وترشيد المؤسسات الأمنية؛ وتضييق نطاق اختصاص المحاكم العسكرية؛ وتعزيز الرقابة المدنية والسيطرة المدنية على قطاع الأمن؛ وإلغاء "الصلاحيات" العسكرية.

٦٤ - ويدعو المقرر الخاص الدول الخارجة من حالات النزاع أو الحكم الاستبدادي إلى أن تحدد في دساتيرها الأدوار والمهام التي تضطلع بها القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات وغيرها من المؤسسات الأمنية، وأن تميّز بوضوح بين مهام الدفاع الخارجي التي تقوم بها القوات المسلحة ومهام الأمن الداخلي التي تؤديها الشرطة. وعلاوة على ذلك، من الضروري اتخاذ تدابير لمنع استمرار ضلوع الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك حل هذه الجماعات ونزع سلاحها وتسريح أفرادها وإعادة إدماجهم في المجتمع؛ أو فحص سجلاتهم وإعادة إدماجهم في المؤسسات الأمنية النظامية.

٦٥ - ويشجع المقرر الخاص أيضاً بقوة الدول على تعزيز السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية بإنشاء وزارة دفاع ذات طابع عملي يسيّر مدنيون، وإقامة آليات فعالة للرقابة والرصد والمساءلة في قطاع الأمن. ويلاحظ المقرر الخاص أن الرقابة المدنية تكون أكثر فعالية إذا توفرت عن طريق قنوات متعددة.

٦٦ - ويوجه المقرر الخاص الانتباه إلى "الصلاحيات" الجيش التي هي إرث مشترك في البلدان التي تمر بمراحل انتقالية وتشمل السيطرة على مختلف جوانب السياسة

والاقتصاد. ويحث المقرر الخاص الدول على إلغاء هذه المظاهر من الاستقلال العسكري، كجزء من الاستراتيجية الوقائية.

٦٧ - ويدعو المقرر الخاص الدول التي لديها محاكم عسكرية إلى أن تقصر نطاق اختصاصها على محاكمة الأفراد العسكريين على المخالفات المتعلقة بالانضباط العسكري فقط.

٦٨ - ويلاحظ المقرر الخاص أيضا أن إصلاح قطاع الأمن هو مجال واسع النطاق وبالغ التطور من مجالات السياسات والممارسات، وأنه يتعين مواصلة بذل الكثير من الجهود لاستكشاف البعد الوقائي لإصلاح قطاع الأمن. ويدعو المقرر الخاص إلى إجراء المزيد من المناقشات والتحاوور على نحو بّناء بين المعنيين بالعدالة الانتقالية وإصلاح قطاع الأمن من أجل التغلب على المفاهيم الخاطئة واستكشاف أوجه التآزر المفضية إلى تنسيق الإجراءات.