

Distr.: General
25 July 2018
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والثلاثون

١٠-٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار

مذكرة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان التقرير المواضيعي للمقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، السيد فاييان سالفوي، عملاً بقرار المجلس ٣/٢٧.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-12304(A)



* 1 8 1 2 3 0 4 *

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٣	.....	ثانياً - أنشطة المكلف السابق بالولاية
٤	.....	ثالثاً - أنشطة المقرر الخاص
٥	.....	رابعاً - نهج المقرر الخاص
٦	.....	خامساً - نبذة تمهيدية عن مجالات اهتمام المقرر الخاص
٧	.....	ألف - مكافحة الإفلات من العقاب وبناء الثقة كهدفين جامعين
٨	.....	باء - التجارب والممارسات الوطنية والإقليمية المتعلقة بعناصر الولاية الأربعة
٨	.....	جيم - مواصلة تطوير مجال ضمانات عدم التكرار
١٠	.....	دال - المنظور الجنساني
١١	.....	هاء - العدالة الانتقالية والجهات الفاعلة من غير الدول
١٢	.....	واو - مشاركة الضحايا ومسألة تولى زمام الأمور
١٣	.....	زاي - العدالة الانتقالية وأهداف التنمية المستدامة
١٥	.....	حاء - العدالة الانتقالية والفساد
١٦	.....	سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١- في هذا التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراره ٧/٣٦، يسرد المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار، السيد فايان سالفيلي، الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المكلف السابق بالولاية في الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٧ إلى نيسان/أبريل ٢٠١٨، والأنشطة التي اضطلع هو بها في أيار/مايو وحزيران/يونيه ٢٠١٨، ويقدم لمحة عامة عن نهجه في الوفاء بالولاية ونبذة تمهيدية عن مجالات اهتمامه.

ثانياً - أنشطة المكلف السابق بالولاية

٢- زار المقرر الخاص السابق سري لانكا في الفترة من ١٠ إلى ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ (انظر A/HRC/39/53/Add.1).

٣- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، شارك في الدورة السادسة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان بتقديم تقرير مواضيعي عن العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً (A/HRC/36/50) ودراسة علمية عن العدالة الانتقالية (A/HRC/36/50/Add.1).

٤- وفي ١٩ و ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، عقد المقرر الخاص السابق، بالاشتراك مع المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية (المستشار الخاص)، أول اجتماع مع فريق خبراء بغية إعداد دراستهما المشتركة عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، ولا سيما في منع جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وجرائم التطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية ومنع تكرار وقوعها، وذلك عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٩/٣٣ (A/HRC/37/65)، ولبحث العلاقة بين العدالة الانتقالية ومنع الجرائم الوحشية. وقد جمع هذا الاجتماع بين ممثلي الدول الأعضاء، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، ومنظمات المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية. وركز المشاركون فيه على الكيفية التي يمكن بها لعمليات إصلاح التعليم والإصلاح الدستوري الإسهام في منع الجرائم الوحشية.

٥- وفي الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، قدم المقرر الخاص السابق إلى الجمعية العامة تقريره المتعلق بوضع نهج إداري شامل للوقاية (A/72/523).

٦- وفي ١٣ و ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، نظم المكلف السابق بالولاية بالاشتراك مع المستشار الخاص اجتماعاً ثانياً مع فريق خبراء، أكد فيه المشاركون إمكانية إسهام إصلاح قطاع الأمن وتعزيز المجتمع المدني في منع الجرائم الوحشية.

٧- وفي الفترة من ١٤ إلى ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، شارك في حدث ذي صلة بمشروع 'الحقيقة والعدالة والذكرى' الذي تضطلع به مؤسسة روبرت بوش (Robert Bosch Foundation) في برلين.

- ٨- وفي الفترة من ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، شارك في حدث نظّمته مؤسسة ماكس بلانك للسلام الدولي وسيادة القانون، في بوغوتا.
- ٩- وفي ٢ آذار/مارس ٢٠١٧، قدم المقرر الخاص السابق والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية دراستهما المشتركة إلى مجلس حقوق الإنسان عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني (انظر الفقرة ٤ أعلاه).
- ١٠- وفي ٥ آذار/مارس ٢٠١٧، عُقد في الدورة الرابعة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان اجتماع جانبي رفيع المستوى لإطلاق الدراسة المشتركة المذكورة آنفاً بمشاركة المقرر الخاص والمستشار الخاص، أداره السيد تيم سياستيان، بمشاركة كل من المبعوثة الخاصة للاتحاد الأفريقي المعنية بالمرأة والسلام والأمن، السيدة بينيتا ديوب، والمديرة الإقليمية لمكتب مؤسسة المجتمع المفتوح في آسيا والمحيط الهادئ، السيدة بينايفير ناوروجي، والسيد ماركو ميلانوفيك من جامعة نوتنغهام، والسيدة راما ماني من جامعة أكسفورد.
- ١١- كما شارك المقرر الخاص السابق في ٥ أيار/مايو كمحاضر في حدث جانبي عن موضوع 'العدالة الانتقالية في سري لانكا: هل ستنصف ضحايا الاختفاء القسري؟'.
- ١٢- وفي ٢١ آذار/مارس ٢٠١٨، ألقى كلمة في سياق الإحاطات الشفوية المقدمة من مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن سري لانكا في إطار البند ٢ من جدول الأعمال. وكان قد عقد مسبقاً اجتماعاً مع زير خارجية سري لانكا.
- ١٣- وفي ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٨، نظم منتدى جنيف لبناء السلام مناقشة عامة في جنيف مع المقرر الخاص السابق بشأن إسهام العدالة الانتقالية في منع الجرائم الوحشية الجماعية.

ثالثاً- أنشطة المقرر الخاص

- ١٤- تولى المكلف الجديد بالولاية مهامه في ١ أيار/مايو ٢٠١٧، وشارك منذ ذلك التاريخ في نقاشات مع عدد من الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وممثلي الضحايا وجهات أخرى صاحبة مصلحة وأجرى نقاشات معها.
- ١٥- وجدد المقرر الخاص طلبات زيارة غواتيمالا وكوت ديفوار ونيبال، ولم يتلقَ بعد ردوداً على طلبات زيارة إندونيسيا والبرازيل وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وغواتيمالا وغينيا وكمبوديا وكينيا ونيبال واليابان.
- ١٦- وحضر المقرر الخاص الاجتماع السنوي للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة الذي عُقد في الفترة من ٤ إلى ٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨ في جنيف. وفي الأسبوع نفسه، التقى سفراء إسبانيا وتونس وغواتيمالا وسويسرا ونيبال. وفي ٤ حزيران/يونيه، شارك في إطلاق مبادئ الأمم المتحدة لمكافحة الإفلات من العقاب: تعليق، في إطار حدث نظّمته أكاديمية جنيف للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان.

- ١٧- وفي الفترة من ٨ إلى ١٠ أيار/مايو، شارك في المؤتمر المتعلق بموضوع 'الجبر: الذكرى السنوية الخامسة عشرة لإنشاء البرنامج الوطني للتعويضات' وفي 'المنتدى العام بشأن جرائم الإبادة الجماعية'، اللذين نظمتهما، في مدينة غواتيمالا، منظمة رصد الإفلات من العقاب.
- ١٨- وفي الفترة من ١٩ إلى ٢١ حزيران/يونيه، قدم المقرر الخاص البيان الاستهلاكي لحلقة نقاش عن موضوع 'العدالة الانتقالية ومكافحة الإفلات من العقاب'، نُظمت أثناء اجتماع سنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن سيادة القانون عُقد في نيويورك عن موضوع 'تعزيز سيادة القانون وحقوق الإنسان لإدامة السلام وحفز التنمية'. وخلال تلك الفترة، التقى أيضاً ممثلين لعدة منظمات من المجتمع المدني.

رابعاً- نهج المقرر الخاص

- ١٩- يشيد المقرر الخاص بأعمال المكلف السابق بالولاية، السيد بابلو دي غريف، وسيستند في أعماله إلى دعوة الأخير إلى اتباع نهج شامل للعدالة الانتقالية يركز على معايير الانتصاف في حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، ومنعها.
- ٢٠- ويوجز المقرر الخاص في الفرع الوارد أدناه من هذا التقرير عدداً من الجوانب التي يعتبرها حاسمة الأهمية في تنفيذ ولايته.
- ٢١- واستناداً إلى الأعمال التأسيسية التي اضطلع بها المكلف السابق بالولاية فيما يتعلق بكل من مسألة عناصر الولاية، أي الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار، وعلاقة أعمال العدالة الانتقالية بالتدخلات السياسية الأخرى، ولا سيما سياسات التنمية والسلام والأمن، يعتمزم المقرر الخاص مواصلة تطوير الولاية لتستجيب للتحديات الماثلة حالياً في ميدان العدالة الانتقالية وفي المجالات المتداخلة معها التي قلما تكون منسقة مع الأعمال المتعلقة بالعدالة الانتقالية.
- ٢٢- وسيواصل المقرر الخاص النهوض بولايته عن طريق الحوار المفتوح الذي سبقت إقامته مع جميع الجهات الفاعلة المعنية، ألا وهي الدول الأعضاء ومؤسساتها المعنية، والمنظمات الدولية والإقليمية، وهيئات المعاهدات وآليات الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، وممثلو الضحايا، وسائر الممارسين المعنيين، والكيانات الأكاديمية.
- ٢٣- ولحقوق الإنسان والتزامات الدول الناشئة عنها طبيعة دينامية ومطّردة. لذا، سيحدد المقرر الخاص باستمرار الجوانب الجديدة لكل عنصر من عناصر الولاية الأربعة، بما في ذلك الاجتهادات القانونية الجديدة الصادرة عن الكيانات الدولية أو الإقليمية أو المحلية المعنية، والممارسات الجيدة التي يرتئي تقاسمها مهماً.
- ٢٤- إن مضمون الحق في معرفة الحقيقة، والنتائج المتوقعة من سلامة عمل لجان الحقيقة، ومعايير العدالة ونطاق تدابير الجبر وضمائمات عدم التكرار، لا يمكن تحديدها في الوقت الراهن بالطريقة ذاتها التي فُهمت بها حينما نُفذت أولى عمليات العدالة الانتقالية.

٢٥- ويعزى كثير من هذا التقدم المحرز إلى الأعمال التي أنجزتها هيئات دولية وإقليمية لرصد حقوق الإنسان، وإلى جهود الدعوة التي بذلتها جهات فاعلة في المجتمع المدني. وتحقيقاً للهدف المذكور أعلاه، سيتدبر المقرر الخاص تحليل عمليات العدالة الانتقالية الذي أجرته هيئات الأمم المتحدة المعنية والمنظمات الإقليمية المعنية ويستعين به. ويجب، بطبيعة الحال، أن ينسجم تطوير الولاية مع منظومة حقوق الإنسان التي تشكل الولاية جزءاً منها، بما يضمن تلاحقهما وإيلاء أولوية لمنظور 'تغليب مصلحة الفرد' كأسلوب تفسيري. وبناءً على ذلك، يحرص المقرر الخاص على مواصلة إطلاع الجهات صاحبة المصلحة على آخر المستجدات.

٢٦- إن حالات العدالة الانتقالية متنوعة ومختلفة المنشأ؛ إذ تنشأ بعض عمليات العدالة الانتقالية عن حالات نزاع مسلح وينشأ بعضها الآخر عن أنظمة استبدادية، أو عن مزيج منهما. وقد توجد أشكال أخرى من العنف أو أوضاع خاصة ومعينة في الدولة تؤدي إلى تطبيق أنواع من تدابير العدالة الانتقالية لا تندرج بالضبط في الفئات المذكورة أعلاه.

٢٧- ولذا، يرى المقرر الخاص أن من المهم تقدير ما إذا كان تباين الحالات يؤدي بصورة محتملة أو حتمية إلى تباين الحلول في إطار الطائفة الواسعة المتاحة من تدابير العدالة الانتقالية، والكيفية التي يمكن أن يؤثر بها هذا التباين على كل واحدة من ركائز الولاية ونهجها الشامل.

٢٨- ففي حالات العدالة الانتقالية الناشئة بعد النزاع، على سبيل المثال، لا بُد من معالجة الأسباب الهيكلية التي أدت إلى اندلاع النزاع أو هيأت له، وذلك باتخاذ مجموعة من تدابير السياسات العامة. وغالباً ما تتصل هذه الأسباب بأوضاع الفقر المدقع أو أشكال متنوعة من التمييز أو الحرمان من الحقوق الفردية أو الجماعية. وتشكل هذه المسألة أحد مجالات اهتمام الأعمال الموضوعية المستقبلية للولاية، ولا سيما بحث سبل تنفيذ عمليات عدالة انتقالية لا تؤدي إلى استمرار ترسيخ الوصم والتمييز أو تعميقيهما.

٢٩- وعلى هذا المنوال، يتعهد المقرر الخاص أيضاً بالعمل مع الدول الأعضاء التي تشرع حالياً في تنفيذ عمليات عدالة انتقالية أو تنفذها فعلياً، وذلك بإقامة حوار تفاعلي مفتوح معها تسوده روح التعاون الكامل، من أجل إسداء المشورة التقنية لها ومساعدتها تقنياً في تنفيذ هذه العمليات طبقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان عند إحلال وتوطيد سلم وأمن يركزان على منظور 'تغليب مصلحة الفرد' ويهدفان إلى بناء وتعزيز مجتمعات متماسكة ومستدامة قائمة على سيادة القانون.

خامساً- نبذة تمهيدية عن مجالات اهتمام المقرر الخاص

٣٠- بعيداً عن الالتزامات المقطوعة في الفرع الوارد أعلاه فيما يتعلق بتنفيذ الولاية، يودّ المقرر الخاص إلقاء الضوء على مجالات اهتمامه الرئيسية التي يعتبرها أولوياته لدى الاضطلاع بولايته ويعتزم تطويرها وتقييمها طوال مدة الولاية. وتتعلق هذه المجالات بطائفة واسعة من القضايا، كتلك التي تدخل في صلب العدالة الانتقالية، والمسائل المتداخلة، فضلاً عن المجالات الجانبية التي تطرح تحديات مماثلة.

ألف - مكافحة الإفلات من العقاب وبناء الثقة كهدفين جامعين

٣١- بدايةً، سيتابع المقرر الخاص دراسة قضيتين جامعتين تشكّلان مكوّنين أساسيين لعمليات العدالة الانتقالية، ألا وهما مكافحة الإفلات من العقاب واستعادة ثقة المواطنين. فمن أشد المشاكل تأثيراً على ضحايا القمع و/أو النزاعات، وعادةً ما تؤدي إلى وقوعهم ضحايا مجدداً، مشكلة إفلات مرتكبي الانتهاكات الواسعة أو الممنهجة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، أو عقولها المدبّرة، من العقاب. إذ غالباً ما تكون النظم القضائية في أعقاب الانتهاكات الجماعية ضعيفة أو معطّلة، الأمر الذي يحول دون أي إمكانية للمساءلة عن انتهاكات الماضي أو لإعمال الحق في العدالة. لذا، ينبغي بذل جهود لزيادة فعالية إجراءات العدالة. غير أن المقرر الخاص يعي ضرورة إدراك مفهوم العدالة بوصفه أوسع نطاقاً من مجرد العدالة الجنائية، وإن كان يشملها بطبيعة الحال.

٣٢- وتنشأ مشكلة الإفلات من العقاب أيضاً عن عدم قيام الدول بتوفير سبل انتصاف وجبر فعالة للضحايا لضمان حقهم في معرفة الحقيقة عن الانتهاكات التي قاسوها وعدم اعتمادها تدابير لمنع تكرارها. وفي معرض تأكيد المقرر الخاص الحاجة إلى اتباع نهج شامل لمكافحة الإفلات من العقاب، يؤدي كل من مكوّناته دوراً ضرورياً في إعادة تحقيق المساءلة، سيبحث الإطار المعياري لمكافحة الإفلات من العقاب ومختلف نماذجها وآلياتها الممكنة من أجل تحديد ممارساتها الجيدة والدروس المستفادة من تجارب مختلف الدول.

٣٣- وهذا النهج الشامل يتضمن بالضرورة الدور المحوري للضحايا وسائر المواطنين، ولا سيما النساء والأقليات، ومشاركتهم الواسعة في وضع وتنفيذ برامج لمكافحة الإفلات من العقاب. وفي جميع سياقات المراحل الانتقالية، اضطلعت منظمات المجتمع المدني، بما فيها تلك الممثلة للضحايا، بدور حاسم الأهمية في مكافحة الإفلات من العقاب. ومن هنا، سينظر المقرر الخاص في الممارسات القائمة في هذا المضمار ويقيم مدى ضمان الدول وتيسيرها اضطلاع هذه الأطراف بدور إيجابي ولازم فيه.

٣٤- إن مكافحة الإفلات من العقاب وضمان اعتراف مؤسسات الدولة بوقوع الانتهاكات وتصديها لها يشكل اعترافاً بالضحايا ويساعد في بناء الثقة بين أفراد المجتمع. وسيواصل المكلف بالولاية تركيز أعماله على دور بناء الثقة في سياق عمليات العدالة الانتقالية.

٣٥- وغالباً ما تؤدي النزاعات وحكم الأنظمة الاستبدادية إلى تقويض ثقة المجتمع رأسياً، بين الدولة وشعبها، وأفقياً، بين الأفراد والمجتمعات المحلية، على حد سواء. وتخلق هذه الظاهرة دوامة من ردود الأفعال السلبية، وتصبح سبباً لاستمرار العنف ونتيجة له على حد سواء، حسبما وصفها المكلف السابق بالولاية. وتستهدف التدابير المدعّمة لعناصر الولاية الأربعة الإسهام في بناء الثقة رأسياً وأفقياً. وقد شدد مجلس حقوق الإنسان في قراره ٧/١٨، المنشئ للولاية، على توقعه أن يسهم التنفيذ الشامل للتدابير الأربعة في استعادة الثقة في مؤسسات الدولة وتعزيز سيادة القانون.

٣٦- وينبغي ألا تُفهم الثقة على أنها مجرد القدرة على التكهن بالجوانب المعيارية أو الإجرائية؛ فالثقة في أي مؤسسة هي بالأحرى افتراض اشتراك أفرادها أو المشاركين فيها في منظومة قواعدها وقيمتها ومعاييرها التأسيسية واعتبارهم إياها ملزمة لهم (A/68/345)،

الفقرة ٣٩). ومن ثم، يركز مفهوم الثقة على توقع التزام جميع الجهات الفاعلة بالعمل على أساس معايير مشتركة.

٣٧- وبالاستناد إلى الأساس المفاهيمي المبين أعلاه، سيستطلع المقرر الخاص التجارب العملية والممارسات الجيدة القائمة بشأن استعادة الثقة في مؤسسات الدولة، مُشدداً على مجالات من قبيل التحري عن موظفي المؤسسات القضائية أو الأمنية وعلاقته بعنصر الثقة المرْتقب، مع اتخاذ تدابير لجبر الضحايا رمزياً ومادياً واعتذار مؤسسات الدولة.

باء- التجارب والممارسات الوطنية والإقليمية المتعلقة بعناصر الولاية الأربعة

٣٨- استناداً إلى الأعمال التأسيسية التي اضطلع بها المكلف السابق بالولاية بشأن عناصرها الأربعة، يعتمزم المقرر الخاص زيادة إمكانية تقاسم التجارب والممارسات المتعلقة بتدابير العدالة الانتقالية، على الصعيد المحلي أو الإقليمي، باتباع نهج قائم على حقوق الإنسان. فتقاسم التجارب في شتى المبادرات، بما يشمل النهج الإقليمية، سيمكّن الدول التي تمر بمرحلة انتقالية من الاطلاع على استعراض عام للخيارات الممكنة والمجربة بالفعل وتجهيز نفسها، بالتالي، على نحو أفضل لتكييف هذه الخيارات على الوضع المحدد قيد البحث.

٣٩- وسيبحث المقرر الخاص هذا الهدف في تقريره عن التجارب العملية في مجال الجبر، الذي سيقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٩.

جيم- مواصلة تطوير مجال ضمانات عدم التكرار

٤٠- تشكل ضمانات عدم التكرار جزءاً لا يتجزأ من عملية جبر الضحايا وإنصافهم، على النحو المبين في 'المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب' (E/CN.4/2005/102/Add.1).

٤١- وقد أكد مجلس حقوق الإنسان عندما أنشأ هذه الولاية في قراره ٧/١٨ ضرورة اعتماد ضمانات بعدم تكرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، داخل الكيانات التي ارتكبتها، أو من جانبها. كما أشار بصفة خاصة إلى عمليات الإصلاح المؤسسي والتحري عن الموظفين والمسؤولين العموميين.

١- النهج الاستباقي لعدم التكرار

٤٢- منذ اعتماد 'مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب' أخذت نقاشات قضية العدالة الانتقالية تتعد تدريجياً عن مفهوم 'ضمانات عدم التكرار' لأنه ينحصر في الإصلاح المؤسسي وعمليات التحري. واقترح المكلف السابق بالولاية في العديد من التقارير التي قدمها إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة ضرورة رؤية مفهوم ضمانات عدم التكرار على ثلاثة مستويات، ألا وهي مستوى المؤسسات الرسمية في الدولة، ومستوى المجتمع المدني، وذلك المتعلق بمجال الثقافة والبيول الشخصية (انظر A/HRC/30/42 و A/72/523 و A/HRC/37/65).

٤٣- وبناءً على دعوة المكلف السابق بالولاية إلى وضع إطار وقائي واسع النطاق، يعترف المقرر الخاص الانصراف عن النهج 'القائم على رد الفعل' والمركّز على المؤسسات نحو نهج أكثر 'استباقاً' يشمل ميادين ومجالات يتجاوز نطاقها إلى حد بعيد المؤسسات المسؤولة أصلاً عن ارتكاب الانتهاكات.

٤٤- ويبيّن ذلك أن منظمة الأمم المتحدة والجهات الإقليمية والنائية الفاعلة قد أدركتا، في العديد من السياقات، أنه على الرغم مما قد يكون للعدالة الانتقالية والمبادرات الوقائية المؤسسية التركيز من أهمية، فإنهما نادراً ما تصلان إلى مستوى المجتمع قاطبة، ناهيك عن المستوى الشعبي. إذ يمكن لمثل هذا التركيز الشديد على المؤسسات أن يستبعد أجزاءً من المجتمع لها أهمية حاسمة في جهود استعادة الثقة في مؤسسات الدولة، بما في ذلك على مستوى المجتمعات المحلية.

٤٥- وهذا هو تحديداً السياق الذي يعترف فيه المقرر الخاص تركيز اهتمامه على هذه الميادين الأوسع نطاقاً التي تنطوي على إمكانيات وقائية، ولا سيما ميدان التعليم الرسمي وغير الرسمي.

٢- تعزيز التركيز في مجال الميول الثقافية والفردية: التعليم والفنون والثقافة

٤٦- يؤدي التعليم دوراً مهماً في المجتمعات بنقل المعارف الراسخة والثقافات المشتركة. وفي حالات الانتقال من مرحلة النزاع أو النظم الاستبدادية، يمكن للتعليم أن يساهم في تماسك المجتمعات وتحقيق السلم الاجتماعي بتيسير تناقل ذكري أحداث الماضي، وإشراك المجتمع، وبخاصة الأجيال الشابة، في حوار عن تلك الأحداث، وتعزيز ثقافة قوامها حقوق الإنسان والديمقراطية.

٤٧- وقد أشار المقرر الخاص في التقارير السابقة إلى قدرة التعليم وتدرّس التاريخ كأداتين قويتين لمنع تكرار أي انتهاكات. ففي تلك التقارير، أشار المكلف بالولاية إلى أن قدرة التعليم على التشكيل تمكنه من الإسهام في صوغ معايير جديدة وفي أن يكون وسيطاً للتوفيق بين الروايات المتضاربة لأحداث الماضي وترسيخ ثقافة الحوار والمواطنة الديمقراطية عبر الأجيال (A/HRC/30/42، الفقرة ٩٣). غير أن عدم اتساق سياسات التعليم وأساليبه مع أهداف العدالة الانتقالية، من شأنه تأجيج مشاعر السخط وتعميق أوجه عدم المساواة واستثارة المواقف المتعصبة. وبالنظر إلى الدور المحوري للتعليم في التنمية المجتمعية، فمن المستبعد أن تنجح أي استراتيجيات وقائية من دون تغييرات طويلة الأجل في مجال التعليم (A/72/523، الفقرة ٧٨).

٤٨- وقد ألقى الضوء أيضاً في الدراسة المشتركة عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني على أهمية تضمين المناهج الدراسية الوطنية تعليماً موضوعياً ومتعدد الجوانب للتاريخ (انظر A/HRC/37/65). فنجاح تعليم التاريخ لا يُقاس بمجرد إصدار كتب دراسية موثوقة وإنما بحفز التفكير المنتج في أحداث الماضي والسلوك البشري، الذي يمكن بدوره أن يساهم في عمليات المصالحة (A/HRC/37/65، الفقرات ٧٥ و ٧٩ و ٨٠ و ٩٨).

٤٩- وتشكل الفنون والتدخلات الثقافية الأخرى، بما في ذلك تخليد الذكرى، وسائل مهمة لخلق مشاعر التعاطف والتضامن وتعزيز استدامة عمليات الإدماج الاجتماعي. كما أن الحفاظ على المحفوظات وإتاحة الاطلاع عليها هما، بالمثل، أداتان تعليميتان يمكنهما المساعدة في مناهضة النكران والنزعة التحريفية، وهي مسألة مهمة في تعليم التاريخ وإصلاح المؤسسات.

ويمكن لهذه السياسات، إلى جانب التعليم، الإسهام في ترسيخ ثقافات وتربية أفراد يمكنهما إدماة الأهداف الوقائية عبر الزمان (A/72/523، الفقرتان ٩٧ و ٨٠).

٥٠- وقدمت المقررة الخاصة العاملة في ميدان الحقوق الثقافية دراستين عن الروايات التاريخية والتذكيرية في المجتمعات المنقسمة والتي تمر بمرحلة ما بعد النزاع، وعملت على إعدادهما بالتعاون الوثيق مع المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (انظر A/68/296، الفقرة ٨٦). والاضطلاع بأعمال في المجال الثقافي يمكن أن يساعد في تحقيق العدالة الانتقالية بالتركيز على تعزيز التفاعل والتفاهم الثقافيين، وتبادل وجهات النظر عن الماضي، ورسم مشهد ثقافي يعكس التنوع الثقافي (A/HRC/25/49، الفقرتان ٤٧ و ٤٨). وأوصت المقررة الخاصة بضرورة أن يُتَّبَع في تدريس التاريخ وعمليات تخليد الذكرى نُهج يقوم على تعدد وجهات النظر ويرمي إلى تشجيع مشاركة المواطنين والتفكير النقدي ومناقشة مظاهر تحديات الماضي والحاضر.

٥١- وهذا هو تحديداً السياق الذي يعتزم فيه المقرر الخاص الحالي المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار بحث التجارب، والنقاشات الموضوعية، الوطنية (وربما الإقليمية) المتعلقة بدور التعليم وتدريس التاريخ في دعم أهداف العدالة الانتقالية، وتحري الكيفية التي يمكن بها لهذه الأهداف المساعدة في تحديد أوجه القصور التعليمي وإرشاد عمليات إصلاح قطاع التعليم. وينبغي الإشارة إلى ضرورة ألا تستهدف عمليات إصلاح التعليم وتطوير المناهج الدراسية الحد إلى أدنى درجة من مسؤولية الدولة عن الانتهاكات المرتكبة أو من ضرورة الوفاء بحق الضحايا في معرفة الحقيقة وفي العدالة والجبر.

دال - المنظور الجنساني

٥٢- وفقاً لما أقرّه المكلف بالولاية في تقريره الأول إلى مجلس حقوق الإنسان، فقد طُبق المنظور الجنساني باتساق في جميع أعمال الولاية (A/HRC/21/46، الفقرتان ٥٨ و ٥٩)، سواء في القضايا المواضيعية، كالتحديات القائمة في لجان الحقيقة (A/HRC/21/46، الفقرة ٣٦) أو استراتيجيات المقاضاة (A/HRC/27/56، الفقرات ٣٦ (هـ) و ٥٧ (ج) و ٨٦) أو عمليات الجبر (A/69/518، الفقرات ٦٨-٧٣) أو ضمانات عدم التكرار (A/HRC/30/42، الفقرة ٦٣)، أو في سياق الزيارات القطرية.

٥٣- ومن القضايا التي تناولها المكلف بالولاية بالبحث حتى هذا التاريخ خلال زيارته القطرية تحديده البعد الجنساني للانتهاكات والتجاوزات المرتكبة في كل من فترات النزاع و/أو القمع، وعدم كفاية مشاركة المرأة والإصغاء لها أثناء ما يُعقد من مشاورات وطنية بشأن سياسات العدالة الانتقالية، وعدم كفاية مستوى تمثيل المرأة في لجان الحقيقة، إلى جانب الحاجة إلى تقديم تدريب مراعي للاعتبارات الجنسانية إلى جميع أعضاء لجان الحقيقة وغيرهم من أعضاء آليات العدالة الانتقالية عند رسم وتنفيذ استراتيجيات مراعية لهذه الاعتبارات، والتحديات المتصلة بضمان أن تراعيها نظم الجبر، فضلاً عن ضرورة ضمان إمكانية تملك النساء الأراضي في سياق الجبر والإصلاح الزراعي.

٥٤- ولا تزال معظم النقاشات الدائرة عن القضايا الجنسانية في ميدان العدالة الانتقالية تركز على المرأة كضحية للعنف الجنسي. ومن الجوانب الرئيسية الأخرى التي خضعت مراراً لتحليل

نظري وعملي مسألة الجبر والطبيعة التحويلية الكامنة فيها (A/69/518، الفقرة ٧٢)^(١). ويعتزم المقرر الخاص تحديد تجارب الجبر العملية التي تتضمن منظور جنساني وتحليلها وتقاسمها، بالتشاور مع الجهات صاحبة المصلحة، في تقرير مواضيعي سيُعدّه العام المقبل (انظر أيضاً الفقرتين ٣٩ و ٤٠ أعلاه).

٥٥ - إضافة إلى ذلك، سيستفيض المقرر الخاص في بحث جوانب المنظور الجنساني المتعددة في عناصر الولاية الأربعة ويحددها في تقرير مواضيعي مستقبلي.

٥٦ - وهناك عدة قضايا ذات صلة بهذا الموضوع تتعلق بتعزيز انخراط المرأة ومشاركتها في وضع الإطار المفاهيمي للاستراتيجيات والآليات الوطنية للعدالة الانتقالية ورسمها وتنفيذها. ففي العديد من السياقات، لا تزال الإمكانات الكبيرة للمرأة فيما يتعلق بهذه العمليات الحاسمة غير مستغلة أو مهملة أو غير معترف بها إلى حد كبير. وبهذا الخصوص، سيكون على المقرر الخاص أن يراعي في أعماله العوامل السياسية والاجتماعية ذات الصلة المقيدة لإدماج المرأة. فمع أنه في العديد من الحالات، أسهمت المرأة إسهاماً حاسماً في المبادرات المحلية المنفذة بجهود المجتمعات المحلية، إلا أن من النادر إشراكها في عمليات صنع القرار.

٥٧ - وكمثال على ذلك العمليات المتصلة باتفاقات السلام، التي تظل غالباً في أيدي (النخبة) المثليين السياسيين والعسكريين الذكور. وفضلاً عن ذلك، فبرغم الإسهامات الجوهرية للمرأة في إحداث تحولات سياسية، غالباً ما لا تحني هي أي مكاسب من سياسات الإصلاح المعتمدة. إلا أن في الطابع الأشمل المميّز للتجارب الأحدث عهداً بارقة أمل. ولذا، فمن المهم أيضاً تسليط المزيد من الضوء على الشروط الأساسية التي من شأنها تهيئة بيئة تمكينية للنساء على تنوع مشاركن وأوضاعهن، لتتيح لهن الاضطلاع بدور أكثر استباقاً في هذه العمليات.

٥٨ - ومن المواضيع الأخرى التي ينبغي تناولها باستفاضة في هذا السياق كيفية إسهام التعليم، الرسمي وغير الرسمي على حد سواء، والتربية المدنية والتنشئة السياسية، في الإبقاء على 'أنماط السلوك الذكورية' الأبوية المؤثرة في شكل عمليات العدالة الانتقالية وفي تنفيذها.

هاء- العدالة الانتقالية والجهات الفاعلة من غير الدول

٥٩ - على غرار ميدان حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، يُغالب ميدان العدالة الانتقالية استمرار تركيز الإطار القانوني الدولي الراهن على الدولة. ويشير المقرر الخاص إلى بعض التطورات المهمة التي شهدتها القانون الدولي، بما في ذلك نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ومعايير القانون غير الملزم المتعلقة ببعض مجالات العدالة الانتقالية، لكنه يشدد على أن الإطار القانوني لم يتكيف بعد مع سطوة الجهات الفاعلة من غير الدول وسيطرتها الفعليتين. وآثار هذا الوضع لا تنعكس فقط فيما ترتكبه هذه الجهات من تجاوزات بحق الأفراد وفي مسألة إنصاف هؤلاء الضحايا على قدم المساواة مع ضحايا الانتهاكات التي ترتكبتها الدول لحقوق

(١) انظر أيضاً المذكرة الإرشادية المقدمة من الأمين العام، "الجبر لمكافحة ظاهرة العنف الجنسي المتصلة بالنزاعات"، ويتاح الاطلاع عليها عبر الرابط التالي:

<https://www.ohchr.org/Documents/Press/GuidanceNoteReparationsJune-2014.pdf>

الإنسان، بل تتعدّاهما إلى مسألة مدى ضرورة تصميم تدابير العدالة الانتقالية وتكييفها بحيث تناسب الأوضاع على أرض الواقع.

٦٠- فالغالبية العظمى من أعمال الممارسين والكتابات الأكاديمية المتعلقة بمسألة الجهات الفاعلة من غير الدول مكرّسة لبحث حالات النزاع (وما بعده)، ووجود مجموعات المعارضة المسلحة والمجموعات شبه العسكرية والجماعات الإرهابية وجماعات المرتزقة والتنظيمات المafiوية والعصابات الحضرية وما شابه من مجموعات، وشتى هياكلها وطرائق عملها. بيد أن تأثير هذه الجهات الفاعلة من غير الدول لم يخضع لتحليل منهجي في سياق مسألة مدى ملاءمة آليات العدالة الانتقالية للتصدي له، ولا سيما في حالات بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً، التي تختلف خصائصها اختلافاً كبيراً عن الحالات التي نشأت عنها في الأصل تدابير العدالة الانتقالية. (انظر A/HRC/36/50).

٦١- وبعيداً عن هذا النوع تحديداً من الجهات الفاعلة من غير الدول، سيركز المقرر الخاص اهتمامه على الدور البناء الذي يمكن لجهات فاعلة أخرى من غير الدول أن تضطلع به في البيئات التي تمر بمرحلة انتقالية، بما في ذلك، مثلاً، الشركات (عبر الوطنية) والجهات الفاعلة الدينية أو العقائدية الأخرى ووسائل الإعلام والفنانون. إذ يُعتقد أن القدرة المنتجة الكامنة في هذه الجهات لم تُدرس بما فيه الكفاية حتى هذا التاريخ فلم تُستغل بالكامل.

٦٢- وليبيان ذلك، ففي دراسة اشترك في إجرائها مؤخراً المكلف السابق بالولاية والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، ألقى الضوء على دور الزعماء الدينيين والجهات الفاعلة الدينية في منع الجرائم الوحشية، (A/HRC/37/65، الفقرات ٨١-٨٣)، مع الإشارة بصفة خاصة إلى خطة عمل الزعماء الدينيين والجهات الفاعلة الدينية لمنع التحريض على العنف الذي قد يؤدي إلى ارتكاب جرائم وحشية^(٢).

٦٣- وبالنظر إلى التعقيدات المتعلقة بمختلف هذه الجهات الفاعلة (الشركات عبر الوطنية والجهات الفاعلة الدينية أو العقائدية الأخرى ووسائل الإعلام والفنانين)، فقد تستحق هذه القضايا صياغة أنواع مختلفة من التقارير المواضيعية أو إعداد دراسات مشتركة، مع واحدة أو أكثر من آليات الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان.

واو- مشاركة الضحايا ومسألة تولى زمام الأمور

٦٤- استناداً إلى تقارير المكلف السابق بالولاية عن مواضيع مشاركة الضحايا في تدابير العدالة الانتقالية، حيث درس مختلف أنواع مشاركتهم بالنسبة إلى عناصر الولاية الأربعة ووصف شروط نجاح هذه المشاركة (A/HRC/34/62)، وتقاريره عن المشاورات الوطنية المتعلقة بتصميم تدابير العدالة الانتقالية وتنفيذها، حيث بحث الشروط الأساسية لنجاح هذه المشاورات الوطنية والتحديات العملية التي تواجهها وإسهام هذه المشاورات في شرعية المراحل الانتقالية (انظر A/71/567)، يعتزم المقرر الخاصة ببحث مسألتها مشاركة الضحايا والتركيز عليهم كقضيتين متداخلتين ستتجاوزان نطاق أعماله المواضيعية والقطرية على حد سواء.

(٢) انظر www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf

٦٥- ويستهدف عنصر الإدماج والمشاركة ضمان استجابة تدابير العدالة الانتقالية لمظالم الضحايا والمجتمعات المحلية المتضررة وإنصافها إياهم بالفعل. والمقرر الخاص عازم على العمل مع منظمات المجتمع المدني وجمعيات الضحايا بغية مواصلة تحديد العوامل الداعمة للآثار النهائية المفيدة للضحايا والمجتمع ككل، على حد سواء، المترتبة على مشاركتهم. كما يعتزم في هذا الصدد النظر في سبل للمشاركة أكثر اتساماً بالطابع غير الرسمي، أي تلك التي لا تزال غير مرئية وبالتالي غير محتسبة.

٦٦- وعلاوة على ذلك، فمن المرجح أيضاً أن تُغير مشاركة الضحايا ديناميات تولي زمام العناصر الأساسية للعدالة الانتقالية، وكيفية تنفيذها. وفي هذا الصدد، يستحق مبدأ 'تولي زمام الأمور على الصعيد المحلي' المعروف والمنادى به في الغالب بياناً أكثر تفصيلاً، شأنه شأن تداعيات عمليات العدالة الانتقالية مع تطورها. ويعتزم المقرر الخاص أن يدرس طوال مدة ولايته أوجه التداخل بين مسألتي المشاركة وتولي زمام الأمور، بالاستعانة تحديداً بالأمثلة التي لوحظت مؤخراً في مختلف الدول والدراسات المتصلة بذلك التي سبق أن أجراها الممارسون المعنيون.

زاي- العدالة الانتقالية وأهداف التنمية المستدامة

٦٧- لطالما قُوِيَصَت العدالة بالتنمية الاقتصادية القصيرة الأجل ومقتضيات 'الاستقرار' في إغفالٍ لالتزامات الدول بالمساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان^(٣). ونتيجة لذلك، فقد علل المكلف السابق بالولاية أهمية تأصيل الشواغل العدلية والحقوقية في الخطة الجديدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، حيث أوضح في تقريره إلى الجمعية العامة (A/68/345) أنه لا يمكن تعزيز أي من العدالة والأمن والتنمية على حساب الآخر، وألقى الضوء على الإمكانيات الإنمائية للتدابير المدعّمة لعناصر الولاية الأربعة.

٦٨- فالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني لا تؤثر على الضحايا المباشرين فحسب، بل يمتد أثرها إلى المجتمع بأسره ليفاقم بذلك تأثيرها السلبي^(٤). إذ تخلف الانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان وراءها أحوالاً معرّقة للتنمية، كضعف الإحساس بالأشخاص كأصحاب حقوق وشدة انعدام الثقة المجتمعية (انظر الفقرات ٣٥-٣٨ أعلاه).

٦٩- إن العدالة الانتقالية والتنمية البشرية تهدفان إلى بناء مجتمعات عادلة ومسالمة وشاملة لجميع أفرادها، ومن ثم تكتمل كل منهما الأخرى وتعززها. وقد رحبت الأطر الإنمائية السابقة بقصص نجاح إنمائي في بلدان كانت خلافاً لذلك متأثرة بأوجه قصور أمني وعدلي وحقوقية كبير. إلا أن التجربة قد أثبتت أن الجهود الإنمائية الضيقة الأفق المستثنية للاعتبارات العدلية أو الحقوقية لا تُفلح في تحقيق التنمية البشرية المستدامة.

٧٠- وقد شهد مجال التنمية تقدماً هائلاً، منذ العهد الذي كانت تعتبر فيه التنمية مسألة نمو اقتصادي فحسب وصولاً إلى الإطار المفاهيمي الحالي للتنمية البشرية المشتتمل أيضاً على

(٣) انظر أيضاً البيان الذي أدلى به المكلف السابق بالولاية إلى اللجنة الثالثة في الدورة الثامنة والستين للجمعية العامة في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، ويُنَاح الاطلاع عليه عبر الرابط التالي:

<https://papersmart.unmeetings.org/media2/703424/statement-by-mr-pablo-de-greiff-item-69.pdf>

(٤) المرجع نفسه.

جوانب تتعلق بالتصميم المؤسسي والحكم الرشيد والسلام والأمن، وكذلك بمؤشرات الرفاه أوسع نطاقاً. ويدرك قطاع التنمية اليوم أن تدابير العدالة الانتقالية في البيئات التي تمر بمرحلة انتقالية يمكنها المساعدة في بناء مجتمعات قائمة على سيادة القانون وقادرة على حفز التنمية البشرية. وقد أثمر هذا التحول إيلاء مزيد من الاهتمام إلى الصلة بين سيادة القانون والحقوق والتنمية. كما يتزايد اليوم انخراط الجهات الإنمائية الفاعلة في تمكين المجتمع المدني من ممارسة حقوقه والمشاركة في رسم السياسات. وعلاوة على ذلك، يتزايد عمل الجهات الفاعلة المعنية بالعدالة الانتقالية مع تلك الإنمائية لمعالجة الأسباب الجذرية لحالات النزاع والعنف، التي غالباً ما تقع في صميم الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي والتمييز وعدم المساواة^(٥).

٧١- وفي حين لم تلتفت الأطر الإنمائية السابقة، ومنها الأهداف الإنمائية للألفية، إلى تتبع مآل الالتزامات القانونية أو التطلعات الشعبية المتعلقة بتحقيق العدالة، استحدثت أهداف التنمية المستدامة المعتمدة في عام ٢٠١٥ في هدفها رقم ١٦ عدداً من الغايات المتصلة مباشرة بأهداف العدالة الانتقالية، من قبيل ما يلي:

- تعزيز سيادة القانون وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة؛
- إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات؛
- الحد من جميع أشكال العنف؛
- الحد من الفساد وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادة تأهيلها؛
- ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي على جميع المستويات؛
- ضمان وصول الجمهور إلى المعلومات.

٧٢- وتدابير العدالة الانتقالية الشاملة للجميع يمكن أن تسهم أيضاً في تحقيق أهداف أخرى من أهداف التنمية المستدامة، كضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع (الهدف ٤)، وتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات (الهدف ٥)، والحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها. وقد بُحثت أعلاه العلاقة بين العدالة الانتقالية والتعليم. ولعل من الجوانب الحيوية أيضاً لعمليات العدالة الانتقالية التصدي للقوانين والممارسات والمؤسسات التي تُعيد إنتاج الاختلالات الجنسانية. فبالنظر إلى عدم تناسب تأثير تجاوزات حقوق الإنسان على المرأة مع تأثيرها على سواها، فمن المهم ضمان أن يكون لعمليتي التنمية والعدالة الانتقالية تأثير يُثمر تحولاً في حياتها. وعلاوة على ذلك، يمكن لعمليات العدالة الانتقالية أن تساعد في الحد من عدم المساواة والتهميش بزيادة القدرة على الفعل، وبناء رأس المال الاجتماعي، ومعالجة أوجه عدم المساواة الهيكلية^(٦).

(٥) انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "Helen Clark: A Role for Development in Transitional Justice: the Arab Spring and Beyond"، 14 November 2011.

(٦) انظر المرجع نفسه. انظر أيضاً David Tolbert and Roger Duthie، "Transitional Justice in Countries Emerging from Conflict: A Step Toward Sustainable Peace and Development"، ICTJ، 31 May 2018.

٧٣- وهذا هو تحديداً السياق الذي يعتزم فيه المقرر الخاص إجراء دراسة عملية المنحى عن جوانب العدالة الانتقالية التي تشكل شروطاً أساسية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة ونواتج فرعية عنه. وسيستند إنجاز هذه المهمة إلى الأعمال التأسيسية التي اضطلع بها المكلف السابق بالولاية، ويمثل القيمة الكلية لهذه الأهداف.

حاء- العدالة الانتقالية والفساد

٧٤- آليات العدالة الانتقالية لم تكن تشمل في الأصل التصدي للانتهاكات المقترنة بالفساد أو الجرائم الاقتصادية الأخرى، بل كانت بالأحرى تركز على الانتهاكات الجسيمة للحقوق المدنية والسياسية، كحالات الاختفاء، والقتل خارج نطاق القضاء، والتعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة. بيد أن نطاق آليات البحث عن الحقيقة قد اتسع تدريجياً ليتصدى كذلك لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مثل لجنة الاستقبال والحقيقة والمصالحة في تيمور - ليشتي)، والجرائم الاقتصادية (لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في ليبيريا)، وجرائم الفساد الكبرى واستغلال الموارد الوطنية والعامة (لجنة الحقيقة والعدالة والمصالحة في كينيا) (انظر أيضاً A/HRC/24/42، الفقرة ٣٥).

٧٥- فالتحديات التي تطرحها ظاهرة الفساد وكيفية التصدي لهذه الظاهرة ومكافحتها خلال مراحل الانتقال السياسي قد برزت على السطح في السنوات الخمس إلى السبع الأخيرة، حينما ظهر الفساد في عدد من البلدان كمظلمة رئيسية إلى جانب البطالة وانتهاكات أخرى للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى استفحال انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية.

٧٦- وظهرت قضية الفساد عندئذ بصورة جديدة، إذ اعتُبرت عاملاً محمّزاً للعديد من الانتهاكات الجسيمة الأخرى، وتحديدًا كوسيلة لاستغلال السلطة الاقتصادية والسياسية لتحقيق مآرب خاصة و/أو حزبية، والإبقاء بالتالي على ثقافة القمع. ويتج تفشي الفساد في القطاع العام عن إخفاق خطير في الحكم قد يتفاقم فيصبح مدفوعاً بضعف سيادة القانون، ومن ذلك عدم فعالية المؤسسات المعنية بالمساءلة ومشاركة المواطنين في ظل دولة لا تستهدف أعمالها خدمة المصلحة العامة بقدر ما تبغى الإبقاء على أصحاب السلطة الحاليين.

٧٧- وانطلاقاً من ذلك، صار جلياً أن التعمق في فهم قضية الفساد لن يسלט المزيد من الضوء فقط على الأحوال الممهّدة التي هيأت أصلاً لارتكاب انتهاكات جسيمة، بل سيساعد أيضاً في تحديد أوجه القصور الهيكلية اللازم معالجتها تحت عنوان 'ضمانات عدم التكرار'.

٧٨- ويعتزم المقرر الخاص، من جهة، تخصيص تقييم وافٍ ودراسة مفاهيمية مستفيضة لأوجه التفاعل بين قضيتي الفساد والانتهاكات الجسيمة لكل من الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً، ومن جهة أخرى، استعراض الممارسات الحديثة لآليات العدالة الانتقالية الرامية إلى مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية الأخرى، وأوجه تداخل أعمالها وتعاونها مع المؤسسات الأخرى التابعة للدولة، في ميدان مكافحة الفساد.

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٩- بناءً على دعوة المكلف السابق بالولاية إلى اتباع نهج شامل للعدالة الانتقالية يركز على معايير الانتصاف في حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، ومنعها، يعتزم المقرر الخاص مواصلة تطوير الولاية بالتصدي للتحديات الماثلة حالياً في ميدان العدالة الانتقالية وفي المجالات المتصلة بها التي قلما تكون منسقة مع الجهود المبذولة في هذا المضمار.

٨٠- ويشدد المقرر الخاص على أن تطوير الولاية سيُنَفَّذ بالتواؤم مع منظومة حقوق الإنسان التي تشكل الولاية جزءاً منها، بما يضمن تلاقحهما وإيلاء أولوية لمنظور 'تغليب مصلحة الفرد' كأسلوب تفسيري.

٨١- ويلتزم المقرر الخاص، إذ يعمل مع جميع الجهات صاحبة المصلحة بروح الحوار المفتوح المستمرة، بتقديم معلومات محدّثة في إطار عمله عن جوانب كل عنصر من عناصر الولاية الأربعة، بما في ذلك الاجتهادات القانونية الجديدة الصادرة عن الكيانات الدولية أو الإقليمية أو الوطنية المعنية، والممارسات الجيدة التي يترتب أهمية تقاسمها.

٨٢- وقد صاغ نبذة تمهيدية عن مجالات الاهتمام التي يعتزم تطويرها وتقييمها طوال مدة عمله كمكلف بالولاية، وعرضها في هذا التقرير. وتتعلق هذه المجالات بطائفة عريضة من القضايا، كتلك التي تدخل في صلب ميدان العدالة الانتقالية، والمسائل المتداخلة، فضلاً عن المجالات الجانبية التي تواجه تحديات مماثلة.

٨٣- وسيركز المقرر الخاص اهتمامه على مكافحة الإفلات من العقاب وبناء (استعادة) الثقة كموضوعين جامعين لأعمال ولايته وهدفين جامعين لسائر أهداف العدالة الانتقالية. ويشدد على وجوب إعادة توجيه الجهود نحو زيادة فعالية إجراءات العدالة، مؤكداً أن مفهوم العدالة لا ينحصر في العدالة الجنائية لكنه يشملها بطبيعة الحال.

٨٤- ويعتزم المقرر الخاص طوال مدة ولايته زيادة إمكانية تقاسم التجارب والممارسات المتعلقة بعناصر الولاية الأربعة، على الصعيدين الوطني والإقليمي، باتباع نهج قائم على حقوق الإنسان.

٨٥- وفي إطار جهوده المستقبلية، ولا سيما بشأن ضمانات عدم التكرار، يعتزم المقرر الخاص مواصلة الانصراف عن النهج القائم على مجرد 'رد الفعل' والمركّز على المؤسسات نحو نهج أكثر 'استباقاً' يشمل مجالات يتجاوز نطاقها المؤسسات المسؤولة أصلاً عن ارتكاب الانتهاكات مباشرة. وفي هذا الصدد، يعتزم المقرر الخاص تركيز اهتمامه على المجالات الأوسع نطاقاً التي تنطوي على قدرة وقائية، وخاصة ميدان التعليم الرسمي وغير الرسمي.

٨٦- ومن مجالات العمل الرئيسية الأخرى تعزيز المنظور الجنساني في الأعمال المواضيعية والقطرية على حد سواء. وسيشمل ذلك أيضاً إعداد تقرير مواضيعي كامل يبحث فيه المقرر الخاص جوانب المنظور الجنساني المتعددة في عناصر الولاية الأربعة.

٨٧- وفيما يتعلق بالجهات الفاعلة من غير الدول، يعتزم التركيز على قضيتين: أولاًهما، تأثير الجماعات المسلحة، ولا سيما في بيئات (ما بعد) النزاع الضعيفة مؤسسياً، والمسائل

المرتبة عليه فيما يتصل بمدى ملاءمة آليات العدالة الانتقالية، والثانية، بحث الدور البناء الذي يمكن لجهات فاعلة أخرى من غير الدول، كالشركات (بما فيها الشركات عبر الوطنية) والجهات الفاعلة الدينية أو العقائدية الأخرى ووسائل الإعلام والفنانين، أن تضطلع به لدعم أهداف العدالة الانتقالية.

٨٨- وإضافة إلى ذلك، سيبدل المقرر الخاص جهوداً لمواصلة تحديد العوامل المتعلقة بفوائد مشاركة الضحايا والمجتمع ككل، بالوقوف على السبل الرسمية وغير الرسمية للمشاركة، على حد سواء. كما سينظر في أوجه تداخل مسألتي المشاركة وتولي زمام الأمور، والتداعيات المتصلة بذلك على عمليات العدالة الانتقالية.

٨٩- وفيما يتعلق بالتنمية، يعتمزم إجراء دراسة عملية المنحى عن جوانب العدالة الانتقالية التي تشكل شروطاً مسبقة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة ونواتج فرعية له، استناداً إلى الأعمال التأسيسية التي اضطلع بها المكلف السابق بالولاية.

٩٠- وأخيراً، يعتمزم المقرر الخاص إجراء تقييم وافٍ ودراسة مفاهيمية مستفيضة لأوجه التفاعل بين قضيتي الفساد والانتهاكات الجسيمة لكل من الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً، في السياقات الانتقالية، وسيستعرض الممارسات الحديثة لآليات العدالة الانتقالية الرامية إلى مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية الأخرى.