

Distr.: General  
10 August 2010  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق  
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع  
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

استقلال القضاة والمحامين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المؤقت للمقررة  
الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول، المقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق  
الإنسان ٦/٨.

\* A/65/150.



## التقرير المؤقت للمقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين.

موجز

يتناول هذا التقرير الحاجة إلى إنشاء جهاز قضائي قوي وتعزيزه وتطويره ضمن النظام الوطني للعدالة الجنائية، على أن يتألف من قضاة وموظفين قضائيين مستقلين وغير متحيزين، بوصف ذلك أداة أساسية لمكافحة الإفلات من العقاب. ووفقاً لرأي المقررة الخاصة، يشكل أي انتهاك لحقوق الإنسان أو جنائية أو جريمة لا يُعاقب عليها مصدراً لارتكاب جرائم أو انتهاكات أخرى. فالإفلات من العقاب يقوّض الديمقراطية وسيادة القانون وثقة الناس بمؤسسات الدولة.

وتبحث المقررة الخاصة عن كثر الدور الذي تضطلع به الجهات القضائية الفاعلة ضمن نظام العدالة الجنائية من أجل كفالة المساءلة عن انتهاكات وجرائم حقوق الإنسان، كما توفر أمثلة لإبراز العلاقة القائمة بين نُظم العدالة الجنائية الوطنية والدولية. وتبحث المقررة الخاصة وتقيّم الحواجز والعوامل التي تعوق القيام على نحو فعال بإجراء التحقيقات وبالملاحقة القضائية وإصدار الأحكام في الانتهاكات المرتكبة، وتتناول المسائل المتعلقة بتعزيز نظام العدالة الجنائية على مختلف المستويات. كما تحلّل سبل إقامة النُظم الوطنية للعدالة الجنائية باستخدام النهج القائم على حقوق الإنسان على الصعيدين المؤسسي والتنظيمي في مكافحة الإفلات من العقاب.

وقد يُعزى استمرار الإفلات من العقاب إلى التدخل السياسي في عمل نظام العدالة الجنائية، وإلى القيود الموضوعية على ممارسة السلطة القضائية. ذلك أن الجهاز القضائي ينبغي ألا يكون أبداً تحت سيطرة أو إدارة السلطة التنفيذية للحكم، سواء بحكم القانون أو بحكم الواقع. ويجب أن تحترم الدول استقلال القضاء، وأن تُتخذ تدابير للامتناع الكلي لضمانات هذا الاستقلال. وتخلص المقررة الخاصة إلى أن عدم استقلال القضاء يعني انعدام الفصل بين السلطات، الذي يعني، بدوره، انعدام سيادة القانون والديمقراطية.

وعليه، يجب أن توفر الدول الموارد الكافية لتمكين القضاء من تأدية مهامه كما ينبغي، والأهم من ذلك، يجب أن تضمن الدول حماية جميع الجهات الفاعلة القضائية من الاعتداء والتهديد وأعمال التخويف أو الأعمال الانتقامية. وينبغي ألا تبقى هذه الأعمال دون عقاب. وفي الدول التي يسودها الإفلات من العقاب، ينبغي إنشاء آليات خاصة على وجه الاستعجال لكفالة الامتناع للأوامر والأحكام والقرارات القضائية.

وتحدّد المقررة الخاصة الفساد القضائي بوصفه عاملاً يسهم في الإفلات من العقاب. وسعيًا للتصدي للفساد القضائي، ينبغي أن تكون نُظم تخصيص الدعاوى إلى القضاة شفافة. كما أنها تشير إلى عدم إمكانية مكافحة الإفلات من العقاب في ظل غياب البرامج الفعالة لحماية الشهود. وتشكل مواصلة التثقيف القانوني في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما فيما يخص المعرفة الكافية بالمعايير الدولية ذات الصلة وفقه القضاء، أداةً أساسية لتعزيز قدرة القضاة والمدّعين العامين والمحامين على مكافحة الإفلات من العقاب.

وتدعو المقررة الخاصة الدول في توصياتها النابعة من مفاهيم الديمقراطية والفصل بين السلطات وسيادة القانون، إلى استحداث نهج قائم على حقوق الإنسان لدى وضع استراتيجية لمكافحة الإفلات من العقاب. وينبغي أن تؤخذ في الحسبان مبادئ المشاركة والإدماج؛ وتوزيع أدوار المصطللين بالمهام وأصحاب الحقوق؛ والتركيز على الفئات الضعيفة؛ والتمكين القانوني؛ والشفافية والمساءلة؛ وتحديد الالتزامات. وهي توصي بتصميم عملية للتخطيط؛ وإنشاء قاعدة بيانات ملائمة؛ وتعزيز التوعية والمشاركة. وعلاوة على ذلك، ترى المقررة الخاصة أن عمل لجان تقصي الحقائق والمصالحة ولجان التحقيق الأخرى يمكن أن يكون متممًا للدور الأساسي الذي تؤديه الآليات القضائية في حماية حقوق الإنسان ومكافحة الإفلات من العقاب.

وتحلّل المقررة الخاصة أيضا التطورات الأخيرة في ميدان العدالة الدولية. وتدعو الدول إلى التعاون على نحو كامل مع المحاكم الدولية، ولا سيما مع المحكمة الجنائية الدولية، وإلى تنفيذ مقرراتها وقراراتها تنفيذاً كاملاً، فضلاً عن الأوامر بإلقاء القبض الصادرة عنها. كما تدعو تلك المحاكم إلى أن تكون نموذجاً لاحترام الإجراءات القانونية الواجبة وحقوق المحتجزين في محاكمة عادلة.

## المحتويات

الصفحة	
٥	أولاً - مقدمة .....
٦	ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة .....
٧	ثالثاً - المعايير الدولية بشأن الإفلات من العقاب .....
١٠	رابعاً - تحديد دور نظام العدالة الجنائية في مكافحة الإفلات من العقاب .....
١٢	خامساً - التحديات الماثلة أمام مؤسسات نظام العدالة الجنائية في مكافحة الإفلات من العقاب .....
١٢	ألف - مرحلة التحقيق .....
١٢	باء - المقاضاة .....
١٣	جيم - الحكم القضائي .....
١٧	دال - الدفاع .....
١٨	هاء - المجني عليهم وأفراد أسرهم .....
٢٠	سادساً - المسائل الشاملة في نظام العدالة الجنائية التي تؤثر على الإفلات من العقاب .....
٢٣	سابعاً - تشكيل نظام العدالة الجنائية من أجل مكافحة الإفلات من العقاب .....
٢٤	ثامناً - النهج القائم على حقوق الإنسان في إصلاح نظام العدالة الجنائية ومكافحة الإفلات من العقاب .....
٢٧	تاسعاً - نظام العدالة الجنائية مقابل آليات المساءلة الأخرى .....
٢٨	عاشراً - العلاقة بين نظم العدالة الجنائية الوطنية والدولية في مجال مكافحة الإفلات من العقاب .....
٣٢	حادي عشر - الاستنتاجات .....
٣٣	ثاني عشر - التوصيات .....

## أولاً - مقدمة

١ - تبحث المقررة الخاصة في هذا التقرير موضوع مكافحة الإفلات من العقاب عن انتهاكات حقوق الإنسان من خلال النظام الوطني للعدالة الجنائية، وتحلّل دور الجهات القضائية الفاعلة في كفالة المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان. ويتناول التقرير الأسباب الجذرية للمشاكل التي تؤدي إلى الإفلات من العقاب وتسهم فيه، وقيّم العقوبات والعوامل التي تعوق القيام على نحو فعّال بإجراء التحقيقات وبالملاحقة القضائية وإصدار الأحكام في الانتهاكات المرتكبة. كما يحلّل التقرير سبل إقامة النُظم الوطنية للعدالة الجنائية باستخدام النهج القائم على حقوق الإنسان على الصعيدين المؤسسي والتنظيمي في مكافحة الإفلات من العقاب. ويلقي التقرير الضوء كذلك على العلاقة القائمة بين نُظم العدالة الجنائية الوطنية والدولية في مجال مكافحة الإفلات من العقاب.

٢ - ويركز التقرير، إذ يفترض سلفاً أن الحلول الطويلة الأجل والمستدامة لمعالجة الإفلات من العقاب ينبغي أن تهدف أساساً إلى بناء وتحسين القدرات المحلية لنُظم العدالة الجنائية لكفالة المساءلة، على الحاجة إلى إقامة نظام فعال للعدالة الجنائية على الصعيد الوطني بوصفه أداة أساسية لا غنى عنها لمكافحة الإفلات من العقاب. وتتناول المقررة الخاصة مسائل ذات صلة بتعزيز نظام العدالة الجنائية على مستويات التحقيق والادعاء وإصدار الأحكام القضائية وسبل الانتصاف/الإنفاذ. فإصلاح نظام العدالة الجنائية ليس كفيلاً، في حد ذاته، بمكافحة الإفلات من العقاب؛ إذ أن ذلك يتطلب أيضاً إصلاحاً منهجياً لمؤسسات الدولة الأخرى.

٣ - والإفلات من العقاب هو سبب ونتيجة لعدة أمور من بينها عدم استقرار الدولة، وتلاشي سيادة القانون، وضعف آليات المساءلة، وفرض قيود على التمتع بحقوق الإنسان. وفي حين أن الأسباب الجذرية للإفلات من العقاب متعددة الأوجه وتتجاوز حدود النظام القضائي<sup>(١)</sup>، فإن الإفلات من العقاب يبقى سائداً في الحالات التي يعاني فيها نظام العدالة الجنائية من الضعف والخلل<sup>(٢)</sup>. وفي سياق انعدام المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان، كثيراً ما تنشأ وتنمو ثقافة توفر إطاراً لارتكاب المزيد من الانتهاكات من جانب الحكومات والجهات من غير الدول، بما في ذلك إساءة المعاملة والتعذيب، وأعمال القتل دون محاكمة، والاحتجاز التعسفي، وحالات الاختفاء القسري وانتهاك الحقوق في الإجراءات القانونية الواجبة. ولا يكون في مقدور المحني عليهم التماس الانتصاف، وقد يقود ذلك إلى فقدان الثقة

(١) انظر E/CN.4/2004/60، الفقرات ٣٦ إلى ٣٨.

(٢) انظر A/HRC/14/24، الفقرة ٥٣ (النص الإنكليزي).

بالنظام القضائي وشرعيته وعدم احترامه في بعض السياقات، مما يدفع بالمجتمعات إلى اختيار سبل بديلة لحل المنازعات، كالاقتصاص غير القانوني، وعدالة الغوغاء، أو أشكال أخرى من العدالة غير الرسمية<sup>(٣)</sup>.

## ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

٤ - لقد أشير إلى الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ تعيينها في آب/ أغسطس ٢٠٠٩ حتى آذار/مارس ٢٠١٠ في التقرير الذي قدّمته إلى مجلس حقوق الإنسان في ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٠ (A/HRC/14/26). ومنذ ذلك الحين، شاركت المقررة الخاصة في مؤتمرات واجتماعات مختلفة، علاوة على اتخاذها إجراءات، على أساس يومي، استجابةً للرسائل والادعاءات الواردة من الأفراد والمنظمات.

٥ - وأوضحت المقررة الخاصة في تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان الحاجة لمواصلة التنقيف في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان على صعيد القضاة والمدعين العامين والمحامين. وخلال الدورة الرابعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان، في ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠، دعت المقررة الخاصة إلى عقد اجتماع جانبي بشأن تقريرها المواضيعي، نظّمته مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بالتعاون مع البعثتين الدائميتين للبرازيل وهنغاريا في جنيف، وتناول مسألة "بناء القدرات والتدريب على حقوق الإنسان بوصفها دعامة أساسية لاستقلال القضاء". وكانت المقررة الخاصة من المتكلمين في اجتماع جانبي آخر نظّمته منظمات غير حكومية مختلفة في ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٠، بشأن "التدابير الوقائية للقضاة والمحامين". وفي الفترة من ٢٩ حزيران/يونيه إلى ٣ تموز/يوليه، شاركت المقررة الخاصة في الاجتماع السنوي للمكلفين بولايات بموجب الإجراءات الخاصة، الذي عُقد في جنيف.

٦ - وفي الفترة من ١٢ إلى ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٠، شاركت المقررة الخاصة في مؤتمر اتحاد أمريكا اللاتينية للقضاة في مار دل بلاتا، بالأرجنتين، حيث أُلقت خطاباً واضطلعت بدور الميسر في مناقشة مكرّسة لاستقلال القضاء في المنطقة. وفي ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠، أُلقت المقررة الخاصة الكلمة الافتتاحية بشأن مسألة "حقوق الإنسان واستقلال القضاء" في اجتماع نظّمته رابطة القضاة من أجل الديمقراطية ومركز العدالة والقانون الدولي في تيجوسيغالبا. كما شاركت في الدورة العاشرة لمؤتمر الرابطة الدولية للقاضيات، الذي يُعقد مرة كل سنتين، التي عُقدت في الفترة من ١١ إلى ١٥ أيار/مايو ٢٠١٠ في سول، بشأن موضوع "التحديات القضائية في عالم متغير"، وقدّمت بياناً عن "الإرهاب والأمن العالمي:

(٣) A/64/187

التهديدات التي يتعرض لها استقلال القضاء في عالم متغير“. وفي ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٠، حضرت المقررة الخاصة اجتماعاً نظّمته منظمة ”القضاة من أجل القضاة“ في أمستردام، هولندا، بشأن ”دور المقرر الخاص والمنظمات غير الحكومية“، وشاركت في فريق لمناقشة عدد من القضايا من مناطق مختلفة من العالم تعرض فيها استقلال القضاء للخطر.

٧ - ودعت حكومة موزامبيق المقررة الخاصة للاضطلاع بمهمة لديها في الفترة من ٢٦ آب/أغسطس إلى ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠. وسيضم التقرير المقبل للمقررة الخاصة إلى مجلس حقوق الإنسان إضافة تتضمن التقرير عن هذه المهمة والتوصيات ذات الصلة. وتودّ المقررة الخاصة أن تتوجّه بالشكر إلى حكومة موزامبيق على تعاونها. كما تودّ أن تشكر حكومة المكسيك على الدعوة التي تلقتها منها. وستستغرق البعثة في المكسيك أسبوعين بدءاً من مطلع تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وتودّ أيضاً أن تُعرب عن شكرها إلى حكومات بلغاريا وبوروندي وجورجيا ورومانيا التي وجهت إليها دعوات لزيارة بلدانها.

٨ - وتذكّر المقررة الخاصة بأن طلبات زيارة البلدان التالية لا تزال في انتظار الردّ: أنغولا (قُدّم الطلب في عام ٢٠٠٨)، وأوزبكستان (١٩٩٦)، وباكستان (٢٠٠٠)، وبنغلاديش (٢٠٠٧)، وتركمانستان (١٩٩٦)، وتونس (١٩٩٧)، وجمهورية إيران الإسلامية (٢٠٠٦)، وزمبابوي (٢٠٠١)، وسري لانكا (١٩٩٩)، والعراق (٢٠٠٨)، وغينيا الاستوائية (٢٠٠٢)، والفلبين (٢٠٠٦)، وفيجي (٢٠٠٧)، وكمبوديا (٢٠٠٦)، وكوبا (١٩٩٥)، وكينيا (٢٠٠٠)، ومصر (١٩٩٩)، وميانمار (٢٠٠٩)، ونيجيريا (١٩٩٥). وتأمل المقررة الخاصة، إذ تضع في اعتبارها أن الزيارات إلى الموقع تسهم إلى حد كبير في تبديد سوء الفهم وتحديد الحلول المناسبة، في تلقي دعوات من حكومات البلدان المذكورة أعلاه في المستقبل القريب.

### ثالثاً - المعايير الدولية بشأن الإفلات من العقاب

٩ - تعرّف ”مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب“ الإفلات من العقاب بأنه ”استحالة القيام، قانوناً أو فعلاً، بمحاسبة مرتكبي الانتهاكات - سواء في إجراءات جنائية أو مدنية أو إدارية أو تأديبية - نظراً إلى عدم خضوعهم لأي تحقيق يمكن أن يؤدي إلى توجيه الاتهام إليهم وتوقيفهم ومحاکمتهم، والحكم عليهم، إن ثبتت إدانتهم، بعقوبات مناسبة وبجبر الضرر الذي

لحق بضحاياهم“<sup>(٤)</sup>. ويوضح المبدأ ١ أن الإفلات من العقاب يحدث بسبب إخلال الدول بالتزاماتها في التحقيق في الانتهاكات واتخاذ التدابير المناسبة إزاء مرتكبيها، ولا سيما في مجال القضاء، عن طريق ضمان ملاحقة ومحاكمة الأشخاص المشتبه بمسؤوليتهم الجنائية، وفرض عقوبات مناسبة عليهم؛ وتوفير سبل تظلم فعالة للضحايا و ضمان تلقيهم تعويضات عما لحق بهم من ضرر؛ و ضمان الحق غير القابل للتصرف في معرفة الحقيقة المتعلقة بالانتهاكات؛ واتخاذ خطوات ضرورية أخرى لمنع تجدد وقوع هذه الانتهاكات.

١٠ - وتحمل الدول المسؤولية ليس فقط عن التحقيق في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وإنما كذلك عن كفالة حق الضحايا في معرفة الحقيقة، وتقديم تعويضات كافية، واتخاذ جميع الخطوات المعقولة لكفالة عدم تكرار الانتهاكات المذكورة<sup>(٥)</sup>. ووفقاً لرأي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فإن تقاعس دولة طرف عن التحقيق في ادعاءات انتهاك حقوق الإنسان أو عن تقديم مرتكبي الانتهاكات إلى القضاء، قد يفضي في حد ذاته، إلى حدوث انتهاك منفصل لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(٦)</sup>. وتنشأ تلك الالتزامات بوجه خاص فيما يتعلق بالانتهاكات المعترف بها بوصفها انتهاكات جنائية بموجب القانون المحلي أو الدولي<sup>(٧)</sup>، وتتعلق ليس فقط بالتحقيق في الأعمال التي ترتكبها الأفراد بصفتهم الرسمية ومعاقبتها، وإنما أيضاً في الأعمال التي يرتكبها الأطراف الفاعلة غير الرسمية. وقد شددت لجنة مناهضة التعذيب، في تعليقها العام رقم ٢، على أن تقاعس الدولة عن ممارسة العناية الواجبة في التدخل من أجل وقف أعمال التعذيب ومعاقبة مرتكبيها وتوفير سبل الانتصاف لضحاياها يسهّل للجهات من غير الدول ارتكاب أعمال محظورة بموجب الاتفاقية ويمكنها من ارتكاب هذه الأعمال والإفلات من العقاب. وقد طبقت اللجنة هذا المبدأ على تقاعس الدول الأطراف عن وقاية وحماية الضحايا من العنف الجنسي، كالاعتصاب، والعنف العائلي، وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث، والاتجار بالنساء<sup>(٨)</sup>.

١١ - وفيما يتعلق بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والجرائم الدولية، من قبيل عمليات الإعدام دون محاكمة، والاختفاء القسري، والتعذيب، فإن المعاهدات في مجال حقوق الإنسان

(٤) مجموعة المبادئ المستوفاة المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (E.CN.4/2005/102/Add.1).

(٥) انظر المبدأ ١ من مجموعة المبادئ المستوفاة.

(٦) انظر على سبيل المثال، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١، ”طبيعة الالتزامات القانونية العامة المفروضة على الدول الأطراف في العهد“، الفقرتان ١٥ و ١٨.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٨.

(٨) لجنة مناهضة التعذيب، التعليق العام رقم ٢، الفقرة ١٨.



تضع التزامات أكثر تحديداً على الدول الأطراف، توضّح معنى الحق في سبيل انتصاف فعالة للضحايا<sup>(٩)</sup>. وفي هذا الصدد، توجد أحكام محددة في اتفاقية مناهضة التعذيب<sup>(١٠)</sup> والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري<sup>(١١)</sup> (التي لم يبدأ نفاذها بعد) بشأن واجب الدول بإقامة ولايتها القضائية للتحقيق والمحاكمة وكفالة سبيل الانتصاف للضحايا.

١٢ - وأعربت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٧٢/٢٠٠٣، عن اقتناعها بأن ممارسة وتوقع الإفلات من العقاب على انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي يشجّع على ارتكاب هذه الانتهاكات وأنهما من بين العقبات الرئيسية التي تحول دون مراعاة القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي ودون تنفيذهما الكامل. وسلّمت اللجنة بأن الكشف عن انتهاكات حقوق الإنسان ومحاسبة مرتكبيها، بمن فيهم شركاؤهم، وإنصاف الضحايا، فضلاً عن الاحتفاظ بسجلات تاريخية لهذه الانتهاكات وردّ الكرامة لضحاياها عن طريق الإقرار بمعانقهم وإحياء ذكراها، هي أمور سوف تسترشد بها المجتمعات مستقبلاً، وتشكل جزءاً لا يتجزأ من عملية تعزيز وإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية كافة ومنع حدوث انتهاكات في المستقبل. وأقرت أيضاً بأن جرائم مثل الإبادة الجماعية، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، والتعذيب، هي انتهاكات للقانون الدولي، وأنه ينبغي للدول أن تقوم بمقاضاة مرتكبي هذه الجرائم أو بتسليمهم، وحثّت جميع الدول على اتخاذ تدابير فعالة لتنفيذ التزاماتها بمقاضاة مرتكبي هذه الجرائم أو بتسليمهم<sup>(١٢)</sup>. وأقرت اللجنة، في قرارها ٨١/٢٠٠٥، بأنه ينبغي عدم منح العفو لمن يرتكبون انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي تشكّل جرائم، وحثّت الدول على اتخاذ إجراءات وفقاً لالتزاماتها بموجب القانون الدولي؛ ورحّبت برفع أو إسقاط أو إلغاء قرارات العفو وغيرها من الحصانات، وسلّمت بأنه لا يمكن أبداً لاتفاقات السلام التي تقرها الأمم المتحدة أن تعد بإصدار أحكام بالعفو عن جرائم الإبادة الجماعية أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو جرائم الحرب، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان<sup>(١٣)</sup>.

١٣ - وكان المقرر الخاص السابق للمقررة الخاصة الحالية قد تناول مسألة الإفلات من العقاب من حيث علاقتها بقوانين العفو، ولاحظ عدم توافق قوانين العفو العامة مع معايير

(٩) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١، الفقرة ١٦.

(١٠) المواد ٥ و ٧ و ١٢ و ١٤.

(١١) المواد ٩ و ١١ و ١٢ و ٢٤.

(١٢) انظر E/2003/23، الفصل الثاني - ألف، القرار ٧٢/٢٠٠٣.

(١٣) E/2005/23، الفصل الثاني - ألف، القرار ٨١/٢٠٠٥، الفقرة ٣.

حقوق الإنسان<sup>(١٤)</sup>. وأوصى مجلس حقوق الإنسان، في جملة أمور، تيسيراً لمكافحة الإفلات من العقاب ومساندة الدفاع عن حق الضحايا في الوصول إلى الحقيقة والإنصاف والتعويض، بإنشاء قاعدة بيانات دولية عن عمليات الإنصاف والمصالحة بحيث تتوافر للدول المعنية، إلى جانب المساعدة التقنية، الممارسات السليمة والسوابق القضائية التي يمكن الاسترشاد بها<sup>(١٥)</sup>. واعتبر المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أن الإفلات من العقاب لا يزال يشكل السبب الرئيسي لاستمرار عمليات التعذيب وتشجيعها<sup>(١٦)</sup>. وقد تناول المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو الإعدام التعسفي دور نُظُم العدالة الجنائية، وتحقيقات الشرطة، والملاحقات القضائية، ولجان التحقيق، وآليات الرقابة، وبرامج حماية الشهود في مكافحة الإفلات من العقاب<sup>(١٧)</sup>. ولاحظ الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي أن الإفلات من العقاب في حالات الاختفاء القسري لا يزال يمثل مشكلة، ودعا الدول إلى منع الإفلات من العقاب باتخاذ الخطوات القانونية والمناسبة من أجل تقديم من يُزعم أنهم ارتكبوا جريمة الاختفاء القسري للمحاكمة أمام محاكم عادية<sup>(١٨)</sup>. وأسهمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تبيان التزامات التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان ومحاكمة مرتكبيها، وأعربت عن قلقها إزاء الحالات التي قد تسهم فيها التشريعات المعتمدة من الدول في الإفلات من العقاب<sup>(١٩)</sup>.

#### رابعاً - تحديد دور نظام العدالة الجنائية في مكافحة الإفلات من العقاب

١٤ - تشكل نُظُم العدالة الجنائية بصور متنوعة؛ وتتألف عادة من شرطة التحقيق أو الشرطة القضائية والمدعين العامين والمحاكم. وفي بعض الولايات القضائية، تشكل جميع تلك المؤسسات جزءاً من نظام العدالة الجنائية، في حين أن مؤسسات كالشرطة والنيابة العامة تشكل في ولايات قضائية أخرى جزءاً من السلطة التنفيذية. وفي حالات أخرى، تنشأ النيابة العامة كمؤسسة مستقلة. كما يعدُّ من الجهات الفاعلة الرئيسية محامو الدفاع، ومحامو

(١٤) E/CN.4/2005/60، الفقرات ٤٦ إلى ٤٨.

(١٥) انظر E/CN.4/2004/60، الفقرة ٧٥.

(١٦) انظر A/54/426، الفقرتان ٤٧ و ٤٨، و A/56/156، الفقرات ٢٦ إلى ٣٣.

(١٧) انظر A/HRC/14/24/Add.8، و A/HRC/14/24/313، و A/63/313.

(١٨) A/HRC/13/31، الفقرة ٦٥٠.

(١٩) A/49/40 (Vol. II)، الفصل التاسع، بء، البلاغ رقم ١٩٨٨/٣٢٢، هوغو رودريغز ضد أوروغواي (الآراء التي اعتمدها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ١٩ تموز/يوليه ١٩٩٤).

الدفاع المجاني، والمخني عليهم وأفراد أسرهم، والمؤسسات المستقلة، والهيئات الإدارية، والهيئة التشريعية، والسلطة التنفيذية. وقد يتحمل كلٌّ منها المسؤولية في مختلف مراحل عملية العدالة الجنائية، بدءاً بالتحقيق، وصولاً إلى توفير سبل الانتصاف. ونظراً إلى تعقيد نظام العدالة الجنائية، يتعيّن إجراء تقسيم واضح للوظائف والمهام تجنّباً لإمكانيات التداخل وازدواجية العمل. وعليه، لا بد من تيسير التنسيق والتعاون من أجل كفاءة تحقيق العدالة.

١٥ - وتستتبع مكافحة الإفلات من العقاب مساءلة مرتكبي الانتهاكات، سواء في إجراءات جنائية أو مدنية أو إدارية أو تأديبية<sup>(٢٠)</sup>. وعلى الرغم من اعتراف القانون الدولي بجميع تلك الإمكانيات، فإن ثمة جرائم معيّنة يجب أن تخضع لعقوبات جنائية. ولاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه لا يمكن اعتبار أن سبل الانتصاف التأديبية والإدارية المحضة تشكل سبل الانتصاف المناسبة والفعالة بالمعنى الوارد في الفقرة ٣ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، في حال حدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان<sup>(٢١)</sup>. وتُعطى الأولوية إلى نظام العدالة الجنائية لإجراء التحقيقات والملاحقات القضائية اللازمة، التي تعد أحياناً الحماية الفعالة الوحيدة الممكنة، مثلاً، في حال الجرائم الخطيرة، كعمليات الإعدام، وأعمال القتل، وحالات الاختفاء القسري والتعذيب. ولا غنى عن نظام العدالة الجنائية بوصفه المؤسسة الوحيدة المنوطة بولاية والتزام بإجراء تحقيقات وإقامة دعاوى جنائية ضد الجناة، وقد يؤدي التقاعس عن ذلك إلى انتهاك للالتزامات الدولية. غير أن منع تكرار أعمال الإفلات من العقاب يتطلب اعتماد تدابير أوسع نطاقاً كإجراءات التنفيذ والسياساتية والإدارية<sup>(٢٢)</sup>.

١٦ - ومما يثير القلق بوجه خاص الحالات التي يرتبط فيها الإفلات من العقاب ارتباطاً مباشراً بعمل الأشخاص ذوي الصلة بنظام العدالة الجنائية، أو التي يسهل فيها الإفلات من العقاب بسبب تقاعس هؤلاء الأشخاص - كشرطة التحقيق أو الشرطة القضائية، أو ضباط الأمن والاستخبارات - والأطراف القضائية الفاعلة، ممن ينبغي أن يكونوا في طليعة الكفاح ضد الإفلات من العقاب. ويتواصل هذا الوضع، على وجه الخصوص، في ظل انعدام الاستقلال الداخلي أو الافتقار إلى آليات الرقابة الفعالة داخل نظام العدالة الجنائية<sup>(٢٣)</sup>.

(٢٠) انظر E/CN.4/2005/102/Add.1.

(٢١) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، قضية باوتستا ضد كولومبيا، البلاغ رقم ١٩٩٣/٥٦٣، الفقرة ٨-٢؛ وقضية أرواكو ضد كولومبيا، البلاغ رقم ١٩٩٥/٦١٢، الفقرة ٨-٢.

(٢٢) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١، "طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد"، (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)، الفقرتان ١٧ و ١٨.

(٢٣) انظر A/HRC/11/2/Add.6، الفقرات ٣٣ إلى ٣٧.

## خامساً - التحديات الماثلة أمام مؤسسات نظام العدالة الجنائية في مكافحة الإفلات من العقاب

### ألف - مرحلة التحقيق

١٧ - ثمة سمة أساسية لأي نظام فعال للعدالة الجنائية هي إجراء تحقيقات فعالة وفورية. وهناك العديد من العوامل التي تمنع المحققين من أداء عملهم بفعالية، وتشمل الافتقار إلى القدرات، وندرة موارد التحقيق والموارد التقنية، والنقص في التدريب، والموارد البشرية والمالية المحدودة. وفي بعض الحالات، قد يعجز المحققون عن إجراء تحقيقات جديرة بالثقة وفعالة لافتقارهم للقدرات في مجال الطب الشرعي. وقد ينتج عن ذلك عدم تأمين مواقع الجرائم في الوقت المناسب، بحيث تضيع الأدلة الأساسية. وفي ظل التعقيد المتزايد للأنشطة الإجرامية، ثمة حاجة لتكييف عمليات التحقيق الجنائي بالاستفادة من الابتكارات التكنولوجية الأكثر تطوراً في هذا المجال.

### باء - المقاضاة

١٨ - لا يمكن مكافحة الإفلات من العقاب عن انتهاكات حقوق الإنسان في حال عدم إقامة دعاوى أمام المحاكم. وقد يواجه المدعون العامون تحديات مختلفة عند الشروع في الإجراءات الجنائية، بما في ذلك عدم كفاية الموارد والقدرات المهنية، وسوء شروط الخدمة - بما في ذلك عدم كفاية الأجور - والنقص في الموظفين، وعدم استقلالية النظام والشواغل الأمنية. ولا بد أن يكون المدعون العامون مستقلين وغير متحيزين في أداء مهامهم. وتنصّ المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين، على سبيل المثال، على أن يكون مكتب المدعي العام منفصلاً تماماً عن المهام القضائية<sup>(٢٤)</sup>.

١٩ - ويتطلب القانون الجنائي إثبات الحالات وفقاً لمعايير الإثبات الأساسية. ويجوز للمحاكم أن ترفض النظر في دعوى ما لعدم كفاية الأدلة أو لعدم امتثال أساليب جمع الأدلة للمعايير الدولية. وما برح استخدام أدلة في الإجراءات القضائية، انتزعت تحت التعذيب يمثل أحد شواغل هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان<sup>(٢٥)</sup>. ويجب تعزيز علاقة عمل قائمة

(٢٤) المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين المعتمد في مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، هافانا، ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، الفقرة ١٠.

(٢٥) انظر A/61/259؛ انظر أيضاً المادة ١٥ من اتفاقية مناهضة التعذيب.

على التعاون بين المدّعين العامين والمحققين لكفالة أن تكون الأدلة التي جُمعت كافية لدعم التهم الجنائية، وأن تمثل أساليب جمع الأدلة للقانون الدولي<sup>(٢٦)</sup>.

٢٠ - وفي بعض البلدان، يعمل المدعون العامون مع الشرطة القضائية بوصفهم أداة التحقيق ولا يمكن للشرطة أن تبدأ في تحقيق ما إلا بناءً على إذن من المدعي العام. وفي ذلك السياق، من الضروري تعزيز التعاون بين دوائر التحقيق والادعاء لكفالة إجراء التحقيقات على وجه الاستعجال وفي ظل احترام المعايير القانونية الدولية.

٢١ - وفي بعض الدول تُمنح سلطات تقديرية للمدّعين العامين من أجل تحديد القضايا التي ستُعطى الأولوية، والشروع في المحاكمة أو وقفها. وينبغي ضمن هذا السيناريو إدراك أن تلك السلطات التقديرية ليست مطلقة، وأن تكون هناك مبادئ توجيهية واضحة بشأن وقف الدعوى أو منحها الأولوية، إذ قد ينتج عن ذلك ظلم وتعسف في عملية صنع القرار. وحينما يقرر المدّعون العامون وقف دعوى ما، يجب توفير مبرر معقول. وينبغي ألا يكون النقص في الموارد، على الإطلاق، سبباً لوقف الدعوى.

## جيم - الحكم القضائي

### ١ - استقلال القضاء

٢٢ - قد يعزى استمرار الإفلات من العقاب إلى التدخل السياسي في أداء نظام العدالة الجنائية وإلى القيود المفروضة على ممارسة السلطة القضائية. وقد يكون هذا التدخل مباشراً أو غير مباشر وقد يصدر عن الحكومة أو جهات من غير الدول. ويجب على الدول احترام ومراعاة استقلال القضاء<sup>(٢٧)</sup> وينبغي اتخاذ تدابير للامتناع التام لضمانات استقلال السلطة القضائية<sup>(٢٨)</sup> وبدون استقلال السلطة القضائية لن يكون هناك أي فصل بين السلطات، وبدون هذا الفصل لن يكون هناك ضمان لسيادة القانون أو الديمقراطية.

٢٣ - وقد أجرى المقرر الخاص السابق تحليلاً لعناصر استقلال القضاء، بما في ذلك أهمية استقلال القضاء؛ واختيار وتعيين القضاة بمختلف درجاتهم؛ وميزانية الجهاز القضائي؛ وحرية تكوين الجمعيات والتعبير؛ وإحالة القضايا إلى المحاكم؛ والاستقلال داخل السلطة القضائية؛ وثبات الوظيفة وعدم الفصل؛ والحصانة؛ والترقية؛ وشروط الخدمة؛ ومرتبات القضاة؛

(٢٦) انظر المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدّعين العامين، الفقرة ١٦.

(٢٧) المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو، إيطاليا، المعقود في الفترة من ٢٦ آب/أغسطس إلى ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥، المبدأ ١.

والموارد البشرية والمادية؛ والأمن والتدريب<sup>(٢٨)</sup>. وعلى النحو الذي أشارت إليه لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٣٢، فلا يتسق مع مبدأ استقلال الهيئة القضائية أي وضع لا يميز فيه بوضوح بين وظائف واختصاصات السلطتين القضائية والتنفيذية أو تتمكن فيه السلطة التنفيذية من السيطرة على السلطة القضائية أو توجيهها. وبعد اشتراط اختصاص واستقلال وحياد المحكمة بالمعنى الوارد في الفقرة ١ من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حقا مطلقا لا يخضع لأي استثناء<sup>(٢٩)</sup>.

## ٢ - الكفاءة التشغيلية

٢٤ - جرت العادة على أن يكون لدى نظام العدالة الجنائية عدد من الإجراءات الموحدة منذ إقامة الدعوى أمام المحكمة حتى الفصل في الأمر نهائيا. وقد تسهم هذه الإجراءات في إتاحة الفرصة للإفلات من العقاب كما قد تترتب عليها حالات من التأخير المفرط، والفساد والتعسف، ولا سيما عندما تتسم الإجراءات بالبيروقراطية، أو الغموض أو الإفراط في التعقيد. ويجب التحلي بالحذر لعدم إقامة نظم مفرطة في البيروقراطية، والتعقيد وعدم الكفاءة، يمكن أن تؤدي إلى ردع الضحايا والحيلولة دون الوصول إلى العدالة وتحقيقها.

٢٥ - وكثيرا ما تظهر المشاكل فيما يتعلق بإجراءات المحكمة في شكل تراكم للقضايا لأن القضايا لا يتم الفصل فيها خلال مهل زمنية معقولة. ويمكن أن يكون استمرار تراكم القضايا انعكاسا لمسائل هيكلية وإدارية في نظام العدالة الجنائية. وقد يكون هذا نتيجة لهياكل تنظيمية في تدفق القضايا بدءا من التسجيل، ورفع الدعوى، وحفظ السجلات، وقواعد الإجراءات والإثبات، ونقل ملفات القضايا بين العديد من مؤسسات العدالة الجنائية، وتوزيع القضايا على القضاة، وعمليات الاستئناف، إلى صدور الحكم النهائي. وقد يترتب أيضا على حالات التأخير في الفصل في القضايا الجنائية انتهاك لحقوق المتهم، مثل الحق في المحاكمة دون تأخير لا مبرر له<sup>(٣٠)</sup>، ولا ينبغي إطالة أمد تطبيق مبدأ أن الحرمان من الحرية على نحو لا موجب له، ولا سيما عند رفض إطلاق سراح المتهم بكفالة<sup>(٣١)</sup>. وفي حين ينبغي إيلاء

(٢٨) A/HRC/11/41.

(٢٩) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٢، (CCPR/C/GC/32)، الفقرة ١٩.

(٣٠) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة ٣ (ج) من المادة ١٤. انظر أيضا اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم ١٩٩٦/٦٧٦، ياسين وتوماس ضد غيانا والبلاغ رقم ٢٠٠٠/٩٣٨، سيوير سواد، وسوخرام وبيرساود ضد ترينيداد وتوباغو.

(٣١) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم ١٩٩٨/٨١٨، سيكستوس ضد ترينيداد وتوباغو.

الاعتبار الواجب للظروف الخاصة بكل قضية، فإنه يتعين تبرير هذه التأخيرات بأسباب معقولة كما يجب احترام حقوق المتهم في جميع الأوقات.

٢٦ - وقد يعزى تراكم القضايا أيضا إلى نقص عدد القضاة والمدعين العامين، الذي يكون حادا في بعض الأحيان لدرجة تأجيل القضايا بشكل روتيني. وفي حالات أخرى، قد لا يرغب القضاة في سماع الدعاوى بسبب عوامل شتى. ولذلك فإن الحد من تراكم القضايا لا يمكن تحقيقه بمجرد توظيف المزيد من القضاة وموظفي المحاكم، بل يعتمد أيضا على معالجة أوجه النقص الهيكلية التشغيلية.

### ٣ - الموارد المادية

٢٧ - تقتضي المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال الجهاز القضائي والمعايير الإقليمية السارية من الدول أن توفر الموارد الكافية كي يتسنى للجهاز القضائي أداء مهامه بطريقة سليمة<sup>(٣٢)</sup>. ويحصل الجهاز القضائي في كثير من الأحيان على حصة ضئيلة من الميزانية الوطنية مقارنة مع غيره من المؤسسات العامة. ويجب على الدول اتخاذ التدابير اللازمة لضمان توفير التمويل الكافي للقضاء وأن تكون هناك هياكل أساسية كافية كي يتسنى لنظام القضاء أداء وظائفه على نحو سليم.

٢٨ - وقد كانت مشكلة عدم كفاية تمويل الجهاز القضائي مثار قلق للمقرر الخاص السابق الذي أكد على أهمية توفير الموارد المادية الكافية كي يتسنى لنظام القضاء أداء وظيفته بشكل سليم<sup>(٣٣)</sup>. في بعض البلدان، تعاني مباني المحاكم من التدهور<sup>(٣٤)</sup> أو لا يوجد عدد كاف من قاعات المحكمة لعقد جلسات الاستماع، بجانب كفاية الحيز المكتبي، والافتقار إلى الموارد المادية الأساسية، مما فيها الأثاث والمعدات المكتبية الأساسية مثل الحواسيب، وتكنولوجيا الاتصالات وآلات النسخ التصويري. ويمكن أن يؤدي الافتقار إلى الموارد إلى تثبيط همم القضاة لدى اضطلاعهم بوظائفهم، ويحد من قدرة الجهاز القضائي على الفصل في القضايا في توقيت مناسب، ومن ثم يسهم في تقويض النظام. ولاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه حيثما أدى الافتقار إلى الموارد والنقص المزمن في التمويل إلى حالات تأخير الفصل في

(٣٢) المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، الفقرة ٧.

(٣٣) A/HRC/11/41، الفقرتان ٧٦ و ٧٧.

(٣٤) A/HRC/8/4/Add.2، الفقرة ٣٣.

القضايا، ينبغي تخصيص موارد تكميلية للميزانية إلى أقصى حد ممكن توجه نحو إقامة العدل<sup>(٣٥)</sup>.

٢٩ - ويدرك المقرر الخاص أن بعض الدول، ولا سيما تلك التي تمر بمرحلة انتقالية تعاني من ضيق مالي، إلا أنه ينبغي إيلاء الأولوية لتمويل الجهاز القضائي. ويؤدي تقاعس الدولة عن توفير التمويل الكافي للجهاز القضائي إلى تقويض المفهوم القائل بوجود تقديم المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان إلى المحاكمة<sup>(٣٦)</sup>، ويعني ضمنا إدامة ثقافة الإفلات من العقاب.

#### ٤ - إنفاذ قرارات القضاء

٣٠ - تنص الفقرة (٣) (ج) من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن تكفل كل دولة طرف في هذا العهد قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لصالح المتظلمين. وينص المبدأ ١٧ من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف وجبر الضرر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، على أن تقوم الدول فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة من الضحايا، بتنفيذ أحكامها المحلية المتعلقة بجبر الضرر لصالح الضحايا. وينبغي للدول أن توفر بموجب قوانينها المحلية آليات فعالة لإنفاذ الأحكام المتعلقة بالجبر.

٣١ - وثمة عقبة رئيسية تعوق مكافحة الإفلات من العقاب تتمثل في عدم القدرة أو عدم الرغبة في إنفاذ القرارات والأوامر القضائية. ويؤدي عدم إنفاذ القرارات القضائية إلى تقويض الغرض من اللجوء إلى النظام القضائي، لعدم إمكان الحصول على الإنصاف من الناحية العملية. فمرتكبو الجرائم لا يعاقبون بالسجن، أو يُطلق سراحهم دون قضائهم فترة العقوبة بكاملها؛ كما أن التعويض لا يدفع للمجني عليه أو أفراد أسرته، أو يستغرق دفعه فترات طويلة، أو يكون غير كاف. ويشجع هذا في نهاية المطاف على تكرار ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان، والجرائم والمخالفات، وعلى زيادة إضعاف نظام العدالة الجنائية وتقويضه.

٣٢ - وترى المقررة الخاصة أنه ينبغي أن تنشأ في الدول التي يسودها الإفلات من العقاب آليات لضمان الامتثال للأوامر والأحكام والقرارات القضائية، ومنح الضحايا الجبر الكافي عن الضرر، بما في ذلك التعويض الاقتصادي ورد الحقوق في الوقت المناسب<sup>(٣٧)</sup>.

(٣٥) CCPR/C/GC/32، الفقرة ٢٧.

(٣٦) انظر CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، الفقرة ١٨.

(٣٧) انظر، المبدأ ١٦ من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.



## دال - الدفاع

٣٣ - يعد دور محامي الدفاع أو محامي الدفاع المجاني، في القضايا الجنائية، ضروريا لضمان المحاكمة العادلة. وجرى التسليم بهذا الدور في القانون الدولي بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(٣٨)</sup> والمبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين<sup>(٣٩)</sup> التي تنص على أن من حق جميع المحتجزين أن يبلغوا بحقوقهم في الاستعانة بمستشار قانوني والحصول على خدمات محام لدى إلقاء القبض عليهم أو احتجازهم أو عند اتهامهم بارتكاب جريمة جنائية ولدى الدفاع عنهم أثناء المحاكمة. وقد أثارت المقررة الخاصة مع الدول الأعضاء في كثير من الأحيان الشواغل المتعلقة بالقيود المفروضة بحكم القانون وبحكم الواقع على اتصال المحامين بموكليهم، بما في ذلك الاتصالات الخاضعة للإشراف<sup>(٤٠)</sup> ولاحظت المقررة الخاصة أيضا اتجاهات لرفض حق المتهم في الاتصال بمحاميه أو الحد من ذلك الحق<sup>(٤١)</sup> وتشكل جميع هذه العناصر اعتداء على المبدأ الأساسي المتمثل في المساواة في الأسلحة، الذي يشكل عنصرا من العناصر الرئيسية للحق في محاكمة عادلة. وينبغي الالتزام الصارم في مكافحة الإفلات من العقاب بالإجراءات القانونية ومعايير حقوق الإنسان لضمان المساواة في الأسلحة وعدم ارتكاب المزيد من الانتهاك تحقيقا للعدالة.

٣٤ - وكثيرا ما يؤخذ المحامون، لدى مباشرتهم لواجبهم في الدفاع عن موكلهم واضطلاهم بأنشطتهم المهنية، بجريرة وأنشطة موكلهم من قبل الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول<sup>(٤٢)</sup>. وفي بعض الحوادث الخطيرة، قُتل محامون لاعتبارهم يعملون ضد المصالح العامة أو على يد أولئك الذين يخشون من توريطهم من خلال البيئة التي قد يقدمها المتهم<sup>(٤٣)</sup>. وينبغي وضع ضمانات لحماية المحامين من الأعمال الانتقامية من سلوكهم المتعلق بأدائهم لمهامهم المهنية<sup>(٤٤)</sup> ويجوز للمحامين، في حالات تعرضهم لأعمال انتقامية، التوقف عن تمثيل موكلهم. وفي الواقع عندما لا تأخذ الدولة تدابير لمواجهة التهديدات الموجهة إلى المحامين فإن هذا يمكن أن يكون بمثابة انتهاك للحق في الدفاع بموجب القانون الدولي.

(٣٨) انظر الفقرة ٣ من المادة ١٤.

(٣٩) المبادئ ١، و ٥ و ٨ من المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين، التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين.

(٤٠) انظر A/HRC/14/26/Add.1 و A/HRC/11/41/Add.1.

(٤١) المرجع نفسه.

(٤٢) A/64/181، الفقرة ١٢؛ E/CN.4/1998/39، الفقرة ١٨١.

(٤٣) انظر A/HRC/14/26/Add.2، الفصل الرابع - باء.

(٤٤) المبدأ ١٦ و ١٧ من المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين.

٣٥ - وإن كان للمحامين أن يقدموا خدمات وافية وكافية، فلا بد من التقييد بالضمانات التي تكفل سيادة القانون. وتشمل هذه الضمانات إتاحة الوقت الكافي للمحامي لإعداد دفاع موضوعي، وليس مجرد دفاع شكلي؛ وإمكانية الحصول على المعلومات السرية، بما فيها تقارير الاستخبارات والتقارير العسكرية؛ وحرية القيام بالعمل القانوني؛ والتعليم والتدريب المناسبين<sup>(٤٥)</sup>.

## هاء - المجني عليهم وأفراد أسرهم

٣٦ - يتحمل الأفراد عواقب الإفلات من العقاب من خلال عدم الحصول على الجبر، وعدم كفاية الجبر، وإنكار الحق في الوصول إلى الحقيقة والحق في المعرفة<sup>(٤٦)</sup>. ويسلم القانون الدولي لحقوق الإنسان بأنه ينبغي أن يكفل للمجني عليهم والأفراد سبيل للتظلم والحصول على الانتصاف<sup>(٤٧)</sup>. وهناك عدد من العوامل التي تعوق المجني عليهم وأفراد أسرهم من الوصول إلى المحاكم. وتشمل هذه العوامل التكاليف القانونية الباهظة، والافتقار إلى برامج المساعدة القانونية وعدم الوعي بحقوقهم واستحقاقاتهم القانونية. وقد لا يرغب الشهود في الإدلاء بالشهادة بسبب عدم وجود برامج لحماية الشهود أو عدم كفايتها، أو لإحجامهم عن الإبلاغ عن الحالات للسلطات بافتراض أنها، على الأرجح، لن تتخذ أي إجراء بشأنها. وفي ذلك الصدد، تعتقد المقررة الخاصة أنه ينبغي إنشاء برامج قوية وفعالة لحماية الشهود على الصعيد الوطني بوصفها أداة أساسية لضمان أمن المجني عليهم والشهود.

٣٧ - ويشمل نطاق التعويض المتاح للمجني عليهم وأفراد أسرهم إزاء الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، حق المجني عليه في الحصول على قدم المساواة وبطريقة فعالة على العدالة، وإمكانية الحصول على المعلومات ذات الصلة فيما يتعلق بالانتهاكات وآليات جبر الضرر<sup>(٤٨)</sup>. ويحول عدم رغبة المجني عليهم في التعامل مع نظام العدالة الجنائية أحياناً دون التمتع بهذه الحقوق، ويعزى ذلك إلى عدم الحساسية التي تبديها مختلف الجهات الفاعلة في نظام العدالة الجنائية. وتقر المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر<sup>(٤٩)</sup> بأنه ينبغي معاملة المجني

(٤٥) المبدأ ٩ من المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين؛ A/HRC/14/26.

(٤٦) E/CN.4/2004/60، الفقرة ٣٧.

(٤٧) المادة ٢ (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٤٨) المبدأ ١١ من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

(٤٩) المبدأ ١٠.

عليهم معاملة إنسانية و صون كرامتهم واحترام حقوق الإنسان الخاصة بهم والعناية بهم للحيلولة دون تعرضهم للصدمات مجددا أثناء ما يتخذ من إجراءات قانونية وإدارية لتحقيق العدالة وجبر الضرر.

٣٨ - وفي ظل نظام العدالة الجنائية، ونظرا لأن الدولة هي التي تبدأ المحاكمات، فمن المعتاد أن يقتصر دور المجني عليه على أن يكون شاهداً. وثمة اعتراف محدود بالمجني عليه بوصفه شخصا صاحب مصلحة خاصة مشروعة في المساءلة عن طريق الإجراءات القضائية. ووفقا للمبدأ ١٩ من المجموعة المستوفاة للمبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها عن طريق اتخاذ إجراءات ترمي إلى مكافحة الإفلات من العقاب، وعلى الرغم من أن القرار بالمقاضاة يقع أساسا ضمن اختصاص الدولة، فينبغي أن يكون المجني عليهم، وأسرهم وورثتهم قادرين على اتخاذ الإجراءات، إما على أساس فردي أو جماعي، وبخاصة عن طريق الإدعاء بالحق المدني أو كأشخاص يرفعون دعاوى خاصة في الدول التي تعترف قوانينها المتعلقة بالإجراءات الجنائية بهذه الإجراءات. ولقد أقرت المحكمة الجنائية الدولية بأن الزيارات التي يقوم بها ممثلو مكتب المدعي العام للبلدان ينبغي أن تشمل الاجتماع بالمجني عليهم<sup>(٥٠)</sup>. وينبغي على الدول أن تكفل منح أية ضحية أو شخص أو منظمة غير حكومية تكون لأي منهم مصلحة مشروعة في القضايا مركزا قانونيا واسع النطاق في الإجراءات القضائية<sup>(٥١)</sup>.

٣٩ - ومن نافلة القول إنه يجب إيلاء المراعاة الواجبة لحساسية التحقيقات والإجراءات الجنائية. ومع ذلك، فإن للمجني عليهم مصلحة مشروعة في ضمان تحقيق العدالة، وأن يكون نوع العقوبة التي تفرضها المحاكم متناسبة مع نوع الجريمة أو المخالفة، وأن يحصلوا على تعويض كاف. وينبغي للمجني عليهم وأسرهم، حسب الاقتضاء، الحصول على المعلومات، ولا سيما فيما يتعلق بحالة التحقيقات والتقدم المحرز في الإجراءات القضائية. وحيثما يكون هناك وقف للتحقيقات أو المحاكمة، ينبغي إعلام المجني عليهم أو أفراد أسرهم بالأسباب التي أدت إلى ذلك.

(٥٠) استراتيجية المحكمة الجنائية الدولية المتعلقة بالمحاكمات للفترة ٢٠٠٩-٢٠١١، الفقرة ٦٩.

(٥١) E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ١٩؛ وإعلان كمبالا الذي اعتمده المؤتمر الاستعراضي لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (Declaration RC/Decl.1) الفقرة ٤؛ والقرار RC/Res 2 "أثر نظام روما الأساسي على الضحايا والمجتمعات المحلية المتضررة" الذي اعتمده المؤتمر الاستعراضي.

## سادسا - المسائل الشاملة في نظام العدالة الجنائية التي تؤثر على الإفلات من العقاب الإطار المعياري

٤٠ - لا يمكن مكافحة الإفلات من العقاب في غيبة إطار معياري يتيح المساءلة عن الجرائم والمخالفات، فضلا عن إنصاف المجني عليه على الصعيدين القضائي والإداري<sup>(٥٢)</sup>. وقد لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، كما لاحظ المكلفون بولايات بموجب إجراءات خاصة، عدم كفاية الحماية القانونية فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان، بما فيها الانتهاكات الخطيرة لتلك الحقوق.

٤١ - وعلى الرغم من أن جميع الدول صدقت على معاهدة واحدة على معاهدة الأقل من معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية وأن معظمها قد جعل اثنتين أو أكثر جزءا من تشريعاتها، فلا يزال التحدي يتمثل غالبا في تنفيذ الالتزامات الواردة في تلك المعاهدات على الصعيد المحلي. ولا توفر بعض النظم القانونية الوطنية حماية قانونية كافية فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان، وذلك مثلا من خلال عدم تجريم الجرائم والمخالفات الخطيرة. وترتكب الانتهاكات في بعض الأحيان بسبب عدم كفاية التشريعات، حيث تنعدم القوانين، أو القواعد أو الإجراءات الإدارية أو تكون غير وافية<sup>(٥٣)</sup>.

٤٢ - وينبغي أن تستجيب الدول على وجه السرعة بوضع تشريعات لسد الفجوات القائمة في مجال توفير الحماية القانونية في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان. وثمة حاجة إلى تعديل الدساتير والتشريعات الأخرى، بما في ذلك القوانين الجنائية، ونظم وقواعد الإجراءات الجنائية، لجعلها متسقة مع القانون والممارسة الدوليين. ويمكن التصدي لعدم اتساق الأحكام بإصدار مبادئ توجيهية بشأن إصدار الأحكام لتعزيز الاتساق فضلا عن تناسب العقوبة، دون تقييد السلطة التقديرية للمحاكم.

٤٣ - وقد يتعرض إلى العرقلة أيضا الدور الذي يؤديه القضاة، والمحامون ومحامو الدفاع المجاني والمدعون العامون في ضمان المساءلة عن طريق الأحكام والتشريعات "الخاصة" - التي قد تتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان - التي تعتمد عليها البلدان أحيانا لمواجهة حالات أو مصاعب معينة. فعلى سبيل المثال، قد تحد التشريعات المعتمدة أثناء الحالات الاستثنائية والطارئة، أو التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب من تقدير القضاة إصدار

(٥٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢ (ب).

(٥٣) انظر المادة ٢-٣ (ب) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ انظر أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، قضية مبنجي ضد زائير، البلاغ رقم ١٦/١٩٧٧.

الأحكام، ومن نطاق عمل المحامين والمدعين العامين في مجال إثارة المسائل المتعلقة بالإفلات من العقاب والمساءلة.

### الفساد

٤٤ - لقد عرّف الفساد بوصفه عاملاً يسهم في الإفلات من العقاب. حيث أنه كثيراً ما تتسم مكافحة الفساد بالتعقيد وكثيراً ما لا تكون هناك قرينة ظاهرة على وجوده، وقد يكون سائداً في جميع مؤسسات نظام العدالة الجنائية. ولقد يقوض الفساد في جزء واحد من النظام القضائي جهود النظام بكامله لمكافحة الإفلات من العقاب؛ وبالتالي فمن الأهمية بمكان التصدي له على نحو شامل.

٤٥ - وكما يتسنى مكافحة الفساد القضائي، يتعين اتخاذ تدابير ملموسة، مثل الكشف عن الممتلكات الشخصية من قبل المسؤولين القضائيين وغيرهم من الأشخاص الذين يتولون مسؤوليات ذات شأن في نظام العدالة الجنائية؛ وإنشاء آليات المراقبة على الصعيد المؤسسي لضمان شفافية العمليات؛ وإقامة هيئات للرقابة الداخلية وآليات للشكاوى السرية؛ والنشر المنتظم والمنهجي لتقارير الأنشطة. وإضافة إلى ذلك، ينبغي بذل جهود لتحسين مرتبات القضاة، وبمختلف درجاتهم والموظفين القضائيين للحد من إمكانية التعرض للفساد.

### التهديدات والتخويف

٤٦ - كلما وجدت بيئة من الخوف والترهيب فإنها غالباً ما تصيب نظام العدالة الجنائية بالشلل، وتؤدي إلى عدم التحقيق في الجرائم والمقاضاة بشأنها<sup>(٥٤)</sup>. وفي مثل هذا السيناريو، وعلى الرغم من وجود نظام للعدالة الجنائية يفني بالعرض، فإنه لا يستغل بسبب الخوف من الأعمال الانتقامية. وتقع على عاتق كل دولة المسؤولية عن حماية الأطراف الفاعلة القضائية من الاعتداءات، والتخويف، والتهديدات، والأعمال الانتقامية، والثأر. وثمة حاجة إلى أن تتفهم الدول الأسباب الجذرية للهجمات، والتهديدات والتخويف؛ وتحديد الأطراف الفاعلة التي تشن هذه التهديدات؛ وإجراء تحقيق واف في جميع الادعاءات والشكاوى؛ وكفالة أن تكون هناك مساءلة في حالة إثبات صحة الشكاوى. وإضافة إلى ذلك، فهناك حاجة إلى تدابير كافية لحماية موظفي نظام العدالة الجنائية وأسرهم، ولا سيما في القضايا ذات الحساسية العالية، مثل تلك التي تتعلق بالإرهاب، والاتجار بالمخدرات، والأفعال المرتكبة في إطار الجريمة المنظمة.

(٥٤) انظر A/HRC/14/26/Add.2.

٤٧ - ولا يمكن مكافحة الإفلات من العقاب مع عدم وجود برامج فعالة لحماية الشهود. وهناك توصيات هامة قدمت من أجل وضع وتنفيذ هذه البرامج. فعلى سبيل المثال، قام المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو الإعدام التعسفي، بإجراء تحليل لمسألة تصميم هذه البرامج وجعلها تتسم بالفعالية<sup>(٥٥)</sup>. ولاحظ الحاجة إلى وضع أدوات السياسات الرامية إلى تشجيع وتيسير إيلاء المزيد من الاهتمام بحماية الشهود في البرامج الوطنية لمكافحة الإفلات من العقاب<sup>(٥٦)</sup> وأوصى مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان بوضع معايير مشتركة وتعزيز أفضل الممارسات التي ستكون بمثابة مبادئ توجيهية للدول في حماية الشهود وغيرهم من المهتمين بالتعاون في المحاكمات المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، ولتعزيز توفير المجتمع الدولي على نحو فعال الدعم المالي والتقني والسياسي اللازم لوضع برامج على الصعيد الوطني<sup>(٥٧)</sup>. وقد عرض المفوض السامي كذلك الرأي القائل بأن البرامج المستقلة لحماية الشهود، وإن كانت تمول من قبل الدولة، ينبغي ألا تكون خاضعة لسيطرتها. ويمكن أن يتيح تقرير المفوض السامي الذي يتناول مسألة حماية الشهود<sup>(٥٨)</sup>. في إطار الإجراءات الجنائية المتصلة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، توجيهها لإنشاء آليات لحماية الشهود.

### بناء القدرات والتدريب

٤٨ - كرست المقررة الخاصة أحدث تقاريرها المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/14/26) إلى الحاجة إلى تعزيز التثقيف المستمر في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان للقضاة بأنواعهم، والمدعين العامين، ومحامي المساعدة القضائية والمحامين. ولاحظت أن هناك فجوة كبيرة بين التثقيف القانوني المستمر في مجال حقوق الإنسان المقدم للعاملين في المجال القضائي وبين النتائج المحققة فيما يتعلق بتطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان في قضايا معينة. ويشكل التثقيف المستمر في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما من أجل تقديم المعرفة الكافية بالمعايير الدولية والفقهاء القانوني أداة ضرورية لتعزيز قدرات القضاة، والمدعين العامين والمحامين على مكافحة الإفلات من العقاب وكفالة المساءلة.

(٥٥) انظر A/63/313.

(٥٦) المرجع نفسه، الفقرة ٧٠.

(٥٧) المرجع نفسه، الفقرة ٦٩.

(٥٨) A/HRC/15/33.

٤٩ - ويؤثر الافتقار إلى الكفاءات المطلوبة والمهارات اللازمة لدى القضاة وبمختلف درجاتهم على قدرة القضاة على إقامة العدل بطريقة فعالة. ولا تعد مكافحة الإفلات من العقاب مسألة من مسائل القانون الجنائي فحسب، بل هي إحدى شواغل حقوق الإنسان أيضاً، حيث أنه يجب التقيد بضمانات المحاكمة العادلة وحماية حقوق المجني عليهم. ويجب أن يدرك القضاة دورهم في مكافحة الإفلات من العقاب، وأن يكونوا واعين بالمعايير والممارسات الدولية التي وضعت لمكافحة الإفلات من العقاب وأن يدركوا الروابط بين نظام العدالة الجنائية الوطني والقانون الجنائي الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وآليات المساءلة الأخرى، مثل لجان الحقيقة والهيئات الإدارية.

٥٠ - ويجب على الجهاز القضائي ضمان تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها الدولة على المستوى الدولي لمكافحة الإفلات من العقاب. وفي الحالات التي تحجم فيها دولة ما عن البدء في اتخاذ الإجراءات الجنائية أو في حالة إصدار قوانين ومراسيم لتبرئة مرتكبي الانتهاكات من المسؤولية الجنائية، يمكن للسلطة القضائية الاستباقية أن توصي بإلغاء أو تعديل القوانين والمراسيم أو أن تقرر أن القوانين لا تتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان<sup>(٥٩)</sup>. ومن أجل الاضطلاع بتلك المهمة، يجب أن يكون لدى القضاة والموظفين القضائيين المعرفة اللازمة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان لمساعدتهم على تحليل القانون وتفسيره وتطبيقه.

٥١ - وإضافة إلى ذلك، يجب تدريب المرشحين لوظائف المدعين العامين<sup>(٦٠)</sup> تدريباً كافياً قبل أن يصبحوا مؤهلين لتولي وظائفهم، وأثناء حياتهم المهنية، ليس في الجوانب الإجرائية والموضوعية لقانون العقوبات والإجراءات والمرافعة أمام المحاكم فحسب، بل أيضاً في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب<sup>(٦١)</sup>.

## سابعاً - تشكيل نظام العدالة الجنائية من أجل مكافحة الإفلات من العقاب

٥٢ - تدرك المقررة الخاصة أن كل دولة تواجه تحديات فريدة فيما يتعلق بفعالية نظام العدالة الجنائية الذي تتبعه في مكافحة الإفلات من العقاب. ولئن لم يكن ثمة استراتيجية واحدة جاهزة تناسب الجميع، فهناك بعض المبادئ التوجيهية التي يمكن أن تؤخذ في الاعتبار عند وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الإفلات من العقاب، ليس من منظور نظام العدالة الجنائية فحسب، بل من منظور أعم أيضاً. وتشجع المقررة الخاصة الدول على اعتماد نهج

(٥٩) A/HRC/14/26؛ الفقرة ٧٠.

(٦٠) المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين، الفقرتان ١ و ٢.

(٦١) المرجع نفسه، الفقرة ١١.

قائم على حقوق الإنسان<sup>(٦٢)</sup> عند وضع استراتيجية بشأن الإفلات من العقاب. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار مبادئ المشاركة والإدماج؛ وتحديد أدوار الجهات المسؤولة وأصحاب الحقوق؛ والتركيز على الفئات الضعيفة؛ والتمكين القانوني؛ والشفافية والمساءلة وتحديد الالتزامات<sup>(٦٣)</sup>.

٥٣ - ولئن كانت أفضل الممارسات قد نشأت من ممارسات الدول فيما يتعلق بمكافحة الإفلات من العقاب<sup>(٦٤)</sup>، ينبغي اتخاذ الحيلة في نقل الاستراتيجيات التي تنجح في ولايات قضائية أخرى بدون إجراء التعديلات المناسبة لتلبية المتطلبات السائدة في ولاية قضائية محددة. فالاستراتيجيات يجب أن تكون متعددة القطاعات وكلية وشاملة لجميع أصحاب المصلحة المعنيين، ويجب أن تضمن مشاركة المحني عليهم<sup>(٦٥)</sup>. وينبغي اتخاذ خطوات ملموسة وهادفة ومدروسة لمكافحة الإفلات من العقاب استجابة للتحديات التي يجري تحديدها.

٥٤ - ويتعين أن توضع استراتيجية مكافحة الإفلات من العقاب في إطار التزامات القانون الدولي لحقوق الإنسان. والتوصيات الصادرة عن هيئات معاهدات حقوق الإنسان، بما في ذلك التعليقات العامة، وعن آلية الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان، فضلا عن توصيات المقررين الخاصين، يمكن أن تكون بمثابة أدوات هامة تسترشد بها الدول في وضع استراتيجيات مكافحة الإفلات من العقاب. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار أيضا التوصيات والمخرجات الصادرة عن الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان.

## ثامنا - النهج القائم على حقوق الإنسان في إصلاح نظام العدالة الجنائية ومكافحة الإفلات من العقاب

### إجراء عملية مسح

٥٥ - يتمثل الهدف الأولي في تحديد الأسباب الجذرية والميكانيكية للإفلات من العقاب في نظام العدالة الجنائية والمجالات ذات الصلة، للتأكد من أن النظام يستجيب للاحتياجات

(٦٢) النهج القائم على حقوق الإنسان هو إطار مفاهيمي لعملية التنمية البشرية التي تقوم معياريا على القواعد الدولية لحقوق الإنسان وتوجه عمليا لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. ومفوضية حقوق الإنسان "طرح مرارا أسئلة بشأن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في برمجة التنمية".

(٦٣) المرجع نفسه.

(٦٤) انظر على سبيل المثال الدراسة المستقلة التي أعدت بتكليف من الأمين العام فيما يتعلق بأفضل الممارسات، بما في ذلك التوصيات، لمساعدة الدول في تعزيز قدراتها المحلية على مكافحة جميع مناحي الإفلات من العقاب (E/CN.4/2004/88).

(٦٥) انظر: E/CN.4/2005/102؛ وانظر أيضا قرار الجمعية العامة ١٨٢/٦٣.



والتحديات السائدة على أرض الواقع. ويمكن القيام بذلك في شكل عملية مسح أو تحليل للحالة من أجل التوصل إلى فهم، على نحو كلي ومتعدد الاختصاصات، للثغرات المتعلقة بالتنفيذ الموجودة في الإطار المعياري، والسياسات والممارسات العامة، ونظام العدالة الجنائية<sup>(٦٦)</sup>. وينبغي عند إجراء التحليل إيلاء الاهتمام إلى عدة أمور منها الأسباب الهيكلية والكامنة والمباشرة التي تسهم في الإفلات من العقاب؛ وتحديد أنماط الإفلات من العقاب؛ وتحليل علاقات القوة والديناميات التي تديم الإفلات من العقاب؛ وفهم الصلات والترابط بين مختلف المتغيرات. وينبغي أن يجرى هذا التحليل المنهجي من حيث النوع والكم.

### إنشاء قاعدة بيانات

٥٦ - تتمثل إحدى الخطوات المفيدة في إنشاء وتصميم قاعدة بيانات تبين تسجيل القضايا وتوفير إمكانية رصد تقدمها من تاريخ الإبلاغ عن القضية/تسجيلها إلى تاريخ إصدار الحكم النهائي. وترى المقررة الخاصة أيضا أن من الضروري أن تحظى جميع الأطراف الفاعلة القضائية بالدعم التكنولوجي الكافي، بما في ذلك من خلال إنشاء وصيانة المواقع الشبكية التي يمكن الإطلاع على فقه القضاء بسهولة من خلالها، وحيث يمكن تتبع القضايا وتقديم المعلومات المتعلقة بالإجراءات.

### إذكاء الوعي والمشاركة

٥٧ - تيسر المطالبة المعقولة بالانتصاف عندما تتوافر لدى الجني عليهم وأفراد أسرهم المعرفة اللازمة بحقوقهم واستحقاقاتهم بموجب القانون. وينبغي اعتماد تدابير من أجل نقل المعرفة إلى الأفراد باستحقاقاتهم فيما يتعلق بحقوق الإنسان وتنمية قدراتهم على المطالبة بحقوقهم ومتابعة القضايا. وينبغي أن يمنح الناس، بوصفهم أصحاب حقوق، فرصة المشاركة في أي استراتيجية وإطار تشريعي يوضعان لمكافحة الإفلات من العقاب<sup>(٦٧)</sup>. وعندما يمكن الناس بالمعرفة يصبح بوسعهم أن يكونوا بمثابة ضمان لتعزيز مساءلة الدولة في مجال مكافحة الإفلات من العقاب.

(٦٦) "أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: رسم خريطة قطاع العدالة"، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (جنيف، ٢٠٠٦).

(٦٧) انظر: E/CN.4/2004/88، الفقرة ١١.

## التنسيق

٥٨ - يدعو مبدأ الفصل بين السلطات إلى نظام منسق ومتسق لتيسير أداء شتى سلطات الدولة لمهامها. وهذا يجعل من الضروري أن تجتمع هيئة أو آلية تنسيق بانتظام لمواجهة التحديات ووضع استراتيجيات للعمل المشترك. ويتعين على الجهات المعنية بإقامة العدل من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية أن تنسق أعمالها وفقاً لمبادئ توجيهية واضحة تحدد الأدوار والمسؤوليات.

٥٩ - وينبغي ضمان أن يشارك في هذه العملية كل من المجتمع المدني؛ ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية وأمناء المظالم؛ وهيئات من قبيل مجالس القضاة؛ وروابط القضاة؛ ومؤسسات المعونة القانونية؛ ولجان المرأة و المساواة؛ ونقابات المحامين؛ وأجهزة وهيئات من قبيل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

## الشفافية والمساءلة

٦٠ - تقر مبادئ ومعايير حقوق الإنسان المتعلقة بالقضاة بمختلف درجاتهم والمحامين وأعضاء النيابة العامة بضرورة مساءلتهم عن أداء مهامهم، وبإمكان اتخاذ إجراءات تأديبية بحقهم<sup>(٦٨)</sup>. ويتعين أن تتوافق هذه الإجراءات مع المعايير والضمانات المنصوص عليها في المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية<sup>(٦٩)</sup> والمبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين<sup>(٧٠)</sup> والمبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين<sup>(٧١)</sup>. وبالإضافة إلى نظام الضوابط الذي قد يتوافر على الصعيد الوطني، ينبغي وضع آليات رقابة داخلية لضمان مساءلة جميع الجهات الفاعلة داخل نظام العدالة الجنائية من أجل ضمان تحقيق الشفافية. وينبغي وضع آليات من قبيل إجراءات الشكاوى (السرية والعلنية)؛ وينبغي ضمان تقاسم المعلومات والحصول على المعلومات المتعلقة بأنشطة النظام. وينبغي أن تقدم الجهات القضائية تقارير دورية عن أنشطتها، وأن تكون مسؤولة عن أعمالها، مع احترامها، بطبيعة الحال، لمبادئ الحياد والتزاهة والاستقلال وعدم التدخل.

(٦٨) انظر: A/HRC/11/41، الفقرات ١٤ إلى ٨٤.

(٦٩) المبدأ ١٨ و ١٩.

(٧٠) المبدأ ٢٦.

(٧١) المبدأ التوجيهي ٢٢.

## رصد تنفيذ نظام العدالة الجنائية

٦١ - ينبغي أن تتضمن الاستراتيجية الخاصة بنظام العدالة الجنائية مقاييس واضحة وأن تخضع للرصد والتقييم باستخدام مؤشرات قابلة للقياس. ومن المهم أن يجري تقييم أي استراتيجية دوريا لقياس فعالية التنفيذ في مكافحة الإفلات من العقاب ورصد الثغرات الحالية والناشئة. وينبغي أن تستخدم المؤشرات معلومات كمية ونوعية على حد سواء، وأن توضع لرصد التنفيذ في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة.

## تاسعا - نظام العدالة الجنائية مقابل آليات المساءلة الأخرى

٦٢ - كما هو مبين في مجموعة المبادئ المستوفاة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب<sup>(٧٢)</sup>، فإن أحد العناصر الأساسية في مكافحة الإفلات من العقاب وفي الحق في العدالة هو حق الضحايا وأسرههم غير القابل للتصرف في معرفة الحقيقة، بحيث يطلعون على الظروف التي وقعت فيها الانتهاكات. وفي كثير من الحالات، لا سيما في حالات ما بعد النزاع، قامت هيئات غير قضائية، وليس قضائية، من قبيل لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق، بوضع الحق في المعرفة موضع التنفيذ. ويمكن أيضا لهذه الهيئات، متى أوفت بمعايير وشروط معينة، أن تؤدي دورا هاما في مكافحة الإفلات من العقاب وضمان المساءلة.

٦٣ - وترى المقررة الخاصة أن عمل لجان تقصي الحقائق والمصالحة ولجان التحقيق الأخرى يمكن أن يكون مكملا للآليات القضائية في مجال حماية حقوق الإنسان ومكافحة الإفلات من العقاب. فعلى سبيل المثال، قامت إكوادور بتنفيذ مبادرة هامة لمكافحة حالات الإفلات من العقاب التي حدثت في الماضي من خلال إنشاء لجنة لتقصي الحقائق في أيار/مايو ٢٠٠٧. وفي التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت بين عامي ١٩٨٤ و ٢٠٠٨. وفي ٧ حزيران/يونيه ٢٠١٠، نشرت لجنة تقصي الحقائق تقريرا يستند إلى شهادات الشهود وتحقيقاتها الخاصة. وفي بيرو، نشرت لجنة تقصي الحقائق وثيقة مفصلة تسجل أخطر انتهاكات حقوق الإنسان والاعتداءات التي وقعت عليها خلال المواجهة المسلحة الداخلية التي عانى منها البلد خلال الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي. وقد وفرت هذه التقارير نقطة بداية هامة للغاية في مجال التصدي للإفلات من العقاب فيما يتعلق بالانتهاكات الماضية.

(٧٢) E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٢.

## عاشرا - العلاقة بين نظم العدالة الجنائية الوطنية والدولية في مجال مكافحة الإفلات من العقاب

٦٤ - ذكر الأمين العام في تقريره عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع<sup>(٧٣)</sup>، أن نظم العدالة المحلية ينبغي أن تكون الملاذ الأول في السعي لتحقيق المساءلة. ورغم أن المجتمع الدولي ملزم باتخاذ إجراءات مباشرة لحماية حقوق الإنسان والأمن البشري حيثما يؤدي النزاع إلى إضعاف أو تقويض سيادة القانون المحلية، فلا يمكن أن تُحل تدابير خاصة أو مؤقتة أو خارجية محل نظام عدالة جنائية وطني فعال في الأجل الطويل.

٦٥ - وهناك أمثلة شتى على بلدان مرت بمحاض صعب واتخذت خطوات للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان الخطيرة ومقاضاتها. فقد أحرز تقدم في الأرجنتين، على سبيل المثال، في مجال مقاضاة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان التي اقترفت أثناء فترة حكم الديكتاتورية العسكرية الأخيرة. ومنذ إلغاء قوانين العفو في عام ٢٠٠٣، صدرت أحكام بحق ٧٥ شخصا، أدين ٦٨ شخصا منهم<sup>(٧٤)</sup>.

٦٦ - ولا يتسنى دائما العمل من خلال النظام القانوني المحلي لأسباب مختلفة، قد تشمل الافتقار إلى القدرة أو الإرادة السياسية. ويصدق ذلك بوجه خاص على حالات العدالة الانتقالية. ففي تلك الحالات، تتحمل الدول المسؤولية الأساسية عن ممارسة ولايتها في التحقيق في الجرائم، بما فيها الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وعن تقديم مرتكبي هذه الجرائم إلى المحاكمة، وتوفير معايير وضمانات المحاكمة العادلة. وكثيرا ما تكون هناك حاجة في مثل هذه الحالات إلى تطوير قدرات التحقيق والمقاضاة على الصعيد الوطني أو إعادة بنائها أو تعزيزها، وتوطيد استقلالية وفعالية السلطة القضائية، وإنشاء نظام كاف للدفاع المجاني، وبرامج لدعم وحماية الشهود والضحايا. وليس من المستبعد أن تكون هناك حاجة إلى إصلاح الإطار المعياري كذلك.

٦٧ - وفي بعض الحالات، قد يمثل تضافر أشكال من التعاون الدولي مع المحاكمات المحلية حلا، بما في ذلك، على سبيل المثال، تقديم المساعدة في مجال الطب الشرعي في مرحلة التحقيق. وتبذل الأمم المتحدة جهودا متضافرة لمكافحة الإفلات من العقاب في غواتيمالا من

(٧٣) S/2004/616، الفقرتان ٣٤ و ٤٠.

(٧٤) Centro de Estudios Legales y Sociales, Adelanto del Informe 2010 sobre la situación de los derechos humanos en Argentina (2010).

خلال اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا. وقد أنشئت هذه اللجنة في عام ٢٠٠٧ وكلفت بولاية متعددة الأبعاد تتمثل في مساعدة السلطات في غواتيمالا في تحديد وتفكيك الشبكات الإجرامية التي ترعى الجريمة المنظمة والإفلات من العقاب. وتجري اللجنة تحقيقات وتشارك في الإجراءات الجنائية، جنبا إلى جنب مع السلطات الوطنية، وذلك باتباع القانون والإجراءات المعتمدة في غواتيمالا. وتقتصر اللجنة سياسات عامة لتعزيز نظام العدالة وتعاون في تنفيذ برامج المساعدة التقنية.

٦٨ - وفي حالات أخرى، لا يمكن فيها إطلاقا المساءلة على الصعيد الوطني بسبب عدم قدرة الدولة أو عدم رغبتها في إجراء تحقيق ومقاضاة بشكل فعال، يمكن للآليات الدولية للعدالة الجنائية، بما فيها المحاكم الدولية أو المختلطة أو الهجينة، أن تضطلع بدور من خلال ممارسة ولاية تكميلية<sup>(٧٥)</sup> أو إضافية<sup>(٧٦)</sup>.

٦٩ - وترى المقررة الخاصة أن الجهود المحلية التي تبذل لمكافحة الإفلات من العقاب قد تعزز كثيرا بقبول الدول لمعاهدات حقوق الإنسان وتنفيذها وقبولها للإجراءات الاختيارية لتقديم الشكاوى. ولقد تعززت قدرة الدول على ضمان تحقيق العدالة في الجرائم التي ترتكب في أراضيها نتيجة لظهور نظام عدالة دولي وعبر وطني فعال على نحو متزايد.

### تطبيق الولاية القضائية العالمية لملء ثغرة الإفلات من العقاب

٧٠ - تشكل الولاية القضائية العالمية عنصرا حيويا في مكافحة الإفلات من العقاب. فالولاية القضائية العالمية هي قدرة وكفاءة محاكم أي دولة فيما يتعلق بمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان وعن الجرائم الخطيرة المرتكبة خارج إقليمها التي لا ترتبط بالدولة بحكم جنسية المشتبه فيه أو جنسية المجني عليهم أو عن طريق الضرر الواقع على المصالح الوطنية الخاصة بالدولة<sup>(٧٧)</sup>. وقد اعترف بالدور الأساسي للولاية القضائية العالمية في إنفاذ القانون الجنائي الدولي قبل ستة عقود عندما اشترط واضعو اتفاقيات جنيف لعام

(٧٥) على غرار حالة المحكمة الجنائية الدولية.

(٧٦) هذه هي الحالة، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا.

(٧٧) اعتمدت لجنة القانون الدولي نمجا مماثلا في تعريفها المتداول للولاية القضائية العالمية. التقرير الأولي عن الالتزام بالتسليم أو المقاضاة، إعداد جيسلاف غاليتسكي، المقرر الخاص للجنة القانون الدولي، A/CN.4/571، الفقرة ١٩. وبالإضافة إلى ذلك، يتبع نفس التعريف في تقرير فرقة العمل المعنية بالولاية القضائية خارج الإقليم لعام ٢٠٠٩ الصادر عن رابطة المحامين الدولية، ٢٠٠٩، ص ١٥١. ويمكن الإطلاع عليه على الموقع الشبكي: [www.ibanet.org](http://www.ibanet.org).

١٩٤٩ أن تقوم كل دولة طرف في تلك المعاهدات بالتحقيق مع المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة لتلك المعاهدات وتقديمهم للمحاكمة أمام محاكمها.

٧١ - ويجيز القانون الدولي للدول ممارسة الولاية القضائية العالمية على '١' الجرائم المنصوص عليها في القانون الوطني ذات الأهمية الدولية، من قبيل الاختطاف واحتجاز الرهائن والتفجيرات الإرهابية و '٢' الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي، من قبيل الإبادة الجماعية، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وعمليات الإعدام خارج نطاق القضاء، والاختفاء القسري، والتعذيب. ويتزايد الاعتراف بأن الدول لا تملك صلاحية ممارسة الولاية القضائية العالمية على هذه الجرائم فحسب، بل ويقع عليها أيضا واجب القيام بذلك أو تسليم المشتبه فيهم إلى الدول المستعدة لممارسة الولاية القضائية. فعلى سبيل المثال، تقتضي اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام ١٩٨٤ أن تقوم الدول الأطراف بتقديم الأشخاص المشتبه في ارتكابهم التعذيب إلى المحاكمة أمام محاكمها حالما يعثر عليهم في أراضيها أو أن تسلمهم إلى دولة لديها القدرة والاستعداد لتقديمهم إلى المحاكمة<sup>(٧٨)</sup>.

٧٢ - وفي عام ٢٠٠٩، أكد معظم الدول الأعضاء في الملاحظات العامة التي أبدتها في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة أن مبدأ الولاية القضائية العالمية مكرس في القانون الدولي ويشكل أداة هامة في مكافحة الإفلات من العقاب فيما يتعلق بالجرائم الدولية الخطيرة<sup>(٧٩)</sup>.

٧٣ - وقد قام أكثر من ١٢٥ دولة بإدراج مبدأ الولاية القضائية العالمية في تشريعاتها<sup>(٨٠)</sup>. وقد سن عدد من الدول تشريعات تنص على الاضطلاع بالولاية القضائية العالمية على جرائم معينة خاضعة للقانون الدولي. وتشمل هذه الدول إسبانيا وإكوادور وألمانيا وأوروغواي والبرازيل وبلجيكا وبنما وبوليفيا وبيرو والدايمرك والسلفادور وسويسرا وشيلي وغواتيمالا وفرنسا وفنزويلا وكندا وكوستاريكا وكولومبيا والمكسيك والنرويج والنمسا ونيكاراغوا وهندوراس. ولم يمارس الولاية القضائية العالمية سوى عدد قليل من الدول التي سنت هذه التشريعات<sup>(٨١)</sup>.

(٧٨) المادة ٧.

(٧٩) انظر: [www.un.org/ga/sixth/64/UnivJur.shtml](http://www.un.org/ga/sixth/64/UnivJur.shtml). وقد اعتمدت الجمعية العامة فيما بعد القرار ١١٧/٦٤ بشأن نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه.

(٨٠) منظمة العفو الدولية، AI Index: IOR 53/008/2007؛ وانظر أيضا: AI Index: IOR 53/002/2001.

(٨١) منظمة العفو الدولية، دراسة لممارسة الدول للولاية القضائية العالمية على الصعيدين الدولي والوطني.

٧٤ - ومنذ إنشاء المحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ولرواندا، سنت بعض الدول تشريعات تجيز لمحاكمها ممارسة الولاية القضائية العالمية على الجرائم الخطيرة المنصوص عليها في القانون الدولي. وتمارس المحاكم في ألمانيا والدانمرك والسويد وسويسرا والنمسا وهولندا الولاية القضائية العالمية على الجرائم الخطيرة المنصوص عليها في القانون الدولي التي ارتكبت في يوغوسلافيا السابقة. وقد بدأت المحاكم في بلجيكا وسويسرا وفرنسا في إجراء تحقيقات جنائية أو شرعت في إجراء محاكمات تتعلق بالإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو جرائم الحرب التي ارتكبت في رواندا في عام ١٩٩٤ استجابة لقرار مجلس الأمن ٩٧٨ (١٩٩٥) الذي حث مجلس الأمن فيه "الدول على أن تقوم، وفقا لقوانينها الوطنية ولمعايير القانون الدولي ذات الصلة، بإلقاء القبض على الأشخاص الذين يوجدون في أراضيها ممن تتوافر أدلة كافية على أنهم مسؤولون عن أعمال تشملها الولاية القضائية للمحكمة الدولية لرواندا واحتجاز هؤلاء الأشخاص إلى حين تقديمهم للمحاكمة أمام المحكمة الدولية لرواندا أو السلطات الوطنية المختصة". وقد بدأت إيطاليا وسويسرا بإجراء تحقيقات جنائية بشأن أعمال التعذيب والإعدام خارج نطاق القضاء والاختفاء القسري المرتكبة في الأرجنتين في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي.

٧٥ - وفي عام ٢٠٠٥، أتمت محكمة بلجيكية حسين حبري، الرئيس السابق لتشاد، بارتكاب جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب وتعذيب. واعتقلت السلطات السنغالية حبري في عام ٢٠٠٥، وفي عام ٢٠٠٦، وافقت السنغال على محاكمته استجابة لطلب من الاتحاد الأفريقي. وقد قامت السنغال في وقت لاحق بتعديل قوانينها لإزالة أي عقبات قانونية أمام محاكمة حبري. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، قدم ١٤ من المجني عليهم شكاوى إلى مدع عام سنغالي يتهمون فيها حبري بارتكاب جرائم ضد الإنسانية وجرائم تعذيب. وفي عام ٢٠٠٥، أدين أحد أمراء الحرب الأفغانين في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية بتهمة التآمر لاحتجاز رهائن والتآمر بقصد التعذيب خلال التسعينات من القرن الماضي في أفغانستان. وفي عام ٢٠٠٩، مارست فنلندا الولاية القضائية العالمية في محاكمة فرانسوا بازارامبا، وهو مواطن رواندي مقيم في فنلندا، أتم بالمشاركة في الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤.

### التطورات الأخيرة في القانون الجنائي الدولي

٧٦ - تتابع المقررة الخاصة التطورات الجارية في مجال العدالة الدولية عن كثب من أجل دعم الجهود المبذولة لتعزيز قواعد وإجراءات المؤسسات القضائية الدولية. وقد قدمت مؤخرا

تقريراً إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن التطورات الراهنة<sup>(٨٢)</sup>. ويمثل إنشاء محاكم جنائية دولية، وخصوصاً المحكمة الجنائية الدولية، إنجازاً تاريخياً على صعيد مكافحة الإفلات من العقاب على الجرائم الدولية وتطوراً رئيسياً في مجال العدالة الجنائية الدولية. ولما كانت المحكمة الجنائية الدولية تعمل على أساس مبدأ التكامل، فإن الدول الأطراف في نظام روما الأساسي ملزمة بجعل تشريعاتها متسقة مع أحكام النظام الأساسي.

٧٧ - وتثني المقررة الخاصة على الدول الأطراف التي تستعرض وتعديل تشريعاتها الوطنية لجعلها تتماشى مع أحكام نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وقد سنت ٣٣ دولة طرفاً تشريعات تكملة وتعاون على حد سواء، وسنت ١١ دولة تشريعات تعاون، وسنت ١٢ دولة تشريعات تكملة، ولا يزال يتعين أن تسن ٥٥ دولة أحد شكلي التشريعات<sup>(٨٣)</sup>. وتثني المقررة الخاصة على الدول التي قامت بسن تشريعات، وتشجع الدول الأخرى على أن تحذوا حذوها<sup>(٨٤)</sup>. وتشجع المقررة الخاصة أيضاً الدول الأعضاء على أن تصبح أطرافاً في النظام الأساسي.

## حادي عشر - الاستنتاجات

٧٨ - ترى المقررة الخاصة أن ثمة حاجة ماسة لأن تقوم جميع الدول بإنشاء وتعزيز وتطوير جهاز قضائي قوي، يتألف من قضاة بمختلف درجاتهم يتسمون بالاستقلال والنزاهة، بوصفه أداة أساسية من أجل مكافحة الإفلات من العقاب.

٧٩ - ويشكل أي انتهاك لحقوق الإنسان يمر دون عقاب مصدراً لارتكاب جرائم أو انتهاكات أخرى. فالإفلات من العقاب يقوض الديمقراطية وثقة الشعب في مؤسسات الدولة. وفي الدولة التي يسودها القانون، يكون التزام الدولة ذا أهمية بالغة في مكافحة الإفلات من العقاب. وينبغي أن تعمل مؤسساتها الديمقراطية باسم الشعب وأن تمثل مصالحه وتطلعاته، بحيث تقدم صورة واضحة ومحددة وموحدة وأكثر شفافية، فإن سياسات الدولة ستوجه نحو مكافحة الإفلات من العقاب. وعندما تكافح الدول الإفلات من العقاب، سيُحافظ على كرامة الإنسان. وكذلك تشكل درجة مشاركة الدولة في مكافحة

(٨٢) A/HRC/14/26، الفقرات ٨١ إلى ٩٠.

(٨٣) منظمة العفو الدولية، International Criminal Court Rome Statute Implementation Report Card, Part One: (Amnesty international Publications, 2010).

(٨٤) انظر: إعلان كمبالا (الإعلان RC/Decl.1)، الفقرة ٧ والقرار RC/RES.1 المتعلق بالتكاملة، الفقرتان ٢ و ٤.



الإفلات من العقاب دليلا على اهتمامها والتزامها بضمان تمتع جميع مواطنيها تمتعا كاملا بجميع حقوق الإنسان.

## ثاني عشر - التوصيات

### الاستراتيجيات العامة

٨٠ - يؤثر الإفلات من العقاب تأثيرا جذريا في الديمقراطية وسيادة القانون والتمتع بحقوق الإنسان. ولذلك ينبغي أن تنظر كل دولة في درجة الإفلات من العقاب في المجتمع بوصفها مؤشرا على التزامها بمكافحة الإفلات من العقاب، وسلامة ديمقراطيتها، وحالة سيادة القانون؛ ويمكنها أيضا أن تكون مؤشرا على استقلال سلطتها القضائية. ويبدو أن من الضروري، في سبيل مكافحة الإفلات من العقاب، أن تنظر الدول في مراجعة الإطار القانوني الذي تعتمده، وتحليل نتائج السياسات الحالية، وأن تجري الإصلاحات المناسبة عند الاقتضاء. ومن الضروري أن تولى الأولوية في كل حالة إلى تحديد هوية مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان والاعتداءات عليها؛ والجرائم ضد الإنسانية؛ وجرائم الحرب؛ والجريمة المنظمة الخطيرة، لا سيما تلك التي يرتكبها الإرهابيون وعناصر المافيا.

٨١ - وينبغي للدول أن تتبع نهجا قائما على حقوق الإنسان في مكافحة الإفلات من العقاب من خلال نظام العدالة الجنائية. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار المبادئ التالية: المشاركة والإدماج، وتحديد أدوار الجهات المسؤولة وأصحاب الحقوق، والتركيز على الفئات الضعيفة، والتمكين القانوني، والشفافية والمساءلة وتحديد الالتزامات.

٨٢ - وينبغي للدول أن تجري عملية مسح لتحديد الأسباب الجذرية والهيكليّة للإفلات من العقاب؛ وتنشئ وتضع قواعد بيانات وطنية لمتابعة القضايا؛ وتضمن التنسيق بين شتى مؤسسات نظام العدالة الجنائية؛ وتوفر آليات المساءلة والشفافية؛ وتضع استراتيجيات للرصد.

### نظام العدالة الجنائية

٨٣ - ينبغي أن يُحترم الاستقلال الذي يتمتع به، بحكم الواقع والقانون، القضاء ومحامو المساعدة القضائية والمحامون احترامًا كاملاً وينبغي اتخاذ تدابير لضمان هذا الاستقلال، وفقا لصكوك حقوق الإنسان الرئيسية، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء، والمبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين.

- ٨٤ - وينبغي الاضطلاع بإجراء إصلاح هيكلي وتشغيلي لمعالجة أوجه القصور في القضاء، وفي النيابة العامة، وعلى صعيد الشرطة، لا سيما بالنظر إلى أوجه القصور التي تعتور مرحلة التحقيق، والفصل في القضايا، وتنفيذ الأحكام.
- ٨٥ - ويجب على الدول ضمان إمكانية وصول المواطنين إلى نظام العدالة الجنائية المحلي فيها، وأن تتوافر له الموارد المادية والمالية والبشرية اللازمة لعملياته.
- ٨٦ - وحيثما تفشيت ظاهرة الإفلات من العقاب، ينبغي إنشاء آليات خاصة لضمان الامتثال للقرارات القضائية. وينبغي أن تشرف هذه الآليات أيضا على منح الجبر أو التعويض الاقتصادي أو الترضية المعنوية للمجني عليهم في غضون فترة مناسبة.
- ٨٧ - وينبغي أن تتخذ الدول تدابير لمعالجة التكاليف القانونية الباهظة، والافتقار إلى برامج المعونة القانونية، وافتقار السكان إلى الوعي بحقوقهم ومستحقاقهم القانونية، ولضمان أن تراعي عملية العدالة الجنائية شواغل المجني عليهم.
- ٨٨ - وينبغي النظر في إنشاء برامج تتسم بالفعالية والكفاءة لحماية الشهود واتخاذ تدابير أمنية. وينبغي حماية القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامين، والموظفين القضائيين، والشهود، والمجني عليهم، وأفراد أسرهم من التهديدات والتخويف. وينبغي أن تحقق الدول في أي شكاوى من هذا القبيل وأن تحاكم من تثبت مسؤوليتهم عن هذه الأعمال.
- ٨٩ - وحيثما تُمنح سلطات تقديرية لأعضاء النيابة العامة لوقف القضايا، ينبغي إعلام المجني عليهم وأفراد أسرهم بالأسباب. وينبغي وضع مبادئ توجيهية واضحة تحدد الأسس التي يمكن أن توقف القضايا بموجبها.
- ٩٠ - وينبغي وضع آليات للمساءلة والرقابة واتخاذ تدابير للتصدي للفساد، بما في ذلك توفير آليات الرقابة الداخلية، والإعلان عن الممتلكات، وإنشاء آليات للشكاوى السرية، وتحسين الرواتب.
- ٩١ - وينبغي أن تضمن الدول توفير التدريب الكافي وبناء القدرات لموظفي العدالة الجنائية فيما يتعلق بدورهم في مكافحة الإفلات من العقاب.

### الالتزامات الدولية

- ٩٢ - ينبغي للدول التي لم تصدق على جميع صكوك حقوق الإنسان الأساسية والأحكام الاختيارية في المعاهدات التي تمنح الصلاحية لهيئات معاهدات الأمم المتحدة كي تنظر في الرسائل المقدمة من الأفراد، أن تنظر في القيام بذلك كإجراء يهدف إلى تعزيز مساءلة الدولة

في مجال مكافحة الإفلات من العقاب. وللسبب نفسه، توصي المقررة الخاصة الدول الأعضاء التي لم تصبح بعد أطرافاً في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأن تفعل ذلك.

٩٣ - وينبغي للدول أن تضع بصورة عاجلة تشريعات تكفل الحماية القانونية في قضايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وأن تعدل تشريعاتها الوطنية بحيث تنسجم مع القانون الدولي والممارسة الدولية.

٩٤ - وينبغي للدول أن تتعاون تعاوناً تاماً مع المحاكم الجنائية الدولية بمختلف أنواعها، من خلال احترام وتطبيق قراراتها، بما في ذلك القرارات التي يصدرها أعضاء النيابة العامة فيها، وتنفيذ أوامر إلقاء القبض الصادرة عنها.

### المجتمع الدولي

٩٥ - ينبغي للأمم المتحدة، ولا سيما مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، فضلاً عن المجتمع الدولي، مواصلة تقديم الدعم الموضوعي والتقني لمساعدة الدول الأعضاء في مكافحة الإفلات من العقاب، عن طريق عدة وسائل من بينها، حيثما كان ذلك مناسباً وضرورياً، المحاكم الدولية أو المختلطة أو الهجينة. وينبغي أن تشكل تلك المحاكم، في مواجهة الإفلات من العقاب، نموذجاً ومثالاً يحتذى فيما يتعلق باحترام الضمانات القضائية للمحتجزين وحقوقهم في المحاكمة وفق الإجراءات القانونية الواجبة.