مذكرة توجيهية للأمين العام

العدالة الانتقالية
أداة استراتيجية للناس والوقاية والسلام

مذكرة توجيهية للأمين العام

العدالة الانتقالية
أداة استراتيجية للناس والوقاية والسلام

مقدمة 2

1. الخصائص الرئيسية لنَهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية 5
- النَهج المعياري 5
- النَهج الاستراتيجي 6
- النَهج الشامل للجميع 8
- النَهج المراعي للفوارق بين الجنسين 10
- النَهج التحويلي 11

2. العناصر الرئيسية لعمليات العدالة الانتقالية الشاملة 13
- المشاورات 13
- البحث عن الحقيقة 14
- العدالة الجنائية 16
- الجبر 18
- ضمانات عدم التكرار 20

3. تفعيل الدعم للعدالة الانتقالية: الآفاق المستقبلية للأمم المتحدة 22
- فهم العدالة الانتقالية على المستوى المؤسسي وتحديد موقعها الابتكار في تصميم وتنفيذ العمل المتّصل بالعدالة الانتقالية 22
- الابتكار في تصميم وتنفيذ العمل المتّصل بالعدالة الانتقالية 23
- تحقيق أثرٍ ملموس وتحويلي في حياة الناس والمجتمعات 25

مقدمة

غالباً ما لا تستغلّ الدول وأصحاب المصلحة الآخرون الإمكانات التي تزخر بها العدالة الانتقالية باعتبارها أداةً استراتيجية في مجال السياسات تساعد في بناء مستقبل عادل وشامل في مجتمعاتٍ يشوبها الانقسام وتواجه مخلفات الصراعات أو انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان الواسعة النطاق. ومن خلال توفير إطار شامل للتحليل والتنسيق بهدف معالجة ثغرات العدالة الآخذة في الاتساع والضرر، يمكن أن تكون العدالة الانتقالية حافزاً للتغيير في المجتمع عموماً، وطريقةً حاسمة لإنصاف الضحايا. وتساعد العدالة الانتقالية على منع الصراعات والانتهاكات الخطيرة، والحفاظ على السلام، وتحقيق المساءلة وسيادة القانون، وتعزيز التماسك الاجتماعي، وتضميد الجراح وضمان المصالحة في المجتمع، وتحقيق التنمية المستدامة وأهدافها، ولا سيّما الهدف 16.[1]

وقد تعالت الأصوات المُطالِبة "بالعدالة الانتقالية" في سياقات متنوّعة ومعقّدة[2]. نحن نعيش في عالمٍ يسوده الاضطراب. والثقة محدودةٌ بين الناس سواء في العلاقات الشخصية أو المؤسسية، حيث يشعر الكثيرون بأنهم

ما هي العدالة الانتقالية بالنسبة للأمم المتحدة؟

منذ عام 2004، تعرّف الأمم المتحدة العدالة الانتقالية بأنها "كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهُّم تَرِكَةً من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق، بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة". وأشارت إلى أنّ هذه العمليات والآليات "قد تشمل الآليات القضائية وغير القضائية على السواء، مع تفاوت مستويات المشاركة الدولية (أو عدم وجودها مطلقاً) ومحاكمات الأفراد، والتعويض، وتقصي الحقائق، والإصلاح الدستوري، وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات، والفصل أو اقترانهما معاً"[3].

واستناداً إلى التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان، انتشر مفهومٌ أوسع للعدالة في مجال العدالة الانتقالية ينطوي على عناصر أخرى خاصة بالانتصاف تكمّل عمليات المساءلة الجنائية وتعززها. وتتمثل هذه العناصر في أربعة أبعاد مترابطة: البحث عن الحقيقة، والعدالة الجنائية، والجبر، وضمانات عدم التكرار. ولا تشير ضمانات عدم التكرار إلى الإصلاح المؤسسي وفحص السجل الشخصي فحسب، بل تعني أيضاً التدابير المتّخذة في المجالات المجتمعية والثقافية والفردية[4].

وتدعو الأمم المتحدة إلى اتّباع نَهج كلّي للعدالة الانتقالية، مما يعني أن هذه الأبعاد الأربعة هي جزء من سياسة شاملة.

1 في ما يتعلق بأهداف العدالة الانتقالية، يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار لعام 2012 (A/HRC/21/46)؛ وعلى القرارين التوأمين المتعلقين باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام (A/RES/70/262 وS/RES/2282)؛ World Bank and United Nations, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, Washington, D.C., 2018؛ وتقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، «حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية» (بشأن مساهمة العدالة الانتقالية في الحفاظ على السلام وتحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة) (A/HRC/49/39).

2 تشمل هذه السياقات المراحل الانتقالية بعد الاستبداد، وظروف ما بعد الصراع ذات الطابع المؤسسي الضعيف، وسياقات الصراع المستمر، والأوضاع المتأثرة بالإرهاب أو التطرّف العنيف، ومراحل الانتقال السياسي الراكدة، وحتى الأنظمة الديمقراطية الراسخة التي تواجه تاريخاً حافلاً بالمظالم. وفي ما يتعلق بالسياقات المتعددة التي تُستخدَم فيها العدالة الانتقالية حالياً وما يقابلها من تحديات مرتبطة بالمؤسسات والقدرات وغيرها، يمكن الاطلاع على تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار لعام 2017، ولا سيّما القسم المتعلق «بالعدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً» (A/HRC/36/50). ويمكن أيضاً الاطلاع على تقرير المقرر الخاص لعام 2021 بشأن «تدابير العدالة الانتقالية ومعالجة تركة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المرتكبة في السياقات الاستعمارية» (A/76/180).

3 تقرير الأمين العام بشأن «سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع» (S/2004/616).

4 يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار لعام 2015، الذي تناول ضمانات عدم التكرار على وجه الخصوص (A/HRC/30/42).

صورة للمفوضية السامية لحقوق الإنسان

متخلّفون عن الركب[5]. وتشهد المجتمعات انقساماتٍ واحتجاجاتٍ متزايدة غالباً ما يولّدها غياب الحقيقة والتفاهم المشتركين، في حين أنّ ارتفاع مستوى المظالم واختلال توازن القوى وانتشار عدم المساواة وغيرها من أشكال التهميش تُثير الشكوك بشأن مفهوم العقد الاجتماعي المشترك.

وفي مثل هذه السياقات، تبرز أهمية عمليات العدالة الانتقالية للاعتراف بتجارب الضحايا وتمكينهم كأصحاب حقوق، وتعزيز مستويات الثقة المدنية والمؤسسية، وتعزيز الإدماج على المستويين الفردي والجماعي، وزيادة المساواة بين الجنسين، وتحديد الأسباب الجذرية للصراعات والتجاوزات من أجل معالجتها كجزء من برنامج تحويلي يمنع وقوعها[6].

ومع توخّي الواقعية في تحليل الأثر الفوري لعمليات العدالة الانتقالية في السياقات الشديدة الصعوبة، فإنّ الهدف الرئيسي لهذه المذكرة التوجيهية هو تغيير الممارسات والعقليات من أجل تسخير إمكانات العدالة الانتقالية على نحو أفضل. واستناداً إلى ما سبق أن نفّذته الأمم المتحدة للمساهمة في توحيد مفهوم العدالة الانتقالية ومعاييرها[7]، ترتكز هذه المذكرة التوجيهية المنقّحة على ثلاثة أهداف أساسية:

- تعزيز العدالة الانتقالية كأداةٍ عملية من أدوات السياسة العامة، ترتكز على حقوق الإنسان ويمكن أن يستخدمها أصحاب المصلحة الوطنيون وتساعد في تعزيز السلام والأمن، وحقوق الإنسان والمساءلة، والتنمية المستدامة، وبالتالي تعزيز استخدامها كمجال سياسات شامل وذي أهمية استراتيجية بالنسبة للمنظمة كلّها؛
- زيادة الابتكار في تصميم وتنفيذ عمل المنظمة في مجال العدالة الانتقالية لدعم أصحاب المصلحة الوطنيين؛
- المساهمة في تحقيق أثر ملموس وتحويلي في حياة الشعوب والمجتمعات المحلية.

5 الأمم المتحدة، خطتنا المشتركة: تقرير الأمين العام (نيويورك، 2021)، الفقرات 16 و20 و27.

6 يمكن الاطلاع على A/HRC/49/39.

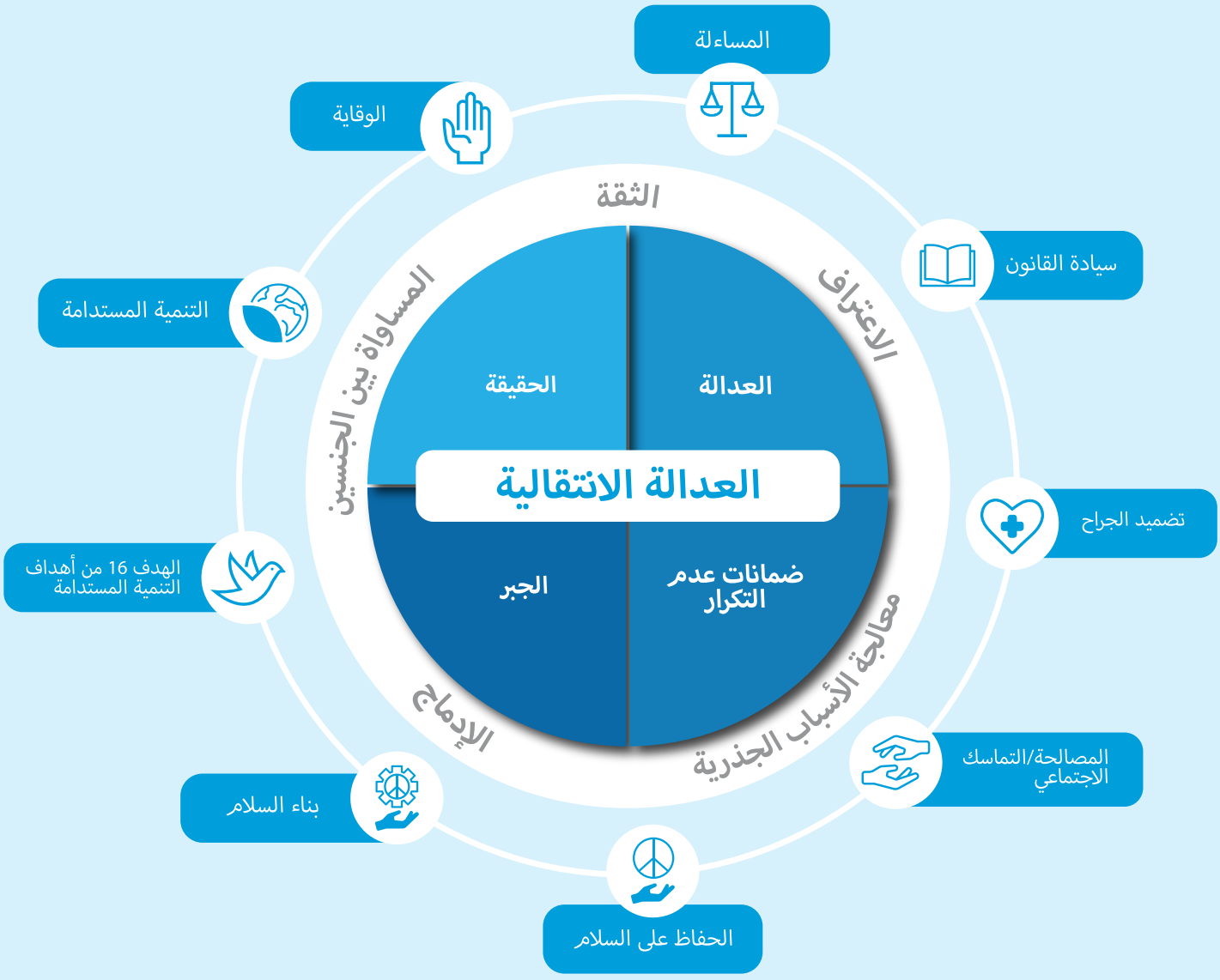
7 يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقريري الأمين العام بشأن «سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع» (S/2004/616 وS/2011/634)، وأول «مذكرة توجيهية للأمين العام: نَهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية»، الصادرة في عام 2010

والهدف من المذكرة التوجيهية هو أن تدعم الأمم المتحدة عمليات العدالة الانتقالية بطريقة استراتيجية ومتكاملة ومبتكرة ومحورها الناس، خلافاً للنَهج الذي بات أحياناً مخصّصاً ومجزّأً ونمطياً وتكنوقراطياً.

وتُعَدّ سياسات العدالة الانتقالية وفقاً لهذه المذكرة التوجيهية جزءاً أساسياً من مجموعة أدوات تشمل "نداء الأمين العام إلى العمل من أجل حقوق الإنسان"، ومن "خطتنا المشتركة" (لتعزيز شرعية العقود الاجتماعية الراسخة في حقوق الإنسان)، و"الرؤية الجديدة لسيادة القانون" (لتعزيز المساءلة وسيادة القانون)، والجهود التي تبذلها الأمم المتحدة من أجل وضع خطة جديدة للسلام (لمعالجة عوامل الخطر المتمثلة في عدم الاستقرار والعنف والصراع)[8].

8 أنطونيو غوتيريش، أسمى ما ترنو إليه النفوس: نداء إلى العمل من أجل حقوق الإنسان (الأمم المتحدة، 2020)؛ الأمم المتحدة، خطتنا المشتركة؛ António Guterres, New Vision of the Secretary-General for the Rule of Law (United Nations, 2023)؛ الأمم المتحدة، الموجز السياساتي 9 بشأن خطتنا المشتركة - خطة جديدة للسلام (الأمم المتحدة، 2023).

أهداف العدالة الانتقالية



1. الخصائص الرئيسية لنهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية

يعتمد مدى نجاح العدالة الانتقالية على عوامل متعددة، بما في ذلك تصميم السياسات والديناميات التي يشهدها السياق. وينبغي أن يتّسم عمل الأمم المتحدة بخمس خصائص مترابطة يعزز كلٌّ منها الآخر، لكي تزداد فرص نجاحه. فلا بدّ من أن يكون معيارياً واستراتيجياً وشاملاً للجميع ومراعياً للفوارق بين الجنسين وتحويلياً في الأهداف التي يطمح إلى تحقيقها.

01 النَهج المعياري: تقديم المساعدة استناداً إلى القواعد والمعايير الدولية وتعزيز الامتثال لها

خلاصة القول:

لا بدّ من أن تدعم الأمم المتحدة العدالة الانتقالية على نحوٍ يتوافق مع المعايير، وأن تعزز عمليات العدالة الانتقالية بوصفها فرصاً متاحة للمجتمعات لكي تعيد التأكيد على صلاحية ومركزية حقوق الإنسان وغيرها من القواعد والمعايير الدولية التي تحمي كرامة الناس، ولكي تسعى إلى تحقيق العدالة.

للعدالة الانتقالية أسسٌ قوية في القانون الدولي، ولا سيّما القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتنصّ مجموعة متنوّعة من الصكوك القانونية الدولية على حقوق الضحايا وما يقابلها من التزاماتٍ تتعهّد بها الدول لتوفير سُبل الانتصاف والجبر الفعالة نتيجة وقوع انتهاكات وتجاوزات خطيرة لحقوق الإنسان. وتتعلق هذه الالتزامات، في جملة أمور، بإعمال الحق في معرفة الحقيقة[9]، وإحلال العدالة[10]، والجبر[11]، ومنع التكرار[12]، وقد صاغتها هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات فضلاً عن المحاكم الدولية والإقليمية[13]. أما الصكوك الأخرى، فهي غير مُلزِمة بشكل مباشر إلا أنّها تنصّ على هذه المعايير وعلى مبادئ توجيهية إضافية بشأن العدالة الانتقالية، وغالباً ما تكون ناتجةً من عمليات متعددة الأطراف[14].

وستشجع الأمم المتحدة باستمرار، في دعوتها ومشورتها لأصحاب المصلحة، على الامتثال للمعايير الدولية السارية وعلى مراعاة المعايير والمبادئ التوجيهية ذات الحجية. وانطلاقاً من التمسّك بالجذور المعيارية للعدالة الانتقالية، ينبغي أن تعزز الأمم المتحدة نهجاً للعدالة الانتقالية يقوم على حقوق الإنسان ويركّز على الضحايا[15]. ومن

9 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة 24.

10 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المواد 4 و5 و7 و12؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المواد 3 و6 و7 و11؛ واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المادة 3.

11 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 8؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 6؛ واتفاقية مناهضة التعذيب، المادة 14؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة 24؛ واتفاقية حقوق الطفل، المادة 39.

12 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2؛ واتفاقية مناهضة التعذيب، المادة 2؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة 23؛ واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المادة الأولى.

13 يمكن الاطلاع، مثلاً، على الحكم الصادر في 27 حزيران/يونيو 2001 في قضية لاغراند (ألمانيا ضد الولايات المتحدة)، محكمة العدل الدولية. والحكم الصادر في 29 تموز/يوليو 1988 في قضية فيلاسكيز رودريغيز ضد هندوراس، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان؛ والحكم الصادر في 24 آذار/مارس 2014 في قضية بنزر وآخرين ضد تركيا، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؛ والقرار الصادر في 25-11 أيار/مايو 2006 عن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، في قضية منتدى المنظمات غير الحكومية في زمبابوي بشأن حقوق الإنسان ضد زمبابوي؛ ولجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم 2009/1874 (بشأن الجزائر) (CCPR/C/109/D/1874/2009).

14 المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (E/CN.4/2005/102/Add.1)؛ والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني (A/RES/60/147). ويمكن أيضاً الاطلاع على قرارات لجنة حقوق الإنسان 66/2005 و70/2005 و81/2005؛ وقرارات مجلس حقوق الإنسان 10/9 و11/9 و12/11 و12/12 و21/7 و21/15 و33/19 و42/17 و51/23؛ وقرار الجمعية العامة 68/165؛ "The EU's Policy Framework on support to transitional justice" (2015)؛ Transitional Justice Policy (African Union, 2019).

15 يُستخدَم في هذه المذكرة التوجيهية مصطلح «الضحية» وعبارة «يركز على الضحايا» اعترافاً بالحقوق القانونية للضحايا بموجب القانون الدولي. ومع ذلك، تُقِرّ المذكرة التوجيهية أيضاً وتحترم قيمة وفائدة مصطلح «الناجون» وعبارة «يركز على الناجين». فهما يؤكدان على تمكين الأفراد الذين تعرّضوا لانتهاك، ويبرزان قدرتهم على التصرّف في حياتهم والصمود في وجه التحديات.

الضروري الامتثال للمعايير وتوفير سُبل الانتصاف بعد وقوع انتهاكات وتجاوزات لحقوق الإنسان من أجل إعادة التأكيد على أنّ الضحايا أصحاب حقوق ومن أجل معالجة مشاكلهم، التي تشمل أشكالاً مختلفة من التهميش. ولا بدّ من أن تتصدّى الأمم المتحدة للاستغلال السياسي أو الاستخدام التمييزي أو الانتقائي لعمليات العدالة الانتقالية. وبمجرّد وقوع انتهاكات وتجاوزات خطيرة لحقوق الإنسان، تَبرُز الحاجة إلى الجبر الذي ينبغي ألا يتأثر بالخصائص أو الانتماءات القومية أو العرقية أو الاجتماعية أو السياسية أو الإثنية أو الدينية أو الجنسانية أو غيرها من الخصائص أو الانتماءات للضحية أو للجاني المُعلَن. وأخيراً، بما أنّ العدالة الانتقالية تقوم على أساس حقوق الإنسان، ينبغي أن تتّبع الأمم المتحدة نهجاً شاملاً إزاءها. وليست العناصر المختلفة للعدالة الانتقالية بمثابة خيارات يمكن المقايضة في ما بينها، بل ينبغي أن تكون جميعها جزءاً من استراتيجية شاملة.

وتسترشد الأمم المتحدة نفسها أيضاً، أثناء عملها في مجال العدالة الانتقالية، بالمعايير الدولية السارية وبالقواعد والسياسات والإجراءات الداخلية للأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، لن تنشئ الأمم المتحدة أو تساعد المحاكم التي تسمح بعقوبة الإعدام[16]، ولن تؤيد أحكاماً في اتفاقات السلام تنصّ على العفو عن الإبادة الجماعية، أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو جرائم الحرب، أو الانتهاكات أو التجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان[17].

مكتبة الصور الفوتوغرافية للأمم المتحدة/إسكندر ديبيي

النَهج الاستراتيجي:
02 تشجيع الحلول المبتكرة المراعية للسياق والملائمة للغرض، والقائمة على منظور شامل وطويل الأجل، والمنسّقة مع عمليات الإصلاح الأخرى.

خلاصة القول:

سعياً إلى تحقيق الأهمية الاستراتيجية في العمل، لا بدّ من أن تُشجِّع الأمم المتحدة على اعتماد منظور شامل للعدالة الانتقالية وأن تساعد في إيجاد حلول ملائمة من الناحية الوظيفية ومراعية للسياق، دعماً للأهداف الطويلة الأجل وبالتنسيق مع برامج بناء السلام وغيرها من برامج الإصلاح.

لدى تخطيط سياسات وبرامج العدالة الانتقالية وتنفيذها، ينبغي أن تشدد المجتمعات على الأهداف الأساسية التي تسعى إلى تحقيقها وأن تعتمد الوسائل الملائمة لتلك الأهداف. وعند تصميم سياسات العدالة الانتقالية، يبقى السؤال الرئيسي الذي ينبغي طرحه: «ما هي أفضل طريقة في هذا السياق لإعمال حق الضحايا والمجتمع ككل في معرفة الحقيقة والعدالة والجبر وعدم التكرار؟». ولا ينبغي الاستعاضة عن ذلك بالسؤال التقني التالي: «ما هي أسهل طريقة لإنشاء مؤسسات نموذجية للعدالة الانتقالية، مثل لجان الحقيقة وآليات الملاحقة القضائية وبرامج التعويضات؟». فالمسألة المحورية هي أنّه لا يمكن اختزال العدالة الانتقالية في عملية نمطية، تكنوقراطية وغير سياسية.

وعلى الرغم من ترداد الشعار الذي يؤكد على أنّه «لا يوجد نَهجٌ واحد يناسب جميع الحالات» في مجال العدالة الانتقالية، فقد حصل تكرارٌ كبير في تنفيذ برامج العدالة الانتقالية، بما في ذلك من قبل الأمم المتحدة. وينبغي أن تكون البرامج الداعمة لعمليات العدالة الانتقالية الوطنية مستندةً إلى استراتيجية. وينبغي أن تكون هذه الاستراتيجية، بدورها، محددة حسب السياق[18]. وينطوي كل سياق على خصوصياته وتعقيداته الخاصة التي ينبغي أن تؤخذ جميعها في الاعتبار عند تصميم وتنفيذ سياسات العدالة الانتقالية واستراتيجيات الدعم. ولكي تتحقق أهداف هذه السياسات، لا بدّ من فهم الديناميات السياسية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية السائدة، والأصول التاريخية للمظالم، وطبيعة وعمق الانقسامات الاجتماعية وانعدام

16 هذا يعني أنّ الأدلة التي تجمعها آليات المساءلة التابعة للأمم المتحدة لا تُستخدَم إلا في المحاكمات الجنائية التي لا تُفرَض فيها عقوبة الإعدام. ويمكن الاطلاع، مثلاً، على تقرير الأمين العام بشأن «تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها» (A/75/284)، الفقرة 74.

17 يمكن الاطلاع، مثلاً، على الوثيقة S/2004/616.

18 لمزيد من المعلومات عن الدروس المتعلقة ببرامج الأمم المتحدة الداعمة للعدالة الانتقالية، يمكن الاطلاع على: Salif Nimaga, "Secretary-General's Peacebuilding Fund: thematic review – PBF-supported projects on transitional justice", Peacebuilding Support Office, 28 April 2020

الثقة، وأنماط الاستبعاد، والمفاهيم الثقافية للاعتراف، والموارد الثقافية والعملية للانتصاف والإدماج والمصالحة. ولا بدّ أيضاً من تحديد أصحاب المصلحة الذين يعبّرون عن هذه الاعتبارات المختلفة ويجسّدونها[19].

وتدعو الأمم المتحدة إلى اتّباع نهج شامل للعدالة الانتقالية لأنّ التجربة الدولية برهنت أنّ التدابير المختلفة تعمل على أفضل وجه إذا تم التخطيط لها وتنفيذها ليس كمبادرات منعزلة بل كجزء من سياسة متماسكة[20]. ولا يتطلب وضع سياسة شاملة بالضرورة تنفيذ جميع عناصرها في وقتٍ واحد. فلا بدّ من التحلّي بالبراغماتية واعتماد منظور طويل الأجل وتحديد الأولويات نظراً لأهمية هذه العوامل في مواجهة تحدياتٍ مثل محدودية الإرادة السياسية والأمن والقدرات المؤسسية والموارد. ويقتضي النَهج الشامل أخذ هذه العوامل في الاعتبار على النحو الواجب، من دون الانتقاص من الالتزام بضمان حق الضحايا في معرفة الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار. ومن الضروري إيجاد سُبل مبتكرة لإحراز التقدم، حتى في أصعب الظروف، وهو أمرٌ ممكن، على سبيل المثال من خلال التركيز في المرحلة الأولى على المناصرة وعملية بناء القدرات والخطوات التحضيرية.

وأخيراً، لكي تتّخذ سياسات العدالة الانتقالية ومشاريعها وبرامجها طابعاً استراتيجياً، ينبغي مواءمتها مع عمليات الإصلاح الأخرى. وعادة ما يتم تنفيذ العدالة الانتقالية عادةً في ظروف يتم فيها في ذات الوقت إعمال مجموعةٌ من البرامج الوطنية والدولية ، وذلك في مجال بناء السلام، والوقاية، والمصالحة، وتكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة، وإصلاح سيادة القانون على نطاق أوسع، وإصلاح قطاع الأمن، وعمليات نزع السلاح والتسريح والتأهيل وإعادة الإدماج، والتعافي الاقتصادي والاجتماعي، والتنمية المستدامة. ويتعيّن على القيادة الوطنية رعاية الموارد السياسية والمؤسسية والمالية للدولة في مختلف هذه المجالات المترابطة. ولا بدّ من مواءمة مبادرات العدالة الانتقالية وتدخلاتها في هذه المجالات المتقاربة على مستوى السياسات لتعزيز الجهود والاستخدام الأمثل للموارد من أجل تحقيق الأهداف المشتركة. ويساعد ذلك أيضاً على إبراز أهمية العدالة الانتقالية في السياقات التي يواجه فيها السكان ندرةً في الوظائف أو الغذاء أو المأوى أو الأمن، مما يضمن مساهمة تدابير العدالة الانتقالية (المؤقتة) في تعزيز القدرات الوطنية على نحو دائم من أجل إحلال السلام ومنع نشوب الصراعات وتحقيق التنمية. ويُعَدّ إطار أهداف التنمية المستدامة، بأنظمته الخاصة بالتخطيط وإعداد التقارير، أداةً مهمة للتخطيط الاستراتيجي الذي يُدمِج العدالة الانتقالية في عملية الإصلاح الواسعة بطريقة تعزز كليهما[21].

مكتبة الصور الفوتوغرافية للأمم المتحدة/ريك كاشتاين

19 لمعلومات عن النُهج المراعية لحالات الصراع، يمكن الاطلاع على: United Nations Sustainable Development Group, Good practice note: conflict sensitivity, peacebuilding and sustaining peace, 2022. وتتمثل مراعاة حالات الصراع في توعية كيانات الأمم المتحدة، التي تقدم المساعدة الإنمائية والإنسانية وتدعم العمليات السياسية، بشأن ديناميات الصراع بهدف تقليل احتمال أن تؤدي هذه الأنشطة إلى تفاقم ديناميات الصراع وإبعاد البلدان عن مسارها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. هذا هو الحد الأدنى من المتطلبات بالنسبة للأمم المتحدة، ويتماشى مع مبدأ «عدم الإضرار»، ويتمثل في إرساء الأسس لتنفيذ أنشطة تدعم السلام وتعزز التنمية المستدامة وتقوم في صميمها على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها.

20 لمزيد من المعلومات عن الطابع الشامل للعدالة الانتقالية، يمكن الاطلاع على A/HRC/21/46، الفقرات 22-27.

21 يمكن الاطلاع على A/HRC/49/39؛ وتقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار عن «أهداف التنمية المستدامة والعدالة الانتقالية: عدم ترك أي ضحية خلف الركب» (A/77/162)؛ United Nations Development Programme (UNDP), From Justice for the Past to Peace and Inclusion for the Future – A Development Approach to Transitional Justice – Lessons Learned from UNDP Policy and Practice (New York, 2020). ويمكن أيضاً الاطلاع على الفريق العامل المعني بالعدالة الانتقالية ومجموعة مقاصد هدف التنمية المستدامة 16+، «على أرضٍ صلبة: بناء السلام والتنمية المستدامَيْن في أعقاب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان»، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، أيار/مايو 2019. وإطار أهداف التنمية المستدامة ليس الأداة الوحيدة المتاحة. فالاستعراض الدوري الشامل، بما يتضمنه من متطلبات لتقديم التقارير، هو أداةٌ مفيدة أخرى. يمكن الاطلاع، مثلاً، على التقرير المُقدَّم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2020 عملاً بقراره 38/18، «عرض عام للمشاورات المتعلقة بإسهام مجلس حقوق الإنسان في منع انتهاكات حقوق الإنسان» (A/HRC/43/37).

03 النَهج الشامل للجميع: تمكين الضحايا، وإشراك المهمّشين، واعتماد منظور عابر للأجيال ومراعٍ للأطفال، وتعزيز الملكية المجتمعية

خلاصة القول:

لا بدّ من أن يركّز دعم الأمم المتحدة للعدالة الانتقالية على الضحايا وأن يعزز الملكية المجتمعية على نطاق واسع. وبالإضافة إلى إشراك الناس في عمليات العدالة الانتقالية مع التركيز على الأشخاص الذين يعانون عادةً من الإقصاء والتهميش، يمكن أن تساعد الأمم المتحدة في طرح مسألة الشمولية للنقاش العام وفي بناء مؤسسات أكثر إدماجاً في المستقبل. وهذا يتطلب منظوراً عابراً للأجيال، يُسخِّر إمكانات الأطفال والشباب من أجل بناء السلام ويأخذ في الاعتبار التحديات التي يواجهها كبار السن

تعترف عمليات العدالة الانتقالية الناجحة بأهمية الضحايا وبدورهم الأساسي في تصميم التدابير وتنفيذها. ومن خلال إتاحة الفرصة للضحايا ليبادروا بعملية العدالة الانتقالية ويقودوها ويشاركوا فيها، ومن خلال مراعاة حقوق الضحايا واحتياجاتهم وتطلّعاتهم في كل خطوة على هذا المسار، تعزز عملية العدالة الانتقالية قدرة الضحايا على فرض أنفسهم كأصحاب حقوق وتُعيد التأكيد على كرامتهم. وتزداد فعالية هذه العملية عندما تكون مشاركة الضحايا فيها مستمرّة بدلاً من أن تكون في شكل مبادرات منفردة. ولاتّباع نَهج يركز على الضحايا، لا بدّ من ضمان المشاركة القوية للمجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات التي تقودها النساء والشباب. ويؤدي الضحايا ومنظمات المجتمع المدني دوراً حاسماً في الدعوة، وفي الوصول إلى الضحايا وتعبئتهم، وفي إتاحة التعليم وبناء القدرات، وفي توفير الدعم التقني واللوجستي وغيره من أشكال الدعم. وينبغي تجنّب التفاعلات أو الشكليات الرمزية أو الإجراءات التي تعطي الانطباع بأنّ الضحايا قد استُخدِموا فقط لإقرار عملية العدالة الانتقالية أو إضفاء «الشرعية» عليها من دون إجراء مشاورات جدّية معهم وإتاحة الفرص لهم لقيادة العملية.

ولا تُعَدّ المشاركة الفعالة في إدارة الشؤون العامة حقاً من حقوق الإنسان فحسب[22]، بل هي أيضاً سبيلٌ لتعزيز المشاركة المدنية، وضمان الاعتراف، وزيادة الوعي العام والفهم، وتساعد على إضفاء طابع إنساني على القضايا المعقّدة، وتضفي الشرعية على العملية[23]. وتزيد أيضاً من احتمال أن تعكس السياسات المقترحة آراء الضحايا والمجتمعات المحلية وشعورهم بالعدالة. وتُسهم العدالة الانتقالية بشكل رئيسي في تعزيز إدماج المجتمعات والفئات السكانية التي غالباً ما تتعرّض للتهميش أو التمييز، مثل النساء والفتيات، والأقليات العرقية والدينية، والشعوب الأصلية، وسكان المناطق الريفية، واللاجئين وعديمي الجنسية والنازحين داخلياً والمهاجرين، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأشخاص ذوي الميول الجنسية أو الهوية الجنسانية أو التعبير الجنساني أو الخصائص الجنسية المتنوّعة[24].

وبالإضافة إلى إشراك الضحايا والفئات التي تعاني عادةً من التهميش، يعتمد نجاح سياسات العدالة الانتقالية أيضاً على تحقيق ملكية مجتمعية أوسع، تشمل المجتمع ككل. وفي زمنٍ تتعمّق فيه أوجه عدم المساواة ويشعر الناس بالنفور والاستياء من المشروع السياسي المشترك، تصبح آليات الإدماج الاجتماعي ضرورة ملحّة. فالعمليات التي تقتصر على النخب أو التي تحظى باعتراف أصحاب مصلحة محدّدين فقط تفتقر إلى الفعالية، مما يجعل من الضروري توسيع دائرة الوعي العام والمشاركة العامة وتعميقهما إلى أقصى حدّ ممكن. ولدى تصميم تدابير العدالة الانتقالية وتنفيذها، من الضروري إجراء مشاورات وطنية، وحملات توعية وحملات إعلامية، وحشد العناصر الفاعلة من أجل السلام (مثل النساء، والأشخاص ذوي الميول الجنسية أو الهوية الجنسانية أو التعبير الجنساني أو الخصائص الجنسية المتنوعة، والأطفال والشباب، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والنقابات العمالية، والمنظمات الدينية، ووسائل الإعلام، وقطاع الأعمال).

22 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 21؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 25؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادتان 41 و42؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة 13 (1)؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 23 (1) (أ)؛ والميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية، المادة 2؛ والبروتوكول رقم (1) الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة 3. ويمكن أيضاً الاطلاع على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 25 (1996) بشأن الحق في المشاركة في الشؤون العامة، وحقوق التصويت، والحق في تقلد الوظائف العامة على قدم المساواة.

23 المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مبادئ توجيهية للدول بشأن الإعمال الفعال للحق في المشاركة في الشؤون العامة، 2018؛ وتقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/HRC/34/62)، «مشاركة الضحايا في تدابير العدالة الانتقالية»، الفقرات 30-24.

24 يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً (A/73/173)، «التشرد الداخلي والعدالة الانتقالية»؛ United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, "Expert Group Meeting: 'Truth, Transitional Justice and Reconciliation Processes' 15–17 Nov. 2022"؛ وتقرير الخبير المستقل المعني بالحماية من العنف والتمييز القائمين على أساس الميل الجنسي والهوية الجنسانية بشأن السلام والأمن والميل الجنسي والهوية الجنسانية (A/77/235).

ومن العوامل الحاسمة في تعزيز الشمولية وتحقيق ملكية مجتمعية واسعة دمج منظور عابر للأجيال في سياسات وبرامج العدالة الانتقالية مع إيلاء الاعتبار الواجب للمساهمة الرئيسية للأطفال والشباب[25] في إرساء الأسس لمجتمعٍ أكثر عدلاً وسلاماً، ومع مراعاة التحديات الخاصة التي يواجهها كبار السن. والأطفال والشباب هم من الفئات الأكثر تضرراً من النزاعات المسلحة والإرهاب والتطرف العنيف والقمع والبيئات السياسية غير المستقرة، وينبغي إدماجهم بشكل كامل كأصحاب حقوق وعناصر للتغيير[26]. وبالإضافة إلى الطاقة ووجهات النظر والابتكار التي يمكن أن يقدمها الشباب، فإن مشاركتهم تتيح نقل الذاكرة إلى الأجيال المقبلة بطريقة قوية وتطلّعية، ومعالجة آثار العنف والقمع عبر الأجيال، بما في ذلك من الناحية النفسية والاجتماعية. وعندما يتلقّى الأطفال المعرفة والدعم والتوجيه، ويُزوَّدون بالأدوات والمنصات المناسبة لأعمارهم بما يتوافق مع مصالحهم الفضلى وقدراتهم المتطوّرة، فإن مشاركتهم في العدالة الانتقالية ستعزّز قدرتهم على المشاركة في التعافي وبناء السلام بعد انتهاء الصراع. وعندما يشارك الشباب بطريقةٍ تحترم قدرتهم على التصرّف وتراعي تطلّعاتهم وتنوّعهم وإبداعهم، يمكن أن تساعد عمليات العدالة الانتقالية على معالجة مشكلة التهميش والإقصاء التي قد يعاني منها الشباب وفي زيادة التماسك الاجتماعي العام والثقة المدنية. باختصار، الشباب هم أصحاب مصلحة بالغو الأهمية، وينبغي تمكينهم من المطالبة بحقوقهم والمشاركة بشكل هادف في عمليات العدالة الانتقالية. وهذا يتطلب سياسات وإجراءات مدروسة تراعي الأطفال وتركز على الشباب[27].

وأخيراً، بالإضافة إلى تمكين الضحايا وإشراك الناس في عملية السلام، تساعد تدابير العدالة الانتقالية في تحديد المظالم والأسباب الجذرية المرتبطة بالإقصاء ومعالجتها، وفي طرح مسألة الشمولية للنقاش العام وبناء مؤسسات أكثر شمولاً في المستقبل. فالمناقشات الشاملة بشأن ما ارتُكب في الماضي من انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان لا تساعد فحسب على فهم خصائص هذه الانتهاكات وظروف وقوعها وآثارها، بما في ذلك عبر الأجيال، بل تكشف أيضاً في كثير من الأحيان عن أنماط مستمرة من عدم المساواة والتهميش والتمييز وغير ذلك من انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[28].

25 بموجب المادة 1 من اتفاقية حقوق الطفل، يُعرَّف «الطفل» بأنّه كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة من العمر. وتُعَرِّف الأمم المتحدة «الشباب» بأنهم الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً.

26 يمكن الاطلاع على قرار مجلس الأمن 2250 (2015)؛ والرسالتين المتطابقتين مؤرختين 2 آذار/مارس 2018 الموجهتين من الأمين العام، «السلام المفقود: دراسة مرحلية مستقلة بشأن الشباب والسلام والأمن» (A/72/761-S/2018/86) (ويمكن أيضاً الاطلاع على التقرير الكامل: Graeme Simpson, The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security (United Nations Population Fund, 2018)؛ وتقرير الأمين العام «الشباب والسلام والأمن» (S/2020/167)؛ United Nations and Folke Bernadotte Academy, Youth, Peace and Security: A Programming Handbook (New York, 2021).

27 Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Justice for Children", September 2008; United Nations Children's Fund (UNICEF) Office of Research - Innocenti, "Children and transitional justice"; UNICEF, "#Reimagine justice for children", 2021; see also The International Journal of Transitional Justice, vol. 16, No. 1, special issue on youth and transitional justice, March 2022.

28 المفوضية السامية لحقوق الإنسان، العدالة الانتقالية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (نيويورك وجنيف، 2014).

صورة فريق العمل التشاوري لآليات المصالحة

النَهج المراعي للفوارق بين الجنسين:

04 اعتماد نَهج يراعي الفوارق بين الجنسين والدعوة إليه باستمرار من خلال تعزيز القيادة النسائية ومعالجة البعد الجنساني لأسباب الانتهاكات

خلاصة القول:

ينبغي ألا يقتصر عمل الأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية على معالجة الانتهاكات الخاصة التي تتعرّض لها النساء والفتيات والأشخاص ذوو الميول الجنسية والهوية الجنسانية والتعبير الجنساني والخصائص الجنسية المتنوعة، بل ينبغي أن يشمل أيضاً الدعوة إلى إشراك هؤلاء الأشخاص وتشجيعهم على تولّي القيادة بشكل كامل وهادف، والمساعدة في معالجة النواحي الجنسانية لأسباب الصراعات والتجاوزات. وتتيح عمليات العدالة الانتقالية فرصاً فريدة لدراسة البُنى الاجتماعية والمعايير الجنسانية وغيرها من العوامل التي أدّت إلى التمييز والعنف القائمين على نوع الجنس أو فاقمت من حدّتهما. ويمكنها أيضاً أن تساهم في تعزيز المساواة بين الجنسين وتحويل المجتمع.

لكي تساعد العدالة الانتقالية في منع نشوب الصراعات وإحلال السلام المستدام، ينبغي أن تراعي الفوارق بين الجنسين بثلاث طرق على الأقل. أولاً، ينبغي أن تعالج عمليات العدالة الانتقالية بشكل حسّاس وشامل انتهاكات حقوق الإنسان الخاصة التي تعاني منها النساء والفتيات والرجال والفتيان – بما في ذلك العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس – وأن تحلّل كيفية تَعرُّض أو وقوع الأشخاص ضحايا للانتهاكات بشكل مختلف بسبب جنسهم أو نوع جنسهم أو ميولهم الجنسية أو هويتهم الجنسانية أو تعبيرهم الجنساني أو خصائصهم الجنسية. ويجوز أن تكون النساء والفتيات قد تعرّضن لانتهاكات حقوق الإنسان أو تأثّرن بها بشكل مختلف نظراً لظروفهن الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية أو الأسرية الخاصة. وبالمثل، يمكن أن يتعرّض الأشخاص من مجتمع الميم الموسّع للتمييز والعنف القائمين على نوع الجنس لأنه يُنظَر إليهم على أنّهم يخالفون الأدوار الجنسانية المقبولة اجتماعياً. وكثيراً ما تتفاقم هذه الانتهاكات لحقوق الإنسان بسبب أشكال متداخلة من الضعف والتمييز، بما في ذلك الأشكال القائمة على أساس السن والأصل الإثني والدين والإعاقة ووضع الهجرة أو اللجوء، ضمن عوامل أخرى. ونتيجةً لذلك، من المرجح أن يكون لدى النساء والفتيات والرجال والفتيان، وكذلك الأشخاص من مجتمع الميم الموسّع، احتياجات متباينة ووجهات نظر فريدة بشأن الأسباب وسُبل العلاج[29]. ومن أجل التصدي للعنف الجنسي، لا بدّ من أن تعالج عمليات العدالة الانتقالية وصمة العار، وأن تحترم السرية وتستجيب لآثار صحية محدّدة، بما في ذلك الاحتياجات المتعلقة بالصحة الجنسية والإنجابية والصحة النفسية[30].

ثانياً، ينبغي أن تضمن عمليات العدالة الانتقالية المشاركة الكاملة والهادفة للنساء من خلفيات متنوعة والأشخاص ذوي الميول الجنسية والهوية الجنسانية والتعبير الجنساني والخصائص الجنسية المتنوعة بوصفهم أصحاب حقوق وعناصر للتغيير وقادة متساوين مع الآخرين[31]. وينبغي أن يشارك هؤلاء الأشخاص في جمع المعلومات والأدلة، ووضع جداول الأعمال، وبناء التحالفات، وتعبئة الاستراتيجيات من أجل التغيير، وتأكيد النفوذ لضمان أن تعكس القرارات مصالحهم المتنوعة والمصالح الأوسع للمجتمع. ويشمل ذلك الناجين والناجيات من العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، والقادة السياسيين، والخبراء الفنيين، وبناة السلام، والصحافيين، والمدافعات عن حقوق الإنسان والمنظمات النسائية، والناشطين في مجال حقوق مجتمع الميم الموسّع.

ثالثاً، ينبغي أن تهدف عملية العدالة الانتقالية إلى فهم النواحي الجنسانية لأسباب الصراعات والتجاوزات والبدء في معالجتها، بما في ذلك من خلال تحليل أشكال التنميط والتمييز والعنف القائم على نوع الجنس. وفي معظم الحالات، قد يتطلّب ذلك دراسة هياكل السلطة الذكورية، سواء في المنزل أو المجتمع أو المجال العام. ولا بدّ من معالجة الظروف الاجتماعية والهيكلية القائمة، التي أدت

29 يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، «المنظور الجنساني في عمليات العدالة الانتقالية» (A/75/174).

30 OHCHR, Strategic litigation for sexual and gender-based violence: lessons learned, 2019; Protection of victims of sexual violence: lessons learned, 2019 وللاطلاع على إطار مفيد لفهم الاحتياجات المحددة للناجين والناجيات في ما يتعلق بالتعويضات، يمكن الاطلاع على: "Guidance note of the Secretary-General: Reparations for conflict-related sexual violence", June 2014.

31 United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), A window of opportunity: making transitional justice work for women, 2nd ed., October 2012; UN-Women and UNDP, Women's Meaningful Participation in Transitional Justice: Advancing Gender Equality and Building Sustainable Peace (New York, 2022); A/77/235

إلى وقوع العنف القائم على نوع الجنس، والتي لا تزال سائدة على حساب النساء والفتيات وتؤثر أيضاً على الأشخاص من مجتمع الميم الموسّع. وفي حين أن تدابير العدالة الانتقالية لا يمكن أن تحقق بمفردها هذه التحوّلات العميقة، إلا أنها تساعد في تحفيزها بوسائل متعددة، ليس أقلها إبراز بعض العوامل التي تعيق تقدم النساء والفتيات والأشخاص من مجتمع الميم الموسّع.

مكتبة الصور الفوتوغرافية للأمم المتحدة/جي سي ماكيلوين

05 النَهج التحويلي: دعم مشروع تحويلي واسع النطاق يهدف إلى معالجة الأسباب الهيكلية للصراعات والانتهاكات والعوامل المُساهِمة في وقوعها، وإحداث فرق ملموس في حياة الناس.

خلاصة القول:

لا بدّ من أن تعتمد الأمم المتحدة نَهجاً محوره الإنسان، وأن تكيّف سياسات وأساليب عملها لتلبية احتياجات الناس الفعلية وظروفهم وأوضاعهم وقدراتهم، وأن تتأكد من أنّ التدابير المقترحة يمكن أن تُنفَّذ بسهولة وتحقق نتائج تُحدِث فرقاً في حياة الناس. ولا بدّ من أن تركّز على إحداث أثر مستدام وتحويلي في حياة الناس والمجتمعات. ويتطلب ذلك ربط الجهود الرامية إلى دعم العدالة الانتقالية بخطةٍ أوسع لبناء السلام ومنع نشوب الصراعات، تعالج الأسباب الهيكلية والعوامل التي تُسهم في وقوع الصراعات والانتهاكات.

الهدف الأسمى للعدالة الانتقالية هو تحقيق التحوّلات على مختلف المستويات. فهي تسعى إلى تغيير وضع الضحايا داخل المجتمع، واستعادة كرامتهم، وإعادة التأكيد على وضعهم كأصحاب حقوق. وتهدف أيضاً إلى المساهمة في تحويل العلاقات المجتمعية، ومعالجة التضليل الإعلامي وانعدام الثقة وعدم المساواة والتمييز والإقصاء والتهميش، وبالتالي تضميد الجراح وتحقيق المصالحة. وتشمل أهداف العدالة الانتقالية المساهمة في تحويل مؤسسات الدولة المعطّلة وهياكل السلطة غير المنصفة، والتصدّي لاستلاب الدولة والفساد وغياب الضمانات وغيرها من المسائل الهيكلية التي قد تكمن في جذور الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، وتقوّض سيادة القانون، وتُضعِف ثقة السكان في الدولة ومؤسساتها. ولا يمكن أن تحقق العدالة الانتقالية هذه التحوّلات بمفردها، ولكنّها تسهم فيها. لذا، ينبغي التخطيط لها على نحوٍ يؤدي إلى تعظيم إمكاناتها.

ولتحقيق هذه التحولات، لا بدّ أولاً من أن تكون عملية العدالة الانتقالية متمحورة حول الناس (وليس فقط حول الضحايا)، وأن تهدف إلى إحداث فرق ملموس في حياة السكان على نطاق أوسع، وأن تُظهِر أنّ السلام والعدالة قضيتان تهمّان الجميع. وينبغي أن يراعي هذا النَهج رغبات الناس واحتياجاتهم المختلفة، وينبغي أن تأخذ البرامج وأنشطة الدعوة في الاعتبار ظروف الناس وأوضاعهم وقدراتهم. وبعد عقودٍ من الصراع أو القمع، قد لا يرى الناس أنفسهم «أصحاب حقوق» يتمتعون بالقدرة على التصرّف والتعامل مع هيئة رسمية، وقد يواجهون تحديات نفسية أو عملية تعيق انخراطهم الفعال في هذه العملية. وقد يشعرون بالتردّد خوفاً من التعرّض مجدداً للصدمة أو الوقوع ضحايا مرّة أخرى. وقد لا يُبدي السكان على نطاق أوسع اهتماماً بالمشاركة، حتى أنّهم قد يتّخذون موقفاً معادياً بسبب المعلومات المضلِّلة أو المغلوطة التي تصل إليهم. ويتطلّب وضع برامج وأساليب فعالة وسهلة التنفيذ التفكير في مجموعة من الأنشطة والخدمات الجانبية التي تستلزم الاستثمار في التوعية العامة والتواصل، والعلوم السلوكية[32]، والصحة النفسية والدعم النفسي

32 United Nations Innovation Network, United Nations Behavioural Science Report, 2021؛ «مذكرة توجيهية بشأن العلوم السلوكية: توجيهات الأمين العام»

الاجتماعي[33]، والخدمات شبه القانونية، وإمكانية الوصول واللوجستيات، وغيرها من المجالات. ويتطلب ذلك أيضاً بذل الجهود للتنسيق مع برامج الحماية الاجتماعية والتنمية في مجالاتٍ منها الصحة والتعليم وإصلاح سُبل الوصول إلى العدالة.

ويعتمد بناء مستقبل أفضل أيضاً على تحديد ومعالجة العوامل التي مهّدت أساساً لانتهاكات حقوق الإنسان. ولذلك، ينبغي أن تشمل عمليات العدالة الانتقالية دراسةً معمّقة لأسباب الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والعوامل التي سهّلت حدوثها، وأن تكون جزءاً لا يتجزأ من خطة وقائية تهدف إلى إحداث تحوّل في المجالات المؤسسية والاقتصادية والمجتمعية والثقافية والشخصية. وفي حين أنّ جميع عناصر عملية العدالة الانتقالية الشاملة بالغة الأهمية، فإنّ ضمانات عدم التكرار بمفهومها التطلّعي توفّر إطاراً مثالياً لمساعدة المجتمعات في هذا المسعى[34]. فهي تتيح الربط بين البُعد الوقائي لبرامج العدالة الانتقالية والجهود المبذولة على نطاق واسع «في المراحل الأولية» لمنع انتهاكات حقوق الإنسان والجرائم الفظيعة والنزاعات المسلّحة عموماً، وذلك قبل فترة طويلة من بدء التصدّي لها في أوقات الأزمات أو الصراعات[35].

مكتبة الصور الفوتوغرافية للأمم المتحدة/كريستينا دومينغيز

33 Brandon Hamber, Transitional Justice, Mental Health and Psychosocial Support: Renewing the United Nations Approach (to Transitional Justice (2021 (أُعِدَّت هذه الورقة في إطار مشروع مراجعة المذكرة التوجيهية)، متاحة على الرابط: www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice؛ United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh and the Human Rights in Trauma Mental Health Program at Stanford University, Trauma-Informed Investigations Field Guide (United Nations, New York, 2021).

34 يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقريري المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار بشأن موضوعي ضمانات عدم التكرار (A/HRC/30/42) ونهج إطاري شامل للوقاية (A/72/523)؛ ويمكن الاطلاع أيضاً على تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، «دراسة مشتركة عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وجرائم التطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، ومنع تكرارها» (A/HRC/37/65).

35 تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام بشأن توحيد قوانا من أجل السلام: السياسة والشراكة والناس (A/70/95-S/2015/446)؛ تحدي الحفاظ على السلام: تقرير فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام (A/69/968-S/2015/490)؛ راديكا كومارا سوامي، منع النزاع وتحويل العدالة وضمان السلام: دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1325 (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2015). بشأن العلوم السلوكية»، 2021.

2. العناصر الرئيسية لعمليات العدالة الانتقالية الشاملة

تشجّع الأمم المتحدة اتباع نَهج كلي إزاء العدالة الانتقالية، وفهم الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار بوصفها عناصر مترابطة لسياسة متماسكة. ومن المهم التفكير في كيفية تلبية حقوق الناس وتطلعاتهم في كل مجال من هذه المجالات، بدلاً من الاسترشاد بنماذج أو آليات مُعَدّة مسبقاً. وهذا هو أحد الأسباب الرئيسية التي تجعل المشاورات ضرورية لصياغة سياسات متماسكة.

01 المشاورات

المشاورات، مثل المشاركة بشكل عام، تُسهم في نجاح العدالة الانتقالية بطرق مختلفة. أولاً، تسهّل اكتساب المعرفة الأساسية وتوفر رؤى محددة. ومن خلال المشاورات مع الضحايا وأصحاب المصلحة الآخرين، يزداد احتمال أن تعكس تدابير العدالة الانتقالية وجهات نظرهم المتنوعة بشأن العدالة وما يتطلّبه الإنصاف الفعال. وتتيح المشاورات تحقيق تقارب أكبر بين الاحتياجات المعلنة للضحايا والتدابير التي لم تُصمَّم بعد، مع مراعاة الواقع الاجتماعي والثقافي والتاريخي والسياسي.

ثانياً، تُعزّز المشاورات شرعية تدابير العدالة الانتقالية المستقبلية، إذ يُعَدّ التشاور في حد ذاته وسيلةً للاعتراف بالضحايا والمجتمعات المحلية وسبيلاً لتمكينهم، ويساعدهم على اكتساب أو استعادة المكانة التي حُرموا منها في المجال العام. وقد يعتمد نجاح تدابير العدالة الانتقالية وديمومتها، إلى حدّ ما، على المشاركة الإيجابية للفئات التي كانت مستبعدة أو مهمّشة في السابق. وتسهّل المشاورات أيضاً تحديد التجارب والقيم والمبادئ المشتركة بين مختلف الفئات. وهي بالتالي قيِّمَة في حد ذاتها وتمثل دافعاً لبناء التحالفات والتوافق في الآراء، وهو أمرٌ حاسم لاعتماد السياسات بشأن القضايا الخلافية.

وتوفّر المشاورات والأساليب التشاركية فرصاً فريدة لتسريع وتعميق الاندماج أو التماسك المجتمعي من خلال إتاحة الاتصال المباشر مع الضحايا أي رؤيتهم والاستماع إلى شهاداتهم الشخصية في الأماكن المخصّصة لذلك، حيث يحظون بالاحترام بوصفهم أصحاب حقوق. ويدلّ إجراء مشاورات واسعة النطاق وشاملة على وجود استعداد حقيقي لإقامة مجتمع شامل يستند إلى سيادة القانون. ويساعد أيضاً على إبراز أهمية معالجة الماضي، وذلك على نطاق أوسع في المجتمع، بما في ذلك بين الفئات الأقل تأثراً.

وتستند المشاورات الناجحة إلى أربعة عوامل أساسية. أولاً، تتطلب بناء قدرات جميع أصحاب المصلحة وتوعيتهم بشكل فعال، وذلك في مرحلة مبكرة، لا لمجرّد التمهيد للمشاورات. ثانياً، لا ينبغي اعتبارها كإجراءٍ يحصل مرة واحدة، بل كعملية مستمرّة لا تنفكّ تراعي احتياجات الضحايا التي قد تتغيّر خلال المراحل الانتقالية علماً أنّ هذه المراحل غالباً ما تمتدّ لعقود. ثالثاً، تتطلب اختيار مجموعة من أصحاب المصلحة تتّسم بالشمولية والتوازن بين الجنسين (ولا تقتصر على النخبة) لتعزيز استدامة العملية. ومن بين الأشخاص الموثوق بهم في المجتمع والقادرين على أداء دور هام في ردم الثغرات الاجتماعية الشخصيات الدينية والزعماء التقليديون والمهنيون الطبيون والمعلّمون ورجال الأعمال وقادة العمال. وأخيراً، يمثّل الحفاظ على السلامة والحصول على الموافقة وضمان السرية متطلباتٍ أساسية لإجراء مشاورات مُجدِية.

مجموعة من الوثائق الرئيسية لمزيد من القراءة:

- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون في الدول الخارجة من نزاعات: المشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/71/567)، «تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار» (عن المشاورات الوطنية بشأن تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية)
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/HRC/34/62)، «مشاركة الضحايا في تدابير العدالة الانتقالية»
- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مبادئ توجيهية للدول بشأن الإعمال الفعال للحق في المشاركة في الشؤون العامة
- Peacebuilding Support Office, United Nations community engagement guidelines on peacebuilding and sustaining peace
- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) and United Nations Development Programme (UNDP), Women's Meaningful Participation in Transitional Justice: Advancing Gender Equality and Building Sustainable Peace

02 البحث عن الحقيقة

يتيح الحق في معرفة الحقيقة للضحايا وأقاربهم والناس الحصول على جميع المعلومات بشأن الانتهاكات المزعومة، ومصير الضحايا وأماكن وجودهم، ومدى وقوع هذه الانتهاكات تحت غطاء رسمي. ويتطلب من الدول إنشاء مؤسسات وآليات وإجراءات يمكنها الحصول على معلومات بشأن الأحداث المتنازع عليها. وفي حين تضطلع المحاكم الجنائية بدورٍ في إثبات الحقائق، لا تكون السجلات القضائية كافية بشكلٍ عام.

وبالإضافة إلى تصنيف الانتهاكات بحسب طبيعتها وسياقها ومداها، يهدف البحث عن الحقيقة إلى الاعتراف بتجارب الضحايا، وإعادة بناء الثقة، وتعزيز سيادة القانون، وتشجيع الإدماج الاجتماعي والمصالحة. وقد تتيح عمليات البحث عن الحقيقة للضحايا الفرصة للتحدث في المنابر العامة، وتأكيد وضعهم كأصحاب حقوق متساوين مع الآخرين. ويساهم الاعتراف الرسمي بالانتهاكات في كسر حلقات الاستياء وانعدام الثقة. وتساعد مبادرات البحث عن الحقيقة أيضاً على توفير معلومات هامة يمكن أن تستفيد منها التدابير الأخرى، بما في ذلك الملاحقات القضائية وبرامج الجبر. وتسهم في تحديد أولويات الإصلاح من خلال تحليل الإخفاقات وأوجه القصور المنهجية في مؤسسات الدولة، والأبعاد الهيكلية للعنف والتجاوزات. ويمكن أن يساهم البحث عن الحقيقة في معالجة المظالم الجماعية وحالات الإيذاء التي قد تستغلّها، على سبيل المثال، الجماعات الإرهابية أو المتطرفة العنيفة[36].

وفي حين أن لجان الحقيقة الرسمية هي الآلية الأكثر انتشاراً لضمان الحق في معرفة الحقيقة، فإنّ التدابير الأخرى يمكن أن تفي بهذا الغرض أيضاً. وتشمل هذه التدابير عمليات البحث عن الحقيقة التي يقودها المجتمع المدني، والمبادرات المجتمعية، ولجان التحقيق، وبعثات تقصي الحقائق وعمليات المسح، ولجان حقوق الإنسان، وآليات الكشف عن مصير المفقودين أو المختفين، وتحقيقات الطب الشرعي، وتحديد مواقع المقابر الجماعية، واستخراج الجثث وتحديد هويتها[37]، والحفاظ على محفوظات أجهزة الاستخبارات والأمن وإتاحة الوصول

36 يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقرير الأمين العام بشأن خطة العمل لمنع التطرف العنيف (A/70/674).

37 يمكن الاطلاع، مثلاً، على قراري مجلس حقوق الإنسان 26/10 و5/15 بشأن علم الطب الشرعي الوراثي وحقوق الإنسان؛ اللجنة الدولية للصليب الأحمر، «تحديد هوية الأشخاص بالاستعانة بالعلوم الطبية والتقنية الشرعية»، كانون الأول/ديسمبر 2013؛ «عملية تحديد هوية الأشخاص بالاستعانة بالعلوم الطبية والتقنية الشرعية: نهج متكامل»، شباط/فبراير 2022؛ «التحقيقات الطبية - القانونية في حالات الوفاة: تقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً» (A/HRC/50/34).

إليها لعامة الناس[38]، والمبادرات الفنية[39]، والاعتذارات العلنية[40].

وعند التخطيط للبحث عن الحقيقة، لا بدّ من أخذ بعض التحديات المتكررة في الاعتبار. أولاً، يتطلب كل سياق دراسة ما يعتريه من أوجه قصور في معرفة الحقيقة، والطرق المميزة التي تتجلى بها الرغبة في معرفة الحقيقة، والفرص والعقبات التي تحول دون الكشف عن الحقيقة. وسيُحدِّد السياق مجموعة التدابير الأكثر فعالية لإعمال حق الضحايا والمجتمع في معرفة الحقيقة. ولا تشمل هذه التدابير دائماً إنشاء لجنة لتقصي الحقائق. فعلى سبيل المثال، يُعَدّ التعرف على الرفات وإعادتها مسألةً رئيسية في بعض السياقات. أما في سياقات أخرى، فتُعطى أهمية كبيرة للتدابير الرامية إلى تعزيز التعايش. وقد تشمل هذه التدابير العمل المجتمعي أو المراسم الاحتفالية التي يعترف فيها الجناة بالمسؤولية ويساهمون في أشكال معينة من الجبر بعد الاستماع إلى الضحايا. ولا تفضي هذه المبادرات المحلية بالضرورة إلى سردية مشتركة وموحدة، لكنها تحدّ من الأكاذيب المباحة ومن محاولات إلقاء اللوم، وتساعد على إثبات الحقائق الأساسية التي ينبغي أن توردها أي رواية موثوقة للانتهاكات.

ثانياً، إذا أُنشِئَت لجنة لتقصي الحقائق، ينبغي أن تكون مستقلة وأن تكون ولايتها وأهدافها وسلطاتها متوافقة مع السياق. وينبغي تزويدها بالموارد الكافية. ولا يوجد نموذج واحد يناسب الجميع[41]، بل ينبغي أن يتوفر عددٌ من العناصر الأساسية التي تُعَدّ حاسمة لنجاح هذه اللجان، وهي: الاستقلال في العضوية والولاية والميزانية والتوظيف؛ والحياد الذي يتجلى في الموضوع الأساسي الذي تركّز عليه الولاية؛ والاختيار غير المسيّس لأعضاء اللجنة، مما يُكسِبُهم المصداقية والمكانة الأخلاقية العالية؛ والصلاحيات المناسبة لتسهيل التحرّي والتحقيق بشكل جدّي؛ ومنهجية واضحة تراعي العمر ونوع الجنس؛ وإجراءات لضمان المعاملة العادلة للضحايا والجناة المزعومين؛ والإجراءات التشاركية والتواصل الفعال مع الضحايا وغيرهم من أصحاب المصلحة؛ وعملية محايدة وشاملة لاستخلاص النتائج والتوصيات؛ والسلطة لنشر النتائج مباشرةً للناس بمعزل عن موافقة الحكومة أو تحكّمها بالنتائج.

وأخيراً، تواجه عمليات البحث عن الحقيقة تحدياتٍ بسبب تصاعد حملات التضليل الإعلامي وخطاب الكراهية على وسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من وسائل الإعلام بهدف تشويه الحقائق وتأجيج الاستقطاب[42]. وقد تتطلب مبادرات البحث عن الحقيقة استراتيجيات وخبرات محددة للتصدي لهذا التهديد بالاستناد مثلاً إلى الطب الشرعي الرقمي والعلوم السلوكية.

مجموعة من الوثائق الرئيسية لمزيد من القراءة:

- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: لجان الحقيقة
- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون في الدول الخارجة من نزاعات: المحفوظات
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/HRC/24/42) (بشأن «مجموعة مختارة من المشاكل الماثلة في مجال عمل لجان تقصي الحقائق ومقترحات بشأن التصدي لها من أجل تعزيز فعالية اللجان»)
- Priscilla Hayner, Transitional justice in peace processes: United Nations policy and challenges in practice (أُعِدَّت هذه الورقة في إطار مشروع مراجعة المذكرة التوجيهية)، متاحة على الرابط: www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice
- United Nations Children's Fund (UNICEF) and Harvard Law School, Children and Transitional Justice: Truth-Telling, Accountability and Reconciliation

38 يمكن الاطلاع، مثلاً، على المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون في الدول الخارجة من نزاعات: المحفوظات (نيويورك وجنيف، الأمم المتحدة، 2015)؛ Swisspeace, "Archives: dealing with the past – What we do" and "Resources."

39 Clara Ramírez-Barat, ed., Transitional Justice, Culture, and Society: Beyond Outreach (New York, Social Science Research Council, 2014).

40 تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/74/147) (بشأن «الاعتذارات عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني»).

41 نظراً لتأثير لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا، يسود اعتقادٌ خاطئ بأنّ لجان الحقيقة ترتبط حتماً بالعفو. والواقع أنّ الغالبية العظمى من لجان الحقيقة لا تمنح العفو أو حتى توصي به، وكثير منها ينقل الأدلة إلى سلطات الملاحقة القضائية.

42 يمكن الاطلاع على استراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية؛ United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences؛ تقرير الأمين العام: «مكافحة التضليل الإعلامي من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية» (A/77/287)؛ United Nations, Combating Holocaust and genocide denial: protecting survivors, preserving memory, and promoting resilience – policy paper, June 2022.

03 العدالة الجنائية

بموجب مختلف مصادر القانون الدولي، تُلزَم الدول بالتحقيق في الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، وبمقاضاة مرتكبيها ومعاقبتهم[43]. وامتثال الدول لهذا الالتزام ضروريٌ لمنع وقوع الانتهاكات والتجاوزات. وعندما يُحاكَم الجناة المزعومون وفقاً لمعايير المحاكمة العادلة، ويُعاقَبون بشكل مناسب في حالة إدانتهم، تزداد الثقة المجتمعية وتترسّخ سيادة القانون. ولا يختلف هذا الالتزام في سياقات ما بعد الاستبداد أو ما بعد الصراع أو غيرها من سياقات العدالة الانتقالية. غير أنّ الدول، في مثل هذه الظروف، كثيراً ما تواجه عقبات رئيسية في مساءلة الجناة المزعومين، وذلك لأسباب تتعلق بالإرادة والقدرة. ومن شأن السياسة الشاملة للعدالة الانتقالية أن تزيل هذه العقبات.

ولمعالجة النقص في الإرادة أو القدرة، تنوّعت في العقود الأخيرة السُبل التي يمكن من خلالها تحقيق المساءلة الجنائية عن جرائم حقوق الإنسان. وتؤدي المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الوطنية ذات الولاية القضائية العالمية أو الخارجة عن الحدود الوطنية أدواراً حاسمة في السياقات الصعبة، مع أنّ هذه المبادرات الدولية لا يمكن أن تحلّ محلّ مطالب العدالة المحلية أو أن تلبّيها بالكامل. والتكامل مبدأ أساسي يرتكز عليه عمل المحكمة الجنائية الدولية. وأُنشِئَت أيضاً محاكم جنائية محلية متخصّصة ودوائر ووحدات للملاحقة القضائية. ولمعالجة الثغرات في القدرات، أُنشِئت بعض الهيئات ذات الهيكلية المختلطة التي ضمّت قضاة ومدّعين عامين ومحققين وطنيين ودوليين. وفي حين أنّ الاستثمار في المحاكم والهيئات القضائية المؤقتة أو المخصّصة أو المتخصّصة أمرٌ بالغ الأهمية، لا يمكن أن يكون بديلاً عن الإصلاحات الهيكلية والإجرائية والإصلاحات المتعلقة بالموظفين في نُظم العدالة المحلية من أجل ضمان استقلالها وفعاليتها واستدامتها وصون قدرة منظومة العدالة الجنائية المحلية على منع وقوع الانتهاكات.

وقد تكون المؤسسات المحلية قد استُخدِمَت لأغراض سياسية، وقد تكون المؤسسات القضائية ضعيفة أو معطّلة أو غائبة بسبب العنف أو التسييس أو النقص المنهجي في الاستثمار. وفي مثل هذه السياقات، من المهم تحديد العناصر الأساسية أو الشروط المسبقة التي ينبغي استيفاؤها في سلسلة العدالة الجنائية بأكملها (بدءاً بالتحقيق والحفاظ على الأدلة وصولاً إلى ظروف الاحتجاز) من أجل تحريك النظام وزرع بذور العدالة المحلية والمستدامة. ويتمثل أحد هذه الشروط في توفر استراتيجيات وهياكل وإجراءات وقدرات مناسبة للتحقيق والملاحقة القضائية. وكثيراً ما تَبرز الحاجة إلى إنشاء أو تعزيز كيانات مستقلة ومحايدة قادرة على التحقيق في جرائم

صورة إدارة عمليات السلام/مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية

حقوق الإنسان المعقدة في بيئة حساسة سياسياً. وقد يشمل ذلك تنمية قدرات الطب الشرعي اللازمة للتحقيق في الجرائم الجماعية. وعلى صعيد الملاحقة القضائية، وفي السياقات التي يتجاوز فيها عدد القضايا القدرة الاستيعابية للمحاكم، سيكون من الضروري وضع استراتيجيات لتحديد الأولويات تستند إلى معايير عادلة وشفافة. وسيساعد ذلك على توزيع الموارد لتحقيق أكبر أثر والحدّ من مخاطر الانتقائية السياسية أو الاستغلال السياسي. ويتمثل أحد الشروط المسبقة أيضاً في إيجاد هياكل وقدرات كافية لضمان المساواة في الوصول إلى العدالة للجميع، بما في ذلك الوصول إلى المعلومات وتوفر المشورة القانونية المتخصّصة والتمثيل وخدمات الدعم (التي تشمل تدابير حماية الضحايا والشهود) والمساعدة القانونية. وإذا توافق بناء القدرات مع إصلاح سيادة القانون والعدالة على نطاق أوسع، لن يساعد ذلك على معالجة الانتهاكات السابقة فحسب، بل سيُسهم أيضاً في مكافحة الجريمة المنظمة والفساد والجرائم الإرهابية المستمرة.

43 تشمل هذه المصادر اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المادتان 4 و5؛ واتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949، المادة 50؛ واتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949، المادة 129؛ واتفاقية جنيف بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949، المادة 146؛ والبروتوكول الإضافي الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة (البروتوكول الأول)، المادة 85؛ واتفاقية مناهضة التعذيب، المادة 4؛ والاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق، المادة 6؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المواد 3 و7 و9 و11. ويمكن الاطلاع أيضاً على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وفي ما يتعلق بالعنف الجنسي المتصل بالنزاعات، يمكن الاطلاع أيضاً على قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، ولا سيما القرار 2467 (2019)، الفقرة 30.

ولا بدّ من أن يترافق بناء القدرات من أجل الإصلاح الهيكلي مع استراتيجياتٍ لمعالجة أوجه القصور في ما قد يُسمَّى «الإرادة السياسية». وسيؤدي ذلك إلى إعلاء أصوات الضحايا والمجتمعات المحلية المُطالِبة بالعدالة، بما في ذلك على مستوى القواعد الشعبية، وإلى استمرار الدعوة للحفاظ على فرص العدالة في المستقبل (في محادثات السلام مثلاً، أو من خلال المساعي الحميدة) وإيجاد بيئة تمكينية (من خلال التثقيف في مجال حقوق الإنسان والعدالة، وبناء التحالفات أو الاستفادة من الآليات الإقليمية والدولية).

وأخيراً، كثيراً ما تثار مسألة العفو وتدابير التساهل أثناء عمليات السلام وفي تصميم سياسات العدالة الانتقالية، ربما لأسباب عملية تتعلق بعدم القدرة على التعامل بفعالية مع جميع الجناة. وموقف الأمم المتحدة من العفو واضحٌ: فهي لا تستطيع أن تتغاضى عن العفو عن الإبادة الجماعية أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو جرائم الحرب أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو أن تشجع عليه[44]. وعندما تركّز استراتيجيات الملاحقة القضائية على الجناة «الذين يتحمّلون القدر الأكبر من المسؤولية»، يبقى العديد من الجناة الآخرين من دون ملاحقة. وفي هذا الإطار، يُطرَح السؤال عن تدابير المساءلة الأخرى التي يمكن تطبيقها لمنع ظهور ثغرات على صعيد الإفلات من العقاب تهدد بزعزعة استقرار المجتمع. وقد يكون تخفيف العقوبة أو استبدالها خياراً، بشرط أن تظل العقوبة متناسبة مع خطورة الجرائم وأن تُحترَم حقوق الضحايا في معرفة الحقيقة والعدالة والجبر، لا بشكل مجرّد بل بالتشاور معهم. وستحظى سياسات العفو والتساهل بقدر أكبر من الشرعية إذا اعتُمِدَت من خلال التشاور مع جميع أصحاب المصلحة وتوضيح الغرض من التدابير ونطاقها وشروطها[45].

44 يمكن الاطلاع على S/2004/616، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: تدابير العفو (نيويورك وجنيف، الأمم المتحدة، 2009).

45 Priscilla Hayner, Transitional justice in peace processes: United Nations policy and challenges in practice (أُعِدَّت هذه الورقة في إطار مشروع مراجعة المذكرة التوجيهية)، 22 تشرين الأول/أكتوبر 2022، متاحة على الرابط: www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice؛ Barney Afako, "A field of dilemmas: managing transitional justice in peace processes" (أُعِدَّت هذه الورقة في إطار مشروع مراجعة المذكرة التوجيهية)، نيسان/أبريل 2022، متاحة على الرابط: www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice.

مجموعة من الوثائق الرئيسية لمزيد من القراءة:

- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: مبادرات المقاضاة
- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: تدابير العفو
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/HRC/27/56) (بشأن استراتيجيات تحديد أولويات المقاضاة في أعقاب حدوث الانتهاكات الجسيمة)
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/HRC/48/60) (بشأن «المساءلة: مقاضاة ومعاقبة المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني في عمليات العدالة الانتقالية»)
- الأمم المتحدة، دليل موظفي الشؤون القضائية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام
- Cath Collins, Advancing the criminal justice pillar of transitional justice in challenging contexts: preconditions for successful criminal justice (أُعِدَّت هذه الورقة في إطار مشروع مراجعة المذكرة التوجيهية)، متاحة على الرابط: www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice
- UNICEF, "#Reimagine justice for children"
- Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, Model legislative provisions and guidance on investigation and prosecution of conflict-related sexual violence

04 الجبر

يُعَدّ التعويض عن الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ضرورياً لمساعدة الضحايا والناجين والناجيات والأسر والمجتمعات على التغلّب على آثار معاناتهم التي كثيراً ما تكون مُدمِّرة وعابرة لعدة أجيال. ومع ذلك، لا تزال فجوات كبيرة قائمة بين الأساس المعياري المتين للحق في الانتصاف والجبر من جهة، والواقع العملي من جهة أخرى. ويؤدي عدم الاهتمام بمطالبات الضحايا وعدم استقرار حالتهم إلى تفاقم ضعفهم وإحساسهم بالظلم، مما يرسّخ مظالمهم ويُضعِف ثقتهم في الدولة. وهو أمرٌ من شأنه أن يزعزع استقرار المجتمعات ويقوّض آفاق السلام المستدام، ويحرم النساء والفتيات الناجيات من بصيص أمل وسط ظلمة الوصم والإقصاء الاجتماعي والتهميش الاقتصادي، التي تلاحقهن باستمرار. ويمكن منح التعويض عن طريق القضاء. ولكن نظراً للعدد الكبير من الضحايا وتعقيد إجراءات المحاكم أو مدتها أو عدم توفرها، من الأفضل عموماً تقديم تعويضات من خلال البرامج الإدارية. وتشمل المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي خمس فئات من التدابير اللازمة لضمان الجبر الكامل والفعال (الرد، والتعويض، وإعادة التأهيل، والترضية، وضمانات عدم التكرار). وتوفر هذه المبادئ إطاراً للدول لوضع سياسات جبر مناسبة[46]. ويمكن أن تكون هذه التدابير فردية أو جماعية اعتماداً على ما إذا كانت تفيد ضحايا محددين أو مجموعات. ويمكن أن تكون مالية أو مادية (مثل الرعاية الصحية أو التعليم أو السكن) أو رمزية (مثل النُصب التذكارية أو الآثار أو المتاحف أو مراسم إعادة الدفن أو شطب الإدانات ذات الدوافع السياسية). ويفضّل الضحايا عموماً الحصول على مزيج من المنافع في مختلف هذه الفئات، ويُعتبَر ذلك أكثر فعالية لضمان الاعتراف وتعزيز التماسك الاجتماعي[47]. وكثيراً ما تُعطى الأولوية للصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي من أجل التغلّب على آثار الانتهاكات العابرة لعدة أجيال، والتي تشمل عدم الثقة بين المجموعات، وعدم الثقة في المؤسسات، والأحكام المسبقة السلبية تجاه الأشخاص الذين يُعتبرون من «الفريق الآخر»[48].

ويمثل إنشاء مثل هذه البرامج الإدارية تحدياً. ويمكن أن تزداد فرص نجاح هذه البرامج من حيث الأثر الذي تُحدِثُه، إذا كانت كليّة وشاملة أيضاً (تغطي مختلف أنواع الضحايا والانتهاكات)، ومرتبطة بمبادرات أخرى في مجال العدالة (مثل الجهود الرامية إلى كشف الحقيقة والملاحقات القضائية وضمانات عدم التكرار)، وقائمة على المشاورات (من خلال إشراك الضحايا والناجين والناجيات والمنظمات الشعبية، بما في ذلك المنظمات التي تقودها النساء والشباب، في تصميم البرامج وتنفيذها وتقييمها). وينبغي أن تكون هذه البرامج منفصلة عن مشاريع الرفاه العام أو التنمية. وهذا يعني أنّ الدولة في برنامج التعويضات لا تقدّم المنافع فحسب بل تعترف أيضاً بوقوع انتهاك وضرر وتتحمّل المسؤولية عنهما. وينبغي ألا تؤدي الشواغل المتصلة بندرة الموارد وارتفاع تكاليف برامج التعويضات إلى القضاء على هذه البرامج بشكل استباقي. وينبغي حساب الموارد التي يتطلّبها إنشاء برنامج يغطي مجموعة كاملة من التدابير الممكنة (الفردية والجماعية والمالية والمادية والرمزية)، مما يتيح إجراء مناقشة شفافة بشأن تحديد الأولويات وتخصيص الموارد وخيارات التمويل.

وأخيراً، نظراً للاحتياجات الملحّة للضحايا والناجين والناجيات عموماً، والمدة التي يمكن أن يستغرقها وضع برنامج للعدالة والتعويضات، ونظراً للتركيز على المقاتلين (السابقين) في الجهود الرامية إلى تحقيق الاستقرار، يتعيّن

صورة برنامج المساعدة الموسع

46 الفئات الخمس هي: الردّ من أجل إعادة الضحايا إلى وضعهم الأصلي؛ والتعويض عن الأضرار التي يمكن تقييمها اقتصادياً؛ وإعادة التأهيل مع توفير الرعاية الطبية والنفسية فضلاً عن الخدمات القانونية والاجتماعية؛ والترضية التي تشمل مجموعة واسعة من التدابير، بما في ذلك الأفعال الرمزية والبحث عن الحقيقة والعقوبات القضائية والإدارية؛ وضمانات عدم التكرار. يمكن الاطلاع على A/RES/60/147، المرفق، الفقرات 19- 23.

47 Pablo de Greiff, "Introduction: Repairing the past – compensation for victims of human rights violations", in The Handbook of Reparations, Pablo de Greiff, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2006)؛ ويمكن الاطلاع أيضاً على تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/HRC/42/45) (بشأن «التجارب العملية لبرامج الجبر المحلية»).

48 Hamber, Transitional Justice, Mental Health and Psychosocial Support, available at www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice; Yael Danieli, ed., International Handbook of Multigenerational Legacies of Trauma (New York, Plenum Press, 1998).

نوع الجنس). ولا ينبغي أن تكون هذه التدابير المؤقتة في مجالات الصرف الصحي والسكن والتعليم والحماية والرعاية الصحية، والتدابير الرامية إلى منح الهوية القانونية، بديلاً عن برامج التعويضات الكاملة، بل ينبغي توفيرها أثناء عملية وضع تلك البرامج ودعماً لتلك العملية مع ضرورة إشراك الضحايا والناجين والناجيات فيها.

منذ المراحل الأولى إيلاء إهتمام خاص بتوفير الخدمات الحيوية والمنافع العالية الأثر إلى الضحايا والناجين والناجيات، لا سيّما من يعيشون في أوضاع محفوفة بالمخاطر (مثل النازحين والأشخاص ذوي الإعاقة والأطفال وكبار السن والأرامل مع الأشخاص المُعالين، والناجين والناجيات من العنف الجنسي والعنف القائم على

مجموعة من الوثائق الرئيسية لمزيد من القراءة:

- المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (A/RES/60/147)
- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون اللازمة للدول الخارجة من الصراعات: برامج جبر الضرر
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (بشأن توفير الجبر للضحايا في أعقاب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي) (A/69/518)
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (بشأن التجارب العملية لبرامج الجبر المحلية) (A/HRC/42/45)
- Guidance note of the Secretary-General: Reparations for conflict-related sexual violence
- Impunity Watch and International Network of Victims and Survivors of Serious Human Rights Abuses (INOVAS), Reparations as a catalytic power to change victims' and survivors' lives: perspectives and contributions from the grassroots level

05 ضمانات عدم التكرار

من غير المرجح أن يؤدي إثبات الحقيقة بشأن الانتهاكات والتجاوزات ومقاضاة مرتكبيها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها إلى تحقيق العدالة إن لم تترافق هذه التدابير مع التزام الدولة وعملها الحثيث لوقف استمرار الانتهاكات ومنع تكرارها. فالبحث عن الحقيقة وتحقيق العدالة الجنائية ومنح التعويضات لها آثار وقائية، لكنّ الركيزة الرابعة للعدالة الانتقالية - ضمانات عدم التكرار - هي بطبيعتها تطلّعية وتشير إلى وظيفة أساسية، وهي الوقاية، وليس إلى تدبير محدد. وهي مجموعة واسعة من التدابير، ينبغي تحديد مضمونها في كل سياق محدد من خلال تحليل معمّق لنوع الانتهاكات والتجاوزات التي وقعت، والطرق التي ارتُكبَت بها، وأسبابها الجذرية، وآثارها على الضحايا والمجتمعات المحلية، وأفضل السُبل لمنعها في المستقبل.

وكثيراً ما ينصبّ التركيز على إصلاح المؤسسات، وشلّ القدرة على التعسّف، وتعزيز النزاهة داخل مؤسسات الدولة، ولا سيّما قطاع الأمن. ومن الأمثلة على ذلك تجميع الجماعات المسيئة وحلّها من خلال عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج[49]، وفحص السجلات الشخصية لإبعاد الجناة عن قطاع الأمن، وزيادة المساءلة الداخلية وتعزيز الرقابة المدنية الفعالة من خلال إصلاح قطاع الأمن على نطاق أوسع. ومن الأمثلة الأخرى على ضمانات عدم التكرار اتخاذ خطوات هادفة في مجال الإصلاح الدستوري والقانوني، بما في ذلك ضمان امتثال تشريعات الطوارئ والأمن لحقوق الإنسان، وإصلاح المنظومة القضائية لتعزيز استقلال القضاء، وإنشاء مؤسسات مستقلة لحقوق الإنسان وتعيين أمناء مظالم.

غير أنّه لا يكفي التركيز على المجال المؤسسي فحسب، إذ تتطلب الوقاية الفعالة والتحول المستدام أكثر من مجرد تغيير في قطاع الأمن والهيكلية المؤسسية. فلا بدّ أيضاً من اتخاذ تدابير في المجالات المجتمعية والثقافية والشخصية. ومن الأمثلة على التدابير المجتمعية التي تهدف إلى عدم التكرار إلغاء القوانين التي تحدّ من الحيّز المدني؛ وتعزيز بيئة حرة حيث يمكن أن يقوم المجتمع المدني بالدعوة وإقامة الشبكات، وتعزيز القوانين والسياسات الرامية إلى مكافحة التمييز؛ وتنفيذ برامج التمكين القانوني؛ واعتماد سياسات تحمي وتعزز الحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات؛ وتطوير قطاع إعلامي حرّ ومستقل. ويمكن أن تشمل التدابير في المجالين الثقافي والشخصي نواحيَ من التعليم الرسمي وغير الرسمي، ولا سيّما تدريس التاريخ (استناداً إلى الكتب المدرسية والمناهج الدراسية التي تعترف بالماضي التعسفي، وتشجع التفكير النقدي والقائم على وجهات نظر متعددة، وتؤكد الالتزام بحقوق الإنسان)[50]، والحوار بين الأديان[51]، والمبادرات الفنية والثقافية الرامية إلى تعزيز التسامح والتضامن الاجتماعي، ومبادرات تخليد

صورة المفوضية السامية لحقوق الإنسان/كارمن مورسيا

49 تمثل العمليات المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج نُهجاً متعددة الأبعاد تسهم في مسار السلام برمته، من منع نشوب الصراعات وتسويتها وحفظ السلام إلى بناء السلام والتنمية.

50 يمكن الاطلاع، مثلاً، على تقرير المقررة الخاصة في مجال الحقوق الثقافية (A/68/296) (بشأن كتابة التاريخ وتدريسه).

51 OHCHR, The Beirut Declaration and its 18 commitments on Faith for Rights: Report and outlook, 16th ed. (Geneva, 2023)؛ المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، خطة عمل القيادات والجهات الفاعلة الدينية لمنع التحريض على العنف المحتمل أن يؤدي إلى جرائم وحشية.

الذكرى (لتكريم الضحايا وتهيئة الظروف المناسبة للحوار المجتمعي بشأن أسباب التجاوزات السابقة ونتائجها وإسناد المسؤولية)[52]، والحفاظ على المحفوظات وفتحها. وبالتنسيق مع برامج التعويضات، يمكن أن تؤدي برامج الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي إلى معالجة المظالم، والتخلّي عن القوالب النمطية والأحكام المسبقة الراسخة منذ فترة طويلة. وإذا لم تُعالَج مظالم الضحايا وتم توريثها عبر الأجيال، فإنها ستتحوّل إلى عوامل خطر رئيسية لاندلاع العنف في المستقبل[53].

وكثيراً ما تُغفَل قدرة العدالة الانتقالية على مساعدة المجتمعات على وضع استراتيجيات وقائية فعالة، وذلك من خلال ركيزتها المتمثلة في ضمانات عدم التكرار. ويمكن أن توفر العدالة الانتقالية، باعتبارها مفهوماً جامعاً يشمل المجالات المؤسسية والمجتمعية والثقافية والشخصية، إطاراً مفيداً لتحليل خطة عمل وقائية وصياغتها. وينبغي أن ترتبط الاستراتيجيات الوقائية في سياق العدالة الانتقالية بالجهود المبذولة على نطاق واسع «في المراحل الأولية» لمنع انتهاكات حقوق الإنسان والجرائم الفظيعة والإرهاب والنزاع المسلّح عموماً[54].

مجموعة من الوثائق الرئيسية لمزيد من القراءة:

- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع - فحص السجلات: إطار تشغيلي
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار (A/HRC/30/42) (بشأن ضمانات عدم التكرار)
- تقرير المقرر الخاص (A/70/438) (بشأن إصلاح قطاع الأمن، بما في ذلك فحص المؤسسات الأمنية)
- تقرير المقرر الخاص (A/72/523) (بشأن وضع نهج إطاري شامل للوقاية) تقرير المقرر الخاص (A/HRC/45/45) (بشأن عمليات تخليد الذكرى في سياق الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني: الركيزة الخامسة للعدالة الانتقالية)
- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة وضمانات عدم التكرار، والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، «دراسة مشتركة عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وجرائم التطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، ومنع تكرارها» (A/HRC/37/65).
- Guidance note of the Secretary-General on United Nations constitutional assistance
- Silke Rusch, Coordination of DDR initiatives with transitional justice efforts in the context of sustaining peace (أُعِدَّت هذه الورقة في إطار مشروع مراجعة المذكرة التوجيهية)، متاحة على الرابط: www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice
- المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ولا سيما الوحدة 20-6 المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والعدالة الانتقالية
- United Nations, Framework of analysis for atrocity crimes: a tool for prevention
- UN Action Against Sexual Violence in Conflict, Framework for the prevention of conflict-related sexual violence

52 تقرير المقررة الخاصة في مجال الحقوق الثقافية عن «عمليات تخليد الذكرى» (في المجتمعات الخارجة من حالات نزاع والمجتمعات المنقسمة) (A/HRC/25/49)؛ تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار بشأن «عمليات تخليد الذكرى في سياق الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني: الركيزة الخامسة للعدالة الانتقالية» (A/HRC/45/45). وفي هذا التقرير، يؤكد المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار أن عمليات تخليد الذكرى هي ركيزة قائمة بذاتها وشاملة لجميع ركائز العدالة الانتقالية، لأن تخليد الذكرى يسهم في تنفيذ الركائز الأربع الأخرى، وهو أداة حيوية لتمكين المجتمعات من الخروج من دائرة الكراهية والصراع والبدء في اتخاذ خطوات نحو بناء ثقافة السلام.

53 Hamber, Transitional Justice, Mental Health and Psychosocial Support, available at www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice؛ ويمكن الاطلاع أيضاً على A/70/674.

54 اقترح المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار وضع «نهج إطاري شامل للوقاية» يسمح بالتخطيط المنهجي والمنظم لسياسة وقائية واسعة النطاق (A/72/523).

3. تفعيل الدعم للعدالة الانتقالية: الآفاق المستقبلية للأمم المتحدة

انطلاقاً من الأهداف والمبادئ والخصائص التي تتضمنها هذه المذكرة التوجيهية، وحرصاً على أن يظل دعم الأمم المتحدة للعدالة الانتقالية مناسباً ومتماشياً مع التحديات الناشئة، لا بدّ من أن تعدّل المنظمة منظورها المؤسسي وموقفها إزاء العدالة الانتقالية، وأن تصبح أكثر ابتكاراً في تصميم وتنفيذ عملها في هذا المجال، وأن تعزز نَهج العدالة الانتقالية الذي يركز على الضحايا والناس في سعيها إلى إحداث فرق سريع وملموس وتحويلي في حياة الشعوب والمجتمعات. ولضمان أن يكون عمل الأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية استراتيجياً ومتكاملاً وابتكارياً ومحوره الناس على نحو مستمرّ، يلزم اتّخاذ الإجراءات التالية:

01 فهم العدالة الانتقالية على المستوى المؤسسي وتحديد موقعها

1. تعزيز فهم العدالة الانتقالية ليس كإطار معياري لإنصاف ضحايا الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان فحسب، بل أيضاً كأداة تطلّعية واستراتيجية وعملية تساعد على تحقيق أهداف طويلة الأجل في مجال السياسات مثل منع وقوع الانتهاكات والحفاظ على السلام، والمساءلة وتعزيز سيادة القانون، وتضميد الجراح وتحقيق المصالحة، وتعزيز التنمية المستدامة.

2. فهم العدالة الانتقالية واستخدامها كأداةٍ قائمة على حقوق الإنسان تساعد في حل المشاكل لرسم مستقبل أفضل - من أجل بناء السلام والحفاظ عليه، ومن أجل تحقيق التنمية المستدامة وأهدافها، وبالتالي تنفيذ خطتنا المشتركة والخطة الجديدة للسلام.

3. الاعتراف بالعدالة الانتقالية كمجالٍ شامل للسياسات يتوافق مع ولايات معظم الإدارات والوكالات في إطار ركائز السلام والأمن وحقوق الإنسان والتنمية في المنظمة، وكمسؤولية مشتركة تتطلب الدعم المتبادل بين المنظمات بالاستناد إلى التحليل والتخطيط المشتركين، والربط على نحو مناسب مع مجالات السياسات الأخرى، والتنسيق بشكل فعال.

4. ضمان القيادة المناسبة والمشاركة والدعم للعدالة الانتقالية من قبل كبار مسؤولي الأمم المتحدة في المقر وعلى المستوى القُطري (ولا سيّما من الممثلين الخاصين للأمين العام، والمنسّقين المقيمين، ومنسّقي الشؤون الإنسانية)، وذلك باتّخاذ تدابير منها تعزيز القدرة على وضع خطط متماسكة للمشاركة تربط بين مجالات الدعوة والبرمجة والتواصل في مجال العدالة الانتقالية.

5. نظراً لأهمية التنسيق الفعال في مجال العدالة الانتقالية (من خلال سياسة شاملة للعدالة الانتقالية إلى جانب استراتيجيات وسياسات وبرامج أوسع نطاقاً لبناء السلام وتوطيده)، ضمان أن يكون لكبار مسؤولي الأمم المتحدة على المستوى القُطري الدور والقدرة اللازمان لتعزيز هذا التنسيق، وذلك من خلال إنشاء آلية تنسيق محلية للأمم المتحدة، عند الاقتضاء، واستخدام قدرة الأمم المتحدة على عقد الاجتماعات للجمع بين شركاء التمويل والشركاء الفنيين من أجل تعزيز النُهج المشتركة الاستراتيجية والطويلة الأجل لدعم أولويات العدالة الانتقالية المحددة وطنياً.

02 الابتكار في تصميم وتنفيذ العمل المتّصل بالعدالة الانتقالية

1 لتفادي الردود النمطية وتشجيع الإبداع، ضمان أن يستند عمل الأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية إلى استراتيجيات دعم شاملة وطويلة الأجل، ورسائل متّسقة قائمة على عملية تحليل وتخطيط متينة ومتكاملة واستراتيجية تراعي العمر والفوارق بين الجنسين، ورؤية طويلة الأجل تأخذ في الاعتبار ما هو ممكن سياسياً وقابل للتنفيذ عملياً؛ وضمان أن يسترشد عمل المنظمة أيضاً بالهدف الأساسي المتمثل في تحديد أفضل السُبل، حسب السياق، لضمان حقوق الضحايا والمجتمعات المتضررة في معرفة الحقيقة والعدالة والجبر، والمساعدة في منع تكرار الانتهاكات والتجاوزات الخطيرة لحقوق الإنسان.

2 التأكد من أن نماذج التخطيط لدعم العدالة الانتقالية تشمل تحليلاً للوضع والاقتصاد السياسي (مع مراعاة العوامل السياسية والتاريخية والاجتماعية والثقافية والأمنية والاقتصادية الرئيسية، فضلاً عن مراعاة ظروف الصراع)، وتحليل أصحاب المصلحة (أي الجهات الفاعلة الرئيسية التي يمكن أن تؤثر بشكل إيجابي أو سلبي على العملية، مع تحديد عناصر التغيير)، وتحليل العوامل المحفّزة للعدالة والثغرات (أي مختلف العوامل المحفّزة للصراعات والسلام والعدالة، بما في ذلك التركيز على هياكل الإفلات من العقاب)، وتحليل الشروط المسبقة اللازمة لتهيئة بيئة مؤاتية للعدالة الانتقالية (تشمل الإرادة السياسية والقوة المؤسسية والحالة الأمنية).

3 الإقرار بأنّ كيانات الأمم المتحدة لا تستطيع بمفردها امتلاك أو الحصول على جميع المعلومات اللازمة لإجراء التحليل المعمّق والتخطيط الاستراتيجي، وأنه لا بدّ من بذل جهود مشتركة وتعزيز التعاون بين ركائز الأمم المتحدة الثلاث.

4 استخدام عملية التحليل والتخطيط لإدراج العدالة الانتقالية في إطار بناء السلام وتوطيده، وتوضيح أوجه الترابط والاتساق بين مجالات السياسات؛ وإيجاد الإطار الأنسب للعدالة الانتقالية حسب السياق؛ وتسهيل تحديد الأولويات ووضع رؤية طويلة المدى؛ وتوضيح الأهداف المحددة للدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة بالاستناد إلى نظريات واقعية بشأن التغيير، وجمع البيانات على نحو فعال، ورصد الأثر.

5 تحديد أهم المنطلقات في مجال العدالة الانتقالية وسُبل تأطيرها في كل سياق، مع الاعتراف بالأهمية المحدودة للمصطلحات المستخدمة (أي لا حاجة إلى إطلاق تسمية «العدالة الانتقالية» على العمل المنفّذ أو تأطيره على هذا النحو)، ومع الاستفادة بشكل أفضل من المرونة التي تتيحها عملية العدالة الانتقالية وصلاتها بمجالات السياسات وخطط العمل الأخرى (بما في ذلك منع وقوع الانتهاكات والحفاظ على السلام وأهداف التنمية المستدامة).

6 استناداً إلى اللجنة الاستشارية المشتركة بين الوكالات والمعنية بوضع هذه المذكرة التوجيهية، تفعيل فرقة عمل دائمة مشتركة بين وكالات الأمم المتحدة ومعنية بالعدالة الانتقالية لتعزيز التعاون والتنسيق على نطاق المنظمة، وذلك من خلال الجمع بين الخبرات والقدرات القائمة حيثما كان ذلك مفيداً، وتيسير تبادل المعلومات، والتحليل ووضع الاستراتيجيات على نحو مشترك، فضلاً عن المساعدة في تنفيذ هذه المذكرة التوجيهية ونَهجها الاستراتيجي المتكامل والمبتكر والموجّه نحو الناس.

صورة إدارة عمليات السلام/مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية

6 إدراج منظور العدالة الانتقالية والمنظور المراعي للماضي في جميع عمليات التحليل والتخطيط، بما في ذلك وضع أطر استراتيجية متكاملة أو مفاهيم للبعثات (من خلال التقييمات الاستراتيجية وبعثات التقييم التقني)، فضلاً عن تحليلات الصراعات والتنمية والتحليلات القُطرية المشتركة التي يستند إليها تطوير أطر الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة وغيرها من أطر وبرامج التعاون؛ وفي حال لم تؤدِّ هذه العمليات إلى وضع رؤية واستراتيجية للعدالة الانتقالية، ينبغي استكمالها بتحليل خاص بالعدالة الانتقالية.

7 النظر إلى عمليات السلام كفرص متاحة لأصحاب المصلحة لمعالجة الماضي، والسعي إلى تقديم المشورة للأطراف بشأن العدالة الانتقالية باستخدام أساليب مبتكرة (لا تقتصر على التذكير بالقواعد والمعايير الدولية)، وتقديم استراتيجيات سليمة ومرنة تستند إلى تحليل شامل للصراع، وتحليل أصحاب المصلحة والتشاور مع الخبراء الوطنيين وصانعي السياسات والمجتمع المدني، ولا سيّما الضحايا والمجتمعات المتضرّرة؛ ولذلك، ينبغي تزويد وسطاء الأمم المتحدة بالخبرات اللازمة في مجال حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية، وتشجيع مشاركة هؤلاء الخبراء في مفاوضات السلام.

8 الاستفادة من قدرة الأمم المتحدة على عقد الاجتماعات، والمساعدة في تحديد أكبر مجموعة من الدوائر الجماهيرية والممثلين والمؤسسات والشركاء اللازمين للمضي قدماً بعملية العدالة الانتقالية ودعم التحوّل السياسي والاقتصادي والاجتماعي على المستوى القُطري، مع التركيز على الأشخاص المعرّضين لخطر التخلّف عن الركب وإشراكهم في العملية.

9 تحليل القيود الناجمة عن الضعف المؤسسي، والعمل على تمكين أصحاب المصلحة ومساعدتهم في تحديد التدابير التخفيفية من خلال مواءمة أنشطة بناء القدرات الرامية إلى تعزيز مؤسسات الدولة في مجال العدالة الانتقالية مع المبادرات الأوسع الخاصة ببناء الدولة وتحقيق العدالة وإصلاح قطاع الأمن.

10 تعميق فهم الروابط بين العدالة والاستقرار والأمن، ولا سيّما في السياقات غير الآمنة التي تعاني من ضعف مؤسسي، واستكشاف الفرص التي تتيحها الجهود الأخرى التي تدعمها الأمم المتحدة والتي تهدف إلى تحقيق الاستقرار وبناء السلام، مثل عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، لتلبية مطالب العدالة على الصعيد المحلي، وربط هذه الجهود بالعدالة الانتقالية، بما في ذلك في سياق برامج إعادة الإدماج في المجتمع والحدّ من العنف؛ وبالتالي، تعزيز التنسيق بين مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من جهة وعمليات العدالة الانتقالية وآلياتها من جهة أخرى، حسب الاقتضاء، لكي يعزز كلٌّ منها الآخر.

11 القبول بأنّ الشروع في عمليات العدالة الانتقالية الكاملة قد يكون في بعض السياقات غير مستحسَن أو مستحيلاً، مما يستدعي التركيز على الأنشطة التحضيرية الاستراتيجية وبناء قدرات أصحاب المصلحة الوطنيين على المدى الطويل (على سبيل المثال من خلال الدعوة المتّسقة، والتشاور مع السكان، وتعريف الدوائر الرئيسية بمفاهيم ونظريات العدالة الانتقالية، وتعزيز قدرات المجتمع المدني، وإعمال الحقوق التي تُعَدّ «مدخلاً» للحقوق الأخرى، مثل حماية الهوية القانونية وتوثيق الانتهاكات والحفاظ على الأدلة).

03 تحقيق أثرٍ ملموس وتحويلي في حياة الناس والمجتمعات

1. ضمان أن تركّز الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجال الدعوة والمشاركة والدعم لعمليات العدالة الانتقالية على تصميم هذه العمليات بشكل فعال وسهل الاستخدام وقائم على الإدماج والمشاركة، لا سيّما من خلال تعزيز أساليب العمل والنتائج الشاملة (تزويد مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة الوطنيين بالمساحة والأدوات وإمكانية الوصول إلى المعلومات اللازمة من أجل مشاركتهم)؛ ومن خلال إعلاء أصوات الضحايا (تشجيع الإجراءات المراعية للضحايا وحمايتهم، وتنظيم الضحايا وإقامة الشبكات في ما بينهم، ووضع الاستراتيجيات لتمكين الضحايا سياسياً واقتصادياً وللتخفيف من المخاطر والتحديات مثل الوصم والعبء الاقتصادي وتكرار الصدمة)؛ ومن خلال التركيز على التوعية والتواصل؛ ومن خلال العمل بالتشاور والشراكة مع المجتمع المدني، بما في ذلك على المستوى الشعبي.

2. مراعاة مصالح واحتياجات وتوقعات الضحايا والمجتمعات المحلية والمجتمعات المتضررة أثناء القيام بالدعوة ووضع البرامج الخاصة بالعدالة الانتقالية، وتعديل المنهجيات وفقاً لظروف الناس وأوضاعهم وقدراتهم، من خلال النظر في توفير الأنشطة والخدمات الجانبية (التوعية والتواصل، والصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي، والخدمات شبه القانونية، وإمكانية الوصول، والخدمات اللوجستية، وما إلى ذلك) والسعي إلى التنسيق بشكل فعال مع برامج الحماية الاجتماعية والتنمية

3. تعزيز فهم ضمانات عدم التكرار التي لا تقتصر على الإصلاح المؤسسي، وإدراج العمل المتصل بالعدالة الانتقالية ضمن خطة وقائية أوسع تعالج الأسباب الهيكلية والجذرية للانتهاكات الخطيرة، والمساهمة في التحوّل في المجالات المؤسسية والاقتصادية والمجتمعية والثقافية والشخصية.

4. دمج منظور الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي بشكل منهجي لتعزيز التحليل، وتحسين توفير خدمات الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي ضمن آليات العدالة الانتقالية، وإقامة الروابط مع الصحة النفسية والدعم النفسي الاجتماعي على مستوى المجتمع لاستكمال عمليات العدالة الانتقالية، وتمكين الناس من المشاركة في عمليات العدالة الانتقالية.

5. دمج منظور عابر للأجيال في العمل المتصل بالعدالة الانتقالية وتشجيع اعتماد سياسات وإجراءات تراعي الأطفال وتركز على الشباب.

6. ضمان أن تسترشد مشاريع الأمم المتحدة وبرامجها بتحليل جنساني وبنظريات للتغيير، ودمج منظور جنساني في ميزانيات البرامج وخطط العمل وعمليات الرصد والتقييم، مع التركيز على تشجيع المشاركة الفعالة والأدوار القيادية للنساء والفتيات؛ وتعزيز الانتصاف الشامل عن الانتهاكات القائمة على نوع الجنس؛ واستمرار الالتزام بتخصيص 15 في المائة من تمويل الأمم المتحدة في مجال دعم بناء السلام، بما في ذلك العدالة الانتقالية، للمشاريع التي يكون هدفها الرئيسي النهوض بالمساواة بين الجنسين (S/2010/466، الفقرة 36).

7. إيلاء المزيد من الاهتمام لمسألة تقديم الخدمات والمنافع بشكل سريع إلى الضحايا، ولا سيّما أولئك الذين يعيشون في أوضاع محفوفة بالمخاطر، وذلك من خلال النظر في كيفية تسخير خبرة الأمم المتحدة الواسعة في مجال المساعدة الإنسانية لصياغة برامج تلبّي الاحتياجات الملحّة للضحايا تمهيداً لعمليات الانتصاف والجبر على المدى الطويل.

8. تعزيز الرصد والتقييم على الصعيد الداخلي من خلال الاستثمار في تطوير منهجيات مبتكرة وعملية لجمع البيانات من أجل قياس ورصد وتقييم التقدم المحرز في مجال العدالة الانتقالية بطريقة تعكس الفوائد على المدى الطويل.

رينو ياداف

مركز جاناكبور للنهوض بالمرأة

(نيبال)

هذا العمل الفني الذي يتناول الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة بشأن إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمَّش فيها أحد وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة هو جزء من «أهداف التنمية المستدامة في ميثيلا»، وهي مبادرة مشتركة بين مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة في نيبال ومركز جاناكبور للنهوض بالمرأة تهدف إلى توطين أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر في نيبال من خلال إشراك الفنانات المحليات

United Nations