

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/HRC/8/3
2 May 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء
أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، السيد فيليب ألستون**

موجز

يتناول هذا التقرير بالتفصيل الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها المقرر الخاص في عام ٢٠٠٧ وفي الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠٠٨. ويبحث أيضاً بتعمق في ثلاث قضايا ذات أهمية خاصة هي: (أ) دور لجان التحقيق الوطنية في مجال الإفلات من العقاب عن حالات الإعدام خارج نطاق القضاء؛ (ب) والحق في التماس العفو أو إبدال عقوبة الإعدام؛ (ج) وسجناء يديرون السجون.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة عن الموعد المحدد.

** نظراً لضيق الوقت، استُنسخت حواشي هذه الوثيقة بالصيغة التي وردت بها دون تحرير رسمي.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٣	أولاً - مقدمة..... ٤-١
٣	ثانياً - الأنشطة..... ١١-٥
٣	ألف - الرسائل..... ٧-٥
٤	باء - الزيارات..... ١١-٨
٥	ثالثاً - قضايا ذات أهمية خاصة..... ٨٧-١٢
٥	ألف - دور لجان التحقيق الوطنية في مجال الإفلات من العقاب عن حالات الإعدام خارج نطاق القضاء..... ٥٨-١٢
١٩	باء - الحق في التماس العفو أو إبدال عقوبة الإعدام..... ٦٧-٥٩
٢٣	جيم - سجناء يديرون السجون..... ٨٨-٦٨
٣٠	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات..... ٩٢-٨٩

أولاً - مقدمة

١- يستعرض المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً في هذا التقرير الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها في عام ٢٠٠٧ وفي الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠٠٨ للتصدي للمشكلة الخطيرة المتمثلة في حالات الإعدام خارج نطاق القضاء في العالم بأسره^(١). ويركز على ثلاث قضايا ذات أهمية خاصة هي: (أ) دور لجان التحقيق الوطنية في مجال الإفلات من العقاب عن حالات الإعدام خارج نطاق القضاء؛ (ب) والحق في التماس العفو أو إبدال عقوبة الإعدام؛ (ج) وسجناء يديرون السجون.

٢- ويقدم هذا التقرير عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠٢/١، ويراعي المعلومات الواردة والرسائل المبعوثة في الفترة من ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ إلى ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٨.

٣- ويمكن الاطلاع، في الفقرات من ٥ إلى ١٢ من الوثيقة E/CN.4/2005/7، على عرض عام لولاية المقرر الخاص، وقائمة بالأنواع المحددة من انتهاكات الحق في الحياة التي اتخذت إجراءات بشأنها، ووصف للإطار القانوني وأساليب العمل المستخدمة في تنفيذ هذه الولاية.

٤- وإنني ممتن لموظفي مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على مساعدتهم التي اتسمت بمهنية عالية فيما يتصل بإنجاز الولاية، وكذلك لويليام أبريش، وسارة كنوكي، وجاسون مورغان فوستر، العاملين في المشروع المتعلق بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء في كلية القانون بجامعة نيويورك، على تقديمهم مساعدة متخصصة ومشورة ذواتي قيمة بالغة.

ثانياً - الأنشطة

ألف - الرسائل

٥- يتناول هذا التقرير الرسائل المبعوثة والردود الواردة في الفترة من ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ إلى ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٨. وترد في الإضافة ١ لهذا التقرير، التي تكتسي أهمية بالغة، التفاصيل المتعلقة بأوجه القلق التي أعربت عنها والمعلومات المقدمة من الحكومات رداً على أوجه القلق هذه.

¹ The term “extrajudicial executions” is used in this report to refer to executions other than those carried out by the State in conformity with the law. As explained in my previous reports “[t]he terms of reference of this mandate are not best understood through efforts to define individually the terms ‘extrajudicial’, ‘summary’ or ‘arbitrary’, or to seek to categorize any given incident accordingly”. Rather, “the most productive focus is on the mandate itself, as it has evolved over the years through the various resolutions of the General Assembly and the Commission” (E/CN.4/2005/7, para. 6; A/HRC/4/20, para. 1, fn. 1).

٦- ويبيّن عرض إحصائي موجز للرسائل التي وُجّهت خلال الفترة قيد الاستعراض أن ١٢٧ رسالة قد وُجّهت إلى ٤٦ بلداً^(٢)، يدخل فيها ٥٨ نداءً عاجلاً و ٦٩ رسالة ادعاءات. والمسائل الرئيسية التي تناولتها الرسائل هي: عقوبة الإعدام (٣٢ رسالة)، وحالات الوفاة في الحبس (٢٣ رسالة)، وعقوبة الإعدام لقاصرين (١٨ رسالة)، والإفراط في استعمال القوة (١٥ رسالة)، والإفلات من العقاب (١١ رسالة)، وحالات الاعتداء أو القتل (١٠ رسائل)، والتزاعات المسلحة (٨ رسائل)، وحالات التهديد بالقتل (٦ رسائل).

٧- وكما هو الحال في السنوات السابقة، كانت نسبة ردود الحكومات على الرسائل الموجهة إليها خلال الفترة قيد الاستعراض منخفضة إلى حد يثير الإشكال. وترد في الإضافة المتعلقة بالرسائل أرقام النسب المتوية لهذه الردود على وجه الدقة.

باء - الزيارات

١- الزيارات التي جرت في الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى آذار/مارس ٢٠٠٨

٨- قمت، منذ تقديم تقريرتي الأخير إلى المجلس، بزيارات إلى الفلبين والبرازيل وجمهورية أفريقيا الوسطى. ومعرض على المجلس حالياً التقرير النهائي عن بعثتي إلى الفلبين، وستُقدّم ملاحظات أولية عن البعثتين الآخرين. وبالإضافة إلى ذلك، يرد في الوثيقة A/HRC/8/3/Add.3 تقريراً المتابعة عن البعثتين اللتين قمتُ بهما في وقت سابق إلى نيجيريا وسري لانكا.

٢- طلبات القيام ببعثات، التي لم يُبت فيها بعد

٩- لقد قدّمتُ، حتى آذار/مارس ٢٠٠٨، طلبات لزيارة ٣٢ بلداً والأراضي الفلسطينية المحتلة. ولم تبدأ بالفعل من هذه البلدان في الإعداد للزيارة سوى ثمانية بلدان هي: إسرائيل، وأفغانستان، وبيرو، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وغواتيمالا، والفلبين، ولبنان، والولايات المتحدة الأمريكية. ومن المقرر إجراء الزيارة إلى أفغانستان في أيار/مايو ٢٠٠٨ وإلى الولايات المتحدة الأمريكية في حزيران/يونيه ٢٠٠٨. وقد ألغيت الزيارة المقررة إلى بيرو؛ ووجهت السلطة الفلسطينية دعوة في هذا الصدد.

١٠- وتراوحت ردود البلدان الـ ٢٤ المتبقية ما بين الصمت المطبق، والإشعار الرسمي بالاستلام، والقبول من حيث المبدأ ولكن دون متابعة مجدية. وفي بعض الحالات، كانت الطلبات ذات الصلة قد قدّمت أول مرة قبل نحو سبع سنوات.

² The States are: Afghanistan, Algeria, Armenia, Bahrain, Bangladesh, Brazil, Chile, China, Colombia, Democratic People's Republic of Korea, Ecuador, Egypt, Ethiopia, Fiji, Honduras, India, Indonesia, Iran, Iraq, Israel, Jordan, Kenya, Kyrgyzstan, Liberia, Libyan Arab Jamahiriya, Maldives, Morocco, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistan, Papua New Guinea, Philippines, Russian Federation, Saudi Arabia, Singapore, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Syrian Arab Republic, Thailand, United Kingdom, United States of America, Viet Nam, Yemen, Zimbabwe.

١١- والدول التي لم ترد بالإيجاب حتى الآن على طلبات الزيارات هي: إسرائيل، وإندونيسيا، وأوزبكستان، وأوغندا، وجمهورية إيران الإسلامية، وباكستان، وبنغلاديش، وبيرو، وتايلند، وترينيداد وتوباغو، وتوغو، والجزائر، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، والسلفادور، وسنغافورة، وغينيا، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وفييت نام، وكينيا، والمملكة العربية السعودية، ونيبال، والهند، واليمن.

ثالثاً - قضايا ذات أهمية خاصة

ألف - دور لجان التحقيق الوطنية في مجال الإفلات من العقاب عن حالات الإعدام خارج نطاق القضاء

١٢- يفرض الواجب الناشئ عن قانون حقوق الإنسان الدولي والمتمثل في احترام وحماية الحياة التزاماً على الحكومات بإجراء تحقيق مستقل في حالات الوفاة حيثما وجد احتمال بوقوع حالة إعدام خارج نطاق القضاء^(٣). وبينما يكفي في حالات كثيرة للوفاء بهذا الالتزام إجراء تحقيق مستقل من جانب الشرطة، فإن إنشاء لجنة تحقيق رسمية تناط بها ولاية متعلقة بحقوق الإنسان هو استجابة مستقرة منذ أمد طويل وكثيراً ما تتكرر، لا سيما إزاء الحوادث التي تنطوي على عمليات قتل متعددة أو عملية قتل شهيرة. وتتفاوت هذه اللجان تفاوتاً كبيراً من حيث التسمية المستخدمة وتشكيلتها واختصاصاتها والأطر الزمنية المحددة لها وسلطاتها. بل إن مجرد إجراء بحث أولي على شبكة الإنترنت يتيح تفاصيل عن أمثلة وافرة على اللجان الملكية، واللجان المستقلة، واللجان القضائية، واللجان البرلمانية، وما شابه ذلك. وفي حين أن هذه التحقيقات تُجرى، بطبيعتها، بناءً على مبادرة من السلطات الحكومية، فإنها كثيراً ما تأتي نتيجة طلبات متفق عليها مقدمة من المجتمع المدني وأحياناً أيضاً من المجتمع الدولي. وبالفعل، توجد اليوم ممارسة نمطية تقريباً تتمثل في أن يُطلب إنشاء لجنة تحقيق في أعقاب الحوادث الكبرى حيثما يُخشى من أن السلطات التي يعوّل عليها عادة في إجراء التحقيق ومقاضاة الجناة تكون محجمة عن القيام بذلك أو لا يُحتمل أن تقوم بذلك على النحو المناسب.

١٣- وللإطلاع على تقنية استحداث مثل هذه التحقيقات، يمكن العودة تاريخياً إلى عدة أمثلة تعود إلى مطلع القرن العشرين، وتشمل الحقبة الاستعمارية والأزمة التي أعقبت هذه الحقبة مباشرة. ومؤخراً، زاد عدد ونطاق التحقيقات زيادة كبيرة بفعل ظاهرتين جديدتين نسبياً. الأولى هي الزيادة الكبيرة في التحقيقات بتفويض دولي، وهي التحقيقات التي أطلقتها هيئات مثل مجلس حقوق الإنسان أو الهيئة التي سبقته. والثانية هي تكاثر لجان العدالة الانتقالية، بما فيها لجان الحقيقة والمصالحة، وتهدف إلى إعادة النظر في المظالم التاريخية والمساعدة على رسم استجابة متوازنة. على أن التركيز في هذا التحليل يقع على التحقيقات ذات الولاية الوطنية.

١٤- وفحوى التحليل هو أن مجرد إنشاء لجنة تحقيق، بل وحتى استكمالها رسمياً، لن يكون كافياً في الغالب للوفاء بالالتزام بالاضطلاع بتحقيق مستقل. ويبيّن استقصاء تجريبي، استناداً إلى العديد من الأمثلة التي نمت إلى علم المقرر الخاص ومن سبقوه في منصبه، أن مثل هذه التحقيقات كثيراً ما تُستخدم في المقام الأول كأسلوب لتحاشي

³ *McCann v. United Kingdom* (1995) 21 EHRR 97.

التعرض لمحاكمة جديده. والمطلوب من الأوساط الدولية المعنية بحقوق الإنسان التدقيق في مثل هذه المبادرات في المستقبل بمزيد من العناية ووضع آلية لرصد وتقييم مدى ملاءمتها.

١- الأسباب التي تدعو إلى إجراء تحقيقات

١٥- يجب على الدول، متى وقع حرمان من الحياة تعسفاً، الاضطلاع بتحقيق شامل وسريع ونزيه ومقاضاة الجناة ومعاقبتهم وضمان تقديم التعويض المناسب لأقارب الضحايا^(٤). ويتحقق ذلك في الأحوال العادية عن طريق السير المعتاد لنظام العدالة الجنائية، بما في ذلك الشرطة، والنيابة العامة، والمحاكم، وآليات الرقابة مثل أمين المظالم. بيد أنه يحدث في أحيان كثيرة جداً، ولا سيما في حالة أعمال القتل الواسعة النطاق أو ذات الطابع السياسي، أن يكون النظام المعمول به عاجزاً عن العمل بفعالية ويتطلب الأمر عندئذ اتخاذ تدابير استثنائية من أجل إقامة العدل.

١٦- ويمكن أن تقع هذه الإخفاقات في ظروف شتى. أولاً، قد يفتقر جهاز الشرطة إلى القدرات اللازمة في مجال التحقيقات. فقد تكون التحقيقات المطلوب إجراؤها معقدة أو ذات أثر بعيد أو تتطلب موارد علمية وموارد وطب شرعي مما قد لا يكون متوفراً. ثانياً، قد يكون المكلفون بالتحقيق في الأحداث هم أنفسهم مشتبه فيهم، أو على صلة وثيقة بالمشتبه فيهم. فالعلاقات بين الشرطة والجماعات العسكرية أو شبه العسكرية تكتسي أهمية خاصة في هذا الصدد. ثالثاً، قد يفقد الضحايا وأقارب الضحايا والشهود الثقة في الشرطة أو غيرها من سلطات التحقيق ومن ثم لا يكون لديهم استعداد للتعاون معها. رابعاً، قد يؤدي التدخل السياسي على المستوى المحلي أو مستوى الولايات أو المستوى الاتحادي إلى عرقلة إجراء تحقيق فعلي. خامساً، قد تكون أعمال القتل جزءاً من ظاهرة على نطاق أوسع يتطلب الأمر التحقيق فيها على نحو أوسع وعدم حصرها في تحقيق جنائي. سادساً، قد يتطلب حل المشكلة، بما في ذلك معاقبة المسؤولين عن ارتكاب الأحداث، حشد قدر من الضغط الشعبي والإرادة السياسية وهو ما يتطلب أكثر من مجرد إجراء تحقيق عادي.

١٧- وأياً كانت أسباب النقائص التي تعترى النظام القائم لإجراء التحقيقات ومقاضاة الجناة، فإن الدول ملزمة باتخاذ خطوات إيجابية تكفل بالفعل لمؤسساتها الإدارية والقضائية أن تعمل في الواقع بفعالية، وأن تتخذ تدابير للحيلولة دون تكرار الانتهاكات. وقد يتطلب ذلك من الدولة إجراء تعديلات في مؤسساتها أو قوانينها أو ممارستها^(٥).

١٨- وتشكل لجان التحقيق الوطنية استجابة شائعة في مثل هذه الظروف. ويجري التحقيق في الغالب لتناول الانتهاك المحدد الذي تعرضت له الضحية وذلك بأن يُعهد إلى التحقيق بمهمة التحقيق في التجاوزات المزعومة، وتقديم بيان مفصل عن حادث بعينه أو سلسلة من التجاوزات، أو تسمية أشخاص يوصي بمقاضاتهم. وسعياً من الدولة إلى منع وقوع انتهاكات في المستقبل أو لتعزيز نظام العدالة الجنائية، قد تعهد أيضاً إلى لجنة من اللجان بولاية أوسع لتقديم تقرير عن أسباب الانتهاك واقتراح توصيات لإجراء إصلاح مؤسسي. واستخدام هذه التقنية

⁴ Commission on Human Rights resolution 2005/34; Human Rights Committee, general comment No. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

⁵ Ibid., para. 17.

ليس بحال من الأحوال حكراً على أي مجموعة أو نوع بعينه من البلدان، بل يحدث ذلك في عدد كبير من البلدان بصرف النظر عن مستواها في مجال التنمية أو نظامها القانوني.

١٩- ومن المفارقة أن الظروف التي أدت إلى استحداث مثل هذه التحقيقات كثيراً ما تحمل في طياتها بذور فشل المبادرة في وقت لاحق. وبعبارة أخرى، تكون الحكومات مدفوعة، بسبب زحمة الأحداث، أو ضغوط دبلوماسية، أو غير ذلك من الأسباب إلى القيام بفعل ما ترى أنه يتعارض مع مصالحها. وبالتالي، قد تسعى الدولة من البداية إلى تنفيذ المبادرة بطرق تهدف إلى تقليص أثرها النهائي إلى أدنى حد ممكن.

٢٠- لقد كانت إجراءات هذه التحقيقات ونتائجها محل انشغال متكرر على مدى أعوام ولاية المقرر الخاص الستة والعشرين. وقد دأبت الحكومات على الرد في كثير من الأحيان على أي رسالة من المقرر الخاص بخصوص ادعاء بوقوع حالة إعدام خارج نطاق القضاء بالإشارة إلى أن لجنة تحقيق خاصة قد أنشئت للتحقيق في الأمر^(٦). وقد رحّب المقرر الخاص مراراً بهذا الإجراء^(٧)، وكان في كثير من الحالات يدعو الدولة، التي لم تعرب بعد عن عزمها إنشاء لجنة من هذا القبيل إلى القيام بذلك^(٨). وقد جرت أيضاً دراسة اللجان الوطنية الخاصة بدراسة معمّقة في عدد كبير من التقارير القطرية التي وضعها المقرر الخاص عقب زيارته الميدانية^(٩). على أنه يتبيّن في أحيان كثيرة للغاية أن لجان التحقيق قاصرة، وقد أعرب المقرر الخاص المتعاقبون عن القلق من أن هذه اللجان كثيراً ما تصمم لدرء الانتقادات التي توجهها أطراف دولية فاعلة إلى الحكومة بدلاً من التصدي لظاهرة الإفلات من العقاب^(١٠). فبمجرد الإعلان عن إنشاء مثل هذه اللجنة، كثيراً ما تستعمل الدولة التحقيق الخاص، في ردها على الانتقادات الموجهة إليها من المجتمع الدولي، باعتباره دليلاً على أنها بصدد اتخاذ إجراء للتصدي للإفلات من العقاب. وغالباً ما تنجح هذه المساعي في التخفيف من حدة الانتقادات المحلية أو الدولية ومنع الأطراف الدولية الفاعلة من الدعوة بقوة إلى تعزيز المساءلة داخل أجهزة الدولة. ولكن نظراً لأن لجان التحقيق هذه كثيراً ما تكون قاصرة عن تحقيق الغرض منها، ولأن محاولات استخدامها لتجنب المساءلة بدلاً من النهوض بها كثيراً ما تنجح، فإنه يتعين على المجتمع الدولي إيجاد طرق أكثر فاعلية لمواجهة هذا الوضع.

⁶ E.g. E/CN.4/2003/3/Add.1, paras. 301 and 331; E/CN.4/1997/60/Add.1, para. 225; E/CN.4/1995/61, paras. 135 and 164; E/CN.4/1996/4, paras. 188-91; E/CN.4/1994/7, para. 199; E/CN.4/1993/46, paras. 115-18; E/CN.4/1993/46, para. 348; E/CN.4/1991/36, para. 296; E/CN.4/1991/36, para. 124; E/CN.4/1992/30, paras. 502 and 543; E/CN.4/1991/36, paras. 290-96.

⁷ E.g., E/CN.4/1992/30, para. 281.

⁸ E.g. E/CN.4/2005/7/Add.1, p. 291; E/CN.4/1990/22, para. 378; E/CN.4/1991/36, para. 455.

⁹ E/CN.4/2006/53/Add.5; E/CN.4/2006/53/Add.4; E/CN.4/2005/7/Add.2; E/CN.4/2004/7/Add.2; E/CN.4/2003/3/Add.3; E/CN.4/1996/4/Add.1; E/CN.4/1995/61/Add.1; E/CN.4/1994/7/Add.2; E/CN.4/1992/30/Add.1; E/CN.4/1990/22/Add.1; E/CN.4/1987/20.

¹⁰ A/62/265, para. 11; E/CN.4/2006/53/Add.4, para. 103; E/CN.4/2003/3, para. 31; E/CN.4/1999/39, para. 67; E/CN.4/1998/68, para. 97; E/CN.4/1997/60, para. 97; A/51/457, para. 124; E/CN.4/1995/61, para. 402; E/CN.4/1994/7, para. 695.

٢١- وعليه، فقد أشرت، في تقريره لعام ٢٠٠٦ المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان^(١١)، إلى اعترافي بتقديم تقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عن المشاكل الرئيسية التي جرى التعرض لها فيما يتعلق بلجان التحقيق وتقديم توصيات في هذا الصدد^(١٢). ولهذه الغاية، يتناول هذا التقرير ما يلي: (أ) مناقشة الدور الإيجابي الذي يمكن أن تقوم به لجان التحقيق؛ (ب) وعرض نبذة عن المبادئ التوجيهية المعمول بها بالنسبة للجان التحقيق الوطنية؛ (ج) وبحث المشاكل الرئيسية التي اعترضت عمل المقرر الخاص في هذا الصدد؛ (د) واقتراح استنتاجات وتوصيات استناداً إلى الدروس المستفادة.

٢- الدور الإيجابي للجان التحقيق في التصدي للإفلات من العقاب

٢٢- تستطيع لجان التحقيق، من حيث المبدأ، القيام بدور هام في مكافحة الإفلات من العقاب. فأولاً، يمكن أن يُعهد إلى اللجنة ببعض المهام التي تنجزها، في الأحوال العادية، مؤسسات العدالة الجنائية. ويكون إنشاء اللجنة في الغالب للقيام بتحقيق مستقل حيثما اعتبرت مؤسسات العدالة الجنائية منحازة أو فاقدة للأهلية. وهذا ما يحدث في غالب الأحيان عندما يكون موظفون حكوميون رئيسيون، كالشرطة والجيش، متورطين هم أنفسهم في ارتكاب تجاوزات وعند عدم وجود أي نظام موثوق به لمراقبة تصرفات الشرطة والجيش^(١٣). وهو ما يحدث أيضاً عندما يكون هناك تاريخ حافل من التجاوزات المتكررة التي لم تحقق فيها الشرطة، أو لم تقاض النيابة العامة المسؤولين عنها، أو لم تعاقب المحاكم المتهمين بارتكابها لعدم أهليتها أو لانحيازها أو بسبب افتقارها إلى الخبرة^(١٤). وقد يُنظر إلى وجود لجنة كهذه على أنه مرغوب فيه أيضاً عندما يكون حادث ما معقداً وهاماً للغاية، مما يتطلب تحقيقاً دؤوباً ومركزاً من أجل فهم وقائعه^(١٥). وفي مثل هذه الحالات، يمكن أن تساعد لجنة التحقيق في شرح أو تحليل وضع معقد، ومن ثم أداء وظائف مهمة تتعدى في الظروف العادية نطاق تحقيقات الشرطة أو الإجراءات القضائية.

٢٣- ثانياً، تستطيع لجنة من هذا القبيل تقديم مشورة مستنيرة إلى الحكومة بشأن الإصلاحات المؤسسية الضرورية لمنع وقوع أحداث مماثلة في المستقبل. ويمكنها أن تؤدي وظيفة أساسية لا تتناسب عموماً ومهام الشرطة أو النيابة أو المحاكم، وأن تشرح الأسباب الجوهرية للتجاوزات الخطيرة لحقوق الإنسان أو أسباب الإفلات من العقاب عن هذه التجاوزات. ولدى التصدي لأسباب التجاوزات، يمكن أن تكون هذه اللجنة بمثابة الخطوة الأولى في الجهود التي تبذلها الحكومة في سبيل اتخاذ تدابير لمنع تكرار الانتهاكات ولضمان أن تكفل أعمال مؤسساتها وسياساتها وممارساتها الحق في الحياة بأقصى قدر ممكن من الفعالية^(١٦). والأمر المهم، أن لجنة كهذه يمكنها، حيثما

¹¹ E/CN.4/2006/53, paras. 25 and 61-62.

¹² This report focuses on national, rather than international commissions of inquiry. For reporting on international commissions of inquiry, see E/CN.4/2006/89 examining the international commissions for East Timor (1999), Togo (2000), the Occupied Palestinian Territory (2001), Côte d'Ivoire (2004), and the Darfur region of the Sudan (2004).

¹³ E/CN.4/2001/9/Add.2, para. 60; and E/CN.4/1990/22, para. 11.

¹⁴ E/CN.4/1994/7, para. 148; E/CN.4/1990/22, para. 378; E/CN.4/1991/36, para. 448; E/CN.4/1994/7/Add.2, para. 108.

¹⁵ E/CN.4/1993/46, para. 139; and E/CN.4/1994/7, para. 695.

¹⁶ E/CN.4/2006/53, para. 41.

يتبين أن المؤسسات المعتادة عاجزة عن مكافحة الإفلات من العقاب، اقترح إصلاحات هيكلية أو طويلة الأمد لمعالجة أوجه القصور المؤسسية التي تعتري العدالة الجنائية. ويمكن لهذه اللجنة، عندما تُستخدم على هذا النحو وعندما تُتبع الحكومة توصياتها، أن تكون وسيلة فعالة في تناول الدولة لإصلاح مؤسساتها في مجال العدالة الجنائية للوفاء بالتزاماتها إزاء التحقيق فيما يحدث مستقبلاً من انتهاكات لحقوق الإنسان وملاحقة الجناة ومعاقبتهم^(١٧).

٣- المبادئ التوجيهية فيما يخص لجنة التحقيق الوطنية

٢٤- تكمن المسألة الرئيسية التي يجب الاسترشاد بها في تقييم لجنة ما من هذا القبيل في معرفة ما إذا كانت هذه اللجنة قادرة في الواقع على التصدي لظاهرة الإفلات من العقاب. وقد أوصى المقرر الخاص، السيد واكو، في تقريره الأول في عام ١٩٨٣ عن الولاية المتعلقة بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء بأن "هناك حاجة إلى إرساء المعايير الدنيا للتحقيق، لبيان ما إذا كانت إحدى الحكومات التي أُبلغت بحالة ما قد حققت فيها بحق، وحاسبت المسؤولين عنها حساباً كاملاً"^(١٨). ومنذ ذلك الحين، وبسبب أمور منها العمل الذي قام به المقررون الخاصون المتعاقبون، فإن المعايير العامة التي تحكم كيفية إقامة لجنة تحقيق باتت الآن واضحة وراسخة^(١٩). ولن أتوسع توسعاً كاملاً في هذه المعايير هنا مرة أخرى، اللهم إلا لإبراز ما يلي:

٢٥- لكي تتمكن لجنة كهذه من التصدي للإفلات من العقاب، لا بد أن تكون مستقلة ونزيهة ومؤهلة. والولاية المناطة باللجنة ينبغي أن تتيح لها السلطة اللازمة للحصول على جميع المعلومات الضرورية للتحقيق، ولكن عليها ألا تلمّح إلى وجود أي نتيجة محسومة سلفاً. ويجب أن يكون أعضاء اللجنة ممن لديهم الخبرات والكفاءات المطلوبة للتحقيق في المسألة بصورة فعالة وأن يكونوا مستقلين عمن يشتبه في أنهم الفاعلون وعن المؤسسات التي تكون لها مصلحة ما في نتيجة التحقيق. وينبغي إتاحة تمويل شفاف وموارد كافية لهذه اللجان لكي تضطلع بولايتها. ويتعين توفير حماية فعلية للشهود وأعضاء هذه اللجنة من التعرض للتهديد والعنف. ومضى أنشأت الحكومة مثل هذه اللجنة، بات لزاماً عليها أن تحرص على مراعاة توصياتها على النحو الواجب؛ وعندما تفرغ اللجنة من وضع تقريرها، ينبغي للحكومة أن ترد علناً على هذا التقرير أو أن تبين ما تعترم القيام به رداً على التقرير. وينبغي الإعلان عن التقرير بكامل أجزائه للعامة وأن يُوزَّع على نطاق واسع.

¹⁷ E/CN.4/2006/53, para. 41; E/CN.4/1986/21, paras. 80-81.

¹⁸ E/CN.4/1983/16, para. 230.4. See also E/CN.4/1985/17, paras. 59-60; E/CN.4/1988/22, para. 189.

¹⁹ Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions, E/1989/89 (1989), especially Principle 11; Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, General Assembly resolution 55/89, Annex, especially Principle 5; Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1 (8 February 2005), especially Principles 6-13; United Nations Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions, Model Protocol for a Legal Investigation of Extra-Legal Arbitrary and Summary Executions ("Minnesota Protocol"), E/ST/CSDHA/12 (1991); Report of the Secretary-General, E/CN.4/2006/89 (15 February 2006), para. 2.

٢٦- وكما يتبيّن من البحث أدناه، الذي يتناول المشاكل التي ووجهت فيما يخص هذه اللجان، فإن هذه المعايير تتجاوز كونها مجرد أفضل ممارسات مرغوب فيها. فالتجربة تبين أن الامتثال لهذه المعايير ضروري إذا ما أريد لهذه اللجنة أن تكون فعالة.

٤- المشاكل التي ووجهت فيما يخص لجان التحقيق

٢٧- يبيّن الاستعراض الشامل لعمل المقرر الخاص منذ عام ١٩٨٢ أن الكثير من اللجان لم تنجز شيئاً يذكر. فهي تُنشأ في الغالب لتُظهر للجمهور المحلي وللمجتمع الدولي أن الحكومة تتمتع بالإرادة وبالقدرة على التصدي لظاهرة الإفلات من العقاب. على أن التقييمات اللاحقة التي أجراها المقرر الخاص تشير إلى أن الكثير من هذه اللجان لم تقم في الواقع بشيء سوى درء الانتقادات. ويشير استعراض تناول اللجان المحددة التي قدم المقرر الخاص تقارير بشأنها أن هذه اللجان قد أخفقت باستمرار في الوفاء بالمعايير الأساسية المبينة أعلاه. ولفهم مواطن إخفاق هذه اللجان عموماً فهما أوفى وتبيّن السبل التي ينبغي للأطراف الدولية الفاعلة أن تسلكها في التعامل معها، يتناول هذا الجزء من التقرير بالتفصيل أهم المشاكل التي أثّرت فيما يتعلق بتصريف أعمال لجان التحقيق أو النتائج المترتبة على أعمالها.

(أ) التقاعس عن إجراء التحقيق

٢٨- يجري أحياناً الإعلان عن إنشاء لجان تحقيق في جو احتفالي كبير، ولكن أعمال التحقيق لا تنطلق بصورة فعلية أبداً^(٢٠). وفي مثل هذه الحالات، تكون هذه اللجنة مجرد ذاتها قد قدمت لمجرد التخفيف من الانتقادات الموجهة إلى الحكومة، في حين لا توجد لدى الحكومة أية إرادة فعلية لاستعمال هذه المؤسسة للتصدي لظاهرة الإفلات من العقاب.

(ب) الولاية المحدودة

٢٩- قد تكون مثل هذه اللجنة محدودة من حيث الفعالية بمقتضى أحكام ولايتها. فقد يكون نطاق الولاية ضيقاً أو مقيداً على نحو لا مبرر له بحيث يقوّض مصداقيتها أو جدواها. ويصدق ذلك تماماً عندما تعمد الولاية إلى استباق نتيجة التحقيق أو عندما تقيّد الولاية الطريقة التي يمكن أن تحقق بها اللجنة (كأن تحظر عليها التحقيق مع جهات حكومية فاعلة)^(٢١).

(ج) عدم كفاية التمويل أو الموارد

٣٠- لقد شكّل الافتقار إلى التمويل أو عدم توفير الموارد الأساسية لهذه اللجنة، في بعض الحالات، عقبة كأداء مكبلّة لقدرة اللجنة على العمل، حتى عندما يتحلّى أعضاؤها بالإرادة لإجراء التحقيقات. ولا يقتصر الأمر في ذلك

²⁰ E/CN.4/1994/7, para. 202; E/CN.4/1996/4/Add.1, para. 38

²¹ E/CN.4/2005/7/Add.2, para. 43.

على الجانب التقني فحسب؛ فتزويد اللجنة عند إنشائها بما يكفي من الموارد يمكن أن يشكل مؤشراً قوياً على حسن نية الحكومة وربما على احتمال عملها بفعالية أيضاً.

٣١- فعلى سبيل المثال، أبلغ المقرر الخاص، السيد أموس واکو، في تقريره لعام ١٩٨٧، عن زيارته التي قام بها إلى أوغندا^(٢٢). فقد وجه المقرر الخاص، في عامي ١٩٨٤ و ١٩٨٥، رسائل ادعاءات إلى أوغندا، وفي آذار/مارس ١٩٨٦، وعدت أوغندا لجنة حقوق الإنسان بأنها ستنشئ لجنة للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان. وفي آب/أغسطس ١٩٨٦، زار المقرر الخاص أوغندا لمتابعة الادعاءات التي تلقاها وتقديم تقرير عن عمل اللجنة^(٢٣). وأفاد أن اللجنة التي أنشأها أوغندا كانت في حاجة ملحة إلى (أ) مواد أساسية متعلقة بحقوق الإنسان؛ (ب) ودعم (لوجستي) إمدادي (مركبات وتسهيلات نقل)؛ (ج) وقرطاسية وأجهزة مكتبية^(٢٤). وذكر أن تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة إلى اللجنة يمكن أن "يقلل مشاكلها اللوجستية إلى أدنى حد ممكن"^(٢٥).

(د) الافتقار إلى الخبرة

٣٢- تحتاج مثل هذه اللجنة إلى الخبرة الملائمة لتنهض بالتحقيقات التي تكلف بها. فقد لاحظ المقرر الخاص، السيد بكر والي ندياي، في تقريره عن بعثته إلى كل من إندونيسيا وتيمور الشرقية، مثلاً، أنه "لا أحد من أعضاء لجنة التحقيق الوطنية يملك الخبرة التقنية اللازمة لتصحيح أوجه القصور التي تنطوي عليها التحقيقات التي أجرتها الشرطة"^(٢٦). وبالمثل، لاحظ المقرر واکو، في تقريره عن أوغندا، أن اللجنة "احتاجت إلى مشورة الخبراء بشأن عدة أوجه من أوجه عملها، وبخاصة فيما يتعلق بتعريف الجرائم التي تُرتكب ضد حقوق الإنسان"^(٢٧).

(هـ) انعدام الاستقلالية

٣٣- إذا لم تكن هذه اللجنة مستقلة عن أطراف النزاع التي يتناولها تحقيقها أو عن أية مؤسسة أو شخص له مصلحة في نتيجة التحقيق، فإن تحقيقها سيكون عاجزاً على الأرجح عن تقديم بيان نزيه عن الحادث. ومن المهم بنفس القدر، أن اللجنة، إذا لم يُنظر إليها على أنها مستقلة، سيفتقر عملها إلى المصداقية ويرجح ألا تكون استنتاجاتها محل ثقة. فقد كانت مسألة الاستقلالية تشكّل، في كثير من الأحيان، الشغل الشاغل للمقررين الخاصين في التقييمات التي أجروها فيما يخص هذه اللجان. ولهذه المسألة ثلاثة جوانب رئيسية هي.

²² E/CN.4/1987/20.

²³ E/CN.4/1987/20, paras. 62-65, and 226-234.

²⁴ E/CN.4/1987/20, para. 8. He stated that "[N]o progress whatsoever could be achieved unless certain clearly essential requirements were met. For example, the investigative functions of the Commission of Inquiry were paralysed without transport and office supplies, including photographic equipment." (para. 13).

²⁵ Ibid., para. 16.

²⁶ E/CN.4/1995/61/Add.1, para. 54.

²⁷ E/CN.4/1987/20, para. 12.

٣٤- أولاً، يجب ضمان الاستقلالية من الناحية الهيكلية بغية إنشاء هذه اللجنة كمؤسسة منفصلة عن الحكومة. وهذه الاستقلالية الرسمية يمكن تقييمها في كثير من الأحيان بإمعان النظر في اختصاصات اللجنة قبل أن تبدأ في عملها، أو عن طريق النظر في الممارسات السابقة للجنة في مجال التحقيق. ومن ذلك مثلاً أن لجنة سريلانكية كبيرة، أنشئت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، وكنت قد تابعت تطورها عن كثب^(٢٨)، تعرضت للنقد بسبب فشلها في أن تضمن لنفسها استقلالية رسمية. فقد عين رئيس سري لانكا اللجنة للقيام، في جملة أمور، بالتحقيق في حوادث تجاوزات حقوق الإنسان المرتكبة منذ آب/أغسطس ٢٠٠٥، وتقديم تقرير عن التحقيقات التي جرت سابقاً في هذه الانتهاكات، والتوصية بتدابير لمنع التجاوزات في المستقبل^(٢٩). وقد دعت سري لانكا أيضاً إلى تشكيل فريق دولي مستقل من شخصيات بارزة لرصد عمل اللجنة الوطنية وتقديم تقرير عن مدى انسجامها مع المعايير الدولية^(٣٠). ولكن بعد عام من البيانات العلنية التي أصدرها الفريق للإعراب عن القلق حيال سير اللجنة^(٣١)، أعلن الفريق، في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٨، أنه قرر إنهاء عمله بسبب أوجه القصور الخطيرة التي شابت عمل لجنة التحقيق الوطنية وبسبب انعدام الدعم المؤسسي لعمل اللجنة^(٣٢). وذكر الفريق أن اللجنة قد "افتقرت إلى حد كبير إلى الشفافية وامتثال أبسط القواعد والمعايير الدولية ذات الصلة بالتحقيقات والتحريرات"^(٣٣). ولاحظ أن أحد العيوب الكثيرة التي شابت اللجنة هي وجود تضارب هيكلي في المصالح الأمر الذي قوّض استقلالية اللجنة على نحو خطير. فقد قدّم مكتب النائب العام مشورة قانونية إلى اللجنة، وقام بذلك بدور ريادي في فريق تقديم المشورة إلى اللجنة. ونظراً إلى أن النائب العام هو في الوقت ذاته كبير المستشارين القانونيين لدى حكومة سري لانكا وكان مشاركاً في التحقيقات الأصلية في بعض من الحالات التي تعكف اللجنة على التحقيق فيها، فقد كان النائب العام بوسيله إلى التحرك كما لو كان في طريقه إلى التحقيق في مكتبه بنفسه^(٣٤). وبالإضافة إلى ذلك، كان بالإمكان أن يكون أعضاء المكتب شهوداً أمام اللجنة. وينطوي ذلك، كما لاحظ الفريق، على تضارب خطير في المصالح^(٣٥). وأشار تقييم أجراه الفريق في وقت لاحق إلى أن هذا التضارب الشكلي نجم عنه بالفعل أثر سلبي خطير على نوعية تحقيقات اللجنة^(٣٦).

²⁸ E/CN.4/2006/53/Add.5.

²⁹ The Presidential Commission of Inquiry to Investigate and Inquire into Alleged Serious Violations of Human Rights was established in a Presidential Warrant by his Excellency Mahinda Rajapaksa, President of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, P.O. No: CSA/10/3/8.

³⁰ The IIGEP is composed of 11 international law and human rights experts from 11 different countries, and was formally established in February 2007.

³¹ See International Independent Group of Eminent Persons, Public Statements dated 11 June 2007, 15 June 2007, 19 September 2007, and 19 December 2007.

³² Ibid., Public Statement of 6 March 2008.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid., Public Statement of 11 June 2007.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., Public Statement of 15 June 2007.

٣٥- وفي بعض الحالات، سيستحيل على الدولة تقريباً أن تضمن لمواطنيها والمجتمع الدولي أن اللجنة التي أنشأتها الحكومة يمكن أن تكون بحق مستقلة في يوم من الأيام. ولعل هذا هو حال اللجنة عندما تُؤسَّس للتحقيق في تجاوزات حقوق الإنسان في سياق نزاع مسلح داخلي^(٣٧). وفي مثل هذه الحالات، تُبين تجربة المقرر الخاص أن وجود لجنة دولية للتحقيق قد يكون ضرورياً.

٣٦- ثانياً، حتى عندما تتحقق الاستقلالية الشكلية، قد تظل الاستقلالية الفعلية مفقودة. فمن الضرورة النظر إلى أبعد من مجرد استقلالية اللجنة شكلياً عن الحكومة، وتقدير ما إذا كانت اللجنة قادرة عملياً على القيام بعملها بصورة مستقلة. وقد يتطلب ذلك رصد عمل اللجنة طيلة فترة عملها. وكما لاحظ المقرر الخاص، السيد أموس واكو، في عام ١٩٨٧، "فإن هيئة التحقيق، التي منحت مركزاً مستقلاً أو شبه مستقل...، لم تضمن في الواقع استقلالها في عدد من البلدان"^(٣٨).

٣٧- ومن الأمثلة الصارخة على تدخّل الحكومة، حالة اللجنة التي أنشأتها إثيوبيا في عام ٢٠٠٦ للتحقيق في دعوى استعمال القوات الحكومية القوة المفرطة في عام ٢٠٠٥ أثناء مظاهرات مناهضة للحكومة. وأفيد أن اللجنة توصلت في أول الأمر إلى ما يؤكد بالفعل استعمال القوة المفرطة. على أنه أفيد أن مسؤولين حكوميين طلبوا من أعضاء في اللجنة تغيير أصواتهم. فكان أن جاء التقرير النهائي ليؤكد أن القوة المفرطة لم تستعمل^(٣٩). ويقدم تقرير المقرر الخاص واكو عن بعثته التي قام بها إلى زائير في أيار/مايو ١٩٩١ مثلاً آخر على ذلك. فعلى إثر ادعاءات بارتكاب مذبح في الفترة ما بين ٨ و ١٢ أيار/مايو ١٩٩١، أنشأت الجمعية الإقليمية لإقليم شابا لجنة للتحقيق في الأمر. وعملت هذه اللجنة لمدة شهر واحد، ولكن عندما "أصبح تقريرها جاهزاً لتقديمه، أفادت التقارير أنه حُجز بناءً على أوامر السلطات المركزية وألغى"^(٤٠).

٣٨- ثالثاً، لا بد أيضاً من اعتبار أن أعضاء اللجنة، فرداً فرداً، مستقلون وألا يظهروا بمظهر من له مصلحة ما في نتائج أعمال اللجنة^(٤١). فحيثما كان أعضاء اللجنة غير مستقلين في الواقع أو إذا لم يُنظر إليهم على أنهم مستقلين، فإن اللجنة تكون فاقدة للشرعية في أعين الناس ومن المستبعد أن تحظى استنتاجاتها بالقبول^(٤٢). وعلاوة على ذلك، قد يشعر الشهود بخوف شديد يثنيهم عن الحضور أمام اللجنة خشية من انحياز أعضاء في اللجنة^(٤٣).

³⁷ E/CN.4/2005/7/Add.2, para. 60.

³⁸ E/CN.4/1987/20, para. 178.

³⁹ Amnesty International Report 2007, at <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Africa/Ethiopia>.

⁴⁰ E/CN.4/1992/30/Add.1, para. 222.

⁴¹ E/CN.4/1990/22, para. 11.

⁴² E/CN.4/1995/61/Add.1, para. 54.

⁴³ Ibid.

(و) القصور في توفير الحماية للشهود

٣٩- لقد أدى قصور الحماية المتاحة لأعضاء اللجان أو للشهود الذين يمثلون أمامها إلى إعاقة عمل بعض اللجان إعاقة شديدة^(٤٤). فقد تعرضت اللجنة الوطنية السريلانكية، التي كانت لا تزال تعمل وقت إعداد هذا التقرير، إلى نقد لاذع من جانب الفريق الدولي المستقل المؤلف من شخصيات بارزة على إخفاقها في إعمال برنامج فعال لحماية الشهود^(٤٥). فقد كان نظام حماية الشهود في هذه اللجنة هزيلًا للغاية لدرجة أن شهودًا اختفوا ولم يُعرف مكان وجودهم إلا في مقال صحفي نقلًا عن عضو في اللجنة باعتباره مصدر هذه المعلومة السرية^(٤٦). ولاحظ الفريق الدولي المستقل أن من شأن هذه المسألة، إلى جانب عدم وجود برنامج شامل لحماية الشهود، أن تثني شهودًا مهمين عن التقدم للإدلاء بالشهادة وهو ما من شأنه أن يردع "أي مسعى فعلي في المستقبل لتوجيه الاتهام فيما يُدعى من انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان كالتّي تناولها هذا التقرير وإدانة مرتكبيها ومحاسبتهم عليها بالطريقة المناسبة".

٤٠- وسيكون من الضروري، في بعض الظروف، توفير الأمان لجميع أعضاء اللجنة لكي تتمكن من العمل باستقلالية، أو لكي تتمكن من العمل فحسب. وثمة مثال ساطع يرد في تقرير المقرر الخاص واكو عن زيارته إلى كولومبيا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩، حيث تناول بالتفصيل المذبحة التي راح ضحيتها ١٢ عضوًا من أعضاء اللجنة الـ ١٥ في ١٨ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩^(٤٧). وقيل إن اللجنة قد تمكنت من تحديد هوية المسؤولين عن ارتكاب مذبحة حدثت في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٧. وحتى بعد قتل معظم أعضاء اللجنة، لم تُوفّر الحماية المناسبة للأعضاء الثلاثة المتبقين ولا للشهود على تلك الهجمات^(٤٨). ولاحظ المقرر الخاص أن هذا الوضع "يسهم في تفشي ما يسمى بالإفلات من العقاب. فالشهود لا يمكنهم التقدم للإدلاء بشهادتهم، وحتى إن أدلوا بأقوالهم، فهم يتراجعون عنها لاحقاً بسبب ما يتعرضون له من تهديد وخوفهم من أن يقتلوا. ولا يمكن إجراء التحقيقات على النحو الصحيح، وبالتالي يطوى العديد من الملفات لعدم توفر الأدلة"^(٤٩).

(ز) عدم التمتع بالسلطة التي تتيح الحصول على الأدلة المهمة

٤١- لقد مُنعت بعض اللجان من الحصول على الأدلة الضرورية للتحقيق^(٥٠). فاللجنة تحتاج إلى سلطة تمكنها من الحصول على جميع المعلومات الضرورية كيما تتمكن من وضع استنتاجات مستنيرة على الوجه الأكمل، وهو ما يعني في كثير من الأحيان أن اللجنة في حاجة إلى سلطة لفرض تقديم الوثائق وإفادات الشهود^(٥١). وقد أوردتُ

⁴⁴ E/CN.4/2001/9/Add.1, para. 263; E/CN.4/1994/7/Add.2, para. 109; E/CN.4/1993/46, para. 527; E/CN.4/1990/22/Add.1, para. 37.

⁴⁵ International Independent Group of Eminent Persons, Public Statements of 6 March 2008 and 19 September 2007.

⁴⁶ Ibid., Public Statement of 6 March 2008.

⁴⁷ E/CN.4/1990/22/Add.1.

⁴⁸ E/CN.4/1990/22/Add.1, para. 37.

⁴⁹ E/CN.4/1990/22/Add.1, para. 68.

⁵⁰ E/CN.4/1994/7/Add.2, para. 44.

⁵¹ E/CN.4/1990/22, para. 11; E/CN.4/1988/22, para. 194.

في تقريره القطري عن نيجيريا مثلاً أن لجنة قد أنشئت للتحقيق في مزاعم ارتكاب قوات الجيش أعمال قتل، إلا أن الجيش لم يُشعر باستلامه مراسلات اللجنة ولم يرد عليها^(٥٢). وقد حدثت مشكلة مماثلة مع اللجنة السريلانكية، حيث رفضت سلطات الدولة التعاون مع التحقيقات تعاوناً كاملاً^(٥٣).

(ح) التقاعس عن الإعلان عن استنتاجات اللجنة أو الرد عليها أو متابعتها

٤٢ - إن إحدى أكثر المشكلات التي واجهتها لجان التحقيق شيوعاً هي ببساطة عدم الإعلان قط عن استنتاجات هذه اللجان حتى عندما تكون قد قامت بعملها بفاعلية وقدمت تقريرها في الوقت المناسب إلى الحكومة^(٥٤). وقد كان هذا المنحى، مثلاً، سائداً في نيجيريا^(٥٥). ففي تقرير عن زيارتي لذلك البلد، لاحظتُ أن ثمة نسقاً ثابتاً هو كما يلي: ادعاء انتهاكات، وإنشاء لجنة، فتجاهل تقريرها إن صدر أصلاً^(٥٦). فقد أبلغتُ، عقب زيارتي، أن التحقيق في قضية "Apo 6"، الذي بوشر فيه للتحري في أعمال القتل التي ارتكبتها الشرطة، بدا مثالياً. وفي وقت تقديم التقرير في عام ٢٠٠٥، لم يكن تقرير اللجنة متأخراً عن مواعده كثيراً، ودعوتُ إلى الإعلان عنه مباشرة^(٥٧). ولسوء الحظ، مرّت ثلاث سنوات تقريباً، ولم يزل التقرير، حسب ما أفيد، ينتظر الإعلان عنه رسمياً.

٤٣ - والمؤكد في الأمر أن عدم الإعلان عن تقرير اللجنة، يستتبعه دائماً تقاعس الحكومة عن الرد على التقرير أو متابعة توصيات اللجنة. وقد شكّل فشل الحكومات في متابعة التقارير التي انتهت اللجان من إعدادها سمةً غالبية في القضايا التي رصدها المقرر الخاص^(٥٨). فقد لاحظتُ مثلاً، أثناء بعثتي إلى نيجيريا في منتصف عام ٢٠٠٥، أن التعويضات التي أوصت لجنة في عام ٢٠٠٤ بدفعها إلى ضحايا العنف، لم يُدفع منها شيء^(٥٩).

(ط) عدم استتباع تقرير اللجنة بمحاكمات تفي بالغرض المطلوب

٤٤ - إن أحد المقاصد المتوخاة من إنشاء لجنة من هذا القبيل هو، في كثير من الأحيان، التحقيق في التجاوزات المزعومة والإبلاغ عن المسؤولين عنها. وعندما تُجري اللجنة تحقيقاً فعلياً، يكون بإمكانها في الغالب التوصية مباشرة بمحاكمة أفراد أو تقديم أدلة إلى النيابة العامة للغرض نفسه. وفي بعض الحالات، يكون تقديم تقرير اللجنة

⁵² E/CN.4/2006/53/Add.4, para. 67.

⁵³ The IIGEP noted that, "In fact, state officials have refused to render the required answers to relevant questions": International Independent Group of Eminent Persons, Public Statement of 19 December 2007.

⁵⁴ E/CN.4/2003/3/Add.1, para. 573; E/CN.4/1995/61, para. 402; E/CN.4/1995/61, para. 65; E/CN.4/1991/36, para. 26 (c).

⁵⁵ E/CN.4/2006/53/Add.4, para. 62.

⁵⁶ Ibid., para. 64.

⁵⁷ Ibid., para. 103.

⁵⁸ E/CN.4/1997/62/Add.1, para. 64; A/51/457, para. 124; E/CN.4/1996/4/Add.1, para. 41; E/CN.4/1994/7, para. 202; E/CN.4/1994/7/Add.2, para. 46; E/CN.4/1995/61, para. 402; E/CN.4/1984/29, para. 114; E/CN.4/1991/36, para. 437.

⁵⁹ E/CN.4/2006/53/Add.4, para. 66.

متبوعاً بعمليات إلقاء القبض، ولكن سرعان ما يُفرج عن المتهمين دون محاكمتهم^(٦٠). وفي حالات أخرى، قد يكون تقرير اللجنة متبوعاً بمحاكمات، إلا أن الأحكام التي تصدر لا تتناسب على الإطلاق مع الانتهاكات المرتكبة^(٦١). وثمة حالات أخرى، حيث لا يتعرض الذين توصي اللجنة بمحاكمتهم للمحاكمة على النحو الواجب قط، بل لا توجه إليهم أياً تهمة^(٦٢). فقد قال لي نائبٌ عام في نيجيريا أثناء زيارتي إلى هذا البلد في عام ٢٠٠٥، مثلاً، إنه لا يتذكر "أن حالة واحدة من المحاكمات" جرت في البلد على إثر تحقيق، وأن الهدف الرئيسي من هذه التحقيقات هو مجرد تيسير "تلطيف الأجواء السياسية"^(٦٣). وفي إحدى الحالات، لم توجه أية تهمة إلى أي من أفراد قوات الأمن المسؤولين عن التجاوزات الخطيرة لحقوق الإنسان ولم يعاقب أيٌّ منهم بأي حال من الأحوال، بالرغم من إبلاغ اللجنة النيجيرية بالتفصيل عن هويتهم^(٦٤).

٤٥ - وفي مثل هذه الحالات، فإن كل ما تنجزه اللجنة هو تأخير احتمال إجراء محاكمة مناسبة للمسؤولين عن تجاوزات حقوق الإنسان تأخيراً يستغرق عدة سنوات في كثير من الأحيان. ويعني ذلك من الناحية العملية أن المجتمع الدولي قد أُثني عن الضغط من أجل إجراء المحاكمات المطلوبة أو عن الدعوة إلى تعزيز مؤسسات العدالة الجنائية العادية، في حين تبقى النتائج التي توصلت إليها اللجنة تنتظر التطبيق. وبمجرد صدور تقرير اللجنة، يكون قد فات الأوان عادة للقيام بضغط ذي مغزى ويكون الدافع أو الحافز للقيام بذلك قد تراجع كثيراً في هذه الأثناء.

٤٦ - وثمة مشكلة متصلة بذلك هي أن اللجنة تُجمّع الأدلة على نحو يقوّض إمكانية إجراء محاكمة على النحو الواجب بعد ذلك. ففي رسالة وجهتها إلى إسرائيل في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، كتبتُ أنه ما من شك في أن اللجنة الحكومية قد أجرت تحقيقاً مطوّلاً لمعرفة ما إذا كان استعمال القوة الفتاكة محل التحقيق متناسباً. فقد قامت اللجنة بعملها لمدة ثلاث سنوات وأصدرت تقريراً من ٨٠٠ صفحة، خلصت فيه إلى أن القوة الفتاكة المستعملة في بعض الحالات لم تكن مبرّرة. وأثناء معظم الفترة التي استغرقتها تحقيقات اللجنة، كان المدعي العام قد أوقف التحقيقات التي كانت تجريها إدارة التحقيقات التابعة للشرطة لكي يتمكن الشهود من الإدلاء بشهادتهم أمام اللجنة دون الخوف من التعرض للتحقيق الجنائي. ولكن بعد إصدار تقرير اللجنة، تبرأت منه إدارة التحقيقات التابعة للشرطة بحجة أنه لم يعد يمكن "تحديد ما إذا كان استعمال القوة الفتاكة غير متناسب، وأنه، إذا كان الأمر كذلك، لم يعد يمكن تحديد المسؤول عن استعمال القوة الفتاكة على نحو غير متناسب"^(٦٥). ولم توجه إدارة التحقيقات التابعة للشرطة اتهاماً إلى أحد. وكما ذكرتُ في الرسالة، فإن هذه "النتيجة - ولا سيما الطريقة التي جرى بها التفاعل بين لجنة التحقيق وإدارة التحقيقات التابعة للشرطة للتوصل إليها - لا تلي المعايير الدولية على ما يبدو"^(٦٦).

⁶⁰ E/CN.4/1996/4, para. 425.

⁶¹ E/CN.4/2006/53/Add.1, para. 242; E/CN.4/1993/46, paras. 350-353.

⁶² E/CN.4/2006/53/Add.1, pp. 223-224.

⁶³ E/CN.4/2006/53/Add.4, para. 103.

⁶⁴ Ibid., para. 67.

⁶⁵ E/CN.4/2006/53/Add.1, pp. 127-128.

⁶⁶ Ibid.

(ي) التقرير النهائي للتحقيق يعجز عن تبرير استنتاجاته تبريراً مناسباً

٤٧- تبدو بعض اللجان في ظاهرها أنها أنشئت بصورة ملائمة، إلا أن إلقاء نظرة فاحصة على محتوى تقريرها النهائي يكشف أنها عاجزة عن إجراء تحقيق ذي جدوى^(٦٧). فاستنتاجاتها قد تكون واهية بالمقارنة مع الأدلة المتوفرة. وهذه اللجنة قد تقبل ببساطة برواية الحكومة عن الأحداث دون استفسار أو تحليل. وقد تتوصل إلى استنتاجات دون إجراء أي تحقيق ظاهر يسند استنتاجاتها.

٤٨- وقد استعرضت، أثناء زيارتي إلى نيجيريا، مثلاً، تقرير اللجنة عن "الأزمة الطائفية" التي شهدتها ولاية كانو في عام ٢٠٠٤. وقد أفادت تقارير موثوق بها ومفصلة صادرة عن المجتمع المدني أن عدد القتلى يتراوح بين ٢٠٠ و ٢٥٠ قتيلاً؛ في حين أن اللجنة أوصت، دون تقديم أي دليل من أي نوع كان على أنها أجرت تحقيقات مستقلة لتبيين عدد القتلى، باعتماد الرقم الذي أوردته الشرطة وهو ٨٤ قتيلاً على أنه يمثل "الموقف الرسمي"^(٦٨). وكانت اللجنة أيضاً، ومرة أخرى دون إجراء أي تحقيق مناسب، قد قبلت بتقدير الحكومة للأضرار الإجمالية التي تسببت فيها الأزمة. وفي توصيتها عن التعويضات التي ينبغي دفعها، قدمت اللجنة أرقاماً دون أدنى شرح أو تعليل^(٦٩).

(ك) انعدام المعلومات عن سير أعمال اللجنة أو الاستجابة لها

٤٩- ثمة مشكلة كبيرة واجهت عمل المقرر الخاص وهو يسعى للتصدي لانتشار الإفلات من العقاب عن حالات الإعدام خارج نطاق القضاء تتمثل في شحة المعلومات عن سير أعمال لجان التحقيق التي جرى إنشاؤها وعن استجابة الحكومات للتقارير النهائية لهذه اللجان^(٧٠). فقلماً يرصد المجتمع الدولي بدقة التقدم الذي تحرزه معظم اللجان الوطنية. وكثيراً ما تستغرق هذه اللجان شهوراً أو سنوات عديدة لإصدار تقاريرها، وقد يستغرق الأمر مثل ذلك من الوقت أيضاً قبل أن تصدر الحكومة رداً رسمياً على استنتاجات التحقيق. وبالتالي، فإن الرصد الطويل الأجل ضروري من أجل تحديد ما إذا كانت لجنة بعينها، في نهاية المطاف، فعالة أم لا. إلا أنه لا يوجد أي رصد مركزي للجان التحقيق على نطاق العالم يمكن الوصول إليه للاطلاع على التقدم الذي أحرزته لجنة من اللجان أو للحكم على مدى فعاليتها.

٥- الدروس المستفادة من ٢٦ عاماً من الإبلاغ عن لجان التحقيق

٥٠- إذا كانت لجان التحقيق التي تناط بها مهمة النظر في الحالات المزعومة للإعدام خارج نطاق القضاء محمودة للغاية من حيث المبدأ، فإن التجربة تبين أن الوجه الآخر لهذه اللجان أقل بريقاً بكثير من الناحية العملية. فقد تبين أن عدداً كبيراً جداً من اللجان التي تناولها المقرر الخاص على مدى السنوات الست والعشرين الماضية، لم تفض، بحكم الواقع، إلى شيء سوى إلى إفلات جميع المتورطين من العقاب.

⁶⁷ E/CN.4/2003/3/Add.3, paras. 32 and 41; E/CN.4/2004/7/Add.2, paras. 43-44.

⁶⁸ E/CN.4/2006/53/Add.4, para. 65.

⁶⁹ Ibid., paras. 65-66.

⁷⁰ E/CN.4/1996/4/Add.1, para. 41.

٥١- وتكمن المشكلة أساساً في أن هذه اللجان يمكن أن تستخدمها الحكومات بفعالية كبيرة للغاية للأغراض الخاطئة كتخفيف حدة أزمة، والإيحاء بالتمسك بمفاهيم المساءلة، والتشجيع على الإفلات من العقاب. فكثيراً ما اعتُبر مجرد إعلان حكومة ما عن إنشاء لجنة من هذا القبيل على أنه يعني، كأمر مسلم به، أن الحكومة بصدد "عمل شيء ما" للتصدي للإفلات من العقاب. ولأن هذه اللجنة تعطي الانطباع ظاهرياً بقيام الحكومة بعمل ما، فإن إعلانها ذلك كثيراً ما يمنع أو يؤخر تحرك المجتمع الدولي والمجتمع المدني إزاء التجاوزات المزعومة لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، قد تكون مثل هذه اللجنة إن كانت عديمة الفعالية أكثر من مجرد هدر للوقت والموارد؛ فمن الممكن أن تساهم في الإفلات من العقاب بعرقلة المبادرات الأخرى واحتكارها الموارد المتاحة وجعل المساعي اللاحقة لمحاكمة المسؤولين صعبة أو مستحيلة.

٥٢- وتثير هذه الاستنتاجات مسألة في غاية الأهمية بالنسبة للمجتمع الدولي تتمثل في معرفة السبل التي ينبغي للأطراف الدولية الفاعلة انتهاجها للاستجابة للإعلانات عن إنشاء لجان التحقيق.

٥٣- وتكمن الإجابة الرئيسية في ألا يعلّق المجتمع الدولي تدخله لدى الحكومة المعنية، عندما يدعى وقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، لمجرد أن لجنة للتحقيق قد أنشئت. وعلى الأطراف الدولية الفاعلة أن تقيّم من البداية ما إذا كانت اللجنة قد أُعطيت الأدوات التي تحتاج إليها لتتمكن من التصدي للإفلات من العقاب على نحو فعال. فالولاية التي تسند لهذه اللجنة وعضويتها، والعملية المتبعة لاختيارها، وشروط تعيين أعضائها، وتوفير برامج فعالة لحماية الشهود، وتوفير ما يكفي من الموظفين والتمويل، كل هذه المسائل ينبغي بحثها للتأكد من أن اللجنة تلي المعايير الدولية ذات الصلة. وتبيّن التجربة أن هذه المعايير تتجاوز مجرد كونها مبادئ توجيهية لأفضل الممارسات: فهي شروط مسبقة ضرورية لكي يكون التحقيق قادراً على التصدي للإفلات من العقاب. وإذا لم تلب هذه المعايير في الواقع العملي، فمن المستبعد جداً أن تكون اللجنة فعالة.

٥٤- وإذا لم تُنشأ هذه اللجنة وفقاً للمعايير الدولية، فعلى المجتمع الدولي ألا يتبع نهج "فلننتظر لنرى". بل عليه أن يوجّه الاهتمام فوراً إلى أوجه القصور التي تعترى اللجنة والدعوة إلى تنفيذ الإصلاحات اللازمة. ومتى بدأ أن الحكومة تتحلى بإرادة حقيقية لإنشاء لجنة فعالة، ولكنها تفتقر إلى ما يلزم من الخبرة أو التمويل أو الموارد، فإن تقديم المساعدة الدولية سيكون ملائماً.

٥٥- وهذه اللجنة ليست بديلاً عن إجراء محاكمة جنائية^(٧١). وهي لا تملك السلطات التي تتمتع بها محكمة للحكم بإدانة شخص أو إعلان براءته. ولا يسعها عادة أن تأمر بمعاينة المسمي. فدور هذه اللجنة، من حيث التزام الدولة بملاحقة الجاني ومعاقبته، هو جمع الأدلة لمحاكمة تُجرى لاحقاً، أو تحديد هوية الجناة، أو تسمية أفراد توصي بمحاكمتهم. وإذا تداخلت ولاية اللجنة تداخلاً كبيراً مع ولاية مؤسسات العدالة الجنائية العادية (كما في حال تكليفها بالتحقيق وتحديد هوية الجناة، وهي المهام التي تضطلع بها الشرطة والنيابة العامة في الأحوال العادية)، فإن على الحكومة تقديم تعليل منطقي لتبرير إنشاء اللجنة. وبدون هذا التبرير، يحتمل أن تكون اللجنة أداة لتأخير الملاحقات القضائية أو صرف اهتمام المجتمع الدولي عن المطالبة باتخاذ إجراءات قضائية.

⁷¹ E/CN.4/2004/7/Add.2, para. 86.

٥٦- وإذا لم يكن هناك أي تعليل منطقي لإنشاء اللجنة أو إذا كانت ولاية اللجنة غير ملائمة لتحقيق الغرض منها، فينبغي للأطراف الدولية الفاعلة مواصلة التركيز على ضرورة المضي في الملاحظات القضائية في إطار نظام العدالة الجنائية العادي وإدخال إصلاحات على هذا النظام عند الاقتضاء. وتبين التجربة أنه حيثما كانت مؤسسات العدالة الجنائية العادية منحازة، أو كانت تفتقر إلى الخبرة أو الأهلية، أو كانت خاضعة لتدخل الحكومة، كان من المستبعد أن تتمكن اللجنة من تحقيق الاستقلالية اللازمة للتصدي للإفلات من العقاب بفعالية. وعلاوة على ذلك، فليس هناك ما يدعو، حتى لو تحدت اللجنة الصعاب وقامت بعملها بفاعلية، إلى توقع أن ينهض نظام العدالة الجنائية بما يتعين عليه القيام به عن طريق المتابعة. وبالتالي قد يكون من الأفضل أن يصير المجتمع الدولي من البداية على ضرورة إصلاح النظام نفسه.

٥٧- وحيثما يقرر المجتمع الدولي أن لجنة التحقيق هي استجابة ملائمة، ينبغي له عندئذ متابعة تقديمها عن كئيب. وينبغي الإشارة إلى أوجه القصور في تلبية المعايير الدولية في أداء اللجنة واتخاذ الخطوات المناسبة استجابة لذلك. وينبغي تناول عمليات التأخير وأوجه القصور المفرطة في نشر التقارير وذلك بالتعليق عليها. ومتى قدمت اللجنة تقريرها، ينبغي الإلحاح على الحكومة للرد عليه رسمياً وإعمال التوصيات الواردة فيه. وأخيراً، ينبغي رصد ما تقوم به الحكومة من متابعة فعلية لهذه التوصيات رصداً دقيقاً.

٥٨- وخلاصة القول، ينبغي ألا يؤدي الإعلان عن قيام لجنة من هذا القبيل أو إنشاء هذه اللجنة إلى التخفيف من الضغط على الحكومة للتصدي للإفلات من العقاب، وينبغي ألا يؤدي ذلك إلى التزام الأطراف الدولية الفاعلة الصمت. بل على المجتمع الدولي أن يعمل بمهمة على رصد هذه اللجان، والضغط من أجل امتثالها المعايير الدولية، وعرض المساعدة حيثما اقتضت الحاجة إليها، والإصرار على ألا تكون اللجنة سبباً في الانشغال عن ضرورة الحفاظ على مؤسسات قوية للعدالة الجنائية. وينبغي ألا يغيب عن بال الحكومات والأطراف الدولية الفاعلة قط الغرض الذي يفترض أن تسعى لجنة التحقيق إلى بلوغه ألا وهو المحاسبة على ارتكاب تجاوزات خطيرة لحقوق الإنسان وإجراء الإصلاحات الأساسية لمنع تكرار مثل هذه الانتهاكات.

باء - الحق في التماس العفو أو إبدال عقوبة الإعدام

٥٩- يخول القانون الدولي لكل شخص حُكِم عليه بالإعدام الحق في التماس العفو أو في التماس إبدال عقوبة الإعدام بعقوبة أخرى أقل قساوة. وقد تجسّد هذا الحق في صكوك دولية وإقليمية فضلاً عن الممارسة المحلية في كل بلد من البلدان التي تطبق عقوبة الإعدام تقريباً. وبالفعل، فإن الإقرار بهذا الحق منتشر على نطاق واسع بحيث بات من الصعب رفض صفته كقاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي^(٧٢). على أن المسألة الأكثر أهمية تتعلق، كما هو الحال بالنسبة لكثير من معايير حقوق الإنسان، بمحتوى هذا الحق، وبالأخص بمدى وجوب مراعاة الدول ضمانات إجرائية معينة لضمان عدم المساس بهذا الحق. وقد جرى تسليط الضوء على هذه المسألة في السنوات الأخيرة على الصعيدين الدولي والوطني وأن الأوان الآن الاستفادة من هذه التطورات لفهم انعكاسات هذا الحق فهماً جيداً.

⁷² The Inter-American Court of Human Rights in the Case of *Fermín Ramírez v. Guatemala*, Judgment of 20 June 2005 (Merits, Reparations and Costs), at http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_ing.doc, para. 109 concluded that “the right to grace forms part of the international corpus juris”.

٦٠- وللأغراض الحالية، يمكن اعتبار أن الصياغة الواردة في الفقرة ٤ من المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تعكس بدقة صياغة هذا الحق التي جاءت على النحو التالي: "لأي شخص حُكم عليه بالإعدام حق التماس العفو الخاص أو إبدال العقوبة. ويجوز منح العفو العام أو العفو الخاص أو إبدال عقوبة الإعدام في جميع الحالات" (٧٣). وبذلك يتكوّن هذا الحق من شطرين منفصلين. الأول هو حق الفرد المذنب في التماس العفو أو إبدال عقوبته. وهو ما يعني ضمناً عدم الأحقية في الحصول على رد إيجابي، وإن كان ينطوي بالفعل على أن ثمة إجراءً مجدياً يُقدّم من خلاله مثل هذا الطلب. غير أنه يمكن، بسهولة نسبية، جعل هذا الحق ضرباً من الوهم. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق اعتماد نُهج شتى ترمي، أو تنطوي على أثر يرمي، إلى تحويل الإجراءات ذات الصلة إلى إجراءات شكلية تفضي إلى عدم إيلاء أي اعتبار حقيقي لدواعي العفو أو إبدال العقوبة. أما الشطر الثاني فيتعلق بالحاجة إلى ضمان عدم اتخاذ السلطة التشريعية أو غيرها من الأطراف الفاعلة إجراءات تحول دون قبول العفو العام والعفو الخاص وإبدال العقوبة وذلك لإسقاط الإمكانات ذات الصلة التي يتيحها العدد الكبير من سبل الانتصاف المتاحة. ويتعلق الأمر هنا بحق يحافظ على الصلاحيات "السيادية" لسلطات الدولة المعنية ويشدد على حقيقة أن هذه السلطات تحتفظ، حتى عندما تستنفذ العملية القضائية، بالحق في أن تختار الحياة بدل الموت أياً تكن الأسباب.

٦١- ومن المناسب الإشارة إلى قضايا كان فيها كل شطر من هذين الشطرين اللذين يتكون منهما هذا الحق عرضة للتهديد. فقد أثّر الشطر الأول، أي الحق في التماس العفو أو إبدال العقوبة - من قبل حكومة الولايات المتحدة الأمريكية أمام محكمة العدل الدولية في قضية أفينا (Avena) (٧٤). ودفعت الحكومة بأن إجراءات الرأفة ضمنت استفادة كل شخص حُكم عليه بالإعدام من إعادة النظر في قضيته قبل تنفيذ الحكم. وفي مقابل ذلك، وبينما أقيمت المحكمة على الباب مفتوحاً أمام إمكانية استحداث إجراء للرأفة يلي الشروط التي حددها، فقد أوضحت المحكمة أن الإجراءات المتبعة بالفعل لم ترق إلى ما يتيح نوعية الضمانات المطلوبة. وبغض النظر عن افتقار هذه الإجراءات إلى الضمانات الإجرائية، فإن احتمالات تطبيقها بنجاح في بعض الدول تكاد تكون منعدمة (٧٥). أما الشطر الثاني من هذا الحق فقد كان عرضة للخطر بسبب تطورات حدثت في غواتيمالا، بدءاً من مبادرة أطلقت في عام ٢٠٠٠ أسقطت القانون الذي يحكم إجراءات الرأفة (٧٦)، وبلغت ذروتها بمسعى حازم في

⁷³ The same principle is reaffirmed in the Safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty adopted by the Economic and Social Council in its resolution 1984/50, para. 7.

⁷⁴ Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals (*Mexico v. U.S.*), 2004 I.C.J. 12.

⁷⁵ Nicholas Berg, "Turning a Blind Eye to Innocence: The Legacy of *Herrera v. Collins*", 42 *Am. Crim. L. Rev.* (2005) 121, at 145-46.

⁷⁶ In its observations on the situation in Guatemala the Human Rights Committee expressed its concern over the elimination of the right to pardon. Final Observations of the Human Rights Committee: Guatemala, 27 August 2001, CCPR/CO/72/GTM, para. 18. The issue was subsequently taken up by the Inter-American Court of Human Rights in the Case of *Fermín Ramírez v. Guatemala*, Judgment of 20 June 2005 (Merits, Reparations and Costs), at http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_ing.doc. The Court held that the failure of domestic legislation to identify any "State body [that] has the power to know of and decide upon the measures of grace" violated Guatemala's obligations under the Convention. *Ibid.*, para. 110.

البرلمان في عام ٢٠٠٨ يرمي إلى اعتماد قانون عن العفو الرئاسي، يفتقر إلى الضمانات الإجرائية ويدرج قاعدة الرفض الضمني إن لم يتخذ الرئيس إجراءً بشأن طلب العفو في غضون ٣٠ يوماً.

٦٢- وقبل النظر في الاجتهادات القضائية الدولية الهامة في هذا المجال، من المهم التسليم بالوظائف التي يؤديها الحق في الرأفة، كما يسمى أحياناً، ضمن النظام القانوني. فرغم تصنيف هذا الحق على أنه يقع على "حافة الشرعية"^(٧٧) بسبب الصلاحيات التي يمنحها للسلطات السياسية، فهو يظل مع ذلك جزءاً من النظام القانوني بالمعنى الأوسع. ويستخدم هذا الحق باعتباره:

(أ) صمام أمان نهائياً عندما تظهر قرينة جديدة تدل على أن الإدانة كانت باطلة ولكن في شكل لا تتناسب معه إعادة فتح القضية عن طريق الإجراءات العادية؛

(ب) أداة تسمح بمراعاة التطورات التي تنشأ بعد الإدانة والتي قد لا يسع محكمة الاستئناف الاطلاع عليها ولكنها جديرة مع ذلك بأن ينظر إليها في سياق جبر لا رجعة فيه من أوجه أخرى؛

(ج) أداة لإتاحة فرصة للعملية السياسية، التي استبعدت بوجه حق من التدخل من طريق آخر في سير العدالة الجنائية، ولإبداء الرأفة بشخص سيفقد حياته لولا ذلك.

٦٣- وبالتالي، فإن السؤال الرئيسي المطروح هو: ما هي الضمانات الإجرائية المطلوب اتباعها لكفالة احترام الحق في التماس العفو أو إبدال العقوبة من الناحية العملية؟ وقد أتيحت للجنة المعنية بحقوق الإنسان فرصة للرد على هذا السؤال عندما نظرت في دعوى بوجوب اتباع الضمانات الإجرائية المنصوص عليها في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولدى رفض اللجنة تلك الدعوى، لاحظت أن "الدول الأطراف هي صاحبة سلطة تحديد طرائق ممارسة الحقوق" كما يتجلى من كون الفقرة ٤ من المادة ٦ ذاتها لم تنص على اتباع أي إجراء معين^(٧٨). على أن اللجنة لم تقرر الرأي القائل بأن الطرائق المتبعة لم تكن ذات صلة، مثلما تؤكد من كونها رأت بعد ذلك أن الإجراءات ذات الصلة المتبعة في الدولة المعنية لم تكن "من قبيل الإجراءات التي تنكر فعلياً الحق الذي ترسيه" الفقرة ٤ من المادة ٦. وبعبارة أخرى، تكون اللجنة قد اعتبرت أن قصور الإجراءات احتمال وارد.

٦٤- لقد اعترفت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، لدى تفسيرها أحكام الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ذات الصلة، أن الحق في طلب العفو العام والعفو الخاص وإبدال العقوبة لا بد أن يُفهم على أنه يشمل مقتضيات دنيا معينة من الحماية الإجرائية للسجناء المحكوم عليهم، إذا ما أريد احترام هذا الحق والتمتع به على نحو فعال^(٧٩). وخلصت إلى أن الحقوق الإجرائية للشخص المحكوم عليه تشمل (أ) الحق في طلب العفو العام

⁷⁷ Sarat and Hussein, "On Lawful Lawlessness: George Ryan, Executive Clemency, and the Rhetoric of Sparing Life", 56 *Stanford Law Review* (2004) 1307, at 1312.

⁷⁸ *Kennedy v. Trinidad and Tobago*, Communication No. 845/1998 (2002), para. 7.4.

⁷⁹ *Rudolph Baptiste v. Grenada*, Case 11.743 (13 April 2000), para. 121.

أو العفو الخاص أو إبدال عقوبته؛ (ب) وحق الجاني في إبلاغه بموعد نظر السلطات المختصة في قضيته؛ (ج) والحق في أن يقدم بنفسه، أو عن طريق محاميه، بيانات إلى السلطة المختصة؛ (د) والحق في تلقي قرار من تلك السلطة في غضون فترة زمنية معقولة قبل تنفيذ حكم الإعدام فيه؛ (هـ) والحق في عدم تنفيذ عقوبة الإعدام في الوقت الذي يُنتظر فيه أن تبت السلطة المختصة في هذا الالتماس^(٨٠). وقد توصلت اللجنة القضائية التابعة للمجلس الملكي الخاص إلى استنتاجات مماثلة إلى حد كبير فيما يتعلق بمضمون هذه القاعدة، وزادت على ذلك بالقول بضرورة منح الشخص المحكوم عليه في الأحوال العادية إمكانية الحصول على الوثائق المقدمة إلى سلطة العفو أيضاً^(٨١).

٦٥- وقد جرى التشديد أيضاً، في قضايا تناولها المقرر الخاص، على ضرورة اعتبار مثل هذه الضمانات الإجرائية جزءاً لا يتجزأ من هذا الحق في حد ذاته. وقد تبين، في بعض الحالات، أن عملية النظر في طلبات العفو كانت سطحية أو وهمية، حيث عجزت الهيئة المعيّنة لاتخاذ القرار حتى عن الاجتماع أو إجراء المداولات^(٨٢). وعلاوة على ذلك، ما دامت السرية تقلل من احتمال مراعاة أصول المحاكمة، فإن اشتراط تزويد الشخص المحكوم عليه بمعلومات أساسية تتعلق بالمحاكمة، مثل تاريخ النظر في الالتماس والإشعار بالقرار الذي اتخذ، يساعد على الحفاظ على سلامة المحاكمة^(٨٣).

٦٦- وبالمثل، فقد واجه المقرر الخاص حالات لم تستند الحكومة فيها في نظرها في طلبات الرأفة إلا إلى تقرير مكتوب مقدّم من القاضي الابتدائي بدلاً من الاستناد إلى ما قدّمه الشخص المحكوم عليه^(٨٤). ويعكس الاعتماد على تقرير مقدّم من القاضي الابتدائي فهماً محدوداً جداً للأسباب التي تستدعي منح العفو وإبدال العقوبة في بعض الأحيان. فالقواعد الاستدلالية والإجرائية تعني أن بعض الاعتبارات الأساسية في الشأن المتعلق بالرأفة قد هُششت بل استبعدت في المحاكمة وفي عملية الاستئناف. فعلى سبيل المثال، قد يظن المرء أن إبدال العقوبة يُمنح على أساس أن جريمة القتل كان دافعها أحداث كفيفة بأن تجعل هذه الجريمة مفهومة نسبياً وإن لم تكن تلك الأحداث كافية

⁸⁰ Ibid.; the last of these is also affirmed in *Safeguards*, para. 8.

⁸¹ “The procedures followed in the process of considering a man’s petition are ... open to judicial review ... [I]t is necessary that the condemned man should be given notice of the date when the [pardoning authority] will consider his case. That notice should be adequate for him or his advisers to prepare representations before a decision is taken ... The fact that the [pardoning authority] is required to look at the representations of the condemned man does not mean that they are bound to accept them. They are bound to consider them ... It is ... not sufficient that the man be given a summary or the gist of the material available to the [pardoning authority]; there are too many opportunities for misunderstandings or omissions. He should normally be given in a situation like the present the documents.” (*Neville Lewis, et al. v. Attorney General of Jamaica, et al.*, Privy Council Appeals Nos. 60 of 1999, 65 of 1999, 69 of 1999 and 10 of 2000, judgement of 12 September 2000.) See also the Judicial Committee in *Reckley v. Minister of Public Safety* (No. 2) [1996] 1 All ER 562 and *De Freitas v. Benny* [1976] A.C. 239.

⁸² E/CN.4/1998/68/Add.3, para. 102; E/CN.4/1987/20, para. 45.

⁸³ As the Special Rapporteur has observed previously: “The uncertainty and seclusion inflicted by opaque processes place due process rights at risk, and there have, unfortunately, been cases in which secrecy in the post-conviction process has led to a miscarriage of justice.” E/CN.4/2006/53/Add.3, para. 26.

⁸⁴ See, e.g., E/CN.4/2006/53/Add.1, pages 232-242.

لإعفاء الجاني من مسؤوليته الجنائية، لأن نظرة المجتمع إلى عقوبة الإعدام قد تغيرت منذ المحاكمة، ولأن أدلة مُعفية قد ظهرت، أو لأن السجين، ورغم إدانته بارتكاب جريمة قتل، أعيد تأهيله بنجاح في أثناء انتظاره تنفيذ حكم الإعدام فيه. فتقرير القاضي الابتدائي عن قضية ما لن يلتفت إلى هذه الأسباب ولا إلى غيرها من الأسباب التي قد تحمل الحكومة على التحلي بالرفقة. وبالفعل، فإن الظروف التي قد توحى باستصواب منح العفو لا تخطر أحياناً على بال إلى ما بعد انتهاء المحاكمة. والضمانة الأسلم لإمكانية تحقيق الأهداف المرجوة من العفو وإبدال العقوبة تتمثل بالنسبة للمحكوم عليه في أن تتاح له الفرصة للتذرع بأية ظروف شخصية أو بأية اعتبارات أخرى مما قد يبدو له أنها ذات أهمية.

٦٧- وفي الختام، يتطلب القانون والممارسة معاً أن تصاحب "الحق في التماس العفو أو إبدال العقوبة" ضمانات إجرائية أساسية إذا أريد ألا يتحول هذا الالتماس إلى إجراء شكلي لا طائل من ورائه، باعتبار أنه لا يقدم شيئاً يذكر أو شيئاً على الإطلاق لزيادة تعزيز المقاصد التي أقر هذا الحق من أجلها. وتشمل تلك الضمانات الإجرائية حق الشخص المحكوم عليه في أن يقدم بالإيجاب طلباً للعفو أو إبدال العقوبة؛ وأن يقدم بيانات تسند طلبه يشير فيها إلى أية اعتبارات قد يبدو له أنها ذات أهمية؛ وأن يتم إبلاغه مقدماً بموعد النظر في الطلب؛ وأن يتم إبلاغه على الفور بالقرار الذي اتخذ أياً كان هذا القرار.

جيم - سجناء يديرون السجون

٦٨- "ثمة مجموعة صغيرة تمسك بزمام الأمور داخل السجن: فهي تضرب الناس؛ وتأمّر بأعمال قتل؛ وتراقب الاتجار بالمخدرات"^(٨٥). وإذا كان هذا التعليق قد أبدته سجينة في البرازيل قبل عقد ونيف، فهو يعبر عن ظاهرة شائعة في الوقت الحاضر في الكثير من السجون في مختلف أنحاء العالم، في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء^(٨٦). وقد واجه المقرر الخاص أيضاً هذه المشكلة بشكل مباشر في العديد من الزيارات القطرية. ونظراً إلى أن أعمال القتل خارج إطار القضاء كثيراً ما تحدث في مثل هذه الظروف، فإن المجلس مطالب بأن يولي هذه القضية الاهتمام اللازم.

٦٩- فمن وجهة نظر السلطات، لا توجد صعوبة في فهم المنطق من وراء تسليم مهمة رقابة السجون للعصابات. فالعصابات قريبة مما يجري على أرض الواقع، ومطلعة على مجريات الأمور، وتقدم خدماتها مجاناً. وهي تستطيع التحكم في مثيري الشغب، وتنفيذ عقوبات قاسية، وحشد يد عاملة مجاناً على نطاق واسع. وبإمكانها أيضاً تقليص العنف فيما بين العصابات، وتنفيذ نظام للمكافآت يجعل بعض السجناء يشعرون بالرضا، والتشجيع على احترام مرافق معينة في السجن. وهذه التزعة المتمثلة في الاعتماد على العصابات للقيام بوظائف أساسية هي الحفاظ على النظام وفرض

⁸⁵ Human Rights Watch, *Behind Bars in Brazil* (1998), at www.hrw.org/reports98/brazil/Brazil-12.htm.

⁸⁶ See e.g. in relation to the United States, Christian Parenti, *Lockdown America* (1999); and Gerald G. Gaes et al., "The Influence of Prison Gang Affiliation on Violence and Other Prison Misconduct", 9 March 2001, at www.bop.gov/news/research_projects/published_reports/cond_envir/oreprcrim_2br.pdf.

الانضباط تستهوي بوجه خاص القائمين على إدارة السجون الذين يعانون من انكماش الميزانيات، وقلّة الموظفين، واكتظاظ المرافق، والجهد المتزايد الذي يتطلبه التعامل مع سكان السجن من العصابات، وقلّة الدعم العام أو الحكومي.

٧٠- بيد أن هذا الخيار ينطوي على مشاكل كبرى. أولاً، أن أعمال قتل تحدث بانتظام دون أن تملك السلطات ما تفعله لمنعها أو معاقبة مرتكبيها. ثانياً، أن هذه الممارسة تؤدي في كل الأحوال إلى تفشي انتهاك مجموعة كبيرة من حقوق الإنسان الأخرى. ثالثاً، أن المزايا المفترضة من حفاظ نزلاء السجن على النظام والانضباط تنتكس دائماً تقريباً لتتحول إلى نظام يسوده العنف، وتتفشى فيه المخدرات وتُشن فيه معارك لانتزاع النفوذ بين العصابات، وتُمارس فيه بسهولة شتى أشكال الإكراه أو التهديد الاقتصادي والاجتماعي والجنسي.

عملية التنصل من المسؤولية

٧١- كيف يُعقل أن يوضع بعض السجناء في موقع الحفاظ على النظام وفرض الانضباط على أقرانهم، وغالباً ما يحدث ذلك تعسفاً وعدواناً، بينما تقف سلطات السجن لا تحرك ساكناً؟ وتتفاوت الأسباب وراء هذه الممارسة. ففي بعض الحالات، قد يلجأ الموظفون عمداً إلى تفويض سلطات إلى سجناء معينين، ويبدأ ذلك أحياناً بتعيين "مؤتمنين" أو أفراد يؤتمنون على التصرف بمسؤولية، ولكن سرعان ما يفقد هؤلاء الموظفون قدراً من تحكمهم في الأمور، أو يصبحون مرتعنين لهؤلاء "المؤتمنين". وفي حالات أخرى، قد يكره نزلاء في السجن الموظفين على الاعتراف بسلطتهم. ويتفاوت أيضاً مدى تخلي سلطات السجن عن تحكمها في زمام الأمور. فأحياناً يواصل الحراس رصد الأوضاع ويحتفظون بالقدرة على التدخل. ولكن في عدد كبير من الحالات، يكون الحراس قد تخلوا عن القيام بأية محاولة لتنظيم الحياة داخل السجن ويكتفون بدلاً من ذلك بتأمين محيط السجن لمنع الفرار وتفتيش الزائرين للكشف عن الأسلحة وغيرها من البضائع المهربة.

٧٢- إن وفاة بعض نزلاء السجون جراء العنف يكون باستمرار تقريباً نتيجة للتنازل عن السلطة للسجناء. ويعود ذلك إلى عدة أسباب. أولاً، عندما يدير سجناء السجون، عادة ما يكون "الانضباط" الذي يفرضونه قاسياً. فالسجناء الذين لا يتقيدون بالقواعد التعسفية التي تحدد لهم يتعرضون للضرب والطعن وغير ذلك من العنف غير المشروع. ثانياً، عندما يدير سجناء السجون، تزداد سطوة العصابات، وكذلك احتمال التحارب فيما بينها. ثالثاً، عندما يدير مجرمون السجون، من السهل عليهم نسبياً تنظيم أعمال شغب وتمرد. أما عندما يمارس الحراس رقابة صارمة ومستمرة، فإن المظالم التي تقع يمكن معالجتها قبل أن تنفجر الأوضاع، ويمكن فض المشاجرات قبل أن تستفحل. على أنه متى اندلع شغب بلغ منتهاه، فإن الاستجابة المعتادة هي التدخل على نطاق واسع من جانب وحدات الجيش أو الشرطة التي كثيراً ما تلجأ إلى القوة الساحقة والعنف العشوائي. ففي مناسبات شتى، لقي عشرات السجناء حتفهم أثناء قمع تمرد سجن واحد.

التزامات الدول

٧٣- إن مهمة الدولة في الحفاظ على أرواح السجناء مهمة واضحة. فالدول ملزمة، في جميع الظروف، بالامتناع عن ارتكاب أعمال تنتهك حقوق الأفراد وباتخاذ التدابير الملائمة لمنع تجاوزات حقوق الإنسان من جانب أشخاص عاديين. وكما سبق لي أن لاحظت، فإن هذا الالتزام ينطوي على آثار بعيدة المدى في سياق

الاحتجاز^(٨٧). ففيما يتعلق بالالتزام باحترام الحقوق، يتيح الطابع المحكوم لبيئة الاحتجاز للدول أن تمارس على غير العادة رقابة شاملة على سلوك الموظفين الحكوميين - مثل ضباط الشرطة، وحراس السجون، والجنود - من أجل منعهم من ارتكاب انتهاكات. أما فيما يتعلق بالالتزام بكفالة الحقوق، فإن الطابع المحكوم لبيئة الاحتجاز يتيح أيضاً للدول أن تتخذ على غير العادة تدابير فعالة وشاملة لمنع الأشخاص العاديين من ارتكاب تجاوزات. وبالإضافة إلى ذلك، تتحمل الدولة، بفرضها قيوداً صارمة على حرية نزلاء السجون في الحركة وعلى قدرتهم على الدفاع عن النفس، واجباً مضاعفاً في توفير الحماية. ومن غير المعقول أن تتمكن دولة ما من تحمل هذا الواجب المضاعف في توفير الحماية في الوقت الذي تسمح فيه للسجناء بإدارة السجون.

٧٤- لقد أقرت الصكوك الدولية لحقوق الإنسان منذ وقت طويل بمشكليتي العنف السجناء والتنازل عن السلطة للسجناء. ومن أقدم هذه الصكوك وأعظمها قدراً القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء^(٨٨)، وهي قواعد تعكس القانون الدولي العرفي من عدة أوجه وتقدم توجيهات يُعتدّ بها في مجال تفسير العديد من الأحكام الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي غيره من المواثيق. وعندما تكون إدارة السجون على أيدي سجناء، فإن الانضباط الذي يفرضونه يصبح جزءاً لا يتجزأ من الممارسة. بيد أن القواعد الدنيا النموذجية تحظر ذلك^(٨٩). أما المسألة ذات النطاق الأوسع المتمثلة في العنف فيما بين السجناء فقد تناولها بالتفصيل أيضاً المقرر

⁸⁷ A/61/311, paras. 49-54.

⁸⁸ Adopted in 1955 and endorsed by the Economic and Social Council in 1957.

⁸⁹ Articles 28 and 29 provide that:

- (1) No prisoner shall be employed, in the service of the institution, in any disciplinary capacity.
 - (2) This rule shall not, however, impede the proper functioning of systems based on self-government, under which specified social, educational or sports activities or responsibilities are entrusted, under supervision, to prisoners who are formed into groups for the purposes of treatment.
29. The following shall always be determined by the law or by the regulation of the competent administrative authority:
- (a) Conduct constituting a disciplinary offence;
 - (b) The types and duration of punishment which may be inflicted;
 - (c) The authority competent to impose such punishment.

See also United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (General Assembly resolution 45/113 (14 December 1990)), art. 71: "No juveniles should be responsible for disciplinary functions except in the supervision of specified social, educational or sports activities or in self-government programmes"; European Prison Rules (Committee of Ministers, Council of Europe, Rec (2006) 2 (11 January 2006)), art. 62: "No prisoner shall be employed or given authority in the prison in any disciplinary capacity."

الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^(٩٠) وكذلك اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة^(٩١).

السييل إلى الإصلاح

٧٥- ينبغي للدول أن تضع خططاً لإعادة تأكيد رقابتها المسؤولة على نزلاء السجون وحماية السجناء من بعضهم البعض بفعالية. وما من شك أن هذه المهمة تنطوي على تحدٍ كبير في بعض الحالات، كما هو الحال عندما يكون السجناء الذين يتولون السلطة في السجن من قادة العصابات أيضاً. ومن ذلك أنه إذا فصل السجناء وفقاً لانتماءاتهم إلى العصابات، فإن استمرار بسط هذه العصابات سيطرتها يكون مشجعاً؛ وأنه في حال عدم فصلهم، قد يلجأ السجناء من عصابات متناحرة إلى الاقتتال. وينطوي هذا التحدي على تعقيد كبير، ولا شك أن الحلول المثلى له تتفاوت من بلد إلى آخر. على أنه من الممكن تحديد بعض الأدوات الأساسية المتاحة في متناول الحكومات لمواجهة هذا التحدي، والمعايير الدولية التي ينبغي الاسترشاد بها في استعمال هذه الأدوات، والعوامل الأساسية التي يتعين معالجتها لإحراز التقدم المنشود.

⁹⁰ “Countries should take effective measures to prevent prisoner-on-prisoner violence by investigating reports of such violence, prosecuting and punishing those responsible, and offering protective custody to vulnerable individuals, without marginalizing them from the prison population more than necessitated by the needs of protection and without rendering them at further risk of ill-treatment. Training programmes should be considered to sensitize prison officials as to the importance of taking effective steps to prevent and remedy prisoner-on-prisoner abuse and to provide them with the means to do so. In accordance with the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, prisoners should be segregated along the lines of gender, age and seriousness of the crime, as well as first-time/repeat offenders and pretrial/convicted detainees” A/56/156, para. 39 (i).

⁹¹ The European Committee has reached similar conclusions, although it has placed greater emphasis on the role of supervision by staff:

“Tackling the phenomenon of inter-prisoner violence requires that prison staff be placed in a position, including in terms of staffing levels, to exercise their authority and their supervisory tasks in an appropriate manner. Prison staff must be alert to signs of trouble and be both resolved and properly trained to intervene when necessary. The existence of positive relations between staff and prisoners, based on the notions of secure custody and care, is a decisive factor in this context; this will depend in large measure on staff possessing appropriate interpersonal communication skills. Further, management must be prepared fully to support staff in the exercise of their authority. Specific security measures adapted to the particular characteristics of the situation encountered (including effective search procedures) may well be required; however, such measures can never be more than an adjunct to the above-mentioned basic imperatives. In addition, the prison system needs to address the issue of the appropriate classification and distribution of prisoners.”

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *11th General Report on the CPT's activities*, covering the period 1 January to 31 December 2000 (Strasbourg, 3 September 2001), para. 27.

٧٦- وأحد الأمثلة الساطعة على توفر أدوات في متناول الحكومات لاستعادة السيطرة على السلطات التي يمارسها السجناء ومنع العنف فيما بين السجناء تمتعها بسلطة قانونية تمكنها من تحديد السجناء المطلوب حبسهم والزنايات والعنابر والسجون التي يودعون فيها وأوقات حبسهم. ويمكن استعمال القوة لمراقبة تحركات نزلاء السجن لتعطيل ظروف معينة يحاول فيها هؤلاء النزلاء الإمساك بزمام السلطة على السجناء، فيسيطرون على أقرانهم السجناء ويكرهونهم على طاعتهم. وقد يُمنح الحجز لغرض الحماية للأفراد الأكثر ضعفاً، بمن فيهم أولئك الذين تعرضوا للتهديد من قبل سجناء آخرين. وقد يُبعد الذين يمارسون السلطة على السجناء ذاهم ويعزلوا عن بقية السجناء^(٩٢).

٧٧- وبالإضافة إلى هذه التدابير المتعلقة بالفصل بين السجناء، يستطيع موظفو السجن اللجوء باستمرار إلى تصنيف النزلاء الجدد وفصلهم على نحو يقلل من الفرص والبواعث التي تتيح للنزلاء تشكيل تنظيمات عنيفة. وتشترط المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان فصل بعض فئات النزلاء، حيث نصت على فصل الأشخاص المتهمين عن الأشخاص المدانين^(٩٣)، وفصل المجرمين الأحداث عن البالغين^(٩٤)، وفصل العمال المهاجرين المحتجزين بسبب انتهاكات متصلة بالهجرة عن الأشخاص المدانين أو الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة^(٩٥). وثمة معايير أخرى للفصل مذكورة في صكوك نموذجية اعتمدها هيئات دولية. وهي تشمل فصل الرجال عن النساء والأشخاص المحتجزين بسبب جرائم مدنية عن المحتجزين بسبب جرائم جنائية^(٩٦). وتشير المعايير الدولية أيضاً إلى أهمية التصنيف لتشجيع على إعادة التأهيل والتثبيط عن العودة إلى الجريمة^(٩٧).

٧٨- على أن هذه الفئات العريضة لا تتيح للسلطات الوطنية سوى نقطة البداية. فبينما يتعين على الحكومات تجنب التصنيفات غير المتسقة مع ما يقضي به قانون حقوق الإنسان من محظورات فيما يتعلق بالتمييز، هناك العديد من المعايير الأخرى الخاصة ببلدان بعينها والتي قد تكون وثيقة الصلة في هذا الصدد، بما في ذلك مسألة الانتماءات إلى عصابات (أكان ذلك معياراً للتجميع أم للفصل)، والسلوك السابق في السجن، وخطورة الجريمة المرتكبة وطابعها. ولتحقيق الفعالية لأيٍّ من هذه الجهود، لا بد من الإقدام عليها بصورة منهجية. أولاً، ينبغي للحكومة وضع سياسة دقيقة بشأن كيفية تفاعل مختلف المعايير لتحديد الذين يُحتجزون معاً والذين يُحتجزون

⁹² Note, however, that sustained and comprehensive isolation can violate human rights law requirements that “persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person” and that “[n]o one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment” (ICCPR, arts. 7, 10 (1)). The “super max” approach of continuous single cell confinement for the worst perpetrators has, in particular, raised serious concerns.

⁹³ ICCPR, art. 10.

⁹⁴ ICCPR, art. 10; Convention on the Rights of the Child, art. 37.

⁹⁵ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 17.

⁹⁶ Standard Minimum Rules, art. 8.

⁹⁷ Standard Minimum Rules, arts. 67-69; United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, arts. 27-29.

منفصلين. وبالتالي يمكن، على سبيل الافتراض ليس إلا، فصل التزلاء بحسب العمر والجنس والفئات الأخرى المطلوبة بنص القانون؛ ثم فصل كل واحدة من هذه الفئات بحسب خطورة الجريمة المرتكبة؛ ثم فصل الأشخاص المنتمين إلى عصابات متناحرة من بين أولئك المسؤولين عن جرائم العنف؛ وأخيراً فصل قادة العصابات. وسيكون نظام التصنيف والفصل المطلوب متفاوتاً بحسب التحديات المحددة التي يواجهها كل نظام من أنظمة السجون، ولكن كثيراً ما تجيز الحكومات لفرادى الموظفين اتخاذ هذه القرارات حسب ما تمليه الظروف، وإلا لزم الإعلان عنها بوضوح وإبلاغها لجميع الجهات المعنية. ثانياً، لا بد من إيجاد الوسائل المؤسسية لتنفيذ سياسة التصنيف والفصل هذه. فلغزلة التزلاء الجدد وفرزهم بصورة فعالة، سيتطلب الأمر وجود موظفين مدربين في مجال إجراء المقابلات مع التزلاء الجدد والاتصال بالسلطات الأخرى المكلفة بإنفاذ القوانين للحصول على معلومات عن السوابق الجنائية للأفراد وانتماءاتهم إلى العصابات، وعن العلاقات بين العصابات، وتحليل تلك المعلومات. ثالثاً، لا بد من أن يجري باستمرار تقييم السياسة المعمول بها لمعرفة مدى فعاليتها في تحقيق جملة أمور منها منع العنف فيما بين السجناء، ومنع العصابات من بسط سيطرتها، ومنع العودة إلى الجريمة.

٧٩- وهذه المناقشة المقتضية لأداة واحدة - وضع نظام لتوزيع السجناء على الزنانات والعنابر والسجون - تملكها الحكومات لوقف إمساك السجناء بالسلطة على السجناء ومنع العنف فيما بين السجناء، ينبغي ألا تؤوّل على أنها تعني أن منع العصابات العنيفة من التحكم في السجون أمر ميسور. فالعواقب غير المقصودة الناجمة عن مثل هذه الجهود شائعة. وتوفير الحجز لأغراض الحماية للسجناء الضعفاء في مواجهة تهديدات العصابات يمكن أن يطيل أمد سيطرة العصابات. ومحاولة عزل قادة العصابات عن عامة السجناء يمكن أن تثير أعمال شغب عنيفة. على أنه من الواضح أن الأدوات الضرورية متاحة لمواجهة جميع الصعوبات التي تعترض استعادة سيطرة الحكومات على السجون.

٨٠- ولكن حتى عندما يبذل موظفو السجون بالفعل جهوداً جادة ومتعلقة لمنع العنف وتأكيد سلطتهم المشروعة لفرض الانضباط، قد يكون الإصلاح صعب المنال ما لم تعالج عوامل أساسية بعينها. فالسجون التي يديرها سجناء عادة ما تتسم أيضاً بنقص الموظفين فيها، واكتظاظها، وتفشي الفساد فيها. فعلى الحكومات الجادة في سعيها للإبقاء على استخدام العنف حكراً عليها، وهي الوظيفة التي تختص بها الدولة دون سواها، أن تعالج هذه المشاكل الأساسية المتصلة باستخدام العنف في السجون.

٨١- ومن الصعب على الموظفين، بل من الخطر عليهم في كثير من الأحيان، مراقبة التزلاء بصورة فعالة، عندما لا يكون عدد هؤلاء الموظفين كافياً، أو عند عدم كفاية نسبتهم إلى عدد السجناء. وفي حالات قصوى، لا يوجد خيار أمام الموظفين، عندما يكون عددهم صغيراً، إلا إعطاء الأولوية لتفتيش الزائرين وتأمين محيط السجن من حالات الفرار، في حين يُترك التزلاء بدون أية رقابة تقريباً. بيد أن نقص الموظفين يزيد، حتى في الحالات الأكثر شيوعاً، من الترغيب في الفساد وممارسة السلطة بشكل غير مباشر من خلال السجناء.

٨٢- أما في حالة اكتظاظ السجن، فإن صعوبة منع العنف فيما بين السجناء تكون أكبر بكثير. فعندئذ يصعب رصد الزنانات بنفس القدر من الفعالية كما ترصد الأماكن العامة، كما أن الخطر الكامن في هذه الحالة يزداد تفاقمًا بفعل الجنوح إلى المنافسة على الأماكن فيما بين نزلاء الزنانات وهو ما يؤدي إلى اندلاع العنف. ويزيد الاكتظاظ أيضاً من صعوبة اتخاذ تدابير وقائية أخرى. فحتى في الحالات النادرة التي لا يؤدي فيها الاكتظاظ

مباشرة إلى نقص نسبة الموظفين إلى السجناء، يكون الإشراف المباشر على التزلاء خطيراً في مكان مكتظ. ثم إن الاكتظاظ قد يجعل من الصعب أو من المستحيل إيجاد المكان لتنظيم التزلاء أو تصنيفهم وفصلهم بشكل فعلي.

٨٣- وهناك نهجان أساسيان لتقليص الاكتظاظ: الأول هو بناء المزيد من السجون؛ والثاني هو إيجاد بدائل للحبس. والإجراءان المفيدان على وجه الخصوص هما الإفراج بكفالة عن الأشخاص المحتجزين في انتظار المحاكمة والإفراج المشروط عن الأشخاص الذين يقضون فترة العقوبة التي صدرت في حقهم.

٨٤- وعادة ما يؤدي فساد الموظفين إلى تقويض التدابير الأخرى الرامية إلى تقليص العنف فيما بين السجناء. والضرر الأكثر وضوحاً في مثل هذه الحالات هو إمكانية حصول السجناء على أسلحة. ولكن الفساد يتيح للسجناء أيضاً شراء نقلهم إلى زنانات أو سجون أخرى، ومن ثم إحباط مخططات التصنيف والفصل.

٨٥- وهناك عدد من النهج لتقليص الفساد. ففي العديد من الحالات، يكون دفع رواتب عالية ضرورياً. على أنه من المحتمل أن يصاحب الإغراء المالي خوف من أن يؤدي عدم تلبية مطالب السجين إلى عواقب وخيمة، لا سيما إذا كانت سيطرة العصابات كبيرة بالفعل. ولهذا السبب، يعد التدريب والانضباط عاملين رئيسيين أيضاً. فينبغي تدريب موظفي السجون على الكشف عن محاولات التلاعب من جانب التزلاء والعمل على تجنب الوقوع فيها. وينبغي تعزيز قواعد الانضباط بصرامة لمكافحة الفساد مهما كان قليلاً بغية إحباط الزخم الذي قد يحدثه التزلاء لزيادة تلاعبهم.

٨٦- وهذه مجرد ملاحظات أولية تفيد في تحديد المشكلة أكثر منه في تقديم حل لها. على أن المقرر الخاص يود أن يلاحظ أن الاستعراض الأولي في حد ذاته يكشف أن المشكلة حساسة وأن الأدوات المطلوبة لحلها متوفرة. وما ينقص هو الإرادة السياسية للتصدي للعنف والقمع اللذين تتعرض لهما فئة تلقى الازدراء في جميع أنحاء العالم تقريباً (المجرمين المدانين)، ولا سيما في بلدان تفاقمت فيها المشكلة لدرجة أنها أصبحت تبدو مستعصية على الحل. إلا أن الجانب السلي صار الآن بادياً للحكومات أكثر من ذي قبل. فآثار التخلي للسجناء عن السيطرة على السجون يمكن أن تكون وخيمة على الأمن القومي. وتشمل هذه الآثار (أ) تحويل السجون إلى ميادين ليتدرب فيها نزلاء السجن على اكتساب مزيد من الفعالية في أعمال العنف ثم ممارستها ضد المجتمع بعد الإفراج عنهم؛ (ب) وتعزيز عمليات تجنيد أفراد العصابات وذلك بإرغام سجناء لم يكونوا منتمين إلى عصابات على الالتحاق بها وعدم ترك خيار لهم بعد الإفراج عنهم إلا الحفاظ على ولائهم للعصابة، والتي غالباً ما يتعرفون على أماراتها وهم في السجن؛ (ج) وتحويل السجون إلى مراكز تحكم فعالة ومحمية حماية جيدة للأفراد الذين يديرون تجارة المخدرات، والدعارة، والابتزاز، وغيرها من الأعمال الإجرامية أو الترويج للأنشطة الإرهابية انطلاقاً من زناناتهم الآمنة في السجن.

٨٧- وخلاصة القول، تُعد الممارسة المتمثلة في قيام سجناء بإدارة السجون بمثابة تخلي الحكومات عن أبسط مسؤولياتها المتمثلة في تدعيم حقوق الإنسان، وهي قضية تتطلب إيلاءها الاهتمام على جناح السرعة. وحيثما أكدت حكومة ما على أن تطبيق نظام للسجون العادية تديره سلطات مدربة ومنضبطة وتتعامل بإنسانية يتطلب إمكانات مالية لا قبل لها بها، فإن البدائل المطروحة هي إصلاح نظام العدالة الجنائية لإدراج أشكال أخرى من العقوبة، وتقليل الاعتماد على عقوبة السجن، وإطلاق نظام للمحاكم أكثر فعالية يبت في القضايا بسرعة أكبر.

فالدولة لا تملك الحق في أن تسجن شخصاً من أجل إخضاعه لتزوات الخارجين عن القانون وتعسفهم، سواء كان ذلك بدعوى الضرورة أو الواقعية أو الفعالية. فحقوق الإنسان المكفولة للأفراد لا تزول بعد تخطي هؤلاء الأفراد عتبات السجن إلى داخله. بل على العكس من ذلك، تتحمل الدولة، بمقتضى قرارها حرمان شخص من حريته عن طريق سجنه، مجموعة من الالتزامات المحددة والمتطلبة جهداً كبيراً.

٨٨- إن خطورة وأهمية المشكلة المتمثلة في قيام سجناء بإدارة السجون أحد الأسباب التي تستدعي سرعة نظر مجلس حقوق الإنسان في تعيين مقرر خاص يعنى بحقوق المحتجزين. فهذا المجال يشكل ثغرة كبرى في التغطية الحالية لنظام الإجراءات الخاصة وهي الثغرة التي ينبغي سدها في أسرع وقت ممكن^(٩٨).

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٩- ليس المقصود من هذا الفرع تلخيص التحليل السابق. فعلاوة على التدابير الموصى بها أعلاه، يقدم المقرر الخاص ثلاث توصيات أخرى:

٩٠- ينبغي للمجلس أن يعين مقررًا خاصاً يعنى بحقوق المحتجزين.

٩١- لقد تدهور الوضع في دارفور مرة أخرى في الأشهر الأخيرة. وخلال عام ٢٠٠٧، كان المقرر الخاص عضواً في فريق الخبراء المعني بدارفور، المعين من قبل مجلس حقوق الإنسان. وكانت خطوة المجلس بعدم تجديد ولاية الفريق في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، بالرغم من استنتاجه أن السودان لم يستوف العديد من المعايير التي حددت، تشكّل انتصاراً للاعتبارات السياسية على حساب حقوق الإنسان، وليس في ذلك ما يشرف المجلس. فينبغي إعادة النظر في تلك الخطوة.

٩٢- وينبغي للمجلس الإقرار بالفراغ الذي أحدث نتيجة لتمكن الدول، التي أثّرت فيها أوجه قلق خطيرة إزاء حالات الإعدام خارج نطاق القضاء، من رفض تلبية طلبات المقرر الخاص لزيارتها. فينبغي للمجلس أن ينظر بامعان شديد في هذا الرفض الصادر عن البلدان المذكورة في الفقرة ١١ أعلاه.

— — — — —

⁹⁸ While the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment has done excellent work on those aspects of prison conditions which fall within his mandate, this covers only a limited area of the much broader range of problems that need to be addressed. In addition, it is unreasonable to expect a single mandate-holder to cover the entirety of two such broad-ranging and critically important sets of issues.