



مفوضية الأمم المتحدة
لحقوق الإنسان



أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع رسم خريطة قطاع العدالة



الأمم المتحدة

مفوضية الأمم المتحدة
لحقوق الإنسان



أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع رسم خريطة قطاع العدالة



الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠٠٦

ملحوظة

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا عرض المادة الواردة فيه على الإعراب عن أي رأي كان من جانب أمانة الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها أو بشأن تحديد حدودها أو تخومها.

*

يمكن الاستشهاد بالمادة الواردة في هذا المنشور بدون قيود أو إعادة طبعها شريطة ذكر مصدرها وإرسال نسخة من المنشور الذي يتضمن المادة التي أعيد طبعها إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان،
.Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland

*

وتم إنتاج هذا المنشور بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي. والآراء الواردة فيه لا يمكن اعتبارها بأي شكل بأنها تُعبر عن الرأي الرسمي للاتحاد الأوروبي.

HR/PUB/06/2

المحتويات

الصفحة

تمهيد	هـ
مقدمة ومعلومات أساسية	١
أولاً - نظرة عامة على المؤسسات الرئيسية في قطاع العدالة	٥
ألف - المحاكم	٦
باء - الشرطة والهيئات الأخرى القائمة بإنفاذ القوانين	١٥
جيم - إدارة السجون	١٩
ثانياً - الكيانات أو الآليات المتصلة	٢٣
ثالثاً - بعض القضايا الرئيسية ذات الأولوية في قطاع العدالة الجنائية والمؤسسات المتصلة	٢٣
ألف - الروابط بين المؤسسات الجوهرية	٣١
باء - تعزيز المؤسسات	٣١
رابعاً - سلوك حفظة السلام	٤١
الخلاصة	٤٢
المرفقات	٤٥
الأول - خطوط توجيهية مقترحة للعمل مع المسؤولين عن إنفاذ القوانين/ضباط الشرطة	٤٥
الثاني - خطوط توجيهية مقترحة بشأن العمل المتصل بالسجون ومراكز الاحتجاز	٤٩
الثالث - خطوط توجيهية خاصة بالتحقيق في ادعاءات التعرض للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة من الشرطة أو أثناء الاحتجاز	٥٥

أخذت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعترف بصورة متزايدة بضرورة تعزيز مساعدتها في إطار الجهود المبذولة من كل أجهزة الأمم المتحدة في سبيل العمل بسرعة وفعالية لإعادة إقامة حكم القانون وإدارة العدالة في بعثات ما بعد الصراع. فالبلدان الخارجة من الصراعات والأزمات معرضة لمواجهة ضعف حكم القانون أو غيابها وعدم كفاية القدرة على إنفاذ القوانين وإقامة العدالة، وزيادة حالات انتهاكات حقوق الإنسان. ويزيد من سوء هذا الوضع في كثير من الأحيان الافتقار إلى ثقة الجمهور بسلطات الدولة إلى جانب النقص في الموارد.

وفي ٢٠٠٣ بدأت المفوضية، بوصفها النقطة المركزية في الأمم المتحدة لتنسيق اهتمام منظومة الأمم المتحدة بحقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون، تضع أدوات سيادة القانون لكفالة وجود قدرة مؤسسية طويلة الأجل ومستدامة داخل بعثات الأمم المتحدة والإدارات الانتقالية للاستجابة لهذه المطالب. وستوفر هذه الأدوات الخاصة بسيادة القانون إرشادات عملية للبعثات الميدانية والإدارات الانتقالية في المجالات الحرجة المتصلة بالعدالة الانتقالية وسيادة القانون. ويمكن أن تكون كل أداة من هذه الأدوات قائمة بذاتها ولكنها تتكامل أيضاً في منظور تشغيلي متماسك. والهدف من هذه الأدوات هو وضع إطار عام للمبادئ الأساسية التي ينطوي عليها: رسم خريطة قطاع العدالة ومبادرات المفاضة ولجان الحقيقة وفحص السجلات ورصد النظم القانونية.

ويعالج هذا المنشور بالتحديد مسألة رسم خريطة قطاع العدالة وبعض المؤسسات الرئيسية ذات الصلة ويهدف إلى مساعدة الموظفين الميدانيين للأمم المتحدة على فهم الطريقة التي كان قطاع العدالة يعمل بها فعلاً في الدولة قبل وأثناء الصراع، والطريقة التي ينبغي أن يعمل بها إذا أُريد لسيادة القانون أن تتسَخَّ جذورها. ويقدم نظرة عامة عن المؤسسات الرئيسية والكيانات أو الآليات ذات الصلة ويعين الأوليات من قبيل الروابط بين المؤسسات الجوهرية وفائدة هيئات الإشراف.

والمبادئ المستعملة في هذه الأدوات تجمعت أساساً من خبرات سابقة ودروس مستفادة من حالات التواجد الميداني للأمم المتحدة. ومن الواضح أن هذه الوثيقة لا يمكن أن تملئ صنع قرارات استراتيجية وبرنامجية لأن هذه القرارات ينبغي أن تُتخذ في الميدان في ضوء الظروف المحددة في كل بيئة من بيئات ما بعد الصراع. ولكن هذه الأداة تهدف إلى تزويد البعثات الميدانية والإدارات الانتقالية بالمعلومات الأساسية المطلوبة لاستهداف التدخلات المتعلقة بالإصلاح القانوني تماشياً مع معايير حقوق الإنسان الدولية وأفضل الممارسات في هذا الصدد.

ووضع هذه الأدوات لا يعدو أن يكون الخطوة الأولى في المشاركة الموضوعية لمفوضية حقوق الإنسان في تطوير سياسة العدالة الانتقالية. وأود أن أعرب عن تقديري وامتناني لكل من ساهم في إعداد هذه المبادرة الهامة.



لويز آربور

مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

شكر وتقدير

تود مفوضية حقوق الإنسان أن تشكر كل من قدم تعليقاته واقتراحاته ودعمه لإعداد هذه الأداة أفراداً كانوا أم منظمات. وبالتحديد تود المفوضية أن تذكر بامتنان ويليام ج. أونيل، الخبير الاستشاري الذي أضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن إعداد هذه الأداة. وتود المفوضية أيضاً أن تذكر مركز حقوق الإنسان في جامعة نوتنغهام وهو البرنامج الذي قدّم الدعم الجوهرى للخبير الاستشاري.

وينبغي توجيه شكر خاص للمفوضية الأوروبية حيث مكّنت مساهمتها المالية من تنفيذ هذا المشروع ونشر أدوات سيادة القانون.

مقدمة ومعلومات أساسية

تنشأ الصراعات في كثير من الأحيان نتيجة إخفاق النظام القانوني للدولة في حماية الحقوق ومعاينة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان. فالتمييز والفساد وسوء استعمال السلطة من جانب المسؤولين عن إنفاذ القوانين، ومن جانب القوات العسكرية في أحيان كثيرة، تغذي وتفاقم الصراعات وتزيد من صعوبة التوصل إلى مصالحة بعد الصراع. والظلم يدفع الناس حقاً إلى حمل السلاح.

وفهم الطريقة التي يعمل بها قطاع العدالة فعلاً في الدولة قبل وأثناء الصراع والطريقة التي ينبغي أن يعمل بها إذا كان لسيادة القانون أن تزداد رسوخاً ينبغي أن يمثلها جانباً محورياً في أي عملية لحفظ السلام. وهذا مجال معقّد للغاية ولهذا ينبغي أن تضم كل عملية من عمليات حفظ السلام خبراء يستطيعون تحليل أحوار مختلف الفعاليات الرئيسية في قطاع العدالة – أي القضاة وأعضاء النيابة والمحامون وإداريو المحاكم والشرطة وموظفو السجون ووزارات مثل وزارة العدل ووزارة الداخلية ووزارة الدفاع. وبقدر كبير من التواضع يستطيع الموظفون الدوليون المعنيون بسيادة القانون أن يقيموا بأمانة ما يمكن لهم أن يقدموه لنظرانهم الوطنيين الرئيسيين في سياق عملية يجب أن تكون تحت قيادة وطنية، مع القيام في الوقت نفسه بتقييم أمين لنقاط الضعف والنقص التي أدت بحد ذاتها إلى نشوء حالات الظلم والصراع في المقام الأول. وسيمكّن ذلك عملية حفظ السلام من رصد أثر جهود الإصلاح مع تعزيز مبادرات تقوية المؤسسات المحلية في طاقتها على إدارة العدالة بنزاهة وحماية حقوق الإنسان وترسيخ سيادة القانون. وتشمل معظم ولايات حفظ السلام الآن هذين الغرضين التوأم أي رصد سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان وبناء المؤسسات. ولذلك كانت ملاحظة وتقييم نظام العدالة كقطاع كامل عنصراً حاسماً في نجاح كل عمليات حفظ السلام.

ويدخل القانون في لب ولاية أي عملية لحفظ السلام وسير أعمالها. والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقوانين الحرب تنشئ متطلبات للطريقة التي يجب بها على الدولة أن تعامل الأشخاص داخل حدودها أثناء الصراع وبعده. ويجب أن تكفل القوانين المحلية والأنظمة القانونية الوطنية حقوق الإنسان وأن تحميها. ويحظى رصد إدارة العدالة بالأولوية في معظم عمليات حفظ السلام الحديثة.

فعلى سبيل المثال ينص قرار مجلس الأمن ١٥٤٢ (٢٠٠٤) المؤرخ ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ الذي أنشأ بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي على أن تقوم البعثة برصد حالة حقوق الإنسان وتقديم تقارير عنها وإعادة إنشاء نظام السجون والتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكات القانون الإنساني الدولي والمساعدة في إعادة بناء الشرطة الوطنية الهايتية وإصلاحها وإعادة تشكيلها، بما في ذلك عن طريق فحص سجلات أفرادها والتصديق على أنهم لم يرتكبوا انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ووضع «إستراتيجية لإصلاح القضاء وتعزيز مؤسساته» و «المساعدة على إعادة بسط وصون سيادة القانون والسلامة العامة والنظام العام».

وتتضمن هذه الولاية العناصر الأساسية للأعمال الخاصة بإصلاح العدالة الانتقالية وسيادة القانون في مسرح ما بعد الصراع: أي التعامل في وقت واحد مع المؤسسات الرئيسية مثل الهيئة القضائية والشرطة وإدارة السجون مع فحص سجلات العاملين كطريقة لإصلاح المؤسسات مع كفالة عدم استمرار مرتكبي الانتهاكات في الماضي في السلطة وصياغة استراتيجيات على قاعدة عريضة لإصلاح هذه المؤسسات.

والمنهجية أيضاً عنصر حاسم. ويتضمن قرار مجلس الأمن بشأن هاييتي درساً مستفاداً من الخبرات الكثيرة في حالات ما بعد الصراع في التسعينات من القرن العشرين: أي أن هناك صلة حميمة بين الرصد وبناء/إصلاح المؤسسات. ومع أنه يجب على راصدي حقوق الإنسان التحقيق والتأكد من أن الشرطة والسجون والمحاكم تعمل على النحو الصحيح فإن هدفهم الأولي ليس تجميع الأدلة ضد المسؤولين عن أي انتهاكات. فالرصد الصحيح ضروري لفهم نقاط القوة ونقاط الضعف في نظام العدالة بحيث تستند المشاريع الموجهة نحو الإصلاح إلى فهم دقيق للممارسة الفعلية، بما في ذلك العيوب والمشاكل المستمرة. وسيكون محكوماً على جهود إصلاح نظام العدالة بالفشل إلا إذا عرفت عملية حفظ السلام نقاط القوة ونقاط الضعف في المحاكم والشرطة ومكتب الادعاء وهيئة السجون والنفوذ الذي يتمتع به وزير العدل في تعيين القضاة والأسباب الجذرية للفساد أو مجرد تعطل نظام المحاكم. وهذه المعرفة تأتي نتيجة المراقبة والتفاعل بتعمق وبطريقة مستمرة من جانب الأفراد المدنيين في حفظ السلام الذين تتألف وظائفهم من معرفة ومتابعة الجهات الفاعلة الرئيسية في قطاع العدالة عن كثب.

وخلصت مجموعة من الخبراء المعنيين بحقوق الإنسان والإصلاح المؤسسي وحفظ السلام إلى ما يلي:

ربما كان أهم الدروس المستفادة من خبرات البعثات الميدانية هو التكامل الجوهرى بين رصد حقوق الإنسان وبناء المؤسسات. وتستمد البعثات من هذا الرصد القدرة على تعيين مصادر مشاكل حقوق الإنسان ونطاقها في كل أنحاء البلد. ويمكن بعدئذ استعمال هذه المعلومات لتصميم تدابير إصلاحية وبرامج تدريبية. وأخيراً يتيح الرصد الميداني تغذية مرتجعة مباشرة عن فعالية استراتيجيات أو برامج الإصلاح أثناء تنفيذها^(١).

ويتسم رصد العدالة بالأهمية أيضاً بوصفه طريقة لاختبار صدق ونوايا الحكومة. فعلى سبيل المثال تقدم إحدى عمليات حفظ السلام إلى السلطات تحليلاً لنظام العدالة يُبرز مشكلة محدّدة. وهي طول مدة الاحتجاز قبل حضور المشتبه فيه أمام القاضي. وتقوم عملية حفظ السلام بتنظيم العديد من ورش العمل للقضاة وأعضاء النيابة والشرطة وتوزع نسخاً من القوانين ذات الصلة (الدولية والوطنية) بلغات محلية بل وتعرض استعمال سياراتها

^(١) أليس. هنكن، محررة، *Honoring Human Rights: From Peace to Justice* (واشنطن العاصمة، معهد آسبن، ١٩٩٩)، الطبعة الموجزة، ص. ١٩.

لإحضار المشتبه فيهم إلى المحكمة لحضور جلسات في مواعيد تفي بالحدود الزمنية الموضوعة حسب القانون. ومع ذلك وبعد كل هذه الجهود تصرّ الحكومة على ممارستها بل وتنكر وجود أي مشكلة. عندئذ تستطيع عملية حفظ السلام أن تستنتج وهي مطمئنة أن أي بيان يصدر عن الحكومة يشيد بنظام قانوني حر ومنصف يحترم حقوق الإنسان ما هو إلا عبارات فارغة. فالترام الحكومة حقاً باحترام الضمانات القضائية يتضح على أفضل وجه من استعدادها أو رفضها تنفيذ الإصلاحات القانونية عندما تعرضها عليها عملية حفظ السلام مقترنة بمعلومات وتوصيات مؤكدة وملموسة وبالخطوات الممكنة لحل المشكلة.

وهناك أداة هامة أخرى لموظفي سيادة القانون وهي مساعدة نُظرائهم الوطنيين على التشاور فيما بينهم ومناقشة ما ينبغي أن يشكل الأولويات والاستراتيجيات الخاصة بهم. وهذا الدور كجبهة تسهيل للمشاورات الوطنية وتجميع ممثلي كثير من المؤسسات المذكورة في هذا المنشور هو أحد أكثر الأدوار فائدة وملاءمة للجهات الفاعلة الدولية في قطاع العدالة في مرحلة ما بعد الصراع. والمساعدة على تعيين وتشجيع الجهات الفاعلة المحلية التي تدعم الإصلاح يمثل أحد التحديات الجوهرية التي تواجه الجهات الفاعلة الدولية. ويجب أن يكون العمل على بناء وتمكين تأييد وطني لإصلاح سيادة القانون أولوية من أهم أولويات عملية حفظ السلام.

وفي إطار هذا التشاور الوطني بشأن الإصلاح ينبغي أن يشجّع موظفو سيادة القانون الدوليون نُظراءهم الوطنيين على وضع إستراتيجية خاصة بهم، بما في ذلك الترتيب التتابعي للأولويات. فالعناصر التي تتصل بموعد إجراء انتخابات، مثلاً، أو طريقة تنفيذ مختلف عناصر اتفاق سلام، وموعد تطبيق آليات العدالة الانتقالية مثل لجنة الحقيقة أو ملاحقة جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية أو دفع التعويضات للضحايا ستطلب دراسة ومناقشات دقيقة. والوضع المثالي هو أن يقوم الزعماء الوطنيون بتحديد الاستراتيجية والأولويات بمساعدة وإرشاد ودعم من عملية حفظ السلام. وسيساعد ذلك في الإجابة على السؤال عن أفضل الطرق لتنظيم مراحل الإصلاحات وهو تحدٍ عسير في كل الظروف ولا توجد صياغات جاهزة لحلّه. ومن المفارقات الكبرى في أعمال سيادة القانون أنها تحتاج إلى الوقت ومع ذلك فإن الوقت قد يكون هو العدو في كثير من الأحيان، لأن استمرار غياب الأمن والخروج على القانون والفساد تقوّض كل جهود حفظ السلام.

والقرارات الاستراتيجية تحدّد أيضاً طريقة إنفاق الأموال. وهكذا فإن مناقشات ميزانية قطاع سيادة القانون ستشكل السياسة ويمكن أيضاً أن تكون بمثابة أداة للتنسيق. وقد اشتكى الكثيرون من صعوبة التنسيق بين جميع مختلف الجهات المتبرعة المشاركة في مشاريع سيادة القانون. وهناك في المتوسط نصف دسطة على الأقل من المتبرعين الثنائيين إلى جانب المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي والأمم المتحدة نفسها. وتشجيع الدولة المضيفة على صياغة خطة وميزانية يمكن أن يخفف بعض الجهد وإهدار الموارد والازدواج في العمل. وعلى سبيل المثال، قدّمت حكومة رواندا إلى المتبرعين إستراتيجية محكمة وطلبت منهم تعيين الأجزاء التي يريدون دعمها. ولم يكن التنسيق مشكلة. وعلى عكس ذلك لم تكن هناك خطة في هايتي وقام المتبرعون بملء الفراغ بأولوياتهم ومصالحهم الخاصة مما جعل التنسيق مستحيلاً.

ويتطلب إصلاح سيادة القانون دعماً سياسياً. إذ أن كفالة فهم الجمهور لطبيعة الإصلاحات يعزّز ما يقال عن وجود بُعد سياسي في إصلاح سيادة القانون. وهناك بعض الأشخاص الذين سيتعرضون للخسائر في حالة حدوث الإصلاح. وسوف تتغير علاقات القوة. فهؤلاء الأشخاص الذين تعودوا على السيطرة على الشرطة واستخدامها لفرض إرادتهم أو التحكم في السكان أو سرقة الممتلكات سيُعتبرون الإصلاح تهديداً لهم. وينطبق ذلك أيضاً على هؤلاء الذين استغلوا المحاكم لضمان هيمنتهم الاقتصادية أو السياسية. ويمثل تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع تقدماً هاماً في الدعم العام السياسي لسيادة القانون؛ وينطبق ذلك أيضاً على ترحيب مجلس الأمن بالتقرير ترحيباً حاراً^(٢). وقبل ذلك كان مجلس الأمن يمتنع في كثير من الحالات عن التطرق لمسائل سيادة القانون لأن ذلك قد يُعتبر تدخلاً في الشؤون الداخلية لدولة من الدول الأعضاء. ومن الأمور الحاسمة أيضاً كفالة الدعم من الممثل الخاص للأمين العام وغيره من الأشخاص الأكثر مشاركة في المسائل السياسية البحت.

وإذا تم تنفيذ إصلاح سيادة القانون بالطريقة الصحيحة فإن ذلك يستغرق سنوات ويتطلب تمويلاً هائلاً ولكن ذلك كله يقل كثيراً عن العمليات العسكرية. وبدون ترسيخ الاحترام لحقوق الإنسان والقدرة على منع الانتهاكات في المؤسسات المحلية فإن كل الأموال والجهود التي تبذلها عمليات حفظ السلام ستذهب هباءً. ونشر سيادة القانون وتعميق الاحترام لحقوق الإنسان يُعتبران الآن لا مجرد عمل صحيح ولكنهما أيضاً أمر جوهري في السلام والأمن الدوليين الدائمين في عالم ما بعد الحرب الباردة.

أولاً - نظرة عامة عن المؤسسات الرئيسية في قطاع العدالة

أصبح من البديهيات المسلّم بها أن كل مسرح من مسارح ما بعد الصراع مسرح فريد. ومن الصحيح بنفس القدر أن بعض التحديات والمشاكل تظهر بصورة متكررة في معظم عمليات حفظ السلام وأنا نستطيع من خلال تحليل هذه الحالات أن نستخلص مبادئ عامة يمكن، في حالة استعمالها بذكاء ومرونة، أن تقدّم بعض الإرشاد للمكلّفين بالمهمة الهائلة والمعقدة المتمثلة في دعم سيادة القانون في المجتمعات التي مرّتها مؤخراً صراعات عنيفة ووحشية. وكثيراً ما تضم مجموعة التحديات ما يلي:

- اختلال عمل الهيئة القضائية؛ فأعضاؤها إما غادروا البلد أو فقدوا مصداقيتهم تماماً في نظر الجمهور؛
- الشرطة جزء من المشكلة - فبدلاً من احترام حقوق الإنسان كانت الشرطة هي المنتهك الرئيسي لهذه الحقوق؛ وأفراد الشرطة أيضاً إما هربوا من البلد أو يرفضهم الشعب رفضاً باتاً.
- السجون أماكن مكتظة وغير صحية تسودها الوحشية وظل فيها بعض الناس سنوات وسنوات دون تهمة أو محاكمة؛
- أصبح المجتمع المدني المحلي مُهلهلاً وتحمّل وطأة القمع طوال سنوات ويشعر بالرعب وتنقصه الموارد من كل نوع وأكثر قادته فعالية إما قُتلوا أو أرغموا على الخروج إلى المنفى؛
- استثناء الفساد والجريمة المنظمة تتحكّم في كثير مما بقي من اقتصاد البلد وتفشّي الاتجار في أفراد البشر وفي المخدرات وفي البضائع المهربة؛
- الألغام الأرضية خطر ماثل، وهي تقيّد حرية الحركة والنشاط الاقتصادي وخاصة في المناطق الريفية حيث تم زرع الألغام في أفضل الأراضي الزراعية.

وينبغي أن يحصل أفراد حفظ السلام العاملون في قطاع سيادة القانون على معلومات أساسية صلبة عن تاريخ الصراع وأسبابه الأصلية ودور مختلف المؤسسات فيه. وفي بعض الحالات ستكون الهيئات المختصة بمعاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد أصدرت تقارير واستنتاجات قد تفيد في هذا المضمار؛ وبالمثل قد تتوفر معلومات قيمة لدى المنظمات الإقليمية مثل مجلس أوروبا ومنظمة الدول الأمريكية واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

وفي الدراسة التي جرت في إطار هذا المنشور تم تعيين ٤٢ مؤسسة في إطار قطاع سيادة القانون بعد الصراع. وفي حين أن كل عملية من عمليات حفظ السلام تمثّل تحديات فريدة فستكون ثلاث مؤسسات من بين هذه المؤسسات الإثنتين والأربعين دائماً موضع الأولويات لعمليات حفظ السلام وهي: الهيئة القضائية والشرطة

وهيئة السجون. وجهود إصلاح هذه المؤسسات الثلاث يجب أن تسير في وقت واحد وبطريقة مشتركة ويُفضَّل أن تسير بالتوازي دون أن يسبق أحد هذه الجهود الأخرى كثيراً.

وستمثل مختلف المؤسسات تحديات متباينة، ويتوقف ذلك على تاريخ وممارسة الدولة المضيفة أو الإقليم المضيف: عندما تقوم القوات المسلحة بدور الشرطة (البوسنة والهرسك والسلفادور وغواتيمالا وهايتي ورواندا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وكوسوفو وصربيا والجبل الأسود)، والمليشيات والجيش غير الحكومية التي يتعين إدماجها في هيئات جديدة لإنفاذ القوانين أو هيئات تم إصلاحها (أنغولا والبوسنة والهرسك وكمبوديا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسلفادور وليبيريا وسيراليون وتيمور - ليشتي) ومؤسسات حقوق الإنسان مثل اللجان الوطنية وأمناء المظالم (أفغانستان والبوسنة والهرسك والسلفادور وغواتيمالا وهايتي وكوسوفو)، ووسائل الإعلام والبرلمان والمنظمات المهنية (للمحامين والمحاسبين وأساتذة القانون وضباط الشرطة والأطباء). وفي كثير من البلدان قد تحتل القوانين والممارسات التقليدية أو العرفية مكاناً هاماً في الإصلاح القضائي بعد الصراع (أفغانستان وبوروندي وغواتيمالا ورواندا وسيراليون وتيمور - ليشتي). ولكن في كل حالة من هذه الحالات يجب أن تخصص عملية حفظ السلام قادراً كبيراً من الوقت والاهتمام والموظفين والموارد للمحاكم والشرطة وهيئة السجون.

ألف - المحاكم

رغم أن المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية والمبادئ الأساسية بشأن دور المحامين والمبادئ التوجيهية بشأن أعضاء النيابة العامة الصادرة عن الأمم المتحدة هي كلها أدوات جوهرية فليس هناك خريطة طريق مقبولة علمياً لتعزيز استقلال وفعالية الهيئة القضائية في بيئة ما بعد الصراع. وسيتعين على أفراد حفظ السلام المختصين بسيادة القانون مساعدة الهيئة القضائية بالعديد من الطرق بما فيها: تحسين تنظيم وإدارة المحاكم؛ والمساعدة في تعيين القضاة وأعضاء النيابة وموظفي المحاكم؛ وتدريب جميع العاملين القضائيين؛ وإقامة أو تعزيز آليات مستقلة إشرافية وتأديبية؛ وجمع وتوزيع الموارد المادية الإضافية اللازمة لإدارة نظام قضائي؛ وتعزيز طاقة كليات الحقوق في الجامعات لتعليم قضاة ومحاميين المستقبل. ويتعين في كثير من الأحيان على حفظة السلام المدنيين المشاركة في عمليات فحص السجلات بفحص مؤهلات العاملين القضائيين وأدائهم في الماضي للتأكد من تمتعهم بالمؤهلات المطلوبة والاستقامة المهنية وأنهم لم يشاركون في انتهاكات حقوق الإنسان أو الجرائم ضد الإنسانية في الماضي. ويجب تكليف موظفين برصد النظام القضائي لتعيين أية مشاكل مثل الإخفاق في التمسك بمعايير حقوق الإنسان أو مثل الفساد والتدخل السياسي أو التخويف والتغيب والافتقار إلى الموارد.

وستكون الجهات المتحاوره الحاسمة هي القضاة وأعضاء النيابة والمحامون وكتبة المحاكم وكتّاب العدل والمحضرون وكل شرائح الموظفين في النظام القانوني للدولة. ومن الجوانب الجوهرية في عمل البعثة مراقبة المحاكمات ورصد إجراءات ما قبل المحاكمة لكفالة الامتثال للضمانات الدولية والوطنية بشأن الحدود المفروضة على الاعتقال قبل المحاكمة والحصول على محامي وسرعة المحاكمات. ويجب إقامة توازن بين محاولة الحصول على هذه المعلومات وبعض القيود التي تحد من قدرة نظام العدالة على إعلان تفاصيل عن التحقيقات.

وإقامة علاقات عمل وثيقة مع المسؤولين عن العدالة من وزير العدل إلى أقل مستوى من قضاة المحاكم الابتدائية أو كتبة المحكمة أمر هام أيضاً في أي نشاط تقوم به عملية حفظ السلام في القطاع القضائي.

وينبغي تكليف أفراد عملية حفظ السلام برصد أداء نظام العدالة وملاحظة المشاكل وحالات التدخل أو التخويف من أشخاص من خارج النظام يحاولون التأثير على سلوك رجل العدالة أو على نتيجة أي قضية. والفساد والرشوة والابتزاز كلها أمور تقوض سيادة القانون ولذلك يجب التحقيق في هذه الحالات وتوثيقها. وينبغي إجراء تحقيق دقيق في أي شكل من أشكال التهديد أو الهجوم أو أشكال العنف الأخرى ضد أي شخص يعمل في النظام القانوني والتبليغ عنها. فمثلاً عندما تعرّض أحد رجال النيابة للضرب وتم توقيفه لعدم إطاعته أمراً من أحد الساسة المحليين بالقبض على أشخاص رغم عدم وجود أسباب لذلك قام عضو بعثة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في رواندا بالتحقيق في الحالة وأصدر بياناً عالمياً طالب فيه بتحقيق رسمي. وقد شعر عضو النيابة بالامتنان للبعثة ورأى أن حالته كانت ستعرض للتجاهل لولا تدخل البعثة. وبالمثل شجبت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في كوسوفو التدخل في الهيئة القضائية على أساس الكراهية العرقية وأدى ذلك إلى زيادة المشاركة الدولية وإلى زيادة حماية القضاة وأعضاء النيابة في بعض الحالات.

ويمكن أيضاً أن يُطلب من الموزعين على قطاع العدالة تقديم المشورة أو المساعدة لإنشاء آليات لمعالجة ادّعاءات ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد البشرية وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان في الماضي. ويمكنهم توفير معلومات عمّا فعلته دول أخرى تواجه تحديات مماثلة كما يمكنهم الإشارة بالخيارات المحتملة مثل إنشاء محاكم خاصة ولجان تحقيق ومصالحة وبرامج تعويض وإجراءات عدالة تقليدية. ويمكن لحفظة السلام مع زملائهم المحليين المساعدة في استعراض وتنقيح القوانين الجنائية والمدنية المحلية. ويجوز أن يقوم خبراء حقوق الإنسان في عملية حفظ السلام بفحص القوانين الحالية أو الجديدة لكفالة عدم تعارضها مع الالتزامات المحددة في المعاهدات الكبرى مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁽³⁾. وفي عمليات الإدارة الانتقالية المقترنة بسلطة تنفيذية (تيمور - ليشتي وكوسوفو) يشارك حفظة السلام فعلاً في إدارة القضاء والشرطة والسجون لفترة من الوقت.

وفي حالات كثيرة يقتصر الوصول إلى العدالة على الأثرياء وذوي الاتصالات السياسية وسكان الحضر. وفي كثير من مساح ما بعد الصراع نجد أن أغلبية كبيرة من السكان لم تتصل قط اتصالاً له معنى بالمحاكم. وبدلاً من ذلك تُعتبر الهيئة القضائية مؤسسة أجنبية وتستعمل لغة لا يفهمها الشخص العادي (الفرنسية في هايتي مثلاً حيث يتحدث الجميع لغة كريول) ولا يتوفر المحامون أو يكلفون أكثر مما تتحملة الطاقة. وتقريب المحاكم إلى

(3) عندما تُعلن الدولة تنصلها من بعض الالتزامات المنصوص عليها في المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يتعين على الموظفين الميدانيين معرفة المدى الدقيق لهذا التنصل. ومع ذلك فقد وضعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليق عام هام حدوداً صارمة على استعمال التنصل وقد يرغب الموظفون الميدانيون في التأكد من أن أي تنصل هو تنصل صحيح بموجب المعايير والاختصاصات التي وضعتها اللجنة. انظر التعليق العام رقم 29 للجنة (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11).

الناس وخاصة المجموعات المهمشة (على أساس جنساني أو إثني أو جغرافي أو ديني أو عنصري أو على أساس الدخل) بحيث يتم حل المنازعات بسرعة وبطريقة منصفة وبأسعار محتملة سيمثل تغييراً مطلوباً وثورياً. كما أن ذلك سيساعد على كفاءة عدم تجدد اشتعال الصراع.

١ - العدالة الجنائية

ستركز معظم عمليات حفظ السلام تركيزاً غالباً على قطاع العدالة الجنائية في النظام القضائي. وأسباب ذلك واضحة. ففي معظم حالات ما بعد الصراع تختفي القواعد الأساسية للقانون والنظام وتظهر حاجة ماسة إلى توفير الأمن الجماهير الناس التي أنهكتها الصدمات أو مزقتها الحروب. ويتجول الكثيرون بأسلحة نارية وليس من الواضح من الذي يسيطر عليهم. وبالإضافة إلى ذلك يتطلب الأمر القبض على المسؤولين عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والانتهاكات الخطيرة الأخرى لحقوق الإنسان التي أرتكبت في الماضي واعتقالهم وتقديمهم لأي عملية تُخصّص للتعامل مع هذه الحالات. وهكذا فإن دور ومسؤولية نظام العدالة الجنائية يقعان في مركز أي تصور لتطورات ما بعد الصراع.

ومجالات القانون الجنائي التي تتصل اتصالاً أوثق بولاية عملية حفظ السلام هي القبض والاعتقال ومعاملة السجناء والمحتجزين واتصال المحامين بموكليهم واتصال المهنيين الطبيين وأفراد الأسرة بالمحتجزين ومعايير المحاكمة المنصفة وممارسات إصدار الأحكام وحقوق الضحايا في المشاركة في الإجراءات وبرامج التعويض وأي قوانين بشأن العفو العام أو الصفح.

والقضايا القانونية الأخرى التي تظهر كثيراً هي القوانين والممارسات التي تحكم المظاهرات وقوانين حرية الصحافة والوسائل عموماً وقوانين تنظيم الجمعيات أو المنظمات غير الحكومية وحرية التنقل وإمكانية مساءلة المسؤولين الحكوميين، بما فيهم الشرطة والقوات المسلحة، في المحاكم عن انتهاكات حقوق الإنسان.

وقد شهدت عدة بعثات، مثل بعثات البوسنة والهرسك وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون، زيادة في الاتجار في النساء والفتيات لأغراض الاستغلال الجنسي ولذلك فإن معرفة القوانين الدولية والمحلية التي تحكم هذه المشكلة أمر جوهري. وبالمثل يجب أن تشمل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام خبراء متخصصين في طريقة إجراء المقابلات وتقديم المشورة لضحايا عمليات الاتجار، وهم عادةً من النساء، والأطفال الذين وقعوا ضحية اعتداء جنسي. وفي بضعة حالات أدت المعاملة الفظة أو المتبلدة إلى مزيد من المعاناة لهؤلاء الضحايا لتجاوزات حقوق الإنسان والتجاوزات الإجرامية. فبدلاً من إظهار التعاطف والمساعدة للنساء ضحية الاتجار قام الموظفون القانونيون المحليون والدوليون، بما فيهم الشرطة، بمعاملة هؤلاء النساء كمجرمات (وحدث ذلك مثلاً في البوسنة والهرسك وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة).

والبعد الجنساني للعنف واضح تماماً في معظم الصراعات الحديثة التي شاع فيها بصورة مأساوية حدوث الاغتصاب واختطاف النساء، بما في ذلك كبيرات السن وصغيرات السن. ويجب أن تكون عمليات حفظ السلام مستعدة لمساعدة الجهات المحلية في التحقيق في هذه الحالات وملاحقتها بل وإعداد القضايا إذا استلزم الأمر لإمكانية تقديمها إلى المحاكم الجنائية الدولية حسب مسائل الاختصاص.

وقد شارك الأطفال المجنّدون في كثير من الصراعات وخاصة في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا وسيراليون وسري لانكا. ولذلك ينبغي أن يتوفّر خبراء النفس والمستشارون المختصون بالأطفال لرصد أداء القضاء المحلي في هذا الميدان وتقديم المساعدة والتدريب وغير ذلك من أشكال بناء القدرات لتحسين معاملة الأطفال الذين تمحلّوا تجارب مروّعة ويواجهون صعاباً جمّة في إعادة الاندماج في المجتمع. وينبغي أن يُدرك الأفراد المعنّون في عملية حفظ السلام تطوّرات الفقه القانوني بشأن الأطفال المجنّدين وبدائل الملاحقة الجنائية والسجن التي نشأت عن المحاكم الجنائية الدولية والمحكمة الجنائية الدولية ومن خليلط من المؤسسات مثل المحكمة الخاصة لسيراليون والعُرف الاستثنائية الجديدة في كمبوديا.

وبالإضافة إلى القوانين والقواعد الدولية ينبغي لموظفي حفظ السلام العاملين في قطاع العدالة أن يتعرّفوا على الأحكام التي يتضمنها الدستور الوطني الذي ينشئ الحقوق الأساسية أو يحظر بعض التصرفات من جانب الحكومة أو من جانب أشخاص يعملون تحت سلطة الحكومة. وينبغي أن تكون الأحكام الدستورية التي تضمن حرية التعبير وحرّيات التجمّع أو تكوين الجمعيات أو تحظر التعذيب أو عمليات القبض بدون إذن أو الاعتقال لفترات طويلة قبل المحاكمة جزءاً من لغة حديثهم اليومية. وينبغي أيضاً إدراج تكرر سوء استعمال الاحتجاز الإداري من جانب حكومات كثيرة في قائمة بنود التحقق لمعظم عمليات حفظ السلام^(٤). وينبغي أن تكون المعاملة الفاضحة والظروف التي يعاني منها الأشخاص الذين يعانون من أمراض عقلية في كثير من المؤسسات الحكومية (هايتي ورواندا وكوسوفو) أولوية عليا لمعظم عمليات حفظ السلام.

واستتجار المحامين المحليين لإعطاء المشورة، بل والمشاركة، في الأعمال المتصلة بكل هذه القضايا الخاصة بالعدالة الجنائية الوطنية والدولية يساعد على زيادة معارف عملية حفظ السلام واختصاصها في المسائل الوطنية وفي الوقت نفسه يُعزّز القدرة المحلية من خلال تزويد المحامين المحليين بفرصة الاحتكاك بالممارسات والأفكار القانونية الدولية الممتازة.

وقد يكون نظام العدالة الجنائية في أي بلد من أحد الأنواع الكثيرة التالية: النظام الأنغلو سكسوني أو نظام القانون العام، أو القانون المدني الذي يستند إلى مدونة نابليون أو القانون الإسلامي أو تنوعات من الشريعة، أو القانون التقليدي (الذي نجده كثيراً في أفريقيا وآسيا ولكن نجده أيضاً في كوسوفو وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة حيث تستمر القواعد القديمة تحكّم كثيراً من جوانب الحياة للمجتمع الألباني هناك).

(٤) شدّت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٨ عن حق الشخص في الحرية والأمان على شخصه على أن المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تحمي فقط الأشخاص المعتقلين لأسباب جنائية. ولاحظت اللجنة أن «المادة ٩، التي تتناول حق كل شخص في الحرية وفي الأمان على شخصه غالباً ما فهمت فهماً ضيقاً إلى حد ما في التقارير التي قدمتها الدول الأطراف، ولذلك قدمت تلك الدول معلومات غير كاملة. وتشير اللجنة إلى أن الفقرة ١ تنطبق على جميع أنواع الحرمان من الحرية، سواء في الحالات الجنائية أو في الحالات الأخرى كالأزمات العقلية، مثلاً، والتشرد، وإدمان المخدرات، والأغراض التربوية، ومراقبة الهجرة، إلى غير ذلك. وصحيح أن بعض أحكام المادة ٩ (جزء من الفقرة ٢ وكامل الفقرة ٣) لا تنطبق إلا على الأشخاص الذين توجه إليهم تهمة ارتكاب إحدى الجرائم. غير أن البقية، وخاصة الضمان الهام الوارد في الفقرة ٤، أي حق الرجوع إلى القضاء ليفهم بتحرري قانونية الاعتقال، تنطبق على جميع الأشخاص الذين يتعرضون للحرمان من حريتهم بالقبض عليهم أو باعتقالهم. وبالإضافة إلى ذلك يتعين على الدول الأطراف أن تضمن أيضاً، وفقاً للمادة ٢ (٣) توفير سبيل الانتصاف الفعال في الحالات الأخرى التي يدعي فيها شخص أنه قد تعرض للحرمان من حريته مما يتنافى مع هذا العهد».

وينبغي أن يتمتع الموظفون الميدانيون في قطاع العدالة بفهم أساسي للنظام المحلي والوطني للمحاكم وخاصة هيكل المحاكم وموظفيها. وما هو نوع القضايا التي يمكن أن تُعرض على القاضي المحلي (أي ما هو «اختصاص» المحكمة)؟ وهل هناك محكمة استئناف؟ وكيف تُقسَّم الجرائم إلى فئات (مثل الجرائم الخطيرة أو البسيطة)؟ وأين يمكن لأي طرف أن يطلب الاستئناف ضد قرار في غير صالحه؟ وما هي أنواع القضايا التي تُعرض على المحكمة العليا؟ ما هو عدد القضاة في المنطقة/البلد؟ ومن يعينهم؟ وما هي مدة خدمتهم؟ وكيف يمكن فصل القاضي؟ ما هو الدور الذي يؤديه المدعي العام في التحقيقات الجنائية؟ هل هناك مواعيد نهائية لاستكمال التحقيقات وهل هناك عقوبات على عدم استكمال التحقيقات أو تقديم التقارير في الموعد؟ من يُعين المدعي؟ وما هو مكان وزارة العدل في كل ذلك؟ هل هناك إجراء لتقديم شكاوى ضد أحد القضاة أو المحامين أو موظفي المحكمة بسبب سوء السلوك؟ هل هناك هيئة إشرافية يمكن أن تُؤدّب القضاة أو أعضاء النيابة أو موظفي المحكمة عن سوء استعمال السلطة أو الفساد أو سوء السلوك أو الافتقار إلى السلوك المهني؟

وينبغي أن ينشئ موظفو عملية حفظ السلام شبكة من مسؤولي النظام القانوني (القضاة وأعضاء النيابة ومحافظي السجون) والسعي إلى عقد اجتماعات منتظمة معهم لإثارة حالات محدّدة ومناقشة مشاكل سائدة في النظام والعمل من أجل بناء المؤسسة وجهود التثقيف/الترويج في مجال حقوق الإنسان. وينبغي وضع قائمة بجميع القضاة وأعضاء النيابة والقادة العسكريين وقادة الشرطة في المنطقة وتحديثها باستمرار. كما ينبغي بيان أي حالات نقل يحدث يمكن تقاسم المعلومات عن أي قاضٍ أو عضو نيابة بعينه مع الزملاء في المنطقة التي تستقبل المسؤول المنقول. وفيما يلي بعض المسؤولين الرئيسيين في قطاع العدالة الجنائية وأدوارهم الرئيسية في سياق ما بعد الصراع:

• **القضاة:** القضاة في معظم الأنظمة هم الأوصياء على الحرية وحقوق الإنسان. ويقرّر القضاة ما إن كان هناك ما يدعو إلى القبض على شخص واحتجازه ويكفلون حصول الشخص على الدفاع ويرأسون المحاكمات، وفي حالة عدم وجود مُخلفين يحكمون على براءة الشخص أو تجريمه. وفي نظم القانون المدني النابليوني يؤدي قاضي التحقيق في أكثر الأحيان دوراً نشطاً في تجميع الأدلة لإعداد صحيفة الادعاء. وينبغي دائماً أن يكون تعيين القضاة والاحتفاظ بهم وسلوكهم متفقاً مع المبادئ الأساسية بشأن استقلال الهيئة القضائية.

• **كتبة المحكمة والموظفون الإداريون:** كثيراً ما يكون هؤلاء الموظفون موضع التغافل مع أنهم يكفلون سير نظام العدالة. فهم الذين يتبعون ملفات ودفاتر تسجيل المداولات ويحدّدون مواعيد الجلسات ويكفلون النظام والسلامة في قاعة المحكمة. وفي معظم سياقات ما بعد الصراع تقع إدارة المحاكم في نفس القدر من الفوضى كبقية المجتمع؛ وتضع الملفات أو يجرى تدميرها ولا توجد معدات مكتبية أساسية ولا توجد الكهرباء في أوقات كثيرة. ولا يمكن التقليل من الحاجة إلى فهم أهمية هؤلاء الأشخاص الذين يشكلون في الواقع عصب نظام المحاكم وعضلاته، إذ لا يحدث أي شيء بدونهم. ونظراً لسلطنتهم هذه وانخفاض مركزهم ومكانتهم عادةً يستشري الفساد بينهم في كثير من الأحيان كما أن كثيراً من المحاباة وكثيراً من حالات تجاوز السلطة تجري على هذا المستوى.

• **المدعي/المحامي العام:** يتمتع المحامي الذي يمثّل الدولة في الدعوى الجنائية بأهمية واضحة في مبادرات نظام العدالة بعد الصراع. إذ إن سلطاتهم التقديرية لتابعة القضايا الجنائية تمنحهم سلطة كبيرة في إدارة العدالة وخاصة

في حالات ما بعد الصراع التي قد تشهد ضغوطاً كبيرة لتجاهل أو نسيان الجرائم السابقة. وتتضمن المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة معايير أساسية تنطبق على عملهم وعلى أشكال الحماية اللازمة لهم لإجراء تحقیقات ومحاکمات نزيهة وغير متحيزة. ويلتزم المدعون العامون بإبلاء «الاهتمام الواجب» للجرائم التي يرتكبها المسؤولون العامون وللفساد وسوء استعمال السلطة والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، وهي بالضبط تشكيلة القضايا التي يرجح أن تواجههم وتواجه عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام في سياق ما بعد الصراع. ويجب أيضاً أن يتوفر للمدعين العامين التدريب والموارد والمعدات والدعم اللازم لإعداد وملاحقة القضايا التي تتسم في أكثر الأحيان بتعقيد وحساسية كبيرين. والافتقار إلى كل ما سبق يمثل مشكلة دائمة في كثير من عمليات حفظ السلام (أفغانستان و بوروندي وكمبوديا و غواتيمالا وهايتي ورواندا). وقد حدثت فعلاً حالات من التدخل والتهديدات بل والهجوم العنيف. ويجب إعطاء أولوية عالية لكفالة الكفاءة لدى أعضاء النيابة واستقلالهم واستقامتهم.

• **محامو الدفاع:** يحدث مراراً في عمليات حفظ السلام تجاهل أو نسيان محامي الدفاع وهم ذوو حيوية مطلقة في تسيير نظام العدالة. وفي كثير من الدول سيكون وجود محامين نشطين ومستقلين أمراً جديداً. فعلى سبيل المثال كان محامو الدفاع في ظل نظام العدالة الاشتراكي السابق يكتفون بمجرد تخفيف الحكم دون العمل على إثبات براءة موكلهم. وفي أفغانستان وأنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وسيراليون كانت المشكلة ببساطة هي وجود أعداد صغيرة جداً من المحامين ويتركزون جميعاً تقريباً في العاصمة وبذلك لم تتح الفرصة لحصول معظم المتهمين الجنائين على تمثيل.

وتدريب وتجهيز محامي الدفاع حتى يوجد مظهر من مظاهر «تكافؤ الأسلحة» في الإجراءات الجنائية يمثل حجر الزاوية في بناء سيادة القانون في حالات ما بعد الصراع. وقد أنشأت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وهي تعمل في إطار بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو، مركزاً للتدريب والموارد للمحامين، ولأول مرة في تاريخ كوسوفو يجد المتهمون محامين يستطيعون الاعتراض على الأدلة وتأكيد حقوق موكلهم والسعي لكفالة سير النظام بصدق. وبالمثل قامت المنظمات غير الحكومية الدولية في كمبوديا ورواندا، بمساعدة من بعثة الأمم المتحدة، بتعزيز قدرات محامي الدفاع. ولا يقتصر دور المحامين على تحسين إدارة العدالة من خلال مكافحة سوء استغلال السلطة والتعسف والإهمال في عمل الشرطة ولكنهم أيضاً يعززون إمكانية الوصول إلى العدالة. وفي معظم دول ما بعد الصراع كان النظام القانوني بعيداً ومغلقاً ويستعمل لغة وإجراءات غريبة ويبدو في الوقت نفسه كما لو كان يحابي أصحاب السلطة والثروة. فمع وجود المحامي الكفؤ فإن النظام القانوني يمكن أن يعمل بفعالية حتى لصالح أفقر وأضعف الناس في المجتمع وأن يحمي حقوقهم وأن يعامل الجميع على قدم المساواة أمام القانون. وهذا يمثل بحد ذاته تطوراً ثورياً في معظم سياقات ما بعد الصراع وهو عنصر جوهري في بناء سلام دائم.

• **رابطات الضحايا:** يمكن، حسب طبيعة نظام العدالة، أن يؤدي ضحايا الجرائم أو ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان دوراً نشطاً وقانونياً في الإجراءات. وينطبق ذلك بصفة خاصة في بلدان القانون المدني حيث يكون للضحايا في كثير من الأحيان الحق في أن يمثلهم محام يشارك في المحاكمة ويوجه أسئلة ويقدم أدلة. ومن أهم سمات أعمال قطاع العدالة بعد الصراع الاعتراف بمعاناة الضحايا وفي الوقت نفسه التماس تحديد المسائلة

بحيث ينتهي الإفلات من العقاب. فما هي «العدالة» في نهاية الأمر إذا لم تكن هي المساءلة عمّا حدث وتحديد الشخص المسؤول وتوفير انتصاف لمن عانى نتيجة ما حدث؟

ويضع الإعلان بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة الصادر عن الأمم المتحدة مجموعة مبادئ جوهرية مثل الوصول إلى العدالة والمعاملة المنصفة للضحايا وردّ الحق والتعويض والمساعدة. ويمكن أن يكون كل ذلك في أشكال كثيرة ويمكن في بعض الحالات أن تحدّد الممارسات التقليدية أو العرفية، كما سزى فيما بعد، المحتوى الدقيق لهذه الأشكال. ويتعيّن على عمليات حفظ السلام أن توجّه مزيداً من الاهتمام إلى هذه القضية الحيوية. وسيتعيّن على موظفي قطاع العدالة العمل مع الجهات التي تقوم بمساعدة الضحايا، وبعضهم يعاني معاناة عميقة، والاتصال بالمحاكم وأعضاء النيابة والمحامين والمهنيين الطبيعيين. وأدلة التدريب والميزانيات والاستشارات والبيوت الآمنة، أي كل مجموعة القضايا المتصلة بمساعدة الضحايا، تشكل جزءاً من إصلاح العدالة الجنائية. وتقوم الحاجة إلى ذلك على وجه خاص عند التعامل مع النساء والأطفال ضحايا الاتجار، وكثير منهم يقاسي من الاعتداءات الجنسية والجسدية التي قد تترك جروحاً نفسية عميقة. ولم تتطرق الجهات الفاعلة الدولية بصورة كافية إلى احتياجات الضحايا ويتعيّن سدّ هذه الفجوة. وقد توصلت إحدى الدراسات إلى ما يلي:

«... وقد امتنعت الجهات المتبرعة عن تمويل مشاريع العدالة الجنائية المتصلة بحقوق الضحايا وبالاحتياجات المجتمعية الأخرى» «... والدور الإيجابي لمؤسسات الأمن في حماية الأمن الشخصي - وخاصة من خلال الدفاع عن المرأة ضد الاغتصاب ودعم ضحايا الجريمة العنيفة، ودعم مستويات الأمن المجتمعي - ينبغي تعزيزها جميعاً»^(٥).

وقد يتغيّر هذا الموقف بعد ظهور المحكمة الجنائية الدولية. وبعكس المحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغو سلافيا السابقة أو رواندا تنوخي المحكمة الجنائية الدولية المنشأة بموجب نظام روما الأساسي بالتحديد مركزاً رسمياً للضحايا في الإجراءات. وللمحكمة أن تلتزم أيضاً الحصول على شهادات من الضحايا وأن تأمر الأشخاص المدانين بتقديم تعويضات ملائمة للضحايا^(٦). والأمر الهام هو أن قيام لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان باعتماد المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي في نيسان/أبريل ٢٠٠٥ سيعزز الأهمية المركزية للاعتراف بأدوار ومطالبات الضحايا في صدد جرائم الحرب والجرائم ضد البشرية والانتهاكات البشرية. وهذا المجال المتطور في القانون ينبغي أن يدخل في الأنشطة القضائية لعمليات حفظ السلام سواء كان ذلك في أي تدريب أو في بناء القدرات وفي الإعداد للمقاضاة الوطنية أو الدولية.

^(٥) المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector. Main Report، (جنيف، ٢٠٠٠)، الصفحتان ٦٥-٦٦.

^(٦) انظر نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المادة ٧٥ (٢). وتنص الفقرة ١ من المادة ٧٥ على ما يلي: «تضع المحكمة مبادئ فيما يتعلق بجبر الأضرار التي تلحق بالمجني عليهم أو فيما يخصهم، بما في ذلك رد الحقوق والتعويض ورد الاعتبار. وعلى هذا الأساس، يجوز للمحكمة أن تحدد في حكمها، عند الطلب أو بمبادرة منها في الظروف الاستثنائية، نطاق ومدى أي ضرر أو خسارة أو أذى يلحق بالمجني عليهم أو فيما يخصهم، وأن تبين المبادئ التي تصرفت على أساسها».

والهدف من كل هذه المعارف عن الفعاليات الأساسية في العدالة الجنائية والتفاعل العميق معها هو تعزيز وليس استبدال نظام العدالة الجنائية بمساعدة النظام في سيره وفقاً لقوانين البلد والتزاماته. بموجب المعايير الدولية. وكان مجرد معرفة بعض المسؤولين بأن هناك من يراقبهم ويُدبّرهم بالعون قد شجّعهم على اتباع القانون ومقاومة التهريب.

٢ - المحاكم المدنية

مع أن العدالة الجنائية ستحظى بمعظم اهتمام عملية حفظ السلام فإن بعض المسائل غير الجنائية التي تعالجها المحاكم المدنية أو آليات الوساطة، مثل بدائل حل المنازعات، تستحق هي الأخرى نظراً خاصاً. ونفس المسائل المتعلقة بالأجور الكافية لهيئة القضاة وملاك الموظفين والموارد والإدارة الصحيحة بما في ذلك الإشراف على كل موظفي المحكمة، والكفاءة والموضوعات اللوجستية والمشتريات لا تقل أهمية في قطاع القانون المدني عنها في المجال الجنائي. ويجدر أيضاً بحفظة السلام توجيه اهتمامهم إلى وصول الناس إلى العدالة، وهو الوصول الذي يتحدد إلى درجة كبيرة بالتكاليف وتوفر المحامين والقرب الجغرافي للمحاكم أو هيئات الوساطة. وفيما يلي بعض مسائل العدالة المدنية الهامة في إطار حفظ السلام:

• **الممتلكات (العقارية والشخصية):** في كثير من مجتمعاتنا بعد الصراع يمكن أن يصبح إثبات ملكية الأرض والمسكن والمشروعات التجارية والثروة الحيوانية والمتعلقات الشخصية قضية كبرى في إعادة البناء والمصالحة وإقامة سلام دائم. وسيتعين على الموظفين الميدانيين أن يعرفوا - أو يساعدوا في بعض الحالات - على بناء المؤسسات التي تتعامل مع هذه المشاكل كما حدث في البوسنة والهرسك وتيمور - ليشتي وكوسوفو.

• **التسجيل المدني:** كثيراً ما يوجد نقص في شهادات الميلاد والزواج والوفاة كما أن السجلات سيئة أو دُمّرت في أماكن مثل أفغانستان وكومبوديا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي. ويتوقف الكثير على هذه السجلات: الذهاب إلى المدرسة والرعاية الصحية وخاصة عمليات التطعيم وحالة الأمراض المعدية في أي منطقة وأهلية التصويت والتمتع ببرامج الرعاية الاجتماعية والميراث.

• **المواطنة:** من هو المواطن ومن هو المقيم في البلد؟ ومن هو اللاجئ أو الشخص المُشرد؟ ما هي الحقوق الواجبة حسب هذه الحالة؟ هل هناك شخص بدون جنسية وما هي عواقب ذلك؟ وهذه المسألة مسألة حياة أو موت في كوت ديفوار.

• **قضاء الأحداث:** تؤثر الصراعات بشدة على الأطفال بصفة خاصة إذ تؤدي إلى اضطراب حياتهم وتخلق العديد من المشاكل التي يجب أن يسعى النظام القضائي في كثير من الأحيان إلى حلها. وبالإضافة إلى المشاكل المتصلة بالأطفال المحندين وطريقة معاملتهم في تسهيل إعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم كلما أمكن، تنشأ تحديات كنيية من زيادة الاتجار بالأطفال لأغراض الاستغلال الجنسي والاستغلال في العمل. ونادراً ما تتوفر الموارد والخبرات لدى الدولة المضيفة لتقديم إرشاد خاص والوفاء بالاحتياجات الطبية للأطفال المتأثرين بالصراع. وتشمل بعض عمليات حفظ السلام الآن موظفين لحماية الأطفال وينبغي عليهم إقامة علاقات عمل قوية مع شبكات حماية الأطفال المحلية. وقد قامت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وهي وكالة الأمم المتحدة الرئيسية المعنية

بمسائل الأطفال، بصياغة الكثير من الوحدات التدريبية السليمة كأدلة الجيب وأدوات الرصد للوفاء بتحديات قضاء الأحداث في عمليات حفظ السلام^(٧). ولكن يجب أن يتنبه جميع العاملين في حفظ السلام إلى ضرورة معرفة الأطفال الذين يعانون أشد حالات الكرب والعمل مع القيادات المحلية والخبراء الدوليين لإقامة شبكة لرعاية الأطفال الذين شاهدوا مراراً أحداثاً مروعة. وينبغي تفضيل البدائل الخالقة للسجن أو التدابير الاحتجازية الأخرى لحالة الأطفال الذين يواجهون مشاكل إزاء القانون.

• الإدارة العامة: يجب أن يُعزز إصلاح سيادة القانون في مرحله الأولى زيادة الشفافية والمساءلة في مجمل الإدارة العامة (مثل تسجيل السيارات وتصاريح البناء وإزالة المخلفات والتفتيش على الصحة العامة ولوائح الأعمال المصرفية وجمع الضرائب) نظراً لأن عدد الأشخاص الذين يتصلون بهذه الوكالات (وبتاريخها في الممارسات التمييزية والفساد) يزيد عن عدد الذين يتصلون بالقضاء الرسمي. ويمكن أن يؤدي الاستمرار في أي ممارسات سيئة من جانب الوكالات الحكومية بسرعة إلى تعميق الخروج على القانون وتعزيز الفكرة الحقيقية/المتصورة بأن الحالة تخرج عن السيطرة أو لم تتغير. ففي كوسوفو على سبيل المثال كان إخفاق الأمم المتحدة وقوة الأمن الدولية لكوسوفو في فرض قوانين المرور ولوائح البناء سبباً في انتشار الخوف من أن العصابات الإجرامية تملك قوة أكبر من قوة الدولة أو المجتمع الدولي، وكان هذا صحيحاً فعلاً في بعض الأماكن.

٣ - قانون العرف والعدالة التقليدية

يوجد في كثير من الدول بالإضافة إلى قطاعها الرسمي للعدالة، إجراءات وفعاليات تستند إلى قوانين العرف والتقاليد. والميزة النمطية لهذه القوانين والتقاليد هي أنها «قرية» من الناس ويمكن تحمل تكلفتها وهي سريعة وتمتع في الوقت نفسه بمشروعية كبيرة.

ومع ذلك فإن بعض نماذج العدالة التقليدية قد تنطوي على عيوب خطيرة تتعلق بالمساواة بين الجنسين وحقوق الطفل وأشكال من العقوبة يحظرها القانون الدولي. وهكذا لا يستطيع الموظفون الميدانيون إعطاء موافقة عمياء على استعمال قانون العرف في جميع الحالات. فعلى سبيل المثال تفرض عادات الباشتون في بعض مناطق أفغانستان على أسرة القاتل أن تقدم فتاة صغيرة ليتزوجها أحد أفراد أسرة الضحية. ومن الواضح أن هذا غير مقبول. بموجب القانون الدولي المنطبق في أفغانستان كما أنه غير مقبول أيضاً بموجب القانون الأفغاني؛ بل إن كبير قضاة المحكمة العليا وهو شخص محافظ يعترف بأنه يجب إنهاء هذه الممارسة.

ويستطيع حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة مساعدة المصلحين بأن يشيروا إلى العناصر التي ينبغي دعمها والعناصر التي تثير مشاكل^(٨). وهم يستطيعون زيادة الوعي بنقص حقوق الإنسان في آليات العدالة التقليدية بين الممارسين

(٧) انظر التقرير النهائي لفرقة العمل لصياغة استراتيجيات شاملة لسيادة القانون لعمليات السلام المقدم إلى اللجنة التنفيذية المعنية بالسلام والأمن (أب/أغسطس ٢٠٠٢) وخاصة المرفق باء.

(٨) لخص زانانا غوسماو رئيس تيمور - ليشتي الطابع المعقد لآليات العدالة التقليدية في إحدى خطبه فقال: «إذا كنا نعرف كيف نستفيد من الجوانب الإيجابية في العدالة التقليدية وكيف نعين نقاط ضعفها كآلية وفي قيمها، فإن العدالة التقليدية (وبكلمات أخرى «العدالة التي يطبقها المجتمع المحلي») ستؤدي دوراً هاماً في منع استمرار بعض المشاكل الصغيرة حتى

ويلتمسون حل المشكلة حتى مع استعمال آلية العدالة التقليدية المحلية أو نموذج الوساطة. ويستطيعون في نفس الوقت تقديم المشورة بشأن أفضل الطرق لدعم الأساليب غير الرسمية لحل المنازعات بدون تقويض البرامج الأخرى التي تعزز حقوق المرأة أو تلغي الممارسات الضارة. ويمكن أن يكون ذلك مهمة حساسة وتنطوي على درجات متباينة من المخاطرة. ويتعين على حفظة السلام إقامة علاقات واسعة مع المنظمات غير الحكومية المحلية والزعماء الدينيين ورؤساء الاتحادات المحلية. وتتيح رواندا نموذجاً يدعو للأمل؛ فقد ساعد موظفو حقوق الإنسان التابعون للأمم المتحدة على تكييف عملية «غاكাকা» التقليدية للعدالة القروية لتطبيقها على الجرائم البسيطة المقترنة بمذابح الإبادة الجماعية في ١٩٩٤. وأدى ذلك إلى تخفيف اكتظاظ السجون في رواندا الذي كان يمثل بحد ذاته انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان، مع تشجيع المساءلة والعدالة والمصالحة على صعيد القرية.

باء - الشرطة والهيئات الأخرى القائمة بإنفاذ القوانين (هيئات الجمارك وحرس الحدود والمحافظة على النظام)

يمثل إصلاح الشرطة أحد أهم وأعقد التحديات في أي بيئة كانت. ولكن هذا الإصلاح يمثل تحدياً بصورة خاصة في حالات ما بعد الصراع حيث تكون الشرطة قد ارتكبت في أكثر الأحيان انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. والشرطة منعزلة إلى حد كبير عن الناس الذين يُفترض فيها أن تخدمهم وتحميهم، وتعمل بالأحرى كما لو كانت مجموعات عسكرية وليست مجموعة من ضباط الأمن العام. وقد ثبت أن مثل هذه القوات من الشرطة كانت عسيرة على التحول إلى منظمات تحترم الحقوق وتوفر الحماية وتكافح الجريمة في آن واحد. والآثار التي تتصل بقطاع العدالة وبحمية حقوق الإنسان آثار هائلة.

وإصلاح الشرطة - مثله مثل الإصلاح القضائي أو أي جهد آخر لتغيير إحدى المؤسسات - هو عملية سياسية بدرجة شديدة. إذ إن توزيع السلطة وعلاقتها سوف يتغيران ومقاومة هذا التغيير لا تعدو أن تكون طبيعية ويجب توقعها. وسينظر كثيرون من أفراد النظام القديم إلى الإصلاح بوصفه تهديداً مباشراً ولعبة في غير صالحهم، لأنهم سوف يخسرون في حين سيكسب الآخرون. وينطوي الإصلاح أيضاً على وجود عيوب فيما هو موجود أو فيما كان موجوداً. ولن تُسعد هذه النتيجة الأشخاص ذوي المصلحة في البناء القديم ويمكن أن نتوقع منهم مقاومة التغيير. وهناك تعارض أساسي بين رأي الأمم المتحدة بأنه من المهم «البناء على أساس ما هو موجود محلياً والنظر بجديّة إلى الملكية المحلية» والواقع الذي يقول إن الحاجة إلى الإصلاح تعني بحد ذاتها أن ما هو موجود محلياً لا يكفي ويتطلب تغييراً أساسياً^(٩).

ويجب أن يكون مفهوماً من البداية لدى الأمم المتحدة وغيرها من الجهات التي تبدأ عملية إصلاح الشرطة أن هذه الممارسة تنطوي على أكثر من مجرد «إصلاح تقني» أو مجرد التشاغل بالجانب التشغيلي لقوة الشرطة.

تؤدي إلى نزاعات كبرى، مع دفع أسر بل وقرى كاملة للوقوف ضد أسر أو قرى أخرى». ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، وهي متاحة في الموقع www.asiafoundation.org.

(٩) تشارلز كول، *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability* (أكاديمية السلام الدولية، ٢٠٠٣)، ص. ٤.

وسوف يُفسر السكان المحليون كل مشروع أو كل عملية تدريب أو كل حملة لتوعية الجمهور بوصفها مبادرة سياسية وسيقومون بعمل حسابات سياسية لما يمكن لهم اكتسابه أو خسارته من هذا الجهد. وسيوجه إصلاح الشرطة حتماً إلى تغيير المجتمع؛ فهو يمثل عملية كبرى في بناء الدولة ويتطلب أن يضع السكان ثقتهم في الشرطة وأن تقوم الشرطة بخدمة الجمهور بغض النظر عن جداول الأعمال السياسية وبرغم الخبرات الأخيرة. وهذه الدينامية تمثل تغيراً محورياً في طريقة حكم المجتمع في معظم دول ما بعد الصراع والأزمة. «ويتعين أن يُقرّ صانعو السياسات والنقاد بأن بعثات الشرطة المدنية هي جزء لا يتجزأ من مشروع واسع وطموح لإدارة الصراع وللتنمية السياسية والاجتماعية - الاقتصادية»^(١٠). ويجب عليهم أيضاً الاعتراف بالتزام طويل الأجل، ووضع ميزانية له، لأن الأمر سيستغرق سنوات وليس شهوراً.

ويجب أن يعرف حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة التقاليد والممارسات والظروف المحلية في صدد أعمال الشرطة والأمن. ومن الجوهرى أن يفهموا فهماً عميقاً هيكل الشرطة وتنظيمها في الماضي. ويجب أيضاً أن يفهم موظفو الأمم المتحدة الأنماط الإجرامية السابقة والشبكات وعصابات الإجرام داخل أو خارج الشرطة القديمة وكيف كانت تعمل. وبالإضافة إلى ذلك كانت الشرطة في معظم بلدان ما بعد الصراع جزءاً من المشكلة في أغلب الأحيان. وفي أماكن مثل البوسنة والهرسك وكمبوديا ورواندا وسيراليون كانت الشرطة تتصرف عادة كما لو كانت قوة احتلال وكانت تكتم أي نقد متصور للسلطات ولا تتردد في استعمال العنف للحفاظ على السيطرة. وكان معظم تعامل الناس مع الشرطة تعاملاً سلبياً: فالابتزاز والتهديدات والضرب والاعتصام والاختفاء والقتل كانت كلها أمور شائعة للغاية.

وفي أماكن كثيرة لم يكن لدى السكان أي تجربة مع قوة شرطة توفر الخدمات والحماية وتراقب حقوق الإنسان، وهكذا يجب على الأمم المتحدة أن تكون مستعدة لمساعدة المواطنين على صياغة مطالب بوجود شرطة تحترم الناس وتستجيب لهم^(١١). ورغم أنه من العسير التغلب على هذه الخلفية، «فهناك طلب صامت للحصول على خدمة شرطة تستجيب للناس وتتعاطف معهم»^(١٢). ورغم الشك المفهوم الناجم عن عشرات السنوات من سلوك الشرطة وتجاوزاتها فإن معظم الناس يريدون إقامة علاقة طيبة مع الشرطة؛ ويريدون الاعتماد على الشرطة للحماية ومنع الجريمة. وينطبق ذلك خصوصاً على الأشخاص الذين خرجوا أحياء من صراعات حديثة كان كثير من ضحاياها من المدنيين. فهم يقدرون أكثر من غيرهم ضرورة وجود شرطة تحترم الحقوق وتحميهم بدلاً من افتراسهم.

ويجب أن يعلم القائمون بإصلاح الشرطة هذا التاريخ بل وأن يعرفوا أشياء مثل لون الزي القديم وأسماء وحدات الشرطة سيئة السمعة. وقد ينظر الجمهور إلى بعض مراكز الشرطة بوصفها بيوت تعذيب ولا يريدون الاقتراب

^(١٠) أنيكا س. هانسن، *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations* (المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، Adelphi Paper No. 343 (٢٠٠٢)، الصفحتان ١٣-١٤.

^(١١) كول، المرجع المذكور، ص. ٥.

^(١٢) دافيد بايلي، *Democratizing The Police Abroad: What To Do and How To Do It* (المعهد الوطني للعدالة، ٢٠٠١)، ص. ٢٥.

منها. ويجب ألا تنطوي جهود الإصلاح على حتى مجرد تلميحات بأن الرموز أو الوحدات أو الأساليب المسيئة والمفضوحة سوف تستمر بأي حال.

ويتطلب هذا النوع من الفهم خبرات ذات قاعدة عريضة. وببساطة فإن تحسين أداء الشرطة على صعيد حقوق الإنسان أمر هام ومعقد للغاية بحيث لا ينبغي أن يُترك لخبراء حقوق الإنسان أو خبراء الشرطة وحدهم. فلكي تنجح هذه الجهود ينبغي أن يشارك فيها متخصصون من الإدارة وشؤون الموظفين والشؤون اللوجستية والمشتريات والاتصالات وتحليل البيانات والإصلاح المؤسسي وعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم الإجرام والحملات الإعلامية وعلم الإنسان (أنثروبولوجيا) والعلاقات المجتمعية. ولا يكفي إحضار خبير في حقوق الإنسان لإلقاء محاضرة عن المعايير الدولية لحقوق الإنسان أمام مجموعة من طلبة كلية الشرطة أو أن يقوم خبير في موضوعات الشرطة بمناقشة طريقة إجراء «التوقيف والتفتيش».

ولم يكن بين صفوف قوات الشرطة في كثير من مجتمعات ما بعد الصراع الكثير من النساء. وقد أصبح الجانب الجنساني في إصلاح الشرطة من أعلى الأولويات. ففي كوسوفو مثلاً تضم قوة الشرطة الجديدة قرابة ١٨ في المائة من النساء وهو تطور ثوري في البلقان. وفي بعثات أخرى أدت جهود التوظيف المتضافرة إلى زيادة أعداد النساء بين ضباط الشرطة. وقد اكتسب العنف المنزلي، الذي كان موضع التجاهل أو الإهمال بوصفه موضوعاً شخصياً منذ زمن طويل، منظوراً جديداً تماماً مع زيادة النساء بين ضباط الشرطة. ويجدر بالشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة نفسها أن تضاهي الجهود لإحراز توازن أكبر بين الجنسين في صفوفها؛ فمعظم أفراد الشرطة التابعة للأمم المتحدة الذين يتم إرسالهم في عمليات حفظ السلام هم من الرجال.

وإصلاح الشرطة جهد متعدد الأوجه ومتعدد التخصصات ويتطلب تنسيقاً دقيقاً ويحتاج إنجازهُ سنوات طويلة وأموالاً كثيرة. ومن التحديات الكبرى كفاءة التمويل المُستدام من داخل الدولة دون الاعتماد على الكرم الأجنبي. ومع ذلك فإن الدور المركزي والمسؤوليات المحورية للشرطة في ضمان القانون والنظام واحترام حقوق الإنسان يعينان أن عمليات حفظ السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة يجب أن تركز فوراً على إصلاح الشرطة. ويجب أن يتعاون خبراء الأمم المتحدة من مختلف القطاعات - حقوق الإنسان وإجراء أعمال الشرطة والتطور التنظيمي - مع المسؤولين المحليين لتصميم إستراتيجية شرطية وكفالة التمويل المُستدام من موارد محلية^(١٣).

١ - القوات العسكرية

يجب في كثير من الأحيان أن تنظر عمليات حفظ السلام في دور القوات العسكرية عند تصميم إصلاحات قطاع العدالة. وقد لعبت القوات المسلحة دوراً في إدارة العدالة في الدول الخارجة من الصراع، وهو عادةً دور

^(١٣) أدى الإفراط في التشديد على أعمال الرصد والتدريب في أعمال الأمم المتحدة لإصلاح الشرطة إلى الإضرار بجهد إقامة خدمات شرطية قوية وفعالة تحترم الحقوق في سياقات ما بعد الصراع. انظر: وليام ج. أونيل، "Police reform and Human rights"، دراسة أعدت لبرنامج تعزيز حقوق الإنسان المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (تموز/يوليه ٢٠٠٤).

سلبياً. فكثيراً ما تدخلت في قضايا المحاكم أو قامت بالقبض على المدنيين واحتجازهم وذلك من خلال تخويف القضاة وأعضاء النيابة أو من خلال اغتصاب وظائف الشرطة. ويجب ألا يتكرر ذلك، ولهذا يتعين على حفظة السلام إقامة علاقات عمل طيبة مع القوات العسكرية لكفالة فهمها لدورها الجديد في ديمقراطية ناشئة تحترم الحقوق. ويتعين توجيه موارد كافية للبرامج التي تُسهّل هذا الانتقال، والتي تتألف تقليدياً من التسريح ونزع الأسلحة وإعادة الاندماج لكي يمكن الانتقال من الصراع إلى السلام الدائم. وثبتت حالة أفغانستان وليبيريا وسيراليون في الوقت الحاضر الصلات بين نجاح برامج التسريح ونزع الأسلحة وإعادة الاندماج من ناحية وإصلاح قطاع العدالة من ناحية أخرى. وأي خطأ في الفهم يؤدي إلى آثار خلخلة عميقة على السلام والأمن كما تبين في حالة ليبيريا في آذار/مارس ٢٠٠٤ عندما أدى برنامج متسرع وسيء الإعداد لعمليات التسريح ونزع الأسلحة وإعادة الاندماج إلى أعمال الشغب وظهور خطر تجدد القتال. وكان فشل برنامج من هذا القبيل في هايتي في ١٩٩٤-١٩٩٥ قد عاد ليطارده البلد بعد تسع سنوات عندما قام الجنود السابقون بانقلاب عنيف عزلوا فيه رئيساً منتخباً انتخاباً ديمقراطياً.

وفحص ملفات الجنود لتحديد أهليتهم للخدمة سواء في القوات المسلحة أو الشرطة بعد إصلاحها يفرض نفسه كمسألة حيوية تتصل بقطاع العدالة. والاستعراضات الواضحة والشفافة وغير المتحيزة لسجلات العاملين العسكريين في الخدمة سيساعد على إصلاح المؤسسة وفي الوقت نفسه يرسل إشارات بأن الإفلات من العقاب على السلوك الماضي لن يكون موضع تساهل. واستبعاد «العناصر الشريرة» من الجيش الجديد والشرطة الجديدة يزيد من فرص نجاح إصلاح قطاع العدالة. ومما يثير الاهتمام أن نلاحظ أن قرار مجلس الأمن بشأن هايتي المؤرخ ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ يطلب صراحة من الأمم المتحدة أن تساعد في فحص سجلات الشرطة الوطنية الهايتية. وعمليات فحص السجلات تجري أيضاً في جمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا.

٢ - جهات فاعلة غير حكومية - الميليشيات ومجموعات التمرد

سيتموّف نجاح إصلاح سيادة القانون في أفغانستان إلى حد كبير على سلاسة تسريح مختلف الميليشيات التي يديرها أمراء الحرب. ويوجد تحدٍ مشابه في بوروندي وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا وسيراليون، حيث سيتعين إدراج بعض أفراد مختلف جيوش التمرد في الجيوش الجديدة. وبعض الميليشيات غير الحكومية، مثل نظرائهم الحكوميين الرسميين، يتدخلون في كثير من الأحيان في مسائل العدالة والشرطة في الإقليم الخاضع لسيطرتهم أثناء الصراع. وجيش تحرير كوسوفو مثال واضح على ذلك؛ فقد كان يتصرف بوصفه جهاز شرطة يقوم بالقبض على «المتعاونين» المزعومين مع النظام الصربي واعتقالهم بل («ومحاكمتهم»). وضمن تحلي هذه الجهات الفاعلة غير الحكومية عن أسلحتها والبحث عن عمل آخر حاسم في حالات ما بعد الصراع. والنجاح في إعادة إدماجهم في المجتمع بما في ذلك إمكانية الحصول على وظائف في الشرطة الجديدة (وقد أصبح بعض أعضاء جيش تحرير كوسوفو أعضاء في هيئة الشرطة الجديدة في كوسوفو) أو في القوات العسكرية (يجري تدريب أعضاء الميليشيات السابقة ليكونوا ضباطاً في الجيش الأفغاني الجديد) يجب أن يشكل جزءاً من الاستراتيجية الشاملة لقطاع العدالة.

جيم - إدارة السجون

تمثل هيئة السجون حلقة رئيسية في سلسلة العدالة الجنائية التي تشمل الشرطة وهيئة النيابة والمحامين والهيئة القضائية. ومع ذلك فإنه يتم تجاهلها في كثير من الأحيان أو إهمال تمويلها في حالة الاعتراف بها. وعلى سبيل المثال عين المجتمع الدولي إيطاليا لتكون البلد الرئيسي في موضوع إصلاح الهيئة القضائية في أفغانستان في حين قامت ألمانيا بالدور الرئيسي في إصلاح الشرطة. ولم يتم تعيين بلد رئيسي لهيئة السجون. ومع ذلك فإن حالة السجون في أفغانستان كانت تمثل حالة طارئة حقيقية، مع تعرض مئات من المسجونين لخطر الموت بسبب الاكتظاظ أو نقص الغذاء أو سوء المعاملة.

وليس ذلك مستغرباً في مسارح ما بعد الصراع، حيث تشكل السجون ومراكز الاحتجاز في كثير من الأحيان تحديات خاصة. وغالباً ما يواجه المحتجزون مخاطر كبيرة في السجن حيث تنقطع صلتهم بأسرهم وبالمحامين والأطباء في كثير من الحالات وحيث يواجهون خطر التعذيب وسوء المعاملة باستمرار. وظروف السجون لا إنسانية في أغلب الأحيان مع ما يهدد صحتهم من أخطار أساسية تتمثل في الاكتظاظ وسوء الأغذية أو قتلها والماء القذر والأمراض. بل ويوجد هناك أخطار أكبر من ذلك في مراكز الاحتجاز السرية أو غير الرسمية حيث تنقطع الصلة تماماً بالمحتجزين. وإذا تم احتجاز أفراد من الجانب «الخاسر» في الصراع فإنهم يكونون عرضة للانتقام ولعدالة المنتصر وهي من النوع المتسّر في كثير من الأحيان. ولاحظت دراسة بارزة للسجون في عمليات حفظ السلام ما يلي:

«في نهاية الأمر تتوقف شرعية أي عملية للسلام على قدرتها على إحداث تغيير إيجابي في حياة الأشخاص المتأثرين بالصراع العنيف. ويأتي في المقام الأول من الأهمية وضع ضمانات أساسية للأمن الإنساني... فمؤسسات الإصلاح هي العنصر الذي يؤثر أكبر الأثر، من بين عناصر نظام العدالة الجنائية، على الحريات وحريات الأفراد وحقوقهم... ويمكن أن يؤدي [ذلك] دوراً جوهرياً في إعادة إرساء الظروف الأساسية للأمن الإنساني في إطار إستراتيجية شاملة لسيادة القانون من خلال ما يلي:

- توفير العاملين المؤهلين لإدارة وتشغيل السجون على أساس مؤقت؛
- تقديم المساعدة التقنية لدعم جهود إصلاح السجون؛
- دعم المبادرات التي تنشئ أو تُصلح البنية التحتية القانونية والسياسية لنظام العدالة الجنائية الشامل؛
- تدريب موظفي السجون المحلية^(١٤)».

وفي أي عملية من عمليات حفظ السلام تمثل إقامة صلات وحدود واضحة ومقبولة مع الأجزاء الأخرى في سلسلة العدالة الجنائية تحدياً من الدرجة الأولى، وهو أمر حيوي لإعادة بناء هيكل مشروعة لسلطة الدولة. ومع ذلك كثيراً ما تتعقد الأعمال المتصلة بنظام السجون بسبب تكبير وصول عناصر أخرى من عملية حفظ السلام

^(١٤) الرابطة الدولية لمؤسسات الإصلاح والسجون، Practical Guidelines for the Establishment of Correctional Services، within United Nations Peace Operations، الصفحات ١٦ و٢٣-٢٤.

تكون قد بدأت بالفعل عملها في الميدان حتى وإن كانت قد فعلت ذلك رغماً عنها، كما حدث في كوسوفو. وهكذا فإن التعاون والاتصال المبكرين والعميقين بين أخصائيي السجون في عملية حفظ السلام ونُظرائهم العسكريين أمر جوهري.

وتضطلع اللجنة الدولية للصليب الأحمر بولاية العمل في السجون وستكون في أغلب الأحيان شريكاً رئيسياً في إصلاح السجون. وفي هايتي ورواندا عقدت بعثات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان اتفاقاً رسمياً مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر ينص على الأيام المخصصة لكل جانب لزيارة السجون حتى لا يُعْرِق أحد الجانبين عمل الآخر وينص على القضايا التي يضعها كل طرف في أولوياته (فالصليب الأحمر يركّز على الظروف والمعاملة في الاحتجاز في حين أن موظفي حقوق الإنسان التابعين للأمم المتحدة يركّزون على المركز القضائي للمحتجز/السجين).

وستواصل السلطات المحلية في معظم مسارح ما بعد الصراع الاضطلاع بالمسؤولية عن إدارة السجون وسيقوم الخبراء الدوليون بأعمال الرصد والتعليم والمشورة والتدريب. وفي بعض عمليات حفظ السلام، كما حدث في تيمور - ليشتي وكوسوفو، ستكون هناك فترة يتم فيها تقاسم الاختصاصات مع تنظيم عملية الانتقال. والوضع المثالي هو أن تكون هذه الفترة قصيرة ولكن ليس من المرجح أن تكون قصيرة في الواقع. فقد يستغرق الأمر عدة أشهر إن لم يكن عدة سنوات. ويتصل أحد التحديات الكبرى بتنسيق الجهود بحيث يتحقق التعاون والاتصال بين جميع عناصر عملية حفظ السلام والشركاء المحليين في القضايا الرئيسية مثل تحديد الأشخاص المحتجزين وأسباب احتجازهم وسياسات وممارسات الاحتجاز القائمة وتحديد ما يمكن تقاسمه من المعدات والدعم، وتحديد الدعم المتبادل الذي يمكن عرضه ورسم حدود الاختصاصات التي لا يمكن خرقها. وقد يؤدي تعارض الأهداف المهنية أو الوطنية أو الأيديولوجية إلى عرقلة هذا الجهد ويزيد زيادة كبيرة من الإجهاد والإحباط. وقد حدث ذلك في معظم عمليات حفظ السلام وهو حقيقة من الحقائق التي يجب مواجهتها وتنظيمها وتخفيفها ولكنها قد لا تختفي أبداً.

وينبغي أن يتواجد مدير والسجون في الموقع بأسرع ما يمكن، سواء بصفة مستشارين أو بصفة مديرين، لكفالة فهم احتياجات هيئة السجون ووضعها في الاعتبار. وإذا لم يحدث ذلك في مرحلة مبكرة فربما يتم اتخاذ قرارات يصعب تغييرها فيما بعد ويتم تقاسم الموارد المتاحة بين المجموعات القائمة وتكون النتيجة أن خبراء السجون يكونون مضطرين عند وصولهم إلى شرح ضرورة إجراء تغييرات لإقناع أشخاص لهم أولويات أخرى، ويكون عليهم الإلحاف في السؤال واقتراض موارد من الجهات التي خصصت هذه الأموال لمجالات أخرى. ويمكن أن تكون عواقب ذلك طويلة الأجل حيث يمكن أن يقضي كبار المديرين جزءاً طويلاً من وقتهم في السنوات التالية في محاولة البحث عن المعونة ومصادر التمويل بينما تكون مهمتهم الأساسية هي تقديم المشورة للقائمين بإدارة نظام السجون، أو إدارتها بأنفسهم في عمليات الإدارة الانتقالية.

وعادةً ما تكون البنية التحتية المادية للسجون (كما في حالة أفغانستان وكمبوديا وغواتيمالا وليبيريا وسيراليون مثلاً) في حالة يرثى لها إلى درجة تهدد بالخطر الصحة الجسدية بل والحياة نفسها. فعادةً ما يكون اقتصاد البلد

مزمراً وبذلك يتوقف تشغيل مرافق السجون إلى حد كبير على المعونة الخارجية وهو ما يعرقل بصورة خطيرة أي إصلاح مبرك. وتقييم المرافق وتعيين الاحتياجات العاجلة والحصول على الموارد الكافية سيشتت انتباه الموظفين عن مهمة تقديم المشورة أو إدارة نظام السجن على النحو الصحيح. وكثيراً ما يقضي كبار الموظفين وقتاً في البحث عن الأموال، بل واستجدائها، لأغراض التشييد والمعدات والتدريب من مجموعة من البلدان والوكالات أطول مما يقضونه من وقت في أعمال التخطيط والتدريب أو إسداء المشورة أو إدارة تشغيل النظام.

ولا يمكن أيضاً تجاهل السياق الاجتماعي. فقد تصبح السجون رمزاً للقمع أو الفساد أو تكون أماكن لتعذيب ومعاقبة المدنيين أو بعض قطاعات السكان. وخلق الشعور بالمشروعية والعدالة الاجتماعية لنظام السجون يمثل تحدياً ضخماً في أماكن مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية وغواتيمالا وليبيريا وتيمور - ليشتي وكوسوفو. ويجب أيضاً مراعاة القيم الاجتماعية المقبولة في البلدان المضيفة. وهناك تباين واسع في مفاهيم الجريمة والعقوبة وطابع سلطة الدولة ودورها في فرض العقوبة. وليس من المرجح أن تحظى نظم القيم المفروضة من الخارج وما يصحبها من جزاءات بمشروعية فورية، ومع ذلك يجب أن توضع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والاحتجاز مثل المعايير المتضمنة في القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء أو في مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن موضع الاحترام بغض النظر عن المعايير الثقافية السائدة. وسواء كان حفظ السلام يعملون بصفة مستشارين أو بصفة مدبرين وسواء كانوا يقومون بإعادة بناء نظام السجون أو إصلاحه، أو كانوا يبدوون من نقطة الصفر، فسوف يتعين عليهم إقامة التوازن بين هذه الاهتمامات التي تتنافس أحياناً.

وقد لا يكون لدى الموظفين الوطنيين، إذا بقي منهم أحد بعد الصراع، المهارات الصحيحة وقد لا يتمتعون بالمصداقية أمام المواطنين أو النزلاء. وإذا كانت السجون أماكن للتجاوزات والقمع فلن يثق الناس كثيراً في الأشخاص الذين يعملون فيها. وفي كثير من الحالات (البوسنة والهرسك وغواتيمالا ورواندا وكوسوفو) ستكون هناك مجموعة لغوية أو دينية أو إثنية واحدة مهيمنة. ويكاد يكون من المؤكد أن مفاهيم المساواة بين الجنسين ستكون أقل القليل. وقد يكون سجن الأحداث قاعدة عامة ويتنهك في كثير من الأحيان/تفافية حقوق الطفل والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء. فمثلاً كانت إحدى المشاكل التي تكرر ظهورها في كثير من عمليات حفظ السلام هي اختلاط الأحداث بالسجناء البالغين، وعدم فصل النساء عن الرجال.

ويجب على أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة الذين يعملون في مجال نظام السجون القيام فوراً بتقييم مهارات الموظفين المحليين وخبراتهم وقيمهم وأدائهم. وقد يكون من الضروري، حسب نتيجة هذا التقييم، استبدال بعضهم أو حتى تحويلهم إلى الشرطة والهيئة القضائية لمحاكمتهم في حين ينبغي فتح برامج لإعادة تدريب الباقيين.

وينبغي لحفظة السلام أن يتمسكوا دائماً بالمبادئ التالية، سواء كانوا يقومون برصد/نصح مراكز السجون الوطنية أو يقومون بإدارة السجون مباشرة:

- السجن عقوبة، وليس للعقوبة أن ينفذها سجانون غاضبون أو محبون للانتقام أو يحبون إصدار الأحكام.
- يحتفظ المجرمون بكل الحقوق والمزايا لأفراد المجتمع باستثناء الحقوق والمزايا التي يلزم حرمانهم منها أو تقييدها بسبب السجن.
- لا تُفرض سلطات السجن أي عقوبة أخرى خلاف السجن بسبب جريمة الشخص.
- عند إدارة الحكم الصادر على المسجون ينبغي استعمال أقل التدابير تقييداً عند التعامل مع المجرم بما يتمشى مع الخطر الذي يمثله.
- يجب فرض أي عقوبة تنشأ عن انتهاك قواعد السجن بطريقة مفتوحة ووفقاً للقانون والحقوق المصاحبة.
- ينبغي أن تتاح لجميع المجرمين فرصة الاستفادة من نظام منصف للشكاوى والانتصاف.
- ينبغي أن تكون السلطات التي يتمتع بها موظفو السجن وأغراض هذه السلطات بموجب القانون ومحددة بوضوح.
- ينبغي وضع آليات للتحكم في سلطة موظف السجن.
- يجب عدم استعمال القوة إلا في حالة وجود تهديد مباشر للسلامة الشخصية أو سلامة المؤسسة أو المجتمع. ولا ينبغي استعمال سوى الحد الأدنى من القوة اللازمة للسيطرة على التهديد. وتوجد لدى الأمم المتحدة سياسات واضحة تحكم استعمال القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون وهي مُلزِمة في إنفاذ القوانين محلياً ودولياً (الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة وموظفو السجن التابعون للأمم المتحدة). وينبغي أن يستعمل موظفو السجن اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والمبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لوضع السياسات والخطوط التوجيهية في إطار السجن.

وسواء كان موظفو الأمم المتحدة مستشارين أو مديرين وسواء كانوا يقومون بوضع أو إعادة بناء نظام السجن فسوف يتعين عليهم فهم نظام العقوبات المحلي وتحديد أفضل الطرق لغرس قيم نظام عصري وإنساني. وهذه خطوة حاسمة تؤثر على كل جانب في هيئة السجن: الحجم والعمليات والميزانية وملاك الموظفين. وينبغي أن يفهم المتخصصون في السجن التابعون للأمم المتحدة أن سلوكهم ومشورتهم وسياساتهم تؤثر على طابع هيئة السجن في المستقبل. وسيكون ذلك تحدياً صعباً بصورة خاصة في السياق النمطي للبعثة حيث تُعطى الأولوية للأمور الأساسية – الأموال والمعدات والموظفون والطعام والمياه النظيفة والرعاية الطبية وإقامة مرافق آمنة وأنظمة الانتصاف ونوع ما من الآليات الخارجية للتفتيش أو الإشراف. وحتى أثناء العمل المصني لحفظ السلام التابعين للأمم المتحدة لأداء هذه المهام فإن الطريقة التي يعملون بها ترسل إشارة قوية عن القواعد والقيم والمبادئ العالمية.

ثانياً - الكيانات أو الآليات المتصلة

تحتل المحاكم والشرطة والقوات المسلحة وهيئة السجون النقطة المركزية في خريطة قطاع العدالة. ومعرفة هذه الهيئات والتفاعل معها بعمق هما السمة المميزة لأعمال سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مسارح ما بعد الصراع. وهناك كيانات أخرى قد تكون أيضاً ذات أهمية في أعمال حفظة السلام بشأن إصلاح قطاع العدالة. وفيما يلي قائمة غير حصرية توضّح الأولويات والمسؤوليات ذات الأولوية من ناحية اتصالها بإدارة العدالة:

- وزارات العدل وحقوق الإنسان والداخلية والدفاع والمالية: ستتحمّك هذه الوزارات، حسب البلد، في إدارة المحاكم والشرطة وهيئة السجون والقوات المسلحة. وفي حالة وجود وزارة لحقوق الإنسان فمن المهم كفالة تمتعها بالاستقلال في التصرف وحصولها على الموارد اللازمة. ويتمثل أحد الأخطار في أن هذه الوزارة يمكن أن تكون بمثابة أداة لامتصاص النقد. ويجب على كل هذه الوزارات أن تُعزّز وتدعم الإصلاحات ولكن استعدادها للقيام بذلك قد يكون موضع شك لأن السلطة التنفيذية قد لا تريد التخلي عن سيطرتها. ووزارة المالية تتحكم في الميزانية، وكما رأينا قد يكون شح الموارد حكماً بالفشل على إصلاح قطاع العدالة. والمشكلة أن معظم الجهات تعتبر أن مسائل السيطرة والميزانية تعني أن مكاسب أحد الطرفين تأتي على حساب الآخر.

- الهيئات التشريعية الوطنية: غالباً ما يتعرّض البرلمان للتجاهل والضعف بسبب هيمنة السلطة التنفيذية أو السلطة العسكرية ولكن البرلمان يستطيع، بل وينبغي، أن يؤدي دوراً هاماً في الإصلاح القضائي. وينبغي أن تكون الهيئة التشريعية شريكاً نشطاً عالي الصوت في إصلاح قطاع العدالة حيث يتراوح دورها من إصدار قوانين جديدة بشأن الإجراءات الجنائية أو تنظيم العقوبات إلى إنشاء لجان متخصصة لممارسة الإشراف على السلطة التنفيذية (لجان برلمانية لحقوق الإنسان، وقضاء الأحداث، وحقوق المرأة، وإنفاذ القوانين، والعدالة الجنائية إلخ). وللأسف لا يوجد في معظم بلدان ما بعد الصراع خبرة كبيرة في مثل هذا التأكيد للسلطة التشريعية ولذلك سيتطلب الأمر كثيراً من الوقت والجهد والموارد لبناء هذا التأكيد. ويصدق ذلك بقدر أكبر في حالة الهيئات التشريعية المحلية أو اللامركزية مثل المجالس الإقليمية أو البلدية.

وبالإضافة إلى ذلك يتألف معظم المجالس التشريعية من نسبة هائلة من الرجال وبذلك تشكل ما يشبه «نوادى الأصدقاء القدامى» وليس لديهم استعداد للتشكيك في النظام القديم ولا نقول العمل على تغييره. وقد وضعت رواندا سابقة مثيرة للاهتمام عندما نصّت في دستورها على حجز ٣٠ في المائة من مقاعد البرلمان للمرأة. وتشكل المرأة ٤٨ في المائة من الهيئة التشريعية الحالية وهي أعلى نسبة في العالم. وهذا العمل الإيجابي أو «التمييز الإيجابي» يمكن أن يمثّل نموذجاً لدول ما بعد الصراع التي تستبعد فيها القوانين والممارسات المرأة من الحكم.

• المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: يتزايد نمو هذا المجال وخاصة في أوروبا حيث اكتسبت هيئات أمناء المظالم في حقوق الإنسان واللجان الوطنية لحقوق الإنسان خبرة واسعة وممارسة قوية. ويمكن أن تتخذ هذه الهيئات أشكالاً كثيرةاً ولكنها عادةً لا تكون قضائية بمعنى أنها تتلقى الشكاوى من المواطنين عن ادعاءات سوء السلوك الرسمي، وتمتع بقدر من سلطة التحقيق (بما في ذلك سلطة إرغام السلطات على تقديم وثائق وأشخاص للإدلاء بشهادتهم) ولكنها لا تحدد البراءة أو الذنب كما أنها لا تستطيع أن تفرض تنفيذ استنتاجاتها. وهذه الآليات الوطنية لحقوق الإنسان أصبحت ذات أهمية كبيرة في جهود توعية الناس بحقوقهم. وقد حدّدت الأمم المتحدة في مبادئ باريس^(١٥) بعض المعايير لكفالة استقلال ونزاهة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بغض النظر عن شكلها المحدد أو مصدر تمويلها.

وتستطيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تعزز سيادة القانون من خلال تركيز الاهتمام على جانب يتعرّض للإهمال كثيراً وهو جانب حيوي في العدالة: أي سلوك المسؤولين الحكوميين الذي قد لا يصل إلى مستوى الجريمة ولكنه مع ذلك ينتهك حقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، فإن المحسوبة أو التمييز من جانب المسؤولين في منح تصاريح البناء أو تصاريح بيع الأغذية أو تغاضي المسؤولين أثناء أعمال التفتيش على السلامة أو الصحة أو غير ذلك من اللوائح، تؤثر على حياة كثير من الأشخاص ورفاههم. واستئصال هذا السلوك لا يحمي فقط الناس وحقوقهم ولكنه يعزز أيضاً الحكم الرشيد وثقة الجمهور في مؤسساته. ويستحق هذا الجانب في إصلاح قطاع العدالة مزيداً من الاهتمام من القائمين بتخطيط وتنفيذ عمليات حفظ السلام.

ويمكن أن تؤدّي التصرفات الإدارية السيئة أيضاً إلى عواقب مدمرة: إذ تنهار المباني وتباع الأغذية غير الآمنة في الأسواق والأدوية التي انتهى تاريخ استعمالها لا تشفي أحداً بينما تتمكّن الأمراض من الانتشار، وتسير السيارات غير الآمنة في الطرق تقتل وتشوه المارة.

وتستطيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضاً أن تعالج مجموعة مُهمّلة من الحقوق: وهي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالحقوق الخاصة بالغذاء والمأوى والتعليم والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية ستكون مطلوبة بشدة في سياقات ما بعد الصراع. ومع ذلك فإن إعمال هذه الحقوق من خلال قضايا المحاكم قد يكون في أكثر الأحيان عسيراً وطويلاً ومكلفاً. وإثارة هذه القضايا من خلال اللجان الوطنية لحقوق الإنسان أو هيئات أمين المظالم قد يكون أسرع في تحقيق النتائج.

• نقابات المحامين: يمكن أن تساعد اتحادات المحامين إن وُجِدَت في تغيير شكل النظام القانوني. وللأسف كان المحامون، في حالات مثل رواندا وكوسوفو، جزءاً من النظام القمعي الذي ساعد على إثارة الصراع وانتهاكات الحقوق. ففي هاتين الحالتين هرب معظم المحامين من البلد. وينبغي أن تساعد عمليات حفظ السلام على إعادة تسيير نقابات المحامين بسرعة. ويوجد لدى مجموعات المحامين في كثير من الأحيان آليات تأديبية لترسيخ السلوك المهني ومعاقبة سوء السلوك. وهي تضع في كثير من الأحيان نظم المعونة القانونية بحيث يستطيع الفقراء الحصول على مشورة الدفاع ولو في الحالات الجنائية الخطيرة على الأقل. وعلى سبيل المثال يضع اتحاد المحامين في هايتي قائمة تناوب بين المحامين الذين يكون عليهم الدور لتقديم خدمة التمثيل المجاني للموكلين المعوزين.

(١٥) قرار الجمعية العامة ٤٨/١٣٤ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.

وتعمل نقابات المحامين أيضاً بوصفها مراكز لتدريب المحامين الجُدد. وتتطلب بعض البلدان من خريجي كليات الحقوق العمل كمحامين تحت التدريب أو متدربين مكلفين لفترة محدّدة. ويمثّل ذلك إحدى الشعائر التدريبية الهامة التي يمكن بها تعريض المحامين الجُدد للممارسات الجيدة والسلوك الأخلاقي في بداية طريقهم المهني. وظهرت أيضاً اتّحادات للمحاميات في كثير من البلدان وبذلك تمّ تسليط الضوء المطلوب على مشاكل خطيرة تواجهها المرأة فيما يتصل بالعنف المنزلي والحصول على القروض والميراث والملكية. وتعمل المحاميات أيضاً كنماذج إيجابية يحتذي بها الجيل القادم من مناصري سيادة القانون وحقوق الإنسان.

وترسي المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين معايير سلوك عالمية وتمثّل نقطة بداية طيبة عند العمل مع منظمات المحامين الوطنية. وتشمل هذه المبادئ الأساسية حكماً ينص على أنه «يحق لجميع الأشخاص طلب مساعدة محام اختيارهم لحماية وإثبات حقوقهم والدفاع عنهم في كل مراحل الإجراءات الجنائية».

• لجان إصلاح القوانين: يتعين في كثير من الأحيان إجراء تنقيحات شاملة وتحديث كامل للقوانين الجنائية وقوانين الملكية والميراث وقضاء الأحداث والقوانين التجارية (بما فيها الإفلاس والاستثمار الأجنبي والأعمال المصرفية). فقد يتعارض بعض القوانين تعارضاً مباشراً مع الاتّزمات التعاهدية الدولية للدولة المضيفة وخاصة في صدد حقوق الإنسان. وقد أنشأت عدة دول لجاناً لإصلاح القوانين (البوسنة والهرسك وهايتي ورواندا وسيراليون) للقيام بهذا العمل. ونشأ بعض هذه اللجان بموجب مرسوم برلماني وبعضها يتألف في معظمه من أعضاء نقابات المحامين وغيرها يضم خليطاً من اللجان البرلمانية والهيئات المستقلة. وأياً كان شكل هذه اللجان بالضبط فإنه يتعين على الخبراء القضائيين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أن يعرفوا أعمال هذه اللجان وأن يقدموا إليها الخبرة والمساعدة. ويتمثل أحد المجالات التي أثبتت فيها المساعدة الدولية فائدتها بصورة خاصة في مساعدة الدول التي صدّقت على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على صياغة تشريع تمكيني أو «تنفيذي» بحيث يمكن تنفيذ الاتّزمات التعاهدية بالكامل.

• كليات الحقوق: وهي حليف واضح في إصلاح قطاع العدالة ولكنها كثيراً ما تكون موضع النسيان. ولما كانت كليات الحقوق تُخرج الممارسين القانونيين المقبلين في البلد فهي أفضل مكان للسعي إلى تشكيل الكفاءات والأخلاقيات المهنية والإحساس بالمسؤولية في الخدمة. ولحسن الحظ خصّصت عمليات حفظ السلام الأخيرة بعض موظفيها لإقامة صلات قوية مع كليات الحقوق منذ المراحل الأولى.

وفي كوسوفو خصّصت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عدة أعضاء من فريقها المعني بسيادة القانون للعمل مع كلية الحقوق في جامعة بريشتينا لتحديث منهجها الدراسي وأساليب التعليم فيها. بل وقام موظفو المنظمة بتدريس بعض المواد بما فيها مادة عن قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي. وتم إدخال الدراسات القانونية التحليلية لأول مرة في نظام كان يحدّد قبل ذلك حفظ النصوص عن ظهر قلب. وفي رواندا شارك موظفو الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في كلية الحقوق في بوتار بإدخال مواد دراسية جديدة وقاموا بتدريس بعضها بأنفسهم. وكان العمل مع أساتذة كليات الحقوق هاماً أيضاً لكفالة استدامة هذا الجهد.

وجرت جهود مماثلة في سيراليون حيث ساعد موظفو بعثة الأمم المتحدة على تجديد كلية الحقوق في جامعة خليج فوراه التي كانت من قبل موضع احترام شديد.

• مراكز التدريب القضائي: لم تحصل نسبة مذهلة من القضاة في بلدان ما بعد الصراع على الكثير من التدريب المهني قبل ذلك. فلم توجد قط أكاديمية للقضاة في هايتي أو رواندا مثلاً قبل منتصف تسعينات القرن الماضي. وفي بلدان أخرى، وخاصة في البلقان كان القضاة مدربين تدريباً جيداً ولكن خبرتهم كانت موجهة لخدمة نظام يتعارض تماماً مع احترام حقوق الإنسان. وإنشاء أو إصلاح مراكز تدريب القضاة، وكذلك كنية المحاكم (أو ما يطلق عليهم greffiers في نظام القانون المدني النابليوني) ينبغي أن يكون أولوية عالية في أي عملية لحفظ السلام. وكفالة تغليب المهارات العملية على النهج النظرية أو الأكاديمية بصورة مفرطة أمر حاسم. فمعرفة طريقة إدارة قاعة المحكمة وتحريك القضايا وتعقب الملفات وكتابة الآراء وإدارة عبء القضايا الثقيل بكفاءة أهم من دورة تعليمية أخرى أو من أي مسائل قانونية مستغلقة. ولا ينبغي أبداً التقليل من أهمية تعريف القضاة بقانون حقوق الإنسان الدولي المنطبق في بلدهم وتطبيقه في القضايا المحلية. فمثلاً لم يكن لدى القضاة في دول ما بعد الصراع أي فكرة بأن اتفاقية مناهضة التعذيب تمنعهم من قبول أي بيانات نتيجة التعذيب كأدلة (المادة ١٥) أو أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يحظر السجن بسبب الديون المدنية (المادة ١١).

• المنظمات البحثية والمراكز الأكاديمية ومجموعات التفكير: ينبغي لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أن تضمّ الخبراء الأكاديميين ذوي الصلة من المفكرين الوطنيين إلى جهودها لإصلاح قطاع العدالة. وعلى سبيل المثال شارك الخبراء الأكاديميون في علوم الإجرام وعلم الإنسان والتخصصات المتصلة من غواتيمالا في تصميم وتوصيل التدريب للشرطة. ومع ذلك تتجاهل الأمم المتحدة في كثير من الأحيان الأبحاث والخبرات الأكاديمية المحلية التي يمكن أن تثرى كل جوانب أعمال الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. وينبغي أن يحدث مزيد من التعاون بين الأكاديميين والجامعات ومراكز الأبحاث ومجموعات التفكير من ناحية وجهود الأمم المتحدة للإصلاح من ناحية أخرى. وفي الواقع ينبغي أن تشمل الأعمال الروتينية للأمم المتحدة السعي لاستمالة الخبراء الأكاديميين المحليين والتماس المعلومات والتصورات والمشاركات. وسيؤدي ذلك أيضاً إلى تعزيز مقولة سابقة: وهي أنه من الجوهري تكوين فهم عميق للعوامل المحلية والسياق المحلي والتاريخ المحلي للجريمة والعنف والتمييز والمحاباة والقمع والتجاوزات قبل الدخول في أي مبادرات لسيادة القانون. وهل هناك من هو أفضل من الأكاديميين المحليين ومجتمع البحث المحلي لتقديم هذه المعلومات والتحليلات؟ وعندما تعمل الأمم المتحدة مع هؤلاء الأكاديميين والباحثين المحليين فإنها تساعد أيضاً على بناء قدراتهم في إجراء الأبحاث وتجميع المعلومات وتحليلها وتقييمها والعمل كرقب بناءً على الأداء بعد أن تكون آخر قوات الشرطة المدنية والراصدون القضائيون ومفتشو السجن أو موظفو حقوق الإنسان قد غادروا البلاد.

• أكاديميات الشرطة: كما رأينا في حالة القضاة، كان من الأمور العادية أن الشرطة لم تحصل على تدريب رسمي كثير للقيام بعملها في بلدان مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية والسلفادور وسيراليون. وكان كثير من أفراد الشرطة قد جاء من خلفيات عسكرية، ولم يكونوا ملائمين للمرة للتعامل مع الجمهور وتطبيق تقنيات الوساطة أو الحد الأدنى من القوة. ونتيجة لذلك قامت عدة عمليات لحفظ السلام بقيادة جهود لإنشاء مدارس شرطة مهنية حيث يجب أن يتلقى ضباط الشرطة تدريباً قبل الخدمة. وساعد الخبراء في موضوعات الشرطة وحقوق الإنسان في وضع المنهج الدراسي وتدريب المناهج.

وفي أفغانستان والبوسنة والهرسك وجورجيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وكوسوفو كانت الشرطة مدربة في إطار النظام الشيوعي/الاشتراكي السابق؛ ولكن هذا النوع من أعمال الشرطة كان يستخفُّ بحقوق الإنسان ويتجاهل تماماً النهج الحديثة المتأصلة في أعمال الشرطة الديمقراطية أو المجتمعية. وكانت هذه الحالات في بعض جوانبها أكثر تعقيداً لأن ضباط الشرطة يجب أن يتخلصوا من كل الممارسات السابقة المعادية لحقوق الإنسان أو سيادة القانون.

• المؤسسات العلمية والطبية للطب الشرعي: يندر أن نجد في مجتمعات ما بعد الصراع مختبراً مهنياً عاملاً للطب الشرعي لأغراض التحقيقات الجنائية أو أن نجد موظفين مدربين يستطيعون القيام بهذه التحقيقات. ويفرض واقع الأمور ضرورة احتلال الموارد والخبرات الدولية مكاناً بارزاً منذ البداية في هذا المجال الحاسم. ولحسن الحظ يوجد الآن الكثير من الخبرات والتجارب ذات الصلة وهي تستند إلى التحقيقات المعقدة في جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية في غواتيمالا ورواندا والبلقان وغيرها. ويمكن لمجموعات مثل الأطباء في خدمة حقوق الإنسان أن تنشئ عمليات سريعة نسبياً وبدون تكاليف كبيرة. وهي تشدد على تدريب المحليين حتى لا تتبخر هذه الجهود والخبرات بعد مغادرتهم البلاد.

وأحياناً تضم إحدى البعثات هذه الخبرات إلى موظفيها لمهام وفترات محددة. فقد طلبت البعثة المدنية الدولية في هايتي المشتركة بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية عدة خبراء في الطب الشرعي من فريق الطب الشرعي الأرجنتيني للعمل في إطارها كما قامت البعثة بدورها بمساعدة حكومة هايتي في إعداد صحيفة الادعاء على المتهمين في مذبحه غونايف في ١٩٩٤. وللمرة الأولى في تاريخ هايتي تستعمل أدلة الطب الشرعي في إحدى المحاكم وتساعد في إدانة مرتكبي الجريمة. وزيادة الاعتماد على أدلة الطب الشرعي وغيرها من الأدلة العلمية سيقبل من الاعتماد على الاعترافات أو على أشكال الأدلة التي يسهل التلاعب فيها أو حتى خلقها بممارسات تجاوزات الشرطة أو فسادها. وهكذا فإن تطوير قدرة الطب الشرعي يعزز الاتجاه إلى إضفاء الطابع المهني على عملية إنفاذ القوانين ويحسن احترام حقوق الإنسان. وفي الوقت نفسه يجب أن يتاح لمستشاري الدفاع إمكانية الحصول على أدلة الطب الشرعي التي يمكن أن تبرىء ساحة موكلهم. وهكذا فإن مبدأ «تكافؤ الأسلحة» يجب أن يتحقق كلما ظهرت تطورات تكنولوجية في نظام العدالة الجنائية.

• منظمات وسائط الإعلام: الصحافة الحرة المستقلة والمسؤولية حليف جوهرى في إصلاح قطاع العدالة. وتعريف الجمهور بسلوك الحكومة والكشف عن المعلومات الأساسية مثل ميزانيات الحكومة وتعاقباتها وفضح الفساد وسوء السلوك كلها أمور لا تقل ضرورة عن تدريب القضاة والشرطة في مسارح ما بعد الصراع. وينبغي أن يمثل الصحفيون المحترفون لمدونات قواعد السلوك وأن تقترن حقوقهم وامتيازاتهم أيضاً بمسؤولية ثقيلة للالتزام بالإنصاف والدقة. ويمكن أن يؤدي تفضي الشائعات أو نشر أخبار بدون تحقق من صدقها إلى مزيد من العنف وأن يسبب انتكاس المكاسب المتحققة بصعوبة في إصلاح قطاع العدالة.

وجاء مثل واضح على ذلك مؤخراً من كوسوفو حيث كرر الصحفيون في كل وسائط الإعلام - الصحافة والإذاعة والتليفزيون - خبراً لا أساس له من الصحة يقول إن صربياً أطلق كلابه الشرسة على ثلاثة شبان ألبان غرقوا في نهر

قريب بعد الفرار. وساعدت هذه الأنباء في وسائل الإعلام على إطلاق موجة من العنف في آذار/مارس ٢٠٠٤ أدت إلى مقتل ١٩ شخصاً على الأقل، وإشعال الحريق في مئات المساكن الصربية وعشرات الكنائس الأورثوذكسية وتدميرها وتركت أي مظهر من مظاهر السلام القائم بين المجموعتين الإثنتين مزمقاً. وهكذا تبخرت فعلاً في ليلة واحدة أربع سنوات من العمل وملايين الدولارات التي أنفقت على التسامح بين المجموعتين الإثنتين.

وقدمت عدة عمليات لحفظ السلام تدريباً متخصصاً للصحفيين عن طريقة القيام بالتحقيقات الصحفية في الجرائم وتجاوزات حقوق الإنسان والتدليس المالي والجريمة المنظمة والتهريب وتغطية المحاكمات. وشمل هذا التدريب دورات عن حرية التعبير وكذلك عن الحدود التي تقيد هذا الحق وواجب الصحفيين تجاه الجمهور. ويجب أن تواصل عمليات حفظ السلام التعامل مع قضايا ووسائل الإعلام على جبهات عديدة بما فيها العمل مع الصحفيين في حملات مباشرة لزيادة وعي الجمهور بحقوق الإنسان وسيادة القانون والعمل في الوقت نفسه لمساعدتهم في تنمية المهنة.

• المنظمات غير الحكومية: لا توجد مجموعة واحدة من الكيانات يزيد دورها أهمية في قطاع العدالة عن دور المنظمات غير الحكومية. فلن يتسّخ أي إصلاح - في العدالة أو الشرطة أو هيئة السجون أو القوات العسكرية أو الإدارة - ويؤدي إلى تغيير حقيقي بدون دعم وفهم المجتمع المدني. وكما جاء أعلاه، كان أحد أكبر الأخطاء التي وقعت فيها عمليات حفظ السلام في قطاع العدالة يتمثل في نظرتها إلى الإصلاح بوصفه موضوعاً تقنياً فقط أو تقنياً في المقام الأول، وينطوي على الأعمال الشكلية بشأن قوانين مختارة وتقديم قدر من التدريب وبعض «العطايا» للاعبين الرئيسيين في المؤسسات الجوهرية. ويجب التشاور منذ المراحل الأولى وفي مرات متكررة مع السكان الذين يفترض أن تخدمهم هذه المؤسسات. ويجب ألا تكون هذه المشاورات مجرد عملية تجميل ولكن يجب أن تكون فرصاً مفيدة لتحقيق ما ينادي به المعنيون بالعدالة وحقوق الإنسان. ولا يكفي أن تُدعى المنظمات غير الحكومية إلى أحد الاجتماعات وبعد ذلك يقال إنها شاركت في العملية. بل يجب بالأحرى أن يشارك المواطنون الذين يعملون في موضوعات حقوق الإنسان والعدالة وحقوق المرأة وقضايا الطفل وحقوق المرضى عقلياً والمعوقين وغيرهم في أعمال التخطيط والأبحاث وصياغة الاستراتيجية والميزانيات والمساءلة وآليات تقييم مبادرات إصلاح العدالة.

ففي سيراليون مثلاً وضعت المحكمة الخاصة (وهي محكمة دولية - وطنية مختلطة أنشئت بموجب اتفاق بين حكومة سيراليون والأمم المتحدة لمحاكمة الذين يتحملون «أكبر قدر من المسؤولية») عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية) برنامجاً واسعاً لتوعية الجمهور. ويجتمع تحالف من المنظمات غير الحكومية المحلية التي تعمل في مسائل حقوق الإنسان اجتماعات منتظمة مع مسؤولي المحكمة لمناقشة قضايا محددة وجهود الإصلاح القانوني. وتجري مناقشة دور الجمهور في تقديم الأدلة والظهور كشهود ومساعدة المحققين، وتقوم المنظمات غير الحكومية بدورها بنشر هذه المعلومات على أعضائها وعلى السكان عموماً. وفي بلد كانت فيه المحاكم وهيئات إنفاذ القوانين تقوم تاريخياً بقمع السكان وتساعد على ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان لن يكون لدى الناس الكثير من الثقة أو الحوافز أو الخبرة للتعاون مع هذه المؤسسات، وهو أمر مفهوم. ولتغيير هذه الدينامية يجب أن يقوم المصلحون بجهود متضافرة للوصول إلى الجمهور والتماس مشورتهم ومشاركتهم. ولا ينطبق ذلك على المحاكم وحدها ولكنه ينطبق أيضاً في حالة الشرطة وهيئة السجون ومعظم المؤسسات الحكومية.

وقد تعلّم حفظة السلام أنه يجب عليهم إقامة شبكة من العلاقات مع المنظمات غير الحكومية المحلية. وتعزيز طاقات هذه المنظمات على الرصد والتبليغ والمناصرة لا يقل أهمية في نجاح إصلاح قطاع العدالة عن جهود بناء طاقات المحاكم والمحامين والشرطة، وإدارة السجون. وسيناقش الفصل التالي أولويات تعزيز المؤسسات الحكومية التي تؤدي دوراً محورياً في قطاع العدالة ولكن أساليب بناء القدرات التي اختُبرت بين المنظمات غير الحكومية يجب ألا تكون موضع التجاهل.

ويقضي موظفو حقوق الإنسان وخبراء الشؤون القانونية في أي بعثة لحفظ السلام عادةً وقتاً طويلاً في تدريب المدافعين المحليين عن حقوق الإنسان. ويكون لب التدريب عادةً هو حلقات عمل عن قوانين حقوق الإنسان الأساسية والتقنيات الدولية والوطنية للرصد - بما في ذلك طريقة إجراء المقابلات وكتابة التقارير والتفاوض والوساطة وحل النزاعات وطريقة زيارة أحد السجون وترويج قضيتك من خلال الاتصال بالمسؤولين المحليين. وينبغي دائماً أن تكون إحدى الأولويات هي «تدريب المدربين» لكي يمكن للشركاء المحليين تقديم أكبر قدر من التدريب بأسرع ما يمكن. وقد ضمتّ عمليات حفظ السلام في البوسنة والهرسك وغواتيمالا وهايتي ورواندا وتيمور - ليشتي وكوسوفو دورات تدريبية متخصصة لزعماء المجتمع المحلي والصحفيين والمدربين والمزارعين والنساء والأطفال ومحترفي الرعاية الصحية على الصعيد المحلي.

ويجب تكييف المساعدة لتتفق مع احتياجات المجتمع المضيف. ففي رواندا نجد أن معظم الناس من الأميين ولا يفهمون الفرنسية. ولذلك فإن الحلقات الدراسية وورش العمل وتوزيع نُسخ من النصوص الهامة مثل الدستور والإعلان العالمي لحقوق الإنسان و اتفاقية حقوق الطفل لن تؤثر كثيراً على نشر المعرفة بحقوق الإنسان ونشر احترامها. وقررت الأمم المتحدة أن أفضل طريقة للوصول إلى عملائها هو اللجوء إلى مساعدة فريق التمثيل المسرحي المحلي. وقام موظفو حقوق الإنسان، وهم يعملون مباشرة مع الممثلين، بوضع تمثيلات قصيرة توضح مشكلة من مشاكل حقوق الإنسان. وبعد ذلك قام الممثلون بأداء المسرحية في القرى والمدن بلغة كينيا-رواندا، وهي اللغة التي يفهمها كل شخص في البلد. وبعد ذلك يقوم الممثلون بفتح مناقشات مع الجمهور عن الدرس الذي حاولت التمثيلية أن تنقله وعن دروس حقوق الإنسان التي تم استخلاصها من المسرحية. واستُخدم هذا النهج أيضاً في بلدان أخرى ترتفع فيها معدلات الأمية مثل أنغولا وبوروندي وهايتي وكانت ناجحة جداً.

والإذاعة أيضاً طريقة حاسمة للاتصال بالمجتمع المدني في أماكن يصعب فيها الاتصالات والنقل معاً. فبرامج الاتصال الهاتفي ومناقشات الموائد المستديرة بشأن حقوق الإنسان والهيئات القضائية والشرطة والتمثيلات الإذاعية تصل كلها إلى مجموعات كبيرة من الجماهير. والأهم من ذلك أن هذه المبادرات تستفيد منها المواهب المحلية وهي رخيصة نسبياً ولذلك ستكون استدامتها أكثر ترجيحاً بعد انخفاض المساعدة الدولية التي ستخفض في كل الحالات بالتأكد.

والتركيز على مجموعات الشبان والأطفال في سن المدارس يغرس قيم حقوق الإنسان في زعماء المستقبل وآباء البلد. وفي كوسوفو تعلّم موظفو الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بسرعة أن الأطفال يتسمون غالباً بقدر أكبر من التسامح عن آبائهم ويشعرون بأن هناك عناصر كثيرة تجمعهم مع الشباب من سنهم بغض النظر عن الاختلافات الإثنية أكثر مما يشعر به الأكبر سناً من نفس مجموعتهم الإثنية. وقامت بعثة الأمم المتحدة للإدارة

الموقفة في كوسوفو، مستفيدة من هذه المشاعر، برعاية مجموعة مختلفة من أنشطة الشباب التي تركز على الرياضة والموسيقى والحاسوب ودروس اللغة الإنكليزية والترفيه. واكتشفوا أن كل الأطفال يستمعون إلى نوع واحد من الموسيقى ويتابعون نفس فرق كرة القدم ويريدون جميعاً تعلم الإنكليزية وكيف يستعملون الإنترنت. ولم يمر وقت طويل حتى أصبح من العادي أن يتواجد الأطفال الألبان والصرب والأثراك ومن طائفة روما ومن المسلمين السلاف في مراكز الشباب وينخرطون في مجموعة مختلفة من الأنشطة.

وفي كثير من حالات ما بعد الصراع سيكون التمييز ضد المرأة مستشرياً ويتم في كثير من الأحيان «تبريره» أو على الأقل تفسيره وإغلاقه على أساس الممارسات الثقافية أو التقاليد الثابتة. وقد أصدرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعليقاً عاماً متشدداً في هذا الموضوع ولاحظت فيه:

«إن عدم تمتع النساء في جميع أنحاء العالم بحقوقهن على أساس من المساواة هو أمر مترسخ في التقاليد والتاريخ والثقافة، بما في ذلك في المواقف الدينية. وتتجلى المرتبة الدنيا التي تحتلها المرأة في بعض البلدان في تزايد حالات اختيار جنس المولود قبل الولادة وإجهاض الأجنة من الإناث. وينبغي للدول الأطراف أن تضمن عدم استخدام المواقف التقليدية أو التاريخية أو الدينية أو الثقافية لتبرير انتهاكات حق المرأة في المساواة أمام القانون والتمتع على أساس من المساواة بجميع الحقوق المنصوص عليها في العهد»^(١٦).

ولكن ذلك ليس سهلاً في الواقع. فسيتمتع أن تتولى المنظمات غير الحكومية المحلية وخاصة ما يركز منها على قضايا المرأة، والشخصيات الأخرى، وخاصة الشخصيات التي تحظى بالاحترام في المجتمع المحلي، قيادة جهود التغيير في هذا المجال والمجالات المتصلة. وقد يستغرق ذلك بعض الوقت. ولكن ذلك لا يعني أن تتجنب عمليات حفظ السلام قضايا التمييز من أي نوع أو من أي مصدر. والمسألة بالأحرى هي اختيار الخليط الصحيح من الأساليب التي تؤدي إلى نتائج حقيقية وتحسينات فعلية للذين يعانون من عدم المساواة في المعاملة^(١٧). وتُظهر التجربة أن تعزيز قدرة المنظمات النسائية ينطوي على أثر مضاعف ضخم لتحسين احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون.

وينبغي أن يشارك قطاع المنظمات غير الحكومية في عملية وضع الاستراتيجيات؛ ومن الأمور الحيوية تنظيم الحملات الإعلامية التي تشرح أهمية مشاركة السكان في إصلاح الهيئة القضائية والشرطة والسجون. وسيساعد ذلك أيضاً على تنظيم التوقعات نظراً لأن الإصلاح القضائي عملية طويلة الأجل وتتسم بالبطء في كثير من الحالات. وستستمر المساعدة الدولية لفترة محدودة فقط. وينبغي لذلك أن تكون إحدى الأولويات أن تبقى هناك منظمات غير حكومية قوية ونشطة وفعالة وغير ذلك من أنواع مجموعات المجتمع المدني. وأحد الأسئلة الرئيسية لتقييم ما إن كان برنامج حقوق الإنسان في عملية حفظ السلام قد نجح هو: هل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المكلفة بحماية حقوق الإنسان أكثر قوة الآن مما كانت عليه عندما بدأت عملية حفظ السلام؟

^(١٦) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٨ (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10)، الفقرة ٥.

^(١٧) هناك مثال طيب من سيراليون حيث عمدت الأمم المتحدة، بعد جهود كثيرة لاستئصال ممارسة تشويه الأعضاء التناسلية للإناث، إلى التماس دعم الواعظ الإسلامي المحلي. ولاحظ أن القرآن لا يأمر بهذه الممارسة وأنها فعلة غير إسلامية وينبغي أن تتوقف. وكان لكلماته وزن أكبر من كل احتجاجات المجتمع الدولي. واستخدم نهج مماثل في أفغانستان حيث شجب المالبي العنف المنزلي في إحدى خطب الجمعة.

ثالثاً - بعض القضايا الرئيسية ذات الأولوية في قطاع العدالة الجنائية والمؤسسات المتصلة

ألف - الروابط بين المؤسسات الجهورية

في كثير من دول الصراع غالباً ما تعمل المؤسسات الجهورية للعدالة الجنائية ، مثل القضاء والشرطة وهيئة السجون ، كما لو كانت إقطاعيات منفصلة بل ومتنازعة. ولم يكن هناك الكثير من التعاون بينها وكثيراً ما كانت تتقاتل للسيطرة على موارد الأرباح المجزية مثل بيع الوظائف وفرض «الضرائب» مقابل الخدمات ومختلف المشاريع الإجرامية الاحتياطية التي تنطوي على التهريب والاتجار في النساء والأطفال والمخدرات والألماس والكلكان (وهو عنصر مرتفع القيمة في الهواتف الخلوية ينتج في جمهورية الكونغو الديمقراطية) والموارد المشابهة. ونادراً ما كانت تفي هذه المؤسسات بواجباتها المحددة في القانون وكان ذلك أحد الأسباب الوثيقة الصلة بالصراع.

وهكذا يتمثل أحد التحديات الكبرى لحفظة السلام في المساعدة على إضفاء الطابع المهني على كل مؤسسة من هذه المؤسسات وفي الوقت نفسه بناء الجسور بين كل مؤسسة وأخرى وفيما بينها جميعاً بينما كانت التبادلات بينها في الماضي محدودة. والتغلب على الإحساس بالملكية الخاصة والغرائز الانعزالية أمر عسير وخاصة إذا كانت السلطة تعتبر عنصراً محدوداً ويمثل كسب إحدى المجموعات لها خسارة آلية لمجموعة أخرى.

وسيتعين أن تقيم الشرطة وأعضاء النيابة والمحاكم اتصالات سلسلة وعلاقات عمل فيما بينها. من يقوم بالتحقيق ومن يحتجز المشتبه فيهم ومن يتقاسم المعلومات ومتى؟ ويجب أن تأتي الإجابات الواضحة من المبادئ الأساسية والتدريب. ويتعين خاصة على القوات العسكرية أن تتعلم كيف تقبل دوراً أقل بكثير في إنفاذ القوانين وأن تركز على مهامها الجهورية وهي الدفاع الوطني والإغاثة في حالات الطوارئ. وفي بعض البلدان مثل أفغانستان والسلفادور وغواتيمالا كانت القوات العسكرية تتدخل مراراً في المسائل المحلية مما أدى إلى عواقب مدمرة لسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان. ويجب أن يشدد حفظ السلام باستمرار على الفصل الصحيح بين مسائل الشرطة والمسائل العسكرية. ولن يقوِّض جهود الإصلاح بسرعة أكثر من رؤية الجماهير لاستمرار الأنماط والممارسات القديمة.

باء - تعزيز المؤسسات

يتعين على عمليات حفظ السلام أن تولي اهتماماً أكبر لتعزيز قدرة مؤسسات سيادة القانون لكي تعمل بطريقة مفتوحة وغير متحيزة وأن تواصل في الوقت نفسه الإشراف الملائم على تعيين الموظفين وترقيتهم وطردهم

وعلى الميزانيات وبرامج المشتريات وآليات الإشراف. وتعزيز هذه اللبّات في الحكم الداخلي السليم في قطاع العدالة يتطلب اهتماماً محدداً وخبرات محدّدة واهتماماً مستمرّاً من جانب حفظة السلام.

١ - هيئات الإشراف

آليات المساءلة الداخلية و/أو الخارجية عنصر حيوي في أي جهد لتحقيق سيادة القانون. وبالنسبة للمحاكم يجب أن تتوافر الموارد الكافية والاستقلال الكامل لوحدة التفتيش القضائي أو الهيئات التأديبية الداخلية؛ ويجب المعاقبة على سوء السلوك القضائي بسرعة وبطريقة منصفة وإلا سيفقد الجميع إيمانهم بالمؤسسة ويستنتجون بطريقة معقولة جداً أن شيئاً لم يتغير في الواقع. وفي حالة القضاة والمدّعين العامين والمحامين عموماً يجب تطبيق أعلى معايير السلوك المهني والاستقامة. وتوفّر أفغانستان مثالاً سلبياً في هذا الصدد. فآلية التأديب الداخلية في محكمتها العليا آلية ضعيفة وغير فعّالة؛ وينتشر الفساد وسوء السلوك وهو ما يقوّض اعتقاد الناس بأن الحالة ستتحسّن، ويظلّ القضاة غير مسؤولين عن تصرفاتهم.

وإقامة آليات مساءلة فعّالة، داخلية وخارجية، للشرطة تشكل إحدى الأولويات الأولى في عمليات حفظ السلام. فآليات المساءلة الشفافة والمنصفة تساعد على كفاءة انضباط الشرطة واكتساب ثقة الجمهور. وهذا الجانب واحد من أهم جوانب تحسين احترام الشرطة لحقوق الإنسان. وتتمثل إحدى المشاكل الكبرى في كثير من البلدان في إفلات الشرطة من العقاب. فقد كانت الشرطة تُفلت دون مساءلة عن القتل والتعذيب والاعتصاب والابتزاز. وسيولّد أي سوء سلوك من جانب الشرطة الجديدة تأثيراً مدمراً على عملية الإصلاح. وسيعتبر السكان أن الشرطة الجديدة لا تختلف شيئاً عن الشرطة القديمة وأنها لا تستحق ثقتهم أو دعمهم، وبذلك ستنشأ بسرعة دينامية خطيرة. وقد حدث ذلك في السلفادور في أوائل أيام بعثة الأمم المتحدة هناك في حين حدث العكس في هايتي حيث قام مفتش عام نشط للشرطة الوطنية الهايتية الجديدة في ١٩٩٤-١٩٩٥ بتأديب ووقف ضباط شرطة، بل وإحالتهم إلى المحاكمة، بسبب سوء السلوك والتجاوزات. وكان ذلك أمراً ثورياً في هايتي وأرسل إشارة واضحة إلى كلا الشرطة والسكان وموّداها أن الإفلات من العقاب لم يعد له مكان؛ وأنه يمكن أن تفقد وظيفتك بل وأن تذهب إلى السجن إذا انتهكت القانون أو المدونة الأخلاقية للشرطة.

وأياً كانت المؤسسة - سواء كانت الشرطة أو المحاكم أو هيئة السجون أو القوات العسكرية أو هيئات المخابرات أو الجمارك أو دوريات الحدود أو مفتشي المباني أو محصلي الضرائب أو مفتشي الصحة - فإن أهم عناصر النجاح هو إنشاء ومواصلة علاقة دينامية بين مؤسسة سيادة القانون وهيئتها الإشرافية ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك ينبغي أن تتضمن قرارات مجلس الأمن أو اختصاصات عملية حفظ السلام آلية رصد تمكّن الأمم المتحدة من تتبّع أي تقدّم في إدارة العدالة وإنفاذ القوانين وأنشطة سيادة القانون ذات الصلة. وينبغي أن تشمل التدابير أو علامات القياس للقضاة والشرطة مثلًا التنوع الإثني والعنصري والجنساني بين كبار الموظفين والموارد المالية (النسبة من الميزانية الوطنية المخصصة للمحاكم) والمعايير الموضوعية للتعيين والترقية، والشفافية في اتخاذ القرارات، والمساءلة وتطبيق المدونات الأخلاقية المهنية والحماية من التدخل الخارجي.

ويحتاج الجمهور إلى أن يعرف وأن يثق في أي إجراء للشكاوى يوضع لفضح أي سوء سلوك مهني أو نشاط إجرامي من جانب مسؤولي الحكومة. فإذا ارتكبت ضابط شرطة أو موظف محكمة فعلاً خاطئاً فهل يستطيع المواطن أن يقدم شكوى وأن يتأكد من أنه سيتم التصرف حيالها وليس إهمالها في أحد الأدراج إلى الأبد؟ وينبغي أن تقوم الشرطة والمحاكم وإدارة السجون وغيرها من الوكالات الحكومية بحملات إعلامية لتشرح للمواطنين كيف يمكنهم تقديم شكوى من سوء السلوك. ويجب أن تصدر الهيئة ذات الصلة، سواء كانت المفتش العام أو أمين المظالم أو مجلس المواطنين أو مجلس الاستعراض الداخلي أو اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، تقارير علنية وأن تعقد مؤتمرات صحفية وتصدر نشرات صحفية تصف الادعاءات وطابع سوء السلوك المدعى به وأسماء الأشخاص المتورطين ووظائفهم أو رتبهم. واستمر مكتب المفتش العام للشرطة الوطنية الهايتية لفترة في منتصف تسعينات القرن الماضي يعقد مؤتمرات صحفية أسبوعية يعلن فيها عدد الشكاوى ضد الشرطة والإجراء المتخذ - بما في ذلك إحالة القضايا الخطيرة للملاحقة الجنائية - وآخر المعلومات عن تطورات الحالات السابقة. وكانت الشرطة تقدم أيضاً معلومات عن معدلات الجريمة والأماكن التي يرتفع فيها الإحرام بصورة خاصة وإحصاءات عن أنواع الجرائم المرتكبة. وشجّع هذا الانفتاح السكان على التعاون مع الشرطة وتقديم المعلومات ومعلومات تحذيرية والتعرف على المشتبه فيهم ومنع الجريمة.

وتخدم هيئات الإشراف أيضاً أغراضاً هامة بالإضافة إلى تقييم السلوك والمعاقبة على سوء السلوك. وينبغي أن تدعم وحدة الشؤون الداخلية أو مكتب المفتش العام أيضاً «تحليل وتغيير النظم والممارسات التنظيمية والإدارية للشرطة [أو أي هيئات أخرى في قطاع العدالة] لتنقية قدراتها وتحسين أدائها على صعيدي الفعالية والأخلاقيات معاً»^(١٨). وتشجّع آليات التأديب الداخلية عندما تكون منصفة وموضوعية تحسن السلوك نظراً لأنها تؤثر مباشرة على التدرج الوظيفي للضابط. فتقييمات الأداء تدخل في ملفات الموظفين وعندئذ تؤثر على الترقية والنقل والعلاوات والمهام وفرص الحصول على مزيد من التدريب وتعزيز المهارات.

وفي حين يقاوم بعض المسؤولين الحكوميين أعمال الإشراف، وخاصة من هيئات خارجية، كعائق يحول دون فعالية مكافحة الجريمة أو إدارة العدالة فإن خبيراً في إصلاح الشرطة، وهو ديفيد بايلي، يشير إلى أن المساءلة واحترام حقوق الإنسان يمكن اعتبارهما مسائل تتصل بالإدارة والأداء، وذلك بدلاً من صياغة المسألة بأنها مقابلة بين الإشراف والفعالية.

«ولذلك أعتقد أن النوع الماهر من السياسة للتعامل مع الشرطة ليس ضربهم على الرأس من ناحية الأساليب الخارجية للمساءلة، رغم أنني أوافق على الكثير منها، ولكنه العمل مع الشرطة وتحويلهم إلى جانبنا لتغيير عقليتهم في الإدارة.»^(١٩)

^(١٨) راشيل نيلد، *Themes and Debates in Public Security Sector Reform: A Manual for Civil Society: Internal Controls and Disciplinary Units* (واشنطن العاصمة، مكتب واشنطن لأمريكا اللاتينية، ١٩٩٨) الصفحتان ١-٢.

^(١٩) ميليسا زيغلر وراشل نيلد *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community* (واشنطن العاصمة، مكتب واشنطن بأمريكا اللاتينية، ٢٠٠٢) ص. ١٠.

وينطبق ذلك بغض النظر عن المؤسسة سواء كانت الشرطة أو المحاكم أو هيئة السجون أو الخدمة المدنية عموماً.

وتبيّن التحليلات الشاملة من جانب كلا هيئات الإشراف الداخلي ومجالس الاستعراضات المدنية الخارجية أنماطاً واتجاهات ومشاكل على أساس الحالات/الشكاوى المقدمة إلى كل هيئة ويتولّد عن هذه المعلومات تغييرات وتوصيات وتعديلات في التدريب وفي هيكل الحوافز. وتريد الشرطة وأعضاء النيابة والقضاة وغيرهم من المشاركين في إنفاذ القوانين معرفة الأساليب أو الممارسات التي تولّد شكاوى المدنيين. وتحليل أنماط التجاوزات أو القضايا الساخنة أو الأساليب التي تؤدي إلى التجاوز أمر جوهري لأعمال التصويب والإصلاح.

٢ - فحص الملفات وتقييم الأدلة^(٢٠)

ربما كان فحص سجلات الموظفين العاملين في الوقت الحاضر لتحديد ملاءمتهم للاستمرار في الخدمة هو أوضح مسألة طبيعية للربط بين العدالة الانتقالية والإصلاح المؤسسي. إذ إن عدد الأشخاص الذين لا ينبغي استمرارهم في الشرطة أو في القوات العسكرية أو في هيئة السجون أو في الهيئة القضائية بسبب سلوكهم في الماضي لا يُعالج فقط مساءلتهم عن سلوكهم الماضي ولكنه يكفل أيضاً أنهم لن يمارسوا سوء السلوك مرة أخرى. وعزل هؤلاء يؤدي في نفس الوقت إلى إصلاح المؤسسات التي يعملون فيها. وعلى سبيل المثال فإن عملية تقييم مؤهلات القضاة في البوسنة والهرسك أثناء القيام بعملية شاملة لإعادة التعيين كان طريقة فعالة ساعدت في إصلاح الهيئة القضائية في البلد.

وفي الوقت نفسه يثير فحص السجلات كثيراً من القضايا الأساسية الأخرى المتصلة بالإصلاح المؤسسي: زيادة الإنصاف في التعيينات وتحسين التدريب وتدبير العمل الإيجابي أو «التمييز الإيجابي»، وزيادة فعالية القواعد المالية لتثبيط الفساد، وإجراءات الشكاوى المدنية، وهيئات الإشراف، ومدونات قواعد السلوك، وقوانين التبليغ عن الجرائم وتحسين الإدارة وتحسين وإدارة الموظفين.

وبالإضافة إلى ذلك يجب هيكلة عمليات التعيين والمرتبات ومدة خدمة الموظفين القضائيين بطريقة تعزّز قدرتهم على اتخاذ قراراتهم متحررين من النفوذ السياسي أو الضغط المالي وغير ذلك من أشكال التدخل. وينبغي إنشاء آليات من قبيل مجلس القضاء الأعلى أو أمين المظالم لتلقي الشكاوى من المواطنين ضد القضاة أو أعضاء النيابة أو أي موظف قضائي آخر من أعمال يرتكبونها بحكم وظيفتهم. ولا ينبغي أن يخضع الموظفون القضائيون للتأديب أو الوقف عن العمل أو العزل إلا استناداً إلى أسباب فقد الأهلية أو سوء السلوك الذي يجعلهم غير ملائمين لأداء واجباتهم وفق المعايير المقررة للسلوك القضائي. وقد ساعد موظفو الشؤون القضائية في مختلف بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام على كتابة مدونات لقواعد سلوك القضاة وأعضاء النيابة مستفيدين

^(٢٠) للاطلاع على نهج شامل في فحص السجلات انظر أدوات مفضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن سيادة القانون لدول ما بعد الصراع عن موضوع فحص السجلات.

من المعايير القائمة الواردة في المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية والمبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة.

٣ - برامج التدريب

عادةً ما تشدّد أعمال سيادة القانون التي تقوم بها عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام على التدريب. فهي تخصصّ مقادير كبيرة من الموارد والوقت لتدريب الشرطة والقضاة وكتبة المحاكم والمحامين وموظفي السجون والمشرّعين والصحفيين ومديري المحاكم وحرس الحدود وموظفي الجمارك. ومن كل هذه الخبرات تجمّعت بعض الدروس عن العناصر التي تكفل فعالية التدريب.

- ينبغي أن يكون كل التدريب للقضاة والشرطة والمنظمات غير الحكومية والمشرّعين إلخ عملياً للغاية وأن يستعمل أدوات تعليمية تنطوي على التعلّم النشط والمشاركة ولعب الأدوار وحل المشاكل ودراسات الحالات ووضع الاستراتيجيات وتمارين المجموعات الصغيرة. وينبغي أن تستند هذه التمارين إلى مشاكل حقيقية في البلد وألا تكون مستوردة بدون تفكير من أدلة تدريب «مقاس واحد لجميع الحالات». فعلى سبيل المثال، كانت إحدى دراسات الحالات في هايتي تنطوي على امرأة تتعرض للسرقة أمام سيارتها في أطراف مكان انتظار السيارات في أحد مراكز التسوق؛ وانطوت دراسة حالة أخرى على التنصت على هاتف منزلي خاص. ولكن أماكن انتظار السيارات الكبيرة في مراكز التسوق والسيارات الخاصة والهواتف المنزلية ليست شائعة في هايتي وكان لا بد من إعادة النظر في المادة التدريبية بعد عدة حصص دراسية محرّجة.

- أفضل طريقة لتعليم الكبار هي من خلال المشاركة النشطة؛ وينبغي أن يكون الاستماع السلبي والمحاضرات الطويلة، وخاصة المحاضرات النظرية أو الأكاديمية، عناصر محدودة.

- ينبغي كلما أمكن أن يعقب التدريب في الفصل أو في الأكاديمية عملية رصد نشاط في الميدان. فالتدريب في موقع العمل يعزّز ما تمّ تعلّمه ويسمح في الوقت ذاته بالحصول على معلومات ارتجاعية من الميدان لمراكز التدريب عن العناصر التي ينبغي تعزيزها أو عن ظهور مسائل جديدة. وينطبق ذلك في كل طيف سيادة القانون (الشرطة وهيئة السجون وهيئة القضاة والموظفون العموميون).

- ينبغي تشجيع التدريب المشترك بين القضاة وإدارة العقوبات والشرطة والمتخصصين في حقوق الإنسان لكي يرى كل جانب بوضوح أكبر مختلف الأدوار التي يتعيّن أن يؤديها الجميع ولتكوين إحساس بعمل الفريق. وتتوقف سيادة القانون على كل هذه القطاعات. وهذه طريقة عملية لتعزيز الحاجة إلى التعاون والاتصال والتنسيق الموصوفة أعلاه.

- ينبغي السؤال في صدد كل مساعدات التدريب عمّا إن كانت ستحقق الهدف التالي: نقل المهارات والمعارف والأدوات بحيث تصبح المؤسسات المحلية المسؤولة عن سيادة القانون أقوى مما كانت من

قبل. وهل تستطيع المنظمات غير الحكومية المحلية ولجان حقوق الإنسان الوطنية ومجالس الاستعراض المدني للشرطة ومكاتب أمناء المظالم أن تضع التقارير وأن تقوم بالرصد وأن تواصل بناء القدرات بدون مساعدة أخرى من الخبراء الدوليين؟

وقد عيّنت عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام في تيمور - ليشتي عدة عناصر رئيسية إضافية لنجاح التدريب:

- ابحث عن المدربين المناسبين، وهم الأشخاص الذين لا يتمتعون بالخبرة التقنية فقط ولكن يتمتعون بخبرة عملية أيضاً ولديهم القدرة على إشراك المتدربين بنشاط وتعزيز عمليات التحليل وحل المشاكل وعدم الاقتصار على الحفظ والتسميع.
- ينبغي عرض الخبرة ذات الصلة بسيادة القانون بطريقة مشتركة سواء كان ذلك يمس حقوق الإنسان أو الهيئة القضائية أو أعمال الشرطة أو هيئة السجون أو المجالات المتصلة، وأن يكون التركيز على عالم الواقع - أي الجانب التشغيلي وما يتصل به - وليس على الجانب الأكاديمي أو النظري أو المجرد. وفي الوقت نفسه يجب ألا يكتفي المدرب بسرد القصص أو الحكايات - فالأمثلة، حتى وإن كانت حقيقية، يجب أن تخدم غرض تعزيز أو توضيح درس هام أو مهارة هامة. وينبغي أن يكون الهدف الدائم هو الدقة البالغة والاتصال بالموضوع.
- ينبغي ألا تكون حقوق الإنسان، أيًا كان المجال موضع البحث من مجالات سيادة القانون، مجرد إضافة أو أن تحال إلى زاوية مُهملة بل ينبغي إدماجها في كل موضوع يغطيه أي تدريب وفي كل أعمال الرصد وأن يشار إليها في هذه الموضوعات وأن تصبح جزءاً منها.
- اعتاد كثير من الأشخاص في مختلف تخصصات سيادة القانون على نظام تعليمي يكافئ الحفظ ويكبح فعلاً التحليل والتفكير النقدي والتوصل إلى أحكام مستقلة ولذلك ينبغي أن يدرك المدربون أن النهج التشاركي الذي يتألف من التعلم النشط والغوص في الموضوع ودراسات الحالات سيكون مربكاً ولو في البداية على الأقل. ويجب أن يفهم المشاركون أن مشاركتهم النشطة تمثل أمراً حاسماً في نجاح التدريب.
- في أماكن مثل تيمور - ليشتي ليس لديها خبرة ديمقراطية ولا تعرف أعمال الشرطة الديمقراطية التي تحترم الحقوق أو القضاء المستقل والحر والمنصف، سيكون من المهم تخصيص بعض الوقت للهيكل الحكومية الأساسية ودور الشرطة والمحاكم والبرلمان إلخ في دولة ديمقراطية، مع التشديد على فكرة أن الشعب قد قام ببناء هذا «البيت» - أي الدستور الخاص بهم - وأن حقوق الإنسان وسيادة القانون هما الأساس الذي يقوم عليه هذا البيت. وقد نجح هذا النهج عند تطبيقه على المتدربين من الشرطة التيمورية.
- إشراك الشرطة والقضاة وأعضاء النيابة وغيرهم من المسؤولين الحكوميين في برامج التدريب مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني يُحسن صورتهم ويعمق معرفتهم بحقوق الإنسان وسيادة القانون

والحكم الرشيد وفي الوقت نفسه يعزز الروابط ويزيد الثقة مع المجتمعات التي يخدمونها. وقد قامت الأمم المتحدة برعاية عدة دورات تدريبية اشتملت على ذهاب هيئة الشرطة في تيمور - ليشتي مثلاً إلى المدارس والمنظمات النسائية للتحدث عن حقوق الإنسان. وخرجت الشرطة والمجتمعات معاً بمعرفة أعمق لحقوق الإنسان وتحسنت صورة الشرطة لدى المجتمع. وبالإضافة إلى التدريب الرسمي قامت الأمم المتحدة برعاية جلسات غداء نظمتها هيئة شرطة تيمور - ليشتي وحضرها الزعماء المجتمعون لمناقشة اهتماماتهم ومشاكلهم. وتسمح هذه الاجتماعات للشرطة بالاستماع إلى الموضوعات التي تقلق المجتمع الذي يتعين عليهم خدمته وحمايته، وتوضح أي غموض لدى المجتمع عن دور الشرطة، كما أنها تسمح للجانبين بوضع الاستراتيجيات للمستقبل: تحديد الأولويات وأنشطة المتابعة والمشاريع المشتركة بين الشرطة والمجتمع المحلي.

- ينبغي أن يقوم المواطنون بتنفيذ مشاريع بأنفسهم كلما أمكن وينبغي أن يكون تدريب المدربين عملية آلية؛ وينبغي دائماً «تعزيز» المؤسسات أو المواهب المحلية و«ليس استبدالها».

٤ - المساعدة المستدامة لقطاع العدالة

أنشأت بعثتا الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في كمبوديا وغواتيمالا وحدات للعمل خصيصاً مع الهيئة القضائية المحلية. ووضعت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا برامج تدريبية للمحاميين والعموميين وأعضاء النيابة والقضاة. ولا يزال هذا البرنامج جارياً حتى اليوم تحت إدارة منظمة غير حكومية دولية بمساعدة من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بعد انتهاء السلطة الانتقالية بعدة سنوات. ومع ذلك لم يقدم المجتمع الدولي الأموال اللازمة لإجراء جهود واسعة تساعد على إعادة بناء الهيئة القضائية في كمبوديا.

وتوفرت أموال كافية في غواتيمالا حيث قدم مراقبو حقوق الإنسان دراسات نقدية لنظام العدالة. وتمويل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قام موظف حقوق الإنسان بوضع دورات تدريبية وتدريب مستمر للحقوقيين وراصدي حقوق الإنسان في غواتيمالا بشأن المسائل القانونية. ومن البداية خصصت بعثة الأمم المتحدة للتحقق في غواتيمالا بعض موظفيها للعمل في مكتب المحامي العام وللمساعدة على تخطيط التحقيقات وإقامة الدعاوى. ويجري عقد اجتماعات منتظمة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمتبرعين الثنائيين لتحاشي إهدار الموارد وازدواج الجهود.

٥ - الحاجة إلى برنامج كبير وشامل لبناء القدرات المؤسسية

رغم أن فعالية الإشراف ودقة التعيين وفحص سجلات المسؤولين العاملين وتوفير التدريب العملي أمور لازمة لكل قطاع سيادة القانون والعدالة الانتقالية فإنها لا تكفي لإحداث تغيير دائم وبناء مؤسسات قوية قادرة على الاستمرار وجديرة بالثقة. والواقع أن الأمم المتحدة ركزت أكثر مما ينبغي على التدريب وهو ما يؤدي إلى نتائج تثير الإعجاب ولكنها مضللة في كثير من الأحيان. فعبارة «لقد قمنا بتدريب ٣٠٠٠ شرطي خلال سبعة

أشهر) قد يكون لها وقع طيب ولكن إذا كانت إدارة رجال الشرطة هؤلاء غير سليمة وإذا كان طريقتهم المهني يتوقف على المحسوبة وليس على الكفاءة أو إذا كانت مرتباتهم ضئيلة وتأتي متأخرة عدة أشهر وإذا لم يكن لديهم المركبات أو أجهزة الاتصال أو حتى زي إضافي لتغيير ملابسهم فإن تدريبهم وفحص سجلاتهم وهيئات الإشراف عليهم لن تحقق كثيراً من ناحية تعزيز سيادة القانون أو احترام حقوق الإنسان.

ويتوقف النجاح في إصلاح سيادة القانون على التطوير المؤسسي لما كان من قبل مؤسسات معطّلة وفسادة و مترهلة ولا تشجع بوضوح على التعامل معها ومزقّة بالتدخل الخارجي والمحابة والافتقار تماماً إلى المساءلة والشفافية. ويجب أن يخصص أفراد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام كثيراً من اهتمامهم ومواردهم لمسائل من قبيل التطوير الوظيفي والشفافية في الإدارة ووضع الميزانيات والإشراف المالي والتخطيط والمسائل اللوجستية والمشتريات - أي بناء القدرات المؤسسية عموماً.

والنجاح في إصلاح الشرطة أو الهيئة القضائية ينصبّ تماماً على إدارة الموظفين وإنشاء مسارات للتطور الوظيفي وشفافية الإجراءات التأديبية بنفس قدر اتصاله بالتدريب على حقوق الإنسان وحملات التوعية أو تحسين معدات مكافحة الجريمة أو النظم المحوسبة لإدارة القضايا. ومع ذلك كانت المجموعة الأولى من العناصر موضع التجاهل في كثير من الأحيان لصالح المجموعة الثانية. فمثلاً رغم الجهود المتמاسكة لإصلاح الشرطة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة ورغم كثير من التدريب على حقوق الإنسان ظلت عملية اتخاذ القرارات المرّجحة إثنيًا وسياسياً تهيمن على كل جوانب قوة الشرطة. ويجب أن تقرّ الأمم المتحدة خصيصاً بتحديات الحكم العريضة عندما يتصل الأمر بإصلاح الشرطة بالتحديد وبسيادة القانون عموماً. فهذه المؤسسات لا تعمل في فراغ وفي كثير من الأحيان تكون الأخلاقيات السياسية ونظام الحوافز والعقوبات هما ما يحتاج إلى الإصلاح.

والأدوات التي يتم صياغتها لمجالات أخرى من الحكم - مثل التقييمات التشخيصية لنقاط القوة المؤسسية وجمع وتحليل البيانات بطريقة صحيحة وتقييمات الأداء على أساس الأحقية وتدابير تقييم أثر البرامج وتطوير القيادات وأساليب الإدارة الحديثة والإشراف على الميزانية هي أدوات هامة لإصلاح قطاع العدالة بنفس قدر أهمية مبادرات تحسين لوائح الجمارك أو تحصيل الضرائب أو غير ذلك من الخدمات العامة التي تدعمها نظماً الأمم المتحدة أو البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو الجهات المتبرعة الثنائية مثل وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية أو إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة أو وكالة التنمية الدولية الكندية أو الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، في برامجها المختلفة لإقامة الحكم الرشيد. وتستحق مبادرات الإصلاح في قطاع العدالة درجة مماثلة من الدقة البالغة أو المساءلة الصارمة من أجل التوصل إلى تحسينات يمكن قياسها.

وسيتعين على الهيئة الإصلاحية أو قوة الشرطة بعد إصلاحهما أن تساعد في التخطيط الاستراتيجي - أي طريقة وضع الميزانية وتوزيع الموارد والتنمؤ بالاحتياجات التدريبية واحتياجات توزيع الموظفين، وتعيين الاحتياجات

المتخصصة (الطب الشرعي والمعمل الجنائي والتدخل وتقديم المشورة في حالات العنف المنزلي والتعامل مع الجريمة المنظمة والاتجار بالأشخاص والمخدرات إلخ). وينبغي أن تكفل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أن أفرقتها المتخصصة لسيادة القانون تضم أخصائيين في التخطيط وخبراء في الإدارة والتنظيم، بما في ذلك شؤون الموظفين والمالية. وهذه المجالات، إلى جانب مجال الشؤون اللوجستية والبنية التحتية، غالباً ما تكون موضع الإهمال رغم أنها ذات أهمية محورية لتحقيق النجاح.

ويتطلب الاستقلال القضائي أيضاً أن تتوفر للنظام القضائي الموارد والأدوات اللازمة للعمل بفعالية. ويجب على حفظة السلام عندما يُطلب منهم المساعدة في إصلاح المؤسسات القضائية أن يبدأوا بمساعدة زملائهم المحليين في عملية تقييم الموارد الموجودة ثم تحديد الموارد التي قد تكون مطلوبة لتعزيز عمليات النظام القضائي. ونظراً لأن قضية المقدرة قضية أساسية في جهود إعادة تشكيل النظام القضائي فمن الأفضل القيام بتقييم واسع في المرحلة الأولى من عملية حفظ السلام ثم القيام بالاشتراك مع الدولة المضيفة بوضع خطة استراتيجية للإصلاح. ولكن يجب أن تعمل الأمم المتحدة مع المسؤولين المحليين لكي تأخذ الخطة الاستراتيجية بعين الاعتبار مقدرة الحكومة على تمويل نظامها القضائي في الأجلين المتوسط والطويل. وينبغي أن توضح الخطة أيضاً أولويات الحكومة في إعادة البناء والإصلاح وتحقيق أقصى قدر من التناسق مع الجهود المماثلة في مجال إنفاذ القوانين وهيئة السجون والإدارة العامة لتكفل أن الخطة ستراعي الأولويات السياسية والثقافية والدينية وغيرها من الأولويات العريضة للبلد المضيف.

وبعد أن يبدأ تنفيذ مشاريع الإصلاح سيكون موظفو حفظ السلام في أفضل وضع لتقييم أثر المساعدة وإبلاغ استنتاجاتهم إلى السلطات واقتراح التعديلات في البرامج. وعلى سبيل المثال أعد موظفو الشؤون القضائية في رواندا دراسة شاملة لنظام العدالة في رواندا وقاموا بتقييم أثر مشاريع المساعدة أمام اجتماع مائدة مستديرة من الجهات المتبرعة في جنيف في حزيران/يونيه ١٩٩٦. واستعملت الجهات المتبرعة والحكومة هذه الدراسة لتخطيط المشاريع المقبلة. وفي هايتي لاحظ مراقبو البعثة المدنية الدولية في هايتي أن كثيراً من القضاة استمروا، حتى بعد حصولهم على التدريب في مدرسة القضاء الوطنية، في فرض رسوم على الجمهور مقابل إصدار الأوامر أو الأحكام. ونظراً لأن البعثة قامت بتوثيق هذه الحالات فقد تم تعزيز التدريب في هذا المجال وأدركت الحكومة أنها تحتاج إلى أن تتأكد من توفر وصول المواد اللازمة إلى المحاكم - وهو ما كان في الواقع مشكلة لوجستية وتنظيمية وليس مسألة فساد.

٦ - الحاجة إلى البيانات الصحيحة والموثوقة

يجب أن يكون الاحتفاظ بالسجلات عملية دقيقة للغاية لإحباط أي جهود للتستر على أحداث تجاوزات الشرطة أو سوء سلوك القضاة أو عدم الإنتاجية. ويتيح وضع معلومات الخط الأساسي للقيام بالتحليلات الإحصائية للجريمة والتصرف في القضايا أمام المحاكم وعدد الأشخاص الموجودين في مرافق السجون (الذين ينتظرون المحاكمة أو المحكوم عليهم) إمكانية تقييم أثر جهود الإصلاح. وينبغي أن تشمل مبادرات الأمم المتحدة لسيادة

القانون خبراء في تنظيم البيانات والإحصاءات. فهذه الأمور تمثل حجر الزاوية في استدامة الإصلاح المؤسسي. وقد أدى الافتقار إلى البيانات المؤكدة إلى إخفاق حتى قوات الشرطة الناضجة أو مديري المحاكم في البلدان المتقدمة من تكوين فهم كامل المدى وطبيعة تجاوزات الشرطة وتأخر حل القضايا وابتزاز السجون بل ومن تصميم تدابير العلاج لتقييم أثر الإصلاحات، وهو أمر لا يقل أهمية. وكلما كانت المعلومات أفضل وأوسع شمولاً أمكن زيادة الدقة والحكمة والفعالية في تحقيقات الأمم المتحدة لأداء سيادة القانون. فلا بد أن تؤدي البيانات الجيدة إلى سياسة وممارسات جيدة، وهو ما يؤدي بدوره إلى زيادة احترام سيادة القانون.

٧ - التنسيق بين الجهات المتبرعة

يجري أحياناً إعاره الخبراء للعمل في وزارة العدل والشرطة وهيئة السجون ومكتب المدعي العام وتقديم خبراتهم على أساس يومي في سياق العمل، وهو نوع من التدريب أثناء العمل. وقد أرسلت فرنسا اثنين من المسؤولين من وزارة العدل للعمل في وزارة هايتي لتوفير الخبرة في تنظيم القضايا والإدارة وتنظيم الموظفين. وأرسلت حكومات بلجيكا وكندا وألمانيا وهولندا موظفين للعمل في وزارة العدل في رواندا بشأن مجموعة واسعة من القضايا تشمل التنظيم العام والإدارة وصياغة التشريعات وإدارة نظم المعلومات الحديثة.

ولكن يجب أن ترسل الجهات المتبرعة رسالة واحدة وأن تضع برامج مساعدة متماسكة. ويحدث في كثير من الحالات أن تحاول الجهات المتبرعة تصدير نظامها وأن تتدخل أحياناً في نزاعات غير لائقة وغير مجدية. وفي حالات أخرى لا يتشاور المتبرعون بينهم بطريقة كافية، وهو ما يؤدي حتماً إلى إهدار أو ازدواج أو ثغرات في التغطية. وتستطيع الأمم المتحدة أن تؤدي دوراً هاماً في تسهيل الاتصال مع المتبرعين الآخرين ومع السلطات.

وتحتاج وكالات الأمم المتحدة أيضاً إلى زيادة مشاركتها في تعزيز كلاً من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في قطاع العدالة. وهذا عمل إنمائي في جوهره؛ إذ إن عمليات حفظ السلام لا تتواجد في كثير من الحالات إلا لفترة محدودة. وفي كثير من الحالات ظل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة مثلاً يعملان في بعض البلدان لسنوات طويلة قبل الصراع وأثناءه. وتملك مثل هذه المنظمات مكاتب كبيرة لموظفين محليين على الأغلب ولذلك تتمتع بمقدرة فريدة للمساعدة في تنمية مؤسسات قطاع العدالة الجوهرية في الأجل الطويل. وهي تتمتع أيضاً بالخبرة في مجالات مثل صياغة المشاريع والتقييمات وتنظيم البيانات. وتحتاج الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة إلى المشاركة في مراحل مبكرة وبطريقة أكثر نشاطاً في قطاع العدالة وأن تقدم خبراتها ومواردها لهذه الجهود. وينبغي أن يقيم حفظة السلام علاقات عمل أفضل مع تلك الوكالات ومع الهيئات الإقليمية (منظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا والاتحاد الأفريقي) التي ستظل في بلدان ما بعد الصراع لمدة طويلة بعد مغادرة حفظة السلام.

رابعاً - سلوك حفظة السلام

يؤدي الحديث عن الحالات الخطيرة من سوء السلوك من جانب أفراد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام - العسكريين والشرطة والمدنيين - إلى تقويض جهود بناء سيادة القانون. إذ كيف يمكن أن تعطي الأمم المتحدة للآخرين محاضرات عن ضرورة اتباع القواعد ومجابهة الإفلات من العقاب وتطبيق معايير واحدة على الجميع بدون تمييز والتمسك بالمبدأ القائل بأنه لا يوجد من هو فوق القانون إذا كان بعض حفظة السلام التابعين لها ينتهكون هذه المبادئ. ويتضح شيوع هذه المشكلة من تعدد تقارير مدعومة جيداً بالوثائق في الآونة الأخيرة من البوسنة والهرسك وجمهورية الكونغو الديمقراطية وغرب أفريقيا وكوسوفو. فقد تورط بعض حفظة السلام في هذه البلدان في الاتجار بالنساء والأطفال وتهريب المخدرات والتردد على البغايا بما في ذلك الأطفال، وغير ذلك من الأنشطة الإجرامية. وفي كثير من الحالات كان كل ما يحدث لمن يرتكب هذه الأعمال هو إرساله إلى بلده حيث تكون العقوبة إما غير مؤكدة أو غير موجودة.

وهذا يعطي إشارة خطيرة للبلد المضيف ويزيد من صعوبة عمل هو أصلاً عمل صعب إلى درجة لا يمكن قياسها. وينبغي أن تكثف عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من جلسات التزويد بالمعلومات والتدريب والإشراف على موظفيها وألا تتردد في معاقبة المسيئين وفرض العقوبات على الدول التي ترسلهم إذا رفضت توقيع الجزاءات على هؤلاء المسيئين. ويجب تطبيق أعلى مستويات المساءلة والشفافية على الموظفين الدوليين في عمليات حفظ السلام، سواء كانوا من المدنيين أو العسكريين.

الخلاصة

إصلاح قطاع العدالة أمر محوري في السلام والأمن الدوليين وبالتالي في التنمية. والإخفاق في هذا المجال يمكن أن يؤدي إلى تجدد القتال. ويتعين تطبيق الممارسات الجيدة المستخلصة من التحليل السابق لعمليات إصلاح قطاع العدالة في حفظ السلام بعد إدخال التعديلات المطلوبة لتلائم الخصوصيات المحلية.

- ينبغي أن يُنظر إلى سيادة القانون بوصفها مفهوماً مرناً. فهي ليست مجرد إصلاح المحاكم أو نظم العدالة الجنائية أو قانون العقوبات. وفي كثير من البلدان ستكون المنازعات حول الممتلكات وتسجيل شهادات الميلاد وقضاء الأحداث والجنسية/انعدام الجنسية والفساد وإصلاح الإدارة العامة/الخدمة المدنية والتسريح من الخدمة العسكرية ونزع أسلحة المتقاتلين من بين الأولويات.
- وينبغي توجيه اهتمام فوري وموارد كبيرة إلى إصلاح قطاع العدالة من بداية عملية حفظ السلام. والانتظار لمدة طويلة أو السماح «للمفسدين» بتثبيت أماكنهم قد يجعل هذا العمل أكثر صعوبة ويكاد يكون من المستحيل تعويض ما فات من الوقت أو ما ضاع من الزخم. فالنهب والخروج على القانون في العراق بعد سقوط نظام صدام حسين واتساع نطاق العنف في كوسوفو بمجرد انتهاء حملة القصف التي قامت بها منظمة حلف شمال الأطلسي يوفّران أدلة دامغة على صحة هذا الدرس.
- يجب أن تتفق الأمم المتحدة والجهات المتبرعة والحكومة المضيفة على استراتيجية شاملة لسيادة القانون تحدّد الأولويات وتتابع الخطوات وعلامات القياس والمؤشرات وآليات التقييم والمسؤوليات ومواعيد التنفيذ. والمتابعة أمر جوهري مثلها مثل التخطيط والتنسيق. ويجب أن تضع الجهات المتبرعة الرئيسية ميزات بالاحتياجات المادية لتشغيل النظام القضائي والشرطة ونظام السجون؛ ومع ذلك يجب عليهم تقييم قدرة البلد في الأجل الطويل على تمويل هذه المؤسسات الجوهرية من الضرائب والإيرادات الأخرى. فتشغيل هيئة قضائية تتسم بالكفاءة والأمانة أمر مكلف وهو ما ينطبق أيضاً على تجهيز قوات الشرطة وموظفي السجون الذين يتسمون بالكفاءة والأمانة وتدريبهم ودفع مرتباتهم.
- يحدث في أكثر الأحيان أن يكون هناك افتقار إلى التنسيق داخل الأمم المتحدة وبين الأمم المتحدة وكبار المتبرعين الثنائيين.
- من الجوهري لتحقيق النجاح أن يتم إشراك الخبراء المحليين من داخل الحكومة وخارجها إشراكاً كثيفاً ومفيداً وفي مرحلة مبكرة.
- ينبغي ألا تعتنق الأمم المتحدة أبداً نهج مقاس واحد يناسب الجميع للتعامل مع قضايا سيادة القانون. وفي حين أن بعض المبادئ تتصف بصفة عالمية وأنه قد ثبتت فعالية كثير من النهج في سياقات متنوعة فإن الوصفة الدقيقة لتعزيز أو إصلاح سيادة القانون تنشأ عن تحليل واع للظروف المحلية.
- ينبغي أن تشارك المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني عموماً في وضع الاستراتيجيات. وينبغي أن تنشئ المساعدة الدولية من البداية علاقات عمل قوية مع المنظمات غير الحكومية المحلية. وينبغي

تقاسم المعلومات في الحالات التي تسمح بها الظروف الأمنية؛ وأن تجتذب عمليات التخطيط والتنفيذ المنظمات غير الحكومية المحلية من البداية وبطريقة مفيدة وليس كمجرد استعراض مذهري.

• من الجوهرى القيام بحملات إعلامية تشرح أهمية مشاركة السكان في إصلاح العدالة. وسيساعد ذلك أيضاً على تنظيم التوقعات نظراً لأن هذه العملية عملية طويلة الأجل وهي بطيئة في أحيان كثيرة.

• مشاريع الوصول إلى العدالة تتسم بالأهمية؛ وينبغي عدم تجاهل المحاكم الابتدائية لصالح القضايا والمحاكم الأكثر بروزاً. فمعظم اتصالات الناس بالهيئة القضائية تجري على مستوى المحاكم الأدنى ويجب أن يشهدوا التغييرات تحدث على هذا المستوى وتحدث بسرعة.

• وجود إدارة عامة تتسم بالأمانة والشفافية (تسجيل السيارات وتصاريح البناء وإزالة الفضلات ومفتشو الصحة العامة) أمر محوري في سيادة القانون ولكنه كثيراً ما يكون موضع التجاهل. فأعداد الناس الذين يتصلون بالوكالات العامة أكبر من أعداد الذين يتصلون بالمحاكم وإخفاق هذه الوكالات العامة في الأداء، عندما يقترن بالرشوة والفساد، يمكن أن يعمق بسرعة حالة الخروج على القانون وتعميق واقع/ تصور عدم حدوث أي تغيير. وينبغي أن تنظر الأمم المتحدة إلى البرامج التي تنصب على الفساد والحكم الرشيد بوصفها برامج تتصل اتصالاً مباشراً بجهود سيادة القانون.

• يجب توفير الموارد الكافية والاستقلال الكامل لوحدة التفتيش القضائي أو هيئات التأديب الداخلية. ويجب معاقبة سوء السلوك من أعضاء الهيئة القضائية بسرعة وبطريقة منصفة وإلا تبتدت ثقة كل فرد في المشروع.

• لا توجد دولة أو حكومة تتصف بأنها كيان صخري واحد؛ ويجدر بذل المحاولة لمعرفة الحلفاء الذين سيدعمون حقوق الإنسان وسيادة القانون من داخل الهياكل الرسمية ودعمهم.

• ينبغي أن تيسر عمليات إصلاح الهيئة القضائية والشرطة والسجون معاً، لأنها جميعاً لبنات في بناء متكامل ويشد بعضها بعضاً. وينبغي أن تركز مشاريع إصلاح الشرطة على علاقات الشرطة بالمجتمع وأعمال الشرطة داخل المجتمع وعلى حقوق الإنسان والوساطة ومهارات حل الصراعات وتقنيات التحقيقات الجنائية التي تحترم حقوق الإنسان ولكنها أيضاً فعالة في حل الجرائم. ويشيع ارتفاع معدلات الجريمة في سياقات ما بعد الصراع ولا يقوّض ذلك الأمن وحسب ولكنه يقوّض أيضاً إمكانية تعزيز سيادة القانون. ولذلك تشكل مكافحة الجريمة بطريقة فعالة مع احترام للحقوق أولوية عالية.

• ينبغي أن تشرح الحملات الإعلامية الواسعة على الصعيد الوطني دور الشرطة والمحاكم الجديدة أو التي يتم إصلاحها في الديمقراطية. وينبغي عقد اجتماعات منتظمة بين الشرطة والمنظمات المجتمعية وبين القضاة وأعضاء النيابة وموظفي المحاكم من ناحية والمجتمع الذي يخدمونه من ناحية أخرى.

• ينبغي أن تُعطي المساعدة الدولية اهتماماً خاصاً لمساعدة الشرطة في صياغة وتطبيق مدونات داخلية لقواعد السلوك والإجراءات التأديبية ومساعدة مكاتب المفتش العام في التحقيق في سوء سلوك الشرطة والمعاقبة عليه أو مشاركة أفرادها في الفساد أو الأنشطة الإجرامية. ويجب معاقبة سوء سلوك الشرطة

بطريقة منصفة وبسرعة وإلا سيبدو أن الشرطة الجديدة لا تختلف عن الشرطة القديمة وهو ما يقوّض أي فرصة للإصلاح.

- ينبغي أن تكون كل أنشطة التدريب للهيئة القضائية والشرطة والمنظمات غير الحكومية والمشرّعين إلخ أنشطة عملية وأن تستعمل الأدوات التعليمية التي تنطوي على التعلّم النشط والمشاركة ولعب الأدوار وحل المشاكل وتمارين المجموعات الصغيرة.
- ينبغي كلما أمكن أن يعقب التدريب في الفصل أو في الأكاديمية عملية توجيه وتعليم نشطة في الميدان. فالتدريب أثناء العمل يعزّز ما تمّ تعلمه ويسمح أيضاً بالحصول على تعليقات مرتجعه من الميدان إلى مراكز التدريب عن الجوانب التي تحتاج إلى التعزيز أو معرفة ما إن كانت بعض القضايا الجديدة قد ظهرت إلى الوجود. وينطبق ذلك على كل طيف سيادة القانون (الشرطة والسجون والهيئة القضائية والموظفون العموميون).
- ينبغي تشجيع التدريب المشترك بين الهيئة القضائية وإدارة العقوبات والشرطة والمتخصصين في حقوق الإنسان لكي يمكن لكل طرف أن يرى بوضوح أكبر الأدوار المختلفة التي يؤديها الجميع ولكي يمكن خلق إحساس بعمل الفريق. وتتوقف سيادة القانون على كل هذه القطاعات.
- ينبغي أن يرتبط بكل المساعدات المقدمة سؤال عمّا إن كانت ستحقّق الغاية التالية: نقل المهارات والمعارف والأدوات بحيث تصحح المؤسسات المحلية المسؤولة أكثر قوة عن ذي قبل. وهل تستطيع المنظمات غير الحكومية للجان الوطنية لحقوق الإنسان ومكاتب أمين المظالم أن تضع التقارير وأن تقوم بعمليات الرصد وأن تواصل بناء القدرات بدون مزيد من المساعدة من الخبراء الدوليين؟
- ينبغي أن يكون المبدأ التشغيلي في كل عملية إصلاح قطاع العدالة هو تعزيز المؤسسات والجهات الفاعلة المحلية كلما أمكن وليس استبدالها.
- يجب أن تكون عمليات حفظ السلام خلّاقة في جهودها للوصول إلى الجمهور المحلي والاستفادة من الممارسات الثقافية المحلية والترفيه الشعبي مثل مجموعات المسرح المحلية والإذاعة المحلية لنشر الرسالة عن أهمية سيادة القانون وتشجيع المناقشات بشأنها.
- ينبغي أن يحدّد المجتمع المضيف النهج الأفضل للتعامل مع الجرائم السابقة وانتهاكات القانون المحلي أو الدولي. ويمكن أن يقدم الخبراء الدوليون المساعدة برسم معالم الخيارات وتقديم المعلومات عمّا فعلته بلدان أخرى في ظروف مشابهة تجاه عمليات المقاضاة وجهود التماس الحقيقة والتعويضات والاعتذارات. ومع ذلك فإنّ التوصل إلى أي مصالحة ذات معنى يتطلب كشرط جوهرى شكلاً من أشكال العدالة. والقضية ليست أبداً قضية «إما هذا وإما ذلك».

المرفق الأول

خطوط توجيهية مقترحة للعمل مع المسؤولين عن إنفاذ القوانين/ضباط الشرطة

يوذّي ضباط الشرطة وأي موظف مسؤول عن إنفاذ القوانين ويتمتع بقوة وسلطة القبض والاحتجاز دوراً محورياً في إدارة العدالة. ويجب أن يقيم حفظة السلام علاقات عمل مهنية تسمح لهم برصد أداء المسؤولين عن إنفاذ القوانين وإثارة القضايا التي تهمهم مع موظفي الحكومة وتقديم تقرير إلى مزارعهم عن أي مشاكل.

وتشمل معظم ولايات موظفي حقوق الإنسان وحفظ السلام التزاماً برصد الحقوق في السلامة الجسدية والحرية (الحرية من التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية واللاإنسانية والمهينة وحرية عدم التعرض للقبض والاحتجاز التعسفي وأهم من كل ذلك الحق في الحياة). وتوجد هذه الحقوق في المعاهدات الدولية الكبرى لحقوق الإنسان (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية مناهضة التعذيب والقانون الدولي.

وينبغي أن يعرف موظفو حفظ السلام جيداً المعايير الدولية التي تحكم ممارسات الشرطة فيما يتعلق بالتوقيف والاحتجاز. وينبغي أن تدخل هذه المسائل في التدريب قبل الذهاب إلى الميدان، وينبغي أن يوجد في كل عملية لحفظ السلام مجموعة كاملة من المعاهدات والصكوك الكبرى لحقوق الإنسان. كما ينبغي أن يشمل كل التدريب قبل الذهاب إلى الميدان والتدريب الأولي مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء.

وينبغي أيضاً أن يعرف المراقبون أحكام القانون المحلي الذي يحكم ممارسات الشرطة. وعلى سبيل المثال من الذي له سلطة التوقيف؟ وهل أوامر التوقيف المكتوبة ضرورية في كل الحالات أم أن هناك استثناءات؟ متى يكون التفتيش قانونياً؟ ففي هايتي لا يمكن القيام بعمليات التوقيف والتفتيش بين الساعة السادسة مساءً والساعة السادسة صباحاً إلا إذا شاهدت الشرطة جريمة يجري ارتكابها. وبسبب معرفة مراقبي البعثة المدنية الدولية في

هايتي لهذا الحكم فقد استطاعوا أن يوضحوا للشرطة أن بعض عمليات التوقيف لم تكن قانونية وتمكنوا من إطلاق سراح الأشخاص المعنيين.

وينبغي أن يكون قانون الاحتجاز قبل المحاكمة معروفاً أيضاً للمراقبين. فمعظم المدونات القانونية المحلية تضع حدوداً صارمة على المدة التي يمكن أن يقضيها الشخص في الاحتجاز قبل المحاكمة. ففي حالة عدم إحضار الشخص المقبوض عليه إلى القاضي لتوجيه الاتهام إليه أو المحاكمة في غضون الفترة المحددة فإنه ينبغي عادةً إطلاق سراح الشخص أو يجب أن يحكم القاضي بأن تمديد الاحتجاز أمر قانوني. وفي هايتي يجب إحضار المحتجز أمام القاضي في غضون ٤٨ ساعة من توقيفه لتحديد قانونية القبض والاحتجاز. ويفرض قانون رواندا أيضاً حدوداً صارمة على محققي الشرطة لتقديم تقرير ويجب عندئذ أن يحكم القاضي بشأن إبقاء الشخص في السجن. وينبغي أن يتاح لمحامي الشخص المحتجز وأسرته اتصال منتظم به وإذا احتاج الشخص المحتجز إلى رعاية طبية فينبغي اتخاذ ترتيبات كافية لتوصيل هذه الرعاية.

وينبغي أن يشدد النهج المتبع في رصد الشرطة أو موظفي إنفاذ القوانين على التقييم المنهجي للشرطة كمؤسسة: فعالية هيكل القيادة وقدرتها على إجراء التحقيقات الداخلية وعلاقتها بالسلطات القضائية وعلاقتها بالسكان المطلوب منها حمايتهم. ونهج من هذا النوع يسمح للبعثة بفهم سير أعمال الشرطة ويعزز مقدراتها على تعيين المشاكل واقتراح الحلول لكي تحترم الشرطة حقوق الإنسان. وفي حالة وجود عنصر شرطة مدنية في البعثة، كما حدث في البوسنة والهرسك وكمبوديا وهايتي وليبيريا وسيراليون وتيمور - ليشتي وكوسوفو فعندئذ يتعين على موظفي الشؤون القضائية والشرطة المدنية العمل معاً عن كثب واستغلال المعرفة والخبرة النسبية لدى كل جانب.

وينبغي أن تشمل قائمة البنود التي يتعين مراجعتها أو مجموعة المبادئ التوجيهية لتقييم أعمال الشرطة المحلية أو الوطنية ما يلي:

١- عليك معرفة أسماء جميع قيادات الشرطة في منطقتك. وعليك الاحتفاظ بقائمة دقيقة ومستوفاة لكل ضباط الشرطة وإنفاذ القوانين وأن يكون لديك قائمة بالعناوين وأرقام الهاتف الخاصة بكل مراكز الشرطة في المنطقة.

٢- اطلب عقد اجتماع مع قائد الشرطة المحلية بأسرع ما يمكن. وعليك أن تصف له بوضوح ولاية عملية حفظ السلام وأن تعطي نسخة منها لمأمور الشرطة. وضح أيضاً الأعمال التي سيقوم بها مكتبك وحاول تحديد وقت ومكان منتظمين لعقد الاجتماعات مع القائد أو نائبه.

٣- قم بزيارة مراكز الشرطة بانتظام. حاول أن تعرف ضباط الشرطة في منطقتك. ولكن لا تدخل في صداقة حميمة معهم؛ بل على العكس حاول إقامة حوار ودي ولكنه مهني. وتذكر أنه إذا رأى السكان أنك قريب جداً من الشرطة فإن ذلك قد يقوض مصداقية البعثة في نظرهم.

٤- تطوُّع إذا أمكن بإعطاء دورات تدريبية للشرطة عن المعايير الدولية التي تحكم أعمال التوقيف والاحتجاز واستعمال القوة والأسلحة النارية ومعاملة المحتجزين. وقد فعلت بعثات حقوق الإنسان في غواتيمالا وهايتي ورواندا ذلك، واستعمَلت في هذا التدريب الصكوك الدولية ودراسات الحالات المستخلصة من أحداث واقعية. وأعطى المستشار الأقدم لحقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو دورات مشابهة في مدرسة الشرطة في كوسوفو.

٥- ضع تقييماً لأثر تدريب الشرطة: هل تحسَّن أداء الشرطة؟ هل هناك مشاكل مستمرة تشير إلى ضرورة مواصلة التدريب؟ وفي هايتي كانت الشرطة الوطنية الهايتية الجديدة تلجأ إلى استعمال أسلحتها النارية أكثر من اللازم، وواجهت صعوبات كبيرة في السيطرة على التجمهر وحطمت مركبات جديدة تماماً قدمها المتبرعون الدوليون. وقدّم مراقبو البعثة المدنية الدولية في هايتي تقارير تفصيلية عن هذه الإخفاقات وقامت أكاديمية الشرطة بتعديل منهجها التدريبي لتسمح بمزيد من الوقت بالتدريب على قيادة السيارات والتحكُّم في التجمهر ولمعرفة الوقت الملائم لاستعمال القوة. وفي كوسوفو تم إدخال العنف المنزلي في المنهج الدراسي عندما ظهرت هذه القضية كمشكلة كبرى. وفي البوسنة والهرسك أصبحت الدورات التدريبية عن الجريمة المنظمة والاتجار في النساء جانباً مستمراً في تدريب الشرطة.

٦- عندما تجتمع مع منظمات حقوق الإنسان المحلية أو المجموعات المجتمعية الأخرى أسألهم دائماً عن نظرتهم إلى الشرطة والمشاكل التي يشاهدونها والتمس منهم أمثلة ملموسة. ويمكن بعد موافقتهم استعمال هذه الأمثلة في المناقشات اللاحقة (مع حذف الأسماء والمعلومات الأخرى التي قد تحدّد هوية المصدر) مع قيادات الشرطة لكي توضح لهم أن المشاكل لا تزال قائمة وأنه ينبغي اتخاذ إجراءات تصحيحية. ويمكن أيضاً استعمال هذه الأحداث كدراسات حالات في التدريب المقبل للشرطة المحلية والشرطة المدنية في بعثات الأمم المتحدة وموظفي حقوق الإنسان الميدانيين.

٧- قبل الاجتماع مع الشرطة لمناقشة المشاكل الجارية تأكد أن الحالات التي تنوي مناقشتها قد روجعت للتأكد من دقة المعلومات وأن المصادر/الشهود/الضحايا لا يعارضون إثارة قضاياهم أمام الشرطة. وإذا كنت في شك من الأمر فلا تذكر الحالات وانتظر حتى تحصل على مزيد من الإيضاح.

٨- إذا كان قائد الشرطة غير متعاون أو يلجأ إلى التهديد (ينكر أي خطأ من جانب ضباطه أو يتهم الضحية أو يعد باتخاذ إجراء لا يتخذه أبداً) فعليك في هذه الحالة إبلاغ هذه المعلومات إلى مقر البعثة مع توصيات مقترحة من جانبك.

٩- ينبغي أن يسعى الموظفون لمعرفة ما إن كانت وحدة تحقيقات الشرطة الداخلية، وهي عادةً مكتب المفتش العام، قد أبلغت بأي واقعة من سوء سلوك الشرطة، وفي هذه الحالة هل تم القيام بأي تحقيق أو اتخاذ إجراء تأديبي (بما في ذلك الوقف عن العمل أو مصادرة الأسلحة أو النقل في انتظار استكمال التحقيق). وهل

شمل تحقيق الشرطة استخراج جثة أو تشريح أو اختبارات مقذوفات نارية أو تحقيقات طب شرعي أو تجميع عينات حمض خلوي صبغي (DNA) أو أخذ شهادات الشهود من الشهود إلخ؟

١٠- وضح نتيجة أية تحقيقات رسمية في سوء سلوك الشرطة ونتيجة هذه التحقيقات، ولاحظ أي جزاءات مفروضة (الطرد من الخدمة والوقف عن العمل أو النقل أو تنزيل الرتبة أو اقتطاع جزء من المرتب) وتاريخ سريان مفعول هذه الجزاءات. لاحظ أيضاً إن كانت الحالة قد أحييت إلى نظام العدالة لرفع دعوى محتملة ونتائج أي إجراء اتخذته الهيئة القضائية. في حالة عدم اتخاذ أي إجراء حاول أن تكتشف السبب خاصة إذا كان هناك ما يدل على تدخل أو على عدم وجود إرادة سياسية لتأديب أو مقاضاة الشرطة بسبب سوء السلوك أو تجاوزات حقوق الإنسان.

١١- ينبغي إرسال تقارير دورية إلى مقر عملية حفظ السلام عن ممارسات الشرطة (عما في ذلك تحليل ما إن كان يجري احترام الحدود المفروضة على طول فترة الاحتجاز قبل توجيه التهمة أو قبل المحاكمة وأدعاءات استعمال القوة بطريقة غير قانونية).

المرفق الثاني

خطوط توجيهية مقترحة بشأن العمل المتصل بالسجون ومراكز الاحتجاز

زيارات وتفتيش السجون

تثير السجون ومراكز الاحتجاز تحديات خاصة أمام حفظة السلام. وغالباً ما يواجه المحتجزون مخاطر كبيرة في السجن حيث تنقطع صلتهم بالأسرة والمحامين والأطباء في كثير من الحالات، مع وجود خطر التعذيب وسوء المعاملة باستمرار. وغالباً ما تكون ظروف مراكز الاحتجاز غير إنسانية بسبب اكتظاظها وسوء أو قلة الغذاء والمياه القذرة والأمراض وهو ما يشكل أخطاراً رئيسية على صحة السجن. بل وتوجد أخطار أكبر من ذلك في مراكز الاحتجاز السرية أو غير الرسمية حيث يبقى المحتجزون بدون اتصال؛ وترتفع جداً مخاطر التعذيب أو سوء المعاملة إذا لم يكن العالم الخارجي على معرفة بالشخص المحتجز أو لا يمكنه الوصول إليه.

ويجب أن يقوم الموظفون برصد معاملة السجناء وظروف السجن بدون تعريض حياة السجناء للخطر أو بدون زيادة سوء أوضاعهم أو معاملتهم عملاً يجري فعلاً. وهناك بعض التقنيات والخطوط التوجيهية التي تم اختبارها مع مرور السنوات وأثبتت فعاليتها في رصد السجون.

الولاية

ينبغي أن تشمل ولاية أي بعثة لحفظ السلام تفويضاً عريضاً وواضحاً لزيارة كل السجون ومراكز الاحتجاز. والعناصر الأساسية هي الحق في زيارة كل مكان رسمي أو غير رسمي يحتجز فيه أي شخص والحق في القيام بهذه الزيارات بدون موافقة مسبقة من الحكومة أو بدون إشعار مسبق من عملية حفظ السلام. ويجب أن يكون من حق المراقبين عند وجودهم في السجن زيارة أي جزء في السجن؛ ولا يجوز أن يقال إنه لا يمكن زيارة أي ركن أو زنزانة أو منطقة. ويجب أن يتمكن المراقبون من التحدث مع أي سجين يرغبون في التحدث معه في ظروف تكفل عدم استماع موظفي السجن لما يقال في المقابلة؛ ويجب ضمان سرية هذه المقابلات. ويجب أن تضمن سلطات السجن أيضاً أنه لن يتم اتخاذ أي إجراءات انتقامية ضد أي سجين يقابله موظفو حفظ السلام أو ضد أي حارس أو ضابط في السجن يوافق على تقديم معلومات لموظفي عملية حفظ السلام.

وتشكّل ظروف السجن اللاإنسانية بحد ذاتها معاملة قاسية انتهكاً للقانون الدولي. وعلى سبيل المثال في رواندا أصّر موظفو الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على أن تتخذ الحكومة خطوات لتخفيف الاكتظاظ الرهيب في السجون وأماكن الحبس في مراكز الشرطة التي أدت إلى حالات وفاة وسرعة انتشار الأمراض المعدية. وتحقق قدر من التحسن في أسوأ ظروف الاكتظاظ ويرجع ذلك جزئياً إلى زيارات منتظمة وتقديم تقارير منتظمة عن أحوال السجون من جانب هؤلاء الموظفين الذين كانوا يعملون عن كثب مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وهي الوكالة البارزة في هذا النوع من العمل الميداني.

الأهداف الأوليّة

استناداً إلى ولاية حفظ السلام تظهر بعض الأهداف الأولوية لعملية رصد السجون وتشمل هذه الأهداف ما يلي:

- ١ - إنهاء التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والضرب والضغط النفسية (التهديد والتخويف) أو أي شكل من أشكال سوء المعاملة الجسدية أو العقلية.
- ٢ - إطلاق سراح الأشخاص المحتجزين بصورة تعسفية أو غير قانونية.
- ٣ - تحقيق وصول المحتجزين إلى نظام العدالة وفقاً للإجراءات وفي إطار الحدود الزمنية المنصوص عليها في القانون.
- ٤ - كفالة تقديم العلاج الطبي فوراً لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، وخاصة ضحايا الضرب أو سوء المعاملة أو التعذيب.
- ٥ - إبلاغ المسؤولين الحكوميين الملائمين بأي حالات موثقة من التعذيب أو سوء المعاملة والإصرار على قيام الحكومة بالتحقيق في مثل هذه الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان ومعاقبة المسؤولين عنها.
- ٦ - كفالة قيام سلطات السجن بوضع وحفظ سجل دقيق للمحتجزين يتضمن اسم كل محتجز وتاريخ وصوله في مكان الاحتجاز والمركز القانوني للمحتجز وتاريخ مثوله التالي أمام المحكمة.
- ٧ - العمل لدى السلطات المختصة والمنظمات المتخصصة (اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة أطباء العالم وبرنامج الأغذية العالمي) للتأكد من تحسين الظروف المادية والجسدية والنفسية للمحتجزين.
- ٨ - القيام، إذا كان ذلك ملائماً، بتدريب حُرّاس ومديري السجن على القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير التي تحكم معاملة السجناء مع التشديد بصفة خاصة على اتفاقية مناهضة التعذيب والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن. وعليك الاستمرار في تقييم أثر هذا التدريب على الأداء الفعلي

لموظفي السجن والتوصية بتعديلات في تدريب السجن لمعالجة أية مشاكل مستمرة. وإذا لم تكن المشكلة هي مجرد عدم المعرفة فعندئذ ينبغي على كبار موظفي البعثة معرفة ذلك لمناقشة المسألة على أعلى المستويات مع المسؤولين في الدولة.

خطوط توجيهية لزيارات السجن

زيارات السجن مسألة حاسمة في أعمال عملية حفظ السلام وهي أيضاً مسألة معقدة جداً وعسيرة وقد تصدم مراقب حقوق الإنسان. وليس من المستغرب أن يتأثر المراقب تأثراً عميقاً بهذه الزيارة حيث يرى أفراد البشر مسجونين في ظروف مُقززة وتظهر عليهم بوضوح آثار التعذيب وسوء المعاملة. وينبغي أن يستعد المراقبون بدقة لكل زيارة وينبغي أن يزودهم أعضاء الفريق الذي زار الموقع من قبل بالمعلومات الكاملة عما يمكن توقعه. وفي كثير من الدول ستكون اللجنة الدولية للصليب الأحمر قد حصلت بالفعل على ولاية لرصد السجن. وقد تجمعت لدى اللجنة الدولية للصليب الأحمر خبرة واسعة في زيارات السجن وستقوم، بل وينبغي أن تقوم، بالدور القيادي في بعض الحالات. وفي حالات أخرى يمكن أن تتقاسم اللجنة الدولية للصليب الأحمر وبعثة حفظ السلام العمل. وعلى سبيل المثال في هايتي ورواندا اتفقت اللجنة وبعثتنا حقوق الإنسان على زيارة السجن في أيام محددة لتجنب التزاحم والاضطراب. واتفقتنا أيضاً على تقسيم الأولويات بينهما حيث ركزت اللجنة الدولية على ظروف السجن وركزت بعثة حقوق الإنسان على المركز القضائي للسجناء.

وفيما يلي تجميع للخطوط التوجيهية التي أثبتت نجاحها في عدة عمليات لحفظ السلام.

خطوط توجيهية عامة

١- ينبغي تشكيل فريق متخصص في زيارة السجن («وحدة السجن») من حفظة السلام ذوي الخبرة المهنية ذات الصلة. وينبغي التخطيط بدقة لكل زيارة وتحديد دور كل شخص بوضوح. وينبغي أن تكون لدى الفريق معرفة كاملة تشمل القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن. وينبغي أن يوجد مراقبان على الأقل في كل زيارة. فيقوم واحد منهما بتدوين اسم الضابط المسؤول ومراجعة السجل والخريطة وظروف الزنانات في حين يستطيع الآخر إجراء مقابلات بعيداً عن مسمع موظفي السجن والسجناء الآخرين. وينبغي ألا يبقى المراقبون أبداً منفردين مع المحتجزين أو حُرّاس السجن.

٢- ينبغي إذا أمكن إجراء الزيارات بدون إبلاغ السجن مسبقاً. وإذا لم يكن ذلك ممكناً إما لأن الولاية لا تسمح بذلك أو لأن السلطات ترفض التعاون، فعندئذ ينبغي تقديم الإشعار قبل الزيارة بأدنى فترة. ولكن لا ينبغي أبداً رفض فرصة إجراء الزيارة طالما توفرت الظروف لإجراء الزيارة عن النحو الصحيح الموصوف أعلاه. وحتى لو قام مدير السجن «بتنظيف كل شيء» عندما يعرفون بالزيارة فإن ذلك سيفيد السجناء حتى وإن كان لفترة قصيرة على الأقل.

٣- عند الذهاب إلى السجن يُقدّم رئيس وحدة السجن نفسه إلى الحارس ويطلب منه مقابلة القائد أو المسؤول عن السجن. ويجب تدوين اسم الشخص المسؤول ورتبته ووظيفته.

٤- ينبغي تذكير الشخص المسؤول باختصاصات عملية حفظ السلام وينبغي أن يُطلب منه بأدب التعاون مع الزيارة. وفي حالة الرفض أو عدم التعاون وإذا تبينَ لك أن مواصلة الإصرار لن تؤدي إلى نتيجة فغادر المكان وقدم تقريراً عن الحادث فوراً إلى المقر حيث يستطيع رؤساؤك إثارة الموضوع مع كبار مسؤولي الحكومة.

٥- اطلب من الموظف المسؤول إخراج سجل السجن. وإذا لم تكن مثل هذه الوثيقة موجودة فذكر الموظف أن ذلك مطلوب بموجب المعايير الدولية (وربما بموجب القانون الوطني كما في حالة هايتي). افحص السجل واحسب عدد السجناء في كل سجن. وينبغي بعد عدة زيارات أن يقوم المراقبون أو وحدة السجن بإعداد إحصاء بجميع السجناء للتحقق من دقة السجل الرسمي.

٦- استعمل خريطة أعدت سلفاً لكفالة زيارة جميع أقسام السجن.

٧- ينبغي إجراء مقابلات فردية (تستغرق حتى نصف ساعة لكل مقابلة) مع أي محتجز يبدو عليه أنه عانى من انتهاك الحق في السلامة الجسدية أو الأمن على شخصه. وإذا علم المراقبون أثناء التحقيق في حالة ضحية بعينها بوجود انتهاكات مماثلة فينبغي لهم التحقيق في هذه الحالات الإضافية فوراً إن أمكن.

٨- لا تلتقط أي صور ولا تستعمل آلة تصوير فيديو. وإذا أمكن لا تسمح لنفسك أو لزملائك بالظهور في أي صور ولا تسمح بتصوير شريط فيديو للزيارة.

القضايا الرئيسية التي يتعين ملاحظتها/التحقيق فيها

بالإضافة إلى الخطوط التوجيهية العامة ينبغي للمراقبين الذين يزورون أي سجن أو مركز احتجاز إيلاء اهتمام دقيق لبعض المؤشرات الرئيسية التي يجب إدراجها في أي تقرير يوضع في نهاية الأمر عن حالة السجن. وينبغي أن تشمل جميع التقارير المعلومات التالية:

١- قائمة مستوفاة بالسجناء تبين الاسم الكامل والعمر والحالة المدنية والمهنة والعنوان والحالة القانونية وتاريخ السجن وظروف التوقيف واسم ووظيفة الشخص الذي قام بالتوقيف ومدة الاحتجاز قبل المحاكمة وعدد مرات الظهور أمام المحكمة حتى الآن وأي تواريخ مقبلة لجلسات المحكمة.

٢- موظفو السجن: عدد الموظفين في الوردية ومواقفهم العامة (مهنية أم عدائية أم غير مكترثة).

٣- الظروف في السجن: عدد المحتجزين في كل زنزانة ولوازم الفراش والنوافذ والإضاءة والتهوية ودرجة الحرارة في الزنانات وتسهيلات الإصحاح وتوفر المياه والأغذية ووجود حشرات أو آفات.

٤- الفصل بين السجناء: الرجال، والنساء، والصغار (وهذا مطلوب بموجب المعايير الدولية الحالية) المحتجزون قبل المحاكمة والسجناء المدانون، والعسكريون والمدنيون والمرضى عقلياً.

٥- إمكانية التريض: كالمشي خارج الزنانات أو في الهواء الطلق أو المشاركة في الألعاب الرياضية.

٦- العلامات الدالة على المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة عند التوقيف أو أثناء الاحتجاز في السجن. ما هو نوع هذه العلامات والأدلة؟ كم عدد المسجونين الذين تعرضوا لهذه المعاملة؟ أي معلومات عن الشخص المسؤول (يجب تناول هذه الأسئلة بحرص كامل وفي سرية مطلقة. وفي رواندا ترك أحد المراقبين استبياناً للسجناء لاستكمال بياناته ومنها سؤال عن سوء المعاملة وأجاب بعض السجناء بكلمة «نعم» عند استكمال الاستبيان وقام حُرَّاس السجن بعد ذلك بضرهم عند جمع الاستمارات من السجن. وينبغي تجنب هذا النوع من الاستفسارات بأي ثمن).

٧- العقوبات التي يفرضها حرس السجن: نوعها وظروفها وشدها وتكرارها وعواقبها.

٨- الحالة الصحية للمحتجزين: الأمراض المتصلة بظروف السجن غير الصحية والافتقار إلى النظافة ووجود أمراض معدية (السُّل، فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز)، سوء التغذية (لاحظ مراقبو حقوق الإنسان انتشار مرض بري بري في هايتي بسبب نقص الفيتامينات وتم تغيير نظام الغذاء في السجن) وانتظام زيارات الأطباء وتوفير الأدوية.

٩- الابتزاز من جانب سلطات السجن أو طلبهم رشوة من السجناء أو من أسرهم مقابل خدمات أساسية أو مقابل ما هو مطلوب منهم على أي حال؛ التخويف من جانب سجناء آخرين.

١٠- اتصال المحتجز بالمحامين والأسرة: هل الزيارات منتظمة وخاصة؟

تقرير عن زيارة السجن

عند العودة إلى المكتب بعد انتهاء الزيارة ينبغي أن تراجع وحدة السجن جميع المعلومات المتجمعة ومقارنة المذكرات والملاحظات وعليها أن تبدأ فوراً في كتابة تقرير عن الزيارة. وينبغي أن يشمل التقرير جميع المعلومات المتصلة بالمسائل المناقشة في القسم السابق. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للأفراد الذين تعرضوا للتعذيب أو سوء المعاملة والذين في حالة خطيرة جسدياً؛ كما ينبغي أيضاً إبراز حالات الاحتجاز لمدة طويلة قبل المحاكمة.

وبعد استكمال التقرير ينبغي إرساله إلى المقر؛ وبعد أن يستلم المقر التقارير من جميع المكاتب الإقليمية ينبغي أن يقوم المسؤولون عن السجن بتحليل التقارير وتحديد ما إن كانت هناك مشاكل واسعة الانتشار ومستمرة ويتعين إثارتها مع كبار مسؤولي الحكومة. ففي رواندا مثلاً نوقشت تقارير عن حالات خطيرة من الاكتظاظ ووجود أمراض معدية مع وزراء الداخلية والدفاع والعدل وتم اتخاذ بعض الإجراءات لتخفيف الاكتظاظ

وعزل المصابين بأمراض معدية وكبار السن. وفي هايتي قدّم موظفو حفظ السلام إلى القوة العسكرية أدلة تفصيلية عن قيام ضباط الجيش بضرب المحتجزين بصورة منهجية؛ وجمع حفظة السلام وناق تدل على انخفاض حالات الضرب لفترة قصيرة بعد هذا التدخّل. وفي إطار أعمال متابعة الزيارة وكتابة التقارير ينبغي التماس عقد اجتماعات مع السلطات. وبعد تبليغ استنتاجات البعثة ينبغي إعطاء السلطات وقتاً معقولاً للردّ أو لاتخاذ تدابير علاجية. وينبغي أن تركز الزيارات بعد ذلك على ما إن كانت تمت متابعة توصيات البعثة. وفي حالة عدم حدوث أي تحسّن ينبغي أن يحاول المراقبون اكتشاف السبب: فتغيير مدير السجن أو موظفي السجن ومعاقبة حُرّاس السجن بسبب سوء معاملتهم للسجناء وتقصير فترة الاحتجاز قبل المحاكمة كلها أسباب محتملة للتحسينات. وينبغي أن تلاحظ البعثة علناً أية تغييرات إيجابية.

وينبغي أن تتحقق وحدة السجن من أن أي محتجز تقابله البعثة لن يُعاقب أو تساء معاملته أو يتعرض للاستجواب من جانب أي موظف حكومي بسبب ما أدلى به إلى البعثة. وإذا عومل أي محتجز بهذه الطريقة فينبغي أن تحتج البعثة بأشدّ العبارات ويجب أن تتخذ الدولة خطوات لمنع تكرار ذلك ومعاقبة المسؤولين.

المرفق الثالث

خطوط توجيهية خاصة بالتحقيق في ادعاءات التعرض للمعاملة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة من الشرطة أو أثناء الاحتجاز

في كثير من عمليات حفظ السلام تمثل مسألة سوء المعاملة على يد موظفي الحكومة أحد أكثر انتهاكات حقوق الإنسان خطورةً وشيوعاً وتمثل تهديداً لسيادة القانون. ويمكن أن يحدث الضرب والتعذيب وغير ذلك من أشكال سوء المعاملة في سياقات مختلفة من المظاهرات إلى الاجتماعات وأثناء التوقيف أو أثناء وجود الشخص في مركز للشرطة للاستجواب. وكثيراً ما يجري سوء المعاملة في السجون ومراكز الاحتجاز.

وفيما يلي بعض الخطوط التوجيهية لحفظة السلام الذين يقومون بالتحقيق في ادعاءات التعرض للمعاملة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة. وفي حين أنه قد يكون من العسير القيام بمقابلات تفصيلية وواسعة في الميدان وخاصة في السجون، فإنه ينبغي تغطية أكبر عدد ممكن من المجالات الموضحة أدناه. وقد تبدو بعض الأسئلة غير واقعية وخاصة بالنظر إلى رد الفعل العدائي المحتمل من السلطات ولكن مجرد توجيه السؤال يشعر الحكومة بأن أعمالها موضع رصد وأن هذه الأعمال لن تمر دون أن تلاحظ؛ وأن عليها التزامات وأنه ينبغي لها أن تتخذ خطوات لمنع سوء المعاملة أو معاقبة المسؤولين عنها.

١- مقابلة الضحية:

- دُون معلومات تفصيلية عن التوقيف والاحتجاز وسوء المعاملة (الأسماء والتواريخ والأماكن)؛
- لاحظ وجود أي علامات أو إصابات أو أعراض تتصل بسوء المعاملة؛ التمس الموافقة من الضحية لإثارة الموضوع مع الحكومة إذا كان ذلك ملائماً؛ التمس الموافقة من الضحية لالتماس العلاج الطبي اللائق.

٢- مقابلة الشهود:

- احصل على ما يؤيد أقوال الضحية؛ وسجّل أي تعارض في الأقوال.

٣- مقابلة العاملين الطبيين الذين قاموا بعلاج الضحية:

- احصل على تأييد طبي لأدلة سوء المعاملة.

٤- مقابلة سلطات السجن إذا كان الضحية لا يزال محتجزاً:

- احصل على المعلومات عن الحالة الطبية للضحية عند نقله من حجز الشرطة إلى السجن؛

- إذا كان المحتجز قد تعرض لسوء المعاملة قبل وصوله إلى السجن فدون أية خطوات اتخذها موظفو السجن لاتماس الرعاية الطبية أو إبلاغ السلطات القضائية بسوء المعاملة الظاهر؛

- إذا كان حُرَّاس السجن مسؤولين عن المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة فعليك أن تعرف ما تقوله سلطات السجن وأسأل عن الخطوات التي اتخذتها، إن وُجدت، للتحقيق أو لمعاقبة المسؤولين.

٥- مقابلة سلطات الشرطة المحلية المسؤولة مباشرة عن سوء المعاملة المدعى:

- احصل على الرواية «الرسمية» للأحداث؛

- اكتشف الخطوات المتخذة للتحقيق في الإدعاءات؛

- في حالة وجود أسباب معقولة للاشتباه في مسؤولية ضابط شرطة بعينه يكون السؤال عما إن كان هذا الضابط قد تم وقفه عن العمل حتى استكمال التحقيق.

٦- مقابلة المسؤولين القضائيين الذين قابلوا الشاهد أو الذين لهم اختصاص في الحالة:

- تأكد إن كان القاضي أو المدعي العام يعلم بسوء المعاملة؛

- هل أصدر القاضي قراراً بشأن حالة المحتجز؛

- هل قام القاضي أو المدعي العام بالتحقيق في أي ادعاءات بسوء المعاملة (خُذ الأقوال من الضحية/السلطات/الشهود)؛

- تبيّن إن كان القاضي أو المدعي العام يعترم ملاحقة المسؤولين.

نقاط عامة تتعلق بحالات انتهاكات الحق في الأمن والسلامة الجسدية للشخص

١- نظراً لأن المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة هي انتهاك لحقوق الإنسان يمثل نقطة محورية في معظم ولايات حفظ السلام الحالية (انظر كوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي) وينطوي مباشرة على إدارة العدالة وممثليها (الشرطة وقوات الأمن والقضاة وأعضاء النيابة وموظفي السجن) فينبغي تبليغ كل الحالات إلى المقرر حتى إذا كان التحقيق لم يكتمل بعد. فهذه الحالات تتسم دائماً بالأولوية العالية.

٢- إذا علمت أثناء زيارة سجن أو مركز شرطة بوقوع حالة من حالات سوء المعاملة ينبغي لك أن تتوقف عمّا تعمل وأن تحصل على شهادات تفصيلية؛ إذ إن هذه الحالة هي التي تأخذ الأولوية.

٣- ينبغي أن تسأل الشخص المدّعي ليسمح لك بإثارة الحالة مع السلطات. وينبغي أن تدرك أنه إذا كان هذا الشخص لا يزال في الحجز لدى الشخص المسؤول عن سوء المعاملة حسب الادّعاء، فهناك خطر الانتقام من الضحية، وهو خطر حقيقي وينبغي شرحه للضحية. وينبغي دائماً احترام ما تختاره الضحية عن علم في هذا الموضوع.

٤- لا تقم بإثارة الحالات مع السلطات إلا بعد أن تتأكد من المعلومات الأساسية عمّا حدث ومتى حدث وأين حدث ومن هو الشخص المسؤول حسب الادّعاء، إلا إذا اضطرت إلى ذلك بسبب ظروف استثنائية.

٥- لا تتحدث بلهجة الاتهام عندما تُقابل السلطات. وكن حازماً ومهذباً ومهنيّاً. والغرض من اجتماعك الأوّل هو الحصول على المعلومات والاستماع لروايتهم لما حدث. وينبغي أن توضّح أنك تحقّق في ادّعاءات بسوء المعاملة وأنت تحب أن تسمع بيان ما حدث من وجهة نظرهم. وأنت أيضاً تشعرهم بأنك تدرك أن هناك مشكلة. وأن ذلك يمكن أن يؤدّي إلى اتخاذ إجراء تصحيحي فوراً.

٦- قد تحتاج إلى القيام بعدة زيارات إلى السلطات لتعرف إن كانت التحقيقات قد بدأت ولتبيّن تقدّم المحرز إن كان هناك أي تقدّم.

