



مفوضية الأمم المتحدة
لحقوق الإنسان



أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع رصد النظم القانونية



الأمم المتحدة

مفوضية الأمم المتحدة
لحقوق الإنسان



أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع رصد النظم القانونية



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠٠٦

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/06/3

الصفحة

تمهيد	هـ.....
مقدمة	١.....

أولاً منهجية الرصد

ألف - الهدف من رصد النُظم القانونية في سياقات ما بعد الصراع	٥.....
باء - استعمال تحليل حقوق الإنسان	٧.....
جيم - المعايير الدولية والإقليمية	٨.....
دال - تحديد ورصد القانون المحلي	١٠.....
هاء - رصد وتحديد الاتجاهات والمشاكل العامة في التطبيق العملي	١٢.....

ثانياً

القدرة على الرصد

ألف - الولاية	١٥.....
باء - مؤهلات الرصد	١٦.....
جيم - دور الرصد	١٧.....
دال - حالات الطوارئ أو التدخلات أو الإجراءات في قضايا محددة	٢٠.....
هاء - الأدلة والتدريب الداخلي	٢١.....
واو - رصد الاستدامة واستراتيجيات الخروج	٢٢.....
زاي - موارد المعارف والمعلومات وجمعها	٢٢.....

ثالثاً

برنامج الرصد

ألف - المراحل الأولية للرصد	٢٥.....
باء - اختيار وتحديث أولويات الرصد	٢٧.....
جيم - إقامة العلاقات والحفاظ عليها	٢٩.....
دال - تتبُّع القضايا وصياغة المؤشرات	٣١.....
هاء - نُظم الرصد	٣٣.....
واو - حماية المعلومات وتقاسمها	٣٤.....

رابعاً

- ٣٥..... رصد القضايا
- ألف - استراتيجية رصد القضايا ٣٥
- باء - إجراء المقابلات ٣٦
- جيم - زيارة مرافق الاحتجاز ٣٨
- دال - التحقيق في الملفات وجمع الوثائق ٣٩
- هاء - مراقبة المحاكمة وإجراءات التحقيق ٤١

خامساً

- ٤٣..... التحليل وإصدار التقارير وتقديم التوصيات
- ألف - قيمة التقارير ٤٣
- باء - إصدار التقارير الخارجية ونشرها ٤٣
- جيم - التقارير الداخلية ٤٤
- دال - تقارير القضايا أو المسائل الفردية ٤٥
- هاء - التقارير المواضيعية ٤٦
- واو - الاستعراضات الدورية ٤٧
- زاي - صياغة التوصيات ٤٨
- حاء - متابعة ودعم الجوانب الأخرى لسيادة القانون
في حفظ السلام ٥٠

المرفق

- خطوط توجيهية مقترحة لرصد نظم العدالة في
عمليات حفظ السلام ٥١

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 المقاضاة ولجان الحقيقة وفحص السجلات ورصد النظم القانونية.

ويتناول هذا المنشور بالتحديد رصد حقوق الإنسان في نظام العدالة من خلال وضع منهجية لهذا الغرض. وتهدف هذه الأداة إلى توضيح نظرة عامة شاملة عن المبادئ والتقنيات والنهج المستخدمة في رصد النظام القانوني، وهي مبادئ تجمعت من خبرات سابقة ودروس مستفادة من الأمم المتحدة، ومن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومن برامج المنظمات غير الحكومية لرصد النظم القانونية. وهدف هذه الأداة هو إتاحة إطار لوضع برنامج رصد لتحليل المؤسسات ونظام العدالة ككل التي يمكن من خلالها تعزيز الممارسات الجيدة ومعالجة الممارسات السيئة أو أوجه القصور.

ومن الواضح أن هذه الوثيقة لا يمكن أن تملئ صنع قرارات استراتيجية وبرنامجية لأن هذه القرارات ينبغي أن تتخذ 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 لوضع منهجية ورصد أي نظام قانوني 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 شيلي إنغليس، الخبيرة الاستشارية التي اضطلعت بالمسؤولية الرئيسية عن إعداد هذه الأداة.

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

تتسم نظم العدالة في حالات ما بعد الصراع بقصور وظيفي شديد وتدني مستويات الموارد البشرية والمادية، وانهيار البنية التحتية، والافتقار إلى الثقة العامة. وفي كثير من الأحيان، يمثل إخفاق النظام القانوني في حماية حقوق الأفراد، ومقاضاة مرتكبي الانتهاكات، وتحقيق التوازن في السلطة التنفيذية، سبباً مباشراً لاندلاع الصراع أو عاملاً رئيسياً من العوامل التي تساهم في اندلاعه. ويمكن لتاريخ حافل بالفساد والتمييز وإساءة استعمال السلطة في مؤسسات العدالة أن يدمر الثقة العامة ويديم انعدام القانون والفوضى.

ويمثل وضع نظام للعدالة^(١) يحمي حقوق الإنسان ويعزز سيادة القانون^(٢) جانباً حاسماً في ضمان السلام والحيلولة دون وقوع صراعات في المستقبل. وبذلك فإن نظام العدالة يشكّل جزءاً حيوياً من أي عملية لحفظ السلام وما يناط بها من ولاية. وتستغرق عملية تحويل نظام العدالة المتعطل تحويلاً فعالاً إلى نظام يفي بالمعايير الدولية الأساسية وقتاً طويلاً وتواجه صعوبات بالغة. ويتطلب الإصلاح الفعال تقييماً تفصيلياً ومستمرّاً لأداء النظام، وتكوين صورة واضحة عن مشاكله. ورصد النظام القانوني بانتظام لضمان امتثاله للقانون المحلي والمعايير الدولية للإنصاف يتيح لصانعي القرار المعلومات الدقيقة والمحددة التي يحتاجون إليها لتوجيه الموارد استراتيجياً إلى الإصلاح على أساس التحديات الحقيقية وليس على أساس التحديات المتصورة.

ويتطلب تحويل نظم العدالة المتعطلّة بناء المؤسسات وإصلاحها بشكل شامل. ويتضمن رصد النظم القانونية اتباع نهج كلي يراعي النظر في الأداء الشامل للنظام ومؤسساته. فالشرطة والسجون والمحامون والمحاكم، من بين آخرين، يؤدي كل منهم دوراً حاسماً ومستقلاً في كفالة إجراء عملية منصفة وفعالة. ويجب أن تعمل كل

^(١) يشير مصطلح «العدالة» إلى واحد من «المثل العليا للمساءلة والإنصاف في حماية الحقوق وإحقاقها ومنع التجاوزات والمعاقبة عليها. والعدالة تنطوي على احترام حقوق المتهمين ومصالح الضحايا ورفاه المجتمع بأسره. وهي مفهوم متأصل في جميع الثقافات والتقاليد الوطنية، وفي حين تنطوي إقامتها عادة على آليات قضائية رسمية، فإن الآليات التقليدية لتسوية المنازعات لها نفس القدر من الأهمية. وقد عمل المجتمع الدولي على التحديد الجماعي للمتطلبات الموضوعية والإجرائية لإقامة العدالة...». تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616، الفقرة ٧).

^(٢) يُعرف مفهوم «سيادة القانون» بأنه «مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاع العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتُطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية.» (S/2004/616، الفقرة ٦).

مؤسسة من مؤسسات العدالة بكفاءة، وأن تُحقّق نتائج عادلة وهي تعمل في ترابط مع المؤسسات الأخرى. وإذا أخفقت إحدى المؤسسات أو العناصر الفاعلة، فسوف يتعطل النظام وسيلزم الاستعانة بآليات الموازنة لكفالة إمكانية الاحتكام إلى القضاء والتماس الإنصاف.

والغرض من رصد النظام القانوني هو تحديد الأنماط أو الاتجاهات الواسعة الانتشار في انتهاكات المعايير الدولية والمسائل التي تعرقل امثال النظام من أجل دعم المبادرات الإصلاحية الفعالة. ويستلزم تقييم الامتثال لمعايير حقوق الإنسان الدولية والمعايير ذات الصلة تحليل القانون المحلي والممارسات اليومية في القضايا. ويدخل في صميم نظام العدالة المنصف والفعال الحق في عملية قانونية منصفة، وإمكانية الوصول إلى العدالة، والحصول على معاملة منصفة، واستقلال السلطة القضائية، وإقامة العدل بشكل سليم.

ويمكن أن تتعرّض جهود التعمير وبناء السلام برمتها من جرّاء انعدام الأمن الذي يبلغ مستويات عالية في حالات ما بعد الصراع والبيئات الانتقالية. ويمثل إرساء قاعدة لسيادة القانون بدءاً بالسلامة العامة والمساءلة شأغلاً رئيسياً. وبالتالي فإن رصد نظام العدالة قد يركز في المقام الأول على عملية العدالة الجنائية، لا سيما في المراحل الأولية لعمليات حفظ السلام. كما ترتبط في كثير من الأحيان بمجالات الحماية في القانون المدني ارتباطاً متكاملاً بالتنمية العادلة والمنصفة. ويمكن أن تتسم قوانين الملكية والعلاقات الأسرية، بما في ذلك حماية الأطفال، بأهمية خاصة في سياقات ما بعد الصراع التي ينعدم فيها الأمن، ويمكن أن يغلب عليها استعمال الأساليب والممارسات التقليدية غير الرسمية أو البديلة (غير المنظمة في العادة) لفض النزاعات الجنائية والمدنية الأخرى.

والتعريف بالشواغل الموثقة جيداً فيما يخص حقوق الإنسان، ومشاكل نظام العدالة، وآليات العدالة غير الرسمية يمكن أن يؤدي دوراً جوهرياً ليس فقط في توجيه الإصلاح والموارد، بل وكذلك في توليد الإرادة السياسية للقيام بذلك. وينبغي أن يوفر الرصد صورة شاملة عن مواطن القوة والضعف في أداء نظام العدالة وقيّم الأثر الإيجابي والسلبي لجهود الإصلاح المبدولة. ومن شأن ذلك أن يساعد السلطات والمجتمع المدني وعمليات حفظ السلام على تقييم التقدم المحرز صوب إرساء سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان.

والهدف من رصد النظم القانونية هو تحليل المؤسسات والنظام ككل حتى يمكن تعزيز الممارسات السليمة والتصدي للممارسات السيئة أو جوانب القصور. والرصد وسيلة وليس غاية. وتتجسد قيمته في سلامة المعلومات وترباطها ودقة التحليل وعمقه، وملاءمة التوصيات وإمكانية تنفيذها عملياً. وينبغي أن تبين التوصيات بالتفصيل سبل التصدي بفعالية للمشاكل التي تواجه نظام العدالة، وذلك مثلاً من خلال الإصلاح القانوني وإصلاح السياسات، وإنشاء المؤسسات وتطويرها، بما في ذلك آليات المساءلة، وتوفير وسائل الانتصاف، والتدريب وبناء القدرات، والدعم الإداري واللوجستي، وتخصيص الموارد.

- ويتناول هذا المنشور العناصر التالية التي ينطوي عليها رصد النظم القانونية، لا سيما في سياق حفظ السلام:
- رصد المنهجية والأهداف المنشودة، وتطبيق تحليلي لحقوق الإنسان، واستعمال المعايير القانونية الدولية والمحلية، وتحديد الاتجاهات والمسائل المتعلقة بالنظام في الواقع العملي
 - تطوير المقدرة على الرصد، بما في ذلك ولاية الراصدين وأدوارهم، والمؤهلات والتدريب، وموارد المعارف والمعلومات
 - وضع برنامج للرصد، بما في ذلك اختيار الأولويات والنهج، والحفاظ على العلاقات، وتبعية القضايا، ونظم دعم الرصد الفعال
 - رصد القضايا، بما في ذلك صياغة الاستراتيجيات، وجمع المعلومات والتحقق منها من خلال المقابلات، واستعراض ملفات القضايا، وحضور إجراءات المحاكم أو الإجراءات الأخرى
 - التحليل وإصدار التقارير وتقديم التوصيات، بما في ذلك وضع التقارير الداخلية والخارجية، وصياغة التوصيات وكفالة المتابعة الملائمة ودعم الجوانب الأخرى لسيادة القانون في عمليات حفظ السلام.

ومن المهم الاعتراف بأن هذا المنشور يقدم عرضاً شاملاً للمبادئ والتقنيات والنهج التي ينطوي عليها رصد النظم القانونية. وبينما ينصب التركيز على رصد النظام القانوني ككل، يمكن تطبيق المبادئ والتقنيات والنهج على رصد الآليات القضائية المنفردة، مثل المحكمة الخاصة لسيراليون، أو المحكمة الخاصة العراقية، أو المحكمة الاستثنائية في نظام المحاكم الكمبودية. وقد يتعذر الاستعانة أو الوفاء بجميع جوانب هذا الدليل في كل حالة أو في كل برنامج للرصد، وإن كان ينبغي بذل جهود كبيرة في السعي إلى الوفاء بتلك المعايير. وفي نهاية المطاف، ينبغي للمسؤولين عن برامج رصد النظم القانونية في ظروف ما بعد الصراع تحديد أولوياتهم وأهدافهم تبعاً للحالة، وتنفيذ تلك الأولويات بكفاءة مهنية، ونزاهة، واحترام للسياق الوطني.

أولاً - منهجية الرصد

ألف - الهدف من رصد النظم القانونية في سياقات ما بعد الصراع

الهدف من الرصد هو تحسين امثال النظام القانوني للقانون، بما في ذلك المعايير الدولية والإقليمية المنطبقة، ودعم سيادة القانون. وتوفّر المعايير الدولية والإقليمية التعاهدية وغير التعاهدية والمعايير الأخرى علامات القياس المشروعة لتقييم التقدم المحرز في (إعادة) إنشاء أو تعزيز نظام العدالة في بيئة ما بعد الصراع. وبالنسبة للأمم المتحدة، يجب أن تشكّل المعايير العالمية المتخذة برعايتها الأساس المعياري للأنشطة دعماً للعدالة وسيادة القانون.^(٣) وتشمل المبادئ الأساسية عدم التمييز والمعاملة المتساوية، مثل إمكانية لجوء الضحايا للعدالة ووصولهم على معاملة مُنصفة، والحق في الإنصاف القضائي و/أو الجبر بمقتضى القانون، والمعاملة وفقاً للقانون المحلي، والإنصاف الموضوعي والإجرائي في الإجراءات، وعدم الإفلات من العقاب على الجرائم. بموجب القانون الدولي، وإقامة العدل بصورة مستقلة ومحيدة.

وتعاني بيئات ما بعد الصراع من الأطر القانونية ومؤسسات العدالة المدمّرة والمُعطّلة تماماً في كثير من الأحيان أو التمييزية. وقد يلزم في كثير من الحالات إعادة هيكلة أو تطوير مؤسسات العدالة، والشرطة، والسلطة القضائية، وخدمات الادعاء والدفاع بدءاً من لا شيء. وليس واقعياً في أي حالة من حالات ما بعد الصراع توقع الامتثال الفوري للمعايير الدولية من جانب مؤسسات العدالة أو الآليات غير الرسمية. على أن الحكومة والمجتمع قد يبذلان جهوداً مخلصه للتحرك نحو الامتثال ودمج تلك المعايير في خطط الإصلاح القانوني والقضائي. ويمثل رصد النظم القانونية بالنسبة للسلطات والمجتمع والجماعات المعنية الأخرى أداة لتسليط الضوء على

^(٣) جاء في تقرير الأمين العام أن «الأساس المعياري لعلمنا في تعزيز سيادة القانون هو ميثاق الأمم المتحدة ذاته، إلى جانب الركائز الأربع التي يقوم عليها النظام القانوني الدولي الحديث وهي: القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ والقانون الإنساني الدولي؛ والقانون الجنائي الدولي؛ والقانون الدولي للاجئين. ويشمل ذلك ثروة معايير الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والعدالة الجنائية التي وُضعت خلال نصف القرن الماضي. وهذه تمثل المعايير المنطبقة عالمياً التي اعتمدت تحت رعاية الأمم المتحدة ومن ثم يجب أن تكون الأساس المعياري لجميع أنشطة الأمم المتحدة الداعمة للعدالة وسيادة القانون.» (S/2004/161، الفقرة ٩).

الحالات التي تنطوي على مسائل محددة تتعلق بالامتثال، وتقييم صدق وفعالية الجهود المبذولة لمعالجة تلك المسائل. وترمي الاستنتاجات المستخلصة من الرصد الموثوق إلى مساعدة الحكومات والسلطات المختصة على إحداث تغييرات موجهة ومفيدة لزيادة الإنصاف والفعالية في نظام العدالة بشكل عام. ومن الصعب صياغة استراتيجيات إصلاحية موجهة وفعالة مع تعظيم استخدام الموارد المحدودة بدون تكوين صورة دقيقة ومُتعمِّقة ومتسقة للأداء الفعلي للنظام.

ويحدّد جزء من هذا العمل العقبات التي تواجهها نُظم العدالة في حالات ما بعد الصراع في جهودها الرامية إلى تحقيق الامتثال للقانون الوطني والمعايير الدولية. ويمكن أن يتعرّض الامتثال فعلياً من جرّاء المشاكل المؤسسية أو الإدارية الشاملة، مثل عدم كفاية الموارد المالية أو المادية أو إساءة استعمالها. ويلزم تحسين البنية الأساسية والاتصالات والموظفين والموارد المادية على الرغم من أن ذلك لا يضمن تحقيق إنصاف النظام وفعالته. ومثال ذلك أن الإدارة الفعالة والمنصفة تتطلب كنية للمحاكم وغيرهم من الموظفين الذين يتمتعون بمهارات إدارة الملفات ومسك سجلات وافية، وسرعة تجهيز أوامر الحضور، وما إلى ذلك، من أجل كفاية الانتهاء من المحاكمة في غضون فترة زمنية معقولة، وتقديم الأدلة إلى الدفاع في الوقت المناسب، وحضور الشهود أثناء المحاكمة لعرض شهاداتهم، ومناقشة المتهم للشهود. وهناك مثال آخر وهو أن انخفاض مرتبات القضاة بشكل غير متناسب يمكن أن يساهم في الفساد، مما يؤثر على نزاهة العمليات القضائية.

ولذلك ينبغي أن يغطي رصد النظم القانونية كل مجموعة المسائل التي ينطوي عليها إنشاء مؤسسات العدالة القادرة على العمل وفقاً للقانون المحلي وفي امتثال لمعايير العدالة الدولية الأساسية. ويشمل ذلك رصد اعتمادات الميزانية والمخصصات المالية، والإشراف الإداري وآليات المساءلة أو الآليات التأديبية، وعمليات التعيينات القضائية، وسياسات الموارد البشرية، وتوزيع الموظفين وتدريبهم، ونشر القوانين على مسؤولي العدالة، والنشر العام، وأساليب كفاية التفاعل الملائم بين المؤسسات والجهات الفاعلة المعنية بالعدالة، بما في ذلك الشرطة، والنيابة، والدفاع، والقضاء، والمؤسسات والجماعات ذات الصلة، مثل شبكات خدمات الإحالة لصالح الضحايا والشهود، والمستشفيات، وبرامج الحماية. وهذه جميعاً تؤثر على قدرة نظام العدالة الرسمي على حسم قضايا عموم الجمهور بإنصاف وكفاءة وعدالة.

وفي كثير من سياقات ما بعد الصراع، يشيع انتهاج الممارسات التقليدية في فض المنازعات. وينبغي أن يكون الراصدون في وضع يتيح لهم فحص نطاق عمل تلك الممارسات وطريقة عملها والأغراض أو القضايا التي تستعمل فيها، وتحديد الممارسات والمعايير التي يمكن استعمالها. وينبغي لهم الإبلاغ عن تلك الممارسات وتقديم توصيات عن سُبل تصدي السلطات والمجتمعات المحلية للمسائل المثيرة للقلق، بما في ذلك إمكانية إعطاء الصفة القانونية لتلك الممارسات، إن لم يكن تنظيمها، كآليات بديلة لفض المنازعات أو جعلها تتماشى مع تدابير الحماية والضمانات المكفولة بموجب القانون المحلي وتمثل لمبادئ العدالة الدولية الأساسية. وعلى الرغم من

تعقد تلك المسائل التي قد يثيرها برنامج الرصد، ينبغي الاعتراف بأن تغيير الممارسات التقليدية العميقة الجذور قد لا يتحقق إلا من خلال التشاور الواسع مع الجمهور والمجتمع المحلي (بما في ذلك الجماعات المستضعفة تقليدياً، مثل النساء) والالتزام الراسخ من جانب السلطات والمجتمعات المحلية والزعماء الدينيين والمجتمع المدني.

باء- استعمال تحليل حقوق الإنسان

ينطوي نهج حقوق الإنسان في رصد النظم القانونية على تحليل القانون المحلي والممارسات المحلية للتحقق من امتثالها للمعايير الدولية. وفي الحالات التي يفى فيها القانون المحلي بالمعايير الدولية، يتركز الاهتمام على ما إن كانت الممارسات الفعلية لا تتعارض مع القانون المحلي.

١- تحليل القانون (الفقهي) للوقوف على مدى امتثاله للمعايير. وينطوي ذلك على تحديد ما يلي:

- ما إن كانت الضمانات التي يوفرها القانون تفي بالمعايير الدولية أو الإقليمية. ومثال ذلك أن قانون الإجراءات الجنائية المحلي ينص على أنه يجوز احتجاز المتهم لمدة ثلاثة أشهر قبل مثوله أمام قاضٍ أو سلطة قضائية، ولكن هذه المدة لا تفي بمتطلبات القانون الدولي فيما يخص سرعة استعراض القضايا من جانب السلطة القضائية. ولعل من الأمثلة الأخرى أن القانون يقتضي أن تعين السلطة التنفيذية القضاة مدد محدودة، وهو ما يمكن أن يشكل انتهاكاً للمعايير الدولية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية.

- ما إن كان القانون يفتقر إلى الضمانات أو وسائل الانتصاف التي تتطلبها المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وهناك مثال شائع، وهو يتعلق بالحالات التي لا ينص فيها القانون على استخدام آلية المشول أمام القضاء لكفالة حق الشخص في الطعن في أمر احتجازه.

٢- تحليل الممارسة (الفعلية) للقانون أو تطبيقه على قضية معينة. ويشمل ذلك فحص ما يلي:

- أن عدم تطبيق القانون المحلي يشكل انتهاكاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينطبق ذلك مثلاً على الحالات التي ينص فيها قانون الإجراءات الجنائية المحلي على أنه يجب حضور الشهود أثناء المحاكمة لاستخدام شهاداتهم كأدلة، وأنه يحق للمتهم مناقشتهم، وأما من الناحية العملية فإن الشهود لا يحضرون أثناء المحاكمة ولا تنظر المحكمة إلا في بياناتهم التي يدلون بها خارج المحكمة وتستخدم تلك الشهادات ضد المتهم. ولا تُطبق هذه الممارسة القانون المحلي وقد تشكل انتهاكاً لحق المتهم في الطعن في شهود الإثبات بموجب المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

- أن إساءة تطبيق القانون الدولي تشكل انتهاكاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ومثال ذلك أن ينص القانون على حضور المدعي العام والمتهم لاستعراض أوامر الاحتجاز، وأما في التطبيق

العملي، لا يحضر إلا المدعي العام، وهو ما قد يسفر عن انتهاك مبدأ تكافؤ الوسائل المكفول بموجب القانون الدولي.

جيم - المعايير الدولية والإقليمية

يجوز استعمال أربعة مصادر للمعايير الدولية والإقليمية لرصد النظام القانوني، وهي: المعايير التعاهدية الدولية؛ والمعايير التعاهدية وغير التعاهدية الإقليمية؛ والقانون الدولي العرفي؛ والمعايير غير التعاهدية الدولية.

المعايير التعاهدية الدولية. يلزم تحديد المعاهدات التي يُعتبر البلد المضيف طرفاً فيها، وهو ما يعني أنه على الحكومة أو الأشخاص الذين يعملون بصفتهم الحكومية دعم الالتزامات المحددة في تلك المعاهدات.⁽⁴⁾ وإضافة إلى ذلك، من المهم تحديد دور القانون الدولي في النظام القانوني الوطني، أي تحديد ما إن كانت المعاهدات تشكل جزءاً من القانون الوطني. بمجرد التصديق عليها.

فالقانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي وقانون حقوق الإنسان جميعها تتسم بأهمية بالنسبة لرصد النظام القانوني. وقد تعمل أفرقة الرصد في المناطق التي يستمر فيها الصراع وينطبق فيها القانون الإنساني الدولي. ومن الأهمية الحاسمة ملاحظة أن القانون الدولي لحقوق الإنسان ينطبق في جميع الحالات، بما في ذلك حالات الصراع، على الرغم من إمكانية تقييد الكثير من الحقوق في تلك الظروف.

والكثير من صكوك حقوق الإنسان وموادها يعزز بعضها بعضاً، وينبغي لفريق الرصد استعمال جميع المصادر ذات الصلة لتعزيز تحليل ما إن كانت توجد انتهاكات لحقوق الإنسان. وتنشئ معاهدات حقوق الإنسان الدولية الرئيسية لجناً لرصد تنفيذها من جانب الدول الأطراف فيها. وتوفّر التعليقات العامة لهذه اللجان توجيهاً رسمياً بشأن تفسير المعايير الواردة بالتفصيل في الاتفاقيات. وبذلك فإن معرفة تلك التعليقات والاستنتاجات التي تخلص إليها اللجان يمكن أن يفيد في فهم المعايير وفي إجراء تحليل متعمق لما إن كانت قد أنتهكت أو أسيء استعمالها. وبالإضافة إلى اتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية المستعملة في الرصد القانوني، ينبغي فهم

⁽⁴⁾ تشمل المعايير التعاهدية الدولية:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
- اتفاقية حقوق الطفل
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

واستعمال الاتفاقيات الأخرى، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والبروتوكولات الملحقة بها، عند الاقتضاء.

المعايير التعاهدية وغير التعاهدية الإقليمية. تغطي الصكوك الإقليمية أفريقيا، والأمريكيتين، وأوروبا، ولكنها لا تشمل آسيا على وجه الخصوص.^(٥) وأنشئت محاكم ولجان لتفسير الصكوك الإقليمية وإصدار أحكام أو تكوين آراء حول تطبيقها. ويمكن للاجتهادات القضائية لهذه الهيئات أن تحقق فوائد كبيرة، حيثما ينطبق ذلك، في بيان المعنى التفصيلي لتلك المعايير الإقليمية وكيفية تطبيقها على مجموعات محددة من الحقائق. ويمكن أن تساهم هذه الأحكام القضائية في التحليل الموضوعي الذي يجريه الراصدون لامثال النظام القانوني لتلك المعايير والمعايير الماثلة. وقد توجد معايير ومبادئ غير تعاهدية إقليمية يمكن استعمالها، ومن أمثلتها في آسيا بيان بيجين الخاص بمبادئ استقلال القضاء المعتمد في آب/أغسطس ١٩٩٥.

القانون الدولي العرفي. يجوز للراصدين أيضاً، عند الاقتضاء، الرجوع إلى مصدر آخر للالتزامات إذا لم تكن الحكومة ملتزمة بالمعاهدات في غير ذلك من الحالات. ويتألف القانون الدولي العرفي من معايير معترف بها على نطاق واسع بين مجتمع الدول بحيث باتت تعتبر ملزمة لجميع الدول. ويرى بعض فقهاء القانون الدوليين أن بعض الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان معايير عرفية، وهي الحقوق المنصوص عليها في المواد من ٧ إلى ١١ التي تبين حقوق المساواة أمام القانون وسبل الانتصاف الفعال من الانتهاكات، والمحكمة المنصفة. وأما المعايير العرفية الأخرى فهي حظر الإبادة الجماعية والرق وجرائم الحرب.

المعايير غير التعاهدية الدولية. هي المعايير التي لم تصدق الدول عليها، ولكن يُنظر إليها باعتبارها توفّر بعض الضمانات الجوهرية لإقامة العدل والعمليات المنصفة. واكتسبت هذه المعايير وزناً سياسياً بفضل اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لها. وينبغي أن يستخدم فريق الرصد المعايير غير التعاهدية لتعزيز تحليله لأي انتهاكات أو إساءات محتملة. وبالنظر إلى أن تلك المعايير توفّر في كثير من الأحيان خطوطاً توجيهية أكثر تحديداً من الخطوط التوجيهية الواردة في اتفاقيات حقوق الإنسان، فهي يمكن أن تساعد على تحديد الإجراءات الدقيقة التي يمكن للسلطات اتخاذها لتحسين الامثال. ومثال ذلك أن المعايير غير التعاهدية تحدد ضمانات استقلال القضاء والإجراءات والخدمات والتدابير المطلوبة لتلبية احتياجات ضحايا الجريمة، والتدابير التي ينبغي اتخاذها لكفالة صحة المحتجزين وسلامتهم، وما يقع على المحامين من واجبات تجاه موكلهم. وفي هذا الصدد، يمكن أن

(٥) الصكوك الإقليمية الأساسية هي:

- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية

تشكل هذه المعايير كذلك توجيهاً مفيدة لإصدار توصيات محددة للسلطات بشأن تحسين الامتثال لمعايير حقوق الإنسان.^(٦) ومثال ذلك أن المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين يمكن استعمالها للتوصية بوضع مدونة أخلاقيات، وبيان تفاصيل ما ينبغي أن تتضمنه من مبادئ.

دال - تحديد ورصد القانون المحلي

قد يتعذر تحديد القانون المحلي المنطبق بعد حالات الصراع. وتوفّر في العادة اتفاقات السلام وقرارات مجلس الأمن ووثائق الأطر الانتقالية الأخرى توجيهاً بشأن القانون المنطبق. على أنها لا تتناول في كثير من الأحيان المسائل الصعبة، مثل النسخ المحددة من القوانين والأنظمة أو تعديلاتها التي ينبغي النظر فيها فعلياً. وينبغي أن يكون فريق الرصد وعملية حفظ السلام على بينة من القانون المنطبق.

وعلى الرغم من الصعوبات المحتملة في تحديد القانون الوطني المنطبق، لا بد أن يشكّل ذلك الركيزة التي يستند إليها تحليل الرصد. وتمثّل معاملة الأفراد طبقاً للقانون مبدأً أساسياً في المعايير الدولية. وفي كثير من ظروف ما بعد الصراع، قد تمثل القوانين المحلية نسبياً للمعايير الدولية على الأقل على الورق. وتنشأ المشاكل الكبيرة في كثير من الأحيان في الممارسة العملية أو إساءة تطبيق القانون أو الإخفاق في تطبيقه.

(٦) فيما يلي المعايير غير التعاهدية المهمة المرتبطة برصد نظام العدالة:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
- إعلان القضاء على العنف ضد المرأة
- إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة
- مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن
- القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء
- المبادئ الأساسية المتعلقة بدور المحامين
- المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة
- المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية
- ضمانات لحماية حقوق الأشخاص المحكوم عليهم بالإعدام
- مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنح الأحداث
- قواعد الأمم المتحدة الدنيا بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم
- قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية للتدابير غير الاحتجازية
- قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لإدارة شؤون قضاء الأحداث
- المبادئ الأساسية المتعلقة باستخدام القوة والأسلحة النارية من قبل موظفي إنفاذ القوانين
- قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين

ويفتقر الكثير من بلدان ما بعد الصراع إلى نُظم قانونية رسمية ومتسقة ومتكاملة. وينبع القانون المحلي من ثلاثة مصادر قد تكون ذات صلة برصد نُظم العدالة فيها. وبعض النُظم قد تضم بالفعل خليطاً من مصدرين أو ثلاثة مصادر للقانون. وهذه النُظم هي:

- *الديساتير أو القانون التشريعي أو المدني.* قد يشكل الدستور الإطار الشامل لنظام العدالة والعملية التشريعية، فضلاً عن تحديد مركز القانون الدولي في نظام العدالة الوطني. وبالنسبة لنظام العدالة الجنائية، فإن القوانين الأساسية المعنية هي القانون الجنائي (أو المدونة الجنائية)، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون العقوبات. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد في العادة عدد من القوانين الخاصة التي تتناول الجوانب الأساسية للعملية الجنائية، بما في ذلك مدونات الأحداث، وقوانين الشرطة أو التحقيقات وقوانين الأمن الخاص. ويتسم قانون الإجراءات المدنية والقوانين الإدارية بأهمية حاسمة جنباً إلى جنب مع القوانين المتعلقة بالملكية وحيازة الأراضي وإدارتها، وقوانين الأحوال الشخصية، وقوانين العقود والتوظيف والعمالة. ولكي يتم رصد عملية العدالة، يلزم معرفة هيكل وسلطات المحاكم والعناصر الفاعلة. ويوجد في العادة قوانين تبين بالتفصيل ولاية وإدارة نظام المحاكم، وأدوار واستحقاقات أطراف القضايا، والشرطة، والإدعاء العام، والمحامين، والقضاة.
- *القانون الديني.* قد تدخل أشكال القانون الديني في صميم الأطر القانونية أو قد تُستعمل خارج السياق القانوني. وينبغي رصد وتوثيق استعمال القانون الديني سواء على المستوى الإجرائي أو الموضوعي في الحالات التي لا يُطبَّق فيها بانتظام على القوانين العرفية وفي الحالات التي يشكّل فيها تطبيقه انتهاكاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.
- *القوانين والممارسات التقليدية.* يشيع استعمال الممارسات العرفية أو التقاليد في كثير من البلدان. ويعتمد شكل هذه الممارسات على الأصل العرقي والانتماء القبلي وموقع المجتمع المحلي. وعلى الرغم من التفاوت الكبير في الممارسات العامة، فإن هذه المعايير التقليدية تسعى في العادة إلى الحفاظ على تلاحم المجتمع المحلي وبنيته، وتضر الجماعات الأضعف، لا سيما النساء، بشكل غير متناسب. ويمكن استعمال آليات فض النزاع التقليدية التي تتخذ في كثير من الأحيان شكلاً ما من أشكال مجالس الحكماء أو زعماء القبائل لفض النزاعات والصراعات التي يصفها القانون في غير ذلك من الحالات بأنها أفعال جنائية أو مسائل مدنية. وقد تحظى تلك الآليات بمركز قانوني رسمي ولكن ذلك لا يحدث في كثير من الأحيان. ويمكن أن يتسع انتشارها ويزداد الاعتماد عليها أكثر من نظام العدالة الرسمي في بعض المجتمعات المحلية. وينبغي رصد هذه الممارسات شأنها في ذلك شأن جميع عمليات فض النزاعات الأخرى للتحقق من امتثالها للمعايير الدولية. وينبغي إجراء رصد منتظم لمدى مشاركة الهياكل الحكومية والجهات الفاعلة الرسمية في استعمال تلك الممارسات أو التفويض باستعمالها لاسيما إذا كانت تلك الممارسات غير منظمة. ومن الحاسم لرصدي النظم القانونية، رغم ما يصادفونه من صعوبات عملية، رصد القوانين والممارسات التقليدية في برنامجهم لتقديم صورة شاملة عن مدى الامتثال لمبادئ العدالة الأساسية في حسم النزاعات أو الصراعات داخل المجتمعات المحلية.

هاء- رصد وتحديد الاتجاهات ومشاكل النظام في التطبيق العملي

يمثل رصد النظم القانونية جانباً أساسياً في تحليل حقوق الإنسان. ولا يمكن رصد جميع جوانب هذه الممارسة، لا سيما الجوانب المتعلقة بالقضايا. ويتمثل النهج في تحديد الممارسات أو الإجراءات أو السياسات أو القضايا المميزة للنظام القانوني والسعي إلى التصدي لها. ويتطلب ذلك في القضايا منهجية تتجاوز رصد القضايا الفردية كأحداث منفردة بغرض تحديد انتهاكات حقوق الإنسان في القضية المعينة ودعم سبل الانتصاف في كل حالة فردية. ويمكن أن تنشأ الانتهاكات في القضايا المنفردة من جرأً حادث مُعزل أو بسبب سلوك عناصر فاعلة معينة مثل القضاة الفاسدين أو ضباط الشرطة الذين يفتقرون إلى الحساسية. وللتعرف بطريقة موثوقة على مشاكل النظام التي تتطلب اهتماماً أو إصلاحاً، يلزم رصد مجموعات القضايا وتحديد الاتجاهات والأنماط السائدة فيها من أجل استخلاص استنتاجات شاملة بشأن أداء النظام وصياغة توصيات لإجراء إصلاحات واسعة.

ويتطلب تحديد اتجاهات أو ممارسات الانتهاكات إجراء رصد شامل للقضايا الفردية المتماثلة ومقارنتها بعد ذلك لتحديد التجاوزات أو المشاكل المشتركة. وفي هذه العملية، ينبغي التحقيق في كل حالة على حدة من خلال جمع معلومات كافية وموثوقة لاستخلاص نتيجة بشأن الامتثال للمعايير الدولية وللمساعدة على إجراء المقارنة. ويمكن أن يؤثر هذا الرصد على سير القضايا الفردية بالنظر إلى أن وجود راصد واهتمامه بقضية فردية يمكن أن يؤثر على استجابة المسؤولين لها. ويمكن لفريق الرصد، من خلال رصد مشاكل النظام، أن يترك أثراً أوسع بكثير على حالة حقوق الإنسان وسيادة القانون ككل، فضلاً عن تحقيق أثر إيجابي على القضايا الفردية. وربما أمكن بهذه الطريقة منع وقوع انتهاكات مماثلة في المستقبل.

ولإجراء تحليل من هذا القبيل، يجب، كقاعدة عامة، رصد كل قضية رسداً شاملاً. وفي القضايا التي تنطوي على تحليل منصف للمحاكمة، تُعرّف «المحاكمة» بأنها العملية القانونية برمتها من حين افتتاحها حتى صدور الحكم النهائي فيها. ولا تقتصر المحاكمة على الإجراء العلني الذي تقدّم فيه الأدلة. وقلماً يسفر مجرد حضور المحاكمة في غرفة المحكمة الفعلية بدون دراسة القضية ككل عن تحديد انتهاكات حقوق الإنسان إلا إذا كانت الممارسة المتبعة في المحاكمة تنطوي على انتهاكات فاضحة بشكل واضح وخطير. كما يعجز هذا النهج الضيق عن التصدي للحقوق السابقة للمحاكمة، وقد يثير تساؤلات حول عمق عملية الرصد. ولذلك فإن من المهم للحصول على نتائج فعالة وموثوقة من عملية الرصد أن تُرصد القضية من حين افتتاحها، وذلك مثلاً منذ لحظة الاعتقال في القضايا الجنائية.

ومن الأهمية البالغة فهم أن هذا النوع من الرصد القانوني ينطوي على تحقيق في القضايا من الزاويتين الموضوعية والإجرائية لتقييم مدى التزامها بالإنصاف الشامل. ويشمل ذلك تقييم استقلال ونزاهة المحكمة، وفعالية الدفاع والإدعاء على ضوء الأدلة في القضايا الجنائية، واستقلال ونزاهة المحكمة، والتعويض في القضايا المدنية.

ويعني ذلك أنه يتعين على فريق الرصد أن يقيّم، ولكن بدرجة محدودة، الأدلة وكفايتها وخيارات التحقيق والخيارات القانونية في القضية. وينبع هذا النهج من الاعتراف بأن الرصد الموضوعي ضروري للتحقيق بفعالية في القضايا التي تنطوي على إمكانية عدم المقاضاة أو عدم كفاية الادعاء أو إنفاذ القانون أو تحييز الادعاء أو القضاء، أو سوء السلوك وغير ذلك من العوامل الذاتية التي يمكن أن تؤثر على نزاهة الإجراءات. وتزداد صعوبة رصد وتوثيق هذه القضايا، ولكنها يمكن أن تشكل في كثير من الأحيان السبب الجذري لخلل النظام وعدم الإنصاف في إقامة العدل في بيئات ما بعد الصراع. ويتطلب هذا النهج برنامجاً متطوراً لرصد النظام القانوني يقوم بتنفيذه راصدون على درجة كبيرة من التدريب والخبرة لأن ما يتوصلون إليه من نتائج تكون بحكم طبيعتها أكثر عرضة للانتقاد.

ثانياً - المقدرة على الرصد

ألف- الولاية

أجريت في عمليات حفظ السلام مختلف أشكال رصد النظم القانونية، بما في ذلك الجوانب المعينة، مثل مراقبة المحاكمة المنصفة. وزودت مختلف المؤسسات بقدرات على الرصد في حفظ السلام، وذلك مثلاً في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا باعتبارها ركيزة لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، وبرنامج تقييم النظام القضائي في بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك، وبرنامج رصد نظام العدالة، وهو منظمة غير حكومية وطنية ودولية مختلطة في تيمور-ليشتي. وفي البعثات السابقة، تولت عناصر حقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة إجراء نوع ما من الرصد القانوني كجزء من ولايتها الأوسع لرصد حقوق الإنسان. وأما البعثات التي أجريت مؤخراً، مثلما في هايتي وليبيريا، فقد جرى توزيع فريق الرصد ووضعه تحديداً في عملية حفظ السلام ذاتها. ويعترف ذلك بأن رصد النظام القانوني والإبلاغ عنه في بيئات ما بعد الصراع يتسم بأهمية جوهرية في دعم تطوير نظام العدالة من أجل حماية حقوق الإنسان وتعزيز سيادة القانون.

وتمثل الولاية المنطلق لأي برنامج لرصد النظام القانوني. ومن المثالي أن ترد الولاية في قرار مجلس الأمن بشأن إنشاء عملية حفظ السلام وأن يعاد تأكيدها وتحديدها في النظام القانوني أو التنظيمي الوطني من خلال إصدار قانون جديد أو من خلال إبرام مذكرات تفاهم بين فريق الرصد والسلطات المختصة (في العادة السلطة القضائية أو وزارة العدل أو وزارة الداخلية، أو ما إلى ذلك). وعلى خلاف استعمال خطابات الوزراء أو الوسائل المخصصة الأخرى فإن ذلك يزود الراصدين بأساس متسق وموثوق لتأكيد تفويضهم بالرصد.

وينبغي أن تتصدى ولاية الرصد لعدد من المسائل الحاسمة، مثل معايير البرنامج المتعلقة بأفرقة الرصد الأخرى، واستقلاله النسبي، وأهدافه الأساسية، والتزامه بإصدار تقارير عامة، ومدى إتاحة سبل الوصول أمامه، وما إلى ذلك. ومن الطبيعي أن تشكل الولاية طريقة وضع وإنشاء برنامج الرصد.

والجانب الأهم للولاية هو طبيعة ونطاق سبل وصول الراصد. فالرصد السليم، أي القدرة على جمع المعلومات الدقيقة والواسعة، يمكن أن يتطلب إتاحة سبل الوصول إلى المواقع (مثل السجون)، والأشخاص

(السجناء)، والوثائق (ملفات المحاكم/الشرطة) والإجراءات (جلسات المحاكمة المغلقة للأحداث المتهمين) التي تكون سرية في كثير من الأحيان أو التي لا تكون علنية بالكامل لعامة الجمهور. وينبغي إتاحة سُبُل الوصول دونما عائق وبدون قيود، قدر المستطاع.

والوصول إلى جلسات التحقيق وما يرتبط بها من أدلة في القضايا التي لا تكون علنية في غير ذلك من الحالات يمكن أن يثير مشاكل معينة، ويجوز وضع استثناءات معقولة للوصول غير المقيد. ومثال ذلك أن الاتفاقات بشأن الوصول قد تنص على حق القضاة في منع الراصدين من حضور الجلسات في الحالات التي يثير فيها أحد الأطراف اعتراضاً معقولاً على وجودهم أو في القضايا التي يُكشَف فيها أثناء المحاكمة عن معلومات يمكن أن تهدد أمن التحقيقات أو العمليات العسكرية أو حياة وسلامة أحد الأطراف أو الأشخاص المتورطين في القضية. وينبغي أن تقتصر الاستثناءات المتعلقة بالوصول بدون عائق على أضيق الحدود وأن تتوقع السُّبُل الأخرى المتاحة أمام الراصدين للحصول على المعلومات ذات الصلة. وينبغي أن تتيح القرارات بشأن الاستثناءات مهلة ملائمة للراصدين وأن تسمح لهم بمناقشتها. ويقع على فريق الرصد والأفراد من الراصدين في المقابل التزامات بكفالة أمن المعلومات وسريتها.

ويُعتبر الوصول بدون عوائق أو قيود مسألة بالغة الأهمية فيما يتعلق بالسجون أو أي من أماكن الاحتجاز (الرسمية أو غير الرسمية لأن المحتجزين يتعرضون بشدة لخطر التعذيب والمعاملة اللاإنسانية والمهينة). وينبغي أن تنص الولاية على حق الراصدين في الوصول إلى جميع أجزاء أماكن الاحتجاز وجميع المحتجزين والسماح لهم بالتحدث مع السجناء على انفراد وفي إطار من السرية. وكلما ازداد الوضوح في تحديد حق الراصدين في الوصول، ازدادت سلطتهم في تعزيز تلك الحقوق عندما يواجهون بمعارضة. وحتى في الحالات التي تحدد فيها بالتفصيل إمكانية الوصول العام في وثائق ملزمة، قد يواجه الراصدون حالات يمنعون فيها من الوصول أو تفرض عليهم قيود لا مبرر لها. وينبغي الإبلاغ عن تلك الحالات إلى المسؤولين عن فريق الرصد الذين ينبغي لهم التصدي لها على الفور.

ويمكن للقيود الشديدة على سُبُل الوصول أن تعيق الفعالية الشاملة لبرنامج الرصد وقد تشير إلى الحاجة إلى أن تتخذ عملية حفظ السلام نهجاً مختلفاً في تنفيذ البرنامج، وذلك مثلاً لتوجيه مزيد من الموارد إلى برنامج توجيهي بدلاً من برنامج الرصد، أو لتطوير قدرات محدودة أكثر لمراقبة النظام القانوني بدلاً من وضع برنامج كامل للرصد.

باء- مؤهلات الرصد

تُعبّر موثوقية نتائج الرصد عن جودة الراصدين والبرنامج. وينبغي أن يتمتع الراصدون بمستوى معين من الشرعية والموثوقية في نظر من يخضعون لعملية الرصد وفي نظر المسؤولين عن إقامة العدل. ومن المهم ألا

تتاح للحكومات المحلية (أو السلطات المسؤولة) الفرصة للاستهانة بالنتائج والاستنتاجات أو إرجاء مبادرات الإصلاح التي من شأنها معالجة مشاكل محددة بسبب مسائل متعلقة بفريق الرصد. وعلى برنامج الرصد في الوقت ذاته أن يختار موظفيه وأن يدعم تطويرهم المهني.

ويتطلب الرصد السليم والفعال للنظام القانوني مجموعة متكاملة من المعارف والخبرات والمهارات:

- الدراية بطائفة من المجالات التقنية المرتبطة بالقانون، خاصةً الإطار القانوني المحلي، ونظام إقامة العدل، والقوانين الإجرائية والموضوعية الخاصة، والأطر والمعايير القانونية الدولية، لاسيما معايير حقوق الإنسان، وطريقة تطبيق المعايير الدولية؛
- الخبرة العملية بنظم العدالة، لاسيما العمل في نظم العدالة عند مستوى ما والعمل في نظم العدالة المختلفة، والخبرة في العمل في بيئات ما بعد الصراع والحساسية لها، والتعامل مع الأفراد والمجتمعات المحلية المعرضة للصدمات، والعمل مع المجتمعات المحلية والثقافات والسياقات المعينة ذات الصلة؛
- المهارات المحددة المتعلقة بجمع المعلومات من خلال المقابلات الفعالة والتحليلات القانونية، ومهارات الكتابة المتسقة منطقياً، والدبلوماسية الفعالة، ومهارات الاتصال للتعامل بشكل ملائم وبنجاح مع الضحايا والمتهمين والحكومات أو مسؤولي العدالة.

وقد يضم برنامج الرصد راصدين دوليين أو وطنيين أو توليفة منهم. ومن الأهمية البالغة وجود محامين وطنيين أو خبراء قانونيين داخل البرنامج حتى وإن كان يضم راصدين دوليين. وفي بعض الحالات التي تتسم بوجود قدرات وطنية، قد تنتفي الحاجة تماماً إلى وجود راصدين دوليين، مثلما في برنامج الرصد في البوسنة والهرسك التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ويتوقف حجم الدور الوطني في عملية الرصد على مسائل من قبيل قدرة فريق الرصد، والتصورات بشأن موضوعيته ونزاهته، وسلامة السرية وضمانها. وسوف يتوقف النهج على الظروف الخاصة السائدة في البلد المضيف أو أراضي الإقليم الذي تُنفَّذ فيه عملية حفظ السلام.

ويشكّل المساعدون اللغويون والمترجمون الفوريون في كثير من الأحيان جزءاً ضرورياً وبالغ الأهمية في فريق الرصد إذا كان الراصدون الدوليون لا يتكلمون لغة البلد. وتعتبر اللغة القانونية لغة تقنية في معظم الأماكن ولا يتخصص فيها عادة إلا النخبة في سياقات ما بعد الصراع. ويلزم في كثير من الأحيان الاستعانة بالأفراد ممن لديهم دراية خاصة بمصطلحات اللغة التقنية، مثل طلبة القانون، وذلك ضماناً لفعالية تفسير الرصد القانوني. وللحصول على أفضل النتائج من عملية الرصد، ينبغي مراعاة اعتبارات أخرى في اختيار المترجمين الفوريين، وهي اعتبارات يمكن أن تنطبق كذلك على الراصدين الدوليين والوطنيين. وتشمل تلك الاعتبارات التاريخ السابق والارتباط بالجماعات المسلحة أو الجناة أثناء الصراعات، ومستويات التحيز والحساسية لأساليب الحياة الريفية أو غيرها من أساليب الحياة، والمواقف التمييزية فيما يتعلق بنوع الجنس. ومن أجل إيجاد الثقة مع مجموعة

من الضحايا والمتهمين، من المهم كفالة التوازن في نوع الجنس والأصل العرقي (الجماعات الدينية أو غيرها من الجماعات الاجتماعية) بين موظفي الرصد. بما يتناسب مع نسبتهم في المجتمعات المحلية.

جيم - دور الرصد

يتمثل المبدأ الأساسي لرصد نظام العدالة في تعزيز سلامة دور واستجابة النظام عن طريق تشجيع العاملين فيه ومن يملكون زمام السلطة على الوفاء بالتزاماتهم. وليس الهدف من عملية الرصد أن تحل محل نظام العدالة في الحالات التي لا يعمل فيها على النحو الواجب. وينبغي أن تكون الأسباب التي يستند إليها هذا المبدأ واضحة. ومع ذلك، قد لا يكون من الواضح بنفس القدر أن ذلك ينطوي على آثار محددة بالنسبة لفريق الرصد، لا سيما سلوك الراصدين. وفي ظروف ما بعد الصراع، يمكن أن يشعر الراصدون برغبة طبيعية في التصدي للمظالم مباشرة في وجه نظام جائر وشديد الخلل. ونتيجة لذلك، قد يفتعل الراصدون حلولاً مخصصة ومؤقتة للمشاكل الفردية، وهو ما قد يفاقم من إخفاق النظام. ويمكنهم السعي إلى تصحيح قضية يعتقدون أن الحكم فيها كان غير عادل، وهم بذلك يتدخلون في استقلال ونزاهة المحكمة. ويمكنهم تكوين علاقة وثيقة مع المدعي العام وإسداء المشورة القانونية بشأن القضايا، مما يشكك في نزاهة وموضوعية برنامج الرصد. وعلى الرغم من حُسن نوايا الراصدين، فإن أفعالهم غير اللائقة يمكن أن تنطوي على عواقب وخيمة على برنامج الرصد ونظام العدالة وتوقعات من يلتزمون الإنصاف.

ويجب على المسؤولين عن فريق الرصد التصدي لتلك المسائل في إطار استباقي من خلال وضع بروتوكولات للرصد أو مدونات لقواعد السلوك أثناء المراحل الأولية لإنشاء برنامج الرصد. فالبروتوكولات والخطوط التوجيهية الواضحة لا تساعد على حماية سلامة عملية الرصد فحسب، بل ويمكن أن تساعد في كثير من الحالات على كفالة سلامة الراصدين وسلامة الأشخاص الذين يتصلون بهم.

وتفاوت الظروف في كل حالة من حالات ما بعد الصراع أو في كل بيئة من بيئات حفظ السلام، وتنشأ أوضاع تتطلب استجابة تنظيمية من برنامج الرصد. وينبغي استعراض البروتوكولات والمدونات وتحديثها بحيث تعبر عن التغييرات التي تقع على أرض الواقع.

واستناداً إلى تجارب الرصد السابقة، تشمل المسائل المعينة التي تتناولها البروتوكولات أو مدونات السلوك ما يلي:

- تنظيم العلاقات مع وسائل الإعلام، وهو ما قد ينطوي على قصر اتصالات الراصدين بالصحافة على المعلومات الأساسية والمعلومات التي يمكن أن تكون علنية في غير ذلك من الحالات، مثل وضع قضية ما أو الحكم أو الأدلة أو المعلومات الناشئة عن محاكمة علنية. ويمكن لتسريب المعلومات السرية أو غير

الملائمة إلى وسائل الإعلام أن ينتقص بشدة من موثوقية فريق الرصد وحقه في الوصول إلى المعلومات بدون عوائق أو على نطاق واسع.

• حظر تقديم المشورة أو التوجيه القانوني لأي طرف في القضية، بما في ذلك المسؤولين. فإسداء المشورة لا يضرب موثوقية مساعي الرصد فحسب، ولكن الأهم من ذلك أنه يهدد فرص نجاح طرف ما أو سلامة العملية القضائية. ومن المهم على وجه الخصوص ألا يسدي الراصدون النصيحة للمتهم. ومن الشائع أن تطلب الشرطة أو يطلب المدعون العامون أو القضاة من الراصدين إبداء رأيهم أو اقتراحاتهم بشأن قضايا معينة. وينبغي ألا يشارك الراصدون بأي حال من الأحوال في أي قضية أو في أي إجراءات عن طريق تقديم معلومات، كما ينبغي ألا يبدي الراصد أي رأي أثناء سير الإجراءات أو بشأن قضية ما أو أن يحضر أي مداولة حتى وإن طلب منه ذلك. ومن شأن القيام بأي من تلك الأفعال أن يشكك في موضوعية الراصد وحياده ويمكن تفسيره على محمل التدخل غير اللائق. ويجب على الراصدين التشديد على دور ومسؤولية المسؤولين في اتخاذ القرارات استناداً إلى أحكامهم المهنية. وعند التعامل مع المتهمين أو الضحايا أو الأطراف الأخرى، ينبغي على الراصدين في كل الأوقات إجراء الإحالات الملائمة ومساعدة هؤلاء الأشخاص على الوصول إلى الخدمات التي يحتاجون إليها.

• قصر أشكال المقابلات والخطوط التوجيهية مع المتهمين على الحقائق المتصلة بالعملية، وليس على الظروف الفعلية للقضية ولا الضحايا/الشهود الذين قد يقدمون أدلة في المحكمة. ومن شأن ذلك أن يحمي الراصدين من إمكانية استدعائهم كشهود، لا سيما في النظم التي يُسمح فيها بشهادة السماع. وينبغي ألا يسأل الراصدون مثلاً عن ملابس الجريمة أو هوية مرتكبيها أو تفاصيل ما وقع، ولكن ينبغي عليهم السؤال عن وقت القبض على الشخص، وما ذكرته الشرطة للشخص عند القبض عليه، وطريقة معاملة المشتبه فيه عند القبض عليه، والمكان الذي نُقل إليه، والمسائل الأخرى من هذا القبيل. وقد يلزم للراصد في بعض الحالات بحث ملابس الجريمة المزعومة بدون أن يتطرق إلى التفاصيل المحددة للجريمة ذاتها، وذلك لتقييم مبررات المتهم في الدفاع أو ما إن كانت الجريمة ناجمة عن إيذاء سابق. ومثال ذلك أنه في قضايا النساء المتهمات بارتكاب العنف المنزلي، قد تنشأ الجريمة بسبب تعرضهن من قبل للإيذاء من العنف المنزلي أو الاعتداء الجنسي. وإذا كانت القضايا تسير خلال نظام العدالة الرسمي وصولاً إلى المحاكمة، ينبغي على الراصدين عموماً عدم التحدث إلى الشهود الرسميين وينبغي وضع حدود لاتصالهم بالضحايا.

• وضع حدود لسرية المقابلات مع المتهمين والمسؤولين. ينبغي ضمان السرية عموماً للضحايا المزعومين لانتهاكات حقوق الإنسان. على أنه ينبغي وضع قيود واضحة على ذلك. إذ ينبغي على الراصدين مثلاً إبلاغ المتهمين بأنهم لن يحفظوا على سرية المعلومات المتعلقة بالسلوك الإجرامي الجاري أو المزمع. وينبغي على الراصدين الالتزام بالإبلاغ عن السلوك الإجرامي الجاري أو المزمع. وبالنسبة للمسؤولين، فإن القاعدة العامة هي أن المقابلات الشخصية لا تنطوي على أية تأكيدات بالحفاظ على السرية. ويستثنى من هذه القاعدة الحالات التي يزعم فيها مسؤول بأنه ضحية سوء سلوك أو تدخل مرتبط بمنصبه. ومثال

ذلك أن المدعي العام قد يزعم أنه تلقى تهديدات بالقتل لعمله في قضية بعد رفضه قبول رشوة. وينبغي التحقيق في هذه الادعاءات على حدة، ويجوز تأكيد السرية المرتبطة بتلك الادعاءات المحددة.

- وضع قيود على العلاقات مع موظفي العدالة (القضاة، والمدعون العامون، والمحامون، وغيرهم). يقضي الراصدون وقتاً طويلاً مع مسؤولين معيّنين ويحتاجون إلى الحفاظ على علاقات عمل إيجابية معهم. ويتعين على الراصدين في الوقت ذاته تعزيز استقلالهم، وذلك بالحفاظ على المسافة المهنية وكفالة عدم الإخلال بمنصبهم. وإذا تكونت علاقة وثيقة مع مسؤول أو مجموعة من المسؤولين فإن استقلال الراصد وموضوعيته يصبحان محل شك. ومن الأهمية الحاسمة للراصدين أن يفهموا أنهم ليسوا مرشدين أو مستشارين.

- تنظيم العلاقات والاتصالات وتبادل المعلومات مع مجالس التأديب أو آليات الشؤون الداخلية أو مؤسسات حقوق الإنسان الأخرى. وعلى الرغم من أن رصد النظم القانونية يمثل آلية لكفالة المساءلة فإنها في حد ذاتها ليست آلية للمساءلة أو التأديب. ولحماية شرعية عملية الرصد، لاسيما مع المسؤولين، ينبغي أن يتمتع فريق الرصد بدرجة من الاستقلال وأن يخطر المسؤولين وغيرهم بالوقت والظروف التي يتم فيها تقاسم المعلومات غير المتاحة في التقارير أو غير المتاحة بالوسائل الأخرى مع آليات المساءلة الأخرى. وينبغي على الراصدين إحالة الأشخاص الذين يشكون من سوء تصرف المسؤولين مباشرة إلى تلك الآليات. وينبغي رصد رد السلطات على الشكاوى المقدمة إلى آليات الشؤون الداخلية والتفتيش، خاصة الشرطة (مثل القضايا) للتحقق من إجراء التحقيقات واتخاذ الإجراءات على النحو الواجب.

دال - حالات الطوارئ أو التدخلات أو الإجراءات في قضايا محددة

ينبغي أن يكون لبرنامج الرصد سياسة بشأن ما إن كان الراصدون سيتخذون خطوات لدعم تغيير سير قضية محددة والظروف التي يقومون فيها بذلك عندما يكونون على علم بوقوع انتهاكات فاضحة لحقوق شخص ما. وينبغي في كل الأحوال عند التدخل في القضايا القضائية توخي الحذر والكفاءة المهنية والمراعاة الواجبة لمبادئ استقلال وسلامة نظام العدالة.

وينبغي لبرنامج الرصد أن يضع خطوطاً توجيهية بشأن سلوك الراصدين في تلك الحالات وإدراج تلك الخطوط التوجيهية في مدونة قواعد السلوك. وينبغي أن توضح الخطوط التوجيهية ما إن كان يمكن للراصدين اتخاذ إجراءات فورية عن طريق التقدم بشكاوى إلى السلطات المختصة عند ملاحظة أو اكتشاف وقوع انتهاك فاضح للحقوق. وكحد أدنى، ينبغي أن يكون فريق الرصد في وضع يتيح له أن يوثق بسرعة تلك الانتهاكات وأن يكفل إبلاغها إلى السلطات المختصة ومتابعتها معها. ويمكن القيام بذلك من خلال كتابة تقرير عمل خاص حالما يتم التحقق من جميع الأدلة الممكنة والمتاحة وإرسالها إلى الأشخاص الآخرين المعنيين. وينبغي توجيه تلك التدخلات المحددة إلى السلطات الإشرافية الملائمة، مثل رئيس القضاة في المحكمة المختصة، أو القاضي

المشرف على المحكمة العليا، أو رئيس النيابة، ولا يجوز توجيهها إلى قضاة المحاكمة أو المدعين العامين. وينبغي إجراء متابعة فورية مع السلطات المختصة وقيادة البعثة وآخرين لكفالة أن السلطات المعنية قد تلقت المعلومات وأنها تفهمها. وينبغي رصد وتوثيق أي إجراء تتخذه السلطات.

هاء- الأدلة والتدريب الداخلي

في ظل الواقع الذي يواجهه حفظه السلام، بما في ذلك الافتقار إلى الموظفين المحليين في أعقاب الصراعات الممتدة أو المدمرة، لا يتوفر لمعظم الراصدين أو الموظفين كل الدراية أو الخبرة أو المهارات المطلوبة للرصد. وقد تضع برامج الرصد أدلة محددة يمكن أن تغطي، من بين أمور أخرى، مدونة لأخلاقيات الراصدين، والمؤسسات والأطر القانونية المحلية، والقوانين والممارسات المحلية، ومنهجية وأولويات الرصد. وقد وضع برنامج الرصد في البوسنة والهرسك التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا دليلاً من هذا القبيل.

ويمكن لبرامج الرصد أن تتصدى لمثل هذا القصور وتحسّن القدرات داخل فريق الرصد عن طريق وضع خطة للتدريب الداخلي أو بناء القدرات لجميع الراصدين (الوطنيين والدوليين). وينبغي أن تنبع خطة التدريب الأكثر فائدة من تقييم محدد لمواطني القوة والضعف بين الموظفين، ووضع تقنيات واستراتيجيات للتصدي لها.

ويفضل أن تستفيد الخطة من جوانب قوة الأفراد من الراصدين وأن تسعى إلى دعم تقاسم المعارف والخبرات أفقياً وبالتساوي داخل الفريق. ومثال ذلك أن الموظفين الوطنيين قد يتمتعون بدراية هائلة في مجال الإطار القانوني الوطني، والممارسات القانونية والتقليدية، وأداء النظام قبل وأثناء الصراع، والمعايير الثقافية واللغوية، والسلوكيات المقترحة التي من شأنها دعم فعالية جمع المعلومات. وبالنسبة للموظفين الدوليين، ينبغي أن يركّز التدريب على النظام القانوني الوطني، والثقافة، وحساسيات المجتمع وأولوياته. وقد يتمتع الموظفون الدوليون بخبرة أوسع وفهم أعمق للقوانين والمعايير الدولية، وسياقات حفظ السلام، والمنظمات والنهج الدولية، والطرق التي يمكن أن تعمل بها نظم العدالة لتلبية معايير الإنصاف والفعالية.

وسوف يلزم التماس الخبرة الخارجية لاكتساب مهارات ومعارف معينة. ومثال ذلك أنه قد يستعان بالأساتذة الجامعيين أو قضاة المحاكم العليا لشرح الجوانب المعقدة من القانون، وقد يستعان بخبراء الطب الشرعي أو التحقيقات لشرح عملية جمع الأدلة الطبية، وبمقدمي خدمات مجموعات النساء وغيرهم من مقدمي الخدمات لشرح الطرق المعينة التي تظهر بها الصدمات في مجموعات معينة، وبالخبراء الدوليين للتدريب على تقنيات الرصد المعينة، مثل مهارات إجراء المقابلات أو مراقبة المحاكمات. ويعزز التدريب الفعال التعلم التفاعلي والتشاركي من خلال استعمال الوسائل السمعية والبصرية وغيرها من أدوات التدريب (مثل شرائط الفيديو التي تقارن بين المحاكمات «المنصّفة» و«غير المنصّفة»).

واو- رصد الاستدامة واستراتيجيات الخروج

ينبغي أن يقوم فريق الرصد جنباً إلى جنب مع صانعي القرارات والجماعات الملائمة بتكوين صورة عن الاستدامة الطويلة الأجل للرصد القانوني في السياق الوطني بعد انتهاء أو تقليص أي عملية لحفظ السلام. وتُعد هذه الصورة ضرورية لكي يضع برنامج الرصد خطة لبناء القدرات الخارجية واستراتيجية للخروج. ويمكن أن تتولى إجراء رصد النظام القانوني طائفة من الأفارقة أو المؤسسات أو المنظمات غير الحكومية أو مؤسسات حقوق الإنسان أو من خلال الترتيبات المؤسسية شبه الحكومية الأخرى. وأحد أمثلة ذلك هو إنشاء منظمة غير حكومية وطنية ودولية مختلطة للرصد في تيمور- ليشتي. ويتوقف الحل الأنسب على الظروف المعينة، بما في ذلك المؤسسات القائمة والتمويل في البلد أو الإقليم المضيف.

وحالما تحدد الجهة التي ستخلف الفريق، ينبغي لفريق الرصد التابع لعملية حفظ السلام أن يضع تطوير القدرات المهنية لتلك المؤسسة أو الجماعة أو البرنامج ضمن أهدافه الرئيسية. ويمثل تسليم المسؤوليات تدريجياً من الراصدين الدوليين للراصدين الوطنيين داخل عملية حفظ السلام ذاتها إحدى التقنيات المهمة لتطوير قدرات الرصد والتحول نحو استراتيجية لانسحاب الموظفين الدوليين. وينبغي أن يعتمد قرار تسليم المسؤوليات للموظفين الوطنيين على السياق المعين، بما في ذلك التصورات بشأن حياد وموثوقية الراصدين الوطنيين. على أن هذه العملية في حد ذاتها لا تكفل بمفردها استدامة رصد النظام القانوني في الأجل الطويل.

زاي- موارد المعارف والمعلومات وجمعها

يحتاج فريق الرصد القانوني إلى معلومات وإلى عدد من أدوات المعرفة لدعم فعالية ما يجريه من عمليات الرصد والتحليل والإبلاغ. ويمكن وضع جميع المعلومات والوثائق في مكتبة خاصة بالرصد للرجوع إليها، بينما يلزم إتاحة بعض المواد باللغات ذات الصلة للاستخدام الشخصي لكل راصد.

ومن أمثلة المواد المرجعية وأدوات المعرفة التي ينبغي جمعها ما يلي:

- الوثائق التأسيسية للبعثة، مثل قرارات مجلس الأمن، والولايات، ومذكرات التفاهم؛
- المعلومات الأساسية عن نظام إقامة العدل قبل وأثناء الصراع، وهي معلومات يمكن الحصول عليها من تقارير أو وثائق حقوق الإنسان، ووسائل الإعلام، والتقارير أو الوثائق القانونية وغيرها؛
- القوانين الدولية باللغات ذات الصلة، بما في ذلك المعايير غير التعاهدية؛
- مجموعات الأحكام القضائية ذات الصلة الصادرة عن محاكم أو لجان حقوق الإنسان الدولية والإقليمية (مع ملاحظة أن لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان تناقش حالياً تعليقاً عاماً جديداً على الحقوق المتعلقة بالمحاكمة المنصفة)؛

- المواد الصادرة عن لجنة الحقوقيين الدولية، ودليل المحاكمات المنصفة لمنظمة العفو الدولية، وغيرها من أدوات المساعدة على الرصد، والمبادئ التوجيهية لإجراء المقابلات، وأفضل الممارسات^(٧)؛
- القوانين المحلية، بما في ذلك الأنظمة والقوانين الإدارية؛
- مجموعة الأحكام الصادرة عن المحاكم المحلية، أو التقارير القانونية، أو تحليلات القضايا أو غيرها من تحليلات نظام المحاكم في السياق الوطني؛
- التقارير أو البحوث أو الدراسات عن الأوضاع السائدة في البلد المعني، خاصة المجالات المواضيعية، مثل العنف القائم على أساس نوع الجنس، والصحة، وما إلى ذلك؛
- السياسات، ومدونات قواعد السلوك، وأنظمة المؤسسات ذات الصلة في قطاع العدالة؛
- التقارير والمقالات الإعلامية/الصحفية عن نظام العدالة.

كما تتطلب المقدرة على الرصد جمع موارد المعارف والمعلومات للراصدین على أرض الواقع. وإذا لم تكن تلك الموارد موجودة بالفعل أو إذا لم تقم بجمعها عناصر أخرى في عملية حفظ السلام، فقد يتعين على فريق الرصد نفسه أن يقوم بجمعها. وتشمل تلك الموارد:

- خرائط البلد وتحديد المواقع، مثل مراكز الاحتجاز، والمحاكم، ومراكز الشرطة، والجامعات، والمؤسسات الأخرى
- معلومات عن الخدمات المتاحة، وأماكن الإيواء، وتسهيلات الإرشاد والمرافق الصحية والطبية
- قوائم بمنظمات حقوق الإنسان، والمنظمات النسائية، ومنظمات المجتمع المدني الأخرى ذات الصلة،

^(٧) فيما يلي بعض وثائق رصد حقوق الإنسان وغيرها من الوثائق التي ينبغي أن يُتاح لفريق الرصد الوصول إليها:

- لجنة المحامين لحقوق الإنسان، What is a fair trial? A basic guide to legal standards and practice (نيويورك، ٢٠٠٠).
- لجنة الحقوقيين الدولية، International Commission of Jurists Trial Observation Manual (شاتلين، ٢٠٠٢).
- المعهد النرويجي لحقوق الإنسان في جامعة أوسلو، Manual on human rights monitoring: an introduction for human rights field officers، الطبعة الثانية (أوسلو، ٢٠٠١).
- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دليل التدريب على رصد حقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم ٦ (جنيف، ٢٠٠١).
- كاترين إنغليش، وأدام ستابلتون، The human rights handbook, a practical guide to monitoring human rights (كولشيستر، جامعة اسيكس، مركز حقوق الإنسان، ١٩٩٥).
- مؤسسة هلنسكي لحقوق الإنسان، Human Rights Monitoring، (وارسو، ٢٠٠١).
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل الإرشادي لمقرري السياسات بشأن تنفيذ إعلان الأمم المتحدة الخاص بمبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجماع والتعسف في استعمال السلطة، والدليل الخاص بتوفير العدالة للضحايا بشأن استخدام وتطبيق إعلان الأمم المتحدة الخاص بمبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجماع والتعسف في استعمال السلطة، (فيينا، ١٩٩٩).

- ومعلومات عن مواقعها وكيفية الاتصال بها
- الهيكل التنظيمية للشرطة، والمحاكم، والمدعين العامين، ونقابات المحامين، وقوائم الموظفين (المستويات والرتب، والكفاءات، والمرتبات، وما إلى ذلك)
 - بيان مختلف السلطات المؤسسية في الحكومة
 - عناوين منافذ وسائل الإعلام

وتتطلب هذه الموارد في سياقات ما بعد الصراع تحديثاً وتحسيناً منتظمين في ظل صدور قوانين وسياسات جديدة وتعيين مسؤولين وقضاة جدد، وإنشاء خدمات وبرامج جديدة. وعلى الرغم من توقع إمام الراصدين بكثير من المعلومات عن المنطقة التي يرصدون فيها، لا يتوقع منهم أن يكونوا على علم بجميع التغييرات والتطورات الجديدة التي تقع في قطاع العدالة والقطاعات المرتبطة به. وينبغي أن يكفل المسؤولون عن فريق الرصد أن الراصدين لديهم، قدر المستطاع، المعلومات التي يحتاجون إليها لرصد نظام العدالة بفعالية.

ثالثاً - برنامج الرصد

ألف - المراحل الأولية للرصد

ينطوي الشروع في برنامج لرصد النظم القانونية على تحديات شديدة الوطأة، لا سيما في بيئات ما بعد الصراع التي تعاني من الافتقار الكامل إلى الموارد، والبنية الأساسية المدمرة، وتدني القدرات، وعدم وجود أي نظام موحد للعدالة، وتعدد مشاكل القوانين السارية. والسؤال البسيط الذي يطرح نفسه في كثير من الأحيان يتعلق بنقطة البدء. إذ من المستحيل في العادة رصد كل قضية وكل محكمة في نظام العدالة، بما في ذلك، عند الاقتضاء، القضايا التي يتم الفصل فيها من خلال عمليات العدالة غير الرسمية. وفي عمليات حفظ السلام، قلما يتوفر الموظفون والموارد المالية المطلوبة لتنفيذ برنامج شامل للرصد. وفي هذه الظروف، من المهم عدم محاولة رصد عدد كبير من القضايا أو المسائل في آن واحد لأن من شأن ذلك أن يسفر عن تحليل سطحي وأقل موثوقية للمشاكل ومسائل حقوق الإنسان.

وينبغي إنشاء برامج الرصد، حيثما تسمح الظروف بذلك، أثناء المراحل الأولية للبعثة وذلك لعدد من الأسباب. أولاً، يُعد برنامج الرصد حاسماً في مراقبة الأداء الفعلي للمحاكم والكشف عنه حتى يمكن اتخاذ قرارات سليمة ومتأنية بشأن تخصيص الموارد والإصلاح. وثانياً، من المهم للمسؤولين وغيرهم قبول إجراء الرصد ودمجه في صميم عملهم.

وإذا كان نظام العدالة لا يعمل إلا بالكاد عندما تبدأ عملية حفظ السلام، فإن فريق الرصد قد يرغب في ترسيخ وجوده من خلال تقييم أو تخطيط شامل للنظام، وتحديد العناصر الفاعلة، وحالة المرافق والموارد، والإشراف الإداري، ومدى نشر القوانين السارية على موظفي العدالة، ومستوى الأداء الشامل. ويمكن أن يحقق ذلك عدداً من الأهداف في آن واحد. فهو يساعد الراصدين على تكوين العلاقات وجمع موارد المعرفة التي يحتاجون إليها لأداء عملهم بفعالية. ويمكن أن يساعد ذلك على إيجاد تصور إيجابي وتعاوني بشأن الرصد بين المسؤولين والفاعلين في النظام. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتيح النتائج للجهات المانحة وقيادة العملية المعلومات المطلوبة لتحديد المشاريع الموجهة الأولية أو السريعة الأثر. وقبل إجراء مثل هذا التقييم، ينبغي أن يكفل فريق الرصد أن

تقييمات من هذا القبيل لم يتم إجراؤها من قبل. وينبغي استخدام التقييمات السابقة والاستفادة منها، كما ينبغي تلافى ازدواجية الجهود.

وحالما يتم إجراء التقييم الأولي للمسائل الإدارية والهيكلية، من المهم مواصلة رصد تلك المسائل في سياق القضايا وليس بمعزل عنها إذا كان نظام العدالة يعالج القضايا. وعن طريق التركيز على سير القضايا فإن فريق الرصد يعزز فكرة المساعدة على زيادة كفاءة وفعالية وإنصاف النظام من خلال تحسين الموارد والتكنولوجيا والبنية الأساسية. وينبغي تجسيد هذه الصلة في نهج الرصد عن طريق الوقوف، من خلال فحص سير القضايا، على ما إن كان النظام يتمتع بالموارد والمواد التي يحتاجها لأداء وظيفته بشكل سليم.

وهناك أداة مفيدة أخرى في المراحل الأولية، وهي تتمثل في إجراء دراسات استقصائية للرأي العام لتقييم التصورات والمعتقدات الشائعة بشأن مؤسسات العدالة وأداء النظام القانوني. ويمكن أيضاً لتلك الدراسات الاستقصائية أن تتبع مدى استعمال السكان أو جماعات معينة للآليات الرسمية أو مدى استعمالها للممارسات التقليدية بدلاً منها، والمنازعات والمشاكل التي تستخدم فيها تلك الآليات. ويمكن أن توفر نتائج تلك الدراسات الاستقصائية الأولية بعد ذلك خط الأساس للمقارنة والتقييم في ظل تطور البرنامج وسعيه إلى رصد فعالية جهود الإصلاح، والتغييرات في تصور عامة الجمهور واعتماده واستعماله للنظام القانوني ومؤسسات العدالة (يتناول الفرع دال في الجزء الثالث أدناه استعمال الإحصائيات وجمع البيانات).

وتعاني جميع نظم العدالة في سياقات ما بعد الصراع عدداً من العلل. وتتمثل تلك العلل عادة في سوء إقامة العدل، والفساد، وتدخل الجهاز التنفيذي، أو الافتقار إلى الاستقلال، و/أو التحيز في السلطة القضائية. وهذه الأنواع من المشاكل المزمنة تعرض شرعية سيادة القانون لخطر شديد ويمكن أن تشكل مصدر الخلل المؤسسي. وإذا كانت التشريعات غير الملائمة أو الخلل الإداري وسوء الإدارة المالية عوامل مساهمة، يمكن تتبعها وتحليلها وتشخيصها بسهولة من خلال رصد مخصصات الميزانية، وآليات الإشراف على القضاء والنيابة، وآليات التعيين، والقوانين والأنظمة الإدارية. على أنه إذا كانت تلك المشاكل مزمنة على مستوى الممارسات الفردية في قضايا معينة، فإن رصدها بانتظام يمكن أن ينطوي على صعوبة بالغة.

وقد يتلقى الراصدون شكاوى فردية بشأن تلك المشاكل في القضايا التي ينبغي التحقيق فيها والتحقق منها. على أنه قلما يتم جمع أعداد كافية من تلك القضايا من خلال الشكاوى الفردية للبرهنة على وجود نمط أو ممارسة. ويمكن الكشف عن تلك المسائل بطريقة منهجية من خلال الرصد المنتظم للقضايا ذات الأولوية كما هو وارد أدناه، لا سيما الجرائم «المنتظمة». وينبغي التحقيق في حوادث الفساد أو تدخل الجهاز التنفيذي أو غير ذلك من أنواع التدخل غير اللائق كجرائم قائمة بذاتها ومقارنتها لاستخلاص استنتاجات بشأن ممارسات النظام.

باء- اختيار وتحديث أولويات الرصد

لا يحتاج فريق الرصد إلى رصد كل قضية أو كل قانون لاستخلاص نتائج مفيدة وصحيحة عن المشاكل الشاملة لحقوق الإنسان وسيادة القانون. ولكن السبيل إلى ذلك هو تحديد أنواع القضايا والمسائل القانونية بطريقة استراتيجية ووضع أولويات رصدها ثم إجراء عملية رصد شامل للوقوف بدقة على ما يحدث لتلك القضايا وما يتم في صدد تنفيذ القانون.

ويمكن لتحديد ووضع أولويات القضايا أن يحسّن برنامج الرصد بطرق عديدة. وتساعد عملية اختيار الأولويات على تجميع القضايا لمقارنة المسائل الشاملة والأنماط أو الاتجاهات في انتهاكات حقوق الإنسان وتحديثها والإبلاغ عنها. ويمكن أن تساعد عملية اختيار أولويات القضايا على تركيز الراصدين الذين لولا ذلك قد يغرقون تحت وطأة عدد القضايا ومسائل حقوق الإنسان المميّنة التي يتعين عليهم التصدي لها. ومن شأن وضع أولويات واضحة لتوزيع الوقت والموارد أن يمكّن الراصدين من جمع معلومات شاملة وموثوقة، وتعزيز سلامة وقيمة استنتاجاتهم. ويمكن عموماً لاختيار الأولويات أن يكفّل زيادة فعالية الرصد وتحديد الأهداف بوضوح من حيث الإبلاغ وتقديم توصيات للتغيير.

ويتوقف اختيار القضايا والمسائل ذات الأولوية على عدد من العوامل الخاصة بسياق حفظ السلام، بما في ذلك عدد القضايا وأداء نظام العدالة والموارد المتاحة لبرنامج الرصد. وقد يؤثر إنشاء آليات انتقالية معينة للعدالة^(٨)، مثل المحاكم المختلطة أو لجان الحقيقة أو برامج التعويض، على أولويات الرصد. ويمكن رصد الآليات غير القضائية، مثل لجان الحقيقة، للكشف عن أمثالها لنُظُمها الأساسية والمعايير الدولية (مثل مراعاة الأصول القانونية في المحاكمة، وحماية الشهود، وتسمية الجناة) والإبلاغ عنها. وإضافة إلى ذلك، فإن انتشار استعمال الآليات غير الرسمية أو التقليدية أو العرفية لإقامة العدل يتوقف على سياق حفظ السلام. وفي الحالات التي ينتشر فيها استعمال تلك الممارسات، مثل آليات فض النزاع التقليدية المعروفة باسم نظام الغاكاكا في رواندا، ينبغي أن تشمل عملية تحديد الأولويات رصد تلك الآليات.

(٨) انظر تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616)، الفقرة ٨. يُعرّف مفهوم «العدالة الانتقالية» بأنه يشمل «كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بـغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة. وقد تشمل هذه الآليات القضائية وغير القضائية على السواء، مع تفاوت مستويات المشاركة الدولية (أو عدم وجودها مطلقاً) ومحاكمات الأفراد، والتعويض، وتقصي الحقائق، والإصلاح الدستوري، وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات، والفصل أو اقترانهما معاً.»

ويوجد عدد من العوامل التي ينبغي النظر فيها وتجميعها لوضع قائمة بأولويات الرصد. وتشكّل بعض تلك العوامل مؤشرات للقضايا التي من المحتمل أن ترتبط أكثر بانتهاكات حقوق الإنسان. وهذا كله يرتبط بسياقات ما بعد الصراع:

- أعضاء الجماعة الضعيفة كضحايا أو جناة أو خصوم في قضية. والجماعات الضعيفة هي السكان الذين يتعرضون بشكل خاص لتجاوزات حقوق الإنسان في جميع المجتمعات، لا سيما المجتمعات الخارجة من الصراع. وتشمل هذه الجماعات في العادة الأطفال والأقليات العرقية أو الدينية، واللاجئين، والمشردين داخلياً، والأشخاص المعوقين ذهنياً. وتشمل المجموعات الضعيفة الأخرى المهاجرين، وكبار السن، والأشخاص من ذوي الميول الجنسية غير التقليدية. وبالنظر إلى عدم المساواة بين الجنسين، فإن النساء كمجموعة قد يتعرضن لانتهاكات معينة على أساس جنسهن، مثل الاستغلال الجنسي أو العنف القائم على أساس نوع الجنس. وإضافة إلى ذلك فإن النساء اللاتي ينتمين إلى الفئات الضعيفة يعانين خطراً شديداً (أو مضاعفاً) في التعرّض لانتهاكات حقوق الإنسان. وبسبب ضعفهن أو مركزهن، تتعرض تلك الفئات للتمييز وتتطلب استجابات معززة أو مختلفة من السلطات بموجب مبادئ حقوق الإنسان. ويتجلى هذا التمييز في كثير من الأحيان في قضايا القانون الجنائي وقانون الملكية وقانون الأسرة. وقد تقع على الحكومة التزامات دولية محددة فيما يتعلق بحقوق الإنسان الخاصة بكثير من تلك الفئات.

- القضايا الناشئة عن تاريخ حقوق الإنسان في البلد المعني. يتوقف تحديد القضايا في هذه الفئة على الظروف الخاصة لتاريخ انتهاكات القانون الإنساني والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في البلد. والقضايا الأكثر وضوحاً هي تلك القضايا المتعلقة بالمساءلة عن الانتهاكات السابقة، مثل قضايا جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، بما في ذلك الانتهاكات التي تتعرض لها النساء على وجه الخصوص. وأما غير ذلك من القضايا فقد يتعذر تحديده وقد يشمل انتهاكات لحقوق الإنسان من أشخاص يُعتقد أنهم مرتكبون سابقون للانتهاكات، والمحاکمات التي لها دوافع سياسية، ومنازعات الملكية المرتبطة بعودة اللاجئين، والعنف العرقي ضد الجماعات العائدة. وتوجد هذه المسائل في قضايا القانون الجنائي والقانون المدني على السواء. ومن الطبيعي أن يحدث تداخل بين تلك القضايا والقضايا الأخرى القائمة على أساس الانتماء لعضوية جماعة ضعيفة، مثلما في حالة الأقليات العرقية المرتبطة بنظام حكم سابق.

- أنواع الجرائم/القضايا المدنية. للحصول على صورة واضحة عن الانتهاكات الشاملة في نظام العدالة، يلزم في العادة رصد القضايا «المنتظمة»، أي القضايا التي لا تنطوي على أي مؤشرات معينة لمسائل حقوق الإنسان. وبتابع هذا النهج، فإن القضايا التي تنطوي على أنواع معينة من الجرائم المهمة بشكل خاص، مثل القتل أو الاعتداءات أو الإصابات الخطيرة، أو الاغتصاب، أو الاتجار أو غير ذلك من السلوك الإجرامي الخطير، يمكن اختيارها للرصد. وفي ميدان القانون المدني قد تعطى الأولوية لأنواع معينة من القضايا، مثل الملكية وحيازة الأراضي، والطلاق، والوصاية على الأطفال. وبعض توصيفات

هذه الجرائم يتداخل بوضوح مع الجرائم المتصلة بالمجموعات الضعيفة، وتُعبّر في بعض الحالات عن تاريخ حقوق الإنسان في البلد. ومثال ذلك أن الاغتصاب يرتكب في العادة ضد النساء وفي كثير من الأحيان كأداة من أدوات الحرب، أو أن الاتجار بالأشخاص يرتكب ضد النساء والأطفال أثناء الصراع وبعده.

• التصنيف بحسب معايير حقوق الإنسان. قد يكون من المفيد اختيار القضايا ذات الأولوية لرصدها على أساس معيار معين من معايير حقوق الإنسان. وقد يفضل اتباع هذا النهج أثناء المرحلة الأولى لإنشاء البرنامج و/أو المراحل الأولى التي يعمل فيها نظام العدالة الجديد. وينطبق ذلك بوجه خاص على مجال حقوق الإنصاف في مرحلة ما قبل للمحاكمة، وهو ما يمثل في كثير من الأحيان المسائل الأكثر إلحاحاً بعد الصراع مباشرة وفي الحالات التي تنطوي على ضمانات محددة يسهل رصد الامتثال لها. ومثال ذلك أنه يمكن رصد عدد من قضايا المحتجزين للتحقق من الامتثال لحقوقهم في مرحلة ما قبل المحاكمة، مثل حظر القبض عليهم واحتجازهم بشكل غير قانوني، والحق في مثلهم سريعاً أمام قاضٍ، والحق في محامٍ للدفاع عنهم، وإعداد الدفاع، والحق في عدم التعرض للتعذيب والمعاملة اللاإنسانية والمهينة.

وينبغي استعراض وتحديث أولويات الرصد بانتظام لكفالة مراعاة برنامج الرصد للتغيرات التي تطرأ على النظام، والتطورات والإجراءات التي تتخذها الحكومة والجهات الأخرى، لاسيما برامج التدريب، وبيئة حقوق الإنسان. ولا ينتهي رصد القضايا ذات الأولوية بتدخل، أو نشر تقرير، أو الدعوة إلى توصيات معينة. إذ إن فعالية الإجراءات التي تتخذها السلطات استجابة للشواغل التي يثيرها فريق الرصد تطرح أولويات جديدة للرصد. واتباع هذا النهج كفيل بأن يتابع فريق الرصد ويقمّم بانتظام التحسينات أو التغيرات التي تطرأ على النظام من حيث نزاهته وكفاءته استناداً إلى مبادرات الإصلاح.

جيم - إقامة العلاقات والحفاظ عليها

يتوقف نجاح رصد النظام القانوني بدرجة كبيرة على الحفاظ على اتصالات وعلاقات منتظمة مع الفاعلين الرئيسيين المشتركين في النظام والمسؤولين عنه. وينبغي أن تحقق هذه العلاقات فوائد متبادلة، فهي تمكن فريق الرصد من إنجاز عمله، وتساعد الفاعلين على تحسين أداء النظام. وينبغي لفريق الرصد الحفاظ على تلك العلاقات على كافة المستويات. وهؤلاء الفاعلون على المستوى المركزي هم القادة وصانعو القرارات (وزير العدل، ووزير الداخلية، ووزير الدفاع)، ورؤساء القضاة ومدبرو المحاكم، ومفوضو الشرطة ورؤساء النيابة، والجماعات الكبرى لحقوق الإنسان ودعم الضحايا، ونقابات المحامين، وكبار موظفي الخدمات الطبية والخدمات المرتبطة بها، والزعماء الدينيين أو زعماء القبائل، عند الاقتضاء. وأما بالنسبة للراصدين في الميدان، فإن هؤلاء الفاعلين يشملون محققي الشرطة، والجماعات أو المسؤولين العسكريين أو الآخرين المكلفين بإنفاذ القانون، والمدعين

العامين، والقضاة، ومديري السجون، وكذلك، عند الاقتضاء، أعيان المجتمع المحلي أو الفاعلين السياسيين الآخرين الناشطين في المنطقة الجغرافية التي يغطيها الرصد. كما يشملون محامي الدفاع، والمنظمات غير الحكومية المعنية بالمناصرة ودعم الضحايا، والمجموعات المجتمعية، والموظفين الفنيين الطيبين. ويمكن أن تؤدي علاقات العمل الإيجابية مع هذه الجهات الفاعلة غير الحكومية دوراً جوهرياً في جمع المعلومات التي قد لا يرغب المسؤولون في تقديمها، وكذلك الوقوف على تصورات المجتمع المدني بشأن نظام العدالة.

ويُعدّ الفاعلون الرسميون، مثل الشرطة والمدعين العامين والقضاة، مصادر للمعلومات الأساسية لعملية الرصد، وهم مسؤولون كذلك عن الامتثال للقانون والمعايير الدولية. كما أن المشرفين عليهم أو السلطات الحكومية ليسوا مسؤولين فحسب عن سجل حقوق الإنسان في النظام الشامل، ولكنهم أيضاً قادة رئيسيون وحلفاء في الجهود الرامية إلى تحقيق الإصلاح والتغيير لتحسين الامتثال للمعايير الدولية، بما في ذلك من خلال تعزيز المبادئ الأساسية، مثل الشفافية والمساءلة. وهذه الوظائف المزوجة يمكن أن تكون سبباً في إيجاد توتر معين في علاقاتهم مع أفرقة الرصد. وينطوي الرصد على حساسية خاصة بالنسبة للمسؤولين المعنيين مباشرة بقضية ما والذين يمكنهم، شأنهم في ذلك شأن الشهود، توفير معلومات ذات صلة، كما أنهم يؤدون في العادة دوراً في الانتهاكات المحددة. وبالتالي فإن الحفاظ على علاقات عمل إيجابية مع المسؤولين على كافة المستويات ينطوي على درجة كبيرة من التبصر والدبلوماسية والحكم السليم من جانب المشرفين والراصدين في البرنامج.

وللحفاظ على تلك العلاقات الطيبة مع جميع المؤسسات والفاعلين داخل النظام مع القيام في الوقت ذاته برصد السلوك الرسمي، بفعالية، من الحاسم لفريق الرصد أن يكونَ فهماً واضحاً للطريقة التي من المثالي أن تعمل بها المؤسسات والنظام بالتحديد، والمعايير التي يستند إليها دور كل مسؤول. ويتعين على فريق الرصد أن يتصدى بشكل ملائم لممثل المسؤولين في نظم العدالة المتعطلة في حالات ما بعد الصراع للمبالغة في وصف حدود أدوارهم وإلقاء اللوم على العناصر الأخرى في النظام. وينتشر هذا الاتجاه عادة في جميع أجزاء النظام، فهو موجود بين الشرطة والمدعين العامين، والمدعين العامين والقضاة، والقضاة والمديرين، وهلم جرا.

وينبغي أن يساعد الرصد على تعزيز الأداء المتكامل للنظام ككل بدلاً من تقييم الجرم المحدد والمستهدف. ومثال ذلك أن القاضي قد يزعم بحق أن المسؤولية عن عدم إجراء تحقيق واف تقع على المدعي العام الذي يتطلب رسداً وتحليلاً. وينبغي لفريق الرصد في الوقت ذاته الإقرار أيضاً بمسؤولية القاضي والتصدي لذلك في الحالات التي يكون فيها للقاضي سلطة علاج القصور وذلك مثلاً بإعادة القضية لإجراء مزيد من التحقيق أو إطلاق سراح المتهم من الاحتجاز إذا لم يتم الانتهاء من التحقيق في غضون فترة زمنية معينة.

ويجب كذلك على الراصدين الاعتراف بالممارسات السليمة ومجالات التقدم وإبلاغها بانتظام إلى السلطات والمسؤولين والفاعلين الآخرين. ويمكن أن يساعد ذلك على تحقيق عدد من الأغراض. فهو يثبت أن برنامج

الرصد موضوعي وغير متحيزٍ وأنه قائم بغرض تقديم المساعدة وليس فرض العراقيل. ومن شأن الثناء على الممارسات السليمة أن يعزز موثوقية برنامج الرصد ويمكن أن ييسر إثارة الشواغل بشأن الممارسات السيئة أو الإجراءات التراجعية.

وأهم جانب في الحفاظ على علاقات عمل إيجابية مع الفاعلين الرئيسيين هو اتساق الراصدين ووضوحهم مع المسؤولين والجماعات غير الحكومية بشأن أنشطتهم وتقييماتهم وتقاريرهم. وينبغي بوجه خاص إبلاغ المسؤولين المشتركين مباشرة في قضية محددة أو المشرفين عليها بعملية الرصد وأي تدخلات وتوقيت وغرض التقارير وأي إجراءات مهمة أخرى، وذلك من خلال الاجتماعات والوسائل التي من هذا القبيل. وينبغي أن يكفل المشرفون على برنامج الرصد عقد اجتماعات منتظمة مع سلطات نظام العدالة ورؤساء القضاة ووزراء العدل ومفوضي الشرطة ورؤساء النيابة وغيرهم لبحث القضايا المطروحة خلال عملية الرصد ومتابعة التوصيات والإجراءات المتخذة استجابة لها.

دال - تتبع القضايا وصياغة المؤشرات

يمكن أن يشكّل تتبع القضايا أو الاتجاهات أو المعلومات إحصائياً جزءاً رئيسياً من برنامج الرصد الناجح. وينبغي استعمال هذا التتبع لدعم الرصد والتقييم الموثوق والسليم، وليس لجمع البيانات والمعلومات للنظام نفسه. وينبغي أن يتحمل نظام العدالة والشرطة وسلطات الاحتجاز وغيرهم المسؤولية عن جمع البيانات والحفاظ عليها، وإعداد الإحصاءات بشأن القضايا والمحتجزين والإبلاغ عن الجرائم، وما إلى ذلك. ويمكن تحديد أي احتياجات أو مسائل أو عقبات تواجهها السلطات في الوفاء بتلك الالتزامات (مثل الحاجة إلى بناء القدرات في إدارة البيانات والمعلومات) والتوصية بإجراء تغييرات من خلال الرصد الفعال.

وبالنسبة لبرنامج الرصد، يمكن أن يساعد جمع البيانات وتبّع القضايا على تحقيق عددٍ من الأغراض المهمة، وهي:

- تمثيل عدد ونوع القضايا المرصودة. ويساعد ذلك على بيان عدد القضايا المرصودة على ضوء مجموع الحالات ومدى تمثيل الشواغل المحددة للمشاكل الشاملة أو الهيكلية بالنظر لشيوعها.
- مساندة تأكيد الاتجاهات والشواغل الشاملة بشأن حقوق الإنسان. ويمكن لجمع وتحليل الإحصاءات عن القضايا أن يوفر صورة كمية عن أداء نظام العدالة. ويمكن استعمال الأرقام التي لا تقبل النزاع لدحض الادعاءات بشأن اختلاف كل قضية، أو الافتراضات بأن مسائل معينة ليست حاسمة. ويمكن أن تتسم الإحصاءات بأهمية خاصة للمؤسسات الحكومية والجهات المانحة التي لا ترغب في تخصيص مواردها على أساس أدلة شفوية، وبذلك فإنها تساعد على توجيه الموارد إلى الشواغل الواضحة والمؤكدّة من خلال الرصد.

• تقييم أثر الرصد وأي تحسينات في امتثال النظام على مرّ الزمن. وينبغي أن يسعى برنامج الرصد منذ البداية إلى تقييم أثره على امتثال النظام للمعايير الدولية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال وضع مؤشرات واستعمالها. وينبغي استعمال مجموعات من المؤشرات، بما في ذلك المؤشرات الكمية من قبيل بيانات تتبع القضايا أو المرتبات ومخصصات الموارد، والمؤشرات النوعية أو الذاتية، وذلك لرصد مجموعات معينة من النتائج. ومن الصعب في كثير من الأحيان تقييم مجموعة متنوعة من المعلومات في البيئات التي لا تتوفر فيها إلا بيانات قليلة، مثل حالات ما بعد الصراع. وإذا كان فريق الرصد لديه الموارد الإضافية ويتمتع بالقدرات اللازمة، فإنه قد يخطط لإجراء دراسات استقصائية، وتيسير تكوين الأفرقة المتخصصة، واستعمال التقنيات الأخرى لتقييم أثر نظام العدالة وأدائه. وينبغي استعمال تلك التقنيات مع مختلف المجموعات المستهدفة، وعمامة الجمهور، والفاعلين القانونيين، والأشخاص العاملين في النظام، وغيرهم، مثل الخصوم، والمدعى عليهم، والضحايا، والشهود.

ومثلما هي الحال في رصد القضايا فإن من الصعوبة البالغة تتبع كل قضية. ولذلك قد يُفضل الاقتصاد على تتبع القضايا التي تدخل ضمن الأولويات المحددة للرصد. ويمكن لنظام تتبع القضايا أن يتخذ عدداً من الأشكال. على أنه في أبسط أشكاله يمكن أن يتخذ شكل قاعدة بيانات مزوّدة بالمعلومات الأساسية عن قضايا الأشخاص المحتجزين والقضايا التي يجري رصدها. ويمكن جمع المعلومات وتحديثها من خلال الرصد المنتظم لمراقب الاحتجاز وملفات المحتجزين والمتهمين. ومثال ذلك أن المعلومات المتتعبة يمكن أن تشمل هوية المتهم أو الخصم (بالاسم أو الرقم الكودي)، وتاريخ الميلاد، ونوع الجنس، ومحل الإقامة، ومحامي الدفاع، وتاريخ الجرم أو الادعاء المزعوم، ونوع الجرم أو الادعاء، وتاريخ القبض على الشخص أو احتجازه، ومكان الاحتجاز، وتواريخ تمديد الاحتجاز، وسلطة الاحتجاز، وتاريخ صدور لائحة الاتهام أو توجيه التهمة، وتواريخ الجلسات أو المحاكمات، وقرار المحكمة، والحكم، ونتيجة الاستئناف.

ويمكن بعد ذلك تجميع البيانات وتحليلها إحصائياً بما يعبر عن عدد من مسائل ومؤشرات حقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، يمكن باستخدام المعلومات المذكورة آنفاً أن تصدق التقارير لطول فترة الاحتجاز على ذمة المحاكمة، ولارتفاع غير متناسب في معدلات الإدانة، وملاءمة وتناسب الأحكام، والنسب المئوية والاتجاهات في المجموعات المحتجزة أو المقدمة للمحاكمة (مثل أعداد الأحداث الذين يواجهون تهماً خطيرة أو النساء المحتجزات على ذمة الجرائم المرتبطة بالجنس) أو الجماعات الضعيفة التي تتقدم بادعاءات متعلقة بالملكية أو غيرها من الادعاءات، وفي الجرائم أو الادعاءات، مثل الأعداد الكبيرة في قضايا العنف الجنسي أو الاختطاف أو العدد الكبير لقضايا الملكية. ويمكن جمع أنواع أخرى من البيانات من خلال مجموعة من الوسائل، بما في ذلك الدراسات الاستقصائية والأفرقة المتخصصة، والبحوث المستندة إلى الأدلة المروية، وغيرها إذا كان فريق الرصد يتمتع بالدراية الفنية الخاصة بالموارد المطلوبة.

هاء- نظم الرصد

تتسم المراحل الأولية لحالات ما بعد الصراع أو عمليات حفظ السلام بفوضى المؤسسات وتدهور البنية الأساسية والاتصالات، وانعدام الأمن. ومن المهم لفريق الرصد في تلك البيئات أن ينشئ نظاماً لكفالة الحصول على المعلومات الأساسية المطلوبة لأداء العمل. ومثال ذلك أنه يتعين على فريق الرصد أن يكون على علم بأي إجراءات للمحاكم، وطبيعتها، وتواريخها ومواعيدها، وإن كان لا يوجد في كثير من الأحيان أي عمليات رسمية لتحديد الجداول الزمنية للمحاكم أو أنها جميعاً متوقفة عن العمل. ولمعالجة ذلك، ينبغي وضع نظام متسق وواضح قدر المستطاع حتى يتسنى لفريق الرصد أن يكون على علم بإجراءاته. وتحدد الظروف نوع النظام الذي يضعه الفريق وذلك مثلاً بأن يوافق مسؤول معين على الاتصال بالفريق أو أن يكون الفريق على اتصال منتظم بمسؤول معين أو كاتب في المحكمة أو غيرهما.

ويتعين على فريق الرصد أن يتصدى بطريقة منهجية لمسألة تحديد القضايا والزيارات إلى السجون أو مرافق الاحتجاز التابعة للشرطة، وعملية جمع المعلومات عن تتبع القضايا، وتحديد مواعيد إجراءات المحاكم، سواء قبل المحاكمة أو أثناءها، وتواتر فض المنازعات بطريقة غير رسمية، عند الاقتضاء. وإذا شاع استخدام آليات فض النزاع غير الرسمية استناداً إلى القوانين أو الممارسات العرفية أو التقليدية، فقد يتعين على فريق الرصد وضع استراتيجية محددة لكفالة الوصول إلى العمليات والمعلومات، وأن يكون على علم مسبقاً بأي إجراءات أو اجتماعات. وقد يلزم استخدام الراصدين الوطنيين فحسب. وإذا واجه أي موظف في برنامج الرصد صعوبة شديدة في الوصول إلى آليات صنع القرار التقليدية، فقد يتعين على الفريق إنشاء نظام للرصد والإبلاغ مع المنظمات غير الحكومية الوطنية.

ويمكن أن تتسم الزيارات إلى السجون أو مرافق الاحتجاز التابعة للشرطة بأهمية حاسمة في التحقق من الامتثال لحقوق الأشخاص المحتجزين على ذمة المحاكمة. ويمكن أن تشكل تلك الزيارات أيضاً مصدراً مهماً للمعلومات عن القضايا الجديدة وتحديدها، لا سيما القضايا التي لم تخضع بعد لإجراءات المحاكم. ويمكن جمع الكثير من المعلومات عن تتبع القضايا من خلال الزيارات المنتظمة والمنظمة إلى مرافق الاحتجاز، لا سيما في المراحل الأولى من إنشاء البرنامج. ومن المهم إجراء الزيارات بانتظام (أسبوعياً، أو كل أسبوعين، أو ما إلى ذلك تبعاً للظروف)، وإن كان من المثالي عدم تحديد مواعيد مسبقة مع سلطات السجون. ويمكن لزيارة الأشخاص المحتجزين أن يثير توقعات ويتسبب في إحداث ارتباك كبير واختلال بين المحتجزين. وقد تتخلى أفرقة رصد النظم القانونية عن المقابلات مع الأفراد من المحتجزين إذا تسنى لهم جمع المعلومات اللازمة من مصادر أخرى، مثل راصدي حقوق الإنسان، أو محامي الدفاع، أو المنظمات غير الحكومية.

واو- حماية المعلومات وتقاسمها

ينبغي أن يكون فريق رصد النظام القانوني قادراً على ضمان معلوماته السرية والحساسية. وينطبق ذلك بشكل خاص على الحالات التي يتمتع فيها الفريق بإمكانية واسعة في الوصول إلى الوثائق والمعلومات التي لا تكون علنية في الحالات الأخرى. ويتطلب ذلك إنشاء نظام لتتبع وضمان ملفات القضايا والمعلومات الأخرى.

وتُعتبر المعلومات التي يتم جمعها من خلال رصد النظام القانوني، بما في ذلك تقاريره، نتاج عملية حفظ السلام. ويمكن أن تعود تلك المعلومات بفائدة جمة على قيادة البعثة، بما في ذلك الممثل الخاص للأمين العام، ويمكن أن تساعد على تسليط الضوء على الصورة السياسية للجهود المبذولة في قطاع العدالة وفي تعزيز سيادة القانون. ومن المهم بصفة خاصة كفالة موثوقية المعلومات المتوفرة لدى الممثل الخاص فيما يتعلق بالمسائل والقضايا التي قد تنطوي على أهمية بالغة سياسياً واجتماعياً بالنسبة للبلد المضيف أو أي من جهود مجتمعاته المحلية لدعم السلام الجاري. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تقييم فريق الرصد لتطور النظام القانوني وتعزيز سيادة القانون قد يمثل معلومات حاسمة للأمين العام ومجلس الأمن، وذلك مثلاً عند استعراض ولاية البعثة. وينبغي أن يسعى فريق الرصد إلى كفالة إنشاء آلية ملائمة لتوصيل معلوماته وتحليلاته إلى الممثل الخاص واستخدامها في تغذية تقارير الأمين العام المقدمة إلى مجلس الأمن بشأن البعثة. وعند تحديد نوع المعلومات المستخدمة لتلك الأغراض، ينبغي أن يراعي المشرفون على برنامج الرصد أثر أي نشر على حقوق فريق الرصد في الوصول وعلى تسييس عملية الرصد.

وإضافة إلى ذلك، وكجزء من عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام، قد تخضع معلومات برنامج الرصد لترتيبات تقاسم المعلومات مع المؤسسات الدولية الأخرى، لا سيما المحكمة الجنائية الدولية. واستناداً إلى مبدأ التكامل، قد تحتاج المحكمة إلى إجراء تقييم محدد لقدرة نظام العدالة الوطني في البلد الذي يستضيف عملية لحفظ السلام أو استعداداه لمقابلة الأشخاص المتهمين بجرائم بموجب القانون الدولي. بما لا يتعارض مع معايير المحاكمة وفق الأصول القانونية الدولية. وفي تلك الظروف، قد تحقق معلومات وتحليلات برنامج الرصد فائدة كبيرة لمكتب المدعي العام في المحكمة. وينبغي أن يكون المشرفون على برنامج رصد النظام القانوني على علم بالترتيبات التي تتخذها الأمم المتحدة مع المحكمة الجنائية الدولية وأن يقوموا، حسب ما تقتضيه الظروف المعينة لعملية حفظ السلام، بإقامة اتصال مع ممثل ملائم للمحكمة.

رابعاً - رصد القضايا

ألف - استراتيجية رصد القضايا

لا توجد قواعد صارمة بشأن رصد القضايا. ولا يمكن التنبؤ بالاختلافات والفروق الدقيقة التي تتسم بها كل قضية منفردة. وتتفاوت القضايا تفاوتاً واسعاً من جميع النواحي. فهي تتفاوت من حيث الحقائق، والمرحلة التي تصل إليها القضية، والقانون ذو الصلة، ومدى كفاية استجابة النظام، وما إلى ذلك. وهذه العوامل جميعاً تؤثر على مصادر المعلومات المتاحة واختيار تقنيات جمع المعلومات. ونتيجة ذلك، ينبغي أن يحدد الراصدون استراتيجية الرصد المتبعة في كل قضية على حدة. وينبغي أن تشمل استراتيجية رصد القضايا تحديد مصادر المعلومات المتاحة، والترتيب الذي ينبغي أن تستعمل به تلك المصادر، والتقنيات المستعملة في جمع المعلومات، والحقائق المطلوب استخلاصها، والإجراءات التي ينبغي مراقبتها، وما إلى ذلك. وترجع صياغة استراتيجية معينة لرصد القضايا إلى الأفراد من الراصدين، وتتوقف على أي قيود تكون مفروضة على عملهم. وينبغي تحديث الاستراتيجية وتعديلها طوال عملية الرصد، وذلك مثلاً بعد المقابلات الرئيسية واستعراض ملفات القضايا وحضور إجراءات المحكمة الحاسمة وغيرها من الإجراءات.

وينطوي الرصد الفعلي للقضايا على تحديات بالغة الصعوبة، ويشمل جمع معلومات كثيرة من مصادر متعددة، وتقييم موثوقية البيانات والأدلة، وجمع وتحليل المعلومات التي يتم الحصول عليها. وتستند نزاهة فريق الرصد في المقام الأول إلى دقة وموثوقية معلوماته واستنتاجاته. فالاستناد إلى معلومات غير كافية أو موثوقة جزئياً في استخلاص استنتاجات بشأن انتهاكات المعايير الدولية التي ترتكبها السلطات أو الأشخاص الذين يعملون لحسابها يمكن أن يقوض بشدة موثوقية برنامج الرصد ذاته. وكلما ازدادت موثوقية الاستنتاجات بشأن انتهاكات القانون كان من الأرجح تحقيق نتائج إيجابية.

ويتيح جمع المعلومات من مصادر متعددة إجراء رصد أشمل ويساعد على التحقق من المصادر الفردية. وتتوقف موثوقية المعلومات التي يتم جمعها على مدى اتساقها مع المواد التي يتم جمعها من مصادر مستقلة أو منفصلة. وهناك ثلاث طرق رئيسية لجمع المعلومات المطلوبة لرصد القضايا بفعالية في النظم

القانونية، وهي إجراء المقابلات؛ واستعراض ملفات القضايا وجمع الوثائق الأخرى؛ وحضور المحاكمات أو الإجراءات الأخرى.

وفي بعض الحالات، لا يتاح تطبيق جميع هذه النهج، ولا يمكن استعمال إلا تقنيات معينة لجمع المعلومات، مثل مقابلة الضحايا والشهود، وتقييم موثوقية رواية الضحية من خلال شهادات الشهود. على أنه إذا أُتيح عدد من المصادر فإن من الأهمية البالغة للراصدين جمع المعلومات من كل مصدر. ومثال ذلك أنه ينبغي التحقق من ادعاء المحتجزين أن احتجازهم غير قانوني وذلك عن طريق استعراض ملفات القضايا الخاصة بهم لدى المحكمة. كما ينبغي التحقق والتثبت من ادعاءات المسؤولين، مثل المدعين العامين والشرطة والقضاة. وأبسط طريقة للقيام بذلك في كثير من الحالات هي استعراض ملف المحكمة أو الشرطة للوقوف على ما فيه من وثائق بشأن الوقائع التي يؤكدتها الشخص المسؤول.

وينبغي أن يبذل الراصدون، قدر المستطاع، كل ما في وسعهم لجمع جميع البيانات المتاحة من مختلف المصادر، وذلك باستعمال طائفة من تقنيات تقصي الحقائق قبل استخلاص أي استنتاجات بشأن الامتثال في أي قضية. وينبغي أن يكون الراصدون في كل الأوقات قادرين على تحديد مصدر معلوماتهم والعملية المستعملة في التحقق.

باء- إجراء المقابلات

يُمثل جمع المعلومات من خلال المقابلات تقنية أساسية لعملية الرصد. ومقابلة الضحايا، بمن فيهم المتهمون والشهود، هي أكثر السبل شيوعاً لجمع معلومات مباشرة عن قضايا انتهاكات المعايير الدولية. ومن المهم بنفس الدرجة مقابلة المسؤولين المتورطين مباشرة في قضية ما، مثل المدعين العامين والقضاة ومحامي الدفاع وضباط الشرطة. ويمكن أن يشمل ذلك فاعلين آخرين، مثل أعيان المجتمع المحلي في القضايا التي تجري فيها المحاكمة من خلال العمليات التقليدية. ويمكن أن يساعد إجراء مقابلات مع الأشخاص الآخرين ممن لديهم معلومات غير مباشرة عن القضية، مثل مستشاري الضحايا أو المنظمات غير الحكومية، على تقييم موثوقية المعلومات الأخرى التي يتم جمعها والتمهيد لإجراء مقابلات أخرى.

ويتطلب رصد النظام القانوني أعلى مستويات الدقة والموثوقية في المعلومات التي يتم الاعتماد عليها. وعند اختيار الأشخاص الذين تجري مقابلتهم وتحديد طريقة تقييم المعلومات، ينبغي لراصدي النظم القانونية الاعتراف بأن المعلومات غير المباشرة تكون أقل موثوقية من الشهادات المباشرة والحرص الشديد على ألا تعتبر من قبيل الحقائق. وشهادات السماع أو المعلومات غير المباشرة. ويمكن أن تشيع في سياقات ما بعد الصراع الادعاءات على نطاق واسع بوقوع انتهاكات أو أسباب تعطّل النظم استناداً إلى الشائعات وشهادات السماع والافتراضات. وإذا

تكررت تلك المعلومات من عدد من المصادر المنفصلة، فإن ذلك قد يضيف عليها مزيداً من المصدقية. على أنه ينبغي في كل الأوقات التثبت من صحة الشهادات غير المباشرة من خلال التقنيات الأخرى لتقصي الحقائق، مثل استعراض وثائق القضايا أو تحقيقات الشرطة، إن أمكن.

ويتوقف جمع المعلومات الدقيقة والموثوقة على استعمال التقنيات السليمة لإجراء المقابلات. وتساعد تلك التقنيات على استخلاص المعلومات اللازمة، والتحقق داخلياً من أقوال الأشخاص الذين تجري مقابلاتهم، وتأييد المعلومات المستقلة، والمساعدة على الوصول إلى مصادر أخرى للمعلومات. وتتوقف التقنيات المستعملة في إجراء المقابلات على الشخص الذي تتم مقابلته وظروف المقابلة. ويوجد بعض الخطوط التوجيهية المشتركة لإجراء أي نوع عام من المقابلات، وإن كانت هناك تقنيات خاصة لمقابلة الضحايا والشهود والمتهمين ومسؤولي الحكومة (بمن فيهم القضاة، والمدعون العامون، والشرطة)، والخبراء أو الفاعلين الآخرين المطلعين على القضية (مثل الخبراء الطبيين، أو الأطباء، أو محامي الدفاع، أو المناصرين الآخرين والمنظمات غير الحكومية).^(٩) وهناك اعتبارات خاصة تنطبق على المقابلات مع الضحايا والشهود والمتهمين الذين ينتمون إلى مجموعات ضعيفة، مثل النساء اللاتي يقعن ضحايا للعنف أو الاستغلال الجنسي، أو الأطفال، أو الموقَّنين ذهنياً.

وقد ينظر فريق الرصد في وضع أشكال موحَّدة لأنواع معيَّنة من المقابلات التي يتم إجراؤها في جميع القضايا أو في قضايا معيَّنة. وتفيد هذه الأشكال مثلاً في المقابلات مع المحتجزين أو المقابلات التي يتم إجراؤها للحصول فقط على معلومات عن قانونية الاعتقال والاحتجاز. وعلى الرغم من عدم إمكانية الالتزام الصارم بالأشكال الموحَّدة بسبب التفاوتات غير المتنبأ بها في كل مقابلة، فإن هذه الأشكال يمكن أن تساعد على كفاءة اتساق المعلومات التي يتم جمعها في القضايا المماثلة. ويُعد هذا الاتساق مهماً لدمج وتحليل المعلومات بغرض استخلاص استنتاجات بشأن اتجاهات أو أنماط الممارسات.

وباستعمال الأشكال الموحَّدة أو بدون استعمالها، ينبغي تدريب الراصدين على الممارسات السليمة المتعلقة بإجراء المقابلات، لاسيما المقابلات مع الجماعات الضعيفة لكفالة موثوقية المعلومات المستخلصة وسلامة عملية الرصد. ويوجد عدد من أدلة رصد حقوق الإنسان التي تبين بالتفصيل الممارسات السليمة في إجراء المقابلات.^(١٠) وبالنظر إلى أن رصد النظام القانوني يركِّز على طريقة عمل النظام والمؤسسات الداخلة فيه، فإنه يتطلب فحصاً دقيقاً للتحقيقات ومقارنتها بأي ملفات أو وثائق أو أدلة أو براهين بشأن سلوك أو قصور النظام أو الأفراد من الفاعلين.

^(٩) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دليل التدريب على رصد حقوق الإنسان...

^(١٠) المرجع نفسه.

جيم - زيارة مرافق الاحتجاز

يمكن أن تمثل زيارة السجون أو مرافق الاحتجاز جانباً حاسماً لرصد النظام القانوني. والغرض من تلك الزيارات هو تقييم ما إن كان المحتجزون قد تم القبض عليهم واحتجازهم وفقاً للقانون، وما إن كانوا يتمتعون بإمكانية الوصول إلى العدالة حسب ما ينص عليه القانون المحلي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتشمل حقوق الأشخاص المتهمين في مرحلة ما قبل المحاكمة حقهم في ظروف الاحتجاز الإنسانية، وعدم التعرض للتعذيب والمعاملة اللاإنسانية والمهينة. وقد يرتبط التحقيق في استعمال التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية ارتباطاً مباشراً بقضية المحتجز، وذلك مثلاً إذا كان الاعتراف المستخدم في القضية القانونية ناشئاً عن تلك المعاملة.

على أن رصد ظروف الاحتجاز والمعاملة يشكّل جزءاً متخصصاً من رصد حقوق الإنسان الذي لا نتناوله تحديداً هنا. وتتولى اللجنة الدولية للصليب الأحمر في كثير من الأحيان إجراء زيارات لتقييم ظروف الاحتجاز والمعاملة، شأنها في ذلك شأن العناصر الأخرى المعنية برصد حقوق الإنسان في عملية حفظ السلام. وينبغي أن يتعاون فريق الرصد في التصدي لحالات التداخل في الولاية لتعظيم استعمال الموارد الشحيحة المتاحة للبعثة والتقليل قدر المستطاع من إرباك ومضايقة المحتجزين وسلطات الاحتجاز.

ومع ذلك، يلزم في كثير من الحالات زيارة مراكز الاحتجاز لجمع المعلومات. وأول خطوة في ذلك هي أن يقوم الراصدون بطلب استعراض سجل السجن. وينبغي أن تشمل السجلات معلومات مهمة، مثل تاريخ الاحتجاز، وسلطة الاحتجاز، وتواريخ استعراض الاحتجاز أو تمديده، وأي تواريخ تتعلق بجلسات المحاكمة أو غيرها من الجلسات. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتضمن السجلات معلومات عن الفحوص الطبية للمحتجزين. وقد يرغب الراصدون في استعراض السجل مرة أخرى بعد مقابلة محتجزين محددين لملاحظة المعلومات المتعلقة بقضاياهم.

وينبغي أن يجري الراصدون مقابلة مع سلطات السجن حول أداء السجنين وتفاعله مع العناصر الأخرى لنظام العدالة، مثل الشرطة، وسلطات الاحتجاز الأخرى، والمدعين العامين، وغيرهم. وينبغي أن يدرج الراصدون أسئلة عما إن كان القضاة أو غيرهم من السلطات المسؤولة يزورون المرفق، والاستفسار، إذا كان الأمر كذلك، عن عدد مرات الزيارة وما تتألف منه الزيارات. وينبغي طرح أسئلة معينة عن تواتر الزيارات الأسرية أو غيرها من الزيارات، وإمكانية اتصال المحتجز بالعالم الخارجي، وتوفير العلاج الطبي. وينبغي ملاحظة المعلومات المتعلقة بكيفية الاتصال بأي طبيب أو مهني آخر يزور السجن. وينبغي أن يستفسر الراصدون عن إمكانية الوصول إلى محام، وتيسيرات إبلاغ الدفاع، وسلوك المحامي. وينبغي التحقق في جميع الحالات من التأكيدات المعينة التي يدلي بها مسؤولو السجن أثناء إجراء المقابلات مع المحتجزين. وينبغي إجراء تقييم عام لعدد حراس السجن وموقفهم وسلوكهم.

وينبغي عدم إجراء مقابلات مع المحتجزين إلا في إطار من السرية (بمناى عن سماع حراس السجن، ولكن ليس بالضرورة بمناى عن مرآهم). وينبغي أن يحرص الراصدون على عدم تعريض المحتجزين لخطر التعرض للانتقام من قبل مسؤولي السجن بسبب التحدث مع الراصدين. وينبغي أن يكفل الرصد المنتظم مراقبة هذه المسألة المهمة باستمرار.

وعندما تثار ادعاءات بوقوع تعذيب أو غيره من المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أثناء الاحتجاز، ينبغي أن يحرص الراصدون على توجيه أسئلة محددة عن أي علاج طبي أو أي علاج آخر يتم تقديمه وعن الموظف الطبي المعني. وينبغي التحقق فوراً من الادعاءات المتعلقة بتلك المعاملة واتخاذ إجراءات، عند الاقتضاء، وفقاً لبروتوكولات برنامج الرصد. وإذا تعلقَت الادعاءات بضحايا آخرين، ينبغي السعي إلى الوصول فوراً إلى هؤلاء الأفراد.

وينبغي مقابلة المتهمين للتحدث معهم حول قضاياهم الجنائية لتقييم مشروعية احتجازهم ومدى احترام حقهم في محاكمة منصفة. ويرغب معظم المتهمين في إقناع الراصدين بأنهم أبرياء وأنهم لذلك يستحقون المساعدة. وينبغي أن يوضح الراصدون أن جميع المحتجزين والمتهمين يتمتعون بتلك الحقوق بغض النظر عن مسألة استحقاقهم اللوم.

وينبغي على الراصدين طرح أسئلة محددة عن تفاصيل القبض على الأشخاص واستجوابات الشرطة لهم، واحتجازهم، والقضايا الجنائية المقامة ضدهم، فضلاً عن المعلومات التي يحصلون عليها عن الفرص التي أمامهم لمقابلة محاميهم في إطار من السرية و/أو إعداد دفاع ملائم. وينبغي أن تشمل تلك الاستفسارات مطالبة المحتجزين بإطلاع الراصد على أي وثائق خطية يحصلون عليها. وينبغي في كل الأوقات التحقق من وصفهم للأحداث مع محاميهم ومقارنتها بالمعلومات الواردة في سجل السجن وملف المحكمة أو الشرطة. وينبغي أن تركز الأسئلة على ما إن كان المحتجز أو أسرته أو غيرهم قد تعرضوا للضغوط أو طلبات بتقديم رشاًوى أو «هدايا» أو تصرفات غير ملائمة أخرى من مسؤولي القضاء (بما في ذلك حراس السجن أو أي من محامي الدفاع).

ويمكن أن يكون الاتصال بالسلطات لدعم الإفراج عن شخص محتجز بصورة غير قانونية وظيفية مهمة. ولذلك ينبغي للراصدين اتخاذ إجراءات فورية لتأييد الادعاءات الموثوقة والجادة بشأن القبض على الأشخاص واحتجازهم بصورة غير قانونية من خلال استعراض الوثائق المتعلقة بالقضية، والقيام، عند اللزوم وإذا صدر تكليف بذلك بموجب بروتوكولات برنامج الرصد، باتخاذ التدابير الملائمة للفت نظر المسؤولين إلى القضية بغرض مساندة الإفراج عن الشخص.

دال - التحقيق في الملفات وجمع الوثائق

هناك أسباب متعددة لاستعراض ملفات القضايا التي في حوزة الشرطة والمحكمة والدفاع في القضايا التي تسير إجراءات مقاضاتها من خلال نظم العدالة الرسمية. وتشمل تلك الأسباب:

- تأكيد الحقائق والتأكيدات التي يدلي بها الأشخاص الذين تتم مقابلتهم، مثل المتهمين ومسؤولي العدالة.
- التحقق من امتثال النظام للقانون المحلي والمعايير الدولية، بما في ذلك حقوق المتهمين في قضايا جنائية أثناء احتجازهم على ذمة المحاكمة (كما هو مبين بالتفصيل في المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبالنسبة للأحداث في المادة ٣٧ من اتفاقية حقوق الطفل).
- تقييم ما إن كانت السلطات تحقق في الجرائم أو تجهز القضايا المبلّغ عنها، أو أي إشارات بوقوع معاملة غير متساوية. (يمكن أن توجد أسباب كثيرة لعدم إجراء تحقيق، بما في ذلك قصور أخلاقيات العمل، أو الفساد، أو التمييز، أو التدخل غير الملائم في الإجراءات القانونية، وينبغي التحقيق في جميع الإمكانيات وتحليلها).
- الحصول على معلومات من الأشخاص الآخرين المطلعين على القضية ممن قد يتم إجراء مقابلات معهم.
- التحضير لمراقبة الجلسات أو المحاكمات.

وتحتوى الملفات في العادة على مجموعة كبيرة من الوثائق، بما في ذلك أوامر المحكمة أو المسؤولين الآخرين، وقرارات المسؤولين ووثائق الإثبات، مثل البيانات أو التقارير الطبية. وينبغي أن يستعرض الراصدون ملفات القضايا الجنائية لتقييم الامتثال للضمانات الإجرائية المكفولة للمتهمين بموجب القانون المحلي، والامتثال لمبادئ العدالة الموضوعية، مثل كفاية وشرعية التحقيقات التي تجريها السلطات، ودقة مواعيد الإجراءات، والامتثال لمبدأ التكافؤ في الوسائل، والحق في الدفاع.

وينبغي استعراض ملفات الشرطة أو السجلات التي في حوزة الآخرين ممن يملكون سلطة الاعتقال وذلك للوقوف على إشارات لأي أسس يستند إليها الاعتقال، وظروف الاعتقال وأي ضمانات مقدمة للشخص المعتقل، أو أي تحقيقات أخرى تجريها الشرطة. وفي القضايا التي تخلو من أي مقاضاة رسمية، يمكن أن تؤدي ملفات الشرطة دوراً حاسماً. وينبغي أن تكشف ملفات الشرطة عن المعلومات أو الأدلة التي في حوزة الشرطة ويمكن أن تفضي إلى وجود ادعاء والمرحلة التي انتهت إليها القضية. ويمكن أن تنسم تلك المعلومات بأهمية أساسية لمتابعة القضايا في الحالات التي لا تقوم فيها السلطات بإجراء تحقيقات كافية ومقاضاة الجناة المزعومين. ومثال ذلك أنه توجد في كثير من الأحيان نزعة إلى عدم إجراء تحقيقات ومحاكمات لحوادث العنف المنزلي في سياقات ما بعد الصراع. ويمكن رصد تلك الاتجاهات عن طريق استعراض الملفات للتحقيق في الشكاوى المقدمة إلى الشرطة وإجراءات التحقيق التي قامت الشرطة بإجرائها، وكذلك عن طريق مقابلة المجني عليهم، والمنظمات غير الحكومية، والشهود، وغيرهم، عند الاقتضاء.

وتبعاً لولاية البرنامج واستحقاقات الوصول، قد يستطيع الراصدون استعراض ملفات القضايا في المحاكم أو التي لدى الشرطة ولكن لا يجوز لهم استخراج نسخ منها. ولذلك ينبغي للراصد تسجيل ملاحظات مكثفة عن

محتويات تلك الوثائق، لا سيما الأسماء، ومعلومات الاتصال، والتواريخ المهمة، والأوامر والقرارات. وينبغي بعد ذلك تنظيم تلك الملاحظات أو النسخ المطابقة لملفات القضايا، وسد أي ثغرات في المعلومات من خلال المقابلات مع المسؤولين أو الخبراء الطبيين أو الفاعلين الآخرين المعنيين.

ومن الممكن، وإن كان من غير المعتاد، جمع وثائق أخرى في قضايا معينة. وقد تتاح للراصد في ظروف معينة فرصة جمع وثائق حاسمة أو تقييم مسرح وقوع الانتهاك المزعوم، مثل المساكن الخاصة أو الزنانات التي يدعى بوقوع تعذيب فيها، ومراقبة مدى تأييد البيئة المادية لشهادة الضحية أو الشاهد. وقد يحدث ذلك بوجه خاص إذا كان النظام عاجزاً عن الاستجابة لأي قضية. على أنه بالنظر إلى أن الغرض من رصد النظم القانونية هو مراقبة مدى كفاية استجابة النظام ذاته (أو افتقاره لها)، ينبغي أن يحرص فريق الرصد على عدم جمع وحفظ وثائق سرية يمكن أن تشكل في غير ذلك من الحالات دليلاً في قضية، أو تؤثر على أي دليل في مسرح قد يخضع لتحقيق جنائي.

هاء - مراقبة المحاكمة وإجراءات التحقيق

في الحالات التي تخضع فيها القضايا لإجراءات مؤسسات العدالة غير الرسمية، فإن من الأساسي مراقبة الإجراءات القانونية مباشرة لاستخلاص استنتاجات بشأن امتثال النظام القانوني للقانون الوطني والمعايير الدولية.

وينبغي رصد جميع الإجراءات لكفالة الامتثال للجوانب الإجرائية والموضوعية للعدالة استناداً إلى القانون الوطني والمعايير الدولية. ويمكن رصد الإجراءات الجنائية لتقييم عدد من مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك الامتثال على الأغلب للقانون الوطني ومعايير المحاكمة المنصّفة المنصوص عليها في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٤٠ من اتفاقية حقوق الطفل وذلك فيما يخص الأحداث. وقد تراقب شواغل أخرى، من قبيل عدم مقاضاة المتهم بشكل كاف، وهو ما يوحى بوجود تحيز ويثير القلق بشأن الإفلات من العقوبة. وتشمل تلك الشواغل المعاملة غير الملائمة أو غير المتساوية من المحكمة للضحايا والشهود، لا سيما في قضايا الجرائم الجنسية. ومن المبادئ الأساسية في الإجراءات الجنائية والمدنية المساواة أمام القانون والمعاملة المتساوية. وفي قضايا النساء على وجه الخصوص، ينبغي تقييم الإجراءات للثبوت من امتثالها لهذا المبدأ. وأما في القضايا المدنية فإن استقلال المحكمة وعدم تحيزها ضروريان على حد سواء.

وجميع الإجراءات مهمة. وينبغي أن يخطط الراصدون لحضورها جميعاً، بما في ذلك أي جلسات سابقة للمحاكمة والمحاكمات المستمرة. على أنه في القضايا المعقدة قد تُعقد جلسات متعددة قبل المحاكمة وقد يتعذر حضورها جميعاً. ويستند تحديد الجلسات التي قد تكون مهمة، مثل جلسات سماع الشهود الرئيسيين

أو الضحية، وحضور تلك الجلسات، إلى تقدير الراصدين بناءً على ما لديهم من معلومات، وينبغي أن يشكّل ذلك جزءاً من استراتيجيتهم في الرصد. وقبل حضور الجلسات، ينبغي أن يحصل الراصدون على المعلومات المهمة عن القضية من خلال مقابلاتهم مع أطراف القضية، والمتهم، والمدعي العام، واستعراض ملف القضية، وما إلى ذلك.

وعند حضور إجراء ما، ينبغي أن يجلس الراصدون في وضع يؤكد استقلالهم وعدم تحيزهم، أي في موقع يدل بوضوح على أنهم ليسوا طرفاً في الإجراء. وقد يرغب الراصدون، عند الاقتضاء، في شرح دورهم لجميع الحضور، لا سيما في الجلسات العلنية السابقة للمحاكمة. وينبغي أن يحرص الراصدون على اتخاذ موقع يتيح لهم سماع ومشاهدة كل ما يدور في الجلسة.

وينبغي أن يسجّل الراصدون ملاحظات بكل ما يقال وما يُعرض أثناء الإجراءات. وتدل هذه الممارسة على كفاءتهم المهنية وتدل على إجراء تسجيل مستقل للإجراءات. وبالنظر إلى احتمال عدم إجراء أي تسجيل رسمي لتفاصيل تلك الإجراءات في نظم العدالة في حالات ما بعد الصراع، يجب أن يكفل الراصدون أن ملاحظاتهم شاملة ودقيقة.

ويمكن أن يتسم السلوك خارج غرفة المحكمة قبل المحاكمة وبعدها بأهمية من حيث تقييم القضية ككل. ويشمل هذا السلوك التفاعل بين المدعين العامين والشهود، ومحامي الدفاع، وضباط الشرطة، والضحايا والشهود، والمتهمين، وأفراد أسرهم، وبين القضاة أنفسهم، وبين القضاة والمدعين العامين. وينبغي أن يراقب الراصدون بانتظام تلك التفاعلات ويلاحظوا كل ما من شأنه أن يثير القلق.

خامساً - التحليل وإصدار التقارير وتقديم التوصيات

ألف - قيمة التقارير

لا تحقّق المعلومات إلا فوائد محدودة ما لم يتم نشرها. وفي رصد النظام القانوني، ينبغي جمع وقائع إجراءات القضية، وتحليل إجراءات السلطات على ضوء القانون المحلي، ثم النظر في القضية ككل على ضوء المعايير الدولية ذات الصلة. وينبغي إدراج جميع هذه الجوانب المختلفة للرصد في تقرير يبين بوضوح الأساس الذي تستند إليه الاستنتاجات بشأن أي انتهاكات للمعايير الدولية يرتكبها نظام العدالة أو مؤسساته. وينبغي طرح توصيات محدّدة لمعالجة تلك الانتهاكات والحيلولة دون وقوعها في المستقبل. ومن الطبيعي أن تتوقف قيمة هذه التقارير على سلامة واتساق المعلومات، ودقة التحليل وعمقه، وملاءمة التوصيات وإمكانية تنفيذها عملياً.

وينبغي أن توفرّ التقارير صورة شاملة عن جوانب القوة والضعف في أداء نظام العدالة. ويعني ذلك أنها ينبغي أن تتضمن تفاصيل واضحة عن التدابير الإيجابية التي تتخذها السلطات، أو المجالات المعيّنة التي تشهد مستوى جيداً نسبياً من الامتثال للمعايير المعترف بها. ومن شأن الاعتراف بتلك التحسينات أو الممارسات الإيجابية أن يحسّن صورة نزاهة وإخلاص فريق الرصد، ويعزز الحفاظ على الممارسات السليمة للنظام. ومثال ذلك أن يتضمن التقرير الذي يوثق الانتهاكات الواسعة للحقوق في مرحلة ما قبل المحاكمة استنتاجاً مفاده أن المحتجزين يتمتعون بفرص متسقة وغير مقيدة في معظمها للوصول إلى العالم الخارجي والاتصال بأسرهم بما يتماشى مع المعايير الدولية.

باء - إصدار التقارير الخارجية ونشرها

يمكن أن يمثل نشر تقارير الرصد الخارجية عملية حساسة. وهناك اعتبارات خاصة ينبغي مراعاتها عند تحليل ما إن كان ينبغي الإعلان عن التقرير أو أن يبقى داخلياً (سرياً) بحيث لا يوزع إلا على الحكومة والجهات الفاعلة أو السلطات المعنية بالعدالة. وينبغي أن تشير ولاية برنامج الرصد إلى ما إن كان البرنامج مسؤولاً عن نشر التقارير العامة. ويمكن أن يتيح هذا الخيار للفريق درجة معيّنة من التأثير على السلطات، بل والأهم من ذلك أنه يمكن أن

يشكّل أداة مفيدة لتعميق الوعي العام بعملية العدالة وحقوق الإنسان. ومن أجل تحقيق تلك الوظائف على نحو ملائم، ينبغي صياغة التقارير العامة بدقة وبشكل مختلف عن التقارير الموجهة للاستخدام الحكومي البحت. وينبغي بشكل خاص صياغة التقارير بحيث تراعى فيها جوانب التوعية، وتوفير المعلومات والتحليلات التقنية بلغة سهلة وفي شكل مرئي جذاب للعامّة. وينبغي إرسال أي تقارير عامة إلى المؤسسات الحكومية ذات الصلة للرد والتعليق عليها قبل نشرها، وينبغي إدخال التعديلات عليها، عند الاقتضاء.

ومن المهم، عند الاقتضاء، تقديم التقارير الخارجية (العامّة أو الداخلية) إلى جميع العناصر الفاعلة والمؤسسات ذات الصلة داخل نظام العدالة والمرتبطة به، مثل وزارة العدل، والمحكمة العليا، ووزارة الداخلية، ووزارة الدفاع، والمدعي العام، ومكتب الرئيس أو رئيس الوزراء، حتى وإن كانت التقارير لا تتصدى مباشرة لانتهاكات من بعض هذه العناصر المعينة العاملة في النظام. ومن المهم كذلك تقديم تلك التقارير إلى مجتمع المانحين. ويمكن لنشر التقارير على نطاق واسع أن يعزّز في حد ذاته الترابط بين الأداء السليم للنظام ومسؤولية جميع الفاعلين فيه وذلك لكفالة الامتثال للمعايير الدولية. وينبغي توخي الدقة في تحديد توقيت إصدار أو نشر أي تقارير، ومراعاة أثرها المحتمل على القضايا الفردية التي تشير إليها التقارير إذا كانت مازالت قيد نظر نظام العدالة.

وينبغي وضع آلية إجرائية بسيطة لنشر التقارير على تلك المؤسسات وعقد اجتماعات معها للمتابعة. ومن الأهمية الحاسمة كفالة متابعة التقارير، لا سيما متابعة تنفيذ جميع الفاعلين والمؤسسات ذات الصلة للتوصيات في سياق حفظ السلام، ويمكن أن يشكّل ذلك الأساس الذي يقوم عليه النجاح الشامل لبرنامج الرصد.

جيم - التقارير الداخلية

ينبغي عموماً وضع أساليب للإبلاغ الداخلي في برنامج الرصد وعملية حفظ السلام، وذلك لكفالة قيام الراصدين بجمع نفس أنواع المعلومات والتحقق من تلك المعلومات واستعمال تحليل قانوني متسق. وتسهم المتطلبات الموحدة في تطبيق نهج موحد، واتساق ودقة المعلومات. ويسر ذلك بشكل حاسم مقارنة القضايا المتماثلة لتحديد الاتجاهات العامة. وتتطوي التقارير الداخلية للراصدين على أهمية حيوية لأنها تشكّل في العادة الأساس الذي تستند إليه التقارير الخارجية للبرنامج.

وينبغي أن يحدّد برنامج الرصد جدولاً زمنياً للإبلاغ الداخلي المنتظم. على أنه من المهم ألا يكتب الراصدون إلا التقارير التي يمكن استعمالها، وعدم إعداد كمّ هائل من الوثائق التي لن تُقرأ والتي لا داعي لها. وينبغي ألا تكون تقارير الرصد مجرد ملخصات للقضايا على غرار ما يحدث في كثير من الأحيان في برامج رصد حقوق الإنسان. وينبغي أن تشمل تقارير الرصد القانوني عرضاً محدداً لامتثال نظام العدالة للقانون والمعايير استناداً إلى

فحص شامل للوقائع والأدلة والإجراءات وغيرها. ومن الأفضل للراصدین الانتهاء من وضع تقاريرهم الداخلية بمجرد الانتهاء من جمع المعلومات والتحقق منها.

وبالنسبة لرصد القضايا، من المستصوب للراصدین الاحتفاظ بملفات كاملة تتضمن جميع المعلومات التي يتم جمعها، والمقابلات، واستعراضات ملفات القضايا، والملاحظات على الإجراءات وغير ذلك من الوثائق أو المعلومات، وتقريراً داخلياً (أو سلسلة من التقارير) حول كل قضية على حدة.

وهناك مثال للتقارير الداخلية، وهي تقارير رصد القضايا الفردية التي يبرز رصد القضية بأسرها، وهو ما يستتبع تحليلاً لمعالجة القضية ككل استناداً إلى التحقيقات الكاملة التي يجريها الراصد. وينبغي أن يشمل تقرير القضية عناصر أساسية، مثل الخلفية، ووقائع القضية، وتحليلها، والاستنتاجات، وأي تدخلات وتعليقات أو توصيات. وينبغي أن يشير تحليل القضية إلى القانون المحلي (المعايير المستعملة أو المعايير المفقودة من القانون المحلي) ذي الصلة بالقضية، وتطبيق وقائع القضية على المعايير المحلية (هل تؤيد الوقائع استعمال القانون؟ وهل وقع إغفال أو انتهاك للقانون؟ وما إلى ذلك) للوصول إلى استنتاجات حول ما إن كان ذلك يشكل انتهاكاً للمعايير الدولية أو أنه في غير ذلك يشكل إخفاً في تلبية المعايير. وبطبيعة الحال فإن محتوى التقرير يتفاوت تفاوتاً واسعاً ويتوقف على تفاصيل القضية وكذلك على طبيعتها ككل (أي ما إن كانت إجراءات القضية تسير في إطار نظام العدالة الرسمي أو من خلال الآليات غير الرسمية، أو ما إن كان قطاع العدالة قد أخفق في الاستجابة لها). ويمكن كتابة التقرير عن رصد القضية قبل صدور الحكم النهائي فيها، وذلك مثلاً لتغطية الانتهاكات لحقوق ما قبل المحاكمة وحتى صدور لائحة الاتهام. وحالما يوافق مشرفو الرصد على التقارير، يجوز نشرها خارج البرنامج كجزء من التدخلات في القضايا الفردية لدى السلطات، عند الاقتضاء.

دال - تقارير القضايا أو المسائل الفردية

ينبغي تجميع تقرير خارجي عن القضايا أو المسائل المهمة ونشره بعد الفراغ من القضية بوقت قصير أو عند مرحلة محددة أخرى (وذلك مثلاً حالما يصدر الحكم أو أثناء استعراض البرلمان لتشريع جديد). وتحلل هذه التقارير امتثال السلطات لمعايير حقوق الإنسان الدولية في القضايا الفردية.

وتفيد هذه التقارير بوجه خاص في القضايا التي على جانب كبير من الأهمية للمجتمع، وتبرز التحديات التي ينطوي عليها تحقيق العدالة في الفترة الانتقالية أو عقب الصراع، وهي ما تعرف عموماً باسم القضايا الشهيرة. ومن الأمثلة الواضحة على تلك القضايا محاكمة جرائم الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو المحاكمات الأولى للقضايا المهمة للتجار بالأشخاص، أو ارتكاب الفاحشة مع الأقارب، أو النزاعات على الملكية.

ويمكن أن تسلط تقارير المسائل الفردية الضوء على الانتهاكات القانونية المتعلقة بالقوانين القائمة أو مشاريع القوانين. ومثال ذلك أن التقرير قد يحلّل القوانين التي تمرّ من خلال البرلمان للتثبت من امتثالها للمعايير الدولية وتسلط الضوء على طريقة انتهاكها لمعايير حقوق الإنسان.

وبالنظر إلى طبيعة التقارير الفردية، فإن ذكر الأسماء والتفاصيل المحددة الخاصة بالقضية هو ما يضيف أهمية على تلك التقارير. ويمكن توجيه توصيات للتصدي للانتهاكات التي تنطوي عليها القضية المعينة أو القضايا المماثلة، عند الاقتضاء. وعند إصدار تقارير عن مشاريع القوانين، ينبغي أن تبيّن التوصيات السبل المحددة التي يمكن من خلالها تحقيق امتثال مشروع القانون للمعايير الدولية. وتعتبر القرارات بشأن توقيت تلك التقارير مهمة، وينبغي أن تأخذ في الحسبان الأثر المحتمل على العملية قيد النظر، لا سيما قضايا المحاكم التي يجوز فيها الاستئناف.

وتشبه هذه التقارير ما يقوم الراصد بتجميعه من تقارير القضايا الفردية باستثناء أنها تتضمن مزيداً من المعلومات التجميعية والتحليلات والتوصيات التفصيلية. وينبغي أن يختلف شكل تقارير القضايا أو المسائل الفردية الخارجية عن التقارير الداخلية وذلك بأن تتضمن أولاً تفاصيل المعايير الدولية ثم تتطرق بعد ذلك إلى القانون المحلي موضوع البحث. وفي تقارير القضايا، ينبغي أن يعقب تلك الأقسام سرد الوقائع وتحليل القضية المعينة ثم التوصيات.

هاء- التقارير المواضيعية

هناك نوع شائع من تقارير رصد النظم القانونية، وهو التقارير المواضيعية التي تركز على مقارنة سير القضايا المتماثلة واستخلاص استنتاجات بشأن مجموعة من المشاكل أو الانتهاكات الشاملة (مثل الحقوق أثناء الاحتجاز، والتهمة من النساء، والنظر في القضايا المرتبطة بالمسائل الجنسية، وإقامة العدل، ومعالجة قضايا الملكية المتعلقة بالعائدين). ويمكن صياغة التقارير في أي وقت يتم فيه الانتهاء من رصد عدد مناسب من القضايا المتماثلة وتوثيق الانتهاكات. وتشمل التقارير المواضيعية تحليلاً أعمق مما في التقارير الفردية ولذلك فإن صياغتها تنطوي على صعوبة أكبر. وتتطلب صياغة التقرير المواضيعي الاطلاع على عدد كبير من القضايا الفردية وتحليل الانتهاكات في القانون والممارسات في كل منها، وتحديد الاتجاهات في تلك القضايا.

ولا تركز هذه الأنواع من التقارير على ذكر الأسماء، وإنما تركز عموماً على سير مجموعات من القضايا والأنماط المحددة. ولذلك فإن هذه التقارير يمكن أن تناسب أكثر مجموعات القضايا التي تتسم بدرجة عالية من الحساسية أو التي تنطوي على شواغل أمنية كبيرة. وعلى الرغم من أهمية وقائع القضايا، ينبغي استعمال أسماء مستعارة للضحايا وألقاب عامة للعناصر الفاعلة، من قبيل ضابط الشرطة، أو الادعاء، أو القاضي، أو أعيان المجتمع

المحلي، أو المحافظ. وفي معظم الحالات، ينبغي إدراج العوامل الأخرى المرتبطة بتحديد الهوية، مثل منشأ قضايا معينة، وذلك للإشارة إلى أوجه الشبه أو الاختلاف الإقليمية أو غيرها.

وهذه التقارير يمكن أن تكون مفيدة بشكل خاص في تسليط الضوء على الانتهاكات في تطبيق القانون والانتهاكات الفعلية على السواء. ومن أمثلة الانتهاكات التي يمكن أن تتناولها التقارير المواضيعية: الاتجاهات في القضايا التي يعجز فيها النظام عن معالجتها (مثل جرائم الملكية والقضايا المدنية التي يُبلغ عنها العائدون ولكن لا يتم التحقيق فيها أو مقاضاتها بشأنها أو مباشرتها في النظام)؛ ومشاكل النظام الواسعة الانتشار التي يمكن تحديدها في كفاءة حقوق معينة (مثل عدم وجود محام وعدم اتخاذ أي ترتيبات تتيح للمحتجزين إعداد الدفاع)؛ وعدم وجود قانون للتصدي للجرائم التي يشيع وقوعها (مثل ذلك أن القانون لا ينص على مقاضاة العنف المنزلي)؛ والحالات التي يوجد فيها قانون ولكنه لا يتصدى لجرائم الاتجار)؛ وانتشار ممارسات عدم إنفاذ القانون (مثل يغطي القانون جرائم التهريب ولكنه لا يتصدى لجرائم الاتجار)؛ وانتشار ممارسات عدم إنفاذ القانون (مثل عدم قيام المحاكم باستعراض الأساس الذي يستند إليه الاحتجاز على ذمة المحاكمة وفقاً للقانون)؛ واستعمال الممارسات الأخرى التي تحل محل استعمال القانون في مجموعات من القضايا (مثل فض قضايا العنف المنزلي من خلال الأساليب العرفية غير الرسمية بدلاً من نظام العدالة)؛ وانتشار الاعتقال والاحتجاز غير القانوني على نطاق واسع، وما إلى ذلك.

ويمكن أن تشكل معلومات تتبع القضايا جانباً مهماً من التقارير المواضيعية وتساعد على تأييد الاستنتاجات التي يتم التوصل إليها. ومثال ذلك أنه إذا كان الموضوع يتعلق بحقوق ما قبل المحاكمة، فإن الإحصاءات المتعلقة بطول مدد الاحتجاز على ذمة المحاكمة ينبغي أن تؤيد الادعاء بوقوع عمليات احتجاز ممتدة على ذمة المحاكمة.

وتستند استنتاجات التقارير المواضيعية إلى تحديد الاتجاهات والأنماط والممارسات الواسعة الانتشار. ولذلك ينبغي أن تكون التوصيات المطروحة في التقارير المواضيعية أوسع من التوصيات الواردة في التقارير الفردية، وينبغي أن تشمل سبل التصدي بانتظام للانتهاكات والمسائل والشواغل.

واو- الاستعراضات الدورية

يمكن نشر استعراضات الرصد الدورية لنظام العدالة لتغطي فترة زمنية معينة، وذلك مثلاً كل ستة أشهر أو ١٢ شهراً لتقديم صورة شاملة عن أداء نظام العدالة والنظم المرتبطة به، وتتبع تطور نظام العدالة على مرّ الزمن. ويمكن أن يوفر هذا النوع من التقارير أداة حاسمة لتسليط الضوء على التقدم المحرز أو على المجالات التي تشهد انخفاضاً في مستوى الامتثال، وأثر السياسات، والتطورات القانونية وغيرها من التطورات خلال المدة الزمنية التي يشملها الرصد، ومدى تنفيذ التوصيات المقدمة من فريق الرصد في التقارير السابقة. ومن الأهمية

البالغة استعمال المؤشرات والمعلومات الإحصائية في تلك التقارير، بما في ذلك البيانات الكمية والنوعية ونتائج الدراسات الاستقصائية.

وتشمل هذه الاستعراضات في العادة عمل فريق الرصد خلال تلك المدة، وتشمل توصياته بشأن الامتثال العام من قِبَل النظام للمعايير الدولية. ويشبه إعداد تلك الاستعراضات إعداد التقارير المواضيعية ولكنها تستغرق وقتاً أطول بسبب ما تنسم به من طابع شامل.

وينبغي أن تشمل الاستعراضات الدورية:

- التطورات العامة في نظام العدالة، مثل التشريعات أو السياسات الجديدة، والمحاكم الجديدة، والقضاة الجدد
- معلومات عن تتبُّع القضايا خلال المدة الزمنية، وأي اتجاهات تدعمها الإحصاءات
- القضايا المرصودة والانتهاكات أو المسائل الملحوظة والموثقة خلال المدة الزمنية (تتمثل أساساً في جمع محتوى التقارير المواضيعية)
- استعراض أي مبادرات أو إجراءات إصلاحية تتخذها السلطات أو غيرها استجابة للشواغل التي يثيرها الراصدون
- تقييم أثر تلك الإجراءات سواء على القضايا الفردية أو مشاكل النظام
- تقييم التقدم الذي يحرزه نظام العدالة في الامتثال للمعايير الدولية باستعمال المؤشرات والمعايير الأخرى
- التوصيات بشأن اتخاذ إجراءات أخرى

زاي- صياغة التوصيات

تمثل التوصيات التي تحدّد سُبُل التصدي واقعيّاً للمشاكل المحددة أهم جانب في تقرير رصد النُظم القانونية. وباختصار، ينبغي أن تكون تلك التوصيات بناءة وعملية. ومن المثالي صياغة توصيات محددة لكل ما يثار من شواغل أو مسائل في التقرير. وينبغي عموماً أن يتسع نطاق التوصيات ككل ليشمل جميع جوانب كفالة العدالة بما يتماشى مع المعايير الدولية. ومثال ذلك أن التوصيات قد تركز على:

- معالجة الانتهاكات الفاضحة أو السلوك غير الأخلاقي في قضايا أو مجموعات معينة من القضايا
- مبادرات الإصلاحات القانونية التي تُحقّق امتثال القانون المحلي للقانون الدولي أو التي تساعد على إيجاد وسائل انتصاف قانونية لتوفير استجابة قائمة على أساس حقوق الإنسان (صياغة قوانين جديدة أو إصلاح القوانين القديمة أو الأطر التنظيمية والإدارية الداخلية)
- مبادرات إصلاح السياسات، والخطط والاستراتيجيات الحكومية، وإنشاء هيكل وفرق عمل وأفرقة عاملة للتصدي للمجالات التي في حاجة إلى إصلاح قطاع العدالة

- تطوير المؤسسات أو البرامج، وإنشاء محاكم جديدة (مثل محاكم الأحداث، ومحاكم الأسرة) وآليات ومؤسسات بديلة لفض المنازعات (مثل مديريات الممتلكات والإسكان)، ووزارات وإدارات، ومؤسسات للصحة والطب الشرعي، ومؤسسات اجتماعية واقتصادية، ومرافق احتجاج متخصصة، بما في ذلك مراكز الأحداث، وتسهيلات أو برامج حماية الشهود
- آليات المساءلة والتأديب والأخلاقيات المهنية (مثل عناصر الشؤون الداخلية، ووحدات التنقيش القضائي، ولجان مكافحة الفساد)، وآليات للمساءلة والرصد الداخلي، ونقابات المحامين، ومدونات الأخلاقيات، ومعايير الممارسة
- التدريب والتوعية، وتطوير المناهج الدراسية، ومبادرات بناء القدرات، وبرامج التدريب على حقوق الإنسان، والحملات الإعلامية، ومؤسسات المناصرة والإعلام
- تطوير الخدمات وسبل العلاج (النفسي والقانوني والاجتماعي والطبي)، وتمويل ودعم الخدمات والشبكات غير الحكومية أو الحكومية في مجال الرعاية الاجتماعية وحماية الأطفال، وأماكن الإيواء وبدائل الاحتجاز
- نُظم الدعم الإداري، والآليات الهيكلية أو تطوير وتخصيص الموارد للتغلب على العقبات التي تحول دون الامتثال لحقوق الإنسان (خدمات النسخ، وتجديد السجون، والمحاكم، ومراكز الشرطة، وتعيين وتدريب الكتبة، وخدمات الأمن، وغير ذلك)
- التنقيح القانوني وتدريب الشرطة، وبرامج ومؤسسات بناء القدرات والتدريب بين الفاعلين في مجال القضاء والشرطة والقانون لرفع مستوى الدراية بالقانوني المحلي والقانون الدولي
- المحاكم والمؤسسات والآليات الخاصة أو المختلطة (المحاكم واللجان) التي تدعم نظام العدالة، أو توسيعها ومن ثم تحسين امتثالها.

ويمكن توجيه التوصيات إلى جميع قطاعات المجتمع وجميع العناصر الفاعلة، بما في ذلك الجهات الفاعلة غير الحكومية، والجهات الفاعلة الحكومية الدولية، والحكومات والمجتمعات المانحة. ومن الأهمية أن تشمل تلك التوصيات عناصر مستقلة جوهرية للنظام لمساعدته على أداء وظيفته، مثل حفز هيئات الدفاع الفعالة، وإنشاء وتمويل طائفة عريضة من الخدمات لصالح الضحايا، وتحسين الخبرة الطبية والخبرة في مجال الطب الشرعي.

وينبغي أن تكون التوصيات واضحة ومفهومة. وينبغي أن تخاطب كل سلطة أو كل جهة فاعلة باسمها، وتشرح الإجراءات التي ينبغي اتخاذها، وتحديد إطاراً زمنياً واضحاً لتلك الإجراءات. وبالنظر إلى الطابع الشامل لنظم العدالة، ينبغي تقديم توصيات مقابلة بشأن جميع العناصر حتى يمكن تحسين الأداء الشامل للنظام.

ولكي تكون التوصيات مجدية، ينبغي أن تجسّد واقع الحالة وأن تراعي الاحتياجات العملية للمسؤولين من حيث تحقيق الامتثال للمعايير المعترف بها. وعلى الرغم من أن التوصيات بشأن مسائل من قبيل تخصيص الموارد

والضرورات العملية (إصلاح المباني، والحواشيب، وملفات القضايا، وما إلى ذلك) لا تسهم مباشرة في تحسين الامتثال للمعايير الدولية، فإنها جوهرية لتوسيع فرص تحقيق الامتثال. ويجب التفكير في أثر التوصيات وما تنطوي عليه من عواقب بصورة واضحة وكاملة، على أن تراعى جميع المتطلبات الممكنة للتنفيذ وتحقيق النتائج. ويشمل ذلك إجراء تقييم واقعي للآثار التي تنطوي عليها التوصيات، منفردة أو مجتمعة، على الجوانب المالية وعلى الميزانية.

وإضافة إلى ذلك، فإن المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وإقامة العدل تتسم بطابع مُعقّد، وما يبدو أنه يحقق الإنصاف في حالة ما قد يثير شواغل أخرى. ومثال ذلك أنه عند التوصية بإنشاء محكمة خاصة، يجب مراعاة المسائل المرتبطة بذلك، مثل المساواة أمام القانون، والمعاملة، وعمليات الاستئناف. كما يجب التصدي للعواقب المحتملة عند وضع توصيات بشأن السياسة العامة. ومثال ذلك أن فرض سياسات أشد على الحدود للسيطرة على الاتجار بالأشخاص قد أثبت أنه يمكن أن يسفر عن انتهاك لحقوق المرأة في السفر وحرية الانتقال. وباختصار فإن جميع العواقب الممكنة المرتبطة بحقوق الإنسان ينبغي التنبؤ بها عند وضع التوصيات.

حاء- متابعة ودعم الجوانب الأخرى لسيادة القانون في حفظ السلام

يتطلب إصدار التقارير والتوصيات إجراء مشاورات للمتابعة مع السلطات والعناصر الفاعلة الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك المجتمع المحلي، ووسائل الإعلام، والمؤسسات التعليمية، والجهات المانحة. وتساعد هذه المتابعة على توضيح عملية الرصد واستنتاجاتها للفاعلين ذوي الصلة، بما في ذلك عامة الجمهور، عند الاقتضاء، ودعم تنفيذ التوصيات بشأن مبادرات الإصلاح. وكما جاء من قبل، فإن مدى الاعتراف بالتقرير وتنفيذ التوصيات ينبغي دمجها في صميم أولويات برنامج الرصد.

وتتمثل المسؤولية الأساسية لبرنامج رصد النظم القانونية في الرصد والإبلاغ وتقديم التوصيات. على أن البرنامج يتمتع بوضع فريد يتيح له دعم الجوانب الأخرى لبعثة حفظ السلام في جهودها المشتركة مع الحكومة بغرض إجراء إصلاحات في مجال العدالة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال توفير معلومات مستوفاة عن نظام العدالة للعناصر الأخرى في العملية والشركاء فيها، والمشاركة في الأفرقة العاملة، وفرق العمل، وآليات التنسيق الأخرى، والتخطيط الاستراتيجي وتخطيط العمل، عند الاقتضاء، ووضع السياسات، ودعم جهود التدريب، لاسيما من خلال توفير أمثلة ومعلومات ملموسة بشأن القضايا التي يمكن أن تستخلص منها مواد ونهج تدريبية فعالة ومجدية، ومن خلال التعليق على مشاريع التشريعات والأنظمة لكفالة عدم تعارضها مع المعايير الدولية والتزامها بالقانون والممارسات المحلية. وينبغي أن يخطط المشرفون لمشاركة الراصدين في تلك الأنشطة، عند اللزوم وحيثما اقتضى الأمر، وكفالة الوقت الملائم ومخصصات الموارد. بما لا يؤثر تأثيراً كبيراً على نجاح برنامج الرصد.

المرفق

خطوط توجيهية مقترحة لرصد نظم العدالة في عمليات حفظ السلام

فيما يلي خطوط توجيهية ينبغي أن تتبعها عمليات حفظ السلام في سعيها إلى رصد النظم القانونية المحلية والإبلاغ عنها. وهذه الخطوط التوجيهية ليست قواعد صارمة وإنما تسعى إلى توجيه وإرشاد فريق رصد النظم القانونية وتفاعله مع ممثلي النظام القانوني والجهات المانحة الدولية. ويتمثل المبدأ الأساسي لتلك المبادئ التوجيهية في أن الهدف الأساسي للعملية فيما يتعلق بالإصلاح القانوني هو تعزيز أداء نظام العدالة وليس محاولة الاستعاضة عنه بالإجراءات الخاصة بالعملية.

١- ينبغي أن يضم برنامج الرصد ممثلين في المقر وفي كل مكتب إقليمي أو ميداني. وينبغي أن يشمل المقر رئيساً للبرنامج وموظفاً واحداً على الأقل للإبلاغ والتحليل. وينبغي أن يضم كل مكتب إقليمي أو ميداني راصدتين معينين مسؤولين عن تقييم أداء النظام القضائي في المنطقة التي يغطيها المكتب. وينبغي أن يكون الراصدون من المحامين، ومن المثالي أن يتمتعوا بخبرة كممارسين في النظام القضائي وفي العمل في بيئات ما بعد الصراع.

٢- ينبغي أن يلتقي رئيس البرنامج وكل راصد ميداني بكل مسؤول قضائي وكل فاعل قانوني محلي في مجال مسؤوليته وأن يقدم نفسه ويشرح أنه سيراقب طرق عمل نظام العدالة بهدف تحديد سبل تحسين وتعزيز إقامة العدل. وينبغي شرح ولاية برنامج الرصد شرحاً واضحاً لجميع أصحاب الشأن المحليين، وتحديد نطاق فرص الوصول إلى الوثائق والمعلومات استناداً إلى ذلك. وينبغي ألا تتسم نبرة الحديث بالغضب أو الانتقاد، وإنما ينبغي أن تعبر عن القلق والاهتمام والرغبة في المساعدة. كما ينبغي على الراصدتين أن يؤكدوا بانتظام آراء منظمات حقوق الإنسان المحلية أو غيرها من المنظمات بشأن أداء نظام العدالة وجوانب ضعفه ومشاكله أو جوانب قوته ومجالات نجاحه.

٣- ينبغي أن يكفل رئيس البرنامج أن جميع الراصدتين لديهم النصوص القانونية الأساسية وأنهم يفهمون قوانين وتاريخ النظام القانوني. وينبغي أن يكون الأساس الذي يستند إليه فريق رصد النظام القانوني في تحليله لهذا النظام هو الامتثال للقانون المحلي وللمعايير الدولية في إقامة العدل. وينبغي إنشاء نظم في المقر

وعلى المستوى الميداني لدعم إيجاد نمط منتظم لتحديد وتتبع القضايا التي تدخل النظام وتُقاضى من خلاله، وحضور جلسات المحاكم، والتحدث إلى المسؤولين القضائيين والجهات الفاعلة والمنظمات القانونية المحلية.

٤- يجب أن يشمل برنامج العمل تحديد مشروعية عمليات الاعتقال، والوضع القضائي للمسجونين، وإمكانية وصولهم إلى العدالة. وإذا كانت العملية تضم عنصراً من الشرطة الدولية (الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة) و/أو ضباط السجون، يجب تحديد خطوط الاتصال معهم والحفاظ عليها، بما في ذلك تقاسم المعلومات بانتظام.

٥- ينبغي أن يختار فريق الرصد، بعد الحصول على عرض مُجمل للنظام، أنواع القضايا أو المسائل ذات الأولوية، أو تنفيذ التشريعات ليلتزم بها جميع الراصدين التزاماً شاملاً. وينبغي أن تستند الأولويات إلى تحليل التحديات الأساسية داخل النظام، لا سيما فيما يتعلق بكفالة القانون والنظام في بيئات ما بعد الصراع والأوضاع السياسية وتشعبها في عملية السلام أو العملية الانتقالية. ويمكن أن تشمل تلك القضايا عمليات المحاكمة المتعلقة بتجاوزات حقوق الإنسان الجسيمة أو انتهاكات قوانين الحرب. وينبغي استعراض تلك الأولويات بانتظام وتعديلها بما يُعبر عن التغيرات على أرض الواقع وتحويل تحليل البرنامج إلى مسائل أخرى. وينبغي ألا يحاول فريق الرصد تغطية جميع المحاكم وجميع القضايا داخل النظام في آن واحد.

٦- ينبغي أن يكون الراصدون الميدانيون مسؤولين عن إرسال معلومات وتحليلات موحدة بانتظام إلى المقر. ويمكن أن تيسر قوالب الإبلاغ جمع المعلومات الموحدة. وينبغي أن يكون المقر مسؤولاً عن تجميع التقارير، وإبراز المسائل الرئيسية، والأنماط، والاتجاهات، ودمجها في التقارير المنتظمة للعملية (اليومية أو الأسبوعية أو الشهرية). وحالما يتم جمع معلومات كافية لاستخلاص استنتاجات شاملة بشأن قضايا أو شواغل أو مواضيع معينة، ينبغي أن يكون فريق الرصد مسؤولاً عن نشر التقارير المواضيعية أو الاستعراضات الدورية سواء لاستخدام القضاء أو الحكومات أو الجهات المانحة الدولية أو عامة الجمهور، عند الاقتضاء.

٧- ينبغي أن يعقد رئيس فريق الرصد اجتماعات منتظمة مع رئيس السلطة القضائية، ووزير العدل، والمسؤولين الآخرين في الحكومة لمناقشة المسائل التي يثيرها راصدو النظام القانوني. وينبغي أن يسعى الفريق إلى تقديم معلومات فورية إلى الوزير ورئيس السلطة القضائية استناداً إلى المعلومات المستقاة من الميدان. وعلى المستوى الميداني، ينبغي أن يقوم الراصدون، في الوقت المناسب تبعاً لتقديرات رئيس البرنامج ورئيس المكتب الميداني، بعقد اجتماعات مع المسؤولين القضائيين المحليين والفاعلين القانونيين للإعراب لهم عن قلق العملية، وطرح أسئلة أو تقديم اقتراحات. وينبغي إجراء ذلك على نحو يعزز التطبيق السليم للقانون.

٨- ينبغي أن يكون فريق الرصد في وضع يمكنه من أن يقيّم لعملية حفظ السلام ومجتمع المانحين الدوليين ما إن كانت المشاكل الجارية في إقامة العدل نابعة أساساً عن الافتقار إلى الإرادة أو أنها ناجمة عن تدخل/ تخويف خارجي، أو أنها ناشئة عن الافتقار إلى الدراية أو عن عدم توفر الموارد اللازمة للقضاة والفاعلين

القانونيين للوفاء بالتزاماتهم. ويتسم ذلك بأهمية كبيرة بالنظر إلى أن مختلف جهود التدريب ترمي في المقام الأول إلى تحسين قدرة وأداء المسؤولين القضائيين والفاعلين القانونيين. ويتمتع الراصدون بوضع فريد يتيح لهم تقييم ما إن كان تدريب القضاة والمدعين العامين يحقق الهدف المنشود أم يلزم إدخال تعديلات عليه.

٩- ومن المهم ملاحظة أي تقدم يُحرز في إقامة العدل. وإذا كانت المحاكم تعمل بمزيد من الكفاءة، وإذا كان القضاة يتمتعون حقاً بحرية البت في القضايا على أساس الاستحقاق، وإذا كان المدعون العامون والشرطة يلتزمون بالقانون في عمليات الاعتقال والاحتجاز، ينبغي لعملية حفظ السلام أن تُعلن ذلك. وإذا تحسّن النظام في جانب ما، فإن الاعتراف بذلك من شأنه أن يزيد مصداقية العملية وعلاقتها لأنه لا يمكن اتهامها بأنها لا تبرز إلا المشاكل أو تنتقد الحكومة المضيئة. والأهم من ذلك أن تسعى العملية إلى تعزيز العاملين في الحكومة أو النظام القضائي أو الأوساط القانونية ممن يرغبون في التغيير وتشجيعهم على اتخاذ مزيد من التدابير لتحسين إقامة العدل.

١٠- ينبغي أن تتضمن التقارير الدورية عن نظام العدالة تقييم العملية لاحتياجات النظام القانوني، والموظفين، والآثار الإيجابية أو السلبية التي تنطوي عليها جهود المساعدة. وينبغي أن تركز التقارير على المسائل الموضوعية وأن تسعى إلى تحديد المشاكل التي تعوق الأداء السليم لنظام العدالة في كل منطقة. وينبغي أن تتضمن التقارير أمثلة محدّدة بتفاصيل كثيرة قدر المستطاع لوصف الحالة الحقيقية لنظام العدالة. وفي إطار أولويات برنامج الرصد، تتمثل بعض المسائل المحتملة التي ينبغي التركيز عليها في التقارير الدورية أو المواضيعية فيما يلي:

١' عدم وجود موظفين قضائيين مدربين. ينبغي تقييم أثر أي تدريب مقدّم إلى المسؤولين القضائيين: تحسين الأداء، أو بقاءه على حاله، أو تدهوره. كيف؟ ولماذا؟ حاول تحديد الأسباب الداعية إلى أي تغيير أو الإخفاق في التغيير.

٢' الافتقار إلى البنية الأساسية أو المواد أو المعدات اللازمة لأداء الواجبات. هل المواد ملائمة للبيئة، مثل إرسال حواسيب إلى محكمة غير مزوّدة بالكهرباء؟ وهل توجد مركبات أم أنها في حاجة إلى إصلاح؟

٣' الافتقار إلى الإرادة للوفاء بالالتزامات وإجراء التحقيقات وإنشاء الملفات والحضور إلى العمل في الموعد المحدد.

٤' تدخل العسكريين أو الشرطة أو المسؤولين المحليين أو العناصر الحكومية الأخرى في المسائل القضائية.

٥' الفساد/الابتزاز، أو الرشوة، أو المغريات الأخرى بقصد التأثير على الأحكام القضائية.

٦' الأدلة على وجود تحيز (عرقى أو ديني أو عنصري أو وطني أو على أساس الطبقات الاجتماعية) في أي أحكام قضائية. وهل تختلف معاملة الأشخاص المرتكبين لنفس الأفعال/الجرائم باختلاف الجماعات التي ينتمون إليها؟

٧' التهديدات التي يتعرض لها المسؤولون القضائيون ومصدر تلك التهديدات والأسباب الداعية لها.
٨' إمكانية وصول محامي الدفاع إلى موكليهم: الوصول الفوري في إطار من السرية.
٩' هل تصدر وتنفذ أوامر الاعتقال بصورة قانونية؟ وهل من الممكن الطعن في قرارات الاحتجاز على ذمة المحاكمة في المحكمة وطلب النظر في هذا القرار لدى محكمة أعلى؟ وهل فترات الاحتجاز على ذمة المحاكمة أو السابقة لصدور لائحة الاتهام أطول مما يسمح به القانون، وإذا كان الأمر كذلك، فلماذا؟

١٠' سرعة إجراء المحاكمات والإجراءات القضائية الأخرى.
١١' عدد القضاة والمدعين العامين في الخدمة، وعدد الوظائف الشاغرة وعمليات النقل والمرتبات وظروف العمل وعدد المحامين المتاحين للدفاع عن المعوزين (هياكل المعونة القانونية؟).
١٢' الاستعمال الملائم لموارد الحكومة في نظام المحاكم والتحليل المقارن بين مخصصات الميزانية لوزارة العدل والنظام القضائي في مقابل الوظائف الحكومية الأخرى.
١٣' دور السلطات واشتراكها في الإشراف، مثل وزارة العدل أو رئيس السلطة القضائية. هل يشترك أي شخص من وزارة العدل في التفتيش على المحاكم أو مكتب المدعي العام أو السجون؟ وهل يعطي وزير العدل أي إشارة للمفتش العام بممارسة بعض السيطرة أو الإشراف على أداء موظفي القضاء؟ وهل عوقب أي قضاة أو مدعين عامين أو محامين لعدم أدائهم لواجباتهم المهنية؟

١١ - ينبغي أن يجمع فريق الرصد في تقاريره إحصاءات، حيثما أمكن، واستعمالها لتوضيح المشاكل أو الاتجاهات أو التحسينات. ومن المثالي أن يحدد المؤشرات المحددة لقياس أي تقدم محرز في إقامة العدل. وتحقق الدراسات الاستقصائية العامة فائدة جمّة في تقييم وتتبع تصورات السكان عموماً بشأن نظام العدالة.

١٢ - ينبغي أن تجمع التقارير بين التشخيص القائم على مقارنة عدد من القضايا أو المسائل المتشابهة والنهج الاستباقي لحل المشاكل، وينبغي أن تشمل التقارير توصيات عملية وملائمة للتصدي للمشاكل المحددة. وينبغي في العادة أن يحظى تحديد الأسباب الجذرية لجوانب القصور بالأولوية على التركيز على المظاهر العرضية لقصور الأداء. وتتطلب التوصيات المقدمة في التقارير متابعة من فريق الرصد. كما أن قيام عملية حفظ السلام ومجتمع المانحين والمنظمات التقنية بوضع برامج عملية وقابلة للتحقيق استناداً إلى الموارد المتاحة ينبغي أن يكون نابعاً عن تقارير موثوقة.

