20120330-0001452

مرسوم الإخفاء القسري (مسودة)

التعليقات المقدمة من قبل المركز الدولي للعدالة الإنتقالية ICTJ إلى الاستاذ غسان مخيبر، نائب في برلمان لبنان.

٣٠ آذار /مارش ٢٠١٢

إنّ المركز الدولي للعدالة الإنتقالية ICTJ يرحب بمبادرة وزير العدل لمعالجة قضية المفقودين والمخفيين. كما أنّه يقدم هذه التعليقات وذلك كمساهمة في تعزيز مضمون المرسوم في ضوء القانون الدولي وأفضل الممارسات الدولية.

تعليقات عامة حول الأساس

١. **قضية المفقودين أو المخفيين.** إنّ هذا المرسوم يتطرق تحديداً إلى قضيّة المخفيين ليس إلى الفئة الأوسع التي تشمل المفقودين والمخفيين. وتختلف الآراء حول ذلك ما بين مؤيد ومعارض على حد سواء لهذا النهج. ومع ذلك، فإنّ فصل قضيّة المخفيين عن المفقودين لا يتماشى مع المعايير الدولية، وسيشكّل وسيلة ضعيفة لتناول مسألة المفقودين والمخفيين.

إنّ المبدأ العام الذي ينبغي التقيد به في صياغة مثل هذه القوانين هو اتباع المعايير الدولية وذلك من أجل حماية كل من المرسوم والدولة اللبنانية من الانتقادات محليّاً ودوليّاً. ويقوم التفكير الدولي بشأن هذه القضية على مبدأ وجوب تناول قضيّة المفقودين والمخفيين ضمن قانون واحد وليس من خلال قانونين منفصلين، ذلك لأنّ المخفيين

قسراً هم فئة فرعية من الأشخاص المفقودين. وهذا ما يتماشى أيضاً مع القانون الإنساني الدولي.

لا مبرّر لاستبعاد أولئك الذين فقدوا في خلال النزاعات باعتبارهم أنهم ليسوا من ضحايا الإخفاء القسري (على سبيل المثال، الأشخاص الذين فقدوا خلال عمليات القتل الجماعي). إنّ الآليات والمعايير ذاتها تنطبق على كلّ من المفقودين والمخفيين عندما يتعلق الأمر بالحق في معرفة الحقيقة.

٢. يتمّ تعزيز الهيئة بشكل كبير من خلال إضافة فصول عن صلاحياتها وإجراءاتها في مجال تقصي الحقائق، فضلاً عن التغطية الجغرافية لعملها. إنّ القانون النموذجي الخاص باللجنة الدولية للصليب الأحمر بشأن المفقودين يمكن أن يكون مفيداً في هذا الصدد. (أنظر الباب الخامس بشكل خاص).

٣. يقوم الجانب الحيوي من أي مرسوم أو قانون حول المفقودين/المخفيين على وضع الحقوق الواجبة النفاذ وإنشاء الوضع القانوني للضحايا وعائلاتهم. ويتم تعزيز هذا المرسوم إلى حدّ كبير من خلال الإشارة إلى هذه الحقوق بشكل مفصّل وواضح جداً.

إننا نقترح وضع هذه الحقوق على النحو التالي:

الحق في المعرفة

– إنّ للعائلات الحق في معرفة مصير أفرادها وذوويها المفقودين أو المخفيين قسراً، بما في ذلك أمكنة وجودهم الحالية. وفي حال الوفاة، يحق لهم معرفة الأسباب والظروف التي أدت إلى وفاتهم ومكان وجود الرفات.

-إذا تمّ تحديد رفات الشخص المفقود أو المخفي قسراً، يعود للعائلة الحق في استلامها . إنّ إحقاق هذا الحق يتطلب تحديد مواقع المقابر الجماعية ووضع علامة عليها ونبشها وتحديد هويّة الرفات المدفونة فيها.

-إنّ إعلان وفاة مفقود بنتيجة غيابه، الحاصل قبل بدء نفاذ هذا المرسوم أو بعده، لا يؤثر على الحقوق الناشئة عن هذا المرسوم.

حق أفراد عائلة المفقود والمقربين في الاطلاع على المعلومات والمشاركة في التحقيقات

يحق لأيّ فرد من أفراد عائلة المفقود أو المخفي قسراً والمقربين أو لمكلفيهم القانونيين الاطلاع على المعلومات المتصلة بتقفي الآثار والمشاركة في التحقيقات غير الخاضعة للسرّية قانوناً، والتي من شأنها تحديد مصيره، وفقاً لأحكام هذا المرسوم.

حق المفقودين وأفراد العائلة بالتعويض

يتعيّن على الدولة التزويد بالمعلومات المتوافرة لديها. ويمكن تلخيصها كالآتي:

توجب ابلاغ الدولة عن المعلومات المحفوظة لديها

تلتزم كلّ الإدارات الرسمية بتزويد أفراد عائلة المفقود أو المخفي قسراً والمقربين بجميع المعلومات المتصلة بتقفي الآثار المتوافرة لديها في حال مطالبة هؤلاء بالحصول على هذه المعلومات، وذلك بموجب قرار من القضاء المختص.

20120330-0001d-2

٤.إنّ استقلالية الهيئة الكاملة والهادفة هي بالغة الأهميّة. فذلك هام عمليّاً وكذلك من ناحية كيفيّة رؤية الجمهور للهيئة. لذلك فإننا ننصح بأن تكون مستقلة عن وزارة العدل أو أية وزارات أخرى.

الباب الأوّل:المصطلحات

بشكل عام، لم يتمّ توسيع المصطلحات الموضوعة بشكل كامل في المرسوم. إنّ تعزيز الجوانب التالية في المرسوم يزيد من عمق المضمون ويوفّق ما بين التعاريف ومحتوى المرسوم:

-عملية التحقيق؛

- صلاحيات تقصي الحقائق الخاصّة بالهيئة: ضمان بالتحديد أنّ الهيئة لديها القدرة على استدعاء الشهود واستجلاب الوثائق والحصول على التعاون الكامل من جانب أجهزة الدولة.

- قدرة الهيئة على اتخاذ التدابير بشأن المقابر الجماعية والتعرف على الرفات؛

- التصديق على هويّة الرفات؛

- تحديد الجهة المسؤولة عن نبش المقابر واستخراج الرفات منها؛

- تعريف من يشكّل العائلة. إننا نقترح على وجه التحديد أن يتم تعريف العائلة على النحو التالي:

"**أفراد العائلة**" هم الفروع المولودون ضمن مؤسسة الزواج أو خارجها، الأبناء بالتبني، ابن أحد الزوجين من زواج حالي أو سابق والذي كان على عاتق المفقود أو المخفي قسراً، الزوج أو الزوجة أو أي شخص مقيم معه بصفة علانية ومستمرة أو الأصول مهما علوا، بما فيهم زوجة الأب أو زوج الأم، والأخ أو الأخت؛

- الآثار القانونية لعمليّة التحديد من قبل الهيئة.

٢. تعريف " الشخص المخفي المحدد "، إنّ الاعتماد فقط على أساليب الحمض النووي لتحديد الهوية هي طريقة محدودة، لا سيما في السياقات التي يكون فيها الحمض النووي قد تدهور مع مرور الوقت. من المهم إذاً توسيع نطاق هذا التعريف ليشمل أشكالاً أخرى من الأدلة لإثبات الهوية. وبهذه الطريقة، يصبح هذا المرسوم أكثر تماشياً مع أفضل الممارسات الدولية.

الباب الثاني: الهيئة الوطنية المستقلة

١. الفصل الأوّل، المادة (٢)

تخضع الهيئة الوطنية المستقلة لوصاية وزارة العدل. إنّ التعريف الدقيق لما يعنيه ذلك وكيف سيتمّ، يحمي كل من الهيئة والوزارة من أي أسئلة يتم طرحها حول استقلالية الهيئة.

٢. الفصل الثاني، المادة (٣)

إنّ النقطتين الخامسة والسادسة اللتين تتطرّقان إلى التكليف الخاص بتقصي الحقائق تتسمان بالمحدودية. إنّ توسيع هذا التكليف بشكل أكثر تفصيلاً من شأنه أن يعزز هذا الجزء الأساسي من المرسوم.

٣. "إخطار الجهات المختصة وتقديم طلبات للبحث والحفر والتعقب". إنّ مصطلح ' طلبات ' هنا ينبغي تعزيزه من أجل إلزام الجهات الحكومية و/أو الجهات الخاصة بفتح السجلات وإعطاء المعلومات (الوثائق والشهادات على حد سواء). ومن المهم أيضاً التطرق بشكل أدقّ إلى هيئة التنفيذ. يتم تحديد مدى فعالية هذه الهيئة من خلال نوع السلطة التي تملكها. كما يجدر أيضاً تحديد

السلطات التي ستشارك في التحقيق بشكل أكثر تفصيلاً وتسميتها، وعمّا إذا كانت جميعها أو جزء منها من خارج الهيئة.

٤. الفصل الثاني، المادة (٤)

إنّ هذه المادة تشكّل المكان المناسب لتحديد حقوق أفراد عائلات المفقودين. تتضمن الحقوق الأساسية الحق في معرفة، والحق في الاطلاع على المعلومات والحق في التعويض. وقد وردت أعلاه ضمن تعليقاتنا.

٥. الفصل الثالث، المادة (٥)

يمكن تعزيز الفقرة المتعلقة بقدرة الهيئة على تقصي الحقائق بشكل كبير وتوسيعها على نحو أكثر دقة وتفصيلاً. وفيما يتعلق بجمع البيانات وإنشاء السجلات، بوسع اللجنة الدولية للصليب الأحمر المساعدة بقوّة في هذا الصدد.

٦.إذا ظهرت المعلومات بعد انقضاء فترة ١٨ شهراً المنصوص عليها في هذه المادة، فيجب أن يتوفّر بند حول كيفية جمع هذه المعلومات في قاعدة البيانات والموارد اللازمة لهذه البيانات الجديدة.

٧. الفصل الثالث، المادة (٦)

تشكّل عمليّة دمج البيانات من المجتمع المدني والمنظمات الأخرى خطوة إيجابية للغاية. ومن الضروري وضع مادة أخرى حول حماية المصادر والمعلومات وضمان كيفية استخدام هذه المعلومات انسجاماً مع المادة (٦).

20120330-0019-E

٨. الفصل الثالث، المادة (٧)

ينبغي إصدار القواعد التي ترعى السجلات على شكل قوانين تنظيمية بموجب هذا المرسوم، وذلك لتكون شفافة وقابلة للنفاذ. وينبغي أيضاً أن يتمّ نشر القواعد وجعلها متاحة على شبكة الانترنت.

٩. الفصل الثالث، المادة (٨)

يتمّ تعزيز هذا البند من خلال جعل الحقوق التي تشير إليها أكثر وضوحاً .

الباب الثالث: التنظيم الإداري

١. الفصل الأوّل، المادة (١٠)

من أجل الحفاظ على استقلالية السلطة القضائية، ينبغي على القضاة الذين ينتمون إلى هذه الهيئة أن لا يكونوا قضاة مكلفين بل قضاة متقاعدين أو سابقين. إذا نشأ نزاع من جرّاء عمل الهيئة أو المجلس الإداري، فيتمّ إحالته إلى المحكمة. ولذلك فمن المستحسن تجنب الحالة التي يكون فيها قاض مكلف طرفاً في قضية أمام المحكمة أو أن يكون شاهداً من الشهود أمام المحكمة.

٢. إذا كانت الهيئة غير قادرة على العمل إلّا من خلال السلطة القضائية للوصول إلى الخدمات التي تحتاج إليها لأداء عملها، فإنه من غير المحتمل أن تكون هيئة قوية وموثوقة بما فيه الكفاية.

20120550-0001 R-1E

٣. الفصل الأوّل، المادة (١١)

ليس من الواضح ما إذا كانت هذه المادة تتطرق أيضاً إلى التعيين. إذا كان الحال أنّ هذه المادة لا تتناول سوى الترشيح، فيحتاج المرسوم إذاً إلى إضافة بند للتعيين. ولغرض الشفافية، تقوم هيئة اختيار تمثيلية بتلقي الطلبات والبحث عن المرشحين المناسبين وإجراء مقابلات وتقديم قائمة مختصرة بالأسماء إلى الرئيس / وزير العدل.

٤. ومن المهم أيضاً إضافة بند خاص بتمديد الفترة الزمنية لإتاحة إمكانية الحاجة إلى إنجاز مزيد من الأعمال. إذا كان سيتم تعيين مجلس جديد بعد انقضاء فترة الثلاث سنوات فمن المفيد تنظيم مدّة العضوية بالتدرج بحيث يكون هناك بعض الذاكرة المؤسسية والنقل ما بين المجلس السابق والمجلس اللاحق.

٥. وتماشياً مع شمولية المجتمع المدني المشدد عليها في هذا المرسوم، انّه من المهم أيضاً أن يكون المجتمع المدني قادراً على تسمية المرشحين. وينبغي أن تكون عملية الترشيح شفافة وجليّة.

٦. الفصل الأوّل، المادة (١٢)

النقطة الأولى – يمكن اعتبار تحديد السن الوظيفي للأمين العام للهيئة بأنها ممارسة تمييزية. فمن المستحسن تجنب إدراجه ضمن متطلبات الهيئة.

النقطة الثانية – ينبغي تحديد المبادئ العامة في القانون نفسه وعدم تركها للهيئة للتقرير بشأنها. وينبغي أن يتماشى عمل الهيئة مع تلك المبادئ.

20120330-0001L-E

النقطة الخامسة – ينبغي أن يتوافق النظام المالي للهيئة وتقاريرها المالية مع المعايير الحالية، وينبغي تحديد ذلك في هذا المرسوم.

النقطة السادسة– إذا كان يجب تقديم الموازنة إلى وزارة المالية للموافقة عليها، فينبغي ذكر ذلك.

النقطة الثانية عشرة – إذا كانت هذه النقطة تعني أن يقرر المجلس في إجراءات التقاضي، فينبغي إعادة النظر في ذلك. فإنّ أفضل الممارسات التي تنطبق على مثل هذه الهيئة، تنصّ على إحالة القضايا إلى المدعي العام، الذي سيقرر المقاضاة أو عدمها.

٧. الفصل الأوّل، المادة (١٣)

القرارات المتخذة بأغلبية بسيطة. غالباً ما يكون أكثر استراتيجياً تشجيع التوافق في المرحلة الأولى، وفي حال غيابه يمكن أن يتمّ اتخاذ القرار بالأغلبية البسيطة، مع امتلاك الرئيس للصوت المرجح.

٨. الفصل الثاني

إذا كانت هذه هي الهيئة التي تشرف على التحقيقات، فإنّ شرح مسؤولياتها في البداية يعزز هذا الفصل. ومن المهم تحديد من يقوم بالعمل و ن بإمكان الهيئة تعيين الموظفين وعما إذا كان التحقيق لا يتمّ إلاّ من خلال المحاكم.

ومن الضروري أيضاً إيضاح ما إذا كانت الهيئة التنفيذية تفوق سلطة المجلس أم ما إذا كانت تخضع له.

20120330-0001 ج-ر

٩. الفصل الثاني، المادة (١٤)

إنّ وجود مدير تنفيذي وأمين العام قد يؤدي إلى الاستخدام المزدوج للموارد البشرية ويسبب التوتر الداخلي، إلا إذا كان الاختلاف في دورهما واضح جداً.

الباب الرابع: سلطات الرقابة

١. الفصل الأول

يجب إعطاء الهيئة الاستقلالية الكاملة، وإنّه من المهم خصوصاً شرح كيفية النظر إلى هذه الاستقلالية والحفاظ عليها.

إنّ استخدام ذراع من السلطة التنفيذية كسلطة إشرافية يبعث على الجدل العميق. لأنه يمكن أن يقوّض استقلالية الهيئة. بمجرد الموافقة على الميزانية، يجب على الهيئة أن تنفرد بسلطتها التقديرية بشأن نفقاتها. ومن المهم أيضا ألّا يؤثّر أي "دور إشرافي" على جهود الهيئة.

٢. الفصل الأول، المادة (٢٠)

لا بد من توضيح ما إذا كانت سلطة الوصاية هي وزارة العدل ولما ينبغي تقديم التقريرات إلى سلطة الوصاية.

٣. الفصل الثاني

20120330-0001K-E

ليس من الواضح لما يجب تعيين مفوضاً للحكومة بشأن الهيئة. إنّ الإبقاء على هذا البند يتعارض مع أفضل الممارسات الدولية ومن شأنه تقويض استقلالية الهيئة. إننا نقترح إعادة النظر في هذا البند.

٤. الفصل الثاني ، والمادة (٢١)

فيما يتعلق بالبند الذي يخصّ بتقديم كلّ من التقارير المرحلية والنهائية التي تعدها الهيئة، يجدر الإشارة إلى أن المعلومات سرية أو حساسة. إنّ هذه الفقرة تبعث أيضاً على الجدل ، بل تقوّض بشدة استقلالية الهيئة وقد يتجنب الأعضاء اتخاذ القرارات وتنفيذ الأنشطة التي بنظرهم قد تراها الحكومة غير ملائمة.

بدلاً من ذلك، يجب أن تكون العلاقة مستمرة ما بين سلطة الوصاية والهيئة، ما يعزز من الشفافية المطروحة أعلاه. كما يمكن أيضاً تدعيم إدارة الرقابة من قبل لجنة برلمانية متعددة الأحزاب لضمان حقيبة العدل.

الباب الثالث: الأحكام العامة

١. المادة (٢٢)

إنّ تأكيد الحكومة بأن الهيئة يعطي الانطباع بأن الهيئة هي مجرد امتداد للدولة. يجب الحفاظ على مصداقية الهيئة ونقترح تجنب ذلك.

٢. المادة (٢٤)

سوف تعين لمدة ست سنوات. إذا كانت هذه المدة أيضاً المدة التي يتم فيها تجديد الولاية، فينبغي تجديد الولاية إذا دعت الحاجة، أو حول المهام التي تكون مسؤولة.

أن تكون هذه السلطة وزارة العدل وذلك لغرض الحفاظ على استقلالية الهيئة.