

تنفيذ القانون الدولي: وسيلة لمنع حالات الاختفاء وتسوية حالات المفقودين وتلبية احتياجات أسرهم

* «زيمينا لوندونو» و«ألكسندرا أورتيز سيغوريت»

زيمينا لوندونو مندوبة أنشطة الحماية باللجنة الدولية للصليب الأحمر وتعمل على مسألة المفقودين وأسره في سري لانكا.
ألكسندرا أورتيز سيغوريت مستشارة قانونية بقسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني باللجنة الدولية للصليب الأحمر.

ملخص

يسعى القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان إلى الحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين واستجلاء مصير من فقدوا وأماكن وجودهم مع دعم حق ذويهم في المعرفة. وعند تنفيذ القانون الدولي على الصعيد المحلي، ينبغي للسلطات الوطنية أن تتوخى العناية في التخطيط قبل الانخراط في أي إصلاح سياساتي أو قانوني يعالج مسألة المفقودين ويلبي احتياجات أسرهم. ويسعى هذا المقال إلى تقديم لمحة عامة عن أحكام القانون الدولي المهمة لفهم الدور الذي تضطلع به تدابير التنفيذ على الصعيد الوطني إزاء استجلاء مصير المفقودين وأماكن وجودهم وتلبية احتياجات ذويهم. ويعرض أيضاً الدور الذي اضطلعت به اللجنة الدولية في هذا الصدد ويسلط الضوء على تحديات ثلاثة قد تظهر على الصعيد الوطني عند العمل على الإصلاحات القانونية والسياساتية.

* الآراء الواردة في هذا المقال تخص المؤلفين ولا تعكس بالضرورة موقف اللجنة الدولية للصليب الأحمر. وتود المؤلفتان أن توجهن الشكر إلى "كريستينا بيللانديني" و"هيلين أوبريغون" على تعليقاتهما القيمة على المسودات السابقة لهذا المقال.

الكلمات الرئيسية: اللجنة الدولية، المفقودون، الأسر، التنفيذ على الصعيد الوطني، الوضع القانوني، آليات الأشخاص المفقودين، القانون الدولي الإنساني، القانون الدولي لحقوق الإنسان.

.....

مقدمة

يدخل كل عام آلاف الأشخاص في عداد المفقودين لأسباب أبرزها النزاعات المسلحة أو حالات العنف الأخرى أو الكوارث. وقد تختلف الظروف التي يدخل فيها الأشخاص في عداد المفقودين: حيث تتفرق الأسر بسبب الأعمال القتال والعنف أو عندما يفر الأشخاص من ديارهم عبر الحدود الدولية، مما قد يقضي إلى قطع وسائل الاتصال. وفي ميدان المعركة، يمكن أن يدخل أفراد القوات المسلحة التابعة للدول وأعضاء الجماعات المسلحة غير الحكومية في عداد المفقودين وكذلك الأشخاص الذين يُحتجزون أو يُعتقلون أو يوضعون بمعزل عن العالم الخارجي أو في أماكن احتجاز سرية. وفي حالة التعامل بشكل غير لائق مع رفات الموتى، يمكن أن يصبح هؤلاء الأشخاص أيضًا في عداد المفقودين. وتكابد الأسر معاناة كبيرة بسبب عدم معرفة ما إذا كان أقاربها على قيد الحياة أم في عداد الموتى. ويبدلون محاولات يائسة للعثور عليهم ويعيشون في طي النسيان لسنوات طويلة، بل لعقود. ويمكن أن يؤدي عدم التيقن من معرفة ما حدث لذويهم إلى تبعات نفسية واجتماعية خطيرة عليهم، مثل الصعوبات التي تظهر في بدء التعايش مع مشاعر الحزن، ويمكن أن يؤدي أيضًا إلى تمزيق هيكل الأسرة وقدرتها على أداء وظائفها.¹

ويسعى القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح ويسعى القانون الدولي لحقوق الإنسان في زمن الحرب وزمن السلم على حد سواء، إلى الحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين والكشف عن مصير من قُعدوا وأماكن وجودهم. وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان كفاءة تنفيذ الحقوق والالتزامات المشتقة من هذين الفرعين من القانون على الصعيد الوطني من خلال اعتماد القوانين والسياسات المحلية المناسبة التي تشمل إنشاء هيكل أو إجراءات أو آليات مناسبة ومنسقة تنسيقاً جيداً، والتنفيذ على الصعيد الوطني ليس سوى خطوة أولى؛ فإفناذ هذه القوانين والسياسات خطوة ثانية أساسية لضمان تنفيذها الفعلي لصالح المفقودين وأسرهم.

وينظر هذا المقال في أهمية تنفيذ أحكام القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي الإنساني، على الصعيد الوطني للحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين واستجلاء مصير مجهولي المصير وأماكن وجودهم مع دعم حقوق واحتياجات أسرهم. وينظر أيضًا في دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في دعم جهود الدول الرامية إلى تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد المحلي، ويقدم أمثلة على الأطر المعيارية المحلية المعتمدة في مختلف مناطق العالم التي تسعى إلى معالجة مسألة المفقودين وتلبية احتياجات أسرهم. ويتدارس المقال أيضًا ثلاثة تحديات مرتبطة بالتنفيذ على الصعيد الوطني وهي: (1) تعريف المفقودين؛ (2) والاعتراف بالوضع القانوني للمفقودين؛ و(3) إنشاء الآليات المناسبة للبحث عن المفقودين وتلبية احتياجات ذويهم.

1 لتحسين فهم أثر حالات الاختفاء على الأسر، انظر: اللجنة الدولية، *مراقبة أسر المفقودين: دليل عملي*، 2015، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://www.icrc.org/ar/4110-accompanying-families-missing-persons-practical-handbook>

(جميع مراجع الإنترنت تم الاطلاع عليها في تشرين الأول/أكتوبر 2018)؛ وانظر أيضًا في هذا العدد من المجلة الدولية:

Pauline Boss, "Families of the Missing :Psychological Effects and Therapeutic Approches".

الإطار القانوني الدولي

قبل تدارس التنفيذ على الصعيد الوطني، يلزم تقديم لمحة عامة موجزة عن أحكام القانون الدولي الرئيسية ذات الصلة المتعلقة بحماية المفقودين. ولا يسعى هذا الجزء من المقال إلى إجراء تحليل تفصيلي لأحكام القانون الدولي الإنساني وفروع القانون الدولي الأخرى التي تتعامل مع منع حالات الاختفاء واستجلاء مصير المفقودين وأماكن وجودهم، بل يهدف إلى تزويد القراء بالأدوات اللازمة لفهم دور تنفيذ القانون الدولي على الصعيد الدولي في منع حالات الاختفاء والكشف عن مصير المفقودين وأماكن وجودهم وتلبية حقوق واحتياجات أسرهم.

تحتوي اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولاتها الإضافية لعام 1977 والقانون الدولي الإنساني العرفي على قواعد مهمة منطبقة في حالات النزاع المسلح من أجل كفالة عدم دخول الأشخاص في عداد المفقودين والإفادة عن المفقودين. ويحتوي القانون الدولي الإنساني أيضاً على قواعد تنظم البحث عن الرفات البشري وجمعه وإجلاله وتحديد هويته وإعادته، وتضطلع هذه القواعد بدور محوري في تقليل عدد الأشخاص مجهولي المصير. وفي النزاعات المسلحة الدولية، تستند الالتزامات الأساسية ذات الصلة بالمفقودين إلى حق الأسر في معرفة مصير ذويهم المفقودين وأماكن وجودهم، وهو حق مكرس في المادة 32 من البروتوكول الإضافي الأول بوصفه من المبادئ العامة التي تحت الدول الأطراف وأطراف النزاع المسلح والمنظمات الإنسانية على البحث عن المفقودين والموتى.² وعلاوة على ذلك، فيموجب القانون الدولي العرفي، يتعين على كل طرف في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء «أن يتخذ الإجراءات المستطاعة للإفادة عن الأشخاص الذين يُبلغ عن فقدانهم نتيجة لنزاع مسلح، وأن يزود أفراد عائلاتهم بأية معلومات لديه عن مصيرهم».³

2 Helen Obregon Gieseken, "The Protection of Migrants under International Humanitarian Law", *International Review of the Red Cross*, Vol. 99, No. 904, 2017, pp. 149-150.

وتنص المادة 32 من البروتوكول الإضافي الأول على ما يلي: «إن حق كل أسرة في معرفة مصير أفرادها هو الحافز الأساسي لنشاط كل من الأطراف السامية المتعاقدة وأطراف النزاع والمنظمات الإنسانية الدولية الوارد ذكرها في الاتفاقيات وفي هذا البروتوكول، في تنفيذ أحكام هذا القسم». كذلك يدعم عدد من القرارات المتخذة في محافل متعددة الأطراف حق الأسر في معرفة مصير ذويها. فعلى سبيل المثال، أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرار اتخذته في عام 1974، أن «الرغبة في معرفة مصير الأحياء المفقودين في نزاعات مسلحة هي حاجة إنسانية أساسية يجب تلبيةها إلى أقصى حد ممكن»، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 3230 (د - 29)، تشرين الثاني/نوفمبر 1974، الديباجة. وكذلك، أكدت لجنة الأمم المتحدة السابقة لحقوق الإنسان في قرارين صدرتا في عامي 2002 و2004 على «حق العائلات في معرفة مصير أفرادها المعلن عن فقدانهم جراء نزاع مسلح»، لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، القرار 60/2002، 25 نيسان/أبريل 2002، الفقرة 2، والقرار 60/2004، 20 نيسان/أبريل 2004، الفقرة 3.

وأخيراً، اعتمد المؤتمر الدولي للسليب الأحمر والهلال الأحمر قرارات في مناسبات مختلفة تشدد على حق العائلات في إبلاغها بمصير أفرادها. انظر على وجه الخصوص: المؤتمر الدولي الخامس والعشرون للسليب الأحمر والهلال الأحمر، القرار الثالث عشر، تشرين الأول/أكتوبر 1986؛ والمؤتمر الدولي السادس والعشرون للسليب الأحمر والهلال الأحمر، القرار الثاني، كانون الأول/ديسمبر 1995.

3 جون - ماري هنكرتس ولويز دوزوالد - بك، القانون الدولي الإنساني العرفي، المجلد الأول: القواعد، القاهرة، 2005 (دراسة اللجنة الدولية للقانون الدولي الإنساني العرفي)، القاعدة 117.

وعلى النحو المذكور في دراسة اللجنة الدولية للقانون العرفي، «تشير الممارسة إلى أنّ الدافع لهذه القاعدة يقوم على حقّ العائلات في معرفة مصير أقاربها المفقودين»⁴.

وكما تبين أعلاه، تقع على عاتق الأطراف في النزاع المسلح التزامات تتعلق بمنع حالات الاختفاء واستجلاء مصير مجهولي المصير وأماكن وجودهم. وتوضح الأمثلة الملموسة التالية ما ينطوي عليه هذان الالتزامان: فمن حيث الحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين، فإنّ الدول والأطراف في نزاع مسلح (1) ينبغي لها إصدار وتوفير وسائل تحديد الهوية لأفراد القوات المسلحة أو الجماعات، على سبيل المثال عن طريق إصدار بطاقات ولوحات تحقيق الهوية؛⁵ (2) ويتعين عليها أن تسمح للأشخاص المحرومين من حريتهم لأسباب تتعلق بالنزاع المسلح بالتواصل مع أسرهم، رهناً بالظروف المناسبة المتصلة بوتيرة وضرورة الرقابة من قبل السلطات؛⁶ (3) ويتعين عليها إنشاء خدمة رسمية لتسجيل القبور و/ أو مكتب استعلامات وطني على النحو المنصوص عليه في اتفاقيات جنيف؛⁷ (4) ويتعين عليها تسجيل جميع المعلومات المتاحة ذات الصلة بالموتى وإصدار شهادات الوفاة المناسبة والتحقق من أن إدارة الرفات تتم بطريقة مناسبة وكريمة.⁸

بمجرد أن يدخل الأشخاص في عداد المفقودين، فإنّ الالتزام بالكشف عن مصيرهم وأماكن وجودهم يقتضي أن تتخذ الدول والأطراف في نزاع مسلح جميع التدابير المستطاعة للإفادة عن المفقودين والموتى⁹ وأن تتخذ جميع التدابير الممكنة للبحث عن الموتى وجمعهم وإجلائهم دون تمييز محجف، وكذلك تحديد هوية الموتى.¹⁰ والتدابير من قبيل دفن الجثث في قبور فردية¹¹ وتسجيل جميع المعلومات المتاحة قبل التصرف فيها¹² يمكن أن تيسر عملية تحديد الهوية.

- 4 المرجع نفسه، التعليق على القاعدة 117.
- 5 المادة 16 (و) من اتفاقية جنيف الأولى؛ والمادة 19 (و) من اتفاقية جنيف الثانية؛ والمادة 17 من اتفاقية جنيف الثالثة.
- 6 المادتان 70 - 71 من اتفاقية جنيف الثالثة؛ والمادتان 106 - 107 من اتفاقية جنيف الرابعة؛ والمادة 5 (2) (ب) من البروتوكول الإضافي الثاني؛ والقاعدتان 105 و125 من دراسة اللجنة الدولية للقانون الدولي الإنساني العرفي، الحاشية 3 أعلاه.
- 7 المواد 120 و122 و124 من اتفاقية جنيف الثالثة؛ والمادة 136 من اتفاقية جنيف الرابعة.
- 8 المادة 17 من اتفاقية جنيف الأولى؛ والمادة 20 من اتفاقية جنيف الثانية؛ والمادة 120 من اتفاقية جنيف الثالثة؛ والمادة 130 من اتفاقية جنيف الرابعة؛ والمادة 34 من البروتوكول الإضافي الأول؛ والمادة 8 من البروتوكول الإضافي الثاني؛ والقواعد 112 - 116 من دراسة اللجنة الدولية للقانون الدولي الإنساني العرفي.
- 9 دراسة اللجنة الدولية للقانون العرفي (الحاشية 3 أعلاه)، القاعدتان 116 و117.
- 10 المواد 15 - 17 من اتفاقية جنيف الأولى؛ والمواد 18 - 20 من اتفاقية جنيف الثانية؛ والمواد 120 و122 - 124 من اتفاقية جنيف الثالثة؛ والمواد 16 و136 - 141 من اتفاقية جنيف الرابعة؛ والمواد 32 - 34 من البروتوكول الإضافي الأول؛ والمادة 8 من البروتوكول الإضافي الثاني؛ والقاعدة 112 من دراسة اللجنة الدولية للقانون الدولي الإنساني العرفي، الحاشية 3 أعلاه.
- 11 في النزاعات المسلحة الدولية، يتحقق أطراف النزاع من أن دفن الجثث أو حرقها يجري لكل حالة على حدة بقدر ما تسمح به الظروف (المادة 17 (1) من اتفاقية جنيف الأولى؛ والمادة 20 (1) من اتفاقية جنيف الثانية). ويجب دفن أسرى الحرب والمحتجزين المتوفين في مقابر فردية، باستثناء الحالات التي تستدعي فيها ظروف قهرية استخدام مقابر جماعية (المادة 120 من اتفاقية جنيف الثالثة؛ والمادة 130 من اتفاقية جنيف الرابعة). انظر أيضاً: دراسة اللجنة الدولية للقانون العرفي (الحاشية 3 أعلاه)، القاعدة 115 والتعليق عليها.
- 12 انظر الحاشية 8 أعلاه للاطلاع على مصادر يمكن الرجوع إليها بشأن التزامات الأطراف بتسجيل جميع المعلومات المتاحة قبل التصرف في الجثث، بما في ذلك دراسة اللجنة الدولية للقانون العرفي (الحاشية 3 أعلاه)، القاعدة 116.

والقانون الدولي الإنساني مهم أيضاً لوقاية وحماية الأشخاص من حالات الاختفاء، ولا سيما الاختفاء القسري. والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري لعام 2006 هي أول معاهدة عالمية تنظم هذه المسألة وتدرج التزامات محددة على عاتق الدول الأطراف من حيث الوقاية والاستجلاء والمساءلة.¹³ وثمة صكوك إقليمية أخرى لحقوق الإنسان تتعامل مع مسألة الاختفاء القسري، ومنها على سبيل اتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بالاختفاء القسري للأشخاص.¹⁴ وينبغي أيضاً إدراج تنفيذ الالتزامات الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بوقاية وحماية الأشخاص من الاختفاء ضمن القوانين المحلية.

ومن أجل ضمان تطبيق القانون الدولي الإنساني واحترامه بالكامل أثناء النزاعات المسلحة، تتحمل الدول مسؤولية اعتماد التدابير المناسبة على الصعيد المحلي، بما في ذلك في زمن السلم.¹⁵ وهذه المسؤولية «منصوص عليها بوضوح في المادة 1 المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع التي تلزم الدول الأطراف بأن تحترم هذه الاتفاقية وتكفل احترامها في جميع الأحوال».¹⁶ وتنفيذ هذا الفرع من القانون على الصعيد الوطني هي عملية مستمرة تشمل طائفة واسعة من التدابير¹⁷ مثل اعتماد القوانين والسياسات واللوائح الإدارية وغيرها من التدابير، بما في ذلك التدابير العملية. وتحتوي قواعد القانون الدولي الإنساني نفسها على تدابير عملية محددة يتعين على الدول اتخاذها لتفعيل القواعد الواردة فيها مثل الالتزام بنشر القانون الدولي الإنساني في صفوف القوات المسلحة والسكان المدنيين وتدريب القانون الدولي الإنساني للقوات المسلحة.¹⁸ وهذه التدابير مهمة أيضاً عند التعامل مع مسألة المفقودين وأسره. وتعاون شتى الكيانات والوزارات و/أو السلطات الوطنية الأخرى أمر أساسي لضمان فعالية العمليات الرامية إلى تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد المحلي.

13 الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، UNTS 3, 20 2716 كانون الأول/ديسمبر 2006 (دخلت حيز النفاذ في 23 كانون الأول/ديسمبر 2010).

14 منظمة الدول الأمريكية، اتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بالاختفاء القسري للأشخاص، 9 حزيران/يونيو 1994 (دخلت حيز النفاذ في 28 آذار/مارس 1996)، متاحة من خلال الرابط التالي:
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38ef.html>

15 توني بفنر، «أليات ونهج مختلفة لتنفيذ القانون الدولي الإنساني وحماية ومساعدة ضحايا الحرب»، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 91، العدد 874، 2009، الصفحة 42.

16 Cristina Pellandini, "Ensuring National Compliance with IHL: The Role and Impact of National IHL Committees", *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895-896, 2014, p. 1044.

وللاطلاع على المزيد من المعلومات عن الالتزام بالاحترام وكفالة الاحترام في المادة 1 المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع، انظر: Knut Dormann and Jose Serralvo, "Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations", *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895-896, 2014 ودراسة اللجنة الدولية للقانون الدولي الإنساني العرفي، الحاشية 3 أعلاه، القواعد 139 و140 و144؛ والتعليق على اتفاقية جنيف الأولى: الاتفاقية الأولى لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، الطبعة الثانية، جنيف، 2016، المادة 1.

17 اللجنة الدولية، «تنفيذ القانون الدولي الإنساني: من القول إلى الفعل»، صحيفة وقائع صادرة عن قسم الخدمات الاستشارية، 2002، متاحة من خلال الرابط التالي:
<https://www.icrc.org/ar/doc/assets/files/other/implementing-ihl-ara.pdf>.

18 المادة 47 من اتفاقية جنيف الأولى؛ والمادة 48 من اتفاقية جنيف الثانية؛ والمادة 127 من اتفاقية جنيف الثالثة؛ والمادة 144 من اتفاقية جنيف الرابعة، والمادة 83 من البروتوكول الإضافي الثاني؛ ودراسة اللجنة الدولية للقانون الدولي الإنساني العرفي، الحاشية 3 أعلاه، القاعدتان 142 و143.

تنفيذ الالتزامات الدولية على الصعيد المحلي: دور اللجنة الدولية

ما برحت الحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين واستعادة الاتصال بين الأسر التي فرقتها النزاعات المسلحة أو حالات العنف الأخرى أو الكوارث أو الظروف الأخرى التي تستلزم التصرف من جانب جهة محايدة ومستقلة، تدخل في صميم ولاية اللجنة الدولية منذ نشأة المنظمة. وقد أنشئت الوكالة المركزية للبحث عن المفقودين¹⁹ لتحقيق الغرض الأساسي المتمثل في الحصول على معلومات عن «أسرى الحرب والأشخاص المدنيين المشمولين بالحماية، ولا سيما من تعرضوا للاعتقال» و«نقلها إلى بلدهم الأصلي أو محل إقامتهم أو إلى السلطة التي يعتمدون عليها، باستثناء الحالات التي قد يؤدي فيها هذا النقل إلى إلحاق الضرر بالأشخاص الذين تتعلق بهم المعلومات أو إلى ذوبهم»²⁰. وبالإضافة إلى ذلك، كان عمل اللجنة الدولية في مجال المفقودين يركز في أول الأمر على الأنشطة التقليدية من قبيل نشر القانون الدولي الإنساني والتدخلات الثنائية التي تعمل على تذكير الدول بالتزاماتها فيما يتعلق بالمفقودين وأسره وزيارات أماكن الاحتجاز وإعادة الروابط الأسرية ومعالجة طلبات البحث عن المفقودين.²¹ ولكن في فترة التسعينات في يوغوسلافيا السابقة، بدأت اللجنة الدولية توسيع نطاق أنشطتها المتعلقة بمسألة المفقودين واعتماد نهج أطول أجلاً.²² فقد بدأت على سبيل المثال في مساعدة السلطات على إنشاء آليات بين الأطراف لتبادل المعلومات بغية استجلاء مصير المفقودين وأماكن وجودهم وصياغة الأطر القانونية ذات الصلة بالمفقودين التي تلبى احتياجات الأسر.²³ ونفذت أيضاً برامج نفسية واجتماعية لدعم أسر المفقودين وبدأت في توسيع نطاق خبرتها في مجال خدمات الطب الشرعي.²⁴

وبالنظر إلى توسيع نطاق أنشطة اللجنة الدولية بشأن مسألة المفقودين والحاجة إلى كفالة نهج أكثر اتساقاً وتنسيقاً حول هذه المسألة على الصعيد العالمي، بدأت اللجنة الدولية في عام 2002 عملية تهدف إلى معالجة محنة المفقودين وأسره. وركزت هذه العملية على استعراض وسائل الحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد مجهولي المصير والاستجابة لاحتياجات أسر المفقودين، بغية الاتفاق على توصيات وممارسات تشغيلية تحقيقاً لهذه الغاية. وتألقت المرحلة الأولى من سلسلة من حلقات العمل والدراسات التي أدت إلى وضع توصيات وأفضل الممارسات حول كل موضوع طرح للدراسة.²⁵ وفي المرحلة الثانية، عقدت اللجنة الدولية مؤتمراً دولياً للخبراء الحكوميين وغير الحكوميين بشأن المفقودين بعنوان: «المفقودون: العمل على حل مشكلة الأشخاص مجهولي المصير نتيجة للنزاع المسلح أو العنف الداخلي ومساعدة عائلاتهم» في عام 2003. واعتمد المؤتمر ملاحظات وتوصيات لتعزيز تدابير الاستجابة لمسألة المفقودين وأسره. وعلى وجه الخصوص، لم تنطرق الملاحظات

19 للاطلاع على لمحة موجزة عن عمل الوكالة المركزية للبحث عن المفقودين، انظر: اللجنة الدولية، "Central Tracing Agency"، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://casebook.icrc.org/glossary/central-tracing-agency>

20 المرجع نفسه.

21 Marco Sassoli and Marie-Louise Tougas, "The ICRC and the Missing", *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, No. 848, 2002, pp. 733-736; Olivier Dubois, Katharine Marshall and Siobhan Sparkes McNamara, "New Technologies and New Policies: The ICRC's Evolving Approach to Working with Separated Families", *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, 2012, p. 1471.

22 انظر: O. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara, الحاشية 21 أعلاه، الصفحة 1472.

23 المرجع نفسه، الصفحة 1473.

24 المرجع نفسه، الصفحة 1473.

25 المرجع نفسه، الصفحة 1473.

والتوصيات إلى ضرورة الحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين واستجلاء مصيرهم وأماكن وجودهم فحسب، بل سلطت الضوء أيضًا على أهمية مجالات الدعم الجديدة مثل خدمات الطب الشرعي وتقديم الدعم لأسر المفقودين.²⁶ وفي وقت لاحق من ذلك العام، اعتمد القرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي الثامن والعشرين للسليب الأحمر والهلال الأحمر²⁷ الإعلان وجدول أعمال العمل الإنساني. ويعالج جدول أعمال العمل الإنساني أربعة شواغل إنسانية، منها مسألة الأشخاص المفقودين في سياق النزاعات المسلحة أو حالات العنف الأخرى. ونص القرار على إجراءات مختلفة لتحقيق الأهداف الستة المتصلة بالمفقودين وأسره:

1. الحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين؛
2. التحقق من مصير المفقودين وأماكن وجودهم؛
3. إدارة المعلومات وتجهيز الملفات المتعلقة بالمفقودين؛
4. إدارة الرفات البشري والمعلومات المتعلقة بالموتى؛
5. دعم أسر المفقودين؛
6. تشجيع الجماعات المسلحة غير الحكومية المشاركة في النزاعات المسلحة على حل مشكلة المفقودين ومساعدة أسرهم والحيلولة دون دخول آخرين في عداد المفقودين.²⁸

وقد شكل هذا أساسًا للجنة الدولية لتوسيع نطاق جهودها ووضع نهج متعدد التخصصات وشامل للتعامل مع مسألة المفقودين واحتياجات أسرهم، والاستجابة لهذه المسألة من خلال أنشطة مختلفة لا غنى عنها كلها لتقديم أجوبة مجدية ودعم مجد. «فقد كانت خطوة مهمة نحو الأمام، ليس لهذا المجال المحدد من مجالات عمل اللجنة الدولية فحسب، بل بالنسبة للمؤسسة كلها».²⁹ ومن أجل مساعدة الدول في جهودها الرامية إلى التصديق على المعاهدات الدولية ذات الصلة وتنفيذ التزاماتها الدولية على الصعيد المحلي، واستنادًا إلى القرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي السادس والعشرين للمؤتمر الدولي للحركة الدولية للسليب الأحمر والهلال الأحمر،³⁰ الذي اعتمد بالإجماع، أنشأت اللجنة الدولية في عام 1996 هيكلًا متخصصًا - وهو قسم الخدمات الاستشارية

26 ICRC, "The Missing: Action to Resolve the Problem of People Unaccounted for as a Result of Armed Conflict or Internal Violence and to Assist Their Families", *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, No. 849, 2003.

27 «اتخذت مجالات التركيز الجديدة المذكورة رؤية أطول أجلًا لعمل اللجنة الدولية بشأن المفقودين، بل ويمكن القول إنها اتخذت نهجًا يركز على التنمية في مرحلة ما بعد النزاع في الاضطلاع بهذا العمل». المؤتمر الدولي الثامن والعشرون للسليب الأحمر والهلال الأحمر، القرار 1 «اعتماد الإعلان وجدول أعمال العمل الإنساني»، 6 كانون الأول/ديسمبر 2003، الصفحة 1474، متاح من خلال الرابط التالي:

<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/28-international-conference-resolution-1-2003.htm>

28 المرجع نفسه.

29 انظر: O. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara, الحاشية 21 أعلاه.

30 المؤتمر الدولي الثامن والعشرون للسليب الأحمر والهلال الأحمر، الحاشية 27 أعلاه. وفي هذا الصدد، ما برح قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني باللجنة الدولية، منذ إنشائه، يعمل مع شبكة عالمية من المستشارين القانونيين في «تشجيع ودعم التقيد بالقانون الدولي الإنساني وما يرتبط به من صكوك؛ وإبداء المشورة المتخصصة والمساعدة التقنية من أجل اعتماد تدابير قانونية وإدارية يتعين على الدول اتخاذها للوفاء بالتزاماتها في إطار القانون الدولي الإنساني [وفروع القانون الدولي الأخرى ذات الصلة]؛ وجمع وتيسير تبادل المعلومات بين الدول بشأن القوانين والتدابير الإدارية المعتمدة بشأن تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد المحلي».

في مجال القانون الدولي الإنساني باللجنة الدولية.³¹ يقدم قسم الخدمات الاستشارية إرشادات إلى السلطات الوطنية بشأن تدابير التنفيذ المحددة على الصعيد المحلي اللازمة للوفاء بالتزاماتها في مجال القانون الدولي الإنساني من خلال شبكة عالمية من المستشارين القانونيين الذين يتولون تيسير تبادل المعلومات بشأن التدابير الوطنية للتنفيذ والممارسات الجيدة.³² وقام قسم الخدمات الاستشارية منذ إنشائه بتصميم سلسلة من الأدوات والمنشورات، يتمثل الغرض الرئيسي منها في تقديم الدعم والتوجيه في المجال التقني بشأن الأطر المعيارية المحلية، فضلاً عن وجهات النظر بشأن ممارسات الدول، بغية معالجة مختلف القضايا ذات الصلة، على سبيل المثال، بحماية ضحايا النزاع المسلح وحالات العنف الأخرى على الصعيد المحلي.³³ ويقدم الدعم أيضاً إلى عمل اللجان الوطنية المعنية بالقانون الدولي الإنساني، وهي هيئات وطنية أنشئت لتعزيز تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد المحلي وتقديم المشورة والتنسيق بهذا الشأن، عادة من خلال فريق استشاري من الخبراء مشترك بين الوزارات أو متعدد التخصصات.³⁴

وعلى وجه أكثر تحديداً، في إطار حماية المفقودين وأسره، نظمت اللجنة الدولية في عام 2007 من خلال قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني التابع لها الاجتماع العالمي الثاني للجان الوطنية المعنية بالقانون الدولي الإنساني، بشأن الموضوع «التدابير والآليات القانونية لمنع حالات الاختفاء، وتحديد مصير المفقودين، ومساعدة أسرهم».³⁵ وكان من بين الأهداف الرئيسية لهذا الاجتماع زيادة قدرة اللجان الوطنية المعنية بالقانون الدولي الإنساني على العمل على منع وتسوية حالات الأشخاص المفقودين نتيجة للنزاع المسلح حالات العنف الأخرى مع تعزيز إجراءاتها والتزاماتها في هذا الصدد. واستهدف الاجتماع أيضاً توفير منتدى للنقاش بشأن سبل مساعدة اللجان الوطنية في جهودها الرامية إلى إدراج مسألة المفقودين وأسره في خطط عملها وأنشطتها.

Marion Harroff-Tavel, "The International Committee of the Red Cross and the Pro- 31
motion of International Humanitarian Law: Looking Back, Looking Forward", *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895–896, 2014, pp. 844–845.

32 انظر:

www.icrc.org/en/document/icrc-advisory-services-international-humanitarian-law.

33 هذه تشكل جزءاً من المنشور الصادر عن اللجنة الدولية بعنوان «دليل التنفيذ الوطني للقانون الدولي الإنساني» متاح من خلال الرابط التالي:

<https://www.icrc.org/ar/publication/4028-domestic-implementation-international-humanitarian-law-manual>

وهي أداة عملية لمساعدة واضعي السياسات والمشرعين وغيرهم من أصحاب المصلحة على مستوى العالم في التقيد بصكوك القانون الدولي الإنساني وتنفيذ التزاماتهم على الصعيد المحلي، بما في ذلك الالتزامات ذات الصلة بقمع الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني. وللإطلاع على المزيد من المعلومات عن الأدوات التي يصدرها قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني باللجنة الدولية، انظر: اللجنة الدولية، «التطبيق الوطني للقانون الدولي الإنساني»، متاح من خلال الرابط التالي:

https://www.icrc.org/ar/en/document/national-implementation-ihl-thematic-documentation%23.VMjvPNLF_09.

وقاعدة بيانات اللجنة الدولية للصليب الأحمر حول التدابير الوطنية لتنفيذ القانون الدولي الإنساني، متاحة من خلال الرابط التالي:

<https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat>

34 انظر: C. Pellandini، الحاشية 16 أعلاه، الصفحات 1043 - 1048.

35 ICRC, *Report of the Second Universal Meeting of National Committees on International Humanitarian Law*, 31 March 2007,

متاح من خلال الرابط التالي:

www.icrc.org/en/publication/0924-legal-measures-and-mechanisms-prevent-disappearances-establish-fate-missing-persons

وفي عام 2008، نشر قسم الخدمات الاستشارية مجموعة من المبادئ التوجيهية/ القانون النموذجي بشأن المفقودين.³⁶ وتسعى هذه الأداة إلى تقديم دعم فعال للدول في اعتماد تشريعات وطنية وغيرها من التدابير الرامية إلى معالجة ومنع وتسوية مسألة المفقودين مع الاستجابة لحقوق واحتياجات أسرهم. وعلى هذا النحو، يشير «دوبوا» إلى أن «إنشاء هذه الموارد يمثل ما هو أكثر من مجرد جهود الترويج التقليدية للقانون الدولي الإنساني التي تضطلع بها اللجنة الدولية؛ فهي أيضاً إسهامات في الجهود الرامية إلى إعادة سيادة القانون والاستقرار في مجتمعات ما بعد النزاع».³⁷ وقد شكلت المبادئ التوجيهية/ القانون النموذجي للجنة الدولية أساساً لتصميم المزيد من الأدوات، ولا سيما المنشور المشترك الذي صدر بالتعاون مع الاتحاد البرلماني الدولي، وهو «دليل للبرلمانيين»، الذي يشدد على دور البرلمانيين في منع حالات الاختفاء وعلى وجه أكثر تحديداً في الاستجابة لحقوق واحتياجات المفقودين وأسرهم.³⁸ ومن الجدير بالذكر أن هذا الدليل يسلط الضوء على الدور الذي يمكن للبرلمانيين الاضطلاع به في اعتماد الأطر القانونية والسياساتية الوطنية الملائمة من خلال اقتراح ست سبل للعمل يمكن أن تضمن استجابة شاملة لمسألة المفقودين وأسرهم على الصعيد الوطني.³⁹

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الجمعية البرلمانية المشتركة للدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة اعتمدت، خلال جلستها العامة الحادية والثلاثين في تشرين الثاني/ نوفمبر 2008، قانوناً نموذجياً إقليمياً بشأن المفقودين، استناداً إلى المبادئ التوجيهية/ القانون النموذجي للجنة الدولية لعام 2008. ومنذ اعتماد القانون النموذجي الإقليمي، تعمل اللجنة الدولية على ترويج هذا الصك لدى الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة.⁴⁰

وفي عام 2015، نشر قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني صحيفة وقائع بعنوان «المفقودون وعائلاتهم» توجز التزامات الدول وأطراف النزاع بشأن هذه المسألة في إطار القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي الإنساني.⁴¹ وفيما يتعلق بتنفيذ القانون، فإن الملاحظات والتوصيات التي اعتمدها بتوافق الآراء في 21 شباط/ فبراير 2003 المؤتمر الدولي للخبراء الحكوميين وغير الحكوميين تسلط الضوء على أهمية التنفيذ التام للقانون الدولي الإنساني على الصعيد المحلي من جانب الدول للحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد مجهولي المصير، وأهمية عمل اللجنة الدولية في دعم الدول في الوفاء

36 ICRC, *Guiding Principles/Model Law on the Missing*, 2009, متاح من خلال الرابط التالي:

www.icrc.org/en/document/guiding-principles-model-law-missing-model-law

37 انظر: S. S. McNamara و O. Dubois, K. Marshall، الحاشية 21 أعلاه.

38 الاتحاد البرلماني الدولي واللجنة الدولية، *Missing Persons: A Handbook for Parliamentarians*, 2009 (Handbook for Parliamentarians), متاح من خلال الرابط التالي:

<http://www.icrc.org/en/publication/1117-missing-persons-handbook-parliamentarians>

39 سبل العمل الست هي: (1) اعتماد معاهدات دولية للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان؛ (2) اعتماد تشريعات وطنية بشأن المفقودين؛ (3) ومراقبة الإجراءات الحكومية؛ (4) وتطبيق آليات ملائمة لمنع وتسوية ومعالجة حالات الاختفاء؛ (5) وحشد وتوعية الرأي العام؛ (6) وترسيخ التعاون على الصعيدين الوطني والدولي.

40 CIS, *Model Law on Missing Persons*, 2008, متاح من خلال الرابط التالي:

http://iacis.ru/upload/iblock/410/ass_31_17a.pdf

41 انظر: اللجنة الدولية، المفقودون وعائلاتهم، صحيفة وقائع، 31 كانون الأول/ ديسمبر 2015، متاحة من خلال الرابط التالي:

<https://www.icrc.org/ar/document/missing-persons-and-their-families>

بمسؤولياتها.⁴² ومن ثم، فإن عمل قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني باللجنة الدولية ظل أساسيًا ولا يزال كذلك في دعم الدول في تطوير الأطر المعيارية والسياساتية المحلية. ويجدر تسليط الضوء على أن الحاجة إلى العمل على اعتماد وتنفيذ وإنفاذ الأطر القانونية المحلية المناسبة لمعالجة مسألة المفقودين وأسره قد تم تناولها في قرارات مختلفة اتخذت على الصعيدين العالمي والإقليمي. فعلى سبيل المثال، تتخذ الجمعية العامة للأمم المتحدة، كل عامين منذ عام 2003، قرارًا بعنوان «الأشخاص المفقودون»⁴³ يتناول مسألة الأشخاص الذين يدخلون في عداد المفقودين أثناء النزاعات المسلحة. وعلى وجه التحديد، تقر الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديباجة القرار 201/71 بأن «احترام القانون الدولي الإنساني وتنفيذ أحكامه يمكن أن يقللا من عدد حالات الأشخاص المفقودين في النزاعات المسلحة».⁴⁴ وهي تهيب بالدول كذلك «اتخاذ التدابير اللازمة لمنع اختفاء الأشخاص في سياق النزاعات المسلحة، بسبل منها التنفيذ الكامل للالتزامات وتعهدهاتها بموجب القانون الدولي ذي الصلة».⁴⁵ وعلى الصعيد الإقليمي، تتخذ الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية بانتظام منذ عام 2005 قرارًا بشأن المفقودين وتوفير المساعدة لذويهم.⁴⁶ وهي تذكر أيضًا هذا الموضوع في قرارها بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان.⁴⁷ وأقرت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية أيضًا بأهمية العمل على اعتماد أطر معيارية محلية للاستجابة لحالات الاختفاء وسلطت الضوء على فائدة الأدوات التي تنتجها اللجنة الدولية.⁴⁸ فعلى سبيل المثال، حث القرار المعتمد في عام 2013 الدول، في إطار الوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان،

على مواصلة الاعتماد التدريجي للتدابير، بما في ذلك الأحكام التنظيمية والمؤسسية المحلية، لمنع اختفاء الأشخاص في سياق النزاع المسلح أو حالات العنف المسلح الأخرى، مع التركيز بشكل خاص على الحالات المتعلقة بالفئات الضعيفة؛ وتوضيح مصير المختفين وأماكن وجودهم؛ وتعزيز القدرات التقنية وتعزيز التعاون الإقليمي من أجل البحث الجنائي عن الأدلة الوراثية الجنائية واستعادتها والاستفادة منها في تحديد هوية الرفات البشري بما في ذلك فيما يتعلق بمشكلة المهاجرين الذين يُفترض أنهم اختفوا؛ وتلبية احتياجات أفراد الأسرة، وذلك

42 اللجنة الدولية، الحاشية 26 أعلاه.

43 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 207/57، «الأشخاص المفقودون»، وثيقة الأمم المتحدة 207/A/RES/57، 14 شباط/فبراير 2003.

44 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 201/71، «الأشخاص المفقودون»، وثيقة الأمم المتحدة 201/A/RES/71، 26 شباط/فبراير 2017.

45 المرجع نفسه.

OAS, General Assembly Res. AG/RES 2134 (XXXV - O/ 05), "Persons Who Have Disappeared and Assistance to Members of Their Families", 7 June 2005.

OAS, General Assembly Res. AG/RES 2928 (XLVIII - O/ 18), "Promotion and Protection of Human Rights", 5 June 2018.

48 انظر على سبيل المثال:

OAS, General Assembly Res. AG/RES 2794 (XLIII - O/ 13), "Persons Who Have Disappeared and Assistance to Members of Their Families", 5 June 2013, op. para. 2.

باستخدام جملة مراجع منها المبادئ التوجيهية/ القانون النموذجي بشأن المفقودين الذي أعدته قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني التابع للجنة الدولية للصليب الأحمر.⁴⁹

وتطوير هذه الأدوات والخبرة المتاحة، أسدت اللجنة الدولية المشورة القانونية والتقنية إلى السلطات الوطنية في بلدان مثل كولومبيا، وبيرو، وسري لانكا، والبوسنة والهرسك، وكوسوفو، وجورجيا، وأوكرانيا، بهدف تعزيز الأطر القانونية والسياساتية المحلية التي تنظم مسألة المفقودين والدعم المقدم لأسرهم. وعلى مر السنين، قدمت اللجنة الدولية المساعدة إلى اثنتين وعشرين دولة في وضع قوانين وتدابير على الصعيد الوطني تتعلق بالمفقودين وأسرهم. ويشمل هذا العمل إجراء دراسات أو تقديم دعم للدول في إجراء دراسات عن مدى توافق القانون المحلي مع القانون الدولي الإنساني وغيره من الأطر القانونية الدولية، مثل القانون الدولي لحقوق الإنسان، من أجل تحديد الثغرات القائمة أو أوجه التعارض المحتملة مع القانون الدولي في الإطار القانوني المحلي. ويشمل أيضًا تشجيع اعتماد القوانين واللوائح الأخرى لإنشاء آليات وهياكل وتدابير وإجراءات مناسبة للكشف عن مصير من دخلوا في عداد المفقودين وأماكن وجودهم في سياق معين. وبالإضافة إلى ذلك، يتيح هذا العمل للسلطات والجهات الفاعلة الأخرى تلبية حقوق واحتياجات الأسر، سواء كانت إدارية أو نفسية أو اجتماعية أو قانونية، ويعزز المنظومة الطبية - القانونية. ويساعد في نهاية المطاف على كفاءة التعامل المناسب مع المعلومات المتعلقة بالأشخاص المفقودين وذويهم.⁵⁰

العمل على تطوير الأطر المعيارية المحلية بشأن المفقودين

بغض النظر عن نوع الحالة، سواء كان الهدف هو معالجة حالات الأشخاص المفقودين أثناء النزاعات المسلحة أو حالات العنف الأخرى أو الكوارث أو أثناء عمليات ما بعد النزاع أو عمليات العدالة الانتقالية، من الواضح أن استجلاء مصير الأشخاص مجهولي المصير وأماكن وجودهم والاستجابة لحقوق واحتياجات أسرهم يقتضيان إجراء تقييم سليم للأطر القانونية والسياساتية القائمة ووضع لوائح على المستوى المحلي في وقت لاحق.

ولا يوجد نهج واحد يناسب الجميع في التنفيذ على الصعيد الوطني، الذي لا يعتمد على النظام القانوني للدولة فحسب (مثل النظام الأحادي أو الثنائي أو القانون المدني أو القانون العام) بل يعتمد أيضًا على خصوصيات السياق أو القوانين أو اللوائح أو الإجراءات القائمة بالفعل على الصعيد المحلي. ونتيجة لذلك، «فإن التنفيذ الدقيق والتشاور المنتظم هما الأساس للتنفيذ الفعال».⁵¹ وحددت اللجنة الدولية أيضًا عددًا من العناصر المهمة التي تشكل الأساس لإطار قانوني وسياساتي وطني شامل لمعالجة مسألة المفقودين وتلبية احتياجات أسرهم. فعلى سبيل المثال، ينبغي إقرار إطار قانوني وسياساتي وطني شامل أن يتضمن التدابير الرامية إلى منع حالات الاختفاء، وتوضيح مصير المفقودين وأماكن وجودهم، وكفاءة أن يقوم النظام أو العملية الموسوعة للبحث عن المفقودين بإدارة ومعالجة المعلومات بطريقة سليمة مع إيلاء الاحترام الواجب لسرية المعلومات وحماية البيانات الشخصية وفقًا لقواعد ومعايير حماية البيانات المعترف بها دوليًا، واحترام رفات من توفوا، وأخيرًا وليس آخرًا كفاءة حصول الأسر على الدعم المناسب والإجابات الوافية لحقوقهم واحتياجاتهم.

49 المرجع نفسه، الفقرة 2 من المنطوق.

50 على سبيل المثال، توضح La Rosa و Crettol أن هناك جهات مختلفة يمكن الاستعانة بها لمعرفة ما إذا كان الشخص المفقود ميتًا أو على قيد الحياة، أثناء الربط بين عمليات ما بعد النزاع والعدالة الانتقالية.

Monique Crettol and Anne-Marie La Rosa, "The Missing and Transitional Justice: The Right to Know and the Fight against Impunity", *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 862, 2006, p. 357.

51 اللجنة الدولية، التنفيذ الوطني للقانون الدولي الإنساني، الحاشية 33 أعلاه، الصفحة 25.

ومن أجل معالجة مسألة المفقودين وأسرهم بشكل سليم، من الأهمية بمكان إجراء تقييم مبدئي للأطر القانونية والسياساتية المحلية القائمة، بما في ذلك التدابير العملية. وقد تنص بعض اللوائح المحلية بالفعل على بعض الجوانب المتعلقة بالاستجابة للمفقودين وأسرهم. فعلى سبيل المثال، من أجل تحديد كيفية تنظيم عمليات البحث عن الجثث وإخلائها وانتشالها ومعالجتها وتحديد هويتها في بلد معين، من المهم أن نفهم أي المؤسسات مسؤولة، بحكم القانون، عن توفير خدمات الطب الشرعي وأي الأطر القانونية والتنظيمية معمول به للتعامل مع إدارة المقابر فضلا عن الإجراءات المتعلقة باستخراج الجثث وتحديد الهوية. ويتعلق مثال آخر بالإجراءات القانونية القائمة المعمول بها للإعلان رسمياً أن شخصاً مفقود أو ميت غيائياً والآثار القانونية التي قد تترتب على هاتين الحالتين. وينبغي أيضاً فهم وجود خدمات حكومية لتلبية مختلف احتياجات أسر المفقودين. فعلى سبيل المثال، ينبغي النظر في برامج الإعانات الاجتماعية والمساعدة الاجتماعية لتحديد ما إذا كان يحق لعائلات المفقودين الاستفادة من تلك الخدمات والخطط، أو إذا كانت هناك حاجة لإدراجهم فيها أو إنشاء برامج جديدة تستجيب لنقاط الضعف المحددة لدى هذه العائلات. ويتيح إجراء هذا التحليل تحسين فهم النظام المعمول به ويتيح للأشخاص المعنيين تحديد الثغرات وسبل تعزيز الإصلاحات القانونية والسياساتية. وفي الختام، من أجل الاستجابة لمسألة المفقودين واحتياجات وحقوق أسرهم، ينبغي أن تُكلف الهياكل والإجراءات المعمول بها أصلاً بولاية واضحة وأن تزود بالقدرة السليمة من حيث جمع المعلومات ومعالجتها ونقلها، وعمليات البحث والتحقيق، والقدرة الفعالة في مجال الطب الشرعي، وتوفير الدعم لأسر مجهولي المصير. وعموماً، فإن اعتماد تدابير للحيلولة دون دخول الأشخاص في عداد المفقودين يستلزم تخطيطاً دقيقاً. ومن شأن هذا أن يحدد الإطار اللازم لتقديم استجابة شاملة لمسألة المفقودين بهدف معالجة ما حدث في الماضي والاستجابة للحالات وحلها عندما تظهر.

التحديات

توجد تحديات مختلفة عند تشجيع اعتماد أو إصلاح الأطر القانونية والسياساتية المحلية لمعالجة مسألة المفقودين والاستجابة لحقوق واحتياجات أسرهم. سيركز هذا الفصل على ثلاثة تحديات محددة تظهر عند اتخاذ القرار بشأن معالجة مسألة المفقودين والاستجابة لحقوق واحتياجات ذويهم. وستناقش الأسئلة المتعلقة بالمسائل التالية: (1) تعريف الشخص المفقود؛ (2) والاعتراف بالوضع القانوني المنطبق على مجهولي المصير؛ و(3) إنشاء الآليات المناسبة للبحث عن المفقودين والإفادة عن مصيرهم وأماكن وجودهم والاستجابة لاحتياجات ذويهم.

تعريف الشخص المفقود

من المهم كفالة معالجة حقوق المفقودين وذويهم بالشكل الصحيح. وكما ذكر أعلاه، فإن هذا الأمر يبدأ بتعريف الشخص المفقود.

مفهوم «الشخص المفقود» غير معرف في إطار القانون الدولي. ومع ذلك، فإن مفهوم «الشخص المختفي» ذي الصلة معرّف في صكوك قانونية دولية مختلفة⁵² تم اعتمادها استجابة لمشكلة حالات الاختفاء القسري. وتجدر الإشارة إلى أن المادة 2 من الاتفاقية الدولية لحماية جميع

52 انظر: المادة 2 من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛ والمادة الثانية من اتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بالاختفاء القسري للأشخاص؛ والمادة 7 (2) (ط) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (نظام روما الأساسي).

الأشخاص من الاختفاء القسري تشير إلى الأشخاص الذين يدخلون في عداد المفقودين عقب

الاعتقال أو الاحتجاز أو الاختطاف أو أي شكل من أشكال الحرمان من الحرية يتم على أيدي موظفي الدولة، أو أشخاص أو مجموعات من الأفراد يتصرفون بإذن أو دعم من الدولة أو بموافقتها، ويعقبه رفض الاعتراف بحرمان الشخص من حريته أو إخفاء مصير الشخص المخفي أو مكان وجوده، مما يحرمه من حماية القانون.⁵³ وبالإضافة إلى ذلك، يقدم النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تعريفاً مماثلاً لحالات الاختفاء القسري بوصفها جريمة ضد الإنسانية.⁵⁴

وبالمثل، تعرف اللجنة الدولية للمفقودين بأنهم

أشخاص ليس لدى أسرهم أي أخبار عنهم و/ أو من تم الإبلاغ عن فقدانهم، بناء على معلومات موثوقة، نتيجة لنزاع مسلح - دولي أو غير دولي - أو حالات العنف الأخرى أو أي حالة أخرى قد تستلزم اتخاذ إجراء من جانب هيئة محايدة ومستقلة. وهذا يشمل الكوارث وسباق الهجرة.⁵⁵

وتجدر الإشارة إلى أن التعريف الذي قدمته اللجنة الدولية للمفقودين أوسع نطاقاً من مفهوم الأشخاص المختفين حيث إنه يتضمن حالات أخرى بجانب حالات الاختفاء القسري التي قد يدخل فيها الأشخاص في عداد المفقودين. ويأخذ هذا التعريف في الاعتبار ثلاثة عناصر رئيسية: (1) الظروف التي تحدث فيها حالات الاختفاء؛ (2) وعنصر عدم التيقن من مصير الشخص ومكان وجوده لدى ذويهم؛ (3) وحقيقة الإبلاغ عن فقد الشخص على أساس معلومات موثوقة تتصل بحالة معينة (على سبيل المثال، النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى والكوارث). ويأخذ تعريف اللجنة الدولية في الاعتبار حالات الاختفاء التي لا تحدث على أيدي الدولة. وهذه مسألة مهمة بشكل خاص في سياق النزاعات المسلحة غير الدولية، حيث يمكن أن يكون الجناة هم الجماعات المسلحة غير الحكومية. والتعريف المقترح واسع النطاق أيضاً لضمان الحماية المناسبة لحقوق المفقودين وتلبية احتياجات ذويهم.⁵⁶ في هذا السياق، عند اعتماد أطر قانونية وسياساتية محلية ووضع الهيكل والإجراءات المناسبة، يجب تفسير مفهوم الأشخاص المفقودين على أوسع نطاق ممكن حتى لا يقع الأشخاص

53 المادة 2 من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

54 وفقاً لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، يعني «الاختفاء القسري للأشخاص» بوصفه جريمة ضد الإنسانية «إلقاء القبض على أي أشخاص أو احتجازهم أو اختطافهم من قبل دولة أو منظمة سياسية، أو بإذن أو دعم منها لهذا الفعل أو بسكوتها عليه، ثم رفضها الإقرار بحرمان هؤلاء الأشخاص من حريتهم أو إعطاء معلومات عن مصيرهم أو أماكن وجودهم، بهدف حرمانهم من حماية القانون لفترة زمنية طويلة». المادة 7 (2) (ط) من نظام روما الأساسي.

55 انظر: «أسئلة وأجوبة: عمل اللجنة الدولية مع المفقودين وأسرها»، في هذا العدد من المجلة الدولية. ومن المهم الإشارة إلى أن هذا التعريف يستند إلى دليل البرلمانين، الحاشية 38 أعلاه.

56 انظر: Handbook for Parliamentarians، الحاشية 38 أعلاه، الصفحة 40.

خارج النطاق الشخصي لتطبيق القوانين والسياسات والإجراءات المعنية.⁵⁷ وبالإضافة إلى ذلك، إذا كانت الدولة في سياق معين طرفاً في الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري أو في الصكوك الأخرى ذات الصلة،⁵⁸ فينبغي بيان ذلك في نص القانون الذي يُعرّف من يُعتبر شخصاً مفقوداً من خلال اعتماد أحكام وتدابير لتنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية.⁵⁹ وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الممارسة أظهرت أنه في بعض الحالات، حدد القانون أو الإجراءات المعتمدة على الصعيد المحلي لمعالجة مسألة الأشخاص المفقودين النطاق الزمني بفترة معينة أو بحالات معينة. فعلى سبيل المثال، اعتمدت بيرو في عام 2016 قانوناً جديداً بشأن البحث عن الأشخاص الذين دخلوا في عداد المفقودين خلال فترة العنف بين عامي 1980 و2000.⁶⁰ وفي البوسنة والهرسك، يشير القانون الخاص بالمفقودين لعام 2004 أيضاً إلى فترة محددة «النزاع المسلح الذي دار على إقليم جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية السابقة»، ويحدد نطاق تطبيقه الشخصي والزمني بالأشخاص الذين دخلوا في عداد المفقودين في الفترة من 30 نيسان/ أبريل 1991 إلى 14 شباط/ فبراير 1996.⁶¹ وفي كوسوفو، يحدد القانون الخاص بالمفقودين النطاق الزمني للقانون بالأشخاص «الذين أبلغ عن فقدانهم خلال الفترة من 1 كانون الثاني/ يناير 1993 إلى 31 كانون الأول/ ديسمبر 2000، نتيجة للحرب التي دارت رحاها في كوسوفو خلال الفترة 1998 - 1999».⁶²

وهذه مجرد أمثلة قليلة تؤكد أنه لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع في التنفيذ على الصعيد الوطني، وأن تحديد الشخص المفقود على الصعيد المحلي أمر أساسي لأنه سيسمح للسلطات والجهات الفاعلة الأخرى بالقيام، من ناحية، بتحديد الأشخاص المفقودين الذين تبحث الدولة عنهم، ومن ناحية أخرى، الأقارب الذين يحق لهم حماية حقوقهم واحتياجاتهم.

الاعتراف بالوضع القانوني للمفقودين

بجانب تعريف الشخص المفقود، يكمن جانب آخر مهم في معالجة مسألة المفقودين واحتياجات أسرهم في توفير وضع قانوني للأشخاص المفقودين وذويهم. وهذه مسألة ليست منظمة في القانون الدولي.⁶³

57 اللجنة الدولية، الحاشية 36 أعلاه، الصفحة 8.

58 على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بالاختفاء القسري للأشخاص.

59 في سري لانكا، على سبيل المثال، ينص القانون الذي أنشأ المكتب المعني بالمفقودين على أن المكتب سيعمل على توضيح مصير وأماكن وجود الأشخاص الذين يُعتقد لأسباب معقولة أنهم دخلوا في عداد مجهولي المصير والمفقودين «1» في سياق النزاع الذي دار في الإقليم الشمالي والشرقي أو نتيجة لهذا النزاع أو لأسباب تتعلق بهذا النزاع وعواقبه أو من أفراد القوات المسلحة أو الشرطة الذين تم تحديد هويتهم على أنهم «مفقودون في ساحة القتال»؛ أو «2» فيما يتعلق باضطراب سياسي أو اضطرابات مدنية؛ أو «3» كحالة اختفاء قسري على النحو الوارد بالتعريف في «الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري». سري لانكا، قانون المكتب المعني بالمفقودين (إنشاء وإدارة وأداء المهام) رقم 14 لعام 2016، الفقرة 27.

60 بيرو، القانون رقم 30470 بشأن البحث عن المفقودين خلال فترة العنف 1980 - 2000، 2016، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://tinyurl.com/ybexc67p>.

61 البوسنة والهرسك، القانون الخاص بالمفقودين، 2004، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://tinyurl.com/yd4l65dt>.

62 كوسوفو، القانون رقم 023 / 04 - L بشأن المفقودين، 14 أيلول/ سبتمبر 2011، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://tinyurl.com/ydhwgtgw>.

63 توضح «سيتروني» أنه «على المستوى الدولي، لا يوجد صك يلزم الدول بتقنين الوضع القانوني للأشخاص الذين تعرضوا للاختفاء القسري دون الإعلان عن وفاتهم». انظر:

Gabriella Citroni, "The Pitfalls of Regulating the Legal Status of the Disappeared Persons through the Declaration of Death", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 12, No. 4, 2014, p. 789.

وهذه مسألة مهمة أيضاً لجميع حالات الأشخاص المفقودين ولا تقتصر على الحالات المتصلة بالاختفاء القسري.

ومع ذلك، حتى إذا كان الاعتراف بالوضع القانوني للأشخاص المفقودين لم يرد به نص على هذا النحو في القانون الدولي، تجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري تقر بموجب المادة 24 (6) بأن كل دولة طرف في الاتفاقية،

مع عدم الإخلال بالالتزام بمواصلة التحقيق إلى أن يتضح مصير الشخص المختفي، تتخذ التدابير الملائمة بشأن الوضع القانوني للأشخاص المختفين الذين لم يتضح مصيرهم وكذلك لأقاربهم، ولا سيما في مجالات مثل الضمان الاجتماعي والمسائل المالية وقانون الأسرة وحقوق الملكية.

وفي الواقع، في بعض السياقات، يكون مأل غياب الشخص إما عدم الاعتراف به على هذا النحو بموجب القانون أو الاعتراف به لفترة زمنية معنية فقط، يصدر بعدها إعلان بافتراض وفاته.⁶⁴ ويؤدي عدم النص على مفهوم «الشخص المفقود» في النظام القانوني المدني المحلي إلى ترك أسر المفقودين في أغلب الأحوال دون أي وسيلة للدعم. وبالإضافة إلى ذلك، في أغلب الحالات، «يكون الكثير من المفقودين من الذكور، وهم في الغالب العائل الوحيد وأصحاب الحسابات أو الممتلكات. وبالتالي، تترك الأسر دون مصدر دخلهم».⁶⁵ وتجدر الإشارة إلى أن غياب أحد الأقارب ينطوي على سلسلة من العقبات القانونية والإدارية فيما يتعلق بممارسة حقوق الملكية والميراث، والاستفادة من الإعانات الاجتماعية وحقوق المعاشات التقاعدية، والحق في الدخول في علاقة جديدة، وممارسة الحقوق الوالدية. وحيثما لا يكون هناك وضع قانوني للمفقودين، يضطر أقارب المفقودين إما إلى قبول أو طلب أو بدء إجراءات لإعلان غياب الشخص لفترة زمنية محدودة، أو بدء إجراءات للاعتراف بافتراض الوفاة أو لإصدار إعلان رسمي بالوفاة.⁶⁶ وعلى هذا النحو، تشير «سيتروني» إلى أن هذه الممارسة تخفق في توفير معالجة كافية لملاسات الاختفاء القسري. كما أنها تسبب معاناة إضافية لأقارب المختفين، الذين يتعرضون للإيذاء مجدداً عندما يضطرون إلى إعلان وفاة أحبائهم، وغالباً ما يضطرون إلى تحديد تاريخ موتهم بشكل عشوائي، وتجاهل وضعهم الفعلي وحقيقة أنهم قد يكونون على قيد الحياة في مكان ما.⁶⁷

64 ينبغي ألا تعلن وفاة شخص دون أدلة داعمة وكافية. ولهذا، من المستحسن قبل إصدار شهادة الوفاة السماح بمضي فترة «غياب» مؤقتة مقبولة، بحيث يمكن التحقيق في ظروف اختفاء هذا الشخص والتحقق من مصيره. فإذا وُجد الشخص على قيد الحياة، يتم إلغاء شهادة الوفاة، واستعادة وضعه القانوني بالكامل. اللجنة الدولية، الحاشية 1 أعلاه، الصفحة 20.

65 انظر: M. Crettol و A.-M. La Rosa، الحاشية 50 أعلاه، الصفحة 356.

66 من المثير للاهتمام الإشارة إلى أن نلاحظ أن مجلس أوروبا، في ورقة مناقشة صدرت في عام 2016، بسط الضوء على أن «تنظيم الوضع القانوني للأشخاص المفقودين والمختفين في حين أن مصيرهم ومكان وجودهم غير معروف أمر ضروري لتسوية المسائل المتعلقة على وجه الخصوص بالميراث والرعاية الاجتماعية وقانون الأسرة وحقوق الملكية. ويفتقر أغلب الدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى تشريعات مخصصة تراعي خصوصيات هذه الظاهرة وتطبق الأحكام الخاصة بافتراضات الوفاة أو حتى تشترط تقديم المساعدة الاجتماعية والتعويض بالحصول على إعلان وفاة».

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Missing Persons and Victims of Enforced Disappearances in Europe, Issue Paper*, March 2016, p. 46.

67 انظر: G. Citroni، الحاشية 63 أعلاه، الصفحة.

وينطبق هذا أيضًا على أقارب جميع المفقودين وليس فقط على ضحايا الاختفاء القسري. ومن خلال الاعتراف بالوضع القانوني، تحفظ حقوق الشخص الذي يجري البحث عنه. وكما ذكر بشكل صحيح في الدليل العملي لمرافقة لأسر المفقودين الصادر عن اللجنة الدولية، «يجب حماية حقوق ومصالح المفقودين في جميع الأوقات ولحين التأكد من مصيرهم. ولبلوغ هذه الغاية، يجب منحهم وضعًا قانونيًا خاصًا».⁶⁸

وبالفعل، أظهرت الممارسة أن الدول المختلفة التي دخل فيها أشخاص في عداد المفقودين نتيجة للنزاعات المسلحة أو حالات العنف الأخرى قد أجرت إصلاحات قانونية لدمج وضع خاص لهؤلاء الأشخاص في نظمها القانونية المحلية، مع مراعاة الآثار المختلفة التي تعكس خصوصيات هذه الحالات.

ففي عام 2012، على سبيل المثال، اعتمدت كولومبيا القانون 1531 الذي ينص على إعلان الغياب لأسباب الاختفاء القسري والأشكال الأخرى من الاختفاء غير الطوعي. ويدمج هذا القانون في النظام القانوني المحلي مفهوم الشخصية القانونية للمفقود. ويحدد أيضًا آثارًا مدنية مختلفة لإعلان الغياب، مثل ضمان استمرار الشخصية القانونية للشخص المفقود، وحفظ حقوق الوالدين، وحماية الإرث، وحماية حقوق الأسرة والقصر.⁶⁹

وفي المكسيك، يسعى القانون الاتحادي بشأن إعلان الغياب الخاص للأشخاص المفقودين المعتمد في عام 2018 إلى الاستجابة لاحتياجات وحقوق أسر المفقودين. فعلى سبيل المثال، يقر القانون في مادته الأولى بأن الهدف الرئيسي من القانون هو «الاعتراف بالشخصية القانونية للأشخاص المفقودين وحقوقهم وحمايتهم وضمن استمرارها؛ وتوفير اليقين القانوني للتعبير عن مصالح وحقوق الشخص المفقود»؛⁷⁰ وتوفير التدابير المناسبة لضمان أوسع قدر من الحماية لأقاربهم». وتصف المادة 21 الآثار المترتبة على الإعلان الخاص للغياب.

وتوفر هذه الأمثلة لمحة عامة عما يتضمنه الاعتراف بالوضع القانوني للأشخاص الذين دخلوا في عداد المفقودين، ولا سيما فيما يتعلق بالآثار القانونية المترتبة على هذا الإقرار في مقابل حقوق المفقودين والأقارب.

وكما ذكر في مقدمة هذا المقال، فإن مسألة تنفيذ واعتماد أطر معيارية وسياساتية محلية تشكل خطوة أولى فقط ولكنها خطوة في غاية الأهمية. ومع ذلك، لكي تحقق هذه الأطر هدفها الرئيسي، من الأهمية بمكان التأكد من تطبيقها تطبيقًا فعالًا من خلال ضمان جملة أمور منها أن تكون الإجراءات بسيطة نسبيًا، وأن تستوعبها أسرُ الأشخاص مجهولي المصير وأن يتمكنوا من الاستفادة منها، وأن يكون الأشخاص الذين يُطلب منهم تحديد وضع الأفراد المتأثرين على دراية بوجود هذه الأطر.

وختامًا، ينبغي أن توفر الأطر القانونية والسياساتية المحلية المعمول بها حمايةً و ضمانات أفضل لحقوق الشخص الذي يجري البحث عنه وذويه. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تكون الآثار والعواقب الرئيسية للإعلان أن شخصًا مفقود رسميًا هي ضمان وكفالة استمرارية شخصيته القانونية بالكامل وحماية حقوقه المدنية وحقوق أسرته.

68 اللجنة الدولية، الحاشية 1 أعلاه، الصفحة 19.

69 كولومبيا، القانون 1531 بشأن إعلان غياب الأشخاص المفقودين، 2012، المادة 7.

70 المكسيك، القانون الاتحادي بشأن إعلان الغياب الخاص للأشخاص المفقودين، 22 حزيران/يونيو 2018، المادة 1.

وضع الآليات المناسبة للبحث عن المفقودين والاستجابة لاحتياجات ذويهم

أظهرت تجربة اللجنة الدولية⁷¹ في العمل مع السلطات الوطنية في جميع أنحاء العالم أن هناك حدًا أدنى من المشاركة اللازمة لضمان اتباع نهج متكامل للبحث عن الأشخاص مجهولي المصير والاستجابة لحقوق واحتياجات أقاربهم. وكما ذكر سابقًا، لا توجد معادلة فريدة أو نهج واحد يناسب الجميع للعثور على من دخلوا في عداد المفقودين. ومع ذلك، في كل عملية، سواء في أفريقيا أو الأمريكتين أو آسيا أو أوروبا أو الشرق الأوسط، من الضروري كفالة سلسلة من الإجراءات المؤسسية التي تحقق المقاصد المتمثلة في تخفيف معاناة الأسر وفي الوقت نفسه تقديم إجابات شافية. ويجب أن تلبى الاستجابات المؤسسية حقوق المفقودين وأسره، وعلى وجه الخصوص حقهم في معرفة مصير ذويهم المفقودين وأماكن وجودهم. وفي هذا الصدد، يجب أن تكلف الآليات الموضوعية للوفاء بهذه المقاصد بولاية واضحة وسلطات ومهام مختلفة تسمح بإجراء عملية بحث سليمة. وينبغي أن تشمل هذه الآليات على إدارة وحماية البيانات بطريقة سليمة، واستحداث عملية سليمة لمباشرة مهام الطب الشرعي، وتقديم استجابات مناسبة للاحتياجات المختلفة للأسر، وفقًا للقواعد والمعايير الدولية، على أن يكون في محور العملية دائمًا الأشخاص المفقودون وأسره واحتياجات أسرهم لمعرفة مصير ذويهم المفقودين وأماكن وجودهم. وفي هذا الصدد، اعتمدت دول مختلفة قوانين وطنية لإنشاء مؤسسات للبحث عن الأشخاص الذي دخلوا في عداد المفقودين خلال نزاع معين أو تلبية احتياجات أسرهم.

ففي كولومبيا، على سبيل المثال، أنشئت في عام 2000 لجنة وطنية للبحث عن الأشخاص المختفين وكلفت بمهمة دعم وتعزيز التحقيق في حالات الاختفاء القسري، وتحديد ملاسبات اختفاء الشخص، وإثبات هوية الجناة المفترضين.⁷² ومن الجوانب المهمة للجنة تشكيلها متعدد القطاعات الذي يضم ممثلين عن مختلف الوزارات والهيئات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني وأسرة الأشخاص المختفين. وبالإضافة إلى ذلك، عقب عملية السلام واتفاق السلام الموقع بين حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية الكولومبية في عام 2016، تم الإقرار بالبحث عن المفقودين في سياق النزاع المسلح باعتباره مسألة ذات أولوية.⁷³ وفي هذا الصدد، فإن القانون الذي استحدث نظام العدالة الانتقالية في كولومبيا⁷⁴ أنشأ أيضًا وحدة البحث عن المفقودين. وعلى عكس نطاق تطبيق اللجنة الوطنية للبحث لعام 2000، شكل تعريف النطاق الشخصي لتطبيق الوحدة الجديدة تغييرًا مهمًا من حيث إن النظر لن يقتصر على حالات الاختفاء القسري.⁷⁵ وعقب صدور القانون، صدر مرسوم رئاسي بتنظيم عمل

71 في عام 2017، أجرت اللجنة الدولية أنشطة متعلقة بالمفقودين في أكثر من ستين سياقًا في جميع المناطق. وتشمل هذه الأنشطة إبداء المشورة القانونية والتقنية للسلطات الوطنية التي تعمل على اعتماد الأطر القانونية والسياسية المحلية لمعالجة مسألة الأشخاص المفقودين وتلبية احتياجات ذويهم.

72 كولومبيا، القانون 589، 7 تموز/ يوليو 2000، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://tinyurl.com/y7nz7e9d>

73 الحكومة الكولومبية والقوات المسلحة الثورية لكولومبيا - الجيش الشعبي، البيان المشترك رقم 62، هافانا، 17 تشرين الأول/ أكتوبر 2015، والاتفاق النهائي، 24 آب/ أغسطس 2016، الفصل 5.

74 عقب اتفاق السلام المبرم بين حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية لكولومبيا، اعتمد قانون لإدماج الأحكام المختلفة المتصلة بإنهاء النزاع المسلح وبناء سلام مستقر ودائم في الدستور. كولومبيا، القانون التشريعي رقم 1، 4 نيسان/ أبريل 2017، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://tinyurl.com/ydyxhwp3>

75 وفقًا للقانون، «فإن الوحدة المكلفة بالبحث عن الأشخاص الذين دخلوا في عداد المفقودين في سياق النزاع المسلح ونتيجة له سيكون لها طابع إنساني وخارج عن نطاق القضاء وستتولى التوجيه والتنسيق والإسهام في تنفيذ الإجراءات الإنسانية الرامية إلى البحث عن المفقودين وتحديد مكان الأشخاص الذين دخلوا في عداد المفقودين في سياق النزاع المسلح ونتيجة له ولا يزالون على قيد الحياة، وفي حالات الوفاة، عند الإمكان، تحديد هوية الرفات البشري وإعادته بكرامة».

الوحدة. ويحدد المرسوم الركائز الأساسية للوحدة واستقلاليتها وإدارتها الذاتية الكاملتين (بما في ذلك من الناحية المالية) فضلاً عن جميع الاحتياجات اللازمة لدعم ولايتها الإنسانية وطابعها خارج نطاق القضاء. وعموماً، يتمثل الهدف الرئيسي للوحدة في توضيح ما حدث للأشخاص المفقودين أثناء النزاع المسلح مع تقديم استجابة فعالة لحقوق الضحايا وللحقيقة وجبر الأضرار.⁷⁶

وفي بيرو، اعتمد في عام 2016 قانون بشأن البحث عن الأشخاص الذين دخلوا في عداد المفقودين خلال الفترة من عام 1980 إلى عام 2000.⁷⁷ وعلى النقيض من برنامج البحث القائم قبل عام 2016 الذي يركز على التحقيقات والإجراءات الجنائية الهادفة إلى تحديد المسؤوليات عن ارتكاب جريمة (مثل الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان)، تمنح العملية الجديدة الأولوية للبحث عن المفقودين لأغراض إنسانية وتوضيح ملابسات اختفاء الأشخاص، بما في ذلك مصيرهم وأماكن وجودهم، ويضع الأسر في محور العملية. ويمكن إيجاز المسائل الرئيسية التي تم النظر فيها في قانون عام 2016 على النحو التالي. أولاً، يعرف القانون النهج الإنساني. ويؤكد على أهمية توفير إجابات لأفراد الأسر بشأن ملابسات الوفاة والموقع النهائي وكذلك، عند الاقتضاء، موقع رفات نوبيهم من أجل إعادتهم ودفنهم بالطريقة اللائقة. وينص النهج نفسه على أن عملية البحث بأكملها ينبغي أن تتم بمشاركة نشطة من جانب أفراد الأسرة. ثانياً، يحدد القانون السلطة المختصة المسؤولة عن البحث، وهي الآن وزارة العدل. وينشئ أيضاً سجلاً وطنياً للأشخاص المفقودين ومواقع الدفن، وينظم عملية التحقيق في الأدلة الجنائية، وينشئ مكوناً نفسياً واجتماعياً لمرافقة أسر المفقودين، ويوفر الدعم اللوجستي والمادي لهم. وأخيراً، تتم حماية المعلومات المجموعة في إطار آلية البحث وفقاً لقانون حماية البيانات في بيرو.

وفي سري لانكا، في إطار تنفيذ التوصيات المقدمة في قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1/30⁷⁸ لتعزيز المصالحة والمساءلة وحقوق الإنسان في سري لانكا، اعتمدت الحكومة في عام 2016 قانون المكتب المعني بالمفقودين (إنشاء وإدارة وأداء المهام) رقم 14.⁷⁹ ويقر القانون في ديباجته بأن أقارب المفقودين يحق لهم معرفة الملابسات التي اختفى فيها الشخص، بما في ذلك مصيره ومكان وجوده. وفي هذا الصدد، فإن المكتب مكلف بولاية البحث عن المفقودين واقتفاء أثرهم، وتحديد الآليات المناسبة للقيام بذلك، وتحديد الملابسات التي اختفى فيها الأشخاص مع تقديم المساعدة إلى نوبيهم.

وفي المكسيك، اعتمد القانون العام بشأن المفقودين في عام 2017.⁸⁰ وهو يحدد توزيع الاختصاصات بين السلطات ونظامها المتبع في التنسيق في إطار البحث عن المفقودين وتحديد ما حدث، فضلاً عن منع ومعالجة حالات الاختفاء القسري والاختفاء التي يرتكبها أفراد ولا يمكن عزوها

76 منذ صدور المرسوم الأول في عام 2017، صدر مرسومان لتحديد الهيكل والمهام المحددة للوحدة: المرسوم 288 لعام 2018 والرسوم 1393 لعام 2018.

77 القانون رقم 30470، الحاشية 60 أعلاه. منذ اعتماد القانون، صدرت مراسيم وقرارات وتوجيهات مختلفة لتنظيم مهام الإدارة المسؤولة عن البحث والجوانب المختلفة للتحقيق الإنساني. للاطلاع على المزيد من المعلومات، انظر الرابط التالي:

<https://tinyurl.com/y9kspoop>

78 انظر:

<https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/HRC/RES/30/1>

79 سري لانكا، قانون المكتب المعني بالمفقودين (إنشاء وإدارة وأداء المهام) رقم 14 لعام 2016، متاح من خلال الرابط التالي:

<https://tinyurl.com/y96hfz6>

80 المكسيك، القانون العام بشأن الاختفاء القسري للأشخاص، وجرائم الاختفاء التي يرتكبها الأفراد، والنظام الوطني للبحث عن المفقودين، 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2017.

إلى الدولة. وينشئ القانون العام أيضاً النظام الوطني للبحث عن المفقودين، واللجنة الوطنية للبحث، والسجل الوطني للمفقودين، والسجل الوطني للبحث مجهولة الهوية. وهو يسعى إلى كفالة حماية حقوق المفقودين وذويهم ويحدد السبل التي يمكن لأسر المفقودين من خلالها المشاركة في عملية البحث، بسبل منها تلقي المعلومات.⁸¹

وفي أوكرانيا، اعتمد القانون المتعلق بالوضع القانوني للمفقودين في عام 2018. وهو يتوخى إنشاء لجنة وطنية بشأن المفقودين وسجل موحد للمفقودين (العسكريين والمدنيين) في ظروف خاصة مثل النزاع المسلح وأعمال الشغب الداخلية وغيرها من حالات الطوارئ.⁸² وتهدف اللجنة الوطنية في المقام الأول إلى تنسيق أعمال السلطات المسؤولة عن البحث عن المفقودين، بهدف توضيح مصيرهم وأماكن وجودهم.⁸³ وهي تضم ممثلين عن العديد من سلطات الدولية فضلاً عن اللجنة الدولية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية.⁸⁴

توضح الأمثلة المذكورة أعلاه كيف يمكن للدول الانخراط في إصلاح قانوني لإنشاء هيكل تدعم البحث عن دخولوا في عداد المفقودين مع توفير إجابات شافية للأسر. وكما ذكر سابقاً، من الأهمية بمكان التحقق من أن هذه الأطر ليست «حبراً على ورق» لأن تطبيقها العملي لا غنى عنه لدعم الحق في المعرفة وتقديم حلول للمعاناة طويلة الأمد التي يكابدها أقارب المفقودين. وهذا يتيح للدول أيضاً الامتثال للالتزاماتها بموجب القانون الدولي والتأكد من أن المسؤولية الأولية عن الإفادة عن مصير المفقودين وأماكن وجودهم ليست مجرد وهم.

الخاتمة

يوفر القانون الدولي حماية للأشخاص من الدخول في عداد المفقودين، ويدعم حق الأسر في معرفة مصير ذويهم المفقودين وأماكن وجودهم، ويحمي كرامة الموتى. ولكي يحقق القانون الدولي غرضه بشكل صحيح على الصعيد الوطني، فإن تنفيذ فروع القانون الدولي ذات الصلة على الصعيد الوطني أمر أساسي في الاستجابة لمسألة المفقودين بسبب النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى والكوارث وغيرها من الحالات التي قد تتطلب إجراءات من قبل هيئة محايدة ومستقلة. وتجدر الإشارة إلى أن هناك حاجة لقيام أطراف النزاع المسلح والسلطات الوطنية بالاعتراف بمسألة المفقودين وتقديم الدعم السياسي للعمليات القائمة التي تهدف إلى البحث عن المفقودين وتوفير الاستجابة لحقوق واحتياجات أسرهم.

وكما هو موضح، اكتسبت اللجنة الدولية على مر السنين خبرة فريدة في الاستجابة للمفقودين وأسره. ومن الجوانب المهمة لعمل اللجنة الدولية إبداء المشورة القانونية والتقنية إلى السلطات الوطنية، بسبل من بينها تصميم الأدوات والنهج المختلفة لضمان التنفيذ السليم للقانون على الصعيد الوطني. وفي هذا الصدد، يشمل تقييم الإطار القانوني والسياساتي القائم في دولة معينة خطوة أولى مهمة، إذ إنها تتيح تكوين فكرة واضحة عن الاستجابة القائمة (أو الافتقار إليها) لمسألة المفقودين وأسره وستتيح للدول والجهات الفاعلة الأخرى المشاركة في إصلاحات قانونية وسياساتية ملموسة. وبينت الممارسة الوطنية أن هناك بعض التحديات التي تظهر عند العمل في مجال تشجيع اعتماد أو إصلاح الأطر القانونية والسياساتية المحلية لمعالجة مسألة المفقودين وتلبية حقوق واحتياجات أسرهم. فعلى سبيل المثال، من الأمور الأساسية تعريف الشخص المفقود ومنح المفقودين وضعاً قانونياً لأن

81 المكسيك، القانون العام بشأن الاختفاء القسري للأشخاص، وجرائم الاختفاء التي يرتكبها الأفراد، والنظام الوطني للبحث عن المفقودين، 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، المادة 2.

82 أوكرانيا، القانون المتعلق بالوضع القانوني للمفقودين، 2 آب/أغسطس 2018، المواد 10 - 16.

83 المرجع نفسه، المادتان 10 و11.

84 المرجع نفسه، المادة 10.

هذه وسيلة للإقرار بأن الشخص المفقود له أهمية في مقابل القانون والسياسة والدولة. وبالإضافة إلى ذلك، مع الأخذ في الاعتبار أن العمليات التي تهدف إلى البحث عن المفقودين وتلبية احتياجات أقاربهم هي عمليات طويلة الأجل، فمن الضروري التأكيد من أن أي هياكل وطنية يتم إنشاؤها تكون مجهزة بالقدرات الفنية والمالية المناسبة حتى يتسنى لها تنفيذ ولاياتها، وأنها ليست مجرد «حبر على ورق». وكما ورد في المناقشة في المقال، لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع لتنفيذ الاستجابة على الصعيد الوطني لمسألة المفقودين وأسرهم. وبالتالي، من المهم أن تكفل السلطات سلسلة من الجهود المؤسسية التي تخدم أغراض تخفيف معاناة الأسرة مع تقديم إجابات شافية. وتنفيذ الالتزامات الوطنية للدول في قوانينها المحلية هو مجرد أحد من السبل المؤدية إلى الحيلولة دون وقوع حالات المفقودين، وحل الحالات التي يدخل فيها الأشخاص في عداد المفقودين، وتلبية احتياجات الأسر.