

Distr.
GENERAL

E/CN.6/1996/10
10 January 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة مركز المرأة

الدورة الأربعون

١١ - ٢٢ آذار/مارس ١٩٩٦

البند ٥ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

رصد تنفيذ استراتيجيات نيروبي التطلعية

للنهوض بالمرأة: القضايا الأخرى

صياغة مشروع بروتوكول اختياري لاتفاقية القضاء على
جميع أشكال التمييز ضد المرأة

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٢	١ مقدمة
٢	١٧ - ٢ أولا - معلومات أساسية
٥	٢٦ - ١٨ ثانيا - مختصر الردود الواردة
٧	١٢٤ - ٢٧ ثالثا - الآراء والتعليقات التي أبدتها الحكومات والكيانات الأخرى
٧	٦٠ - ٢٧ ألف - تعليقات عامة
	بء - التعليقات الواردة بشأن عناصر البروتوكول الاختياري كما
١٤	١٢٤ - ٦١ وردت في الاقتراح رقم ٧

مقدمة

١ - طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره ٢٩/١٩٩٥ المؤرخ ٢٤ تموز/يوليه ١٩٩٥ إلى الأمين العام أن يدعو الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية إلى أن تقدم آراءها بشأن البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بما فيها آراءها بشأن إمكانية ذلك، آخذة في الاعتبار العناصر التي اقترحتها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في اقتراحها رقم ٧ الذي اعتمد في دورتها الرابعة عشرة^(١). كما طلب المجلس إلى الأمين العام أن يقدم إلى لجنة مركز المرأة في دورتها الأربعين تقريراً شاملاً، بما في ذلك توليف عن الآراء المعرب عنها، وذلك قبل بدء الدورة بسنة أسابيع إذا أمكن. وقرر المجلس أن تقوم اللجنة بإنشاء فريق عامل مفتوح باب العضوية ينعقد لمدة أسبوعين أثناء الدورة لينظر في التقرير المطلوب من الأمين العام بغية صياغة مشروع بروتوكول اختياري للاتفاقية. والتقرير الحالي مقدم وفقاً للطلبين المذكورين.

أولاً - معلومات أساسية

٢ - كان اعتماد الجمعية العامة في عام ١٩٧٩ لقرارها ١٨٠/٣٤ لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة خاتمة لفترة ست سنوات من المفاوضات والصياغة ضمن لجنة مركز المرأة واللجنة الثالثة التابعة للجمعية العامة. ولم يول خلال الفترة المذكورة إلا قليل من الانتباه لإمكانية إدخال حق رفع العرائض، أو إجراء الشكاوى الفردية، في إطار الاتفاقية، تكملة لمتطلبات الإبلاغ المقررة للدول الأطراف^(٢).

٣ - وقامت شعبة النهوض بالمرأة التابعة لإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة بالأمانة العامة للأمم المتحدة بعقد اجتماع لفريق خبراء معني بالعنف ضد المرأة في الفترة من ١١ إلى ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١ وذلك استجابة لتقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٨/١٩٩١ بشأن العنف ضد المرأة بجميع أشكاله. وكان مما أوصى به الخبراء النظر في بروتوكول اختياري، أو بروتوكول، للاتفاقية يكون مفتوحاً لتصديق أو انضمام الدول الأطراف في الاتفاقية (E/CN.6/1992/4).

٤ - ومن ثم أثيرت في عام ١٩٩٢ ضمن اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة مسألة صياغة بروتوكول اختياري في إطار الاتفاقية، بالاقتران مع مناقشة اللجنة بشأن مسألة العنف ضد المرأة. وكان من رأي اللجنة في ذلك الحين أنه يمكن النظر في بروتوكول اختياري في وقت مقبل بوصفه وثيقة لتعزيز الاتفاقية^(٣). وكان مما أوصت به اللجنة، في اقتراحها رقم ٤ الموجه إلى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، أنه ينبغي، بغية معالجة الاتفاقية على قدم المساواة مع حقوق الإنسان الأخرى، "إعداد دراسة بشأن جدوى صياغة بروتوكولات اتفاقيات اختيارية"^(٤).

٥ - وأوصى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بأنه "ينبغي أيضاً اعتماد إجراءات جديدة بغية تعزيز تنفيذ الالتزام بتأمين المساواة للمرأة وحقوق الإنسان للمرأة. وينبغي للجنة مركز المرأة وللجنة القضاء على التمييز

ضد المرأة أن تدرس بسرعة إمكانية استحداث حق رفع العرائض وذلك بإعداد بروتوكول اختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة^(٥).

٦ - واستجابة للتوصية المذكورة، اعتمدت اللجنة في دورتها الثالثة عشرة في عام ١٩٩٤، الاقتراح رقم ٥ الذي اقترحت فيه أن تطلب اللجنة إلى الأمين العام أن يعقد اجتماعاً لفريق خبراء بغية إعداد بروتوكول اختياري للاتفاقية ينص على إجراء الشكاوى. وينبغي أن يقدم تقرير هذا الاجتماع أولاً إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة لإبداء تعليقاتها ثم إلى لجنة مركز المرأة لاتخاذ إجراء.

٧ - واستجابة لاقتراح اللجنة، اتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ٧/١٩٩٤ الذي قرر فيه "أن تدرس لجنة مركز المرأة في دورتها التاسعة والثلاثين، بالتعاون مع اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ومع مراعاة نتائج أي اجتماع حكومي للخبراء بشأن هذه المسألة قد يعقد قبل تلك الدورة، جدوى الأخذ بحق تقديم التماسات عن طريق إعداد بروتوكول اختياري للاتفاقية".

٨ - ورغم أن اجتماع فريق الخبراء الحكومي لم يعقد قبل الدورة الأربعين للجنة، أعد أحد خبراء اللجنة مذكرة عن القضية عرضت على اللجنة. وتضمنت المذكرة مشروع بروتوكول اختياري أعده اجتماع عقد في ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، وشارك فيه ثلاثة من أعضاء اللجنة. وبعد مناقشة نصوصه للمسألة في دورتها الرابعة عشرة، اعتمدت اللجنة الاقتراح رقم ٧ الذي يتضمن عناصر بروتوكول اختياري. وأحاط المجلس علماً بالاقتراح رقم ٧ في قراره ٢٩/١٩٩٥.

٩ - طلب برنامج العمل، الذي اعتمدته المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، من الحكومات "دعم العملية التي شرعت بها لجنة مركز المرأة بغية وضع مشروع بروتوكول لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، يمكن أن يصبح نافذ المفعول في أقرب وقت ممكن، بشأن حق تقديم التماسات، وذلك بمراعاة تقرير الأمين العام بشأن البروتوكول الاختياري، بما في ذلك تلك الآراء المتعلقة بإمكانية وضعه"^(٦).

١٠ - وفي الوقت الحاضر، هناك ثلاث من المعاهدات الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان تنص على إجراءات شكاوى وتخول هيئاتها الإشرافية سلطة تلقي الرسائل والنظر فيها. فالبروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية يقرر اختصاص اللجنة المعنية بحقوق الإنسان "في تلقي ونظر الرسائل المقدمة من الأفراد الخاضعين لولايتها الذين يدعون أنهم ضحايا انتهاك من جانب (تلك) الدولة الطرف لأي حق من الحقوق المبينة في العهد"^(٧). وتقرر المادة ١٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري اختصاص اللجنة "في تلقي ونظر الرسائل الواردة من الأفراد أو من جماعات الأفراد الداخلين في ولايتها الذين يدعون أنهم ضحايا انتهاك من جانب دولة طرف لأي حق من الحقوق المبينة في هذه الاتفاقية"^(٨). وتقرر المادة ٢٢ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة اختصاص اللجنة "في تسلم ودراسة بلاغات واردة من أفراد أو نيابة عن أفراد يخضعون لولايتها القانونية ويدعون أنهم ضحايا لانتهاك دولة طرف أحكام الاتفاقية"^(٩).

كما أن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي لم تصبح نافذة بعد، تنص على إجراء الرسائل في مادتها ٧٧، التي تقرر اختصاص اللجنة "في تلقي ودراسة الرسائل الواردة من أفراد أو نيابة عن أفراد يخضعون لولاية [دولة طرف] ويدعون أن حقوقهم الفردية المقررة بموجب أحكام هذه الاتفاقية قد تعرضت لانتهاك من قبل تلك الدولة الطرف"^(١١).

١١ - وما فتئت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنشأة بموجب العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنظر منذ دورتها الخامسة في إعداد بروتوكول اختياري وخصائصه الرئيسية بموجب العهد المذكور التي تهدف إلى الأخذ بإجراء الشكاوى. ولهذا الغرض قدمت اللجنة ورقة تحليلية موحدة إلى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (A/CONF.157/PC/62/Add.5). وقدم أحد خبراء اللجنة تقريراً آخر بشأن المسألة إلى اللجنة في دورتها الحادية عشرة يحلل الأحكام الممكنة لبروتوكول اختياري للعهد ويعرض مشروعاً لذلك البروتوكول (A/C.12/1994/12). ويأخذ التقرير في الاعتبار المناقشات المعقودة في اللجنة، كما وردت في تقرير اللجنة إلى المؤتمر، وكذلك العمل المنجز فيما يتعلق بروتوكول اختياري في إطار اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، كما يستند التقرير إلى إجراءات الرسائل القائمة بموجب معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وخاصة البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

١٢ - وتملك لجنة مركز المرأة ولاية للنظر في الرسائل السرية وغير السرية بشأن مركز المرأة. ووفقاً لهذه الولاية، المبينة في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١١/١٩٩٣، بإمكان اللجنة تقديم توصيات إلى المجلس فيما يتعلق بالإجراء الذي ينبغي اتخاذه بشأن الاتجاهات والأنماط المستجدة في التمييز ضد المرأة والتي تكشفها الرسائل المذكورة.

١٣ - واعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره ١٥٠٣ (د - ٣٨) المؤرخ ٢٧ أيار/مايو ١٩٧٠، إجراء لمعالجة الرسائل المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والحقوق الأساسية. ويتصدى "إجراء ١٥٠٣" للحالات التي يبدو أنه توجد فيها أدلة موثوقة على نمط ثابت لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والحقوق الأساسية.

١٤ - ووفقاً لقرار المجلس ٢٩/١٩٩٥، وجه الأمين العام إلى الدول الأعضاء مذكرة شفوية مؤرخة ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٥ يلغى انتباهها إلى القرار المذكور، ويدعو إلى تقديم المعلومات المطلوبة إلى الأمانة العامة في موعد أقصاه ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر. وفي وقت لاحق، أرسلت مذكرة شفوية ثانية مؤرخة ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، أعلم فيها الأمين العام الوفود بأنه بالنظر إلى تقييدات الوقت، مدد الموعد النهائي لتقديم التعليقات إلى ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥. وأعلنت المذكرة الوفود بأن التعليقات الواردة بعد ذلك التاريخ لن يمكن تجهيزها في تقرير الأمين العام.

١٥ - واستجابة للمذكرتين الشفهيتين ورد ما مجموعه ١٤ رداً من الدول الأعضاء التالية: استراليا، اكوادور، المانيا، اوكرانيا، بيلو، تركيا، فنلندا، كولومبيا، لختنشتاين، المكسيك، النرويج، النمسا، نيوزيلندا، هولندا.

١٦ - كما قامت المنظمات غير الحكومية الـ ١٩ التالية بتقديم تعليقات: فريق قانون حقوق الإنسان الدولي، الفرع الهولندي للجنة الحقوقيين الدولية، المرأة المناصرة لحقوق الإنسان للمرأة، اتحاد النساء المسيحيات اليابانيات للامتناع عن الخمر، منظمة "تشينج"، رصد حقوق الإنسان، الرابطة اليابانية لحقوق المرأة الدولية، الاتحاد الياباني لنقابات المحامين، نورسك فولكيبيلج "Norsk Folkehjelp"، منتدى المرأة والتنمية، المجلس الآسيوي لحقوق الإنسان للمرأة، الرابطة الكاريبية للبحث والعمل النسائيين، المستوصف القانوني الدولي لحقوق المرأة، مركز القيادة العالمية النسائية، لجنة حقوق الإنسان في نيوزيلندا، مؤسسة المرأة في اين أو ساليش كندرا "Ain O Salish Kendra"، جمعية المرأة الدانمركية.

١٧ - ووفقاً للطلب الوارد في قرار المجلس ٢٩/١٩٩٥، يقدم التقرير الحالي أولاً مختصراً للردود، ثم يورد على نحو شامل الآراء والتعليقات الواردة من الحكومات ويوجز التعليقات الواردة من المنظمات غير الحكومية وفقاً للاقتراح رقم ٧. وتسرد أولاً التعليقات العامة على إدخال الحق في رفع العرائض بموجب الاتفاقية ومنظمة وفقاً للنقاط الرئيسية المعالجة.

ثانياً - مختصر الردود الواردة

١٨ - تناولت جميع الردود مسألة إدخال الحق في رفع العرائض من خلال بروتوكول اختياري للاتفاقية. وأعربت الأكثرية الساحقة من الردود عن تأييدها للعملية التي شرعت بها لجنة مركز المرأة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. كما أعرب عن التأييد بوجه خاص لبروتوكول اختياري، ولا سيما في إطار الإجراء ذي الصلة الذي اتخذته المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة. وأُثني على اقتراح اللجنة رقم ٧ وأُعتبر أساساً هاماً لاستهلال الأعمال التحضيرية بشأن البروتوكول. وأعرب عن أسباب التأييد.

١٩ - وقدم عدد من الدول الأعضاء آراءها الأولية بوصفها اسهاماً في المناقشات الإضافية التي ستجري أثناء الدورة الأربعين للجنة مركز المرأة. وحددت عدة دول أعضاء القضايا والمسائل التي تحتاج في رأيها إلى مزيد من التوضيح والتفصيل، أو التي قد تمثل مشاكل أو عوائق في مجال إعداد بروتوكول اختياري. وأشار إلى أن إمكانية وضع بروتوكول اختياري تبرر النظر بعناية. وأعرب بعض الدول الأعضاء عن توقعهم لمناقشات ومفاوضات بناءة خلال الدورة القادمة للجنة.

٢٠ - وتناولت عدة عروض مسألة العلاقة بين البروتوكول الاختياري للاتفاقية والإجراءات الأخرى القائمة، بما في ذلك تلك التي تنص عليها الصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان. ولئن لاحظت بعض العروض أن

إجراء الشكاوى سيضع الاتفاقية على قدم المساواة مع الصكوك الأخرى ورحب بالطابع الابتكاري لإجراء التحقيق المقترح، فإن البعض الآخر رأى حاجة إلى مزيد من مناقشة التكامل والاتساق المعياري بين البروتوكول الاختياري المقترح والإجراءات الأخرى القائمة، بما فيها إجراءات الرسائل للجنة مركز المرأة. وأثيرت المسائل المتعلقة بالتبسيط العام وتجنب الإزدواج وإيلاء حقوق المرأة أهمية رئيسية بين الآليات الأخرى لحقوق الإنسان، وكذلك مسألة ما إذا كانت الصكوك والإجراءات القائمة تستطيع معالجة انتهاكات حقوق الإنسان للمرأة معالجة فعالة.

٢١ - وتناول عدد من التعليقات مسألة طبيعة الحقوق التي تتضمنها الاتفاقية وصلوحها لنظر المحاكم فيها. وفي هذا الصدد، حددت عدة فئات من التزامات الدول الأعضاء الناشئة عن أحكام الاتفاقية، وأشار إلى الطبيعة العملية للالتزامات ولوحظ أنه قد يكون لطبيعة الالتزامات الواردة في الاتفاقية تأثير في نوع الآليات ووسائل الانتصاف المقترحة. وتم التطرق إلى مسألة أثر حقوق الإنسان الواردة في الاتفاقية على الأطراف الثالثة، أي على العلاقة بين الأفراد. واقتُرح أنه قد يكون من المفيد إجراء مزيد من التحليل والمناقشة لمسألة صلوح الحقوق لنظر المحاكم فيها ولطبيعة التزامات الدول الأطراف والآليات ذات الصلة، بما فيها الإجراءات الرئيسية اللذان اقترحتهما لجنة مركز المرأة وهما: إجراء الرسائل وإجراء التحقيق.

٢٢ - وأشارت عدة تعليقات إلى مسألة الموقف بموجب بروتوكول اختياري. وأحيط علماً مع الاهتمام بالمقترحات التي قدمتها اللجنة في هذا الشأن، الاقتراح رقم ٧ والتي يبدو أنها تشير إلى نهج عام جداً. وقدمت أمثلة للأحكام ذات الصلة المتعلقة بمسألة الموقف والواردة في الصكوك القائمة الأخرى. كما ارتئي أنه من الضروري إجراء مزيد من التوضيح والمناقشات لهذه النقطة، بما في ذلك اشتراط أن يكون المدعي خاضعاً للولاية القضائية للدولة الطرف.

٢٣ - وفيما يتعلق بإمكانية قبول الرسائل، لوحظ عدم وضوح في الصيغة التي وضعتها اللجنة حيث أنها تتعلق بمسألة عدم رجعية أثر القواعد. وعلى نحو مماثل، حددت صيغة اقتراح اللجنة فيما يتعلق باستنفاد وسائل الانتصاف الوطنية والدولية، والتدابير المؤقتة بانتظار الدراسة. ولئن أُشير إلى الاقتراح الابتكاري فيما يتعلق بوسائل الانتصاف، فقد ذكر أيضاً أن هذه المسألة تبرر مزيداً من النظر كيما تراعى الطبيعة المتنوعة للالتزامات الواردة في الاتفاقية.

٢٤ - وأشارت عدة تعليقات إلى أنه سيلزم إيلاء مزيد من النظر لنشر تقرير اللجنة عن نتائج الإجراءات بموجب بروتوكول اختياري. وأثيرت مسألة الطبيعة الملزمة لآراء اللجنة وتوصياتها.

٢٥ - ولئن اعتُبر اقتراح إجراء التحقيق مساهمة هامة في تعزيز الاتفاقية، فقد أثيرت مسائل إجرائية تتعلق بصلاحيات اللجنة لمباشرة تحقيق.

٢٦ - وأشار عدد من التعليقات إلى الحاجة إلى تناول ما يترتب على البروتوكول الاختياري من آثار في الموارد وإلى تعزيز طاقة اللجنة وشعبة النهوض بالمرأة بغية الاضطلاع بالمهام الناشئة عن البروتوكول الاختياري.

ثالثاً - الآراء والتعليقات التي أعربت عنها الحكومات والكيانات الأخرى

ألف - تعليقات عامة

١ - الآراء فيما يتعلق بالبروتوكول الاختياري

٢٧ - أعربت استراليا عن تأييدها لوضع بروتوكول اختياري للاتفاقية من شأنه، في رأيها، أن يحسن إجراءات الشكاوى المتاحة لمعالجة القضايا التي تنطوي على انتهاكات لحقوق الإنسان للمرأة. وذكرت لختنشتاين أنها ستصبح طرفاً في الاتفاقية قبل نهاية عام ١٩٩٥ ورحبت بالعملية التي شرعت بها لجنة مركز المرأة فيما يتعلق بوضع بروتوكول اختياري. ورأت كولومبيا أن الاقتراح الذي قدم في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣، بأنه ينبغي للجنة مركز المرأة وللجنة أن تدرساً على وجه السرعة إمكانية إدخال حق رفع العرائض من خلال إعداد بروتوكول اختياري للاتفاقية؛ هو اقتراح إيجابي جداً. وأعربت كولومبيا عن تأييدها لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن الاقتراح رقم ٧. ونظرت تركيا بشكل إيجابي في مسألة إعداد بروتوكول اختياري للاتفاقية. ورحبت النمسا، مراعية الفقرة ٤٠ من إعلان وبرنامج عمل فيينا، بالإجراء المحدد في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٥ بقصد صياغة مشروع بروتوكول اختياري للاتفاقية ورحبت بالفكرة المطروحة في الاقتراح رقم ٧.

٢٨ - وأعربت هولندا عن اقتناعها بوجوب تخويل لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة سلطة تلقي الشكاوى والتحقيق فيها. وذكرت أن إضافة بروتوكول اختياري سيجعل ذلك ممكناً. ولاحظت أن محاولة صياغة بروتوكول من هذا القبيل جرت في ماستريخت في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ أثناء اجتماع الخبراء المستقلين. وذكرت أنها ستبذل في المستقبل القريب كل جهد لكفالة نظر المجتمع الدولي في الموافقة على بروتوكول اختياري حسب المبادئ المحددة في اقتراح ماستريخت. وأكدت هولندا على أن وجود بروتوكول اختياري لا يعني أنه لا ينبغي الاعتراف على نحو كامل بأهمية إجراء التبليغ، وعلى أن إدخال هذا البروتوكول الاختياري لا ينبغي أن يؤثر سلباً على أنشطة اللجنة. وذكرت أن شعبة النهوض بالمرأة بإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة التابعة للأمانة العامة مهيئة جيداً لأي توسيع من هذا القبيل لأنشطة اللجنة.

٢٩ - وذكرت فنلندا أنها أيدت وتواصل تأييد صياغة بروتوكول اختياري للاتفاقية. ورحبت ببيرو بإعداد مشروع بروتوكول اختياري لأنها تعتقد أن هذا البروتوكول سيسهم في تحقيق أهداف الاتفاقية. وأيدت النرويج بقوة العملية التي استهلتها لجنة مركز المرأة بغية صياغة مشروع بروتوكول اختياري. وأعربت

عن اقتناعها بأن الآليات المتوقعة في مشروع البروتوكول الاختياري ممكنة. وذكرت نيوزيلندا أن إمكانية وضع بروتوكول اختياري للاتفاقية هي قضية هامة تبرر النظر فيها بعناية.

٣٠ - ولم تكن المانيا قد انتهت من تكوين رأيها بشأن ما إذا كان من المجدي والممكن فعلا صياغة بروتوكول اختياري للاتفاقية. ومع ذلك، أعربت عن رغبتها في إعداد عدد من النقاط للنظر فيها حيث أنها ترى أنها تمثل مشاكل خطيرة و/أو أنها تعيق وضع بروتوكول اختياري. وموقفها يمثل لمنهاج عمل بيجين الذي يشير أيضا في الفقرة ٢٣٠ (ك) إلى إمكانية هذا المشروع.

٣١ - وأشارت اليابان إلى أن إمكانية وضع بروتوكول اختياري للاتفاقية ينبغي أن تدرس بعناية، بحيث تراعي الآليات القائمة والدراسة الجارية لمثل هذه الآليات. وقالت إنه إذا ما أريد صياغة بروتوكول اختياري لتعزيز مركز المرأة ينبغي أن يصاغ بحيث يتم قبوله ومن ثم التصديق عليه والموافقة عليه والانضمام إليه من جانب أكبر عدد ممكن من الدول الأطراف.

٢ - الأسباب الموردة تعليلا للتأييد

٣٢ - رأت استراليا أن وضع بروتوكول اختياري للاتفاقية سيعزز فعالية الاتفاقية بمعالجة الضعف في رصد وإنفاذ آليات الاتفاقية. وأشارت استراليا إلى أنه من المهم، مع ذلك، ألا يعاكس البروتوكول الاختياري الجهود المبذولة لمعالجة القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان للمرأة على نحو فعال من جانب الهيئات الرئيسية لحقوق الإنسان. وذكرت أنه ينبغي للجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تواصل التحقيق في الشكاوى المقدمة من النساء اللواتي يزعمن أنهن تعرضن لانتهاك لحقوق الإنسان.

٣٣ - وذكرت هولندا، لدى إعرابها عن تأييدها لما له صلة من توصيات المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، أن حق رفع العرائض يمكن أن يسهم مساهمة هامة في تفسير الاتفاقية وتنفيذها العملي. وبالإضافة إلى ذلك، إذا ما أُدخل بروتوكول اختياري تكون الاتفاقية قد عوملت على قدر المساواة مع الاتفاقيات الأخرى لحقوق الإنسان التي تتضمن حق رفع العرائض، مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب. واعتبرت إضافة إجراء الرسائل حاسمة إذا ما أريد أن يتاح للمرأة في جميع أنحاء العالم الفرصة للتماس تصحيح انتهاكات حقوق الإنسان التي تعرضت لها.

٣٤ - وأعربت المكسيك عن اقتناعها بأن إحداث إجراء الشكاوى الفردية في إطار الاتفاقية المعنية بالمرأة سيزيد من تعزيز وحماية حقوق المرأة المعترف بها بموجب الاتفاقية. واعتبرت المكسيك أن العناصر المتضمنة في الاقتراح رقم ٧ تمثل أساسا هاما للمشروع في الأعمال التحضيرية للبروتوكول الاختياري الممكن وإعداد إجراء رسائل التي سيحتاج الصك المذكور إلى تقديمها عن حالات انتهاكات الحقوق المتضمنة في الاتفاقية أو حيث لا تمثل دولة طرف لالتزاماتها بموجب الاتفاقية.

٣٥ - ولاحظت بيرو أنه يبدو من المفيد إجراء دراسة رئيسية بشأن البروتوكول الإضافي، مماثلة للتحليل الذي لا بد من تقديمه للكونغرس الوطني في جميع الحالات ذات الطابع الدولي في مجال حقوق الإنسان والتي تتطلب، وفقا للاتفاقية، موافقة السلطة التشريعية.

٣٦ - وأشارت ألمانيا إلى أنه يبدو أن المشكلة ستنشأ عن كون أعضاء اللجنة ليسوا من المحامين وأنه يبدو أن تحويل المسؤولية عن الدراسة إلى "دائرة قانونية" يشك في فائدته حينما يتعلق الأمر بضمان الحماية القانونية الفعلية، بصرف النظر عن المصروفات النظامية المتكبدة على هذا النحو التي ينبغي التعويض عنها باقتطاعات في مجالات أخرى.

٣ - العلاقة مع الإجراءات الدولية القائمة

٣٧ - أشارت استراليا إلى أن هناك تداخلا ممكنا بين تشغيل بروتوكول اختياري في إطار الميثاق والبروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية فيما يتعلق بالتمييز بسبب الجنس. وأنه سيلزم إيلاء النظر لتخفيض إمكانية النزاع المعياري وعدم الاتساق بين اللجان.

٣٨ - وذكرت المكسيك ضرورة إجراء مزيد من المناقشة لكيفية تجنب الازدواج الذي لا لزوم له مع آليات الرسائل القائمة. وأنه ينبغي، بوجه خاص، أن تؤخذ في الاعتبار قدرة لجنة المرأة على تلقي الرسائل.

٣٩ - واقترحت استراليا أن تؤخذ في الاعتبار العناصر الحالية الموجودة في صكوك حقوق الإنسان الثابتة، وبوجه خاص البروتوكول الاختياري للعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية والممارسة ذات الصلة.

٤٠ - ولاحظت ألمانيا أنه حيث تتواجد تنظيمات فردية، في جملة أمور أخرى، مع العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، لا بد من توضيح ودراسة العلاقة بين الأحكام.

٤١ - ولاحظت اليابان أن الاتفاقية تقضي بالاعتراف بحقوق الإنسان والحقوق الأساسية وبتمتع المرأة بها أو ممارستها لها في المجالات الاقتصادية والثقافية والمدنية أو في أي مجال آخر. وأن آليات رفع العرائض، القائمة، لا تتاح إلا لحماية الحقوق المدنية والسياسية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي الإحاطة علما بأن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنظر في إمكان صياغة بروتوكول اختياري لعهدا بغية إنشاء نظام لرفع العرائض.

٤٢ - واعترفت نيوزيلندا بالدور الإيجابي الذي يمكن أن يقوم به مثل هذا الصك في تعزيز امتثال الدول لأحكام صكوك حقوق الإنسان. وأيدت الجهود المبذولة لتعزيز الجهاز الدولي لحقوق الإنسان، ورغم إدراكها لمحدودية نظام مثلث بالأعباء فعلا، تحرص على العثور على طرق فعالة لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان للمرأة. وقالت نيوزيلندا، في تعليقاتها العامة على إمكانية وضع بروتوكول اختياري ينطبق على حد سواء

على الصكوك الأخرى المقترحة لحقوق الإنسان، إنها تدرك أن هناك سبلا قائمة تهدف إلى حماية حقوق المرأة، رغم أنه يشك في فعالية هذه الإجراءات. فمثلا، إن وجود مثل هذه الصكوك والإجراءات غير معروف على نطاق واسع ولا تنتفع بها المرأة على نحو كامل. ومن بينها إجراء الرسائل للجنة مركز المرأة، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والإجراء ١٥٠٣. ولاحظت نيوزيلندا أنه يولى النظر أيضا لمسألة وضع بروتوكول اختياري في إطار المعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأضافت أنها ترحب بتحليل الدرجة التي تستطيع بها تلك الصكوك والصكوك الأخرى القائمة أن تعالج على نحو فعال انتهاكات حقوق المرأة قبل اعتماد صك جديد لحقوق الإنسان. وقالت إنه ينبغي الحذر لتجنب الإزدواج بغية تبسيط الآلية المتاحة للجبر بموجب الصكوك القائمة أو المقترحة فيما يضمن في الوقت نفسه قيام أي صك جديد بتعزيز الإجراءات القائمة.

٤٣ - ولاحظت فنلندا أن الشكاوى بشأن التنفيذ الفعلي للاتفاقية أو بشأن انتهاكات حقوق الإنسان للمرأة تقدم إلى لجنة مركز المرأة للدراسة. ثم يقوم ممثلو الحكومات في اللجنة بمعالجة الحالات. وذكرت فنلندا أن من الواضح أن أعضاء لجنة مركز المرأة لا يمكن أن يعتبروا خبراء مستقلين. ومع ذلك ان هذا الشرط متطلب بالنسبة لأعضاء العديد من أجهزة الأمم المتحدة شبه القضائية، مثل اللجنة المنشأة استنادا إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. فحين تنشأ إجراءات رصد محددة تتمثل إحدى الضمانات الرئيسية لحماية القانون في أن تكون لجنة من الخبراء المستقلين مسؤولة عن الإشراف. والتقييد بهذا الشرط يعتبر هاما إلى درجة خاصة في سياق الإشراف الدولي على حقوق الإنسان، الذي يستند إلى إجراء العريضة الفردية.

٤٤ - ولئن أشارت كولومبيا بوجه عام إلى الأحكام الرئيسية في الإجراء ١٥٠٣ الذي أنشأ به المجلس الاقتصادي والاجتماعي إجراءات تقديم الرسائل، وفي صكوك حقوق الإنسان، مثل البروتوكول الاختياري للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، فإنها بينت أن جوانب هامة معينة قد تم اغفالها في هذه الإجراءات.

٤ - طبيعة الحقوق المتضمنة في الاتفاقية ومسألة صلوحتها لنظر المحاكم فيها

٤٥ - لاحظت استراليا أن الالتزامات المفروضة على الدول الأطراف في الاتفاقية أو المقبولة من جانبها هي معقدة ومتغيرة. وسألت ما إذا كانت هذه الالتزامات من نوع يمكن أن يشكل أساسا لنظام للحقوق الفردية يمكن إنفاذه. وأعربت عن اعتقادها بأن هناك ضرورة للقيام بدراسة أكثر تفصيلا لطبيعة وأنواع الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية، وبوجه خاص من منظور تقرير ما إذا كان يمكن لهذه الالتزامات تأمين التحقيق والمقاضاة من خلال إجراء شكاوى وتحقيق. وأوصت بأن يولى النظر أيضا لوسائل معالجة أي مشاكل تلاحظ في هذا الخصوص.

٤٦ - وذكرت فنلندا أن نقطة البدء للعناصر التي اقترحتها اللجنة تتمثل في أن إجراء الطعن والدرس سيسري على جميع الأحكام الجوهرية في الاتفاقية. وأضافت أن هذه الأحكام قد صيغت على نحو يجعل

الرجوع إليها مباشرة بغية ضمان الحقوق أمرا مشكلا. فقد صيغت معظم المواد بحيث تحقق أهدافا سياسية مما يعطي للدول الأطراف حرية واسعة في العمل بشأن شكل تأمين الحقوق. وأشارت فنلندا إلى أن طبيعة أحكام الاتفاقية ستحدد نوع آلية الاشراف التي يمكن إنشاؤها من أجلها. ولذلك لا بد من تحديد الأحكام الصالحة لأن تكون موضوع دراسة قانونية في إجراء العرائض الفردية وبالتالي تصلح لنظر المحاكم فيها. وأضافت أن إجراء التحقيق قد يكون ممكنا أيضا فيما يتعلق بالحقوق التي لا تكون بطبيعتها صالحة لإجراء العرائض الفردية. ويمكن للبروتوكول الاختياري الذي سيجري وضعه، كما يتضح من المبادئ التي اعتمدها اللجنة، أن يتضمن عناصر من كلا النهجين. كما يمكن للمبادئ التي اعتمدها اللجنة بشأن الصيغ التي ستتيح في إجراء العرائض الفردية وإجراء التحقيق أن تكون أساسا للمناقشة والتفصيل في هذا العمل حين تعزز مختلف الجوانب المتعلقة بإمكانية وضع البروتوكول الاختياري المعني.

٤٧ - وأضافت فنلندا أن المبادئ ذات الصلة تتضمن، من جهة أخرى، نقاط معينة ليست مقبولة في مناسبتها في البروتوكول الاختياري بينين بذاتهما. وليس من الضروري إدراج جزء معين من هذه النقاط في البروتوكول أو حتى في النظام الداخلي، حيث أن بعضها هي أحكام منصوص عليها عادة في الصك الأنف الذكر.

٤٨ - ولاحظت نيوزيلندا أن الالتزامات الواردة في الاتفاقية هي ذات طابع مدني وسياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي على السواء كما لاحظت أن هناك فئات مختلفة من الالتزامات الموجزة في الاتفاقية. وأنه ينبغي العناية لضمان أن تراعى أية آليات ووسائل انتصاف مقترحة في الطبيعة والفئة المتفيرة للالتزامات الواردة في الاتفاقية. ومضت تقول إن الدراسة الكاملة لأحكام الاتفاقية تبين أن هناك على الأقل خمس فئات من الالتزامات في أحكام الاتفاقية وهي:

(أ) التزامات فورية للدول الأطراف: "الامتناع عن الاضطلاع بأي عمل أو ممارسة تمييزية ضد المرأة" كما هو مذكور في المادة ٢ (د) ومصاغ بشكل مشابه في المواد ٢ (ز)، ٦، و ٩-١، و ٩-٢، و ١١-٢، و ١٤-١، و ١٥-١، و ١٥-٢، و ١٥-٤، و ١٦-٢، و ٢٤؛

(ب) مزيج من الالتزامات الفورية والالتزامات بالاضطلاع بتدابير مناسبة: "القضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد وبوجه خاص أن يكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل الحق في التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة وأهلية الانتخابات لجميع الهيئات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام"، كما هو مذكور في المادة ٧ (أ) - ٧ (ج) و مصاغ بشكل مشابه في المواد ١١ (أ) - ١١ (و)، و ١٣ (أ) - ١٣ (ج)؛

(ج) التزامات بالاضطلاع بنشاطات معينة: "تنتهج بكل الوسائل المناسبة ودون إبطاء سياسة القضاء على التمييز ضد المرأة" كما هو مذكور في المادة ٢ و مصاغ بشكل مشابه في المواد ٢ (أ) - ٢ (ج)، و ٧، و ١٠، و ١٠ (أ)، و ١٠ (ب)، و ١٠ (د)، و ١٠ (هـ)، و ١٠ (ز)، و ١٠ (ح)، و ١١-٢ (أ) - ١١-٢ (د)؛

(د) اتخاذ التدابير المناسبة "للقضاء على التمييز ضد المرأة من جانب أي شخص أو منظمة أو مؤسسة"، كما هو مذكور في المادة ٢ (هـ) ومصاغ بشكل مشابه في المواد ٢ (ج)، و ٢ (و)، و ٥ (ب)، و ٨، و ١٠ (و)، و ١٢ (أ)، و ١٢ (٢)، و ١٤ (٢)؛

(هـ) تعهدات بتغيير المفاهيم: "تعديل الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة"، كما هو مذكور في المادة ٥ (أ) ومصاغ بشكل مشابه في المادة ١٠ (ج).

٤٩ - وأضافت نيوزيلندا أنها ترى رغم إدراكها أن الفقه فيما يتعلق بأي قضية يتطور عبر الزمن، من المفيد، قبل اعتماد بروتوكول اختياري، إجراء مزيد من التحليل للكييفية التي يمكن بها لصلوح أحكام الاتفاقية لنظر المحاكم أن يؤثر في جدوى حق رفع المرائض. وأنها في هذا الصدد تشي على العمل الممتاز الذي تضطلع به اللجنة في توفير ملاحظات تفسيرية بشأن كل من المواد الموضوعية وتشجع على إنجاز عملها في هذا المجال في أقرب وقت ممكن.

٥٠ - لاحظت اليابان أن الاتفاقية تفرض على الدول الأطراف الالتزام "باتخاذ جميع التدابير المناسبة" للقضاء على التمييز ضد المرأة في مختلف الميادين، ولكنها لا تحدد في كل حكم إلى أي مدى تعتبر الدول الأعضاء مجبرة بأن تفعل ذلك. وأضافت فيما يتعلق بإمكانية قبول الرسائل، أن الاقتراح رقم ٧ ذكر أن الرسالة "ينبغي أن تكشف عن انتهاك مزعوم للحقوق أو عدم تنفيذ دولة طرف لالتزاماتها بموجب الاتفاقية". وفي هذا الصدد، ينبغي البيان أنه يكاد يكون من المستحيل على اللجنة أن تقرر ما إذا كانت الدول الأعضاء تمثل لالتزامات معينة مثل الالتزام باتخاذ جميع التدابير المناسبة لتعديل الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة (المادة ٥ (أ)).

٥١ - ولاحظت ألمانيا أن الاتفاقية لا تحدد حقوقاً ملموسة بل تتضمن مجموعة كبيرة من الالتزامات تضطلع بها الدول الأطراف في مجالات لا تعد ولا تحصى، مع تمتع الدول الأطراف بحرية استنباط وسائلها الفردية لبلوغ الأهداف المنصوص عليها. ولإعطاء مثال على هذه المشكلة أشارت ألمانيا إلى المادة ٢ من الاتفاقية.

٥٢ - ومضت ألمانيا تقول إن من شأن إجراء الشكاوى الفردية، من جهة أخرى، أن يوفر إجراءات قضائية وأو شبه قضائية، تسهل، في جملة أمور، إنفاذ حقوق المشاركة. وسيستتبع ذلك آثاراً لا تعد ولا تحصى من حيث القانون الدولي والسياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. ونظراً لأن الجزء الثالث من الاتفاقية يمكن أن يعتبر مجموعة من الضمانات التي يمكن أن تنطوي على حقوق في المشاركة، لا بد من لفت الانتباه إلى أن الحقوق في المشاركة مشمولة باتفاقيات محددة عديدة ذات آليات اشراف خاصة بها بحيث لا توجد حاجة إلى تنظيم هذه المسألة. ولا تدرك ألمانيا كيف يمكن لإجراء الشكاوى الفردية الذي ينطبق بطبيعته على الحقوق الفردية أن يصاغ بالإضافة إلى آليات الرصد بموجب المادة ٧، والمواد التالية، المنصوص عليها فعلاً في الاتفاقية.

٥٣ - ولاحظت المانيا فضلا عن ذلك أن هناك تحفظات تنبثق عن مشكلة أثر تلك الضمانات على الأطراف الثالثة، أي على العلاقة القانونية بين الأفراد. فالاتفاقية معدة لإحداث هذا الأثر، كما يشاهد، مثلا، في المواد ٢ (هـ)، ١٠ (هـ)، و ١١، و ١٤ (هـ). ويمكن للمقررات الملزمة لهيئة شبه قضائية أن تنتهك على نطاق واسع استقلال الإرادة في العقود وأن ترتب أعباء مالية على الأشخاص العاديين.

٥ - التعليقات العامة الواردة من المنظمات غير الحكومية

٥٤ - أعربت جميع العروض الواردة من المنظمات غير الحكومية عن تأييدها لوضع بروتوكول اختياري. وأشارت عدة منظمات إلى أن من شأن هذا البروتوكول أن يوفر للمرأة آلية جديدة لحماية حقوقها وأن يتيح لها الفرص للتماس وسائل الانتصاف من انتهاكات حقوقها، وأن يضمن حقوقها، على الصعيد الدولي. وأشار إلى أن القانون الذي يمكن إنفاذه دوليا يعتبر، رغم أن الامتثال المحلي ليس الوسيلة الأكثر فعالية لتأمين احترام حقوق الإنسان الدولية، حافزا قويا للحكومات للوفاء بهذه الالتزامات. ولئن شدد عدد من المنظمات غير الحكومية على أنه ينبغي للبروتوكول الاختياري أن يتضمن العناصر المتضمنة في الاقتراح رقم ٧، فإنها طلبت إلى لجنة مركز المرأة أن تتخذ نقطة بدء لمناقشتها مشروع البروتوكول الاختياري الذي اعتمدته فريق الخبراء المستقلين في ماستريخت.

٥٥ - وشدد عدد من المنظمات غير الحكومية على ضرورة تأمين تنفيذ أحكام الاتفاقية بإدخال الحق في رفع العرائض. وذكرت أن من شأن البروتوكول الاختياري أن يعزز التزام الحكومات بتنفيذ الاتفاقية. وأن من شأنه أيضا أن يعوض عن عدم كفاية أو عدم وجود آليات وطنية أو اقليمية للجبر والانتصاف. وأن يتيح للمرأة التمتع بحقوق الإنسان للمرأة. وأن يكون رادعا عن ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان التي تجيزها الحكومات. وسيشجع الحكومات على تسوية المسائل داخليا وينشئ لها حوافز لإصلاح قوانينها وممارساتها وفقا للمعايير الدولية وللامتثال لالتزاماتها بموجب الميثاق.

٥٦ - وشدد عدد من المنظمات غير الحكومية على أنه من شأن البروتوكول الاختياري أن يعزز تنفيذ الاتفاقية بالعمل على جعل الحقوق الواردة فيه، حيثما يُصدّق على الاتفاقية، صالحة لنظر المحاكم وتعكس مركزها بوصفها تلقائية وأساسية للنهوض بالمرأة. وقالوا إنه سيكون طريقة لا تقدر بثمن لتطوير الفقه الدولي بشأن المساواة وسيوفر ارشادا أكثر تفصيلا إلى محتوى التواعد المذكورة في الاتفاقية. وأن البروتوكول الاختياري سيفضي إلى تفسير أحكام الاتفاقية من خلال التطبيق العملي على حالات محددة، وإلى إنشاء سوابق. وسيكون البروتوكول الاختياري، الذي يشمل جميع الأحكام الموضوعية للاتفاقية، أداة أساسية لزيادة فعالية الاتفاقية من الناحية العملية. وأضافت أن البروتوكول سيكون وسيلة تمكن من تطبيق المعايير الموضوعية ومن التوصل إلى قرارات ملزمة.

٥٧ - وأشارت عدة منظمات غير حكومية إلى أن من شأن البروتوكول الإضافي أن يضع الاتفاقية على قدم المساواة مع الصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان المزودة بحقوق رفع العرائض، كالعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والاتفاقية الدولية

لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وكذلك أن تتيح جميع الظلمات الفردية. وأن تصحح نقص استخدام المرأة للآليات الدولية لحقوق الإنسان. وأشار إلى أنه لا توجد حالياً إجراءات للأمم المتحدة تركز على وجه التخصيص على حقوق المرأة وتعالج الحالات الفردية أو الانتهاكات الواسعة الانتشار بغية توافير جبر لها. وإلى أنها ستساعد على دمج حقوق الإنسان للمرأة في صلب آليات حقوق الإنسان بالسماح للهيئات الأخرى لحقوق الإنسان بالرجوع إلى آراء اللجنة وفقها بموجب بروتوكول اختياري التماسا لتحليل مفصل لطبيعة ونطاق جوانب محددة للتمييز بسبب الجنس.

٥٨ - وذكر عدد من المنظمات غير الحكومية أن من شأن البروتوكول الإضافي أن يفيد في إنشاء وعي عام أوسع بشأن حقوق الإنسان للمرأة والاتفاقية والتثقيف بحقوق الإنسان، وبالتالي سيكون له تأثير تربوي ايجابي.

٥٩ - وشدد عدد من المنظمات غير الحكومية على أن التصديق على إجراء التبليغ من خلال بروتوكول اختياري هو المرحلة الأساسية التالية. وقالت إن من شأن مزيد من التفسير والتطبيق العملي للاتفاقية أن يعزز حيوية التعاون الدولي. وسيكون دلالة على الأهمية المعلقة على القضاء على التمييز بسبب الجنس من خلال وسائل عملية، كما سيكون عنصرا حاسما لزيادة إنفاذ المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. كما يمكن معالجة فقدان المسألة الوطنية بموجب الاتفاقية وكذلك تعزيز دور اللجنة بالقضاء على التمييز ضد المرأة بوصفها هيئة وساطة بين الحكومات والمشتكين.

٦٠ - كما أشارت بعض المنظمات غير الحكومية إلى أن البروتوكول الاختياري ينبغي أن ينطبق على جميع المواد الموضوعية (من ١ إلى ١٦) للاتفاقية. ولوحظ في هذا الصدد أن صلوح العديد من أحكام الاتفاقية لنظر المحاكم قد تقرر بوضوح. وقبلت ضمانات المساواة وعدم التمييز بوصفها صالحة لنظر المحاكم فيما يتعلق، على السواء، بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما هو مبين في حالات العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ولجنة القضاء على التمييز العنصري. حتى تلك المصاغة كمجرد واجبات لاتخاذ تدابير مناسبة لتحقيق هدف عام يمكن أن تخضع للتفسير من قبل اللجنة، نظرا لأنه سيكون من الممكن تحديد التزامات أساسية دنيا بموجب تلك الأحكام. وأي تقرير لعدم الصلوح لنظر المحاكم ينبغي أن يترك للجنة بدلا من القيام، مسبقا، باستبعاد أي من الأحكام الموضوعية من نطاق شمول البروتوكول.

باء - التعليقات الواردة بشأن عناصر البروتوكول

الاختياري المتضمنة في المقترح رقم ٧^(١٢)

٥ - ينبغي أن يتاح للدول الأطراف في الاتفاقية خيار إما التصديق على البروتوكول الاختياري أو الانضمام اليه. ويقصد بمصطلح "الدولة الطرف" الوارد في هذا الفرع الدولة التي صدقت على البروتوكول الاختياري أو انضمت اليه."

٦١ - أشارت أوكرانيا إلى أنه من الضروري بيان الإجراء المتعلق بتوقيع البروتوكول الاختياري والتصديق عليه. ولذلك ينبغي للنص بعد مصطلح 'الدولة' أن يحدد العبارة "التي وقعت على البروتوكول الاختياري وصادقت عليه".

٦٢ - وعلقت بضع منظمات غير حكومية أنه لا يمكن أن يطلب إلى أي دولة أن تصدق على البروتوكول. وفي الحقيقة سيكون البروتوكول اختياريًا ولن يكون منطبقًا إلا على الدول التي هي فعلاً دول أطراف في الاتفاقية والتي تصدق على البروتوكول الاختياري أو منضمة إليه. ولن تفرض التزامات إضافية على الدول الأطراف في الاتفاقية التي تختار ألا تصدق على البروتوكول.

٦٣ - وينبغي توخي إجراءين هما: إجراء الرسائل وإجراء التحري.

٦٤ - لئن أعربت منظمات غير حكومية عن تأييدها القوي لاعتماد بروتوكول اختياري، فإن العديد منها جدد تأييده لكلا الإجراء الفردي وإجراء التحقيق. كما أوصي بأن لا يسمح للدول المصدقة على البروتوكول الاختياري أن تنسحب من أحد الإجراءين.

٧ - يجوز أن يتقدم بالرسائل من يعاني، سواء كان فرداً أو جماعة أو منظمة، من أذى سببه انتهاك حقوق وازدة في الاتفاقية أو يدعى تضرره مباشرة من عدم امتثال دولة طرف للالتزاماتها بموجب الاتفاقية، كما يجوز أن يتقدم بهذه الرسائل من له اهتمام كاف بهذه المسألة، شخصاً كان أم جماعة.

٦٥ - استرعت استراليا الانتباه إلى الاقتراح الابتكاري بأن تكون اللجنة قادرة على النظر في الرسائل الواردة من الجماعات أو المنظمات. وأشارت إلى أن الموقف المقترح أوسع من الموقف المتاح بموجب البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وأن استراليا ترى أن مسألة الموقف بموجب البروتوكول الاختياري تحتاج إلى مزيد من النظر والمناقشة.

٦٥ - وأعربت استراليا عن رغبتها في أن يجري مزيد من التفصيل للاشتراط الصريح "للأذى الذي يعانيه" من يتقدم برسالة سواء كان فرداً أو جماعة أو منظمة. فإن ذلك قد يقتضي ألا يكون انتهاك حق بموجب الاتفاقية أذى كافياً لتأسيس الدعوى عليه. وقد يكون من شأن هذا الاشتراط الصريح استبعاد النظر في التمييز المنظم.

٦٦ - ورحبت نيوزيلندا بكون حق تقديم العرائض غير مقصور على الأفراد. وأضافت أن ذلك يذهب إلى أبعد مما ذهب إليه البروتوكول الأول للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب، ولكنه يتمشى مع المادة ١٤-١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وأن التعريف الواسع، للمخولين بتقديم الرسائل، الذي يتجنب كلمة "ضحية"، يعتبر تطوراً إيجابياً.

٦٧ - ولاحظت فنلندا أن النطاق الشخصي لحق الطعن يتطلب مزيدا من النظر.

٦٨ - ولاحظت المكسيك أن حق تقديم العرائض، أي حق تقديم الرسائل، ينبغي أن يقتصر على الأفراد أو الأشخاص الذين يكونوا قد عانوا من أذى بسبب انتهاك الحقوق الواردة في الاتفاقية، أو على الشخص أو الأشخاص الذين يعتبرون أنفسهم تضرروا مباشرة من عدم امتثال دولة طرف للالتزامات الواردة في الاتفاقية. وذكرت أنه لا بد للشخص والأشخاص المتضررين على هذا النحو من الخضوع للولاية القضائية للدولة الطرف المعنية.

٦٩ - وأعربت كولومبيا عن اعتقادها بأنه لا بد للبروتوكول المقترح من أن يتضمن شرط أن يكون مقدم الشكوى، سواء كان شخصا أو جماعة من الأشخاص، زاعما أنه ضحية انتهاك للحقوق الواردة في الاتفاقية من جانب دولة طرف، خاضعا للولاية القضائية لتلك الدولة الطرف. وكذلك عن اعتقادها بأن حقوق الإنسان لا يمكن أن تكون إلا للأشخاص الطبيعيين وليس للأشخاص الاعتباريين. ولهذا السبب لا يمكن للمرء أن يتكلم عن حقوق الإنسان للمنظمات كما اقترح.

٧٠ - وذكرت اليابان أن الأهلية لتقديم العرائض يجب أن تقتصر على الأفراد الذين يزعمون أنهم ضحايا انتهاك للحقوق الواردة في الاتفاقية من جانب دولة طرف، وفقا للمثال الذي ضربه البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وذلك إذا ما أريد صياغة بروتوكول اختياري. ولذلك ينبغي للجنة ألا تستلم أية رسالة ممن يزعم أنه يعاني مباشرة، سواء كان فردا أو جماعة أو منظمة، من عدم امتثال دولة طرف لالتزاماتها بموجب الاتفاقية أو ممن له، شخصا كان أم جماعة، اهتمام كاف بالمسألة.

٧١ - وقدمت منظمات غير حكومية كثيرة تعليقات بشأن هذا العنصر. وأعربت عن تأييدها القوي لمعايير الموقف الواسع في البروتوكول الاختياري. وأشارت بوجه خاص، إلى أن هذا الموقف يجب أن يمنح لمن يزعم، سواء كان فردا أو جماعة أو منظمة، أنه تعرض لضرر أو عانى مباشرة. مما سيتيح للمنظمات غير الحكومية وغيرها أن تمثل مصالح المتضررين، سواء كانوا جماعات أو أفراد، الذين قد يتعرضون لخطر الاضطهاد أو الانتقام الشخصي أو الوصم الاجتماعي، إذا تابعوا مطالباتهم بأنفسهم، وسيكون متمشيا مع الممارسة المستقرة في الإجراءات الأخرى. وأشارت إلى أن هذا سيكون هاما بوجه خاص حيث تكون غالبية النساء فقيرات وأميات و/أو غير واعيات لحقوقهن. وذكر عدد من المنظمات غير الحكومية أنه كثيرا ما لا يكون لدى المرأة موارد كافية لإقامة الدعاوى لوحدهن. وأن الشكاوى الفردية قد تكون صعبة بسبب الطابع المرعب للإجراءات الرسمية، وأن الحصول على دعم جماعة ما قد يكون العامل الفصل في ملاحقة الشكوى.

٧٢ - وفضلا عن ذلك، ذكرت منظمات غير حكومية أن إمكانية شكاوى الجماعات تعتبر ضرورية لأنه، فيما يتعلق بانتهاكات معينة، من الأكثر شيوعا أن تتضرر جماعة من النساء من الحادث نفسه أو من مرتكب الفعل نفسه. وأضافت أن شكاوى الجماعات تعتبر أساسية لأنها تسمح للمنظمات أن تقدم العرائض

بالنيابة عن المرأة، وخاصة في الحالات التي ستعرض فيها الضحايا للخطر. وكان من بين الأمثلة المسوقة النساء اللاجئات والنساء ضحايا الاتجار غير المشروع أو العنف المنزلي.

٧٣ - وبالإضافة إلى ذلك، اقترحت بعض المنظمات غير الحكومية أنه ينبغي أن يكون لها وللجماعات ذات الاهتمام الكافي بحماية مساواة المرأة وبالاتفاقية مركز في الدعاوى القضائية كيما تستطيع التعاون بنشاط مع اللجنة في تقديم الأدلة والمعلومات بشأن انتهاكات الحكومة للاتفاقية. وأضافت أنه يمكن خدمة بعض المسائل المعنية بشكل أفضل من خلال نهج الدعوى الطبقية الذي يمكن أن يحسن مصير عدد غير محدد من الضحايا.

٧٤ - كما اقترح أنه لا بد أن يكون البروتوكول الاختياري منطبقاً على السواء، على الأعمال التي تقوم بها الحكومة وعلى عدم قيامها بإجراءات ضد الانتهاكات التي يقوم بها أشخاص عاديون أو جماعة أو منظمات.

٨ - "تكون الرسائل خطية وسرية"

٧٥ - ذكرت استراليا أنه سيكون من المهم كفالة ألا ينطوي إجراء الرسائل، بشكل غير مباشر، على تمييز مباشر ضد المرأة أو على حرمان الأفراد أو الجماعات من ممارسة الحقوق. وأشارت إلى أن هذا العنصر يحدد أن اللجنة لن تقبل إلا الرسائل الخطية. وأضافت أنه لئن كانت استراليا تسلم بأنه يرجح أن تتم معالجة الشكوى الخطية على أسهل نحو من قبل اللجنة والدول الأطراف، فإنها ترى أن هذا الإجراء يمكن أن يعتبر تمييزاً ضد المرأة التي تكون على مستوى منخفض من اللامية الكتابية. وينبغي إيلاء النظر للنص على مجموعة من وسائل الاتصال البديلة.

٧٦ - كما ذكرت استراليا أن قضية السرية ينبغي أن ينظر فيها في سياق النظام الداخلي للجنة. وأنه ينبغي، وفقاً للممارسات الراهنة، رغم وجود أسباب وجيهة للمحافظة على السرية في مختلف مراحل إجراء الرسائل، إيلاء مزيد من النظر للظروف التي ينبغي أن توجد فيها سلطة تقدير للتنازل عن السرية.

"٩ - تقبل الرسالة رهنا بما يلي:

"(أ) لا تقبل الرسالة إذا لم تكن الدولة الطرف في الاتفاقية قد صدقت على البروتوكول الاختياري أو انضمت إليه؛

"(ب) ينبغي ألا تكون الرسالة غفلاً من الاسم؛

"(ج) ينبغي أن تكشف الرسالة عن انتهاك مزعوم للحقوق أو عما يزعم أنه عدم قيام الدولة الطرف بتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية؛

"(د) ينبغي أن تقبل الرسالة بأعمال أو إغفالات حدثت بعد تصديق الدولة الطرف على الاتفاقية أو انضمامها إليها، إلا إذا استمر الانتهاك أو عدم تنفيذ الالتزامات أو تأثير ذلك إلى ما بعد بدء نفاذ البروتوكول بالنسبة لتلك الدولة الطرف".

٧٧ - ذكرت أوكرانيا ضرورة تحديد العبارة "بوصفها دولة طرف وقعت على الاتفاقية وصدقت عليها".

٧٨ - وذكرت هولندا أنه ليس من الواضح ما إذا كان هذا العنصر يعني أن الرسائل المتعلقة بالانتهاكات التي حدثت قبل بدء نفاذ البروتوكول الاختياري في الدولة التي هي موضوع الشكوى ستعلن غير مقبولة. فإذا كان الحال كذلك، سيبدو من الأفضل تأسيس حق تقديم العرائض على التاريخ الذي يبدأ فيه نفاذ الاتفاقية لا البروتوكول، ما دام الانضمام إلى البروتوكول لا يغير شيئاً فيما يتعلق بالتزامات الدول الأطراف بموجب الاتفاقية.

٧٩ - ورأت كولومبيا عدم وضوح في العنصر. وذكرت أنه لا بد من تأييد مبدأ عدم رجعية أثر القواعد، وبالتالي، لا بد من تقرير وجوب تعلق الرسالة بعمل أو إغفال يحدث بعد بدء نفاذ البروتوكول الاختياري بالنسبة للدولة الطرف المعنية.

"٩ - تقبل الرسالة رهنا بما يلي:

"... (هـ) ينبغي ألا تمثل الرسالة إساءة استعمال للحق في تقديم رسائل".

٨٠ - ذكرت كولومبيا أنه ينبغي أن يتمثل شرط أساسي آخر في ألا تتضمن الرسالة كلاماً عدوانياً أو مهيناً موجهاً للدولة التي تودع لديها الرسالة.

"٩ - تقبل الرسالة رهنا بما يلي:

"... (و) تعلن اللجنة عدم قبول الرسالة في حالة عدم استنفاذ جميع وسائل الانتصاف المحلية، إلا إذا رأت اللجنة أن هذا الشرط غير معقول. وتعلن اللجنة عدم قبول الرسالة إذا كانت المسألة ذاتها محل نظر في إطار إجراء دولي آخر، إلا إذا رأت اللجنة أن هذا الإجراء قد طال بشكل غير معقول".

٨١ - لاحظت فنلندا أن مسألة استنفاذ وسائل الانتصاف القانونية الوطنية والدولية تتطلب مزيداً من النظر.

٨٢ - وذكرت نيوزيلندا أنها سترحب بمزيد من المناقشة بشأن المسألة: فهي ترحب بالحكم الذي ينص على عدم القبول إذا كانت المسألة ذاتها محل نظر في إطار إجراء آخر. ومن شأن هذا الحكم أن يقطع شوطا كبيرا لتلبية رغبة نيوزيلندا في تبسيط العمليات وفي عدم ازدواج الجهود.

٨٣ - ولاحظت المكسيك أنه، خلافا لما هو مقترح فيما يتعلق بعدم القبول في الجملة الثانية، لا بد من أن يتمثل دوما أحد أسباب عدم القبول بالنسبة للرسائل في كون المسألة محل نظر من قبل إجراء دولي آخر، مهما طال الوقت الذي يتطلبه هذا الإجراء. كما أعربت المكسيك عن اعتقادها بضرورة إجراء مزيد من المناقشة والتحليل بشأن المعايير التي ستستخدم لتقرير ما إذا كان استنفاد وسائل الانتصاف المحلية "غير مقبول" وكيفية تقرير استنفادها.

٨٤ - وذكرت كولومبيا أنه، فيما يتعلق بالجملة الأولى، سيكون من الأوضح أن يذكر أن الرسائل تعتبر غير مقبولة إذا لم تكن وسائل الانتصاف المحلية قد استنفذت، إلا في الحالات التي يثبت فيها بشكل مقنع أن تلك الوسائل غير كافية أو أنها قد طالت بشكل غير معقول. أما فيما يتعلق بالجملة الأولى من البند (هـ)، فقد لاحظت كولومبيا أن الصيغة ستمنح اللجنة القدرة على تقدير كفاءة وفعالية الأجهزة الأخرى المنشأة بموجب معاهدات، مما سيكون أمرا لا سابقة له وغير مستصوب إلى درجة كبيرة جدا. وبدلا من ذلك، سيكون من المستحسن تجنب ازدواج الإجراءات القائمة، بأن يقتصر على ذكر أن الرسالة لا تقبل حين تكون المسألة ذاتها قيد النظر من قبل إجراء دولي آخر.

٨٥ - وذكرت بعض المنظمات غير الحكومية أن الاتفاقية لا تستجيب بشكل واف حينما تكون وسائل الانتصاف المحلية محدودة أو غير موجودة، وأن من شأن بروتوكول اختياري أن يتيح الجبر حين لا تكون المرأة قادرة على تحقيق ذلك محليا. وبالمثل، ينبغي للبروتوكول الاختياري أن يوضح أن اشتراط استنفاد وسائل الانتصاف المحلية يمكن التنازل عنه في الحالات التي لا تكون فيها وسيلة الانتصاف المطلوبة غير متوفرة أو غير فعالة، أو مطونة بشكل مفرط، أو لا تتضمن حمايات للمحاكمة المشروعة، أو حيث تحرم من الوصول إلى وسائل الانتصاف المحلية. وهذه الاستثناءات راسخة تماما في فقه هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. وفي هذه الحالات، يصبح البروتوكول الاختياري آلية احتياطية لمعالجة حقوق الإنسان للمرأة.

٨٦ - واقتُرح أن شرط استنفاد وسائل الانتصاف المحلية ينبغي ألا يعرقل تقديم المطالبات بل ينبغي أن يمكن الدول الأطراف التي توفر وسائل انصاف محلية من معالجة الشكوى قبل أن تصل إلى المستوى الدولي. وبدورها، إن احتمال إجراء استعراض دولي يعزز إمكانية النظر إلى هذه الشكاوى نظرة جديدة. وبالتالي فإن من شأن البروتوكول الاختياري أن ينهض مبدأ وممارسة المساواة على كلا المستويين المحلي والدولي.

"٩ - تقبل الرسالة رهنا بما يلي:

"... (ز) لا تقبل الرسالة إذا لم يقدم صاحبها معلومات داعمة كافية في غضون فترة معقولة.

"١٠ - ينبغي أن يكون للجنة، إلى أن تنتهي من النظر في الرسالة، الحق في أن تطلب إبقاء الحالة الراهنة على ما هي عليه، وينبغي أن تتعهد الدولة الطرف بذلك لتفادي وقوع ضرر لا يمكن إصلاحه. وينبغي أن يكون هذا الطلب مشفوعاً بمعلومات تقطع بأنه لا يمكن استنتاج أن اللجنة قد بتت في وقائع الرسالة".

٨٧ - لاحظت نيوزيلندا أن العنصر ١٠ يقترح ابتكاراً لا سابقة له في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وهو: حق اللجنة في أن تطلب "إبقاء الحالة الراهنة... لتفادي وقوع ضرر لا يمكن إصلاحه" أثناء النظر في الرسالة. وأنه نظراً لعدم وضوح القصد من هذا الحكم، قد يكون إجراء مزيد من المناقشة بشأن هذه القضية له ما يبرره.

٨٨ - ولاحظت كولومبيا عدم وضوح في صياغة العنصر رقم ١٠ وأنه يبدو أن اقتراح أن يكون للجنة أن تطلب الإبقاء على الحالة الراهنة يوحي بوجوب الإبقاء على الانتهاكات المزعومة. ولذلك ينبغي حذف عبارة "que no hay indicios de que".

"١١ - وعلى الرغم من أن الدولة الطرف ستخطر سرياً بطبيعة الرسالة، فإن شخصية صاحب الرسالة لن تكشف بدون موافقة هذا الشخص. وتقدم الدولة الطرف، في غضون فترة محددة، ردوداً أو معلومات بشأن أي سبيل للانتصاف. وبينما تستمر عملية فحص الرسالة، تعمل اللجنة بالتعاون مع الأطراف، على تيسير التوصل إلى تسوية، وفي حالة التوصل إلى تسوية، يجري إدراجها في تقرير سري تعده اللجنة".

٨٩ - ذكرت هولندا أنه لا بد أن يكون هناك مجال لنشر نتائج التسوية بالاتفاق مع الأطراف المعنية.

٩٠ - وذكرت المكسيك أنه لا بد للرسائل، بدون استثناء، من أن تعرض على الدولة الطرف التي يزعم أنها انتهكت حكماً في الاتفاقية أو أنها لم تمتثل لهذا الحكم، حتى لو تم ذلك بصورة سرية ومع الضمانات الضرورية لأمن مقدم الشكوى سواء كان شخصاً أم أشخاصاً.

٩١ - أشارت كولومبيا، فيما يتعلق بالعنصر رقم ١١، إلى ضرورة السؤال عن الحالات المحددة التي تقوم فيها اللجنة، دون أن تختتم الإجراءات، بالعمل مع الأطراف لتيسير التوصل إلى تسوية. علماً بأن ذلك سيعني في الحقيقة القبول بوجود انتهاك. كما أشارت كولومبيا إلى أهمية كفالة تمثيل حق الدولة الطرف

في جلسات اللجنة التي تعالج فيها حالات تكون لتلك الدولة الطرف مصلحة فيها. وقد كانت هذه هي الحال في أوضاع مشابهة في لجان من بينها اللجنتان المنشأتان بموجب عهد الحقوق المدنية والسياسية واتفاقية القضاء على التمييز العنصري.

٩٧ - وأشارت بعض المنظمات غير الحكومية إلى أنه ينبغي لأي حكم يأذن للجنة بأن تيسر التوصل إلى تسوية أن ينص على وجوب قيام التسوية على أساس احترام الحقوق والالتزامات المبينة في الاتفاقية لتفادي إمكانية تخويف المشتكي، أو إرغامه على الموافقة على تسوية.

١٢ - وتنظر اللجنة في الرسائل على ضوء جميع المعلومات المقدمة من الدولة الطرف أو من صاحب الرسالة أو الواردة من مصادر أخرى ذات صلة. وتحال جميع هذه المعلومات إلى الأطراف للتعليق عليها. وتحدد اللجنة إجراءاتها وتتعقد جلسات مغلقة عند النظر في الرسائل. وتعتمد اللجنة، ككل، ما تنتهي إليه من آراء وأي توصيات تحيلها إلى الأطراف. وعند النظر في رسالة ما تقوم اللجنة، بموافقة الدولة المعنية، بزيارة إقليمها.

٩٢ - أشارت كولومبيا إلى أنه سيكون من المنطقي أن يقوم للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، مع ما لديه من خبرة واسعة في ميدان حقوق الإنسان، ومع الهدف المتمثل في الإبقاء على الاتساق الضروري، بإنشاء الإجراء: ولن يحول ذلك دون قيام اللجنة بوضع نظامها الداخلي.

٩٤ - وأشارت اليابان إلى أن اللجنة ستنظر في الرسائل على ضوء جميع المعلومات المقدمة من الدولة الطرف المعنية ومن صاحب الرسالة، ولكن ليس على ضوء المعلومات الواردة من مصادر أخرى ذات صلة. وعند النظر في المعلومات المقدمة على هذا النحو ينبغي إيلاء المراعاة اللازمة للحقائق المثبتة من خلال محاكمة قانونية.

٩٥ - وذكرت بعض المنظمات غير الحكومية أن الإجراءات المتاحة للجنة لفحص الردود يجب أن تتضمن القدرة على الاستماع إلى البينات الشفوية أو الخطية، في زيارات للمواقع، واتخاذ تدابير عاجلة تتطلب إجراءات مؤقتة لتفادي ضرر لا يمكن إصلاحه.

١٣ - وعندما ترى اللجنة ككل أن للرسالة ما يبررها، فقد توصي باتخاذ تدابير انتصافية أو تدابير تستهدف إنفاذ الالتزامات التي تنص عليها الاتفاقية. وتقوم الدولة الطرف بتصحيح الانتهاكات وتنفيذ التوصيات. وهي تكفل أيضاً إتاحة سبيل انتصاف مناسب (قد يتضمن تقديم تعويض كاف). كما تزود اللجنة في غضون فترة محددة بتفاصيل التدابير الانتصافية المتخذة.

٩٦ - لاحظت نيوزيلندا أن العنصر يقترح أنه يمكن إتاحة سبل انتصاف مناسبة قد تتضمن تقديم تعويض كاف وأن هذا الجانب من الاقتراح يبرر مزيداً من النظر. وإذا ما أريد أن ينص على تعويضات،

يلزم القيام بمزيد من العمل التفسيري بشأن التزامات الدول الأطراف بموجب الاتفاقية. وأعربت نيوزيلندا عن تأييدها للعمل الذي قامت به اللجنة فعلا في إعداد الملاحظات التفسيرية. غير أنه قد تحتاج، فيما يتعلق بسبل الانتصاف، إلى مزيد من العمل لمراعاة الطبيعة المتنوعة للالتزامات الواردة في الاتفاقية، وذلك، على سبيل المثال، بإتاحة مجموعة من سبل الانتصاف متسقة مع طبيعة هذه الالتزامات.

٩٧ - وأثنت نيوزيلندا على اللجنة للتدبير الابتكاري الذي تقترح إمكان إدراجه في بروتوكول اختياري، وخاصة في العنصر رقم ١٢ الذي يقترح أن الدولة الطرف تزود اللجنة بتفاصيل التدابير المتخذة لتنفيذ التوصيات المتعلقة بالرسالة التي أصدرتها اللجنة. وأضافت نيوزيلندا أنها ترى أن هذا الاقتراح يتيح اتخاذ تدابير بناءة لتنفيذ البروتوكول الاختياري.

٩٨ - ولاحظت بعض المنظمات غير الحكومية أن التدابير الانتصافية قد تتضمن إصلاح التشريع الوطني أو الغاءه، ودفع عطل وضرر أو غير ذلك من أشكال التعويض، أو اتخاذ تدابير لمنع ارتكاب انتهاكات في المستقبل، مثل إصلاح الإجراءات الإدارية، كما هو الحال في الممارسة المتبعة في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

٩٩ - ولاحظت اليابان أن إجراء تقديم العرائض بموجب بروتوكول اختياري قد ينتهك استقلال الأنظمة القضائية للدول الأطراف. وأنه من الضروري، لدى إعداد بروتوكول اختياري للاتفاقية التسليم بأن آراء اللجنة وتوصياتها، التي ينبغي أن تكون ذات طابع عام، ألا تكون ملزمة من الناحية القانونية للدول الأطراف وأنه ينبغي أن يكون من شأن الدول الأطراف تقرير ما إذا كان يلزم اتخاذ تدابير.

"١٤ - ينبغي أن تتمتع اللجنة بسلطة الشروع في إجراء مناقشات ومواصلتها فيما يتعلق بالتدابير وسبل الانتصاف وأن تتمتع بسلطة دعوة الدولة الطرف إلى إدراج هذه المعلومات في تقاريرها المقدمة بموجب المادة ١٨ من الاتفاقية".

١٠٠ - علقت بعض المنظمات غير الحكومية بأنه لا بد للإجراء من أن ينص على إمكان اعتماد اللجنة للآراء وعلى سلطاتها في وضع توصيات، بما في ذلك إجراء مناقشات مع الدولة الطرف للتدابير الانتصافية المتخذة، فضلا عن اشتراط إدراج المعلومات ذات الصلة في التقارير بموجب المادة ١٨ من الاتفاقية.

"١٥ - وتوجز اللجنة في تقريرها السري طبيعة الرسائل الواردة ونظرها فيها وردود الدول الأطراف المعنية وبياناتها وآراءها وتوصياتها".

١٠١ - ذكرت هولندا أنه وفقا لمشروع البروتوكول الاختياري الذي صيغ في ماستريخت، لن يكون التقرير سريا تماما. فإن المادة ٩-٣ من المشروع المذكور تنص على ما يلي: "تدرج اللجنة في تقريرها السنوي بيانا

لموضوع الرسالة ولنظرها في المسألة، وموجزا لتعليلات الطرف المعني وبياناته ولآرائها وتوصياتها، ورد الدولة الطرف المعنية على تلك الآراء والتوصيات. ويمكن أن يتم ذلك بالتشاور مع الأطراف المعنية.

١٠٢ - ولاحظت فنلندا أن مسألة المقررات تتطلب مزيدا من التشاور.

١٠٣ - وأشارت بعض المنظمات غير الحكومية إلى أن البروتوكول الاختياري ينبغي أن يطلب من الدول الأطراف أن تعلن البروتوكول وإجراءاته وآراء اللجنة وأي توصيات بشأن الرسالة الواردة أو التحقيق المضطلع به.

١٦ - وتكون للجنة سلطة تفويض فريق عامل بتحمل مسؤولياتها في إطار هذا الفرع. ويقدم هذا الفريق العامل تقارير إلى اللجنة، واللجنة وحدها هي التي تملك سلطة اعتماد آراء ووضع توصيات".

١٠٤ - لاحظت أوكرانيا أن إجراء إنشاء أفرقة عاملة يحتاج إلى تحديد.

١٠٥ - ولاحظت بعض المنظمات غير الحكومية أن اللجنة ستتخذ قرارات في الوقائع الموضوعية وتصدر حكما اياضاحيا يفيد بأن البلد انتهك أو لم ينتهك التزاماته بموجب الاتفاقية. وإذا عثر على انتهاك ينبغي أن تقرر سبل انتصاف مناسبة وأن تخطر الدولة المعنية بالنتائج التي توصلت اليها. وتكون الحكومة ملزمة بأن تتخذ جميع الخطوات الضرورية لتنفيذ أي سبيل انتصاف محدد وأن تبلغ عن التدابير المتخذة للامتثال لقواعد اللجنة. وسيكون من شأن اشتراط استجابة الحكومة زيادة المساءلة عن انتهاكات حقوق المرأة زيادة كبيرة.

١٧ - إذا تلقت الحكومة معلومات يعتقد بها تفيد بقيام دولة طرف بانتهاك خطير أو منظم للحقوق المكفولة بموجب الاتفاقية أو بعدم تنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية، بات من حق اللجنة أن تدعو هذه الدولة الطرف إلى التعاون معها في بحث المعلومات وفي تقديم ملاحظات بشأنها. وبعد النظر في هذه الملاحظات وأي معلومات أخرى ذات صلة ينبغي أن تكون للجنة سلطة تعيين عضو أو أكثر من أعضائها للقيام بالتحري وتقديم تقرير إلى اللجنة على وجه الاستعجال".

١٠٦ - كان من رأي هولندا أن كون هذا الإجراء قيد الصياغة يمثل مساهمة هامة في إنفاذ الاتفاقية. وبالنسبة لاتفاقات الأمم المتحدة يعتبر إجراء جديدا. ومن شأن اعتماد بروتوكول أن يوفر حافزا مناسباً للهيئات الأخرى على أن تحذو حذو اللجنة.

١٠٧ - وأشارت نيوزيلندا إلى اقتراح إجراء للتحقيق يضطلع به بالتعاون مع الدول الطرف. وذكرت أن إجراء التحقيق يشبه الإجراء القائم فعلاً بموجب الإجراء ١٥٠٣. وذكرت أنها سترحب بإجراء مزيد من المناقشة بشأن إمكان الإزدواج بين إجرائين، بما في ذلك الإزدواج فيما يتعلق بالتمييز بين الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والحقوق الأساسية الواردة في الإجراء ١٥٠٣ والانتهاكات والإخلالات المنتظمة المشار إليها في العنصر رقم ١٧.

١٠٨ - وفيما يتعلق بإجراء التحقيق الممكن رأت المكسيك أن هذا الإجراء يمكن الشروع به على وجه الحصر على أساس رسالة، وبهذه الصفة لا بد من أن يتبع الاشتراطات والإجراءات المتصورة لإجراء الشكاوى. كما رأت أن هناك حاجة إلى مزيد من التحليل بشأن مسائل تمويل الأنشطة التي ستضطلع بها اللجنة والتي ستحدد ما إذا كان إجراء التحقيق المقترح في النقطتين ١٧ و ١٨ سيُدْرَج.

١٠٩ - ولاحظت اليابان أن اتفاقية مناهضة التعذيب قد أضفت الطابع المؤسسي على إجراء يمكن بموجبه للجنة المعنية أن تباشر التحقيق إذا تلقت معلومات يعتد بها يبدو أنها تتضمن دلائل قوية على أن التعذيب يمارس بصورة منتظمة (المادة ٢٠). وقالت إن الاقتراح رقم ٧ يتصور أنه يجوز للجنة أن تباشر التحقيق إذا تلقت معلومات يعتد بها تدل على قيام دولة طرف بانتهاك خطير أو منتظم للحقوق بموجب الاتفاقية أو على عدم تنفيذها للالتزامات بموجب الاتفاقية. وفي هذا الصدد، ينبغي طرح سؤالين إذا ما أريد صياغة بروتوكول اختياري: ما إذا كان من المناسب أن يحدد كمعيارين لاتخاذ مثل هذا الإجراء كون الانتهاك "منتظماً" و/أو كونه "خطيراً". على ضوء أن المعيار الأخير لم يستعمل فيما يتعلق بإجراءات تقديم العرائض المنصوص عليها في المعاهدات الدولية بحقوق الإنسان. فهذان السؤالان ينبغي فحصهما بشكل شامل.

١١٠ - وشدد عدد كبير من المنظمات غير الحكومية على ضرورة إدراج إجراء للتحقيق في البروتوكول الاختياري المقترح. وذكرت أن هذا الإجراء لن يؤدي إلى ازدواجية في الإجراء المنشأ بموجب المادة ١٨ من الاتفاقية. وشددت على أنه ينبغي للجنة أن تملك سلطة القيام، بمبادرتها الخاصة، ودون أن تعيقها اعتبارات سياسية وغيرها من الاعتبارات، بفحص المزاعم المتعلقة بالانتهاكات الخطيرة أو المنتظمة لمواد الاتفاقية. ولئن كانت هذه السلطة تتطلب عتبة عالية للشروع في استخدامها، كما تشير إلى ذلك عبارة "خطير أو منتظم"، فبدونها سينبغي للجنة أن تتجاهل الدلائل على الانتهاكات الخطيرة أو المنتظمة التي لا تفضي إلى شكوى رسمية. وسيكون من شأن إجراء التحقيق تيسير فحص الانتهاكات الواسعة الانتشار، مثل العنف المتصل بالفتوى والانتهاكات التي تعبر الحدود الوطنية والتي تهم عدة حكومات، مثل الاتجار غير المشروع أو العنف ضد المرأة في حالات النزاع. وأرتئي أنه ينبغي لإجراء التحقيق أن يستند إلى سابقة المادة ٢٠ من اتفاقية مناهضة التعذيب. كما يمكن للتحقيقات الأوسع أن تكون ذات تأثير تربوي في مجال إظهار الانتهاكات و/أو الإهمال من جانب دول ذات ممارسات معينة.

"١٨ - ويجري هذا التحري بالتعاون مع الدولة الطرف وقد يشمل القيام، بموافقة من هذه الدولة، بزيارة إلى إقليمها".

١١١ - لاحظت بعض المنظمات غير الحكومية أنه ينبغي للجنة، بينما تلتزم بالتعاون مع الحكومات المعنية، أن تواصل التحقيق حتى ولو لم تتعاون إحدى الحكومات. وشدد على ضرورة تمتع اللجنة بسلطة القيام بتحقيقات في الموقع، ونشر تقرير لدى اختتام تحقيقها.

"١٩ - وبعد بحث النتائج، التي تحال إلى الدولة الطرف، تناح للدولة فترة زمنية محددة تقدم فيها ملاحظاتها على سبيل الرد".

١١٢ - أثنت نيوزيلندا على الاقتراح الابتكاري الذي يتيح للحكومات فترة محددة تقدم فيها ملاحظاتها.

"٢٠ - ويجري التحري سرا وبالتعاون مع الدول الأطراف في جميع مراحله".

"٢١ - وتشجع اللجنة الدولة الطرف على مناقشة الخطوات التي تتخذها نتيجة للتحري. وقد تستمر هذه المناقشات إلى أن يتم التوصل إلى نتيجة مرضية. ويمكن للجنة أن تطلب من الدولة الطرف أن تدرج رد فعلها إزاء التحري في تقريرها المقدم بموجب المادة ١٨ من الاتفاقية".

١١٣ - ذكرت بعض المنظمات غير الحكومية أنه ينبغي للجنة، بعد نشر نتائجها، أن تواصل رصد الحالة وتطلب استكمالات من الحكومات.

"٢٢ - ويحق للجنة، بعد إتمام جميع هذه الخطوات، أن تنشر تقريراً".

١١٤ - ذكرت هولندا أنه ليس من الواضح، ما إذا كانت اللجنة تستطيع التصرف وفقاً لهذا العنصر خلافاً لإرادة الدولة المعنية. فإذا كان الأمر كذلك، لا بد من أن تكون اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة قادرة على فرض جزاءات على الدول التي ترفض الإقرار بأي أثر لنتيجة التحقيق.

"٢٣ - وعند تصديق الدولة الطرف على البروتوكول الاختياري أو انضمامها إليه، تتعهد الدولة الطرف بمساعدة اللجنة في تحرياتها ومنع وجود أي عقبات أمام أي شخص يزود اللجنة بمعلومات أو يساعدها في تحرياتها أو تعرض هذا الشخص للخطر".

١١٥ - أثنت نيوزيلندا على اللجنة للاقتراح الابتكاري المتعلق بالضمانات المشار إليها في العنصر.

١١٦ - ولاحظت بعض المنظمات غير الحكومية أن من شأن العنصر أن يوسع واجب التعاون الذي يرد في الصكوك الأخرى لحقوق الإنسان بتشميل واجب الحماية من التعريض للضرر ليس فقط من جانب الدولة ذاتها بل من جانب الأفراد أيضا. وكما يوضحه مثال العنف ضد المرأة في الأسرة. والدولة وحدها هي التي تستطيع الحيلولة دون هذا التعريض للضرر.

"٢٤ - تنشر الدول الأطراف البروتوكول الاختياري وإجراءاته وآراء اللجنة وأي توصيات بشأن رسالة تلقتها اللجنة أو تحر أجرتة".

"٢٥ - تضع اللجنة قواعد وإجراءات تمكنها من القيام بعملها بنزاهة وكفاءة وعلى وجه الاستعجال إذا اقتضت الضرورة".

"٢٦ - تتاح للجنة فترة اجتماع لا تقل عن ثلاثة أسابيع في السنة وتوفر لها الموارد اللازمة، بما فيها مشورة الخبراء القانونيين، وذلك لتمكين اللجنة من الاضطلاع بأعمالها بموجب الاتفاقية".

١١٧ - ذكرت نيوزيلندا أنه ينبغي التصدي لمسألة ما يترتب على البروتوكول الاختياري من آثار في الموارد. وأن نيوزيلندا، بالإضافة إلى كثيرين غيرها، ساورها منذ بضع سنوات قلق شديد حول عدم كفاية الموارد التي تقدم للجنة دعما لعملها. وفيما يتعلق بالنقطتين ٢٥ و ٢٦ ترى نيوزيلندا أنه ينبغي للأمم المتحدة، بغية الاضطلاع بالمسؤوليات والأعباء الإضافية التي ستنشأ عن اعتماد بروتوكول إضافي، أن تخصص الموارد الضرورية لدعم عمل اللجنة. ولذلك توصي نيوزيلندا بإعداد تحليل لما يترتب على البروتوكول الاختياري من آثار في الموارد، يتضمن توصيات بشأن التمويل مستقبلا، لعرضه على لجنة مركز المرأة.

١١٨ - ولاحظت استراليا أن الإعداد الفعلي لبروتوكول اختياري سيتوقف على إتاحة الموارد الكافية، بما فيها إتاحة فترات اجتماع إضافية للجنة لمعالجة الشكاوى.

١١٩ - وترى المكسيك حاجة إلى مزيد من التحليل لطرق تعزيز قدرة اللجنة لتمكينها من الاضطلاع بكفاءة بالمهام التي ستنشأ عن تنفيذ البروتوكول الاختياري.

١٢٠ - وتلاحظ اليابان أنه على إثر بدء نفاذ البروتوكول الاختياري سيفرض العمل الإضافي المتصل بذلك عبئا إضافيا على لجنة مركز المرأة وأمانتها، شعبة النهوض بالمرأة. فالميزانية الراهنة والمستوى الحالي للموارد البشرية لن يتمكننا من تحمل عبء إضافي. ولذلك ينبغي أن تفرص بعناية الآثار المالية واحتياجات الموارد البشرية الناجمة عن هذه المهام الجديدة.

١٢١ - وبينت بعض المنظمات غير الحكومية أن توفير موارد بشرية ومالية وافية للجنة شرط لبروتوكول اختياري قوي.

٢٧ - ينبغي وضع الإجراءات المتعلقة بالتوقيع على البروتوكول والتصديق عليه والانضمام إليه وبدء نفاذه".

١٢٢ - ذكرت نيوزيلندا أنها تود أن يكفل أن يكون من شأن تطبيق الأحكام ذات الصلة على الأقاليم المشمولة بالولاية القضائية للدولة أن يراعي المركز الدستوري والقانوني الفريد للأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي التابعة لنيوزيلندا. وسيسرهما أن تساعد في صياغة النص المناسب لمراعاة هذه الحالة في الوقت المناسب.

٢٨ - ينبغي ألا يدرج إجراء يتعلق بتبادل الدول للرسائل فيما بينها وألا يسمح بأي تحفظات".

١٢٣ - أيدت نيوزيلندا حظر التحفظات على البروتوكول.

١٢٤ - اقترحت بعض المنظمات غير الحكومية أن البروتوكول الاختياري يستطيع أن يسمح للجنة بالاستماع إلى شكاوى عدم الامتثال فيما بين الدول، نظرا لأن الدول قد تكون في المستقبل أكثر رغبة في اللجوء إلى هذا الإجراء، الذي ينبغي ألا يُصَدَّ بإسقاطه من البروتوكول الاختياري. ومن شأن إدراج هذا الإجراء أن يعزز المبدأ القائل بأن التزامات حقوق الإنسان تسري على جميع الناس.

٢٩ - ينبغي بيان الإجراءات المتعلقة بتعديل البروتوكول والتنصل منه ونصوصه ذات الحجية".

١٢٥ - لم تكن هناك ردود فعل إزاء العنصر ٢٩.

الحواشي

- (١) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الأربعون، الملحق رقم ٢٨ (A/50/38)، الفصل الأول - باء.
- (٢) انظر (1977) A/32/218، الفقرة ١٥١، و E/CN.6/SR.673 الفقرتين ٩٣ و ٩٤. انظر أيضا Lars Adam Rehof, Guide to the travaux preparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993).
- (٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ٣٨ (A/47/38)، الفقرة ٤٥٥ (ز).
- (٤) المرجع نفسه، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ٤٨ (A/48/38)، الفصل الأول، ألف، الفقرة ٦ (ز).
- (٥) انظر (A/CONF.157/24, Part I)، الفصل الثالث، الفرع الثاني، الفقرة ٤٠.
- (٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ٣٨ (A/49/38)، الفصل الأول، باء.
- (٧) A/CONF.177/20، الفصل الأول، المرفق الثاني، الجزء الأول، الفقرة ٧٣٠ (ك).
- (٨) انظر (حقوق الإنسان: مجموعة الصكوك الدولية، رقم المبيع E.94.XIV.I)، المجلد الأول، الجزء الأول.
- (٩) قرار الجمعية العامة ٢٠١٦ ألف (الدورة العشرون).
- (١٠) قرار الجمعية العامة ٤٦/٣٩.
- (١١) قرار الجمعية العامة ١٩٥٨/٤٥.
- (١٢) لم يرد على بعض العناصر أي تعليق.