الأمم المتحدة

E

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/17/Add.1
15 August 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الانسان
اللجنة الفرعية لمنع التمييز
وحماية الأقليات
الدورة السادسة والأربعون
البند ٣ من جدول الأعمال

استعراض عمل اللجنة الفرعية

رأي المستشار القانوني للأمم المتحدة بشأن "التفسير الذي يعطى للفقرة ١٠ من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٥٠٣(د-٤٨)

١- قررت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، بموجب مقررها ١٠٤/١٩٩٣، أن تنظر في دورتها المعقودة في عام ١٩٩٤ في مسألة اصلاح الاجراء الذي يقضي به قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٥٠٣(د-٤٨) المؤرخ في ٢٧ أيار/مايو ١٩٧٠ "بما في ذلك امكان إلغاء هذا الإجراء". وطلبت من الأمانة العامة أن تعد ورقة عمل عن هذا الموضوع للنظر فيها في الدورة المذكورة، وأن "تستصدر فتوى من المستشار القانوني للأمم المتحدة بشأن التفسير الذي يعطى للفقرة ١٠ من القرار ١٥٠٣(د-٤٨)". وقد اعدت هذه المذكرة استجابة للطلب الأخير.

٢- وفي معالجة هذا الطلب، ألاحظ أولا أن الفقرة ١٠ من القرار تحتمل إثارة عدد من الأسئلة بشأنها، وإن كان المعنى العام للحكم واضحا تماما. وقد حاولت أن أحدد بعض هذه الأسئلة وأن أعقب عليها. بيد أنني بحاجة، للاطلاع بتحليل سليم، الى أن يكون الطلب الموجه الي أدق تحديدا. والى أن يصلني مثل هذا الطلب، اخترت أن أقدم ما يلي بغية مساعدة اللجنة الفرعية بقدر الامكان.

٣- يمس التحليل المسائل التالية: موضوع الاستعراض ونطاقه، والكيان المؤهل لاجراء استعراض، وتوقيت الاستعراض، والمعنى المراد بـ"هذه البلاغات"، والبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بوصفه متميزا عن الاجراء ١٥٠٣.

٤- تنص الفقرة ١٠ من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٥٠٣(د-٤٨) على ما يلي:

"١٠- يقرر إن الاجراء الذي يقضي به هذا القرار بشأن معالجة البلاغات المتصلة بانتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية ينبغي أن تستعرض في حالة إنشاء أي هيئة جديدة مؤهلة لمعالجة هذه البلاغات في إطار الأمم المتحدة أو بموجب اتفاق دولي.".

٥- وكان نص الفقرة ١٠ قد اقترحته ايطاليا عندما طرح مشروع القرار ١٥٠٣ لنظر اللجنة الاجتماعية في ١٩٧٠. وكانت نية صاحب الاقتراح متجهة الى تلافي حدوث ازدواج أو تضارب ممكن في تقييم جواز قبول البلاغات المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية في حالة إنشاء أي هيئة جديدة مؤهلة لمعالجة هذه البلاغات في إطار الأمم المتحدة أو بموجب اتفاق دولي"[١]. وفيما يتعلق "بالهيئات الجديدة" فقد أشار صاحب الاقتراح تحديدا الى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المتوخاة في نطاق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الملحق به، والى الاقتراح بانشاء مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان الذي كان قيد نظر الجمعية العامة آنذاك[٢]. وبناء على ذلك، يتمثل الغرض من الفقرة ١٠ في اتاحة الفرصة لاستعراض التطورات اللاحقة ذات الصلة بغية تلافي حدوث تضارب بين اختصاصات أو سلطات أي هيئة جديدة قد تنشأ في هذا الميدان مستقبلا.

ألف - موضوع الاستعراض ونطاقه

٦- تشير الفقرة ١٠ الى "الاجراء" الذي يقضي به القرار لمعالجة "البلاغات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية". ويشكل الاجراء ١٥٠٣ أساسا نظاما للتقييم المرحلي للبلاغات الواردة من أشخاص أو منظمات بهدف تحديد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان التي تكشف عن نمط ثابت (أي حالة). وبناء على ذلك، فرغم استخدام لفظ "اجراء" ينبغي مع ذلك أن يفهم أنه يشمل نطاق القرار ١٥٠٣ برمته. وكان الاجراء ١٥٠٣ في الأصل، ينص على آلية تتألف من ثلاث مراحل، وتقتضي تقييما يجريه أولا الفريق العامل المعني بالبلاغات، ثم اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات ثم لجنة حقوق الإنسان. وأضيف لاحقا الفريق العامل المعني بالحالات بوصفه المرحلة الثالثة السابقة على الفحص النهائي بواسطة اللجنة. والاختصاصات والسلطات المخولة لكل هيئة في معالجة البلاغات المتعلقة بانتهاكات حقوق الانسان والحريات الأساسية يقضي بها القرار ١٥٠٣ والقرارات الأخرى ذات الصلة (مثل قرار المجلس ١٩٩٠/٤١ المورخ في ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٠[٣]. وبناء على ذلك، ينبغي ألا يقتصر موضوع ونطاق الاستعراض - في اطار الفقرة ١٠ - على الجوانب المتصلة بالتطبيق وجواز القبول والسرية فحسب، بل يجب أن يتناول أدوار واختصاصات الهيئات المشتركة في كل مرحلة من المراحل المحددة في مختلف فقرات القرار ١٥٠٣ وفي القرارات الأخرى ذات الصلة، فضلا عن الأدوار والاختصاصات التي نشأت من خلال الممارسة على مدى هذه السنوات.

٧- بيد أنه يجب أن تقرر الهيئة المختصة بنفسها النطاق الدقيق الذي يشمله استعراض بذاته قيد النظر وذلك، في جملة أمور، على ضوء وظائف الهيئة المعنية الجديدة وصلاحياتها فضلا عن اختصاصاتها الخاصة بها.

باء - الكيان المؤهل لاجراء استعراض

٨- لا تحدد صياغة الفقرة ١٠ الكيانات المؤهلة لاجراء الاستعراض. بيد أن الصياغة لا تستبعد أيا من الهيئات الخمس المعنية (أي الفريق العامل المعني بالبلاغات، واللجنة الفرعية لحقوق الإنسان، والفريق العامل المعني بالحالات، ولجنة حقوق الإنسان والمجلس ذاته) التي تشرع في استعراضات بشأن أمور تقع في حدود وظائفها المقررة لها في نطاق الاجراء ١٥٠٣. ولما كانت الهيئة الفرعية لا اختصاص لها إلا على الوظائف المقررة لها في نطاق الاجراء ١٥٠٣، كان أي استعراض يتسم بالشمول يقع أولا بطبيعة الحال في اختصاص المجلس نفسه. بيد أن ذلك لا يمنع المجلس من أن يفوض هذه المهمة للجنة أو لأي هيئة أخرى. وبالمثل لما كان النظام ١٥٠٣ قد أنشأه المجلس في قراره ١٥٠٣، فإنه ليس من اختصاص أي هيئة أخرى أن تعد له دون إذن من المجلس.

٩- واعتمدت لجنة حقوق الانسان في آذار/مارس ١٩٩٣ القرار ٥٨/١٩٩٣ الذي تطرق لمسألة "التشغيل الفعال لمختلف الهيئات المنشأة للاشراف على تنفيذ الالتزامات التعاهدية التي التزمت بها الدول في مجال حقوق الانسان والمعايير الدولية الموجودة في هذا المجال، والتحقيق بشأنها ومراقبتها". وطلب الى الأمين العام أن يقدم تقريرا يركز فيه على المواضيع الستة التالية:

(أ) الولايات الأصلية التي أُعطيت لمختلف آليات المعاهدات والآليات غير المستندة الى معاهدة؛

(ب) القواعد والمعايير القانونية الدولية التي ترتكز عليها الآليات غير المستندة الى معاهدة القائمة حاليا فيما تضطلع به من أنشطة؛

(ج) الإطار النظري وطرق العمل والقواعد الإجرائية التي تطبقها كل آلية من الآليات غير المستندة الى معاهدة في النهوض بولايتها؛

(د) القواعد والمعايير والممارسات المختلفة التي وضعتها كل آلية من الآليات القائمة فيما يتعلق بجواز قبول البلاغات؛

(هـ) النظر الأولي في البلاغات وتقييمها، وإحالتها الى الأطراف المعنية، وما يلي ذلك من إجراءات؛

(و) المعايير التي يطبقها عمليا مركز حقوق الإنسان لتوجيه البلاغات سواء الى آلية عامة قائمة أو الى الإجراء السري الذي ينظمه قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٥٠٣(د-٤٨)، وكذلك الأساس القانوني لمثل هذه المعايير.

ويشكل الاجراء ١٥٠٣ جزءا من تقرير الأمين العام[٤]. بيد أن اللجنة أرجأت الاستعراض لدورتها في عام ١٩٩٥. وفي آب/أغسطس ١٩٩٣، قررت اللجنة الفرعية بموجب مقررها ١٠٤/١٩٩٣ أن تدرس مسألة اصلاح

الاجراء ١٥٠٣، بما في ذلك إمكانية إلغاء الاجراء. وأعدت الأمانة ورقة عمل لهذا الغرض (E/CN.4/Sub.2/1994/17).

١٠- وبناء على ذلك، تقوم هيئتان باجراء استعراضين بشأن الاجراء ١٥٠٣. فهل ينطوي اجراء استعراضين متزامنين على أي تضارب؟ وهل ينبغي إعطاء أولوية وفي حالة الايجاب لأي هيئة تعطى الأولوية؟ ولا تتضمن الفقرة ١٠ من قرار المجلس إجابة عن هذه الاسئلة. ويبدو أنه في مثل هذه الحالات - ينبغي للهيئات المعنية أن تأخذ في اعتبارها نطاق اختصاصها في هذه المسألة والقضايا المتعلقة بأفضل طريقة تتحقق بها الفعالية.

جيم - توقيت اجراء استعراض

١١- والمسألة الأخرى المطروحة للنظر تتعلق بمتى يكون الاستعراض مطلوبا بمقتضى الفقرة ١٠. فالشرط الوارد في الفقرة ١٠ نصه "... في حالة إنشاء أي هيئة جديدة مؤهلة لمعالجة هذه البلاغات في إطار الأمم المتحدة أو بموجب اتفاق دولي".

١٢- وكلمة "هيئة" الواردة في الفقرة ١٠ لا تشمل فحسب الهيئات المنشأة في إطار الأمم المتحدة، ولكنها تشمل كذلك الهيئات المنشأة بموجب اتفاقات دولية. وتصبح قضية الاستعراض ذات مغزى للنظر فيها عند انشاء كيان جديد سواء كانت هيئة في إطار الأمم المتحدة أو هيئة منشأة بموجب اتفاق دولي.

١٣- وفي عام ١٩٧٨ بعد بدء نفاذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الملحق به في ١٩٧٦، شرعت لجنة حقوق الإنسان في استعراض الاجراء ١٥٠٣ بعد أن بدأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في ممارسة نشاطها وهي هيئة مؤهلة لمعالجة البلاغات بشأن انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية بمقتضى الاجراء الذي ينظمه البروتوكول الاختياري. ورجت اللجنة من الأمين العام في قرارها ١٦ (د-٣٤) أن يعد تحليلا عن اجراءات معالجة البلاغات بشأن انتهاكات حقوق الانسان المعمول بها في الأمم المتحدة بغية "مساعدة اللجنة على النظر في التدابير الرامية الى امكانية تلافي تداخل العمل أو ازدواجه في تنفيذ هذه الاجراءات". وقد أعد التقرير المطلوب وقدم الى اللجنة في السنة التالية في ١٩٧٩[٥]. وبعد ذلك، لم تتخذ اللجنة أي اجراء محدد في هذا الصدد.

١٤- ومنذ عام ١٩٧٩، لم يجر أي استعراض محدد يتعلق بالقرار ١٥٠٣ على الرغم من أن اجراءين آخرين لمعالجة البلاغات قد دخلا حيز الوجود. وفي هذا الصدد، يمكن أن نذكر الاجراءين التاليين بوصفهما مخولين النظر في الشكاوى المقدمة بشأن انتهاكات مزعومة لأحكام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة:

- الاجراء المحكوم بالمادة ٢٢ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

- الاجراء المحكوم بالمادة ١٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

ويمكن أن يذكر أيضا أن الاجراء المحكوم بالمادة ٧٧ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم يقضي بالنظر في البلاغات (لم تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ بعد).

١٥- وقررت الجمعية العامة بموجب قرارها ١٤١/٤٨ - في جملة أمور - أن تنشئ وظيفة المفوض السامي لحقوق الإنسان. وتعين الفقرتان ٣ و٤ من القرار مسؤوليات المفوض السامي ومهامه. ونظرا لأن منصب المفوض السامي لحقوق الإنسان "هيئة جديدة" فالسؤال المثار بشأن الاستعراض في نطاق الفقرة ١٠ من القرار ١٥٠٣ يعتمد في جملة أمور على ما إذا كان المفوض السامي مؤهلا لمعالجة "البلاغات بشأن انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية" طبقا للمعنى الذي قصده القرار ١٥٠٣. ولا يملك مكتب المستشار القانوني في المرحلة الحالية المعلومات الكافية التي تؤهله لاعطاء اجابة واضحة في هذا الموضوع.

١٦- وتوحي عبارة "ينبغي استعراضها" الواردة في الفقرة ١٠ من القرار ١٥٠٣(د-٤٨) أن الشروع في الاستعراض ليس تلقائيا أو الزاميا، الأمر الذي يعني أن الهيئة المعنية المختصة تتمتع بدرجة معنية من حرية التقدير بالنسبة للوقت الذي ينبغي أن تشرع فيه في الاستعراض. وهذا التفسير يعززه تاريخ صياغة الفقرة ١٠[٦].

دال - معنى عبارة "هذه البلاغات"

١٧- تشير عبارة "هذه البلاغات" الواردة في الفقرة ١٠ الى "البلاغات بشأن انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية". ويمكن في هذا المقام الاسترشاد أولا باجراءات معالجة مسألة جواز قبول البلاغات المتضمن في قرار اللجنة الفرعية ١(د-٤٨). وتحدد هذه الاجراءات (١) القواعد والمعايير، (٢) مصادر البلاغات، (٣) مضامين البلاغات وطبيعة الادعاءات، (٤) وجود سبل أخرى للانتصاف، (٥) تقديم البلاغات في الوقت المناسب. فإذا وجدت البلاغات مقبولة (وكذلك الردود الواردة بشأنها من الحكومات) تخضع للتقييم بمعرفة الهيئات المعنية بغية تحديد ما إذا كانت تشكل نمطا ثابتا للانتهاكات الجسيمة والثابتة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. فإذا أخذ في الاعتبار هذا الاجراء وكذلك التاريخ التشريعي للاجراء ١٥٠٣، فسوف يقتضي ذلك أن يشمل أي استعراض تقييما للاجراءات المقابلة التي تطبقها "الهيئات الجديدة". وفي هذا الصدد، يمكن أن ينظر الاستعراض أيضا في الاجراءات التي تطبقها هيئات تمارس نشاطها على الصعيد الاقليمي.

هاء - البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بوصفه متميزا عن الاجراء ١٥٠٣

١٨- طبقا للفقرتين (١) و(٢) من القرار ١٥٠٣، فإن البلاغات "الواردة بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧٢٨ واو (د-٢٨) وبموجب قرار المجلس ١٢٣٥ (د-٤٢) ينبغي أن تحال الى الاجراء ١٥٠٣.

١٩- تتسم الاجراءات ١٥٠٣ بطبيعة سرية، وتخضع جميع البلاغات لشرط السرية الوارد في الفقرة ٨ من القرار ١٥٠٣[٧]. وتعامل البلاغات الواردة في نطاق البروتوكول الاختياري على أساس السرية، أما آراء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والمقررات ذات الطبيعة النهائية (مثل المقررات المعلنة عن عدم جواز قبول البلاغات) فهي تعلن بعد تبليغها للأطراف المعنية.

٢٠- اجراء البروتوزكول الاختياري الذي يعالج الشكاوى الفردية لا يطبق إلا على الدول الأطراف في البروتوكول. ويقتصر مضمون البلاغ على الحقوق المحددة بمقتضاه (مثل الحقوق المدنية والسياسية). وينطبق الاجراء ١٥٠٣ الذي يعنى بالنظر في الانتهاكات التي تشكل نمطا على جميع الدول، ويشمل البلاغات من أي فرد أو مجموعة من الأفراد أو المنظمات غير الحكومية، والمضمون الذي قد يشكل جزءا من البلاغ يتسم بالاتساع الشديد ويشمل جميع حقوق الانسان المعترف بها في الاعلان العالمي لحقوق الإنسان. وهذا الفرق ينبغي أخذه في الاعتبار عند مناقشة مسألة الازدواج.

٢١- ومنذ عام ١٩٧٩، تتبع الأمانة العامة أسلوبا عمليا في ممارسة مهامها يحظى بالموافقة الصامته من جانب اللجنة بغية تلافي أي ازدواج محتمل بين البلاغات في نطاق البروتوكول الاختياري والاجراء السري المتوخى في نطاق القرار ١٥٠٣[٨].

الحواشي

(١) انظر E/AC.7/L.572 وE/AC.7/SR.642. واعتمد اقتراح ايطاليا دون أي تغيير في جلسة اللجنة الاجتماعية ٦٤٣ المعقودة في ٢١ أيار/مايو ١٩٧٠ بأغلبية ١٧ صوتا مقابل لا شيء وامتناع ٨ عن التصويت (E/AC.7/SR.643). واعتمد المجلس مشروع القرار برمته بوصفه القرار ١٥٠٣ بأغلبية ١٤ صوتا مقابل ٧ وامتناع ٨ عن التصويت.

(٢) E/AC.7/SR.642, p. 188.

(٣) ورد موجز لدور كل هيئة في الوثيقة E/CN.4/1994/42 الفقرات ٥٣ - ٥٨ و٦٨ - ٧٦.

(٤) يتناول تقرير الأمين العام (E/CN.4/1994/42) ببعض التفصيل الاجراء ١٥٠٣ فضلا عن طائفة من الاجراءات الأخرى المستندة الى معاهدات وغير المستندة الى معاهدات. انظر على سبيل المثال الفقرات ٥٠ - ٥٨، ٦٦ - ٧٦ و٨٢ - ٨٤. التي تتعلق على التوالي بالملامح الرئيسية، وطرق العمل، والمعايير المستخدمة لتحديد ما إذا كانت البلاغات توجه الى آلية عامة أو الى الاجراء المنشأ بموجب القرار ١٥٠٣.

(٥) ورد تقرير الأمين العام في الوثيقة E/CN.4/1317. ويبدو أن التقرير لم يناقش في اللجنة.

(٦) انظر المناقشة بشأن الفقرة ١٠ التي دارت في الجلسة ٦٤٢ للجنة الاجتماعية المعقودة في ٢١ أيار/مايو ١٩٧٠ E/AC.7/SR.642.

(٧) تنص الفقرة ٨ على ما يلي: "... جميع الاجراءات المتوخاة في تنفيذ هذا القرار بواسطة اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات ولجنة حقوق الإنسان تظل سرية لحين تقرر اللجنة تقديم توصيات الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأنها".

(٨) للحصول على معلومات بشأن خلفية هذه الممارسة انظر الفقرات ٤٨ - ٨٢ من الوثيقة E/CN.4/1994/42.

- - - - -