A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/52/64
29 January 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الثانية والخمسون

مسائل حقوق الإنسان: حالات حقوق الإنسان والتقارير المقدمة من المقررين والممثلين الخاصين

رسالة مؤرخة ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لهولندا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بتوجيه اهتمامكم إلى التقرير المعنون "إشراف الأمم المتحدة على حقوق الإنسان" الذي أعدته اللجنة الاستشارية الهولندية المعنية بحقوق الإنسان والسياسة الخارجية (انظر المرفق).

وأكون ممتنا لو تفضلتم بتعميم نص هذه الرسالة ومرفقها بوصفها وثيقة من وثائق الجمعية العامة في إطار البند المعنون "مسائل حقوق الإنسان: حالات حقوق الإنسان والتقارير المقدمة من المقررين والممثلين الخاصين".

(توقيع) ن. هـ. بيغمان
السفير
والممثل الدائم

270297 260297 97-02754

المرفق

إشراف الأمم المتحدة على حقوق الإنسان

من إعداد:
اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسة الخارجية
التابعة لوزارة خارجية هولندا

العنوان: **اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسة الخارجية**
بواسطة وزارة الخارجية
SBO/AR/ACM
P.O.Box 20061
2500 EB The Hague
The Netherlands
رقم الهاتف: + 31 70 3484419
رقم الفاكس: + 31 70 3486256

نشر باللغة الهولندية: ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦
نشر باللغة الانكليزية: ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦

المحتويات

الصفحة

المقدمة والخطوط العريضة للمهمة ٤

الفصل ١ - معلومات أساسية عامة ٦

الفصل ٢ - التقرير الاستشاري لعام ١٩٨٨، التطورات اللاحقة وأهمية إجراءات تقديم التقارير ٨

الفصل ٣ - الإجراءات القائمة على معاهدات ١٢

٣ (أ) إجراءات تقديم التقارير ١٢

٣ (ب) إجراءات تقديم الشكاوى ١٧

٣ (ج) إجراءات التحقيق ١٨

الفصل ٤ - الإجراءات والآليات "المستندة إلى الميثاق" ٢٠

الفصل ٥ - التطورات التي استجدت منذ انعقاد مؤتمر فيينا ٢٤

الفصل ٦ - موجز وتوصيات ٢٦

المرفقات

الأول - أعضاء اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسة الخارجية . . ٣١

الثاني - طلب مشورة ٣٢

الثالث - قائمة التقارير الاستشارية الصادرة عن اللجنة الاستشارية ٣٤

الرابع - بيانات إحصائية ٣٦

الخامس- إجراءات الشكاوى الفردية وعدد الآراء ٣٧

إشراف الأمم المتحدة على حقوق الإنسان

المقدمة والخطوط العريضة للمهمة

طلب وزير الخارجية في رسالته المؤرخة ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ إلى اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسة الخارجية (انظر المرفق ١ للاطلاع على قائمة بالأعضاء) أن تقدم له المشورة بشأن دور اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات (التي سيشار إليها من الآن فصاعدا باسم اللجنة الفرعية) من حيث علاقتها بلجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة، وبشأن سبل ترشيد ومواءمة إجراءات تقديم التقارير ضمن إطار رصد الامتثال للالتزامات المقررة بمقتضى مختلف معاهدات حقوق الإنسان. وطُلب إلى اللجنة الاستشارية أن تنظر في هذه الجوانب انطلاقا من الموضوع العام لمنظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وإعمالها على الصعيد الدولي (انظر المرفق الثاني للاطلاع على طلب المشورة).

وقد ركزت اللجنة الاستشارية في تقريرها الاستشاري رقم ٢٠ المؤرخ ١٩ شباط/فبراير ١٩٩٦ (انظر المرفق الثالث للاطلاع على قائمة كاملة بالتقارير المنشورة)، على العنصر الأول لطلب المشورة، وصاغت توصيات واقتراحات بشأن دور اللجنة الفرعية. وبهذا نظرت اللجنة الاستشارية بعمق إلى شتى الجوانب، بما في ذلك مدى استصواب تعزيز استقلال أعضاء اللجنة الفرعية، التي يجب أن تتألف من خبراء مستقلين. وترى اللجنة الاستشارية أن ما قدمته من تعليقات وتوصيات بشأن هذا الموضوع ينطبق انطباقا أكبر على أعضاء الهيئات التي تشرف على الامتثال للمعاهدات. فطابع هذه الهيئات المنشأة بمعاهدات ليس طابعا سياسيا بقدر ما هو طابع شبه قضائي ولهذا السبب بالذات فإن عليها أن تكون في مركز يسمح لها بالإشراف على الامتثال لمعاهدات حقوق الإنسان التي أنشئت بمقتضى أحكامها. واللجنة الاستشارية تشير في هذا السياق إلى ما يلي:

- لجنة حقوق الإنسان؛
- لجنة القضاء على التمييز العنصري؛
- لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة؛
- لجنة مناهضة التعذيب؛
- لجنة حقوق الطفل.

وأخذت اللجنة الاستشارية في اعتبارها أيضا اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المنشأة بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة.

ولن تتطرق اللجنة الاستشارية إلى هذا الجانب مرة أخرى، رغم أهميته. بل سوف تشير إلى تعليقاتها على الموضوع في تقريرها الاستشاري رقم ٢٠.

وفي التقرير الاستشاري الحالي، ستركز اللجنة الاستشارية على العنصر الثاني لطلب الوزير للمشورة، أي سير عمل إجراءات تقديم التقارير عملا بمعاهدات حقوق الإنسان ومشكلة الترشيد والمواءمة.

الفصل ١ يستعرض المعلومات الأساسية العامة. والفصل ٢ يعالج ما طرأ من تطورات في هذا الميدان منذ نشر التقرير الاستشاري للجنة الاستشارية بعنوان "اتفاقيات حقوق الإنسان بإشراف الأمم المتحدة" في عام ١٩٨٢. ولما كانت اللجنة الاستشارية تعتقد أن هذه المسألة لا يمكن أن ينظر إليها بمعزل عن المشكلة الأوسع المتعلقة برصد الامتثال لصكوك حقوق الإنسان والتي ما فتئت تظهر على مر السنين داخل الأمم المتحدة، فإنها ستنظر إلى هذا الموضوع في الفصل ٣. وبهذا، فإنها ستفحص إجراءات تقديم التقارير في إطار علاقتها بالإجراءات الأخرى القائمة على معاهدات، أي حق تقديم الشكوى (حق الأفراد بتقديم الشكوى وحق الدول بتقديم شكوى) وإجراءات التحقيق. وفي الفصل ٤ ستنظر اللجنة الاستشارية أيضا، ولكن بصورة أوجز، في إجراءات وآليات الإشراف التي أنشأتها لجنة حقوق الإنسان بمقتضى ما لها من صلاحيات عملا بميثاق الأمم المتحدة (ما يدعى "بالإجراءات والآليات التي تستند إلى الميثاق"). واستنسبت اللجنة الاستشارية أيضا أن تنظر، في الفصل ٥، في بعض التطورات ذات الصلة بهذا التقرير الاستشاري التي جرت منذ المؤتمر العالمي الثاني لحقوق الإنسان في فيينا (حزيران/يونيه ١٩٩٣). وبذلك، فقد ركزت على تعيين مفوض سام لحقوق الإنسان. وأخيرا، يحتوي الفصل ٦ على خلاصة وعدد من التوصيات.

إن اللجنة الاستشارية مدينة إلى حد كبير للاستاذ ب. هـ. كويمانس، أستاذ القانون الدولي بجامعة ليدن ومقرر الأمم المتحدة سابقا لمناهضة التعذيب، وللآنسة إ. بويرفين ، الخبيرة في ميدان إجراءات تقديم التقارير والملحقة بالمعهد الهولندي لحقوق الإنسان التابع لجامعة أوترخت، ولمسؤولي وزارة الخارجية لما قدموه من مساعدة في إعداد هذا التقرير الاستشاري.

الفصل ١ - معلومات أساسية عامة

تطورت إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالإشراف على نحو مختلف تماما عن نظام الإشراف الذي اعتمدته منظمة العمل الدولية والنظام المستعمل في إطار الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وبوجه عام، تتألف الآليتان الأخيرتان من نظام واحد متكامل مكون من هيئات شتى، يتولى رصد امتثال الدول الأطراف للالتزامات المنصوص عليها في مجموعة اتفاقيات (منظمة العمل الدولية) أو في الاتفاقية الرئيسية وشتى البروتوكولات اللاحقة (الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية). وقد سعت الأمم المتحدة في مطلع عهدها إلى إنشاء نظام إشراف موحد مشابه في سياق وضع "الميثاق الدولي لحقوق الإنسان". وطرحت الفكرة ذاتها أيضا في اقتراح عرض في عام ١٩٦٨ في المؤتمر العالمي الأول لحقوق الإنسان في طهران - أي بعد وضع اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (١٩٦٥) وكلا العهدين الرئيسيين لحقوق الإنسان المعتمدين في ١٩٦٦، إضافة إلى البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - ولكن الفكرة لم تحظ بما يكفي من دعم.

أما الطريق الذي اختطته الأمم المتحدة فكان مختلفا: فقد قامت بإبرام مجموعة متلاحقة من المعاهدات، وكان لكل منها آلية إشراف خاصة بها. ونتيجة لذلك، يوجد حاليا ست هيئات منفصلة منشأة بمعاهدات. وبعد بدء نفاذ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ستنضم إلى صفوفها هيئة سابعة منشأة بمعاهدة[1]. وتتمتع كل هيئة من الهيئات المنشأة بمعاهدات باستقلال ذاتي إلى حد ما، ولها نظامها الداخلي، وتنتهج سياستها الخاصة بها. ومن هذه الخلفية تنشأ المشاكل التي يشير إليها الوزير في طلبه للمشورة. ولا بد من إيجاد حلول لهذه المشاكل، التي تشمل عبء التزامات تقديم التقارير وانعدام المواءمة بين هيئات الإشراف.

والصورة الكلية لإجراءات وهيئات الإشراف التابعة للأمم المتحدة تصبح أكثر تعقيدا عندما يضع المرء في حسابه أن لجنة حقوق الإنسان قامت على مر السنين بإنشاء هيئات عديدة "قائمة على الميثاق" بفضل ولاية أنشئت في عام ١٩٦٧ في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٢٣٥ (د - ٤٢). والأفرقة العاملة التي تم إنشاؤها والمقررون الذين عينوا على أساس هذه الولاية يركزون إما على حالة حقوق الإنسان في بلد محدد أو على ممارسات معينة منتشرة دوليا ومصنفة على أنها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وقدم في دورة لجنة حقوق الإنسان لعام ١٩٩٦ ما لا يقل عن اثني عشر تقريرا مخصصا لقطر محدد وأربعة عشر تقريرا مواضيعيا.

والصورة الكلية التي تمثل للعيان تتسم بتعقيد بالغ ولا تشكل كلا قابلا للاستقصاء. وهي تعكس اهتماما بمجموعة من المشاكل والحالات القطرية وفئات البشر وقلقا إزاءها. وقد تشكلت هذه الصورة

---

(١) عدد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية حاليا هو سبع دول فقط؛ ويجب أن تصدق عليها أو تنضم إليها عشرون دولة قبل أن تدخل حيز النفاذ (المادة ٨٧).

بالتدريج عن طريق العمليات السياسية، ومن خلال "نهج متدرج"، ولم تكن حصيلة خطة رئيسية شاملة. وهي تعكس إلى حد ما جرعة صحية من الحيوية، ولكنها في الوقت ذاته تضع أعباء ثقيلة على الأمانة العامة للأمم المتحدة، أي على مركز حقوق الإنسان، من حيث المواءمة والتنسيق. وما يقدمه المركز من دعم لا يكفي، ولا سيما بسبب الخلافات الداخلية في الرأي وانعدام الموارد في ميدان تجهيز البيانات مثلا. ومهام منصب المفوض السامي لحقوق الإنسان الذي أنشئ في الآونة الأخيرة تحسين هذا الوضع. وستعود اللجنة الاستشارية إلى هذه النقطة فيما بعد في التقرير الاستشاري.

الفصل ٢ - التقرير الاستشاري لعام ١٩٨٨، التطورات اللاحقة وأهمية إجراءات تقديم التقارير

لا تزال مشكلة إجراءات تقديم التقارير من الشواغل منذ فترة طويلة. ففي عام ١٩٨٨، طلب وزير الخارجية آنئذ إلى اللجنة الاستشارية أن تقدم له المشورة في هذه المسألة. وبطلب من الوزير، نُشر التقرير الاستشاري "اتفاقيات حقوق الإنسان بإشراف الأمم المتحدة" (رقم ٧ بتاريخ ١٢ تموز/يوليه ١٩٨٨) (الوثيقة A/C.3/43/5) وأدى هذا التقرير دورا في المناقشات التي جرت في الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة حقوق الإنسان. ووصل التقرير الاستشاري إلى الأمم المتحدة خلال فترة كانت الجهود تبذل فيها لأول مرة لتكريس اهتمام هيكلي دائم لموضوع يدرج سنويا على جدول أعمال الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان تحت بند: "التنفيذ الفعال للصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك التزامات تقديم التقارير بمقتضى الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان".

وبعض مواطن القصور التي تم تحديدها وقتئذ لا تزال مشكلة كما كانت أو تفاقمت حدتها. وينطبق هذا بشكل خاص على عبء إجراءات تقديم التقارير بمقتضى مختلف الصكوك، وعلى ما تراكم من تقارير تأخرت الدول الأعضاء في تقديمها، وعلى عجز مركز حقوق الإنسان عن توفير ما يكفي من قدرات الدعم. وتم تحقيق عدد من التحسينات فيما يتعلق ببعض النقاط التي قدمت اللجنة الاستشارية نصائح بشأنها في عام ١٩٨٨، أي فيما يتعلق مثلا ببعض أساليب العمل التي تستعملها الهيئات المنشأة بمعاهدات، وبطريقة تمويل تكاليف اجتماع الهيئات المنشأة بمعاهدات. ويعود الفضل عموما في هذه التطورات إلى اتساع نطاق هيئات المعاهدات من جراء توقف النزاع السياسي بين الشرق والغرب.

والخطوط العريضة للحالة الراهنة الواردة أدناه لا تشكل مطلقا عرضا كاملا. بل حاولت اللجنة الاستشارية وصف ما طرأ من تطورات رئيسية كمية وكيفية منذ عام ١٩٨٨:

'١' وضعت اتفاقيتان جديدتان زادتا من عدد المعاهدات التي تنص على التزامات بتقديم تقارير، ودخلت إحداهما حيز النفاذ وتحمل حاليا عددا من التواقيع يفوق ما تحمله جميع صكوك حقوق الإنسان، أي اتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩). والاتفاقية الأخرى في الآونة الأخيرة، أي الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠) لم تدخل بعد حيز النفاذ. وطرأ تطور آخر هو التفكيك بحكم الواقع لآلية الإشراف الدولية لرصد الامتثال للاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها.

'٢' ويجري حاليا إعداد بروتوكولات اختيارية لاتفاقية مناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبروتوكولين خاصين باتفاقية حقوق الطفل.

'٣' ازداد عدد التصديقات على شتى المعاهدات زيادة كبيرة. ولكن ما تراكم من تقارير متأخرة قد فاقها عددا (انظر المرفق الرابع للاطلاع على التفاصيل).

'٤' وقبل عدد أكبر من البلدان بحق الأفراد بتقديم شكوى فيما يتعلق بلجنة حقوق الإنسان، ولجنة مناهضة التعذيب ولجنة القضاء على التمييز العنصري (انظر أيضا المرفق الرابع).

'٥' وبهدف تخفيف عبء الدول الأطراف بتقديم بيانات أساسية عن البلد وديمغرافيته وهيكله الدستوري وما إلى ذلك، مع كل تقرير، جرى إدخال نظام الوثائق الأساسية، التي تحتوي على معلومات يمكن أن يستعملها جميع الهيئات المنشأة بمعاهدات.

'٦' تـُبذل محاولات لتحسين أساليب العمل ونوعية إجراءات الإشراف من خلال:

- تحقيق استفادة أكبر من شتى مصادر المعلومات؛

- صياغة واستعمال "تعليقات عامة" و "توصيات عامة" على نطاق أوسع؛

- صياغة "ملاحظات ختامية" بعد التعامل مع كل تقرير قطري، وإدماج موجز بنقاط القوة/الضعف وتوصيات للمتابعة؛

- تعيين مقررين قطريين (في حالة بعض هيئات المعاهدات).

'٧' معظم الهيئات المنشأة بمعاهدات يطلب الآن تقديم تقارير خاصة إذا كانت الحالة تبعث على القلق فيما يتعلق ببعض الدول الأطراف؛ ويتم هذا في بعض الحالات بهدف اتخاذ تدابير وقائية خاصة (لا سيما من قبل لجنة القضاء على التمييز العنصري).

'٨' أما تكاليف اجتماع لجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة مناهضة التعذيب الذي كانت الدول الأطراف تتحملها سابقا فيجري تمويلها حاليا من ميزانية الأمم المتحدة العادية، بانتظار التصديق على تعديلات الاتفاقيات. وقلل هذا من احتمال المجازفة بإلغاء الاجتماعات بسبب عدم توفر الأموال.

'٩' ومنذ عام ١٩٨٨، ورؤساء الهيئات المنشأة بمعاهدات يجتمعون مرة كل سنتين لمناقشة المشاكل المشتركة وللتوصية بإجراء تحسينات على أساليب العمل والممارسات التنظيمية. وستعقد هذه الجلسات سنويا ابتداء من عام ١٩٩٦. كما ستنظم ابتداء من عام ١٩٩٦ جلسات يناقش فيها رؤساء الهيئات المنشأة بمعاهدات والمقررون والممثلون الخاصون والخبراء وممثلو برنامج خدمات الدعم، مسائل التعاون والتنسيق[٢].

---

(٢) انظر وثيقتي الأمم المتحدة HRI/MC/1996/2 و E/CN.4/1996/103.

'١٠' عين مفـــوض سام لحقوق الإنسان. وتشمل ولاية المفوض السامي التنسيق داخل مركز حقوق الإنســان. ومنذ عام ١٩٩٥ شارك المفوض السامي في المشاورات التي أشير إليها في الفقرة '٩' أعلاه.

'١١' ازداد عبء العمل المناط بمركز حقوق الإنسان زيادة كبيرة - وقد كان عملا مرهقا منذ بدايته - من غير أن تطرأ زيادة متناسبة على الموارد المالية وعدد الموظفين.

إن اللجنة الاستشارية وقد أخذت التطورات السابقة في اعتبارها، تلاحظ أنه نظرا لكمية وحجم التقارير التي تعتبر الدول الأطراف ملزمة بتقديمها، واستصواب تحسين نوعية إجراءات الإشراف، فإن إجراءات تقديم التقارير هي التي تتعرض لأكبر الضغوط داخل نظام الرصد ككل. ولهذا فإن السؤال المطروح هو: ما إذا كان ما للالتزامات تقديم التقارير من عبء ثقيل يؤدي إلى أن تتخذ هذه الإجراءات طابعا شعائريا روتينيا، وما إذا كان ثمة فائدة ترجوها الدول الأطراف والهيئات المنشأة بمعاهدات والأمم المتحدة من استثمار كل هذا الوقت وهذه الطاقات والموارد فيها.

وفي ضوء هذه الاعتبارات تود اللجنة الاستشارية التأكيد، كما فعلت بالمناسبة، في تقريرها الاستشاري لعام ١٩٨٨، على الطابع الخاص لإجراءات تقديم التقارير، بمعنى أنها التزام يسري على جميع الدول الأطراف (بمعزل عن الانتقائية السياسية) ويتعلق بتنفيذ المعاهدات ككل.

ولهذا، تشعر اللجنة الاستشارية في هذا الضوء أنه تجدر الإشارة إلى الأهداف التي أنيطت خدمتها بنظام تقديم التقارير. وتشير في هذا السياق إلى المساهمة التي قدمها فيليب ألستون، الرئيس الحالي للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بعنوان "أغراض تقديم التقارير" والتي ترد في دليل "تقديم التقارير عن حقوق الإنسان" (نيويورك، ١٩٩١، الصفحات ١٣-١٦). ويميز المؤلف في هذه المساهمة بين سبع وظائف متصلة يجب أن تنعكس في التقارير وهي:

'١' الاستعراض الأولي، أي المسح الأولي للقوانين والممارسات الوطنية.

'٢' الرصد، أي متابعة التطورات ذات الصلة ورسم مسارها بعناية، على الصعيد الوطني وعلى صعيد الهيئات المنشأة بمعاهدات.

'٣' صياغة السياسات، أي صياغة ما يلزم من التدابير المتعلقة بالسياسة العامة لتنفيذ الالتزامات الناشئة عن معاهدات.

'٤' التدقيق العام، أي أن تخضع الدول للمساءلة أمام مواطنيها، والمنظمات غير الحكومية الوطنية المهتمة والمجتمع الدولي، الذي تمثله الهيئات المنشأة بمعاهدات.

'٥' التقييم، أي تقييم ما طرأ من تطورات في ضوء التقارير السابقة والأهداف التي تحققت أو لم تتحقق بعد.

'٦' مشاكل الإقرار، أي الإقرار بمواطن النقص والمشاكل التي تحتاج إلى تحسين؛ ويعتبر تحديدها مهمة تحتاج للتنفيذ على الصعيدين الوطني والدولي.

'٧' تبادل المعلومات، أي تصنيف وتبادل البيانات لتمكين الدول الأطراف والمنظمات غير الحكومية والهيئات المنشأة بمعاهدات من المشاركة في عملية تعلم.

وفي ضوء المهام المذكورة أعلاه، تتوقف فعالية نظام تقديم التقارير بشكل كامل على التفاعل المثمر بين المستويين الوطني والدولي. فالعنصر الوطني مهم على الأقل بقدر أهمية العنصر الدولي، إن لم يكن أكثر أهمية. فإذا كان الإشراف الدولي سطحيا وناقصا، فلن يكون هناك حافز سياسي على الصعيد الوطني لاستثمار الكثير من الوقت والطاقة في إعداد التقارير. وبالعكس، إذا كانت التقارير على الصعيد الوطني ثمرة عملية بيروقراطية روتينية، فإنه نادرا ما يتم تهيئة الأوضاع اللازمة لإجراء حوار بناء في الميدان الدولي. وفي هذا السياق، تود اللجنة الاستشارية التأكيد على أنها تعتبر آليات الإشراف بالأمم المتحدة عنصرا حاسما وحيويا وديناميا من عناصر نظام حماية حقوق الإنسان على الصعيد العالمي، وهي ترى أن الطاقات الكامنة في هذا النظام لم تستنفد بعد على الإطلاق. وعندما نظرت اللجنة الاستشارية في إجراءات تقديم التقارير وقدمت التوصيات والاقتراحات، فإنها سعت من ذلك إلى تحديد طرق يمكن أن تساعد على تحسين سير عمل نظام تقديم التقارير، لا من الناحية العامة فقط، بل ومن ناحية هولندا وما يمكن أن تقدمه من مساهمة في هذا السياق.

الفصل ٣ - الإجراءات القائمة على معاهدات

فيما يتعلق بمختلف الإجراءات القائمة على معاهدات، يمكن إجراء تمييز تقريبي بين إجراءات تقديم التقارير، وإجراءات تقديم الشكاوى (شكاوى الأفراد وشكاوى الدول) وإجراءات التحقيق. وسوف تتناول اللجنة الاستشارية هذه الأنماط الثلاثة من الإجراءات كل بدوره، لكنها ستركز على إجراءات تقديم التقارير، نظرا للطلب الذي تقدم به وزير الخارجية.

٣ (أ) إجراءات تقديم التقارير

إن نظام تقديم التقارير هو أكثر الأنظمة المستعملة من بين مختلف الإجراءات القائمة على معاهدات. فجميع الدول الأطراف ملتزم بتقديم تقارير دورية يشرح فيها أسلوب تنفيذه لأحكام المعاهدات، من خلال تقديم التقارير. وقد حددنا أعلاه الخطوط العريضة للوظائف التي يمكن أن يؤديها نظام تقديم التقارير. وستركز اللجنة الاستشارية تعليقاتها واقتراحاتها في هذا الفرع على العنصرين التاليين من عناصر إجراءات تقديم التقارير: العنصر الدولي لنظام تقديم التقارير (مع مراعاة مشاكل تراكم التقارير وأعباء التزامات تقديم التقارير) والعنصر الوطني من عناصر إجراءات تقديم التقارير (بما في ذلك حالة هولندا).

العنصر الدولي

سبق وألقينا نظرة سريعة على ما طرأ من تطورات نوعية وكمية في الميدان الدولي منذ عام ١٩٨٨. وسوف تلقي اللجنة الاستشارية فيما يلي نظرة على عدد من الجوانب المتصلة بتحسين أساليب عمل وإجراءات الإشراف وتعزيز جودتها. وسوف تنظر خلال ذلك في المحاولات الرامية إلى معالجة التراكمات الهائلة في تقديم التقارير والنظر فيها، وفي نظام المقررين القطريين، والتحقيقات الموقعية، وفي بعض الاقتراحات العامة لتحسين نظام الإشراف، والحاجة إلى سياسة أكثر اتساقا ودور المفوض السامي لحقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان.

وتعد التراكمات الهائلة في تقديم التقارير والنظر فيها مشكلة شائكة لا توجد لها حلول بسيطة. وفي الواقع فإنها مشكلة تزداد حجما وتعقيدا مع ازدياد عدد المعاهدات التي تتطلب تقديم تقارير من الدول الأطراف (انظر المرفق الرابع أيضا). وبالمناسبة فإن اللجنة الاستشارية تود التأكيد على أن الدول الأطراف التي لا تمتثل لالتزامات تقديم التقارير أو التي لا تقدم تقارير إلا بعد تأخيرات كبيرة إنما تنتهك المعاهدات ذات الصلة. كما أنها تقوض نظاما مفيدا للإشراف الدولي. وتتفاوت أسباب التراكمات: كانعدام الخبرة أو عدم توفر ما يكفي من الموظفين في الهيئات الإدارية الوطنية، وانعدام الاهتمام العام أو البرلماني بالتزامات تقديم التقارير، وانخفاض الأولوية السياسية، والتقاعس البيروقراطي والممانعة الداخلية للخضوع للإشراف الدولي. ولم تفلح الهيئات المنشأة بمعاهدات ولا الجمعية العامة للأمم المتحدة ولا لجنة حقوق الإنسان حتى الآن في وضع حلول حقيقية. وإصدار التذكرات إلى الحكومات المتخلفة عن تقديم تقاريرها، وتسمية تلك البلدان في التقارير والوثائق المتعلقة بالسياسات وممارسة التحدث إلى ممثلي الدول ذات الصلة قد أصبح أمرا مغرقا في الروتين. وحتى هذا التاريخ لم يثمر تقديم الخدمات الاستشارية عن طريق تنظيم

دورات تدريبية بشأن كيفية تقديم التقارير وتقديم المساعدة المباشرة إلى بعض الدول الأطراف عن نتائج ملموسة يعتد بها.

وبصرف النظر عما سبق ذكره، فإن الهيئات المنشأة بمعاهدات أيضا يجب أن تتخذ خطوات لتضمن النظر في التقارير بشكل واف وفي موعدها بدقة. وعلى العموم، فإن اللجنة الاستشارية تحبذ أن تتقيد الهيئات المنشأة بمعاهدات بانضباط أشد، كما ينبغي عليها التقيد بدقة أكبر بجداولها الزمنية المتعلقة بالإشراف، بدلا من تمديد تلك الجداول لمسايرة الدول الأطراف التي لم تتمكن من تقديم تقاريرها في الموعد المحدد. والمعروف أن بعض الهيئات المنشأة بمعاهدات قد سبق واتخذت خطوات لتحقيق هذا الغرض. وفي هذا السياق أعربت اللجنة الاستشارية عن اهتمامها بمعرفة الطريقة التي استعملتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، في بعض الظروف، للتعامل مع البلدان المخلة بالتزاماتها بشكل خطير: فقد حددت تواريخ للنظر فيها حتى وإن لم يكن التقرير قد قدم، ويستند الإشراف إلى مصادر معلومات غير التقارير التي قدمها البلد المعني. وبالنسبة لهذه النقطة قررت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من حيث المبدأ، النظر في حالة قطر واحد ذات صلة خلال كل دورة. وتعتقد اللجنة الاستشارية أنه ينبغي للهيئات المنشأة بمعاهدات أن تنظر في اتخاذ خطوة اضافية، وأن تحدد بنفسها جداولها الزمنية في المستقبل قبل الموعد بوقت طويل (قبل عام مثلا)، بغض النظر عن توافر التقارير. ومن ثم يمكن نشر هذه الجداول الزمنية وإطلاع مختلف المؤسسات الوطنية والمنظمات غير الحكومية عليها. ورغم أن هذه الطريقة قد لا تؤدي دائما إلى قيام الحوار البناء المرغوب فيه، فإنه سيكون لها في الممارسة تأثير "العصى الغليظة" على الدول الأطراف، مما يشجعها على تقديم تقاريرها المتأخرة في غضون فترة زمنية قصيرة الأجل نسبيا. وطريقة العمل الأكثر تنظيما والأسهل تدبيرا هي التي تحول أيضا دون انتظار التقارير التي قدمت في وقتها لمدة طويلة قبل تجهيزها بحيث تصبح المعلومات الواردة فيها قديمة عندما يأتي الدور للنظر فيها. واللجنة الاستشارية تدرك أن مختلف الهيئات المنشأة بمعاهدات تنوي تعجيل النظر في التقارير التي قدمت ولكن لم يتم تناولها بعد. وهي تعتبر أن من الأهمية بمكان اتخاذ تدابير لتصحيح هذه المشكلة، فالمشكلة منتشرة على نطاق واسع باستثناء حالة لجنة القضاء على التمييز العنصري واتفاقية مناهضة التعذيب[٣]. وفي محاولة لحل هذه المسألة، اختارت لجنة حقوق الطفل زيادة عدد أعضاء اللجنة من ١٢ إلى ١٨ عضوا. ولكن إذا استمر إجراء مناقشة التقارير على أساس حضور جميع الأعضاء، فقد تنشأ حالة تجعل التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الاستنتاجات أكثر صعوبة بدلا من أن يكون أكثر سهولة. ولم يتبين بعد ما إذا كان هذا الاختيار سيؤدي إلى الحيلولة دون حدوث مزيد من التراكمات في النظر في التقارير. وترى اللجنة الاستشارية في المدى القصير، إمكانيات أكبر في "مناورة المواكبة"، رغم أن الهيئات

(٣) في ١ أيار/مايو ١٩٩٦، مثلا، بلغ مجموع التقارير المتراكمة التي لم تنظر فيها لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ٤٤ تقريرا، وبلغ مجموع التقارير المتراكمة لدى لجنة حقوق الإنسان ٢٢ تقريرا.

المنشأة بمعاهدات ستحتاج إلى تمكينها من عقد عدد من الدورات الاستثنائية. وعليه، فإن اللجنة الاستشارية تحث حكومة هولندا، وشركائها الذين يميلون إلى رأيها حيثما أمكن ذلك، على بذل جهود لكفالة تخصيص ما يلزم من الأموال والمرافق الإضافية للهيئات المنشأة بمعاهدات لتحقيق هذه الغاية.

وتحيط اللجنة الاستشارية علما مع الموافقة بأن معظم الهيئات المنشأة بمعاهدات قد عينت مقررين قطريين أو أفرقة عاملة أنيط بها إعداد التقارير القطرية وعرضها، كما سبق لها أن أشارت في تقريرها الاستشاري لعام ١٩٨٨. ومن أجل تحسين نوعية الحوار بين ممثلي الحكومات والهيئات المنشأة بمعاهدات، تعتقد اللجنة الاستشارية أنه ينبغي لجميع هذه الهيئات اعتماد نظام يتم بموجبه تناول التقارير القطرية على ثلاث مراحل: الجولة الأولى ويجري فيها تناول المسائل الأكثر أهمية، يليها، بعد فترة ٢٤ أو ٤٨ ساعة تتاح خلالها للدولة الطرف فرصة للتفكير وإجراء مشاورات داخلية، جولة ثانية لمواصلة الحوار وإنهائه. وأخيرا، مرحلة ثالثة، لا تكون الدولة الطرف حاضرة فيها، تقوم الهيئة المنشأة بمعاهدة باستكمال ملاحظاتها الختامية. وتحث اللجنة الاستشارية الجميع أيضا على اعتماد الممارسة الرسمية (اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة حقوق الطفل) والممارسة غير الرسمية (لجنة حقوق الإنسان، ولجنة القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري) بأن يسبق دراسة التقارير القطرية عقد دورات تحضرها المنظمات غير الحكومية من أجل تشاطر خبراتها مع المقررين القطريين وغيرهم من أعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات. ورغم أن معظم المعاهدات لا ينص على إجراء مشاورات تشارك فيها المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، فإن اللجنة الاستشارية ليس لديها اعتراض على إنشاء مثل هذا النظام، وخاصة إذا قام على أساس غير رسمي في الوقت الحاضر. وتحيط اللجنة الاستشارية علما مع الموافقة باعتماد الاقتراح المقدم في الجلسة السادسة لرؤساء الهيئات المنشأة بمعاهدات بشأن إشراك المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية بصورة أنشط في عملية تبادل المعلومات قبل أن تعقد اللجنة جلساتها.

وتلاحظ اللجنة أنه خلافا للممارسة التي اعتمدتها الأفرقة العاملة ومقررو لجنة حقوق الإنسان (انظر الصفحة ٢٠)، فإن معظم اتفاقيات حقوق الإنسان، ما عدا اتفاقية مناهضة التعذيب (انظر الصفحات ١٨-١٩)، لا تنص على إجراء تحقيقات في أقاليم الدول التي يدعى بوقوع انتهاكات فيها (يطلق عليها من الآن فصاعدا "تحقيقات موقعية"). وهذا لم يمنع بعض الهيئات المنشأة بمعاهدات، مثل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، من إجراء مثل هذه التحقيقات الموقعية في حالات استثنائية، ومن زيارة إقليم الدولة الطرف ذات الصلة عندما تسمح لها بذلك. وبشكل عام، فإن الزيارات التي يقوم بها ممثلو الهيئات المنشأة بمعاهدات إلى أراضي الدول الأطراف يمكن أن يكون لها تأثير وقائي هام. وتحبذ اللجنة الاستشارية مواصلة هذه الخيارات وتوسيع نطاقها أو استحداثها، في الوقت الذي تدرك فيه أنه لا يمكن للتحقيقات الموقعية أن تجرى إلا في حالات خاصة وذلك بسبب القيود المفروضة على الميزانية.

وأحاطت اللجنة الاستشارية علما بمختلف الاقتراحات ذات الطابع الأعم لحل ما نشأ من مشاكل. وهي تشعر بأنـــه لا بـــد من إيلاء نظر جدي لتقييم جدوى الاقتراحات الواردة، في جملة أمور، في الفقرة ٧ من قرار الجمعية العامة ١٧٠/٥٠، وترمي الاقتراحات التي نحن بصددها الى ترشيد التقارير دون المخاطرة بنوعيتها وذلك من خلال ما يلي: (أ) إسناد التقارير بالمراجع، (ب) مرافق التنسيق الهيكلي ضمن الدوائر الحكومية الوطنية، (ج) تحسين التنسيق بين كل من الهيئات المنشأة بمعاهدات، وبين الهيئات المنشأة بمعاهدات ككل، ومنظمة العمل الدولية، (د) إمكانية تقديم تقرير واحد شامل لكل بلد بدلا من نشر مجموعة من التقارير المواضيعية عملا بكل اتفاقية من الاتفاقيات على حدة. ولما كانت اللجنة الاستشارية تشعر بأن الاقتراح الوارد في الفقرة (د) يتسم بالتعقيد نوعا ما ونطاقه واسع من وجهة نظر مختلف آليات وأهداف المعاهدات، وبالتالي لا يمكنه أن يوفر حلا إلا على المدى الطويل، لذا سيكون من السهل جدا، في إطار هولندا بالتأكيد، اعتماد الاقتراحين (أ) و (ب)، ويمكن لحكومة هولندا أن تسعى حيثما أمكن ذلك الى حث الشركاء الذين يميلون الى رأيها على اعتماد الاقتراح (ج).

ونظرت اللجنة الاستشارية أيضا في فكرة إعفاء البلدان التي أقرت حق الأفراد الاختياري بتقديم شكوى ضمن إطار معاهدة ما من التزامات تقديم التقارير، أو بتخفيف عبء تلك الالتزامات. والتفكير الذي يكمن وراء هذا هو أنه يمكن توجيه اهتمام اللجنة الإشرافية الى المشاكل المتصلة بتنفيذ إحدى الاتفاقيات بواسطة حق الأفراد بتقديم الشكوى؛ وهذا من شأنه أن يساعد على تقليل عدد التقارير وبالتالي تشجيع الدول على تأييد حق الأفراد بتقديم شكوى. ورغم أنها ترى بالتأكيد بعض المزايا لهذه الطريقة، فإنها تؤمن مع ذلك بأن نظام تقديم التقارير وحق تقديم الشكوى لا ينبغي اعتبارهما طريقتين بديلتين بل طريقتين تكمل الواحدة منهما الأخرى. وفي هذا السياق تود اللجنة الاستشارية أن تشير الى مختلف الوظائف التي يمكن أن يؤديها نظام تقديم التقارير والتي تختلف من الناحية المادية عن نظام تقديم الشكاوى.

وقد أثار وزير الخارجية أيضا في طلبه للمشورة بتاريخ ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، مسألة كيفية قدرة مختلف الهيئات الإشرافية على المحافظة على سياسة موحدة من حيث أساليب العمل واعتماد تفسيرات موحدة وشفافة لمعايير حقوق الإنسان على السواء. واللجنة الاستشارية على علم بهذه المشكلة، وهي بالمناسبة مشكلة تتصل اتصالا وثيقا بأن كل هيئة من الهيئات المنشأة بمعاهدات تتمتع بالاستقلال والإدارة الذاتية إلى حد كبير عند ممارسة مهامها الإشرافية. صحيح أنها تقدم تقاريرها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، ولكن الجمعية العامة لا تتمتع بصلاحية توجيه الهيئات المنشأة بمعاهدات بشأن كيفية تصرفها، ولا أن تصححها. ومن الناحية القانونية، لا تخضع الهيئات المنشأة بمعاهدات إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وإنما هي هيئات ذات طبيعة خاصة. ولهذا لا بد من بذل جهود في الأجل المتوسط لإيجاد سبل وطرق أخرى لتحسين المواءمة بين أعمال مختلف الهيئات المنشأة بمعاهدات. ويمكن تحقيق هذا، كما سبق وذكرنا، باتخاذ تدابير واسعة النطاق كإنشاء آلية إشرافية واحدة وموحدة. ويمكن أيضا إلقاء نظرة على مسألـــة ما إذا كان يمكن في المستقبل قيام مختلف الهيئات المنشأة بمعاهدات بالنظر في نفس الوقت و "بصورة مشتركة" في تقارير البلدان الملزمة بتقديم تقارير بمقتضى أحكام مختلف الاتفاقيات. وأخيرا،

فإن أحد الحلول المؤقتة يكمن في محاولة دمج التقارير المعدة عملا بمعاهدات منفصلة في تقرير شامل وهو حل نظرت فيه اللجنة الاستشارية، بالمناسبة، في تقريرها الاستشاري لعام ١٩٨٨ وأشير إليه بحذر في الإعلان الختامي وبرنامج عمل المؤتمر العالمي الثاني لحقوق الإنسان في فيينا (الفقرة ٨٧) وفي قرار الجمعية العامة ١٧٠/٥٠.

وفي الأجل القصير، فإن من شأن توضيح وتعزيز المهام التنسيقية للمفوض السامي لحقوق الإنسان ولمركز حقوق الإنسان تقديم حل مجد. وإذا توخى مركز حقوق الإنسان اليقظة وعمل بشكل صحيح، فإنه سيتمكن من تحديد ما يكمن من تناقضات في أعمال الهيئات المنشأة بمعاهدات. وبالتالي، يمكن اطلاع رؤساء الهيئات المنشأة بمعاهدات على هذه التناقضات بواسطة المفوض السامي لحقوق الإنسان. وبهدف تشجيع الاتساق اللازم، يمكن لرؤساء الهيئات المنشأة بمعاهدات مناقشة سبل تحسين التنسيق، على افتراض أن هذه الهيئات مستعدة للتعاون بنشاط في هذا الشأن. ولعل أحد الخيارات هو جعل هذه المشكلة بندا ثابتا في جدول الأعمال خلال الدورات السنوية التي يعقدها الرؤساء. ويمكن أن تكون "الملاحظات الختامية" و "التعليقات العامة" التي اتفقت عليها مختلف الهيئات المنشأة بمعاهدات بمثابة نقطة انطلاق للمناقشات، شريطة أن تكون متاحة للجميع وموزعة على نطاق واسع.

العنصر الوطني

يعد العنصر الوطني من عناصر إجراءات تقديم التقارير بنفس القدر من الأهمية، إن لم يكن أكثر أهمية من العنصر الدولي. وتشعر اللجنة الاستشارية أن هذه النقطة لا تحظى بشكل عام بما يكفي من اهتمام. مما يعني، في حالة هولندا، أنه يتعين على وزارة الخارجية إجراء محادثات تنسيقية مع الوزارات المعنية الأخرى ومع ممثلي أنحاء أخرى من المملكة قبل موعد تقديم التقارير بوقت كاف من أجل وضع جدول زمني لإعداد التقرير وتقديمه. لذا فإن التقيد التام بالجدول الزمني مهم للغاية. وينبغي إن اقتضت الضرورة، أن يتم الإشراف على هذا الأمر على المستوى الوزاري أو على مستوى كبار موظفي الخدمة المدنية. وتتساءل اللجنة الاستشارية عما إذا كان ينبغي إشراك المنظمات القائمة في المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية في إعداد التقارير القطرية، كما يحدث في بعض البلدان. وترى اللجنة الاستشارية أن هذا من حيث المبدأ أحد مجالات مسؤولية الحكومة، وأنه يجب التفريق بوضوح بين مسؤوليات الحكومة ومسؤوليات المنظمات غير الحكومية. ولهذا فإن اللجنة الاستشارية تعتقد أنه ينبغي عند إعداد التقارير عدم مطالبة المنظمات غير الحكومية من حيث المبدأ إلا بتقديم معلومات.

بيد أن اللجنة الاستشارية ترى بالتأكيد أنه في غاية الأهمية أن تصبح التقارير بعد إعدادها وصياغتها موضوعا لمناظرة وطنية ضمن الإطارين الاجتماعي والأكاديمي وداخل سياق "التدقيق العام". وتستطيع المنظمات غير الحكومية أن تكفل - كما سبق وفعل القسم الهولندي بلجنة الحقوقيين الدولية في هولندا - صياغة التعليقات على تقرير الحكومة ووضع هذه التعليقات (سواء على شكل "تقرير ظل" أو في شكل آخر) تحت تصرف الهيئة ذات الصلة المنشأة بمعاهدة. وقد اعتمدت هولندا وبعض البلدان الأخرى هذا النهج، وهو يسهم مساهمة كبيرة في توسيع نطاق الحوار وتعميقه بين الهيئة الإشرافية والدولة

الطرف. بيد أن هذا النظام يتوقف على إعطاء المنظمات غير الحكومية وغيرها معلومات في حينها عن جداول أعمال جلسات الهيئات المنشأة بمعاهدة عند النظر في التقارير، وأن تتمكن من الحصول أيضا على نص التقارير الحكومية. وتعتقد اللجنة الاستشارية أن البرلمان ينبغي أن يحصل أيضا على فكرة أفضل عن أسلوب امتثال هولندا لالتزاماتها الناشئة عن المعاهدات. ولهذا فإن اللجنة الاستشارية توصي بإرسال التقارير ذات الصلة إلى مجلسي اللوردات والنواب في البرلمان في نفس الوقت الذي ترسل فيه إلى الهيئات المنشأة بمعاهدات.

وفي الحالة الراهنة، تقوم الهيئات المنشأة بمعاهدات بإبلاغ حكومة الدولة بالنتائج التي توصلت اليها. ولكن لتشجيع المتابعة المفيدة ولتعزيز استمرار عملية تلبية الالتزامات القائمة على أساس المعاهدات، توصي اللجنة الاستشارية بأن تقوم الحكومة، وهي حكومة هولندا في هذه الحالة، بإبلاغ البرلمان والمنظمات المهتمة أيضا بفحوى ما دار من حوار بين ممثلي الحكومة والهيئات المنشأة بمعاهدات. وتعد "الملاحظات الختامية" للهيئات المنشأة بمعاهدات، والتي تشكل خلاصة بنقاط القوة/الضعف وبالتوصيات المتعلقة بالمتابعة أداة ممتازة للاطلاع على ردود الفعل على الصعيدين الدولي والوطني. وفي هذا السياق، تؤيد اللجنة الاستشارية صراحة توصية بهذا المضمون قدمها رؤساء الهيئات المنشأة بمعاهدات، وأيدتها الجمعية العامة لاحقا في (الفقرة ١٧) من قرارها ١٧٠/٥٠ المذكور آنفا. وينبغي للحكومة أن تقدم أيضا تقارير دورية إلى مجلسي اللوردات والنواب عن الأسلوب الذي يجري أو سيجري فيه إعمال التوصيات. وبهدف إعطاء عملية المتابعة أساسا هيكليا، تقترح اللجنة الاستشارية أن تنظر الحكومة في إنشاء فريق عامل خاص مشترك بين الوزارات لتحقيق هذا الغرض.

وأخيرا فإن اللجنة الاستشارية تود التأكيد مرة أخرى على النقطة المتعلقة بالتفاعل النشط بين العنصرين الوطني والدولي؛ وهذا تفاعل ينبغي أن تضطلع فيه الحكومة والمنظمات غير الحكومية الوطنية في هولندا، وفي بلدان أخرى، بدور رئيسي، ويكون لكل منها في هذا التفاعل مجاله الخاص المسؤول عنه.

٣ (ب) إجراءات تقديم الشكاوى

ينبغي التمييز بين إجراءات تقديم الشكاوى من الدول وإجراءات تقديم الشكاوى الفردية. وبالنسبة لمسألة حق الدول في تقديم شكوى ضمن إطار إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالمعاهدات، تود اللجنة الاستشارية أن تتوخي الإيجاز. ولم تستفد الدول حتى الآن أيما استفادة من حق تقديم الشكوى رغم أنه حق منصوص عليه في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - على أساس اختياري - وفي اتفاقية مناهضة التعذيب. والدول التي لها مظالم تتصل بانتهاكات حقوق الإنسان في دول أخرى تبدو ، لأسباب شتى، وكأنها تفضل الإبلاغ عنها في المحافل السياسية للأمم المتحدة، كلجنة حقوق الإنسان، أو بواسطة قنوات سياسية ودبلوماسية أخرى. واللجنة الاستشارية تأسف لهذا ولكنها لا تتوقع أن تتغير الحالة في المستقبل القريب.

وبقدر ما يتعلق الأمر بحق الأفراد في الشكوى، تشير اللجنة الاستشارية إلى أن هولندا اضطلعت بدور رائد هام في الأمم المتحدة لتأمين قبول حق تقديم الشكوى المذكور - ولو على أساس اختياري - في إطار اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية مناهضة التعذيب. وفي حين لا يشغل حق تقديم الشكوى هذا إلا مكانا متواضعا في الأعمال التي قامت بها لجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة مناهضة التعذيب، فإن تجارب لجنة حقوق الإنسان معه كانت تتسم بالإيجابية، وتعد مجموعة السوابق القانونية التي وضعتها اللجنة الأخيرة ذات أهمية بالغة من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ورغم أن إعلانات لجنة حقوق الإنسان غير ملزمة قانونا فإن أحكامها مرجعية وتنفذ عادة، ويرجع ذلك عموما لأن اللجنة وضعت نظام رصد للمتابعة. ولهذا السبب، من بين أسباب أخرى، فإن الازدياد المتواصل في عدد الدول الأطراف في البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هو تطور يبعث على الارتياح (انظر المرفق الرابع).

وتشير اللجنة الاستشارية الى أنها أيدت في تقريرها عن حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (التقرير الاستشاري رقم ١٨) النص على حق تقديم الشكوى الفردية والجماعية على السواء بمقتضى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. واللجنة الاستشارية تشجع مرة أخرى على القيام بهذا، وتشير الى الحجج التي أدلت بها في عام ١٩٩٤. فالتقدم الذي يحرز على الصعيد الدولي بطيء، ولهذا السبب فإن اللجنة الاستشارية توصي مرة أخرى بمحض المبادرات الحالية التشجيع والدعم بوجه خاص. وينطبق هذا بشكل بارز على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. واللجنة الاستشارية تتوقع أن تواصل الحكومة، تمشيا مع التقليد الذي أرسته هولندا، القيام بكل ما هو ممكن لدعم الاقتراح الذي تنظر فيه حاليا لجنة مركز المرأة بالأمم المتحدة، ورعاية وتشجيع اتخاذ قرار إيجابي.

٣ (ج) إجراءات التحقيق

إن اتفاقية مناهضة التعذيب هي اتفاقية الأمم المتحدة الوحيدة لحقوق الإنسان التي تنص صراحة على إجراءات تحقيق، يمكن للجنة مناهضة التعذيب أن تأخذ زمام المبادرة فيها. وتنظم المادة ٢٠ من الاتفاقية هذا الأمر، مما يمكن اللجنة، إذا ما تلقت معلومات موثوقة بشأن ممارسة التعذيب بصورة منتظمة في بلد طرف، من دعوة البلد المعني الى تقديم معلومات وملاحظات وتعيين واحد أو أكثر من أعضائها لإجراء تحقيق سري وتقديم تقرير عاجل الى اللجنة. وقد يشمل هذا التحقيق القيام بزيارة الى إقليم الدولة الطرف ذات الصلة. وقد استخدمت لجنة مناهضة التعذيب إجراءات التحقيق المذكورة في مناسبتين على الأقل (تركيا ومصر). واللجنة الاستشارية تعتبر إجراءات التحقيق التي من هذا النوع في غاية الأهمية، خاصة وان هذه الإجراءات - خلافا لإجراءات تقديم التقارير وإجراءات تقديم الشكاوى المعتادة - يعطي اللجنة الإشرافية صلاحية المبادرة بإجراء تحقيقات. ورغم أن استعمال هذه الأداة يستدعي طريقة مختلفة عن الطريقة المستعملة في المهام الأخرى ذات الطابع التقليدي الأكثر للهيئات المنشأة بمعاهدات، فإن اللجنة الاستشارية تحبذ استحداث إجراءات تحقيق مشابهة من أجل الاتفاقيات الأخرى لحقوق الإنسان.

وقد سبق أن لاحظت اللجنة الاستشارية أن بعض الهيئات المنشأة بمعاهدات قد قررت إجراء تحقيق خاص في الظروف الاستثنائية والمستعجلة، رغم أن الاتفاقيات ذات الصلة تخلو من ولاية صريحة، وقد عينت، بموافقة الدولة الطرف المعنية، واحدا أو أكثر من أعضائها للقيام بزيارة الى إقليمها. وهذا التطور، الذي هو مثار خلاف في الأمم المتحدة، يحظى بترحيب اللجنة الاستشارية، لا لأن القيام بزيارة الى الدولة ذات الصلة سيوفر للهيئات الإشرافية فهما أفضل فحسب، بل ولأن القيام بزيارة من هذا النـــوع قد يكون له مفعول وقائي. وفي هذا السياق تشير اللجنة الاستشارية الى النتائج التي شوهدت حتى الآن - واعتبرت إيجابية بصورة عامة - فيما يتعلق بالاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب، والمصممة خصيصا لوضع نظام مؤسسي من الزيارات الى السجون ومراكز الاعتقال وغيرها من الأماكن حيث يسجن الناس ضد إرادتهم في إقليم الدول الأطراف. ورغم أن المواصفات الفردية لهذا النظام الأوروبي لا تسمح بتطبيق جميع خبرات الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب دون أن يتجشم أي نظام للرصد تابع للأمم المتحدة مشاكل أخرى، فإن اللجنة الاستشارية توصي بأن تستفيد الحكومة من هذه المعرفة بالتعاون مع البلدان الأخرى التي تميل الى رأيها إذا أمكن، لدعم ما يبذل من جهود حاليا لوضع نظام مماثل للزيارات على صعيد الأمم المتحدة وتثبيته في معاهدات، كما تحث الحكومة على تقديم دعم قوي الى هذه الجهود.

ويمكن اعتبار شتى الإجراءات المنشأة بمعاهدات والتي سبقت مناقشتها بمثابة إطار للتفاعل بين الإجراءات نفسها، وبين الصعيدين الوطني والدولي. فالتقارير والشكاوى يمكن أن تسفر عن تحقيقات مثلا، ومتابعة إجراءات تقديم الشكاوى يمكن أن تصبح أيضا موضوعا لتقارير. وهكذا فإن هذه الإجراءات المتنوعة يكمل الواحد منها الآخر. ولكي تكون هذه الإجراءات فعالة، يجب تلبية ثلاثة شروط على الأقل. الشرط الأول هو الالتزام بالتعاون في الدول الأطراف التي تعهدت ببعض الالتزامات بمقتضى معاهدات، ولكنها كثيرا ما تنكث بمسؤولياتها. والشرط الثاني هو الخبرة والالتزام والاستقلال من جانب أعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات. والشرط الثالث أن تتوفر في مركز حقوق الانسان التجهيزات الحسنة والتفاني والخبرة. واللجنة الاستشارية تحيط علما مع القلق بأن البون لا يزال واسعا بين هذه الشروط الثلاثة والوفاء بها. وتحث اللجنة الحكومة على القيام بكل ما في طاقتها للمساعدة على تحقيق مثل هذه الشروط وذلك بأن تكون هي قدوة حسنة (بأن تقدم تقاريرها في الوقت المحدد مثلا)، والتشاور مع البلدان الاخرى (في إطار الاتحاد الأوروبي مثلا) والتأثير على اتخاذ القرارات في الأمم المتحدة (شؤون الميزانية والانتخابات وسواها).

الفصل ٤ - الإجراءات والآليات "المستندة إلى الميثاق"

سبق أن لاحظت اللجنة الاستشارية وجود زيادة كبيرة، ضمن مجموعة الإجراءات والآليات الاستشارية، في عدد المقررين والأفرقة العاملة الموجهة لحالة بلد من البلدان أو لمواضيع محددة. ويشكل حاليا ما لا يقل عن إثني عشر مقررا قطريا وأربعة عشر مقررا أو فريقا عاملا معنيين بمواضيع معينة نصيب الأسد من الأجهزة "المستندة إلى الميثاق"، كما يطلق عليها. وقد أنشئت هذه الأجهزة بقرارات نابعة من لجنة حقوق الإنسان، وتقدم التقارير إلى اللجنة، وفي بعض الحالات أيضا إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. ولولاياتها طابع مخصص. فالمقررون القطريون يعينون لمدة عام؛ بينما تمتد ولاية أغلب المقررين أو الأفرقة العاملة المعنية بمواضيع معينة إلى ثلاثة أعوام. وفي كلتا الحالتين يمكن تمديد هذه الولاية. ويتوقف التمديد أو عدم التمديد على الظروف الفعلية. فقد استمر الفريق العامل المعني بجنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أكثر من ٢٥ عاما، وعمل الفريق العامل المعني بشيلي (الذي أصبح مقررا فيما بعد) والمنشأ عام ١٩٧٥ لمدة تزيد على عشرة أعوام. وجدير بالذكر أن تعيين المقررين المعنيين بيوغوسلافيا السابقة ورواندا تم في دورتين استثنائيتين للجنة حقوق الإنسان عقدتا في عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٤ على التوالي، استجابة لتقارير مثيرة للقلق البالغ عن وقوع انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان. ويمتد أثر الإجراءات والآليات "المستندة إلى الميثاق" إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بخلاف الإجراءات المستندة إلى المعاهدات التي لا تؤثر إلا في الدول الأطراف.

وللإجراءات والآليات "المستندة إلى الميثاق"، بحكم طبيعتها ذاتها، ولاية أوسع نطاقا من الهيئات المنشأة بمعاهدات وأكثر مرونة، إذ يقوم المقررون والأفرقة العاملة بزيارة البلدان بانتظام، (رهنا بموافقة الحكومات المعنية بالطبع)، وقد يوجهون طلبات عاجلة إلى الحكومات في حالات الطوارئ، وأيضا فيما يتعلق بأفراد؛ وبإمكانهم استخدام جميع مصادر المعلومات التي يعدونها موضع ثقة، ولا سيما المنظمات غير الحكومية؛ وتتخذ النتائج التي يتوصلون إليها في تقاريرهم كأساس لقرارات لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة للأمم المتحدة ذات التوجه المتصل بالسياسات. وللإجراءات المستندة إلى الميثاق وظيفة سياسية تفوق الإجراءات المستندة إلى معاهدات. ويرجع هذا أولا إلى أنها تشرك خبراء مستقلين معينون بصفتهم الشخصية ويقدمون التقارير إلى أجهزة سياسية؛ وثانيا إلى أنها تركز على انتهاكات حقوق الإنسان، مما يبرز سياقها السياسي. وتشدد اللجنة الاستشارية على أن الإجراءات المستندة إلى الميثاق والإجراءات المستندة إلى المعاهدات لا تلغي إحداهما الحاجة إلى الأخرى؛ إذ أن لهما طابعا تكامليا. وقد ينطبق نفس هذا القول على العلاقة بين الإجراءات القطرية والإجراءات المواضيعية. فالإجراءات المواضيعية تمتاز بأنها غير انتقائية لأنها غير موجهة إلى بلد بعينه. وعلى العكس من ذلك، يقوم المقررون القطريون بمساءلة فرادى الحكومات بمزيد من الحزم، كما يقتضي الأمر في حالة الانتهاكات الواسعة النطاق والخطيرة لحقوق الإنسان.

وتؤكد اللجنة الاستشارية، رغم قلقها إزاء عدم إبداء الدول عادة لرغبة شديدة في التعاون فيما يتعلق بالزيارات إلى أراضيها، الأهمية الكبرى للتحقيقات التي تجرى في الموقع، وتعتبرها طريقة هامة وفعالة للبحث، وترى أنه ينبغي لها التركيز بهمة على التحقيق، لا أن تصبح ممارسات للوساطة الدبلوماسية،

كما يحدث أحيانا. وتلاحظ اللجنة الاستشارية باهتمام أن هذه الزيارات من جانب المقررين والأفرقة العاملة في بعض الحالات (يوغوسلافيا السابقة ورواندا وملاوي) أضيفت إليها مرافق هيكلية في شكل مكاتب ومراقبين لحقوق الإنسان. ويمكن لهذه المرافق، بشرط تجهيزها وتدريبها وتوجيهها على نحو مناسب، أن تشكل إضافة ذات شأن لطرق حماية حقوق الإنسان وأساليبها. وقد أصاب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان باضطلاعه بمسؤولية في هذا الصدد، وترى اللجنة الاستشارية أنه جدير بالمساندة السياسية والمادية من جانب الحكومة الهولندية. وترى اللجنة الاستشارية أن من التطورات الهامة، في هذا السياق، مطالبة لجنة حقوق الإنسان، في بيان صادر عن رئيسها خلال دورة عام ١٩٩٦، لمفوض الأمم المتحدة السامي بأن ينشيء مكتبا دائما في كولومبيا في أقرب فرصة ممكنة. وسوف تتمثل مهمة المكتب في مساعدة السلطات الكولومبية على وضع سياسة وبرامج لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، فضلا عن توجيه الانتباه إلى انتهاكات حقوق الإنسان في كولومبيا، وتقديم تقارير تحليلية عن تلك الانتهاكات إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان. وأبدت الحكومة الكولومبية تعاونا كافيا في هذا الصدد حتى تتفادى تعيين مقرر قطري لها. وتحث اللجنة الاستشارية الحكومة على كفالة عدم تحول الحل البديل المعتمد إلى صيغة تساهلية أكثر من اللازم، وتمكين المفوض السامي لحقوق الإنسان وموظفيه من استخدام هذه الأداة لاتباع سياسة نشطة لتوجيه الانتباه إلى انتهاكات حقوق الإنسان ومكافحتها.

وفي السنوات القليلة الأخيرة، عقد كل من الأمين العام للأمم المتحدة والمفوض السامي لحقوق الإنسان اجتماعات دورية مع المقررين ورؤساء الأفرقة العاملة المكلفة بتنفيذ الإجراءات المستندة إلى الميثاق، ولاحظت اللجنة الاستشارية هذه المبادرات مع الموافقة. ويشتمل التقرير المقدم عن الاجتماع الأول مع المفوض السامي لحقوق الإنسان[٤]، بل والتقارير التالية عن الاجتماعات المماثلة على مجموعة من الاقتراحات البنّاءة لتعزيز فاعلية هذه الآليات والإجراءات، ضمن أمور أخرى، فيما يتعلق بتبادل المعلومات، وكفاية تسهيلات الميزانية، وتدريب الموظفين، وتقديم وكالات الأمم المتحدة الدعم المحلي في حالة التحقيقات التي تجرى في الموقع. وتود اللجنة الاستشارية على وجه الخصوص أن توجه الانتباه إلى توصية متعلقة بدور لجنة حقوق الإنسان التي يقدم إليها المقررون والأفرقة العاملة تقاريرهم. فنظرا لضغط العمل والتأخر في نشر كثير من التقارير، تولي اللجنة، بصفة عامة، اهتماما أقل مما ينبغي بفحوى هذه التقارير، مما يدعو للأسف. ويتركز الاهتمام عموما على صنع القرار السياسي من خلال القرارات. ولذلك، فإن اللجنة الاستشارية توصي بعقد اجتماعات خاصة (وليس بالضرورة في الجلسات العامة)، بانتظام وعلى أساس مخصص، إما ضمن الإطار العادي للجنة أو على هامشه يوجه فيها اهتمام أوثق للمسائل الموضوعية، بدلا من عقد الاجتماعات بناء على المبادرات الشخصية للمقررين والأفرقة العاملة. فالممارسة الحالية لا تستغل العمل المنجز كامل الاستغلال، ولا تزود المقررين والأفرقة العاملة إلا بالنزر اليسير من التغذية المرتدة، ولا تعكس مسؤولية اللجنة عن السياسة في هذا المجال بدرجة كافية.

---

(٤) انظر وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1995/5.

ولاحظت اللجنة الاستشارية أعلاه أن إجراءات كثيرة للغاية تركز على البلدان والمواضيع. ويجب التشديد على أن هذه الإجراءات عنصر حيوي ودينامي من عناصر برنامج حقوق الإنسان. وهي لهذا السبب بالذات بحاجة إلى التمحيص والتقييم بصورة منتظمة. وفي هذا السياق، تتساءل اللجنة الاستشارية مثلا عما إذا كان ينبغي إطالة أمد ولايات معينة، تم تمديدها في مناسبات عديدة أكثر من ذلك.

وينطبق هذا مثلا على الولاية التي أنشئت عام ١٩٨٧ بشأن استخدام المرتزقة كوسيلة لممارسة الشعوب حقها في تقرير المصير. إذ كانت ذات أهمية أوثق بكثير منذ عشر سنوات عما هي عليه الآن. وسيكون على لجنة حقوق الإنسان، علاوة على ذلك، أن تميز بمزيد من الوضوح بين الولايات التي تركز على انتهاكات حقوق الإنسان، والتي تقع بالتالي ضمن نطاق سلطتها، وبين ولايات الدراسة التي تقع ضمن مجال اللجنة الفرعية. فمنذ بضع سنوات، على سبيل المثال، أنيطت باللجنة ولاية متعلقة بالحق في الملكية (وأنهيت فيما بعد) كان من الأفضل إناطتها باللجنة الفرعية. وبصفة أعم، تلاحظ اللجنة الاستشارية في هذا السياق أن كثيرا من الانتقادات المعرب عنها في التقرير الاستشاري رقم ٢٠ بشأن الكيفية التي تعالج بها الدراسات تنطبق بنفس الدرجة على الدراسات التي تجرى ضمن إطار لجنة حقوق الإنسان[٥].

ويحتل الإجراء ١٥٠٣ موقعا خاصا نوعا ما ضمن نظام الإجراءات المستندة إلى الميثاق. ولما كانت قيمة هذه الآلية موضع نقاش متزايد في السنوات الأخيرة، فقد نظرت اللجنة الاستشارية مرة أخرى بإيجاز في مزايا هذا الإجراء وعيوبه ضمن نطاق هذا التقرير الاستشاري. وعندما تقرر هذا الإجراء السري في عام ١٩٧٠، استنادا إلى القرار ١٥٠٣ (د - ٤٨) كان شيئا فريدا، إذ قلما وجدت إجراءات الإشراف والشكاوى بالأمم المتحدة في ذلك الحين. وكانت تلك فترة مفعمة بآمال عظام. إلا أن الكثير من الإجراءات قد وضعت منذ ذلك الحين. والإجراءات "المستندة إلى الميثاق" والمستندة للمعاهدات أكثر تركيزا وفعالية بوجه عام من الإجراء ١٥٠٣، وهي فضلا عن ذلك تؤدي وظيفتها في ظل مراقبة عامة دقيقة. ونتيجة لذلك، أصبح ما يؤديه الإجراء ١٥٠٣ هو نوع من الوظائف التكميلية أو دور شبكة الأمان. وحيث أن هذا الإجراء ينطوي على أنشطة على صعيد كل من اللجنة الفرعية ولجنة حقوق الإنسان، فقد كرست اللجنة الاستشارية بعض الاهتمام للإجراء ١٥٠٣ في تقريرها عن دور اللجنة الفرعية (التقرير الاستشاري رقم ٢٠). ولغرض استكمال الموضوع، ستشير هنا إلى تعليقاتها السابقة على هذا الإجراء[٦]. وسيتضح من هذه الملاحظات أن اللجنة الاستشارية تعتقد أن الإجراء يؤدي دورا مفيدا، وهو ممارسة الضغط السياسي في المقام الأول، في بعض الحالات. ومن جانب آخر ثمة شكوك، تشارك فيها اللجنة الاستشارية، فيما يتعلق بطريقة عمل هذا الإجراء وفعاليته. ومن دواعي القلق الرئيسية أن هذا الإجراء، الموجه أساسا للشكاوى الفردية، يبدو عاجزا عن معالجة الكم الضخم من الشكاوى المقدمة، أي عاجزا عن إيلائها اهتماما جادا. وينبغي للجنة حقوق الإنسان، بالعمل جنبا إلى جنب مع المنظمات غير الحكومية الحسنة السمعة التي ما زالت تجد من المفيد

---

(٥) انظر التقرير الاستشاري رقم ٢٠، ولا سيما الفرعان ٢-٣، و ٣-٣، والفصل ٤.

(٦) انظر التقرير الاستشاري رقم ١٨: "حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، الصفحتان ١٥/١٤ من النص الإنكليزي.

تزويد هذا الإجراء بالمعلومات عن الانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان، أن تبادر بالتماس السبل لتحسين أساليب العمل دون تقويض دعائم الأفكار التي دعت بادئ ذي بدء إلى وضع هذا الإجراء. وفي هذا السياق، قد ينظر في إضفاء طابع العلنية على أجزاء من هذا الإجراء، أو في توسيع نطاق تأثير أصحاب الشكاوى على العملية في أية لحظة معينة.

وتختتم اللجنة الاستشارية هذا الفصل بالإشارة مرة أخرى إلى أنها تعتبر الإجراءات والآليات "المستندة إلى الميثاق" عنصرا حيويا وديناميا في برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ومن الضروري، تحقيقا لهذه الغاية، كما ذكر في التقارير الاستشارية السابقة[٧]، أن يجهز مركز حقوق الإنسان بحيث يتمكن من أداء عمله على نحو سليم. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أنه ليس واضحا تماما من أحد التقارير الصادرة مؤخرا عن الأمين العام للأمم المتحدة بشأن إعادة تشكيل هيكل مركز حقوق الإنسان (A/C.5/51/71) أن القسم التابع للأمانة العامة الموكل إليه المهمة الهامة المتعلقة بدعم عمل المقررين الخاصين والأفرقة العاملة سوف يتلقى الموارد الكافية، على هيئة تمويل وقوى عاملة، لتمكينه من الاضطلاع بعمله على نحو فعال (انظر أيضا الفصل ٥).

(٧) انظر، على سبيل المثال، التقرير الاستشاري رقم ١٧: "المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان".

الفصل ٥ - التطورات التي استجدت منذ انعقاد مؤتمر فيينا

لقد هيأ توقف التوتر بين الشرق والغرب، وعقد المؤتمر العالمي الثاني لحقوق الإنسان، المعقود في فيينا عام ١٩٩٣، مناخا جديدا للتطورات والابتكارات المؤسسية في ميدان حقوق الإنسان، فضلا عن المجالات المتصلة بحقوق الإنسان. وتلاحظ اللجنة الاستشارية، في هذا السياق، إنشاء المحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، وتقترح إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة. ويتضح التركيز المتزايد على حقوق الإنسان أيضا في عمليات حفظ السلام، وفي ما سبق الإشارة إليه من إنشاء مكاتب لحقوق الإنسان في عدد من البلدان وتعيين المراقبين الميدانيين. وستقتصر اللجنة الاستشارية، ضمن نطاق هذا التقرير الاستشاري، على التنويه بهذه الاتجاهات والتطورات المثيرة للاهتمام. وسوف يتطلب إجراء تقييم ملائم لوظيفتها وفعاليتها إعداد دراسة أوفى.

ومن التطورات الأخرى المثيرة للاهتمام التي بدأها مؤتمر فيينا، والتي أشير إليها أعلاه، إنشاء الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ لمنصب المفوض السامي لحقوق الإنسان. ورغم أن نشأة إجراءات متعددة، "مستندة إلى الميثاق" ومستندة إلى المعاهدات، على مر السنين جعلت الحاجة إلى هذا الموظف أقل وضوحا عما كانت في الماضي، فإن للمفوض السامي لحقوق الإنسان دورا هاما يؤديه، ولا سيما في مجالات ثلاثة: تركيز اهتماما متزايد على حقوق الإنسان، وتنسيق برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والتمتع بصلاحية الاضطلاع بإجراء مستقل في حالة وقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان[٨]. ويبدو من السابق لأوانه تحديد ما إذا كان المفوض السامي لحقوق الإنسان قد نجح في استغلال دوره على الوجه الأكمل، ومدى نجاحه في ذلك، تحديدا يتسم بأي قدر من الدقة. فقد أقام المفوض السامي صلات دبلوماسية مع كثير من الحكومات، ولكن يبدو أنه اتخذ موقفا يتسم بالحيطة. فتمكنت الحكومات المعنية في بعض الحالات من استخدام هذه الصلات لتجنب التعرض لتحقيقات أكثر فعالية من جانب غيره من هيئات الأمم المتحدة الأخرى. وفي حالات قليلة، اتخذ المفوض السامي بعض المبادرات ردا على انتهاكات حقوق الإنسان الواسعة النطاق والخطيرة، كما حدث في رواندا وبوروندي.

ويجب ألا يغيب أبدا عن البال في هذا السياق أن المفوض السامي لحقوق الإنسان بدأ الاضطلاع بواجباته في ظل ظروف أبعد ما تكون عن المثالية. وكانت أهميته السياسية ستزداد لو أن مقره كان في المركز السياسي للأمم المتحدة، أي في المقر بنيويورك، بالقرب من الأمين العام. وكان عدد من المنظمات، بما فيها منظمة العفو الدولية[٩]، واللجنة الاستشارية[١٠]، يتمنى حدوث ذلك.

---

(٨) انظر Van Genugten/Castermans-Holleman, Twee jaar Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, een Tussentijdse balans, in NJCM bulletin, Vol. 1996, pp. 656-675, particularly p.659.

(٩) انظر Peter R. Baehr, Human Rights Organizations and the UN: a Tale of Two Worlds, in Dimitris Bourantonis and J. Wiener (eds): The United Nations in the New World: The World Organization at fifth, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1995, pp. 170-189, particularly pages 181-183.

(١٠) انظر، ضمن مراجع أخرى، التقرير الاستشاري رقم ١٧ "المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان".

ولكن الجمعية العامة للأمم المتحدة قررت بدلا من ذلك أن يترأس مركز حقوق الإنسان وأن يكون مقره في جنيف، مبرزة بذلك مسؤولياته الإدارية، لا وظيفته السياسية. وهذا القرار، في نفس الوقت، يضع المفوض السامي لحقوق الإنسان في موقف صعب فيما يتصل بعلاقته بالأمين العام المساعد لحقوق الإنسان الذي كان يرأس مركز حقوق الإنسان حتى لحظة تعيين المفوض السامي. وأوجد هذا حالة جعلت القيادة الفعالة للمركز، بالتأكيد في مرحلتها الأولية، صعبة للغاية. وإذا وضع في الاعتبار أيضا أن السلطات المسؤولة عن الميزانية بالأمم المتحدة لم تكن على استعداد لتزويد المفوض السامي لحقوق الإنسان إلا بالقليل من الموظفين، يصبح من المشروع التساؤل عما إذا كانت الدول الأعضاء بالأمم المتحدة قد توافرت لديها في البداية الإرادة السياسية كي يصبح المفوض السامي لحقوق الإنسان أداة فعالة حقا لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وفي نفس الوقت، يبدو أن الوضوح قد ازداد فيما يتعلق بنقاط معينة، إذ تم، في أعقاب عملية موجهة لإعادة تشكيل هيكل مركز حقوق الإنسان، إدماج كل من مفوضية حقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان في كيان رسمي واحد. وتم تعيين المزيد من الموظفين، ولو بعدد متواضع. كما يجري إنشاء أقسام جديدة. وتعتقد اللجنة الاستشارية أن ما يهم تجنبه هنا هو عدم تكامل الأنشطة. فمن الضروري، بالنظر إلى أهمية الإجراءات الموجزة أعلاه، أن تسهم إعادة التنظيم، بغض النظر عن الشكل الذي تتخذه، في رفع المستويات وتحسين التنسيق والاتصال. ومن الشروط الضرورية، في هذا الصدد، أن تكفل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لهذا النظام ما يكفي من الموارد المالية والموارد من الموظفين، لكي يعمل بطريقة مرضية. وعلى افتراض أن كلا من مفوضية حقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان المعاد تنظيمه يستحقان في الوقت الحاضر أن يفسر الشك لصالحهما، ينبغي للحكومة الهولندية أن تواصل بذل الجهود النشطة لإدخال تحسينات على النظام. وسوف تحتاج، كي تفعل ذلك، ليس فقط إلى أن تبحث بنفسها بهمة عن سبل جديدة، وإنما أيضا أن تقدم الدعم السياسي والمادي للمبادرات التي تتخذها غيرها من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حيثما دعت الضرورة لذلك.

الفصل ٦- موجز وتوصيات

في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، طلب وزير الخارجية إلى اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسة الخارجية أن توقفه على أداء منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وإعمال حقوق الإنسان على الصعيد الدولي. وفي ١٩ شباط/فبراير ١٩٩٦، نشرت اللجنة تقريرا استشاريا عن دور اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات (التقرير الاستشاري رقم ٢٠). وتركز اللجنة الاستشارية في تقريرها الاستشاري الحالي على إجراءات الإبلاغ التي تقضي بها معاهدات حقوق الإنسان وعلى نطاق ترشيد هذه الإجراءات والمواءمة بينها في إطار رصد الامتثال لشتى الالتزامات التي تستند إلى المعاهدات المبرمة في مجال حقوق الإنسان.

وتنظر اللجنة الاستشارية في التطورات الكيفية والكمية التي جدت في هذا المجال منذ أن نشرت تقريرها رقم ٧ في عام ١٩٨٨ والمعنون "اتفاقيات حقوق الإنسان بإشراف الأمم المتحدة". وبعد أن عرضت اللجنة تاريخ وضع نظام لرصد الامتثال للقواعد المعمول بها في مجال حقوق الإنسان، تطرقت إلى تحديد مشاكل معينة تقوض فعالية إجراءات الإبلاغ وإجراءات رفع الشكاوى والإجراءات البحثية. وتولي اللجنة أيضا عناية لنواح معنية في إجراءات وآليات الإشراف التي وضعتها لجنة حقوق الإنسان استنادا إلى ميثاق الأمم المتحدة. وتختتم تقريرها بإيجاز بعض التطورات المتصلة بموضوع هذا التقرير الاستشاري والتي جدت منذ انعقاد المؤتمر العالمي الثاني لحقوق الإنسان.

وكانت إجراءات الإشراف في الأمم المتحدة وليدة مجموعة من المعاهدات التي اقترن بكل منها نظام الرصد الخاص بها، وعملية اتخاذ القرارات في لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي أنشأت عددا كبيرا من الأجهزة المستندة إلى الميثاق. وتتسم هذه الإجراءات بالتكامل كما تتسم مجموعة إجراءات الإشراف في كليتها بتعقيد بالغ ومن العسير استقصاؤها. وهي تشكل، من مدلول معين، نظاما سليما جدا ولكنه يحتاج فعلا إلى جهود كبيرة من جانب الأمم المتحدة إذا أريد له أن يعمل كله بصورة فعالة. ولكفالة الأداء الفعال لنظام إجراءات الإشراف مستقبلا، توصي اللجنة الاستشارية بما يلي:

توصيات عامة

١ - تود اللجنة الاستشارية أن تؤكد أنها تعتبر آليات الإشراف في الأمم المتحدة عنصرا مهما ومؤثرا وحيويا في نظام حماية حقوق الإنسان على الصعيد العالمي. ولذا ينبغي مراعاة ذلك لدى النظر إلى جميع المقترحات الرامية إلى التحسين.

٢ - وشتى الإجراءات المستندة إلى المعاهدات والتي يُشار إليها أدناه بمزيد من التحديد تتسم بالتكامل. ولكي تكون هذه الإجراءات فعالة يجب أن تتوافر ثلاثة شروط على الأقل. أولا، التعاون الفعلي من جانب الدول الأطراف التي تعهدت بموجب المعاهدات بأن تفي بالتزامات معينة ولكنها تعمد في مرات غير قليلة إلى التملص من مسؤولياتها. وثانيا، توافر الخبرة الفنية والالتزام والاستقلال لدى أعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات. وثالثا، توافر التجهيز الجيد والتفاني والخبرة

في مركز حقوق الإنسان. وتلاحظ اللجنة الاستشارية مع القلق أن هذه الشروط بعيدة عن التحقق. وتحث الحكومة (الهولندية) على أن تبذل كل ما في وسعها للمساعدة على تحقيقها، وبالتعاون، حيثما أمكن، مع البلدان المعنية مثلها بهذا الموضوع.

إجراءات الإبلاغ

٣ - يجب أن تتخذ الهيئات المنشأة بمعاهدات خطوات لضمان النظر في التقارير القطرية بصورة وافية وفي مواعيدها المحددة. وتحث اللجنة الاستشارية الهيئات المنشأة بمعاهدات على أن تلتزم بصورة أدق بجداولها الزمنية الخاصة بالإشراف. وتوصي أيضا بأن تقوم الهيئات المنشأة بمعاهدات ذاتها مستقبلا بوضع جداولها الزمنية قبل وقت طويل (قبل عام مثلا)، بصرف النظر عما إذا كانت الدول الأطراف مستعدة وقادرة على تقديم تقاريرها في الوقت المحدد.

٤ - ينبغي مساندة مقترحات شتى الهيئات المنشأة بمعاهدات والداعية إلى الإسراع بالنظر في التقارير التي قدمت ولكنه لم ينظر فيها بعد. وتحث اللجنة الاستشارية حكومة هولندا على أن تبذل، مع الشركاء المعنيين مثلها بالموضوع، كلما أمكن ذلك، جهودا لكفالة توفير ما يلزم من أموال ومرافق.

٥ - ورفعا لمستوى الحوار بين ممثلي الحكومات والهيئات المنشأة بمعاهدات، ترى اللجنة الاستشارية أن على هذه الهيئات أن تأخذ بنظام يجري بموجبه تناول التقارير القطرية على مراحل ثلاث: جولة تمهيدية يجري فيها تناول أهم المسائل وتُتاح فيها الفرصة للدولة الطرف لأن تتأمل وتجري مشاورات داخلية؛ وجولة ثانية، يواصل فيها الحوار ويختتم، وأخيرا جولة ثالثة لا تحضر فيها الدولة الطرف وتقوم فيها الهيئة المنشأة بمعاهدة بوضع الصيغة النهائية لملاحظاتها الختامية.

٦ - وتؤيد اللجنة الاستشارية اتجاه الهيئات المنشأة بمعاهدات، قبل فحص التقارير القطرية، إلى تنظيم دورات تحضرها المنظمات غير الحكومية لتشارك بخبرتها الفنية مع المقررين القطريين وغيرهم من أعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات. وتفضل تعميم هذه الممارسة. وتوصي، عموما، بالمشاركة النشطة من قبل المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية في تبادل المعلومات قبل اجتماعات اللجنة.

٧ - ولا ينص معظم معاهدات حقوق الإنسان على إجراء استقصاءات تقتضي القيام بزيارات لأراضي الدول الأطراف. ويمكن القول بصورة عامة إن هذه الاستقصاءات الميدانية لها أثر وقائي مهم، شريطة موافقة الدولة المعنية عليها. وتؤيد اللجنة الاستشارية مواصلة هذا الخيار وتوسيعه أو إنشاء خيار من هذا القبيل إذا لم يكن قد أنشئ بعد. وهي تدرك أن الاستقصاءات الميدانية في أراضي الدول الأطراف لا يمكن أن تتم إلا في حالات خاصة، وذلك بسبب القيود المالية.

٨ - وتقر اللجنة الاستشارية بالحاجة إلى أن تتوصل الهيئات المنشأة بمعاهدات إلى سياسة واضحة بشأن المسائل المهمة. ويمكن أن يتم ذلك عن طريق التحول، في الأجل الطويل، إلى آلية إشراف واحدة منتظمة، أو الأخذ بنهج "مشترك" تقوم بمقتضاه شتى الهيئات المنشأة بمعاهدات بتناول التقارير القطرية في نفس الوقت. ويمكن الأخذ بحل مؤقت يتمثل في تجميع التقارير التي تقضي بها شتى المعاهدات في تقرير شامل واحد. أما في الأجل القصير، فإن هناك حلا معقولا يتمثل في توضيح وتعزيز مهام التنسيق التي يضطلع بها المفوض السامي لحقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان.

٩ - ولا ينال العنصر الوطني من إجراءات الإبلاغ، إجمالا، إلا عناية ضئيلة للغاية، رغم أنه لا يقل أهمية عن العنصر الدولي إن لم يزد. ومعنى ذلك أن هولندا، شأنها في ذلك شأن سائر البلدان، سيتعين عليها أن تعقد اجتماعات تنسيق مع جميع الوزارات المعنية قبل موعد تقديم التقرير بوقت طويل، وسيتعين عليها أن تضع جدولا زمنيا لإعداد التقرير وتقديمه. والتقيد الصارم بالجدول الزمني أمر بالغ الأهمية. ولما كان الوفاء بالتزامات الإبلاغ مسؤولية الدول الأطراف، فإن اللجنة الاستشارية ترى أن دور المنظمات غير الحكومية في إعداد التقارير ينبغي أن ينحصر، من حيث المبدأ، في توفير المعلومات.

١٠ - وترى اللجنة الاستشارية أن من المهم جدا أن تطرح التقارير المنجزة للمناقشة على الصعيد الوطني في المحافل الاجتماعية والأكاديمية. بيد أن ذلك يتوقف على إتاحة نصوص التقارير الحكومية للمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات وعلى إبلاغها قبل وقت طويل بمواعيد نظر الهيئات المنشأة بمعاهدات في التقارير.

١١ - وتعتقد اللجنة الاستشارية أنه ينبغي أن يفهم البرلمان بصورة أفضل كيفية وفاء هولندا بما عليها من التزامات بموجب المعاهدات. ولذا توصي اللجنة الاستشارية بأن تحال التقارير ذات الصلة إلى مجلسي البرلمان الأعلى والأدنى في نفس وقت تقديمها للهيئات المنشأة بمعاهدات، وأن تقوم الحكومة، بعد أن تنظر الهيئات المنشأة بمعاهدات في التقارير، بتقديم تقرير إلى المجلسين الأعلى والأدنى عن الكيفية التي يجري بها تنفيذ التوصيات. وتشجيعا للمناقشة حول هذه المسألة، ينبغي إتاحة "الملاحظات الختامية" للبرلمان.

إجراءات رفع الشكاوى

١٢ - فيما يتعلق بحق الفرد في الشكوى، تذكّر اللجنة الاستشارية بأن هولندا قامت في عدد من المناسبات بدور استهلالي مهم داخل الأمم المتحدة في هذا الصدد. وتحث مرة أخرى على أن يرفق نص بإجراءات تقديم الشكاوى الفردية بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيره من الاتفاقيات التي لا تنص على إجراءات من هذا القبيل مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. واللجنة على ثقة بأن الحكومة ستبذل قصارى جهدها لمساندة

هذا المقترح الذي تنظر فيه حاليا لجنة مركز المرأة التابعة للأمم المتحدة، ولدعم وتشجيع اتخاذ قرار إيجابي في هذا الصدد.

إجراءات التحري

١٣ - تعلق اللجنة الاستشارية أهمية كبيرة على إجراءات التحري، التي لم توضع حتى الآن إلا في لجنة مناهضة التعذيب. ورغم أن تطبيق هذه الإجراءات يقتضي اتباع نهج يختلف عن الواجبات التقليدية الأخرى للهيئات المنشأة بمعاهدات، فإن اللجنة الاستشارية ترى أنه ينبغي أن ينص في اتفاقيات حقوق الإنسان الأخرى على إجراءات تحر مماثلة.

الإجراءات والآليات المستندة إلى الميثاق

١٤ - تؤكد اللجنة الاستشارية أن زيارات المقررين القطريين والموضوعيين لأراضي الدول الأطراف تشكل أسلوبا مهما وفعالا لرصد التقيد بحقوق الإنسان. ويسري ذلك أيضا على أعضاء مكاتب حقوق الإنسان ومراقبي حقوق الإنسان الميدانيين المعينين من قبل المفوض السامي لحقوق الإنسان؛ ويمكن أن تشكل هذه التسهيلات مكملا مفيدا للآليات الحالية لحماية حقوق الإنسان شريطة أن يتوافر لها ما هو ملائم من التجهيزات والتدريب والتعليمات. وقد أصاب المفوض السامي لحقوق الإنسان بتحمله المسؤولية في هذا الصدد، وهي مسؤولية ترى اللجنة الاستشارية أنها جديرة بالدعم السياسي والمادي من قبل الحكومة الهولندية.

١٥ - وتحيط اللجنة الاستشارية علما مع الموافقة بالاجتماعات الدورية المعقودة بين الأمين العام للأمم المتحدة والمفوض السامي لحقوق الإنسان ومقرري ورؤساء الأفرقة العاملة المكلفة بتنفيذ الإجراءات "المستندة إلى الميثاق". والاقتراحات البناءة التي قدمت من أجل تعزيز فعالية هذه الآليات والإجراءات جديرة بالتأييد. ويصدق ذلك خصيصا على توصية تتعلق بالكيفية التي ينبغي أن تحيط بها لجنة حقوق الإنسان علما بتقارير هؤلاء المقررين وتلك الأفرقة العاملة. ولذا توصي اللجنة الاستشارية بأن تعقد اجتماعات خاصة بانتظام بدلا من انعقادها بناء على مبادرة شخصية من المقررين والأفرقة العاملة، وذلك على أساس مخصص إما ضمن الإطار العادي للجنة أو على هامش اجتماعاتها، حيث يمكن إيلاء اهتمام أكبر للمسائل الموضوعية.

١٦ - ويلزم أن يجري بانتظام تفحص وتقييم الإجراءات العديدة الموجهة للبلدان والموضوعات. وفضلا عن ذلك، سيتعين على لجنة حقوق الإنسان أن تميز بصورة أوضح بين الولايات التي تركز على انتهاكات حقوق الإنسان والتي تدخل بالتالي في نطاق اختصاصها، وولايات إجراء الدراسات التي تدخل في مجال اختصاص اللجنة الفرعية.

١٧ - وترى اللجنة الاستشارية أن الإجراء ١٥٠٣ يؤدي في بعض الحالات دورا مفيدا يتمثل أساسا في الضغط السياسي. ولكن تساورها، من ناحية أخرى، شكوك إزاء أسلوب العمل المتبع في هذا الإجراء

ومدى فعاليته. ويتعين على لجنة حقوق الإنسان، إلى جانب المنظمات غير الحكومية حسنة السمعة، أن تبادر إلى التماس سبل لتحسين أساليب العمل المتبعة في هذا الإجراء دون تقويض المفاهيم التي استوجبت وضعه أصلا. ويمكن في هذا السياق، أن ينظر المرء مثلا في إمكانية الإعلان عن أجزاء من هذا الإجراء، أو زيادة مدى تأثير الشاكين على العملية في أية لحظة معينة.

التطورات التي استجدت منذ مؤتمر فيينا

١٨ - يجري في الوقت الراهن إنشاء أقسام جديدة داخل مركز حقوق الإنسان كجزء من عملية شاملة لإعادة تشكيل هياكله. وترى اللجنة الاستشارية أن من الهام هنا تلافي تجزئة الأنشطة. ومن المهم للغاية أن تسهم عملية إعادة التنظيم، أيا كان شكلها، في رفع المستوى وتحسين التنسيق والاتصال. ومن الشروط الأساسية في هذا الصدد أن تكفل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تتوافر للمنظومة الموارد المالية والأيدي العاملة التي تكفي لأداء عملها بصورة مرضية. وتعتقد اللجنة الاستشارية، إذ تنطلق من افتراض أن المفوض السامي لحقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان المعاد تنظيمه جديران، في الوقت الراهن، بحسن الظن، أن على حكومة هولندا أن تواصل بذل جهود نشطة من أجل إدخال تحسينات على النظام. ولكي تقوم بذلك فإنه لا يلزمها فقط أن تسعى هي ذاتها بنشاط لابتكار أساليب جديدة، ولكن يلزمها أيضا أن توفر الدعم السياسي والمادي عند اللزوم للمبادرات التي تقوم بها دول أخرى أعضاء في الأمم المتحدة.

المرفق الأول

أعضاء اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسة الخارجية

الأستاذ ب. ر. بايهر
الدكتور س. إ. فون بيندا - بيكمان - دروغليفير فورتوين (نائب الرئيس)
الأستاذ ت. س. فان بوفين
الأستاذ س. ب. م. كليرين
السيد ت. إيتي
الأستاذ س. فلينترمان (الرئيس)
الأستاذ و. ج. م. فان غينوغتين
السيدة س. هاك
السيد ر. هيرمان (حتى ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦)
السيد أ. هورديك
السيد س. هـ. كامينغا
الدكتور ك. كوتش
السيدة ب. أ. و. كورفينوس
السيد ف. كويتينبرور
السيد أ. ج. فان دير مير
السيد س. ف. ستورك
السيد ج. فان دير فالك

الأعضاء الاستشاريون

السيد ث. ر. غ. فان بانينغ
السيد ك. دي في ميستداغ

أمين اللجنة

السيد ت. د. ج. أوستينبرينك

المرفق الثاني

طلب مشورة

إلى رئيس اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسات الخارجية
صندوق بريد ٢٠٠٦١
2500 EB The Hague

التاريخ: ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥

الموضوع: طلب مشورة بشأن منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - التنفيذ على الصعيد الدولي

وفقا للقسم الفرعي ١ من القسم ٣ من قانون (إنشاء) اللجنة الاستشارية المعنية بحقوق الإنسان والسياسات الخارجية بتاريخ ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٨٤، أطلب منكم أن تقدموا تقريرا استشاريا عن ما يلي:

١ - بدا في الآونة الأخيرة أنه يجري بصورة متزايدة إهمال الشرط القاضي بأن يكون الخبراء المعينون في اللجنة الفرعية أو الهيئات المنشأة بمعاهدات مستقلين. والتعيينات السياسية مسلك اعتيادي: وهي حالة مسلم بها الآن على نحو مكشوف. ويجب إيجاد طريقة، في الإطار الراهن للأمم المتحدة، لتصحيح هذه الحالة. وإن عدم ضمان هذا الاستقلال، على الأقل من الناحية الشكلية المحض - لن يقوض سلطة الهيئات ذات الصلة فحسب بل سيكون له أثر ضار على مجموع صكوك الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان ومن الأساسي الحيلولة دون أن تصبح الهياكل القانونية مسيسة.

وأود أن أطلب من اللجنة الاستشارية أن تقدم توصيات بشأن هذا الموضوع. والرجاء ملاحظة أن وزارتي تعلّق أهمية على وضع مدونة لقواعد السلوك في التعيينات، تؤكد تأكيدا شديدا على تعارض مختلف المناصب (مثل مناصب السفراء والوزراء وموظفي الخدمة المدنية) مع وظائف الأمم المتحدة. وتعطي الفقرة ٢ من المادة ٥٧ من دستور هولندا مثلا على هذا النهج: "لا يجوز لعضو في البرلمان أن يكون وزيرا، أو وزير دولة، أو عضوا في مجلس الدولة، أو عضوا في المحكمة الهولندية لمراجعة الحسابات، أو عضو في المحكمة العليا، أو مدعيا عاما أو محاميا للدفاع في المحكمة العليا".

٢ - إن موضوع تبسيط إجراءات الإبلاغ في إطار شتى اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مدرج في جدول أعمال الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الإنسان منذ فترة طويلة. وأدت المشاورات بشأن هذا الموضوع إلى قيام الدول الأطراف بصياغة "وثيقة أساسية" تستخدم في جميع التقارير. وعلى الرغم من هذا التبسيط وتخفيض حجم العمل، مازال عبء الإبلاغ يشكل ثقلا كبيرا على كل من

الدول الأطراف وهيئات الإشراف. ومطلوب من اللجنة الاستشارية أن تنظر في امكانية إيجاد طرق لتبسيط وتحسين نظام الإبلاغ.

٣ - عند النظر في تبسيط إجراءات الإبلاغ، لا يسع المرء إلا أن يستغرب لعدم قيام مختلف أجهزة الإشراف باعتماد سياسة موحدة. ويمكن توضيح ذلك من خلال استعداد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للبت في مسألة ما إذا كان يمكن النظر في العقوبة الجسدية على أنها "عقوبة مشروعة" بينما ترفض ذلك حتى الآن لجنة مناهضة التعذيب، على الرغم من الطلبات المتكررة لهذا الغرض الصادرة عن حكومة هولندا. وتخلق مواقف مثل هذه غموضا وبلبلة في مقاييس حقوق الإنسان - وهي حالة يجب تجنبها. والمطلوب من اللجنة الاستشارية أن تقترح طرقا تسمح بالحد من هذه التطورات غير المرغوب فيها.

٤ - يطلب من اللجنة الاستشارية أن تنظم الدور الذي تؤديه أو ينبغي أن تؤديه اللجنة الفرعية اقترانا باللجنة. وينبغي عند قيامها بذلك أن تنظر في إمكانية تطبيق المبادرات التي تحددها اللجنة الفرعية. وأثناء الدورة الأخيرة للجنة الفرعية، أصبح من الواضح مرة أخرى بصفة متزايدة كيف يبتعد الآن عملها إلى حد كبير عن ولايتها الأصلية. وإني أتطلع إلى قراءة تقريركم الاستشاري.

(توقيع) وزير الخارجية

المرفق الثالث

قائمة التقارير الاستشارية الصادرة عن اللجنة الاستشارية

رقم ١ "على قدم المساواة" بشأن تعزيز دور موظفي وزارة الخارجية في تشجيع وحماية حقوق الإنسان (١٩٨٣)

رقم ٢ "دعم حقوق الإنسان؛ حقوق الإنسان في سورينام" (١٩٨٤)

رقم ٣ "عبور الحدود؛ حق مغادرة بلد ما وحق العودة إليه" (١٩٨٦)

رقم ٤ "حرية الإعلام" (١٩٨٦)

رقم ٥ "التعاون الإنمائي وحقوق الإنسان" (١٩٨٧)

رقم ٦ "النساء المهددات ومركز اللاجئين" (١٩٨٧)

رقم ٧ "اتفاقيات حقوق الإنسان التي تشرف عليها الأمم المتحدة" (١٩٨٨)

رقم ٨ "نحو لجنة أوروبية شبه دائمة معنية بحقوق الإنسان" (١٩٨٩)

رقم ٩ "الآلية الدولية للإشراف على احترام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية" (١٩٩٠)

رقم ١٠ "مواءمة قوانين اللجوء في أوروبا الغربية" (١٩٩٠)

رقم ١١ "الديمقراطية وحقوق الإنسان في أوروبا الشرقية" (١٩٩٠)

رقم ١٢ "حقوق الإنسان والعلاقات الاقتصادية الدولية" (١٩٩١)

رقم ١٣ "البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا" (١٩٩١)

رقم ١٤ "الاتجار بالأشخاص" (١٩٩٢)

رقم ١٥ "استخدام القوة للأغراض الإنسانية" (١٩٩٢)

رقم ١٦ "السكان الأصليون" (١٩٩٣)

رقم ١٧ "المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان" (١٩٩٣)

رقم ١٨ "حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (١٩٩٤)

رقم ١٩ "الحقوق الجماعية" (١٩٩٥)

رقم ٢٠ "دور اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات" (١٩٩٦)

رقم ٢١ "الاتحاد الأوروبي وحقوق الإنسان" (١٩٩٦)

رقم ٢٢ "إشراف الأمم المتحدة على حقوق الإنسان" (١٩٩٦)

رقم ٢٣ "الأقليات الوطنية، لا سيما في أوروبا الوسطى والشرقية" (١٩٩٦، قيد الترجمة)

ويتوفر أيضا: تقرير تقييمي للجنة الاستشارية للفترة ١٩٨٨-١٩٩٣ (١٩٩٣)
رسالة استشارية "آليات مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا" (١٩٩٤)
رسالة استشارية "مؤتمر القمة الاجتماعي" (١٩٩٥)
رسالة استشارية "السكان الأصليون" (١٩٩٥)
رسالة استشارية "الموئل الثاني" (١٩٩٦)

المرفق الرابع

بيانات إحصائية

الدول الأطراف والتقارير المتأخرة

الصكوك الدولية	٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦		حزيران/يونيه ١٩٨٨	
	الدول الأطراف	التقارير المتأخرة	الدول الأطراف	التقارير المتأخرة
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٣٥	١٢٤	٩١	١٦٩
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	١٣٥	١٢٦	٨٧	٥٤
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١٤٨	٤١٥	١٢٤	١٧٠
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	١٥٤	١٩٧	٩٤	٥٧
اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	٩٩	٨٢	٣٧	-
اتفاقية حقوق الطفل	١٨٧	٧٣	-	-
المجموع	٨٥٨	١ ٠١٧	٤٣٣	٤٥٠

المرفق الخامس

إجراءات الشكاوى الفردية وعدد الآراء

البروتوكولات الاختيارية	الدول الأطراف		الآراء النهائية	المقبولة	غير المقبولة
	١٩٨٨	١٩٩٦			
البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	٤٣	٨٩	٤١٨[11]	٢٠٧	٢١١
البروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	-	٢٩	-	-	-
البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١٤	٢٣	٥	٤	١
البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	٢٥	٣٧	١٣[12]	٤	٩

١١ في نيسان/أبريل ١٩٩٦.

١٢ في أيار/مايو ١٩٩٥.

- - - - -

في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦