E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/CN.4/Sub.2/2005/L.48
9 August 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان
الدورة السابعة والخمسون
البند ١ من جدول الأعمال

تنظيم العمل

السيد ألفونسو مارتينيس، والسيد ألفريدسون، والسيد بيرو، والسيد بوسويت، والسيد تشين شيكيو، والسيد شريف، والسيدة شونغ، والسيد ديكو، والسيد دوس سانتوس، والسيدة هامبسون، والسيدة كوفا، والسيدة موتوك، والسيدة أوكونور، والسيد بينهيرو، والسيدة راكوتوريسووا، والسيد سلامة، والسيد ستار، والسيد سورابجي، والسيد تونيون فييس، والسيدة ورزازي، والسيد يوكوتا: مشروع مقرر

٢٠٠٥/... - دور هيئة خبراء مستقلة في إطار عملية إصلاح آلية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة

إن اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان،

تقـــرر أن تطلب إلى رئيسها إحالة الوثيقة المتعلقة بدور هيئة خبراء مستقلة في إطار عملية إصلاح آلية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وهي الوثيقة المرفقة بهذا القرار إلى كل من:

(أ) رئيس لجنة حقوق الإنسان؛

(ب) مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بطلب أن توزَّع على نطاق واسع، وخاصة على البعثات الدائمة للدول الأعضاء في المقر وفي جنيف.

المرفق

دور هيئة خبراء مستقلة في إطار عملية إصلاح آلية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة

موجز

يُقصـــد بهذا النص الإسهام في المناقشة المتعلقة بإصلاح آلية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. وهو يتناول المسائل التالية:

(أ) المبادئ التي يتعين أن ترتكز عليها الإصلاحات؛

(ب) المهام التي يتعين أداؤها، بما في ذلك:

`١` المبادرات المتعلقة بالسياسات؛

`٢` وضع المعايير فيما يتعلق بـ:

أ- القواعد الجديدة؛

ب- المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتنفيذ؛

`٣` تحديد الفجوات في مجال المعايير وأساليب الرصد؛

`٤` تحديد الممارسات الجيدة.

وهـــذه المهـــام لا تؤديها هيئات المعاهدات أو الإجراءات الخاصة أو المفوضية السامية لحقوق الإنسان. والجهة التي يمكن أن تؤديها على أفضل نحو هي هيئة خبراء مستقلة منتَخبة وجماعية. ويجب أن تستمع هذه الهيئة إلى أوســـع طائفة ممكنة من ممثلي المجتمع المدني وأن تعمل معها بشكل وثيق، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات الحكومية الدولية.

وتحدد الوثيقة أيضاً طرق تحسين قيام اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بأداء مهامها.

مقدمة

١- تود اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان أن تسهم في المناقشات المتعلقة بإصلاح منظومة حقوق الإنسان داخل الأمم المتحدة. فهذا الإصلاح ينبغي:

- أن يكون متفقاً مع ميثاق الأمم المتحدة؛
- أن يحمي ويعزز مواطن القوة في المنظومة الحالية؛
- أن يحسِّن أوجه تآزر الطاقات بين مكونات منظومة حقوق الإنسان.

أولاً- الحاجة إلى هيئة خبراء مستقلة جماعية

٢- توجد حاجة واضحة إلى هيئة خبراء مستقلة جماعية داخل آلية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة لأن هـــذه الهيـــئة يمكن أن تكون أفضل من يؤدي مهام أساسية معينة يُضطلَع بها في إطار هذه الآلية. وأنشطة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتعزيز وحماية واحترام حقوق الإنسان يجب أن تشكل كلاً مترابطاً وهي تتطلب وضوحاً أكبر فـــيما يتصـــل بالأنواع المختلفة من الأنشطة التي تؤديها الهيئات المختلفة. وينبغي أن يؤدي الإصلاح إلى تحسين الترابط في المنظومة.

٣- ومن الواضح أن المهام المختلفة التي ينطوي عليها تعزيز حقوق الإنسان تتسم بطبيعة مختلفة:

(أ) فهيـــئات المعاهدات تؤدي وظائف هامة في مجال الرصد والإنفاذ عندما تضع استنتاجات فيما يتعلق بالانتهاكات أو عندما تباشر الرصد عن طريق اعتماد ملاحظات ختامية. أما دور الإجراءات الخاصة فهو أقرب لدور المراقب الذي يقوم بجمع أدلة وتحديد انتقادات[(١)]؛

(ب) وأما الدور الذي ينطوي على التنفيذ العملي لمعايير حقوق الإنسان، عن طريق القانون واللوائح والسياســـات والممارسات، فتؤديه بصورة رئيسية مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وتتوخى خطة عمـــل المفوضـــية (A/59/2005/Add.3، المرفق) دوراً معززاً بقدر أكبر للمفوضية، ولا سيما عن طريق المكاتب الميدانية التابعة لها. وهذا يشير إلى أنه سيكون من الأصعب على المفوضية، حتى من الوضع القائم حالياً، أن تزاول في آن واحد مهام وضع المعايير والرصد والتنفيذ؛

(ج) والمـــرحلة الأولى في العملـــية التي تتمثل في تحديد القضايا التي قد تتطلب اعتماد قواعد ولوائح وسياسات وممارسات معينة هي مرحلة ينبغي أن يناقشها فريق خبراء ينظر في الآثار المترتبة على أي مقترحات قبل أن يقـــدم اقـــتراحات محددة. وفي هذا الطور الأوَّلي، يلزم تقديم أوسع مجموعة ممكنة من الإسهامات من مجموعة متنوعة من المصادر، بما في ذلك المجتمع المدني. ثم يمكن أن تنظر في المقترحات المحددة هيئة سياسية تضفي الشرعية عـــلى المقـــترحات المعتمدة وذلك بإقرارها. ويوجد خطر حقيقي في عدم النظر في "التشريع" على نحو واف إذا كانت قد نظرت فيه الهيئة السياسية وحدها. وبصورة عامة، ينبغي عدم اعتماد القواعد والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية والمعايير إلا بعد أن تكون قد خضعت للتمحيص والمناقشة من جانب هيئة خبراء مستقلة.

---

(١) بصـــورة عامة فإن الإجراءات الخاصة، باستثناء الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، لا تستطيع، بســـبب وجـــود أدلة متناقضة، أن تتوصل إلى استنتاج بخصوص وجود انتهاك ما. وقد تقوم هذه الإجراءات، في غمار الاضطلاع بولاياتها، بتوضيح نطاق قاعدة معينة. وهذا لا يشكل وضعاً للقواعد بالمعنى المعتاد ولكنه يشبه بالأحرى ما تقوم به المحكمة من وظيفة تتمثل في تحديد نطاق قاعدة ما تكون المحكمة مدعوة إلى تطبيقها. ويمثل الاستعراض من جانب نظراء شكلاً خاصاً جداً من أشكال المهمة شبه القضائية. وهو يرتكز على التزامات تعهد بها أعضاء الأمم المتحدة، وليس على التزامات ناشئة في إطار القانون الدولي بوجه عام.

٤- وتتصل عملية وضع المعايير بالقواعد الرئيسية، مثل تلك الواردة في المعاهدات، كما تتصل بالقواعد الثانوية، التي تتخذ بصورة عامة شكل القانون غير الآمر الذي يجري فيه توضيح نطاق القواعد الرئيسية ووضعها موضع التنفيذ، وهو الأمر الذي تبرهن عليه أعمال وإنجازات اللجنة الفرعية. والحاجة المستمرة إلى عملية وضع قواعد رئيسية تبرز في ثلاثة سياقات هي:

(أ) السياق الأول هو أنه قد يحدث تطور جديد تماماً، يتطلب نظاماً قانونياً جديداً يأخذ في الحسبان آثار التنمية على حقوق الإنسان[٢]؛

(ب) وأما السياق الثاني فهو حيث يتغير الوضع الوقائعي وتبرز حاجة إلى وضع معايير تتناول وضعاً وقائعياً معيناً[٣]؛

(ج) والحالة الثالثة هي عندما يتم التعرُّف على وجود ثغرة في المعايير القائمة أو في أساليب الرصد[٤].

وتوجد حاجة هامة ومستمرة إلى وضع قواعد ثانوية على امتداد كامل نطاق حقوق الإنسان. وأحد أمثلة ذلك هو القواعد الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء. وتشتمل الأمثلة السابقة ذات الحجيّة التي بادرت بها اللجنة الفرعية على "المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتوفير انتصاف وجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان الدولي والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي"، و"مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية وتعزيز حقوق الإنسان عن طريق اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب". وتشتمل الدراسات الجارية التي تُعطي مفعولاً للمبادئ العامة فيما يتصل بقضايا محددة على مشروع المبادئ الذي ينظِّم إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية؛ والعمل المضطلع به بشأن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتمييز في نظام العدالة الجنائية، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتنفيذ القواعد والمعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في سياق الفقر المدقع، ومشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بإعمال الحق في توريد مياه الشرب وخدمات المرافق الصحية، والمبادئ التوجيهية المستقبلية الخاصة بأفضل الممارسات فيما يتعلق بالفساد وتأثيره على التمتع الكامل بحقوق الإنسان.

٥- وأفضل جهة يمكن أن تضطلع بالمرحلة الأولى لعملية وضع القواعد، كما حُدِّدت هنا، هي مثل هذه الهيئة:

(أ) فالمفوضية السامية لحقوق الإنسان ينبغي ألا تضطلع بمهام وضع قواعد، وذلك بسبب دورها في تنفيذ المعايير. ويمكن للمفوضية أن تقدم مقترحات فيما يتعلق بالمعايير المطلوبة، ولكن يلزم أن تقوم هيئة مستقلة عن المفوضية بالنظر في هذه المعايير؛

---

(٢) أحد أمثلة ذلك هو الدراسة الجارية المتعلقة بآثار الأعمال الخاصة بالمجين البشري على حقوق الإنسان.

(٣) أحد أمثلة ذلك هو العمل المتعلق بوضع مبادئ توجيهية من أجل ضمان أن تكون تدابير مكافحة الإرهاب متفقة مع متطلبات حقوق الإنسان.

(٤) أحد أمثلة ذلك هو وضع المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين داخلياً.

(ب) وأما الإجراءات الخاصة فلا تستطيع أن تؤدي هذا الدور بسبب:

`١` أن لها ولايات محددة، في حين أن ما يلزم هو هيئة ذات ولاية عامة؛

`٢` أنها تستطيع فقط توضيح ولاياتها ولا يمكنها توسيع نطاق هذه الولايات؛

`٣` لا يمكن لشخص واحد أن يؤدي العمل الذي يقوم به فريق يمثِّل مجموعة متنوعة من النظم القانونية والأوضاع والتخصصات المهنية؛

حتى وإن كان كل إجراء من الإجراءات الخاصة يستفيد بميزة وجود فريق استشاري أو حتى إذا تعاضدت الإجراءات الخاصة معاً لاقتراح معايير جديدة، فإن خبراتها ستظل مجزأة تبعاً لولاياتها؛

(ج) ولا يمكن لهيئات المعاهدات أن تؤدي هذا الدور لأن عملها يقتصر على الاختصاصات المحددة في المعاهدة المعنية. وتستطيع هذه الهيئات أن تقدم التوجيه فيما يتعلق بنطاق أحكام معينة، مثلاً بواسطة وضع تعليقات عامة، ولكنها لا تستطيع أن تضع مبادئ توجيهية مفصلة من أجل تنفيذ القواعد أو إعطاء مفعول لها.

٦- وبناء على ذلك، توجد حاجة إلى هيئة خبراء مستقلة ذات صفة تمثيلية تكون لها القدرة على التفكير بصورة جماعية، وتكون متحررة من قيود الولايات المتخصصة ومن الاعتبارات السياسية، لكي تبدأ وتتابع عملية تفكير جديدة وإبداعية في مجال معايير حقوق الإنسان وإعمالها. وينبغي أن تضمن إيلاء اهتمام متوازن للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثانياً- الشكل الذي ينبغي أن تتخذه هيئة الخبراء المستقلة هذه

٧- يجب أن تكون هيئة الخبراء المستقلة كبيرة من حيث العدد بما يكفي لأن تمثِّل ليس فقط المناطق المختلفة ولكن أيضاً الاختلافات الموجودة داخل المناطق. وينبغي أن يكون حجم هذه الهيئة كافياً لتمثيل مجموعة متنوعة من التقاليد القانونية والخلفيات المهنية والخبرة الفنية الإقليمية والوطنية. وتشير الخبرة إلى أن هذه الهيئة ستعمل على أفضل نحو إذا كانت عضويتها تبلغ نحو ٢٥ أو ٢٦ عضواً، أو ربما أكبر من ذلك قليلاً. ويلزم أن يكون الأعضاء مستقلين وخبراء في آن. وينبغي أن تكون العضوية عن طريق الانتخاب وليس عن طريق التعيين، من أجل ضمان شفافية الهيئة ومشروعيتها الديمقراطية.

ثالثاً- علاقة هيئة الخبراء المستقلة بالأجهزة والمؤسسات الأخرى

٨- يلزم أن يكون لهيئة الخبراء المستقلة صلات وثيقة بالهيئة السياسية التي يمكن أن تعتمد المعايير (لجنة حقوق الإنسان أو مجلس حقوق الإنسان) وكذلك مع الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات. وستكون عملية وضع المعايير الثانوية المتعلقة بالتنفيذ بمثابة عوناً كبيراً لهيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة، بشرط أن تأخذ هذه العملية في الحسبان المبادئ التي وضعتها هذه الهيئات والإجراءات فعلاً. ومن المهم أيضاً قيام هذه الهيئة بالتنسيق

مع لجنة القانون الدولي، بغية تجنب الازدواج ولضمان أن تؤخذ الاهتمامات المتعلقة بحقوق الإنسان في الحسبان في أعمال لجنة القانون الدولي[٥].

٩- وينبغي أن تكفل الهيئة أوسع إمكانية ممكنة لوصول المجتمع المدني إليها ومشاركته النشطة في أعمالها - على نحو مماثل على الأقل لما هو متاح حالياً. وهذا يشمل المنظمات غير الحكومية كما يشمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. ومن المسلَّم به بوجه عام أن اللجنة الفرعية الحالية تتيح أفضل إمكانية داخل الأمم المتحدة لوصول المنظمات غير الحكومية العاملة في ميدان أنشطة حقوق الإنسان إلى أعمالها. وتتسم الأفرقة العاملة للدورة التابعة للجنة الفرعية بأهمية خاصة في هذا الصدد. فهي تتيح مشاركة مركّزة ومتخصصة وتفاعلية للمنظمات غير الحكومية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وكذلك للرابطات والمنظمات غير الحكومية الأخرى. ومن الناحية العملية، فإن التطور يبدأ في هذه الأفرقة العاملة[٦].

١٠- وينبغي أن تدخل هذه الهيئة أيضاً في حوار مع الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة ومع المنظمات الدولية الأخرى. فالأعمال الحالية للجنة الفرعية تتابعها وكالات كثيرة مثل مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة. كما أن ممثلي منظمة العمل الدولية والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية، ضمن هيئات أخرى، يُسهمون بنشاط في أعمال المحفل الاجتماعي.

رابعاً- اللجنة الفرعية

١١- استمرت اللجنة الفرعية في دورتها السابعة والخمسين في إثبات استعدادها لتمحيص أساليب عملها. ومن بين المسائل التي يلزم بحثها ما يلي:

(أ) ينبغي النظر في صياغة مبادئ توجيهية أو معايير للعضوية؛ مسألة الحدود التي تُفرض على مدة العضوية؛

(ب) تحسين عملية وضع الأولويات والاختيار والمناقشة فيما يتعلق بورقات العمل والتقارير[٧]؛

---

(٥) من الأمثلة على الحاجة إلى التنسيق في إطار العمل الجاري الذي تقوم به لجنة القانون الدولي التحفظات على المعاهدات، وأثر الحرب على المعاهدات، ومسؤولية المنظمات الدولية.

(٦) على سبيل المثال، قُدِّمت تقارير وضعتها بصورة مشتركة منظمات غير حكومية وأعضاء من اللجنة الفرعية.

(٧) ورقة العمل المقدمة من السيد ديكو بشأن أساليب عمل اللجنة الفرعية فيما يتعلق بالتقارير (E/CN.4/Sub.2/2005/5)؛ القرار ٢٠٠٥/... [L.36]؛ وورقة العمل المقدمة من السيد الفريدسون بشأن مقترحات البحوث ومواضيع الدراسة (E/CN.4/Sub.2/2004/46).

(ج) بحث كيفية زيادة فعالية الإفادة في أعمالها من المعلومات المتعلقة بالحالات القطرية التجريبية الرامية إلى تحديد المواضيع، والقضايا الناشئة، والتهديدات التي تواجه حماية حقوق الإنسان، كما يليق بهيئة مفكِّرين؛

(د) النظر في استعادة دور اللجنة الفرعية بكامل هيئتها في الإجراء ١٥٠٣.

خامساً- الخلاصة

١٢- ظلّت الأجهزة السياسية لوضع القواعد تشعر، طوال ٥٨ عاماً، بالحاجة إلى وجود هيئة خبراء مستقلة[٨]. والحاجة إلى وجود هيئة مفكِّرين وفريق خبراء مستقل يباشر عملية وضع قواعد أولية وصياغة مبادئ توجيهية ومبادئ عامة لإعطاء مفعول لقواعد حقوق الإنسان لم تختفِ بل وستزداد في المستقبل.

- - - - -

(٨) "على مر السنين، ظلّت اللجنة الفرعية تزوِّد لجنة حقوق الإنسان بآراء نافذة وأفكار، ترتكز على الدراية الفنية والخبرة المتوفرة لدى أعضائها، وساعدت اللجنة الفرعية على تحديد وتطوير مجالات جديدة من أجل زيادة النظر فيها"، لويز آربور، مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٥. "[إن لجنة حقوق الإنسان] قد سلّمت ليس فقط بالمساهمة القيِّمة التي قدمتها هذه الهيئة [اللجنة الفرعية] في أعمال الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان على مدى فترة الـ ٥٨ عاماً الماضية، بل أيضاً بإسهامها الهام في تطوير فهم أفضل لحقوق الإنسان عن طريق دراسة القضايا الهامة ووضع معايير دولية وتعزيز وحماية حقوق الإنسان في جميع أرجاء العالم."، السفير مكارِم ويبيسونو، رئيس الدورة الحادية والستين للجنة حقوق الإنسان، ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٥.