

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/105
18 December 1996
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثالثة والخمسون
البند ١٤ من جدول الأعمال المؤقت

حالة العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان

مشروع بروتوكول اختياري يُلحق بالعهد الدولي الخاص
بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمين العام

١- أحاطت لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسين علماً بالتدابير التي اتخذتها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل التوصل إلى صياغة لمشروع بروتوكول اختياري يُلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يمنح حقاً للأفراد أو الجماعات في تقديم بلاغات تتعلق بعدم الامتثال للعهد، وفقاً لما أوصى به المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، وطلب إلى اللجنة أن تقدم تقريراً عن هذا الموضوع إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثالثة والخمسين (الفقرة ١٠ من القرار ١٦/١٩٩٦).

٢- وقد واصلت واختتمت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نظرها في مشروع بروتوكول اختياري في دورتها الخامسة عشرة (E/C.12/1996/SR.44-49 وSR.54). ويرد في مرفق هذه المذكرة تقرير لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان بشأن وضع مشروع بروتوكول اختياري فيما يتعلق بالنظر في البلاغات المتعلقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

مرفق

تقرير لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان بشأن وضع مشروع بروتوكول اختياري فيما يتعلق بالنظر في البلاغات المتعلقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مقدمة

١- في إعلان وبرنامج عمل فيينا، "يشجع المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لجنة حقوق الإنسان على أن تواصل، بالتعاون مع لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دراسة بروتوكولات إضافية تتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (الجزء "ثانياً"، الفقرة ٧٥). ومع أن الإعلان يشير إلى "بروتوكولات" (بالجمع)، فإن المقترح المحدد الوحيد الذي كان أمام المؤتمر يتعلق بإجراء اختياري خاص بالبلاغات. وقد كررت لجنة حقوق الإنسان إعرابها عن هذا الالتزام، حيث أنها أحاطت علماً، في الفقرة ٦ من قرارها ٢٠/١٩٩٤، "بالخطوات التي اتخذتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لصياغة بروتوكول اختياري ... يمنح الأفراد أو الجماعات حق تقديم بلاغات تتعلق بعدم الامتثال للعهد، [ودعت] هذه اللجنة إلى تقديم تقارير عن ذلك إلى لجنة حقوق الإنسان ...". وقدّم تقرير مرحلي موجز (E/CN.4/1996/96) عن هذه المداولات إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسين. وفي الفقرة ٥ من قرارها ١١/١٩٩٦، رحبت اللجنة بما قدّم إليها من معلومات وأحاطت علماً بالخطوات التي اتخذتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- وقد نوقش موضوع إعداد بروتوكول اختياري، أول ما نوقش في اللجنة، في عام ١٩٩٠، وما برحت هذه المسألة رسمياً موضع نظر اللجنة منذ انعقاد دورتها السادسة^(١). وفي العام التالي، أوصى السيد دانيلو تورك، المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عن أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تقريره النهائي (E/CN.4/Sub.2/1992/16، الفقرة ٢١١)، توصية صريحة باعتماد هذا البروتوكول. وفي وقت لاحق، قام السيد فيليب أليستون بإعداد أربعة تقارير منفصلة بناءً على طلب اللجنة، وأرست هذه التقارير أرضية لمناقشات واسعة داخل اللجنة^(٢).

٣- يتضمن هذا التقرير نتيجة المناقشات التي أجرتها اللجنة على امتداد عدد من الدورات. فقد أجرت اللجنة، على وجه الخصوص، مناقشات متعمقة استناداً إلى مجموعة محددة من مشروعات المقترحات من دوراتها الحادية عشرة إلى الخامسة عشرة^(٣). واعتمدت اللجنة هذا التقرير في دورتها الخامسة عشرة. وقررت اللجنة، بذلك، أنه، بينما تفضل حيثما أمكن، اعتماد موقف متوافق الرأي فيما يتعلق بالمسائل موضع النظر، أن تعمل أيضاً على تضمين تقريرها آراء متباينة كلما تَعَدَّرَ التقريب بين هذه الآراء في موقف متوافق الرأي. وأثناء مناقشات اللجنة، بيّن أحد أعضائها - السيد غريسا - أنه يعارض المقترح الداعي إلى صياغة بروتوكول اختياري. وترد آراؤه في المحاضر الموجزة، لا سيما المحضر E/C.12/1996/SR.42.

٤- ويتضمن هذا التقرير تحليلاً للمسائل التي سيتعين على لجنة حقوق الإنسان أن تدرسها لدى نظرها في البروتوكول الاختياري المقترح. ويراعي التقرير ما أدلى به أعضاء اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أثناء مناقشاتها المختلفة، وهو يورد، على وجه الخصوص، نتيجة مداولات اللجنة في دورتها الخامسة عشرة. وأحيط علماً بعناية أثناء تلك المداولات ببيانات شفوية وتحريرية مفيدة للغاية مقدمة من منظمة العمل الدولية وشعبة الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة وممثلين عن منظمات غير حكومية مختلفة، كما أحيط علماً بتقرير اجتماع للخبراء عقده في اوترخت في كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ معهد هولندا لحقوق الإنسان لمناقشة مشروع البروتوكول^(٤).

٥- قبل النظر في المسائل المطروحة فيما يتعلق بمضمون مشروع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد، من المناسب النظر بإيجاز في الخلفية الأوسع التي يجب أن تجري في إطارها هذه الدراسة.

أولاً- تطورات موازية فيما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

٦- طلب المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان إلى لجنة مركز المرأة ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة "أن تدرساً بسرعة إمكانية استحداث حق رفع العرائض وذلك بإعداد بروتوكول اختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (الجزء "ثانياً"، الفقرة ٤٠). وفي وقت لاحق، عقد اجتماع للخبراء برعاية جهات مستقلة في جامعة ماستريخت بهولندا في الفترة من ٢٩ أيلول/سبتمبر إلى ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، اعتمد فيه مشروع بروتوكول اختياري شامل. وفي وقت لاحق، أقرت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة في دورتها الرابعة عشرة الخطوط العامة لهذا المشروع^(٥).

٧- وقامت لجنة مركز المرأة، في دورتها الأربعين، المعقودة في آذار/مارس ١٩٩٦، بإنشاء فريق عامل للدورة مفتوح العضوية لدراسة القضية. وعقد الفريق العامل تبادلاً عاماً للآراء، أعقبه نظر متعمق في المسائل الناجمة عن المقترح. وأوصت اللجنة بتجديد الولاية المسندة إلى الفريق العامل لعام ١٩٩٧ ورجت من الأمين العام أن يقوم بإعداد تقريرين يتناولان، على التوالي، دراسة استقصائية مقارنة لإجراءات دولية أخرى مماثلة وتوليفاً لما أبدته الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية من آراء في هذا الشأن^(٦).

ثانياً- تطورات مماثلة فيما يتعلق بالمعاهدات الإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان

٨- في سياق منظمة الدول الأمريكية، فإن البروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور لعام ١٩٨٨)، الذي ينص على إجراء محدود فيما يتعلق بالشكاوى، قد صدقت عليه الآن أو انضمت إليه ست دول، وسيبدأ نفاذه لدى قبول خمس دول أخرى له. وعملاً بالمادة ١٩(٦) منه، فإن:

"أية حالة يتم فيها انتهاك [الحق في تنظيم نقابات عمال والحق في التعليم] عن طريق إجراء يمكن أن يُعزى مباشرة إلى دولة طرف في هذا البروتوكول، قد يسفر، من خلال مشاركة لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ومشاركة محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، عند الإمكان، عن تطبيق نظام رفع العرائض الفردية الذي تنظمه المواد من ٤٤ إلى ٥١ والمواد من ٦١ إلى ٦٩ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان".

٩- ومما له صلة مباشرة أكبر بالموضوع اعتماد مجلس أوروبا في حزيران/يونيه ١٩٩٥ بروتوكولاً إضافياً ملحقاً بالميثاق الاجتماعي الأوروبي ينص على نظام للشكاوى الجماعية^(٧). والإجراء الجديد، شأنه في ذلك شأن البروتوكول الاختياري المقترح الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا يُعتبر سوى مكملٍ لألية تقديم التقارير، التي ما زالت الوسيلة الأساسية للإشراف على الامتثال لأحكام الميثاق. ولا يجوز للأفراد بصفتهم الشخصية تقديم شكاوى بدعوى "تطبيق الميثاق تطبيقاً غير مُرضٍ". فيجب تقديمها بواسطة إحدى الفئات التالية: (١) ما يتم تعيينه من "منظمات دولية لأصحاب العمل ونقابات العمال"؛ (٢) "منظمات دولية غير حكومية أخرى ذات مركز استشاري لدى مجلس أوروبا وأُدرجت في قائمة وضعت لهذا الغرض" من قبل لجنة حكومية؛ (٣) "منظمات وطنية تمثيلية لأصحاب العمل ونقابات العمال" داخل الدولة الموجهة الشكاوى ضدها (المادة ١)؛ (٤) "أية منظمة غير حكومية تمثيلية أخرى" تُعيّنها الحكومة المعنية من أجل تقديم شكاوى ضدها (المادة ٢). ولا يجوز للمجموعات المندرجة في الفئتين (٢) و(٤) تقديم شكاوى إلا فيما يتعلق بالمسائل التي "يكون قد أُقرَّ بأن لها صلاحية مُعيّنة" بشأنها (المادة ٣). ويُطلب إلى مقدم الشكاوى أن يبين "ما هو الوجه الذي لم يكفل فيه [الطرف المتعاقد] التطبيق المرضي" لحكم محدد من أحكام الميثاق (المادة ٤).

١٠- وتتم دراسة الشكاوى، في بادئ الأمر من قبل لجنة الخبراء المستقلين، المنشأة بمقتضى أحكام الميثاق. وبعد أن تبت اللجنة في أن الشكاوى مقبولة، تطلب ملاحظات من الطرفين، وكذلك من أطراف أخرى في البروتوكول ومنظمات مندرجة في الفئة (١) (المادة ٧). ومن ثم، تقدم تقريراً عما إذا كان تطبيق الدولة للحكم ذي الصلة من الميثاق كان "مرضياً" أم لا (المادة ٨). ويُرسَل التقرير سرياً إلى الأطراف المعنية، وجميعها أطراف في الميثاق وفي لجنة الخبراء التابعة لمجلس أوروبا. وفي غضون أربعة أشهر من ذلك، يجب إرساله إلى الجمعية البرلمانية ونشره علناً. واستناداً إلى التقرير، تعتمد لجنة الوزراء قراراً. وإذا ما كانت النتائج التي تخلص إليها لجنة الخبراء المستقلين سلبية، تقوم لجنة الوزراء بتوجيه توصية إلى الدولة المعنية (المادة ٩). ويطلب إلى هذه الدولة أن تقدم تقريراً "عما اتخذته من تدابير لإنفاذ ... التوصية" (المادة ١٠). وبدأ نفاذ البروتوكول لدى قبوله من ٥ دول أعضاء في مجلس أوروبا، وهي حالياً ٤٠ دولة عضواً.

ثالثاً- اعتبارات أولية

١١- اعتمدت اللجنة، في دورتها السابعة، "ورقة تحليلية" موحّدة قدمتها إلى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (A/CONF.157/PC/62/Add.5، المرفق الثاني). وإضافة إلى ذلك التحليل، قدمت اللجنة البيان التالي في بيانها العام إلى المؤتمر:

"تعتقد اللجنة أن ثمة أسباباً قوية لاعتماد إجراءات للشكاوى (في شكل بروتوكول اختياري يلحق بالعهد) فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعترف بها في العهد. ومثل هذه

الاجراءات ستكون بالكامل غير الزامية وستسمح بتقديم بلاغات من الأفراد أو الجماعات ممن يدعون انتهاكات للحقوق المعترف بها في العهد. وقد تتضمن أيضاً اجراءات اختيارية للنظر في الشكاوى فيما بين الدول. وسوف تعتمد ضمانات اجرائية مختلفة للحماية من اساءة استخدام هذه الاجراءات. وستكون مماثلة في طبيعتها للاجراءات المطبقة بموجب البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" (A/CONF.157/PC/62/Add.5 المرفق الأول، الفقرة ١٨).

١٢- وشددت اللجنة، في "الورقة التحليلية" التي اعتمدها، على الجوانب التالية للبروتوكول الاختياري المقترح:

(أ) أي بروتوكول يلحق بالعهد سيكون اختيارياً حصراً، وعليه، فلن يسري إلا على الدول الأطراف التي توافق عليه تحديداً عن طريق التصديق عليه أو الانضمام إليه؛

(ب) إن المبدأ العام الذي يسمح بتقديم الشكاوى بموجب إجراء دولي فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليس، بأي شكل، مبدأً جديداً أو ابتكارياً بوجه خاص، نظراً لما درجت عليه منظمة العمل الدولية واليونسكو والإجراء المتعلق بالقرار ١٥٠٣ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والبروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور لعام ١٩٨٨)، والمقترحات التي يجري النظر فيها حالياً داخل مجلس أوروبا؛

(ج) إن التجربة المكتسبة حتى هذا التاريخ فيما يتعلق بمجموعة واسعة النطاق من الإجراءات الدولية القائمة حالياً فيما يتعلق برفع العرائض تبين أنه لا يوجد أساس للمخاوف من أن يسفر وضع بروتوكول اختياري عن تقديم عدد هائل من الشكاوى؛

(د) في إطار إجراء خاص بالبروتوكول الاختياري، تحتفظ الدولة الطرف المعنية بصلاحيات اتخاذ القرار النهائي في الإجراء الذي سيتعين اتخاذه رداً على ما تعتمده اللجنة من آراء؛

(هـ) إذا ما أُريد لمبدأ الترابط والتواصل والانضمام بين مجموعتي الحقوق أن يَتَدَعَمَ فيما تضطلع به الأمم المتحدة من أعمال، فلا بد من وضع إجراء لتقديم البلاغات بمقتضى أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بحيث يتم تقويم الاختلال القائم حالياً.

رابعاً- تحليل للأحكام الممكنة لبروتوكول اختياري

١٣- لدى إجراء التحليل التالي، تم الاستناد بصفة أساسية إلى مداولات اللجنة في دورتها الخامسة عشرة، مع الاستفادة في الوقت ذاته أيضاً من مناقشاتها السابقة بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٦. كما تمت الاستعانة، بدرجة كبيرة، بالنهج المعتمد في الإجراءات القائمة حالياً لتقديم البلاغات بمقتضى معاهدات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان، ولا سيما البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٤- وقررت اللجنة، بعد مناقشة مطوّلة، ألا توصي بتضمين البروتوكول الاختياري المقترح إجراءً متعلقاً بتقديم الشكاوى فيما بين الدول. ولوحظ أن هذا الإجراء يرد في عدد من المعاهدات الأساسية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة هذه الإجراءات جميعها لا تكون سارية إلا بين الدول التي قبلت فيما بينها الإجراءات المتصل بالموضوع. ويورد التقرير الذي قُدّم إلى اللجنة في دورتها الخامسة عشرة موجزاً لمختلف وجهات النظر بشأن هذه المسألة، وذلك بالعبارات التالية:

"هناك من حيث المبدأ أسباب قوية تدعو إلى إدراج هذا الإجراء ضمن البروتوكول الاختياري. فهذا الإجراء سيزيد من الخيارات المتاحة لمعالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وسيضع تلك الحقوق على قدم المساواة مع الحقوق التي جرت معالجتها في الصكوك المذكورة أعلاه. بيد أنه من الناحية العملية هناك أيضاً أسباب قوية تدعو إلى عدم إدراج هذا الإجراء. فالإجراءات الموجودة فعلاً في إطار معاهدات الأمم المتحدة المماثلة الخاصة بحقوق الإنسان لم تستخدم قط كما أن الحكومات تحذر باستمرار ما يسمى بـ 'صندوق باندورا' (صندوق الشرور) الذي تفضل جميع الأطراف أن يظل مغلقاً^(٨). وحتى في منظمة العمل الدولية لم يستخدم الإجراءان المتعلقان بالشكاوى المقدمة من دولة ضد دولة (بموجب المادة ٢٦ من الدستور وبموجب إجراء الحرية النقابية) سوى أربع مرات ومرة واحدة على التوالي. وهذا يفسر سبب عدم اقتراح هذا الإجراء فيما يتعلق بمشروع البروتوكول الاختياري الخاص باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة".

ألف- الديباجة

١٥- تتألف ديباجة البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من فقرة واحدة. وللأغراض المتوخاة حالياً قد يكون من المناسب عدم الحياد كثيراً عن البساطة المبدئية التي يتميز بها هذا النهج. ومع ذلك، نظراً لأن اعتماد البروتوكول المقترح لا يتزامن مع اعتماد العهد (كما كان الحال فيما يتعلق بالبروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) فيستحسن الإشارة إلى بعض الأسباب الداعية إلى وضع بروتوكول إضافي. وتتصل هذه الأسباب بالترابط بين مجموعتي الحقوق، وإسهام المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، ودور لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأهمية إجراءات التظلم فيما يتعلق بهذه الحقوق، والعلاقة بين هذا البروتوكول وأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المعرض التي ينشد المجتمع الدولي بلوغها، وطبيعة الالتزامات المحددة في المادة (١)٢ من العهد.

١٦- وفيما يلي النص المقترح للديباجة:

"إن الدول الأطراف في هذا البروتوكول،

"[أ] إذ تؤكد أن العدالة الاجتماعية والتنمية، بما في ذلك أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عنصران أساسيان في بناء نظام وطني ودولي عادل ومنصف؛

"[ب] وإذ تشير إلى أن إعلان وبرنامج عمل فيينا يسلمان بأن 'جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتراصة ومتشابكة'؛

"[ج] وإذ تؤكد دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومن خلاله لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المشار إليها فيما يلي باسم اللجنة) في تحسين فهم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المشار إليه فيما يلي باسم العهد) وفي تشجيع أعمال الحقوق المعترف بها فيه؛

"[د] وإذ تشير إلى نص المادة ٢(١) من العهد الذي يقضي بأن 'تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية؛

"[هـ] وإذ تلاحظ أن استطاعة أصحاب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تقديم شكاوى بشأن ما يدعى وقوعه من انتهاكات لتلك الحقوق يشكل وسيلة انتصاف أساسية لضمان التمتع الكامل بالحقوق؛

"[و] وإذ تعتبر أن من المناسب، بغية بلوغ مقاصد العهد وتطبيق أحكامه، تمكين اللجنة من تلقي البلاغات التي يدعى فيها وقوع انتهاكات للعهد والنظر فيها، وفقا لأحكام هذا البروتوكول؛

"اتفقت على ما يلي:....".

باء- نطاق اختصاص اللجنة

١- مسائل المصطلحات

١٧- تتضمن المادة الأولى من إجراءات الإبلاغ عموما التعهد الذي تعترف بموجبه الدولة الطرف باختصاص اللجنة في استلام البلاغات. ومن المألوف في هذه النصوص التفرقة بين استلام البلاغ (وهذا لا يعني بالضرورة أنه سيجري النظر فيه فيما بعد) وبين مرحلة النظر أو الدراسة (وهذا ما يحدث بمجرد استيفاء مختلف الشروط الإجرائية). ويستخدم البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص

بالحقوق المدنية والسياسية الفعليين الأخيرين - "الدراسة" و"النظر" - دون أن ينطوي ذلك على أي فرق واضح. ونظرا لأن المتبع في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هو الإشارة إلى "النظر" في البلاغات، فقد استخدم هذا الفعل فيما يلي من اقتراحات خاصة بالمشروع.

١٨- وتوصي اللجنة بأن يشير البروتوكول إلى "انتهاك... للحقوق المقررة في العهد"، ملتزما بذلك بصيغة المادة ١ من البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما أشار التقرير المقدم إلى اللجنة في دورتها الخامسة عشرة إلى مختلف الخيارات الأخرى المطروحة:

"[يتمثل احد الخيارات في] الإشارة إلى تخلف الدولة الطرف عن تنفيذ التزاماتها بموجب العهد (كما هو مقترح في مشروع ماستريخت المشار إليه في الفقرة ٤ أعلاه، ويعتبر نصا هجيناً لمختلف صيغ المصطلحات المستخدمة في المادة ٤١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة من دولة ضد دولة أخرى). وتمثل الخيارات الأخرى في الالتزام بصيغة البروتوكول الإضافي الملحق بالميثاق الاجتماعي الأوروبي والإشارة إلى التخلف عن ضمان التطبيق المرضي لأحد الأحكام أو تطبيق صيغة اقترحتها منظمة العمل الدولية وتشير إلى أولئك "الذين يدعون أن تلك الدولة الطرف لم تكفل احترام أي من الحقوق". وفي حالة العهد، يمكن تفسير جميع هذه الصيغ بخلاف الصيغة الأولى منها على أنها لا تسري فقط على الحقوق المعترف بها في المواد من ١ إلى ١٥ وإنما أيضا على الالتزامات الإجرائية الواردة في الجزء الرابع من العهد والمتعلقة بتقديم التقارير، وغير ذلك. بيد أنه ليس من المؤكد أن إتاحة الإمكانية للأفراد لتقديم بلاغ ضد دولة طرف لعدم قيامها بتقديم التقارير في حينها، أو لعدم قيامها بتقديم تقارير على الإطلاق أمر مرغوب فيه. ورغم أن هذا السلوك يشكل بوضوح إخلالا بالتزامات الدولة، فإن هناك وسائل بديلة تسعى بها اللجنة إلى التصدي لهذه المشاكل.

"واشترط الادعاء بوقوع "انتهاك" لن يؤدي إلى تعرض دولة طرف لشكوى مجددة لمجرد أنها لم تكفل لصاحب شكوى معين الأعمال الكاملة لحق محدد. والتزام الدولة بموجب العهد، ومن ثم مسألة ما إذا كان انتهاك قد وقع، سيظل متوقفا على وقائع الحالة وعلى درس المعاني التي تنطوي عليها المصطلحات المستخدمة في النص الموضوعي الذي يعترف بالحقوق وفي المادة ٢(١) من العهد وهي المادة التي تحدد طبيعة الالتزام. ومن ثم لا يبدو أن هناك من الأسباب ما يدعو إلى عدم اتباع النهج المستخدم في البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وهو النهج القائم على الإشارة إلى وقوع انتهاك. وسيكون القيد الوحيد هو استخدام مصطلح "المعترف بها" بدلا من "المقررة"، نظرا لاختلاف المصطلحات المستخدمة في كل من العهدين".

٢- الأفراد كمتظلمين و/أو الجماعات كمتظلمة

١٩- تتمثل المسألة التالية التي تعالجها اللجنة في تحديد ما إذا كان ينبغي أن يسمح للفرد بتقديم بلاغ. ولوحظ في هذا الصدد أن البروتوكول الإضافي الملحق بالميثاق الاجتماعي الأوروبي قد استبعد هذه الإمكانية واعتمد قائمة تقييدية بالمتظلمين بعد تقسيمهم إلى فئات. وأثناء مناقشة هذا الخيار بجميع جوانبه، اتفق جميع أعضاء اللجنة الذين شاركوا في النقاش على أن إدراج حق للفرد في التظلم ضروري. وأشار في هذا

الصدد أيضا إلى أن اللجنة قد سبق أن أيدت في دورتها السابعة "تفضيلا قويا وجليا لإجراء للشكاوى الفردية" (A/CONF.157/PC/62/Add.5، المرفق الثاني، الفقرة ٦٦).

٢٠- وهناك مسألة تتصل بهذا الموضوع وهي تحديد ما إذا كان ينبغي أن يسمح للجماعات، التي يدعي واحد أو أكثر من أعضائها تعرضه لانتهاك، بتقديم شكاوى. وذكرت اللجنة في هذا الصدد بأن قرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠/١٩٩٤ قد نص على "أن يمنح الأفراد أو الجماعات حق تقديم بلاغات" (الفقرة ٦) وأشارت إلى أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قامت من الناحية العملية بمعالجة عدد كبير من البلاغات التي قدمها أفراد بالنيابة عن جماعات مضرورة والعكس بالعكس. ومن ثم اتفق على إدراج الجماعات ضمن أولئك المدعى أنهم ضحايا ويحق لهم تقديم شكاوى.

٢١- وفيما يلي النص المقترح للمادة ١، وهو النص الذي أعد استنادا إلى المقررات الموضحة في التحليل السابق:

"تعترف كل دولة طرف في العهد، تصبح طرفا في هذا البروتوكول، باختصاص اللجنة في استلام ونظر البلاغات المقدمة من أي أفراد أو جماعات خاضعة لولايتها وفقا لأحكام هذا البروتوكول".

جيم- الحق في تقديم بلاغ

١- الأطراف الثالثة التي تقوم بالتصرف "بالنيابة عن" الأفراد المدعى أنهم ضحايا

٢٢- تتمثل المسألة التالية في تحديد ما إذا كان "حق" تقديم بلاغ ينبغي أن يمنح لـ"أطراف ثالثة" أو بعبارة أخرى لأفراد وجماعات تتوافر لديها ما يمكن اعتباره "مصلحة كافية" في المسألة (لاستخدام نفس العبارة المستخدمة في لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة) رغم عدم تعرضها هي نفسها لانتهاك. وأشار التقرير المقدم إلى اللجنة في دورتها الخامسة عشرة في هذا الصدد إلى أن:

"هذا النهج العام ليس ضروريا لمجرد السماح لشخص آخر أو جماعة أخرى بتقديم بلاغ بالنيابة عن فرد يدعي تعرضه لانتهاك. فاللجنة المعنية بحقوق الإنسان تفسر دائما المادة ١ من البروتوكول الاختياري الأول [الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية] بما يتلاءم مع تلك الحالة - وهو نهج يظهر بوضوح في المادة ٩٠(ب) من النظام الداخلي للجنة. ومن ثم يبدو أن الصيغة الأعم تشير إلى حالة يجوز فيها أن يسمح البروتوكول لجماعة تؤدي خدمة عامة أو لنوع آخر من المنظمات غير الحكومية بتقديم شكوى دون أن يكون عليها تحديد فرد أو جماعة تدعي تعرضها لانتهاك والعمل معه أو معها أو بالنيابة عنه أو عنها. وإذا كان من حسنات هذا الأمر السماح بتقديم شكاوى تحسبا لوقوع انتهاكات، سواء أكانت انتهاكات وشيكة أم مجرد انتهاكات محتملة، فإنه سيزيد أيضا بصورة كبيرة من حجم الالتزام الذي يقع على عاتق الدول الأطراف وقد يفسح المجال أمام الشكاوى المبنية على التخمين.

"وأثناء المناقشات التي درأت في اللجنة قيل إنه ينبغي أن يسمح لكل المنظمات غير الحكومية وسائر المنظمات بتقديم شكاوى. ومن شأن هذا أن يلغي جميع الشروط مثل المركز الاستشاري، أو الصلات بالبلد المعني، أو المعرفة الخاصة أو التمتع بكفاءة معينة فيما يتعلق بالمسائل المثارة. وهذا بالتالي سيجعل الإجراء أيسر استخداما مما هو في حالة الميثاق الاجتماعي الأوروبي وإجراءات منظمة العمل الدولية. وحتى الإجراء غير المستند إلى معاهدات والمنصوص عليه في القرار ١٥٣ يخضع لبعض القيود من الناحية النظرية، وإن لم يكن من الناحية العملية. ويزيل الاقتراح أي حاجة إلى وجود صلة بين المتظلم والانتهاك المدعى وقوعه. ورغم أنه من الواضح أن تطبيق نهج مفتوح تماما على الحق سيزيد قدرة الإجراء على التصدي لكل مسألة محتملة ذات صلة فإنه يخشى من أن يؤدي إلى إتاحة الإجراء لعدد ضخم من الشكاوى التي لا تفي بالضرورة بأي حد أدنى من الشروط اللازمة لاستبعاد ما هو مبني على معلومات غير سليمة أو مفتقر إلى مبرر.

"... وتجدد الإشارة أيضا إلى أن شرط استنفاد وسائل الانتصاف المحلية قبل إرسال شكاوى إلى هيئة دولية، وهو شرط متفق عليه بين الأغلبية فيما يتعلق بجميع الإجراءات المماثلة للشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان (فيما عدا إجراءات منظمة العمل الدولية)، سيجعل استبعاد الصلة بين المتظلم (المتظلمين) والدولة الطرف أمرا خادعا".

٢٣- وفي ضوء هذه الاعتبارات توصي اللجنة بأن يمتنع الحق في تقديم شكاوى أيضا إلى الأفراد أو الجماعات التي تقوم بالتصرف بالنيابة عن الأشخاص المدعى أنهم ضحايا. بيد أن اللجنة قد لاحظت أن هذه الصيغة ينبغي أن تفسر بحيث تقتصر على الأفراد أو الجماعات التي تتصرف بعلم من الأشخاص المدعى أنهم ضحايا وبموافقتهم، حسبما تعتقد اللجنة.

٢- مجموعة الحقوق المشمولة بالإجراء

٢٤- تتمثل المسألة التالية في تحديد ما إذا كان الإجراء ينبغي أن يسري على جميع الحقوق المعترف بها في العهد أم ينبغي أن يقتصر على بعضها. وقد أشار التقرير المقدم إلى اللجنة في دورتها الخامسة عشرة في هذا الصدد إلى ما يلي:

"بعد مناقشة أربعة خيارات مختلفة، أثرت الدراسة التحليلية التي قدمتها اللجنة إلى المؤتمر العالمي النهج الجامع لا التقييدي. بيد أنه بغية استبعاد الالتزامات بتقديم التقارير وهي الالتزامات الواردة في الجزء الرابع من العهد، يقترح أن يقتصر نطاق الإجراء على الحقوق المعترف بها في المواد من ١ إلى ١٥ من العهد. وهذا النهج أيدته اللجنة في مداولاتها حتى الآن، إلا فيما يتعلق بالمسائل المثارة بشأن حق تقرير المصير المعترف به في المادة ١ وبشأن الحقوق المعترف بها في المادة ١٥. ورئي أن إدراج حق تقرير المصير يمكن أن ينطوي على خطر جسيم وهو إساءة استعمال الإجراء. وتجدر الإشارة إلى أن حق تقرير المصير معترف به بتعبير مطابق تماما في المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وأنه يخضع للشكاوى بموجب البروتوكول الاختياري الأول الملحق بذلك العهد. غير أنه من الناحية العملية، اتبعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان نهجا حذرا أو تقييدا في تطبيقه. وفيما يتعلق بالمادة ١٥، قد يكون من الصعب خصها بالاستبعاد مع الاحتفاظ بصيغ أخرى تتساوى معها في عموميتها".

٢٥- وتوصي اللجنة بأن يسري البروتوكول الاختياري بالنسبة لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المبينة في العهد وأن يشمل ذلك جميع الحقوق الواردة في المواد من ١ إلى ١٥. ومع ذلك لاحظت اللجنة أن الحق في تقرير المصير ينبغي ألا يعالج بموجب هذا الإجراء إلا إذا كان منطويا على أبعاد تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ورأت أن أبعاد الحقوق المدنية والسياسية التي ينطوي عليها الحق ينبغي أن تظل حكرا للجنة المعنية بحقوق الإنسان فيما يتعلق بالمادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٢٦- وهناك مسألة أخرى وثيقة الصلة بالمسألة السابقة ألا وهي تحديد ما إذا كان ينبغي اتخاذ تدبير يتيح للدول قبول الإجراء المنصوص عليه في البروتوكول الاختياري إما فيما يتعلق بجميع أحكام المواد من ١ إلى ١٥ (النهج "الشامل") أو فيما يتعلق فقط بعناصر معينة من العهد (النهج "الانتقائي"). والنهج الأخير، الذي يسمى أحيانا باسم smorgasbord أو النهج الاختياري (à la carte)، يمكن أن يتخذ شكلا من اثنين. وأولهما يقتضي أن توضح الدول الأطراف أحكام العهد التي لن يشملها الإجراء الذي قبلته حينما أصبحت طرفا في البروتوكول الاختياري. ومن ثم سيكون على كل دولة أن "تختار عدم الالتزام" فيما يتعلق بأحكام محددة إن أرادت أن تتجنب تطبيق البروتوكول الاختياري بالنسبة لجميع الحقوق المعترف بها في العهد. ويقضي الشكل الثاني بأن "تختار الالتزام" بالإجراء فيما يتعلق بأحكام العهد التي ستحددها عندما تصبح طرفا في البروتوكول. وهناك تفرقة أخرى أشير إليها في التقرير المقدم إلى اللجنة في دورتها الخامسة عشرة وهو التقرير الذي لاحظ أن كل من هذين النهجين الانتقائيين:

"يمكن أن يسري إما على مواد العهد أو، على نحو أكثر تحديدا، على حقوق بعينها. فمثلا، يجوز للدولة وفقا للنهج الأول أن تحدد المادة ١١ كمادة تقبل إجراء الشكاوى بشأنها (ومن ثم يشمل الإجراء جميع العناصر التي تجري معالجتها في تلك المادة - المستوى المعيشي الكافي والغذاء والكساء والمأوى وما شابه ذلك -). ويجوز لها وفقا للنهج الثاني أن تحدد حقا بعينه مثل الحق في الغذاء الكافي تقبل تطبيق الإجراء بشأنه. وتجدر الإشارة إلى أن تضيق نطاق البروتوكول الاختياري لن يقلل بأي حال من مجموعة الالتزامات السارية بالفعل على كل دولة طرف في العهد أو يؤثر عليها بطريقة أخرى".

٢٧- وأشار التقرير نفسه إلى المزايا والمساوئ التالية التي ينطوي عليها السماح بأي نهج انتقائي:

"تتمثل مزاياه الرئيسية فيما يلي: '١' أنه يتيح للدول أن تحدد نطاق الالتزامات التي تقبلها بما يتلاءم مع الحالة السائدة في البلد، ومن ثم يزيد من إمكانية قبول مبدأ تطبيق إجراء للشكاوى؛ '٢' أنه ييسر تحقيق قبول تدريجي لمجموعة أعرض من الحقوق على مر الزمن؛ '٣' أنه سيحل جزئيا مسألة تحديد الحقوق الخاضعة لاختصاص المحاكم ومدى خضوعها لذلك بتمكين الدول من حل تلك المسألة لنفسها وتوسيع نطاق نهجها مع تطور مضمون الحقوق الفردية وزيادة وضوحه؛ '٤' أنه سيجعل الإجراء أيسر تطبيقا ومن ثم أكثر قبولا لمجموعة أعرض من الدول.

"ولهذا الخيار أيضا بعض المساوئ الواضحة: '١' قد يفهم النهج من الزاوية العملية، ولكن ليس من الزاوية النظرية، على أنه يتعارض مع مبدأ تساوي جميع الحقوق في أهميتها؛ '٢' يختلف النهج عن النهج الشامل الذي يعكسه البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق

المدنية والسياسية، وإن كان يتسق مع الخيارات التي منحت للدول لقبول بعض الأحكام دون غيرها عند التصديق على الميثاق الاجتماعي الأوروبي؛^{٣٠} يحتمل أن تختار الدول في البداية عدم قبول الإجراء إلا بالنسبة لنطاق حقوق بالغ الضيق بلا مبرر.

"وأيا كان النهج الذي سيتبع في هذا الصدد، ينبغي أن يفترض أن المواد من ٢ إلى ٥ من العهد، بالنظر إلى أهميتها الجوهرية، ستظل دائما واجبة التطبيق تماما فيما يتعلق بتفسير معنى أي من الحقوق المحددة المعترف بها في المواد من ٦ إلى ١٥".

٢٨- وبعد نقاش طويل لهذه المسألة أبدت غالبية أعضاء اللجنة المشتركين في النقاش تفضيلا واضحا لاتباع نهج شامل يقضي بأن تقبل أي دولة تصبح طرفا في البروتوكول الاختياري الإجراء ذا الصلة فيما يتعلق بجميع الحقوق المعترف بها في العهد. ومن ناحية أخرى، فضلت أقلية مؤثرة اتباع نهج انتقائي يسمح للدول بألا تقبل إلا الالتزامات المتعلقة بمجموعة محددة من الحقوق. ورأت الأقلية أن هذا يمكن تحقيقه إما بمطالبة الدول صراحة بـ"اختيار عدم الالتزام بـ" أحكام ينبغي أن تحددها عندما تصبح طرفا في البروتوكول أو بتمكينها من "اختيار الالتزام بـ" الأحكام التي ستحددها.

٣- حماية إمكانية الاستفادة بالإجراء

٢٩- هناك مسألة متصلة بالموضوع تتعلق بحماية الحق في تقديم شكوى. وقد طرح التقرير المقدم إلى اللجنة في دورتها الخامسة عشرة المسألة على النحو التالي:

"من المناسب إدراج نص لا يقتصر على تأكيد حق الفرد أو الجماعة في تقديم بلاغ خطي يدعي فيه وقوع انتهاك للحقوق المعترف بها في العهد، وإنما يلزم أيضا الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابير لتمكين المتظلمين المحتملين من تقديم البلاغات. وقد سلطت لجنة حقوق الإنسان الضوء بصفة مستمرة على أهمية هذا الجانب من جوانب إجراء الشكاوى في سلسلة من القرارات الصادرة منذ عام ١٩٩٠. واستنادا إلى تقرير للأمين العام [E/CN.4/1994/42]، رجت اللجنة، في قرارها ١٩٩٤/٧٠، الهيئات المنشأة بموجب معاهدات اتخاذ خطوات عاجلة، تمشيا مع ولاياتها، للمساعدة على منع عرقلة اللجوء إلى إجراءات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بأي شكل من الأشكال. كذلك حثت اللجنة الحكومات على الامتناع عن جميع أفعال التخويف أو الانتقام ضد جملة أشخاص من بينهم الأشخاص الذين يقدمون أو الذين قدموا بلاغات بموجب الإجراءات المحددة في صكوك حقوق الإنسان. ولذا يبدو من المناسب إدراج نص محدد من هذا القبيل في البروتوكول".

٣٠- ووافقت اللجنة على أنه ينبغي إدراج هذا النص.

٣١- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٢، وهو النص الذي أعد استنادا إلى المقررات الواردة في التحليل السابق:

"١- لأي فرد أو جماعة تدعي أنها تعرضت لانتهاك ارتكبهته الدولة الطرف المعنية لأي من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية المعترف بها في العهد، أو لأي فرد أو جماعة تنوب عن هذا المتظلم (هؤلاء المتظلمين)، تقديم بلاغ خطي إلى اللجنة لدراسته.

"٢- تتعهد الدول الأطراف في هذا البروتوكول ألا تعرقل بأي شكل الممارسة الفعلية للحق في تقديم بلاغ وبأن تتخذ كل ما يلزم من خطوات لمنع أي اضطهاد أو معاقبة لأي شخص أو جماعة على تقديم أو محاولة تقديم بلاغ بموجب هذا البروتوكول."

دال- جواز الاستلام والقبول

"٣٢- إن جمع مختلف الأحكام المتعلقة بجواز الاستلام والقبول في مادة واحدة من مشروع البروتوكول يبدو أنسب النهج. فهذه القواعد الإجرائية المختلفة يستند معظمها مباشرة إلى الصيغ المستخدمة في البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولأغراض هذا المشروع خضعت هذه القواعد لإعادة تنظيم محدودة لكن الصيغة ظلت كما هي تقريبا في الأحكام الرئيسية.

"٣٣- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٣:

"١- لا تتسلم اللجنة أي بلاغ يكون غفلا من التوقيع أو موجهها ضد دولة ليست طرفا في هذا البروتوكول.

"٢- للجنة أن تعلن أن بلاغا ما غير مقبول في الحالات التالية:

"(أ) إذا كان لا يتضمن ادعاءات تشكل، إذا ما ثبتت صحتها، انتهاكا للحقوق المعترف بها في العهد؛ أو

"(ب) يشكل إساءة لاستعمال الحق في تقديم بلاغ؛ أو

"(ج) يتعلق بأفعال أو عمليات امتناع وقعت قبل بدء نفاذ هذا البروتوكول بالنسبة للدولة الطرف المعنية، ما لم تكن هذه الأفعال أو عمليات الامتناع:

"١- ما زالت تشكل انتهاكا للعهد بعد بدء نفاذ البروتوكول بالنسبة لتلك الدولة الطرف؛ أو

"٢- لها آثار مستمرة بعد بدء نفاذ هذا البروتوكول ويبدو أن تلك الآثار تشكل انتهاكا لحق معترف به في العهد؛

"٣- لا تعلن اللجنة أن بلاغا ما مقبول ما لم تتحقق مما يلي:

"(أ) أن جميع سبل الانتصاف المحلية قد استنفدت؛ و

"(ب) أن البلاغ المقدم من الشخص الذي يدعي أنه ضحية أو من ينوب عنه والذي يثير بصورة رئيسية نفس القضايا الواقعية والقانونية ليس محل دراسة بموجب إجراء آخر للتحقيق الدولي أو التسوية الدولية. وللجنة مع ذلك أن تنظر في هذا البلاغ إذا ما استغرق إجراء التحقيق الدولي أو التسوية الدولية مدة تتجاوز الحدود المعقولة".

هـ- إثبات صحة الشكاوى

٣٤- في أي إجراء للشكاوى يقع على المدعي عبء توفير المعلومات المؤيدة للادعاءات المقدمة. ومن المناسب فضلاً عن ذلك إتاحة الفرصة للجنة لإعادة النظر في بلاغ ما إذا ما توافرت لها معلومات جديدة بعد اتخاذها لقرار بعدم قبوله استناداً إلى دراستها الأولى له.

٣٥- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٤:

"١- للجنة أن ترفض الاستمرار في نظر بلاغ ما إذا ما تخلف صاحبه عن توفير المعلومات التي تثبت بشكل كاف صحة الادعاءات الواردة فيه، بعد إعطائه فرصة معقولة للقيام بذلك.

"٢- للجنة، بناءً على طلب صاحب الشكاوى، أن تبدأ من جديد نظر بلاغ ما كانت قد أعلنت أنه غير مقبول وفقاً لأحكام المادة ٣، في حالة تغير الظروف التي دعتها إلى اتخاذ هذا القرار".

واو- التدابير المؤقتة

٣٦- على الرغم من أن البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يتضمن حكماً محدداً يتعلق بالتدابير المؤقتة، فإن الإجراءات التي اعتمدتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان فيما بعد قد عالجت هذه المسألة الهامة. ولئن كانت اللجنة لا ترى أن من الضروري أو المستصوب اعتماد حكم شامل يسري على جميع الحالات، فإنها تعتقد أنه ينبغي أن تترك لها حرية التصرف، فيما قد ينشأ من حالات خطرة تنطوي على احتمال حدوث ضرر غير قابل للإصلاح، لكي تطلب اتخاذ تدابير مؤقتة.

٣٧- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٥:

"إذا ما أثارت دراسة أولى، في أي وقت بعد استلام بلاغ ما، وقبل البت في وقائع الحالة الموضوعية، خوفاً معقولاً من أن تؤدي الادعاءات، إذا ما ثبتت صحتها، إلى ضرر غير قابل للإصلاح، يجوز للجنة أن تطلب من الدولة الطرف المعنية اتخاذ ما يلزم من تدابير مؤقتة لتجنب وقوع هذا الضرر غير القابل للإصلاح".

زاي- الإحالة إلى الدولة الطرف والتسوية الودية

٣٨- تسمح الغالبية العظمى من إجراءات البلاغات بإمكانية للتوصل إلى تسوية ودية مع الدولة الطرف المعنية. وبالنظر تحديداً إلى طبيعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قد يكون من المناسب إلى حد بعيد النص على إجراء للتسوية الودية في مشروع البروتوكول. ولهذا الغرض تشير اللجنة على وجه التحديد إلى استعدادها لتيسير هذه التسوية، رهنا بأن يكون الترتيب الناجم عن ذلك مستنداً إلى احترام الحقوق والالتزامات الواردة في العهد.

٣٩- وهناك مسألة أخرى تتمثل في تحديد ما إذا كان ينبغي إدراج حكم مماثل لذلك الحكم الوارد في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ١٤(٦)(أ)) التي تنص على أنه "لا يجوز كشف هوية الفرد المعني أو جماعات الأفراد المعنية إلا بموافقته أو موافقتها الصريحة". وترى اللجنة أن النظام الداخلي هو أفضل وسيلة لمعالجة مسألة الحاجة المحتملة إلى حماية هوية الشخص المدعى أنه ضحية (الأشخاص المدعى أنهم ضحايا).

٤٠- وتتمثل المسألة الأخرى في هذا الصدد في تحديد مهلة زمنية يجب على الدولة خلالها الرد على المعلومات التي تلقتها من اللجنة. وينص البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على فترة ستة أشهر. وناقشت اللجنة في مداولاتها المبكرة تحديد مهلة زمنية مدتها ثلاثة أشهر. ورئي أن ذلك سيؤدي إلى التوصل إلى حل عاجل ومنصف. بيد أن منظمة العمل الدولية وغيرها من المصادر قد أوضحت أن الشهور الثلاثة تشكل، في ضوء تجربتها، مهلة قصيرة للغاية لا تسمح للحكومات بالرد. ولهذا توصي اللجنة باختيار مدة ستة أشهر.

٤١- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٦:

"١- ما لم تعتبر اللجنة أن عليها رفض بلاغ ما دون إحالته إلى الدولة الطرف المعنية، فإنها تحيل سرا إلى الدولة الطرف أي بلاغ يقدم إليها بموجب هذا البروتوكول.

"٢- تقوم الدولة المتلقية، في غضون ستة أشهر، بموافاة اللجنة بالإيضاحات أو البيانات وبأي وسيلة انتصاف قد تكون وفرتها.

"٣- أثناء النظر في البلاغ، تضع اللجنة نفسها في خدمة الأطراف المعنية بغية تيسير تسوية المسألة على أساس احترام الحقوق والالتزامات المبينة في العهد.

"٤- في حالة التوصل إلى تسوية، تعد اللجنة تقريراً يتضمن بياناً بالوقائع وبالحل الذي تم التوصل إليه".

حاء- النظر في البلاغات

٤٢- يوضح البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن على اللجنة أن تعتمد على "جميع المعلومات الكتابية الموفرة لها من قبل الفرد المعني ومن قبل الدولة الطرف المعنية" (المادة ٥(١)). وهذا حكم واسع من الناحية العملية لأنه لا يستبعد المعلومات المستمدة من أي مصدر على أن تكون مقدمة من أحد الطرفين على وجه التحديد. بيد أن اللجنة ترى أن عدم السماح لها بأن تأخذ في حسابها المعلومات التي حصلت عليها بنفسها من مصادر أخرى يشكل قيда لا مبرر له ويمنع تحقيق النتائج المطلوبة. وتوصي اللجنة بأن يؤخذ لها باتخاذ هذا الإجراء، بشرط موافاة الأطراف المعنية بأي معلومات تحصل عليها بهذه الطريقة للتعليق عليها.

٤٣- لا تحدد المادة ٥ من البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الإجراءات التي يتعين على اللجنة استخدامها في دراسة البلاغات، بخلاف نصها على أن يتم النظر في البلاغات في اجتماعات مغلقة. وليس من الضروري أن يكون مشروع البروتوكول أكثر تفصيلا وقد يكفي الإشارة إلى أن من سلطة اللجنة أن تطبق الإجراءات الخاصة بها للنظر في البلاغات وأن النظر في هذه البلاغات ينبغي أن يتم في جلسة مغلقة. ويتعلق العنصر الإضافي الهام الوحيد الذي توصي به اللجنة النص على إمكانية القيام بزيارة لإقليم الدولة الطرف كجزء من دراسة للبلاغ. وبتوفير هذا الخيار مع عدم استخدامه إلا إذا رغبت الدولة الطرف في ذلك، سيتمتع الإجراء بالمرونة اللازمة للسماح للجنة بأن تصيغ، بالتعاون مع الدولة الطرف، أفضل نهج في ظل الظروف القائمة.

٤٤- ويقترح أيضا الإشارة إلى أن الآراء النهائية للجنة ستعلن في نفس وقت إبلاغ الأطراف المعنية مباشرة بها. ويتسق هذا مع الممارسة الحالية للجنة المعنية بحقوق الإنسان.

٤٥- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٧:

"١- تنظر اللجنة في البلاغات التي تتسلمها بموجب هذا البروتوكول في ضوء جميع المعلومات الموفرة لها من قبل صاحبها أو من ينوب عنه وفقا للفقرة ٢، ومن قبل الدولة الطرف المعنية. ويجوز للجنة أيضا أن تأخذ بعين الاعتبار المعلومات التي حصلت عليها من مصادر أخرى، بشرط إحالة هذه المعلومات إلى الأطراف المعنية للتعليق عليها.

"٢- يجوز للجنة أن تتخذ الإجراء الذي يتيح لها التحقق من الوقائع وتقييم مدى وفاء الدولة الطرف المعنية بالتزاماتها بموجب العهد.

"٣- يجوز للجنة، في إطار دراستها للبلاغ، وبموافقة الدولة الطرف المعنية، زيارة إقليم تلك الدولة الطرف.

"٤- تعقد اللجنة جلسات مغلقة عند النظر في البلاغات المقدمة بموجب هذا البروتوكول.

"٥- بعد النظر في البلاغ، تصدر اللجنة آراءها بشأن الادعاءات الواردة فيه وتحيلها إلى الدولة الطرف وإلى صاحب البلاغ، مشفوعة بأي توصيات تراها مناسبة. وتعلن الآراء في الوقت نفسه".

طاء- نتائج الدراسة

٤٦- رغم أن البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يقضي سوى بأن تقوم اللجنة بإرسال آرائها إلى الطرفين المعنيين، فإن ممارسة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بالإضافة إلى إجراءات الشكاوى المماثلة الأخرى، قد تطورت إلى حد بعيد في السنوات الأخيرة فيما يتعلق بمختلف إجراءات المتابعة. ولذا فقد يكون من المناسب عند صياغة بروتوكول في أواخر التسعينات توخي قدر أكبر من الدقة فيما يتعلق بالتوصيات التي قد تصدرها اللجنة بغية معالجة أي انتهاك تكون قد حددته. ويتسق هذا النهج تماما مع الأهمية التي يوليها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لتوفير وسيلة انتصاف ملائمة في مواجهة الانتهاكات، ومع النهج المقترح في الدراسة التي أعدتها اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات بشأن "الحق في الاسترداد والتعويض وإعادة التأهيل لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية" (E/CN.4/Sub.2/1993/8).

٤٧- بيد أنه، بناء على المناقشات التي أجرتها اللجنة، لا ينصح بإدراج حكم يلزم صراحة الدولة الطرف المعنية بتطبيق توصيات اللجنة، أو بتوفير وسيلة انتصاف ملائمة أو بضمان توفير تعويض كاف بحسب الاقتضاء. ورغم أن لهذه التدابير حسنات كثيرة من زاوية السياسات، فالواقع، كما أشير أثناء المناقشات، أن جعل هذه التدابير ملزمة من الناحية القانونية سيحول طبيعة الإجراء من إجراء شبه قضائي إلى إجراء قضائي. وفي الحالة الأخيرة، سيلزم تطبيق إجراءات أكثر تعقيدا بصورة عامة، ويشمل ذلك تطبيق مجموعة أوسع من الضمانات الإجرائية للأطراف المعنية.

٤٨- ويقترح في الفقرة ٢ مد المهلة الزمنية إلى ستة أشهر لنفس الأسباب المذكورة في الفقرة ٤٠ أعلاه، فيما يتعلق بالمادة ٦(٧).

٤٩- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٨:

"١- للجنة إذا رأت أن دولة طرف قد انتهكت التزاماتها بموجب العهد، أن توصي بأن تتخذ هذه الدولة تدابير محددة لتدارك الانتهاك بالإصلاح ومنع تكراره.

"٢- تقوم الدولة الطرف، في غضون ستة أشهر من استلام الإشعار بمقرر اللجنة وفقا للفقرة ١، أو خلال فترة أطول قد تحددها اللجنة، بموافاة اللجنة بتفاصيل التدابير التي اتخذتها وفقا للفقرة ١ أعلاه".

ياء- إجراءات المتابعة

٥٠- رغم أن البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لم يحدد أيضا الإجراءات التي يتعين اتخاذها فيما يتعلق بمتابعة الآراء الصادرة في حالات بعينها، فإن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد وضعت إجراء شاملا لهذا الغرض. ولهذا توصي اللجنة بالإشارة إلى هذا الإجراء في الأحكام الواردة في مشروع البروتوكول المقترح.

٥١- وفيما يلي النص المقترح للمادة ٩:

"١- للجنة أن تدعو دولة طرف لتناقش معها، في موعد ملائم للطرفين، ما اتخذته من تدابير عملا بآراء اللجنة أو توصياتها.

"٢- يجوز للجنة أن تدعو الدولة الطرف المعنية إلى أن تدرج في تقاريرها بموجب المادة ١٨ من العهد تفاصيل أي تدابير قامت باتخاذها عملا بآراء اللجنة وتوصياتها.

"٣- تدرج اللجنة في تقريرها السنوي بيانا بمضمون البلاغ ونظرها في المسألة، وموجزا للإيضاحات والبيانات المقدمة من الدولة الطرف المعنية، ولآرائها وتوصياتها الخاصة، ولاستجابة الدولة الطرف المعنية لهذه الآراء والتوصيات".

كاف- النظام الداخلي وتوفير الخدمات وغير ذلك

٥٢- نظرا لأن نص العهد نفسه لا يتضمن أحكاما محددة بشأن اعتماد النظام الداخلي، أو جلسات اللجنة أو مسؤولية الأمين العام عن توفير الخدمات للجنة، يوصى بسد هذا النقص فيما يتعلق بإجراء البلاغات المنصوص عليه في مشروع البروتوكول. ولهذا تقترح اللجنة نصوصا مماثلة لتلك النصوص الواردة في سائر المعاهدات الرئيسية لحقوق الإنسان.

٥٣- وفيما يلي النص المقترح للمادة ١٠:

"للجنة أن تضع نظاما داخليا يحدد الإجراء الذي يتعين عليها اتباعه عند ممارستها للوظائف المسندة إليها بموجب هذا البروتوكول".

٥٤- وفيما يلي النص المقترح للمادة ١١:

"١- تجتمع اللجنة الفترة اللازمة لأدائها لوظائفها بموجب هذا البروتوكول.

"٢- يوفر الأمين العام للأمم المتحدة للجنة ما يلزم من موظفين وتسهيلات وأموال لأداء وظائفها بموجب هذا البروتوكول، ويضمن للجنة على وجه الخصوص توفير المشورة القانونية للخبراء لتحقيق هذا الغرض".

لام- المواد الختامية

٥٥- تتمشى غالبية المواد الختامية الموصى بإدراجها في مشروع البروتوكول إلى حد بعيد مع تلك المواد الواردة في البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولم تجر تعديلات إلا في الحدود التي بدا فيها ذلك ضروريا أو ملائما لصك قد يعتمد في أواخر التسعينات وليس في عام ١٩٦٦. فالأحكام التي تقضي بأن يعمم الأمين العام مختلف الوثائق والمعلومات الأخرى، على وجه الخصوص، تبدو زائدة عن الحاجة حاليا نظرا لأن المتبع هو إخطار الدول الأطراف بصفة منتظمة بجميع هذه التطورات.

٥٦- ويرد أدناه النص المقترح للمواد الختامية. ولا يوجد أي تعليق في هذه المرحلة نظرا لأن هذه المواد تفسر نفسها بنفسها إلى حد معقول ولأنه يتعين على اللجنة حل المسائل الأكثر موضوعية التي تعالجها المواد السابقة قبل وضع الصيغة النهائية لهذه الأحكام.

٥٧- وناقشت اللجنة بقدر من الإفاضة مسألة ما إذا كان ينبغي إجازة أم منع إبداء التحفظات على البروتوكول الاختياري، أو ما إذا كان ينبغي عدم الإشارة إلى هذه المسألة في البروتوكول. واتفقت اللجنة على الإشارة إلى أن من المناسب أن تنظر لجنة حقوق الإنسان في السماح بإيداع تحفظات إذا ما اختارت اتباع نهج شامل فيما يتعلق بمجموعة الحقوق، كما سبق شرحه في الفقرة ٢٨ أعلاه.

٥٨- وفيما يلي النص المقترح للمواد الختامية:

"المادة ١٢"

١- " هذا البروتوكول متاح لتوقيع أي دولة طرف في العهد.

٢- " يخضع هذا البروتوكول لتصديق أي دولة طرف في العهد أو لانضمامها إليه. وتودع صكوك التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

"المادة ١٣"

١- " يبدأ نفاذ هذا البروتوكول بعد ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع صك التصديق أو الانضمام الخامس لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

٢- " يبدأ نفاذ هذا البروتوكول بالنسبة لكل دولة صدقت عليه أو انضمت إليه بعد بدء نفاذه، بعد ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع صك تصديقها أو صك انضمامها.

"المادة ١٤"

- ١- " يكون هذا البروتوكول ملزماً لكل دولة طرف فيما يتعلق بجميع الأقاليم الخاضعة لولاياتها.
- ٢- " تسري أحكام هذا البروتوكول على جميع أجزاء الدول الاتحادية دون أي قيد أو استثناء.

"المادة ١٥"

- ١- " لأي دولة طرف في هذا البروتوكول أن تقترح تعديلاً عليه تودعه لدى الأمين العام للأمم المتحدة. وعليه يقوم الأمين العام بإبلاغ الدول الأطراف في هذا البروتوكول بأي تعديلات مقترحة، طالبا إليها إعلامه عما إذا كانت تحبذ عقد مؤتمر للدول الأطراف للنظر في الاقتراح والتصويت عليه. فإذا حبذ عقد هذا المؤتمر ثلث الدول الأطراف على الأقل في غضون أربعة أشهر من تاريخ هذا الإخطار، عقده الأمين العام برعاية الأمم المتحدة. وأي تعديل تعتمد أغلبية الدول الأطراف الحاضرة والمقترعة في المؤتمر يعرض على الجمعية العامة للأمم المتحدة لإقراره.
- ٢- " يبدأ نفاذ التعديلات متى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة وقبلتها أغلبية ثلثي الدول الأطراف في هذا البروتوكول، وفقاً للإجراءات الدستورية لكل منها.
- ٣- " متى بدأ نفاذ التعديلات تصبح ملزمة للدول الأطراف التي قبلتها، بينما تظل الدول الأطراف الأخرى ملزمة بأحكام هذا البروتوكول وبأي تعديل سابق تكون قد قبلته.

"المادة ١٦"

- ١- " لأي دولة طرف أن تنسحب من هذا البروتوكول في أي حين بإشعار خطي توجهه إلى الأمين العام للأمم المتحدة. ويصبح الانسحاب نافذاً بعد عام من تاريخ استلام الأمين العام للإشعار.
- ٢- " لا يخل الانسحاب باستمرار سريان أحكام هذا البروتوكول على أي بلاغ مقدم قبل تاريخ نفاذ الانسحاب.
- ٣- " بعد تاريخ نفاذ انسحاب دولة طرف، لا تبدأ اللجنة النظر في أي مسائل جديدة تتعلق بتلك الدولة.

"المادة ١٧"

- "يودع هذا البروتوكول، الذي تتساوى في الحجية نصوصه بالإسبانية والانكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية، في محفوظات الأمم المتحدة".

الحواشي

- (١) انظر E/1992/23-E/C.12/1991/4، الفقرات ٣٦٠-٣٦٦.
- (٢) E/C.12/1991/WP.2 و E/C.12/1992/WP.9 و E/C.12/1994/12 و E/C.12/1996/CRP.2/Add.1.
- (٣) انظر E/C.12/1994/SR.42 و 45 و 56؛ و E/C.12/1995/SR.5 و 50؛ و E/C.12/1996/SR.19 و 20؛ و E/C.12/1996/SR.42-47.
- (٤) F. Coomans and G.J.H. van Hoof (eds.), Rights to Complain About Economic and Social Rights (Utrecht, Netherlands Institute for Human Rights, 1995).
- (٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٣٨ (A/50/38)، الفصل الأول، الفرع بء، المقترح رقم ٧. وللإطلاع على تحليل شامل انظر A. Byrnes and J. Connors, "Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention", 21 Brooklyn Journal of International Law (1996) 679-797.
- (٦) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٦، الملحق رقم ٦ (E/CN.6/1996/15-E/1996/26)، المرفق الثالث.
- (٧) انظر وثيقة المجلس الأوروبي 8, 5 July 1995 (95) H.
- (٨) Rosalyn Higgins, "Encouraging Human Rights", 2 London School of Economics Quarterly (1988) 249.
- - - - -