

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة والأربعون

٢٤ شباط/فبراير - ٢٠ آذار/مارس ٢٠٢٠

البند ٥ من جدول الأعمال

هيئات وآليات حقوق الإنسان

عرض عام للمشاورات المتعلقة بإسهام مجلس حقوق الإنسان في منع انتهاكات حقوق الإنسان

تقرير المقررين*

موجز

هذا التقرير مقدّم من كل من إيفيت ستيفنز وبابلو دي غريف ونيلز مويزنكس، المقررين المعيّنين عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/٣٨ بشأن إسهام المجلس في منع انتهاكات حقوق الإنسان. ويقدم التقرير عرضاً عاماً للحلقتين الدراسيتين اللتين نظمهما المقررون في جنيف في نيسان/أبريل وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، وكذلك للمشاورات التي أجروها في جنيف ونيويورك. ويقدم التقرير توصيات بشأن كيفية تحسين الدور الوقائي للمجلس وآلياته، على النحو المبين في قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠، الفقرة ٥(و). كما يقدم التقرير اقتراحات، على النحو المطلوب في القرار ١٨/٣٨، بشأن الكيفية التي يمكن بها للمجلس أن يعمل بفعالية أكبر مع جميع ركائز منظومة الأمم المتحدة بغية تعزيز الاتساق على نطاق المنظومة، والإسهام في إدامة السلام، وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

* جرى التوصل إلى اتفاق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروف خارجة عن إرادة الجهات المقدمّة له.



أولاً - مقَدِّمة

١- يُقدِّم هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار المجلس ١٨/٣٨. وبعد سلسلة من القرارات المتعلقة بدور المنع (الدور الوقائي) في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها^(١) فقد تقرر، في القرار ١٨/٣٨، عقد حلقتين دراسيتين فيما بين الدورات مع الدول وغيرها من الجهات المعنية صاحبة المصلحة بشأن الإسهام الذي يمكن أن يقدمه مجلس حقوق الإنسان في عملية منع انتهاكات حقوق الإنسان. كما طلب المجلس من رئيسه تعيين رئيس-مقرر ومقررئين اثنين لرئاسة وتيسير الحلقتين المعتمزم عقدهما لما بين الدورات في جنيف، وللتشاور مع جمع الجهات المعنية صاحبة المصلحة في جنيف ونيويورك وتسجيل آرائها، وكذلك تقديم تقرير إلى المجلس في دورته الثالثة والأربعين. وفي ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، عين رئيس المجلس إيفيت ستيفنز رئيساً - مقررًا وبابلو دي غريف ونيلز مويزنيكس مقررئين.

ألف - نطاق الولاية

٢- أكد المجلس من جديد في قراره ١٨/٣٨، في فقرات الديباجة، أن جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتشابكة ويعزز بعضها بعضاً. ولذلك يركِّز المقرِّرون في هذا التقرير على منع انتهاكات جميع حقوق الإنسان، سواء كانت مدنية وسياسية أو اقتصادية واجتماعية وثقافية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي فهم القرار ١٨/٣٨ على أنه يشير إلى الحاجة إلى المنع/الوقاية في السياقات المختلفة، التي تتراوح بين تلك التي تكون فيها الانتهاكات منهجية (سواء أكانت أوضاع صراع أم لا) وتلك التي تكون فيها الانتهاكات متفرقة أو لم تحدث بعد، ولكن يلزم من أجلها اتخاذ تدابير وقائية (تدابير منع).

٣- وفي القرار المذكور، حدد المجلس كذلك التركيز المؤسسي للتقرير، أي دور المجلس في منع انتهاكات حقوق الإنسان وقدرته على الاستجابة لحالات الطوارئ المتعلقة بحقوق الإنسان. وفي القرار ١٨/٣٨، أشار المجلس إلى قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠، الفقرة ٥(و)، التي حددت فيها الجمعية العامة العناصر المتعاضدة المكوِّنة للدور الوقائي للمجلس، وهي: الإسهام، عن طريق الحوار والتعاون، في منع انتهاكات حقوق الإنسان والاستجابة السريعة لحالات الطوارئ المتعلقة بحقوق الإنسان. ووضعاً لذلك في الاعتبار، كلف المجلس في القرار ١٨/٣٨ المقرِّرين الثلاثة بتقديم مقترحات بشأن الكيفية التي يمكن أن يسهم بها المجلس في المستقبل على نحو فعال في منع انتهاكات حقوق الإنسان.

٤- وفي القرار ١٨/٣٨، طلب المجلس أيضاً أن يولي المقرِّرون الاعتبار الواجب للكيفية التي يمكن بها للمجلس أن يعمل بفعالية مع جميع ركائز منظومة الأمم المتحدة بغية تعزيز الاتساق على نطاق المنظومة والإسهام في إدامة السلام وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وكذلك ضمان أن تتوافر في منظومة الأمم المتحدة الموارد المالية اللازمة لتعزيز حقوق الإنسان، ولتحقيق الوقاية بوجه خاص.

(١) قرارات مجلس حقوق الإنسان ٥/١٤، و١٣/١٨، و١٦/٢٤، و٦/٣٣.

باء- المنهجية

٥- قام المقررون الثلاثة، عملاً بولايتهم، بتنظيم حلقتين دراسيتين فيما بين الدورات في جنيف. أما الحلقة الدراسية الأولى، التي عُقدت يومي ٩ و ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٩، فقد نظرت في الكيفية التي يمكن بها للمجلس وآلياته الولاء بولايتهم الوقائية وكيف يمكنهما منع انتهاكات حقوق الإنسان بصورة أكثر فعالية في المستقبل. وأما الحلقة الدراسية الثانية، التي عُقدت في ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، فقد بحثت التفاعل بين المجلس وركائز الأمم المتحدة المعنية بالسلم والأمن والتنمية. كما نظرت في مسألة تحقيق توافر الموارد المالية في منظومة الأمم المتحدة من أجل منع انتهاكات حقوق الإنسان.

٦- وتشاور المقررون أيضاً، على النحو المتوخى في قرار المجلس ١٨/٣٨، مع الجهات المعنية صاحبة المصلحة في جنيف ونيويورك. ففي جنيف، اجتمع المقررون مع المجموعات الإقليمية، والدول، ورئيس المجلس، ومفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وكبار المديرين في المفوضية، واللجنة التنسيقية للإجراءات الخاصة، والفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، ومنظمات المجتمع المدني. كما قاموا ببعثة إلى نيويورك في الفترة من ١٠ إلى ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٩، التقوا خلالها بأعضاء مجلس الأمن، ورئيس الجمعية العامة وبعض أعضائها، ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والدول، والأمين العام، وإدارات الأمانة العامة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، والبنك الدولي، ومنظمات المجتمع المدني.

جيم- الاعتبارات الأولية

٧- "المنع" هو مصطلح له كثير من المعاني. وتميل المناقشات المتعلقة بالمنع داخل الأمم المتحدة إلى ترك المصطلح غير معرّف، أو إلى التركيز في معظم الأحيان على منع الصراع، بما في ذلك دور المجتمع الدولي في حالة الأزمات. وهذا يجعل الدول تشعر بالخشية، مخافة أن يكون المنع ذريعة للتدخل في شؤونها الداخلية. ويرغب المقررون في التأكيد على أن التصور القائل بأن المنع قد يكون بأي شكل من الأشكال مهدداً للسيادة الوطنية هو تصوّر كثيراً ما ينشأ عن المناقشات التي تدور بشأن مصطلحات مجردة وغير معرّفة إلى حد بعيد. وسيجري، بدرجة كبيرة، تبديد هذا الانطباع عن طريق التركيز على سياسات وبرامج محدّدة للمنع.

٨- والجزء الأكبر من العمل المنعي/الوقائي، بما في ذلك ما يُضطلع به عندما يقدّم المجتمع الدولي المساعدة التقنية، يُضطلع به على الصعيد الوطني، بناءً على مبادرة من السلطات الوطنية وتحت توجيهها. وتشتمل أغلبية البرامج الفعالة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان على رسم وتنفيذ سياسات تكون من صميم الاختصاص الخالص للدول المعنية وتصب في مصلحتها. وعندما تقوم الدول بعمل وقائي من أجل الامتثال للالتزام الدولي بالقيام بذلك، فلا ينبغي اعتبار ذلك عائقاً خارجياً محضاً، بل هو بالأحرى امتثال للالتزام دولي التزمته به الدولة المعنية طواعيةً. وفضلاً عن ذلك، فإن القانون الدولي يترك للدول عمداً حرية واسعة لتحديد كيف تفي، على نحو ملموس، بالتزاماتها الدولية عن طريق رسم السياسات وتنفيذها على الصعيد الوطني.

٩- وبالمثل، يود المقررون التأكيد على أهمية توافق الآراء الناشئ بشأن توسيع نطاق العمل المنعي و"العمل عند المنع". وكون معظم المناقشات المتعلقة بالمنع تركز على منع الأزمات والتحذير المبكر والعمل المبكر هو أمر، على الرغم من أهميته، يعزز المخاوف بشأن التدخل في الشؤون الداخلية. فالحاجة إلى التحذير المبكر والعمل المبكر تعني دائماً أن العمل المنعي لم يكن فعالاً أو لم يحدث في المقام الأول. ولكي يكون المنع فعالاً، فإنه يتطلب اتباع نهج طويل الأجل يقوم على تحديد الأسباب الجذرية للأزمات، والتي، إذا لم يجر التصدي لها، قد تؤدي إلى حالات طوارئ أو صراعات في مجال حقوق الإنسان. وهذه الأسباب تشمل عوامل مثل أشكال التمييز المختلفة أو عدم إمكانية الوصول إلى العدالة وعدم التمتع بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وينبغي ألا يقتصر المنع على المنع التشغيلي، الهادف إلى تجنب تهديدات محدّدة بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، أو على تخفيف الانتهاكات الجارية. كذلك فإنه ينبغي أن يشمل المنع البنوي، الذي يقصد به الكشف عن الانتهاكات النظمية وتقليل احتمال حدوث انتهاكات في الأجل الطويل.

١٠- وفضلاً عن ذلك، وكما أوضح المقرّر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار، فإن المنع لا يحتاج فقط إلى تطبيقه عند المنع، بل ينبغي القيام به بطريقة أكثر منهجية (انظر الوثيقة A/72/523 والوثيقة A/HRC/37/65). وعلى امتداد الوقت، جرى اكتساب قدر واسع من المعرفة والخبرة الفنية بشأن المنع. وأكبر العقبات التي تعترض تحقيق تقدم في هذا المجال هي، من وجهة نظر عملية، ضعف الاستثمارات وضعف الالتزامات كما أنّها، من وجهة نظر معرفية، لا تتمثل في ندرة المعرفة بقدر ما تتمثل في تصنيف هذه المعرفة و"تبعثها". وقد أدّت الحدود التخصصية الكثيفة المميّزة للتفكير بشأن المنع، المصحوبة بتجزؤ مؤسسي للعمل المضطّع به في هذا المجال، وإعطاء أولوية للتدخلات في حالات الطوارئ، إلى تهميش القضايا التي من الواضح أنّها ذات صلة بالمنع والتي تراكمت حولها خبرات فنية مهمة. وتتكون هذه القضايا من سياسات، كثيراً ما توضع بمبادرة من الدول، تظل خاضعة لسيطرتها ومسؤوليتها وتتجاوز الفترة الزمنية لمنع الأزمات.

١١- وأخيراً، فمن المهم التذكير بأن حقوق الإنسان، رغم كون فكرة الحقوق كآليات لرفع الدعاوى هي بُعدها الأكثر بروزاً، وهي بالتأكيد بُعد حاسم الأهمية، قد صُممت في الأصل ليس فقط كآليات إنصاف (أي كوسيلة من وسائل ردود الفعل اللاحقة للانتهاكات)، ولكن بدرجة أكبر كتدابير حماية (لتجنب الأضرار التي تحدث قبلاً). ومع ذلك، فكثيراً ما لا يُلقَى بال للطريقة التي تُحل بها حقوق الإنسان المشاكل العامة قبل ظهورها، عن طريق بناء الثقة في مؤسسات الدولة، وتوطيد المصالح العامة، والتمكين لأشكال العيش المشترك. وهذا يجعل المناقشات المتعلقة بدور حقوق الإنسان في المنع لا حظاً لها من النجاح تقريباً. ولكن بعض المفاهيم الأساسية المرتبطة بجوهر حقوق الإنسان، بما في ذلك المساواة وعدم التمييز، يمكن اعتبارها آليات للوقاية (المنع) ولمكافحة المظالم. وبضمان إيجاد الأوضاع اللازمة للإدماج، أو على أقل تقدير الحماية من شتى أشكال التهميش والتمييز، للأفراد والمجتمعات على السواء، يكون لحقوق الإنسان إمكانات كبيرة لمنع الظروف التي تحدث في ظلها المظالم عادةً.

ثانياً - عرض عام لمداولات الحلقة الدراسية المعقودتين بين الدورات

١٢ - طلب المجلس في قراره ١٨/٣٨، أن يقدم المقررون، في تقريرهم، عرضاً عاماً للآراء المبداة في الحلقة الدراسية. ودعا المشاركون في الحلقة الدراسية الأولى، عند بحث الدور الوقائي الذي تؤديه آليات المجلس، إلى أن تقوم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بتجميع الممارسات الجيدة بشأن الوقاية، بما في ذلك الإجراءات التي تستهدف الأسباب الجذرية للانتهاكات، من أجل بناء مجتمعات قادرة على مواجهتها. وأصروا على الدور البالغ الأهمية للتحقيق بشأن حقوق الإنسان وعلى الحاجة إلى بناء القدرات الوطنية. وتؤدي الآليات الوطنية للتنفيذ وتقديم التقارير والمتابعة دوراً كبيراً في هذا الصدد. وأكد المشاركون على أنه ينبغي، على الصعيد الوطني، استشارة جميع الجهات الفاعلة، بمن في ذلك البرلمان، أو إشراكهم في إعداد تقارير آليات المجلس، بما في ذلك تقارير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل. ودعوا جميع الآليات، بما في ذلك الإجراءات الخاصة، إلى دعم روح الحوار والتعاون وتنفيذ ولاياتها على النحو المنصوص عليه في القرارات المنشئة لها. كما طلبوا أن يجري بسرعة أكبر إنشاء آليات التحقيق. وسلط الضوء أيضاً على الحاجة إلى إيجاد تمويل إضافي لتنفيذ توصيات آليات المجلس وللإجابة للطلبات المتزايدة.

١٣ - وفي أثناء الحلقة الدراسية الثانية، سلم المشاركون بالفجوة القائمة بين جنيف ونيويورك ودعوا إلى منح المجلس وآلياته مزيداً من الفرص تمكّنها من تقديم إحاطات إلى هيئات الأمم المتحدة في نيويورك. ودعوا إلى زيادة إدماج حقوق الإنسان في أنشطة منع الصراع. وأكد بعض المشاركين على أنه ينبغي تجنب العقوبات التي لها تأثير على تمتع الناس بالحقوق. وجرى التأكيد على الحاجة إلى أن تقدم المفوضية السامية إلى المجلس إحاطات أكثر انتظاماً لتحذيره مبكراً وإلى العمل بشكل عاجل بناءً على هذه الإحاطات. وأيد بعض المشاركين الانتقال من المواجهة إلى الحوار وزيادة التفاعل مع الدول التي تواجه تحديات في مجال حقوق الإنسان. كما سلط الضوء على الحاجة إلى إيجاد أجواء أكثر تكتماً لممارسة الدبلوماسية الوقائية.

ثالثاً - كيف يمكن لآليات المجلس أن تسهم على نحو أكثر فعالية في منع انتهاكات حقوق الإنسان؟

١٤ - أكد المجلس من جديد، في فقرات ديباجة القرار ١٨/٣٨، ما لإجراءاته وآلياته الحالية، وخاصة الاستعراض الدوري الشامل والإجراءات الخاصة وإجراء تقديم الشكاوى واللجنة الاستشارية والأفرقة العاملة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية، من أهمية لمنع انتهاكات حقوق الإنسان. وتعكس الملاحظات التالية الآراء المعرب عنها أثناء الحلقة الدراسية الأولى لما بين الدورات وأثناء المشاورات التي أجريت لاحقاً.

ألف - اللجنة الاستشارية

١٥ - تنطوي الدراسات المواضيعية التي أجرتها اللجنة الاستشارية على إمكانات وقائية. فالمناقشات التي دارت، بما في ذلك مناقشات حلقات النقاش وحلقات العمل المتعلقة بمواضيع محدّدة والتي نظمتها اللجنة الاستشارية، قد زادت من الوعي بقضايا حقوق الإنسان الجديدة

أو المعقدة. وأدّت بعض تقارير اللجنة إلى إنشاء ولايات للحماية وإلى اعتماد معايير جديدة. وبالنظر إلى الطبيعة الجماعية للجنة الاستشارية، واحترامها للتوازن الجغرافي في تكوينها، والتأكيد على المشاركة في أساليب عملها، فإنها آلية يمكن استخدامها بفعالية أكبر لبناء توافق آراء بشأن القضايا المتصلة بالوقاية والمنع.

١٦- بيد أن المشاورات قد سلّطت الضوء على أن تقارير اللجنة الاستشارية لم تكن معروفة ولم تحظ بالنشر بدرجة كافية داخل المجلس، ناهيك عن خارجه. واقتُرِح أن تقوم المفوضية بوضع كتيب لنشر ملخصات تقارير وتوصيات اللجنة الاستشارية. وبالإضافة إلى ذلك، أوصي بأن تقدم اللجنة الاستشارية، من جانبها، توصيات أكثر قابلية للتنفيذ، بأن تحاول تحديد الكيانات القادرة على تنفيذها.

باء- إجراء تقديم الشكاوى السرية

١٧- إجراء تقديم الشكاوى السرية هو الآلية العالمية الوحيدة لتقديم الشكاوى التي تغطي جميع الحقوق في جميع الدول، بدون تمييز. ويمكن تقديم الشكاوى من جانب الأفراد أو منظمات المجتمع المدني ضد أي دولة، بغض النظر عما إذا كانت الدولة قد صدّقت أم لا على أي معاهدة بعينها. وهذا وحده يجعل الإجراء أداة قيّمة محتملة. وعلاوة على ذلك، فإن جانبيين من أساليب عمل الفريقين العاملين بشأن إجراء تقديم الشكاوى (المعنيّن بالبلاغات وبالحوارات) قد ثبت أنهما من المزايا الحقيقية من حيث الوقاية. فأولاً، تشجّع الطبيعة السرية لإجراء تقديم الشكاوى على زيادة التعاون من جانب الدولة المعنية^(٢). ثانياً، اعتمد الفريقان العاملان كلاهما نهجاً يركّز على الضحايا، وهو ما يمكنهما، عند الحاجة، من الدخول في حوار خطّي مع أصحاب الشكاوى ومن إبلاغهم بالإجراءات ومن أن يبحثوا مع الدول المعنية التدابير اللازمة لتوفير حلول منصفة فعالة للضحايا. وأدّت أساليب العمل هذه إلى إطلاق سراح أشخاص محتجزين ومدونين ومعارضين سياسيين؛ وإلى عقوبات سجن محقّفة؛ وإلى اعتماد قوانين بشأن العفو؛ وإلى مواءمة القوانين الوطنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ وإلى منح تعويض للضحايا؛ وإلى إنشاء لجان تحقيق وطنية مستقلة. كما أسهم إجراء تقديم الشكاوى في عمليات معرفة الحقيقة وتحقيق المصالحة عن طريق رفع السرية عن المعلومات بناء على طلب بعض الدول. ودفع الإجراء أيضاً بعض الدول إلى زيادة تفاعلها مع آليات حقوق الإنسان، بما في ذلك قبول قيام المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة بزيارات إلى البلدان المعنية.

١٨- بيد أن إجراء تقديم الشكاوى غير معروف على نحو كافٍ رغم أنشطة التوعية، بما في ذلك الإحاطات الإعلامية المقّدمة إلى الدول ومنظمات المجتمع المدني، ونشر كتيب معلومات. وينبغي إجراء مزيد من الإحاطات الإعلامية. ومن المبادرات التي تستحق الترحيب قرار الفريق العامل المعني بالبلاغات بزيادة إبراز دوره عن طريق استخدام وسائل التواصل الاجتماعي والتكنولوجيات الأخرى.

١٩- ولا تستند مداورات كلا الفريقين العاملين إلا إلى مواد مكتوبة، ما يؤدي دائماً إلى إبطاء تقدمها. ولزيادة كفاءة الفريقين العاملين، ولا سيما لمعالجة الحالات العاجلة، يمكن

(٢) يزيد معدل الردود الواردة من الدول المعنية على البلاغات عن ٩٠ في المائة.

استكشاف إمكانية قيامهما بزيارات فُطرية، وكذلك عقد جلسات استماع مع الضحايا وممثلي الدول المعنية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مزية مبدأ عدم الازدواجية، الذي يحول دون أن يستفيد إجراء تقديم الشكاوى من البيانات المستمدة من إجراءات الأمم المتحدة الأخرى المعنية بالبلاغات، ينبغي إعادة النظر فيها بغية إتاحة إمكانية وصول إجراء تقديم الشكاوى إلى البيانات التي تكفي لتحديد أنماط الانتهاكات المتسمة بنسق ثابت تحديداً أكثر كفاءة. كما ينبغي تعزيز أوجه التآزر مع آليات حقوق الإنسان الأخرى. وعلى سبيل المثال، يمكن للفريق العامل المعني بالبلاغات أن يشارك في الاجتماعات السنوية أو التنسيقية للإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات.

٢٠- ولكي يُحدث إجراء تقديم الشكاوى فارقاً حقيقياً، يتعين توسيع نطاق عمله بدرجة كبيرة. فمنذ إنشاء هذا الإجراء، لم تُحل سوى ١١ حالة تتعلق بثمانية بلدان إلى المجلس لإخضاعها لمزيد من البحث. وأظهرت المشاورات أنه قد يلزم متابعة الحالات التي أُوقِف النظر فيها، نظراً إلى أن وقف النظر في حالة معينة قد لا يعني دائماً عدم وجود نمط ثابت من الانتهاكات. وينبغي أن يقوم بهذه المتابعة الفريق العامل المعني بالحالات، وهو القناة الطبيعية للدخول في حوار بناء مع الدول.

جيم- المنتديات والأفرقة العاملة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية

٢١- تتمتع المنتديات والأفرقة العاملة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية بإمكانات وقائية، ولا سيما فيما يتعلق بضرورة إيلاء اهتمام خاص لحماية حقوق الإنسان لفئات معينة (أي الشعوب الأصلية، والأقليات، والأطفال، والمجموعات الإثنية والعرقية، والفلاحون والعاملون في المناطق الريفية)، وفي سياقات محدّدة (قطاع الأعمال وأنشطة الشركات الخاصة والعسكرية)، وللنهوض بحقوق محدّدة (الحقوق المتعلقة بالتنمية والتعليم والسلام، والحقوق الديمقراطية، والحقوق التي تعتمد على سيادة القانون). وهذه المنتديات والأفرقة تشكل منصات للحوار فيما بين الجهات المختلفة صاحبة المصلحة ولتقاسم الممارسات الجيدة. كما أنها تساهم في استحداث ونشر معايير جديدة (مثل المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، وإعلان الحق في التنمية، وإعلان وبرنامج عمل ديربان، والمعايير التكميلية للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وإعلان الأمم المتحدة للتثقيف والتدريب في ميدان حقوق الإنسان، والإعلان المتعلق بالحق في السلام، وإعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية).

٢٢- ومما لا شك فيه أن الإمكانيات الوقائية للمنتديات والأفرقة العاملة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية يمكن تعزيزها عن طريق اتباع نهج متسق في عملها بشأن الوقاية. ويمكن أن تكون الوقاية أيضاً موضوعاً محدّداً للمناقشة، كما حدث في دورة عام ٢٠١٨ للمنتدى المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان المكرّسة للتأثير الوقائي لمبدأ العناية الواجبة في قطاع الأعمال التجارية.

دال - الإجراءات الخاصة

٢٣- من بين الإجراءات الخاصة البالغ عددها ٥٦ إجراءً، تُسند إلى ١٦ إجراء ولاية ذات بُعد محدد بشأن الوقاية، وهي جميعاً إجراءات خاصة مواضيعية ولا تتعلق ببلد بعينه. وعلى الرغم من هذه الحقيقة، تمتلك جميع الإجراءات الخاصة إمكانات الإسهام في الوقاية بطريقتين اثنتين. أولاً، يمكنها أن تمارس دوراً في كشف وإبراز قضايا - وأحياناً أزمات - حقوق الإنسان التي تطل برأسها وذلك عن طريق الزيارات القطرية^(٣)، والبيانات العامة، والنداءات العاجلة، والبلاغات. ثانياً، فإنها تمتلك أيضاً إمكانية الوصول إلى مجموعة متنوعة من الجهات الوطنية صاحبة المصلحة والإسهام في الوقاية بدرجة أقرب إلى المنبع عن طريق المشاورات التي تُجرى في معرض إعداد تقاريرها وتوصياتها.

٢٤- وقد ركزت بعض الإجراءات الخاصة أعمالها على الوقاية وأصدرت تقارير عن هذا الموضوع المحدد، بمن في ذلك المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، والمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، والمقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار. ولكن هذا بعيد عن أن يكون هو القاعدة. فالقول بأن كل ما تفعله الإجراءات الخاصة وقائي بطبيعته هو أمر لا يستفيد بالكامل من إمكانات هذه الآليات، التي تنطوي على اعتماد نهج وقائي بشكل صريح، بما في ذلك، على سبيل المثال، وضع خطط للوقاية ذات أهداف قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل وطويلة الأجل وذات معالم تقابل ذلك.

٢٥- ويؤدّي الفارق الزمني المتكرر بين وقت القيام بالزيارات القطرية من جانب أصحاب الولايات ووقت مناقشة المجلس لتقاريرهم إلى تقويض الإمكانات الوقائية للإجراءات الخاصة. ويمكن التخفيف من هذه المشكلة عن طريق دعوة المكلفين بولايات إلى حضور دورات المجلس أثناء جلسات الإحاطة القطرية، كما حدث مع المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار بخصوص مناقشة الحالة في سري لانكا. كما يمكن الإبلاغ في التقارير السنوية المقدمّة عن الإجراءات الخاصة إلى المجلس عن معلومات التحذير المبكر والشواغل التي يكون المكلفون بولايات قد أثاروها خلال كل سنة تقويمية.

٢٦- وينبغي إيلاء اهتمام أكبر لمتابعة توصيات الإجراءات الخاصة. إذ ينبغي إضفاء طابع أكثر منهجية على الممارسات التي استحدثتها بعض المكلفين بولايات، مثل إرسال رسالة إلى الحكومة أو إرسال استبيان بعد الزيارة القطرية بثلاث سنوات. كما توفر التقارير المشتركة الصادرة عن عدة مكلفين بولايات فرصاً مفيدة. ويمكن أيضاً الجمع بين التوصيات المقدمّة من الإجراءات الخاصة وإحالتها إلى المجلس من جانب رئيس اللجنة التنسيقية، وكذلك إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى. ويمكن إدراج التقدم المحرز في متابعة التوصيات ذات الأولوية كبند دائم في جداول أعمال الاجتماعات السنوية للإجراءات الخاصة. ويمكن بعد ذلك عرض النتائج الرئيسية على المجلس الذي ينبغي أن يتوخى أيضاً تخصيص المزيد من الوقت للدول في إطار البند ٥ من جدول الأعمال لكي تعرض المعلومات المتعلقة بالتدابير المتخذة لتنفيذ توصيات الإجراءات الخاصة. ويشكّل الموقع الشبكي الجديد للمفوضية، الذي يعرض قصص النجاح

(٣) يقوم المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة بنحو ٦٠ إلى ٨٠ زيارة قطرية تقريباً في المتوسط كل عام.

والتدابير المؤثرة التي أُخذت على أساس توصيات المكلفين بولايات، مبادرة جيدة يمكن استنساخها في حالة الآليات الأخرى.

٢٧- وينبغي أيضاً تشجيع المزيد من أوجه التآزر وتبادل المعلومات بين الإجراءات الخاصة والآليات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان. ويمكن أن تعمل الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات معاً بشكل أوثق، مثلاً بشأن الاستعراضات القطرية وعمليات التشاور التي تؤدي إلى اعتماد توصيات عامة.

هاء- الاستعراض الدوري الشامل

٢٨- يمتدح على نطاق واسع الاستعراض الدوري الشامل لما يتسم به من عالمية وشمول للجميع وقبول من جانب جميع الدول. ويُسلم أيضاً عموماً بالإمكانات الوقائية الطويلة الأجل لهذه الآلية. أما قدرة هذه الآلية على مواجهة حالات الطوارئ العاجلة في مجال حقوق الإنسان فهي قدرة محدودة بسبب دورية جولة الاستعراض. ولكننا هنا مرة أخرى بإزاء آلية لا تستغل إمكاناتها الوقائية بالكامل في ظل عدم اعتماد منظور وقائي صريح. ويمكن أن يكون للعملية التحضيرية الوطنية المؤدية إلى الاستعراض تأثير وقائي كبير إذا اضطلع بها على نحو شامل للجميع عن طريق إشراك مجموعة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك، في جملة أمور، شتى المؤسسات الحكومية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات الفاعلة في مجال التنمية، والمؤسسات المالية، وبنية السلام وإذا كانوا جميعاً متناغمين مع الوقاية بشكل أكثر صراحة. وينبغي التوسع في المشاورات على أوسع نطاق ممكن وأن تشمل هذه المشاورات جميع مؤسسات الدولة ذات الصلة، بما في ذلك البرلمان، بالنظر إلى أن كثيراً من التوصيات يتطلب تغييرات تشريعية. واقتراح أن تدعم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) أنشطة بناء القدرات المضطلع بها لهذا الغرض.

٢٩- وأظهرت المشاورات أنه لكي يكون لعملية الاستعراض الدوري الشامل تأثير وقائي ملموس، فلا غنى عن أن تكون التوصيات أكثر استنارة ودقة وارتكازاً على النتائج. فانتشار التوصيات في صفحات التقارير النهائية والطابع المتناثر لهذه التوصيات لا يشجعان على اعتماد نهج منظم بشأن الوقاية. ومن أجل تعزيز الإمكانات الوقائية للاستعراض الدوري الشامل، يتعين أيضاً أن تلتزم الدول بهذا النهج وأن تتخذ الخطوات تبعاً لذلك. وهذا يشمل جميع التوصيات وترتيب أولوياتها، أثناء الاستعراض وعند وضع خطط التنفيذ الوطنية. وإحدى المبادرات الجديدة بالترحيب هي المصفوفات القطرية التي أعدها المفوضية، والتي تعرض قائمة بالتوصيات المعتمدة خلال جولة الاستعراض السابقة، مجمعة حسب الموضوع، من أجل تيسير تقييم مستوى تنفيذها. فينبغي تشجيع الدول على استخدام هذه المصفوفات، وإيلاء الاعتبار الواجب للرسائل التي تتضمن توصيات ذات أولوية والمرسلة من المفوضية السامية بعد كل استعراض.

٣٠- وينبغي إعطاء الأولوية لتقييم تنفيذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل التي اعتمدت خلال الجولات السابقة. ويمكن استخدام مؤشرات حقوق الإنسان لتحقيق هذه الغاية. وتشكل تقارير منتصف المدة أداة أساسية لإجراء هذا التقييم، حتى رغم أن ٧٣ دولة فقط هي التي أعدت تقارير من هذا القبيل حتى الآن. وعند منتصف المدة بين جولتين، يتعين على المكاتب الإقليمية والقطرية للمفوضية أن تدخّل بصورة منهجية في مناقشات مع الدول المعنية بشأن

تنفيذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل. كما ينبغي تشجيع إنشاء آليات وطنية للتنفيذ وتقديم التقارير والمتابعة، ما دام ذلك يُضطلع به بالتشاور مع جميع الجهات الفاعلة، بما في ذلك جميع فروع الحكومة ومنظمات المجتمع المدني.

واو - هيئات التحقيق

٣١- يمكن أن تتخذ هيئات التحقيق أشكالاً مختلفة، من بعثات لتقصّي الحقائق إلى أفرقة خبراء أو بعثات رفيعة المستوى أو لجان تحقيق. وعند إنشاء هذه الآليات، ينبغي أن ينظر المجلس في التأثير الوقائي الذي يمكن أن تُحدثه وأن يورده في ولاياتها. وحتى الآن، فإن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في جنوب السودان هي وحدها التي لديها عنصر وقاية في ولايتها. أما هيئات التحقيق، التي يجري إنشاؤها عادةً بعد حدوث حالة طوارئ في مجال حقوق الإنسان أو بعد حدوث صراع، فإنه لا يُنظر إليها دائماً على أنها آليات ذات طبيعة وقائية. ومع ذلك، فإنها يمكن أن تُسهم في عدم تكرار الانتهاكات، بفعل الأثر الرادع الناشئ عن الاهتمام الدولي، وعن جمع وحفظ المعلومات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، وتحديد هوية الأشخاص المدعى أنهم جناة، وتوصياتها بشأن المساءلة والعدالة الانتقالية، بما في ذلك عمليات التعويض لصالح الضحايا. وسلّطت بعض الدول الضوء على أن العمل الإعلامي لآليات التحقيق يمكن أن يؤدي أيضاً وظيفة وقائية، لأنه يزيد من وعي الجناة بالعواقب المترتبة على أفعالهم.

٣٢- وأعربت بعض الدول عن تحفظات بشأن فائدة هيئات التحقيق المنشأة دون توافق آراء أو دون موافقة الدولة المعنية. بيد أن دولاً أخرى قد أكّدت على الدور الذي تؤديه هيئات التحقيق في تجنب تكرار وقوع الانتهاكات، حتى في حالة عدم تعاون البلد المعني. وعندما يتعاون هذا الأخير، يكون من المهم أن تبني هيئة التحقيق علاقات من الثقة مع ممثلي الدولة، في جنيف وعلى الأرض.

٣٣- وينبغي أيضاً أن تبحث هيئات التحقيق الأسباب الجذرية للانتهاكات لكي تفهم الأوضاع على نحو أفضل وتقتراح تدابير لضمان عدم تكرار الانتهاكات. وينبغي أن تتبع تقاريرها نمجاً تطلعياً أقوى عن طريق تضمينها تحليلاً لعوامل الخطر وصياغة توصيات قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل وطويلة الأجل تحدد التدابير اللازمة لمواجهة الأخطار والمظالم تبعاً لدرجة إلحاحها. ويتعين على هيئات التحقيق التواصل على نحو أكثر منهجية مع الإجراءات الخاصة والآليات الأخرى لضمان قبول توصياتها ورصد تنفيذها.

٣٤- وأبرزت المشاورات صعوبة ضمان متابعة توصيات هيئات التحقيق، بسبب وقف الولاية ووقف عمل الأفرقة العاملة في هذه الهيئات. ويلزم إضفاء قدر أكبر من الطابع المؤسسي على أمانات هيئات التحقيق، لكيلا يحدث تأخير زمني بسبب إجراءات التعيين المطوّلة أو عند تمديد الولايات.

رابعاً- كيف يمكن للمجلس أن يعمل بفعالية أكبر مع الركائز الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة ومع الجهات الفاعلة الأخرى، وأن يُعَبِّئ الأموال على نحو أفضل؟

٣٥- أثناء البعثة التي اضطلع بها في نيويورك في حزيران/يونيه ٢٠١٩ والحلقة الدراسية لما بين الدورات التي نُظمت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ في جنيف، بحث المقررون كيف يمكن للمجلس أن يعمل بفعالية أكبر مع الركائز الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة ومع الجهات الفاعلة الأخرى، وكذلك كيف يمكن القيام بتعبئة الموارد بشكل أفضل من أجل منع انتهاكات حقوق الإنسان. وتعكس التطورات المعروضة فيما يلي الآراء التي أعربت عنها الدول وكيانات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني أثناء هذه المشاورات.

ألف- الروابط مع ركائز المنظومة المعنية بالسلم والأمن

٣٦- الصلة بين أعمال المجلس وأعمال ركائز الأمم المتحدة المعنية بالسلم والأمن في مجال منع الانتهاكات وحالات الطوارئ المتعلقة بحقوق الإنسان، يمكن العثور عليها، على المستوى المفاهيمي، في القرارين التوأم المتعلقين بإدامة السلام والذين اعتمدهما مجلس الأمن والجمعية العامة في عام ٢٠١٦^(٤). ويشير مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٨/٣٨ إلى هذين القرارين اللذين أكدوا على الحاجة إلى تعزيز نهج شامل لإدامة السلام، وخاصة عن طريق احترام وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية^(٥).

٣٧- وهذا النهج الشامل ينبغي ترجمته على المستوى المؤسسي إلى عملية استحداث علاقات أوثق بين مجلس حقوق الإنسان من ناحية وكيانات السلم والأمن التابعة للأمم المتحدة من الناحية الأخرى. وفي هذا الصدد، ينبغي دعوة رئيس مجلس حقوق الإنسان، وكذلك آليات حقوق الإنسان، بمن في ذلك المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وأعضاء هيئات التحقيق، إلى إطلاع مجلس الأمن على الحالات المواضيعية أو الفُطرية المحددة. وإذا لم يكن ذلك ممكناً بشكل رسمي، فيمكن القيام به بشكل غير رسمي، وفقاً للممارسة السابقة، أي عن طريق الاجتماعات المعقودة بصيغة "أريا" أو بناءً على دعوة من أعضاء مجلس الأمن. والرسالة التي بعثت بها اللجنة التنسيقية للإجراءات الخاصة إلى أعضاء مجلس الأمن، والتي تُطالعهم على القضايا الفُطرية والمواضيعية التي تعتبر ذات صلة بأعمال هذا المجلس، هي أيضاً مبادرة جديدة بالترحيب يمكن أن تستنسخها آليات أخرى.

(٤) قرار مجلس الأمن ٢٢٨٢(٢٠١٦) وقرار الجمعية العامة ٢٦٢/٧٠.

(٥) ويشجع القراران أيضاً الدول الأعضاء المشاركة في عملية الاستعراض الدوري الشامل على النظر فيما ينطوي عليه بناء السلام من أبعاد تتعلق بحقوق الإنسان. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، أصدر الأمين العام تقريراً عن بناء السلام وإدامة السلام، ذكر فيه أن العمل الجماعي لمنظومة الأمم المتحدة للنهوض بحقوق الإنسان ينبغي أن يساعد على تحديد الأسباب الجذرية للصراع والتصدي له. وفي هذا الصدد، سيظل من الضروري للركائز المعنية بالسلم والأمن والتنمية أن تستفيد على نحو أفضل من آليات حقوق الإنسان القائمة (الوثيقة A/72/707-S/2018/43، الفقرة ٢١).

٣٨- والتعاون بين مجلس حقوق الإنسان والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية وبينه وبين كل من الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع وممثلته الخاصة المعنية بالأطفال والنزاع المسلح، وجميعهم يقدمون تقارير إلى مجلس الأمن، ينبغي تعزيزه عن طريق دعوة المستشارين الخاصين على نحو أكثر انتظاماً إلى المشاركة في دورات مجلس حقوق الإنسان أو بأن يُطلب منهم، عن طريق قرارات محدّدة، تقديم تقارير إلى مجلس حقوق الإنسان عن أعمالهم. ويمكن أيضاً زيادة تطوير عمليات تبادل المعلومات والأنشطة المشتركة بين المستشارين الخاصين للأمين العام والأشخاص المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. فالدراسة المشتركة، التي أجراها المقرّر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار هو والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، والتي نُشرت في آذار/مارس ٢٠١٨ تشكّل سابقة إيجابية (انظر الوثيقة A/HRC/37/65). كما ينبغي إبراز أن لجنة التحقيق المعنية ببوروندي قد استخدمت، في تقريرها الأخير (انظر الوثيقة A/HRC/42/49)، الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية الذي وضعه مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية.

٣٩- وينبغي أن تكون علاقات العمل بين آليات مجلس حقوق الإنسان والمكاتب السياسية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة أكثر منهجية لكي يمكن لكبار ممثلي هذه المكاتب أن يُدججوا تحليلات وتوصيات هذه الآليات في إحاطاتهم الإعلامية المنتظمة المقدّمة إلى مجلس الأمن.

٤٠- ويلزم أيضاً تعزيز سُبُل التعاون مع بنية الأمم المتحدة المعنية ببناء السلام. وبينما توجد أمثلة على تعاون بعض آليات مجلس حقوق الإنسان، بما في ذلك الإجراءات الخاصة، مع مكتب دعم بناء السلام، فلا توجد حالياً علاقة عمل عامة ثابتة بين المجلس ولجنة بناء السلام. وينبغي تشجيع الدول على أن تتقاسم مع لجنة بناء السلام الخبرات والممارسات الجيدة بشأن الروابط بين إدامة السلام وحقوق الإنسان. ويمكن للمجلس أيضاً أن يدعو رئيس لجنة بناء السلام إلى تقديم إحاطة عن أنشطة اللجنة. وينبغي جعل الجهات القطرية المعنية ببناء السلام^(٦) أكثر إدراكاً لأعمال المجلس وشبّ آلياته. وينبغي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان هي والإجراءات الخاصة ذات الصلة التواصل مع هذه الجهات لهذا الغرض.

٤١- ويشكّل اعتماد خطة عمل مشتركة بين المفوضية ومكتب دعم بناء السلام تغطي الفترة ٢٠١٩-٢٠٢١ خطوة جديرة بالترحيب لأنه يُتوقّع نتيجة لها، في جملة أمور، استكشاف طرق قيام مكتب دعم بناء السلام على نحو أكثر منهجية بتقديم مدخلات من أجل الاستعراض الدوري الشامل. وبالمثل، يمكن زيادة تعاون مكتب دعم بناء السلام مع المقرّرين الخاصين. إذ يمكن لمكتب دعم بناء السلام والمفوضية السامية العمل بشكل مشترك على وضع إطار شامل يربط أنشطة بناء السلام بمنع انتهاكات حقوق الإنسان، وهو ما يمكن استخدامه عندئذٍ كإطار توجيهي لإدماج قضايا حقوق الإنسان في الخطط ذات الأولوية المتعلقة ببناء السلام.

٤٢- ويتيح برنامج الأمين العام للوقاية، المبني على مبادرة حقوق الإنسان أولاً، وسيلة لزيادة إدماج حقوق الإنسان في أنشطة السلم والأمن التي تضطلع بها الأمم المتحدة. وينبغي أن تكفل المفوضية السامية توجيّه تحليلات وتوصيات مجلس حقوق الإنسان وآلياته نحو الآليات المقامة في

(٦) ما يتعلق ببوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وغينيا، وغينيا - بيساو، وسيراليون، وليبيريا.

إطار منهاج المنع. كما أن قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٩/٤٠، الذي يدعو الأمين العام إلى أن يقدم في دورته الثالثة والأربعين تقريراً عن نتائج الاستعراض المطلوب بشأن عمليات الأمم المتحدة في ميانمار، يشكل فرصة طيبة للمجلس لمناقشة تنفيذ مبادرة حقوق الإنسان أولاً.

باء- الروابط مع الركيزة الإنمائية

٤٣- أشار المجلس صراحة في قراره ١٨/٣٨ إلى قرار الجمعية العامة ١/٧٠، الذي سلّمت فيه الأخيرة بالحاجة إلى بناء مجتمعات سلمية وعادلة وشاملة للجميع تقوم على احترام حقوق الإنسان. وهذا الهدف العام يربط بوضوح تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ بالوفاء بحقوق الإنسان. وفي مجال الممارسة العملية، تُربط نسبة ٩٢ في المائة من غايات أهداف التنمية المستدامة البالغة ١٦٩ غاية بأحكام محدّدة من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان^(٧). وأُعيد التأكيد على الصلة بين حقوق الإنسان وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ في الإعلان السياسي الذي اعتمده رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر قمة أهداف التنمية المستدامة المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠١٩ في نيويورك (الوثيقة A/HLPF/2019/L.1، الفقرة ٧)، هي ومحورية الالتزام القائل بـ"عدم ترك أحد خلف الركب"، الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبادئ حقوق الإنسان (المرجع نفسه، الفقرة ٢٧(أ)).

٤٤- وفي نيسان/أبريل ٢٠١٨، اعتمد مجلس حقوق الإنسان القرار ٢٤/٣٧ المتعلق بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠، والذي أكّد فيه على إسهامات الآليات الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها الإجراءات الخاصة التابعة للمجلس والاستعراض الدوري الشامل، في تعزيز تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. وفي هذا القرار، قرر المجلس تنظيم اجتماعين، عُقدا في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ و٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩ على التوالي. ويتفق المقررون مع استنتاجات هذين الاجتماعين (انظر الوثيقة A/HRC/40/34)، ولا سيما أن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ينبغي أن يُدمج على نحو متزايد في عملية الاستعراض الدوري الشامل وفي أعمال الإجراءات الخاصة. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي لهذه الآليات أن تدمج بصورة أكثر منهجية أهداف التنمية المستدامة في تحليلاتها وتوصياتها. وكون الفهرس العالمي لحقوق الإنسان يربط الآن توصيات آليات حقوق الإنسان بأهداف التنمية المستدامة هو مبادرة مرحّب بها^(٨).

٤٥- ويجب أيضاً بذل الجهود لسد الفجوة بين مجتمع حقوق الإنسان في جنيف ومجتمع التنمية في نيويورك (الوثيقة A/HRC/40/34، الفقرة ٩٩). ويُرحّب بالدعوة التي وُجّهت إلى المفوضة السامية لإلقاء خطاب في المنتدى السياسي الرفيع المستوى الذي عُقد في عام ٢٠١٩ بشأن التنمية المستدامة. وينبغي أن يُكفّل في الاجتماعات القادمة للمنتدى إيجاد حيز مماثل من أجل الحوار المتعلق بإسهام حقوق الإنسان في تحقيق خطة عام ٢٠٣٠.

٤٦- وينبغي أن يذهب التفاعل بين مجلس حقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى أبعد من الدعوة الموجهة إلى رئيس المجلس الأخير لتقديم تقرير سنوي في مجلس حقوق

(٧) قاعدة بيانات المعهد الدائم لحقوق الإنسان، الموجودة على الإنترنت.

(٨) انظر الرابط: <https://uhri.ohchr.org/en/Goals/SDGS>.

الإنسان عن نتائج المنتدى السياسي الرفيع المستوى^(٩). كما ينبغي استكشاف إمكانية دعوة رئيس مجلس حقوق الإنسان لتقديم إحاطة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن الأنشطة المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة التي تضطلع بها آليات مجلس حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، وكما هو مقترح في استنتاجات اجتماع ما بين الدورات المعقود في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، ينبغي عقد اجتماع مشترك لمجلس حقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بغية استكشاف أوجه التكامل بين الاستعراض الدوري الشامل وآليات الاستعراض الوطنية الطوعية (الوثيقة A/HRC/40/34، الفقرة ٩٩). وتشكل الاستعراضات الوطنية الطوعية فرصاً لتقييم الخطوات التي اتخذتها الدول لتنفيذ توصيات مجلس حقوق الإنسان وآلياته. وبالمثل، ينبغي إدراج نتائج الاستعراضات الوطنية الطوعية في عملية الاستعراض الدوري الشامل من أجل تقييم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وفي هذا الصدد، ينبغي استنساخ المبادرات المتخذة لدعم الحكومات في جهودها الرامية إلى توحيد نظم تقديم التقارير عن حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة، مثل حلقة العمل الإقليمية المعنية بالاستعراض الدوري الشامل والهدف ١٦ وما يتصل به من أهداف التنمية المستدامة، التي عُقدت في كابو فيردى في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

٤٧ - ويشكل أيضاً إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية فرصة لزيادة تفاعل آليات المجلس مع الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة ولزيادة إدماج توصياتها في التحليلات والبرامج المشتركة للأمم المتحدة على الصعيد الوطني. وفي ظل تعزيز دور المنسقين المقيمين، فإنهم الآن، وأكثر من أي وقت مضى، جهات مهمة للحوار مع الإجراءات الخاصة قبل الزيارات القطرية وأثناءها وبعدها. فينبغي أن يدعو المجلس على نحو أكثر منهجية المنسقين المقيمين لمناقشة أوضاع قطرية محدّدة. وللمفوضية دور محوري تؤديه في تلخيص توصيات آليات المجلس وترتيب أولوياتها وتصنيفها في مجموعات، لكي تتاح على نحو أفضل للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة ولكي تُدمج بشكل أفضل في أطر الأمم المتحدة للتعاون بشأن التنمية المستدامة. وأحد الأمثلة الجيدة على ذلك هو التجميع الذي قام به المكتب القطري للمفوضية السامية لحقوق الإنسان في تونس.

جيم - التعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى

١ - التعاون مع هيئات المعاهدات

٤٨ - تقوم هيئات المعاهدات، عن طريق الملاحظات الختامية التي تعتمدها في أعقاب الحوارات التفاعلية مع الدول، بالإسهام في المنع عند المنبع عن طريق تقديم توصيات بشأن التغييرات المؤسسية والتشريعية والاجتماعية المطلوبة لبناء مجتمعات أكثر عدلاً وتماسكاً. وهي تساعد في تحديد اتجاهات وأنماط الانتهاكات، وبالتالي تعمل كآليات للتحذير المبكر. وقد أبرزت المشاورات الحاجة إلى تطوير مزيد من التعاون بين آليات المجلس وهيئات المعاهدات. ويقدم رؤساء هيئات المعاهدات تقارير سنوية إلى الجمعية العامة. ويمكن للمجلس أن يعزز الحوار مع هيئات المعاهدات عن طريق دعوة رؤسائها أو أعضاء آخرين إلى التحدث في المجلس

(٩) قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٥/٣٧، الفقرة ٤.

بشأن حالات أو مواضيع فُطرية محدّدة. ويمكن للمجلس أيضاً أن ينظر في دعوة هيئات المعاهدات، على أساس أكثر انتظاماً، إلى الإسهام في الدراسات المواضيعية، التي تعدها المفوضية السامية لحقوق الإنسان أو اللجنة الاستشارية. وبناءً على الممارسات الحالية، يمكن تعزيز المشاورات بين الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات. وينبغي أيضاً أن تستخدم الدول عملية الاستعراض الدوري الشامل لكي توصي، على نحو أكثر منهجية، بإدخال تحسينات في تقديم التقارير في الوقت المناسب إلى هيئات المعاهدات وتنفيذ توصيات هيئات المعاهدات أو الآراء المعتمدة بموجب الإجراءات المتعلقة بالبلاغات الفردية.

٢- التعاون مع المنظمات الإقليمية

٤٩- تطلب الفقرة ٥ (ح) من قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ إلى المجلس أن يعمل بالتعاون الوثيق مع المنظمات الإقليمية. وعلى هذا الأساس، اعتمد المجلس، منذ عام ٢٠٠٧، مجموعة من القرارات بشأن الترتيبات الإقليمية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان^(١٠)، تضمنت تكليف المفوضية السامية لحقوق الإنسان بتنظيم حلقات عمل لتبادل المعلومات وتحديد مقترحات بشأن كيفية تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والترتيبات الإقليمية في ميدان حقوق الإنسان^(١١). وقد أدّى ذلك إلى تحقيق تقدم. ويمكن أن يُستنسخ في مناطق أخرى ما حدث في عام ٢٠١٢ في أديس أبابا من اعتماد خارطة طريق لزيادة التعاون بين الإجراءات الخاصة واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. ويمكن لهذه المبادرات المشتركة، إذا دُعمت بموارد كافية لتنفيذها، أن تتيح الاضطلاع بمزيد من الأنشطة المشتركة بين المكلفين بولايات الأمم المتحدة والخبراء المستقلين التابعين لمنظمات أخرى، مثل القيام بزيارات مشتركة وإصدار بيانات مشتركة، وهو ما لم يحدث حتى الآن إلا على أساس غير ثابت. ويمكن أيضاً تكرار إشراك خبراء مستقلين من الآليات الإقليمية في هيئات التحقيق، كما هو الحال في آليات تقصي الحقائق في بوروندي.

٥٠- وأدّت الرسالة التي بعثت بها المفوضية السامية في عام ٢٠٠٨، والتي دعت فيها المنظمات الإقليمية إلى تقديم معلومات إلى الاستعراض الدوري الشامل بالإضافة إلى الرسائل المرسلّة من المفوضية السامية لحقوق الإنسان إلى المنظمات الإقليمية قبل كل جولة من جولات الاستعراض الدوري الشامل، إلى زيادة المدخلات المنتظمة المقدّمة من المنظمات الإقليمية. بيد أن من غير الواضح ما هو قدر المتابعة، إن وُجد أصلاً، الذي تنهض به المنظمات الإقليمية بشأن توصيات الاستعراض الدوري الشامل.

٥١- ومن أجل زيادة تطوير التعاون بين المجلس والمنظمات الإقليمية في مجال الوقاية على وجه التحديد، يمكن للمجلس أن يكلف المفوضية السامية بتنظيم حلقة عمل ووضع مشروع تقرير عن هذا الموضوع. وقد يكون أحد المجالات المهمة للعمل المشترك هو بحث الإمكانيات الوقائية للتنفيذ، بطريقة منسّقة.

(١٠) انظر قرارات مجلس حقوق الإنسان ٢٠/٦، و١٥/١٢، و١٤/١٨، و١٩/٢٤، و٠٣/٣٠، و١٧/٣٤.

(١١) عُقدت حتى الآن ست حلقات عمل.

٣- التعاون مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني

٥٢- جرى التأكيد في العديد من التقارير المقدّمة إلى المجلس (وخاصة التقارير A/HRC/18/24 و A/HRC/30/20 و A/HRC/39/24) على الدور البالغ الأهمية الذي تؤديه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تمثل للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)^(١٢) هي ومنظمات المجتمع المدني في منع انتهاكات حقوق الإنسان. ولذلك فمن المهم التشديد على الحاجة إلى تحسين إمكانية وصول هاتين المجموعتين من الكيانات إلى المجلس وضمان أن يجري التشاور معها عند مناقشة الحالات الفُطرية والمواضيع العامة. وللمفوضية دور محوري تؤدّيه في تنظيم أنشطة التوعية لصالح منظمات المجتمع المدني، ولا سيما في البلدان التي تكون فيها إمكانية الوصول إلى أدوات الاتصال محدودة. وأنشطة التدريب على كتابة التقارير والرسائل هي أيضاً مهمة جداً. وينبغي حماية منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يتعاونون مع آليات المجلس من الأعمال الانتقامية. كما ينبغي توعيتهم بدور المفوضية السامية لحقوق الإنسان^(١٣) وتشجيعهم على إبلاغها بالأعمال الانتقامية لكي يمكن أن تنعكس قضاياهم في التقارير السنوية المقدّمة من الأمين العام إلى المجلس بشأن أفعال التهيب والأفعال الانتقامية الناجمة عن التعاون مع الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان^(١٤). كما ينبغي إرسال هذه التقارير إلى الجمعية العامة لتحقيق مزيد من الوضوح.

دال- تعبئة الموارد المالية

٥٣- يطلب المجلس، في قراره ١٨/٣٨، إيلاء الاعتبار الواجب لتوافر الموارد المالية في منظومة الأمم المتحدة من أجل تعزيز حقوق الإنسان بوجه عام ومنع انتهاكاتهما بوجه خاص. ويكشف استعراض لتوصيات آليات المجلس أن كثيراً منها يرتبط بولايات كيانات شتى تابعة للأمم المتحدة. ولذلك ينبغي النظر في هذه التوصيات على المستوى المشترك بين الوكالات، بغية تحسين تنسيق الإجراءات ولزيادة إمكانية الحصول على قدر أكبر من التمويل المخصص عبر منظومة الأمم المتحدة. ويمكن أن تبدأ عملية النظر هذه على المستوى الميداني.

٥٤- وبالإضافة إلى ذلك، توجد حاجة إلى تخصيص قدر أكبر من الموارد لتنسيق جهود الوقاية، بما في ذلك عن طريق اللجوء إلى الصناديق الاستثنائية التي تديرها هيئات الأمم المتحدة المختلفة، مثل صندوق بناء السلام. ويشكل هذا الأخير أداة لزيادة إدماج توصيات آليات المجلس في استراتيجيات بناء السلام. وفي أعقاب دعوة الأمين العام إلى تحقيق "قفزة نوعية" (الوثيقة A/72/707-S/2018/43، الفقرة ٤٧)، شارك صندوق بناء السلام في استعراض استراتيجيته للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢٢ وهو على استعداد لمواصلة المشاركة بشأن مسائل حقوق الإنسان. ويركّز الصندوق حالياً على ما لا يقل عن سبعة مجالات عمل على الأقل تتسم فيها

(١٢) في ٤ آذار/مارس ٢٠١٩، كانت توجد ٧٨ مؤسسة معتمدة تتمتع بالمركز "ألف".

(١٣) في عام ٢٠١٦، عُين الأمين العام المساعد لحقوق الإنسان ليقود جهود الأمم المتحدة الرامية إلى وقف أفعال التهيب والأفعال الانتقامية ضد المتعاونين مع الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان.

(١٤) عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢/١٢.

خبرات وتوصيات آليات المجلس بفائدة خاصة^(١٥). ويطلب الصندوق من المستفيدين منه تزويده بتحليلات الصراع وتقييمات الاحتياجات كأساس لأي مشروع مقترح. وينبغي أن تتأكد المفوضية من أخذ آراء وتوصيات آليات المجلس في الحسبان في هذه الوثائق القطرية.

٥٥- وبالإضافة إلى ذلك، توجد حاجة إلى تعزيز صندوق التبرعات الخاص بالمساعدة المالية والتقنية، التابع للمفوضية، في تنفيذ الاستعراض الدوري الشامل، وكذلك صندوق التبرعات من أجل التعاون التقني في ميدان حقوق الإنسان. ويمكن أيضاً لهيئات الأمم المتحدة أن تُسدي المشورة إلى الدول بشأن إمكانيات الحصول على تمويل من مصادر خارج الأمم المتحدة، بما في ذلك المصادر الثنائية.

خامساً- الاستنتاجات الرئيسية

ألف- الحاجة إلى استراتيجيات وقاية

٥٦- يُنظر بصورة عامة إلى شتّى آليات المجلس على أنها تُسهم بطبيعتها ذاتها في منع انتهاكات حقوق الإنسان. ورغم أنه قد جرى التسليم أثناء المشاورات بأهمية التأثير الوقائي لهذه الآليات، فقد أبرزت المناقشات أيضاً عدم وجود استراتيجية وقائية صريحة لأعمال المجلس ومكوناته المختلفة. ومع ذلك، يوجد فارق كبير بين نهج تكون فيه الوقاية ناتجاً ثانوياً لأعمال الجهة المعنية ونهج تُعتمد فيه الوقاية بشكل صريح كهدف استراتيجي. فينبغي أن يدرج المجلس عنصر الوقاية في ولايات الآليات الجديدة التي ينشئها وذلك لضمان إدماج الوقاية بشكل منهجي في أعمالها. ويمكن للمجلس أيضاً أن يطلب إلى اللجنة الاستشارية أن تُجري استعراضاً لاختصاصات الآليات القائمة، ولا سيما الإجراءات الخاصة، لضمان إدراج الوقاية صراحةً في ولاياتها.

٥٧- وسيطلب اعتماد نهج وقائي أن تعيد آليات المجلس التفكير في الطريقة التي تعمل بها وأن تمعن النظر في التأثير الوقائي الذي كان لها في الماضي من أجل تقييم الإجراءات التي يتعين استنساخها وما الذي ينبغي تحسينه. وينبغي أن تعتمد آليات المجلس نهجاً أطول أجلاً للوقاية. بيد أن المشاورات قد أظهرت أن الوقاية يُنظر إليها بصورة رئيسية على أنها استجابة مؤسسية لأزمات ناشئة. والتحوّل إلى نهج للوقاية أطول أجلاً يستلزم وضع استراتيجيات تدريجية تتكيف مع كل سياق، مع تضمينها أهدافاً محدّدة ومشورة وتوصيات أكثر تفصيلاً وأكثر ارتكازاً على النتائج ومحدّدة زمنياً. ومن شأن ذلك أن يمكّن آليات المجلس من القيام بدور أكبر في تصميم برامج الوقاية في السياقات الوطنية.

٥٨- ومن الأهمية البالغة أيضاً أن تتجنب آليات المجلس العمل بمعزل عن كيانات وآليات الأمم المتحدة الأخرى. ولمواجهة هذا التحدي، دعا المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجزر وضمانات عدم التكرار إلى اعتماد نهج إداري للوقاية يُسهم في

(١٥) هذه المجالات هي: دعم صياغة الأطر الاستراتيجية؛ وتعزيز قدرات موظفي إنفاذ القانون وإمكانية الاستعانة بهم؛ ودعم آليات العدالة الانتقالية؛ ودعم التثقيف والتدريب بشأن حقوق الإنسان، ولا سيما لقوات الأمن؛ ودعم رصد حقوق الإنسان وحماتها؛ ودعم حماية الضحايا؛ ودعم العمليات الوطنية للمصالحة والحوار.

كسر جدران العزلة القائمة حول المعارف والخبرات الفنية ويمكن من الوقاية عند المنبع مع تضمينه منظوراً أطول أجلاً. فمن شأن اتباع نهج إيطاري للوقاية أن يساعد في تصميم الاستراتيجيات وتوجيه عملية صنع القرار. ويشمل هذا الإطار جميع العناصر التي توجد أدلة تجريبية على تضمينها إمكانات وقائية، بما في ذلك الإصلاحات القضائية والدستورية، وإصلاح قطاع الأمن، والتدابير الرامية إلى خلق فرص اقتصادية، وكذلك المبادرات المتخذة في مجال الثقافة والطبائع الشخصية (انظر الوثائق A/HRC/30/42 و A/70/438 و A/72/523).

باء- الحاجة إلى تعزيز تنفيذ التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان

٥٩- جرى التسليم عموماً بأن تنفيذ التوصيات المقبولة من الاستعراض الدوري الشامل، والتوصيات المقدّمة من الإجراءات الخاصة وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، يُسهم في منع انتهاكات حقوق الإنسان. غير أنه لم يجر تنفيذ عدد كبير من هذه التوصيات. وأحد الأسباب الرئيسية لهذا الوضع هو العدد الهائل من التوصيات، ومحدودية ما لدى الدول من قدرات تقنية وموارد تلزم لتنفيذها. وينبغي أن تضمن الدول إدراج محصّصات في ميزانياتها لتنفيذ توصيات آليات المجلس. وبالإضافة إلى ذلك، ففي حين أن المسؤولية عن تنفيذ التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان يجب أن تكون مملوكة للدولة، يتعين على المجتمع الدولي، وعلى وجه التحديد المجلس، دعم الدول في جهودها التنفيذية وفي سعيها إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان. وقد التمسّت الدول الدعم من المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وقدم هذا الدعم كلما أمكن وثبت أنه أمر حيوي. بيد أن الموارد المتاحة للمفوضية من أجل التعاون التقني وبناء القدرات لم تكف حتى الآن لتلبية الاحتياجات. والتمويل متاح أيضاً من عدد من المصادر الثنائية والمصادر المتعددة الأطراف، وينبغي تقديم الدعم إلى الدول بشأن طرق الوصول إلى هذه الموارد. وفضلاً عن ذلك، يوجد مجال لتحقيق مزيد من التعاون بين الشمال والجنوب، وفيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بين الدول، للتمكين للتعلم المتبادل عن طريق تقاسم الخبرات.

٦٠- وقد أُخذ في السنوات الأخيرة عدد من المبادرات من أجل تعزيز قدرة الدول على تنفيذ التوصيات. وشمل ذلك مبادرة ترمي إلى مساعدة الدول في إنشاء آليات وطنية للتنفيذ وتقديم التقارير والمتابعة تتجاوز آليات تقديم التقارير والمتابعة الوطنية الحالية وتشمل التركيز على تنفيذ التوصيات. وتوجد مبادرة أخرى، بقيادة النرويج وسنغافورة، تقترح منبراً طوعياً للحوار والتعاون بشأن بناء القدرات والتعاون التقني في مجال حقوق الإنسان، في إطار البند ١٠ من جدول أعمال دورات المجلس. وسيتيح هذا المنبر للدول مجالاً للإبلاغ عن التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات، ولتقديم معلومات عن أوجه القصور أو العوائق التي تعرقل تحقيق مزيد من التقدم، ولطلب المساعدة الدولية في بناء القدرات والمساعدة التقنية الدولية من أجل معاونتها على التغلب على هذه العوائق. وسيتيح المنبر أيضاً المجال للمستفيدين من الدعم الدولي المقدم لبناء القدرات ومن المساعدة التقنية في مجال حقوق الإنسان لتقديم التقارير بانتظام إلى شركائهم الدوليين وسيمنحهم فرصة لتوثيق الممارسات الجيدة.

٦١- وسيكون إنشاء آلية تجمع بين جميع الجهود والمبادرات الحالية الرامية إلى تعزيز تنفيذ التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان. أمراً لا يقدر بثمن. ولذلك يوصى بأن ينشئ

الجلس مرفقاً لتنفيذ التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان^(١٦)، تديره المفوضية السامية لحقوق الإنسان. ويمكن للدول أن تسعى إلى الحصول على الدعم لتقييم احتياجاتها المحددة وتحديد الشركاء المحتملين لمساعدتها على تلبية هذه الاحتياجات، بما في ذلك عن طريق تطوير وتقديم المساعدة ودعم بناء القدرات. وسيجري توفير مواد التدريب ودراسات الحالة الفردية والمعلومات بشأن الممارسات الجيدة. وبالإضافة إلى ذلك، ستقدم المساعدة إلى الدول من أجل تيسير إمكانية الحصول على المساعدة من الوكالات الإقليمية والوكالات المتعددة الأطراف والمآخين الثنائيين والجهات الأخرى صاحبة المصلحة التي تقدم برامج مختلفة، حسب الحالة، بغية ضمان اتباع نهج شامل وكملي بشأن تنفيذ التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، سيسعى المرفق لدى الدول إلى زيادة التمويل للصناديق التي تديرها المفوضية، من أجل إتاحتها للدول التي لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وذلك عن طريق اتباع وسائل أخرى. وفضلاً عن ذلك، سيستخدم المرفق المنصة الطوعية المقترحة للحوار والتعاون بشأن بناء القدرات والتعاون التقني في مجال حقوق الإنسان من أجل تعزيز الحوار والتعاون عملاً على تنفيذ التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان، في إطار البند ١٠ من جدول الأعمال. وسيعمل المرفق تحت توجيه هيكل إدارة يتألف من لجنة استشارية تتكون من عضو واحد من كل منطقة. وتضع هذه اللجنة إجراءات تقديم طلبات الحصول على المساعدة من المرفق، وتضع معايير مفصلة للمساعدة، وتفحص جميع الطلبات.

جيم- الحاجة إلى تعزيز قدرات التحذير المبكر/العمل المبكر

٦٢- عند تقييم الدور الوقائي للمجلس وآلياته، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لقدرتهما على الاستجابة العاجلة لحالات الطوارئ في مجال حقوق الإنسان، تمشياً مع قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠. وهذه القدرة تتطلب أولاً وجود معلومات كافية عن طريق التحذيرات المبكرة بشأن الحالات الناشئة المثيرة للقلق. وبالإضافة إلى ذلك، يحتاج نوع الأوضاع الذي ينبغي أن يثير التحذيرات المبكرة إلى مزيد من التعريف. وقد طُرحت داخل المجلس مقترحات لإيراد مجموعة من المعايير، بما في ذلك توجيه نداءات باتخاذ إجراءات من جانب الأمين العام أو المفوضية السامية لحقوق الإنسان أو الإجراءات الخاصة؛ وما إذا كانت الدولة تيسر أو تعرقل وصول الجهات الفاعلة الإنسانية والمدافعين عن حقوق الإنسان ووسائل الإعلام؛ وما إذا كانت الدولة تتعاون مع هيئات المعاهدات والجلس. وفي حين أن هذه إشارات مفيدة، فينبغي أن يكون المتطلب الأول هو وجود نمط من انتهاكات حقوق الإنسان وليس مجرد حالات منعزلة. وفضلاً عن ذلك، يجب أن تكون الانتهاكات ذات طابع خطير أو جسيم. وبالتالي، ينبغي أن تستثير الاهتمام الطفرات في حالات الاختفاء القسري أو في حالات القتل خارج نطاق القضاء أو أنماط التعذيب وسوء المعاملة الناشئة. كما أن استهداف الجهات الفاعلة الحكومية أو غير الحكومية للمدافعين عن حقوق الإنسان أو للصحفيين أو للعاملين في منظمات المجتمع المدني، الذين كثيراً ما يكونون هم الناقلين الرئيسيين للمعلومات المتعلقة بحالات الطوارئ في مجال حقوق الإنسان، يشكل

(١٦) يمكن إنشاء هذا المرفق على غرار مرفق اتفاق تيسير التجارة التابع لمنظمة التجارة العالمية.

مصدر قلق خاص لأن هذا قد يؤدي أيضاً إلى معلومات بشأن أي تدهور في الوضع لا يصل إلى علم المجتمع الدولي.

٦٣- وتتمتع آليات المجلس بإمكانات التحذير المبكر. وللمفوضية السامية أيضاً دور بالغ الأهمية تؤدّيه في توجيه انتباه المجلس إلى العلامات المبكرة لحالات الطوارئ المتعلقة بحقوق الإنسان. وهي تفعل ذلك عن طريق البيانات التي يجري الإدلاء بها في بداية كل دورة للمجلس، وكذلك في إطار البند ٢ من جدول الأعمال. ومع ذلك، ينبغي تعزيز قدرة مكتبها على التحذير المبكر عن طريق وضع قائمة بخبراء حقوق الإنسان المتاحين لإيفادهم ميدانياً بعد مهلة قصيرة من إخطارهم، ولا سيما للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، وعن طريق زيادة القدرة على تلقي وتحليل علامات التحذير المبكر المستمدة من جميع المصادر، بما في ذلك تلك المستمدة من الإجراءات الخاصة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة ومكاتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة ومكاتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان في الميدان. ثم ترسل المفوضية السامية نتائج هذه التحليلات إلى رئيس المجلس أو تُعرض أثناء الدورات العادية للمجلس. ويمكن تعزيز فرصة المفوضية السامية لتقديم إحاطة إلى المجلس عن طريق منحها ولاية لتقديم تقرير في كل دورة من دورات المجلس عن حالات التحذير المبكر. ويمكن تقديم هذه التقارير في شكل مسح للأفق الإقليمي، مع التركيز على عوامل الخطر والأزمات الناشئة.

٦٤- وفي حين أن المجلس مطلع على معلومات التحذير المبكر، لم تجر مناقشات تُذكر نسبياً بشأن تطوير قدرته على العمل المبكر. فينبغي البت، على أساس كل حالة على حدة، في نوع العمل المبكر الذي يتعين القيام به، وذلك تبعاً للسياق القطري أو الإقليمي المحدد. وقد يكون أحد الخيارات هو عقد اجتماع سري مع البلد المعني و/أو، إذا قبل هذا الأخير، القيام بعثة مساع حميدة بغية ممارسة الدبلوماسية الهادئة^(١٧). وينبغي البت في تشكيلة بعثة المساعي الحميدة على أساس كل حالة على حدة ويمكن أن تشمل هذه التشكيلة رئيس المجلس وأعضاءه، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، وممثلين للمنظمات الإقليمية/دون الإقليمية.

٦٥- وفي حالة حدوث تدهور في الوضع بعد القيام بعثة دبلوماسية هادئة، فإن الخيارات المتاحة حالياً لاتخاذ إجراء من جانب المجلس تشمل إصدار بيان رئاسي (يتطلب موافقة جميع الدول الأعضاء)، وتوجيه طلب إلى المفوضية السامية لإعداد تقرير، والدعوة إلى عقد جلسة خاصة، أو إنشاء هيئة تحقيق. ولم يُنفذ الخياران الأخيران إلا في الماضي بعد تدهور الوضع بشكل كبير. وثمة خيار إضافي يتمثل في معالجة الوضع المثير للقلق عن طريق إحالة الجهات صاحبة المصلحة إلى مرفق أعمال حقوق الإنسان المبين بالتفصيل أعلاه.

(١٧) في عام ١٩٨٨، قاد رئيس لجنة حقوق الإنسان، مع خمسة من أعضاء اللجنة عُيّنوا عقب مشاورات إقليمية، بعثة إلى كوبا استجابة لدعوة من الحكومة بهدف رصد حالة حقوق الإنسان (التقرير E/CN.4/1989/46 المؤرخ ٢١ شباط/فبراير ١٩٨٩ و Corr.1).

دال - الحاجة إلى المنع/الوقاية عند المنبع عن طريق إدامة السلام وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة

٦٦- أظهرت المشاورات أنه يمكن للمجلس أن يعزز تأثيره الوقائي عن طريق تحقيق المزيد من أوجه التآزر المنهجية مع الجهود الرامية إلى إدامة السلام وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. ويجسد هذان النهجان الوقاية عند المنبع عن طريق تعزيز المؤسسات التي يمكنها حماية حقوق الإنسان، ومعالجة الأسباب الجذرية لانتهاكات حقوق الإنسان، مثل الاستبعاد الاجتماعي وانتهاك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وتعزيز المصالحة لمنع تكرار وقوع الصراعات التي يمكن أن تقوض مكاسب حقوق الإنسان. ولذلك، ينبغي أن يسعى المجلس وآلياته بصورة منهجية إلى تكييف نتائج عملهما من أجل إدامة السلام وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة واستخدام هذه النتائج في أعمال الجهات الفاعلة المعنية بالسلام والتنمية في أماكن أخرى من الأمم المتحدة.

٦٧- وعلاوة على ذلك، تشكل جداول الأعمال المتعلقة بإدامة السلام وتحقيق أهداف المستدامة جسوراً بين ركائز الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان والسلام والأمن، من ناحية، والركائز المعنية بحقوق الإنسان والتنمية، من الناحية الأخرى. وأثناء المشاورات، جرى تحديد سلسلة من التدابير أو المبادرات التي يمكن أن تساعد على ضمان وجود علاقة عمل أوثق بين المجلس والركيزتين الأخرين للأمم المتحدة. وفيما يتعلق بالصلة مع ركيزة السلم والأمن، فمن الأهمية البالغة أن يواصل المجلس السعي إلى إقامة علاقة عمل أوثق مع مجلس الأمن، بما في ذلك عن طريق توجيه الدعوات بشكل أكثر انتظاماً إلى آليات مجلس حقوق الإنسان للمشاركة في مداوالات مجلس الأمن. ويتعين على مجلس حقوق الإنسان أن يضمن الطابع المنهجي على علاقات العمل بينه وبين المستشار الخاص للأمن العام المعني بمنع الإبادة الجماعية وبينه وبين كل من الممثلة الخاصة للأمن العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع والممثلة الخاصة للأمن العام المعنية بالأطفال والنزاع المسلح، وذلك بدعوتهم بصورة أكثر انتظاماً إلى حضور دوراته و/أو بأن يطلب منهم، عن طريق قرارات محدّدة، تقديم تقارير إليه عن مجالات عملهم وأنشطتهم أو القيام بأنشطة مشتركة، بما في ذلك تقديم تقارير مشتركة، مع الإجراءات الخاصة التابعة له. وينبغي أن يحدد المجلس بصورة أكثر منهجية التقارير التي ينبغي تقاسمها رسمياً، عن طريق الأمين العام، مع مجلس الأمن و/أو لجنة بناء السلام. وينبغي تشجيع هذه الأخيرة، وكذلك مختلف ضروبها القطرية، على دعوة آليات المجلس إلى المشاركة في مداولاتها. وينبغي أيضاً تشجيع كبار ممثلي الوجود الإقليمي للأمم المتحدة على إدراج مدخلات من آليات المجلس، تكون قد حصلت عليها المفوضية السامية أو الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، في تقاريرهم المقدّمة إلى مجلس الأمن. وينبغي أن يدعوهم المجلس أيضاً إلى تقديم مداخلات، إمّا شخصياً أو عن طريق روابط فيديو، في المناقشات المتعلقة بكل بلد.

٦٨- ولضمان وجود علاقة عمل أوثق مع الركيزة الإنمائية للأمم المتحدة، ينبغي إدراج مدخلات من الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في التقارير التي تجمعها المفوضية من أجل الاستعراض الدوري الشامل. وينبغي دعوة المنسقين المقيمين دعوة أكثر منهجية إلى تقديم مداخلات، إمّا شخصياً أو عن طريق روابط فيديو، في المناقشات المتعلقة بكل بلد.

في المجلس. وبالمثل، ينبغي أن يوجّه لمجلس دعوة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي لكي يتحدّث فيه كل عام عن نتائج المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة. وعلى الصعيد الوطني، ينبغي أيضاً أن يشجّع المجلس عملية إنشاء آليات وطنية للتنفيذ وتقديم التقارير والمتابعة، بمشاركة من الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة. وينبغي أن يدعو المجلس إلى إشراك مستشاري حقوق الإنسان بصورة منهجية في الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة بغية تعزيز تعاون الأفرقة القطرية مع آليات المجلس ولضمان دمج التوصيات المقدّمة من هذه الأخيرة، فضلاً عن الشواغل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، في أطر الأمم المتحدة للتعاون بشأن التنمية المستدامة. وفي الحالات التي لا يتوافر فيها مستشارون بشأن حقوق الإنسان داخل البلد، ينبغي أن يشجّع المجلس المنسقين المقيمين على التماس المشورة من المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

سادساً - توصيات

٦٩- ينبغي أن يولي المجلس وجميع آلياته اهتماماً صريحاً للوقاية في عملهما، عن طريق ما يلي:

(أ) إدراج ولاية وقائية عند إنشاء آليات جديدة؛

(ب) أن يُطلب إلى جميع المكلفين بولايات اعتماد نهج وقائي ووضع استراتيجية لضمان أن يقدّم عملهم إسهاماً أمثل في جهود الوقاية على الصعيد الوطني، وإدراج هذه الاستراتيجية في تقريرهم التالي المقدم إلى المجلس؛

(ج) أن يُطلب إلى اللجنة الاستشارية استعراض اختصاصات الآليات القائمة، ولا سيما الإجراءات الخاصة، لضمان إدراج الوقاية صراحة في ولاياتها.

٧٠- ينبغي أن يحسّن المجلس قدرته على الإسهام عن طريق الحوار والتعاون في منع انتهاكات حقوق الإنسان^(١٨) عن طريق إنشاء مرفق لتنفيذ التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان. وينبغي أن تدير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) هذا المرفق وينبغي أن يعمل المرفق تحت إشراف لجنة تتألف من ممثلين عن خمس دول - واحدة من كل منطقة.

٧١- ينبغي أن يحسّن المجلس قدرته على الاستجابة العاجلة لحالات الطوارئ في مجال حقوق الإنسان^(١٩)، وأن يجري تحقيقاً لهذه الغاية:

(أ) الإعلان على نطاق واسع عن وجود إجراء تقديم الشكاوى وتوفير الوسائل لقيام أعضاء أفرقة العاملة بزيارات قطرية، وكذلك عقد جلسات استماع مع الضحايا وممثلي الدول المعنية؛

(ب) دعوة المفوضية إلى تعزيز قدرتها على الاستجابة السريعة عن طريق:

'١' إعداد قائمة بخبراء حقوق الإنسان الذين يكونون متاحين للنشر بعد مهلة قصيرة من إخطارهم؛

(١٨) قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠، الفقرة ٥(و).

(١٩) المرجع نفسه.

٢١ تعزيز القدرة على تلقي إشارات التحذير المبكر الصادرة عن جميع المصادر وتحليلها تحليلاً دقيقاً، وتقديم نتائج هذه التحليلات إلى المفوضية السامية لإحالتها بعد ذلك إلى رئيس المجلس.

٧٢- عند استلام نتائج هذه التحليلات، ينبغي أن يبتّ رئيس المجلس، بالتشاور مع المكتب، في مسار العمل الذي يتعين اتخاذه، بما في ذلك عقد جلسات سرية للمجلس أو ممارسة الدبلوماسية الوقائية أو إيفاد بعثات المساعي الحميدة إلى الدولة المعنية. وينبغي تحديد تكوين بعثات المساعي الحميدة على أساس كل حالة على حدة ويمكن أن يشمل ذلك أعضاء المجلس، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، وممثلي المنظمات الإقليمية/دون الإقليمية.

٧٣- في حالة فشل الجهود الدبلوماسية في تحقيق النتائج المرجوة، ينبغي أن يعقد المجلس جلسة استثنائية لتحديد مسار العمل الذي سيتخذه هو نفسه.

٧٤- ينبغي أن يمنح المجلس أيضاً المفوضية السامية ولاية لتقديم تقارير عن حالات التحذير المبكر خلال كل دورة من دوراته. وينبغي أن يُضطلع بتقديم التقارير هذا في شكل مسح للأفق الإقليمي، مع التركيز على عوامل الخطر والأزمات الناشئة.

٧٥- من أجل ضمان وجود علاقة عمل أوثق مع ركيزة السلام والأمن، ينبغي قيام المجلس بما يلي:

(أ) التماس توجيه دعوات أكثر منهجية لآلياته بغية المشاركة في مداورات مجلس الأمن؛

(ب) تنظيم وتعزيز علاقات العمل بينه وبين المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية وبينه وبين كل من الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع وممثلته الخاصة المعنية بالأطفال والنزاع المسلح وذلك بدعوتهم على نحو أكثر انتظاماً إلى حضور دوراته و/أو بأن يُطلب منهم تقديم تقارير إليه عن مجالات عملهم وأنشطتهم، أو القيام بأنشطة مشتركة، بما في ذلك تقديم تقارير مشتركة، مع الإجراءات الخاصة؛

(ج) تحديد التقارير التي ينبغي تقاسمها رسمياً، عن طريق الأمين العام، مع مجلس الأمن و/أو مع لجنة بناء السلام؛

(د) تشجيع لجنة بناء السلام وضروبها القطرية المختلفة على دعوة آليات المجلس إلى المشاركة في مداوراتها؛

(هـ) تشجيع كبار ممثلي الوجود الإقليمي للأمم المتحدة على إدراج مدخلات من آليات المجلس، تكون قد حصلت عليها المفوضية السامية أو الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، في تقاريرهم المقدّمة إلى مجلس الأمن، ودعوتهم إلى تقديم مداخلات، إما شخصياً أو عن طريق روابط فيديو، في المناقشات المحدّدة المتعلقة بكل بلد.

٧٦- لضمان إقامة علاقة عمل أوثق مع الركيزة الإنمائية للأمم المتحدة، يتعين على المجلس:

(أ) القيام على نحو أكثر منهجية بإدراج مدخلات مستمدة من الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في التقارير التي تُجمَعها المفوضية من أجل الاستعراض الدوري الشامل؛

(ب) دعوة المنسقين المقيمين للأمم المتحدة دعوة أكثر منهجية إلى تقديم مداخلات، إما شخصياً أو عن طريق وصلات فيديو، في المناقشات المتعلقة بكل بلد التي تجري في المجلس؛

(ج) توجيه دعوة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي لكي يتحدث أمامه كل عام بشأن نتائج المنتدى السياسي الرفيع المستوى؛

(د) التشجيع على إنشاء آليات وطنية للتنفيذ وتقديم التقارير والمتابعة، بمشاركة من الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة؛

(هـ) الدعوة إلى إشراك مستشاري حقوق الإنسان بصورة منهجية في الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة بغية تعزيز تعاون هذه الأفرقة مع آليات المجلس ولضمان دمج التوصيات المقدمة من هذه الأخيرة، هي والشواغل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، في أطر الأمم المتحدة للتعاون بشأن التنمية المستدامة؛

(و) تشجيع المنسقين المقيمين، في الحالات التي لا يتوافر فيها مستشارون بشأن حقوق الإنسان داخل البلد، على التماس المشورة من المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

٧٧- ينبغي أن يبحث المجلس عن طُرُق لتوثيق التعاون مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، وتحقيقاً لهذه الغاية:

(أ) إصدار تكليف، في إطار القرارات المتعلقة بالترتيبات الإقليمية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، بعقد حلقة عمل وإعداد تقرير عن طرق زيادة التعاون مع المنظمات الإقليمية في مجال الوقاية؛

(ب) تمكين رئيسه من إجراء مناقشات مع مؤسسات حقوق الإنسان الإقليمية ودون الإقليمية ووضع طرائق ملموسة للتعاون، بما في ذلك بشأن تنفيذ توصيات آليات المجلس وأهداف التنمية المستدامة.