

Distr.: General
22 January 2021
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والأربعون

22 شباط/فبراير - 19 آذار/مارس 2021

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة

القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، نيلس ميلزر*

موجز

يُقيم المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، في هذا التقرير، مدى فعالية التعاون الذي تبديه الدول في ردودها على الرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية التي يحيلها المقرر الخاص وفي إطار متابعتها لهذه الرسائل والطلبات، ويوصي باتخاذ التدابير المناسبة بهدف تعزيز تفاعل الدول مع ولاية المقرر الخاص وتحسين امتثال الدول لالتزاماتها الناشئة عن حظر التعذيب وسوء المعاملة المطلق وغير القابل للتقييد.

* أُنقِ على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروفٍ خارجة عن إرادة الجهة التي قدمته.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- أعدّ هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 20/43.

ثانياً- الأنشطة ذات الصلة بالولاية

2- في عام 2020، أحال المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المقرر الخاص)، بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات أو بشكل فردي، 207 بلاغات باسم أفراد تعرضوا للتعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة.

3- ونظراً للقيود المفروضة على السفر بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، لم يتسن القيام بزيارات قطرية أو أي سفر رسمي آخر في عام 2020، وأُلغيت زيارة متابعة كان مقرراً القيام بها إلى ملديف.

4- وشارك المقرر الخاص، منذ أن قدم تقريره السابق إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/43/49)، في مشاورات وحلقات عمل ومناسبات شتى تناولت قضايا لها صلة بولايته، ويرد فيما يلي بيان أبرز هذه الأنشطة.

5- وفي 6 و7 نيسان/أبريل 2020، شارك المكلف بالولاية في مشاورات للخبراء/حلقة دراسية شبكية بشأن الموضوع التالي: "صوب إنهاء التجارة في السلع المستخدمة في التعذيب: دراسة جدوى ونطاق وبارامترات وضع معايير دولية موحدة ممكنة"، عملاً بقرار الجمعية العامة 304/73.

6- وفي 26 حزيران/يونيه، وبمناسبة اليوم الدولي لدعم ضحايا التعذيب، شارك المقرر الخاص في حلقة دراسية شبكية عامة مشتركة بشأن "أثر مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) على التعذيب وسوء المعاملة"، تناول فيها التحديات التي أوجدتها جائحة "كوفيد-19" في سياق الاستخدام المفرط للقوة وأعمال العنف في إنفاذ تدابير الطوارئ الوطنية. وقد نُظمت الحلقة الدراسية الشبكية بالتعاون مع آليات الأمم المتحدة المعنية بمكافحة التعذيب ورابطة منع التعذيب.

7- وفي 15 تشرين الأول/أكتوبر، قدم المقرر الخاص تقريره المواضيعي عن "العوامل البيولوجية والنفسانية والاجتماعية التي تقضي إلى التعذيب وسوء المعاملة" (A/75/179) إلى اللجنة الثالثة للجمعية العامة.

8- وفي 26 تشرين الثاني/نوفمبر، شارك المقرر الخاص في اجتماع للخبراء نظّمته أكاديمية جنيف لدعم المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة بشأن موضوع "كيف يمكن تقييم أثر زيارات الإجراءات الخاصة وتوصياتها واستفساراتها؟" تحضيراً لتقريره المواضيعي.

9- وفي 8 كانون الأول/ديسمبر، خاطب المقرر الخاص أعضاء البرلمان البريطاني خلال جلسة استماع بشأن معاملة جولييان أسانج.

ثالثاً - تعاون الدول تعاوناً فعالاً مع المكلف بالولاية فيما يتعلق بالرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية

ألف - معلومات أساسية

1- حالة حظر التعذيب وسوء المعاملة

10- الحظر العالمي والمطلق للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لا يرد في القانون الدولي لحقوق الإنسان فحسب، بل هو مكرس أيضاً في القانون الإنساني الدولي، وقانون اللاجئين، والقانون الجنائي الدولي. ولا يمكن التذرع بأي ظرف من الظروف، بما في ذلك الحرب أو الطوارئ العامة أو التهديد الإرهابي، لتبرير استخدام التعذيب أو سوء المعاملة. وهذا الحظر مقبول عالمياً كمبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي العرفي، ومن ثم فهو ملزم لجميع الدول، بغض النظر عما إذا كانت قد صدقت على أي من الصكوك الدولية التي تنص صراحةً على الحظر. وخلاصة القول إن التعذيب وسوء المعاملة محظوران على الجميع، في كل مكان، وفي جميع الظروف. ورغم هذا الحظر المطلق وغير القابل للتقييد، والآليات الوطنية والإقليمية والدولية المتعددة التي ترصد مدى امتثال الدول للالتزامات والمعايير ذات الصلة، لاتزال ممارسة التعذيب وسوء المعاملة شائعة في جميع أنحاء العالم ولا يزال القضاء عليهما بعيد المنال (انظر A/73/207).

11- ويتطلب حظر التعذيب وسوء المعاملة من الدول أن تعتمد نهجاً شمولياً للقضاء على أي شكل من أشكال الانتهاك هذه ومنعها والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائياً، وأن تكفل تقديم تعويضات كافية وفعالة للضحايا وأسرهم. ويشمل ذلك واجب إدماج جميع هذه العناصر في التشريعات والسياسات الوطنية؛ وتطبيق إجراءات التنفيذ، مثل الضمانات الإجرائية، وتدريب موظفي إنفاذ القانون، وتهيئة ظروف احتجاز تحفظ كرامة الإنسان؛ وإنشاء آليات للمساءلة والإشراف. وينطبق حظر التعذيب وسوء المعاملة بصرف النظر عما إذا كانت الأفعال قد ارتكبت من جانب موظفين عموميين أو أشخاص آخرين يتصرفون باسم الدولة أو أشخاص عاديين، سواء بتشجيع الأفعال المحظورة أو بالأمر بها أو بإجارتها أو بارتكابها⁽¹⁾. ولذلك فإن حظر سوء المعاملة لا يؤدي فقط إلى فرض واجب سلبي على موظفي الدولة بعدم الإتيان بأعمال سوء المعاملة، بل يقع على الدولة أيضاً واجبات إيجابية بحماية الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية من الأفراد الذين يتصرفون بصفته الشخصية⁽²⁾.

12- ومن هذا المنظور، وإلى جانب الالتزام بجعل التعذيب جريمة قائمة بذاتها بموجب القانون الجنائي الوطني، بما في ذلك استبعاد الأقوال التي تُنتزع تحت التعذيب والالتزام بمبدأ عدم الإعادة القسرية، يقع على عاتق الدول واجب آخر يتمثل في إجراء تحقيقات فورية ونزيهة وفعالة كلما توافرت أسباب معقولة تدعو إلى الاعتقاد بأن عملاً من أعمال التعذيب أو سوء المعاملة قد يكون ارتكب. وينبغي أن يضطلع بهذه التحقيقات أفراد مستقلون ومؤهلون بغية تحديد طبيعة الأفعال المزعومة والظروف المحيطة بها، وتحديد هوية المسؤولين عنها، وضمان محاكمتهم، وفرض عقوبات جنائية تتناسب مع خطورة الجريمة متى ثبتت الإدانة دون أي إمكانية لسقوط الجرائم ذات الصلة بالنقد.

13- وقد حاولت بعض الدول تبرير التعذيب أو سوء المعاملة استناداً إلى الاستثناء الوارد في الاتفاقية بخصوص "العقوبات القانونية"⁽³⁾. حيث إنه ينبغي تفسير أي "عقوبات قانونية" وفقاً لقواعد الأمم المتحدة

(1) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 20 (1992)، الفقرة 13.

(2) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31 (2004)، الفقرة 8.

(3) اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادة 1.

النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء (قواعد نيلسون مانديلا) والمبدأ العام للقانون الدولي، الوارد في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، الذي ينص على أنه "لا يجوز للدولة أن تحتج بأحكام قانونها الداخلي كمبرر لعدم تنفيذ معاهدة"⁽⁴⁾. وفي هذا الصدد، بين المقرر الخاص والمكلفون السابقون بالولاية أن بعض الممارسات، بما فيها الحبس الانفرادي المطول والعقاب البدني، لا يمكن اعتبارها عقوبات قانونية (انظر A/66/268 وA/HRC/13/39/Add.5). وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تقتزن بعض الظروف والممارسات بأعمال التعذيب وسوء المعاملة أو هي تسهم في حدوث هذه الأعمال، بما في ذلك، على سبيل المثال، نظم العدالة الجنائية التي تعتمد اعتماداً مفرطاً على الاعترافات بوصفها المصدر الرئيسي للأدلة، ومن ثم يُرجَّح أن تلجأ هذه النظم إلى أساليب الاستجواب القسرية بغية انتزاع اعترافات أو شهادات بالإكراه (A/71/298، الفقرة 38). وفي النظم التي يسودها الفساد، من المرجح أن تنتشر ممارسات التعذيب وسوء المعاملة على نطاق واسع (انظر A/HRC/40/59).

14- ولدى تقييم مدى تعاون الدول تعاوناً فعالاً مع المقرر الخاص، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة أن يُقاس هذا التعاون بالاستناد إلى مدى امتثال الدول، في الممارسة العملية، لحظر التعذيب وسوء المعاملة، وتنفيذها للالتزامات المتعلقة بالمنع والتحقيق والملاحقة القضائية والتعويض المستمدة من هذا الحظر.

2- ولاية المقرر الخاص

15- بعد اعتماد الجمعية العامة اتفاقية مناهضة التعذيب في قرارها 46/39 المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1984، الذي يجسد اعترافاً عالمياً بالأثر المدمر للتعذيب على البشرية، والحاجة الملحة إلى اتخاذ إجراءات جماعية للقضاء على هذه الأفعال ومنعها، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان، في دورتها الحادية والأربعين، القرار 33/1985 الذي بموجبه عينت اللجنة لأول مرة مقررًا خاصاً لبحث المسائل المتصلة بالتعذيب⁽⁵⁾. وحددت اللجنة في قرارها مدة الولاية في سنة واحدة، وعهدت إلى المقرر الخاص بمهمة محددة تتمثل في "التماس وتلقي معلومات موثوقة وذات مصداقية من الحكومات والوكالات المتخصصة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية"، وطلبت إلى "الأمين العام أن يهيب بجميع الحكومات أن تتعاون مع المقرر الخاص وتساعد في أداء مهامه وأن تمدّه بجميع المعلومات المطلوبة". وعلى خلاف هيئات المعاهدات، المكلفة برصد امتثال الدول الأطراف لالتزاماتها بموجب المعاهدات، يُطلب إلى المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب أن يبحث المسائل المتصلة بحظر التعذيب ومنعه في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والتي تتطلع إلى الانضمام إلى الأمم المتحدة، وبغض النظر عن التزاماتها التعاقدية.

16- ومنذ عام 1985، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان بانتظام قرارات ذات صلة بالموضوع، وبعدها مجلس حقوق الإنسان، الذي وسّع نطاق ولاية المقرر الخاص، ومدها من سنة إلى سنتين، ثم إلى ثلاث سنوات، مع الإبقاء على دورة الإبلاغ السنوية، مما يؤكد المساهمة القيمة للولاية في مكافحة التعذيب وغيره من أشكال سوء المعاملة⁽⁶⁾. وفي جميع القرارات، طُلب إلى الحكومات أن تتعاون مع المقرر الخاص، ولوحظ تدرّج في هذه القرارات من مجرد طلب إلى الأمين العام "أن يهيب بجميع الحكومات أن تتعاون مع المقرر الخاص وتساعد في أداء مهامه وأن تمدّه بجميع المعلومات المطلوبة" (في قرار اللجنة 33/1985) إلى طلب ملح موجّه إلى الدول بأن "تتعاون تعاوناً كاملاً مع المقرر (ة) الخاص (ة) وأن تساعد (ا) في أداء مهامه (ا)، وأن تقدم إليه (ا) جميع المعلومات اللازمة التي يطلبها (تطلبها)، وأن تستجيب على نحو كامل

(4) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة 27.

(5) وسّع نطاق الولاية لتشمل "غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" في عام 1986.

(6) عملاً بقرار الجمعية العامة 251/60 المؤرخ 15 آذار/مارس 2006.

وسريع لنداءاته العاجلة، و[إلى] الحكومات التي لم ترد بعد على الرسائل التي أحالها إليها المقرر الخاص، بأن ترد عليها دون مزيد من التأخير". وما انفك مجلس حقوق الإنسان، منذ إنشائه، يذكر الدول، في قراراته المتعلقة بتمديد ولاية المقرر الخاص، بالتزاماتها بالقضاء على التعذيب وسوء المعاملة، بما في ذلك عن طريق اتخاذ تدابير وقائية، وبالحرص على إعادة تأهيل الضحايا وتعويضهم، وضمان المساءلة عن التعذيب وسوء المعاملة.

17- وقد تطورت طريقة العمل المتبعة في إطار تنفيذ ولاية المقرر الخاص بشكل تدريجي على مدى السنوات الـ 35 الماضية. وفي هذا الصدد، رد المكلف بالولاية في تقريره المقدم في عام 1994 إلى لجنة حقوق الإنسان بشأن مسألة حقوق الإنسان لجميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، ولا سيما التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (E/CN.4/1992/17)، على طلب توضيح من دولة عضو بشأن إجراء النداء العاجل والمعايير التي يستخدمها المقرر الخاص لتوجيه هذه النداءات إلى الحكومات. وأشار المقرر الخاص إلى الطابع الإنساني للنداء العاجل والفرصة المتاحة للحكومات للنظر في المسألة ذات الأهمية العاجلة والوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي من خلال إصدار تعليمات لسلطات الاحتجاز باحترام حق الفرد في السلامة البدنية والعقلية، وذكر عدداً من العوامل التي يأخذها المكلف بالولاية في الاعتبار عند تقييم النداءات العاجلة:

- (أ) الموثوقية المعروفة لمصدر المعلومات؛
- (ب) الاتساق الداخلي للمعلومات؛
- (ج) اتساق المعلومات مع المعلومات التي وردت من الدولة المعنية بشأن حالات أخرى، التي بلغت إلى علم المقرر الخاص؛
- (د) وجود تقارير موثوقة عن ممارسات التعذيب من مصادر وطنية، مثل لجان التحقيق الرسمية؛
- (هـ) استنتاجات الهيئات الدولية الأخرى، مثل المقرر والممثلين القطريين التابعين للأمم المتحدة، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة مناهضة التعذيب، والهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان، ولا سيما اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة؛
- (و) وجود تشريعات وطنية، مثل القوانين التي تسمح بالاحتجاز مع منع الاتصال لفترات طويلة، التي يمكن أن تؤدي إلى تيسير التعذيب؛
- (ز) التهديد بالتسليم أو الترحيل، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى دولة أو إقليم حيث يوجد عنصر أو أكثر من العناصر المذكورة أعلاه.

18- ويرد شرح لطريقة العمل المذكورة أعلاه، ولا سيما فيما يتعلق بالإجراءات التي يتخذها المقرر الخاص رداً على ادعاءات التعذيب وسوء المعاملة والنداءات العاجلة التي يبلغ بها المكلف بالولاية، في قرار مجلس حقوق الإنسان 20/43، الذي مدد بموجبه المجلس ولاية المقرر الخاص؛ وفي مدونة قواعد السلوك لأصحاب الولايات في إطار الإجراءات الخاصة (قرار المجلس 2/5)؛ ودليل عمليات الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان، المعتمد في حزيران/يونيه 2008 (انظر أدناه). وتهدف هذه الوثائق إلى تعزيز التعاون بين المكلفين بولايات والدول، والنهوض بقدرة المكلفين بولايات على ممارسة مهامهم.

باء - الغرض من التقرير ونطاقه

1- الغرض

19- منذ إنشاء ولاية المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب في عام 1985، لاحظ جميع المكلفين بولايات باستمرار وجود تناقض صارخ بين الإطار المعياري والمؤسسي الدولي والمحلي المتطور جداً الذي أنشأته الدول لحظر التعذيب وسوء المعاملة ومنعهما والتحقيق فيهما والتعويض عنهما، واستمرار ممارسة هذا الانتهاك في جميع مناطق العالم (انظر A/73/207).

20- وفي الوقت نفسه، أحوال المكلفون بولايات آلاف البلاغات الرسمية التي تنقل ادعاءات فردية بالتعذيب وسوء المعاملة، وزاروا عشرات الدول، وصاغوا تقارير مواضيعية سنوية للفت نظر لجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة إلى عدد من المواضيع العامة والمستعرضة والتحديات ذات الأهمية العامة بغية القضاء على التعذيب وسوء المعاملة على نطاق العالم. وتولى عدة مكلفين بولايات تجميع تقارير دُوِّنت فيها ملاحظات منهجية بشأن متابعة الدول لرسائلهم الرسمية وخلصوا، بصفة عامة، إلى أن عدداً قليلاً فقط من الادعاءات المحالة عولجت بصورة فعالة أو ورد بشأنها رد مرض تماماً من الدولة المعنية⁽⁷⁾. وعلاوة على ذلك، فإن بعض الدول المعنية أكثر من غيرها بالبلاغات الفردية التي أحالها إليها المكلف بالولاية، بما فيها دول عديدة أصدرت دعوة دائمة إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، تجاهلت باستمرار الطلبات التي وردتها من المكلفين بولايات لزيارتها أو أجلت تلك الزيارات أو رفضتها، بحيث تعذر على المقرر الخاص إجراء تقييم موقعي موضوعي لمدى امتثال هذه الدول لحظر التعذيب وسوء المعاملة. وتثير هذه الملاحظة قلقاً بالغاً فيما يتعلق بمدى تعاون الدول تعاوناً فعالاً مع ولاية المقرر الخاص، وتدعو إلى إجراء تقييم موضوعي في هذا الصدد.

21- وبناءً عليه، فإن المقرر الخاص، إذ يدرك ضرورة أن تكون المعلومات التي ترده من الدول موثوقة وذات مصداقية كما يتسنى له الرد بشكل فعال، يرى أن الوقت قد حان لتقييم مدى تعاون الدول تعاوناً فعالاً مع الولاية بغية ضمان منع أعمال التعذيب وسوء المعاملة والتحقيق فيما وملاحقة مرتكبيها أمام القضاء والتعويض عنها⁽⁸⁾. وهو يهدف من خلال هذا التقرير على وجه الخصوص إلى ما يلي:

- تقييم مدى فعالية التعاون الذي تبديه الدول في ردودها ومتابعتها للرسائل الرسمية، وطلبات الزيارة القطرية التي يوجهها إليها المقرر الخاص؛
- تقديم توصيات إلى كل من الدول وآليات الأمم المتحدة ذات الصلة بهدف (أ) تحقيق معيار "التعاون الكامل" الذي حدده مجلس حقوق الإنسان فيما يتعلق بالتعاون بين الدول والولاية؛ و(ب) ضمان امتثال الدول امتثالاً كاملاً لالتزاماتها القانونية الناشئة عن الحظر العالمي والمطلق وغير القابل للتقييد للتعذيب وسوء المعاملة.

(7) انظر (ي) E/CN.4/1989/15, E/CN.4/1990/17, E/CN.4/1991/17, E/CN.4/1992/17, E/CN.4/1993/26, E/CN.4/1994/31, E/CN.4/1995/34, E/CN.4/1996/35 and Add.1 and Corr.1, E/CN.4/1997/7 and Add.1, E/CN.4/1998/38 and Add.1, E/CN.4/2000/9 and Add.5, E/CN.4/2003/68/Add.1, E/CN.4/2004/56/Add.1, E/CN.4/2005/62/Add.1, E/CN.4/2006/6/Add.1, A/HRC/4/33/Add.1, A/HRC/7/3/Add.1, A/HRC/10/44/Add.4 and Corr.1, A/HRC/13/39/Add.1 and Corr.1, A/HRC/16/52/Add.1, A/HRC/19/61/Add.4, A/HRC/22/53/Add.4 and A/HRC/25/60/Add.2.

(8) قرار لجنة حقوق الإنسان 33/1985، الفقرة 6.

2- النطاق

22- يغطي هذا التقرير الرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية التي أحالها المقرر الخاص خلال السنوات الأربع الأولى من ولايته، من 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2016 إلى 31 تشرين الأول/أكتوبر 2020. ويجوز للمقرر الخاص أيضاً، حيثما كان ذلك مناسباً ومتى أشير إلى ذلك على وجه التحديد، أن ينظر في المعلومات المنهجية التي أتاحها مكلفون بولايات سابقون، وذلك مثلاً من خلال التقارير التي تتضمن ملاحظات بشأن الرسائل.

23- ويكون تعاون الدول أثناء الزيارات القطرية الرسمية التي يقوم بها المقرر الخاص موضوع تقارير منفصلة، ولهذا السبب فإن التقرير الحالي لا يتناول هذا الموضوع، كما أنه لا يتطرق إلى المسائل الناشئة فيما يتعلق بمتابعة الدول للتوصيات المحددة الواردة في تقارير الزيارات القطرية. ويرى المقرر الخاص أن هذه المسائل تعالج على نحو أنسب وأنجح من خلال الحوار الثنائي.

24- وستضع متابعة الدول للتوصيات العامة الواردة في التقارير المواضيعية التي يقدمها المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة لمشاورة مستقلة ستجرى مع الدول طوال عام 2021؛ وحسب النتيجة التي ستعززها المشاورة، قد يُضطر إلى إجراء تقييم مستقل وإعداد تقرير منفصل يُقدّم إلى المجلس في مرحلة لاحقة.

جيم - المنهجية

25- من أجل تقييم مدى تعاون الدول تعاوناً فعالاً مع المكلف بالولاية، يحلّل المقرر الخاص أدناه جميع المعلومات المتاحة، بما في ذلك الردود الواردة من الدول على الرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية، بالإضافة إلى الردود الواردة على استبيان المشاورة مع الدول الذي يهدف إلى تنظيم البيانات المطلوبة.

26- ويشرح المقرر الخاص في هذا التقرير ثلاثة مستويات موضوعية للتعاون بين الدول والمكلف بالولاية، وهي التعاون الكامل والجزئي والمنعدم. ويستند هذا التمييز أساساً إلى المعايير التي حددها مجلس حقوق الإنسان في قراره 20/43، التي يُكملها دليل عمليات الإجراءات الخاصة ومدونة قواعد السلوك للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وغير ذلك من الصكوك ذات الصلة.

27- وفي حين أن قرارات مجلس حقوق الإنسان تتسم بالحجية من الناحية السياسية ولكنها غير ملزمة قانوناً، فإن معظم تدابير المنع والتحقيق والملاحقة القضائية والتعويض التي يوصي بها المكلف بالولاية تعكس التزامات قانونية دولية مستمدة مباشرة من الحظر المطلق وغير القابل للتقييد للتعذيب وسوء المعاملة.

28- وبالنسبة للحالات التي قدم فيها عدة مكلفين بولايات رسائل رسمية وطلبات زيارة قطرية مشتركة، ينبغي أن يُنظر إلى التقييم الوارد في هذا التقرير على أنه لا يعكس سوى منظور المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، دون الإخلال بأي تقييمات مطابقة أو مخالفة أو تكميلية يمكن أن يتوصل إليها أو قد توصل إليها فعلاً مكلفون بولايات مستقلون آخرون بشأن بعض هذه الحالات أو جميعها.

29- ولا يتضمن هذا التقرير تقييماً للبلاغات والطلبات التي لا يزال الحوار بشأنها جارياً بين الدولة المعنية والمكلف بالولاية والتي تكون محل متابعة فعلية، بل يشار إليها على أنها "قيد النظر". وبالمثل، لا يُقيم المقرر الخاص في هذا التقرير تعاون الدول التي لم تتلق من المكلف بالولاية أي رسائل أو طلبات زيارة خلال الفترة قيد الاستعراض.

دال - المعايير المرجعية

1- المسؤوليات المحددة في الولاية

30- من حيث النطاق المواضيعي، تشمل ولاية المقرر الخاص أي فعل أو امتناع عن فعل يرقى إلى مستوى التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بموجب القانون العرفي الدولي وقانون المعاهدات المنطبقين. والمقرر الخاص مكلف بالنظر في المسائل المتعلقة بحظر هذه الانتهاكات ومنعها والتعويض عنها في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول التي تتطلع إلى الانضمام، بغض النظر عن التزاماتها التعاقدية وعما إذا كان الجناة من موظفي الدولة أو من الجهات الفاعلة غير الحكومية.

31- وشدد مجلس حقوق الإنسان في قراره 20/43 على ضرورة أن يؤدي المكلف بالولاية مهامه وفقاً لقراري المجلس 1/5 و2/5 ومرفقاتهما. وكلف المجلس المقرر الخاص، على وجه الخصوص، بأن يلتزم المعلومات المتعلقة بالقضايا والحالات المزعومة المتعلقة بالتعذيب أو سوء المعاملة، وأن يتلقى هذه المعلومات ويفحصها ويتخذ إجراءات بشأنها؛ وأن يجري زيارات قطرية بموافقة الحكومات أو بدعوة منها، ويواصل تعزيز الحوار معها، ويتابع التوصيات المقدمة في تقارير الزيارات؛ ويجري دراسات شاملة للاتجاهات والتطورات والتحديات المتعلقة بمكافحة ومنع التعذيب وسوء المعاملة، ويقدم توصيات وملاحظات بشأن التدابير المناسبة لمنع هذه الممارسات والقضاء عليها؛ ويحدد أفضل الممارسات المتعلقة بتدابير منع التعذيب وسوء المعاملة والمراقبة عليها والقضاء عليها، ويتبادل هذه الممارسات ويعززها؛ ويدمج منظوراً جنسانياً ونهجاً يركز على الضحايا؛ ويتعاون مع الآليات العالمية والإقليمية والوطنية، وكذلك مع المجتمع المدني، في المسائل المتعلقة بالولاية، ويعزز التعاون فيما بينها؛ ويقدم تقريراً عن جميع أنشطته وملاحظاته واستنتاجاته وتوصياته إلى مجلس حقوق الإنسان وتقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة عن الاتجاهات والتطورات العامة المتعلقة بولايته، بهدف تحقيق أقصى قدر من الفوائد من عملية الإبلاغ.

32- والمقرر الخاص مكلف بتلقي المعلومات من مختلف المصادر والتصرف استناداً إلى معلومات موثوقة عن طريق إرسال رسالة إلى الحكومات المعنية. وترسل هذه الرسائل عبر القنوات الدبلوماسية، ما لم يُتفق على خلاف ذلك، متى تعلق الأمر بانتهاكات فعلية أو متوقعة لحقوق الإنسان تدخل في نطاق الولاية. ويمكن أن تتناول الرسائل ما يلي: (أ) حالات تتعلق بأفراد أو جماعات أو مجتمعات؛ أو (ب) الاتجاهات والأنماط العامة لانتهاكات حقوق الإنسان في بلد معين أو بشكل أعم؛ أو (ج) مضمون التشريعات القائمة أو مشاريع القوانين التي تُعتبر من المسائل المثيرة للقلق⁽⁹⁾.

33- ولا تعبر الرسائل الرسمية عن حكم قيمي من جانب الإجراء الخاص المعني، ومن ثم فهي ليست في حد ذاتها رسائل اتهامية. وليس المقصود منها أن تكون بديلاً عن الإجراءات القضائية أو غير القضائية على الصعيد الوطني. بل إن الغرض الرئيسي من هذه الرسائل هو الحصول على توضيح رداً على ادعاءات حدوث انتهاكات، وتعزيز التدابير الرامية إلى حماية حقوق الإنسان⁽¹⁰⁾.

34- وفي ضوء المعلومات التي تقدمها الحكومة رداً على رسالة، يجوز للمكلف بالولاية أن يباشر مزيداً من التحريات أو يقدم توصيات أو ملاحظات لنشرها في التقرير ذي الصلة⁽¹¹⁾.

(9) دليل عمليات الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان، الفقرتان 28 و29.

(10) المرجع نفسه، الفقرة 30.

(11) المرجع نفسه، الفقرات من 28 إلى 30 و36.

- 35- ويظل نص رسائل الادعاءات والنداءات العاجلة سرّياً لمدة 60 يوماً للسماح للدول بتقديم رد، ثم يُنشر النص بعد ذلك على الموقع الشبكي المخصص لرسائل الإجراءات الخاصة، إلى جانب أي ردود ترد.
- 36- ويحدد دليل العمليات كذلك المعايير التي يستند إليها المكلفون بولايات في اتخاذ الإجراءات ومختلف أنواع الرسائل التي تُوجّه إلى الدول⁽¹²⁾.

2- مسؤوليات الدول

37- إن مجلس حقوق الإنسان، إذ يسلم بأهمية العمل الذي يضطلع به المقرر الخاص في منع التعذيب وسوء المعاملة ومكافحتهما، يحث الدول على وجه الخصوص أن تتعاون تعاوناً كاملاً مع المقرر الخاص وتساعد في أداء مهامه، وتوفر له جميع المعلومات اللازمة التي يطلبها، وتستجيب بشكل كامل وسريع لنداءاته العاجلة، ويحث الحكومات التي لم تردّ بعد على الرسائل التي أحالها إليها المقرر الخاص على أن ترد عليها دون مزيد من التأخير؛ وتستجيب لطلبات المقرر الخاص لزيارة بلدانها، وتتدخل في حوار بناء معه بشأن الزيارات المطلوبة إلى بلدانها؛ وتمنع أي عقوبة أو انتقام أو تخويف أو أي مساس بأي شخص أو جماعة أو جمعية، بما في ذلك الأشخاص المسلوبية حريتهم، بسبب اتصالاتهم أو سعيهم إلى الاتصال بالمقرر الخاص؛ وتكفل المتابعة السليمة لتوصيات المقرر الخاص واستنتاجاته؛ وتعتمد نهجاً يركز على الضحايا ويراعي الفوارق بين الجنسين في مكافحة التعذيب وسوء المعاملة.

3- مسؤوليات الأمم المتحدة

- 38- وأخيراً، يطلب مجلس حقوق الإنسان إلى الأمين العام أن يكفل، في حدود الإطار العام لميزانية الأمم المتحدة، توفير قدر كاف ومستقر من الموظفين والتسهيلات والموارد اللازمة للمقرر الخاص، مراعيًا في ذلك ما أبدته الدول الأعضاء من تأييد قوي لمنع ومكافحة التعذيب ومساعدة ضحاياه.
- 39- والولاية التي يضطلع بها المقرر الخاص، على غرار سائر الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان، تدعمها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان من خلال عمليات مواضيعية لتقصي الحقائق، والخبرة في مجال السياسات والشؤون القانونية، والبحوث والأعمال التحليلية، والخدمات الإدارية واللوجستية⁽¹³⁾.

هاء - التشاور مع الدول

1- الاستبيان

- 40- في 12 آب/أغسطس 2020، استهل المقرر الخاص جولة من المشاورات مع الدول عن طريق الاستبيان، داعياً جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى القيام بما يلي:
- أن تُبين الإجراءات المعمول بها حالياً لتجهيز الرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية التي تردّها من المقرر الخاص؛
 - أن تقيّم مدى فعالية تعاونها حالياً مع المكلف بالولاية فيما يتعلق بالرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية؛
 - أن تقدم توصيات وطلبات لتحسين التعاون والحوار مع المكلف بالولاية.

(12) المرجع نفسه، الفقرات من 38 إلى 51.

(13) المرجع نفسه، الفقرة 21.

41- وكان الاستبيان فرصة للدول لتقاسم وجهات نظرها بشأن المسائل المثارة، ومن ثم المساهمة في هذا التقرير وإرشاده. وحُدّد تاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 2020 موعداً نهائياً لتقديم ردود الدول على الاستبيان؛ ثم مُدّد الموعد النهائي في وقت لاحق إلى 31 تشرين الأول/أكتوبر بعد رسالة تذكيرية مكتوبة إلى جميع الدول.

42- ومن بين الحكومات الـ 195 التي اتصل بها المكلف بالولاية، وردت ردود من 31 حكومة (16 في المائة) ولم يرد أي رد من 164 حكومة (84 في المائة)⁽¹⁴⁾. ومن بين الحكومات الـ 31 التي ردت على الاستبيان، تلقت 20 حكومة رسالة رسمية أو أكثر من المقرر الخاص، في حين لم تتلق 11 حكومة مثل هذه الرسائل قط. ومن بين الحكومات الـ 195 التي اتصل بها المقرر الخاص، لم يرد سوى 20 رداً من الحكومات التي تلقت بالفعل رسائل من المقرر الخاص. وعلاوة على ذلك، أفادت جميع هذه الحكومات تقريباً بأنها تتعاون مع المقرر الخاص "تعاوناً كاملاً" أو أكدت أنها منفتحة على إقامة حوار وتعاون بناءين معه.

43- ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للدول التي ردت على الاستبيان. وفي الوقت نفسه، يشعر بأسف شديد لأن الغالبية العظمى من الدول التي توسل إليها المقرر الخاص أكثر من غيرها لم تقدم رداً، ومن ثم فهي رفضت إبداء آرائها فيما يتعلق بالصعوبات المحتملة في تعاونها مع المكلف بالولاية.

2- الإجراءات الوطنية

44- رداً على السؤال الأول من الاستبيان، قدمت بعض الدول معلومات عامة عن برامج التدريب والتدابير التشريعية والمؤسسية وغيرها من التدابير المتخذة على الصعيد الوطني لمنع التعذيب وسوء المعاملة والتحقيق فيهما، بما في ذلك من أجل التصديق على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والبروتوكول الاختياري للاتفاقية وتنفيذهما، وإنشاء آلية وقائية وطنية.

45- ولم تقدم سوى 17 دولة معلومات محددة عن الإجراءات الوطنية التي اتخذت لتجهيز ادعاءات التعذيب وسوء المعاملة التي أحالها المقرر الخاص والرد عليها. وشملت هذه الإجراءات الممارسة الجيدة المتمثلة في إنشاء آلية وطنية متخصصة (أو شعبة داخل الوزارة المعنية)، تتولى مسؤولية تنسيق الردود الموجهة إلى المكلفين بولايات ومتابعة التوصيات التي تقدمها جميع آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، مما ييسر التعاون مع المكلفين بولايات، ويمكن أن تساعد الدولة في تحليل الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان وكشفها، وتوصي بإجراء إصلاحات على الصعيد الوطني.

46- وعلاوة على ذلك، قدمت 10 دول معلومات موجزة عن الإجراءات المتبعة لتقييم طلبات المقرر الخاص المتعلقة بزيارتها والرد عليها. وعموماً، أفادت 14 دولة بأنها وجهت دعوة دائمة إلى جميع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. ولم تقدم 14 دولة أي معلومات عن تجهيز طلبات الزيارات القطرية التي تقدم بها المقرر الخاص.

47- ونظراً لضعف عدد الردود، لم يتسن للأسف تكوين فكرة عامة تعكس بدقة الإجراءات التي تتبعها الدول لتجهيز الرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية التي يحيلها المكلف بالولاية.

(14) الردود المقدمة متاحة على الرابط

https://ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/CFI_Effectiveness_of_States.aspx

3- التقييم الذاتي

48- ودُعيت الدول، في السؤالين الثاني والثالث من الاستبيان، إلى أن تجري تقييماً ذاتياً لتعاونها مع المكلف بالولاية استجابةً للرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية التي أُحيلت إليها خلال السنوات الأربع الماضية. وأفادت 13 دولة، في ردها، بأنها تتعاون مع المقرر الخاص "تعاوناً كاملاً" أو أكدت أنها منفتحة على إقامة حوار وتعاون بناءً عليه. ولم تتلق ثلاث من هذه الدول أي رسالة من المقرر الخاص. وأفادت دولة واحدة فقط بأنها تعاونت مع المقرر الخاص تعاوناً جزئياً، وذلك بسبب عدم قدرة الحكومة على الرد على إحدى الرسائل الواردة. وعلاوة على ذلك، أشارت ست دول إلى أنها لم تتلق أي رسائل من المقرر الخاص، رغم ما يرد في السجلات الرسمية من بيانات تفيد بأن هذه الدول أُحيلت إليها رسالة أو عدة رسائل خلال الفترة قيد الاستعراض.

49- ونظراً لضعف عدد الردود، لم يتسنى للأسف تكوين فهم دقيق للطريقة التي تتبعها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ولا للمعايير التي تستند إليها لإجراء تقييم ذاتي لتعاونها مع المكلف بالولاية رداً على الرسائل الرسمية وطلبات الزيارات القطرية.

4- توصيات الدول وطلباتها

50- دُعيت الدول، في السؤال الرابع من الاستبيان، إلى تقديم توصيات وطلبات بغية تحسين تعاونها وحوارها في الوقت الراهن مع المكلف بالولاية. ورداً على السؤال، قدمت خمس دول توصيات أو أبلغت عن صعوبات في التعاون مع المكلف بالولاية.

51- ومن الصعوبات التي أثّرت في الردود، المهلة الزمنية القصيرة المحددة في 60 يوماً والتي يُتوقع أن ترد خلالها الحكومات على الرسائل الرسمية، وهي مهلة لم تكن كافية في بعض الحالات للسماح بإجراء المشاورات والتحقيقات الوطنية اللازمة لتقديم رد مفصل ومرض. ويتمثل بعض الصعوبات الأخرى في نقص الموارد اللازمة للتحقيق في جميع الادعاءات، لا سيما بالنظر إلى عدد الرسائل التي تلقتها بعض الحكومات وإلى ما يعتبره البعض تدخلاً بين ولاية المقرر الخاص وولاية هيئات المعاهدات، مثل لجنة مناهضة التعذيب واللجنة الفرعية لمنع التعذيب.

52- وقدمت بعض الدول أيضاً طلبات محددة إلى المكلف بالولاية، منها ما يلي: (أ) أن يؤكد المكلف بالولاية، بعد تلقي الردود على الرسائل الرسمية، ما إذا كانت القضية قد أُغلقت أو تحتاج إلى مزيد من المعلومات؛ و(ب) الحاجة إلى مزيد من المرونة في تحديد مواعيد للزيارات القطرية، مراعاةً لجدول الأعمال الوطنية؛ و(ج) أهمية الحوار والتعاون مع المكلف بالولاية أيضاً خارج إطار الرسائل الرسمية والزيارات القطرية.

53- وعلى الرغم من قلة عدد الردود الواردة، فإن المقرر الخاص يحيط علماً على النحو الواجب بالملاحظات التي أبدتها الدول والصعوبات التي أبلغت عنها، وسيحاول، قدر الإمكان وحسب الاقتضاء، معالجتها في إطار الموارد المتاحة للولاية.

واو- تعاون الدول في الرد على الرسائل الرسمية

1- تقييم إحصائي

54- في الفترة من 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2016 إلى 31 تشرين الأول/أكتوبر 2020، أحال المقرر الخاص إلى الدول الأعضاء 514 رسالة رسمية تتعلق بادعاءات التعذيب وسوء المعاملة، سواء على انفراد أو بالاشتراك مع مكلفين بولايات آخرين. وخلال الفترة نفسها، أرسل المكلف بالولاية أيضاً 16 رسالة إلى جهات فاعلة من غير الدول (غير مدرجة في هذا التقرير). وفي 31 كانون الأول/ديسمبر 2020، لم تكن

إحدى الرسائل الـ 514 التي أُحيلت إلى الدول بحاجة إلى رد (أحد الردود الواردة كان ينتظر الترجمة، ولهذا السبب لم يكن بالإمكان تقييمه). ولذلك، يستند التقييم الإحصائي الوارد أدناه إلى ما مجموعه 512 رسالة.

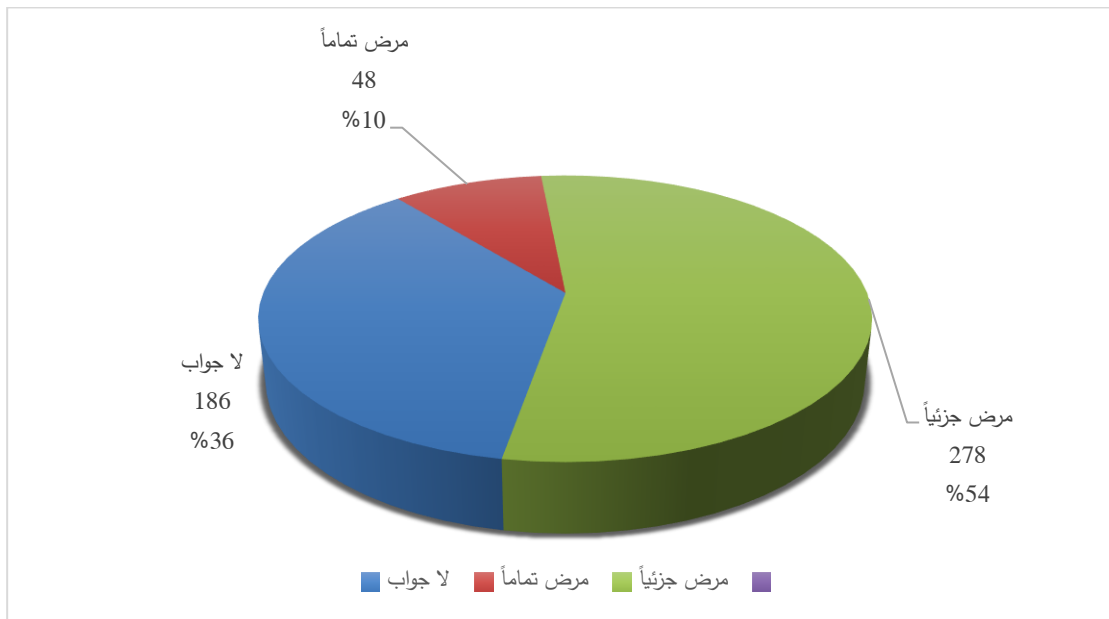
55- واستناداً إلى تحليل موضوعي للتعاون الذي تبديه الدول فيما يتعلق بكل رسالة من الرسائل الرسمية التي أُحيلت خلال الفترة قيد الاستعراض (بما في ذلك "النداءات العاجلة" و"رسائل الادعاءات" و"الرسائل الأخرى")، وبالرجوع إلى المعايير ذات الصلة التي وضعها مجلس حقوق الإنسان على النحو المبين أعلاه، يقسم المقرر الخاص التعاون إلى أربع فئات:

- التعاون الكامل؛
 - التعاون الجزئي؛
 - لا رد؛
 - قيد النظر (انظر القسم ذا الصلة أدناه).
- 56- وكشف تحليل إحصائي شامل للردود الواردة على الرسائل الـ 512 التي أحالها المقرر الخاص خلال الفترة قيد الاستعراض (انظر الشكل 1 أدناه) ما يلي:

- لم يرد أي رد في 186 حالة (36 في المائة) (عدم التعاون)؛
 - 278 رداً (54 في المائة) اعتُبرت غير مرضية (تعاون جزئي)؛
 - 48 رداً (10 في المائة) كانت مرضية (تعاون كامل).
- 57- ولا يمثل انخفاض مستوى الاستجابة والتعاون الذي تعكسه الأرقام ظاهرةً حديثة العهد بأي حال من الأحوال، بل يعكس نمطاً ثابتاً منذ إنشاء الولاية من قبل لجنة حقوق الإنسان في عام 1985. ففي التقرير الأول للولاية المقدم إلى اللجنة (E/CN.4/1986/15)، أكد المقرر الخاص أن 11 حكومة فقط استجابت لطلباته للحصول على معلومات على الرغم من أنه أحال ادعاءات تتعلق بالتعذيب إلى 33 حكومة. وتعكس تقارير المراقبة الشاملة التي أعدها مكلفون سابقون بالولاية نسباً مماثلة من حيث الاستجابة والتعاون على حد سواء.

الشكل 1

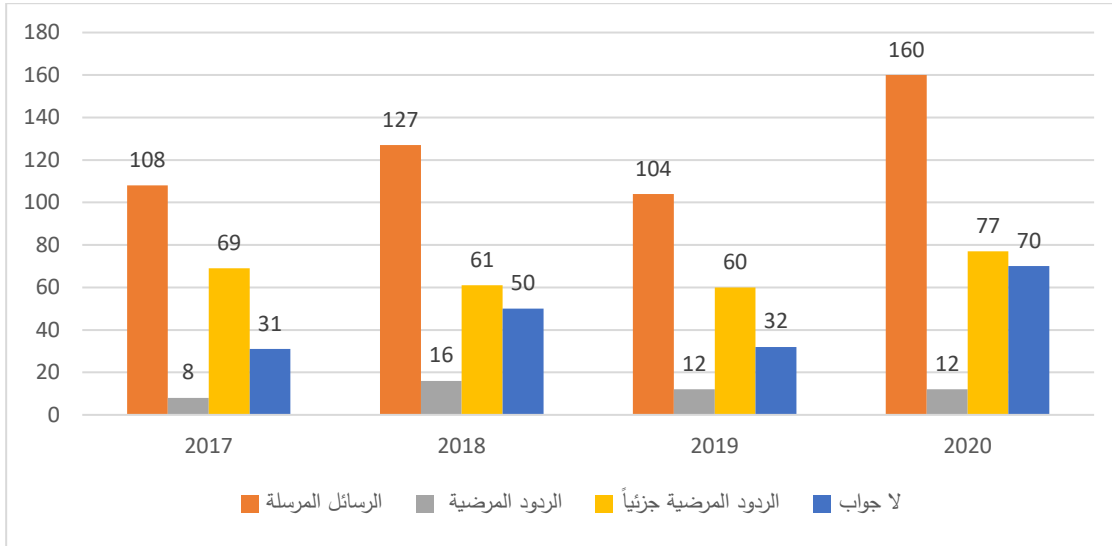
الردود على الرسائل 2016-2020



58- ويبين استعراض طولي أكثر تفصيلاً للرسائل المحالة إلى الدول بحسب السنة التقييمية (1 كانون الثاني/يناير 2017 - 31 تشرين الأول/أكتوبر 2020) تغيرات في عدد الرسائل الرسمية بالتوازي مع تقلب الموارد المتاحة والتواتر المتغير للسفر الرسمي، وبخاصة خلال جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) في عام 2020. ومع ذلك، فالملاحظة الأهم هي أن المستويات الرئيسية للتعاون ظلت ثابتة نسبياً طوال الفترة قيد الاستعراض، مما يوحي بوجود نمط مستقر (انظر الشكل 2 أدناه).

الشكل 2

توزيع الرسائل حسب السنة



59- وفي الختام، فعلى المدى الطويل يبقى أكثر من ثلث الرسائل الرسمية (36 في المائة) التي يحيلها المكلف بالولاية إلى الدول دون رد على الإطلاق ("عدم التعاون")؛ وتتلقى نسبة 54 في المائة من الرسائل الرسمية ردوداً غير مرضية تماماً ("تعاون جزئي")؛ في حين تتلقى نسبة 10 في المائة فقط من الرسائل الرسمية ردّاً مرضياً تماماً يعالج على نحو واف الادعاءات التي تُنقل عن التعذيب أو سوء المعاملة وفقاً لطلب المكلف بالولاية أو توصيته ("تعاون كامل").

2- بيان موضوعي

60- وفقاً للمعايير التي حددها مجلس حقوق الإنسان، تُمَيِّز فئات التعاون المحددة والمطبقة في هذا التقرير على أساس المعايير التالية:

(أ) التعاون الكامل: ردود كاملة وسريعة تقدّم فيها جميع المعلومات المطلوبة وتكفل المتابعة السليمة لتوصيات المقرر الخاص واستنتاجاته، بما في ذلك، كحد أدنى، أدلة على الشروع في تنفيذ جميع تدابير المنع والتحقيق والملاحقة القضائية والتعويض التي يقتضيها القانون الدولي المنطبق؛

(ب) التعاون الجزئي: الردود التي لا تفي بأي من المعايير المبينة في الفقرة الفرعية (أ) أعلاه ولكنها تضمنت على الأقل إقراراً بالاستلام أو بأي شكل آخر من أشكال الحوار بين الحكومة والمقرر الخاص؛

(ج) عدم التعاون: عدم الرد على الرسائل الرسمية التي أحالها المقرر الخاص أو رفض الرد عليها؛

(د) "قيد النظر": إما قدمت الحكومة رداً بناءً وفي الوقت المناسب على الرسالة، التي لم تُرجم بعد، ولذلك لم تُقيم بعد، أو هي أعربت عن نية حقيقية لتقديم المعلومات المطلوبة أو اتخاذ التدابير الموصى بها، وتحقيقاً لذلك، طلبت معلومات إضافية أو مزيداً من التوضيح من المكلف بالولاية.

61- وفي حين أن فئات "التعاون الكامل" و"عدم التعاون" و"قيد النظر" هي فئات لا تحتاج إلى تفسير ومن غير المحتمل أن تثير أسئلة هامة أو جدلاً أو خلافات أخرى، فإن التمييز بين "التعاون الكامل" و"التعاون الجزئي" يستدعي مزيداً من المناقشة. ويبدو على وجه الخصوص أن هناك تبايناً كبيراً بين المعايير التي وضعها مجلس حقوق الإنسان بخصوص "التعاون الكامل" مع المكلف بالولاية والتقييم الذاتي الذي تقوم به الدول، على نحو ما يتجلى ليس فقط في ردودها على الاستبيان، بل والأهم من ذلك، في ردودها على الرسائل الرسمية التي أحالها المكلف بالولاية.

3- التمييز بين التعاون "الكامل" و"الجزئي"

62- كما هو مبين أعلاه، حدد مجلس حقوق الإنسان معايير تراكمية لـ "التعاون الكامل" مع صاحب الولاية، وهي الردود الكاملة والسريعة التي تقدم جميع المعلومات المطلوبة وتكفل المتابعة السليمة لتوصيات المكلف بالولاية واستنتاجاته، بما في ذلك كحد أدنى الأدلة على الشروع في تنفيذ جميع تدابير المنع والتحقيق والملاحقة القضائية والتعويض المطلوبة بموجب القانون الدولي المنطبق.

63- وفي الواقع العملي، إن الردود التي تستوفي معايير "التعاون الكامل" هي وحدها التي تكفل التحقيق على النحو الواجب في الادعاءات التي أحالها المقرر الخاص، وامتثال جميع التدابير اللازمة والمناسبة لمنع أعمال التعذيب وملاحقة مرتكبيها أمام القضاء وتعويض ضحاياها امتثالاً تاماً للحظر المطلق وغير القابل للتقييد للتعذيب وسوء المعاملة.

64- ومما يؤسف له أن أكثر من 90 في المائة من ردود الدول على الرسائل الرسمية للمقرر الخاص لا تستوفي هذا المعيار. وفي حين أن 36 في المائة من الرسائل لا يرد بشأنها أي رد على الإطلاق ("عدم التعاون")، فإن 54 في المائة من هذه الرسائل لا تعالج على نحو كاف الادعاءات المحالة ("التعاون الجزئي"). ومن الواضح أن عدم استجابة الحكومات للرسائل الرسمية للمقرر الخاص يثير دائماً تساؤلات جدية بشأن مدى مصداقية التزامها بحظر التعذيب وسوء المعاملة. ويلزم اتباع نهج أدق في تقييم الردود التي ترقى إلى مستوى "التعاون الجزئي". ففي هذه الفئة، لا تكون جميع أوجه القصور متساوية في الخطورة؛ حيث يمكن أن تتراوح من نواقص بسيطة وغير متعمدة في مستوى الإشراف إلى مخالفات خطيرة ومتعمدة. ومع ذلك، فالأهم هو أن جميع أوجه القصور هذه خطيرة بما يكفي لتقويض فعالية الولاية والتنفيذ الأمين لحظر التعذيب وسوء المعاملة.

65- ويهدف المقرر الخاص في الاستعراض العام أدناه إلى شرح الأنماط السائدة التي تدل على أن ردود الدول على الرسائل الرسمية لا تستوفي معيار "التعاون الكامل"، بدءاً من أوجه القصور الأشد خطورة:

(أ) الرفض العدواني

66- مما يثير الجزع بشكل خاص أن بعض البيانات أو الرسائل الرسمية التي أحالها المقرر الخاص أو أرفقها قد تلقت ردوداً عدوانية. فلم تكتفِ الدول المعنية برفض الادعاءات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، بل اتهمت أيضاً المكلفين بولايات المعنيين بـ "التحيز" أو "الملاحظات التحريضية" أو "الدوافع السياسية" أو "انتهاكات ميثاق الأمم المتحدة" أو "التدخل في السيادة الوطنية". وبدلاً من معالجة هذه الادعاءات، فإنها تتهم أصحاب الولايات أو تسيء إلى سمعتهم بنعتهم بـ "من يُسمون" خبراء؛ بل كانت هناك دعوات إلى "محاسبتهم" لمجرد ممارستهم لولايتهم بحسن نية وفي ظروف صعبة للغاية في كثير من الأحيان.

67- وإذا كانت لدى الدول أي شواغل بشأن سلوك المكلف بالولاية، فينبغي معالجة المسائل ذات الصلة مباشرة مع المكلف بالولاية بروح الحوار البناء. وإلا فإن أي اتهامات أو تهديدات مباشرة أو ضمنية تمس من سلامتهم واستقلالهم، هي تصرفات تتعارض مع قانون حقوق الإنسان ومع مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة.

(ب) الإنكار غير المدعوم بأدلة

68- يتمثل أحد الأنماط الواسعة الانتشار التي تدل على "التعاون الجزئي" مع المكلف بالولاية في الإنكار غير المبرر، حيث ترفض الحكومات أو تدحض الادعاءات المتعلقة بفعل أو خطر التعذيب أو سوء المعاملة دون تقديم أدلة أو تفسيرات أو حجج مضادة ذات مصداقية. ويبدو للوهلة الأولى أن هذه الحكومات تتعاون تعاوناً كاملاً مع المكلف بالولاية، حيث تؤكد تقديرها لعمل المقرر الخاص، وتكرر تأكيد التزامها الثابت بحظر التعذيب وسوء المعاملة، وذلك في كثير من الأحيان بالرجوع إلى تفسيرات مفصلة لإطارها المعياري والمؤسسي الوطني. وفي الوقت نفسه، ترفض الادعاءات المتعلقة بفعل أو خطر التعذيب أو سوء المعاملة أو تدحضها باعتبارها ادعاءات لا أساس لها من الصحة أو خاطئة أو كيدية أو ذات دوافع سياسية. وفي حين أن هذه الردود قد تختلف اختلافاً كبيراً من حيث الشكل واللغة والأسلوب، فإن جميعها لا تجيب في نهاية المطاف عن أسئلة المقرر الخاص ولا تدل على اتخاذ تدابير فعالة لمنع أو التحقيق أو الملاحقة القضائية أو التعويض على النحو الذي أوصى به المكلف بالولاية والمطلوب بموجب القانون الدولي.

69- وينص القانون الدولي بشكل لا لبس فيه على أن تجري الدول تحقيقاً فوراً ونزيهاً كلما كانت هناك "أسباب معقولة تدعو إلى الاعتقاد" بأن عملاً من أعمال التعذيب أو سوء المعاملة قد ارتكب أو يرجح أن يرتكب في نطاق ولايتها. ومما لا شك فيه أن الادعاءات التي يحيلها المقرر الخاص ترقى إلى هذه "الأسباب المعقولة"، بحيث تُجَرّد الحكومات من أي سلطة تقديرية سياسية بخصوص التحقيق في هذه الادعاءات. والحكومات التي لا تحقق في الادعاءات التي يحيلها المقرر الخاص، والتي لا تتحرك، في حالة تأكيدها، باتخاذ تدابير وقائية أو تصحيحية لا تخل بواجبها استيفاء معيار "التعاون الكامل" الذي حدده مجلس حقوق الإنسان فحسب، بل تخل أيضاً بواجباتها المتمثلة في المنع والتحقيق والملاحقة القضائية والتعويض بموجب الحظر المطلق وغير القابل للتقييد للتعذيب وسوء المعاملة بموجب القانون الدولي.

(ج) الإجراءات الشكلية المعرّقة

70- يتمثل نمط آخر شائع جداً يدخل ضمن فئة "التعاون الجزئي" مع المكلف بالولاية في الإجراءات الشكلية المعرّقة، حيث ترفض الحكومات تقديم المعلومات المطلوبة أو اتخاذ التدابير الوقائية أو التصحيحية الموصى بها متذرعاً في ذلك باعتبارات الأمن القومي أو السرية أو السياسة العامة أو النظام الدستوري، أو بحجج أخرى تعكس إفراطاً في الجوانب الشكلية. وفي معظم الحالات، قد تزعم الحكومات أنها لا تستطيع التدخل في إجراءات قضائية أو إدارية جارية تخص الضحية المزعومة أو التعليق عليها، أو أنها لا تستطيع، بسبب التشريعات أو السياسات الوطنية، الكشف عن المعلومات المطلوبة. ومن الأسباب الأخرى التي قد تتذرع بها الحكومات، أن الأدلة المقدمة من المقرر الخاص غير كافية لبدء تحقيق. ومرة أخرى، تحاول الحكومات بوجه عام طمأنة المقرر الخاص، فتؤكد من جديد وبشكل قاطع التزامها الثابت بحظر التعذيب وسوء المعاملة، بما في ذلك بالإشارة إلى الأطر المعيارية والمؤسسية الوطنية المعقدة. ومع ذلك، إن هذه الردود لا تجيب في نهاية المطاف عن أسئلة المقرر الخاص ولا تدل على اتخاذ تدابير فعالة لمنع أو التحقيق أو الملاحقة القضائية أو التعويض على النحو الذي أوصى به المكلف بالولاية والمطلوب بموجب القانون الدولي.

71- وفي حين يُقدر المقرر الخاص أهمية وقدسية النظام المعياري والمؤسسي الوطني، فإنه يود أن يذكر بأنه يُستشف من القانون الدولي الملزم عالمياً أن حظر التعذيب وسوء المعاملة والالتزامات القانونية الدولية المترتبة عليه لا تقتصر على الفرع التنفيذي للحكومة، بل تنطبق على الدولة برمتها، وعلى جميع سلطاتها ومؤسساتها العامة، بما في ذلك المحاكم والنيابة العامة وأجهزة الاستخبارات، بغض النظر عن استقلالها عن الحكومة من الناحيتين المؤسسية أو التشغيلية. وكون الرسائل الرسمية للمقرر الخاص تُوجّه، حسب ما يمليه البروتوكول الدبلوماسي، إلى وزير الشؤون الخارجية المزاول لمهامه، لا يمنع الوزارة من إحالة ملاحظات المكلف بالولاية واستفساراته وتوصياته إلى سائر فروع الحكومة المعنية، بما في ذلك القضاء والنيابة العامة والاستخبارات، ومن إحالة ردود هذه الفروع إلى المقرر الخاص. وأي تفسير آخر من شأنه أن يمنع المقرر الخاص فعلياً من فحص حالات التعذيب وسوء المعاملة الناجمة عن الأحكام القضائية والقرارات وأي فعل آخر أو سهو من جانب السلطة القضائية أو النيابة العامة أو أجهزة الاستخبارات التي تعمل خارج نطاق السلطة التنفيذية، وهي جميعاً تمثل نسبة كبيرة من الادعاءات التي يتلقاها المقرر الخاص على نطاق عالمي. وحظر التعذيب، بوصفه قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي، له الأسبقية على أي سياسة أو قاعدة تتعارض مع هذا المبدأ في القانون الوطني أو الدولي. ولذلك، لا يمكن التذرع بالاعتبارات المتعلقة بالأمن القومي أو السرية أو السياسة العامة أو النظام الدستوري لتبرير أي تقصير في إجراء تحقيق فوري ونزيه في ادعاءات التعذيب أو سوء المعاملة التي يحيلها المكلف بالولاية إلى الحكومات أو في اتخاذ تدابير الحماية أو التصحيح التي أوصى بها المقرر الخاص والتي يقتضيها القانون الدولي.

(د) التعلات المفبركة

72- تبذل بعض الدول التي تتلقى عدداً كبيراً من الرسائل الرسمية الصادرة عن المقرر الخاص جهوداً كبيرة لإعطاء الانطباع بوجود تعاون مثالي، وفي الوقت نفسه يُبقي بحكم الواقع على نظام مُأسس للتعذيب وسوء المعاملة. وعليه، فبينما تعترف هذه الحكومات بالادعاءات التي أُبلغت بها وتقدم سرداً مفصلاً للتدابير المتخذة للتحقيق في الادعاءات، فإنها تعتبر دائماً أن الادعاءات خاطئة أو كاذبة أو غير مدعومة بأدلة. وفي حين يبدو للوهلة الأولى أن الإطار المعياري والمؤسسي مثالي، وأن التحقيقات يجريها خبراء مدربون في مجال الطب الشرعي، فإن آليات التحقيق هذه غالباً ما تعمل تحت إشراف الحكومة أو تكون خاضعة لرقابتها الفعلية، ولا توجد هيئات رصد وطنية مستقلة حقاً، ولا يُسمح للمقرر الخاص أو غيره من هيئات الرصد الدولية بإجراء زيارات قطرية. وفي الوقت نفسه، تؤكد تقارير المجتمع المدني المستقلة وإفادات الشهود المتعلقة بالدول المعنية أن التعذيب وسوء المعاملة لا يزالان يمارسان، في الواقع، دون عقاب، وفي بعض الحالات على نطاق واسع أو بشكل منهجي.

73- ويغتنم المقرر الخاص هذه الفرصة ليعيد أن الالتزام الرسمي للدول بحظر التعذيب وسوء المعاملة، وكذلك الأطر والآليات والإجراءات المعيارية والمؤسسية المنشأة امتثالاً لهذه الالتزامات الرسمية، يظل بلا معنى إذا تواصلت، في الواقع العملي، ممارسة التعذيب وسوء المعاملة دون عقاب. وعلى غرار أي التزام آخر من الالتزامات التعاقدية، يجب تفسير حظر التعذيب وسوء المعاملة وما يرتبط به من واجبات قانونية وتنفيذه بحسن نية، بما يتماشى مع غرض حماية الكرامة المتأصلة لكل إنسان ومقصدها⁽¹⁵⁾. وعلى الأخص، لا يمكن الامتثال لحظر التعذيب وسوء المعاملة مع الحفاظ في الوقت نفسه على نظام حكم ونظام قضائي قائمين على التخويف والتمييز والعنف والإكراه. ومن دون رصد وإشراف مستقلين ومحايدين، وفي غياب الإرادة السياسية لضمان المساءلة عن أي عمل من أعمال التعذيب وسوء المعاملة، لا يمكن لأي نظام قائم على التعلات الواهية، مهما كان متطوراً، أن يستوفي معيار "التعاون الكامل" مع ولاية المقرر الخاص، وأن يمثل للحظر المطلق وغير القابل للتقييد للتعذيب وسوء المعاملة.

(15) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادتان 26 و31(1).

4- المنظور التاريخي والأسباب الجذرية

74- كان المكلف السابق بالولاية قد لاحظ، منذ عام 1986، أن الإدانة العالمية للتعذيب تتطوي على أثر جانبي مهم: فقد تتردد الحكومات في الاعتراف بأن التعذيب قد حدث بالفعل، ومن ثم قد تميل إما إلى إنكار الادعاء بشكل قاطع أو الرد بأن ضحايا التعذيب المزعومين بإمكانهم أن يرفعوا شكوى إلى السلطات المختصة، وأن عدم قيامهم بذلك دليل واضح على أن الادعاء غير صحيح. غير أن عدم تقديم شكوى قد يكون راجعاً إلى ظروف أخرى (الخوف أو الرغبة في مغادرة البلد) ولا يشكل دليلاً على عدم حدوث تعذيب (E/CN.4/1986/15، الفقرة 16).

75- وحتى اليوم، يظل الموقف الذي تبديه الحكومات إزاء ادعاءات التعذيب وسوء المعاملة التي يحيلها المقرر الخاص إليها، وإن لم تكن ذات طابع اتهامي، موقفاً دفاعياً أو رافضاً أو مروغاً بالأساس. وبناء على ذلك، لا تتلقى سوى نسبة 10 في المائة من الادعاءات ردوداً تستوفي معيار التعاون الكامل، في حين أن 54 في المائة من الردود الواردة لا تزال غير مرضية، وأن نسبة 36 في المائة من الرسائل لا تحصل على أي رد على الإطلاق.

76- وكما لاحظ المقرر الخاص في تقريره الأخير إلى الجمعية العامة (A/75/179)، فإن السبب الجذري لاستمرار التهاون في جميع أنحاء العالم إزاء التعذيب وسوء المعاملة ليس الافتقار إلى الخبرة أو الموارد أو عدم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن المعايير، ولا النية الخبيثة المعممة، بل يكمن في عوامل بيولوجية عصبية ونفسانية عامة شكلت عملية صنع القرار البشري عبر التاريخ، بصرف النظر عن التأثيرات الوطنية أو الثقافية أو الدينية أو غيرها من التأثيرات المميزة. وعلى وجه الخصوص، وكما يتضح من النتائج العلمية المعاصرة، فإن جميع البشر، سواء أكانوا من المسؤولين الحكوميين أو ممثلي وسائط الإعلام أو عامة الجمهور، لديهم نزعة فطرية نحو كبت العضلات الأخلاقية وغيرها من المعلومات غير المرغوب فيها من خلال عمليات غير واعية إلى حد كبير من خداع الذات وإنكار الحقيقة.

77- ويواجه المقرر الخاص بصورة روتينية، في حوارهِ الرسمي مع الدول بشأن الشواغل المحددة أو الادعاءات المتعلقة بالتعذيب أو سوء المعاملة، أشكالاً مختلفة من هذا الخداع الذاتي والإنكار. ومن الناحية العملية، فإن النمط السائد لرد فعل الدول على رسائله الرسمية هو إنكار الواقع، حتى في ظل وجود أدلة دامغة. وفي الحالات التي لا يمكن فيها إنكار حدوث التعذيب أو سوء المعاملة، تميل الدول إلى إنكار مسؤوليتها أو عدم مشروعية السلوك المزعوم. ومن المؤسف أن المشاركة الحقيقية في حوار بناء وموضوعي وشفاف يهدف إلى ضمان الامتثال الكامل والفعال لحظر التعذيب وسوء المعاملة لا تزال تشكل حالة استثنائية.

زاي- تعاون الدول مع طلبات الزيارات القطرية

1- طريقة العمل الخاصة بالزيارات القطرية الرسمية

78- في إطار أساليب عمل الإجراءات الخاصة، كلف مجلس حقوق الإنسان المقرر الخاص بإجراء زيارات قطرية بموافقة الحكومات أو بدعوة منها، وتعزيز الحوار معها، ومتابعة التوصيات الواردة في التقارير بعد الزيارات التي يؤديها إلى بلدانها⁽¹⁶⁾. ويتضمن دليل العمليات ومدونة قواعد السلوك توجيهات للمكلفين بولايات، وهما وثيقتان نتيجان لأصحاب المصلحة الآخرين فهم عمل المكلفين بولايات فهماً أفضل.

79- والغرض الرئيسي من الزيارة القطرية هو السماح للمقرر الخاص بتقييم حالة التعذيب وسوء المعاملة في الدولة، بما في ذلك من خلال بحث الجوانب القانونية والقضائية والإدارية. وتسمح الزيارات

(16) قرار مجلس حقوق الإنسان 19/34، و20/43، الفقرة 1(أ).

القطرية أيضاً بالاتصال بالضحايا وأقارب الضحايا والشهود والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية وسائر أعضاء المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية وموظفي الوكالات الدولية الموجودين في الدولة المعنية، وجمع المعلومات من جميع هذه المصادر.

80- وتُجرى الزيارات القطرية بروح من التعاون البناء، وهي تهدف إلى صياغة توصيات ذات صلة وعملية، وترمي في نهاية المطاف إلى تعزيز حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وتصدر نتيجة الزيارة في هيئة تقرير يقدمه المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان، ويحلل فيه المكلف بالولاية المناقشات التي جرت أثناء الزيارة، ويلخص ملاحظاته ويقدم توصيات لمساعدة الحكومة المعنية على تحديد ومعالجة أي عوامل معيارية أو مؤسسية أو إجرائية قد تقضي إلى التعذيب وسوء المعاملة. ويمكن للحكومات أن تقدم تعليقات على مضمون تقرير المقرر الخاص، وفقاً لقواعد الأمم المتحدة السارية بشأن الوثائق.

81- وتحت مدونة قواعد السلوك للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، التي وضعت لتعزيز فعالية النظام، جميع الدول على التعاون مع الإجراءات الخاصة ومساعدتها في أداء مهامها⁽¹⁷⁾. ووفقاً لمدونة قواعد السلوك، فإن الهدف من الزيارة هو إقامة حوار مع السلطات الحكومية المعنية ومع جميع أصحاب المصلحة الآخرين، وتعزيز التعاون؛ والأهم من ذلك، أن الإجراء يقوم على أساس التزام مشترك بين المكلفين بولايات والدول المعنية وأصحاب المصلحة⁽¹⁸⁾.

82- وفي إطار استعراض عمل مجلس حقوق الإنسان وأدائه، شُدد على أهمية تعزيز التعاون بين الدول والإجراءات الخاصة. وفي حين أن قرار استقبال المكلفين بولايات لزيارة البلد هو قرار طوعي، حث المجلس الدول على الاستجابة في الوقت المناسب لطلبات الحصول على معلومات والقيام بزيارات⁽¹⁹⁾. وفي عام 2016 ثم في عام 2020، حث المجلس الدول كذلك على الاستجابة لطلبات المقرر الخاص بأداء زيارة إلى بلدانها والدخول في حوار بناء مع المقرر الخاص بشأن الطلبات المتعلقة بالزيارة⁽²⁰⁾.

83- وتُجرى الزيارات القطرية الرسمية وفقاً لاختصاصات الولاية، بموافقة الدولة المعنية أو بناء على دعوة منها، ويجري إعدادها بالتعاون الوثيق مع البعثة الدائمة للدولة لدى الأمم المتحدة⁽²¹⁾. وتوفر اختصاصات الزيارات القطرية التوجيه اللازم لإجراء الزيارات، وتحدد الضمانات والتسهيلات التي ينبغي أن تقدمها الحكومة إلى المكلف بالولاية والموظفين المرافقين له⁽²²⁾. وتشمل هذه الضمانات والتسهيلات حرية التنقل، وحرية التحقيق، ولا سيما الاتصال بالسلطات المركزية والمحلية في جميع فروع الحكومة، والاتصالات السرية ومن دون إشراف حكومي مع المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة ووسائل الإعلام، والوصول الكامل إلى جميع أماكن الاحتجاز والاستجواب، والضمانات التي تقدمها الحكومة ألا يتعرض أي شخص كان على اتصال مع المكلفين بولايات للتهديد أو المضايقة أو العقوبة بسبب اتصاله، والترتيبات الأمنية المناسبة دون تقييد حرية التنقل والتحقيق المذكورة أعلاه. وفي النسخة المحدثة من اختصاصات الزيارات القطرية، جرى تعزيز الصياغة لتشمل ضمانات بتجنب الأعمال الانتقامية وأي تدابير يمكن أن تردع التعاون أو التي يمكن أن تقهّمها جهات فاعلة أو جماعات خاصة على هذا النحو⁽²³⁾.

(17) قرار مجلس حقوق الإنسان 2/5، الفقرة 1.

(18) المرجع نفسه، المرفق، المادة 11(هـ).

(19) قرار مجلس حقوق الإنسان 21/16، الفقرة 26.

(20) قرار مجلس حقوق الإنسان 20/43، الفقرة 2(ب).

(21) قرار مجلس حقوق الإنسان 2/5، المادة 11.

(22) E/EN.4/1998/45، المرفق، التذييل الخامس.

(23) متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ToRs2016.pdf.

84- وتُشجّع الدول التي تسعى إلى أن تُنتخب لعضوية مجلس حقوق الإنسان وتعلن ترشيحاتها على تقديم التزامات ملموسة في شكل تعهدات والتزامات طوعية بدعوة الإجراءات الخاصة والتعاون معها كجزء من حملاتها⁽²⁴⁾. ويُطلب إلى الدول أيضاً أن تصدر دعوات دائمة لإظهار دعمها للمجلس.

2- الدعوات الدائمة

85- شجعت لجنة حقوق الإنسان بقوة، في قرارها 76/2004، جميع الدول على توجيه "دعوة دائمة" إلى جميع الإجراءات الخاصة المواضيعية.

86- وتعرّف الدعوة الدائمة بأنها دعوة مفتوحة توجهها حكومة إلى جميع الإجراءات الخاصة المواضيعية، مبيّنةً بذلك أنها ترحب بالزيارات التي يقوم بها المكلفون بولايات. وهي تدل أيضاً على استعداد الدولة للتعاون مع المكلفين بولايات، ومن ثم، مع مجلس حقوق الإنسان، باعتبار ذلك ركيزة أساسية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وفي 15 كانون الأول/ديسمبر 2020، كانت 126 دولة عضواً ودولة مراقبة واحدة قد وجهت دعوة دائمة إلى الإجراءات الخاصة المواضيعية⁽²⁵⁾.

87- وعلى الرغم من أن المقصود من الدعوات الدائمة هو تيسير تخطيط الزيارات القطرية وإجرائها، فإن الدول لا تقي جميعها، في الممارسة العملية، بالتزامها، حيث إن بعضها يكتفي بتوجيه دعوة إلى بعض المكلفين بولايات فقط.

3- تقييم إحصائي وموضوعي

88- يؤكد التحليل التاريخي للتعاون بين الدول والمكلفين بولايات أن الدول تبدي منذ عهد بعيد تردداً في دعوة المقرر الخاص إلى القيام بزيارات رسمية أو السماح له بذلك وغالباً ما ترغب عن ذلك. وقدم المكلفون بولايات السابقون تقارير منتظمة عن الطلبات المتعلقة التي قدّموها إلى الدول لزيارة البلد دون الحصول على أي رد، أو أعربوا عن قلقهم إزاء عدم موافقة الدول على اختصاصات الولاية المتعلقة بالزيارات القطرية الرسمية، مما أدى إلى إلغاء الزيارات المقررة أو تأجيلها إلى أجل غير مسمى⁽²⁶⁾. وبحلول نهاية فترة ولاية المكلف السابق بالولاية، كان هناك 31 طلباً لزيارة قطرية لم يبت فيها بعد⁽²⁷⁾.

89- وقد أحوال المقرر الخاص، خلال السنوات الأربع الأولى من ولايته، طلبات للقيام بزيارات قطرية إلى 58 حكومة، بينها 32 حكومة أصدرت دعوة دائمة⁽²⁸⁾. وخلال الفترة نفسها، بادرت دولة واحدة (بوركنيا فاسو) إلى دعوة المكلف بالولاية من تلقاء نفسها (أي دون أن تتلقى طلباً من المكلف بالولاية).

(24) قرار الجمعية العامة 251/60، الفقرة 8.

(25) انظر <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=En>.

(26) انظر على سبيل المثال A/HRC/13/39، الفقرة 6، و A/HRC/19/61، الفقرة 6.

(27) انظر <http://antitorture.org/recent-country-visits>.

(28) وجهت دعوات دائمة من الأرجنتين، وإسبانيا، وإكوادور، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وإيران (جمهورية - الإسلامية)، وباراغواي، وبوروندي، وتايلند، وتركمانستان، وتركيا، وجنوب أفريقيا، ورواندا، ورومانيا، وصربيا/كوسوفو، وغواتيمالا، وكينيا، ولبنان، وليبيا، وليسوتو، وماليزيا، ومدغشقر، وملاي، وملديف، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ومنغوليا، وموزامبيق، ونيجيريا، ونيكاراغوا، الهند، وهندوراس. بلدان أخرى: الاتحاد الروسي، وإثيوبيا، وإريتريا، وإسرائيل، والإمارات العربية المتحدة، وإندونيسيا، وأنغولا، وأوغندا، والبحرين، وبروني دار السلام، وبنغلاديش، وجزر القمر، والجمهورية الدومينيكية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وزمبابوي، والسنغال، والصين، والفلبين، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وفييت نام، وكوبا، وكوت ديفوار، ومالي، والمملكة العربية السعودية، وناميبيا، وهابيتي.

(أ) عدم التعاون

90- ومن بين الحكومات الـ 58 التي تلقت طلبات لإجراء زيارة قطرية، لم تقدم 33 حكومة (57 في المائة) أي رد على الإطلاق (ولا حتى مجرد إقرار بالاستلام)، بما في ذلك 15 دولة وجهت دعوة دائمة إلى الإجراءات الخاصة (إكوادور، وبوروندي، وتركمانستان، وجنوب أفريقيا، ورواندا، ورومانيا، وكينيا، وليسوتو، ومدغشقر، وملاوي، وموزامبيق، ونيجيريا، ونيكاراغوا، والهند، وهندوراس). وقد أرسلت رسالة أو عدة رسائل متابعة إلى 26 دولة من الدول المذكورة (وجهت سبع منها دعوات دائمة: تايلند، وجنوب أفريقيا، وغواتيمالا، وكينيا، وماليزيا، وملاوي، والهند)، ولكنها لم تثر أي رد فعل من الحكومة المعنية.

(ب) التعاون الجزئي

91- من بين 58 حكومة تلقت طلبات زيارة، أبدت 13 حكومة (23 في المائة) "تعاوناً جزئياً" مع المكلف بالولاية، بما في ذلك خمس دول وجهت دعوة دائمة إلى الإجراءات الخاصة (إيران (جمهورية - الإسلامية)، وتايلند، وغواتيمالا، ولبنان، وماليزيا). وبعبارة أخرى، استجابت الحكومة لطلب زيارة من المكلف بالولاية، ولكنها لم توجه، لأسباب خارجة عن سيطرة المقرر الخاص، دعوة أكيدة للقيام بزيارة رسمية، بسبب صعوبات في تحديد مواعيدها بالنسبة للحكومة أو عدم اتفاق الحكومة مع الاختصاصات الرسمية للزيارات القطرية. وتسعى بعض الحكومات للإبقاء على حوار مع المقرر الخاص، لا سيما من خلال عقد اجتماعات سنوية على هامش دورات مجلس حقوق الإنسان؛ ورغم الطلبات المتكررة للقيام بزيارة قطرية والادعاءات العديدة بالتعذيب وسوء المعاملة، فإنها تصر على عدم السماح للمقرر الخاص بالقيام بزيارة رسمية إلى بلدها.

(ج) التعاون الكامل

92- من بين الحكومات الـ 58 التي تلقت طلباً لزيارة البلد خلال الفترة قيد الاستعراض، لم تبدي سوى 12 حكومة (20 في المائة)، بينها 11 حكومة أصدرت دعوة دائمة، "تعاوناً كاملاً" مع المكلف بالولاية، حيث إنها استضافت زيارة قطرية رسمية (الأرجنتين، وأوكرانيا، وتركيا، وصربيا وكوسوفو، وملديف والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية) أو وجهت دعوة أكيدة (إسبانيا، وباراغواي، وليبيا، ومنغوليا) إلى المقرر الخاص، الذي رفض أو أجل الزيارة القطرية المقررة لأسباب تتعلق بأولويات إقليمية أو تشغيلية⁽²⁹⁾. وكان التوزيع الإقليمي للدول التي تمت زيارتها كالاتي: أفريقيا (1)، وآسيا والمحيط الهادئ (1)، وأوروبا الشرقية (3)، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (1)، وأوروبا الغربية ودول أخرى (2). ومتوسط الفترة المنقضية بين طلب صاحب الولاية القيام بزيارة قطرية واضطلاحه بالمهمة هو سنة وشهران؛ وكانت أقصر مدة هي أربعة أشهر (سري لانكا)⁽³⁰⁾، في حين كانت أطول مدة سنتين وثمانية أشهر (الأرجنتين)⁽³¹⁾.

93- ومن بين الزيارات التي أداها المكلف بالولاية، أُجريت زيارة واحدة بالاشتراك مع المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين (إلى سري لانكا في عام 2016). وعلى الرغم من تقديم تقريرين منفصلين عن الزيارة إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/34/54/Add.2 و A/HRC/35/31/Add.1)، ينبغي أن يُقرأ كل تقرير بالاقتران مع الآخر.

94- وعلاوة على ذلك، ينبغي التذكير بأن المكلف بالولاية قد يقرر أيضاً القيام بزيارة متابعة لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات التي قدمها المقرر الخاص أثناء زيارته القطرية الأولية وفي تقريره.

(29) ينبغي فهم الإشارة إلى كوسوفو على أنها تتفق تماماً مع قرار مجلس الأمن 1244 (1999)، ودون المساس بمركز كوسوفو.

(30) انظر A/HRC/34/54/Add.2.

(31) انظر A/HRC/40/59/Add.2.

ووفقاً لدليل عمليات الإجراءات الخاصة، فإن مبادرات المتابعة هي وسيلة "لتعزيز فعالية" الزيارات القطرية⁽³²⁾. ولم يتمكن المقرر الخاص من القيام بأية زيارات متابعة خلال الفترة قيد الاستعراض⁽³³⁾.

- 95- ومن أجل التوصل إلى تقييم مستقل وموضوعي للامتثال لحظر التعذيب وسوء المعاملة في حالة فردية يغلب عليها الطابع السياسي (جوليان أسانج)، قام المقرر الخاص، مع خبيرين طبيين متخصصين، بزيارة خاصة إلى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في أيار/مايو 2019؛ ولم تصنف البعثة على أنها زيارة قطرية كاملة، وأسفرت عن تبادل للرسائل بدلاً من إعداد تقرير عن زيارة قطرية.
- 96- وأخيراً، أبدت أربع دول (إسبانيا، وباراغواي، وليبيا، ومنغوليا) "تعاوناً كاملاً" بتوجيه دعوة أكيدة إلى المكلف بالولاية؛ غير أن المقرر الخاص إما رفض أو أجل الزيارة القطرية لأسباب تتعلق بأولويات إقليمية أو تشغيلية.

(د) قيد النظر

- 97- في تشرين الأول/أكتوبر 2020، كان هناك 46 طلباً لإجراء زيارة قطرية قيد النظر. ولم يقدم ما مجموعه 33 دولة من الدول المعنية (59 في المائة) أي رد على الإطلاق بشأن هذه الطلبات. ووفقاً لدليل عمليات الإجراءات الخاصة، عندما لا تستجيب دولة ما لطلب دعوة لزيارة البلد، من المناسب أن يذكر المكلف بالولاية الحكومة المعنية، وأن يوجه انتباه مجلس حقوق الإنسان إلى الطلب الذي لم يُبت فيه بعد، وأن يتخذ تدابير مناسبة أخرى ترمي إلى تعزيز احترام حقوق الإنسان⁽³⁴⁾.

رابعاً - استنتاجات

- 98- إن الغالبية العظمى من ردود الدول على الرسائل الرسمية التي يحيلها المقرر الخاص بشأن ادعاءات محددة تتعلق بالتعذيب أو سوء المعاملة لا تستوفي معيار "التعاون الكامل" الذي حدده مجلس حقوق الإنسان، ولا تشمل تدابير المنع والتحقيق والملاحقة القضائية والتعويض التي أوصى بها المقرر الخاص والمطلوبة قانوناً بموجب الحظر المطلق وغير القابل للتقييد للتعذيب وسوء المعاملة.
- 99- وعلى وجه التحديد، لم يرد أي رد على أكثر من ثلث الرسائل الرسمية التي أحالها المقرر الخاص خلال السنوات الأربع الأولى من ولايته ("عدم التعاون")؛ ووردت ردود غير مرضية ("تعاون جزئي") على 54 في المائة من الرسائل الرسمية؛ ولم يتلق سوى 10 في المائة من الرسائل الرسمية رداً مرضياً تماماً، أي رد يعالج بالكامل أعمال أو مخاطر التعذيب أو سوء المعاملة المزعومة، على نحو ما طلبه أو أوصى به المقرر الخاص ("التعاون الكامل").
- 100- وبالمثل، إن الغالبية العظمى من الطلبات المتعلقة بزيارات قطرية التي قدمها المقرر الخاص خلال السنوات الأربع الأولى من ولايته، بما في ذلك الطلبات التي أُحيلت إلى الدول التي وجهت دعوة دائمة إلى جميع الإجراءات الخاصة، إما لم تتلق رداً على الإطلاق أو تلقت رداً ترفض فيه الدولة المعنية الزيارة المطلوبة أو تؤجلها إلى أجل غير مسمى، مما حال فعلياً دون قيام المقرر الخاص بزيارة رصد مستقلة استناداً إلى الأولويات والاحتياجات التي حددها.

(32) دليل العمليات، الفقرة 97.

(33) وقد تقرر إلغاء زيارة متابعة اقترحتها حكومة ملديف وكانت مقررة في تشرين الثاني/نوفمبر 2020 بسبب القيود المفروضة على السفر في إطار إجراءات مكافحة جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19).

(34) دليل العمليات، الفقرة 56.

- 101- وعلى وجه التحديد، أحال المقرر الخاص خلال السنوات الأربع الماضية طلبات لزيارة 58 دولة، بينها 30 دولة وجهت دعوة دائمة إلى الإجراءات الخاصة. ومن بين الدول الـ 58 المذكورة، لم تقدم 33 دولة (57 في المائة) أي رد ("عدم التعاون")، في حين أن 13 دولة (23 في المائة) بدأت شكلاً من أشكال الحوار مع المقرر الخاص، ولكن دون أن تسمح له بإجراء زيارة رسمية ("تعاون جزئي")؛ ولم يبد سوى 12 بلداً (20 في المائة) "تعاوناً كاملاً" إما باستضافة زيارة قطرية رسمية أو بتوجيه دعوة أكيدة، رفضها المقرر الخاص أو أجلها لأسباب تتعلق بأولويات إقليمية أو تشغيلية.
- 102- وتشير الملاحظات الواردة أعلاه قلقاً بالغاً فيما يتعلق بمدى تعاون الدول تعاوناً فعالاً مع المقرر الخاص بغية تحقيق هدف الولاية ومقصدها. وبغية عكس مسار هذا الوضع المختل، الذي ظل مستمراً وثابتاً طوال 35 عاماً، يلزم إجراء تغيير حاسم في المواقف وبذل جهود جادة من جانب جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

خامساً- توصيات

- 103- ينبغي للدول أن تقر بأن الأنماط السائدة في تفاعلها مع ولاية المقرر الخاص لا تستوفي بوضوح معيار "التعاون الكامل" الذي حدده مجلس حقوق الإنسان؛ وتحول دون إنشاء نظام فعال للرصد من خلال الزيارات القطرية الرسمية؛ ولا تعالج بفعالية 90 في المائة من ادعاءات التعذيب وسوء المعاملة التي يحيلها صاحب الولاية إلى الدول.
- 104- وبغية عكس هذا الاتجاه، يوصي المقرر الخاص بأن تعترف الدول بشكل لا لبس فيه بالمسائل التالية وتكرر تأكيدها:
- (أ) إن منع أعمال التعذيب وسوء المعاملة والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها أمام القضاء والتعويض لضحاياها ليست مسألة سياسة عامة، بل هي التزام مطلق وغير قابل للتقيد ملزم لجميع الدول، بغض النظر عن التزاماتها التعاقدية؛
- (ب) لا يمكن التذرع بأي ظروف استثنائية على الإطلاق لتبرير أي ممارسة من ممارسات التعذيب أو سوء المعاملة أو التغاضي عنها؛
- (ج) لا تنشأ المسؤولية الجنائية الفردية بموجب الولاية القضائية العالمية عن المشاركة النشطة في أعمال التعذيب فحسب، بل تنشأ أيضاً عن القبول الضمني بالتعذيب من جانب موظفي الدولة؛
- (د) من دون الشفافية الكاملة والمساءلة الصارمة، سيظل التغاضي عن التعذيب وسوء المعاملة متأسلاً بعمق في أي مجتمع وفي أي نظام حكم في جميع أنحاء العالم.
- 105- ينبغي للدول، لدى تقييم تفاعلها مع ولاية المقرر الخاص، أن تنظر فيما يلي:
- (أ) ما إذا جُهزت طلبات الزيارة القطرية التي تقدم بها المقرر الخاص على نحو فعال وورث بشأنها ردود سريعة وإيجابية، وعلى نحو يمثل امتثالاً تاماً للاختصاصات الرسمية للولاية؛
- (ب) ما إذا ورد رد على ادعاءات التعذيب أو سوء المعاملة التي أحالها المقرر الخاص، وما إذا عولجت معالجةً فعالةً باتخاذ تدابير المنع والتحقيق والملاحقة القضائية والتعويض المناسبة. وحيثما لا يكون الأمر كذلك، فإن تفاعل الدولة مع المكلف بالولاية لا يستوفي معيار "التعاون الكامل" الذي حدده مجلس حقوق الإنسان.

106- لكي تتحقق الدول من أن تفاعلها مع ولاية المقرر الخاص يستوفي معيار "التعاون الكامل" الذي حدده مجلس حقوق الإنسان، ينبغي لها أن تقوم على وجه الخصوص بما يلي:

- (أ) أن تتعاون تعاوناً كاملاً مع المقرر الخاص وتساعد في أداء مهامه؛
- (ب) أن تمد المكلف بالولاية بجميع المعلومات التي يطلبها، وترد على رسائله على نحو واثق وسريع؛
- (ج) أن تستجيب لطلباته لزيارة البلد وتدخل في حوار بناء معه بشأن هذه الطلبات؛
- (د) أن تكفل متابعة توصيات المقرر الخاص واستنتاجاته على النحو الواجب.

107- أخيراً، ونظراً لأن التحديات الوارد شرحها في هذا التقرير لا تقتصر على ولاية المقرر الخاص، بل يُحتمل أن تنشأ، مع بعض الاختلافات والفروق الدقيقة، في إطار تفاعل الدول مع جميع الإجراءات الخاصة، يوصي المقرر الخاص بما يلي:

- (أ) أن يشرع المكلفون بولايات الآخرون في عملية مماثلة لتقييم مدى تفاعل الدول مع ولاياتهم تفاعلاً فعالاً بغية معالجة الادعاءات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان المحالة عن طريق الرسائل الرسمية والسماح برصد حالة حقوق الإنسان في بلدانها من خلال الزيارات القطرية الرسمية؛
- (ب) أن تقود المفوضية السامية عملية أوسع نطاقاً تشمل أصحاب المصلحة المتعددين وتهدف إلى تحديد معايير عامة متفق عليها لتقييم وتحسين مدى فعالية تفاعل الدول مع الإجراءات الخاصة في جميع مجالات عملها، بما في ذلك، على وجه الخصوص، الرسائل الرسمية والزيارات القطرية والإبلاغ المواضيعي.