

توصيات من
أجل وضع
النظام
الداخلي
وأساليب
عمل لجنة
حقوق
الإنسان



منظمة العفو
الدولية

مطبوعات منظمة العفو الدولية

الطبعة الأولى 2009

الناشر: Amnesty International Publications
مطبوعات منظمة العفو الدولية
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org/ar

© حقوق النشر محفوظة لمنظمة العفو الدولية، 2009

رقم الوثيقة: IOR 65/001/2009

اللغة الأصلية: الإنجليزية

الطبعة: الأمانة الدولية لمنظمة العفو الدولية، المملكة المتحدة

جميع الحقوق محفوظة
لا يجوز نشر، أو تسجيل، أو تخزين، أو نقل، أو نسخ أي جزء من هذه
المطبوعة، بأية وسيلة ميكانيكية، أو إلكترونية، أو غيرها، دون الحصول
على إذن مسبق من الناشر.

منظمة العفو الدولية هي حركة عالمية للدفاع
عن حقوق الإنسان، لديها ما يربو على 2.2
مليون من الأعضاء والمؤيدين في ما يزيد عن
150 بلداً وإقليماً في جميع أرجاء العالم.
وتتطلع المنظمة إلى بناء عالم يتمتع فيه كل
فرد بجميع حقوق الإنسان المنصوص عليها
في "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" وفي
غيره من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.
وتقوم المنظمة بأبحاث وحملات وأنشطة
للدعاية وحشد الجهود من أجل وضع حد
لانتهاكات حقوق الإنسان. والمنظمة مستقلة
عن جميع الحكومات والمعتقدات السياسية
والمصالح الاقتصادية والعقائد الدينية. وتعتمد
المنظمة في تمويلها أساساً على مساهمات



منظمة العفو
الدولية

قائمة المحتويات

| | |
|--|-----------|
| <u>المختصرات.....</u> | <u>5</u> |
| <u>الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة.....</u> | <u>5</u> |
| <u>الهيئات الأخرى.....</u> | <u>5</u> |
| <u>1. مقدمة.....</u> | <u>6</u> |
| <u>2. النظام الداخلي وأساليب العمل المؤقتة.....</u> | <u>8</u> |
| <u>3. النصوص الإجرائية.....</u> | <u>10</u> |
| <u> 1.3 اللغات الرسمية ولغات العمل والترجمة.....</u> | <u>10</u> |
| <u> 2.3 الاجتماعات والتقارير السنوية.....</u> | <u>10</u> |
| <u> 3.3 أعضاء اللجنة ومسؤولوها.....</u> | <u>11</u> |
| <u> 4.3. نشر المعلومات.....</u> | <u>12</u> |
| <u>4. النظر في تقارير الدول.....</u> | <u>13</u> |
| <u> 1.4 المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير (صيغة التقارير ومضمونها).....</u> | <u>13</u> |
| <u> 2.4 التقارير التي تأخر تقديمها.....</u> | <u>14</u> |
| <u> 3.4 الاستعداد السابق للدورة.....</u> | <u>15</u> |
| <u> 4.4 إسهامات المجتمع المدني.....</u> | <u>17</u> |
| <u> 5.4 الحوار البناء.....</u> | <u>19</u> |
| <u> 6.4 الملاحظات الختامية.....</u> | <u>20</u> |
| <u> 7.4 ملخص السجلات.....</u> | <u>22</u> |
| <u> 8.4 إجراء المتابعة المتعلق بدراسة التقارير.....</u> | <u>22</u> |

| | |
|--|----|
| 5-الملاحظات العامة..... | 25 |
| 6-أبام المناقشات العامة..... | 26 |
| 7-الإنذار المبكر والإجراءات العاجلة..... | 27 |
| 8-الدورات الخاصة..... | 28 |
| المراجع والوثائق المفيدة..... | 29 |

المختصرات

الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة

- CAT لجنة مناهضة التعذيب (المشرفة على تطبيق اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة)
- CEDAW لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (المشرفة على تطبيق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة)
- CESCR لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المشرفة على تطبيق العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)
- CERD لجنة القضاء على التمييز العنصري (المشرفة على تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري)
- CRC لجنة حقوق الطفل (المشرفة على تطبيق اتفاقية حقوق الطفل)
- CMW لجنة العمال المهاجرين (المشرفة على تطبيق الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)
- HRC اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (المشرفة على تطبيق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية)

الهيئات الأخرى

- UN الأمم المتحدة
- ECOSOC المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة
- OHCHR مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان
- NGOs منظمات غير حكومية

1. مقدمة

ينص الميثاق العربي المعدل لحقوق الإنسان (الميثاق المعدل)¹، الذي اعتمد كمعاهدة دولية لحقوق الإنسان في مايو/أيار 2004 في القمة التي عقدتها جامعة الدول العربية (الجامعة)²، على تشكيل لجنة مؤلفة من سبعة خبراء مستقلين تسمى لجنة حقوق الإنسان العربية (اللجنة). وتبلغ ولاية الأعضاء أربع سنوات وتنتخبهم الدول الأطراف في الميثاق المعدل³. وينبغي أن يستوفي الأعضاء معايير معينة لانتخابهم، من ضمنها الخبرة في مضمار حقوق الإنسان، والاستقلال والحيدة، لكن المعايير الواردة في الميثاق ليست بالقدر ذاته من التفصيل الذي يرد في بعض المعاهدات الدولية الأخرى لحقوق الإنسان⁴ ووفقاً للمادة 48 من الميثاق المعدل، يتمثل دور اللجنة في مراجعة التقارير التي تقدمها الدول الأطراف حول تنفيذ الميثاق المعدل، وصياغة التعليقات والتوصيات؛ ورفع تقارير سنوية إلى مجلس الجامعة مصحوبة بتعليقات وتوصيات. وتشكل التقارير والتعليقات والتوصيات النهائية للجنة وثائق عامة، ويطلب من اللجنة نشرها على نطاق واسع⁵.

تنص المادة (7)45 من الميثاق المعدل على أنه "تضع اللجنة ضوابط عملها وأسلوب ودورية اجتماعاتها." وقد حددت المهام الرئيسية للجنة في المادة 48 من الميثاق المعدل، وهي مشابهة لتلك التي نجدها في المعاهدات الدولية الأخرى لحقوق الإنسان والتي تنص على إنشاء هيئة من الخبراء المستقلين لمراقبة تنفيذ الدول الأطراف للمعاهدة وإشرافها عليها⁶. كما تترك النصوص الواردة في هذه المعاهدات لهيئات المراقبة والإشراف هذه مسألة تحديد نظامها الداخلي وأساليب عملها⁷.

وتوصي منظمة العفو الدولية بأن تعتمد اللجنة العربية لحقوق الإنسان عند تحديد نظامها الداخلي وأساليب عملها معياراً تأخذ بعين الاعتبار المعايير الخاصة بالهيئات المشرفة على المعاهدات الدولية الأخرى لحقوق الإنسان والتأسيس عليها بصورة تدريجية، مثل تلك التي حددتها الأمم المتحدة. وهذا ضروري لضمان أفضل درجة من التأثير والفعالية للجنة، بوصفها أحدث هيئة للمراقبة والإشراف على معاهدة دولية، مع إيلاء الاعتبار لنواحي التعارض الواردة في بعض المجالات بين الميثاق المعدل وغيره من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي حظيت بالتصديق على نطاق واسع.

تؤسس هذه الوثيقة على الخبرة الطويلة والمباشرة لمنظمة العفو الدولية في العمل بالتعاون الوثيق مع كل آليات الأمم المتحدة وغيرها من الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان. وترمي إلى إلقاء الضوء على القضايا التي ترى منظمة العفو الدولية أنها ينبغي أن تعالجها اللجنة بشكل وافي عند إعداد نظامها الداخلي وأساليب عملها حتى تتمكن اللجنة من أداء مهامها ومسؤولياتها بفعالية كهيئة مولجة بضمان التقيد بالميثاق المعدل وتعزيز حماية حقوق الإنسان وإعلاء شأنها ضمن الدول الأعضاء في الجامعة العربية وفيما بينها. بيد أنه لا يُقصد بهذه الوثيقة أن تشكل قائمة شاملة للقضايا الواجب على اللجنة معالجتها عند تحديد نظامها الداخلي

7 توصيات من أجل وضع النظام الداخلي وأساليب عمل لجنة حقوق الإنسان العربية

وأساليب عملها.

تقسم عادة الهيئات المشرفة على تنفيذ معاهدات الأمم المتحدة (الهيئات المشرفة على المعاهدات) نظامها الداخلي وأساليب عملها إلى قسمين. ⁸ ففي القسم الأول تُدرج žý “ àÉ B الأساسية التي تنظم عملية صنع القرار داخل اللجنة (مثل تنظيم اللجنة، والعضوية، والتصويت، والنصاب، والاجتماعات، واللغات الرسمية، الخ). وفي القسم الثاني، تعدد الإجراءات التي تتعلق P Y @ Y للجنة، ومن ضمنه دراسة التقارير التي تقدمها الدول الأطراف، وإصدار الخلاصات والتوصيات، وإجراء المناقشات الموضوعية، وإصدار التعليقات والتوصيات العامة.

2. النظام الداخلي وأساليب العمل المؤقتة

حصل الميثاق المعدل على 10 تصديقات بحلول نهاية مايو/أيار 2009. ⁹ وشكلت أول لجنة للإشراف على الميثاق المعدل في مارس/آذار 2009 عندما انتخبت حكومات الدول التي صدقت على الميثاق المعدل سبعة أشخاص من مجموعة تضم مرشحين من ثمانية دول. وكان العضو الوحيد الذي لم يُنتخب هو ذلك الذي اقترحتة اليمن، برغم أنها الدولة الوحيدة التي رشحت أكثر من مرشح واحد، أحدهم امرأة. بيد أن اليمن لم تحضر يوم الانتخابات. وبما أن جميع الدول الأخرى رشحت مرشحاً واحداً فقط من مواطنيها، فلم تكن هناك منافسة فعلية، وبخاصة أن جميع الدول الأخرى قررت أنه نظراً لغياب اليمن عن الانتخابات، فقد أُعْتُبرت بأنها سحبت ترشيحها. ¹⁰ وفي جميع الحالات أو معظمها، لم تتضح أيضاً الخطوات التي اتخذتها الحكومات المرشحة للتماس مشورة المؤسسات الوطنية للمجتمع المدني، ومن ضمنها المنظمات الوطنية لحقوق الإنسان، عند تحديد المرشحين المحتملين للانتخاب وتقييم مزاياهم النسبية، هذا إذا كانت قد اتخذت أي خطوات أصلاً. كذلك لم يتم انتخاب أية نساء، فكانت النتيجة اختلال ملفت في التوازن بين الجنسين يثير من البداية شكوكاً جدية حول تركيبها الإجمالية.

وفي الاجتماع الأول الذي عقدته اللجنة في إبريل/نيسان 2009، تبنت نظاماً داخلياً وأساليب عمل مؤقتة تتضمن 20 قاعدة. وهي تنص على أن اللجنة ستعقد أربع اجتماعات كل سنة، لم تحدد مدتها، ويمكنها أيضاً عقد اجتماعات غير عادية. وتُعقد الاجتماعات في مقر الجامعة العربية بالقاهرة، لكن يمكن عقدها في مكان آخر بدعوة من إحدى الدول الأطراف. وعقب كل اجتماع، تُعد اللجنة تقريراً عن اجتماعها وقراراتها، لكن ليس هناك شرط لنشر التقارير على الملأ. ويكتمل النصاب بحضور خمسة من أصل الأعضاء السبعة. وتُتخذ القرارات بتوافق الآراء أو بالأغلبية إذا تعذر ذلك. وقد قررت اللجنة تعيين رئيس ونائب رئيس ومقرر، لكن ليس واضحاً ما إذا كانت ستُعِين مجموعات عمل أو مقررين قطريين لتسهيل النظر في تقارير الدول (انظر أدناه)، لذا ليس واضحاً كيف سيتعامل هذا المقرر مع المقررين القطريين إذا ما أدخلت اللجنة نصاً يتعلق بهؤلاء عندما تقرر نظامها الداخلي وأساليب عملها النهائية. وإضافة إلى اجتماعاتها العادية وغير العادية، يمكن للجنة تنظيم مؤتمرات أو غيرها من الاجتماعات المتعلقة بقضايا حقوق الإنسان.

وبموجب النظام الداخلي وأساليب العمل المؤقتة، تُحوّل اللجنة نفسها بطلب المعلومات من أجهزة الجامعة ومن "مؤسسات العمل العربي المشترك" ¹¹، وستفتح حساباً مصرفياً مستقلاً لتلقي الهبات والتبرعات لدعم عملها وأنشطتها. وسيكون لها أمانتها الفنية الخاصة ¹² من أجل تحضير اجتماعاتها؛ وإعداد دراساتها؛ ووضع قاعدة بيانات للمعلومات الخاصة بحقوق الإنسان في الدول العربية والحفاظ عليها، وجمع تقارير تتعلق بالدول الأطراف، والصكوك الدولية والإقليمية لحقوق

9 توصيات من أجل وضع النظام الداخلي وأساليب عمل لجنة حقوق الإنسان العربية

الإنسان، والتعليقات والشروح التي تعدها الهيئات التابعة للأمم المتحدة حول موائيق حقوق الإنسان ومفاهيمها. وتنص القاعدة الأخيرة من مسودة النظام الداخلي وأساليب العمل على أنه تنطبق نصوص الميثاق المعدل ما لم تقرر أساليب عمل اللجنة خلاف ذلك.

والنظام الداخلي وأساليب العمل المؤقتة هذه إيجابية عموماً وتتماشى مع الأنظمة الداخلية للهيئات الدولية المشرفة على المعاهدات، لكنها منقوصة لأن اللجنة قررت بحكمة أخذ وقت أطول للتشاور والتداول قبل اعتماد النظام الداخلي وأساليب العمل النهائية. ويستحسن إجراء مثل هذه المشاورات لأن النظام الداخلي النهائي ينبغي أن يتناول الجوانب الإجرائية الأخرى، فضلاً عن الجوانب الجوهرية لدور اللجنة وعملها.

وتتضمن الفقرات التالية توصيات منظمة العفو الدولية المتعلقة بالمسائل التي يجب تناولها في النظام الداخلي وأساليب العمل النهائية للجنة العربية لحقوق الإنسان.

3. النصوص الإجرائية

1.3 اللغات الرسمية ولغات العمل والترجمة

لا يحدد الميثاق المعدل اللغات الرسمية ولغات العمل الخاصة باللجنة. وينبغي أن يوضح النظام الداخلي وأساليب العمل اللغة (أو اللغات) التي يمكن تقديم التقارير والوثائق بها، ولغة (أو لغات) عمل اللجنة، ومن يتحمل مسؤولية الترجمة الخطية والشفوية في حال تقديم المعلومات بلغة غير اللغات الرسمية.

تجدر الملاحظة في هذا الصدد بأن الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة تسمح بمخاطبة اللجنة بلغة أخرى غير اللغة الرسمية إذا قدم المتدخل ترجمة شفوية إلى إحدى اللغات الرسمية.¹³ وهذا وثيق الصلة بدول الجامعة العربية التي لديها العديد من الأقليات الإثنية التي قد تفتقر إلى إجادة اللغة العربية، فضلاً عن الأعداد الكبيرة من العمال المهاجرين الأجانب الذين هم بحاجة أيضاً إلى حماية لحقوقهم. ومن المهم أن تتيح اللجنة لهذه الجاليات، التي تشمل جاليات مهمشة، الفرصة لتقديم معلوماتها للجنة والمشاركة في أعمالها.

وعلاوة على ذلك، ينبغي على اللجنة أن تراعي احتياجات الأشخاص المعوقين وأن تبنى درجة كافية من المرونة في نظامها الداخلي وأساليب عملها لوضع احتياجاتهم في الحسبان - مثلاً عبر توفير لغة الإشارة أو السماح باستخدامها، ونشر المعلومات بأحرف بريل النافرة حيث تقضي الحاجة.

■ لا يحدد الميثاق المعدل اللغة (اللغات) الرسمية ولغة (لغات) العمل الخاصة باللجنة العربية.

■ ينبغي على اللجنة العربية لحقوق الإنسان أن تكفل تمكُّن المعنيين من مخاطبتها بلغة (لغات) غير رسمية، وأن تراعي احتياجات الأشخاص المعوقين.

2.3 الاجتماعات والتقارير السنوية

لا يحدد الميثاق المعدل عدد مرات (دورية) اجتماع اللجنة التي حددتها اللجنة نفسها في نظامها الداخلي المؤقت (أربعة اجتماعات بالنسبة للاجتماعات العادية السنوية). ولم تقرر اللجنة بعد مدة الاجتماعات العادية الأربعة التي ستعقدتها سنوياً، لكن عليها أن تفعل ذلك، وأن تحدد مدة كل اجتماع بأسبوعين مثلاً، أخذاً بعين الاعتبار عدد تقارير الدول التي تود النظر فيها في كل اجتماع، والمدة الزمنية التي ترغب في تخصيصها لكل تقرير إضافة إلى الأعمال الأخرى مثل مناقشة التعليقات العامة. وعند قيام اللجنة بذلك، عليها أيضاً أن تقرر الإجراء الذي ستتبعه عند النظر في التقارير، بما فيها ذلك ما إذا كانت ستعقد جلسات مسبقة للتشاور مع مندوبي المجتمع المدني، الأمر الذي توصي به منظمة العفو الدولية بشدة. (انظر أدناه).

ولا يتضمن الميثاق العربي المعدل التفاصيل التي يجب أن يتضمنها التقرير السنوي. وتنص المادة (5) 48 من الميثاق المعدل على ما يلي: "تحيل اللجنة تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها إلى مجلس الجامعة عن طريق الأمين العام."

والتقرير السنوي هو المجال الذي تستطيع فيه اللجنة تقديم عملها في وثيقة شاملة ومتنوعة. وينبغي ألا يشمل دراستها لتقارير الدول فحسب، بل أن يتضمن أيضاً معلومات حول مناقشات اللجنة مع الهيئات الأخرى في الجامعة العربية وغيرها من الهيئات، بينها الأمم المتحدة، والآليات الإقليمية الأخرى، والمجتمع المدني. كذلك ينبغي أن يتضمن مناقشات وتوصيات ذات طبيعة عامة، فضلاً عن أنشطة المتابعة التي تقوم بها اللجنة. ويجب أن يحدد التقرير السنوي أيضاً الدول التي تأخرت في تقديم تقاريرها حول تنفيذها للميثاق العربي المعدل، وأن يقدم معلومات حول الخطوات التي اتخذتها اللجنة لتذكيرها بواجبها في تقديم تقريرها، والتدابير الأخرى التي اتخذتها للجنة في هذا الشأن (انظر أدناه حول هذا الأمر). فإذا تخلفت الدولة الطرف، عقب تذكيرها من جانب اللجنة بواجبها في تقديم تقريرها أو تزويد أية معلومات إضافية تطلبها اللجنة عن القيام بذلك، يجب أن تشير اللجنة إلى ذلك في تقريرها السنوي. كما ينبغي أن يتضمن التقرير السنوي التعليقات الواردة من الدول الأطراف.

ومن الضروري أن يعدد التقرير السنوي جلسات اللجنة التي عُقدت في الفترة قيد المراجعة وتواريخها، وأن يتضمن وصفاً شاملاً للأنشطة الأخرى التي قامت بها اللجنة في سبيل ممارسة صلاحياتها، بينها الاجتماعات التي عقدتها اللجنة مع الدول الأطراف. وإلى ذلك، ينبغي على اللجنة أن تقدم معلومات حول أنشطتها المزمعة، الأمر الذي يساعد الآخرين، ومن ضمنهم منظمات المجتمع المدني ونشطاؤه على متابعة عمل اللجنة ومساندته، وإعداد الإسهامات ذات الصلة به.

■ لا يحدد الميثاق المعدل عدد المرات التي تجتمع فيها اللجنة ولا طول مدة اجتماعاتها. ولا يحدد أيضاً التفاصيل التي يجب أن يتضمنها التقرير السنوي للجنة.

■ ينبغي على اللجنة العربية لحقوق الإنسان أن تحدد دورية جلساتها ومدتها. وينبغي أن تشكل التقارير السنوية للجنة وثائق عامة، وأن تسمح للجنة بعرض عملها بطريقة شاملة ومتنوعة.

3.3 أعضاء اللجنة ومسؤولوها

يُنْتخَبُ المسؤولون الثلاثة في اللجنة - الرئيس، ونائب الرئيس، والمقرر - لمدة سنتين وبحق لهم إعادة انتخابهم مرة واحدة، لكن لا يحق لهم شغل المنصب ما أن يصبحوا خارج عضوية اللجنة.

وتنص المادة 46 (1) من الميثاق على أنه يجوز تنحية العضو إذا توقف بإجماع رأي الأعضاء الآخرين عن أداء مهامه لأي سبب كان بخلاف الغياب الذي له طبيعة مؤقتة. وفي هذه الظروف، يخطر رئيس اللجنة الأمين العام للجامعة العربية الذي يعلن حينها شغور مقعد العضو. ومن المهم أن يصبح المقعد الشاغر حينها مفتوحاً أمام الأعضاء المنتميين إلى أي دولة طرف، وألا يقتصر على أشخاص من الدولة التي ينتمي إليها العضو المقال، مع إلاء الاعتبار اللازم للمادة 45 (3) من الميثاق التي تنص على أنه "لا يجوز أن تضم اللجنة أكثر من شخص واحد من مواطني

الدولة الطرف."

وبالمثل تنص المادة 46 (2) على أنه في حال وفاة عضو اللجنة أو استقالته، يبادر رئيسها فوراً إلى إخطار الأمين العام الذي يعلن شغور المقعد. ويجب أن يوضح النظام الداخلي أنه في حال الاستقالة، لا يجوز أن تبدأ الإجراءات إلا بعد تلقي الرئيس استقالة خطية من العضو المعني لتجنب إمكانية نشوب منازعات، مثلاً حول ما إذا كان العضو المعني قد استقال، وتاريخ سريان مفعول الاستقالة.

لا يحدد الميثاق المعدل من الذي يستحق شغل مناصب العضوية في اللجنة حالما تصبح شاغرة.

عند شغور منصب عضو، يجب على اللجنة العربية لحقوق الإنسان أن تكفل إتاحة أمام أي دولة طرف، وألا يقتصر على أشخاص من الدولة التي اختير منها العضو الذي كان يحتل المنصب الشاغر.

4.3. نشر المعلومات

ينبغي على اللجنة أن تُنشئ موقعها الشبكي الخاص بها بأسرع وقت ممكن لتسهيل نشر المعلومات والتوعية بعملها. كما ينبغي عليها أن تنتظر في عرض بث جلساتها في موقعها الشبكي، أو على الأقل وضع التسجيل الصوتي لجلساتها في متناول الجمهور. ويجب أن تتضمن قاعدة البيانات والموقع الشبكي مجموعة الفقه القانوني للجنة للمساعدة على ضمان اتساق عملها وصنع قراراتها، وتسهيل المقارنة بين عملها وعمل الآليات الإقليمية والدولية الأخرى. كذلك من المهم أن تؤدي الأمانة العامة للجنة دوراً فعالاً في رفع الوعي بالتقارير والتوعية بعمل اللجنة.

يقتضي الميثاق المعدل من اللجنة نشر المعلومات حول عملها.

ينبغي على اللجنة العربية لحقوق الإنسان إنشاء موقع شبكي وقاعدة بيانات خاصين بها، والنظر في البث الشبكي أو على الأقل عرض تسجيلات صوتية لجلساتها في الموقع الشبكي.

4. النظر في تقارير الدول

بحسب المادة (2) 48 من الميثاق المعدل "تقوم الدول الأطراف بتقديم التقرير الأول إلى اللجنة خلال سنة من تاريخ دخول الميثاق حيز التنفيذ بالنسبة لكل دولة طرف وتقرير دوري كل ثلاثة أعوام . ويجوز للجنة أن تطلب من الدول الأطراف معلومات إضافية ذات صلة بتنفيذ الميثاق." إلى جانب عدد مرات (دورية) تقديم التقارير، لا ينص الميثاق المعدل على أي توجيهات أخرى بشأن الإجراءات الخاصة بتقديم التقارير أو الظروف التي يمكن فيها للجنة أن تطلب من الدول تقديم تقارير مجتمعة عقب تقديم التقارير الأولية. وبالتالي، تحتاج هذه المسائل إلى توضيح في النظام الداخلي وأساليب العمل النهائية.

1.4 المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير (صيغة التقارير ومضمونها)

لتسهيل عمل اللجنة العربية، ينبغي أن يحدد النظام الداخلي وأساليب عمل اللجنة بوضوح السلطة التي تتمتع بها اللجنة في إعداد المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير من جانب الدول الأطراف. وتضمن هذه المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير تقديم تقارير الدول الأطراف بطريقة موحدة. وستحتاج اللجنة إلى إعداد مجموعتين من المبادئ التوجيهية الخاصة بتقديم التقارير، واحدة للتقارير الأولية، وأخرى للتقارير الدورية. وتحدد الهيئات المختلفة المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة صيغاً مختلفة في هذا الشأن- مادة مادة، أو تجميع الحقوق، أو استبيان - لبنية تقارير الدول، برغم أنها جميعاً تستخدم وثيقة أساسية مشتركة، تشمل معلومات أساسية حول الدولة، بينها البنية السياسية والبيانات الأساسية والقوانين والسياسات. وستحتاج اللجنة العربية إلى أن تقرر ما هي المقاربة الأكثر ملاءمة لتمكينها من أداء مهمتها في مراقبة تنفيذ المعاهدة، ومن ضمنها المعلومات التي ينبغي على الدول الأطراف تقديمها في تقاريرها الأولية، والمعلومات اللازمة في تقاريرها الدورية. وعند القيام بذلك يجب على اللجنة أن تكفل أن تكون جميع التقارير اللازمة شاملة بحيث تحظى جميع مواد الميثاق المعدل باهتمام وافٍ. وأن لا يجوز السماح للدول بإغفال الإشارة إلى مواد معينة من الميثاق.

وبما أن الميثاق العربي المعدل يتضمن مجموعة واسعة من الحقوق ذات الطبيعة المختلفة، فقد تقرر اللجنة أن المقاربة الجماعية قد تكون أكثر مناسبة لأنها تجيز لها تجميع المواد بطريقة متماسكة، ما يسهل تحليل تقارير الدول الأطراف. وهذه هي الصيغة التي تستخدمها لجنة حقوق الطفل في مراقبة تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل التي تشير أسوة بالميثاق العربي المعدل إلى مجموعة واسعة من الحقوق، بينها

الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن الحقوق المتعلقة بجماعات معينة.¹⁴

ومن الناحية المثالية، يجب أن تكون تقارير الدول شاملة لكن مقتضبة ومحكمة، وينبغي أن تفرض اللجنة حداً لعدد الصفحات لضمان ذلك بينما تقتضي من الدول أيضاً تقديم الأدلة والوثائق الضرورية لدعم تقاريرها؛ وقد يشمل هذا الأمر المعلومات التشريعية والقضائية والإدارية ذات الصلة وغيرها من المعلومات والبيانات الإحصائية.

وفي المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير الخاصة بالتقارير الدورية للدول، ينبغي على اللجنة أن تطلب من الدول تقديم معلومات تستجيب للملاحظات الختامية السابقة للجنة، فضلاً عن التدابير المتخذة لإعداد برامج وطنية شاملة لإنفاذ الحقوق الواردة في الميثاق المعدل ومراقبتها، بما في ذلك المبالغ المخصصة لها في الميزانية عند الاقتضاء. كما يجوز للجنة أن تمنى على الدول التعليق على العقبات التي تواجهها في تنفيذ نصوص الميثاق المعدل أو في جمع المعطيات ذات الصلة، وأن تعكس ذلك في ملاحظاتها الختامية (انظر أدناه). واستناداً إلى تجربة الهيئات الأخرى المشرفة على تنفيذ المعاهدات، يمكن للجنة إذا شاءت أن تقدم ملاحظات في المبادئ التوجيهية لإعداد التقارير حول الكيفية التي يمكن فيها للسلطات الرسمية الحصول على المعلومات اللازمة لتقرير الدولة الذي سيُقدم إلى اللجنة بالصورة الأكثر فعالية من الوزارات والدوائر الحكومية المعنية وسواها، وأن تنقل فيما بعد توصيات اللجنة إلى تلك الهيئات.

■ هناك حاجة إلى ضمان تقديم تقارير الدول بطريقة موحدة وشاملة.

■ من المستحسن أن تتبنى اللجنة العربية لحقوق الإنسان المقاربة الجماعية لتقديم التقارير لأن من شأنها السماح للجنة بتجميع المواد بطريقة متماسكة. وينبغي على اللجنة أن تتأكد من أن تكون جميع التقارير شاملة حتى تحظى جميع مواد الميثاق المعدل باهتمام واف، وأن تقدم الدول معلومات تستجيب للملاحظات الختامية السابقة للجنة.

2.4 التقارير التي تأخر تقديمها

يجب تقديم تقارير الدول في الوقت المحدد لتسهيل عمل اللجنة، ويجب على اللجنة أن توضح ذلك بجلاء. وقد عرقل عدم استعداد بعض الدول لإعداد تقاريرها وتقديمها في الوقت المحدد أو عجزها عن ذلك قيام الآليات الأخرى المسؤولة على الإشراف على معاهدات حقوق الإنسان بمسؤولياتها.

ويلتزم الميثاق المعدل الصمت إزاء كيفية وجوب تعامل اللجنة مع مشكلة التأخر في تقديم التقارير أو عدم تقديمها في حال حدوث ذلك، ويوضح ذلك في النظام الداخلي وأساليب العمل النهائية، وعموماً تتمثل مقارنة الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة في إرسال تذكير رسمي إلى الدول بأنه حان موعد تقديم تقاريرها، والإشارة إلى تقصير الدول في تقديم التقارير في تقريرها السنوي إذا ما استمر التأخير.¹⁵

إضافة على ذلك، اعتمدت جميع الهيئات المشرفة على تنفيذ معاهدات الأمم المتحدة، باستثناء لجنة العمال المهاجرين، إجراء للمراجعة لتشجيع الدول التي لم تقدم تقارير على تقديمها. وبموجبه، تُخطر الدولة الطرف بأن تقديم تقريرها قد تأخر عن موعده بشكل ملموس، وأن آلية الأمم المتحدة ستنتظر في تنفيذ الدولة للواجبات المترتبة عليها بموجب المعاهدة في غياب تقرير الدولة. فإذا لم يُقدّم تقرير الدولة بعد ذلك، تجري مراجعة في ضوء المعلومات المتوافرة، ومن ضمنها أي حوار مع وفد الدولة الطرف والمعلومات التي يقدمها شركاء الأمم المتحدة، ومؤسسات حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية الأخرى. وبناءً على هذه المعلومات، تعد آليات المراقبة في الأمم المتحدة عندئذ ملاحظاتها وتعليقاتها الختامية التي تسمى بالملاحظات الختامية المؤقتة. ولدى مختلف الهيئات المشرفة على تنفيذ المعاهدات مقاربات مختلفة فيما يتعلق بما إذا كانت ستنتشر الملاحظات المؤقتة وموعد نشرها؛ فلجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة مناهضة التعذيب تنتشر ملاحظاتها على الملأ في نهاية دورتهما، وفي تقريرهما السنوي؛ أما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان فتنتشر ملاحظاتها الختامية المؤقتة في الجلسة التي تعقب اعتمادها، لكن ليس في تقريرها السنوي؛ وتنتشر لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ملاحظاتها الختامية في موقعها الشبكي في غضون أسبوعين أو ثلاثة أسابيع؛ أما لجنة حقوق الطفل فتسلمها إلى الدولة الطرف في اليوم الأخير من دورتها ويمكن أن تدرجها في تقرير اللجنة المرفوع إلى الجمعية العامة بناءً على طلب رسمي.¹⁶

ولتشجيع الدول على تقديم تقاريرها، تعتمد لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عملية مؤلفة من ثلاث خطوات، حيث تدعو اللجنة أولاً الدولة التي لم تقدم تقريرها المتأخر إلى تقديمه. فإذا لم تفعل ذلك، تُرسل رسالة أخرى تطلب من الدولة تقديم تقريرها في موعد معين. فإذا استمرت الدولة في التخلف عن تقديم تقريرها بحلول الموعد النهائي، تبلغ اللجنة الحكومة رسمياً بأنها ستباشر النظر في تنفيذ الدولة للواجبات المترتبة عليها بموجب المعاهدة بدون تقريرها، مشيرة إلى موعد المباشرة. وإذا لم يكن تقرير الدولة قد قُدم بحلول ذلك الموعد، تجري اللجنة مراجعتها مستخدمة المعلومات المتوافرة من مصادر أخرى، وتصدر ملاحظات ختامية مؤقتة تنشرها على الملأ في اليوم الأخير من الدورة، وتشير إليها في تقريرها السنوي.

■ يلتزم الميثاق المعدل الصمت إزاء تحديد كيفية معالجة اللجنة لمشكلة التأخر في تقديم التقارير أو عدم تقديمها.

■ ينبغي على اللجنة العربية لحقوق الإنسان أن ترسل تذكيراً رسمياً للدول التي حان موعد تقديم تقاريرها، وأن تشير إلى تقاعسها في تقديم تقاريرها في التقرير السنوي للجنة. كما ينبغي على اللجنة أن تعتمد إجراء للمراجعة لتشجيع الدول التي لم تقدم تقاريرها على تقديمها، ومن ضمنه إجراء يجيز النظر في تنفيذ الدولة للميثاق المعدل في غياب تقرير الدولة.

3.4 الاستعداد السابق للدورة

قبل النظر رسمياً في تقارير الدول الأطراف، تزود عادة جميع لجان الأمم المتحدة¹⁷ الدول المعنية بقائمة بالقضايا والأسئلة التي يجب أن تتناولها الدولة عندما تنظر اللجنة في تقريرها لتمكين ممثلي الدولة من تكملة المعلومات والاستعداد بصورة

أفضل للمناقشة مع اللجنة. وتصوغ هذه القائمة مجموعة عمل أو مقرر (مقررون) قبل انعقاد الجلسة يعقدون اجتماعاً فوراً عقب الجلسة استعداداً للجلسة التالية، أو قبيل الجلسة التي سُنظر فيها بتقرير الدولة، أو خلال الجلسة مكتملة النصاب. ومرة أخرى اعتمدت مختلف هيئات الأمم المتحدة صيغاً مختلفة للقيام بذلك، فلدى لجنة القضاء على التمييز العنصري مقرر واحد يبت في المسائل، بينما في حالة اللجان الأخرى، يشارك جميع الأعضاء مباشرة في ذلك، ويمكن تحديد قائمة القضايا والمسائل قبل مدة تصل إلى 18 شهراً من موعد النظر في تقرير الدولة الطرف، كما في حالة لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن المستحسن جداً الإيعاز لمجموعة عمل بالاستعداد بشكل واف مسبقاً من أجل مساعدة الدول والمجتمع المدني على الاستعداد للحوار، شريطة وجود فرصة لبيان التطورات في هذه الأثناء قبل موعد انعقاد الجلسة.

ومن المهم أن تكفل اللجنة العربية لحقوق الإنسان طرح أسئلة منهجية في مجموعة العمل التي تُعقد قبل الجلسة وخلال الجلسة لضمان اتساق العمل. كذلك من المهم أن يقتضي النظام الداخلي وأساليب عمل اللجنة عدم مشاركة أي عضو من أعضاء اللجنة في الاستعداد للنظر في تقرير الدولة الطرف أو في النقاش واعتماد الملاحظات الختامية إذا كان لديه صلة بالدولة الطرف التي انتُخب في عضوية اللجنة من قبلها.¹⁸

وقد سمحت كل من لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة حقوق الطفل للمنظمات غير الحكومية بالمشاركة في بعض اجتماعات مجموعات العمل السابقة للجلسات، في مسعى لجمع مزيد من المعلومات حول الدول التي سُنظر في تقاريرها في الجلسات المقبلة.¹⁹ وينبغي على اللجنة العربية أن تتبع هذه الممارسة، لأنها تمنح المجتمع المدني الفرصة لتقديم معلومات جديدة، ولفت الانتباه إلى القضايا التي لم تُغطَّ ربما بصورة وافية أو على الإطلاق في تقارير الدول أو غيرها من المعلومات المتوافرة.

ومن المهم أن تطلب اللجنة العربية من الدول الإجابة خطياً عن قائمة القضايا ضمن المهلة الزمنية التي تحددها اللجنة، حتى تتسنى ترجمة الأجوبة - إذا دعت الحاجة - إلى اللغة الرسمية للجنة، ووضعها في متناول جميع أعضائها قبل انعقاد الجلسة لإعطائهم وقتاً كافياً لدراسة المعلومات. وتعرض لجان مثل لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة الأجوبة الخطية في مواقعها الشبكية فور ترجمتها إلى لغات العمل.²⁰ ويتيح هذا الأمر للجمهور العام الاطلاع على إطار المناقشات التي ستجري خلال دورة اللجنة.

■ لا يتضمن الميثاق المعدل نصوصاً حول طرق النظر في التقارير، بما في ذلك من خلال الاجتماعات السابقة للجلسة.

■ ينبغي على اللجنة العربية لحقوق الإنسان عقد اجتماعات لمجموعات العمل قبل الجلسات لإعداد قائمة بالقضايا، وضمان طرح أسئلة منهجية. ولا يُسمح لأي عضو في اللجنة بالمشاركة في الاستعداد للنظر في تقارير الدولة الطرف أو في المناقشات واعتماد الملاحظات الختامية إذا كانت له علاقة بالدولة الطرف التي انتُخب عضواً في اللجنة بشأنها. وينبغي على اللجنة أن تضمن مشاركة المجتمع المدني في بعض اجتماعات مجموعات العمل السابقة للجلسات.

4.4 إسهامات المجتمع المدني²¹

ينص ميثاق الأمم المتحدة على إجراء مشاورات مع المنظمات غير الحكومية (المادة 71 من ميثاق الأمم المتحدة).²² وتتعامل جميع الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة، فضلاً عن الإجراءات الخاصة (المقررون الخاصون، ومجموعات العمل والممثلون الخاصون) بصورة وثيقة وبناءة مع المجتمع المدني، بمن فيه المنظمات غير الحكومية.²³ وتسمح لمنظمات المجتمع المدني والأفراد بالاطلاع على عملها وتجرى بصورة متكررة مشاورات مع المجتمع المدني. وعلى العموم تتيح لوائح وممارسات الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة وإجراءاتها الخاصة للمنظمات غير الحكومية إمكانية تقديم بيانات خطية إلى أمانات مختلف الهيئات لدراساتها. ولا يقتصر ذلك على المنظمات التي لديها صفة استشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. وهذه نقطة مهمة جداً ينبغي على اللجنة العربية أن تضعها في حسابها، ليس أقله لأن إعطاء الصفة الاستشارية لمنظمات المجتمع المدني في نظام الجامعة العربية ما زال في سنواته الأولى والمعايير والعمليات المرتبطة بذلك لا تزال شديدة التقييد. وبالتالي، لا يتمتع إلا عدد قليل جداً من المنظمات في المنطقة بهذه الصفة، وبينها عدد أقل من منظمات حقوق الإنسان. ومن المهم أن تكفل اللجنة الاطلاع الواسع للمجتمع المدني على عملها. ويجب أن يشمل ذلك المنظمات فضلاً عن الأفراد الذين لديهم خبرة في القضايا المهمة بالنسبة لعمل اللجنة.²⁴

وكلما أمكن، يجب السماح لممثلي المجتمع المدني، ومن ضمنهم المنظمات غير الحكومية ونشطاء حقوق الإنسان، بالمشاركة في بعض أنشطة اللجنة، بما في ذلك عبر تقديم المعلومات والوثائق وتقديم مذكرات شفوية حول وضع حقوق الإنسان في الدول التي تخضع للمراجعة. ويجب أن تتمكن أيضاً من اقتراح أسئلة محددة يمكن أن تنظر مجموعة العمل التي تنعقد قبل الجلسات في إدراجها في قائمة القضايا المتعلقة بالدولة الطرف المعنية. كذلك يجب أن تتمكن المنظمات غير الحكومية من إبداء ملاحظاتها على مسودة التعليقات العامة والمشاركة في أيام المناقشات العامة. ويضمن هذا بأن تُزوّد اللجنة بمجموعة واسعة من المعلومات وأن تبتق قراراتها من التبادل العلني والشفاف للحجج المنطقية. وتتمتع منظمات المجتمع المدني ونشطاؤه بالقدرة على أداء دور رئيسي في المساعدة على ضمان نجاح عمل اللجنة. ويستطيعون تقديم معلومات إلى اللجنة، بما في ذلك لمراجعة تقارير الدول الأطراف، والتحذير المبكر من تدهور وضع حقوق الإنسان، ومتابعة توصياتها، والترويج للتصديق على الميثاق المعدل، وهي أمور لا تقدمها في بعض الحالات هيئات أخرى.

وتتلقى جميع الهيئات المشرفة على تنفيذ المعاهدات معلومات من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. وتقدم المنظمات غير الحكومية تقارير بشأن تنفيذ الدول للمعاهدات، وهي تؤخذ في الحسبان عند النظر في تقارير الدول الأطراف. وترحب لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة حقوق الطفل بالمعلومات الخطية التي تردّها من المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، فضلاً عن الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع المدني (وبخاصة الخبراء الأفراد والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان،²⁵ والمؤسسات الأكاديمية، والنقابات المهنية والبرلمانيين) في الاجتماعات التي تعقدها مجموعات العمل قبل انعقاد الجلسات لإعداد قوائم القضايا. وتخصص لجنة حقوق الطفل ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة مناهضة التعذيب ولجنة القضاء على التمييز

ضد المرأة ولجنة العمال المهاجرين جميعها وقتاً للمذكرات الشفوية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية أثناء جلسات إعداد التقارير.

كذلك تقتضي المبادئ التوجيهية لإعداد التقارير التي تعدها مختلف الهيئات المشرفة على المعاهدات من الدول تقديم معلومات حول الكيفية التي تشارك فيها مع المجتمع المدني في أنشطة تتعلق بتعزيز تنفيذ المعاهدات وفي تقييم التقدم المحقق.

والقضية الأخيرة التي يجب وضعها في الحسبان عند تنظيم مشاركة المجتمع المدني في اللجنة العربية هي كيفية التعامل مع المعلومات الحساسة التي تقدمها المنظمات غير الحكومية ونشطاء المجتمع المدني، مثلاً عندما يتعرض شخص ما للخطر. وينبغي على اللجنة أن تضمن الاستجابة لطلب ممثلي المجتمع المدني الذين يقدمون المعلومات بإبقاء المعلومات ومصادرها طي الكتمان وعدم إطلاع الدولة المعنية عليها، لكن مع إمكانية استعمالها من جانب اللجنة. وتضع عدة هيئات مشرفة على معاهدات الأمم المتحدة هذا الأمر في حسابها. وبحسب التقرير الذي أعده مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان حول أساليب عمل الهيئات المشرفة على المعاهدات فيما يتعلق بالحفاظ على سرية المعلومات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية، ذُكر أنه "عندما تطلب منظمة غير حكومية الحفاظ على السرية، تحترم لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية طلبها. وتتبع لجنة حقوق الطفل ولجنة العمال المهاجرين مقاربة مشابهة، وقد اعتمدت لجنة مناهضة التعذيب المبدأ ذاته، برغم أن المنظمات غير الحكومية الفردية قد تعترض على إعطاء مذكرتها الخطية إلى الدولة الطرف، وفي هذه الحالة تصرف اللجنة النظر عن المذكرة. وتضع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة العمال المهاجرين معلومات المنظمات غير الحكومية في مواقعها الشبكية. وتسمح المبادئ التوجيهية للجنة حقوق الطفل بأن تطلب المنظمات غير الحكومية إبقاء مذكراتها طي الكتمان. فإذا لم تقدم طلباً بذلك إلى لجنة حقوق الطفل، تعرض مجموعة المنظمات غير الحكومية هذه المذكرات في صفحة الإنترنت الخارجية لمصلحة لجنة حقوق الطفل." ²⁶ (ترجمة غير رسمية)

يعطي المربع أدناه أفكاراً تطرحها منظمة العفو الدولية، وتستند إلى ممارسة الهيئات المشرفة على المعاهدات بشأن الكيفية التي يمكن فيها المنظمات غير الحكومية والخبراء الأفراد المشاركة في أنشطة اللجنة.

مشاركة المنظمات غير الحكومية والخبراء الأفراد - خطوات مقترحة مستقاة من الممارسة الجيدة فيما يتعلق بالنظر في تقارير الدول ²⁷

تشجع اللجنة بصورة منهجية وقوية المنظمات غير الحكومية على تقديم تقارير أو وثائق أو غيرها من المعلومات من أجل تزويدها بصورة ومعرفة شاملتين عن كيفية تطبيق المعاهدة في دولة معينة. وتلقى المعلومات الخطية التي تقدمها المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية التشجيع. ويمكن تقديم المعلومات من جانب

المنظمات غير الحكومية منفردة أو من خلال الائتلافات الوطنية أو لجان المنظمات غير الحكومية.

■ من أجل ترشيدها، يُطلب من المنظمات غير الحكومية الوطنية والإقليمية والدولية، فضلاً عن الخبراء الأفراد تقديم معلومات خطية إلى الأمانة قبل شهرين على الأقل من بدء عمل مجموعة العمل المعنية التي تعقد اجتماعات سابقة للجلسات. وينبغي تقديم عدد كافٍ من النسخ إلى كل عضو من أعضاء اللجنة. وتُدعى المنظمات غير الحكومية إلى الإشارة بوضوح إلى ما إذا كانت تريد من اللجنة إبقاء المعلومات التي قدمتها أو مصادرها طي الكتمان.

■ يجب تقديم طلبات المنظمات غير الحكومية الوطنية والإقليمية والدولية للمشاركة في اجتماعات مجموعة العمل السابقة لانعقاد الجلسات إلى اللجنة عن طريق أمانتها قبل شهرين على الأقل من بدء اجتماعات مجموعة العمل السابقة لانعقاد الجلسات.

■ بناءً على المعلومات الخطية المقدمة، تصدر اللجنة دعوات خطية إلى منظمات غير حكومية مختارة للمشاركة في مجموعة العمل السابقة لانعقاد الجلسات، ولن تدعو اللجنة إلا المنظمات غير الحكومية التي تكون معلوماتها وثيقة الصلة بتقرير الدولة الطرف الذي تنتظر فيه. وتُعطى الأولوية للشركاء الذين قدموا معلومات خلال الفترة الزمنية المطلوبة والذين يعملون في الدولة الطرف أو بشأنها.

■ تتيح مجموعة العمل السابقة لانعقاد الجلسات والتابعة للجنة فرصة فريدة للحوار مع الشركاء، ومن بينهم المنظمات غير الحكومية، فيما يتعلق بتنفيذ الدول الأطراف للمعاهدة. لذا توصي اللجنة بشدة بآلا تزيد الملاحظات التمهيدية لشركائها على 15 دقيقة كحد أقصى، حتى يتسنى لأعضاء اللجنة عندئذ إجراء حوار بناء مع جميع المشاركين. ويجب أن تقتصر الملاحظات التمهيدية على الإضاءة على القضايا الواردة في المذكرة الخطية.

■ إذا كان هناك العديد من المنظمات غير الحكومية التي تقدم معلومات إلى اللجنة، تُشجّع على تنسيق جهودها وتقديم تقرير مشترك، لكن لا يُشترط عليها ذلك. وتستطيع المنظمات غير الحكومية أن تطلب إبقاء المعلومات طي الكتمان. وتُكرس الاجتماعات للمنظمات غير الحكومية خلال اجتماعات مجموعة العمل السابقة لانعقاد الجلسات والتي تشكل اجتماعاً مغلقاً. ويجوز للمنظمات غير الحكومية أن تطلب عقد اجتماع خاص مع اللجنة. ويمكن السماح للمنظمات غير الحكومية بصورة استثنائية بتقديم معلومات إضافية في الجلسة عند النظر في التقرير.

5.4 الحوار البناء

إلى جانب تقديم معلومات إضافية أو حديثة عن تقارير الدول، ترمي قائمة القضايا التي تُعدها مجموعات العمل التي تعقد اجتماعاتها قبل انعقاد الجلسات إلى تنظيم الحوار البناء بين الدولة الطرف والهيئة المشرفة على تنفيذ المعاهدة. وتستخدم هذه الهيئات مفهوم "الحوار البناء" لـ "وصف العملية، وبالتالي تشدد على الطبيعة الموضوعية لعملية النظر في التقرير التي تهدف إلى مساعدة الدولة الطرف على تعزيز تنفيذ المعاهدة المعنية." ²⁸ (ترجمة غير رسمية)

وفقاً للقواعد المحددة لبعض الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة (لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة حقوق الطفل) وممارسات الهيئات الأخرى، تدعو هذه الهيئات الدولة الطرف إلى حضور الجلسات التي سيُنظر فيها في تقريرها للسماح بإجراء حوار بناء. وخلال الجلسة، يُدعى رئيس وفد الدولة الطرف إلى تقديم تقرير الدولة، وفي بعض الحالات إلى الرد على قائمة القضايا التي تقدمها مجموعة العمل السابقة لانعقاد الجلسة. وبعد عرض موجز حول القضايا الرئيسية التي يغطيها التقرير (والردود على قائمة الأسئلة)، يمكن لأعضاء الهيئة المشرفة على المعاهدة أن يطرحوا أسئلة على وفد الدولة الطرف حول الجوانب التي تثير القلق بصورة خاصة. ويتاح أيضاً لممثلي الدولة بعض الوقت عادة للرد على الأسئلة التي يطرحها أعضاء اللجنة المشرفة على مراقبة المعاهدة. ويمكن تقديم إجابات كتابية عن الأسئلة التي يتعذر الإجابة عنها خلال الجلسة فيما بعد وفقاً لموعد نهائي يوافق عليه رئيس الهيئة المشرفة على مراقبة المعاهدة.

إن وجود وفد من الدولة الطرف عند النظر في تقريرها أمر مرغوب فيه بوضوح للسماح بإجراء حوار بناء، لكن من المهم أيضاً أن يضم وفد الدولة خبراء مناسبين قادرين على الإجابة عن الاستفسارات أو التوضيحات التي يطلبها أعضاء الهيئة المشرفة على المعاهدة. وتباشر الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة فعلاً النظر في تقارير الدول حتى في غياب وفد عن الدولة، برغم أن الأخير يستطيع طلب إرجاء النظر عند وجود سبب وجيه (مثلاً بسبب مشاكل في الحصول على تأشيرات أو وجود أزمات سياسية).

وينص الميثاق العربي المعدل بوضوح في مادته 48 (3) على أن "تدرس اللجنة التقارير التي تقدمها الدول الأطراف... بحضور من يمثل الدولة المعنية لمناقشة التقرير." بيد أن الميثاق المعدل لا ينص على ما ينبغي على اللجنة أن تفعله في حال غياب ممثلي الدولة. لذا من الضروري أن يوضح النظام الداخلي وأساليب عمل اللجنة هذا الأمر ويجيز للجنة العربية مواصلة عملها المهم في غياب الدولة الطرف أو تعاونها.

■ يفتضي الميثاق المعدل أن يتم النظر في تقارير الدول بحضور وفد الدولة. ولا يحدد طبيعة ذلك الحوار، وما ينبغي أن يحدث إذا غاب وفد الدولة عن الجلسة.

■ ينبغي على اللجنة العربية لحقوق الإنسان أن تكفل بأن يسمح الحوار البناء مع الدول بالتفاعل بين أعضاء اللجنة ووفد الدولة. فإذا غاب ممثل الدولة، ينبغي على اللجنة أن تواصل عملها حتى في غياب الدولة الطرف أو عدم تعاونها.

6.4 الملاحظات الختامية

تتألف المرحلة النهائية من دراسة تقارير الدول الأطراف من صياغة الملاحظات الختامية وتبنيها، حيث تعرض الهيئات المشرفة على المعاهدات بواعث قلقها وتصدر توصيات محددة إلى الدولة الطرف لاتخاذ إجراءات في المستقبل. ويشير الميثاق العربي المعدل إلى الملاحظات الختامية في المادتين 48 (4 و 6) منه²⁹، مشروطاً جعل الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن اللجنة وثيقة عامة ينبغي على اللجنة نشرها على نطاق واسع.

وعموماً تُعد الملاحظات الختامية للهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة وفق هيكلية معينة تتضمن المقدمة، والجوانب الإيجابية، ومواضيع القلق الرئيسية، والمقترحات/التوصيات. وإلى جانب هذه البنود، تشير لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً في ملاحظاتها الختامية إلى "العوامل والصعوبات التي تعوق تنفيذ العهد". ويمكن للجنة العربية أن تتبع إطاراً مشابهاً، لأنه لا يأخذ بعين الاعتبار النواحي الإيجابية والسلبية فحسب، بل يوضح أيضاً الصعوبات التي تواجهها الدول في أعمال حقوق إنسانية محددة. وبينما اعترفت الهيئات المشرفة على تنفيذ معاهدات الأمم المتحدة بالعوامل والصعوبات التي تعوق تنفيذ المعاهدات، إلا أنها رفضت بثبات انحراف الدول عن واجبها في احترام الحقوق وحمايتها والوفاء بها وفقاً للقانون الدولي، وبالتالي سلطت الضوء على بواعث القلق هذه في خلاصاتها وتوصياتها.

دأبت الهيئات المشرفة على المعاهدات على عدم إصدار الملاحظات الختامية قبل وضعها في متناول الدولة الطرف المعنية. وبعد نشر الملاحظات الختامية رسمياً، تترجمها الهيئات المشرفة على المعاهدات عموماً إلى اللغات الرسمية التي تستخدمها، ثم توفرها على أوسع نطاق ممكن، عن طريق إصدارها كوثائق رسمية و/أو عرضها في مواقعها الشبكية. لذا ينبغي أن تتوج مراجعة تقارير الدول بالملاحظات الختامية التي تصدر بأسرع وقت ممكن، لأنها تشكل إسهاماً مهماً في تقييم وضع حقوق الإنسان في دولة بعينها، وتصف الإجراءات الواجب اتخاذها لتعزيز حقوق الإنسان واحترامها.

ويلتزم الميثاق المعدل الصمت حول موعد نشر خلاصات اللجنة وتوصياتها على الملأ. وترد إشارة فقط إلى التقرير السنوي للجنة الذي يجب أن يتضمن هذه الخلاصات والتوصيات. لكن إذا كان نشر الملاحظات الختامية يقتصر على التقرير السنوي للجنة، فمن المؤكد أنه سيعيق هذا الأمر تأثير عمل اللجنة، كهيئة مستقلة لمراقبة تنفيذ معاهدة لحقوق الإنسان، ويبدو أنه يلغي بصورة لا ضرورة لها واجب الدول في إيلاء اعتبار سريع لما تتوصل إليه اللجنة من نتائج وتوصيات، والحاجة إلى اتخاذ خطوات سريعة لمعالجتها وضمان التطبيق الأكمل للمعاهدة. ومن الضروري أن تحصل الدول على الملاحظات بأسرع وقت ممكن حتى يتوفر لها الوقت الكافي للأخذ بهذه الملاحظات والتوصيات. كذلك من المهم وضع النتائج التي تتوصل إليها اللجنة وتوصياتها في متناول المجتمع المدني دون إبطاء، وفي متناول الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة ولجامعة الدول العربية بأسرع وقت ممكن بعد انتهاء كل جلسة من جلسات اللجنة من أجل أن تتمكن هي أيضاً من النظر في الإجراءات التي يمكنها اتخاذها لمعالجة المشاكل أو التوصيات التي حددتها اللجنة، ولنشر هذه الملاحظات ولفت الانتباه إليها في إطار خططها وبرامجها وأنشطتها المتعلقة بحقوق الإنسان.

ومن أجل الحفاظ على عملية إجراء حوار بناء، ينبغي السماح للدول الأطراف بالرد على الملاحظات الختامية، عبر إبداء تعليقات على الملاحظات الختامية التي يتم تبنيها فيما يتعلق بتقاريرها. وينبغي على اللجنة العربية أن تقرر ما إذا كانت تريد إدراج هذه التعليقات في تقريرها السنوي، أو إصدارها كوثائق رسمية منفصلة عن التقرير السنوي.

وبصرف النظر عن الصيغة التي تختارها اللجنة، من المهم للغاية وضع هذه التعليقات في متناول الجمهور.

■ يجيز الميثاق المعدل للجنة إصدار خلاصات وتوصيات، لكنه لا يحدد متى يجب إصدارها وطبيعتها. ولا يشير الميثاق المعدل إلا إلى تقرير سنوي.

■ يتعين على اللجنة العربية لحقوق الإنسان أن تصدر ملاحظاتها الختامية بصيغة وثائق عامة بأسرع وقت ممكن عقب انتهاء الجلسة التي تُنظر خلالها في تقرير الدولة. ويجب أن تتضمن الملاحظات الختامية مقدمة، ونواحي إيجابية، ومواضيع رئيسية مثيرة للقلق، ومقترحات/توصيات. وينبغي على اللجنة أن تشدد على واجب الدول في احترام الحقوق وحمايتها والوفاء بها.

7.4 ملخص السجلات

يجب أن تُعد الأمانة ملخص سجلات (محاضر) الاجتماعات العلنية والخاصة المغلقة للجنة، وأي هيئات تابعة لها تنشئها في المستقبل، وأن توزع بصيغتها المؤقتة بأسرع ما يمكن على أعضاء اللجنة، وعلى أي أطراف أخرى مشاركة في الاجتماع.³⁰ وعندها يمكن لجميع هؤلاء المشاركين أن يقدموا خلال فترة زمنية قصيرة محددة، مثلاً بعد ثلاثة أيام عمل من تسلم المحضر المؤقت للاجتماع التصحيحات إلى أمانة اللجنة. ويجب أن يسوي رئيس اللجنة أي خلاف يتعلق بهذه التصحيحات، أو في حال استمرار الخلاف، بموجب قرار تتخذه اللجنة.

يجب أن تكون ملخصات سجلات (محاضر) الاجتماعات العامة للجنة في صيغتها النهائية ووثائق للتوزيع العام، ما لم تقرر اللجنة، في ظروف استثنائية، بخلاف ذلك. ويجب توزيع ملخصات سجلات الاجتماعات الخاصة على أعضاء اللجنة، وعلى المشاركين الآخرين في ذلك الاجتماع. ويمكن وضعها في متناول آخرين بناء على قرار اللجنة في الوقت والظروف التي تقررهما هي.

■ لا ترد أي إشارة إلى ملخصات السجلات في الميثاق المعدل.

■ يجب أن تُعد الأمانة ملخصات محاضر الاجتماعات الخاصة والعامة للجنة العربية لحقوق الإنسان. وينبغي وضع السجلات العامة في المتناول وتوزيعها على نطاق واسع بأسرع ما يمكن.

8.4 إجراء المتابعة المتعلق بدراسة التقارير

من أجل ضمان تنفيذ التوصيات الواردة في الملاحظات الختامية، يستحسن أن تنشئ اللجنة العربية آلية متابعة للمراقبة الدقيقة للإجراءات التي تتخذها الدول الأطراف لمعالجة القضايا التي أثيرت في الملاحظات الختامية للجنة. ويتضمن إجراء معتاد تبنته الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة في هذا الصدد الطلب من الدول الأطراف تقديم معلومات إضافية حول توصيات محددة وذات أولوية وردت في الملاحظات الختامية، يمكن تقديمها خلال فترة زمنية محددة تبلغ عادة سنة واحدة. فإذا لم تقدم الدول المعلومات المطلوبة، أو اعتُبرت المعلومات غير مرضية، ترسل الهيئات المشرفة على المعاهدات تذكيراً إلى الدولة الطرف

المعنية. وإلى جانب التذكير، دأبت أيضاً لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على استخدام آلية قد تطلب اللجنة بموجبها، في حال عجزها عن الحصول على المعلومات التي تطلبها، من الدولة الطرف استقبال بعثة للمساعدة التقنية تضم عضواً واحداً أو اثنين من أعضاء لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فإذا رفضت الدولة الطرف البعثة المقترحة، يمكن للجنة أن تقدم توصيات مناسبة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وتنظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حالياً في تعزيز هذا الإجراء من خلال تعيين مقرر مسؤول عن المتابعة. ويوضح المربع أدناه كيف تنفذ اللجنة المذكورة إجراء المتابعة فيما يتعلق بدراسة التقارير. وهذه ممارسة جيدة يمكن للجنة العربية أن تتبناها إذا شئت.

إجراء المتابعة المتعلق بالنظر في التقارير - لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

31

يستحسن جداً أن تتبع اللجنة العربية لحقوق الإنسان عملية مشابهة لتلك المبينة أدناه تستند إلى ممارسة لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

2- في جميع الملاحظات الختامية، تطلب اللجنة من الدولة الطرف إبلاغها في تقريرها الدوري التالي بالخطوات التي اتخذتها لوضع التوصيات الواردة في الملاحظات الختامية موضع التنفيذ.

2- حيث يقتضي الحال، يجوز للجنة أن تقدم في ملاحظاتها الختامية طلباً محدداً إلى الدولة الطرف لتزويدها بمزيد من المعلومات أو البيانات الإحصائية في وقت يسبق موعد استحقاق تقديم التقرير الدوري التالي. ويجوز للجنة أيضاً أن تطلب من الدولة الطرف الرد على أي قضايا محددة ملحة وردت في الملاحظات الختامية قبل تاريخ استحقاق تقديم التقرير التالي.

3- تنظر مجموعة العمل السابقة للجلسات والتابعة للجنة في اجتماعها التالي في أي معلومات تقدم وفقاً لهذه الإجراءات.

4- وعموماً، يمكن لمجموعة العمل أن توصي بأن تتخذ اللجنة أحد التدابير التالية:

أن تنوه اللجنة بهذه المعلومات؛

أن تتبنى اللجنة ملاحظات ختامية إضافية محددة رداً على تلك المعلومات؛

أن تتم متابعة المسألة عبر طلب مزيد من المعلومات؛

أن يُحوَّل رئيس اللجنة بإبلاغ الدولة الطرف بأن اللجنة ستناقش القضية في جلستها المقبلة، ولهذا الغرض يُرحب بمشاركة ممثل عن الدولة الطرف في عمل اللجنة (برغم أن النظر في التقرير الدوري الشامل قد لا يتقرر في تلك الجلسة)؛

أو إذا كانت المعلومات المطلوبة وفق هذه الإجراءات لم تُقدم في الموعد المحدد، أو كانت غير مرضية بوضوح، يمكن للرئيس بالتشاور مع أعضاء المكتب متابعة المسألة مع الدولة الطرف.

5- في الأوضاع التي ترى فيها اللجنة أنها غير قادرة على الحصول على المعلومات التي تحتاجها على أساس الإجراءات الواردة أعلاه، فقد تقرر اعتماد مقاربة مختلفة. وتحديداً، قد تطلب اللجنة من الدولة الطرف المعنية القبول بزيارة عضو أو عضوين من اللجنة. وغرض هذه الزيارة الميدانية هو: (أ) جمع المعلومات الضرورية كي تواصل اللجنة حوارها البناء مع الدولة الطرف، وتمكينها من أداء مهامها المتعلقة بالعهد؛ و(ب) توفير أساس أكثر شمولاً يمكن للجنة بموجبه ممارسة مهامها المتعلقة بتقديم المساعدة التقنية والخدمات الاستشارية. وتشير اللجنة تحديداً إلى القضايا التي يسعى مندوبها (مندوبوها) إلى جمع معلومات حولها من كافة المصادر المتوافرة. كذلك يؤدي المندوب (المندوبون) مهمة النظر في ما إذا كان برنامج الخدمات الاستشارية التي يقدمها مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان يمكن أن يعود بالفائدة على القضية المحددة المعنية.

6- في ختام الزيارة، يرفع المندوب (المندوبون) تقريراً إلى اللجنة. وفي ضوء التقرير الذي يقدمه المندوب (المندوبون)، عندها يمكن للجنة أن تعد خلاصاتها. وتتعلق هذه الخلاصات بالمجموعة الكاملة للمهام التي تؤديها اللجنة، ومن ضمنها تلك المتعلقة بالمساعدة التقنية والخدمات الاستشارية التي يقدمها مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

7- في حال عدم قبول الدولة الطرف المعنية بالبعثة المقترحة، ستنظر اللجنة في تقديم أي توصيات تراها مناسبة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

5- الملاحظات العامة

طورت جميع الهيئات المشرفة على المعاهدات في الأمم المتحدة ممارسة إصدار آراء حول طبيعة الواجبات المترتبة على الدول في التعليقات العامة. ولا تتناول هذه التعليقات تنفيذ المعاهدة فيما يتعلق بدولة واحدة بعينها، لكنها موضوعية توضح جوانب المعاهدة، وذات طبيعة جوهرية تتعلق بتنفيذ المعاهدة، ومن ضمن ذلك ما يُتوقع من تقارير الدول، وتعكس تفسير اللجان لنصوص المعاهدة المعنية. وتجدر الملاحظة بأن أيًا من المعاهدات لا تشير إلى التعليقات العامة الموضوعية بحد ذاتها، بل إن الإشارات إلى "التعليقات العامة" أو "التوصيات العامة" في نصوص مختلف المعاهدات فسرت بأنها تعني هذا النوع من التعليقات.³² وينعكس هذا الأمر في أساليب عمل الهيئة المشرفة على المعاهدة، ويتميز عن التعليقات أو الملاحظات الختامية التي تتعلق بالنظر في تقارير دول محددة. ويوضح مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان بأنه "توفر التعليقات العامة إرشادا بشأن طريقة تنفيذ الاتفاقية. وهذه التعليقات تغطي مجموعة متنوعة من الموضوعات تتراوح من التفسير الشامل للأحكام الجوهرية إلى الإرشاد العام بشأن معلومات عن مواد محددة من المعاهدة ينبغي إن تقدم الدول تقارير عنها."³³ وتُنشر هذه التعليقات العامة عقب انتهاء الجلسات حيث يتم تبنيتها، وفي التقرير السنوي الصادر عن اللجنة المعنية.

ويشير الميثاق المعدل، أسوة بمعاهدات الأمم المتحدة، إلى التعليقات العامة. وبالتالي ينبغي على اللجنة العربية أن تتبنى مقاربة مشابهة، وأن تُدرجها في نظامها الداخلي وأساليب عملها. وتقدم هذه التعليقات العامة دليلاً توضيحياً إلى الدول الأطراف حول كيفية الوفاء بواجباتها، والتأسيس على الخبرة التي اكتسبتها الهيئة المشرفة على المعاهدة في دراسة تقارير الدول الأطراف، بما فيها تلك التي تتضمن معلومات غير كافية، وتحليل نواح أو جوانب في المعاهدة يبدو أن الدول الأطراف إما لم تفقها بالكامل أو لم تفهم طبيعة الواجبات التي تفرضها المعاهدة.

وخلال صياغة التعليقات العامة للجنة العربية، عليها، أسوة بالهيئات الأخرى، أن ترحب بآراء الوكالات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية والأكاديميين والهيئات الأخرى لمعاهدات حقوق الإنسان بشأن القضايا ذات الصلة المتعلقة بمضمون الواجبات المترتبة على الدول الأطراف. ولتسهيل عملها عند إعداد تعليق عام، ينبغي على اللجنة أن تكلف أحد أعضائها بكتابة مسودة أولية للتعليق العام يجب بعدها أن تدارسها اللجنة مع الأطراف المعنية الأخرى المهتمة بالموضوع، مثل الخبراء الأفراد والمنظمات غير الحكومية للاستئناس بأرائهم ومشورتهم، وعرضها للتعليق عليها في الموقع الشبكي للجنة. عندئذ يجب مناقشة مسودة معدلة للتعليق العام، واعتمادها خلال الجلسة المناسبة التالية مكتملة النصاب التي تعقدها اللجنة.

■ لا يشير الميثاق المعدل تحديداً إلى التعليقات العامة الموضوعية، برغم أنه يشير إلى التعليقات.

■ من الضروري أن تصدر اللجنة العربية لحقوق الإنسان تعليقات عامة حول القضايا الموضوعية تقدم إرشادات توضيحية إلى الدول الأطراف حول كيفية الوفاء بالواجبات المترتبة عليها. وينبغي على اللجنة أن تكلف أحد أعضائها بكتابة المسودة الأولية. ويجب على اللجنة أن تلتزم التعليقات عليها من الأطراف المعنية الأخرى المهمة بالموضوع، مثل الخبراء الأفراد والمنظمات غير الحكومية.

6- أيام المناقشات العامة

تُبنت بعض الهيئات المشرفة على تنفيذ معاهدات الأمم المتحدة (لجنة حقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، لجنة حقوق الطفل، ولجنة العمال المهاجرين) ممارسة تخصيص أيام للمناقشات العامة تتم فيها مناقشة في العمق لبواعث القلق الرئيسية المتعلقة بتنفيذ المعاهدات التي تشرف عليها. وتعد هيئات مشرفة على تنفيذ المعاهدات مثل ولجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة حقوق الطفل مناقشات موضوعية منتظمة، حيث تُدعى الدول الأطراف والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، فضلاً عن الخبراء الأفراد إلى التعبير عن آرائها حول المواضيع المطروحة على بساط البحث. وتنظم لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أياماً للنقاش العام ترمي تحديداً إلى تلقي تعليقات ومقترحات حول التعليقات العامة التي يجري إعدادها.

وتوصي منظمة العفو الدولية بأن تتبنى اللجنة العربية أيضاً هذه الممارسة وتخصص أياماً للمناقشات العامة تُدعى فيها الدول الأطراف والهيئات التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الهيئات المتخصصة والهيئات التابعة للجامعة العربية، فضلاً عن المجتمع المدني والخبراء الأفراد وغيرهم من المعنيين إلى مناقشة المواضيع التي يغطيها الميثاق العربي المعدل وتوضيحها. والحل الأمثل هو أن تقام أيام المناقشة هذه بصورة دورية (فلجنة حقوق الطفل مثلاً تقيم يوماً للنقاش العام كل سنة) ويجب دعوة أكبر عدد ممكن من المشاركين للمشاركة. ويجب وضع كافة المعلومات المتعلقة بالمواضيع التي ستناقش، فضلاً عن معايير التسجيل في تناول الجمهور، ويُفضل أن يتم ذلك عبر الموقع الإلكتروني للجنة قبل وقت كاف.

■ لا يشير الميثاق المعدل إلى أيام تخصص للمناقشات العامة.

■ ينبغي على اللجنة العربية أن تخصص أياماً للمناقشات العامة تشارك فيها الدول الأطراف والهيئات التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الهيئات المتخصصة والهيئات التابعة للجامعة العربية، فضلاً عن المجتمع المدني والخبراء الأفراد في مناقشة القضايا التي تختارها اللجنة.

7- الإنذار المبكر والإجراءات العاجلة

أعدت لجنة القضاء على التمييز العنصري إجراء للإنذار المبكر كي يُستعمل عندما تشعر أن هناك خطراً في تفاقم المشاكل التي تعاني منها دولة طرف، وهناك خطر وقوع نزاع، وإجراء للتحرك العاجل لمواجهة مشاكل التي تحتاج إلى اهتمام فوري. ويمكن للجنة القضاء على التمييز العنصري نفسها أو للمنظمات غير الحكومية أو غيرها من الأطراف المعنية أن تستنجد بالإجراء. وينطوي هذا على الدعوة لحضور وفد من حكومة الدولة الطرف المعنية لمناقشة بواعث قلق لجنة القضاء على التمييز العنصري، وتُعقد جلسة مناقشة حتى إذا رفضت الدولة الطرف الحضور. ويمكن للأطراف المعنية أن تقدم مذكرات خطية في النقاش، ويجوز للجنة أن تقرر القيام بزيارة ميدانية إلى الدولة الطرف. وفي نهاية العملية، تصدر لجنة القضاء على التمييز العنصري خلاصاتها التي تطلب فيها من الدولة اتخاذ إجراءات معينة وتقديم معلومات. كما يمكن للجنة أن تقرر لفت انتباه الأمين العام للأمم المتحدة ومجلس الأمن إلى القضية.

وفي الماضي وبرغم عدم وجود إجراء رسمي للتحرك العاجل لدى لجنة حقوق الطفل ولجنة مناهضة التعذيب، فقد طلبتا من الدول التي تأخرت عن موعد تقديم تقاريرها أن تقدمها دون إبطاء، عادة استجابة لوضع متأزم. وأحياناً كانت الهيئات المشرفة على المعاهدات تصدر بيانات عامة أيضاً لتسليط الضوء على قضية ذات اهتمام خاص.

■ من المهم أن تعد اللجنة آليات للتعامل مع الحالات الطارئة.

■ عندما ترى اللجنة أن هناك خطراً في تفاقم مشاكل التي تعاني منها دولة طرف، ينبغي عليها أن تدعو وفداً من حكومة الدولة الطرف المعنية إلى الحضور لمناقشة بواعث قلق اللجنة. كذلك ينبغي على اللجنة أن تتمتع بخيار الطلب من الدول تقديم تقارير حول الوضع، وأن تصدر بيانات علنية من حين لآخر.

8- الدورات الخاصة

لا يحدد الميثاق المعدل ما إذا كانت اللجنة العربية تتمتع بسلطة عقد دورات خاصة أو غير عادية. وينص النظام الداخلي وأساليب العمل التي تبنتها اللجنة على أنه إضافة إلى الدورات الأربع النظامية، تستطيع اللجنة عقد دورات استثنائية يدعو إليها رئيس اللجنة، بعد التشاور مع الأعضاء. ومن المهم أن تتمكن اللجنة من أن تقرر عقد دورات خاصة تخصص حصراً للبيد أو البنود التي عُقدت الدورة الخاصة من أجلها.³⁴ وعندما لا تكون اللجنة في طور الانعقاد، يجوز للرئيس أن يعقد دورات خاصة بالتشاور مع المسؤولين الآخرين في اللجنة. كذلك يدعو رئيس اللجنة إلى عقد دورات خاصة:

1. بناء على طلب أغلبية أعضاء اللجنة؛

2. بناء على طلب دولة طرف في الميثاق المعدل.

يجب أن يدعو رئيس اللجنة إلى عقد هذه الدورات الخاصة بأسرع ما يمكن في تاريخ محدد بالتشاور مع الأمين العام والمسؤولين الآخرين في اللجنة.

■ لا يشير الميثاق المعدل إلى صلاحية اللجنة في عقد دورات خاصة.

■ ينبغي على اللجنة العربية لحقوق الإنسان أن تتمتع بسلطة عقد دورات خاصة يدعو إليها الرئيس بمبادرة منه، كذلك بناء على طلب أغلبية الأعضاء أو دولة طرف.

المراجع والوثائق المفيدة

- "تجميع للنظم الداخلية التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان"، HRI/GEN/3.Rev3، التي تُحدَّث دورياً، صدر تحديث 2008 في 28 مايو/أيار 2008، ويتوافر في

http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.3.Rev3_ar.doc

- "التقرير الخاص بأساليب عمل معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بعملية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف" (ترجمة غير رسمية)، 5، HRI/MC/2008/4، 2008، يتوافر في

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.4.doc>

- "سبل ووسائل التعجيل بأعمال اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة"، CEDAW/C/2007/1/4/Add.1، 25 أكتوبر 2006،

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/workingmethods.htm>

"المبادئ التوجيهية الخاصة بمشاركة المنظمات غير الحكومية والخبراء الأفراد في مجموعة العمل السابقة للجلسات التابعة للجنة حقوق الطفل" (ترجمة غير رسمية)، CRC/C/90، الملحق 8، تم استخلاصه من

<http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/guide/guidelines-A.pdf>

"العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل المجتمع المدني"، يتوافر

في

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NgoHandbook/ngohandbook.pdf>

تستخدم هذه الوثيقة ترجمة الميثاق المعدل من قبل مكتب المفوضية العليا لحقوق الإنسان لنص النسخة التي تبنتها اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان، وفيما بعد، تم تبني النص العربي لهذه النسخة كما هي من قبل اجتماع قمة دول الجامعة العربية، انظر <http://www.pogar.org/themes/reforms/documents/darevised Charter.pdf>

² دخل الميثاق المعدل حيز النفاذ في 15 مارس/آذار 2008 بعد سبع تصديقات عليه، كما تقتضي المادة 49(2) من الميثاق المعدل التي تنص على أنه "يدخل هذا الميثاق حيز النفاذ بعد شهرين من تاريخ إيداع وثيقة التصديق السابعة لدي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية."

³ تنص المادتان 45 (3 و 4) من الميثاق المعدل على أنه "لا يجوز أن تضم اللجنة أكثر من شخص واحد من مواطني الدولة الطرف. ويجوز إعادة انتخابه مرة واحدة فقط ويراعى مبدأ التداول. ينتخب أعضاء اللجنة لمدة أربع سنوات على أن تنتهي ولاية ثلاثة من الأعضاء المنتخبين في الانتخاب لأول مرة بعد عامين ويحددون عن طريق القرعة."

⁴ إذ لاحظت منظمة العفو الدولية بأن معايير العضوية في الميثاق العربي المعدل ليست واردة بالقدر ذاته من التفصيل كما في المعاهدات الدولية الأخرى لحقوق الإنسان، دعت للنظر في معايير إضافية لدى ترشيح الأعضاء وانتخابهم، بما في ذلك ضمان معرفة مواضيع ومواد محددة ومعرفة مختلف الأنظمة القانونية في المنطقة. وليس واضحاً إلى أي مدى وضعت هذه المعايير الإضافية في الحسبان من جانب الدول المسؤولة عن ترشيح الأعضاء الحاليين للجنة وانتخابهم، هذا إذا كانت وضعت هذه المعايير في الحسبان أصلاً. انظر منظمة العفو الدولية "الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: لجنة حقوق الإنسان العربية - انتخاب الأعضاء ومعايير العضوية" 10 يونيو/حزيران 2008، AI Index IOR 65/001/2008

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/IO65/001/2008/en/2a7f0941-4223-11dd-81f0-01ab12260738/ior650012008ara.html>

⁵ تنص المادة 48 للميثاق المعدل على أنه "1- تتعهد الدول الأطراف بتقديم تقارير بشأن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق وبيان التقدم المحرز للتمتع بها، ويتولى الأمين العام لجامعة الدول العربية بعد تسلمه التقارير إحالتها إلى اللجنة للنظر فيها.

2- تقوم الدول الأطراف بتقديم التقرير الأول إلى اللجنة خلال سنة من تاريخ دخول الميثاق حيز التنفيذ بالنسبة لكل دولة طرف وتقرير دوري كل ثلاثة أعوام. ويجوز للجنة أن تطلب من الدول الأطراف معلومات إضافية ذات صلة بتنفيذ الميثاق.

3- تدرس اللجنة التقارير التي تقدمها الدول الأطراف وفقاً للفقرة "2" بحضور من يمثل الدولة المعنية لمناقشة التقرير.

4- تناقش اللجنة التقرير وتبدي ملاحظاتها وتقدم التوصيات الواجب اتخاذها طبقاً لأهداف الميثاق.

5- تحيل اللجنة تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها إلى مجلس الجامعة عن طريق الأمين العام.

6- تعتبر تقارير اللجنة وملاحظاتها الختامية وتوصياتها وثائق علنية تعمل اللجنة على نشرها على نطاق واسع."

⁶ باستثناء العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأن إنشاء هيئة مراقبة العهد تم بموجب قرار صادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.

⁷ اعتمدت جميع الهيئات العاملة المشرفة على معاهدات حقوق الإنسان نظاماً داخلياً وأساليب عمل جمعت في الوثيقة "تجميع للنظم الداخلية التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان" HRI/GEN/3/Rev.3، 28 مايو/أيار 2008،

http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.3.Rev3_ar.doc

⁸ انظر "التقرير الخاص بأساليب عمل الهيئات المشرفة على تنفيذ معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بعملية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف" (ترجمة غير رسمية)، 5، 4، HRI/MC/2008/4، يونيو/حزيران 2008، يتوفر في:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.4.doc>

⁹ هذه الدول هي: الجزائر والبحرين والأردن وليبيا وفلسطين وقطر والمملكة العربية السعودية وسورية والإمارات العربية المتحدة واليمن.

¹⁰ تم الحصول على المعلومات بواسطة الهاتف من الأمانة العامة لجامعة الدول العربية. أعضاء اللجنة هم:

1. السيد/ محمد النصور: المملكة الأردنية الهاشمية

2. الدكتور/ عبد الرحيم يوسف العوضي: دولة الإمارات العربية المتحدة

3. السيد/ خليفة يوسف الكعبي: مملكة البحرين

4. الدكتور/ عبد المجيد زعلاني: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

5. السيد/ طاهر الحسامي: الجمهورية العربية السورية

6. المستشار / أسعد نعيم يونس: دولة فلسطين

7. السيد/ مراد محمد حميمة: الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى.

وتجدر الإشارة إلى أن جميع أعضاء اللجنة ذكور. ويشغل بعضهم مناصب حكومية.

11 تشير هذه إلى الهيئات والوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية

12 وهذه ستكون منفصلة عن ادارة حقوق الإنسان الموجودة في مقر الجامعة العربية التي ستواصل تقديم الخدمات للجنة العربية الدائمة المعنية بحقوق الإنسان، وهي هيئة سياسية مؤلفة من ممثلي كل من الدول الأعضاء في الجامعة العربية.

13 انظر مثلاً القاعدة 25(2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، 30 من اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، 28 من لجنة القضاء على التمييز العنصري، 29 من لجنة حقوق الطفل.

14 أعدت لجنة حقوق الطفل مجموعتين من المبادئ التوجيهية المتعلقة بصيغة ومضمون التقارير الأولية التي ستقدمها الدول الأطراف بموجب المادة 44، الفقرة 1(أ) من الاتفاقية. وترد هذه المبادئ التوجيهية في الوثيقتين CRC/C/5 و CRC/C/58 على التوالي.

15 انظر القاعدة 69 من أساليب عمل لجنة حقوق الطفل، والقاعدة 59 من أساليب عمل لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والقاعدة 66 من أساليب عمل لجنة القضاء على التمييز العنصري، والقاعدة 65 من أساليب عمل لجنة مناهضة التعذيب، والقاعدة 67 من أساليب عمل لجنة حقوق الطفل، والقاعدة 49 من أساليب عمل لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، والقاعدة 84 من أساليب عمل اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

16 التقرير الخاص بأساليب عمل الهيئات المشرفة على معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بعملية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف، HRI/MC/2008/4، 5 يونيو/حزيران 2008، الفقرة 84، متوفر في <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.4.doc>

17 في حالة لجنة القضاء على التمييز العنصري، لا تعتمد قوائم القضايا رسمياً من جانب اللجنة، ولكن من جانب المقررين القطريين فيما يتعلق بتقارير الدول المكلفين بها.

18 انظر الفقرة 58 من "التقرير الخاص بأساليب عمل الهيئات المشرفة على معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بعملية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف"، HRI/MC/2008/4، 5 يونيو/حزيران 2008، تتوفر في <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.4.doc>

19 انظر بالنسبة للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - أساليب العمل" (ترجمة غير رسمية)، تتوافر في

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/workingmethods.htm> وبالنسبة للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، انظر "سبل ووسائل التعجيل بأعمال اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة"، CEDAW/C/2007/I/4/Add.1, 25 October 2006

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/workingmethods.htm> . وبالنسبة للجنة حقوق الطفل، انظر (لجنة حقوق الطفل - "أساليب العمل" (ترجمة غير رسمية)، <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/workingmethods.htm#a2a>

20 انظر "سبل ووسائل التعجيل بأعمال اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة" (ترجمة غير رسمية)، CEDAW/C/2007/I/4/Add.1, 25 October 2006 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/594/40/PDF/N0659440.pdf?OpenElement>

21 لمزيد من المعلومات حول مشاركة المجتمع المدني والأفراد الفاعلين في عمل الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة، انظر الفصل الرابع من "العمل مع برنامج حقوق الإنسان في الأمم المتحدة : دليل للمجتمع المدني"، يتوافر في <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NgoHandbook/ngohandbook.pdf>

22 تنص المادة 71 من ميثاق الأمم المتحدة على:

" للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعني بالمسائل الداخلة في اختصاصه. وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية، كما أنه قد يجربها إذا رأى ذلك ملائماً مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو "الأمم المتحدة ذي الشأن".

23 بحسب وثيقة أصدرها فريق من الشخصيات ذات الخبرة من اجل النظر في العلاقة بين المجتمع المدني والأمم المتحدة، تم تعريف المنظمات غير الحكومية أنها "جميع المنظمات ذات الأهمية بالنسبة للأمم المتحدة والتي ليست حكومات مركزية أو لم تُنشأ بموجب قرار حكومي دولي ، بما يشمل رابطات قطاع الأعمال، والبرلمانيين، والسلطات المحلية. وبوجد قدر كبير من اللبلة فيما يتعلق بهذا المصطلح في دوائر الأمم المتحدة . وفي أماكن أخرى أصبحت المنظمات غير الحكومية هي الصيغة المختزلة للمنظمة غير الحكومية التي تبغي المنفعة العامة - أي نوع منظمات المجتمع المدني التي تُنشأ رسمياً لتحقيق منفعة للجمهور العام أو للعالم بأسره من خلال أنشطة الدعوة أو تقديم الخدمات. وهي تشمل منظمات مكرسة لقضايا البيئة، والتنمية، وحقوق الإنسان، والسلام، وتشمل الشبكات الدولية لتلك المنظمات . وقد تكون أو لا تكون قائمة على أساس العضوية. انظر: "نحن الشعوب: المجتمع المدني والأمم المتحدة والحكم العالمي - تقرير فريق الشخصيات البارزة المعني بالعلاقات بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني"، A/58/817, 11 June 2004.

24 أساليب العمل المحددة لدى الهيئات المشرفة على المعاهدات التي تشير إلى مشاركة المنظمات غير الحكومية والأفراد تشمل لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة "القاعدتان 47 و 83 ج-3"، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (القاعدة 112(2)؛ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (القاعدة 69(1)؛ لجنة مناهضة التعذيب (القاعدة 62)

1) و(4)76؛ لجنة حقوق الطفل (القاعدة 2) ولجنة العمال المهاجرين (القاعدة 29). لقد تطورت ممارسة الهيئات المشرفة على المعاهدات من حيث إنها لا تحصر مشاركة المنظمات غير الحكومية بتلك التي تتمتع بصفة استشارية. انظر أيضاً التقرير الخاص بأساليب عمل الهيئات المشرفة على معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بعملية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف، HRI/MC/2008/4، 5 يونيو/حزيران 2008، الفقرات 105-115 تتوافر في <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.4.doc>

²⁵ تلقي الهيئات المشرفة على المعاهدات بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في اجتماعات منفصلة عن تلك التي تعقدتها مع المنظمات غير الحكومية.

²⁶ "التقرير الخاص بأساليب عمل الهيئات المشرفة على معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بعملية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف" (ترجمة غير رسمية)، HRI/MC/2008/4، 5 يونيو/حزيران 2008، الفقرة 109، تتوافر في <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.4.doc>

²⁷ تطوّر ممارسة جميع الهيئات الأخرى المشرفة على تنفيذ المعاهدات باتجاه مشابه للاتجاه المقترح هنا مع بعض التغيير. انظر مثلاً المبادئ التوجيهية الخاصة بمشاركة المنظمات غير الحكومية والخبراء الأفراد في مجموعة العمل السابقة للجلسات التابعة للجنة حقوق الطفل، CRC، CRC/C/90، الملحق الثامن، تم استخلاصه من <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/guide/guidelines-E.pdf>

²⁸ انظر "التقرير الخاص بأساليب عمل الهيئات المشرفة على معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بعملية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف" (ترجمة غير رسمية)، الوثيقة HRI/MC/2007/4، بتاريخ 11 يونيو/حزيران 2007، تتوافر في الموقع الإلكتروني http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/hri_mc_2007_4.doc

²⁹ تنص المادة 48(4) على أن: "تناقش اللجنة التقرير، وتعلق عليه، وتقدم التوصيات الضرورية وفقاً لأهداف الميثاق." وتنص المادة 42(6) على أن: "تكون تقارير اللجنة وملاحظاتها الختامية وتوصياتها وثنائك عامة تنشرها اللجنة على نطاق واسع."

³⁰ يمكن مثلاً عقد اجتماعات خاصة بين اللجنة والمنظمات غير الحكومية بناءً على طلب الأخيرة.

³¹ انظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - أساليب العمل، <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/workingmethods.htm>

³² مثلاً تنص القاعدة 65 من أساليب عمل لجنة الحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية على أن تقوم اللجنة المذكورة "بإعداد تعليقات عامة لمساعدة الدول الأطراف في الوفاء بواجباتها المتعلقة بإعداد التقارير." (ترجمة غير رسمية) وتستخدم لجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة عبارة "التوصيات العامة".

³³ مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان: "العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل للمجتمع المدني"، الفصل الرابع.

³⁴ تنص أساليب عمل لجنة مناهضة التعذيب، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة حقوق لطفل، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان على عقد دورات خاصة.