

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

المهام الإشتراطات والحدود

الدكتور: عمر سعد الله
جامعة الجزائر - الجزائر

مقدمة

أعلن ميثاق الأمم المتحدة أن أحد مقاصد هذه المنظمة، هو تعزيز وتطوير احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع. ويأتي الهدف الأساسي للجنة المعنية بحقوق الإنسان في هذا السياق حيث تتولى مراقبة ورصد تنفيذ الالتزامات الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من جانب الدول الأطراف، وتكمن أهمية هذه اللجنة في كونها تعمل على احترام حقوق الإنسان وحمايتها على مستوى دول العالم، من خلال الوقوف عند مدى وفاء الدول بالتزامها القانونية، واضطلاعها بعدد من المسؤوليات الرئيسية عند قيامها بمهامها المتعلقة بالرصد والمراقبة. فضلا عن سلطتها الأدبية المستمدة من كون أعضائها يمثلون جميع مناطق العالم، وتحديثها بصوت عالمي باعتبارها لا تمثل وجهة نظر جغرافية أو وطنية واحدة. وكذلك التعاون من أجل تنفيذ التدابير الناشئة عن بحث الشكاوى الفردية ونتائج التحقيقات السرية.

والمسألة التي نطرحها في هذا البحث هي معرفة مهام واشتراطات والحدود القائمة للجنة المعنية بحقوق الإنسان، بحيث نتابع مهامها الرئيسية المنصوص عليها في المواد 28 إلى 40 من العهد وهي: تلقيها وبحثها للشكاوى الفردية، التي تُعرف أيضاً باسم "البلاغات"، في إطار البروتوكول الاختياري. وثانياً، تمتعها بصلاحيات النظر في شكاوى معينة مقدمة من دولة طرف، حيث لا تنقيد دولة طرفاً أخرى بالالتزامات التي تعهدت بموجب العهد. وثالثاً تلقيها وبحثها للتقارير الواردة من الدول الأطراف بشأن الخطوات التي اتخذتها لإعطاء مفعول للحقوق المبينة بوضوح في العهد. وأخيراً، قيامها بوضع ما يُعرف باسم تعليقات عامة، التي ترمي إلى مساعدة الدول الأطراف في إعطاء مفعول لأحكام العهد، عن طريق تقديم تفاصيل أكبر بشأن الالتزامات الجوهرية والإجرائية التي التزمت بها الدول الأطراف.

وإذا كانت تلك هي الإشكالية الرئيسية التي سنعالجها في هذا البحث، فإن وضعنا كوضع اللجنة يفرض علينا أسئلة أخرى: هل يمكن للدول الأطراف أن تتحلل من مسؤولياتها بشأن الالتزامات المدرجة في العهد؟ وهل تؤدي الإجراءات التي اتخذت اللجنة حتى الآن إلى تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المنطبق في النزاعات المسلحة والقانون الدولي العرفي¹؟ بالنظر لطبيعة اللجنة وأحكام العهد وبروتوكوليه، لا بد من النظر بشكل ايجابي إلى حقيقة ارتباط التزام الدول بتنفيذ أحكام العهد الذي هو التزام مطلق. وبالتالي ليس بوسع الدول الأطراف أن تتحلل من مسؤولياتها بشأن التزامات العهد. كما أن مقارنة

¹ يتكون القانون الدولي العرفي من قواعد السلوك بين الدول والتي تطورت على مر الزمن ومن ثم أصبحت ملزمة بين الدول في علاقاتها الدولية. وغالبا ما تأتي المعاهدات تدوينا لقواعد القانون الدولي العرفي.

القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المنطبق في النزاعات المسلحة يجعلهما مختلفين نظرياً، ولكنهما يشكلان واقعياً نظامان متكاملان ومتعاضان طيلة فترة الحرب. وتبحث هذه الدراسة المهام والاشتراطات والحدود العملية للجنة المعنية بحقوق الإنسان، فنعالجها في أربعة أقسام:

القسم الأول: تلقى وبحث اللجنة للشكاوى الفردية.

القسم الثاني: نظر اللجنة في الشكاوى المقدمة من الدول الأطراف.

القسم الثالث: اعتماد اللجنة تعليقات عامة بشأن مواد العهد.

القسم الرابع: تلقى وبحث اللجنة للتقارير الواردة من الدول الأطراف.

القسم الأول

تلقى وبحث اللجنة للشكاوى الفردية

تتلقى اللجنة وتبحث الشكاوى الفردية، التي تُعرف أيضاً باسم "البلاغات"، في إطار البروتوكول الاختياري، وهي تقدّم من أفراد يدّعون وقوع انتهاكات لحقوقهم المنصوص عليها في العهد من جانب إحدى الدول الأطراف. والسؤال الذي يطرح نفسه ما مفهوم هذه الشكاوى وما مزاياها وعيوبها؟

أولاً - الإطار المفهومي للشكاوى الفردية:

يمكن تعريف إجراءات الشكاوى أو كما تسمى أحياناً البلاغات المتعلقة بحقوق الإنسان، بأنها قواعد إجرائية لعرض حالات انتهاكات حقوق الإنسان على الأمم المتحدة². كما تعني إجراءات شكاوى حقوق الإنسان الإجراءات المختلفة المفتوحة التي تسمح للأفراد والجماعات بالتماس إجراء من الأمم المتحدة بسبب حالة انتهاك حقوق الإنسان التي تعنيهم.

ويمكن أن تقدّم الشكاوى أو البلاغات من أفراد يدّعون وقوع انتهاكات لحقوقهم المنصوص عليها في العهد من جانب إحدى الدول الأطراف إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بعبارة أخرى يمكن للأفراد أن يقدموا شكاوى يدعون فيها وقوعهم ضحايا لانتهاكات حقوق الإنسان، أو أي حالة سببت لهم قلقاً من ناحية حقوق الإنسان، ويمكن أن يعرض نيابة عنهم أطراف أخرى للجنة تشمل المنظمات غير الحكومية. وهو ما يفعله آلاف الأشخاص في أنحاء العالم كل سنة. ويجد هذا الحق سنده من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بموجب بروتوكوله الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن

² هناك ثلاث آليات تسمح بالشكاوى في مجال حقوق الإنسان:

1. الشكاوى الفردية بموجب الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان (التماسات) أو التظلمات.

2. البلاغات الفردية بموجب الإجراءات الخاصة.

3. الإجراء 1503. ونشير إلى أن جانب كبير من العهد يركز على التزامات الدول الأطراف لكي تعمل على مستوى الحكومات على احترام حقوق الإنسان.

تقديم شكاوي من قبل الأفراد³، المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، الذي يجعل اللجنة المختصة بتلقي وبحث الشكاوي من الأفراد الخاضعين لولاية أحد الدول الأطراف في البروتوكول⁴، وهو ما يجعل كل الأشخاص الخاضعين لولاية إحدى الدول الأطراف في البروتوكول مؤهلا على توجيه شكاوي أو بلاغات مكتوبة إلي اللجنة لتتظن فيها في حالة انتهاك أحد حقوقه المنصوص عليها في العهد، بعد استنفاذهم جميع سبل الانتصاف المتاحة محليا.

ويعتبر تصديق الدول على البروتوكول الاختياري أساسا لصلاحيات اللجنة بفحص ودراسة الشكاوي من الأفراد بشأن الانتهاكات المزعومة للعهد من قبل الدول الأطراف فيه، والأساس الآخر هو نص المادة الأولى من البروتوكول⁵ التي تقول: "تعترف كل دولة طرف في العهد، تصبح طرفا في هذا البروتوكول، باختصاص اللجنة في استلام ونظر الرسائل المقدمة من الأفراد الداخلين في ولاية تلك الدولة الطرف والذين يدعون أنهم ضحايا أي انتهاك من جانبها لأي حق من الحقوق المقررة في العهد. ولا يجوز للجنة استلام أية رسالة تتعلق بأية دولة طرف في العهد لا تكون طرفا في هذا البروتوكول".

والواقع أن كل ذلك يعطي العهد حقوق الإنسان معنى ملموسا في شكله الحالي، يكفي بشكل عام ليكون إطارا قانونيا لاعتراف كل دولة طرف فيه باختصاص اللجنة في استلام ونظر الشكاوي أو البلاغات المقدمة من الأفراد التابعين لولاية تلك الدولة والذين يدعون أنهم ضحايا أي انتهاك من جانبها لأي حق من الحقوق المقررة في العهد. وتطبيقا لذلك، قدم للجنة العديد من الشكاوي أو البلاغات بموجب البروتوكول الاختياري، فمثلا اعتمدت اللجنة خلال الفترة ما بين 1 آب/أغسطس 2002 . 31 تموز/يوليو 2003، 32 رأيا بشأن الشكاوي أو البلاغات، وأعلنت قبول 4 شكاوي أو بلاغات، ولم تقبل 31 شكوى. كما أوقفت النظر في 21 شكوى دون أن تصدر اللجنة أي مقرر رسمي بشأنها بموجب الفقرة 4 من المادة 5 من البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد " تقوم اللجنة بإرسال الرأي الذي انتهت إليه إلي الدولة الطرف المعنية وإلي الفرد". وتجتمع اللجنة للنظر في الشكاوي أو البلاغات وغيرها في جنيف أو نيويورك.

³ يشترك مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن تقديم شكاوي من قبل الأفراد، خمس اتفاقيات دولية هي: اتفاقية مناهضة التعذيب بموجب المادة 22، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بموجب بروتوكولها الاختياري. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بموجب المادة 14. الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بموجب المادة 77.

⁴ ترسل الشكاوي المقدمة إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى العنوان التالي:

Palais des Nations
avenue de la Paix, 14-8
CH-1211 Geneva 10
Switzerland
سويسرا

الفاكس رقم: +41 (0) 22 917 90 22

البريد الإلكتروني: tb-petitions@ohchr.org

⁵ انضمت إلى هذا البروتوكول الجزائر (أيلول/سبتمبر 1989)، ليبيا (أيار/مايو 1989).

ولا يمكن للجنة النظر في أي شكوى أو بلاغ لا يتعلق بدولة طرف في هذا البروتوكول، وينظر في الشكاوى المقدمة للجنة إلى عنوان معين⁶، بموجب هذا البروتوكول سرا في جلسات مغلقة، وتعتبر جميع وثائق عمل اللجنة بهذا الخصوص سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك. بيد أنه يمكن لصاحب البلاغ والدولة الطرف المعنية الكشف عن أي بيانات ومعلومات تتعلق بالمداولات ما لم تطلب اللجنة من الطرفين احترام السرية. أما نصوص المقررات النهائية للجنة بخصوص تلك الشكاوى (الآراء، وقرارات إعلان عدم قبول بلاغ ما، وقرارات وقف النظر في بلاغ ما)، فتعلن ويكشف عن أسماء أصحاب البلاغات ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك.

ثانيا . الشكاوى الفردية:

تتمثل إحدى المزايا الهامة من تقديم الأفراد للشكاوى إلى اللجنة، في أن الدولة الطرف في العهد ينبغي أن تمتثل لالتزاماتها بموجب العهد، بعد إعلانها المتصل بموجب العهد، وأحد هذه الالتزامات هي توفير انتصاف فعال في حالة في حالة خرق العهد، وتقوم اللجنة من خلال الشكاوى الفردية بالتوصل إلى قرار ذي حجية بشأن ما إذا كان قد حدث أي انتهاك ويقع على الدولة المعنية الالتزام بتنفيذ استنتاجات اللجنة. كما تستطيع اللجنة من خلالها أن تصدر تدابير مؤقتة في الحالات العاجلة للإبقاء على الحالة حتى تستطيع اتخاذ قرار نهائي بشأن الموضوع⁷. وهذا الإجراء المؤقت يبقى ساريا حتى يتم اتخاذ القرار. ويمكن أن تتجاوز قرارات اللجنة ظروف الحالة الفردية وأن تقدم خطوطا توجيهية تفاعلية لمنع حدوث انتهاكات مماثلة في المستقبل.

بيد أن هناك اشتراطات وحدود لتقديم الشكاوى الفردية مقررة بموجب المادة الثانية من البروتوكول، تفرض على الأفراد الذين يزعمون بانتهاك حقوقهم، منها: (1) يتعين أن تكون حالة مقدم الشكاوى الفردية مندرجة في نطاق تطبيق العهد الذي يسمح بتقديم شكاوى فردية. (2) يجب أن تكون الدولة المعنية طرفا في العهد، ويتعين أن تكون قد صدقت على البروتوكول الاختياري، أو قبلت باختصاص اللجنة لقبول الشكاوى. (3) عند تقديم الادعاء إلى اللجنة يجب الوفاء بمتطلبات عديدة، منها موافقة أو إذن الضحية، وفي حال عدم الوفاء بأحد هذه الاشتراطات قد لا يتم النظر في الشكاوى الفردية. (4) يجب أن يكون مقدم الشكاوى قد استفد

⁶ هذا العنوان يتمثل:

Palais des Nations
8-14, avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

سويسرا

الفاكس رقم: 41 (0)22 917 90 22

البريد الإلكتروني: tb-petitions@ohchr.org

⁷ انظر بشأن الشكاوى الفردية والوثائق الأخرى التي تعدها اللجنة، مباشرة على شبكة الإنترنت في قاعدة بيانات هيئات المعاهدات الخاصة بمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

كل سبل الانتصاف المتاحة والفعالة عملياً⁸، قبل إرسال الشكوى إلى اللجنة. (5) يتطلب الأمر من سنتين إلى ثلاث سنوات في المتوسط للتوصل إلى قرار نهائي بشأن الشكوى الفردية. (6) لا يمكن أن تكون أي شكوى فردية إلى اللجنة متعلقة بنمط واسع الانتشار من انتهاكات حقوق الإنسان. (7) بالإضافة إلى ذلك على اللجنة وفقاً للمادة 3 من العهد أن تقرر رفض أية رسالة مقدمة بموجب هذا البروتوكول تكون غير موقعة أو تراها اللجنة منطوية على إساءة استعمال حق تقديم الشكاوى أو البلاغات أو منافية لأحكام العهد. (8) إذا كانت الشكوى الفردية تطرح أي قضية خطيرة بموجب العهد، فعلى اللجنة أن تقدمها إلى الدولة الطرف المعنية، التي تتاح لها إمكانية تقديم شروح خطية في غضون ستة أشهر.

ومن منظور المادتين 4 و 5 من البروتوكول فإن الإجراء المطروح على اللجنة يكون إجراء خطياً حصراً والمناقشات التي تدور حول الشكاوى أو البلاغات تجري سراً. وتعتمد اللجنة في ختام نظرها في البلاغات آرائها بشأنه، وترسل تلك الآراء إلى الدولة الطرف وإلى الفرد المعني بحسب المادة 5 الفقرة 4 من البروتوكول الاختياري.

وأخيراً فإنه يبدو أنه على الرغم من رصد اللجنة لتقديم التقارير من الدول الأطراف، فإن المادة 41 من العهد تؤهل نفس اللجنة بفحص الشكاوى بين الدول. وإضافة إلى ذلك، فإن البروتوكول الأول للعهد يعطيها صلاحية فحص شكاوى الأفراد بشأن الانتهاكات المزعومة للعهد من قبل الدول الأطراف فيه.

القسم الثاني

نظر اللجنة في الشكاوى المقدمة من الدول الأطراف

تتلقى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وتبحث التقارير الواردة من الدول الأطراف بشأن الخطوات التي اتخذتها لإعطاء مفعول للحقوق المبينة بوضوح في العهد. فهي تتمتع في إطار البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، باختصاص النظر في شكاوى معينة مقدمة من دولة طرف، مفادها أن دولة طرفاً أخرى لا تتقيد بالالتزامات التي تعهدت بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁹. ويفهم هذا الدور هنا بأنه من حق تفحص وتقصي المعلومات الواردة في الشكاوى المقدمة من دولة طرف ضد دولة أخرى تتضمن على الخصوص اتهامات بأن دولة طرف في العهد لا تقوم بتنفيذ النصوص، ولا تتقيد بالالتزامات الواردة في العهد.

ولعل السؤال المركزي في هذا الشأن، ما هو الأساس العام لتقديم الشكاوى؟ وما هي إجراءات تقديمها من قبل اللجنة؟

⁸ تنص المادة 2 من البروتوكول: " رهنا بأحكام المادة 1، للأفراد الذين يدعون أن أي حق من حقوقهم المذكورة في العهد قد انتهك، والذين يكونون قد استفدوا جميع طرق النظم المحلية المتاحة، تقديم رسالة كتابية إلى اللجنة لتتظر فيها".

⁹ معتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر 1966.

أولاً - الأساس العام لتقديم الشكاوى:

تعد فكرة تقديم إحدى الدول الأطراف في اتفاقية دولية لحقوق الإنسان شكوى أو بلاغاً إلى هيئة تدعى فيه أن دولة طرفاً أخرى لا تفي بالتزاماتها بموجب الاتفاقية فكرة جديدة تماماً، وقد أسس لهذه الفكرة المادة 41 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تشكل الأساس الأول لتقديم الشكاوى من الدول الأطراف، وذلك من أجل التصدي للأنماط الثابتة للانتهاكات الجسيمة، والمؤيدة بأدلة موثوق بها، لجميع حقوق الإنسان وجميع الحريات الأساسية التي تقع في أي جزء من أجزاء العالم وفي أي ظرف من الظروف. فقد نصت الفقرة 1 على ما يلي: تلك المادة من العهد في الفقرة 1 على ما يلي: "لكل دولة طرف في هذا العهد أن تعلن في أي حين، بمقتضى أحكام هذه المادة، أنها تعترف باختصاص اللجنة في استلام ودراسة بلاغات تنطوي على ادعاء دولة طرف بأن دولة طرفاً أخرى لا تفي بالتزامات التي يترتبها عليها هذا العهد. ولا يجوز استلام ودراسة البلاغات المقدمة بموجب هذه المادة إلا إذا صدرت عن دولة طرف إعلاناً تعترف فيه، في ما يخصها، باختصاص اللجنة. ولا يجوز أن تستلم اللجنة أي بلاغ يهيم دولة طرفاً لم تصدر الإعلان المذكور....".

ويوضح هذا النص أن هناك فهماً مزدوجاً لأي اتفاقية من اتفاقيات حقوق الإنسان، يتمثل في كونها لا تجسد عقداً بين دولة طرف وأشخاص خاضعين لولايتها فحسب، ولكنها أيضاً اتفاقية متعددة الأطراف بالمعنى التقليدي، الذي مؤداه أن جميع الدول الأطراف في الاتفاقية لها مصلحة في امتثال الدول الأطراف الأخرى لالتزاماتها. ولذلك يبدو واضحاً أن انتهاكات حقوق الإنسان في دولة طرف في هذا العهد، تهم سائر الدول الأطراف فيها بصورة مباشرة. كما يستنتج منه أنه لا يجوز أن تتلقى اللجنة للشكاوى أو البلاغات إلا بخصوص دولتين طرفين أعلنتا أنهما تعترفان باختصاصها في تلقي وبحث الشكاوى المقدمة من دولة ضد أخرى.

نشير هنا إلى أن شرعية هذه الإعلانات تقوم على إجراءات معينة، حيث تقوم الدول الأطراف بإيداعها أولاً لدى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يرسل صوراً منها إلى الدول الأطراف الأخرى، ثم يصبح للدولة الطرف حق سحب إعلانها في أي وقت بإخطار ترسله إلى الأمين العام، ولا يخل هذا السحب بالنظر في أية مسألة تكون موضوع رسالة سبق إرسالها في إطار المادة 41، ولا يجوز استلام أي رسالة جديدة من أية دولة طرف بعد تلقي الأمين العام الإخطار بسحب الإعلان، ما لم تكن الدولة الطرف المعنية قد أصدرت إعلاناً جديداً. ولكن رغم إصدار عدد معتبر من الدول لهذه الإعلانات إلا أنه لم يحدث أن قدم إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان شكاوى من الدول الأطراف.

- إجراءات الشكاوى:

يستلزم تقديم الشكاوى فيما بين الدول إلى اللجنة السير عبر إجراءات معينة محددة عبر بعض مواد العهد، فقد جاء في الفقرتين (أ) و (ب) من المادة 41 تأكيداً للإجراءات المطبقة على الشكاوى أو البلاغات التي يتم استلامها من اللجنة، حيث تنصان:

"إذا رأت دولة طرف في هذا العهد أن دولة طرفاً أخرى تتخلف عن تطبيق أحكام هذا العهد، كان لها أن تسترعى نظر هذه الدولة الطرف، في بلاغ خطي، إلى هذا التخلف. وعلى الدولة المستلمة أن تقوم، خلال ثلاثة أشهر من استلامها البلاغ، بإيداع الدولة المرسله، خطياً، تفسيراً أو بياناً من أي نوع آخر يوضح المسألة وينبغي أن ينطوي، بقدر ما يكون ذلك ممكناً ومفيداً، على إشارة إلى القواعد الإجرائية وطرق التظلم المحلية التي استخدمت أو الجاري استخدامها أو التي لا تزال متاحة، فإذا لم تنته المسألة إلى تسوية ترضى كلتا الدولتين الطرفين المعنيتين خلال ستة أشهر من تاريخ تلقى الدولة المستلمة للبلاغ الأول، كان لكل منهما أن تحيل المسألة إلى اللجنة بإشعار توجهه إليها وإلى الدولة الأخرى".

ومن ثم، فالإجراء الأولي في هذا المجال يتمثل في قيام الدولة المودعة للشكوى بعرض المسألة المعنية على الدولة التي يدعى أنها لا تمتثل للالتزاماتها. وينبغي قيام هذه الأخيرة، في غضون ثلاثة أشهر، بالرد في شكل شرح أو توضيح خطي. وإذا لم يحدث، في غضون ستة أشهر، أن سويت المسألة بما يرضي كلا الطرفين، يجوز لأي منهما أن يحيلها إلى اللجنة التي يجوز لها أن تتناولها متى اقتنعت بأنه قد جرت، في غضون فترة زمنية معقولة، محاولة اللجوء إلى جميع سبل الانتصاف الداخلية دون أن تحقق نجاحاً¹⁰.

ويجوز للجنة عندئذ أن تعكف على دراسة المسألة وتقتراح بذل مساعيها الحميدة بحثاً عن حلّ ودي. وإذا لم يتحقق مع ذلك أي اتفاق، يجوز للجنة أن تعين لجنة توفيق مؤلفة من خمسة أشخاص، بموافقة الدولتين الطرفين المعنيتين مباشرة، على ألا تضم ضمن أعضائها مواطنين تابعين لهما، مع صدور تعليمات إلى لجنة التوفيق بإتمام أعمالها وتقديم تقرير في غضون 12 شهراً إلى رئيس اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وكذلك، عن طريق هذا الشخص، إلى الطرفين المتنازعين.

والخطوة الأخيرة، تبدأ حين تتعثر جهود اللجنة في التوصل إلى حلّ يرضي الدول الأطراف المعنية في مسألة محالة عليها بموجب المادة 41، حيث تقوم اللجنة¹¹ بتعيين هيئة توفيق خاصة بالموافقة المسبقة للدول الأطراف المعنية، تتألف من خمسة أشخاص تقبلهم الدولتان الطرفان المعنيتان. فإذا تعذر وصول الدولتين

¹⁰ توضح عدداً من فقرات المادة 41 الخطوات التي ينطوي عليها هذا الأسلوب، نذكر على سبيل المثال الفقرات التالية: "(ج) لا يجوز أن تنظر اللجنة في المسألة المحالة إليها إلا بعد الإستيثاق من أن جميع طرق التظلم المحلية المتاحة قد لُجئ إليها واستنفدت، طبقاً لمبادئ القانون الدولي المعترف بها عموماً. ولا تنطبق هذه القاعدة في الحالات التي تستغرق فيها إجراءات التظلم مدداً تتجاوز الحدود المعقولة، (د) تعقد اللجنة جلسات سرية لدى بحثها الرسائل في إطار هذه المادة، (هـ) على اللجنة، مع مراعاة أحكام الفقرة الفرعية (ج)، أن تعرض مساعيها الحميدة على الدولتين الطرفين المعنيتين، بغية الوصول إلى حل ودي للمسألة على أساس احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها في هذا العهد، (و) للجنة، في أية مسألة محالة إليها، أن تدعو الدولتين الطرفين المعنيتين المشار إليهما في الفقرة الفرعية (ب) إلى تزويدها بأية معلومات ذات شأن. (ز) للدولتين الطرفين المعنيتين المشار إليهما في الفقرة الفرعية (ب) حق إيفاد من يمثلها لدى اللجنة أثناء نظرها في المسألة، وحق تقديم الملاحظات شفوية و/أو خطياً، (ح) على اللجنة أن تقدم تقريراً في غضون اثني عشر شهراً من تاريخ تلقيها الإشعار المنصوص عليه في الفقرة الفرعية (ب): "1" فإذا تم التوصل إلى حلّ يتفق مع شروط الفقرة الفرعية (هـ)، قصرت اللجنة تقريرها على عرض موجز للوقائع وللحل الذي تم التوصل إليه، "2" وإذا لم يتم التوصل إلى حل يتفق مع شروط الفقرة الفرعية (هـ)، قصرت اللجنة تقريرها على عرض موجز للوقائع، وضمت إلى التقرير المذكرات الخطية ومحضر البيانات الشفوية المقدمة من الدولتين الطرفين المعنيتين. ويجب، في كل مسألة، إبلاغ التقرير إلى الدولتين الطرفين المعنيتين".

¹¹ انظر المادة 42 من العهد.

الطرفين المعنيتين خلال ثلاثة أشهر إلى اتفاق على تكوين الهيئة كلها أو بعضها، تنتخب اللجنة من بين أعضائها بالاقتراع السري وبأكثرية الثلثين، أعضاء الهيئة الذين لم يتفق عليهم.

وتتحدد ولاية الهيئة، بعد استفادها نظر المسألة من مختلف جوانبها، خلال مهلة لا تتجاوز اثني عشر شهرا بعد عرض المسألة عليها، بتقديم تقرير إلى رئيس اللجنة لإنهائه إلى الدولتين الطرفين المعنيتين :

فإذا تعذر على الهيئة إنجاز النظر في المسألة خلال اثني عشر شهرا، قصرت تقريرها على إشارة موجزة إلى المرحلة التي بلغت من هذا النظر، وإذا تم التوصل إلى حل ودي للمسألة على أساس احترام حقوق الإنسان المعترف بها في هذا العهد، قصرت الهيئة تقريرها على عرض موجز للوقائع وللحل الذي تم التوصل إليه، وإذا لم يتم التوصل إلى حلّ ضمّنت الهيئة تقريرها النتائج التي وصلت إليها بشأن جميع المسائل الوقائية المتصلة بالقضية المختلف عليها بين الدولتين الطرفين المعنيتين، وآراءها بشأن إمكانيات حل المسألة حلا وديا، وكذلك المذكرات الخطية ومحضر الملاحظات الشفوية المقدمة من الدولتين الطرفين المعنيتين، وإذا قدمت الهيئة تقريرها، تقوم الدولتان الطرفان المعنيتان، في غضون ثلاثة أشهر من استلامهما هذا التقرير، بإبلاغ رئيس اللجنة هل تقبلان أم لا تقبلان مضامين تقرير الهيئة.

القسم الثالث

اعتماد اللجنة تعليقات عامة بشأن مواد العهد

يرتبط باعتماد اللجنة التعليقات العامة أو الملاحظات الختامية منصب المقرر الخاص المعني بمتابعة الملاحظات الختامية، وقبل أن نوضح ذلك نبين ما يلي:

أولا - مفهوم التعليقات العامة

يقصد بالتعليقات العامة التي كثيرا ما يُعرف باسم ملاحظات ختامية، وسيلة أخرى تضطلع بواسطتها اللجنة بمهمتها المتمثلة في تفسير العهد وتوضيح نطاق ومعنى مواده. كما يقصد بها الملاحظات الختامية المتوصل إليها بتوافق الآراء بشأن الجوانب الإيجابية والسلبية لتنفيذ العهد من جانب الدولة الطرف، وهي ترمي إلى مساعدة الدول الأطراف في العهد في إعطاء مفعول لأحكام العهد، عن طريق تقديم تفاصيل أكبر بشأن الالتزامات الجوهرية والإجرائية التي التزمت بها الدول الأطراف.

ومن ثم تقوم اللجنة بوضع ما يُعرف باسم تعليقات عامة، وهي ترمي إلى مساعدة الدول الأطراف في إعطاء مفعول لأحكام العهد عن طريق تقديم تفاصيل أكبر بشأن الالتزامات الجوهرية والإجرائية التي التزمت بها الدول الأطراف.

ولكن السؤال المركزي لماذا توضع اللجنة هذه التعليقات؟ إن ما يدفع إلى وضعها هو أن أحكام العهد، شأنها في ذلك شأن معاهدات حقوق الإنسان، مصوغة بعبارات عامة ومن ثم فهي عرضة لتفسيرها بطرق متنوعة، أخذت اللجنة على عاتقها وضع تعليقات عامة على سبيل إسداء المشورة للدول الأطراف، فعلى عكس تناول قضية بعينها تنشأ في سياق حالة بعينها في إحدى الدول الأطراف، فإن التعليقات العامة تحلل مادة محددة أو

قضية عامة في العهد بطريقة موسعة وشاملة، وفي حين أن معظم التعليقات العامة هي تفسيرات تفصيلية لحق محدد من الحقوق المنصوص عليها في العهد، فإن بعضها يتناول الحقوق الخاصة بجماعات محددة، مثل الأجانب، بينما يتناول غيرها قضايا إجرائية مثل إعداد التقارير، أو قضايا متفرقة مثل التحفظات على العهد، والتعليقات العامة متاحة في قاعدة بيانات المعاهدات الخاصة بمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

وتستمد اللجنة سلطتها بخصوص هذه الوثائق من الفقرة 4 من المادة 40 من العهد، التي تنص على جواز أن توافي اللجنة جميع الدول الأطراف بأي تعليقات عامة تستنسبها واتسمت أول ملاحظات عامة، صدرت في أوائل الثمانينات، بأنها كانت مختصرة جداً. بيد أن هذه المسائل أصبحت منذ أواخر الثمانينات تفصل على نحو متزايد وأصبح التعليق العام بمثابة بيان عام للقانون يعبر عن الفهم التصوري من جانب اللجنة لمضمون نص معين، ومن ثم فإنه يكون دليلاً مفيداً جداً للمادة المعيارية للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. وهذه الوظيفة تمكّن اللجنة من جعل العهد يواكب الظروف العصرية التي ربما تكون فيها أوجه الفهم وإدراكات اللغة والممارسات قد تطورت تطوراً جوهرياً منذ اعتماد العهد. وبهذا المعنى، فإن العهد أداة حية تبقى وثيقة الصلة بالتحديات المعاصرة القائمة اليوم تماماً كما كان عند اعتماده وهكذا تواصل هذه التعليقات إرشاد الدول الأطراف عند تطبيق أحكام العهد، وكذلك عند إعداد تقاريرها.

ثانياً. زمن وضع التعليقات وأقسامها:

توضع هذه التعليقات بعد اختتام الحوار المتعلق بفحص التقرير، وبعد الانتهاء من حوار بناء علني يجري مع وفد يمثل الدولة الطرف المعنية¹². وهي تصاغ في صورة خطية مفصلة بشأن التقارير المعنية. ويتميز ما اعتُمد منها منذ عام 1992، بأنها تحدد نتائج الحوار الذي أُجري، وتورد الاستنتاجات التي خلصت إليها اللجنة، ولذلك فإنها طريقة مفيدة جداً لرصد سجل حقوق الإنسان للدولة المعنية. ويتولى المقرر القطري المكلف بالتقرير المعني، بمساعدة من الأعضاء الآخرين في فرقة العمل المعنية بالتقرير القطري، المسؤولية الأولية عن صياغة التقارير العامة، التي تعمّم على جميع أعضاء اللجنة من أجل التعليق عليها ثم تحال لمناقشتها واعتمادها من جانب اللجنة بكامل هيئتها¹³.

وبصورة عامة، تنقسم هذه التعليقات إلى عدد من الفروع فهي تشمل: مقدمة، والعوامل الإيجابية، ودواعي القلق الرئيسية، والتوصيات. وبصورة عامة يُكرّس جل التعليقات أو الملاحظات الختامية للعنوان الأخير (التوصيات)، بحيث تُقرن القضايا التي ما زالت تسبب قلقاً للجنة بتوصيات اللجنة الداعية إلى اتخاذ إجراءات علاجية. وتحدد الفقرة الأخيرة من الملاحظات الختامية التاريخ الذي يتعين بحلوله تقديم التقرير الدوري التالي إلى اللجنة. وللملاحظات الختامية وظيفة مزدوجة تتمثل في مساعدة الدول في إعداد التقارير مستقبلاً، ومساعدة

¹² عادة ما يضم هذا الوفد سفير الدولة الطرف لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف وأفراداً آخرين من الموظفين الدبلوماسيين، فضلاً عن ممثلين من الإدارات والوكالات الحكومية ذات الخبرة الفنية في المسائل التي يتناولها العهد.

¹³ تشير إلى أنه في عام 2003، دارت مناقشات أثناء الاجتماع المشترك بين اللجان بشأن إمكانية قيام هيئات الاتفاقيات بإصدار تعليقات عامة مشتركة، نظراً إلى وجود تداخل كبير في بعض الأحيان بين أحكام المعاهدات المختلفة التي ترصدها اللجان المختلفة.

اللجنة على التركيز على أهم القضايا في الحوارات المقبلة التي تجري بشأن التقارير التي تُقدم مستقبلاً، وجميع الملاحظات الختامية متاحة للجمهور في قاعدة بيانات هيئات المعاهدات الخاصة بمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان¹⁴.

ثالثاً . منصب المقرر الخاص المعني بمتابعة الملاحظات الختامية:

أنشأت اللجنة في عام 2001 منصباً جديداً هو منصب المقرر الخاص المعني بمتابعة الملاحظات الختامية ويطلق عليه البعض المقرر الخاص المعني بالبلاغات الجديدة، تتمثل مهامه في تسجيل الشكاوى الجديدة المقدمة بموجب البروتوكول الاختياري، وتناول أية مسائل أولية مثل الطلبات المقدمة لاتخاذ تدابير مؤقتة للحماية قد تلزم لمنع وقوع ضرر لا يمكن إصلاحه في قضية معروضة على اللجنة.

وتعد فكرة إنشاء هذا المنصب فكرة خلاقة، لأن اللجنة تحدد في جميع الملاحظات الختامية تقريباً، في الفقرة الأخيرة من استنتاجاتها، عدداً محدوداً من المسائل ذات الأولوية الخاصة، ثم تطلب اللجنة إلى الدولة الطرف أن تقدم، في موعد لا يتجاوز عاماً بعد ذلك، معلومات عن التدابير التي اتخذتها لتناول تلك المسائل الخاصة . وحدة التفتيش المشتركة وتُترجم معلومات المتابعة هذه ترجمة تحريرية وتتاح للجمهور بصورة عامة في قاعدة بيانات هيئات المعاهدات الخاصة بمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

ثم يقوم المقرر الخاص، تساعده في ذلك أمانة اللجنة، بتقييم معلومات المتابعة هذه إلى جانب أية معلومات أخرى تكون قد قُدمت من مصادر أخرى بشأن هذه المسائل، وتقديم توصية إلى اللجنة بشأن أي خطوات أخرى قد يكون من المناسب اتخاذها . ثم تحدد اللجنة وقتاً لمناقشة استنتاجات المقرر الخاص وتبنت في الإجراءات الأخرى التي تُتخذ . وقرارات اللجنة مرنة جداً وقد تتراوح بين تغيير تاريخ تقديم التقرير التالي من الدولة الطرف، إلى طلب معلومات أخرى، إلى سؤال المقرر الخاص أن يجتمع مع ممثلي الدولة الطرف بشأن مسألة محددة.

فإذا لم تقدم الدول معلومات المتابعة، يجتمع المقرر الخاص مع ممثليها من أجل متابعة المسألة. وإذا استمرت الدولة في عدم الاستجابة لطلب اللجنة، تُسجّل هذه الحقيقة في التقرير السنوي المقدم من اللجنة إلى الجمعية العامة، وقد اتسقت ردود الفعل الأولية من جانب الدول الأطراف إزاء إجراء المتابعة في إطار عملية إعداد التقارير وتقديمها بأنها كانت مشجعة للغاية.

¹⁴ انظر موقع الانترنت: (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>)

القسم الرابع

تلقي وبحث اللجنة للتقارير الواردة من الدول الأطراف

تتعهد جميع الدول التي صدقت على العهد أو انضمت إليه بتقديم تقارير إلى اللجنة عن الإجراءات التي اعتمدها لإعطاء مفعول للحقوق التي يقرها العهد، وعن التقدم المحرز في التمتع بهذه الحقوق، ويتأسس هذا الالتزام على نص المادة 40 من العهد.

أولاً - حدود التقارير:

قبل الحديث عن تلقي اللجنة وفحص للتقارير المقدمة من الدول الأطراف، نشير إلى أن هذه التقارير يتم إعدادها بالاستناد على مبادئ توجيهية تصدرها اللجنة، ومن شأنها إرشاد الدول على الطريقة المتبعة في إعداد التقارير، وعلى المعلومات المطلوب وضعها في الاعتبار عند إعداد التقارير.

وتقدم الدول إلى اللجنة نوعين من التقارير، الأول يعرف بالتقرير الأولي، ويحين موعد تقديمه من الدولة الطرف في غضون سنة واحدة من بدء نفاذ العهد بالنسبة إلى البلد المعني، أما التقارير اللاحقة، التي تُعرف باسم "التقارير الدورية"، فينبغي تقديمها في موعد تحدده اللجنة بصورة فردية لكل دولة طرف، وتتميز التقارير الدورية¹⁵ بأن تكون الدولة الطرف ملزمة بتقديمها إلى اللجنة بشأن تطبيق الحقوق المنصوص عليها في العهد، وتتضمن التقدم المحرز للعهد في التنفيذ الداخلي. وتحدد اللجنة مواعيد تقديمها أثناء فحصها للتقرير ضمن فقرة "ملاحظات ختامية".

وبتمثل الغرض من عملية إعداد تقديم التقارير إتاحة الفرصة للدولة الطرف لكي توضح، في سياق الإطار الوطني الخاص بها، محتوى الالتزامات التي تعهدت بها بموجب العهد وتقييم الوضع الراهن فيما يتعلق بالحقوق المنصوص عليها فيه فضلاً عن تحديد المجالات التي تتطلب إصلاحاً لضمان الامتثال التام للعهد. ويمكن للمشاورات المطلوب إجراؤها فيما بين الجهات الحكومية وبين الحكومة والمجتمع المدني من أجل

¹⁵ يعرف في إطار إعداد التقارير الدورية للجان التعاهدية الأخرى عدة أشكال من التقارير، وهي كالاتي: (1) التقارير (الوثيقة) الأساسية: حيث ترسل الوثيقة الأساسية المشتركة بين جميع الاتفاقيات، والتي تُقدّم أولاً إلى الأمين العام للأمم المتحدة ثم إلى لجنة الاتفاقية، بحيث تحتوي على معلومات عامة عن الدولة الطرف صاحبة التقرير إضافة إلى الإطار العام الذي تعتمده تلك الدولة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. (2) التقارير الأولية: حيث تقدم الدولة الطرف بعد انضمامها إلى الاتفاقية تقريراً أولياً. ويكون بعد عام أو عامين من انضمام الدولة للاتفاقية. ويتيح التقرير الأولي للدولة الطرف أول فرصة لأن تعرض على لجنة الاتفاقية مدى استجابة قوانينها وممارساتها مع الاتفاقية التي صدقتها. (3) التقارير التكميلية: وهو التقرير المفصل الذي يرد على استفسارات اللجنة الدولية بشأن النواقص في التقارير الأولية أو الدورية المقدمة أو المعلومات المطلوب توفيرها "ملاحظاتها وطلباتها المباشرة لاستيفاء معلومات". (4) التقارير البديلة أو الظل أو الموازية: وهي تقارير معروفة أيضاً بـ "التقارير المقابلة" عبارة عن تقارير موازية للتقارير الرسمية التي تقدمها الحكومة بشأن تنفيذها للمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وعبر توفيرها لقواعد سلوكية أساسية، تعمل هذه التقارير على توثيق مدى تقدم أية حكومة على صعيد ممارسات حقوق الإنسان.

إعداد تقرير دقيق أن تحسّن فهم العهد وأهداف حقوق الإنسان بصورة عامة. وفي الوقت نفسه، فإن الدعاية التي تكتنف إعداد تقرير ما تجذب الانتباه إلى مستوى امتثال الدولة لالتزاماتها وإلى الطرق التي يمكن بها للأفراد والجماعات أن يزيدوا من الإسهام في تنفيذ هذه الالتزامات.

ويسمح نظر اللجنة في التقرير بإجراء حوار بين الدولة الطرف ومجموعة من الخبراء المحايدون والمتمرسين بدرجة عالية يمكن أثناءه تحديد المجالات التي تتطلب تحسناً كما يمكن تقديم اقتراحات، كذلك فإن عملية إعداد التقارير وتقديمها تسلط الأضواء على الممارسات الجيدة والدروس المستفادة التي يمكن للدول الأخرى أن تستخلصها في معرض سعيها إلى تنفيذ العهد.

وأخيراً فإن نتيجة هذا الإجراء التي تتخذ شكل الملاحظات الختامية تشكل دليلاً له حجيتّه للتشريعات والسياسات والبرامج التي توضع مستقبلاً. وعلى الرغم من أن الملاحظات الختامية تُوجّه إلى الدولة الطرف، فإنه يمكن أيضاً لأصحاب المصلحة الآخرين أن يستخدموها للتشجيع على أعمال حقوق الإنسان وإيجاد ثقافة خاصة بهذه الحقوق في الدولة الطرف، وهي تفيد أيضاً كدليل قيم تسترشد به الدول الأطراف الأخرى في الحالات التي تنشأ فيها قضايا مماثلة.

ثانياً . فحص التقرير المقدمة من دولة طرف:

تمتد عملية فحص تقرير ما عبر دورتين متتاليتين من دورات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ففي الدورة الأولى، يُعهد بالتقرير إلى فريق مؤلف من أربعة إلى ستة من أعضاء اللجنة يُعرفون باسم فرقة العمل المعنية بالتقرير القطري. وكان القرار القاضي بإنشاء فرق العمل المعنية بالتقارير القطرية قد اعتمد في آذار/مارس سنة 2002، والقصد منها هو تبسيط إجراءات تناول التقارير وتحسين نوعية الحوار مع الدول الأطراف، وينبغي أن يكون من بين أعضاء فرقة العمل هذه عضو واحد على الأقل من نفس المنطقة التي تنتمي إليها الدولة المعنية. ويعيّن أحد الأعضاء " مقررًا قطرياً "، تتمثل مسؤوليته الرئيسية في متابعة التقرير طوال عمليات تناوله في اللجنة، وتقوم فرقة العمل المعنية بالتقرير القطري، بمساعدة من أمانة اللجنة، بوضع قائمة مسائل تنشأ عن التقرير المعني وعن المعلومات الأخرى المقدمة إلى اللجنة، وتتناول قائمة المسائل أكثر المسائل حسماً فيما يتعلق بالتمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد في الدولة المعنية وكثيراً ما يُلتمس فيها معلومات إضافية بخصوص مسائل رئيسية، وتُرسل قائمة المسائل إلى الدولة الطرف في وقت مبكر قبل، على الأقل دورة واحدة قبل، الدورة التي سيفحص التقرير فيها بحضور ممثلي الدولة الطرف. ومن الشائع على نحو متزايد، وهو ما يشكل مساعدة حقيقية لأعضاء اللجنة، أن تقدم الدول أجوبة خطية مثالياً بلغات العمل الثلاث للجنة وهي: الإسبانية، والإنكليزية، والفرنسية، على قائمة المسائل قبل الفحص العلني للتقرير من جانب اللجنة أو عند بداية هذا الفحص.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه، ماذا يحدث أثناء دورة اللجنة عندما تقوم بفحص تقرير؟ إن ما يحدث في بداية دورة اللجنة هو استماع اللجنة في جلسة خاصة إلى ممثلي الوكالات المتخصصة والهيئات الأخرى التابعة للأمم المتحدة التي ترغب في تقديم معلومات عن الدولة بغية النظر فيها، وكثيراً ما يجري أيضاً إبلاغ اللجنة بأراء أعضاء المجتمع المدني الراغبين في تحديث معلومات أعضاء اللجنة بشأن قضايا معينة، وعادة ما يجري ذلك أثناء اجتماع غير رسمي خلال فترة الغداء.

ثم تنتقل اللجنة إلى فحص كل تقرير في حوار بنّاء علني مع وفد يمثل الدولة الطرف المعنية. وعادة ما يضم هذا الوفد سفير الدولة الطرف لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف وأفراداً آخرين من الموظفين الدبلوماسيين، فضلاً عن ممثلين من الإدارات والوكالات الحكومية ذات الخبرة الفنية في المسائل التي يتناولها العهد. وليس من المستغرب وجود وزراء يمثلون وزارات حكومية كجزء من هذه الوفود التي شملت أحياناً أعضاء من المجتمع المدني ومن جماعات الأقليات، على سبيل المثال. وعادة ما يستغرق فحص اللجنة للتقرير الأولي يوماً ونصفاً يوم، مع تخصيص جلستين مدة كل منهما نصف يوم، بصورة عامة، للتقارير الدورية اللاحقة.

ويبدأ فحص التقرير بتقديم عرض افتتاحي للتقرير من جانب وفد الدولة الطرف، كثيراً ما يتضمن ردوداً على قائمة المسائل. وبعد ذلك يطرح أعضاء اللجنة أسئلة على الممثلين، ملتصين توضيح مسائل ناشئة بخصوص أعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد والتمتع بها في الدولة الطرف أو ملتصين فهمها بصورة أعمق، وكثيراً ما يشمل ذلك طرح أسئلة لم يجر إيضاحها بشكل كامل في الردود المقدمة على قائمة المسائل، ويتولى أعضاء فرقة العمل المعنية بالتقرير القطري، المخصصة للتقرير، المسؤولية الرئيسية عن طرح الأسئلة على ممثلي الدولة، وإن كانت تسنح لأعضاء اللجنة الآخرين الفرصة للتدخل. وقد توجد عدة جولات للأخذ والرد بين اللجنة ووفد الدولة الطرف بشأن قضايا مختلفة. ومما يُيسّر الحوار أيضاً القيام، حيثما أمكن، بعقد الجلسة الأولية في فترة بعد الظهر والجلسة الثانية في صبيحة اليوم التالي، بغية تمكين الوفد من الحصول على معلومات وإيضاحات أثناء الليل من السلطات المعنية في الدولة الطرف. وبعد اختتام الحوار، عادة ما يخصّص وقت قصير للوفد لتقديم معلومات إضافية إلى اللجنة.

خاتمة:

يمكن القول إجمالاً، أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان القائمة تكفي نظرياً لمتابعة وفاء الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من عدمه، ولكن من الناحية العملية غير قادرة على تفحص تقارير بعض الدول الأطراف طوال سنوات طويلة، بسبب تأخر بعض الدول تأخراً مزمناً في تقديم تقاريرها أو أنها لم تحضر جلسات الحوار المقررة أو فعلت الأمرين معاً. وهو ما فرض مأزقاً جديداً ومثيراً للمشاكل. ولكي تخرج اللجنة من هذا المأزق، عليها أن تطبق معايير جديدة بالفعل على هذه الحالة غير المرضية، حيث تقوم أولاً، بفحص سجل أي دولة في إطار العهد بناء على السلطة التقديرية للجنة في ظل عدم وجود تقارير، بل وعند الضرورة في ظل عدم وجود وفد من الدولة الطرف، التي تخاطر مسبقاً بالموعد المقترح لمثل هذا الفحص. وثانياً، أن تعتمد ملاحظات ختامية مؤقتة في جلسة مغلقة على أساس المعلومات التي تكون قد قُدمت إلى اللجنة بشأن الدولة الطرف الجاري فحص الحالة فيها، وتحال هذه الملاحظات إلى الدولة الطرف، وربما تُنشر علانية بعد ذلك في شكلها الأصلي أو في شكل معدل. والمعيار الرئيسي في تحديد ما هي الدول التي يمكن أن يجري فحص الحالة فيها بهذه الطريقة هو بطبيعة الحال التأخير في تقديم التقارير أو عدم تقديمها.

والأمر الذي يدعو للتشجيع، يتمثل في إنشاء اللجنة منصب المقرر الخاص المعني بمتابعة الملاحظات الختامية، حيث أصبح يقوم بدوره متى اعتمدت اللجنة ملاحظاتها الختامية، ونعتقد أنه لكي يكون له أثراً فاعلاً على الصعيد العملي وضع إطار قانوني من خلال العهد يمنحه سلطة التعاون مع أمانة اللجنة من أجل تقييم معلومات المتابعة، إلى جانب أية معلومات أخرى تكون قد قُدمت للجنة من مصادر أخرى بشأن مسائل ما، وتقديم توصياته إلى اللجنة بشأن أي خطوات أخرى قد يكون من المناسب اتخاذها. وتحديد اللجنة وقتاً لمناقشة استنتاجات المقرر الخاص، وبتتها في الإجراءات الأخرى التي يتعين اتخاذها.

وأخيراً، فبقدر ما تتحدى اللجنة تقاعس الدول الأطراف عن تنفيذ التزاماتها بموجب العهد، فسوف يضع أحكاماً موضوعية وإجرائية للعهد موضع الاختبار بسبب الدور الذي يتعين على اللجنة في شكلها الحالي القيام به في تنفيذ العهد. ولكن بشكل عام يتعين عليها في هذه الحالة أن تكون قراراتها مرنة جداً، بحيث تتراوح بين تغيير تاريخ تقديم التقرير التالي من الدولة الطرف، إلى طلب معلومات أخرى، إلى سؤال المقرر الخاص أن يجتمع مع ممثلي الدولة الطرف بشأن مسألة محددة. فإذا لم تقدم الدول معلومات المتابعة، يجتمع المقرر الخاص مع ممثليها من أجل متابعة المسألة، وإذا استمرت الدولة في عدم الاستجابة لطلب اللجنة، تُسجّل هذه الحقيقة في التقرير السنوي المقدم من اللجنة إلى الجمعية العامة. وقد اتسمت ردود الفعل الأولية.