المحاضرة السابعة: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

أولا. إنشاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

يعتبر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أول اتفاقية دولية أشارت بصفة صريحة إلى حقوق الأقليات في نص المادة (27)، والتي قال عليها الأمين العام السابق للأمم المتحدة بطرس بطرس غالي، أنها مرجع هام وأساسي لضمان حماية الأقليات، كونها تدافع عن حقوقهم خارج إطار مبدأ عدم التمييز، الذي كان له الأثر السلبي في عدم تبني أية نصوص دولية خاصة بحماية الأقليات.

وعليه، ولضمان احترام الحقوق الواردة في نصوص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تم إنشاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بموجب المادة (28)، كجهاز يتولى مهمة الرقابة على مدى التزام الدول الأطراف بتنفيذ نصوص العهد.

ثانيا. تشكيلة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

تتألف اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من 18 عضوا ينتخبون من بين مواطني الدول الأطراف في العهد، من ذوي المناقب الخلقية الرفيعة المشهود لهم بالكفاءة العليا في ميدان حقوق الإنسان، مع مراعاة إشراك بعض الأشخاص ذوى الخبرة القانونية، على أن يعمل هؤلاء الأعضاء باستقلالية عن حكومات دولهم، حيث يمارسون الوظائف المنصوص عليها في العهد بصفتهم الشخصية وليس بوصفهم ممثلين عن دولهم.

وتعقد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان اجتماعاتها سريا باكتمال النصاب القانوني بحضور اثني عشر (12) عضوا، وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين.

ثالثا. إجراءات عمل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في مجال الرقابة

1. اختصاص اللجنة بتلقي ودراسة التقارير الحكومية من الدول الأطراف:

تتمتع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بحسب ما جاء في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، باختصاص تلقي ودراسة التقارير الحكومية؛ حيث يتعين على الدول الأطراف في هذه الاتفاقية تقديم تقارير دورية إلى الأمين العام للأمم المتحدة عن التدابير التي اتخذتها لوضع الحقوق المعترف بها في العهد موضع التنفيذ، وأن تتضمن تقاريرها الإجراءات التشريعية والتنفيذية والإدارية التي اتخذتها إعمالا للمادة (27) من العهد الدولي، مع بيان التقدم الذي أحرزته بخصوص تمتع الأفراد المنتمين إلى الأقليات بحقوقهم الواردة في نفس المادة كاملة من خلال معلومات كافية، كما يشار وجوبا في التقارير المقدمة إلى الصعوبات التي يمكن أن تؤثر في تنفيذ أحكام هذا العهد.

ويقوم الأمين العام للأمم المتحدة بدوره بإحالة هذه التقارير إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للنظر فيها وإصدار توصيات بشأنها، كما له أن يحيل هذه التقارير بعد التشاور مع اللجنة إلى إحدى الوكالات الدولية المتخصصة، إذ استدعى الأمر ذلك.

وعلى ضوء المعلومات الواردة في تقارير الدول، تقوم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بفحص ومناقشة مضمون هذه المعلومات مع مندوبي الدول المعنية، وطرح الأسئلة عليهم حول مكانة العهد الدولي في النظام القانوني الداخلي وكيفية إعمال مبادئه، وكذا الصعوبات التي تعتري تطبيقه داخليا، وهذا بإمكان اللجنة طلب تفسيرات ومعلومات إضافية أخرى من الدولة مقدمة التقرير إذا رأت نقص أو عدم كفاية المعلومات التي بحوزتها. وتختم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان دراستها بإبداء ملاحظات عامة وإصدار تقارير تبلغها عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة إلى الدول المعنية، كما لها أن توافي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بملاحظاتها مشفوعة بنسخ من التقارير المقدمة من طرف الدول.

وتعتبر التعليقات العامة التي تبديها اللجنة من أهم أعمالها، لأنها تساعدها على تفسير الأحكام الخاصة بالعهد كما يمكن لها تنقيح تلك الملاحظات وتحديثها من خلال خبرتها المكتسبة من دراسة التقارير وفي ضوء تجارب الدول الأطراف والنتائج التي استخلصتها اللجنة المعنية منها.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة استحدثت إلى جانب التقارير الدورية التي تتلقاها، نظام التقارير الخاصة لمواجهة الأزمات التي قد تعترض حقوق الإنسان للخطر في دولة طرف، أين تطلب من هذه الأخيرة تقديم تقرير خاص عن الوضعية الراهنة فيها خلال مهلة ثلاثة أشهر، وهو ما طبقته فعلا ولأول مرة على العراق سنة 1991، ثم على يوغسلافيا السابقة وبورندي وغيرها من الدول.

2. اختصاص اللجنة بلتقي وفحص البلاغات المقدمة من الدول الأطراف:

تختص اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بتلقي وفحص الشكاوى التي تقدمها دولة طرف ضد دولة أخرى طرف كذلك، بشأن عدم وفائها بالالتزامات المترتبة عليها بموجب العهد. وما يميز نظام الشكاوى أنه إجراء اختياري معلق على شرط أساسي، وهو إعلان الدول الأطراف في العهد مسبقا قبول اختصاص اللجنة باستلام ودراسة البلاغات الحكومية، فلا يجوز أن تستلم اللجنة أي بلاغ يهم دولة طرفا لم تصدر الإعلان المذكور.

ولا يمكن للجنة النظر في هذه الشكاوى إلا بتوافر الشروط الآتية:

أ. إذا رأت دولة طرف في العهد أن دولة أخرى طرف لا تنفذ التزاماتها التعاهدية، كان لها أن تلفت نظرها إلى ذلك عن طريق تبليغ مكتوب، ويتعين على الدولة المرسل إليها أن تجيب عليه خطيا خلال ثلاثة أشهر

من تاريخ استلامه، مع تضمينه توضيحات بخصوص المسألة موضوع الشكوى، كما ينبغي أن ينطوي، على إشارة إلى القواعد الإجرائية وطرق التظلم الداخلية المتاحة.

ب. إحالة المسألة على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إذا لم يتم التوصل إلى تسوية ترضي كلا الطرفين المعنيين، خلال ستة أشهر من تاريخ تلقي الدولة المستلمة للتبليغ الأول، بإشعار توجهه إليها وإلى الدولة الأخرى.

ج. لا يجوز أن تنظر اللجنة في المسألة المحالة إليها إلا بعد التحقق من أن جميع طرق الطعن الداخلية المتاحة قد تم استنفاذها، وذلك ما لم تستغرق إجراءات التظلم في مثل هذه الحالات مددا تتجاوز الحدود المعقولة.

وتقوم اللجنة بممارسة اختصاصها في فحص مضمون الشكوى المقدمة لها، في جلسات سرية يحضرها ممثلو الأطراف المعنية، وذلك باتباع الإجراءات التالية:

أ. عرض مساعيها الحميدة على الدولتين المعنيتين بغية التوصل إلى حل ودي يرضي الطرفين، ويراعى في ذلك احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية المكرسة في العهد.

ب. إعداد تقرير يتضمن عرضا موجزا لأهم الوقائع ومحتوى الحل الودي المتوصل إليه في حالة التسوية الودية للمسألة، أو يتضمن فقط عرضا موجزا للوقائع في الحالة العكسية، في غضون اثني عشر شهرا من تاريخ تلقي اللجنة الإشعار الإشعار المذكور.

ج. ضم المذكرات الخطية ومحضر البيانات الشفوية المقدمة من الدولتين الطرفين المعنيتين إلى التقرير، مع وجوب إبلاغ التقرير في الحالتين إلى الدولتين الطرفين المعنيتين.

وفي حالة تعذر على اللجنة حل مسألة المحالة إليها حلا مرضيا للدولتين الطرفين المعنيتين وفقا للمساعي الحميدة، جاز لها بعد الحصول على الموافقة المسبقة من الدولتين الطرفين المعنيتين، إنشاء "هيئة توفيق خاصة" بالمسألة موضوع الخلاف، وهي تتألف من خمسة أعضاء للعمل بصفتهم الشخصية، تنتخبهم اللجنة وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة (42) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

وتباشر هيئة التوفيق عملها انطلاقا من المعلومات التي وضعتها اللجنة تحت تصرفها، كما يجوز لها أن تطلب إلى الدولتين الطرفين المعنيتين تزويدها بأية معلومات أخرى ذات صلة بالموضوع. وبعد استنفادها نظر المسألة من مختلف جوانبها خلال مهلة لا تتجاوز اثني عشر شهرا من عرض المسألة عليها، تقوم الهيئة بتقديم تقرير إلى رئيس اللجنة لإنهائه إلى الدولتين الطرفين المعنيتين لإبداء قبول أو رفض مضامين تقرير الهيئة.

مما سبق يمكن القول أن في وسيلة الشكاوى الحكومية أهمية عملية في حماية الأقليات، فغالبا ما تستخدمها الدول المتجاورة والتي يوجد بها أقليات تتماثل مع الأغلبية لحل الخلاف الناشئ بينهما، بسبب عدم الالتزام بالأحكام الواردة في المادة (27) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

3. اختصاص اللجنة بتلقي ودراسة الشكاوى الفردية

لم تعالج شكاوى الأفراد والمجموعات في الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، بل عالجها البروتوكول الإضافي الذي ألحق بالاتفاقية (العهد). وهو اختصاص اختياري يعتمد على تصديق الدول الأطراف في العهد على هذا البروتوكول؛ حيث تقبل شكاوى الأفراد ضد الدول أمام اللجنة، في حالة إقرار دولهم عن طريق التصديق بقبول اختصاص اللجنة النظر في الشكاوى التي يرفعها الأفراد عند المساس بحقوقهم، أما في الحالة العكسية فيمنع على اللجنة النظر في الشكاوى المقدمة من الأفراد ضد هذه الدول الرافضة.

وأفراد الأقليات على اعتبار أنهم مواطنين في الدول التي ينتمون إليها كأفراد قبل أن يكونوا جماعات، فإنهم يملكون الحق في رفع شكاوى إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في حالة تعرض حقوقهم وحرياتهم الأساسية للانتهاك، ضد أية دولة طرف يتبعون لها شريطة أن تكون قد صادقت على هذا البروتوكول.

وبعد التأكد من مقبولية الشكوى شكلا، تحيلها اللجنة إلى الدولة المتهمة بخرق حقوق الإنسان، دون الكشف عن هوية مقدم البلاغ إلا بموافقته، وبعدها تقوم بدراسة مضمون الشكوى في ضوء جميع المعلومات المقدمة إليها من الفرد الشاكي والدولة المعنية في جلسات مغلقة وسرية، لتنتهي إلى إعداد تقرير تضمنه بملاحظاتها والنتائج التي توصلت إليها حول ما إذا كان هناك خرق من عدمه لأحكام العهد الدولي، وتبلغها إلى الدولة المعنية وصاحب الشكوى، مرفوقة بالتوصيات التي تشير فيها إلى الإجراءات الواجب على الدولة اتباعها.

وبذلك تعد آلية تقديم التقارير وسيلة لإلزام الدول ببيان مدى تقدمها في تطبيق أحكام الاتفاقية، وطبيعة الإجراءات والسياسات المتبعة لتحقيق هذا التقدم. كما يمكن للجنة تعيين مقرر خاص ليتولى الإشراف على مدى تنفيذ الآراء الصادرة عنها بخصوص الشكوى التي عالجتها، حيث يقوم بإيفاد توصيات إليها حول تبليغات الأفراد عن عدم تطبيق الدول لآرائها، وعن كيفية إنصافهم ورد الإعتبار إليهم.

وفي هذا الصدد تلقت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان العديد من شكاوى الأفراد المتعلقة بالمادة (27) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، منها على سبيل المثال قضية "LOVELACE SANDRA"

ضد كندا، أين أكدت فيها اللجنة أن كل مظاهر اللاعدالة واللامساواة التاريخية التي تهدد حياة وثقافة الأقليات الخاصة، تعد خرقا لأحكام المادة (27) من العهد.

ويجدر التنويه هنا إلى عدم الخلط بين إجراء قبول الشكاوى الفردية الواردة في البروتوكول الإختياري الأول الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والإجراء 1503 الخاص باللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، فالأول ينصب على الإنتهاكات الفردية والمعزولة لحقوق الإنسان المقررة في العهد دونا عن الجماعات، ويوجه من صاحب المصلحة ضد الدول الأطراف في البروتوكول فقط، بخلاف الإجراء الثاني الذي ينصب على الإنتهاكات الجسيمة وواسعة النطاق لحقوق الإنسان المكرسة في الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، ولا يشترط أن يكون مقدم الشكوى ذا مصلحة إذ يمكن أن ترد من أي فرد أو مجموعة أفراد أو من أية منظمة غير حكومية.

رابعا. تقييم نظام الرقابة في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

يسجل على نظام الرقابة على حماية الأقليات في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ما يأتي:

- ✓ إن نظام التقارير يتسم بالضعف والتواضع فلا توجد آلية لضمان رفع التقارير من الدول الأطراف في الوقت المحدد، ولا لحمل الدولة على أداء التزامها برفع التقارير، كما أنه في حالة رفع هذه التقارير فغالبا ما تكون شكلية.
- ✓ إن وسيلة إعداد التقارير تعد أقل وسائل الرقابة الفعالة؛ حيث أن تحصيل المعلومات يتم بواسطة الدول ذاتها، التي من المحتمل أن تقدم في تقاريرها معلومات كاذبة حول وفائها بالتزاماتها التعاقدية.
- ✓ إن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان غير مخولة بإصدار أية قرارات ملزمة بعد فحص التقارير، ولا تملك صلاحيات فعالة تمكنها من اتخاذ إجراءات تنفيذية محددة في مواجهة الدولة الطرف، عند ثبوت إخلالها بأحكام الاتفاقية، وإنما تكتفي بإصدار مجموعة توصيات فقط.
- ✓ إن اللجنة غير مخولة بصلاحية التدخل لوقف انتهاكات حقوق الإنسان، من خلال أية إجراءات عاجلة في الحالة التي يثبت فيها ذلك للجنة.
- ✓ يعاب على آلية الشكاوى الفردية سرية أسلوبها شبه القضائي في نظر الشكاوى الفردية لتصل إلى قرار نهائي غير ملزم، كما أنها تعالج فقط حالات الإنتهاكات الجسيمة والمنظمة، بالإضافة إلى أنها رهن برضا الدول الأطراف وقبولها الاختصاص.