



جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا

كلية الدراسات العليا

كلية اللغات



بـعـنـوان :

ترجمة صفحات من (١١٣ - ١٧٤) من كتاب مستقبل الرقابة على معاهدة
حقوق الإنسان بالأمم المتحدة لمؤلفيه فيليب الستون وجيمس كراوفورد

بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في الترجمة

THE FUTURE OF UN HUMAN RIGHTS TREATY MONITORING

Page Nu. (113 - 174)

Written by:

Philip Alston

James Crawford

ترجمة الطالبة : □

إشراف :

سهير الحاج خلف الله عبدالكريم □

الدكتور/ محمد الأمين الشنقيطي

٢٠١٧م

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الخامس

مستقبل الرقابة على معاهدة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة

مقدمة :

عملية التقرير بموجب إتفاقية حقوق الطفل:

أُعتمدت إتفاقية حقوق الطفل من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في نوفمبر من العام 1989م. ودخلت حيز التنفيذ في سبتمبر 1990م وفي ديسمبر 1999م وصدقت عليها 191 دولة إلا أن الولايات المتحدة الأمريكية والصومال لم تصادق عليها بعد. وعليه فقد حققت أرقاماً قياسية غير مسبوقة في أن تصبح المؤسسة المقبولة عالمياً كمعاهدة لحقوق الإنسان فقط خلال ثماني سنوات من إعتمادها. أنشأت إتفاقية حقوق الطفل آلية للرصد والمتابعة وذلك من خلال لجنة مكونة من عشرة أعضاء، وأن جمعية حقوق الطفل يتم إنتخابها بواسطة الدول الشريكة.

وقد عقدت اللجنة إجتماعها الأول عام 1991م وبدأت في التدقيق في تقارير الدول الشريكة في عام 1993م، وتطالب إتفاقية حقوق الطفل أن تجتمع اللجنة سنوياً، لكن بناء على طلب من اللجنة وذلك في عام 1994م حيث اتخذت قرارها بناءً على حجم العمل المرتبط بعدد التصديقات وأنها تلتقي ثلاث مرات في السنة منذ العام 1995م.

وكل دورة تتكون من ثلاث فترات في الأسبوع لفحص تقارير الدول الشريكة مع إضافة أسبوع في كل دورة للفريق العامل من قبل الدورة. إن إتفاقية حقوق الطفل تفرض على الدول الشريكة التزاماً بتقديم تقرير للجنة بعد عامين من بداية التصديق وبعد ذلك تقرير كل خمس سنوات.

تنص المادة 44 على التزام الدول الشريكة على بذل هذه التقارير على نطاق

واسع في بلدانهم. وأن الغرض من التقارير هو تزويد اللجنة بالمعلومات الكافية لتمكينها من تطوير وفهم عام لتنفيذ إتفاقية حقوق الطفل في كل دولة عضو ومن هذا المفهوم فإن شمول الربط ليس لجميع المجالات التي تغطيها إتفاقية حقوق الطفل فقط

وإنما أيضاً كحال جميع الأطفال في نطاق إختصاص الدولة. وحتى يتم توجيه الحكومات في إعداد تقاريرها المبدئية فقد إعتمدت اللجنة هذه المبادئ التوجيهية العامة فيما يتعلق بشكل ومضمون هذه التقارير. وكذلك لتفرض قدراً من الصياغة الموحدة في كتابة التقارير كما تم إعداد مبادئ توجيهية أكثر تفصيلاً من قبل اللجنة لإعداد التقارير الدورية التي تقدمها الدول الأطراف.

ب - عملية التقارير

إن الإرشادات للتقرير الأولي (الإرشادات اللاحقة للتقارير الدورية) إسترجعت عملية إعداد التقرير تتبع فرصة مهمة لإجراء مراجعة شاملة لمختلف التدابير المتخذة لمواءمة القوانين والسياسات مع إتفاقية حقوق الطفل وينبغي أن تكون هي التي تشجع وتسهل المشاركة الشعبية والمراقبة العامة للسياسات الحكومية. وبعبارة أخرى فإن القصد من عملية تعزيز التهيئة الاجتماعية وتشجيع المسؤولين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية وغيرها للقيام بالعمل معاً لتحقيق حقوق الأطفال، وأنها تعترف بأن الهدف الأساسي لآلية المراقبة الدولية هو تعزيز القدرات لمراقبة حقوق الطفل وليس بديلاً عنه وفقاً لتقارير من قبل الحكومات ينظر إليها كجزء من العملية بدلاً عن كونها نشاطاً رسمياً معزولاً. وأن الغرض من التقرير هو أن يكون وسيلة من خلالها تكتسب الحكومات فهماً أعمق لحقوق الأطفال حتى يتم إحترامهم وتطوير الاستراتيجيات اللازمة من أجل الوفاء بالتزامها نحو الأطفال.

فمن هذا المنطلق فإن إتفاقية حقوق الطفل تطالب الحكومات بنشر التقارير داخل بلادهم. وبالمثل توصي الإرشادات اللجان بأن تنشر محضراً موجزاً للحوار للدول الشريكة مع اللجنة جنباً إلى جنب مع الملاحظات الختامية.

إن هذا الاعتراف من البعد الوطني في عملية إعداد التقارير الدولية هو أمر خلاق ويرتبط بالهدف النهائي لتعزيز إحترام حقوق الأطفال.

إن التركيز الذي منح العنصر الوطني للرصد تم الاعتراف به من قبل مؤتمر 1993م العالمي لحقوق الإنسان في فينا لنموذج واجب الإلتباع.

ت : الهيكل الموضوعي للتقارير:

تقع المبادئ التوجيهية تحت الهيكل الموضوعي لتقديم التقارير بموجب إتفاقية حقوق الطفل . بدلاً عن المادة التوجيهية المعتادة ، مادة من مجموعة الإرشادات التوجيهية لمواد إتفاقية حقوق الطفل في المواضيع المعروضة التالية

- الإجراءات العامة للتنفيذ
- تعريف الطفل.
- المبادئ العامة.
- الحقوق المدنية والحريات.
- البيئة الأسرية والرعاية البديلة.
- الصحة الأساسية والرعاية الاجتماعية.
- الأنشطة الترفيهية التعليم والثقافة.
- تدابير حماية خاصة.

تم تعيين هيكل موضوعي كامل في الملحق في هذا الفصل.
إن المنطق الأساسي للجنة في تطوير هذا النهج الموضوعي لإتفاقية حقوق الطفل تجسد حق الطفل في البقاء والنماء والحماية وكذلك الحقوق المدنية والسياسية.
إن وضع المواد في مجموعات نوعية شكلاً بحيث يعطي فهماً أكبر لتطبيق الإتفاقية وسط الحكومات بشكل كامل. وقد تمخضت فائدتان محدودتان من استخدامها.

التطبيق(1)

إن مجموعة المواد الموضوعية الأولى والتي لها علاقة بالتزامات الحكومة نحو اتخاذ إجراءات التنفيذ العامة.

إن وضع الالتزامات مع بعضها البعض جعلها أكثر وضوحاً وقد مكنت اللجنة من تقييم الكيفية التي أستخدمت فيها إتفاقية حقوق الطفل كإطار للتطبيق في جميع الإجراءات اللازمة لمواءمة التشريعات والسياسات مع مبادئ إتفاقية حقوق الطفل (المادة4) لنشرها وإتاحتها على نطاق واسع في الدول (ضمن المادة 4406) جعل إتفاقية حقوق الطفل على نطاق واسع لكل من البالغين والأطفال المادة (42) في سياق تحليل تقارير الدول الشريكة عن الإجراءات المتخذة لضمان التنفيذ. حددت اللجنة بوضوح الاستراتيجيات والهيكل التي تحتاج إلى تقديم.

وإن التدقيق في هذه الهياكل لا يقل أهمية عن التدقيق في الامتثال للحقوق الفردية. وأن توصيات اللجان لصالح اللجان الوزارية المشتركة بين آليات رصد مستقلة التعاون بين الإدارات في التصريحات.

إن تأثير الطفل على المستوى الوطني والمحلي وإن التقارير السنوية المقدمة للبرلمان مع المنظمات غير الحكومية حول حقوق الطفل ونشر نتائج اللجان تتفق مع الالتزام بالتنفيذ الاستراتيجي.

وكانت توصيات قيمة في دعم حُجج المنظمات غير الحكومية التي تقوم بدون هياكل فعالة على المستوى الحكومي فإن حقوق الأطفال واحتياجاتهم ومصالحهم لن تتم معالجتها بشكل صحيح، وإن الأطفال يفتقرون إلى الذاتية كما يفتقرون إلى حق التصويت في حالة من التبعية السياسية والاقتصادية مع احتياجاتهم لمستويات عالية للخدمات العامة (التعليم ، الصحة واهلجرا).

وانتم بذلك مستضعفون لقلّة توفير هذه الخدمات. وقد تم التأكد من قبل اللجنة على إتخاذ تدابير فعالة لتنفيذ المبادرات في العديد من البلدان لتلبية احتياجاتهم المحددة.

2/ المبادئ الأساسية:

المبادئ الإرشادية أربعة مبادئ أساسية يجب أخذها بعين الاعتبار في الدقة والامتثال لجميع الحقوق الأخرى. هذا يرجع للمصلحة من غير تمييز في المادة (2) و المادة (3). للطفل الحق في البقاء على قيد الحياة وفي المادة (6) تنمية حقوق الأطفال للمشاركة في القرارات التي تؤثر عليهم في المادة (12) على سبيل المثال في النظر لحقوق الأطفال اللاجئين من المادة (22) أو حق الأطفال لأفضل الحالات الممكنة.

يجب أن يتم إجراء فحص شامل للمبادئ الأساسية الأربعة في مقال الصحة الموقع عليه في المادة (24). وبهذه الطريقة إن اللجنة ابرزت الحقوق المنصوص عليها في إتفاقية حقوق الطفل وتشجيع اتباع نهج شامل للأطفال فيما يتعلق بسياسة التشريع والممارسة. وقد اعطي مقدمة لمفهوم المادة اثنا عشرة مبدأ أساسياً على سبيل المثال قوة كبيرة للاعتراف بالأطفال كمشاركين نشطين في المسائل التي تهمهم بدلاً من أن يكونوا مجرد كائنات، مستفيدة من تدابير الكبار.

وهناك بعض الصعوبات في فرض الموضوعات حيث إن العديد من المواد لا تندرج تماماً في واحدة أو أخرى من الفئات التي أنشئت من قبل اللجنة. على سبيل المثال المادة (19) توضح (الحق في الحماية من جميع أشكال العنف) في الأقسام الأسرية والرعاية البديلة.

إن واجب الدول أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لإلغاء الممارسات التقليدية التي تضر بالطفل المادة (24) تقع تحت الصحة الأساسية والرعاية الاجتماعية. وبالتالي فإن المبادئ التوجيهية تفسر الحق في احترام السلامة الجسدية للطفل بوصفه حقاً اجتماعياً من القلق داخل الأسرة أو على سبيل المثال الضحية في حين يمكن القول أيضاً بأنه هو حق مدني أساسي ويجب إرسال رسائل إلكترونية تعبر عن ذلك.

وبالمثل تقع المادة (23) (التي تجسد حق الأطفال المعاقين) في موضوع الصحة والرعاية الأساسية التي من شأنها أن تظهر لتأكيد الإعاقة كمسألة طبية. حتى الآن لا توجد حالة قوية على قدم المساواة لتكون مصدر الاعتراف الصريح بأن حق الطفل المعاق في أقصى الاندماج الاجتماعي كما هو مطلوب في المادة (23) هو حق مدني أساسي. بما في ذلك جانب الصحة والرعاية فشلت اللجنة في تحدي النماذج التقليدية لعرض مشاكل الأطفال المعوقين التي تتطلب التدخل الفردي بدلاً من أن الناس يحق لهم نفي الاحترام على قدم المساواة، وأن يلتزم بالتغيير الاجتماعي للقضاء على التمييز المباشر وغير المباشر. وباختصار فإن إعادة تأكيد الطلب بدلاً من النموذج الاجتماعي للإعاقة.

وُجِّدَت المادة (2) كمبدأ أساسي. ولكن يمكن القول أيضاً إن أمر بها أن تتعهد الحكومات بالتدابير كضمان لجميع الحقوق الواردة في الاتفاقية ، تنطبق على جميع الأطفال دون تمييز، يكون بالتساوي ويكون من المفيد تصنيفها على أنها مقياس عام للتنفيذ. واحدة من نقاط القوة في إتفاقية حقوق الطفل هي اندماجية الحقوق الاقتصادية والثقافية المدنية والسياسية مع الاجتماعية والتأكيد الضمني لتجزئة تلك الحقوق. وأكدت اللجنة أن جميع الحقوق مترابطة وأن نفس القدر من الأهمية الأساسية لكرامة الطفل. لكن التجربة تجمع بعض الأعمال ضد مدى القرابة. على سبيل المثال الحق في الحماية من الاستقلال الاقتصادي، والعمل الذي من المحتمل أن يكون ضاراً لهذه التنمية الاجتماعية المادة (32) تجمعها في إطار تدابير الحماية الخاصة. ومع ذلك،

فإنه يحتاج أيضاً إلى النظر فيما يتعلق بالحق في التعليم والحق في اللعب المادة (28 و 31) المدرجة في الترقية والتعليم والأنشطة الثقافية.

مرة أخرى، إن الحقوق فيما يتعلق باعتماد تجميعها في رعاية الأسرة وبيئات بديلة، يجب على الطفل أن يعالج الحق في الحفاظ على الهوية والتي تأتي تحت الحقوق المدنية والحريات، ولذلك كالحق في احترام ثقافة اللغة والدين التي تقع تحت تدابير حماية خاصة.

هناك قلق نتيجة لحكومات التكتل، والمنظمات غير الحكومية قد تحمل الاتصال بين الحقوق التي تقع ضمن المجموعة، وبالتالي قد وضع تفسير أضعف من المبادئ مما هو ضروري من أجل التنفيذ الكامل لإتفاقية حقوق الطفل.

لم تقرر اللجنة حتى الآن المبادئ التوجيهية للتقارير الدورية التي تتطلب إجراءات أكثر صرامة من التقارير من قبل الحكومة.

تم فحص التقارير الدورية الأولى في أكتوبر 1997م تتضمن المبادئ التوجيهية أسئلة مفصلة تشير إن المعايير التي يمكن رصدها للامتثال للقانون والسياسة والممارسة. وينبغي تمكين لجنة بشكل أكثر فعالية، حيث فشلت الحكومات في نوفمبر في تحديد معلومات كافية حيث هناك ثغرات في التشريعات اللازمة لحماية حقوق الطفل. السؤال يتطلب أيضاً من الحكومات أن تكون أكثر وضوحاً بشأن تنفيذ ورصد أي برنامج تشريعي، ويتوقع من المنظمات غير الحكومية أيضاً أن تنتج تقاريرها وفقاً للمبادئ التوجيهية الصارمة التي تفرضها، كما يجب أن تكون مفيدة في تعزيز مراقبة أكثر فعالية من إتفاقية حقوق الطفل.

لاتزال المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير الدورية لمتابعة النهج الموضوعي للإبداع. يمكن القول إنه بعد أن أثبتت أهمية العلاقات بين مجموعات المقالة في المبادئ التوجيهية للتقارير الأولية، فإنه ربما كان من الأفضل أن تعود إلى مقال نظام المقالة للحصول على المدى الطويل.

دور المنظمات غير الحكومية في عملية إعداد التقارير وفوائدها

المادة (45) من إتفاقية حقوق الطفل تمكن اللجنة من أن تطلب تقديم التقارير من صندوق الأمم المتحدة لأطفال اليونسيف وهيئات الأمم المتحدة الأخرى في المجالات التي تدخل في نطاق انشطتها. فإنه يمكن أيضاً دعوة هذه الهيئات المختصة الأخرى، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية لتزويد مشورة الخبراء في المجالات

التي تدخل في نطاق ولايتها. إن استجابة اللجنة لهذا الحكم فريدة من نوعها من خلال تشجيع نشاط المنظمات غير الحكومية لتقديم تقريرها البديل الذي يزود اللجنة بتحليل كامل أكثر أهمية في كثير من الأحيان من حالة حقوق الطفل في بلد معين.

تؤكد المادة (45) أيضاً على ضرورة التعاون الوثيق بين اللجنة كهيئة رقابة دولية وغيرها من الهيئات العاملة في مجال حقوق الطفل. فإنه يؤكد عمل اللجنة باعتبارها عملية ديناميكية كمحفز للعمل. في نهاية كل دورة من دورات اللجنة، يتم تخصيص أسبوع للنظر في المسائل التي تكون موجهة إلى الدول الشريكة التي من المقرر أن تظهر في الدورة القابلة.

تجمع مجموعة العمل هذه الدورات في القطاع الخاص، مع السماح لممثلي الحكومة الحضور، ويتم إنتاج أي سجل عام للمناقشة.

إن المنظمات الحكومية الخاصة بالتحالف الوطني للمنظمات غير الحكومية، والتي قدمت تقارير مكتوبة مدعوون للحضور من قبل دورات إجتماعات مجموعة العمل.

يتم تخصيص جلسة لمدة ثلاث ساعات لكل المدعويين لجلسة التقرير القطري في المنظمات غير الحكومية للتعليق على تقرير الحكومة وعملية الإنتاج (كيف يتم التشاور مع الكثير من المنظمات غير الحكومية في إعداد هذا التقرير)، وتحديد القضايا الرئيسية ذات الإهتمام فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الطفل. والدعوة الموجهة إلى وكالات الأمم المتحدة أيضاً للحضور والمساهمة.

بعد هذه المناقشة، تكتب اللجنة إلى الدول الشريكة قائمة من الأسئلة التي كانت تسعى لإجابات مكتوبة مسبقاً من الحكومة أمامها.

ثم يظهر وفد الحكومة أمام اللجنة في الدورة القادمة لمجموعة لمدة تسع ساعات، وبعد ذلك تنتج اللجنة الملاحظات الختامية التي تتضمن توصيات مفصلة للعمل الحكومي.

هناك مزايا كبيرة لهذه الإجراءات بعد الحصول على الأدلة من المنظمات غير الحكومية، وضعت اللجنة أفضل تحديد لأوجه التضارب بين التفسير الذي قدمته الدولة الطرف في حقوق الطفل والحقائق على أرض الواقع.

ذلك إن فحص الوفد للحكومة يمكن إن يكون أكثر أهمية، وأكثر تركيزاً واستهدافاً أفضل في الطرق التالية:

1- من خلال تحديد القضايا الرئيسية التي تقدم من قبل المنظمات غير الحكومية، وتقديم اللجنة مع العديد من الأسئلة المذكورة التي تحتاج إلى مناقشه مع الوفد.

2- المنظمات غير الحكومية في كثير من الأحيان توفر منظور أكثر أهمية حول قضايا التنفيذ.

3 -وتقرير بديل في كثير من الاحيان تسليط الضوء على ثغرات كبيرة في التقرير الحكومي وتوفير إمكانية الوصول إلى المعلومات التي لا تتوفر إلا للجنة في حالة المملكة المتحدة، على سبيل المثال، لاحظت الحكومة أن فيما يتعلق بأحكام المادة (27) (حق الطفل في أن يُستمع إليه في الإجراءات المتعلقة به) ويحق للأطفال تحت القانون العام جعل التمثيل إذا استبعدت نهائياً من المدرسة.

في الواقع، إن الأطفال ليس لديهم الحقوق المنصوص عليها في التشريع المعمول به للقيام بذلك. وتعطي فقط للأباء الحق في الاستئناف. وأن يكون حاضراً في جلسة الاستئناف أي قرار حول ما إذا كان أو لا يمكن أن يظهر الأطفال في السلطة التقديرية للجنة الاستئناف.

والتقرير البديل في كثير من الأحيان يسلط الضوء على ثغرات كبيرة في التقرير الحكومي ويوفر إمكانية الوصول إلى المعلومات التي لا تتوفر إلى اللجنة. أي قرار حول ما إذا كان أو لا يمكن أن يظهر في السلطة التقديرية للجنة الاستئناف. على سبيل المثال في تقرير المملكة المتحدة، جعلت المادة (27) (حقوق الطفل في مستوى معيشي لائق).

والحقيقة هي أن هناك أعداداً متزايدة وبالمثل، فيما يتعلق بالمادة (28) (الحق في التعليم)، حددت الحكومة مجرد حكم تشريعي رسمي يتم من خلاله، توفير التعليم مجاناً لجميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين خمسة وستة عشرة إلا أنها فشلت في معالجة هذه المشكلة المتنامية من استثناءات المدرسة، ودليل إجراءات القبول تمييزية فيما يتعلق بالجماعات العرقية السود والأقليات الأخرى، وتزايد اعتماد المدرسة على التبرعات الطوعية من أولياء الأمور، مما تسبب في اتساع التفاوت بين هذا وذاك من المدارس.

إن التقرير البديل قادر على كشف وتسليط الضوء على هذه المخاوف. وأن المنظمات غير الحكومية المشجعة لتقديم التقارير شجعت على إنشاء الإئتلاف

الوطني لتقديم المعلومات نيابة عن هيئة المنظمات غير الحكومية الوطنية ككل. ومن المرجح أن تكون منظمة غير حكومية واحدة وبالتالي تزيد من قيمة معلومات اللجنة المنتجة لهذا التقرير. وأنه يتجنب الأزواجية في الأدلة المقدمة إلى اللجنة ويسعي للمزيد من الاتساق في عرضه، كما أنها تمكن اللجنة من الحصول على فكرة عن أولويات الشواغل التي أشير إليها.

إن وجود المنظمات غير الحكومية في مجموعات عملها السابق تعطي اللجنة فرصة لتقييم صحة أو قوة أي مطالبة عبر الانتهاكات، ومنظمة الشفافية الدولية تشير بمزيد من الثقة للاعتماد على تلك المطالب في متابعة المخاوف مع الوفود الحكومية. المشاركة النشطة من جانب المنظمات غير الحكومية في عملية إعداد التقارير تعزز قدراتها والالتزام للخدمة كدعاة في متابعة الملاحظات الختامية. على العموم، فهذا يعزز قلق اللجان لرؤية التزام التقارير كعملية ذات بعد وطني. تعود فوائد كبيرة على المستوى الوطني أيضاً من نهج منفتح ومتقبل للجنة المنظمات غير الحكومية في عملية إعداد التقارير. من تجربة المملكة المتحدة، فإن أمكن تحديد عدد من النتائج الإيجابية. على سبيل المثال، مكتب صغير مؤلف من عضو، يعد وحدة لتطوير حقوق الطفل(تقارير القانون تحدد سيادة تطوير حقوق الطفل) وقد أنشئت لتنسيق إنتاج تقرير بديل.

هذا نشاط مجموعة واسعة من المنظمات غير الحكومية، وقد خلق قوة دافعة لرصد الامتثال لإتفاقية حقوق الطفل، في المملكة المتحدة، وربما في العديد من البلدان الأخرى، حقوق الإنسان ممارسة لدى معظم المهنيين العاملين مع الأطفال. وتحتاج إلى، الرعاية الاجتماعية، وهي مفاهيم مألوفة أكثر من ذلك بكثير. من خلال المشاركة في إعداد التقرير إلى اللجنة، شجعت العديد من المهنيين أن يتجاوزوا تحديد المشاكل التي توجد عند الأطفال، والبدء في تقييم تلك المشاكل ضمن إطار من المبادئ والمعايير مع وضع القانون الدولي. عرضت إتفاقية حقوق الطفل لغة جديدة وفهم للتصورات لما يحدث للأطفال في المملكة المتحدة.

وفرت المنظمات فرصاً للأطفال للدخول في حوار حول مفهوم حقوق الطفل والنظر في التشريعات والسياسيات وآثار ممارسة إتفاقية حقوق الطفل. شجعهم أيضاً على الدقة في ممارساتها ضمن مبادئ ومعايير إتفاقية حقوق الطفل. وحدة تطوير حقوق الطفل المستخدمة في إنتاج تقرير المنظمات غير الحكومية تعتبر فرصة لنشر

المعلومات حول إتفاقية حقوق الطفل وآثارها على الأطفال. مستوى المعرفة حول إتفاقية حقوق الطفل على وجه الخصوص، وحقوق الطفل بشكل عام، كانت محددة للغاية في المملكة المتحدة.

أثناء إعداد التقرير، دُعي أفراد من وحدة تطوير حقوق الطفل بانتظام للتحديث في المؤتمرات لفرض تعزيز وفهم الآثار المترتبة على إتفاقية حقوق الطفل لعمل المهنيين في عدد من المجالات ذات الصلة بالعلم والصحة ورعاية الأطفال والرعاية السكنية واللعب وحقوق الرعاية.

بعبارة أخرى كان هناك طلباً متزايداً على المعلومات وتفسيرها، عملت عملية إنتاج التقرير كأداة لتعزيز فضلاً عن الرصد في المملكة المتحدة. تم بيع أكثر من 16,000 نسخة من التقرير البديل، مما يدل على مدى الاهتمام الذي أثارته العملية. إن عدد البلدان التي وُضعت تحالفات المنظمات غير الحكومية، وساهمت في تقارير بديلة تشير إلى هذه التجربة التي لم تكن فريدة من نوعها في المملكة المتحدة. التركيز من قبل اللجنة على تحالفات وطنية للمنظمات غير الحكومية تشجع الناس في المملكة المتحدة للعمل بشكل تعاوني، وتعزيز الشرعية، واتساع مصداقية التقرير، ليس فقط في تعيين اللجنة.

إن المنظمات غير الحكومية ليس من السهل أن تعمل في هذا الطريق، وهناك صعوبات خاصة في المملكة المتحدة بسبب تعقيد العلاقات بين إنجلترا واسكتلندا وويلز وشمال إيرلندا من حيث المسؤولية الحكومية للأطفال.

ومع ذلك، يمكن للمنظمات رؤية قوة الحال بالنسبة للمنهج المتكامل كوسيلة لترشيد العمل والحصول على هذه النتيجة من اللجنة التي من شأنها أن تكون مفيدة. إن كل من دعوى إتفاقية حقوق الطفل وعملية الرصد الدولية تحققت من خلال (الإنتاج التعاوني لتقرير المنظمات غير الحكومية، أدت أيضاً إلى رفع الفائدة في النتيجة التي توصلت إليها اللجنة إلى الاهتمام الإعلامي الكبير الذي مكنها من هذه العملية).

ونشر الملاحظات الختامية التي تحققت من صفحة العناوين الرئيسية في الصحافة الوطنية. وحدة تطوير حقوق الطفل تنشر النتائج على نطاق واسع وتشجع العديد من الأطفال ليدعو إلى الضغط من أجل تنفيذ الملاحظات الختامية لهذه اللجنة. نقد الحكومة من قبل اللجنة بدأ في دخول المجال العام، على الأقل إلى درجة محدودة.

القضايا ذات الاهتمام بالنسبة لعملية إعداد التقارير

ليس هناك شك، في أن اللجنة كانت خلوة في تطوير عملها، وهذا بدوره قد بدأ في التأثير على الهيئات الأخرى المنشأة بموجب المعاهدات هناك مع ذلك، فإن هناك جانباً من جوانب العملية يستحق مزيداً من الدراسة.

تتبع اللجنة دائماً هيكل المبادئ التوجيهية لفحصها مع ممثلي قرار الحكومة، وهو يعني أن القضايا الرئيسية التي تظهر في نهاية المبادئ التوجيهية في كثير من الأحيان يتم إعطاؤها الاهتمام الكافي في حالة المملكة المتحدة. على سبيل المثال، هذا يعني أن قضية عدالة الشباب أعطيت تدقيقاً كافياً مع ما يترتب على ذلك إن الحكومة رفضت النتائج التي توصلت إليها اللجنة على أنها لم تعطِ الوقت الكافي للحكومة لتوضيح طبيعة التشريعات الحالية والمقترحة المتعلقة بالجانبين.

ولذا قالت الحكومة إن توصيات اللجنة غير صالحة في أي وقت من الأوقات على الإطلاق وإنما هي حق من حقوق الأطفال الذين يلتمسون اللجوء كمسألة مثيرة للقلق في تقرير المنظمات غير الحكومية.

من الناحية النظرية، فإن المجموعة توفر عملها السابق للجنة لتحديد أين يجب أن تركز أسئلتها إلى الوفود الحكومية؟ لممارسة هذه العملية، ومع ذلك، لا يتم استغلال قيمة هذه الدورة لتطوير نهج استراتيجي لفحص ممثل الحكومات دائماً. ربما هناك حالة اللجنة للتأكد من دقة القضايا المحددة المقدمة والتي ترغب في معالجتها في كل مجموعة موضوعية الحقوق.

جانب آخر من القطريات في البداية تم تعيين المقرر القطري لكل تقرير ولكن تم الآن التخلي عن هذه الممارسة لعدد من السنوات. كان السبب أن المقررين يتعرضون أحياناً لضغوط من الحكومات التي تسعى إلى التأثير على الملاحظات الختامية وفقاً لذلك، فهذه اللجنة الفردية كانت مسؤولة عن توفير أي عضو للتركيز في المناقشة، سواء في مرحلة عمل المجموعات السابقة أو أثناء النظر في تقرير الدول الأطراف.

إن مقرر ضمان الأوراق ذات الصلة قد تم قراءتها. وأن القضايا الرئيسية عُولجت بشكل صحيح.

يتعين على جميع الأفراد مسؤولية إبراز أنفسهم لكل دورة لكن نظراً للجنة العمل، فمن غير الواقعي أن يتوقع كل عضو قراءة جميع الوثائق ذات الصلة فيما

يتعلق بالتقرير القطري. وقد إنتقض وجود مقرر البلاد من فعالية اللجان. ولذلك يجب الترحيب به، إن في الدورة الأولى للجنة العشرين تم الاتفاق على إعادة طرح نظام تعيين مقررين للبلاد.

إن الآراء بين المنظمات غير الحكومية المشاركة وأعضاء إحدات الهيئة في الخارج والتي كانت قبل دورات مجموعة العمل ذات فائدة كبيرة، لأنها لا تتيح فرصة لإخضاع آثار اهتمامات المنظمات غير الحكومية للتدقيق الأكثر صرامة، واختيار صحة أي ملاحظات انتقادية، ثم تنفيذ مراكز التأهيل المجتمعي.

فيما يتعلق بالمملكة المتحدة وتمكين اللجنة لمعرفة كيف يتم تنفيذ مراكز التأهيل المجتمعي بصفة عامة لحقوق الطفل في بريطانيا هناك التزام واضح من اللجنة، أن هذه الدورات يجب أن تستمر مع ذلك هناك عدد من المخاوف.

أولاً: قبل أن تعقد دورات مجموعات العمل في نهاية الدورة الكاملة للجنة. وكثير ما حاول أعضاء اللجنة، وغالباً ما يكون هناك عدداً قليلاً جداً من الأعضاء الحاضرين للمنظمات غير الحكومية الذين بذلوا جهوداً كبيرة لديهم استعداداً ليكونوا حاضرين في كثير من الأحيان بتكلفة مالية كبيرة.

وغياب أعضاء اللجنة يدل على خيبة الآمال من الفائدة في الأدلة.

ثانياً: إجراء الفرق العاملة قبل الدورات الرسمية إلى حد ما في طابع أعضاء اللجنة. وقد كان باب الحوار أكثر فعالية ويمكن أن يتحقق من خلال مناقشة أكثر انفتاحاً وتميزاً عن مسألة سؤال وجواب رسمي.

بعد أربع سنوات من هذه الدورات، من الجولة الأولى من تقارير فحص دورية، الآن هناك عدد من أعضاء جدد في اللجنة حان الآن إعادة النظر في تلك الإجراءات. على سبيل المثال يجب أن يأخذ الفريق العامل قبل الدورة وقتاً آخر من العام مع وجود عدد محدود من أعضاء اللجنة.

هل الأدلة على حدوث إنتهاكات حقوق الطفل المقدمة في هذه الدورات توجيه لما فيه الكفاية لعملية فحص وفود الحكومة؟ هل الهدف من الفريق العامل لما قبل الدورة هو توفير مصادر بديلة للأدلة على الدولة إزاء حقوق الطفل في بلد معين من أجل مساعدة اللجنة لإجراء التدقيق الفعال لسجل الحكومات في تنفيذ إتفاقية حقوق الطفل ما هي طرق العمل ليكون أكثر فعالية؟

إن الهدف من ذلك هو تحقيق نتائج مرضية وإن مصدر قلق آخر هو مواجهة حجم العمل من قبل اللجنة . إن إتفاقية حقوق الطفل ضحية لنجاحها والمطالب الملقاة على عاتقها نتيجة لذلك هي مفرطة.

في عام 1993م أوصى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان إن اللجنة ينبغي أن تكون سريعة وفعالة لدرجة من الوفاء لولايتها وخاصة في ضوء العدد غير المسبوق من التصديقات التي قُدمت لاحقاً من التقارير القطرية. وقد وضعت الأمم المتحدة خطة عمل لتوفير موارد إضافية للجنة في مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

تم إنشاء خمس وظائف جديدة، وتوفير دعم إضافي كبير للأعضاء ومن المأمول مع هذا الدعم من السهل تكوين لجنة لإدارة حجم الأوراق والأدلة وبالتالي تعمل بقدر أكبر من الفعالية في التدقيق في عملية إعداد التقارير. وهناك أيضاً التعديل المقترح لإتفاقية حقوق الطفل من لوستاريا، التي قُدمت للدول الأطراف المنعقد في ديسمبر 1995م وزيادة عدد أعضاء اللجنة من 10-18 عضو لتكون مقبولة، ويحتاج الإقتراح موافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة والتصديق بأغلبية ثابتة – ثلاثة من الدول الأطراف.

تمت الموافقة عليها من قبل الجمعية العمومية في ديسمبر 1995م إعتباراً من يناير 1998م كل اثنين وخميس.

أخطرت الدولة الأمين العام بقبول التعديل، و 120 دولة من قبل أن تدخل حيز التنفيذ. الآن هناك 1-2 من سنوات تراكم التقارير الأولية في إنتظار أن يتم فحصها. عندما أصبحت في الجولة الأولى من التقارير الدورية المستحقة في عام 1997م، وقد تفاقت المشكلة عندما أصبحت الجولة الأولى من التقارير الدورية المستحقة في عام 1997م أدت إلى تفاقم المشكلة وتراكم التقارير، وعلى الرغم من الزيادة في الاجتماعات من اثنين إلى ثلاثة مرات في السنة، هذا القرار الذي أتخذته اللجنة في دورتها الحادية والعشرين لزيادة عدد الدول الشريكة والتقارير التي نظر فيها في كل ثمانية دورات.

يخلق التأخير أيضاً مشاكل مجيء وذهاب الحكومات والمنظمات غير الحكومية. وإذا تم إنتاجها في الوقت المحدد، من المرجح أن تكون فعلاً قديمة في

الوقت الذي يأخذ فحص تقاريرها. علاوة على ذلك، فإن التأخير يقوض مصداقية عملية اعداد التقارير، ويعمل كمثبط للإبداع.

هذه التأخيرات تحتاج لينظر فيها بصورة عاجلة وهي واحدة من الاستراتيجيات لمعالجة التراكم، قيد النظر من قبل اللجنة، وامكانية إعادة تعريف الدورية تحت مصطلح من المادة(44) بحيث يتم النظر في التقارير الدورية التي تُستحق بعد خمس سنوات من إستلام التقرير السابق، بدلاً من ثلاثة سنوات بعد أن كان التقرير السابق يعود في الواقع.

ولكن هناك قلق شديد بين المنظمات غير الحكومة هو أن هذا التفسير من التزامات الإبلاغ سيكون خطوة إلى الوراء والتي من شأنها أن تعمل على مكافأة الحكومة فشلها في الوفاء بالمواعيد النهائية، بل ويمكن أن تشجع للقيام بذلك.

إن هناك قلق متناه من الحداثة النسبية لهذه العملية، التطوير من قبل اللجنة من إجراءات مفصلة على أساسها رصد الإمتثال لمبادئ ومعايير مراكز التأهيل المجتمعي ومن الواضح أنها بعيدة الاكتمال، في بعض المناطق وُضعت مؤشرات أقل تقدماً من غيرها، على سبيل المثال، لم يتم بعد إعطاء القليل من الإهتمام إلى الآثار الكاملة للمقاولات ما بين 13-16 (الحق في حرية التعبير والدين والضمير والفكر وتكوين الجمعيات، خاصة لأنها تتعلق على وجه التحديد بحياة الطفل). نسبياً قد أولى إهتمام ضئيل للمادة (23) (حقوق مدرسة للمعاقين) والآثار المترتبة على مبدأ عدم التمييز لأنها تؤثر على هذه الفئة المستضعفة بشكل واضح، يجب أن تكون عملية وضع مؤشر واضح الأمتثال التطوري.

ولكن من المهم التأكد من أن كل مادة في إتفاقية حقوق الطفل تعتبر قرار لجنة لإعداد التعليمات العامة بهدف تعزيز تنفيذها ومساعدة الدول الشريكة بالتزامها بتقديم التقارير، ولكن لم يُنتج حتى الآن. هناك درجة من الإلحاح الآن أن هذا العمل ينبغي أن يبدأ.

الخاتمة

قد تجاوز نجاح إتفاقية حقوق الطفل كل التوقعات ودور اللجنة في المساهمة في فهم وتنفيذ حقوق الطفل لم تكن هينة.

وقد أجهت اللجنة تحدياً فريداً من نوعه في مراقبة معاهدة دولية في ثماني سنوات من اعتماده من قبل الأمم المتحدة، واكتسب الدعم العالمي. وقد إستجاب لهذا

التحدي إدخال العديد من الأساليب المبتكرة. سعت إلى تعزيز وفهم تجزئة حقوق الإنسان للأطفال، وتعزيز العلاقة بين نظم الرصد الدولية والوظيفية، وشاركت المنظمات غير الحكومية الفاعلة الحاسمة كما هو الحال في تعزيز ورصد حقوق الطفل. ومع ذلك فإن اللجنة كانت مستفيدة من التزامها بأساليب مبتكرة، ولا بد أن تكون على استعداد لمراجعة هذه الأساليب بانتظام، والاستفادة من الخبرات المشتركة من أولئك الذين شاركوا في عملية إعداد التقارير. فإن إختيار القيمة كهيئة مراقبة تكون قدرتها على تقديم تفسير دقيق وتحليل المبادئ والمعايير المنصوص عليها في إتفاقية حقوق الطفل إلى جانب وجود اتصالات ديناميكية مع الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لترجمة تلك المبادئ إلى أفعال. ومراجعة وتقييم عملها سيكون مهماً لنجاحها كدراسنها لتنفيذ إتفاقية حقوق الطفل في هذا المجال.

الباب السادس

هيكل موضوعي من المبادئ التوجيهية العامة للإبلاغ عن إتفاقية حقوق الطفل (سكوت لوكل)

أ/ مقدمة :

تعرضت عملية الإبلاغ الدولية في ظل النظام الدولي لمعاهدات حقوق الإنسان وإبلاغ الانتقادات في السنوات الأخيرة، وكثير منها له ما يبرره. وقد اقترح بعض المعلقين إصلاحاً جوهرياً، قال البعض إن النظام يجب أن يلغي بأكمله. في حين أن هذا هو استنتاج متطرف في الوقت الحاضر هذا هو مجال كبير للتحسين في الهياكل القائمة. بل في جميع الأنحاء. في عام 1990 عملت الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات جهوداً جادة لسد بعض الثغوب الأكثر خطاً في عملية إعداد التقارير. عموماً فإن النظام يتحسن بطرق مهمة. هذا صحيح من الهيئات المعدة للمعاهدة، لكن أبرزها لجنة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). وقد وضعت اللجنة آليات جديدة لإعطاء تفسيرات توسعية في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ونظامها الداخلي يهدف لضمان مزيد من الالتزام من جانب الدول الأطراف. وقد فعلت ذلك بطريقة التشجيع، بل غالباً ما ينتج عن جهود الدول الشريكة خاصة المنظمات غير الحكومية وبسبب القوة

المقيدة لها (خصوصاً عندما يتناقض مع مؤسسات قضائية أو شبه قضائية وطنية مستقلة)، ويمكن أن توقع عليها اللجنة بأن يكون لها تأثير محدود على التمتع الفعلي بحقوق الإنسان في البلدان التي تخضع لاختصاص الإشراف في بعض الأحيان. بغض النظر عن مدى تمكن اللجنة من تحسين الأساليب لمعالجة المخالفات الجسيمة لحقوق الإنسان ومع ذلك يمكن للهيئات مثل اللجنة بأن يكون لها تأثيراً خاصاً وأنها تستجيب للمعلومات التي قدمتها المنظمات غير الحكومية خارج سياق عملية التقرير. وفي هذه الحالة يمكن للجنة أن توفر قوة دافعة لتحقيق إكمال الأهداف المحلية لحقوق الإنسان وقد اكتسبت اللجنة دعماً متزايداً بسبب إنفتاحها على مصادر المعلومات البديلة واستعدادها في بعض الأحيان لقبول مصداقية وموثوقية هذه التقارير، عندما تتناقض تقاريراً أخرى من الدول الأطراف.

لم ينتج عن هذا التحول تنوعاً في مصادر المعلومات فقط وفي عمليات صنع القرار والتحسين بل في الوعي المتزايد بالعوائق التي تضرب بعمق جذورها في نظام حقوق الإنسان ورصد المعاهدات. وفي البداية أدرجت في نظام معاهدة الأمم المتحدة من الدول الشريكة التي سوف تستمر في التأثير على اللجان على المستوى الوطني ما لم تتطور أكثر.

ب/ التغلب على العيوب التي بنيت:

نظراً لطبيعة الدول ومصالح الدولة، ونظام التقارير إلى هيئات المعاهدات إن التحليل أو التلاعب بها من قبل الدول عازمة على الحفاظ على التزاماتها القانونية. بعض من هذه العيوب يمكن تجنبها من قبل الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات لكن مع افتراض تنفيذ إصلاحات واقعية أو سياسية ممكنة لايزال نظام واحد فكيف يمكن أن تكون إجراءات تأمين الامتثال للمعاهدات الرئيسية لحقوق الإنسان تتوقف على النظام الذي يجعل الحكومات مسؤولة تماماً عن الإبلاغ عن نفسها مرة واحدة كل خمس سنوات قابلة للاستجواب لبضع ساعات من قبل اللجان المنتخبة ومن قبل تلك الحكومات نفسها مع احتمال توجيه لوم خطير أو عقوبات حقيقية لنظام معاهدات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة التي يمكن أن تحسن الإرشادات التوجيهية بشأن تقارير الدول، وتعزيز متطلبات تقويم وتطوير الابتكارات الإجرائية وتحسين نظام التقارير عموماً.

ولكن مشاكل وأسس النظام تركز أساساً على النقد الذاتي وتعتمد اعتماداً كلياً عليها وتبقى حسن النية.

وقد سعى المعلقون للدفاع عن إجراءات تقديم التقارير من خلال التركيز على المهام الإيجابية التي يمكن تقديمها إذا كانت الدول مستعدة لاتخاذ التزاماتها بطريقة جديدة ولكن المسؤولين المنوط بهم لديهم مسؤوليات التقرير وغالباً ما يعترفون سراً لهم بأنهم أكثر وفاء في إنجاز التقرير في أسرع وقت وبأقل جهد ممكنين، وفي مهمة غير مرغوب فيها مملة مرهقة للتقارير مع استعمال عملية إعداد التقارير كوسيلة لبرمجة الامتثال للمعاهدات وتحسين العمل. هناك بعض الدول التي عرضت مجموعة من الالتزامات الناشئة عن معاهدات حقوق الإنسان من خلال عملية إعداد التقارير.

على ما يبدو إن هذه الدول ترى أن مجرد إعداد وتقديم ذلك التقرير وظهور وفد الدولة الطرف أمام اللجنة أنها وفّت بالتزامها بموجب المعاهدة المعنية. نظراً للعدد القليل من الناس الذين سوف يقرؤون تقرير الدولة ، وهذه التقارير ذات تأثير محدود جداً هو تأثير السلوك الحكومي في اتجاهات تؤدي إن التمتع بحقوق الإنسان، ويمكن للمرء أن يفهم لماذا الدولة تجد أنها من الملائم أن ترى أهميته في هذا الطريق. وباختصار فإن فشل العديد من الدول في تقديم التقارير، في الوقت المحدد أو في كل شيء، والعرض المتكرر للتقارير ذات النوعية الرديئة وعدم قيام الدول باتباع الإرشادات التوجيهية التي وضعتها اللجنة المختصة وتداخل التزامها بالتقارير والعزوف من قبل الدول لاستخدام عملية تقديم التقارير كوسيلة لإفشاء مشاكل أو عيوب معينة يضعف النظام كما هو الحال الآن.

تفاوت جودة عضوية الهيئات المنشأة بموجب معاهدات تمثل عيب آخر للنظام. وعلى الرغم من أن أعضاء اللجنة التي تهدف للخدمة بصفتهم الشخصية وأن يكون الخبراء ذوي الكفاءة المعترف بها في مجال حقوق الإنسان. ويتم تحمل عضوية الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات مع وزراء الخارجية أو تقاعد سفراء مسؤولين آخرين. ومع ذلك لا يعني أن هذه الهيئات المراقبة لتمثيل الزاوية في منظومة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة. لكي تكون فعالة ولكن يجب أن تتألف هيئات المعاهدات من خبراء مستقلين مع التعيينات على المدى الطويل بدلاً من السياسيين المعنيين لتأمين الانتخابات أو تجنب اغضاب زملائهم في الداخل.

لو تراهنت المحاكم العليا الوطنية مع الأشخاص الذين كونوا الحياة المعنية بأكملها للحكومة، سوف تثار تساؤلات حول استقلالهم والحيادة والموضوعية فيما يتعلق بالقيم الكامنة وراء الفصل بين السلطات، الآن حان الوقت لوضع هذه الأسئلة على المستوى الدولي.

إن قاعدة الهيئات المنشأة بموجب معاهدات كثيرها تتفاعل مع الدول الشريكة حول مفهوم الحوار البناء في حين أن مثل هذا النظام لا يلزم أن يكون دبلوماسياً أكثر من اللازم ولا يفتقر تبادل الجوهر في كثير من الأحيان وأن التأثير هو آفاق تحليلات أوسع وأكثر خطورة، من الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان.

هنالك ميل واضح من قبل بعض أعضاء الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الرفض عن انتقاد صريح لمصلحة سيادة الدولة، أو عدم تنفير الدول الأطراف.

وعند النظر في شرعية الممارسات الحكومية من قبل المحاكم الوطنية ، لا يتم التعامل مع الدولة بطريقة محترمة ولا تميل المحاكم لاستخدام لغة مناقضة لتجنب الإساءة إن الدولة في حين التناظرية بين النظم القضائية الوطنية والآليات الدولية لمراقبة حقوق الإنسان لا يمكن إن تؤخذ بعيداً جداً والمواقف غالباً ما تتجلى في الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات ليس ذلك بكثير من موازنة واقعية للمصالح التي تهدف إن إيجاد الحقيقة واقتراح سبل لجعل إيجابية التغيرات السياسية والقانونية اعتباراً من تحيز مؤيد للحكومة الأصل وذلك على حساب حقوق الأفراد المعنيين ويرتبط مفهوم الحوار البناء على اعتماد كثرة الملاحظات التي تفقد أي ميل واقعي لتؤخذ على مجمل الجد. غالباً ما تعتمد قضايا حقوق الإنسان على وجه الخصوص على الملاحظات الختامية بطريقة انتقادية وربما تكون أكثر أهمية والحد الأدنى من الموارد المخصصة لنظام الأمم المتحدة بموجب معاهدات حقوق الإنسان. في الوقت نفسه تعهد سبعة عشر شخصاً فقط على دعم البحوث والمهام السكرتارية والإدارية، ويرتبط مع جميع الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات الستة.

من المتوقع تقديم تفعيلاً احتياطياً أي دعم كل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الحصول على معلومات أو الحصول على معلومات للامتنال لمعاهدات معنية من قبل جميع الدول الأطراف. في حالة تصديق لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) على العهود التي كتبتها (142) دولة وأن الأمانة تتكون من اشخاص هم الموظفين الفنيين يعمل واحد منهم نصف

الوقت على أن تستكمل في عام 1999م و آخر يُمول من التبرعات من قبل الحكومات. إذا كان المجتمع الدولي جاداً بشأن ضمان الامتثال والرصد السليم لمعاهدات حقوق الإنسان، ومطلوب التعزيز الهائل من قبل الموظفين المخصصين لهيئات المعاهدات على النقيض من ذلك فإن نظام الرصد في إطار الميثاق الاجتماعي والأوروبي (مع تصديق اثنين وعشرين موظف).

هناك عيوب واضحة كثيرة يعاني منها نظام معاهدات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لكنها لم تثبت عدداً متزايداً من أفراد المطالبات التي تسعى من خلال الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات في حالات العديد من العقوبات التي نُوقِشت فقد تم التغلب عليها وتم تأمين قرارات أخرى مفيدة. بأن هذه النتائج لم تكن ممكنة من دون مشاركة نشطة من المنظمات غير الحكومة والتي زادت دعم الهيئات والمعاهدات واعطتهم تجديد المصادقية.

ت/ الإبلاغ عن المنظمات غير الحكومية كحالة أساسية ومشاركة

إن مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات هيئات المعاهدات هي الظاهرة الجديدة نفسها بقدر ما تشعر به اللجنة من قلق تجاه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمشاركة في زيادة كبيرة في توفير مصادر بديلة للمعلومات وتسهيل اعتماد بعض آخر من الملاحظات الختامية عندما تشعر المنظمات غير الحكومية بأن التصريحات من قبل الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات قد تخدم غرضاً عملياً في حقوق الدفاع وتمكن عملية إعداد التقرير لتوفير وتشجيع التدويل لحل مشاكل حقوق الإنسان . وليس من الضروري تقرير الدولة نفسها والتي تميل إلى مشاركة المنظمات غير الحكومية، وأن اللجنة ربما تتبنى موقفاً حاسماً من ممارسات الحقوق في بلد معين.

وبالتالي عندما تسعى اللجنة للتأثير على نتائج مداولات اللجنة والمنظمات غير الحكومية تقضي فترة محدودة من الوقت في تحليل تقرير حكومتها بدلاً من ذلك تسعى إلى إعداد التقارير البديلة وغيرها من الوثائق التي تكون أكثر دقة.

وفي المقابل كثيراً ما انعكست بقوة هذه المعلومات في الملاحظات الختامية التي اعتمدتها اللجنة ويمكن أن تكون تقارير بديلة لفتت الانتباه إلى عدم الدقة والتشوهات في تقريرها الحكومي، فإنها يمكن أن توفر معلومات جديدة وأفكار للسياسات والتشريعات بأن تكون أكثر ملاءمة لإعداد تقارير بديلة ويمكن أيضاً أن

تكون بمثابة المحفز إلى ظهور إئتلاف حركات جديدة بين مجموعة غير مترابطة من قبل. وقد اتخذ هذا المكان على سبيل المثال في جمهور الدومينيكان وبنما والفلبين وإسرائيل وجمهور مثل هذه التحالفات يمكن أن يؤدي إن زيادة الاعتماد على المعايير الدولية لحقوق الإنسان كأساس للمطالب على الدولة وإعطاء معنى جديد تحت نص قانوني.

هذا بدوره عملاً تقليدياً في حالة عدم عمل المنظمات غير الحكومية في مجال حقوق الإنسان.

وفي حالة التعهد الدولي للحقوق الاجتماعية والثقافية فكثيراً ما وضعت تقارير للمنظمات غير الحكومية كأساس لما جاء باستدعاءات لإجراءات الشكاوى التي من خلالها بدأت لجنة العمل للاستجابة للمعلومات المستمدة من المنظمات غير الحكومية. ومن خلال الاستخدام المبتكر لسلطات إشرافية فإن اللجنة ابتكرت مثيرة الاهتمام لهذه السياقات التي حققت الملاحظات الختامية في بعض الأحيان إلى مستوى من التفصيل والتحليل لمزيد من العلاج لحقوق السكن في المادة (1/11) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتي كرست الكثير من الاهتمام.

1- تحديد الانتهاكات الثقافية

في حين أن تقرير إنتهاكات المعاهدات ينبغي أن تكون عنصراً أساسياً في أي إجراء لمراقبة حقوق الإنسان، وقد أعلنت قرارات اللجنة أن الدولة قد إنتهكت أي حق خاص تكفله أول دولة قد انتهكت التزاماتها في مجال حقوق السكن.

وأن المعلومات التي تتضمنها أعضاء اللجنة طرداً جماعياً لما يقارب من 15.000 أسرة في غضون السنوات الخمس الماضية والظروف المزرية التي اضطرت العائلات للعيش ، واعتبرت تلك الظروف التي قد جرت بمافيه الكفاية من خطورة العيش إلا أنه يمكن اعتبار الضمانات الواردة في المادة (11) من العهد ولكنها لم يتم احترامها.

وفي وقت لاحق من العام اعتمدت صيغة مماثلة فيما يتعلق بنما عمليات الإخلاء التي نُفذت في هذا الطريق ليس لانتهاك الحق في السكن الملائم ولكن على السكان الحق في الخصوصية وأمن الوطن . ومنذ ذلك الوقت، قد أصدرت اللجنة مزيداً من النتائج عن الانتهاكات على الرغم من أنها كانت بشكل عام تلتزم الحذر في اتخاذ مثل هذه القرارات.

2 الحث على اعتماد تشريع جديد

وحدث اعتماد التشريعات الجديدة بالإضافة إلى إعلان انتهاكات العهد بالتجديد على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وقد وقعت وشجعت اللجنة عدداً من الدول إلى اعتماد تشريع جديد يهدف إلى التعزيز ويُسهّم في التطبيق المحلي للعهد. وهناك مثالان لتوضيح محاولات اللجنة في المساعدة على تشكيل القوانين الوطنية بهدف تعزيز الامتثال لمعايير حقوق السكن.

طلبت اللجنة من الحكومة تطبيق الأحكام الحالية لحقوق السكن في الدستور وتحقيقاً لهذا الغرض لإتخاذ مثل هذه التدابير لتسهيل وتشجيع تطبيقها يمكن أن تشمل التدابير التالية:-

- أ- اعتماد تشريع شامل لحقوق السكن.
 - ب- الاعتراف القانوني بحق اللجان المتضررة من معلومات بشأن خطط الحكومة في الواقع أو يحتمل أن تؤثر على حقوقهم.
 - ج- اعتماد تشريعات الإصلاح الحضري الذي يعترف به.
- مساهمة المجتمع المدني في تنفيذ العهد وعناوين ضمان الحياة والقواعد وترتيبات ملكية الأراضي وغيرها.
- كما تحت اللجنة الحكومة إلى النظر بجدية في تجسيد القانون المحلي في السكن.

وفي توجيه أكثر تفصيلاً من اللجنة فيما يتعلق بمضمون هذه التشريعات بأن تكون مفيدة (النظر في أكبر مجموعة من القضايا المرتبطة بالتشريعات المحلية في حق السكن) واقترح ينص عليه اعتماد تشريع يوفر أساساً للعمل من جانب جماعات حقوق الإنسان المحلية ويمكن البدء في إجراءات شعبية لدعم مثل هذا التشريع.

3- حث وإلغاء التشريعات

على أساس المعلومات للمنظمات غير الحكومية بحث الأثر السبلي لبعض القوانين وخصوصاً المراسيم الرئيسية، قد طلبت اللجنة صراحة إلى الدول إلغاء القوانين التي تعتبر متعارضة مع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. وعلى سبيل المثال في عام 1995م حثت اللجنة التي تعطي حكومة الفلبين توصية وينبغي إعادة النظر في إلغاء المراسيم الرئاسية (772 و 1818) وذلك لضمان التوافق مع أحكام العهد والتوصية التي ينبغي مراجعة جميع التشريعات

القائمة ذات الصلة بممارسة عمليات الإخلاء القسري وذلك لضمان أنها تتوافق مع احكام المعاهدة . وفي العام نفسه أبلغت اللجنة حكومة الجمهورية الدومينيكية أن المراسيم الرئاسية 91- 359 سوف تصاغ بطريقة لا تتفق مع احكام العهد وحثت الحكومة على النظر في إلغاء كل هذه المراسيم في اقصر وقت ممكن . كل الدول ردت على تعليقات اللجنة . في الفلبين ، عقدت جلسات من قبل لجنة مجلس الشيوخ للنظر في إلغاء المرسوم 772 وإلغاء المرسوم بعد ذلك في وقت قصير في سبتمبر 1996م في الزكري السنوية الخامسة لاعتماد المرسوم 91-358

اعلن الرئيس المنتخب مؤخراً من جمهورية الدومينيكان على شاشة التلفزيون الوطني بإلغاء المرسوم إذا ما نفذ المرسوم قد يؤدي إلى طرد أكثر من 100،000 من السكان

الفقراء في المناطق الحضرية .

4 - تنفيذ مشجع للتشريع

إن هذا لاستئناف يجعل اللجنة تقوم بتطبيق وتنفيذ القوانين العادية للدول والتي تكون في صالح التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما يتعلق ببلجيكا 'عربت اللجنة عن قلقها إزاء كفاية التدابير المتخذة لفرض الواقع عن (حقوق الإنسان) في النص الدستوري وحثت اللجنة الحكومة على تطبيق أكثر على القانون الحالي الذي يسمح للحكومة بمصادرة الممتلكات والمساكن غير المأهولة من قبل ملاكها، مرة أخرى إن اللجنة طلبت من حكومة الفلبين تعزيز الأمن والحياة فيما يتعلق بالإسكان وفقاً للمبادئ الواردة في التعليق العام للجنة رقم 4 واتخاذ التدابير اللازمة بما في ذلك المحاكمة حيثما كان ذلك مناسباً لوقف انتهاكات قوانين مثل ر أ 7279 (التطور والإسكان في المناطق الحضرية) 1992م

5 - تشجيع اتخاذ إجراءات وقاية لتجنب الانتهاكات

قد ظهر توفير المعلومات من قبل المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بانتهاكات محتملة أو متعلقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي بعض الأحيان تعليقات من قبل اللجنة التي تهدف إلى منع التعديلات المحتملة. هذا يحدث خاصة فيما يتعلق بعمليات الإخلاء القسري المخطط لها على سبيل المثال.

تلاحظ اللجنة إن مفوض البيئة والتخطيط العمراني يرى أن أصحاب الأكواخ ليس لديهم أي مبرر أخلاقي ليطالبوا من حكومة الولايات تجديد منازلهم. إذا كان ذلك صحيحاً، يمكن أن يؤخذ مثل هذا البيان بسهولة لأنه لا يتناسب مع احكام العهد الذي، في رأي اللجنة أن تطلب عمليات الإخلاء القسري بأنه لا يمكن أن يحدث إلا إذا تمت الترتيبات البديلة لضمان احترام الحق في السكن الملائم للمتضررين.

فيما يتعلق بالإخلاء الجماعي المتعلق بجمهورية الدومينيكان طلبت اللجنة من الدولة ...

تعليق أي إجراءات لاتتسق إتساقاً واضحاً مع احكام المعاهدة ... لتقديم معلومات إضافية بطريقة عاجلة.....

أخيراً قررت الحكومة الامتناع عن عمليات الإخلاء القسري المخطط لها في السابق وأكثر من مليون نيجرياً يبغي مهدد بخطة الإخلاء في أكبر مدينة من نيجيريا.

(يسهم تطبيق المنظمات غير الحكومة في وضع خطط الإسكان) 6

اعترافاً من جوانب معينة من التنمية تسترشد بجهود أولئك الذين يحملون قوانين العملية وحثت اللجنة إن على الدولة ألا تأخذ في الاعتبار الكامل في سياستها السكنية من المقترحات المقدمة من المنظمات غير الحكومية التي إذا ما نُفذت بالكامل لن تكون ذات آثار إيجابية على أكثر من 100,000 شخص في لوس سنقي، غواندوليس وفي ساتودو مينغود جمهورية الدومينيكان) وأن أحد الأحياء الفقيرة التي كانت تحت التهديد الداعم بالطرد وأشارت اللجنة أن الحكومة إنما....

وينبغي إن تنظر بتأن لتنفيذ خطط التنمية البديلة للمنظمة، مع المراعاة الكاملة للخطط التي وضعتها المنظمات غير الحكومية والمجتمعية، وهذه إشارة وجيزة من قبل اللجنة إن جانب الحكومة من جمهورية الدومينيكان، والتي انضوت بشكل كامل تحت قطاع المجتمع في جهود التنمية الحضرية، وبدأت في تنفيذ خطط بديلة لأحد أكبر الأحياء الفقيرة في العاصمة.

7 - التوصية للتقديم الموضوعي للحقوق

في كثير من الأحيان يفترض بأن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة لا يمكنها من الملاحظة العامة حول حالة حقوق الإنسان في أي بلد من البلدان وأن القرارات حثت الدول الشريكة على تنفذ التنازلات الرئيسية في القانون والسياسة والممارسة الضرورية استثناء من القاعدة.

مع ذلك فقد أوصت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كثيراً بأن الدول الشريكة تكفل تقديم خدمات معينة ضرورية لإعمال الحقوق . بهذه الطريقة عرضت اللجنة استعداداً واضحاً تشير فيه إلى أن الدول الشريكة بذلت قصارى جهدها وفقاً للمواد المتاحة للوفاء بالالتزامات الايجابية الناشئة عن أحكام العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الأمثلة توضح وتثير قلق اللجنة لأن الحق في ضمان الحيازة لا يتمتع به جميع المستأجرين في كندا .. وتوصي اللجنة بتوفير الحيازة لجميع المستأجرين وتلفت إنتباه الدولة إلى المادة 4 لأن اللجنة العامة على حق في السكن الملائم.

توصي اللجنة بالإسراع في اعتماد السياسات والتدابير الرامية إلى ضمان الخدمات المدنية الكافية وضمان الحيازة وتوفير الموارد اللازمة لتسهيلها للمجتمعات ذات الدخل المنخفض في السكن بأسعار معقولة.

إن اللجنة توصي بأن تتخذ السلطات البلجيكية التدابير المناسبة لتشجيع برامج الاستثمار وتشجع على وجه الخصوص بناء المساكن المؤجرة منخفضة التكلفة.

وتحث اللجنة الحكومة إلى اتخاذ خطوات فورية كمسألة ذات أولوية مالية للقضاء على ظاهرة البيوت القفصية وضمان المساكن لأولئك الذين يعيشون حالياً في هذا النوع من المساكن التي سيتم توفيرها بإعادة السكن الملائم وبأسعار معقولة.

وترى اللجنة أنه عندما ينتقل هؤلاء المشردين وتلك الأسر ينبغي إيلاء الاهتمام لتوفير فرص عمل لهم وللمدارس والمستشفيات والمراكز الصحية ومرافق للنقل في المناطق المختارة.

8/ التوصية باتخاذ تدابير سياسية محددة:

طلبت اللجنة بأن يتم تنفيذ سياسات محددة في إطار أحكام حقوق السكن من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على سبيل المثال:

توصي اللجنة الدولية بأن تضع وتنفذ على وجه السرعة لسياسة شاملة للإسكان. ويجب أن تضمن عدم إجراء عمليات إخلاء المساكن بالإكراه إلا في ظروف استثنائية حقيقية، ويعاد النظر في جميع البدائل الممكنة الاحترام الكامل لحقوق جميع الأشخاص المتضررين.

وتحت اللجنة الحكومة إلى التمديد إلى أجل غير مسمى وإيقاف عمليات الإخلاء القسرية والهدم غير المشروعة والتأكد من أن جميع الأشخاص المهددين في تلك السياقات يحق لهم الحصول على محاكمة عادلة

أ/ الحاجة إلى إنشاء مؤسسات وطنية جديدة

تقديراً لأهمية آليات محلية تهدف إلى تعزيز وتنفيذ ورصد التقدم المحرز فيما يتعلق بحقوق السكن، اقترحت اللجنة لعدة ولايات إنشاء مؤسسات وطنية للإسكان الجديد.

على سبيل المثال:-

نظراً للمشاكل التي في قطاع الإسكان والتي لا تزال كبيرة تحت الحكومة على إنشاء لجنة وطنية للسكن تتألف من ممثلين عن الحكومة والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجماعات ذات الصلة. وإن الحكومة ينبغي أن تنتظر في إنشاء هيئة مستقلة مسؤولة عن منع الإخلاء القسري غير القانوني ولرصد وتوثيق ومراجعة أي من عمليات الإخلاء القسري الجارية أو المخطط لها من الناحية القانونية.

ويمكن أيضاً أن تُعد لجنة رئاسية للفقراء في المناطق الحضرية في ولاية تعزيز حماية حقوق السكن وجمع المؤشرات والإحصاءات الدقيقة الموثقة المتعلقة بالمشاكل الحضرية مثل التشرد والإخلاء القسري.

ب/ الواجب لرصد الامتثال

أخيراً، ورداً على المعلومات الواردة من قبل المنظمات غير الحكومية بأن اللجنة طلبت مراراً من الدول تزويدها بمعلومات سابقة. فإن اللجنة شعرت بالقلق إزاء حالة الإسكان في جمهورية كوريا. وترى اللجنة أنها لم تحصل على معلومات وافية حول هذا الموضوع ولاسيما فيما يتعلق بالإسكان غير المناسب وعدد المشردين والإخلاء القسري. فإنهم لا يحكون ذلك، وفقاً لمصادر غير حكومية أولية أنه تم طرد 720,000 شخص في مناسبة دورة الألعاب الأولمبية في سيول والتي لم تقدم أي معلومات عن الوضع في وقت لاحق في حين قال 16,000 من الذين طردوا منذ فبراير 1992م.

أخيراً وفقاً لمصادر وطنية غير حكومية وقعت 4,000 جمعية للإخلاء في عام 1994م. وعلى الرغم من مخاوف اللجنة لم يكن هناك أي رد عن أسئلتها أو بشكل أعم إلى المشاكل المتعلقة بالحقوق في السكن، وتحت اللجنة الدولة على تحسين

مراقبتها على مشكلة السكن غير اللائق، ووضع تدابير أكثر نشاطاً وتركيزاً لتحسين الوضع. وفي هذا الصدد تلقت انتباه الدولة إلى إحكام تعليقها العام رقم 4 (1991م). كما تظهر هذه الأمثلة في نتائج ملموسة من قبل اللجنة على الرغم من سطحية العملية الرسمية لإبلاغ الدولة وغيرها من العوائق في عمل اللجنة الفعال عند مشاركة المنظمات غير الحكومية المستمرة أدت أنشطة اللجنة إلى القوانين التي يجري إلقاؤها على نطاق واسع وهددت الانتهاكات التي حالت دون ذلك والتي أدت إلى تعزيز امكانيته الجماعات المجتمعية.

في أواخر عام 1998م وأوائل 1990م اتسعت عمليات الإخلاء في جمهورية الدومينيكان التي أسفرت عن فقدان منازل كثيرة لـ 20,000 من السكان وتوقفت بشكل فعلي . تم إلغاء مرسوم رئاسي يتعارض بشكل واضح مع أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لمطالب اللجنة في مختلف الأطراف المؤسسية الجديدة التي أنشئت. كل هذه النقاط أدت إن موقف أكثر استجابة من قبل الحكومات في العهد الدولي مما أدى بدوره إلى زيادة الاهتمام بهيئة المعنية بالوضع الداخلي في مجال حقوق الإنسان.

يمكن القول بأن هذه النتائج الإيجابية وغيرها كانت أقل بكثير مما ينبغي فعله مع تقارير الدولة (التي كانت دائماً ذات جودة منخفضة) من المعلومات التي قدمتها المنظمات غير الحكومية ومتابعة المنظمة. في مثل هذه الحالات تعرضت عملية تقديم التقارير الحكومية إلى فرصة سانحة للمنظمات غير الحكومية في التظلم أمام المجتمع الدولي وأحداث الهيئة للعمل عليها.

د/ أفكار متواضعة لتحسين النظام الحالي لمعاهدات الأمم المتحدة :

قد اتخذت الخطوات الإيجابية المذكورة أعلاه مكاناً داخل حدود النظام الذي لا يزال في حاجة إلى إصلاح. في حين أن اللجنة حققت تقدماً كبيراً لا يزال هناك الكثير من الذي يتعين القيام به . وأن العديد من الاقتراحات المطروحة لتحسين نظام معاهدات الأمم المتحدة هو أمر مهم خاصة هنا.

1 / ترقيم نظام الإبلاغ

على الرغم من أن مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان كان المفوض السامي لحقوق الإنسان الآن هو موقع الويب الخاص بها سواء كان تطبيقاً أو الحصول على تكنولوجيا الكمبيوتر الذي يمكن أن يتحسن كثيراً. وأن التوسع في

استخدام تكنولوجيا المعلومات في جميع أنحاء منظومة معاهدة زيادة الكفاءة والاتساق بقدرات عملية رصد المعاهد التي يمكن أن تعطي تقدماً يتمثل في طلب رسمي من قبل المندوب السامي إلى جميع الدول بتقديم تقاريرها في شكل الكتروني لجميع الدول بغض النظر عن مستوى التنمية الاقتصادية الحالية التي لديها القدرة على القيام بذلك. إذا وردت تقارير الدول بالوحدات الالكترونية ينبغي إدخالها على الفور إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة القطري وأن الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات التي ستنتشر بشكل دائم على الانترنت. وأن المعلومات في قاعدة البيانات القطرية عاملاً رئيسياً للبحث. وبعد ذلك يتم استخدام محتويات قاعدة البيانات بالأمم كأساس للدراسة الالكترونية وأن التقرير المذكور سوف يكون في متناول أي انترنت مستخدم، وتتضمن قاعدة البيانات جميع المعلومات ذات الصلة من حيث صلته بنظام المعاهدات على سبيل المثال:

- 1- نسخ تقارير عن الدولة.
 - 2- نسخ الملاحظات الختامية السابقة للرصد المعني وهيئات الرصد الأخرى.
 - 3- أي معلومات أخرى وضعت في قاعدة البيانات من مصادر مستقلة بشكل مناسب التقارير والتي
 - 4- يمكن الوصول إليها عن طريق عملية إعداد نسبة لأهمية المعاهدة المعنية وغيرها من المعلومات عن الأشخاص الذين لا يشاركون بالفعل في مجال حقوق الإنسان.
- يوضح الغياب الكامل لأجهزة الكمبيوتر في غرف اجتماع الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة بأن تذهب في سياق تكنولوجيا المعلومات.
- إن أي جهة عالية يمكن أن تطلب اثنين من قاعات الاجتماعات (مثلاً غرفة التاسع والحادي عشر من الأمم المتحدة في قصر الأمم المتحدة في جنيف) أن تنحني جانباً لإستخدام الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات.
- إن الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات تجتمع دائماً في هذه الغرف بأن تكون متاحة لنشاط الأمم المتحدة الأخرى.

وأن كل موقع على شاشة الكمبيوتر ولوحة المفاتيح المثبتة للدخول إلى الإنترنت تتيح الوصول المباشر إلى قاعدة البيانات وأن البلاد المذكورة والتي مصادر أو مواقع أخرى ذات الصلة بتلك البلد المعنية وأعضاء اللجنة.

وأن كل هيئة من هيئات المعاهدات يجب أن تنشئ موقع الويب الخاص بها (بالإضافة إلى موقع المفوضين) والتي من شأنها أن تكون مجموعة أوسع من الناس على تقديم معلومات بديلة وتقارير مما هو عليه الحال الآن.

بدلاً من أو بالإضافة إلى ملف البلاد النظامي الحالي فإن عملية التقرير وعملية مراقبة حقوق الإنسان عموماً من شأنها أن تجعل النظام أكثر ديمقراطية وثقافية إلى حد كبير في الوقت الراهن ويجب الحصول على التدريب على استخدام الحاسوب الشامل.

2/ المزيد من الأمانة المنهجية المكثفة:

بعد النظر في تقرير كل من أمانة اللجنة وإعداد (أو تنسيق إعداد) بلد لمتابعة الوثائق لتكون متاحة لاثني عشر شهراً من إطلاق سراح الملاحظات الختامية التالية بشكل منتظم حتى التوصيات والمقترحات من الامتثال للمعاهدات السابقة . في حين تقدم بعض اللجان الملاحظات الختامية المفصلة ولا يوجد جهاز لتحديد ما إذا كانت تمثل ذلك فعلاً أم انتظار خمس سنوات لاكتشاف مآلديها أو إذا لم يتم عمله من وقت طويل جداً لا يمكن أن تعالج غموض وعمومية العديد من التوصيات والاقتراحات التي صدرت حتى الآن من خلال مشاركة أكبر أمانه مكثفة بإصدار الملاحظات الختامية التي تؤكد تحسين النتائج السابقة للعملية الإشرافية وكانت هذه الطريقة التي من شأنها أن يكون لها تأثير أكبر يشمل الفئة السادسة تحت عنوان انتهاكات المعاهدات بطريقة أكثر توجهاً للقضاء على كل مخالفة وُجِدَت وتقديم توصيات محددة للخطوات اللازمة لمعالجة أي انتهاكات.

الخاتمة :

يمكن أن يكون هناك شك في أن تحسينات كبيرة بُذِلت في إطار النظام العالمي لمعاهدات حقوق الإنسان وأن العناصر الهامة للنظام والتي يُنظر إليها على أنها غير واقعية قبل بضع سنوات ، الآن مقبولة على نطاق واسع وتطور النظام مرة واحدة لا يمكن الوصول إليه وهي غير فعالة تماماً إلى حد كبير ويمكن أن تحدث فرقاً حقيقياً في حياة الناس الحقيقية. ومع ذلك فقد ظهرت هذه النجاحات الطفيفة بشكل من أشكال

رد الفعل المضاد في شكل من الانتقادات من قبل بعض الدول والمواقف الحذرة ومن قبل الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات وحدث هذا في ذلك الوقت بدأ من الحذر من اتخاذ تدابير أكثر صرامة على الأرض في قانون حقوق الإنسان الذي كاد أن يكون رده أكثر ملاءمة.

إجراءات دولة تُعتمد بموجب إتفاقية مناهضة التعذيب نحو ديناميكية جديدة

رولاند بانك

أ/ مقدمة :

عندما دخلت في مفاوضات لإبرام إتفاقية تهدف إلى مكافحة التعذيب في عام 1980م في وقت مبكر وكان الوقت لم يحن بعد لإدخال نظام رصد المعاهدات على أساس زيارات تفتيش وقائية لأماكن الاحتجاز. مثل هذا الإقتراح الذي قدمته كوستريكا خلال المفاوضات وبناء على اقتراح من قويتير بان جاك فشلت في الحصول على دعم قوي. وهكذا ظلت فكرة المنطق فقط على المستوى الإقليمي في إطار مجلس أوروبا . لم تكن حتى عام 1992م (لاتزال مستمرة) عملية صياغة النظام على عمليات التفتيش على مستوى الأمم المتحدة.

بدلاً من اعتماد هذه الآلية وإتفاقية عام 1984م لمناهضة التعذيب (إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان والإنسانية) وإبقاء تغنيات الإشراف التقليدية كما هو الحال مع غيرها من المعاهدات مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) والدولة في إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب علاج الإنسان أو الإنسانية أو الملزمة بتقديم تقارير منتظمة عن فهم الجهود المبذولة لتنفيذ الأحكام الموضوعية للإتفاقية المادة (19) تعتبر هذه التقارير من قبل إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للجنة أو العقوبة للإنسان أو هيئة أنشئت للإشراف لتنفيذ الإتفاقية بالإضافة إلى ذلك فإن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسان أو المهينة أو العقاب تنص على إجراء النظر في الشكاوى المقدمة من الدولة المادة (21) أو عن طريق الأفراد المادة (22).

واعتماد هذه الإجراءات من قبل الدولة هو اختياري كما هو الحال بالنسبة للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبروتوكولها الإختياري

بالإضافة إلى آليات الرصد المعروفة وإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسان أو العقاب تحتوى على حكم جديد كلياً للتحقيق. المادة (20) تسمح إتفاقية مناهضة التعذيب وغيرها من ضروب المعاملة القاسية للإنسان أو المهينة أو لجنة العقوبات لإجراء تحقيق يبرره ودلائل تشير إلى إن تعذيباً يمارس على نحو منظم في أراضي الدولة.

ومع ذلك فإن الدولة قد تختار من المادة (210) عند التوقيع أو التصديق أو الإنضمام ولكن ليس بعد أن قبلت هذا الإجراء في حين إن إجراءات وشكاوى الدولة كانت حتى الآن ليست ذات أهمية في ممارسة هذه الإتفاقية التي تجسد التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو الإنسانية المهينة وتمت معالجة ارتفاع عدد الشكاوى الفردية لهذه الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات.

ومع ذلك فإن العدد الإجمالي لا يمكن أن يعتبر عالياً جداً ولكن سبعة وستون من القضايا المرفوعة خلال السنوات العشرة الأولى من عملية إجراء إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو للإنسانية أو المهينة إلى لجنة العقوبات قد وضعت لمحة تذكر في مجال الحماية من الطرد والعودة وتسليم المجرمين المادة (3) من إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسانية أو المهينة أو العقاب) وضمان مستوى عالٍ من الحماية وخاصة في المقارنة لسقف الإتفاقية الأوروبية لحماية الحقوق الإنسانية والحريات الأساسية.

إن انتهاكات المادة (3) إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو للإنسانية أو المهينة أو العقاب في معظم الحالات أنها ليست من المستغرب أن تكون هذه الشكاوى موجهة ضد دول العالم الغربي.

وقد أعطيت هذه اللمة الموجزة من الإجراءات في عهد إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية للإنسان أو المهينة إلى التركيز في هذا الفصل على الآليات القطرية الموجهة والتي أنشئت بموجب إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسان أو العقوبة وتلك التقارير عن حالة الاستفسار والإجراءات. كما أن الصياغة لاتزال جارية لوضع بروتوكول اختياري للإتفاقية والهدف منه هو إقامة النظام الزائر (والذي سيكون مُعلماً في نظام إشراف الأمم المتحدة لحقوق الإنسان).

والصكوك القائمة لرصد أداء الدولة في تنفيذ إتفاقية تستمر في لعب دور رئيسي لبعض الوقت في المستقبل وكيفية هذه الإجراءات وإن كانت تعمل في الواقع العملي، وما هي عيوبها وكيف يمكن التغلب عليها.

ب - إجراءات تقارير الدولة:

إجراءات تقديم تقارير الدولة والتي أصبحت آلية الرصد الكلاسيكية لهيئات الأمم المتحدة هي أداءة بموجب إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسانية كما هو الحال مع غيرها من الهيئات المنشأة بموجب معاهدات هذا الإجراء ضد العديد من المشاكل فيما يتعلق بكمية من تقارير الدول واستعداد الدول الشريكة للوفاء بالتزاماتها بتقديم تقارير الدول في الوقت المحدد.

وكانت هناك نوعية رديئة من التقارير عن حالة معينة من المناقشات التي أجرتها إتفاقية التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو المهينة للإنسانية لبعض التقارير كان موضع انتقاد وعلى الأرجح قد ساهمت في انخفاض تأثير عمل اللجنة.

في السنوات الأخيرة شهدت نظام تقارير الدولة والهيئات المنشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة حول تغييراً كبيراً.. وتشير هذه التطورات إلى تفسير أكثر ديناميكية من ولايات الهيئات المنشأة بموجب معاهدات المستقبل وينعكس هذا التحليل على التغيير ويبحث عن بدائل لمزيد من التحسن.

1/الجوانب الكمية

خلال إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسان أو لجنة العقوبات في الاثني عشر عاماً الأولى من العملية التي درست عدد هائلاً من تقارير الدول السنوية وقد صدقت اللجنة على جلستين استمرت لمدة أسبوعين تمت مناقشة سبعة تقارير مع ممثلي الدول المعنية كما في 9 ديسمبر 1999م وقد صدقت إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسان بتقديم تقرير أولي في غضون سنة واحدة من تاريخ نفاذ الإتفاقية في ذلك البلد وبعد ذلك تكون ملزمة بالإنتاج الدوري للتقرير كل أربع سنوات ومقدار الوقت المخصص حالياً لدورات اللجنة يبدو متواضعاً جداً.

لأنه لا يبدو كافياً لمناقشات تقارير الدول فضلاً عن التعامل مع مسائل إضافية.

كما كانت تجربة الهيئات الأخرى المنشأة بموجب معاهدات وإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسان ولجنة العقوبات تواجه تردد على نطاق واسع من جانب الدول الشريكة بأن تقدم تقارير في الوقت المحدد في 9 مايو 1997م كان هناك اثنين وثلاثين تقريراً دورياً والتقاريرين الدوريين الثاني والواحد والعشرين والتقارير الدوري الثالث المتأخر

رداً على هذا المستوى المتدني من الامتثال بالتزاماتها بموجب المعاهدة تسرد اللجنة في تقريرها السنوي من تلك الدول الشريكة تقاريرها في وقت متأخر.

بالإضافة إلى ذلك، يتم الآن إنشاء نظام تذكير مع الإخطارات التي بعث بها الأمين العام للأمم المتحدة ورئيس إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسان ، ومع ذلك فإن كان هذا النظام في مكان لبضع سنوات يمكن للمرء أن يشك بسهولة في فعالية وتعزيز الامتثال للالتزام بالتقارير.

وقد أدت مشكلة عدم إمتثال الدول الشريكة بالتزاماتها بتقديم التقارير على المدى الطويل لمناقشة إمكانية مناقشة تنفيذ الإتفاقية في هذه البلدان، وفي حالة عدم وجود تقرير نظرت مؤخراً اللجنة لهذا الخيار ولكن خلصت إلى أن الإتفاقية تسمح فقط للجنة بمناقشة التقارير الفعلية ويمكن وضع حجة مضادة على أساس مفهوم السلطات الضمنية ولكن اذا فُسرَت على نطاق واسع جداً يمكن القول بأن المهمة العامة المشرفة على تنفيذ الإتفاقية على النحو الذي شكلته إجراءات مختلفة لسلطة مستقلة لتقديم تقرير الدولة.

ومع ذلك فإن مركزية تقرير الدولة على الإتفاقية التي برمتها ضد التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الإنسانية القاسية أو إجراءات العقاب، جنباً إلى جنب مع عدم وجود دعم للنصوص في الإتفاقية لدعم خيار مناقشة اللجنة في غياب مثل هذا التقرير.

بعد النظر إلى الممارسة المتبعة في الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات لتمديد المناقشات والمحتويات الفعلية من تقارير الدول على ما يسمح لها بالمناقشة وبالتبني لتنفيذ الإتفاقية مع الدول الشريكة التي سلمت تقارير الدول ولكن يحكم إمكانية إجراء مناقشة في تلك الحالات حيث تم تقرير حالة تأخر لعدة سنوات ومع ذلك، قررت اللجنة الاستمرار في مناقشة تلك الحالة ويمكن أن يحدث فقط مع الدول الشريكة التي سلمت تقاريرها. ومع ذلك فإنه سيسعى إلى تشجيع تقديم تقارير الدول عن طريقي

تغذية المعلومات الواردة من (المنظمات غير الحكومية) إلى تلك الحكومات التي فشلت في الوفاء بالتزاماتها بتقديم التقارير.

على الرغم من المستوى غير المرضي للامتثال بالتزامات التقارير فإن اللجنة ليست في وضع يمكنها من دراسة التقارير المقدمة على وجه السرعة. في الواقع فإنها تواجه تراكم كبير في التقارير خاصة في وقت التقرير السنوي لعام 1997م تم فحص التقارير بانتظام في الدورة المقبلة ومع ذلك يبدو التقادم بسبب الأعداد المتزايدة من تقارير الدولة التي تمت مناقشتها خلال الدورة العشرين للجنة والتي عُقدت في مايو 1998م وقدمت التقارير الأولية فقط من سيرلانكا والكويت خلال جلسة واحدة في حين قُدمت تقارير أخرى في وقت سابق في أكثر من دورتين. وبالتالي زادت الفترة الزمنية بين تقديم التقرير والمناقشة لسبعة عشر شهراً في بعض الحالات.

تمت معالجة مشكلة العبث بالعمل في الآونة الأخيرة وكانت النتيجة أن اللجنة تجتمع كل ثلاثة أسابيع بدلاً من تمكين اللجنة لمراجعة عشرة تقارير (بدلاً عن المعتاد ستة أو سبعة) ودولة المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان أعلنت أنها ستدعم جلسة عمل إضافية لمدة ثلاثة أسابيع كما هو مطلوب. وهذا من شأنه منع حدوث زيادة في تراكم فحص تقارير الدولة .

2/الأداء في مناقشة تقارير الدول

كما هو الحال مع غيرها من الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات يجري ديسكوسيون تقاريره الأولى مع ممثلي الدول المعنية وفقاً لمجموعة الإجراءات في بداية كل مناقشة وإن الوفد الحكومي لديه الفرصة لتقديم تقرير الدولة. ثم يطرح أعضاء اللجنة اسئلتهم إلى الوفد الذي سيرد عنها في الاجتماع الثاني وتعد عادة في وقت لاحق من اليوم نفسة ويقدم أحد أعضاء اللجنة مقررراً لبلده ومقررراً كمشاركة أخرى ودوره لاعداد مناقشة التقرير ووضع الأسئلة الأولى.

في حين أن توعية مناقشات تقرير الدولة من قبل إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة في لجنة ضروب المعاملة أو العقوبة المهينة للإنسانية قد اختلفت عن الماضي وكثيراً ما لوحظت التحركات التالية:

● الفشل في معالجة أهم المشاكل في البلد) من اقتراح حزب دولة ذات سجل معروف من وحشية الشرطة وثغرات هامة في الضمانات كنموذج للدول الأطراف الأخرى).

● تكرار الأسئلة من قبل أعضاء اللجنة المختلفة.

● عدم وجود تماسك أو أي مفهوم واضح لتفسير ملاحظة الاتفاقية حتى المناقضة من مختلف أعضاء اللجنة.

● الأسئلة التي تدل على سوء الفهم لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان أو العقاب من قبل أعضاء لجنة الفرد.

● عدم التفريق بين مختلف الفئات المعرضة للخطر على سبيل المثال بين المشتبه بهم العاديين والإرهابيين.

● مشيداً سابقاً لجهود الحكومات.

● أسئلة غامضة وأجوبة مراوغة.

● عدم الإصرار على إجابات وافية في حالات ردود خاطئة أو ناقصة أو غير مرضية.

على وجه الخصوص تم تدارك بعض هذه العيوب إلى حد ما في السنوات الأخيرة.

والآن من المحتمل أن اللجنة ستعتمد على مواردها الخاصة فقط لدراسة مشكلة حادة من الدول الشريكة بموجب الاعتبار الذي يجعل استخدام الكثير من المعلومات للمنظمات غير الحكومية بما في ذلك إشارات واضحة إلى تقارير المنظمات غير الحكومية خلال المناقشات هذا واضح في مناقشات تقرير الدولة الأخيرة.

وعلى النقيض من مناقشة التقارير الأولى عالج التقرير الدوري الثاني لفرنسا قضية وحشية الشرطة والضمانات الأساسية للأشخاص الذين اعتقلوا.

وبالمثل جرت مناقشة اللجنة للتقرير الدوري الثاني لألمانيا في مسألة سوء معاملة الشرطة للأجانب. ومع ذلك لا تزال هناك بعض المشاكل الخطيرة كالهروب كما في الحالة الأخيرة من شروط احتجاز الأجانب الذين ينتظرون الترحيل.

لمزيد من المصطلحات العامة قد يكون في مناقشات إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو العقوبة المهينة للإنسان أن تصبح أكثر تماسكاً

وتحسناً في الجودة منذ إدخال نظام الملاحظات الختامية ويبدو أن الهدف من الأسئلة المطروحة هو استخلاص النتائج والتوصيات الممكنة وقد أعطت هذه المناقشات إتجاهاً واضحاً.

مع ذلك، يبدو أن معظم المشاكل الأخرى لا تزال تعوق فعالية اللجنة نظراً للمحاضر الموجزة لدورة ربيع 1998م وهناك أمثلة مختلفة نُوقِشت و يعتقد أنها أقل مما كانت عليه في السنوات السابقة.

كانت الأسئلة التي طرحها العديد منهم أحياناً كانت إعلاناً مهماً وتحقيقاً في ما إذا كان القانون في البلاد قيد الاستعراض من المادة (3) إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان .

أسئلة أخرى إن الخلط بين القضايا التي فشلت في وضع التفرقة المناسبة على سبيل المثال لا يميز بوضوح بين الجزائية والتأديبية والإجراءات التعويضية أو معالجة مختلف القضايا في سؤال واحد يجد المرء أيضاً التضارب في تصريحات أعضاء اللجنة المختلفة.

على سبيل المثال أعضاء أحداث هيئة الحكومة الألمانية للمساهمة في صندوق الأمم المتحدة لضحايا التعذيب، بينما يطالب العضو الآخر بزيادة في هذه المساهمة. واستمرار أعضاء اللجنة بالمطالبة بعمل الدولة ومع ذلك، ليس مطلوباً بموجب الإتفاقية مثلاً الإصرار على إدراج تعريف التعذيب وفقاً للمادة (1) لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان أو العقوبة في القانون الوطني.

في الأمثلة المختلفة تمت مطالبة بعض التفسير لتبرير العلاقة بين الإتفاقية وبعض القضايا بما في ذلك سياسة اللجوء، ولأسباب المسموح بها لتوظيف المشتبه بهم وتدريب العاملين في المجال الطبي في الاعتراف بآثار التعذيب من أجل علاج اللاجئين بشكل صحيح.

فشلت اللجنة مرة أخرى في الحصول على إجابات مرضية سواء كانت بعدم اكتمالها أو أنها غير مفهومة.

أخيراً فإن اللجنة لم تعرض مفهوماً واضحاً من توقعاتها على سبيل المثال حالة فرنسا التي أكدت اللجنة في البداية إن فترة السماح للمعتقلين سوف تعقد من دون أي اتصال خارجي ويجب أن تكون قصيرة قدر الإمكان لمنع سوء المعاملة في حجز

الشرطة ولكنها فشلت في الرد على الوفد لتمنح الجواب بأن الوصول إلى محامي لا يكون إلا بعد عشرين أو ست وثلاثين أو اثنين وسبعين ساعة.

بينما هناك العديد من هذه الانتقادات يمكن أن تُعزي إلى عدم وجود اهتمام من جانب الأفراد خلال جلسات أو أعداد الأفراد غير كافية للمناقشة، والبعض الآخر ربما يكون أصلهم في أوجه القصور الهيكلية وعدم وجود المفاهيم التي قد تكون مسؤولة عن تدني مستوى التماسك واعطاء استفسارات ذكية لأعضاء اللجنة.

حتى الآن، فإن أكثر المبادرات الهامة المتخذة لإقامة اتساق معين في الأسئلة من قبل أعضاء اللجنة الفردية التي أثبتت في أي مادة مختلفة من الإتفاقية وتلخيص لأهم الأسئلة المطروحة بشكل متكرر وضعتها الأمانة قبل عدة سنوات.

وبصرف النظر عن هذه العملية كانت هناك محاولة واحدة فقط للتأكد بشكل منهجي لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة أو العقوبة الإنسانية التي تتوقع من الدول الشريكة من حيث التنفيذ، الكامل للإتفاقية . ولا يكون لها قوة للتصدي لجميع الدول الشريكة وأن مثل هذا الاختصاص سيكون مضمناً في مهمة مراقبة وتشجيع تنفيذ الإتفاقية .

في الواقع لقد اعتمدت إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو الإنسانية أو المهينة للتعذيب نشر التعليق العام في المادة (3) وذلك لم يمنع اللجنة من وضع التعليقات العامة داخلياً وذلك لوضع مبادئ توجيهية تحت كل مادة من المواد التي يمكن تدعيم مناقشات تقارير الدول.

عامل آخر قد تساهم كفاية الأسئلة في استثمار الوقت والطاقة في إعداد منهجية المناقشات.

وعلى هذا النحو فإن اللجنة سوف تناقش تقارير الدولة كل على حدة وتتناول مع بعضها البعض في الاجتماع ولكن هذا لا يظهر وأن الممارسة القياسية المتخذة في هذه الصدد هو تجميع المواد الواردة من المنظمات غير الحكومية وغيرها من هيئات الأمم المتحدة ومجلس أوروبا في المجلدات المتاحة للتشاور من قبل أعضاء اللجنة.

إن الإعداد الدقيق لإجراء مناقشات لأحداث الهيئة للحصول على معلومات شاملة في وقت مبكر. وفي المقابل فإن جميع المواد المعروضة تحتاج إلى تحليل وربط الإتفاقية ويجب الاهتمام وتبسيط الضوء على الحلول الممكنة. بالنظر إلى هذا

النوع من التحليل الذي يتطلب التزاماً كبيراً من الموارد وسيشمل التحديث المنتظم للمعلومات تقوم الأمانة بأفضل المؤهلين لتولي المسؤولية. ويمكن توزيع هذه التحليلات على أعضاء اللجنة على أن يكونوا على إطلاع على حالة البلد على أساس الورقة التحليلية من قبل الأمانة أو يظهر مقررأ قبل وقت قصير من المناقشة للتأكد من أن جميع أعضاء اللجنة على علم تام وعلى بينة بالمعالجات الرئيسية. ومع ذلك، فإن الإعداد الدقيق لهذا النوع يطلق بالتأكيد لزيادة التوظيف في الأمانة. وهذا النوع من إعداد التقارير يمكن أن يساعد على تبسيط الإجراءات لمناقشة تقارير الدول عن طريق خلق مجموعات علاوة على ذلك، فإنها تمكن المقرر القطري من صياغة وإرسال الأسئلة المعقدة في المقدمة إلى الدولة المعنية بأن تكون مماثلة إلى قائمة المسائل التي ناقشتها لجنة حقوق الإنسان فيما يتعلق بتقارير الدولة. هذا من شأنه أن يسمح للوفود الحكومية بإعداد إجابات على الأسئلة الأكثر شمولاً.

3/الأداء في صياغة الملاحظة الختامية

كما لاحظت أن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب أحكام الإنسان أو المعاملة المهينة أو العقاب على تقديم التقارير المطابقة لإجراء الدولة هي تلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. مع ذلك، فإن الإمكانية المنصوص عليها في الإتفاقية لصياغة الملاحظات الختامية كلها هي مناقشة تقرير اللجنة بشكل مهم.

في الواقع إن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان، أو المعاملة أو العقوبة تحتوى على نهي صريح (التعليق العام على كل تقارير الدولة) المادة (19 ، 3) في ذلك الوقت فإن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب مهينة للإنسان اعتمدت المعاملة أو العقوبة وفسرت اللجنة حقوق الإنسان والحكم المقابل الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وأن المادة (40 "4") لا تسمح لها إلا في حالات التعليقات العامة الموجهة لجميع التقارير على الرغم من الانتقادات الشديدة إلا أن لجنة حقوق الإنسان لا تنتهز الفرصة لوضع التقارير الخاصة بها في مناقشات تقرير حالة معينة.

وبالتالي كان من المفروض أن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان أو لجنة ضروب المعاملة أو العقوبة كانت هيئة للأمم المتحدة للتعامل مع تعليقات محدودة في كل تقارير الدولة. مع ذلك، وضعت

الممارسات للاجئين بناء على ذلك القرار وأعرب أفراد لجنة حقوق الإنسان في أيامها الأولى عن قلقهم إزاء الدولة في نهاية كل مناقشة. إن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان أو لجنة ضروب المعاملة أو العقوبة تمنع نفسها من تصريحات الأفراد أو الامتناع عن تقييم الآراء الممارسة في كل من لجنة حقوق الإنسان وإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان قد مالت منذ ذلك الحين إلى اتجاه الانتقادات الموضوعية الصادرة عن اللجنة وكانت النتيجة أن كل لجنة تستخدم الآن نظام التقييمات على مستوى كل مناقشة ويتألف هذا النظام في تقييم تلك التقييمات من فئات مختلفة بما في ذلك : الجوانب الإيجابية والعوامل والصعوبات التي تفوق تنفيذ أحكام الإتفاقية والموضوعات ذات الاهتمام بالتوصيات.

مع ذلك، فإن السؤال ينشأ عما إذا كانت هذه درجة من الدقة في لجنة التوصيات المتوافقة مع الإتفاقية والتي يسمح بها لكل تقرير المادة(19 "3") بأن هناك إجماعاً على أن عبارة "التعليقات العامة" في إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان أو المعاملة أو العقوبة يجب أن تفسر بالطريقة نفسها كما في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلا أن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان أو العلاج أو لجنة العقوبات تمكنت من إصدار مثل هذه التعليقات على تقرير الدولة الفردية.

وقد فُسر التعليق العام للجنة حقوق الإنسان بمثل هذه الطريقة والسماح للمسائل المتعلقة بتنفيذها ومعالجتها وأنها غير ملزمة بتفسير تلك المعاهدات. ينتهي تفسير المعاهدات على خصوصية معينة. وفقاً لذلك، فإن مصطلح "العام" هو أن يفهم على أنه على النقيض من فكرة تعليقات على حالات محددة. مع ذلك، فقد إتجهت اللجنة الممارسة لإعطاء تفسير ضيق للغاية لفكرة محدودة، معلقاً في بعض الأحيان على حالات محددة من العنف البدني في أماكن معينة وتعيين المعاملة القاسية والمهينة. مع هذا فإن التفسير للتعليقات العامة هو عبارة ممهد للطريق لمزيد من تطوير الملاحظات في التحويلات الختامية وهذا يمكن أن يؤدي إلى تطوير التعامل مع القضايا أو الأنشطة التي لم تعالج على وجه التحديد في الإتفاقية .

وقد نشرت اللجنة عدداً كبيراً من التعليقات المفيدة بهدف التعبير عن قلقها بشكل واضح واتخاذ توصية لمعالجة المشاكل المطروحة. ويشار إلى هذه التعليقات

على نحو متزايد من قبل المنظمات غير الحكومية. بالنظر إلى أن استنتاجات وتوصيات اللجان يجب أن تكون واضحة ومحددة ودقيقة وتعكس المناقشة الفعلية للملاحظة الختامية التي صدرت خلال إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان أو لجان ضروب المعاملة أو العقوبة لاتزال في عام 1998م دورة ربيع لكشف عن مجموعة من وجه القصور.

أ/ الوضوح والتحديد

في حين أن بعض التوصيات الصادرة عن اللجنة واضحة ودقيقة بما فيه الكفاية والبعض الآخر يفتقر إلى الوضوح أو يفشل في تحديد تدابير ملموسة لاتخاذها. توصي اللجنة كثيراً بضرورة تكثيف أو تعزيز الجهود الرامية إلى اتخاذ جميع الوسائل الضرورية لدفع المزيد من الاهتمام التشريعي دون تحديد أي تدابير يجب اتخاذها أو التي ينبغي أن تكون الثغرات القانونية منها جاهزة. ومن الممكن جداً أن يتم تجاهل هذه الندوات الغامضة من قبل الدول الأطراف. مع هذا فإن التفسير سيتم من اللجان العامة التي مهدت طريق اللجنة لمزيد من تطوير الملاحظات الختامية في المقابل. وهذا يمكن أن يؤدي إلى تطوير القضايا والممارسات التي لم تعالج على وجه التحديد في الإتفاقية .

وقد نشرت اللجنة عدداً كبيراً من التعليقات المفيدة بهدف التعبير عن قلقها بوضوح وتقديم توصيات لمعالجة المشاكل المطروحة. ويشار إلى هذه التعليقات على نحو متزايد من قبل المنظمات غير الحكومية. ولكن بالنظر إلى أن استنتاجات اللجنة وتوصياتها يجب أن تكون واضحة ومحددة ودقيقة وتعكس المناقشة الفعلية والملاحظة الختامية التي صدرت خلال دورة اللجان.

هذا صحيح بالنسبة للتوصيات التي تطلب من الدول الشريكة . ومواصلة لجهودها فيما يتعلق بالقضايا المعينة التي كانت بالفعل شاملة تماماً لمعالجتها مثل الذي حدث مع السلطات الألمانية في ترجمة كتيب المعلومات عن معتقلين الحقوق إلى ثلاث وعشرين لغة. في حالات أخرى من الفشل لإعطاء إرشادات محددة للدول الأطراف حول كيفية تصحيح مشكلة معينة أو كيفية تلبية متطلبات بعض الالتزامات التعاهدية التي يمكن العثور عليها. ومن الأمثلة على ذلك: لم تكن التوصيات التوجيهية كافية لإدخال الضمانات لأمن اللاجئين ، والحد من تصاريح حملة الاسلحة

النارية بدقة هنالك 46 حالة لا يمكن الاستغناء عنها أو استعراض ممارسات الاعتقال من اجل ضمان انسجامها مع المادة (16).

كما يعتمد تأثير إستنتاجات اللجنة أيضاً على تطورات جماعات الرأي والمصلحة العامة على أنها قادرة على الضغط من اجل الإصلاحات ذات الصلة ببلدهم بأن تصاغ الملاحظات الختامية بمثل هذه الطريقة التي يمكن فهمها دون الرجوع إلى المادة الأخرى. ومع ذلك فإن بعض الإستنتاجات والتوصيات لا يمكن فك شفرتها دون قراءة المحاضر الموجزة . على سبيل المثال تشير لجنة مناهضة التعذيب لبعض القوانين التي تحد من استقلال القضاء ولكن دون الإشارة إلى الإدلاء بالبيانات ذات الصلة بهذا التشخيص ومن جهة أخرى تشير اللجنة إلى "بعض السهو" في قانون تنفيذ الإتفاقية .

إن الأشخاص المعنيين أو المنظمات غير الحكومية يجب أن تتشاور مع المحاضر الموجزة من أجل التأكد من معنى التعليق. أخيراً فإن التوصيات التي تكون مجرد صدى للنص أو مضمون الإتفاقية لا يمكن اعتبارها كحواجز قوية للدول الأطراف لإتخاذ تدابير ملموسة في حين أنه قد يكون من المفيد التأكد من أن الدول الشريكة لا تقي بالتزاماتها بموجب الإتفاقية ، وسوف تكون هنالك فائدة إذا أعطيت مقترحات محددة بشأن كيفية تحسين الامتثال لمتطلبات المعاهدة.

ب/انعكاس المناقشات في الملاحظة الختامية:

إن مناقشة تقرير الدولة مع ممثلي الدول الشريكة المعنية غير مجدية مع إجراء التقرير كله . وعلى الملاحظات الختامية أن تعكس تلك القضايا التي كانت موجهة خلال المناقشة وأن الإستنتاجات والتوصيات يمكن أن تؤدي إلى سوء الفهم أو تنال من مصداقية تلك التعليقات وأن لجان الملاحظات الختامية لاتفي بهذه المتطلبات.

في حالة واحدة، وعلى سبيل المثال أن اللجنة تكون مصدر قلق في استنتاجية حول مزاعم الشرطة وسوء المعاملة بعد أن أثبتت هذه المسألة في سؤال واحد فقط (والتي سعت لها تعليقات تقارير منظمة العفو الدولية) في الوقت نفسه يبدو مرغوباً فيه أن جميع القضايا التي أثبتت في المناقشات وقد ذكرت كرعايا للقلق في هذه الملاحظات الختامية. ولم يكن هذا هو الحال دائماً وفي ذلك الوقت أعربت اللجنة عن قلقها بشأن مسائل معينة دون التصدي لها في توصياتها. علاوة على ذلك يمكن للجنة

أن تخفف من إقناع القوات إذا تم وضع الحجج المضادة ضد هذا الإجراء المقترح إلى الامام خلال مناقشة الوفد الحكومي وعدم الطعن من قبل اللجنة. على سبيل المثال على الرغم من إدعاء الحكومة الألمانية أن ضباط الشرطة لم يحملوا الهوية الشخصية لأسباب حماية لأنفسهم من التعرض للانتقام ببساطة أوصت اللجنة بحمل شكلاً من اشكال الهوية الشخصية.

اخيراً فإن الاستنتاجات والتوصيات يمكن أن تعكس سطحية المناقشات. على سبيل المثال في الملاحظات الختامية اقتصرت اللجنة على التقارير الأولى على أن الكويت لم تلاحظ أي مخاوف أخرى من وجود جريمة التعذيب والتوصيات التي سعت لتشجيع الدول الشريكة لقبول الإجراءات المنصوص عليها في المادتين (20)- (22) من الإتفاقية وإدخال جريمة التعذيب في قانون العقوبات.

إنقذت منظمة العفو الدولية فشل الحكومة في معالجة العديد من إنتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت خلال فتر الأحكام العرفية بعد الاحتلال من قبل العراق. وتشمل الانتهاكات المذكورة والتعذيب والوضع غير المستقر للمواطنين الاجانب والأشخاص عديمي الجنسية لحقوق الإنسان. ولم يتم تناول ومناقشة تلك المسألة أثناء مناقشة اللجنة وتناولت اثناء المناقشة مسألة الاحتجاز التابعة للشرطة والتي تتجاوز أربعة أيام بناء على أمر شرطة المحققين (لمدة غير محددة) لم تؤدِ إلى أي إنتقادات من جانب اللجنة وبالتالي لم تنعكس في الاستنتاجات.

ت/ صحة

بوضوح فإن الاستنتاجات والتوصيات يجب أن يعكس فيها فهماً دقيقاً للقواعد القانونية ذات الصلة بالدول الشريكة أثناء المناقشة، وكذلك في الإتفاقية نفسها. ومع ذلك كانت هناك حالات من الاستنتاجات التي تحتوى على أخطاء كبيرة. وفي الملاحظات الختامية عن التقرير الألماني الثاني على سبيل المثال أظهرت اللجنة سوء الفهم الأساسي لمبدأ التناسب. كما وضح الوفد الحكومي هذا المبدأ الذي يحد من صلاحيات الدولة وليس كما فسرتة اللجنة بأن يفتح الطريق أمام إمكانية تخفيض تعسفي لحقوق الاشخاص المقبوض عليهم. في بعض الحالات، لاتزال كيفية ارتباط بعض التوصيات بالتزامات المعاهدة لغزاً.

على سبيل المثال حيث لا يوجد أي إلزام على الدول الشريكة أن تعرض في القانون المحلي تعريف للتعذيب وفقاً المادة (1) بإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من

ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسان والتي استمرت اللجنة في التوصية بهذه التدابير. مثل هذه التوصيات كانت أكثر إثارة للدهشة في تلك الحالات حيث إنها موجهة إلى الدولة المبينة في تقريرها أن المعاهدة تشكل جزءاً من النظام القانوني في البلاد. بالإضافة إلى إشارة خاطئة إلى مواد المعاهدة التي تكون قد لوحظت.

في حين أن بعض من هذه العيوب يمكن أن تعالج على نحو فعال عن طريق التدابير المقترحة نفسها أعلاه لتحسين نوعية المناقشات للآخرين التي تتعلق بمشاكل محددة في عملية صياغة الملاحظات الختامية. حتى الآن أصدرت استنتاجاتها وتوصياتها كقاعدة مباشرة بعد نهاية هذا النقاش كي تسمح بحوالي ساعة واحدة للصياغة في دورة ربيع عام 1998م اتخذت اللجنة القرار بإعطاء المزيد من الوقت في المستقبل لصياغة الملاحظات الختامية لنشرها ليوم واحد أو يومين بعد الإنتهاء من المناقشات. نظراً للطبيعة المعقدة والمهمة في عملية صياغة هذا التطور يمكن أن يكون موضع ترحيب فقط.

أخيراً تم طلب الأمانة التي تم منحها دوراً هاماً في إعداد المناقشات على النحو المقترح أعلاه ويمكن أن تأخذ على تعزيز دورها فيما يتعلق بصياغة الملاحظات الختامية حتى تحصل الأمانة على المشورة كأساس عنوان خاص بها ويمكن أن تتعهد الأمانة بترقية وصياغة الملاحظات الختامية مثل إعادة النظر فيها في الجلسة العامة للجنة.

4/ متابعة التوصيات:

إن النقطة الحاسمة لضمان أن تكون إجراءات التقرير عن حالة قائمة ذات تأثير في إجراءات المتابعة. وأن الحكومات لن يكون لديها الدفاع من جانب توصيات هيئة الرقابة الدولية، مثل إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية في لجنة ضروب المعاملة والعقوبة الإنسانية المهينة. إذا كانت ليست معززة لتنفيذ تلك التوصيات.

ومع ذلك لم يسيروا على النهج النظامي لإصدار توصيات في نهاية مناقشات كل تقرير للدولة فيما يتعلق بمتابعة الأسئلة حتى الآن. وقد قدمت اللجنة مجهودات سواء فيما يتعلق " بمبادئ توجيهية عامة للتقارير الدورية" بمناقشة التقارير الدورية بشكل منهجي إلى حث الدول الشريكة بالرد على كل التوصيات التي صدرت في ختام مناقشة التقرير كحالة سابقة.

وإحتوت فقط على طلب للحصول على معلومات حول " المبادئ التوجيهية العامة وأي تدابير جديدة تم اتخاذها" وأي تطور جديد فضلاً عن .. أي معلومات طلبتها اللجنة أثناء نظرها في التقرير السابق. طلبت الدول الشريكة السماح بالتركيز على إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة المهيئة للإنسان والتدابير الإيجابية إن وُجدت دون الحاجة إلى رد فعل وفي حالة عدم تنفيذ هذه التوصيات تكون هناك حاجة للدول الأطراف لتثبت أنها أمضت النظر في إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الإنسانية القاسية أو المهيئة أو توصيات لجنة العقوبات. إن اللجنة كانت أكثر جدية بالتزام الدول المبادئ التوجيهية العامة. واستجابتها لتوصيات تقرير الدولة التي فحصت تقرير جميع التوصيات دون تنفيذ المبادئ التوجيهية التي ادت إلى انتقادها.

وبالمثل إن أعضاء اللجنة لا يجدون اختياراً لمنهجية تنفيذ التوصيات ولذلك تركت دون إجابة للتقارير الدورية في حين أن بعض التوصيات قد تم الإشارة إليها في المناقشة الفردية بأنه ليس هناك مراجعة منهجية لردود الفعل على التوصيات. وبالتالي فإنه ليس من المستغرب أن بعض التوصيات لم تتلقَ أي متابعة على الإطلاق على الرغم من أنها لم تُعالج بشكل كافٍ من قبل الدول الأطراف.

وكان هذا التصور حل لإرشادات عامة لدوري الجلسة المنقحة لتقرير اللجنة العامة في ربيع 1998م ضمن المبادئ التوجيهية بإدراج القسم الثالث لامثال استنتاجات اللجنة وتوصياتها للدول الأطراف. طلبت اللجنة توصيات بتقديم تقرير عن ردود أفعالهم التي ستعقد ويبقى أن ترى ما إذا كان هذا التعديل سيتم استخدامه لتقديم مراجعة منهجية الردود على التوصيات خلال مناقشات تقرير الدولة. ومن أجل ضمان هذا، سيكون من المفيد لو بدأ كل نقاش مع استعراض ردود فعل التوصيات ويجب أن يعهد بها إلى المقرر القطري، وهذا من شأنه تمكين اللجنة من إقامة حوار حول القضايا التي اثارت الحاجة إلى التوصيات وإذا لزم الأمر تقديم المزيد من الحجج لصالح التغييرات المطلوبة ويمكن أيضاً إجازة الحقوق الفرعية التي صدرت بعد مناقشة تقرير الدولة.

وفي الوقت الحاضر، يشار إلى أداء الدول الشريكة في تنفيذ توصيات اللجنة في بعض الأحيان للملاحظات الختامية. ولكن عادة ليست موجهة على الإطلاق بالنظر إلى الفترة الزمنية التي قد تمر بين إجراءات الإبلاغ عن حالة واحدة أو قادمة

(أربع سنوات في حالة تقديم منتظم لتقارير الدولة) وقد يتساءل المرء ما إذا كان النظام الحالي ينص على الحوار المناسب وخاصة بالنسبة لتلك البلدان التي تم فيها جلب مشاكل حادة لضمان المتابعة المستمرة من التوصيات، فإنه سيكون من المفيد لو سئلت الحكومات عن كتابة تقرير عن تنفيذ التوصيات ضمن فترة قصيرة مضمينة (على سبيل المثال سنة واحدة أو أقل) على أساس منتظم فيما يتعلق ببعض الحالات الخطيرة ويمكن أن يستند على مثل هذا الإبلاغ الإضافي على قوة اللجنة وأن تطلب تقارير أخرى بالإضافة إلى التقارير الأولية الدورية من المادة (19)(1) والتي تسمح لقواعد اللجنة بالمشاركة في الحوار المستمر مع الدول الشريكة بشأن مسائل محددة في التقديم الدوري ومناقشة تقارير الدول الكاملة.

من أجل إعداد المعلومات الواردة على النحو التالي:-

إعداد تقارير لحضور دورة اللجنة وهو عضو في إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة والعقوبات الإنسانية أو المعاملة القاسية الحادة للكرامة أو ينبغي تعيين مقررين خاصين لمتابعة التوصيات ومقدمة لاستخدام التقارير الخاصة للمتابعة من شأنها أن تصل إلى نهج جذري في اللجنة عما كانت عليه حتى الآن وأن تطلب تقارير إضافية من الدول الأطراف. علاوة على ذلك، فإن فعالية متابعة الإجراءات تمكن وقوع الأمر وتوجد آليات لإعطاء لمحة عامة عن تنفيذ التوصيات.

ويمكن التماس الحكومة المنظمة الناميبية والمحكمة العليا أن تطلب منها أن تقدم معلومات محددة عن تنفيذ التوصيات من قبل الحكومات وبالمثل مساعدة المقرر الخاص المعني بالتعذيب ويمكن أن يطلب على المستوى الرسمي أن يحاط علماً بمدى تنفيذ إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة في توصيات اللجنة البشرية أو المعاملة الإنسانية المهينة خلال زيارات تلك البلدان والتي هي أطراف الدولة لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الإنسانية المهينة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن اللجنة قامت بممارسة حقوق الإنسان بتقديم بعثة لتقصي الحقائق إلى الدول الشريكة على أساس الدعوة فقد اتخذت هذا الخيار في حالة واحدة عندما دعت لجنة حقوق الإنسان لمتابعة زيارة قامت باستعراض التدابير المتخذة للإستجابة للأراء النهائية من قبل اللجنة وفقاً لإجراءات الشكاوى الفردية المعتمدة. وبالمثال تم تقديم مقترحات لتوفير المتابعة مرة في إطار العهد الدولي

الخاص بإجراءات الإبلاغ عن حالة الحقوق المدنية والسياسية على الرغم من ذلك ولسوء الحظ لم يتم اتخاذ أي إجراء بعد . مثل هذه الآلية لن تكون مفيدة لمتابعة التوصيات التي تنطوي على التعقيد المعين والتي لها آثار تتجاوز المستوى التشريعي على سبيل المثال إدخال توصيات محددة لجريمة التعذيب فإن قانون العقوبات لا يحتاج لمتابعة تقرير الحكومة أو تقرير خاص على النحو المقترح أعلاه. في التوصيات النقيضة في معالجة المسائل المعقدة مثل نمط الافلات من العقاب قد يدل على عدد من المشاكل التي تتطلب حلاً على المستوى العملي وفي مثل هذه الحالة قد تكون مهمة وتكون بمثابة وسيلة لزيادة تأثير التوصيات.

5/ رد فعل لتغيرات جذرية أو حالات الخطر في الدولة الأطراف

استجابة سريعة حازمة من جانب اللجنة للحالات الحرجة التي تنطوي على مخاطر عالية للتعذيب أو سوء المعاملة أو تقارير وردت. في أوضاع حقوق الإنسان في الدول الأطراف، بما في ذلك حالات التعذيب، ويبدو من المؤكد أن يكون مرغوب فيها. ومع ذلك، فإن الهدف أنها تتعارض مع النهج التقليدي في إجراءات الإبلاغ عن حالة دورية مؤكدة.

كان هذا السبب في هيئات رصد المعاهدات الأخرى، مثل لجنة حقوق الإنسان التي قيدت نفسها لفترة طويلة بطلب تقارير دورية. بهذه الطريقة يمكن اعتبار هذه المقارنة مفيدة في تمكين الدول الشريكة للمثول أمام هيئة المعاهدة بشكل مستقل من الشكاوى حول حالة حقوق الإنسان. ثمة قول أنه لا يزال الاجراء خالي من أي إتهامات في الماضي. هذا شجع الدول التي رفضت التعاون مع الأجهزة الأخرى، مثل لجنة حقوق الإنسان، ومنذ ذلك الحين تم طلب عدة تقارير من هذا النوع، بما في ذلك من انغولا وبوروندي ورواندا هايتي.

على النقيض من أن لجنة حقوق الإنسان وإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة في لجنة عقوبات الإنسان أو المعاملة الحاطة بالكرامة نادراً ما استفادت من خيار طلب تقارير خاصة من الحكومات على الرغم من أن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الحاطة بالكرامة تنص العقوبات على ذلك من التقارير التي قد تطلبها اللجنة بالإضافة إلى تقارير الدول الدورية.

يبدو بهذه السياسة سوف يتم السعي إلى إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان. وإن لجنة العقوبات أشارت مؤخراً إلى أنها ستنتظر فقط في تقارير خاصة نسبة لظروف إستثنائية. دعت اللجنة الحكومة الإسرائيلية لتقديم تقرير خاص بقرار من المحكمة العليا الإسرائيلية واعلنت المحكمة العليا قانون إستخدام الضغوط الجسدية من قبل أجهزة الأمن الاسرائيلية خلال استجواب المشتبه بهم في الأعمال الإرهابية بهدف الحصول على معلومات والتي من شأنها تمنع إرتكاب أعمال إجرامية في المستقبل، هذه الممارسة قد تكون متوافقة مع احكام الإتفاقية .

إن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة الإنسانية المهينة للكرامة تفرض تقريباً مهلة شهرين لتقديم هذا التقرير وذلك لإتاحة الفرصة لدراسة التقرير خلال الدورة التالية للجنة.

لماذا إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان والإنسانية جعلت مثل هذا الإستخدام ليكون قليل في إمكانية طلب تقارير خاصة في الحالات العاجلة؟ ويمكن أن يكون ذلك احد العوامل التي اعتبرت أنه ليس ممكناً أن تطلب تقريراً خاصاً في الحالات التي تكن فيها لجنة حقوق الإنسان قد سعت بالفعل. وفيما يتعلق بالدول التي هي اطراف في كل من الاتفاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان والإنسانية ومع ذلك، فإن هذا الاعتبار المعني إلا في الحالات التي تناولها تقرير لجنة حقوق الإنسان في مناقشة لاحقة من قضايا التعذيب المتعلقة بمثل هذه الطريقة التي جعلت المزيد من الدراسات في إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الإنسانية أو المهينة أو العقاب الزائد عن حاجة اللجنة.

السبب الآخر والذي يمكن أن يكون متصل بوجود إجراءات التحقيق بموجب المادة (20) بأن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان والإنسانية أو لحالات التدهور الشديد لحقوق الإنسان.

إن القرار على جزء من إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الإنسانية المهينة أو لجنة العقوبات بالشروع في التحقيق الذي لازال سراً حتى إعلان النتائج ، يبدو أن استبعاد إمكانية الطلب في نفس الوقت هو تقرير خاص تحت إجراءات تقديم تقارير الدولة التي هي كالجماهير تماماً. هذا ونظراً إلى أن إجراءات

التحقيق هي إنتهاكات خطيرة للغاية ولمنهجية حقوق الإنسان وأن المادة (20) انتخبت إجراءات النتائج الصغيرة جداً وعلى ما يبدو إن هذه الإجراءات في مجال توسيع استخدام اجراءات الإبداع من خلال طلب تقارير اللجنة.

يمكن للنظام طلب تقارير خاصة إستجابة لحالات الإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الأكثر فعالية من خلال إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الإنسانية المهينة لمعاقبة رئيسها لطلب هذا التقرير ضمن الجلسات بعد التشاور مع أعضاء اللجنة الأخرى. وقد تم إدخال هذا الحكم في النظام الداخلي للجنة وحقوق الإنسان.

ونظراً لأهمية هذا النوع من المبادرات، فإنه من الصعب القول إن للرئيس الحق وحده في اتخاذ مثل هذه القرارات من أجل تعزيز الأمتثال للإتفاقية كما هو في صياغة السلطة العامة للرئيس بموجب المادة (17) الفقرة(2) من إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة المهينة لقواعد اللجنة والعقوبات بالداخل. بالتالي ينبغي تعديل قواعد اللجنة وإجراءاتها وفقاً لذلك.

ت: إجراءات التحقيق :

بموجب المادة (20) إن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان والإنسانية تنفذ اللجنة وتختتم تحقيقاً حول وجود ممارسة منهجية للتعذيب في الدول الشريكة .

من أجل هذا التحقيق يجب على اللجنة تأسيس معلومات على حوارات التعذيب التي تصل إلى حد ممارسة منهجية ويجب توفير المعلومات ذات الصلة بالدول الشريكة المعنية قبل إجراء التحقيق ويمكن أن يكون فتحاً رسمياً (في ضوء المعلومات وردود الفعل من طرف الدولة). خلال مراحل لاحقة من إجراءات لابد للجنة أن تلتزم تعاوناً مع تلك الحالة بهدف صرف النظر عن هذه الحالة ويمكن للجنة أن تختار بحرية اساليب الفحص.

في الغالبية العظمى يمكن تطبيق هذه الإجراءات من قبل الدول الشريكة على الرغم من التصديق أو الإنضمام لإختيار إجراءات التحقيق بموجب المادة (28) وإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسان والإنسانية. والتي حافظت عليها ثلاثة عشر من الدول الشريكة بموجب المادة (20).

مع ذلك فإن النتائج التي تحققت من إجراءات التحقيق منذ دخول الإتفاقية حيز النفاذ في 26 يونيو 1987م ولكن كان شيء مثير للإعجاب. ثم نشر اثنين فقط من الاستفسارات فيما يتعلق بتركيا ومصر (أي مصر) علاوة على ذلك تمكنت اللجنة بالقيام بزيارة للدولة المستهدفة في سياق هذا التحقيق.

1/ نوعية التقارير المنشورة :

تختلف ملخصات نشر التقارير في تركيا ومصر إلى حد كبير. يبدأ التقرير في تركيا من خلال تحديد الوضع الداخلي ثم يذهب إلى دراسة استنتاجية قواعد الإدعاءات القانونية ذات الصلة التي وردت من خلال التحقيق من أماكن الاعتقال من قبل وزارة الداخلية ووزارة العدل.

في المقابل إن الاستنتاجات الواردة في تقرير اللجنة عن مصر قلقة إلى حد كبير مع مصداقية تلك الإدعاءات. في حين أنه من الواضح أن تقرير التحقيق الذي يتضمن المعلومات التي تم جمعها خلال حقيقة العثور على الزيارة التي ستكون أكثر تفصيلاً وهذا لا يفسر عدم وجود فحص دقيق للقواعد القانونية ذات الصلة بتقرير مصر. بدلاً من ذلك فإن اللجنة علقت بعبارة عامة فقط على بعض أوجه القصور في رد فعل قمعي للجنة الفظائع في كلمة واحدة بشأن التدابير الوقائية. وكذلك لضمانات توصيات المنتج ضد سوء العلاج ويشار إلى نسبة الإشراف من قبل هيئة التحقيق المستقلة.

وبصرف النظر عن هذه التعليقات الطبيعية العامة للملخص نشرت لجنة التحقيق في مصر أنه لا يسمح بالتحليل الدقيق من نوعيته ولا يعني أن كلمة صغيرة من المعلومات الواردة فيها هو في حد ذاته عيب.

كما أشار ملخص التقرير في تركيا الذي كان أكثر تفصيلاً وكان غنياً بالمعلومات. وإن الإنتقادات الرئيسية أعربت عنها إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة للإنسان والإنسانية والحد من العقوبات والممارسة واسعة الإنتشار من تعذيب الأشخاص والقا القبض عليهم باتصال على الأنشطة الإرهابية في المقابل أكدت لجنة أحكام التعذيب في تصريحاتهم العلنية في تركيا أنه تم العثور على إنتشار ممارسة التعذيب في التحقيق في جريمة جنائية عادية.

نقطة أخرى من الإنتقادات يجب أن تثار بالنسبة لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة الإنسانية المهيمنة في البيان الختامي للجنة العقوبات

والتي تهنئ الحكومة بأنها تصرفت بناء على عدد من التوصيات دون الإشارة إلى إن كان هناك تحسن في أي رد على إطلاق التوصيات الأخرى. والهيكل الأكثر إشكالية من قانون الطواري وقضايا أمن الدولة.

2/ متابعة التوصيات:

فيما يتعلق بمتابعة تقارير التحقيق والتوصيات لم تفترض اللجنة في غياب أي إشارة في الإتفاقية تمكناها من اتخاذ متابعة تدابير محدده. وبالتالي تعتمد على مبادرة من الدول الكبرى حول ما إذا كان أو لم تكن دولة تستجيب لتلك التوصيات وفي حالة أن تركيا أبلغت اللجنة من قبل الحكومة التركية عن التدابير المتخذة فيما يتعلق ببعض التوصيات . وكانوا قلقين بشأن هذه التدابير في ملخص التقرير في تحقيق نشر سنة واحدة بعد انتهاء التحقيق.

في المقابل لا يحتوى التقرير الخاص بالتحقيق في مصر على معلومات مماثلة باسم الحكومة ولم تقدم أي رد كبير. وأن الاجراءات التي اتخذتها إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسان والإنسانية والتي اتخذت خلال دورة ربيع 1998م، ويظهر أنها تعترم استخدام إجراء إبلاغ الدولة لمتابعة التوصيات الصادرة في تقرير تحقيقها في مصر. بعض المعلومات التي تم استعراضها مقدمة من منظمة العفو الدولية على استمرار حالات سوء المعاملة للمعتقلين من قبل الأمن المصري وقد أرسلت اللجنة رسالة إلى الحكومة تحت على تقديم تقريرها الدوري في الوقت المناسب ومشددة على أنه ينبغي أن يتضمن سرداً لتنفيذ توصيات اللجنة على النحو الوارد في تقرير التحقيق. واستخدام إجراءات تقديم التقارير لمتابعة توصيات التحقيق يعني إمكانية طلب تقرير خاص بالبلاد ويمكن أن تتفاعل في استنتاجات اللجنة.

لم يتم تطبيق هذا الخيار في حالة مصر وأن اللجنة محتجة على أن مفهوم التقارير الخاصة ينبغي أن تقتصر على الظروف الإستثنائية. فمن الصعب أن تتصور كيف يكون الوضع إزاء استمرار التقارير التي تفيد بأن توصيات اللجنة تم تجاهلها في الوضع الخطير كما وصف في تقرير التحقيق في مصر.

3/ القيود وإمكانيات إجراءات التحقيق:

يمكن الاطلاع على الأسباب التي أدت إلى عدد قليل للغاية من الاستفسارات التي أبرمت خلال السنوات الثلاثة عشر من وجود لجنة ذات شروط مسبقة، مشكلة

كبيرة للبدء في إجراءات تحقيق تلك الآثار ويمكن التحقيق على أساس معلومات موثقة تتضمن وجود مؤشرات على وجود ممارسة التعذيب بشكل منهجي.

وهذا يعني أن اللجنة فتحت تحقيقاً بموجب المادة (20) أن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسان والإنسانية أنه قد يكون هناك احتمال كبير جداً لوجود إنتهاكات خطيرة للغاية لحقوق الإنسان والتي لا يمكن وصفها بأنها حالة فردية (في مقابل ممارسة منهجية).

وبالتالي فإن حقيقة فتح تحقيق أمر محرج للدول الأطراف على الرغم من أنه محمي من قبل سرية الإجراءات حتى التحقيق قد إنتهى. بعد الانتهاء من هذا التحقيق فإن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة أو القاسية للإنسان والإنسانية قد قررت تقريراً ليشمل ملخصاً للنتائج في تقريرها السنوي. والتالي قد استهدف الدول التي لديها مصلحة قوية في سير هذا التحقيق علاوة على ذلك حقيقة أن اللجنة لديها الحق للحصول على تعاون مع الدول المستهدفة في كل مرحلة من مراحل الدعوى بخلق فرص وافرة للعرقلة من جانب الدولة المستهدفة خصوصاً أنها ليست ملزمة من قبل التزام متبادل للتعاون.

إن أحد السبل الممكنة لعرقلة التحقيق هو الدولة المستهدفة لتعلن موافقة غامضة للجنة لزيارة أراضيها ومن ثم إلى تأخر مسالة الدعوة الرسمية.

نظام مراقبة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في العمل

إن الزيارات التي قام بها المقرر الخاص المعني بالتعذيب وتوضيح تأثير هذه العوامل على الموقف من الدول المستهدفة تعتمد على دعوة من الحكومة. وفي الاثني عشره سنة من العمل في ديسمبر 1997م تمكن المقرر الخاص لتنفيذ تسع عشر مرة. ولا يمكن القول بأن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة للإنسان لم تكن متاحة عند زيارة المقرر الخاص ويرجع ذلك إلى حقيقة أن البلدان التي زارها المقرر الخاص لم تكن متاحة لتلك الإتفاقية ردت غالبية هذه الدول هي الدول الشريكة ولم تخير ضمن المادة (20).

إن الممارسة الناجحة بإنشاء المقرر الخاص المعني بالتعذيب يكون جنبا إلى جنب مع احتمال ضعيف لتلقي المزيد من الدعوات للقيام بزيارات في المادة (20) وأن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسان والإنسانية أن التحقيق يؤدي إلى استنتاج مفيد وعلى اللجنة أن لا تركز على إسناد

نتائج التحقيق على تقصي الحقائق. وفي الواقع أن التحقيق في مصر اختتم رسمياً في مايو 1996م بعد عدة محاولات فاشلة للحصول على موافقة لزيارة لكي تمثل ت تطوراً إيجابياً.

في هذه الحالة فإن المنظمات الحكومية شكلت الأساس الرئيسي لإستنتاج اللجنة بأن التعذيب يمارس بشكل منهجي وهذا النهج الذي يتماشى تماماً مع إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة أو القاسية للإنسان والإنسانية والتي تسمح للجنة باستقلالية أكبر تعاون من جانب الدول الأطراف. ومع ذلك فقد أمكن التوصل إلى استفسارات المستقبل منذ أن جاء التحقيق في مصر قبل وثيقة الثلاث سنوات.

وهذا يدل على الحاجة إلى اتباع نهج أكثر نشاطاً في تناول الخيار لإجراءات التحقيق وبالفعل أخذت اثنين من التحقيقات التي نشرت بين اثنين - و - أ - نصف - (تركيا) وثلاث سنوات (مصر) وسنوات أخرى (تركيا) أو واحد - و - أ - سنة ونصف (مصر) لتتشر.

نظراً لخطورة الأوضاع السائدة في هذه الدول وفضلاً عن المفهوم العام لإجراء التحقيق المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة أو المنهجية لحقوق الإنسان يجب أن تعتبر مثل هذه الفترات المفرطة. في حين أن جزء من التأخير قد يكون راجعاً إلى عرقلة الحكومة ويكون جزءاً آخر من المشكلة وقد تكون اجراءات مرهقة بشكل علني للجنة.

عامل واحد من العوامل ذات الصلة كما موضح هنا في ملخص، نشرت اللجنة التحقيق عن مصر وهو أن معظم التدابير المتخذة لتنفيذ الإجراءات تم بناءً على مناقشات صريحة من اللجنة. وهذا يعني أن الحد الأدنى من الوقت بين اثنين من خطوات لاحقة من هذا التحقيق هو ستة أشهر على سبيل المثال هو الوقت بين دورتين.

علاوة على ذلك أتحاذ القرارات في الوقت نفسه كان موزعاً على الدورات اللاحقة. على سبيل المثال بدلاً من اتخاذ القرارات لطلب المنظمات غير الحكومة لتقديم معلومات إضافية. وفي الوقت نفسه حل لإنشاء فريق عامل غير رسمي بمهمة تقديم المعلومات التي تم جمعها إلى الحكومة لملاحظاتها لهذه القرارات التي تم اجراؤها في الدورات في الشهور الستة المعنية.

علاوة على ذلك بعد النظر في المعلومات لمدة ثمانية عشر شهراً لم تعتبر اللجنة نفسها في وضع يمكنها من الجمع بين قرار رسمي لفتح تحقيق مع قرار يطلب من الحكومة المصرية الاتفاق على الزيارة. وأخيراً وأسفرت مفاوضات مطولة مع الحكومة حول مسألة الزيارة لتأجيل الموعد النهائي لزيارة محتملة. في هذا السياق تجدر الإشارة إلى إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة للإنسان والإنسانية لديها السماح لردود الفعل من قبل الدولة المستهدفة للحصول على معلومات حول ممارسة التعذيب بشكل منهجي قبل إجراء تحقيق يمكن فتحه رسمياً المادة (20"1") و (20"2"). وعلاوة على ذلك تلتزم اللجنة بالبحث في أوجه التعاون بين حزب الدولة في كل مرحلة من مراحل الدعوة المادة (20"5").

ولكن نظراً لخطورة الأوضاع التي قد تستدعي إجراء تحقيق خاص على اللجنة أن تدفع بقوة الإجراءات وينبغي أن تسمح بوضع حدود زمنية قصيرة دون إنتهاك شروط التعاون. علاوة على ذلك وتبسيطاً للإجراءات ولاسيما تجنب التأخير بسبب القرارات المرهقة كانت مداخله عبر جلسات عمل مختلفة بشأن المساعدة بتحقيق نتائج أكثر فاعلة. ولاسيما إنشاء فريق عامل غير رسمي مسؤول عن بعض الخطوات اللازمة في الإجراءات بما في ذلك البحث عن معلومات المؤسسة غير الحكومة خلال المرحلة الأولى للتحقيق خاصة من الدورات. وستكون خطوة أكثر أهمية بأن ينشأ مكتب يتألف من رئيس ونائبين – ويكون الرؤساء مسؤولين عن جميع الترتيبات التي تعتبر ضرورية بين الدورات خلال المرحلة الأولية عن أي استفسار.

علاوة على ذلك قد تم فتح تحقيق واحد رسمي يطلب إلى الحكومة على الفور الحصول على دعوة للقيام بزيارة أو على الأقل ينبغي تمكين أعضاء اللجنة المكلفة لإجراء التحقيق لتنفيذ هذا الطلب.

الخاتمة

كما ثبت للبلاد أن إجراءات الرصد الموجهة من إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسان والإنسانية لديهم تغييرات كبيرة خلال السنوات الأخيرة. في دولة معينة تعززت بالتقارير من خلال إدخال نظام الملاحظات الختامية التفصيلية الصادرة عن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية للإنسان والإنسانية بعد مناقشة كل تقارير الدولة. بالإضافة إلى زيادة استخدام معلومات لجنة المؤسسة غير الحكومية لقيادة مناقشات أكثر استنارة

مع الدول الشريكة وتقديم تقاريرها. علاوة على ذلك اتخذت التدابير الأولية وذلك لتوفير متابعة التوصيات الصادرة على تقارير الدولة.

أخيراً تم فتح فرص جديدة في إطار إجراءات التحقيق الذي خلصت إليه اللجنة من التحقيق دون إجراء الزيارة .

وقد أعطى هذا اللجنة أداة أكثر فعالية لمواجهة أساليب العرقلة التي تستخدمها الدول المستهدفة.

على الرغم من هذه الخطوات البناء تبقى المشاكل الهامة لها القدرة الكامنة في اكتشافها وتعين حلها ولاسيما نوعية المناقشات التي تحتاج إلى متابعة وينبغي تحسين توصيات حقوق الإنسان التي تحتاج إلى تطوير الانتهاكات. من أجل تحقيق هذه التحسينات فإن التفسير يكون أكثر ديناميكية بما في ذلك التغيرات الجوهرية في أداء الأمانة وفي فهم اللجنة لدورها والغرض منه.

لتبدأ في جزء واحد من دور الأمانة المهنية في الوقت الذي أوكلت إليه مهمة دعم اللجنة لرصد تنفيذ الإتفاقية للدول الأطراف 118.

ولا يمكن للجنة أن تكون فعالة في مناقشات تقارير الدول إلا إذا كانت مطلعة عليها من قبل الأمانة. فإنه لن يكون ممكناً سواء من حيث الوقت المخصص لعمل اللجنة أو من حيث التطبيق العملي – لأعضاء اللجنة أن تبقى حتى الآن في حالة تنمية في جميع الدول الشريكة الـ 118. إن جمع وتحليل وإعداد المواد يكون أساساً سليماً لمناقشة التقرير ويمكن من قبل الأمانة المهنية ويمكن أن يصل بشكل كافٍ. إن هذا النوع من الإعداد الدقيق لإجراء مناقشات يبدو وفقاً لتعزيز دور الأمانة في عملية صياغة مناسبة وأبلغ للاستنتاجات والتوصيات في كل مناقشة.

إن التغيير الأساسي المقترح لتحويل اللجنة من تطور سلبي إلى تطور نشط ليشمل مجموعة واسعة من القضايا في الإتفاقية والتي لا تسمح للتدابير الفعالة. في حين أنه قد تكون إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهينة أو العقاب تنص على إمكانية إجراء مناقشات بشأن تنفيذه في الدولة التي لم تقدم تقريراً يمكن تطبيقه كخيار لطلب تقارير خاصة في كثير من الأحيان لتحسين أداء اللجنة في الاستجابة للحالات العاجلة وكذلك لتسهيل رصد ردود فعل الحكومات على التوصيات. وقد أقرت اللجنة وظائفها بطريقة سلبية لاداعي لها فيما يتعلق بتصورات المتطلبات المنصوص عليها في المادتين في الإتفاقية . ليس هناك سبب بأن إتفاقية

مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة المهيئة للإنسان والإنسانية ولا ينبغي أن تنشئ ما تتوقعه من الدول الشريكة بموجب كل مادة. ويمكن نشر نتائج هذا القرار بأن التعليقات العامة لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة المهيئة الموجهة إلى جميع الدول الشريكة حتى لو كانت اللجنة اختارت عدم نشر هذه التعليقات أثناء المناقشة والتوضيح على الصعيد الداخلي سيكون مفيداً بالنسبة لدراسة تقارير الدول.

إن التحقيقات مماثلة بموجب المادة (20) من شأنها أن تكون أكثر فعالية إذا أخذت إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة المهيئة للإنسان نهج أكثر نشاطاً. كما يجب تبسيط الإجراءات بحيث يمكن التوصل إلى استنتاجات بسرعة أكبر. وهذا يتطلب من اللجنة التي تريد التعاون مع الدولة المستهدفة. وفي الوقت نفسه تقود إلى التحقيق إلى الأمام بأسرع وقت ممكن عن طريق وضع المزيد من التركيز على الكفاءة على دعوات الزيارات (الانتظار فترات طويلة).

هذه التغييرات المقترحة تتفق مع فكرة التقرير وحالة إجراءات التحقيق أصبحت أقل تبايناً مما كان عليه حتى الآن. لم يعد ممكناً إجراء التحقيق للاستجابة للتغيرات الدراماتيكية والانتهاكات الخطيرة في الدول إذا استخدمت تقريراً خاصاً على نطاق واسع في هذه الحالات. علاوة على ذلك تم زيادة التحقيقات التي تميل إلى أن تصبح إجراء آخر على أساس معلومات ووثائق مباشرة ليس على الواقع الفعلي للجنة معتبراً أن التفتيش أفضل مصدر للمعلومات لإصدار التعليقات المؤهلة لفشل إجراءات التحقيق إلا أن هذا الأمر يوسف له ومع ذلك فهناك جوانب محرجة لإجراء التحقيق بموجب المادة (20) إن إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية للإنسان والإنسانية ستستمر في القيام بزيارات غير متوقعة في المستقبل.

ولذا يبدو أن التحقيقات دون زيارات هي الوسيلة الوحيدة الممكنة لتجنب عرقلة الدول المستهدفة مقارنة مع الممارسات الناجحة للمقرر الخاص المعني بالتعذيب يشير إلى أنه من المرجح تلقي دعوة على أساس مخصص إضافة إلى إجراء تحقيق مستقبل. تفعيل هذه الملاحظات إعادة النظر و العثور عليها كوسيلة لرصد تنفيذ التوصيات المقدمة وفقاً لمناقشات تقرير الدولة الشريكة.

THE REPORTING PROCESS UNDER THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

GERISON LANSDOWN

A. Introduction

The Convention on the Rights of the Child (CRC) was adopted by the UN General Assembly in November 1989. It entered into force in September 1990 and by December 1999 had been ratified by 191 states. Only the United States of America and Somalia have as yet failed to ratify it. As such it has achieved the unprecedented record of becoming a virtually universally accepted human rights treaty within only eight years of its adoption. The CRC establishes an international monitoring mechanism through the creation of the ten-member CRC Committee, elected by states parties. The Committee held its first meeting in 1991, and began its first scrutiny of states parties' reports in 1993. The CRC requires that the Committee meet annually. However, following a request of the Committee in 1994, made in view of the volume of work associated with the number of ratifications, it has since 1995 met three times a year.¹ Each session comprises a three-week period for scrutiny of states parties' reports with an additional week at each session for the pre-sessional working group.

The CRC imposes on states parties an obligation to report to the Committee initially two years after ratification and subsequently every five years. The reporting obligation is contained in article 44, which also requires states parties to make these reports widely available in their own countries. The purpose of the reports is to provide the Committee with sufficient information to allow it to develop a comprehensive understanding of the implementation of the CRC in every state party. This comprehensiveness is

¹ Report of the 5th session of the Committee on the Rights of the Child, UN Doc. A/49/41.

understood to relate not only to all the areas covered by the CRC, but also to the situation of all children within the jurisdiction of the state.

In order to guide governments in the preparation of their initial reports, the Committee has adopted General Guidelines regarding the form and the content of these reports.² The guidelines are intended to provide a clear indication of the nature and depth of information required, and also to impose some degree of uniformity on the production of reports. More detailed guidelines have also been produced by the Committee for the production of periodic reports by states parties.³

B. Reporting as a process

The guidelines for initial reports (and subsequent guidelines on periodic reports) recall that the process of preparing the report 'offers an important occasion for conducting a comprehensive review of the various measures undertaken to harmonise national law and policy with the CRC' and should be one that 'encourages and facilitates popular participation and public scrutiny of government policies'. In other words, the process is intended to promote social mobilisation and encourage government officials, non-governmental organisations (NGOs) and others to work collaboratively to realise children's rights. It recognises that the fundamental aim of the international monitoring mechanism is to strengthen the national capacity to monitor children's rights and not to replace it.⁴ Accordingly, reporting by governments is perceived as part of a process rather than a formal and isolated activity. It is intended as a means through which governments acquire a greater understanding of the rights of children, the extent to which they are being respected and the strategies needed to be developed in order to meet their obligations to children. It is in this spirit that the CRC requires that governments publish their reports within their country. Similarly, the Committee's guidelines recommend that the summary records of the state party's dialogue with the Committee together

² General Guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1(a) of the CRC, UN Doc. CRC/C/5.

³ General Guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b) of CRC, UN Doc. CRC/C/58.

⁴ M. Pais, 'The CRC on the Rights of the Child', in United Nations, *Manual on Human Rights Reporting*, UN Doc. HR/PUB/91/1 (Rev.1)(1997).

with the concluding observations be published. This recognition of the national dimension to the international reporting process is innovative, and is linked to the ultimate purpose of enhancing respect for the rights of children. The emphasis given to the national component of monitoring was recognised by the 1993 World Conference on Human Rights in Vienna as a model to be followed.⁵

C. A thematic structure for reports

The guidelines lay down a thematic structure for reporting under the CRC. Instead of the more usual systematic article-by-article approach, the guidelines group the articles of CRC into the following broad themes:

- general measures of implementation;
- definition of the child;
- general principles;
- civil rights and freedoms;
- family environment and alternative care;
- basic health and welfare;
- education, leisure and cultural activities; and
- special measures of protection.

The complete thematic structure is set out in the Appendix at the end of this chapter.

The rationale of the Committee in developing this thematic approach is that the CRC embodies the rights of children to survival and development and to protection, as well as their civil and political rights. The grouping of articles within thematic clusters was devised to promote greater understanding amongst governments of the holistic nature of the Convention. Two particular benefits have resulted from their use.

1. IMPLEMENTATION

The first thematic cluster of articles relates to government obligations to introduce general measures of implementation. Drawing together the obligations has lent them greater focus. It has enabled the Committee to assess how the CRC has been used as an overall framework for action, and how its

⁵ UN Doc. A/CONF.157/23,11.E, para. 89.

philosophy can be understood as a tool for change. The relevant obligations in the CRC include the duty to undertake all measures to harmonise legislation and policy with the principles of the CRC (article 4), to publish and make widely available the report within the country (article 44.6), and to make the CRC widely known to both adults and children (article 42). In the course of analysing states parties' reports on the measures taken to ensure implementation, the Committee has identified clearly strategies and structures which need to be introduced. Scrutiny of these structures is as important as scrutiny of compliance with the individual rights. The Committee's recommendations favouring inter-ministerial committees, independent monitoring mechanisms, interdepartmental cooperation at national and local level, child impact statements, annual reports to parliament, dialogue with NGOs and dissemination of the Committee's findings are consistent with a commitment to strategic implementation.⁶ The recommendations have been valuable in supporting the arguments of NGOs that without effective structures at governmental level, the rights, needs and interests of children will never be properly addressed.⁷ Children lack autonomy, lack the vote, are in a situation of political and economic dependency, with high levels of need for public services (health, education, etc), and are particularly vulnerable to the impact of those services. The emphasis placed by the Committee on effective measures of implementation has been influential in prompting initiatives in many countries to address their specific needs.

2. UNDERLYING PRINCIPLES

The guidelines identify four underlying principles which must be considered in the scrutiny of compliance with all other rights. These relate to non-discrimination (article 2), the best interests of the child (article 3), the rights to life, survival and development (article 6), and the right of children to participate in decisions affecting them (article 12). In considering, for example, the rights of refugee children (article 22), or the right of children to the best possible health (article 24), a thorough examination of the four underlying principles must be made. In this way the Committee has highlighted the indivisibility of the rights embodied in CRC and encouraged a

⁶ See, e.g., Concluding Observations for Poland, UN Doc. CRC/C/15/Add.31, the United Kingdom, UN Doc. CRC/15/Add.34 and Jamaica, UN Doc. CRC/C/15/Add.32.

⁷ See, e.g., R. Hodgkin and P. Newell, *Effective Government Structures for Children*, London, 1996.

The reporting process under the Convention on the Rights of the Child

holistic approach to children in respect of legislation, policy and practice. The introduction of the concept of article 12 as an underlying principle, for example, has also given considerable force to the recognition of children as active participants in matters of concern to them, rather than being merely the objects and recipients of adult concern.

There are, however, some difficulties with the imposition of the themes. Many of the articles do not fall neatly into one or other of the categories constructed by the Committee. For example, article 19 (the right to protection from all forms of violence) is placed in the section headed 'Family environment and alternative care'. The obligation on states to adopt all measures to abolish traditional practices prejudicial to the child (article 24.1) is located under 'Basic health and welfare'. The guidelines thus construe the right to respect for the physical integrity of the child as a social right of concern within the family or as a health matter, whereas one could equally argue that it is a fundamental civil right and should be so expressed. Similarly, article 23 (embodying the rights of disabled children) is located within the theme 'Basic health and welfare', a grouping which would appear to confirm disability as a medical matter. Yet there is an equally powerful case to be made for the explicit recognition that the right of disabled children to the 'fullest possible social integration', as required by article 23, is a basic civil right. By including it under health and welfare, the Committee is failing to challenge traditional models of viewing disabled children as 'problems' requiring individual intervention, rather than as people entitled to but denied equal respect and for whom social change is required to overcome direct and indirect discrimination. In short, it re-affirms the medical rather than the social model of disability. Article 2 is identified as an underlying principle but it could also be argued that its injunction that governments undertake measures to ensure that all the rights in the Convention apply to all children without discrimination could equally and usefully be categorised as a general measure of implementation.

One of the strengths of the CRC is its integration of civil and political with social, economic and cultural rights, and its implicit assertion of the indivisibility of those rights. The Committee has stressed that all the rights are inter-related and that each is equally important and fundamental to the dignity of the child. However, the clustering does, to some extent, work against that inter-relatedness. For example, the right to protection from economic exploitation and work which is likely to be harmful to the

child's social development (article 32) is grouped under 'Special protection measures'. However, it also needs to be considered in relation to the right to education and the right to play (articles 28 and 31), listed under 'Education, leisure and cultural activities'. Again, rights in relation to adoption which are grouped in 'Family care and alternative environments' must address the child's right to preservation of identity which comes under 'Civil rights and freedoms', and also the right to respect for the child's culture, language and religion which is located under 'Special protection measures'. There is a concern that as a consequence of clustering, governments and NGOs may make connections only between the rights that fall within the same cluster, and may thus develop a narrower interpretation of the principles than is necessary for the full implementation of the CRC.

The Committee has now produced guidelines for periodic reports which require a more rigorous process of reporting from governments.⁸ The first periodic reports were examined in October 1997.⁹ The guidelines contain very detailed questions which indicate the standards against which law, policy and practice can be monitored for compliance. They should enable the Committee to identify much more effectively where governments fail to provide sufficient information and where there are gaps in legislation necessary to protect the rights of children. The questions will also require governments to be more explicit about the implementation and monitoring of any legislative programme. NGOs too will be expected to produce their reports in accordance with the guidelines, and the rigour they impose should prove useful in promoting more effective monitoring of CRC. The guidelines for periodic reports continue to follow the thematic approach to reporting. It could be argued that having established the importance of relationships between groups of articles in the guidelines for initial reports; it might have been better to revert to an article-by-article system for the longer term.

D. The role of NGOs in the reporting process and its benefits

Article 45 of the CRC states that the Committee can request submission of reports from the UN Children's Fund (UNICEF) and other UN bodies on areas falling within the scope of their activities. It can also invite these and other competent bodies, including NGOs, to provide it with expert

⁸ *Supra*, note 3.

⁹ Committee on the Rights of the Child, Report of the sixteenth session, CRC/C/69.

The reporting process under the Convention on the Rights of the Child

advice on areas falling within their respective mandates. The Committee has responded to this unique provision by actively encouraging NGOs to submit 'alternative' reports which provide the Committee with a fuller and often more critical analysis of the state of children's rights in a given country. Article 45 also emphasises the need for close cooperation between the Committee as the international monitoring body and other bodies active in the field of children's rights. It affirms the work of the Committee as a dynamic process, as a catalyst for action.¹⁰

At the end of each session of the Committee, a week is allocated to consideration of the questions to be addressed to the states parties which are due to appear at the next session. This pre-sessional working group meets in private, no government representatives are allowed to attend and no public record of the discussion is produced. NGOs, and in particular national coalitions of NGOs, which have submitted written reports are invited to attend the pre-sessional working group meetings. A three-hour session is allocated to each country report. At these sessions NGOs are invited to comment on the government report and the process of its production (including how much NGOs were consulted in its preparation), and to identify major issues of concern with regard to breaches of children's rights. UN agencies are also invited to attend and to contribute. Following this discussion, the Committee writes to the state party with a list of questions on which it seeks written answers in advance of the government appearing before it. The government delegation then appears before the Committee at the next session for a total of nine hours, after which the Committee produces concluding observations which include detailed recommendations for government action.

There are significant advantages to this procedure. Having had access to the evidence of NGOs, the Committee is better placed to identify inconsistencies between the interpretation given by the state party of children's rights and the realities on the ground. Its examination of government delegations can be more critical, more focused and better targeted in the following ways.

- (i) Through the identification of key issues of concern by the NGOs, the Committee is provided with many of the central questions which need to be raised with the delegation.

¹⁰ Pais, *supra*, note 4.

- (ii) NGOs will often provide a more critical perspective on issues of implementation. It is a common feature of the concluding observations of the Committee that government reports lack information on the implementation of legislation documented. In the case of the United Kingdom, for example, the Government observed that in respect of article 12 (the right of children to be heard in proceedings concerning them) children were entitled under the general law to make representations if permanently excluded from school. In fact, children have no rights under the applicable legislation to do so. Only parents are given the right to appeal and to be present at the appeal hearing. Any decision as to whether or not children can appear is in the discretion of the appeal panel.¹¹
- (iii) An alternative report will often highlight significant gaps in the government report and provide access to information not otherwise available to the Committee. For example, in the report of the United Kingdom, article 27 (the right of children to an adequate standard of living for their proper development) was addressed merely by documenting the range of social security benefits available to families. No reference was made to the growing situation of social inequality in the United Kingdom with its harmful impacts on children's well-being, the growing problem of homelessness, and the inadequacy of benefit levels to provide children with a proper standard of living. The fact is that growing numbers of children are living in families dependent on those benefits. Similarly, with regard to article 28 (the right to education), the Government merely outlined the formal legislative provision by which education is provided free of charge to all children between the ages of five and sixteen. It failed to address the growing problem of school exclusions, the evidence of discriminatory admissions procedures in respect of black and other minority ethnic groups, and the increasing dependence of many schools on voluntary donations from parents, causing a widening of inequality between schools. The alternative report was able to expose and highlight these concerns.¹²

Encouraging NGOs to submit reports has promoted the creation of national coalitions presenting information on behalf of the national NGO body as a whole. The information produced in such reports is likely to be

¹¹ Initial report of the United Kingdom, UN Doc. CRC/C/11/Add.1.

¹² Children's Rights Development Unit, *UK Agenda for Children*, London, 1994.

The reporting process under the Convention on the Rights of the Child

more authoritative and comprehensive than the report of a single NGO and thus of considerably more value to the Committee. It avoids duplication of evidence presented to the Committee and provides for greater consistency in its presentation. It also enables the Committee to gain a sense of priorities among the concerns raised. The presence of NGOs at the pre-sessional working groups gives the Committee an opportunity to assess the validity or strength of any claims of breaches, and to feel more confident in relying on those claims in pursuing concerns with government delegations. The active involvement of NGOs in the process of reporting enhances their capacity and commitment to serve as advocates in the follow-up to concluding observations. Overall, this promotes the Committee's concern to see the reporting obligation as a process with a national dimension.

Significant benefits at a national level also flow from the open and receptive approach of the Committee to NGOs in the reporting process. From the United Kingdom's experience, it is possible to identify a number of positive outcomes.¹³ For example, a small office of which the author is a member, the Children's Rights Development Unit (CRDU), was established to coordinate the production of an alternative report. This actively engaged a wide range of NGOs, and created an impetus for monitoring compliance with the CRC. In the United Kingdom, and probably in many other countries, the language of human rights does not inform the practice of most professionals working with children. 'Need' and 'welfare' are much more familiar concepts. By participating in the production of the report to the Committee, many professionals were encouraged to go beyond identifying problems that exist for children, and to begin to evaluate those problems against a framework of principles and standards with the status of international law. The CRC introduced a new language and understanding to perceptions of what is happening to children in the United Kingdom. It provided an opportunity for children's organisations to engage in dialogue about the concept of children's rights and to consider the legislative, policy and practice implications of the CRC. It also encouraged them to scrutinise their own practice against the principles and standards of the CRC.

The CRDU used the production of the NGO report as an opportunity to disseminate information about the CRC and its implications for children;

¹³ See UNICEF, *A Model for Action: The Children's Rights Development Unit*, Florence, 1996, for a more detailed analysis of this experience.

the level of knowledge about the CRC in particular, and children's rights in general, was very limited in the United Kingdom. During the production of the report, members of the CRDU were regularly invited to speak at conferences for the purpose of promoting understanding of the implications of the CRC for the work of professionals in a number of related fields – education, health, child care, residential care, play, and welfare rights. There was a growing demand for information, interpretation and explanation. In other words, the process of producing the report served as a tool for promotion as well as for monitoring within the United Kingdom. Over 1,600 copies of the alternative report were sold, which indicates the level of interest provoked by the process. The number of countries where NGO coalitions have been developed and have contributed alternative reports suggests that this experience has not been unique to the United Kingdom.¹⁴

The emphasis by the Committee on national NGO coalitions encouraged people in the United Kingdom to work collaboratively, strengthening the legitimacy, breadth and credibility of the report, not only in the eyes of the Committee but domestically as well. Traditionally, NGOs do not find it easy to work in this way, and there are particular difficulties in the United Kingdom because of the complexity of the relations between England, Scotland, Wales and Northern Ireland in terms of governmental responsibility for children. However, organisations could see the strength of the case for an integrated approach, both as a means of rationalising the work and of producing an outcome from the Committee which would be useful.

The awareness of both the CRC and the international monitoring process achieved through the collaborative production of the NGO report also served to raise interest in the findings of the Committee. There was considerable media attention on the process and the publication of the concluding observations achieved front page headlines in the national press. The CRDU disseminated the findings widely and encouraged many children's advocates to press for implementation of the Committee's concluding observations.¹⁵ Thus the critique of the Government by the Committee has begun to enter the public domain, at least to a limited degree.

¹⁴ See, for example, International Save the Children Alliance Working Group on the CRC on the Rights of the Child, *Monitoring the CRC on the Rights of the Child at the National Level: The Experiences of Some National Coalitions*, Geneva, 1996, paras. 5.1–5.10.

¹⁵ Children's Rights Office, *Making the CRC Work for Children: Explaining the History and Structure of the UN CRC on the Rights of the Child and its Application in the UK*, London, 1995.

E. Issues of concern in relation to the reporting process

There is no doubt that the Committee has been creative in developing its working methods and in turn has begun to influence other treaty bodies. There are, nevertheless, aspects of the process which merit further consideration.

The Committee always follows the structure of the guidelines for their examination of government representatives, which means that key issues of concern appearing at the end of the guidelines are often given inadequate attention. In the case of the United Kingdom for example, this meant that the issue of youth justice was given insufficient scrutiny with the consequence that the Government dismissed the findings of the Committee on the grounds that it had not given the Government adequate time to clarify the nature of the current and proposed legislation relating to young offenders. The Government therefore argued that the Committee recommendations were invalid.¹⁶ No time at all was spent on the rights of children seeking asylum, an issue of considerable concern in the NGO report.¹⁷ In theory, the pre-sessional working group provides the opportunity for the Committee to identify where it should focus its questions to government delegations. In practice, however, the value of this session for developing a strategic approach to an examination of a government's representative is not always exploited. Perhaps there is a case for the Committee to ascertain more thoroughly in advance the specific issues it wishes to address in each thematic cluster of rights.

Another aspect is the absence of country rapporteurs. Initially, a country rapporteur was appointed for each report but this practice has now been abandoned for a number of years. The reason given was that the rapporteurs were sometimes subjected to pressure from governments seeking to influence the concluding observations. Accordingly, there has been no individual Committee member with responsibility for providing a focus to the discussion, either at the pre-sessional working group stage or during the examination of the state party's report. A rapporteur would ensure that the relevant papers had been read and that the key issues were properly addressed. All members have the responsibility to brief themselves for each session, but given their workload, it is unrealistic to expect every member

¹⁶ See, e.g., Written Parliamentary Answer, House of Commons, Hansard, Col. 784, 26 April 1995.

¹⁷ UN Doc. CRC/C/SR.206, 3 July 1995.

to be have read all the relevant documentation in respect of every country report. The lack of a country rapporteur has detracted from the Committee's effectiveness. It is therefore to be welcomed that at the twenty-first session of the Committee it was agreed to reintroduce a system of appointing country rapporteurs.¹⁸

There is a broad consensus amongst participating NGOs and the Committee members that the pre-sessional working group has been of significant benefit. It provides an opportunity to subject concerns raised by NGOs to more rigorous scrutiny, and to test the validity of any critical observations. In respect of the United Kingdom, it enabled the Committee to see how the critique of the CRC's implementation was related to the general state of children's rights in Britain. There is a clear commitment from the Committee that these sessions should continue. However, there are a number of concerns.

First, the pre-sessional working groups take place at the end of the full session of the Committee. The Committee members are often tired and there are often too few members present. For NGOs who have made considerable efforts to be present, often at significant financial cost, the absence of Committee members indicates a disappointing lack of interest in the evidence they have prepared. Second, the procedure of pre-sessional working groups is rather formal in character. Some Committee members have commented that a more effective dialogue might be achieved through a more open discussion as distinct from the formal question/answer format.

After four years of these sessions, with the first round of periodic reports now examined and a number of new members on the Committee, it is time to review the procedure. For example, should the pre-sessional working group take place at the beginning of each session rather than at the end? Should it take place at another time of year with only a limited number of members of the Committee? Does the evidence of breaches of children's rights submitted in these sessions sufficiently guide the process of examining the government delegations? The aim of the pre-sessional working group is to provide an alternative source of evidence of the state of children's rights in a given country in order to help the Committee to undertake an effective scrutiny of the government's record in implementing

¹⁸ Committee on the Rights of the Child, Report on the twenty-first session, CRC/C/87, July 1999.

The reporting process under the Convention on the Rights of the Child

CRC. What working methods would be most effective in ensuring that that aim is satisfactorily achieved?

A further concern is the volume of work faced by the Committee. The CRC is a victim of its own success and the demands placed on it as a result are inordinate. In 1993 the World Conference on Human Rights recommended that 'the Committee should be enabled' expeditiously and effectively to meet its mandate especially in view of the unprecedented number of ratifications and subsequent submission of country reports'.¹⁹ The UN has developed a Plan of Action to provide additional resources for the Committee in the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR). Five new posts have been created, providing considerable additional support for members. It is to be hoped that with this support, it will be easier for the Committee to manage the volume of papers and evidence and thereby to operate with greater effectiveness in its scrutiny of governments in the reporting process. There is also a proposed amendment to the CRC from Costa Rica, tabled at the states parties' meeting in December 1995, to increase the membership of the Committee from ten to eighteen. To be accepted, the proposal needs the approval by the General Assembly of the UN and ratification by a two-thirds majority of states parties. It was approved by the General Assembly in December 1995.²⁰ As of January 1998, fifty-two states had notified the Secretary-General of their acceptance of the amendment, 120 being needed before it comes into force.²¹

There is now a one- to two-year backlog of initial reports waiting to be examined. When the first round of periodic reports became due in 1997, the problem was compounded. The backlog will grow, despite the increase in meetings from two to three a year and a decision taken by the Committee at its twenty-first session to increase the numbers of states parties' reports considered at each session to eight.²² Delay also creates problems for governments and NGOs. If produced on time, their reports are likely to be considerably out of date by the time the examination actually takes place. Furthermore, the delay undermines the credibility of the reporting process and serves as a disincentive to report.²³ These delays need urgent

¹⁹ *Vienna Declaration and Programme of Action* adopted by the World Conference on Human Rights, Vienna, 25 June 1993, UN Doc. A/CONF.157/24.

²⁰ GA Res. 50/155 (21 December 1995).

²¹ Sixth meeting of states parties, 18 February 1997, UN Doc. CRC/SP/22.

²² *Supra*, note 18.

²³ See 'Final Report on Enhancing the Long-term Effectiveness of the United Nations Human Rights Treaty System'.

consideration. One of the strategies for tackling the backlog, under consideration by the Committee, has been the possibility of redefining periodicity under the terms of article 44 such that periodic reports will be considered to be due five years after receipt of the previous report, rather than five years after the previous report was actually due. However there is serious concern, certainly amongst NGOs, that such an interpretation of the reporting obligations would be a retrograde step which would serve to reward governments failing to meet deadlines, and indeed could well encourage them to do so.

A final concern arises from the comparative newness of the process. The development by the Committee of detailed measures against which to monitor compliance with the CRC's principles and standards is obviously far from complete. Inevitably, in some areas the development of indicators is less advanced than in others. For example, little attention has yet been given to the full implications of articles 13-16 (the rights to freedom of expression, religion, conscience, thought, association, and to privacy as they relate specifically to children's lives). Comparatively little attention has been given to article 23 (the rights of disabled children) and the implications of the principle of non-discrimination as it affects this vulnerable group. Clearly, the process of developing explicit indicators of compliance must be evolutionary. But it is important to ensure that each article in the CRC is considered as of equal value and significance and that no area of rights is neglected. The Committee has decided to prepare general comments with a view to promoting further implementation and to assist states parties in their reporting obligations, but none to date have been produced.²⁴ There is a degree of urgency now that this work should begin.

F. Conclusion

The success of the CRC has exceeded all expectations and the role of the Committee in contributing to the understanding and implementation of children's rights has not been insignificant. The Committee has been faced with a unique challenge in monitoring an international treaty that, within eight years of its adoption by the UN, has acquired near universal support. It has responded to that challenge with the introduction of many innov-

²⁴ Rule 73 of the *Rules of Procedure*, adopted by the Committee at its twenty-second meeting, 15 October 1991.

The reporting process under the Convention on the Rights of the Child

ative working methods. It has sought to enhance understanding of the indivisibility of the human rights of children, has strengthened the relationship between the international and national monitoring systems; and has engaged NGOs as critical actors in promoting and monitoring children's rights. However, if the Committee is to capitalise on its commitment to innovative working methods, it must be prepared to review those methods regularly, and to draw on the shared experience of those who have participated in the reporting process. The test of its value as a monitoring body will be its capacity to provide rigorous interpretation and analysis of the principles and standards embodied in the CRC coupled with a dynamic communication with governments, UN agencies and NGOs to translate those principles into action. Review and evaluation of its own work will be as important to its success as its examination and critique of the implementation of CRC in the field.

Appendix, chapter 5

Thematic Structure of General Guidelines for Reporting on the Convention on the Rights of the Child

General measures of implementation:

- | | |
|--------------|--|
| Article 4 | The duty to take all possible measures to ensure implementation of the CRC. |
| Article 42 | The duty to make the principles of the CRC widely known to children and adults. |
| Article 44.6 | The duty to make countries' reports on progress towards implementation widely available. |

Definition of the child:

- | | |
|-----------|--|
| Article 1 | The CRC applies to everyone under the age of eighteen years. |
|-----------|--|

General principles:

- | | |
|------------|--|
| Article 2 | Non-discrimination. |
| Article 3 | Best interests of the child. |
| Article 6 | The right to life, survival and development. |
| Article 12 | Respect for the views of the child. |

Civil rights and freedoms:

- | | |
|------------|--|
| Article 7 | Name and nationality. |
| Article 8 | Preservation of identity. |
| Article 13 | Freedom of expression. |
| Article 17 | Access to appropriate information. |
| Article 14 | Freedom of thought, conscience and religion. |
| Article 15 | Freedom of association and of peaceful assembly. |
| Article 16 | Protection of privacy. |

THE UN HUMAN RIGHTS MONITORING SYSTEM IN ACTION

Article 37(a) The right not to be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment.

Family environment and alternative care:

Article 5 Parental guidance.
 Article 18 Parental responsibilities.
 Article 9 Separation from parents.
 Article 10 Family reunification.
 Article 19 Violence, abuse and neglect.
 Article 27(4) Recovery of maintenance.
 Article 20 Children deprived of a family environment.
 Article 21 Adoption.
 Article 11 Illicit transfer and non-return.
 Article 25 Periodic review of placement.
 Article 39 Physical and psychological recovery and social reintegration

Basic health and welfare:

Article 6 Right to life, survival and development
 Article 18 Child care services and facilities.
 Article 23 Disabled children.
 Article 24 Health and welfare.
 Article 26 Social security.
 Article 27 Standard of living.

Education, leisure and cultural activities:

Article 28 Education.
 Article 29 Aims of education.
 Article 31 Leisure, recreation and cultural activities.

Special measures of protection:

(a) Children in situations of emergency –
 Article 22 Refugee children.
 Article 38 Children in armed conflicts.
 Article 39 Physical and psychological recovery and social reintegration.
 (b) Children in conflict with the law –
 Article 40 The administration of justice.
 Articles 37 (b), (c) and (d) Children deprived of liberty including imprisonment, detention or placement in custodial settings.
 Article 37 (a) Sentencing of juveniles, in particular, the prohibition of capital punishment and life imprisonment.
 (c) Children in situations of exploitation –
 Article 32 Economic exploitation.
 Article 33 Drug abuse.
 Article 34 Sexual exploitation and abuse.
 Article 35 Sale, trafficking and abduction.
 Article 36 Other forms of exploitation
 (d) Children belonging to a minority or indigenous group –
 Article 30 Right to respect for culture, language and religion.

THE COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: CATALYST FOR CHANGE IN A SYSTEM NEEDING REFORM

SCOTT LECKIE

A. Introduction

The state reporting process under the international human rights treaty regime has been subjected to a barrage of criticism in recent years, much of it justified.¹ Some commentators have suggested fundamental reform, some that the entire system should be abolished.² While this is too drastic a conclusion at present, there is much room for improvement within existing structures. Indeed throughout the 1990s the treaty bodies have made serious efforts to close some of the more gaping holes in the reporting process. Overall, the system is improving in important ways. This is true of several treaty bodies, but most notably the Committee of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). The Committee has developed new mechanisms and given expansive interpretations to the ICESCR and its own rules of procedure with a view to securing greater compliance by states parties. It has done so in a way which encourages, and indeed often results from, the efforts of third parties, in particular non-governmental organisations (NGOs).³

Owing to its restricted powers (particularly when contrasted with independent national judicial or quasi-judicial institutions), the Committee

¹ See, for instance, 'Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations Under International Instruments on Human Rights', UN Doc. A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1.

² For a particularly severe critique, see A. Bayefsky, 'Making the Human Rights Treaties Work', in *Human Rights: An Agenda for the Next Century* (eds. L. Henkin and J. Hargrove), Washington DC, 1994, p. 264.

³ On the Committee and ICESCR, see M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*, Oxford, 1995.

can only be expected to have a limited impact upon the actual enjoyment of human rights in countries over which it has occasional supervisory jurisdiction. This is true no matter how far the Committee may improve its methods of work or how intensively it may strive to address serious human rights infractions. Nonetheless, bodies such as the Committee can have an effect, especially where they respond openly to information provided by NGOs within or outside the context of the state reporting process. In such cases the Committee can provide an impetus for the fuller realisation of domestic human rights objectives. The Committee has gained growing support due to its openness to alternative information sources and its willingness, on occasion, to accept the credibility and reliability of this information, even when it contradicts reports or other representations by states parties.

This shift towards diversifying the sources of information has not only resulted in improved decision-making processes but also in a growing awareness of impediments that are deeply ingrained in the whole human rights treaty monitoring regime. These 'built-in defects' – many of which were included in the UN treaty system by states parties at the outset – will continue to restrict the Committee's impact at the national level unless it can develop more imaginative ways of overcoming them.

B. Overcoming the built-in defects

Given the nature of states and state interests, the treaty body reporting system is always liable to be circumvented or manipulated by states intent on skirting their legal obligations. Some of these imperfections can be avoided by the treaty bodies. But, even assuming the implementation of realistic or politically possible reforms, the system remains a strange one. How can it be, a lay observer might ask, that the procedures for securing compliance with major human rights treaties hinge upon a system that makes governments entirely responsible for reporting on themselves, once every five years, subject to soft questioning for a few hours by cautious committees, elected by those very governments, and with almost no likelihood of serious censure or real sanctions?

The UN human rights treaty regime can improve guidelines on states' reports, reinforce the requirements for their submission, develop procedural innovations and generally improve the reporting system. But the problems of a system grounded essentially on self-criticism and dependent

almost entirely upon good faith will remain. Commentators have sought to defend the reporting procedures by focusing on the positive functions that can be served if states are willing to take their obligations seriously.⁴ But officials entrusted with reporting responsibilities often admit privately that they are much more concerned with fulfilling as quickly as possible, and with the least possible effort, the unwanted, boring and burdensome task of reporting than they are with using the reporting process as a means of determining treaty compliance and working towards improvement.

There are also states which view the array of obligations stemming from human rights treaties solely through the lens of the reporting process. These states apparently perceive that merely through the preparation and presentation of a report and the appearance by a state party delegation before a committee, they have fulfilled their obligations under the treaty concerned. Considering the small number of people who will have read a state report, and the very limited impact such reports have in influencing governmental behaviour in directions conducive to the enjoyment of human rights, one can understand why states might find it convenient to see matters in this way.

In short, the failure of many states to submit reports, on time or at all, the frequent presentation of reports of poor quality, the failure by states to follow reporting guidelines established by the relevant committee, the overlapping of reporting obligations and the reluctance by states to use the reporting process as a means of divulging particular problems or shortcomings typify the system as it now stands.

The uneven quality of the membership of the treaty bodies represents another defect of the system.⁵ Although committee members are meant to serve in their personal capacity and to be 'experts with recognised competence in the field of human rights',⁶ both the terms 'personal' and 'expert' have been flexibly interpreted. Membership of treaty bodies is loaded with foreign ministers, serving or retired ambassadors and other officials. Yet

⁴ According to Philip Alston, the primary functions of the reporting process include: (i) the initial review function; (ii) the monitoring function; (iii) the policy formulation function; (iv) the public scrutiny function; (v) the evaluation function; (vi) the function of acknowledging problems; and (vii) the information exchange function. P. Alston, 'The Purposes of Reporting', in *Manual on Human Rights Reporting*, New York, 1991 at p. 14. These sentiments are more or less reflected in General Comment No. 1 of the Committee, UN Doc. E/1989/22, Annex III.

⁵ See the discussion in chapter 19 below.

⁶ Economic and Social Council, Res. 1985/17 (28 May 1985).

these monitoring bodies are meant to represent the cornerstone of the UN human rights system. To be effective, treaty bodies should consist of independent experts with long-term appointments rather than politicians concerned to secure re-election or avoid displeasing their fellows at home. If national supreme courts were stacked with persons who had worked their entire professional lives for the government, questions would be raised as to their independence, impartiality, objectivity and as to the values underlying the separation of powers. It is time these questions were put at the international level.

The treaty bodies base much of their interaction with states parties on the notion of 'constructive dialogue'. While such a system need not be overly 'diplomatic' nor lack exchanges of substance, too often the effect is to undermine prospects for wider and more serious analyses, even of flagrant human rights violations. There is a marked tendency by some members of the treaty bodies to refrain from outright criticism in the interests of state sovereignty, or of not alienating states parties. When the legality of governmental practices is considered by national courts, the state is not treated in a deferential manner, nor do the courts use tender language to avoid offending the state. While the analogy between national judicial systems and the international mechanisms for monitoring human rights cannot be taken very far, the attitudes often manifested within treaty bodies smack not so much of a pragmatic balancing of interests designed to find the truth and to suggest ways of making positive changes in policy and law, as of an inherent pro-government bias, to the detriment of the rights of the individuals concerned.

Linked to the notion of constructive dialogue is the frequent adoption of 'concluding observations' which are so general as to lose any realistic hope of being taken seriously. The concluding observations often focus rather selectively on particular human rights issues.⁷ One reason for this, and perhaps the most important, is the minimal level of resources devoted to the UN human rights treaty regime. Presently only seventeen persons are entrusted with all secretarial, administrative, support and research tasks associated with all six treaty bodies. They are expected to provide detailed

⁷ For instance, 'The Committee draws the attention of the authorities to the need to eliminate discrimination of any kind in the exercise of the rights set forth in the Covenant, especially the right to housing', UN Doc. E/C.12/1996/6, para. 317. While statements of this type are clearly important, more substantial comments, such as the suggestion of possible ways of eradicating discrimination and so forth, would inevitably achieve more.

back-up support to each of the treaty bodies and to have information or access to information about compliance with the particular treaties by all states parties. In the case of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ESCR), the Covenant for which has been ratified by 142 states, the 'secretariat' consists of one professional staff person working half-time, supplemented in 1999 by one additional professional funded by voluntary contributions by a few governments. If the international community is serious about securing compliance with and proper monitoring of the human rights treaties, massive reinforcement of the staff allocated to the treaty bodies is required. By contrast, the monitoring system under the European Social Charter (with only twenty-two ratifications) has a staff of ten.

These are just some of the more obvious deficiencies afflicting the UN human rights treaty system. But they have not discouraged an increasing number of individuals from pursuing claims through the treaty bodies. In a number of cases many of the hurdles just discussed have been overcome and helpful decisions have been secured. These results would not have been possible without the active participation of NGOs, which have also increased support for the treaty bodies and given them renewed credibility.

C. State reporting as a basis for NGO action

NGO participation in the treaty bodies' processes is a relatively new phenomenon. As far as the ESCR Committee is concerned, NGO involvement has significantly increased the availability of alternative sources of information, facilitating the adoption of some forceful concluding observations. When NGOs feel that pronouncements by the treaty bodies may serve some practical purpose in defending rights, the reporting process can provide encouragement to internationalise what may be otherwise local and even isolated human rights problems.

It is not necessarily the state report itself which tends to mobilise NGO involvement, but rather the prospect that the committee will adopt a position critical of rights practices within a particular country. Thus when seeking to influence the outcome of committee deliberations, most NGOs spend only a limited amount of time analysing their own government's report, preferring instead to prepare alternative reports and other documents which more accurately describe the situation. In turn, this

information has often been strongly reflected in concluding observations adopted by the committee.⁸ Alternative reports can draw attention to inaccuracies and distortions in a governmental report; they can provide new information and offer ideas for more appropriate policies and legislation. The preparation of alternative reports can also act as a catalyst in the emergence of new coalitions and movements between previously unconnected groups. This has taken place, for example, in the Dominican Republic, Panama, the Philippines and Israel. The emergence of such alliances can lead to greater reliance on international human rights standards as a basis for demands on the state, and give new meaning to otherwise neglected or under-used legal texts. This is particularly true in the case of groups and NGOs not traditionally working in the human rights area.

In the case of the ICESCR, NGO reports have often laid the groundwork for what Craven calls an '*ad hoc* complaints procedure', through which the Committee has initiated action in response to NGO-derived information.⁹ Through the imaginative use of supervisory powers, the Committee has produced an interesting and innovative jurisprudence. In such contexts, its concluding observations have sometimes achieved a level of detail and analysis more commonly associated with judicial bodies. This is true, for example, with the Committee's treatment of the housing rights provisions in article 11(1) of the ICESCR, to which it has devoted much attention.¹⁰

⁸ See, for instance, 'A Report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Housing Rights Violations and the Poverty Problem in Hong Kong', November 1994, prepared by the Society for Community Organisation and the Hong Kong Human Rights Commission; 'Housing for All? Implementation of the Right to Adequate Housing for the Arab Palestinian Minority in Israel: A Report for the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the Implementation of Article 11(1) of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', April 1996, prepared by the Arab Coordinating Committee on Housing Rights, Israel (ACCHRI); and 'El Derecho a la Vivienda en Mexico', March 1994, prepared by Casa y Ciudad, Cenvi, Copevi and Fosovi.

⁹ M. Craven, 'Towards an Unofficial Petition Procedure: A Review on the Role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights', in *Social Rights as Human Rights: A European Challenge* (eds. K. Drzewicki, C. Krause and A. Rosas), Turku/Åbo, 1994, p. 91.

¹⁰ On the Committee and the right to housing, see: H. Steiner and P. Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford, 1996, pp. 316-22; and S. Leckie 'The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Towards an Appropriate Approach', 11 *HRQ*, No. 4, 1989, p. 522.

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights

1. THE DETERMINATION OF VIOLATIONS OF THE ICESCR

While the determination of violations of a treaty¹¹ should be an essential element of any human rights monitoring procedure, determinations by the Committee that a state party had violated any particular right guaranteed by the ICESCR were long in coming. It was not until 1990 that the Committee first declared a state party to have violated its housing rights obligations under the Covenant.

The information that had reached members of the Committee concerning the massive expulsion of nearly 15,000 families in the course of the last five years, the deplorable conditions in which the families had had to live, and the conditions in which the expulsions had taken place were deemed sufficiently serious for it to be considered that the guarantees in article 11 of the Covenant had not been respected.¹²

A year later it adopted a similar formula with respect to Panama, stating that 'evictions carried out in this way not only infringed upon the right to adequate housing but also on the inhabitants' rights to privacy and security of the home'.¹³ Since that time, the Committee has issued further findings of violations, although it has generally been cautious in making such determinations.¹⁴

¹¹ See *The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, adopted on 26 January 1997, 20 HRQ, No. 3, 1998, p. 691; and S. Leckie, 'Another Step Towards Indivisibility: Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights', 29 HRQ, No. 1, 1998, p. 81.

¹² Dominican Republic, UN Doc. E/C.12/1990/8, para. 249.

¹³ '[T]he justification for the action carried out by the Panamanian and United States forces in Tocumen, San Miguelito and Panama Viejo in early 1990, which affected over 5,000 persons, was unacceptable under the terms of the Covenant as a ground for forcibly removing people from their homes. During the actions concerned, a large number of houses were demolished, in spite of the affected persons having lived in the area for more than two years. Additionally, these evictions had not been accompanied by legal eviction orders': UN Doc. E/C.12/1991/4, para. 135.

¹⁴ 'The Government itself acknowledges that planned forced evictions may affect up to 200,000 families, and that the Government has identified only 150,000 relocation sites. Such a situation would not be compatible with respect for the right to housing. If these estimates are correct a very significant number of persons currently threatened with eviction will not receive adequate resettlement. Such a situation would not be compatible with respect for the right to housing': Philippines, UN Doc. E/C.12/1995/18.

2. URGING THE ADOPTION OF NEW LEGISLATION

In addition to declaring that violations of the ICESCR have occurred, the Committee has encouraged a number of states to adopt new legislation designed to promote the domestic implementation of the Covenant. Two examples illustrate the Committee's attempts at helping to shape national laws with a view to promoting compliance with the housing rights norms:

The Committee requests the Government to apply existing housing rights provisions in the Constitution and for that purpose to take such measures to facilitate and promote their application. Such measures could include: (a) adoption of comprehensive housing rights legislation; (b) legal recognition of the right of affected communities to information concerning any Governmental plans actually or potentially affecting their rights; (c) adoption of urban reform legislation which recognizes the contribution of civil society in implementing the Covenant and addresses questions of security of tenure, the regularization of land ownership arrangements, etc.¹⁵

The Committee also urges the Government seriously to consider the embodiment into domestic law of the right to housing.¹⁶

While more detailed guidance from the Committee regarding the content of such legislation might have been useful (considering the broad range of issues linked to domestic housing rights legislation), the very suggestion that states adopt legislation provides a basis for action by local human rights groups, and can initiate popular processes in support of such legislation.

3. URGING THE REPEAL OF LEGISLATION

On the basis of NGO information as to the negative impact of certain laws, particularly presidential decrees, the Committee has explicitly requested states to repeal laws deemed inconsistent with the ICESCR. For example, in 1995 the Committee urged that the Philippines Government give

consideration ... to the repeal of Presidential Decrees 772 and 1818 and recommends that all existing legislation relevant to the practice of forced evictions should be reviewed so as to ensure its compatibility with the provisions of the Covenant.¹⁷

¹⁵ Dominican Republic, UN Doc. E/C.12/1994/20.

¹⁶ Hong Kong, UN Doc. E/C.12/1994/20. ¹⁷ Philippines, *supra*, note 14.

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights

In the same year, the Committee informed the Government of the Dominican Republic that 'Presidential decrees 358-91 and 359-91 are formulated in a manner inconsistent with the provisions of the Covenant' and urged the Government 'to consider the repeal of both of these decrees within the shortest possible time frame'.¹⁸ Both states responded to the Committee's comments. In the Philippines, hearings were held by a Senate Committee to consider the repeal of Decree 772, and the Decree was repealed shortly thereafter. In September 1996, on the fifth anniversary of the adoption of decree 358-91, the recently elected President of the Dominican Republic announced on national television the repeal of the decree. If implemented the decree would have resulted in the eviction of over 100,000 urban poor dwellers.

4. ENCOURAGING IMPLEMENTATION OF LEGISLATION

The Committee also makes regular appeals to states to implement and apply existing laws which are favourable to the enjoyment of economic, social and cultural rights. With respect to Belgium, the Committee expressed . . .

concern at the adequacy of the measures taken to actually enforce that [housing rights] constitutional provision. The Committee urges the Government to more intensively apply existing laws allowing the Government to requisition properties and housing left unoccupied by owners.¹⁹

Again, the Committee specifically asked the Government of the Philippines to

promote greater security of tenure in relation to housing in accordance with the principles outlined in the Committee's General Comment No. 4 and . . . take the necessary measures, including prosecutions wherever appropriate, to stop violations of laws such as R. A. 7279 [The Urban Development and Housing Act, 1992].²⁰

5. ENCOURAGING PREVENTIVE ACTION TO AVOID VIOLATIONS
OF THE COVENANT

The provision of information by NGOs concerning possible or pending violations of the ICESCR has occasionally produced comments by the

¹⁸ Dominican Republic, *supra*, note 15.

¹⁹ Belgium, UN Doc. E/C.12/1994/20.

²⁰ Philippines, *supra*, note 14.

Committee intended to prevent potential infringements. This has occurred particularly in relation to planned forced evictions. For instance:

The Committee notes with concern a statement attributed to the Commissioner for Environment and Physical Planning . . . that the owners of 'shanties have no moral justification to ask the state government to renew their houses for them'. If correct, such a statement could easily be taken to be inconsistent with the provisions of the Covenant which, in the view of the Committee, require that forced evictions cannot take place unless alternative arrangements are in place to ensure respect for the right to adequate housing of those affected.²¹

With respect to mass pending evictions in the Dominican Republic, the Committee requested that state . . .

to suspend any actions which are not clearly in conformity with the provisions of the Covenant, and . . . to provide additional information . . . as a matter of urgency.²²

In the latter case, the government decided to refrain from the planned forced evictions. In the former, over one million Nigerians remain threatened by a huge eviction plan in Nigeria's largest city.²³

6. URGING THE IMPLEMENTATION OF NGO-DEvised HOUSING PLANS

In recognition that certain aspects of development are best guided by the efforts of those holding direct stakes in the process, the Committee has urged a state to take full account in its housing policy of proposals by NGOs which, if carried out in full, 'would have positive effects on well over 100,000 persons'.²⁴ In the case *La Cienega-los Guandules* in Santo Domingo (Dominican Republic), a slum whose inhabitants were under constant threat of eviction, the Committee pointed out to the Government that it . . .

²¹ Letter from the Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Government of Nigeria, 10 December 1996.

²² Dominican Republic, UN Doc. E/C.12/1991/4, para. 330. See also the concluding observations on Mexico which stated that: 'The Committee urges the State party to desist from policy measures that lead to large-scale evictions': UN Doc. E/C.12/1993/3.

²³ Social and Economic Rights Action Centre, *Forced Evictions in Lagos, Nigeria*, Lagos, 1997.

²⁴ Dominican Republic, *supra*, note 15, para. 328.

should also give careful consideration to implementing alternative development plans for the area, taking full account of plans developed by non-governmental and community-based organizations.²⁵

According to local NGOs and community-based groups, this brief mention by the Committee resulted in a major volte-face by the Government of the Dominican Republic, which has fully involved the community sector in urban development efforts and has begun implementing alternative plans for one of the capital city's largest slums.

7. RECOMMENDING THE SUBSTANTIVE PROVISION OF RIGHTS

It is often presumed that UN treaty bodies can only make general observations about the human rights situation in any given country, and that decisions urging states parties to carry out major alterations in law, policy and practice are necessarily the exception rather than the norm. The ESCR Committee, however, has often recommended that states parties ensure the provision of specific services necessary for the realisation of the rights in question. In this manner, the Committee has displayed a clear willingness to suggest that states parties make every effort, in accordance with the 'maximum of available resources', to fulfil the positive obligations arising from the provisions of the ICESCR. The following examples are illustrative:

The Committee is concerned that the right to security of tenure is not enjoyed by all tenants in Canada... The Committee recommends the extension of security of tenure to all tenants and draws the attention of the State party to its General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing.²⁶

The Committee recommends the speedy adoption of policies and measures designed to ensure adequate civic services, security of tenure and the availability of resources to facilitate access by low-income communities to affordable housing. The Committee also recommends the increased construction of rental housing...²⁷

The Committee recommends that the Belgian authorities take appropriate measures to promote investment programmes and encourage, in particular, the construction of low-cost rental housing.²⁸

²⁵ Dominican Republic, *supra*, note 15. ²⁶ Canada, UN Doc. E/C.12/1993/3.
²⁷ Mexico, *supra*, note 22. ²⁸ Belgium, *supra*, note 19.

The Committee urges the Government to take immediate steps, as a matter of high priority, to eradicate the phenomenon of 'cage homes', and to ensure that those currently living in such accommodation are provided with adequate and affordable rehousing.²⁹

The Committee considers that, when relocating evicted or homeless persons or families, attention should be paid to the availability of job opportunities, schools, hospitals, health centres, and transport facilities in the areas selected.³⁰

8. RECOMMENDING SPECIFIC POLICY MEASURES

The Committee has also requested that states adopt and implement specific policies within the context of the housing rights provisions of the ICESCR. For instance:

The Committee recommends that the State party develop and implement urgently a comprehensive housing policy.³¹

The Government should ensure that forced evictions are not carried out except in truly exceptional circumstances, following consideration of all possible alternatives and in full respect of the rights of all persons affected. The Committee urges the Government to extend indefinitely the moratorium on summary and illegal forced evictions and demolitions and to ensure that all those under threat in those contexts are entitled to 'due process'.³²

(a) The need to establish new national institutions

In recognition of the importance of local mechanisms designed to promote, implement and monitor progress with respect to housing rights, the Committee has suggested to several states that they establish new national housing institutions. For instance:

The Committee, in view of the problems in the housing sector, which are still considerable, urges the Government to establish an official, nationwide Commission on Housing, comprised of representatives of Government, non-governmental organizations and other relevant groups.³³

The Government should consider the establishment of an independent body legally responsible for preventing illegal forced evictions, and for

²⁹ United Kingdom (Hong Kong), *supra*, note 16. ³⁰ Philippines, *supra*, note 14.

³¹ Nicaragua, UN Doc. E/C.12/1993/3. ³² Philippines, *supra*, note 14.

³³ Belgium, *supra*, note 19.

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights

monitoring, documenting and reviewing any ongoing or planned forced evictions. The Presidential Commission on the Urban Poor could also be given an enhanced mandate to protect housing rights, and to collect accurate and reliable indicators and statistics relating to urban problems such as homelessness, forced evictions, the numbers of those relocated, and the number of squatters.³⁴

(b) The obligation to monitor compliance

Finally, in response to information received from NGOs, the Committee has repeatedly asked states to provide it with information previously withheld:

The Committee is concerned by the housing situation in the Republic of Korea and considers that it has not been given adequate information on the subject, especially with regard to unsuitable housing, the number of homeless people and forcible evictions. It notes that, according to international non-governmental sources, 720,000 persons were evicted on the occasion of the Olympic Games in Seoul and that no information has been provided on their subsequent situation, while 16,000 are said to have been evicted since February 1992. Lastly, according to national non-governmental sources, 4,000 evictions took place in 1994. Despite the Committee's concerns, there has been no response to its questions or, more generally, to problems relating to the right to housing.³⁵

The Committee urges the State party to improve its monitoring of the problem of inadequate housing and to develop more active and focused measures to improve the situation. In this connection, it draws the attention of the State party to the provisions of its General Comment No. 4 (1991).³⁶

As these examples show, tangible results can emerge from the Committee, despite the superficiality of the formal process of state reporting and the other obstacles to the Committee's effective operation.³⁷ When NGO involvement is substantial and sustained, the Committee activities have led to laws being repealed, large-scale threatened violations being prevented and, overall, to an enhancement in the stature of community-based groups.

³⁴ Philippines, *supra*, note 14. ³⁵ South Korea, UN Doc. E/C.12/1995/18.

³⁶ United Kingdom, UN Doc. E/C.12/1995/18.

³⁷ See also chapter 5 of this volume by G. Lansdown, subheading 'The role of NGOs in the reporting process and its benefits', and chapter 8 by A. Clapham.

In the Dominican Republic, for instance, the large-scale evictions of the late 1980s and early 1990s which resulted in more than 200,000 dwellers losing their homes have effectively stopped. A presidential decree manifestly incompatible with the provisions of the ICESCR was repealed. Homeless families and communities have been relocated and rehoused in accordance with the Committee's requests, and various new institutional frameworks established. All this points to a more responsive attitude by governments to the ICESCR which in turn has resulted from increased international attention to the domestic human rights situation. Arguably, these and other favourable outcomes had far less to do with the reports of the state party (which have always been of low quality), than with information given by NGOs and systematic follow-up. In cases such as these, the government reporting process acted as a window of opportunity for NGOs to air their grievances before the international community and for the Committee to act upon them.

D. Two modest ideas for improving the current UN treaty system

The positive steps described above have taken place within the confines of a system which is still very much in need of repair. While the Committee has made considerable progress much remains to be done. Of numerous suggestions put forward for improving the UN treaty system, two warrant particular attention here.

1. DIGITALISE THE REPORTING SYSTEM

Although the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) now has its own website and is now fully computerised, both the application of, and access to, computer technology could be greatly improved. Greater use of available information technology throughout the treaty system would increase the efficiency, consistency and capabilities of the treaty monitoring process. Some of the ways digitalisation could proceed include:

- (a) A formal request by the High Commissioner to all states parties to submit their reports in electronic form. All states, regardless of the level of current economic development, have the capacity to do so. Once states' reports are received electronically they should be immediately entered into a UN Treaty Body Country Database which would be permanently posted

on the Internet. Information in the country data base would be key-worded and searchable. The contents of the database would then be used as the basis for electronically examining the report in question and would be accessible to any Internet user. The database would contain all relevant information as it relates specifically to the treaty system, including, but not limited to:

- (i) copies of all states' reports;
- (ii) copies of previous concluding observations by the monitoring body involved and by other monitoring bodies;
- (iii) any other information placed in the database by independent sources, suitably acknowledged; and
- (iv) accessible descriptions of the reporting process, the relevance of the treaty in question and other information for persons not already involved in the human rights field.

(b) The complete absence of computers in the meeting rooms of the treaty bodies illustrates how far the UN has to go in the context of information technology. The High Commissioner could request that two meeting rooms (possibly rooms IX and XI in the United Nations *Palais des Nations* in Geneva) be set aside for the use of treaty bodies. The treaty bodies would always meet in these rooms, but the space would be available for other UN activities. Each position on the table would have a computer screen and keyboard installed with Internet access, allowing Committee members direct access to the country database mentioned and any other sources or sites relevant to the country concerned.

Each treaty body should create its own website (in addition to the High Commissioner's site) which would enable a much broader range of people to submit information and alternative reports than is currently the case. Instead or in addition to the current 'country-file' system, digitalising the reporting process and the human rights monitoring process generally would make the system substantially more democratic, accountable and transparent than is currently the case. Treaty body members should have access to comprehensive computer training.

2. MORE SYSTEMATIC AND INTENSIVE SECRETARIAT FOLLOW-UP

Following the consideration of a report, each committee secretariat should prepare (or coordinate the preparation of) country follow-up documents,

to be available within twelve months of the release of the concluding observations. Systematically following up previous recommendations and suggestions of the treaty bodies will assist in maintaining institutional memory and promote treaty compliance. While some committees offer detailed concluding observations, there is no apparatus for determining whether they are actually complied with. Waiting five years to discover what has or has not been done is far too long. The vagueness and generality of many of the recommendations and suggestions issued to date could be addressed through more intensive secretariat involvement.³⁸

Issuing concluding observations certainly represents an improvement over earlier outcomes of the supervisory process. This method would have a greater impact were it to include a sixth category entitled 'Violations of the Treaty', elaborating, in a more judicially-oriented manner, each violation found and making specific recommendations for the steps required to redress any violations.

E. Conclusions

There can be no doubting that significant improvements have been made within the global human rights treaty regime. Important elements of the system, which were viewed as unrealistic only a few years ago, are now widely accepted. The system, once inaccessible and almost entirely ineffectual, has grown substantially to the point where on occasions, it can make a real difference in the lives of real people. Nevertheless, these minor successes have produced a form of counter-reaction in the form of criticisms by some states and cautious attitudes by the treaty bodies. This has occurred at a time when rather than caution, sterner measures grounded in human rights law would have been a more appropriate response.

³⁸ In other words, 'Law X should be repealed immediately due to its incompatibility with the terms and objectives of the treaty' is much more likely to receive some form of response from a state party than a phrase such as 'The Committee is concerned about Law X'.

COUNTRY-ORIENTED PROCEDURES UNDER THE CONVENTION AGAINST TORTURE: TOWARDS A NEW DYNAMISM

ROLAND BANK

A. Introduction

When negotiations for a convention aimed at combating torture took place in the early 1980s, the time was not yet ripe for the introduction of a treaty monitoring system based on preventive inspection visits to places of detention. Such a proposal, submitted by Costa Rica during the negotiations and based on a proposal by Jean Jacques Gautier, failed to gain strong support. The idea thus remained operative only at the regional level in the framework of the Council of Europe.¹ It was not until 1992 that the (still ongoing) drafting process for a system of on-the-spot inspections at the UN level was initiated. Rather than adopting this novel mechanism, the 1984 Convention against Torture (CAT) kept to traditional supervisory techniques. As with other treaties, such as the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), states parties to the CAT are obliged to report regularly on their efforts to implement the substantive provisions of the Convention (article 19). These reports are then considered by the CAT Committee, a body established to oversee implementation of the Convention. In addition, the CAT provides for procedures for examining complaints submitted by states parties (article 21) or by individuals (article 22). Adoption of these procedures by states parties is optional, as is the case for the ICCPR and its Optional Protocol. In addition to these well-known monitoring mechanisms, the CAT contains an entirely new inquiry provision (article 20), which permits the CAT Committee to conduct an inquiry whenever it receives 'well-founded indications that torture is being

¹ The European Convention for the Prevention of Torture (ETS 126) entered into force on 1 February 1989.

systematically practised in the territory of a State Party'. States parties, however, may opt out of article 20 upon signature, accession or ratification, but not after having accepted the procedure.

Whereas procedures for state complaints have thus far been insignificant in the practice of the CAT Committee,² a rising number of individual complaints has been addressed to this treaty body. The overall number, however, cannot be considered to be very high, with only sixty-seven cases brought during the first ten years of the procedure's operation.³ The CAT Committee's jurisprudence has developed a noteworthy profile in the area of protection against expulsion, return and extradition (article 3 CAT), guaranteeing a high level of protection, particularly in comparison to the jurisprudence of the European Convention on Human Rights (ECHR).⁴ As a violation of article 3 CAT was claimed in the majority of cases, it is not surprising that almost all of these complaints were directed against states of the Western world.⁵

Having given this very brief overview of the procedures with which the CAT Committee is entrusted, this chapter will focus on the country-oriented mechanisms established under CAT, namely, the state reporting and inquiry procedures. As drafting is still under way for an Optional Protocol to the Convention, the aim of which is to establish a visiting system (which will be a landmark in the UN human rights supervisory system), the

² This irrelevance may to some extent be due to the complicated design of the procedures. Of more importance seems to be the problem of potential complainants refraining from applying to the CAT Committee because of diplomatic considerations. Similarly, a state complaint within the European Convention for the Prevention of Torture is considered an 'unfriendly act' (cf. M. Villiger, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Zürich, 1993, p. 110). However, the ten complaints which have been examined under the respective provisions of the ECHR show that interests such as those concerning national minorities might overrule such diplomatic courtesies.

³ As of May 1997. Cf. UN Doc. A/52/44 (Annual Report of the Committee Against Torture), para. 273.

⁴ For a comparison of the jurisdiction of the ECHR organs under article 3 ECHR and of the practice of the CAT Committee under article 3 CAT, see W. Suntinger, 'The Principle of Non-Refoulement: Looking to Geneva rather than to Strasbourg?', 49 *Austrian Journal of Public and International Law*, 1995, pp. 203–25.

⁵ In addition, this state of affairs may be partly explained by the fact that the states that have accepted the individual complaints procedure tend to be more democratic. However, some of the states that have recognised the competence of the CAT Committee under article 22 of the Convention (e.g. Algeria and Turkey) are known for tolerating the widespread practice of torture.

existing instruments for monitoring the performance of states parties in implementing the Convention will continue to play the key role for some time to come. How have these procedures functioned in practice? What are their flaws and how can they be overcome?

B. The state reporting procedure

The state reporting procedure, which has become the classical monitoring mechanism for UN treaty bodies, is also the central instrument under the CAT.⁶ As with other treaty bodies, this procedure has come up against several problems with regard to both the quantity of state reports and the readiness of states parties to fulfil their obligations by submitting state reports on time. The poor quality of certain state reports and of discussions by the CAT Committee of some reports have been the subject of criticism and have most likely contributed to the low impact of the Committee's work.⁷ In recent years, however, the system of state reporting to UN treaty bodies has undergone significant change. These developments suggest a more dynamic interpretation of the treaty bodies' mandates in the future. The following analysis reflects on these changes and considers options for further improvement.

1. QUANTITATIVE ASPECTS

During the CAT Committee's first twelve years of operation it has examined an enormous number of state reports. Each year the Committee has held two sessions, each of which lasted for two weeks, during which five to seven reports have been discussed by the Committee with representatives of the state party concerned. As at 9 December 1999, the CAT had been ratified or acceded to by 118 states. Bearing in mind that states parties are required to submit an initial report within one year of the entering into force of the Convention in that country and are then obliged to produce a periodic report every four years, the amount of time presently allotted for

⁶ As indicated by the number of meetings concerned with this procedure. For instance, the CAT Committee dedicated thirteen out of nineteen meetings of the seventeenth session and fifteen out of eighteen meetings of the eighteenth session to the discussion of state reports, cf. Annual Report of the Committee Against Torture, UN Doc. A/52/44, paras. 23, 26.

⁷ Cf. R. Bank, 'International Efforts to Combat Torture and Inhuman Treatment: Have the New Mechanisms Improved Protection?', 8 *EJIL*, 1997, pp. 613-37 at p. 633.

sessions of the Committee seems very modest. It hardly seems adequate for discussions of state reports, let alone for dealing with additional matters.

As has been the experience of other treaty bodies, the CAT Committee faces a widespread reluctance on the part of states parties to submit reports on time: as at 9 May 1997, thirty-two first periodic reports, thirty second periodic reports and twenty-one third periodic reports were overdue.⁸ In response to this poor level of compliance with treaty obligations, the Committee lists in its annual report those states parties whose reports are late. In addition, a reminder system is now well established, with notifications sent by the UN Secretary-General and by the chairperson of the CAT Committee. Given, however, that this system has been in place for some years, one might readily doubt its effectiveness in enhancing compliance with reporting obligations.

The problem of long-term non-compliance of states parties with their reporting obligations has led to a debate on the possibility of discussion of the Convention's implementation in such countries in the absence of a report. The Committee has recently considered this option, but concluded that the Convention only allows for the Committee to discuss actual reports. A counter-argument may be put forward on the basis of the concept of implied powers,⁹ but only if interpreted very extensively. It could be argued that the general task of supervising implementation of the Convention, as constituted by the different procedures, implies a power independent of the submission of a state report. However, the centrality of the state report to the whole CAT procedure, together with the lack of textual support in the Convention, does not support the option of Committee discussion in the absence of such a report. Yet, given that the established practice of treaty bodies is to extend discussions beyond the actual contents of state reports, it seems overly formalistic to allow comprehensive discussions of the implementation of the Convention with states parties that have delivered flimsy and superficial state reports but to completely rule out the possibility of discussion in those cases where a state report has been overdue for several years. The Committee has, nevertheless, decided to continue with the condition that discussion can only take place with states parties that have delivered their reports. It will however seek to encourage the filing of state reports by feeding information received from

⁸ Cf. UN Doc. A/52/44 (Annual report of the CAT Committee), para. 20.

⁹ Cf. A. Byrnes, 'The Committee against Torture', in *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, (ed. P. Alston), Oxford, 1992, pp. 509-46, at p. 530.

Country-oriented procedures under the Convention against Torture

non-governmental organisations (NGOs) to those governments that have failed to fulfil their reporting obligations.

Notwithstanding the unsatisfactory level of compliance with reporting obligations, the Committee is not in a position to examine submitted reports promptly. Indeed, it faces a significant backlog. Until the time of the Annual Report of 1997, reports were regularly examined in the next but one session after submission.¹⁰ The situation, however, seems to be worsening due to the increasing numbers of state reports. Of the state reports discussed during the twentieth session of the Committee, held in May 1998, only the initial reports of Sri Lanka and Kuwait had been submitted not more than one session before, while the other reports had been submitted more than two sessions earlier. Thus, the period of time between submission of a report and its discussion has increased to seventeen months in some cases.¹¹

The problem of work overload has been addressed recently, with the result that the Committee now meets for a session of three weeks rather than two: the twentieth session in May 1998 was extended to three weeks, which enabled the Committee to review ten (instead of the usual six or seven) state reports. The UN High Commissioner for Human Rights announced that she would support additional three-week sessions as required.¹² This would at least prevent an increase in the backlog of state reports to be examined.

2. PERFORMANCE IN DISCUSSING STATE REPORTS

As is the case with other treaty bodies, discussion of state reports with representatives of the state party concerned is conducted according to a set

¹⁰ During the eighteenth session of the Committee (April/May 1997), the following periodic reports were examined: third periodic reports of Ukraine (submitted in June 1996), Mexico (submitted in June 1996), Denmark (submitted in July 1996), and Sweden (submitted in August 1996); the second periodic report of Paraguay (submitted in July 1996); and the initial report of Namibia (submitted in August 1996).

¹¹ During the twentieth session of the Committee (May 1998), the following periodic reports were examined: initial reports of Sri Lanka (submitted in October 1997), and Kuwait (August 1997); second periodic reports of Germany (December 1996), Guatemala (February 1997), France (December 1996), Israel (February 1997), New Zealand (February 1997), Norway (February 1997), Peru (January 1997); and the third periodic report of Panama (May 1997).

¹² Cf. UN Department of Public Information, Press Releases, 'Committee Against Torture Concludes Twentieth Session', 22 May 1998.

procedure. At the beginning of each discussion, the government delegation has the opportunity to introduce the state report. Committee members then pose their questions to the delegation, which gives its responses at a second meeting, usually held later the same day. One Committee member serves as country rapporteur and another as co-rapporteur, their role being to prepare an in-depth discussion of the report and to put forward the first questions.

While the quality of state report discussions by the CAT Committee has varied in the past, the following shortcomings have frequently been noted:¹³

- lack of depth in oral inquiries (in particular, structural problems underpinning a problematic observation were often not addressed);
- failure to address the most significant problems in a country under consideration (even to the extent that, for instance, a state party with a known record of police brutality and important gaps in safeguards was suggested as a model for other states parties);¹⁴
- repetition of questions by different Committee members;
- lack of cohesion (no visible concept of interpretation of the Convention and even contradictory remarks by different Committee members);
- questions indicating a misunderstanding of the CAT by individual Committee members;
- lack of differentiation between different risk groups, for instance, between ordinary and terrorist suspects;
- premature praising of governments' efforts;¹⁵
- vague questions inviting evasive answers; and
- failure to insist on exhaustive answers in cases of wrong, incomplete or unsatisfactory responses.

Some of these faults have been remedied to a certain extent in recent years. In particular, it is now much less likely that the Committee will rely solely on its own resources to examine acute problems of states parties under

¹³ For evidence see Bank, *supra*, note 7, pp. 621-33.

¹⁴ Cf. CAT/C/SR.27, 36 (discussion of the initial report of France). In contrast, the Committee for the Prevention of Torture (CPT) concluded that persons arrested by the police in France ran a non-negligible risk of being ill-treated, cf. CPT Rapport France (CPT/Inf (93)2), para. 11.

¹⁵ For instance, the United Kingdom received the appreciation of the CAT Committee for the modernising of buildings and equipment in the prison system without having considered the significant increase in the prison population which at least partly countered the material progress achieved. Cf. Bank, *supra*, note 7, p. 628.

consideration. It makes considerably greater use of NGO information, including explicit references to NGO reports during discussions. This is evident in recent state report discussions. In contrast to the discussion of its initial report, the examination of France's second periodic report addressed the issue of police brutality¹⁶ and basic safeguards for arrested persons.¹⁷ Similarly, the Committee's discussion of Germany's second periodic report took up the question of police maltreatment of foreigners.¹⁸ Nevertheless, certain serious problems continue to escape the Committee's attention, as seen in the latter case where the issue of detention conditions for foreigners awaiting deportation was not raised.¹⁹

In more general terms, it may be noted that the discussions of the CAT Committee have become more cohesive and improved in quality since the introduction of the system of 'Concluding observations'. It would appear that questions are now being posed with a view to drawing possible conclusions and recommendations. This has given discussions a visible direction.

However, it seems that most of the other problems continue to hamper the Committee's effectiveness. A glance at the Summary Records of the 1998 spring session brings to light various examples of the shortcomings discussed above, though possibly fewer than in previous years. Questions put to the delegations were sometimes as vague as an enquiry into whether the law in the country under review was in complete accordance with article 3 CAT.²⁰ Other questions confused issues by failing to make proper differentiations: for instance, not clearly distinguishing between penal,

¹⁶ Cf. CAT/C/SR.320, para. 32, with reference to a report of Amnesty International. However, it may be doubted whether a single question constitutes an appropriate inquiry into such a problem.

¹⁷ Cf. CAT/C/SR.320, paras. 27, 39, 40. ¹⁸ Cf. CAT/C/SR.328, paras. 15, 19.

¹⁹ The main targets of criticism include the duration of such detention (maximum eighteen months), absence of efforts to overcome language barriers, the splitting up of families into different centres (cf. *Süddeutsche Zeitung* 10/11 December 1994), substandard material conditions and the high risk of suicide (cf. Deutscher Caritasverband, *Erfahrungsbericht zur Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland*, Freiburg-im-Breisgau, 1994, 13 ff.; *Pro Asyl*, *Weggesperrt zum Abtransport. Abschiebehaft in Deutschland*, Karlsruhe, 1995.) Both court officials and police officers have described detention conditions as inhuman on several occasions (cf. Bank, *supra*, note 7; R. Bank, *Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates*, Edition Iuscrim, Freiburg-im-Breisgau, 1996, 244, footnotes 66–8).

²⁰ Cf. CAT/C/SR.328, para. 12 (discussion of the second periodic report of Germany).

disciplinary and compensatory procedures,²¹ or addressing different issues in one question.²² One also finds inconsistencies in comments by different Committee members: for example, one Committee member congratulated the German Government for its contribution to the UN Fund for the Victims of Torture, while the next member demanded an increase in this contribution.²³ Committee members also persisted in demanding state action which, however, is not required under the Convention, such as insisting on incorporation of the definition of torture according to article 1 CAT into national law.²⁴ In various instances some explanation would have been called for to justify the link between the Convention and certain issues – including asylum policy,²⁵ permissible reasons for arresting suspects,²⁶ training of medical personnel in recognising signs of torture in order to treat refugees properly.²⁷ Further, the Committee once again failed to focus

²¹ Cf. CAT/C/SR.328, para. 13 (discussion of the second periodic report of Germany).

²² CAT/C/SR.330, para. 15, (discussion of second periodic report of Peru): 'M. Zupancic asked if the victims of acts of torture could benefit from legal aid and if there are any programmes for the rehabilitation of victims, and also educational programmes aimed at members of the armed forces and police, bearing specifically on the prohibition of torture, in the broadest sense, and on respect for human rights.' (editor's translation).

²³ Cf. CAT/C/SR.328, paras. 20 and 23 (discussion of the second periodic report of Germany).

²⁴ Cf. CAT/C/SR.320, para. 21 (discussion of the second periodic report of France). The obligations of member states are contained in articles 2–16 CAT whereas article 1 CAT does not require implementation by member states.

²⁵ Cf. CAT/C/SR.320, para. 23 (discussion of the second periodic report of France).

²⁶ Cf. CAT/C/SR.320, para. 39 (discussion of the second periodic report of France). The Convention does not contain any rules relating to permissible reasons for detaining individuals. Furthermore, other treaties distinguish between the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment on the one hand and permissible reasons for a deprivation of liberty on the other (cf. articles 3 and 5 ECHR or articles 7, 9 and 10 ICCPR). While it may be worth considering detention ordered for certain reasons as constituting at least inhuman or degrading treatment, this step would require well-founded argumentation.

²⁷ Cf. CAT/C/SR.328, para. 21 (discussion of the second periodic report of Germany). This comment was linked to article 10 CAT by the respective Committee member. Article 10 is indeed concerned with training of medical personnel but refers to training on the *prohibition* of torture and of professionals dealing in any form with *persons deprived of their liberty*. Both aspects generally do not apply to asylum seekers in Germany. It may be arguable that the training mentioned by the Committee member is relevant for securing the rehabilitation of torture victims (article 14 CAT – which is unclear, however, as to whether it also applies to torture victims having suffered ill-treatment in another state) or as an important piece of evidence in favour of granting protection against expulsion and deportation under article 3.

on unsatisfactory answers, be they incomplete²⁸ or incomprehensible.²⁹ Finally, the Committee did not display a clear concept of its expectations. For instance, in the case of France, the Committee first emphasised that the period allowed for detainees to be held without any outside contact should be as short as possible to prevent ill-treatment in police custody, but it then failed to react to the delegation's answer that access to a lawyer would only be granted after twenty, thirty-six or seventy-two hours.³⁰

While several of these criticisms can be attributed to lack of attention on the part of individual members during sessions or to insufficient individual preparation for discussions,³¹ others maybe have their origins in structural deficiencies.

A lack of conceptualisation may account for the sometimes low level of cohesion, the undifferentiated approach taken in Committee members' inquiries and certain misinterpretations of the Convention. To date, the most important initiative taken to establish a certain consistency in questions raised by individual Committee members on different articles of the Convention was a summary of the most frequently asked questions put together by the secretariat several years ago. Apart from this exercise there has been only one remarkable attempt to ascertain systematically what the CAT Committee expects from states parties in terms of fully implementing the Convention. While the CAT Committee, in contrast to the Human Rights Committee (HRC), does not have an explicit power publicly to address all states parties with 'general comments', it has been argued that such a competence would be implied in the task of monitoring and encouraging improved implementation of the Convention.³² Indeed, the CAT

²⁸ Cf. CAT/C/SR.321, para. 25 (discussion of the second periodic report of France). The government delegation only responded to the use of weapons by the *gendarmerie*. Questions regarding the *gendarmerie* were related to overlaps with police competences, whether protection is the same for persons apprehended by the *gendarmerie* and those arrested by the police, and how decisions on competence are taken.

²⁹ Cf. CAT/C/SR.321, para. 27 (discussion of the second periodic report of France). The government delegation reported that the *gendarmerie* was instructed in international humanitarian law. It is not clear how far international law relating to armed conflicts is relevant for the *gendarmerie*.

³⁰ Cf. CAT/C/SR.320, para. 39 and CAT/C/SR.321, para. 23 (discussion of the second periodic report of France).

³¹ For a criticism levelled by former Human Rights Committee member T. Opsahl against the procedures for selecting HRC members (which may also apply to the selection of CAT Committee members), see T. Opsahl, 'The Human Rights Committee', in Alston, *supra*, note 9, p. 369, at p. 374.

³² Cf. A. Byrnes, *supra*, note 9, pp. 509–46, at 530.

Committee has adopted and published one 'general comment' on article 3.³³ More generally, the Committee is not prevented from drawing up its 'general comments' internally so as to establish guidelines for requirements under each article which could then underpin the discussions of state reports.

A further factor which may contribute to the inadequate quality of questions is the modest investment of time and energy in the systematic preparation of discussions. The Committee as such does not programme its discussion of individual state reports. The country rapporteurs may consult each other prior to the meeting, but this does not seem to be standard practice. The only initiative taken in this regard is the compilation of materials received from NGOs, other UN bodies or the Council of Europe in folders which are available for consultation by Committee members. A thorough preparation for discussions would require that Committee members receive comprehensive information well in advance. In turn, all material presented would need to be analysed, relating it to the Convention and highlighting areas of concern and possible remedies. Given that this type of analysis would require considerable commitment of resources, and would include regular updating of information, the secretariat would be best qualified to take on the responsibility. Such analyses could be distributed to the Committee members in written form before sessions. Additionally, Committee members could be briefed on the country situation – on the basis of the analytical paper – by the secretariat or country rapporteur shortly before the discussion to ensure that all Committee members are fully informed and aware of the main areas of concern. However, a thorough preparation of this nature would definitely call for increased staffing of the secretariat.

This type of in-depth preparation could also help to streamline procedures for the discussion of state reports by creating thematic clusters of concern. Moreover, it would enable the country rapporteur to formulate and send complex questions in advance to the state party concerned, a practice similar to that of the 'list of issues' discussed by the HRC in relation to state reports. This would allow government delegations to prepare their answers to questions more thoroughly, rather than having only the time between the morning meeting (when questions are posed) and the afternoon meeting (when answers are given).

³³ General Comment on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22, Report of the Committee against Torture, UN Doc. A/53/44, Annex IX.

3. PERFORMANCE IN THE FORMULATION OF 'CONCLUDING OBSERVATIONS'

As noted, CAT's provisions on the state reporting procedure are virtually identical to those of the ICCPR. However, the possibility, set down in the Convention, of formulating concluding remarks on every state report discussion marked a significant step forward. Indeed, the CAT contains an express provision for 'general comments' on each state report (article 19(3)). In contrast, at the time the CAT was adopted, the HRC interpreted the corresponding provision in the ICCPR (article 40(4)) as permitting 'general comments' only in cases where they are addressed to all parties to the Covenant. Despite strong criticism, the HRC did not take the opportunity of drawing up its own reports on specific state report discussions. Thus, it was most likely that the CAT Committee was the first UN body to react with specific comments on each and every state report.³⁴

Nonetheless, the practices of the two committees have developed along similar lines. In its early days, individual HRC members voiced their concern about a state party at the end of each discussion. The CAT Committee, too, restricted itself to comments by individual members, refraining from consensus evaluations. Practice in both the HRC and the CAT Committee has since tended in the direction of substantive criticisms issued by the committees as a whole, with the result that each committee now uses a system of committee-level evaluations of each state report discussion. This evaluation system comprises comments in various categories of concern, including: positive aspects; factors and difficulties impeding the implementation of provisions of the Convention or the Covenant; subjects of concern; and recommendations. This dynamic interpretation of CAT and the ICCPR has breathed new life into state reporting procedures, especially by providing for concrete recommendations on the part of the treaty bodies.

However, the question thus arises whether such a degree of specificity in the Committee's recommendations is compatible with the Convention, which explicitly allows for 'general comments' on each report (article 19(3)). There seems to be consensus that the phrase 'general comments' in the CAT is to be interpreted in the same way as in the ICCPR, except that the CAT Committee may also issue such comments on individual state

³⁴ Cf. M. Nowak, 'The Implementation Functions of the UN Committee Against Torture', in *Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte. Festschrift für Felix Ermacora* (eds. M. Nowak, D. Streurer and H. Tretter), Kehl/Strasbourg/Arlington, 1988, p. 525.

reports.³⁵ General comments of the HRC have been interpreted in such a way as to allow for matters concerning the implementation of the Covenant to be addressed and for the giving of (non-binding) interpretations of the Convention.³⁶ Treaty interpretation necessarily involves a certain specificity or particularity. Accordingly, the term 'general' is to be understood as being in contrast to the idea of comments on specific cases.³⁷ However, the Committee's practice has tended to give a very narrow interpretation to the notion of 'specific', occasionally commenting on specific instances of physical violence in certain places and designating them as 'cruel and degrading treatment'.³⁸ With this interpretation of the phrase 'general comments', the Committee has paved the way for the further development of 'Concluding observations'. In turn, this could lead to the development of a jurisprudence dealing with issues or practices which are not specifically addressed in the Convention.

The Committee has published a considerable number of useful comments, with a view to expressing its concerns clearly and making recommendations to tackle problems raised. These comments are increasingly referred to by NGOs. However, given that the Committee's conclusions and recommendations should be clear, specific, accurate and reflect the actual discussion, the 'Concluding observations' issued during the CAT Committee's 1998 spring session continue to reveal an array of shortcomings.

(a) *Clarity and specificity*

While some recommendations issued by the Committee are sufficiently clear and precise, others lack clarity or fail to indicate concrete measures to be taken. The Committee frequently recommends the need to 'intensify'³⁹ or 'strengthen'⁴⁰ efforts, to take 'all the means that are

³⁵ Cf. J. H. Burgers and H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture*, Dordrecht, 1988, pp. 158 ff; M. Nowak, *CCPR Commentary*, Kehl/Strasbourg/Arlington, 1993, para. 51.

³⁶ Cf. *ibid.* paras. 53, 55.

³⁷ In this sense see also Byrnes, *supra*, note 9, at p. 529.
³⁸ CAT/C/NZE (Concluding observations on the second periodic report of New Zealand), para. 7.

³⁹ CAT/C/GUA (Concluding observations on the second periodic report of Guatemala), para. E.1.

⁴⁰ CAT/C/SRI (Concluding observations on the initial report of Sri Lanka), para. 24; CAT/C/NOR (Concluding observations on the third periodic report of Norway), para. 7; CAT/C/NZE (Concluding observations on the second periodic report of New Zealand), para. 9.

Country-oriented procedures under the Convention against Torture

necessary',⁴¹ to pay 'further legislative attention'⁴² or 'apporter la plus grande attention possible'⁴³ to particular problems, without further specifying which measures should be taken or which legal gaps should be filled. Such vague appeals to states parties are very likely to be ignored. This is all the more true for recommendations which request states parties to 'continue' their efforts in relation to particular issues that have already been quite comprehensively addressed, such as occurred, for instance, with the German authorities' translation of an information brochure on detainees' rights into twenty-three languages.⁴⁴

Further instances of a failure to give concrete guidelines to states parties on how to rectify a particular problem or how to meet the requirements of certain treaty obligations can be found. Examples where recommendations have not been sufficiently directive include the introduction of safeguards for refugee security,⁴⁵ the limiting of permits to carry firearms to 'strictly indispensable cases',⁴⁶ or the review of administrative detention practices 'in order to ensure its conformity with article 16'.

As the impact of the Committee's conclusions also depends on the perceptions of public opinion and interest groups able to lobby for relevant reforms in their country, it is most desirable that 'Concluding observations' be formulated in such a way that they may be understood without reference to other material. However, some conclusions and recommendations cannot be deciphered without reading the Summary Records. In one conclusion, for instance, the CAT Committee refers to certain laws which impair the independence of the judiciary without, however, indicating the elements relevant to this diagnosis.⁴⁷ On another occasion, the Committee points to 'certain omissions' in a law implementing the Convention.⁴⁸ For

⁴¹ CAT/C/SRI (Concluding observations on the initial report of Sri Lanka), para. 24; CAT/C/GER (Concluding observations on the second periodic report of Germany), para. 14, and similarly CAT/C/GUA, para. E.5.

⁴² Cf. CAT/C/GER (Concluding observations on the second periodic report of Germany), para. 15.

⁴³ CAT/C/FRA (Concluding observations on the second periodic report of France), para. 16.

⁴⁴ Cf. CAT/C/GER (Concluding observations on the second periodic report of Germany), para. 17.

⁴⁵ Cf. CAT/C/PAN (Concluding observations on the third periodic report of Panama), para. D.2.

⁴⁶ CAT/C/GUA, para. F.3 (translation from Spanish by the author).

⁴⁷ Cf. CAT/C/PER (Concluding observations on the second periodic report of Peru), para. 12.

⁴⁸ Cf. CAT/C/SRI (Concluding observations on the initial report of Sri Lanka), para. 17.

both of these examples, interested persons or NGOs would have to consult the Summary Records in order to ascertain the meaning of the comment.

Finally, recommendations which merely echo the text or contents of the Convention⁴⁹ cannot be considered strong incentives for states parties to undertake concrete measures. While it may be worthwhile emphasising that a state party is not fulfilling its obligations under the Convention, it will always be more helpful if concrete proposals on how to comply better with the requirements of the treaty are given.

(b) Reflection of discussion in the 'Concluding observations'

As the discussion of a state report with representatives of the state party concerned is a central element of the whole reporting procedure, 'Concluding observations' should reflect only those issues which have been properly addressed during the discussion. Conclusions and recommendations could otherwise create harmful misunderstandings or impair the credibility of comments. The Committee's 'Concluding observations' do not always meet these requirements. In one case, for instance, the Committee included a concern in its conclusions about allegations of police ill-treatment after the issue had been raised by only one question (which sought comments on reports by Amnesty International).⁵⁰ There have even been instances of issues being highlighted in the conclusions as subjects of concern without their having been discussed at all with the state party.⁵¹

At the same time, it seems equally desirable that all issues raised in the discussion and mentioned as 'subjects of concern' in the 'Concluding observations' be included in the recommendations. Once again, this has not always been the case and the Committee has at times voiced its concern on certain issues without addressing them in its recommendations.⁵²

Moreover, the Committee may dilute the convincing force of a recommendation if counter-arguments against the proposed measure are put

⁴⁹ Ibid., para. 21, which is echoing article 12 CAT.

⁵⁰ Cf. CAT/C/FRA (Concluding observations on the second periodic report of France), para. 13 and CAT/C/SR.320, para. 32.

⁵¹ Cf. CAT/C/GER (Concluding observations on the second periodic report of Germany), para. 7. The point made concerned exculpation from a criminal accusation of torture by superior order that was in the eyes of the Committee not categorically excluded. Cf. *ibid.*, para. 14 on the length of investigations of police ill-treatment.

⁵² Cf. CAT/C/PAN (Concluding observations on the third periodic report of Panama), para. D.2.

forward during the discussion by the government delegation and are not challenged by the Committee. For instance, despite the German Government's argument that police officers did not wear personal identification for reasons of protecting themselves against reprisals, the Committee simply recommended 'wear[ing] a form of personal identification'.⁵³

Finally, conclusions and recommendations can of course reflect the superficiality of a discussion. By way of example, in the 'Concluding observations' on Kuwait's initial report, the Committee did not note any concerns other than the absence of a crime of torture and its recommendations were confined to the typical quest to encourage the state party to accept procedures under articles 20–22 of the Convention and to introduce a crime of torture into the criminal code. Yet, Amnesty International has recently criticised the Government's failure to address many human rights violations committed during the period of martial law immediately following the occupation by Iraq. Violations cited include torture and the precarious human rights situation of foreign nationals and stateless persons.⁵⁴ This issue was not addressed during the course of the Committee's discussion. Similarly, problematic topics touched on during the discussion, such as the question of police detention exceeding four days on the basis of a police investigator's order (for a period of unspecified maximum duration),⁵⁵ did not give rise to any critical remarks on the part of the Committee and were consequently not reflected in the conclusions.

(c) *Correctness*

Clearly, conclusions and recommendations should reflect an accurate understanding of the relevant legal rules in the state party under discussion as well as of the Convention itself. However, there have been instances of conclusions containing substantial errors. In the 'Concluding observations' on the second German report, for example, the Committee displayed a fundamental misunderstanding of the principle of proportionality. As explained by the government delegation,⁵⁶ this principle limits the powers

⁵³ Cf. CAT/C/GER (Concluding observations on the second periodic report of Germany), para. 18.

⁵⁴ Amnesty International, *AI Report: State Injustice: Unfair Trials in the Middle East*, March 1998.

⁵⁵ Cf. CAT/C/SR.335 Add.1, paras. 22, 24.

⁵⁶ Cf. CAT/C/SR.329, para. 7.

of the state rather than, as the Committee interpreted it,⁵⁷ opening the way to the possibility of an arbitrary reduction of the rights of arrested persons.

In some cases, it remains a mystery as to how certain recommendations relate to treaty obligations. For instance, while there is no obligation for states parties to introduce into domestic law a definition of torture according to article 1 CAT, the Committee persists in recommending this measure.⁵⁸ Such a recommendation is even more surprising in those cases where it is directed to a state which had outlined in its report that the treaty forms part of the country's legal system.⁵⁹ In addition, erroneous reference to treaty articles may occasionally be observed.⁶⁰

While some of these shortcomings could be effectively addressed by means of the same measures proposed above to improve the quality of discussions, others pertain to specific problems in the drafting process of 'Concluding observations'. To date, the Committee has issued its conclusions and recommendations, as a rule, immediately after the end of the discussion, allowing only about one hour for drafting. In its spring 1998 session, the Committee took the decision to give more time in the future to the drafting of concluding remarks, publishing them one or two days after the conclusion of discussions. Given the complex and significant nature of the drafting process, this development can only be welcomed.

Finally, a secretariat which has been accorded an important role in the preparation of discussions, as suggested above, could also take on an enhanced role in relation to the drafting of 'Concluding observations'. To date, the secretariat has been asked for advice only on an *ad hoc* basis.⁶¹

⁵⁷ Cf. CAT/C/GER (Concluding observations on the second periodic report of Germany), para. 11.

⁵⁸ Cf. CAT/C/ISR (Concluding observations on the second periodic report of Israel), para. 12.

⁵⁹ Cf. CAT/C/FRA (Concluding observations on the second periodic report of France), para. 9. Reference to France's monistic system had been made in CAT/C/17/Add.18, para. 2 ('In the French legal system, which is monistic, "Treaties or agreements duly ratified or approved shall, upon their publication, have an authority superior to that of laws, subject, for each agreement or treaty, to its application by the other party" (Constitution, article 55). This primacy naturally applies in the case of the Convention and is binding on the legislature, executive, administration and judiciary.') and in CAT/C/SR.320, para. 22.

⁶⁰ A wrong reference is given in the Concluding observations on Peru's report, which recommends taking appropriate measures to ensure indemnity, reparation and rehabilitation to victims while referring, among others, to article 6 CAT (concerning detention of persons suspected of having committed a torture crime). Cf. CAT/C/PER, para. 16.

⁶¹ Interview with the Secretary of the CAT Committee, Alessio Bruni.

Country-oriented procedures under the Convention against Torture

An upgraded secretariat could be entrusted with drafting the 'Concluding observations', which would then be revised by the Committee plenary.

4. FOLLOW-UP ON RECOMMENDATIONS

The crucial point for assuring that state reporting procedures actually have an impact lies in the follow-up procedures. Governments will not be very motivated by the recommendations of an international monitoring body, such as the CAT Committee, if these are not reinforced by subsequent pressure to implement the recommendations. However, the systematic approach of issuing recommendations at the end of each state report discussion has not been matched to date in relation to follow-up questions. Until recently, the Committee made no effort, either regarding the 'General guidelines for periodic reports' or the discussion of periodic reports, systematically to urge states parties to respond to each recommendation issued at the conclusion of the previous state report discussion. The 'General guidelines' contained only a request for information on 'any new measures taken' and 'any new developments' as well as for 'any information requested by the Committee during its consideration of the preceding report'.⁶² This allowed states parties to focus on CAT-positive measures, if any, without requiring a reaction in the event of non-implementation of recommendations. There was thus no need for states parties to demonstrate that they had given careful consideration to the CAT Committee's recommendations. The Committee even took more seriously states parties' compliance with the 'General guidelines' than their responses to recommendations: a state report which examined one-by-one almost all the recommendations, without complying with the guidelines, gave rise to criticism.⁶³

Similarly, Committee members do not systematically pick up on recommendations left unanswered in periodic reports. While some recommendations may be referred to by individual Committee members in the subsequent discussion, there is no systematic review of reactions to recommendations. Therefore, it is not surprising that some recommendations

⁶² CAT, General Guidelines for periodic reports (UN Doc. No. CAT/C/14).

⁶³ Cf. CAT/C/SR.330, para. 10 (discussion of the second periodic report of Peru). The Government's report (cf. CAT/C/20/Add.6) addressed each of the CAT Committee's recommendations on Peru's initial report (cf. UN Doc. A/50/44, para. 73). The reaction of the Committee member who then criticised general non-compliance with the 'General guidelines' raises the question of why the Committee does not enumerate the information missing and request concrete information by the delegation on these issues.

receive no follow-up at all, even though they have not been adequately addressed by the state party.⁶⁴

These shortcomings have been resolved for the 'General Guidelines for periodic reports'. In its spring 1998 session the Committee revised the 'General guidelines', inserting a third section headed 'Compliance with the Committee's conclusions and recommendations'.⁶⁵ States parties are thus requested to report on their reactions to the Committee's recommendations. It remains to be seen whether this amendment will be used to introduce a systematic review of responses to the Committee's recommendations during the state report discussions. In order to ensure this, it would be helpful if every discussion began with a review of reactions to recommendations, a task which should be entrusted to the country rapporteur. This would enable the Committee to establish a dialogue on issues that have raised the need for recommendations and, if necessary, to provide further arguments in favour of requested changes. The follow-up examinations could also be outlined in a special sub-paragraph of the 'Concluding observations' issued after a state report discussion. At the present time, the performance of states parties in implementing recommendations of the Committee is occasionally referred to in the 'Concluding observations',⁶⁶ but usually it is not addressed at all.

Considering the period of time which may elapse between one state reporting procedure and the next (four years in the case of regular submission of state reports), one may question whether the present system provides for an appropriate dialogue, particularly for those countries where severe problems have been brought to light. In order to guarantee an ongoing follow-up of recommendations, it would be helpful if governments were asked to write a report on the implementation of recommendations within a certain, short period of time (for instance, one year or less) on a systematic basis, at least in respect of certain grave situations. Such further reporting could be based on the power of the Committee to request 'other reports' in addition to initial and periodic reports (article 19(1)). This rule allows the Committee also to engage in an ongoing dialogue with states

⁶⁴ For instance, during the discussion of the second state report of Peru (CAT/C/SR.330 and 331) the Committee did not follow-up on the recommendation on the country's initial report to 'intensify' programmes for the rehabilitation of victims of torture (cf. UN Doc. A/50/44, para. 73(g)). The report of the Peruvian Government set out possibilities for compensation (cf. CAT/C/20/Add.6, para. 83 ff.).

⁶⁵ CAT/C/14/Rev.1. ⁶⁶ Cf. CAT/C/ISR, para. 10.

parties on specific questions in between the periodic submission and discussion of full state reports. In order to prepare the information received as follow-up reports for the Committee's sessions, a member of the CAT Committee should be designated 'Special Rapporteur for follow-up on recommendations'. Introduction of the use of special reports for follow-up purposes would require a fundamentally different approach in the Committee as it has so far been quite reluctant to request additional reports from states parties.⁶⁷

Furthermore, the effectiveness of follow-up procedures could be significantly enhanced through the establishment of fact-finding mechanisms to give an overview of the implementation of recommendations. The assistance of NGOs could be sought, requesting them to submit specific information on the implementation of recommendations by governments. Similarly, the Special Rapporteur on Torture could be asked at an informal level to take note of the extent of implementation of the CAT Committee's recommendations during visits to those countries which are states parties to the CAT. In addition, the practice of the HRC presents the possibility of fact-finding missions to states parties on an invitation basis. To date, this option has only been taken up in one case when the HRC was invited to make a follow-up visit, during which it reviewed the measures taken in response to the 'final views' adopted by the Committee under the individual complaints procedure.⁶⁸ Similarly, proposals have been made to provide for follow-up visits within the framework of the ICCPR state reporting procedure,⁶⁹ although unfortunately no action has yet been taken.

Clearly, such a mechanism would only be worthwhile for follow-up on recommendations involving a certain complexity and with implications extending beyond the legislative level. For instance, a recommendation to introduce a specific crime of torture into penal law does not require a follow-up visit, as the government's response can readily be reviewed in the course of the subsequent state report or through a special report, as suggested above. In contrast, recommendations which address complex matters, such as a pattern of impunity, may also imply a number of problems requiring resolution at the practical level. In such cases, a follow-up mission may serve as a means of increasing the impact of recommendations.

⁶⁷ The only exception being Israel, see text at note 74, below.

⁶⁸ Cf. UN Doc. A/50/40 (Annual Report of the Human Rights Committee), paras. 557 ff.

⁶⁹ Cf. UN Doc. A/48/40 (Annual Report of the Human Rights Committee), para. 18 and Annex X, para. 8.

5. REACTIONS TO DRAMATIC CHANGES OR HIGH-RISK SITUATIONS IN A STATE PARTY

A rapid and firm response on the part of the Committee to critical situations involving a high risk of torture or ill-treatment or to reports of a dramatic deterioration of human rights conditions in a state party, including incidences of torture, would certainly seem to be desirable. However, this aim would appear to be incompatible with the traditional approach in state reporting procedures of emphasising periodicity. This was indeed the reason why other treaty monitoring bodies, such as the HRC, restricted themselves for a long time to requesting periodic reports. This approach may be viewed as helpful in allowing states parties to appear before a treaty body independently of complaints about its human rights situation. In this way, it is argued, the procedure remains free from the slightest accusatory nature. In the past, this encouraged states who had refused to cooperate with other organs, such as the Commission on Human Rights, to agree to present a report to a treaty body.⁷⁰

However, since the beginning of the 1990s the view that such an attitude was far too passive in cases of gross violations of human rights has gained stronger ground. As a result, the HRC decided to abandon strict periodicity in its reporting procedures.⁷¹ In response to the massive violations of human rights in the former Yugoslavia, the HRC requested the governments of Bosnia and Herzegovina, Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia to submit short reports on specific questions within one month. The respective states complied with this request and it was thus possible to discuss the reports at the beginning of November 1992.⁷² Several reports of this type have since been requested, including from Angola, Burundi, Haiti and Rwanda.

⁷⁰ Cf. V. Dimitrijevic (1993), 'The Monitoring of Human Rights and the Prevention of Human Rights Violations Through Reporting Procedures', in *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms* (eds. A. Bloed et al.), Dordrecht, 1993, p. 1 at p. 15.

⁷¹ The first step in this direction had been taken in 1991 when the HRC urged Iraq (April) and the Federal Republic of Yugoslavia (November) to transmit their periodic reports in time and to answer certain questions on their human rights situations which had recently deteriorated.

⁷² Cf. UN Doc. A/48/40 (Annual Report of the Human Rights Committee), paras. 311–32 (Bosnia and Herzegovina), 333–62 (Croatia) and 363–89 (Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)). Cf. Boerefijn, 'Towards a Strong System of Supervision: The Human Rights Committee's Role in Reforming the Reporting Procedure under Article 40 of the Covenant on Civil and Political Rights', 17 *HRQ*, 1995, pp. 766–93.

Country-oriented procedures under the Convention against Torture

In contrast to the HRC, the CAT Committee has rarely made use of the option of requesting special reports from governments, although the CAT provides for 'such other reports as the Committee may request' in addition to periodic state reports.⁷³ It appears that this policy will be pursued, as the CAT Committee recently indicated that it would only consider asking for special reports in 'extraordinary circumstances'.⁷⁴ To date, the Committee has only invited the Israeli Government to submit a special report on a decision of the Supreme Court of Israel. The Supreme Court had declared lawful the use of physical pressure by Israeli security services during interrogations of suspects of terrorist acts, with a view to obtaining from them information which would prevent the perpetration of criminal acts in the future. Such a practice was deemed to be incompatible with the provisions of the Convention.⁷⁵ The CAT Committee set a time limit of approximately two months for submission of this report, which was almost adhered to,⁷⁶ so as to allow for an examination of the report during the following session of the Committee.⁷⁷

Why has the CAT Committee made such little use of the possibility of requesting special reports in urgent situations? One factor could be that it was not considered feasible to request a special report in those cases where the HRC had already sought one, at least in relation to states which are parties to both the ICCPR and CAT. However, this consideration would only make sense in those situations where the HRC report and the subsequent discussion addressed torture-related issues in such a way as to make further examination by the CAT Committee redundant. Another possible reason could relate to the existence of the inquiry procedure under article 20 CAT for cases of a dramatic deterioration of human rights. A decision on the part of the CAT Committee to initiate an inquiry which remains *confidential* until publication of the results would seem to exclude the possibility of requesting at the same time a special report under the state reporting procedure which is entirely *public*. This said, given that the inquiry procedure applies to only extremely serious and systematic violations

⁷³ Article 19(1) CAT.

⁷⁴ DPI – Press release, Committee Against Torture to Request "Timely" Report from Egypt Following Amnesty International Charges of Abuses by Security Forces', 20 May 1998.

⁷⁵ Cf. UN Doc. A/52/44 (Annual Report of the CAT Committee), para. 24 f.

⁷⁶ The CAT Committee had set a deadline for 31 January 1997. The Israeli Government submitted a first response on 6 December 1996 and its final (revised) report on 17 February 1997.

⁷⁷ For results see UN Doc. A/52/44 (Annual Report of the CAT Committee), paras. 253–60.

of human rights and that the article 20 procedure has produced a very small output,⁷⁸ it would appear that there is room for a more extensive use of the reporting procedure through the request of special reports.

This system of requesting special reports in response to serious situations of human rights violations could be made more effective through the empowering, by the CAT Committee, of its chairperson to request such reports between sessions after consultation with the other Committee members. Such a provision has been introduced into the Rules of Procedure of the HRC.⁷⁹ Given the importance of this type of initiative, it can hardly be argued that the chairperson alone is entitled to make such decisions in order 'to promote compliance with the Convention', as a general power of the chairperson is formulated in Rule 17 paragraph 2 of the CAT Committee's Rules of Procedure.⁸⁰ Hence, the Committee's Rules of Procedure should be amended accordingly.

C. Inquiry procedure

Under article 20 CAT, the Committee may carry out and conclude an inquiry on the existence of a systematic practice of torture in a state party. In order that such an inquiry be initiated the Committee must have received well-founded information on incidents of torture which amount to a systematic practice. Relevant information must be provided to the state party concerned before an inquiry can be formally opened (in the light of the information and the reaction of the state party). During later stages of the procedure the Committee is bound to seek the cooperation of the target state. Apart from this condition, the Committee may freely choose its methods of examination.

This procedure can be applied in respect of the great majority of states parties, despite the option, upon ratification or accession, of 'opting out' of the inquiry procedure under article 28 CAT. Currently, only thirteen states parties have maintained their reservation to article 20.⁸¹ Nevertheless, the

⁷⁸ See text at note 80, below.

⁷⁹ Cf. Human Rights Committee, Rules of Procedure (UN Doc. No. CCPR/C/3/Rev.5) Rule 66 para. 2: 'In the case of an exceptional situation when the Committee is not in session, a request may be made through the Chairperson, acting in consultation with the members of the Committee.'

⁸⁰ Committee Against Torture, Rules of Procedure (UN Doc. No. CAT/C/3/Rev.2).

⁸¹ As of 16 June 1999, the following states had opted out of article 20 CAT: Afghanistan, Bahrain, Belarus, Bulgaria, China, Cuba (the Cuban Government had declared that the first

results achieved from the inquiry procedure since the Convention entered into force on 26 June 1987 is anything but impressive. Only two inquiries – in respect of Turkey and Egypt – have so far been concluded and published. Moreover, only in one case (that of Turkey) was the Committee able to conduct a visit to the target state in the course of an inquiry.

1. THE QUALITY OF THE PUBLISHED REPORTS

The published summaries of the reports on Turkey and Egypt differ significantly.⁸² The report on Turkey begins by outlining the development of the procedure and then goes on to examine in its conclusions the relevant legal rules, allegations received during the inquiry, and places of detention run by the Ministry of the Interior and the Ministry of Justice. In contrast, the conclusions of the Committee's report on Egypt are concerned to a large extent with the credibility of allegations received. While it is self-evident that an inquiry report which includes information collected during a fact-finding visit will be more detailed, this does not explain the absence of a thorough examination of the relevant legal rules in the Egypt report. Instead, the Committee only commented in general terms on some of the deficiencies in the repressive reaction to atrocities committed, without a word on preventive measures. So too in the report's recommendations, safeguards against ill-treatment are only referred to in relation to their supervision by an independent investigative body. Apart from these comments, the general nature of the published summary of the inquiry on Egypt does not allow for a close analysis of its quality, if not to say that the small amount of information included therein is in itself a shortcoming.

As noted, the summary of the Turkey report is much more detailed and informative. The main criticism that should be voiced is that the CAT Committee seems to restrict its perception of a widespread practice of torture to persons arrested in connection with terrorist activities. In contrast, the Committee for the Prevention of Torture has emphasised in its Public Statements on Turkey that a widespread practice of torture is also found in

three paragraphs of article 20 would only be applicable to Cuba with the consent of the Government), Indonesia, Israel, Kuwait, Morocco, Poland, Saudi Arabia and Ukraine.

⁸² See 'Summary Account of the Results of the Proceedings Concerning the Inquiry on Turkey', in Report of the Committee Against Torture, A/48/44/Add.1 (1993), 4 *IHRR* 227 (1997); 'Summary Account of the Results of the Proceedings Concerning the Inquiry on Egypt', UN Doc. A/51/44 (Annual Report of the CAT Committee), pp. 30–6.

investigations of ordinary criminal offences.⁸³ Another point of criticism needs to be raised in relation to the CAT Committee's final statement, in which it congratulates the Turkish Government for having acted upon a number of its recommendations without mentioning that there had been no response at all to other recommendations and that the most problematic structures of emergency legislation and state security issues had not been improved.

2. FOLLOW-UP ON RECOMMENDATIONS

In relation to follow-up on inquiry reports and recommendations, the Committee, in the absence of any indication in the Convention empowering it to take specific follow-up measures, has not assumed an active role. It is thus dependent on the initiative of the target state as to whether or not that state responds to recommendations.

In the case of Turkey, the Committee has been informed by the Turkish Government of measures taken in relation to some of the recommendations. These measures were considered in the summary of the inquiry report published one year after the conclusion of the inquiry.

In contrast, the inquiry report on Egypt does not contain similar information, as the Government evidently had not submitted any substantial response. Action taken by the CAT Committee during its spring 1998 session shows that it intends to use the state reporting procedure for follow-up on recommendations issued in its inquiry report on Egypt. After having reviewed information submitted by Amnesty International on continuing instances of ill-treatment of detainees by Egyptian security forces, the Committee sent a letter to the Government urging a timely submission of its third periodic report and stressing that it should contain an account of its implementation of the Committee's recommendations as contained in the inquiry report.⁸⁴ The use of the reporting procedure for follow-up on inquiry recommendations also implies the possibility of requesting a special report in which the country can react to the Committee's conclusions. This option has not been applied in the Egypt case, the Committee arguing that the concept of special reports should be restricted to 'extraordinary circumstances'.⁸⁵ It is difficult to imagine, however, how 'extraordinary' a

⁸³ Cf. CPT Public Statement on Turkey (CPT/Inf (93)1), CPT Second Public Statement on Turkey (CPT/Inf (96)34).

⁸⁴ Cf. DPI Press Release, *supra*, note 73. ⁸⁵ Cf. *ibid*.

situation must be if persisting reports that the Committee's recommendations are being ignored in a situation as grave as that described in the inquiry report on Egypt do not suffice.

3. THE LIMITATIONS AND POTENTIAL OF THE INQUIRY PROCEDURE

The reasons for the extremely small number of concluded inquiries during the thirteen years of the Committee's existence may be found in the highly problematic preconditions for the initiation of an inquiry and the stigmatising effects of this procedure. An inquiry can only be initiated on the basis of reliable information containing well-founded indications of a systematic practice of torture. This means that the Committee may open an inquiry under article 20 CAT when there is a very high likelihood that extremely serious violations of human rights are taking place, violations which cannot be qualified as individual cases (as opposed to a *systematic* practice).⁸⁶ Thus, the very fact of opening an inquiry is embarrassing for a state party, although it is protected by the confidentiality of the proceedings until the inquiry is over. After the conclusion of an inquiry, the CAT Committee may decide to include a summary of the results in its annual report. Thus, many target states have a strong interest in obstructing the course of such an inquiry. Moreover, the fact that the Committee has to seek the target state's cooperation at every stage of the procedure creates ample opportunities for obstruction on the part of target states, especially as they are not bound by a reciprocal obligation to cooperate. One possible way of obstructing an inquiry is for a target state to declare a vague consent for the Committee to visit its territory and then to repeatedly delay the issue of a formal invitation.

⁸⁶ The CAT Committee has outlined its interpretation of the term 'systematic practice' (UN Doc. A/48/44/Add.1, para. 39): 'The Committee considers that torture is practised systematically when it is apparent that the torture cases reported have not occurred fortuitously in a particular place or at a particular time, but are seen to be habitual, widespread and deliberate in at least a considerable part of the territory of the country in question. Torture may in fact be of a systematic character without resulting from the direct intention of a Government. It may be the consequence of factors which the Government has difficulty in controlling, and its existence may indicate a discrepancy between policy as determined by the central Government and its implementation by the local administration. Inadequate legislation which in practice allows room for the use of torture may also add to the systematic nature of this practice.'

The visits carried out by the Special Rapporteur on Torture illustrate the impact of these factors on the obstructive attitude of many target states, as these are also dependent on the invitation of a government. In twelve years of operation to December 1997, the special rapporteur has managed to carry out nineteen visits.⁸⁷ It cannot be argued that the CAT Committee's lack of success is due to the fact that the countries visited by the special rapporteur were not accessible to the CAT Committee, since the majority of these countries are states parties to CAT and have not opted out of article 20.

The successful practice of visits established by the Special Rapporteur on Torture, together with the small likelihood of receiving further invitations for visits as part of an article 20 CAT inquiry, leads to the conclusion that the Committee should not focus on basing its inquiry results on fact-finding visits. Indeed, the Egypt inquiry, which was formally concluded in May 1996 after several failed attempts to receive approval for a visit,⁸⁸ represents a positive development. In this case, NGO information formed the main basis of the Committee's conclusion that torture was being practised systematically. This approach, which is fully in line with CAT regulations, allows the Committee greater independence from the lack of cooperation on the part of a state party.⁸⁹

However, no further inquiries have been concluded since the Egypt inquiry came to a close three years ago. This indicates the need for a more active approach in taking up the inquiry procedure option. Indeed, the two published inquiries took between two-and-a-half (Turkey) and three years (Egypt)⁹⁰ to be concluded and a further year (Turkey) or one-and-a-half

⁸⁷ Visits have been conducted to Argentina, Colombia and Uruguay (1987); Peru, Turkey and Republic of Korea (1988); Guatemala and Honduras (1989); Zaire and the Philippines (1990); Indonesia and East Timor (1991); the former Yugoslavia (1992, together with the country rapporteur); Rwanda (together with the country rapporteur); the Russian Federation and Colombia (joint mission with the Special Rapporteur on extralegal, summary and arbitrary executions) (1994); Chile (1995); Pakistan and Venezuela (1996); and Mexico (1997).

⁸⁸ *Supra*, note 81.

⁸⁹ In this regard, problems then arise in respect of Rule 30 of the CAT Committee's Rules of Procedure. Rule 80 stipulates that the Committee should first decide whether or not the carrying out of a visit is *necessary* for the conduct of the inquiry and only subsequently seek an invitation of the target state. This seems to weaken the observations of the Committee in those cases where they are concluded without having paid a visit to the target state.

⁹⁰ These dates refer to the period between the first consideration of information indicating a systematic practice of torture and the conclusion of the inquiry. The period between the

years (Egypt) to be published. Given the gravity of the situations in these countries, as well as the general concept of the inquiry procedure relating to serious and systematic human rights violations, such periods must be considered excessive. While part of the delay may be due to government obstruction, another part of the problem may be the overly cumbersome proceedings of the Committee. One relevant factor here, as noted in the published summary of the Egypt inquiry, is that most of the measures taken to carry out the procedure were based on express decisions of the Committee. This means that the minimum amount of time between two subsequent steps of an inquiry is six months, i.e. the time between two sessions. Moreover, decisions which could have been taken at the same time were in fact spread over subsequent sessions. For instance, instead of making the decision to request NGOs to provide additional information and at the same time resolving to set up an informal working group with the task of submitting the information collected to the government for its observations, these decisions were made at separate sessions and thus involved time lapse of six months. Furthermore, after having considered the information for eighteen months, the Committee did not consider itself in a position to combine the formal decision to open an inquiry with the decision to request the Egyptian Government to agree on a visit. Finally, lengthy negotiations with the Government on the question of a visit resulted in a postponement of the deadline for a possible visit.

In this context it may be recalled that the CAT Committee has to allow for reactions by the target state to information on a systematic practice of torture before an inquiry can be formally opened (article 20(1) and (20)(2)). Moreover, the Committee is obliged to seek the state party's cooperation at every stage of the procedure (article 20(5)). However, in view of the seriousness of situations that might warrant a special inquiry, the Committee should vigorously push the proceedings ahead and should be allowed to set short time limits without violating the cooperation requirement.⁹¹ Furthermore, streamlining the procedure, especially by avoiding

formal decision to open an inquiry and its conclusion may be shorter. Whereas the report on Turkey does not contain any reference to a formal opening of an inquiry, the report on Egypt indicates that the inquiry was opened formally only one-and-a-half years after the first consideration of relevant information.

⁹¹ With regard to the initial observations of the target state's government, the Committee's Rules of Procedure (Rule 76, para. 2) provide for the setting of a time-limit. However, it is not made clear whether the Committee will proceed if the time limit is not observed.

delays due to cumbersome decision-making staggered over different sessions, should help to produce more effective results. In particular, the establishment of an informal working group responsible for some of the necessary steps in the procedure, including the search for NGO information and for observations by the government during the preliminary phase of a *particular* inquiry, would prevent delays resulting from inefficient scheduling of sessions. An even more significant step would be the setting up of a 'bureau' consisting of the chairperson and the two vice-chairpersons, who would be responsible for all arrangements deemed necessary between sessions during the preliminary phase of *any* inquiry. Moreover, once an inquiry has formally been opened, the government should be asked immediately for an invitation to carry out a visit; or at least the Committee members entrusted to undertake the inquiry should be empowered to make such a request.

D. Conclusions

As has been shown, the country-oriented monitoring procedures of the CAT have undergone significant changes during recent years. In particular, state reporting has been enhanced through the introduction of a system of detailed 'Concluding observations' issued by the CAT Committee after the discussion of each state report. In addition, the increased use of NGO information has enabled the Committee to lead more informed discussions with states parties presenting their reports. Furthermore, initial measures have been taken to provide for follow-up on recommendations issued in response to state reports. Finally, new opportunities have been opened up in the framework of the inquiry procedure by the Committee's conclusion of an inquiry without having conducted a visit. This has given the Committee a more effective tool with which to confront obstructive tactics used by target states.

Despite these constructive steps, important problems remain to be resolved and the considerable potential inherent in the existing procedures is yet to be explored. In particular, the quality of debates needs to be raised, the follow-up on recommendations should be improved, and possibilities for a more effective response by the Committee to patterns of serious human rights violations needs to be developed. In order to achieve such improvements, a more dynamic interpretation of the mandate would be necessary, including fundamental changes in the functioning of the secretariat and in the Committee's understanding of its role and purpose.

Country-oriented procedures under the Convention against Torture

To start with the role of the secretariat, one part-time professional is entrusted with the task of supporting the Committee in monitoring the implementation of the Convention in the 118 states parties. The Committee can only be effective and incisive in discussions of state reports if it is well informed by the secretariat. It would not be possible – both in terms of time dedicated to the Committee's work and in terms of practicality – for Committee members to remain up to date on developments in all 118 states parties. The systematic collection of materials, and their preparation and analysis to serve as a sound basis for a state report discussion, can only be expected from a professional and adequately staffed secretariat. This type of thorough preparation for discussions would also justify according an enhanced role to the secretariat in the process of formulating appropriate and informed conclusions and recommendations at the end of each discussion.

The other fundamental change proposed here – a shift in the Committee's self-perception from a passive to an active role – encompasses a broad range of issues, for which the Convention does allow for active measures. While it may be arguable whether the CAT provides for the possibility of discussions on its implementation in a state which has not submitted a report, the option of requesting special reports could be applied more frequently to improve the Committee's performance in responding to urgent situations as well as to facilitate the monitoring of governments' reactions to recommendations. The Committee has also approached its functions in an unnecessarily passive manner in relation to the conceptualisation of requirements under different articles of the Convention. There is no reason why the CAT Committee should not establish what it expects from states parties under each article. The results of such decisions could be published as 'general comments' of the CAT Committee addressed to all states parties. Even if the Committee chose not to publish these comments, the discussion and clarification at the internal level would be extremely valuable for the examination of state reports.

Similarly, inquiries under article 20 would be more effective if the CAT Committee took a more active approach. As noted, procedures should be streamlined so that conclusions may be reached more rapidly. This would require a Committee which seeks the cooperation of the target state, while at the same time driving the inquiry forward as quickly as possible by placing a greater emphasis on efficiency than on (waiting extended periods for) invitations for visits.

These proposed changes are consistent with the idea of the state reporting and inquiry procedures becoming less differentiated than they have been until now. The inquiry procedure would no longer be the only procedure called upon to respond to dramatic changes and serious violations in states if special reports were more extensively used in such situations. Moreover, if inquiries are increasingly concluded in the absence of a visit, they will tend to become another procedure based on third-hand information and documents rather than on the Committee's actual fact-finding activities. Considering that on-the-spot inspections usually provide a better source of information for issuing qualified comments, the failure of the inquiry procedure to date is regrettable. Nevertheless, the embarrassing aspects of the inquiry procedure under article 20 CAT will continue to make visits very unlikely in the future. It would therefore seem that inquiries without visits are the only possible means of avoiding the obstruction of target states. Indeed, a comparison with the successful practice of the Special Rapporteur on Torture suggests that it is more likely that an invitation will be received on an *ad hoc* basis independent from an inquiry procedure. This observation also favours the rethinking of fact-finding visits as a means of monitoring implementation of recommendations made pursuant to the discussion of a state party's report.