

Distr.: General
16 December 2019
Arabic
Original: English

البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة



اللجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة
أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

آراء اللجنة الفرعية لمنع التعذيب بشأن توافق المرسوم الرئاسي
رقم ٩-٨٣١/٢٠١٩ المتعلق بالآلية الوقائية الوطنية للبرازيل مع
أحكام البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب**،***،****

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٠.

** تُقدم هذه الآراء على أساس طوعي دون المساس بالامتيازات والحصانات الممنوحة للأمم المتحدة ومسؤوليها
وخبرائها المكلفين بمهمة، بمن فيهم أعضاء اللجنة الفرعية لمنع التعذيب، عملاً باتفاقية امتيازات الأمم المتحدة
وحصاناتها لعام ١٩٤٦، ولا ينبغي أن تعتبر تنازلاً صريحاً أو ضمناً عن هذه الحصانات والامتيازات.

*** قررت اللجنة الفرعية، في دورتها التاسعة والثلاثين، المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، وفقاً للولاية
المسندة إليه بموجب المادة ١١(ب) من البروتوكول الاختياري، نشر هذه الآراء في وثيقة عامة.

**** تصدر هذه الوثيقة دون تحرير رسمي.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-21648(A)



* 1 9 2 1 6 4 8 *

أولاً - مقدمة

١- في ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، وجهت الآلية الوطنية لمنع التعذيب ومكافحته، وهي الآلية الوقائية الوطنية للبرازيل، طلباً إلى اللجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، التمسست فيه رأيها القانوني بشأن مدى توافق المرسوم الرئاسي رقم ٨٣١-٩ المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١٩، والمعدّل للمرسوم الرئاسي رقم ٨-١٥٤ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، مع البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

٢- واللجنة الفرعية لمنع التعذيب، المنشأة بموجب المادة ٢ من البروتوكول الاختياري، هي هيئة مستقلة من هيئات المعاهدات حُددت ولايتها ومهامها في البروتوكول الاختياري، الذي اعتمده الجمعية العامة في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ بموجب قرارها ١٩٩/٥٧ ودخل حيز النفاذ في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

٣- والهدف من البروتوكول الاختياري هو "إنشاء نظام قوامه زيارات منتظمة تضطلع بها هيئات دولية ووطنية مستقلة للأماكن التي يُجرّم فيها الأشخاص من حريتهم، وذلك بغية منع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" (المادة ١). وللجنة الفرعية ولاية وقائية تركز على نهج مبتكر ومستدام واستباقي بشأن منع التعذيب وإساءة المعاملة، وولاية استشارية لمساعدة الدول الأطراف والآليات الوقائية الوطنية في الوفاء بالتزاماتها بموجب البروتوكول الاختياري.

٤- وتشمل ولاية اللجنة الفرعية، وفقاً للمادة ١١ من البروتوكول الاختياري، ثلاث مهام، هي: زيارة أماكن الحرمان من الحرية في الدول الأطراف؛ وإسداء المشورة وتقديم المساعدة إلى الدول الأطراف والآليات الوقائية الوطنية بشأن إنشاء وأداء هذه الآليات؛ والتعاون مع المنظمات والمؤسسات الدولية والإقليمية والوطنية الأخرى من أجل تعزيز الحماية من التعذيب وسوء المعاملة.

٥- وترصد اللجنة الفرعية تنفيذ البروتوكول الاختياري من قبل الدول الأطراف فيه. ويشمل ذلك متابعة تنفيذ الدول لالتزامها بإنشاء آليات وقائية وطنية مستقلة وفعالة تتولى مراقبة المعاملة التي يلقاها الأشخاص المحرومون من حريتهم، وتقديم توصيات إلى السلطات الحكومية من أجل تعزيز الحماية من التعذيب، والتعليق على التشريعات القائمة أو المقترحة. ومن ثم، فإن اللجنة الفرعية هي القِيم على البروتوكول الاختياري.

٦- والآراء التي تبديها اللجنة الفرعية في هذه الوثيقة هي آراؤها الذاتية، وهي لا تعكس بالضرورة آراء مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أو مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أو الأمم المتحدة أو أيٍّ من هيئاتها أو مسؤوليها، ولا تُلزم هذه الجهات. غير أن آراء اللجنة الفرعية تمثل بالفعل آراء الهيئة التي عُهد إليها في البروتوكول الاختياري صراحةً بضمان سلامة نظام الرقابة الوقائية المنشأ بموجب البروتوكول الاختياري.

ثانياً- السياق

٧- صدقت البرازيل على اتفاقية مناهضة التعذيب في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٨٩، وعلى البروتوكول الاختياري في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. وينبغي للبرازيل، وفقاً للمادة ١٧ من البروتوكول الاختياري، أن تكون قد أنشأت آلية وقائية وطنية في غضون فترة أقصاها سنة واحدة بعد التصديق على البروتوكول. وأنشأت الدولة الطرف نظاماً وطنياً لمنع التعذيب ومكافحته بموجب القانون ١٢-٨٤٧ الصادر في ٢ آب/أغسطس ٢٠١٣، الذي يشير مباشرة إلى المادة ٣ من البروتوكول الاختياري^(١).

٨- وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، صدر المرسوم الرئاسي رقم ٨-١٥٤ بهدف تنظيم عمل النظام الوطني لمنع التعذيب ومكافحته وتحديد تشكيلة اللجنة الوطنية لمنع ومكافحة التعذيب وسير عملها، وإرساء الأحكام المتعلقة بالآلية الوقائية الوطنية.

٩- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، وجهت أمانة حقوق الإنسان التابعة لرئاسة الجمهورية دعوةً عامة للترشح للوظائف المخصصة لممثلي منظمات المجتمع المدني والرابطات المهنية في اللجنة الوطنية لمنع ومكافحة التعذيب^(٢). وأنشئت الآلية الوقائية الوطنية في نهاية الأمر في عام ٢٠١٥^(٣).

١٠- وفي ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١٩، أدخل المرسوم الرئاسي رقم ٩-٨٣١/٢٠١٩ تغييرات جوهرية على النظام الوطني لمنع ومكافحة التعذيب. ويشير المرسوم فيما يبدو إلى تغير في سياسة الدولة الطرف إزاء منع التعذيب بشكل عام، وكذلك، بوجه خاص، إزاء نموذج الآلية الوقائية الوطنية الملائم لوفاء الدولة الطرف بالتزاماتها الدولية بموجب البروتوكول الاختياري. ووضع نموذج جديد ينطوي على سمة مميزة رئيسية، هي وقف حصول أعضاء/خبراء الآلية الوقائية الوطنية على أجر وممارستهم المهام المسندة إليهم على أساس طوعي (المادة ٤ من المرسوم رقم ٩-٨٣١، المعدلة للمادة ١٠ من المرسوم رقم ٨-١٥٤)^(٤). ويلغي المرسوم رقم ٩-٨٣١ أيضاً شرط تنوع ي خلفية أعضاء الآلية، من حيث نوع الجنس والأصل العرقي والتمثيل الإقليمي^(٥)، ويفكك، بطرق لا تزال غير واضحة نوعاً ما، هيكل الدعم الإداري للآلية.

١١- وأوضحت وزارة شؤون المرأة والأسرة وحقوق الإنسان، في رسالتها المؤرخة ٢ آب/أغسطس ٢٠١٩ (الرقم المرجعي 2020/2019/GAB.SNPG/SNPG/MNFDH) الموجهة إلى الآلية الوقائية الوطنية، أنها ستدعم في المستقبل أعضاء الآلية، بطرق تشمل ما يلي:

(١) تنص المادة ٨ من القانون على إنشاء الآلية الوطنية لمنع التعذيب ومكافحته في إطار هيكل أمانة حقوق الإنسان التابعة لرئاسة الجمهورية، وتضطلع هذه الآلية بالمسؤولية عن منع ومكافحة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وفقاً للمادة ٣ من البروتوكول الاختياري، وذلك بموجب المرسوم رقم ٦-٨٥ المؤرخ ١٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

(٢) انظر www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/editais-do-sistema-nacional-de-combate-a-tortura

(٣) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن إنشاء الآلية الوقائية الوطنية، انظر CAT/OP/BRA/3 و CAT/OP/BRA/1.

(٤) تنص المادة ٤ على اعتبار المشاركة في الآلية الوقائية الوطنية تقدماً لخدمة عامة دون أجر.

(٥) انظر الفقرة ٢ من المادة ١٠ من المرسوم رقم ٨-١٥٤ الصادر في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

- (أ) إتاحة وصول أعضاء الآلية إلى النظام الإلكتروني لمعلومات الوزارة وإتاحة استخدامهم له بوصفهم مستخدمين خارجيين فقط (البنت السميك في الأصل)؛
- (ب) تكليف موظفين من الوزارة بصرف الدعم المالي المخصص لنقل أعضاء الآلية، لكن هؤلاء الموظفين لم يُحددوا بعد؛
- (ج) عدم السماح بدخول الوزارة إلا بناء على طلب؛
- (د) عدم إتاحة استخدام المكاتب من قبل أعضاء الآلية إلا بناء على طلب مسبق؛
- (هـ) "إعادة توزيع" موظفي الدعم الحاليين (الأمانة) على وحدات أخرى داخل الوزارة، وهي خطوة ستحدد لاحقاً؛

(و) إلزام أعضاء الآلية بإعادة شاراتهم وبطاقات دخول مباني الوزارة ومواقف سياراتها، وهواتفهم المحمولة الرسمية، وأي معدات عامة أخرى سُلمت لهم.

١٢- ووفقاً لهذه التدابير الجديدة، لم يفقد الـ ١١ عضواً/خبيراً في الآلية الوقائية الوطنية أجورهم فقط بل فقدوا أيضاً مقدار ما كانوا يحصلون عليه من دعم إداري ودعم بالموظفين المتفرغين. ومن غير الواضح إلى حد بعيد الآن كيف ستوفر الوزارة هذا الدعم، الذي هو ضروري للتشغيل الفعال للآلية. وبشكل عام، تمثل هذه الخطوة تغييراً كبيراً في الطريقة التي قررت الدولة الطرف أن تنظم بها عمل الآلية الوقائية الوطنية، ومن ثم في سياستها المتعلقة بمنع التعذيب.

١٣- وفي ١٢ آب/أغسطس ٢٠١٩، أصدرت المحكمة الاتحادية (ACP 5039174-92.2019.4.02.5101) أمراً يقضى بوقف آثار المرسوم ٩-٨٣١ وبأن تعيد وزارة شؤون المرأة والأسرة وحقوق الإنسان الـ ١١ عضواً/خبيراً إلى وظائفهم السابقة المدفوعة الأجر. وفي ١٣ آب/أغسطس ٢٠١٩، طعنت الحكومة في هذا القرار لكن المحكمة رفضت حججها. ولم يصدر قرار نهائي بعد في القضية. وفي انتظار ذلك، لا يزال الأمر الذي يوقف آثار المرسوم ويعيد الـ ١١ عضواً/خبيراً إلى وضعهم السابق سارياً. وأشارت الآلية الوقائية الوطنية، في رسالة مؤرخة ٢٩ آب/أغسطس ٢٠١٩ موجهة إلى الأمم المتحدة (مرفقة)، إلى أن الحكومة لا تمثل للنظام القضائي، ولذلك، لا يزال أعضاء/خبراء الآلية يعملون دون أجر ولا يمكنهم أداء مهامهم على النحو الذي اشترطه أمر المحكمة.

ثالثاً- الآليات الوقائية الوطنية بموجب البروتوكول الاختياري

١٤- لم تحدد اللجنة الفرعية نموذجاً محدداً للآليات الوقائية الوطنية. وهي ترى أنه لا يوجد نموذج "جامع مانع" يلائم جميع الدول الأطراف في البروتوكول الاختياري^(٦). بيد أن العناصر اللازمة لأية هيئة لكي تتمكن من العمل كآلية وقائية وطنية لأغراض البروتوكول الاختياري مبينة بوضوح في المواد من ١٧ إلى ٢٣ من البروتوكول. وقد فسرت اللجنة الفرعية رسمياً هذه العناصر

(٦) انظر (2018) "Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms"، الصفحة ٨، المتاح في الموقع www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/NPM_Guide.pdf.

في مبادئها التوجيهية (انظر CAT/OP/12/5) وفي تقاريرها^(٧) ومشورتها (انظر CAT/C/57/4)، التي قُدمت بشكل متنوع إلى الدول الأطراف والآليات الوقائية الوطنية. ولا تعتبر الآليات متوافقة مع البروتوكول الاختياري إلا إذا استوفت تلك العناصر.

١٥- وتقضي أحكام البروتوكول الاختياري بوضوح بأن تكفل الدول الأطراف الاستقلال الهيكلي والوظيفي للآليات الوقائية الوطنية ولموظفيها (الأمانة)، وبأن تضمن أيضاً تخصيص الموارد اللازمة للآليات لتمكينها من الاضطلاع بولاياتها على نحو فعال، وفق ما هو منصوص عليه في المادتين ١٩ و ٢٠ من البروتوكول الاختياري. وتنص المادة ١٨ من البروتوكول الاختياري على ما يلي:

١- تتكفل الدول الأطراف بضمان الاستقلال الوظيفي للآليات الوقائية الوطنية التابعة لها فضلاً عن استقلال العاملين فيها.

٢- تتخذ الدول الأطراف التدابير الضرورية لكي تتوفر لخبراء الآلية الوقائية الوطنية القدرات اللازمة والدراية المهنية. وتسعى هذه الدول لإيجاد توازن بين الجنسين وتمثيل ملائم للمجموعات العرقية ومجموعات الأقلية في البلد.

٣- تتعهد الدول الأطراف بتوفير الموارد اللازمة لأداء الآليات الوقائية الوطنية مهامها.

٤- تولي الدول الأطراف، عند إنشاء الآليات الوقائية الوطنية، الاعتبار الواجب للمبادئ المتصلة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

١٦- وقد أوضحت اللجنة الفرعية هذه العناصر في مبادئها التوجيهية بشأن الآليات الوقائية الوطنية (CAT/OP/12/5). ولأغراض تقييم التغييرات الحالية في تشريعات البرازيل، تبدو المبادئ التوجيهية التالية ذات أهمية خاصة:

(أ) الفقرة ٨- ينبغي ضمان الاستقلالية التنفيذية للآليات الوقائية الوطنية؛

(ب) الفقرة ٩- ينبغي أن يحدد التشريع ذو الصلة فترة ولاية عضو الآلية أو أعضائها وأي سبب من أسباب فصلهم. وينبغي أن تكون فترات الولاية، التي يمكن تجديدها، كافية لتعزيز أداء الآلية الوقائية الوطنية؛

(ج) الفقرة ١٠- ينبغي أن يمتد نطاق الزيارات التي تجريها الآلية الوقائية الوطنية في إطار ولايتها ليشمل جميع أماكن الحرمان من الحرية، على النحو المحدد في المادة ٤ من البروتوكول الاختياري؛

(د) الفقرة ١١- ينبغي توفير الموارد الكافية ليتسنى للآلية الوقائية الوطنية العمل بفعالية وفقاً لمقتضيات البروتوكول الاختياري؛

(هـ) الفقرة ١٢- ينبغي أن تتمتع الآلية بالاستقلال المالي والتنفيذي لدى الاضطلاع بمهامها بموجب البروتوكول الاختياري؛

(٧) يمكن الاطلاع على تقارير اللجنة الفرعية المتاحة للجمهور في موقعها الشبكي https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Chronological

(و) الفقرة ١٣- ينبغي أن تشرع سلطات الدولة في عملية متابعة مع الآلية بغية تنفيذ أية توصيات قد تقدمها الآلية؛

(ز) الفقرة ١٤- لا ينبغي أن يتعرض الأشخاص، الذين يعملون على تنفيذ مهام الآلية أو الذين تعمل معهم الآلية لتنفيذ مهامها بموجب البروتوكول الاختياري، لأي شكل من أشكال العقوبة أو الانتقام أو أي عائق آخر نتيجة لعملهم؛

(ح) الفقرة ١٥- يمثل التشغيل الفعال للآلية التزاماً متواصلًا. وينبغي أن تخضع فعالية الآلية لتقييم منتظم تجريه الدولة والآلية نفسها، مع مراعاة آراء اللجنة الفرعية، بغية تعزيز الآلية وتوطيدها عند الاقتضاء؛

(ط) الفقرة ١٦- ينبغي أن تُحدّد الآلية الوقائية الوطنية عن طريق عملية مفتوحة وشفافة وشاملة تشارك فيها مجموعة واسعة من الجهات المعنية، بما فيها المجتمع المدني. وينبغي أن ينطبق هذا الأمر أيضاً على عملية اختيار أعضاء الآلية وتعيينهم، وهي عملية ينبغي أن تُجرى وفقاً للمعايير المحددة؛

(ي) الفقرة ١٧- ينبغي أن تتوفر لدى جميع أعضاء الآلية الخبرة والتجربة اللازمتان لكي يكون أداؤها فعالاً، مع مراعاة مقتضيات المادة ١٨(١) و(٢) من البروتوكول الاختياري؛

(ك) الفقرة ١٨- ينبغي للدولة أن تكفل استقلال الآلية وذلك بالامتناع عن تعيين أعضاء فيها يشغلون مناصب يمكن أن تثير تساؤلات عن تضارب المصالح؛

(ل) الفقرة ١٩- ينبغي لأعضاء الآليات الوقائية الوطنية أن يضمنوا بدورهم عدم شغل أو حيازة مناصب تثير تساؤلات عن تضارب المصالح؛

(م) الفقرة ٢٠- وفقاً لمقتضيات المادة ١٨(١) و(٢) من البروتوكول الاختياري، ينبغي للآلية أن تكفل أن يكون موظفوها من خلفيات متنوعة، وأن تكون لديهم القدرات والدراية المهنية اللازمة ليتسنى للآلية أن تضطلع بولايتها على نحو سليم. وينبغي أن يشمل ذلك في جملة ما يشملها الخبرات ذات الصلة في مجالي القانون والرعاية الصحية؛

(ن) الفقرة ٢١- ينبغي أن تُنشأ الآلية الوقائية الوطنية في غضون سنة من بدء نفاذ البروتوكول الاختياري بالنسبة إلى الدولة المعنية، ما لم يكن قد صدر إعلان وقت التصديق، وفقاً للمادة ٢٤ من البروتوكول الاختياري؛

(س) الفقرة ٢٤- ينبغي للدولة أن تسمح للآلية الوقائية الوطنية بزيارة جميع ما يخضع لولاية الدولة من أماكن الحرمان من الحرية أو أي من الأماكن التي يُشتبه في كونها كذلك، على النحو المنصوص عليه في المادتين ٤ و ٢٩ من البروتوكول الاختياري. ولهذه الأغراض، تمتد ولاية الدولة لتشمل جميع الأماكن التي تمارس عليها الدولة مراقبة فعلية.

(ع) الفقرة ٢٥- ينبغي للدولة أن تكفل قدرة الآلية على إجراء زيارات بالطريقة والوتيرة اللتين تقرهما الآلية بنفسها. ويشمل ذلك القدرة على إجراء مقابلات

خاصة مع الأشخاص المحرومين من الحرية، والحق في القيام بزيارات غير معلنة في جميع الأوقات لجميع أماكن الحرمان من الحرية، وفقاً لأحكام البروتوكول الاختياري؛

(ف) الفقرة ٢٦- ينبغي للدولة أن تكفل تمتع أعضاء الآلية وموظفيها بالامتيازات والخصومات اللازمة لأداء مهامهم على نحو مستقل؛

(ص) الفقرة ٢٧- لا ينبغي للدولة أن تأمر بأي شكل من أشكال العقاب أو الانتقام أو العقاب في حق أي شخص أو منظمة أو أن تطبقها عليهما أو تسمح بها أو تتغاضى عنها بسبب اتصال ذلك الشخص أو تلك المنظمة بالآلية أو تزويدها بأية معلومات، صحيحة كانت أو خاطئة، ولا ينبغي المساس بذلك الشخص أو تلك المنظمة بأي طريقة كانت؛

(ق) الفقرة ٢٨- ينبغي للدولة أن تخبر الآلية الوقائية الوطنية بأي مشروع تشريع قد يكون قيد النظر وتكون له صلة بولاية الآلية، وأن تسمح للآلية بتقديم اقتراحات أو ملاحظات بشأن أي سياسة أو تشريع قائم أو أي مشروع سياسة أو تشريع. وينبغي للدولة أن تراعي أي اقتراحات أو ملاحظات تقدمها الآلية بشأن ذلك التشريع؛

(ر) الفقرة ٢٩- ينبغي للدولة أن تنشر التقارير السنوية الصادرة عن الآلية وتوزعها على نطاق واسع. وينبغي لها أيضاً أن تكفل أن تطلع عليها الجمعية التشريعية الوطنية أو البرلمان، وأن تناقش من قبلهما. وينبغي أيضاً أن تحال التقارير الوطنية الصادرة عن الآلية إلى اللجنة الفرعية التي تتخذ الترتيبات اللازمة لنشرها على موقعها الشبكي؛

(ش) الفقرة ٣١- ينبغي أن يُطلب من الآلية وأعضائها وموظفيها إجراء استعراض منتظم لأساليب عملهم وتلقي التدريب الذي يعزز قدرتهم على الاضطلاع بمسؤولياتهم بموجب البروتوكول الاختياري؛

(ت) الفقرة ٣٢- عندما تؤدي الهيئة المعنية كآلية وقائية وطنية مهام أخرى إضافة إلى المهام المعهودة إليها بموجب البروتوكول الاختياري، ينبغي أن تُنفذ المهام المعهودة إليها ضمن وحدة أو إدارة منفصلة لها موظفون خاصون بها وميزانية مستقلة؛

(ث) الفقرة ٣٣- ينبغي للآلية أن تضع خطة عمل أو برنامج عمل يشمل، بمرور الوقت، زيارات لجميع ما يخضع لولاية الدولة من أماكن الحرمان من الحرية أو أي من الأماكن التي يشتبه في كونها كذلك، على النحو المنصوص عليه في المادتين ٤ و ٢٩ من البروتوكول الاختياري. ولهذه الأغراض، تمتد ولاية الدولة لتشمل كل الأماكن التي تمارس عليها الدولة مراقبة فعلية.

(خ) الفقرة ٣٤- ينبغي للآلية أن تخطط لعملها ولاستخدام الموارد استخداماً يكفل زيارة أماكن الحرمان من الحرية بطريقة مناسبة ووتيرة كافية للإسهام بفعالية في منع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

(ذ) الفقرة ٣٥- ينبغي للآلية أن تقدم اقتراحات وملاحظات إلى السلطات الحكومية ذات الصلة فيما يتعلق بالسياسات أو التشريعات القائمة وبمشاريع السياسات أو التشريعات التي تعتبرها الآلية مهمة لولايتها؛

(ض) الفقرة ٣٧- ينبغي للآلية أن تضمن الحماية التامة لأية معلومات سرية تحصل عليها في أثناء عملها؛

(أأ) الفقرة ٣٨- ينبغي للآلية أن تكفل أن تكون لديها القدرة على المشاركة في عملية حوار جدي مع الدولة بشأن تنفيذ توصياتها وأن تشارك بالفعل في هذا الحوار. وينبغي لها أيضاً أن تسعى بنشاط إلى متابعة تنفيذ أية توصية تقدمها اللجنة الفرعية فيما يتعلق بالبلد المعني، وأن تتواصل مع اللجنة الفرعية في سياق القيام بذلك.

١٧- ولكي تمثل الآلية الوقائية الوطنية لأحكام البروتوكول الاختياري، يجب أن تعكس العناصر المبينة أعلاه في ولايتها وهيكلها وممارستها التشغيلية.

١٨- وفي ضوء البروتوكول الاختياري ومبادئه التوجيهية، ترى اللجنة الفرعية أن المرسوم ٨٣١-٩ يعني أن الآلية الوقائية الوطنية لا يمكن اعتبارها متوافقة مع البروتوكول الاختياري لعدد من الأسباب، منها (على سبيل المثال لا الحصر)، ما يلي:

(أ) إلزام أعضاء/خبراء الآلية بقيود لا مبرر لها تحد من قدرتهم على ممارسة مهامهم بما يكفي من التركيز والاستقلالية والتفاني، نتيجة لتغيير وضعهم إلى وضع مكلفين بمهمة دون أجر^(٨)؛

(ب) توقف دعم أعضاء/خبراء الآلية بموظفين يُختارون من الآلية على أساس التفرغ والخبرة والاستقلالية ويمولون من ميزانيتها ويتبعون لها مباشرة؛

(ج) عدم الاستناد في التغييرات المقترحة إلى عملية تشاور أو تشارك مع الآلية (أو اللجنة الفرعية) تهدف إلى تعزيز فعالية السياسات المتعلقة بمنع التعذيب في الدولة الطرف.

١٩- وتقوض أوجه القصور هذه فيما يبدو، من حيث المضمون والإجراءات العملية، قدرة الآلية على العمل بصورة فعالة على النحو المتوخى في البروتوكول الاختياري.

رابعاً- المرسوم الرئاسي رقم ٨٣١-٩ والبروتوكول الاختياري

ألف- الآثار المتعلقة بأعضاء/خبراء الآلية الوقائية الوطنية

٢٠- أدى هذا المرسوم إلى توقف حصول أعضاء/خبراء الآلية الوقائية الوطنية على أجر وتوقف حصولهم على الدعم الإداري المستقل في سياق تنفيذ مهامهم. ويعني ذلك، بحكم الواقع والسياق العام، أنهم لن يستطيعوا ممارسة ولايتهم على نحو فعال، بالنظر إلى حجم العمل الذي ينبغي الاضطلاع به في البرازيل. ومن غير المعقول الاعتقاد بأن مجموعة صغيرة من الأشخاص، يعملون دون أجر ودون تفرغ ودون دعم، يمكنهم القيام بشكل فعال بزيارات وقائية إلى جميع

(٨) انظر "Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms"، الصفحة ١٧.

الأماكن التي تدخل في نطاق ولايتهم بطريقة متوافقة مع البروتوكول الاختياري، بالنظر إلى الوضع في البلد.

٢١- وفي بلدان مثل البرازيل، التي لديها، مثلاً، عدد كبير جداً من الأشخاص المحرومين من حريتهم، وتعاني من تدني ظروف الاحتجاز، والاحتفاظ، والعنف، بما في ذلك تعدد حالات الوفاة في مرافق الاحتجاز والعنف بين السجناء، والتمرد، والافتقار الفعلي إلى التدابير غير الاحتجاجية، والعدد الكبير من الشكاوى، وبواعث القلق بشأن الإفلات من العقاب عن حالات التعذيب أو سوء المعاملة المزعومة، وضعف آليات الرصد، تمس الحاجة إلى وجود آلية وقائية وطنية نشطة وقوية وتحظى بالاحترام. وتؤكد الظروف المبيئة أعلاه مجتمعة ضرورة أن يعمل أعضاء/خبراء الآلية بدوام كامل، وأن تكون هذه الوظيفة هي وظيفتهم الأساسية، وأن تكون بالتالي نشاطاً بدوام كامل وأجر مناسب. أما الأعضاء/الخبراء الذين يعملون على أساس طوعي ولبعض الوقت ودون تقاضي أجر، فلا يمكنهم أداء هذه المهمة بفعالية في هذا السياق.

٢٢- ويبدو من الواضح، في هذا السياق، أن البروتوكول الاختياري يقتضي وجود أعضاء/خبراء في الآلية الوقائية الوطنية يعملون بدوام كامل (وبالتالي بأجر)، تدعمهم أمانة مناسبة من حيث الحجم والتمويل ولديها الخبرة المطلوبة والاستقلالية، ومنظمة في شكل كيان تشغيلي مستقل وقائم بذاته.

٢٣- وإضافة إلى ذلك، يتعارض إلغاء شرط التمثيل المناسب من حيث نوع الجنس والأصل العرقي والتنوع الجغرافي، في الآلية الوقائية الوطنية، تعارضاً مباشراً مع أحكام المادة ١٨ من البروتوكول الاختياري.

باء- الآثار المتعلقة بأمانة الآلية الوقائية الوطنية

٢٤- من شأن نفاذ المرسوم الرئاسي رقم ٩-٨٣١ أن يغيّر تماماً وضع موظفي الدعم الإداري للآلية الوقائية الوطنية (الأمانة). وألغت الأمانة الوطنية للحماية الشاملة، في بيانها رقم 2020/2019/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH، حق أعضاء/خبراء الآلية الوقائية الوطنية في الدخول إلى مقر عمل الوزارة/الأمانة، وغرف الاجتماعات، والاطلاع على الملفات السرية المحفوظة في نظام المعلومات الإلكتروني. ويُشترط الإذن المسبق أو الموافقة المسبقة من جانب الأمانة/الوزارة لممارسة جميع مهام الآلية تقريباً، بما في ذلك السفر والزيارات الميدانية إلى أماكن الحرمان من الحرية في البلد، التي هي جوهر ولاية الآليات الوقائية الوطنية. ولا يمكن القيام بهذه الأنشطة دون الحصول على موافقة مسبقة أو إذن مسبق، ومن ثم فإن القيام بهذه الأنشطة يخضع للسلطة التقديرية للوزارة. ويتعارض ذلك بالطبع مع البروتوكول الاختياري.

٢٥- وتعني التغييرات المقترحة أيضاً أن خطة العمل وبرنامج زيارات أماكن الحرمان من الحرية لا يمكن تنفيذها إلا بعد أن توجه الآلية الوقائية الوطنية طلبات إلى إدارات حكومية أخرى من أجل الحصول على الدعم العملي واللوجستي المناسب، بما في ذلك الوصول إلى المكاتب، وغرف الاجتماعات، والحواسيب، وخدمات تكنولوجيا المعلومات، والهواتف، ووسائل النقل، فضلاً عن الموظفين. ويبدو ذلك متعارضاً مع الالتزام بإنشاء آلية مستقلة قادرة على وضع برنامج الزيارات الخاص بها والقيام بزيارات غير معلنة إلى أماكن الاحتجاز.

٢٦- وعلاوة على ذلك، ينتهك شرط التماس الحصول على إذن مسبق أو موافقة مسبقة من الحكومة مبدأ السرية الأساسي، لأن برنامج الزيارات سيُفشى للآخرين. وبما أن الآلية الوقائية الوطنية باتت معتمدة على جهات أخرى في الحصول على إذن أو على المساعدة العملية اللازمة للقيام بزياراتها، يمكن الخلوص إلى أنها قد فقدت الاستقلال الوظيفي الذي يشترطه البروتوكول الاختياري. ومن المؤسف أن ذلك ينطبق بالفعل على أمور منها مثلاً رفض السلطات تمويل سفر أعضاء الآلية لزيارة أماكن الاحتجاز في ولاية سيارا.

٢٧- وإضافة إلى ذلك، لا يمكن ضمان سرية المعلومات المجمّعة، بما فيها المعلومات المستخلصة من مقابلات سرية مع المحتجزين والمسؤولين والموظفين الطبيعيين وغيرهم، إذا لم تسهر عليها أمانة متفرغة ومستقلة، وفق ما يقتضيه البروتوكول الاختياري.

٢٨- ويشكّل عدم وجود أمانة مهنية مستقلة تماماً وذات موارد مناسبة وأجور مجزية، وتتبع مباشرة للآلية الوقائية الوطنية وتُساءل أمامها، عائقاً واضحاً لعمل هذه الآلية وأعضائها/خبرائها، ويبدو من الصعب لهذه الآلية، إن لم يكن من المستحيل، الامتثال للبروتوكول الاختياري.

جيم- غياب العملية الاستشارية

٢٩- تشدد المبادئ التوجيهية للجنة الفرعية على أهمية التشاور في سياق إنشاء وتشغيل أية آلية وقائية وطنية ناجحة. وينبغي لأي تغيير مهم في الترتيبات الهيكلية المتعلقة بآلية منشأة أن يسترشد بعملية تشاور تهدف إلى تحديد الكيفية التي يمكن بها تعزيز عمل الآلية وفقاً للمعايير المنصوص عليها في البروتوكول الاختياري. وينبغي أن تخضع فعالية جميع الآليات الوقائية الوطنية لتقييم منتظم تجريه الدولة والآلية نفسها، مع مراعاة آراء اللجنة الفرعية، من أجل تعزيز وتوطيد أعمالها حيثما ومتى اقتضى الأمر ذلك (CAT/OP/12/5)، الفقرتان ١٣ و ١٥).

٣٠- ولا يبدو أن المرسوم ٨٣١-٩ صدر بعد أي عملية مراجعة وتشاور، ويبدو واضحاً من رد الآلية الوقائية الوطنية أنها لا ترى أن التغييرات المقترحة ستعزز فعاليتها؛ بل ترى الآلية، في الواقع، أن هذه التغييرات ستعوق قدرتها على العمل بفعالية^(٩).

خامساً- امتثال المرسوم الرئاسي رقم ٨٣١-٩/٢٠١٩ للبروتوكول الاختياري ولتوصيات اللجنة الفرعية

٣١- يبدو، بناء على ما سبق، أن الإصلاحات الناتجة عن المرسوم الرئاسي رقم ٨٣١-٩ لا تحترم البروتوكول الاختياري من حيث الإجراءات والجوهر. ومن ثم، يبدو أن هذه الإصلاحات تضعف كلاً من السياسة المتعلقة بمنع التعذيب في البرازيل وعمل الآلية الوقائية الوطنية، ولا تعززهما. وهذا يعني أن الآلية لا يمكنها أن تعمل بطريقة تمثل للبروتوكول الاختياري، وبالتالي لا تتوافق التغييرات مع التزامات البرازيل بموجب البروتوكول الاختياري.

(٩) انظر النشرة العامة رقم ٢٠١٩/٠٢ للآلية الوطنية لمنع التعذيب ومكافحته.

٣٢- ومن الصعب فهم تغيّر نهج الدولة الطرف إزاء منع التعذيب والآلية الوقائية الوطنية، فهو يتعارض مع التقدم الذي سبق إحرازه في تنفيذ الدولة الطرف لالتزاماتها بموجب البروتوكول الاختياري، ويشكل انتكاسة لنظام البروتوكول الاختياري في البلد. وكانت اللجنة الفرعية قد أجرت زيارة إلى البرازيل في عام ٢٠١٥، بعد إنشاء الآلية، قدمت على إثرها عدداً من التوصيات المتعلقة بعمل الآلية الوقائية الوطنية (CAT/OP/BRA/3، الفقرات من ٨٤ إلى ٨٧).

"٨٤- ترحب اللجنة الفرعية باستكمال العملية التشريعية المطولة المتبعة لإنشاء آلية وطنية لمنع التعذيب ومكافحته في عام ٢٠١٥. وتذكر اللجنة الفرعية الدولة الطرف بأن توفير ما يكفي من الموارد المالية والبشرية يشكل التزاماً قانونياً بموجب المادة ١٨(٣) من البروتوكول الاختياري، وتود أن تحاط علماً، على سبيل الأولوية، بمعلومات عن الخطوات التي تنوي الدولة الطرف اتخاذها لتزويد الآلية الوقائية الوطنية بالموارد المالية والبشرية الكافية بما يكفل استقلالها المالي والتشغيلي الكامل.

٨٥- وتذكر اللجنة الفرعية بأنه، وفقاً لمبادئها التوجيهية بشأن الآليات الوقائية الوطنية، ينبغي للدولة الطرف أن تكفل تمتع الآلية الوقائية الوطنية بالإدارة الذاتية والاستقلالية في أداء وظيفتها، وأن تمتنع عن تعيين أعضاء فيها يشغلون مناصب يمكن أن تثير تساؤلات عن تضارب المصالح (انظر CAT/OP/12/5، الفقرتين ١٢ و ١٨).

٨٦- وتوصي اللجنة الفرعية بأن توفر الحكومة الاتحادية الموارد البشرية الضرورية والتمويل الكافي للتشغيل الفعال للآلية الوقائية الوطنية، من خلال بند محدد في الميزانية، إضافة إلى منح الآلية الاستقلال المؤسسي في استخدام مواردها. وينبغي توفير الموارد الضرورية للسماح بالتشغيل الفعال للآلية، التي ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية المالية والتشغيلية الكاملة عند الاضطلاع بمهامها بموجب البروتوكول الاختياري. وينبغي ضمان توفير الموارد من خلال بند منفصل في الميزانية السنوية، وأن يتسنى التنبؤ بهذه الموارد، لتمكين الآلية الوقائية الوطنية من وضع خطة عملها السنوية والقيام بالزيارات وتخطيط تعاونها مع الشركاء الآخرين.

٨٧- وتشدد اللجنة الفرعية على أن الآلية الوقائية الوطنية ينبغي أن تكمل نُظْم الرقابة القائمة في البرازيل، لا أن تحل محلها، وأن أداء الآلية ينبغي أن يراعي التعاون والتنسيق الفعالين بين الآليات الوقائية في البلد. وتوصي اللجنة الفرعية بفصل ميزانية اللجنة الوطنية عن ميزانية الآلية الوطنية. وينبغي للآلية الوطنية أن تتعاون مع اللجنة الوطنية على الفصل الواضح بين ولايتهما لكي يتسنى لكل منهما أن تضطلع بجميع جوانب ولايتهما على نحو يتجنب تضارب المصالح الفعلي أو المتصور.

٣٣- وفي ضوء تلك التوصيات، التي تستند أيضاً إلى التوصيات التي قدمتها اللجنة الفرعية عقب زيارتها الأولى إلى البرازيل في عام ٢٠١١، ترى اللجنة الفرعية أن الإصلاحات الراهنة تتعارض مع البروتوكول الاختياري ولا تُعزِّز النظام الوقائي الوطني للدولة الطرف، كما تدعي السلطات الوطنية. بل على العكس من ذلك، تضعف هذه الإصلاحات دور الآلية الوقائية الوطنية إلى درجة تُعَرِّضها لخطر التوقف عن العمل في الواقع العملي بسبب العقوبات العديدة التي تواجهها الآن. وقبل الإصلاح، كانت سياسة الدولة الطرف المتعلقة بمنع التعذيب غير مُرضية، بمعنى أن النظام الوقائي الوطني لم يكن أنشئ في جميع أنحاء البلد، وهو الأمر الذي كان

ينبغي تحقيقه بحلول عام ٢٠٠٨. وعلاوة على ذلك، يُستنتج من التغييرات الحالية أن الآليات الوقائية الوطنية التي لم تُنشأ بعد في العديد من ولايات البرازيل قد تتبع نموذجاً معيناً، أي النموذج الذي يقترحه الإصلاح الحالي، وهو نموذج من شأنه أن يجعل هذه الآليات غير قادرة على العمل وفقاً لأحكام البروتوكول الاختياري، الأمر الذي يوقع البرازيل في انتهاك جسيم لالتزاماتها الدولية.

٣٤- وأخيراً، يجدر التذكير بأن التقارير الصادرة عقب الزيارتين اللتين أجرتهما اللجنة الفرعية في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٥ (انظر CAT/OP/BRA/1 و CAT/OP/BRA/3)، والزيارتين اللتين أجرهما المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب في عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٥ (انظر E/CN.4/2001/66/Add.2 و A/HRC/31/57/Add.4)، والتحقيق الذي أجرته لجنة مناهضة التعذيب في عام ٢٠٠٥ (CAT/C/39/2)، تضمنت إشارة من هذه الجهات إلى الحاجة إلى نظام قوي ومستقل وفعال لمنع التعذيب يتسق مع المبادئ المنصوص عليها في البروتوكول الاختياري. وطرحت لجنة مناهضة التعذيب أيضاً بعض هذه المسائل في قائمة القضايا المطروحة قبل عملية الإبلاغ في عام ٢٠٠٩، ولا تزال هذه المسائل دون إجابة (CAT/C/BRA/Q/2). ورددت نفس الشواغل أيضاً هيئات مختلفة داخل البرازيل، منها المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ بشأن ادعاء انتهاك الحكم الأساسي رقم ٣٤٧، الذي خلصت فيه المحكمة إلى أن نظام السجون البرازيلي غير دستوري بسبب أوجه الخلل المزمنة والهيكلية الخطيرة التي تهدد الحقوق الأساسية للسجناء.

سادساً- الاستنتاج

٣٥- أدى اعتماد وبدء نفاذ المرسوم الرئاسي رقم ٨٣١-٩ إلى إلحاق ضعف شديد بسياسة منع التعذيب في البرازيل، حيث جعل من الصعب على الآلية الوقائية الوطنية العمل بطريقة تتوافق مع البروتوكول الاختياري. وفي ضوء كل ما تقدم، ترى اللجنة الفرعية أن المرسوم رقم ٨٣١-٩ ينبغي إلغاؤه لضمان أن يعمل النظام المتعلق بمنع التعذيب في الدولة الطرف بكفاءة واستقلالية، وباستقلال ذاتي مالي وهيكلية، وبموارد كافية، وفقاً لالتزاماتها الدولية بموجب البروتوكول الاختياري.

٣٦- وأخيراً، في ضوء المواد من ١٧ إلى ٢٣ من البروتوكول الاختياري والمبادئ التوجيهية للجنة الفرعية بشأن الآليات الوقائية الوطنية (CAT/OP/12/5، الفقرة ١٥)، توصي اللجنة الفرعية بأن تتعاون السلطات البرازيلية مع الآلية الوقائية الوطنية بشأن أفضل سبل لتعزيز فعالية نظامها المتعلق بمنع التعذيب، بما في ذلك أية إصلاحات مقترحة لتعزيز الآلية الوقائية الوطنية.