

Distr.: General
8 February 2011
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية الدورة العاشرة

نيويورك، ١٦-٢٧ أيار/مايو ٢٠١١

البند ٤ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

حقوق الإنسان: تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن
حقوق الشعوب الأصلية

رد على التعليقات التي أبدتها بعض الدول الأعضاء على مرفق تقرير
المنتدى الدائم عن أعمال دورته الثامنة (E/2009/43) خلال الجزء
العام من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي الموضوعية في تموز/
يوليه ٢٠٠٩

مقدم من أعضاء المنتدى الدائم لارس - أندرس بير، وبارتولومي كلافيرو
سلفادور، ومايكل دودسون، وكارستن سميث

موجز

قرر المنتدى الدائم في دورته التاسعة تكليف أعضاء المنتدى لارس-أندرس بير،
وبارتولومي كلافيرو سلفادور، ومايكل دودسون، وكارستن سميث، بإعداد ورقة للرد على
ما أبدته بعض الدول الأعضاء من تعليقات على مرفق تقرير المنتدى الدائم عن أعمال دورته
الثامنة (E/2009/43) خلال الجزء العام من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي الموضوعية
في تموز/يوليه ٢٠٠٩.

* E/C.19/2011/1



ألف - التعليق العام للمنتدى الدائم على المادة ٤٢

١ - اعتمد المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، في تقريره عن أعمال دورته الثامنة (E/2009/43) المعقودة في الفترة من ١٨ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٩، التعليق العام رقم ١ (٢٠٠٩) المعنون "المادة ٤٢ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية"، والذي نُشر باعتباره مرفقا بذلك التقرير.

٢ - ويشير التعليق العام إلى المادة ٤٢ من إعلان الأمم المتحدة التي تنص على ما يلي:

تعمل الأمم المتحدة وهيئاتها، وبخاصة المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، والوكالات المتخصصة، ولا سيما على المستوى القطري، والدول على تعزيز احترام أحكام هذا الإعلان وتطبيقها التام ومتابعة فعالية تنفيذها.

وكان الهدف من التعليق العام "تحديد التزامات المنتدى الدائم المنصوص عليها في المادة ٤٢ من إعلان الأمم المتحدة وتفصيلها إلى حد ما، وتوضيح كيفية وفاء المنتدى بتلك الالتزامات. وبغية تحديد وتفصيل هذه الالتزامات والإجراءات، لا بد من توضيح الفهم القانوني للمادة. ويجب مناقشة ذلك استنادا إلى حالة الإعلان بوصفه صكاً من صكوك القانون الدولي التي تتناول حقوق الإنسان" (E/2009/43، الفقرة ٣).

٣ - ويتكون التعليق العام من ٢٥ فقرة مقسمة إلى ثلاثة فروع، عنوان الفرع الأول "المادة ٤٢ كأساس لوظيفة جديدة"، وعنوان الثاني "الطابع القانوني للإعلان"، وعنوان الثالث "أثر المادة ٤٢". ويخلص الفرع الأول إلى أن المادة ٤٢ أتت بوظيفة ومسؤولية جديدتين ينبغي قراءتهما في ضوء هذه المادة باعتبارها مصدرا من مصادر القانون الدولي.

٤ - ويرد في بداية الفرع الثاني أن الإعلان هو الصك الذي يتصدر الصكوك العالمية والشاملة والأساسية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، وأنه الإطار القانوني للمنتدى، بالإضافة إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٠/٢٢. وفيه أيضا أن الإعلان ليس معاهدة، ولذلك ليست له القوة الملزمة التي تتمتع بها المعاهدة. إلا أن ذلك لا يعني على الإطلاق أن الإعلان ليس له أي أثر ملزم. ذلك أن اعتماد الأمم المتحدة لأي صك من صكوك حقوق الإنسان يصبو إلى التمتع بشيء من القوة الملزمة. وقد نظر التحليل القانوني الوارد في هذا الفرع في مدى ما للإعلان من قيمة ملزمة.

٥ - ويتناول الفرع الثالث مسؤولية المنتدى وما يمكن أن يكون له من سلطة على النحو المنصوص عليه في المادة. فكيف ينبغي للمنتدى أن يفي بالتزاماته الجديدة وفقا للإعلان؟ وفي التعليق العام أن هذه الوظيفة الجديدة المسندة إلى المنتدى وفقا للمادة ٤٢ ووظيفة بعيدة المدى.

ففي المقام الأول، يتعين على المنتدى، لا أن يشجع على احترام الإعلان فحسب، بل على تطبيقه "تطبيقاً تاماً" أيضاً. وفي المقام الثاني، يتعين على المنتدى أن يتابع "تنفيذ" الإعلان، ويعني هذا أن ينظر في مدى مطابقة الواقع ("عمل القانون في الواقع") للقانون المدون وللقرارات ("القانون المدون في الكتب")، فإذا لم يكن الأمر كذلك، تعين عليه أن يتخذ الإجراءات اللازمة لسد ثغرة التنفيذ. وعن الطرق الممكنة اتباعها في هذا الصدد، ورد في التعليق العام ما يلي (E/2009/43، الفقرتان ١٧ و ١٨):

لا تقابل هذه المسؤولية الجديدة الواسعة النطاق، في صيغة المادة، أية سلطة لتحقيق ما هو لازم في هذا الصدد. وبالتالي، فإن سلطة المنتدى يجب أن تُقرر بقراءة المادة ٤٢ على أساس الإعلان برمته. وفي عملية التفسير هذه ينبغي الاعتماد على بعض المبادئ أو المبادئ التوجيهية التي تنطوي عليها روح الإعلان.

وبعض المبادئ التوجيهية المقبولة للتفسير في هذه الحالة هي أعمال المنتدى حتى الآن، والغرض من المادة ٤٢، والطريقة العادية لحماية حقوق الإنسان في إطار منظومة الأمم المتحدة.

٦ - وبقيّة التعليق العام محاولة للإتيان بتفسير من هذا القبيل يقوم عليه عمل المنتدى في المستقبل. واعتمد أعضاء المنتدى هذا التعليق العام في مجمله بالإجماع.

باء - مناقشة مرفق تقرير المنتدى الدائم (E/2009/43) في المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة

٧ - في تموز/يوليه ٢٠٠٩، ناقش المجلس الاقتصادي والاجتماعي، خلال جزئه العام، بندا من جدول الأعمال يتعلق بالمسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك تقرير المنتدى عن أعمال دورته الثامنة. وأعربت بعض الدول عن آراء انتقادية بشأن التعليق العام الوارد في مرفق تقرير المنتدى. ويستند السرد التالي إلى موجزات الاجتماعات المؤرخة ٣٠ تموز/يوليه ٢٠٠٩ التي أعدتها دائرة الخدمات الإعلامية في مكتب الأمم المتحدة في جنيف.

٨ - وفي سياق مناقشة تقرير المنتدى، قرر المجلس أن يوافق على اقتراح المنتدى عقد اجتماع لفريق خبراء دولي لمدة ثلاثة أيام بشأن موضوع "الشعوب الأصلية: التنمية في ظل الثقافة والهوية - المادتان ٣ و ٣٢ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية". وفي ذلك السياق وردت الآراء المبينة في الفقرات من ٩ إلى ١٢ أدناه.

٩ - وقد أعربت كندا عن سرورها بالانضمام إلى توافق الآراء بشأن المواضيع المدرجة تحت بند جدول الأعمال هذا. وفيما يتعلق بالنص، كان رأي كندا أن التعليقات استندت

إلى نظرة مشوهة للقانون الدولي. فالإعلانات التي تعتمدها الجمعية العامة تختلف اختلافا جوهريا عن المعاهدات، إذ أن هذه الأخيرة ملزمة للدول. وينبغي ألا يعمل المنتدى الدائم وكأنه هيئة لرصد المعاهدات، لأن ذلك مخالف للولاية الموكولة إليه. فجميع مؤسسات الأمم المتحدة ينبغي لها أن تتصرف كل وفقا للولاية المحددة لها.

١٠ - وأعربت الولايات المتحدة الأمريكية عن استمرار التزامها بتعزيز حقوق الشعوب الأصلية في الداخل والخارج بلا كلل. غير أنها أعربت أيضا عن خيبتها من أن المنتدى أصدر في دورته لهذا العام تعليقا عاما صيغ وكأنه نص صادر عن هيئة من هيئات الأمم المتحدة المنشأة بمعاهدات. وأوضحت الولايات المتحدة أن المنتدى ليس هيئة منشأة بمعاهدة، ولذلك فهو لا يتمتع بسلطة إصدار تفسيرات ذات حجية للإعلان، أو سلطة وضع آليات لاستعراض ما تتخذه البلدان من إجراءات المتابعة فيما يتعلق بالإعلان.

١١ - وأولى الاتحاد الروسي أهمية خاصة لكفالة حقوق جميع الشعوب الأصلية، غير أن مرفق التقرير يتضمن تفسيراً خاطئاً للقانون الدولي. فولاية المنتدى الدائم حددت بصريح العبارة في قرار المجلس المنشئ للمنتدى، لذا فإن الاتحاد الروسي يشعر بالقلق من محاولات تغيير تلك الولاية دون موافقة المجلس. وأعرب الاتحاد الروسي عن استعداده للانضمام إلى توافق الآراء بشأن ذلك المقرر وغيره، إلا أنه يعتقد أن الإحاطة علما بتقرير المنتدى واعتماد مشاريع المقررات الواردة فيه لا تشكل موافقة مباشرة أو غير مباشرة من المجلس على مرفق التقرير.

١٢ - وقالت السويد، متحدثة باسم الاتحاد الأوروبي، إن الاتحاد الأوروبي يؤكد على أهمية الإعلان. وأردفت في هذا الصدد أن الاتحاد الأوروبي يعتبر أنه لا بد للمنتدى من أن يتصرف في حدود الولاية الموكولة إليه في المادة ٤٢ من الإعلان.

جيم - ملاحظات من أعضاء المنتدى

١٣ - قرر المنتدى في دورته التاسعة (١٩-٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٠) أن يتكفل أعضاء المنتدى لارس - أندرس بير، وبارتولومي كلافيرو سلفادور، ومايكل دودسون، وكارستن سميث، بإعداد ورقة للإجابة على ما أبدته بعض الدول الأعضاء من تعليقات على مرفق تقرير المنتدى الدائم عن أعمال دورته الثامنة (E/2009/43) خلال الجزء العام من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي الموضوعية في تموز/يوليه ٢٠٠٩.

١٤ - وقرر واضعو هذا التقرير الرد على بعض البيانات التي أدلت بها دول أعضاء خلال اجتماع المجلس في تموز/يوليه ٢٠٠٩، واتفقوا على أن تلك البيانات يجب أن يراعيها المنتدى

في أعماله في المستقبل. إلا أنه من واجب المنتدى أيضا أن يعرب عن وجهة نظره بشأن نطاق وظيفته من أجل توضيح أساس عمله في المستقبل وحدوده.

١٥ - على أن مسألة أن تُصاغ الوثيقة على أنها تعليق عام أو توصية عامة أو تعليق أو أن تتخذ أي عنوان آخر ليست إلا مسألة شكلية لا ترتب آثارا قانونية. ويعتبر المنتدى أن تعبير "تعليق عام" يتسم بالدقة بالنظر إلى موضوع الوثيقة، ولكنه لا يعرب عن تفضيله خيارا دون آخر في هذه المسألة الشكلية. وأما فيما يتعلق بالآراء التي أُثيرت بشأن المسائل الجوهرية، فإن للمنتدى رأيا يدلي به.

١٦ - فالإعلانات تختلف عن المعاهدات. وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية ليس معاهدة، وفق ما هو وارد بوضوح في المرفق، ولذلك ليس له القوة الملزمة التي تتمتع بها المعاهدة. ولكن هذا لا يعني أن الإعلان خال من أي أثر ملزم، الأمر الذي يؤكد عليه المرفق. ومن المضامين الأساسية للمرفق تحليل نطاق ما للإعلان من قيمة ملزمة. وقد أشار المرفق إلى عدد من العناصر ذات الصلة من القانون الدولي التي تدعم هذه القيمة الملزمة، على الأقل بالنسبة لأجزاء معينة من الإعلان.

١٧ - ويعتبر واضعو التقرير أنه من الضروري عدم حصر أي نقاش إضافي يُجرى بشأن الوضع القانوني للإعلان، وتفسير مواد المختلفة، في المقابلة بين المعاهدة والإعلان من حيث اختلاف خصائصهما القانونية.

١٨ - إن التفسيرات التي يقدمها المنتدى لن يكون لها من أثر الحجية إلا ما يوجد من هذا الأثر في المنطق المتبع نفسه. وليس يوسع المنتدى أن يضع آليات لاستعراض ما تتخذه البلدان من إجراءات المتابعة فيما يتعلق بالإعلان خارج الولاية المنصوص عليها في المادة ٤٢. ومع ذلك، وما دام أن المنتدى أُسندت إليه مهمة متابعة تنفيذ الإعلان، فإنه ينبغي أن يُعتبر من واجبات المنتدى أن يبحث في الممارسة التي ستكون الأكثر كفاءة في إطار ما تتضمنه المادة من التزامات وقيود.

١٩ - وحسب ما ورد في المرفق، أنشئ المنتدى عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٠/٢٢. ولا تغير المادة ٤٢ هذا القرار أو ما يترتب عليه من آثار، بل تقدم وظيفة ومسؤولية إضافيتين جديديتين. وينبغي قراءة ذلك في ضوء هذه المادة باعتبارها مصدرا من مصادر القانون الدولي. وهذا هو المقصود بالضبط من المرفق.

٢٠ - ولما يكون الرأي أنه من الضروري أن يتقيد المنتدى في عمله بالولاية المسندة إليه في المادة ٤٢، فإن واضعي هذا التقرير يؤيدون ذلك تمام التأييد. إلا أن واضعي التقرير يضيفون

في الوقت ذاته أنه من واجبات المنتدى الرئيسية تحديد جوهر ولايته وبيان الكيفية الأنسب لإنجازها من أجل أعمال حقوق الشعوب الأصلية.

دال - الخلاصة

٢١ - إن أهم ما يخلص إليه واضعو التقرير هو أن مرفق تقرير المنتدى لعام ٢٠٠٩، سواء كان عنوانه "تعليق عام" أو غير ذلك، ينبغي اتخاذه أساساً لتطوير ممارسة بناءة في المنتدى وفي غيره من المحافل المعنية بحقوق الشعوب الأصلية.