E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/119
6 February 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي

**لجنة حقوق الإنسان**
**الدورة الحادية والخمسون**
**البند ١٩ من جدول الأعمال المؤقت**

## تقرير اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عن دورتها السادسة والأربعين

**تعليقات على مشروع إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية**

**مذكرة من مكتب العمل الدولي**

١- قام مكتب العمل الدولي بمتابعة تطور مشروع اعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية (قرار اللجنة الفرعية ٤٥/١٩٩٤، المرفق) في كل مرحلة من مراحل نظره في الفريق العامل المعني بالشعوب الأصلية وفي اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات. وأعرب المكتب في كل مرحلة عن تأييده للعملية، وقدم تعليقات ومساهمات، وأبدى استعداده الدائم لزيادة تعاونه في عملية المشاورات.

٢- ويقدم المكتب الملاحظات التالية لمساعدة لجنة حقوق الإنسان في نظرها لهذا المشروع، أياً كان الشكل الذي قد تقرره للقيام بذلك.

تعليق عام

٣- يسترعي المكتب نظر اللجنة إلى مسؤولية منظمة العمل الدولية عن الاتفاقيتين الدوليتين الوحيدتين اللتين اعتُمدتا بشأن هذا الموضوع: اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٥٧ (الاتفاقية رقم ١٠٧) (المستكملة بتوصية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٥٧) (التوصية رقم ١٠٤)؛ واتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (الاتفاقية رقم ١٦٩)، التي نقحت الاتفاقية رقم ١٠٧.

٤- ويسترعي المكتب نظر اللجنة أيضا إلى أن هاتين الاتفاقيتين اعتُمدتا باشتراك الأمم المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة الصحة العالمية؛ وإلى أنه استفادت أيضا منظمة العمل الدولية لدى تفكيرها في الاتفاقية رقم ١٦٩ من مشورة المعهد الهندي للبلدان الأمريكية (انظر ديباجة كل اتفاقية من هاتين الاتفاقيتين).

٥- وصدّقت ٢٧ دولة على الاتفاقية رقم ١٠٧ قبل إقفال باب الانضمام إليها بدخول الاتفاقية رقم ١٦٩ في حيز النفاذ. وبلغت عدد الدول التي صدّقت على الاتفاقية رقم ١٦٩، حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، سبع دول؛ ووافقت السلطات التشريعية الوطنية على عدد من التصديقات الأخرى ومن المتوقع أن تقوم بالإبلاغ عن هذه التصديقات في القريب العاجل. وتخص ست تصديقات من التصديقات التي وردت دولاً سبق لها التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٧، مما يعني بالتالي انسحابها تلقائيا من الاتفاقية السابقة - وفي الواقع إحلال أحد التصديقين محل الآخر.

٦- اتساق القانون الدولي. من الأمور التي تعتبر ذات أهمية أولية للمكتب في المناقشات التي ستجريها اللجنة **ضرورة أن لا تقل أي معايير قد تعتمدها الأمم المتحدة بأي حال من الأحوال عن المعايير التي اعتمدتها فعلا** - ومؤخرا جدا - منظمة العمل الدولية. ويرد هذا المبدأ في قرار الجمعية العامة ١٢٠/٤١ المؤرخ في ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦. ومن الواضح أنه لا ينبغي أن يحتوي أي إعلان على معايير تقل عن المعايير التي ترد في اتفاقية دولية، وخاصة إذا كانت هذه الاتفاقية قد اعتُمدت مؤخرا جدا باشتراك منظومة الأمم المتحدة بأكملها.

٧- ولا يتطلب هذا، بالطبع، أن يكون الإعلان الذي تنظره الأمم المتحدة حاليا متسقا تماما مع معايير منظمة العمل الدولية - فالواقع أنه لا بد من وجود بعض الاختلافات ما دام الإعلان ينظر إلى هذه المسائل من زاوية مختلفة ولأهداف مختلفة. ومن المهم للغاية أن يكون الإعلان صكا "تطلعياً" لا ينص على متطلبات قانونية على نحو ما تفعله الاتفاقية.

٨- ولذلك تعتزم منظمة العمل الدولية متابعة المناقشات التي ستجري في اللجنة بدقة وسيسرها أن تقدم المشورة والمساعدة في أي وقت. وقد تهتم اللجنة بالإحاطة علما بالأعمال التحضيرية لاعتماد الاتفاقية رقم ١٦٩ التي ستلقي الضوء على المناقشات الشاقة التي أدت إلى اعتمادها.

٩- وقبل دراسة أحكام مشروع الإعلان في ضوء الاتفاقية رقم ١٦٩، تجدر الإشارة إلى أن ممثلي الشعوب الأصلية والقبلية الذين يحضرون اجتماعات الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية لا يتفقون فيما بينهم دائما على أهداف أو أحكام المعايير الدولية الواجبة الاعتماد. وهكذا، أبدى بعضهم تحفظات بشأن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ وبشأن مشروع الإعلان، بينما يؤيد آخرون التصديق على الاتفاقية رقم ١٦٩ واعتماد الإعلان في مرحلة مبكرة. ويلزم أخذ آراء ممثلي هذه الشعوب في الاعتبار مع الاعتراف بأنه يصعب التأكد من قيام الآراء التي يعرب عنها في المحافل الدولية دائما بتمثيل الآراء المتفق عليها في المجتمعات الأصلية.

المصطلحات

١٠- استرعت منظمة العمل الدولية نظر الفريق العامل في مناسبات كثيرة إلى مسألة المصطلحات والتعاريف. وهناك جانبان يستوجبان النظر.

١١- مصطلح "الأصلية". من الجدير بالذكر أن منظمة العمل الدولية استخدمت عبارة "الأصلية والقبلية" منذ أوائل الخمسينات لعدم تضييق نطاق تغطية معاييرها في هذا المجال. وذكر أول تقرير أُعد لتنقيح الاتفاقية رقم ١٠٧ الذي قدم إلى مؤتمر العمل الدولي ما يلي:

> "يلاحظ أن بلداناً كثيرة من البلدان التي لديها شعوبا قبلية وليس شعوباً أصلية قد صدَّقت على الاتفاقية رقم ١٠٧؛ وستقلل المحاولات التي تُبذل لتحليل الأسبقية التاريخية لأجزاء مختلفة من السكان من الحماية الواجبة للمجموعات الضعيفة التي لديها فيما عدا ذلك صفات مشتركة كثيرة، أينما وجدت.".

١٢- وتأيد هذا الرأي في المناقشات التي أعقبت ذلك في منظمة العمل الدولية. ومن الجدير بالذكر أيضا أن بعض البلدان التي صدقت على الاتفاقية رقم ١٠٧ قد أشارت الى أن مشروع إعلان الأمم المتحدة لا ينطبق على حالتها لعدم وجود أجزاء من السكان في بلدها تعتبر "أصلية" عند مقارنتها بالأجزاء الأخرى من السكان. ولذلك تقترح منظمة العمل الدولية أن تنظر اللجنة في مدى احتمال أن يؤدي استخدام مصطلح "أصلية" وحده الى تحويل مشروع الإعلان من صك دولي إلى صك ذي تطبيق إقليمي فقط.

١٣- والعنصر الآخر الذي ينبغي أن تراعيه اللجنة هو ضرورة كفالة الاتساق للقانون الدولي. فليس من المرغوب فيه أن تُعتمد صكوك تكون أهدافها متفقة تماما ولكنها تستخدم مصطلحات مختلفة ترى الدول أنها تنطبق على مجموعات مختلفة من السكان. ولقد سببت المصطلحات التي وردت في صكوك منظمة العمل الدولية منذ عام ١٩٥٧ جدلا قليلا ومن الواجب الإبقاء عليها في صك الأمم المتحدة أيضا لدى اعتماده.

١٤- مصطلح "الشعوب". تشير اتفاقية منظمة العمل الدولية لعام ١٩٨٩ إلى **الشعوب** (أُضيف التأكيد) الأصلية والقبلية. وحدث في منظمة العمل الدولية من قبل نفس الجدل الذي تميزت به مناقشة هذا المصطلح في الفريق العامل. وأُضيف حكم في اتفاقية منظمة العمل الدولية بوصفه الفقرة ٣ من المادة ١ ينص على ما يلي:

"لا يجوز أن تفسر كلمة "الشعوب" في هذه الاتفاقية بأنها ترتب أي آثار فيما يتعلق بالحقوق التي قد ترتبط بهذه الكلمة بموجب القانون الدولي".

١٥- ورأى البعض - لا سيما بعض ممثلي الشعوب الأصلية والقبلية - أن هذا يعني أن اتفاقية منظمة العمل الدولية لا تعترف بحق الذين تسري عليهم هذه الاتفاقية في تقرير المصير. بيد أنه من الواضح أن الأمر ليس كذلك؛ وكان موقف مؤتمر العمل الدولي فقط هو أن مسألة تقرير المصير من المسائل التي تختص الأمم المتحدة بحلها وليس منظمة العمل الدولية. وهذا بالتحديد ما يحدث عندما لا يكون مدى الحق في تقرير المصير والمعنى الدقيق لمصطلح "الشعوب" واضحاً لأحد. ولذلك تؤيد منظمة العمل الدولية استخدام مصطلح "الشعوب" باعتباره متفقا مع الاتفاقية رقم ١٦٩ ويقترح في نفس الوقت أن تبحث لجنة حقوق الإنسان العلاقة بين استخدام هذا المصطلح والآثار التي قد تنبثق من صكوك قانونية دولية أخرى.

## أحكام مشروع الإعلان

١٦- الديباجة بوجه عام. ينبغي أن تحتوي الديباجة على إشارة إلى الاتفاقيتين الدوليتين القائمتين بشأن الموضوع حسبما جرى عليه العمل عند اعتماد صكوك دولية تستند إلى قانون دولي سابق. ويلزم هذا بالتحديد لاعتماد مشروع الإعلان بدرجة كبيرة على الاتفاقية رقم ١٦٩ في عدة نواح. ولا تفي الفقرة السادسة عشرة من الديباجة تماما بهذا الغرض لعدم توضيح صكوك الإنسان التي تنطبق فعلا على هذه الشعوب فيها. وقد تفيد أيضا الإشارة إلى التعاون الذي تلقته اللجنة في صياغة هذا الصك من أجزاء أخرى من منظومة الأمم المتحدة وكيانات دولية أخرى (قارن الفقرة التاسعة من ديباجة اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩).

١٧- الفقرة السادسة من الديباجة. يوجد تناقض داخلي في هذه الفقرة: فحقوق هذه الشعوب ليست "مستمدة من هياكلها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ..."- ولكنها حقوق متأصلة في جميع البشر. ويمكن التعبير عن ذلك بوجه أفضل بالنص على "احترام هياكلها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ...".

١٨- الفقرة السابعة من الديباجة. يستعاض عن عبارة "حيثما وجدت" بكلمة "ضدها". فالهدف من تنظيم الشعوب الأصلية ليس مكافحة الاضطهاد بوجه عام ولكن بالأحرى حماية مركزها.

## فقرات المنطوق

١٩- المادة ١. قارن المادة ٣ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. وتبدو عبارة "القانون الدولي لحقوق الإنسان" غامضة بغير مقتض (انظر التعليقات على الفقرة السادسة عشرة من الديباجة أعلاه).

٢٠- المادة ٩. بينما ترمي هذه المادة إلى غاية ايجابية تماما فقد تؤدي الجملة الثانية منها إلى وجود مشاكل، لا سيما عند قيام دول باتخاذ تدابير حمائية قد تؤدي إلى الحد من قدرة الأفراد أو الجماعات على ممارسة حقوق جميع المواطنين ممارسة كاملة. والمعضلة هنا واضحة بين الحماية الأبوية وما يلزم موضوعيا لحماية الجماعات أي القيود على قدرتها على نقل ملكية الأراضي. وينبغي في الواقع أن يؤدي الأثر الجماعي للمواد ١ و٢ و٤ و٥ و٦ ، في جملة أمور، إلى تجنب الاحتياج إلى الجملة الثانية من هذه المادة.

٢١- وينبغي نقل المادة ١٠ إلى الجزء السادس من الصك. فلا يمكن الفصل بين الحق في عدم الترحيل قسرا عن الأراضي وفي العودة إليها عن الحقوق الأخرى المتعلقة بالأرض.

٢٢- المادة ١١(أ). إن مسألة تجنيد المواطنين الأصليين للخدمة العسكرية مسألة صعبة. وتجدر الإشارة إلى المادة ١١ من الاتفاقية رقم ١٦٩ التي تنص على ما يلي:

"يحظر القانون اقتضاء قيام أفراد هذه الشعوب بخدمات شخصية جبرية في أي شكل من الأشكال ويعاقب عليه، سواء كانت هذه الخدمات مقابل أجر أو بدون أجر، ما عدا في الحالات المنصوص عليها في القانون المطبق على جميع المواطنين".

وبموجب اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري أو الإلزامي لعام ١٩٣٠ (الاتفاقية رقم ٢٩)، تعتبر الخدمة العسكرية الإلزامية من الاستثناءات التي قد ترد على الحظر المفروض على العمل الجبري أو الإلزامي. وهكذا، بينما يكون إعفاء أفراد الشعوب الأصلية من الخدمة العسكرية الإلزامية متفقا مع الاتفاقية رقم ١٦٩، فإن تجنيدهم يكون جائزا أيضا. ولذلك قد يلزم التفكير فيما إذا كان من المرغوب فيه النص على استثناء شامل لجميع الأفراد الأصليين من الالتزامات الواجبة على جميع المواطنين الآخرين، أياً كان مركز الشعوب الأصلية في بلد معين. وقد يكون من المرغوب فيه كبديل لذلك فصل هذه المسألة عن الحالة المتوخاة في هذه المادة من مشروع الإعلان التي تركز على الخدمة العسكرية بأوضاع تعسفية. وتبدو جميع الأحكام الأخرى التي وردت في هذه المادة متفقة تماما مع هذه المشكلة.

٢٣- المادة ١٤. ليست الفقرة الثانية من هذه المادة في مكانها الصحيح كجزء من حكم يتعلق بالاحتفاظ باللغة. فالجانب اللغوي للمسألة نقطة واحدة فقط من النقاط التي يلزم تناولها. ويسترعى نظر اللجنة إلى المادة ١٢ من الاتفاقية ١٦٩ التي تنص على ما يلي:

"تُحمى الشعوب المعنية من انتهاك حقوقها، وتمكَّن من اتخاذ إجراءات قانونية، سواء بصورة فردية أو من خلال هيئات تمثلها، لحماية هذه الحقوق حماية فعلية. وتُتخذ تدابير تكفل أن يفهم أفراد هذه الشعوب ما يقال في الإجراءات القانونية وأن يُفهم ما يقولونه فيها، وذلك بتوفير ترجمة فورية عند الضرورة أو بأي طريقة فعالة أخرى.".

ومن بين النقاط الجديرة بالذكر هنا التمييز بين "مناسبة" في مشروع إعلان الأمم المتحدة و"فعالة" في اتفاقية منظمة العمل الدولية.

٢٤- المادة ١٥. يبدو هذا الحكم المتعلق بالتعليم متفقا مع المواد من ٢٦ إلى ٣١ من اتفاقية منظمة العمل الدولية، ولكن هناك بعض النقاط التي يمكن التعبير عنها بطريقة أفضل. فعبارة "التعليم ... في الدولة" التي وردت في الجملة الأولى من الفقرة الأولى ليست واضحة. ولا يوجد حكم في مشروع الإعلان مثل الحكم الذي ورد في المادتين ٢٨ و٢٩ من الاتفاقية رقم ١٦٩ ينص على تمكين أفراد الشعوب الأصلية من الحصول على تعليم يتيح لهم "المشاركة بصورة تامة وعلى قدم المساواة في حياة مجتمعهم الخاص وحياة المجتمع الوطني" (المادة ٢٩ من الاتفاقية رقم ١٦٩).

٢٥- المادة ١٨. ليس في هذه المادة ما يتعارض مع المادة ٢٠ من الاتفاقية رقم ١٦٩ رغم النص على هذا الحكم بطريقة موجزة للغاية. وينبغي الاستعاضة عن كلمة "راتب" بكلمة "أجر" التي تعكس بوجه أفضل الحالة التي ترتزق بها الشعوب الأصلية والقبلية في الاقتصاد النقدي.

٢٦- الحقوق المتعلقة بالأرض. تتفق عموما الأحكام التي وردت في مشروع الإعلان (المواد من ٢٥ إلى ٢٨ والمادة ٣٠) مع المواد من ١٣ إلى ١٩ من الاتفاقية رقم ١٦٩، وإن كان الإعلان ينص على قدر أكبر من الحقوق في بعض الجوانب. ومن الأنسب أن توضع الفقرة الأخيرة من المادة ٢٨ مع أحكام أخرى تتعلق بالصحة. ولا يستساغ أن تقوم المادة ٢٩ التي تعالج الملكية الفكرية بفصل المادة ٣٠ عن الأحكام الأخرى للحقوق المتعلقة بالأرض. ولا يوجد حكم للانتفاع المشترك أو للشعوب المتنقلة (انظر المادة ١٤(١) من الاتفاقية رقم ١٦٩)، ولا لتوفير المزيد من الأراضي لمواجهة أي زيادة محتملة لهذه الشعوب ولتنميتها (المادة ١٩ من الاتفاقية رقم ١٦٩)، أو لامداد هذه الشعوب بالوسائل اللازمة لتنمية أراضيها (المرجع نفسه).

- - - - -