E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/37
30 June 2003

ARABIC
Original: FRENCH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الخامسة الخمسون

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت

قضايا وطرائق تحقيق الاعتراف العالمي الفعلي بالمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان

ورقة عمل أعدها السيد إيمانويل ديكو عملاً بمقرر اللجنة الفرعية ٢٠٠٢/١١٥*

ملخص

قررت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وفقاً لمقررها ٢٠٠٢/١١٥، بعد أن وضعت في اعتبارها ما أوصى به المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في إعلان وبرنامج عمل فيينا من ضرورة اتخاذ إجراءات متضافرة من أجل تشجيع وتيسير التصديق على المعاهدات الدولية المتصلة بحقوق الإنسان والبروتوكولات الملحقة بها، وذلك بهدف تأمين القبول العالمي لها، وبعد أن أعربت عن حرصها على السعي إلى تحقيق هذا الهدف، أن تطلب إلى السيد إيمانويل ديكو إعداد ورقة عمل لا تترتب عليها آثار مالية عن قضايا وطرائق تحقيق الاعتراف العالمي الفعلي بالمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، من أجل تقديمها إلى دورتها الخامسة والخمسين.

* وفقـــاً للفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٥٣/٢٠٨، تُقدَّم هذه الوثيقة بعد الآجال بهدف إدراج أحدث المعلومات فيها.

وتستعرض ورقة العمل هذه الأعمال المنجزة عقب المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، الذي يُحتفل هذا العام بالذكرى العاشرة لعقده. وتلتزم الورقة بالنقاش السابق المتعلق بوسائل تشجيع القبول العالمي للصكوك ذات الصلة بحقـــوق الإنسان، لا سيما أعمال السيد فلاديمير كارتاشكين بشأن مراعاة حقوق الإنسان من جانب الدول غير الأطراف في اتفاقيات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/1999/29 وE/CN.4/Sub.2/2000/2). وأصـــبحت القضية أكثر إلحاحاً عقب المبادرات الأخيرة التي اتخذها الأمين العام والهادفة إلى تبسيط إعداد تقارير الدول ومذكرة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان المعنونة "أداء آليات حقوق الإنسان لعملها بفعالية: الهيئات التعاهدية" (E/CN.4/2003/126).

وفي هذا الإطار فإن هذا التقرير يقدم الخطوط العريضة للحالة الراهنة، حيث يُلاحظ أنه لا تزال ثمة حاجة إلى ٢٠٠ تصديق لبلوغ التصديق العالمي على ستة صكوك تتعلق بحقوق الإنسان ولها لجنة متابعة؛ غير أنه يلاحظ أيضاً أن قرابة ثلثي حالات عدم التصديق تركّز على زهاء ثلاثين دولة. ولا يجب أن تؤدي هذه البيانات إلى فتور بسبب ثقل نظام إعداد التقارير؛ بل على العكس، فإنه من الأهمية بمكان مضاعفة الجهود بغية تحقيق تصديق عالمي على جميع المعاهدات ذات الصلة، بما فيها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي دخلت حيِّز التنفيذ لتوِّها.

ويســـعى التقرير أيضاً إلى تحديد نطاق النقاش ويقترح مسارات عمل على المستويين القانوني والعملي. وســـيجري في مرحلة أولى تحديد مفهوم المعاهدات العالمية، وجرد المعاهدات ذات الصلة وتقييم أساليب متابعة الالتزامات والتشجيع على التصديق، ولا سيما "الممارسات الجيدة" داخل منظومة الأمم المتحدة وداخل غيرها من المنظومات الدولية.

ثم، وعلى ضوء هذه العناصر، يجدر توخّي أكثر الطرائق فعالية بما يسمح بالشروع في حوار بنّاء مع الدول بشـــأن الصعوبات القانونية، أو السياسية أو الاجتماعية أو غيرها من الصعوبات التي تواجهها في التصديق على المعاهدات المعنية ودخولها حيز التنفيذ، وتفسيرها وتطبيقها، من أجل التطلع إلى تحقيق شمولية فعلية "للجميع". وفي هذا الصدد، فقد يكون من المفيد تنظيم حلقة دراسية، بفضل دعم الدول والمنظمات غير الحكومية المهتمة، تمكِّن من وضع مخطط لهيكلة الحوار مع الدول بشأن التصديق على المعاهدات العالمية.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ -٣	٤
أولاً - الأعمال السابقة	٤ -١٩	٥
ألف- الالتزامات المتعهّد بها خلال المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان	٥ -٩	٥
باء- أعمال اللجنة الفرعية	١٠-١٤	٦
جيم- الأعمال الأخرى ذات الصلة	١٥-١٩	٩
ثانياً - المعطيات الجديدة	٢٠-٣٤	١١
ألف- الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان	٢١-٢٢	١١
باء- تقييم للحالة الراهنة	٢٣-٢٩	١٢
جيم- نطاق الدراسة	٣٠-٣٤	١٤

مقدمة

١- قررت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان دون تصويت، وفقاً لمقررها ١١٥/٢٠٠٢، بعد أن وضعت في اعتبارها ما أوصى به المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في إعلان وبرنامج عمل فيينا من ضرورة اتخاذ إجراءات متضافرة من أجل تشجيع وتيسير التصديق على المعاهدات الدولية المتصلة بحقوق الإنسان والبروتوكولات الملحقة بها، وذلك بهدف تأمين القبول العالمي لها، وبعد أن أعربت عن حرصها على السعي إلى تحقيق هذا الهدف، أن تطلب إلى السيد إيمانويل ديكو إعداد ورقة عمل لا تترتب عليها آثار مالية عن قضايا وطرائق تحقيق الاعتراف العالمي الفعلي بالمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، من أجل تقديمها إلى دورتها الخامسة والخمسين.

٢- وتهدف ورقة العمل هذه، المقدمة وفقاً لمقرر اللجنة الفرعية، إلى تحديد الإشكالية بوضعها في إطارها الحديث. وقد تم تناول هذه المسألة بإيجاز خلال الدورة الرابعة والخمسين للجنة الفرعية، في إطار البند ٦ (ج) من جدول الأعمال (مسائل أخرى)، في مذكرة الأمين العام (E/CN.4/Sub.2/2002/29) وفقاً للقرار ٥ (د-١٤) للجنة الفرعية. وهذه العملية المتمثلة في عرض الوقائع الجديدة أصبحت على ما يبدو مجرد عملية شكلية، حتى وإن أصبح البند ٦ (ج) من جدول الأعمال معنوناً "أولويات جديدة". [ومن جهة أخرى فإنه من المهم أن يشار إلى مذكرة الأمين العام في موضع محايد في شروح جدول الأعمال المؤقت (E/CN.4/Sub.2/2002/1/Add.1، الفقرة ٨٦).] غير أن البيانات المتعلقة بحالة الهيئات التعاهدية الواردة في تلك المذكرة تكتسي أهمية خاصة بالنسبة للنظام الدولي لحماية حقوق الإنسان بأكمله. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون للجنة الفرعية موضع مميَّز، إذ إن كل هيئة من الهيئات التعاهدية مقيّدة بمجال رؤيتها الخاص بها.

٣- ويجدر التنويه بأن ورقة العمل هذه لا ترمي إلى تقييم المراعاة الفعلية لحقوق الإنسان في البلدان المعنية، إذ إن التصديق أو عدم التصديق على الاتفاقية لا يستبق الحكم البتة على تطبيق تلك المعايير. وهكذا، فإن دستور جنوب أفريقيا يُفرد مكاناً بارزاً لضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، في حين أن هذا البلد لم يصدق بعد على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رغم أنه وقّع عليه منذ عام ١٩٩٤. وللأسف فإن العكس صحيح أيضاً، إذ لا يمكن أن يكون التصديق غاية في حد ذاته. وفي الوقت نفسه، يصدِّق عدد من الدول على الاتفاقيات، لكنه يضاعف في الوقت نفسه من التحفظات، التي يتعارض بعضها مع هدف الاتفاقية وغرضها (وقد تناولت السيدة فرانسواز هامبسون من جهتها هذه المسألة الهامة بالتحليل، وفقاً لمقرر اللجنة الفرعية ١١٠/٢٠٠٢). وتهدف هذه الورقة فقط، على الصعيد القانوني، رهانات التصديق العالمي على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان والبحث، على الصعيد العملي، عن أكثر الطرائق فعالية لبلوغ الهدف الذي حدده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان.

أولاً- الأعمال السابقة

٤- لا بد من ملاحظة أنه بعد مضي ١٠ سنوات على انعقاد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، لم تحترم الالتزامات الرسمية في مجال التصديق العالمي على المعاهدات المشار إليها في إعلان وبرنامج عمل فيينا. ورغم الجهود التي تبذلها اللجنة الفرعية، فإنه لم يُجر بعد أي تقييم في هذا المجال في الوقت الذي ينصرف فيه التفكير، بمبادرة من الأمين العام، إلى اتجاهات جديدة.

ألف- الالتزامات المتعهّد بها خلال المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان

٥- حدّدت الدول المجتمعة في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لنفسها جملة أهداف منها هدف التصديق العالمي على المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان:

"يرحب المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بالتقدم المحرز في عملية تدوين صكوك حقوق الإنسان، وهي عملية دينامية ومتطورة، ويحث على التصديق العالمي على معاهدات حقوق الإنسان. ويشجع جميع الدول على الانضمام إلى هذه الصكوك الدولية؛ ويشجع جميع الدول على أن تتجنب، قدر الإمكان، اللجوء إلى إبداء التحفظات". (A/CONF.157/23، الفصل الأول، الفقرة ٢٦).

٦- وبصفة أكثر تحديداً، وفي الجزء الثاني من برنامج العمل، أوصى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بقوة ببذل جهود متضافرة لتشجيع وتيسير التصديق على المعاهدات والبروتوكولات الدولية لحقوق الإنسان، المعتمدة في إطار منظومة الأمم المتحدة، والانضمام إليها أو الخلافة فيها بهدف تحقيق القبول العالمي لها. وينبغي للأمين العام أن ينظر، بالتشاور مع الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، في إقامة حوار مع الدول التي لم تنضم إلى معاهدات حقوق الإنسان هذه، بغية تحديد العقبات والتماس سبل تذليلها. (المرجع نفسه، الفصل الثاني، الفقرة ٤).

٧- وكان المؤتمر قد أوضح تواريخ محددة في المجالات التي اعتُبرت ذات أولوية:

"إن المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، إذ يرحب بتصديق عدد كبير من الدول على اتفاقية حقوق الطفل في وقت مبكر [...] يحث على تصديق جميع البلدان على الاتفاقية بحلول عام ١٩٩٥ من جانب [...]". (المرجع نفسه، الفصل الأول، الفقرة ٢١).

"وينبغي اتخاذ تدابير لتحقيق التصديق العالمي على اتفاقية حقوق الطفل بحلول عام ١٩٩٥ [...]". (المرجع نفسه، الفصل الثاني، الفقرة ٤٦).

"وينبغي لمنظمة الأمم المتحدة أن تشجع على بلوغ هدف التصديق العالمي من قبل جميع الدول على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بحلول عام ٢٠٠٠". (المرجع نفسه، الفقرة ٣٩).

"ويرحب المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بتصديق الكثير من الدول الأعضاء على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، ويحث على التصديق عليها بشكل سريع من قبل جميع الدول الأعضاء الأخرى". (المرجع نفسه، الفقرة ٥٤).

٨- واعتُمدت صياغة أكثر التواء فيما يتعلق بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، نظراً إلى أن المؤتمر يكتفي بمناشدة "جميع الدول الأطراف في الاتفاقية [...] النظر في إصدار الإعلان المنصوص عليه في المادة ١٤ منها"، دون الإشارة إلى الدول غير الأطراف (المرجع نفسه، الفقرة ٢١). وبالمثل، وبطريقة مبهمة نسبياً" يدعو المؤتمر الدول إلى النظر في إمكانية أن توقّع أو تصادق، في أقرب وقت ممكن، على الاتفاقية الدولية بشأن حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم" (المرجع نفسه، الفقرة ٣٥). وأخيراً، "يناشد المؤتمر الدول التي لم تنضم بعد إلى اتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ والبروتوكولات الملحقة بها أن تفعل ذلك [...]" (المرجع نفسه، الفقرة ٩٣).

٩- وبالإعراب عن الرغبة في متابعة المؤتمر وإعداد حصيلة شاملة أولية عام ١٩٩٨، بمناسبة الاحتفال بالذكرى الخمسين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان يخلص برنامج العمل إلى أنه "ينبغي إيلاء اهتمام خاص لتقييم التقدم المحرز في تحقيق هدف التصديق العالمي على معاهدات وبروتوكولات حقوق الإنسان الدولية المعتمدة في إطار منظومة الأمم المتحدة". (المرجع نفسه، الفقرة ١٠٠). وبعد مرور ١٠ سنوات، فإن هذه الحصيلة تفرض نفسها من باب أولى.

باء- أعمال اللجنة الفرعية

١٠- من المفارقة أنه في الوقت الذي يركّز فيه المؤتمر بالإجماع على هذه "العملية الدينامية"، متحلّياً بإرادة سياسية تتجاوز الجمود المعتاد، تستند إلى أولوية الإرادة القانونية وسيادة الدول، يبدو أن اللجنة الفرعية قد تخلّت عن النظر المنتظم في مسألة تشجيع القبول العالمي للصكوك الخاصة بحقوق الإنسان. واللجنة الفرعية، في قرارها ١٩٩٤/٣١،

"*إذ* تشير إلى قرارها ١٩٩٢/١ المؤرخ في ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٢ الذي رحبت فه من رئيسها أن يعين أحد أعضائها ليقدم إليها تقريراً عن التقدم المحرز في مجال القبول العالمي لصكوك حقوق الإنسان،

وإذ تضع في اعتبارها الخطوات التي اتخذتها اللجنة الفرعية في السنوات السابقة للنظر في سبل ووسائل تشجيع الحكومات التي لم تقم بعد بالتصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان أو الانضمام إليها على أن تفعل ذلك،

وإذ تعتبر أنه منذ سنة ١٩٧٩. وهي السنة التي بدأت اللجنة الفرعية تعالج فيها بصورة منتظمة مسألة تشجيع التصديق العالمي على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، لم يتم إحراز أي تقدم موضوعي في محاولتها إقناع الحكومات بجدوى إشراك الأمم المتحدة في مساعدتها على التصديق على صكوك حقوق الإنسان،

وإذ تحيط علماً بعدم ورود أية استجابة رسمية من الدول الأعضاء للدعوات التي وجهت إليها لإيضاح أسباب عدم تمكنها من التصديق على هذه الصكوك،

[...]

١- *تقرر* الكف عن النظر في هذه المسألة في إطار بند مستقل من جدول الأعمال؛

٢- *تقرر أيضاً* تناول هذه القضايا عند نشوئها في إطار البنود القائمة من جدول أعمالها".

١١- وتبعاً لذلك، وضعت اللجنة الفرعية حدّاً، فيما يبدو أنه شعور بالإحباط، لـ ١٥ عاماً من الجهود المنتظمة المنجزة "دون تسجيل تقدم يُذكر"، مكتفية بتناول المسألة بصفة عمودية، بحسب مختلف مواضيع جدول أعمالها، وليس بصفة أفقية، من زاوية قانونية. وكانت قد أنشأت من قبل فريقاً عاملاً أثناء الدورة، على أساس القرار أولاً - باء (د-٣٢) لعام ١٩٧٩، بهدف النظر في الوسائل الكفيلة بتشجيع الدول على التصديق على الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. ويسرد ذلك القرار الصكوك التالية: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الملحق به، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، والاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها، والاتفاقيات الثلاث الخاصة بالرق، وبروتوكول تعديل اتفاقية الرق الموقّعة في جنيف في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٢٦. وعقب ذلك، أضافت اللجنة الفرعية اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة فضلاً عن اتفاقية حظر الاتّجار بالأشخاص. وواجه الفريق العامل صعوبات أثناء عمله في الفترة من ١٩٧٩ إلى ١٩٨٤ (القرار ٣٦/١٩٨٤)، خلال نظره في ردود الدول واستماعه إلى "توضيحاتها".

١٢- غـــير أن المسألة أثيرت مجدداً، بصفة غير مباشرة، بمناسبة صدور ورقتي عمل السيد فلاديمير كارتاشكين بشـــأن احترام حقوق الإنسان من جانب الدول غير الأطراف في اتفاقيات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان. وقدم السيد كارتاشكين ورقة عمل أولى (E/CN.4/Sub.2/1999/29)، وفقاً لمقرر اللجنة الفرعية ١٩٩٨/١١٥، ثم ورقـــة عمـــل تكميلية (E/CN.4/Sub.2/2000/2)، تنفيذاً لقرار اللجنة الفرعية ١٩٩٩/٢٨. وحلل فيها السيد كارتاشكين بوضوح فشل المحاولات السابقة:

"ثبت أن العمل الذي اضطلع به الفريق العامل لم يكن ناجحاً لأسباب متنوعة: الفشل في صياغة نظـــام داخلي محدد وواضح يعرّف طرائق عمله؛ والطابع المكرر وغير المستمر لعمله أثناء دورات اللجنة الفرعـــية، مما حال دون النظر بالتفصيل في المسائل التي تقع ضمن اختصاصها؛ والإفراط في ملء جدول الأعمال بمناقشة أسباب عدم التصديق على الكثير من صكوك حقوق الإنسان؛ وعدم رغبة بعض الدول في التعاون مع الفريق العامل وإرسال المعلومات المتعلقة بالعوامل التي تعوق التصديق على صكوك حقوق الإنسان، وعدد من الظروف الأخرى. غير أن السبب الرئيسي في عدم نجاح عمل الفرق العامل يتمثل في أنـــه درس مســـألة عدم التصديق على الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان من جانب الدول المعنية دون الإشارة إلى مراعاتها للحقوق والحريات الأساسية التي يتضمنها الإعلان العالمي وغيره من صكوك الأمم المتحدة." (E/CN.4/Sub.2/1999/29، الفقرة ٢١).

١٣- وعـــلى إثر هاتين الوثيقتين الهامتين، اعتمدت اللجنة الفرعية القرار ٢٠٠٠/٢٣ المعنون "مراعاة حقوق الإنســـان والحريات الأساسية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من جانب الدول التي ليست أطرافاً في اتفاقيات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان"، الذي ترجو فيه من المفوضية السامية لحقوق الإنسان أن تعقد، بمشـــاركة أعضـــاء اللجـــنة الفرعـــية، حلقة دراسية للدول التي ليست أطرافاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، [...] بغية إجراء دراسة شاملة للعقـــبات التي تعترض التصديق على العهدين والبحث عن سبل تذليلها. ولتحقيق ذلك ترجو اللجنة الفرعية من المفوضـــية "أن تلـــتمس، [...] آراء الدول المعنية والمنظمات غير الحكومية المهتمة بالأمر، وأن تقوم بجمع كافة المعلومات المتاحة عن العقبات القائمة التي تعترض سبيل التمتع الفعال بحقوق الإنسان والحريات الأساسية المجسدة في الإعلان العالمي وعن العقبات التي تعترض التصديق على العهدين والتدابير التي تتخذها الدول من أجل تذليلها". وأخـــيراً، "توصي [...] بأن يقوم المشاركون في الحلقة الدراسية بصياغة توصيات متفق عليها فيما يتعلق بإنشاء دائمة أو مؤقتة لتشجيع الجهود التي تبذلها الدول من أجل مراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ولتشجيع تصديقها على العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان".

١٤- وللأسف فإن اللجنة لم تتابع مشروع المقرر الذي اقترحته عليها اللجنة الفرعية (E/CN.4/2001/2، الفصل الأول، مشروع المقرر ١١). وقررت اللجنة الفرعية خلال دورتها الثالثة والخمسين، بموجب مقررها ٢٠٠١/١٢١، إرجاء النظر في مشروع القرار E/CN.4/Sub.2/2001/37، المعنون "تعاون الدول مع آليات منظمة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان".

جيم - الأعمال الأخرى ذات الصلة

١٥- نظم الأمين العام نفسه بمناسبة مؤتمر قمة الألفية، حملة واسعة للتصديق على مجمل المعاهدات المودعة لديه، لكن يبدو أن النتائج ظلت غير مقنعة في هذا المجال أيضاً. غير أن من اللازم إجراء تقييم محدد للنتائج. وفضلاً عن ذلك أصبح الأمين العام، منذ صدور تقريره المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" (A/57/387)، يعطي الأولوية لترشيد نظام تقديم التقارير، مشدداً على "القيود التي يفرضها على الدول الأطراف تقديم التقارير إلى ست لجان"، كما تذكر بذلك مذكرة المفوضية السامية المعنونة "أداء آليات حقوق الإنسان لعملها بفعالية: الهيئات التعاهدية" (E/CN.4/2003/126، الفقرة ٢). وبمناسبة هذا الاستعراض، قُدم وصف موجز للوضع في وثيقة إعلامية صادرة عن الأمانة العامة:

"... شجعت الأمم المتحدة التصديق العالمي على الصكوك الرئيسية الخاصة بحقوق الإنسان: إعلان وبرنامج عمل فيينا اللذان يوصيان بقوة بالقيام بأعمال متضافرة لتشجيع التصديق على تلك الصكوك، ويتمثل الهدف في التعريف بها عالمياً. وإلى حد ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، صدقت كل دولة على ما لا يقل عن واحد من أصل الصكوك الرئيسية السبعة في هذا المجال وصدقت ١٥٧ دولة، أي ٨١ في المائة، على أربعة صكوك أو أكثر. ويبلغ العدد الحالي للتصديقات على العهود والاتفاقات الأساسية السبعة ذات الصلة بحقوق الإنسان والمفتوحة للتصديق ٩٧٥. ولبلوغ الطابع العالمي، لا بد من تحقيق ١ ٣٥٨ تصديقاً. ويتضمن كل صك من تلك الصكوك الإجراءات التي تلزم الدول الأطراف بتقديم تقارير وينص بعضها على إجراءات اختيارية لتقديم الشكاوى أو إجراء التحقيقات [...].

وخلال الـ ١٠ سنوات التي تلت المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المعقود في فيينا عام ١٩٩٣، سُجِّل ٢٣٢ تصديقاً جديداً على الصكوك الرئيسية الستة المتعلقة بحقوق الإنسان والتي كانت حيز التنفيذ وقتئذ، أو ما يمثل بزيادة قدرها ٣٢ في المائة. كما أصبحت إحدى وعشرون دولة طرفاً في اتفاقية العمال المهاجرين. [...] وبلغ العدد الإجمالي لصفحات التقارير التي تم النظر فيها ٠٠٠ ٧ صفحة. واتخذت الهيئات التعاهدية قرارات بشأن ٥٩ بلاغاً مقدماً من الأفراد. وفي المجموع، وفي عام ٢٠٠١، عالجت الأمانة العامة أكثر من ٦٠٠ وثيقة منفصلة تتصل بدورات الهيئات المنشأة بصكوك تتعلق بحقوق الإنسان، مما يمثل أكثر من ٠٠٠ ١٦ صفحة من الوثائق". (HRI/ICM/2003/3، الفقرتان ١٠ و١١).

١٦- وبالنسبة للأمانة العامة، فإن الاستنتاج الذي يفرض نفسه هو التالي: "إن التصديق العالمي والمراعاة الكاملة من جانب الدول الأطراف للالتزامات التي اتخذتها في مجال تقديم التقارير يعني بالنسبة للهيئات التعاهدية زيادة هائلة في عبء العمل" (المرجع نفسه، الفقرة ١٣). ومن المفيد دون شك التحسّب من الآن لآثار التصديق العالمي على المعاهدات، كما سعى للقيام بذلك السيد فيليب ألستون، بوصفه خبيراً مستقلاً (E/CN.4/1997/74). وقد اقترح هذا الأخير من جهته تدابير محددة صوب "تصديق جميع الدول على الصكوك الدولية". ويحدد هذه التدابير المقترحة أربعة، وهي:

"(أ) إجراء مشاورات مع الوكالات الدولية الرئيسة لاستكشاف إمكانات مشاركتها في حملة من أجل التصديق على الصكوك الدولية؛

(ب) تعيين مستشارين خاصين معنيين بالتصديق وتقديم التقارير وتخصيص ما يلزمهم من الموارد للاضطلاع بولايتهم؛

(ج) تحديد التدابير الخاصة الممكن اعتمادها لتبسيط عملية تقديم التقارير بالنسبة إلى الدول قليلة السكان؛

(د) إيلاء اهتمام خاص للفئات الهامة الأخرى من الدول غير الأطراف". (المرجع نفسه، الفقرة ١١١ وE/CN.4/2000/98، الفقرة ٥).

١٧- غير أنه، وبالتشديد اليوم أكثر فأكثر على المساوئ العملية المرتبطة بزيادة عدد الدول الأطراف، فإنه قد يغيب عن البال الأمر الأساسي، ألا وهو الرهانات القانونية التي تطرحها العالمية التي هي بعيدة كل البعد عن التحقّق والبعد الكمي للمشكلة، الذي لا يمكن إهماله، يجب ألاّ يخفي "القفزة النوعية" التي يجسّدها المثل الأعلى للتصديق العالمي.

١٨- واعتمدت اللجنة من جهتها، كما تفعل كل عامين (انظر القرار ٢٠٠٠/٦٧)، قرارها ٢٠٠٢/٧٨ عن حالة العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وهو القرار الذي بعد أن ذكّرت فيه بأن العهدين "يؤلفان مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لب الشرعة الدولية لحقوق الإنسان"،

"٢- رحّبت بمبادرة الأمين العام في قمة الألفية إلى دعوة رؤساء الدول والحكومات إلى التوقيع والتصديق على العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وتعرب عن تقديرها لتلك الدول التي سبق أن فعلت ذلك؛

٣- *ناشدت* بقوة جميع الدول التي لم تصبح بعد أطرافاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن تفعل ذلك وأن تنضم كذلك إلى البروتوكولين الاختياريين الملحقين بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأن تصدر الإعلان المنصوص عليه في المادة ٤١ من ذلك العهد؛

٤- *دعت* مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى تكثيف الجهود المنتظمة الرامية إلى تشجيع الدول على أن تصبح أطرافاً في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان والقيام، عن طريق برنامج التعاون التقني والخدمات الاستشارية في ميدان حقوق الإنسان، بمساعدة هذه الدول، بناء على طلبها، على التصديق على العهدين أو الانضمام إليهما وإلى البروتوكولين الاختياريين الملحقين بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بغية الانضمام العالمي.".

١٩- ويمكن أن ينسحب ذلك على الدعوات التقليدية إلى التصديق على الصكوك الأخرى ذات الصلة، وكذلك على المعلومات الوقائعية التي تقدمها الأمانة العامة بصفة منتظمة. ويوجد تناقض صريح بين الأهداف والوسائل، بين الطابع التطوعي المعلن عنه بقوة "للانضمام العالمي" للمعاهدات الأساسية المتصلة بحقوق الإنسان والانتظار الذي يبدو سائداً عملياً.

ثانياً - المعطيات الجديدة

٢٠- هكذا يبدو من المناسب تماماً محاولة بحث مجمل هذه المسألة من زاوية جديدة ذلك أنها مسألة أساسية على المستوى القانوني وعلى المستوى العملي أيضاً، مراعاة للبيانات الحالية.

ألف - الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان

٢١- الشك الأول الواجب إزالته يتعلق بنطاق الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان التي أشار إليها صراحة المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان. ولذلك آثار نظرية، إذ إن الحديث عن "الصكوك الأساسية" (*core instruments*) يبدو أنه يعني ضمنياً وجود تسلسل هرمي بحكم الواقع أو بحكم القانون في المعاهدات الدولية. ولذلك أيضاً آثار مادية نظراً إلى أن المؤتمر العالمي لم يكتف بالإشارة إلى معاهدات حقوق الإنسان بالمعنى الضيق، بل كذلك إلى اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافية، فضلاً عن نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي كان في طور الإعداد آنذاك. والتفكير القانوني بخصوص التمييز بين المصادر الرسمية وطبيعة الالتزامات المتحملة هو وحده الذي من شأنه أن يسمح بتحديد معالم النقاش.

٢٢- لكـــن وعلى المستوى العملي بالخصوص يوجد للتركيز على الصكوك الأساسية الستة آثار سلبية. ففي الوقت الذي يُركّز فيه التفكير في بعض المعاهدات التي لها جهاز مراقبة وآلية لإعداد التقارير، قد يكون من المفيد فعلاً مراعاة الاتفاقيات الأقدم عهداً، التي لا يتوفر لديها نظام فعلي للمتابعة. وفي هذا الصدد، فإن تجربة الفريق العـــامل المعني بأشكال الرق المعاصرة تبرز بوضوح أن الفراغ أكثر منه فرط عدد التقارير هو الذي يهدد فعالية النظام، إذ تُترك "اتفاقيات يتيمة" في مواجهة مصيرها بمفردها. وتكتفي الأمانة العامة فعلاً بإبلاغ الفريق العامل بالقائمـــة المستكملة للدول الأطراف في الاتفاقيات المتعلقة بالرق وبالاتجار بالأشخاص. ودون حوار بين الدول الأطراف، فإن متابعة تلك الصكوك الأساسية التي كلفت بها اللجنة الفرعية رسمياً تراوح مكانها. بل إن أي تحقيق في أســـباب عدم تصديق الدول الأطراف يبدو مستحيلاً. وفي هذا الصدد على الأقل، لم يكن من غير المفيد أن تشارك اللجنة الفرعية، بصفتها تلك، في المشاورات العديدة الجارية بشأن نظام إعداد التقارير.

باء - تقييم للحالة الراهنة

٢٣- إذا اقتصرنا في الوقت الراهن، مؤقتاً، على إطار التحليل الذي اختارته المفوضية السامية، يجب دون شك تخصـــيص موضع محدد لصكّين. فمن جهة، لم تعد اتفاقية حقوق الطفل، التي حظيت بـ ١٩١ تصديقاً وتوقيعين، بعيدة عن التصديق العالمي، ومن جهة أخرى، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الـــتي دخلت لتوها حيز النفاذ، بعد أول ٢٠ تصديقاً عليها. وينبغي أن تشكل الحملة من أجل التصديق الواسع النطاق على الاتفاقية، لا سيما من جانب البلدان المضيفة بهدف تيسير إنفاذها على نحو فعال، هدفاً في حد ذاته.

٢٤- وباستثناء هاتين الحالتين القصويين، يمكن أن نوجز الصورة على النحو التالي، حسب التسلسل التنازلي، باتباع أحدث الإحصاءات (حزيران/يونيه ٢٠٠٣) الصادرة عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان. وجدير بالذكر أن موقع المفوضية على شبكة الإنترنت يورد لكل صك قائمة الدول الأطراف وقائمة الدول "غير الأطراف"، في حين أن الوثائق الرسمية المقدمة من الأمانة العامة لا تشير إلا إلى قائمة الدول الأطراف. والحال أن "صورة شاملة متعمقة" وحدها يمكن أن تسمح بتقييم إجمالي عام. ويجب إيلاء عناية خاصة للدول الموقعة التي تعرب بهذه الطريقة عن نيتها الالتزام فتتقيد بالالتزامات التي تنص عليها المادة ١٨(أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات:

- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة: ١٧٠ تصديقا و٢٤ دولة غير طرف، منها ٣ دول موقعة؛

- الاتفاقـــية الدولـــية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري: ١٦٥ تصديقا و٢٩ دولة غير طرف، منها ٨ دول موقعة (آخرها باراغواي وجزر القمر وسان تومي وبرينسيبي عام ٢٠٠٠ وناورو عام ٢٠٠١)؛

- العهـــد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: ١٤٩ تصديقا و٤٥ دولة غير طرف، منها ٨ دول موقعة (تركيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وغينيا - بيساو، عام ٢٠٠٠ وناورو عام ٢٠٠١ وأندورا عام ٢٠٠٢)؛

- العهـــد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: ١٤٧ تصديقا و٤٧ دولة غير طرف، منها ٧ دول موقعة (البحرين وتركيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية عام ٢٠٠٠)؛

- اتفاقـــية مناهضة التعذيب: ١١٣ تصديقا و٦١ دولة غير طرف، منها ١٢ دولة موقعة (آخرها جزر القمر وسان تومي وبرينسيبي وغينيا - بيساو عام ٢٠٠٠، ومدغشقر وناورو عام ٢٠٠١، وأندورا وسان مارينو عام ٢٠٠٢)

٢٥- وعلى مجرّد المستوى الكمي، أولاً وقبل كل شيء، يكون من المفيد النظر، بصورة أدقّ، في كيفية تطوّر "العملية الديناميكية" في الزمان والمكان، وهي العملية التي نوّه بها المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان. ويكون من المفيد خاصـــة الـــتفكير في كيفية إعادة بعث هذه الحلقة الإيجابية، وقد بدا على حركة التصديق الكلل. وقد بلغ عدد التصديقات ٦٧٨ تصديقاً في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ و٨٥٣ تصديقا في ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٦ (أي أنه سجّل زيادة قدرها ٢٥ في المائة في فترة تربو قليلاً على ثلاثة أعوام). ويعكس المجموع الحالي البالغ ٩٥٥ تصديقا، بعد مرور ١٠ سنوات على انعقاد المؤتمر العالمي، تباطؤا واضحا ويبرز عجزا يتجاوز ٢٠٠ حالة عدم تصديق مقارنة بهدف التصديق العالمي بالنسبة للصكوك الستة المختارة. وإذا أخذنا بعين الاعتبار الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، فإن الهدف يبتعد أكثر إذ يبلغ عدد التصديقات ٩٧٥ تصديقا مقابل عجز قدره ٣٨٣ حالة عدم تصديق. وفي هذا الصدد، من شأن إيراد جدول يبيّن التسلسل الزمني للتصديقات أن يُنير سبيلنا.

٢٦- غـــير أن الفائدة تكمن بالخصوص في قراءة أفقية، إذ إن الهيئات التعاهدية لا يمكن أن تراعي إلا الدول الأطراف أو غير الأطراف في معاهدة ما، في حين يمكن الوقوف على حالات جد متنوعة في مجال التصديق أو عدم التصـــديق. ونظرا إلى أنه أصبح من المبتذل التشديد على "الوزن" الرادع للتقارير، فقد يكون من المناسب أيضا مراعاة حجم الدول وإمكاناتها، دون النيل من مبدأ المساواة القانونية بين الدول أو تعهد جميع الأعضاء بحسن نية بالالتزامات التي أخذتها على أنفسها بموجب أحكام ميثاق الأمم المتحدة (المادة ٢). ومن جهة أخرى فإن من شأن جدول يستند إلى البيانات الديموغرافية أن يسمح فضلاً عن ذلك بتقدير مدى احترام مبدأ الميثاق الداعي إلى أن "يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع" (المادة ٥٥، الفقرة (ج)). بيد أنه لا بد من ملاحظة أن عددا من الدول غير الأطراف إنما هي ما اصطُلح على تسميته بـ "الدول الصغيرة"، كما سبق أن أشار إلى ذلك السيد فيليب ألستون.

٢٧- ويمكن بادئ ذي بدء ملاحظة أن زهاء ثلثي (١٣٠) حالة عدم التصديق وعددها ٢٠٩ حالات تتركّز في زهاء ثلاثين دولة (حيث إنه لا يوجد لدى الدول الأخرى أكثر من تصديقين اثنين يتعين عليها القيام بهما). وهذه الدول هي:

- بـــروني دار السلام، بالاو، جزر كوك، جزر مارشال، سان تومي وبرينسيبي، عُمان، كيريباتي، (بخمسة توقيعات) (تنقصها خمسة تصديقات)، ميكرونيزيا (ولايات - الموحدة)، ناورو (بثلاثة توقيعات)، نيوي؛

- الإمارات العربية المتحدة، توفالو، تونغا، جزر القمر (لها توقيعان اثنان)، ساموا، سانت كيتس ونيفس، سنغافورة، سوازيلند، فانواتو (تنقصها أربعة تصديقات) ماليزيا، ميانمار؛

- بابوا غينيا الجديدة، باكستان، بوتان، جزر البهاما، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية (بتوقيعين)، فـــيجي، قطـــر، الكرسي الرسولي، سانت لوسيا (تنقصها ثلاثة تصديقات)، ليبيريا (توقيعان)، ملديف، موريتانيا.

٢٨- ولم تصدق بعض الدول - باستثناء الدول السالفة الذكر - على أي من العهدين، رغم أنهما يشكلان لب الـــنظام الـــدولي للضـــمان الجماعي لحقوق الإنسان، وهي أندورا (بتوقيع واحد)، وأنتيغوا وبربودا وإندونيسيا والبحرين وتركيا (توقيعان) وكازاخستان وكوبا والمملكة العربية السعودية.

٢٩- وثمـــة دولـــتان اثنتان هامتان، كما هو معروف، لم تصدقا إلا على عهد من العهدين، الأمر الذي خلق انعدام توازن يتعارض مع عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة:

- الدول التي لم تصادق على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: بليز (توقـــيع واحـــد)، بوتسوانا، جنوب أفريقيا (توقيع واحد)، هايتي، الولايات المتحدة الأمريكية (توقيع واحد)؛

- الدول التي لم تصادق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: جزر سليمان، الصين (توقيع واحد)، غينيا - بيساو (توقيع واحد) وموزامبيق.

جيم - نطاق الدراسة

٣٠- إن الأرقـــام معبّرة وقد يكتفي المرء بالإقرار بالعجز من سنة لأخرى، هذا ما اعتبر أن عتبة دنيا قد تعذّر تخطـــيها، بل إن التصديق العالمي ربما أصبح أمراً مستعصياً. غير أن الهدف المعلن للتصديق العالمي على المعاهدات

الدولـــية الخاصـــة بحقوق الإنسان لا يجب أن يظلّ أمنية ضائعة أو حلما. أجل إن الدول الأطراف في معاهدة ما ليســـت بحكم تعريفها أفضل من الدول الأخرى، غير أنها تؤكد بتصديقها على المعاهدة التزامها باحترام حقوق الإنســـان العالمية في الإطار الوطني، آخذة على عاتقها انضباطا جماعيا، من خلال حوار دائم مع هيئات مستقلة متخصصـــة، وعـــند اللـــزوم، قبول وسائل طعن دولية تؤكد وتضمن سبل الانتصاف المحلية. وفي غياب قبول المعاهدات العالمية التي أشار إليها المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فإن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لا تخضع إلا للهيئات التي أنشأها الميثاق، ولا سيما لجنة حقوق الإنسان وهيئاتها الفرعية. وينبغي للدول، باتباع منطق سليم، أن تقـــبل عـــن طيب خاطر هذا النظام المزدوج، من جهة بالتعاون الكامل مع آليات اللجنة، ومن جهة أخرى بالتصديق على المعاهدات العالمية.

٣١- وفي هـــذا الإطار، فإن تحركا أكثر حزماً من جانب اللجنة الفرعية يكون مفيدا جدا، لا لاقتحام الدول في المقام الأول، وإنما لتوعيتها بالوضع الجديد الذي أقرّه المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان والذي لم يعد يسمح بالتستر وراء السيادة الوطنية لتجاهل المعاهدات ذات الصبغة العالمية. وإضافة إلى القضايا المبدئية المرتبطة بطبيعة القانون الدولي لحقوق الإنسان، التي أثارها السيد كارتاشكين في دراسته، فإن المسألة تتعلق بإيجاد طرق ملموسة للحوار مـــع الدول، أسوة بالفريق العامل التابع للجنة الفرعية الذي اشتغل من عام ١٩٧٩ إلى عام ١٩٨٤ وعلى ضوء الاختصاصات المتبقية في هذا المجال للفريق العامل المعني بأشكال الرق المعاصرة.

٣٢- وبصـــفة أعمّ، يبدو من الضروري أن تشارك اللجنة الفرعية مشاركة كاملة، بصفتها تلك، في التفكير الجـــاري حالياً بشأن مستقبل النظام الدولي لحماية حقوق الإنسان، الذي تُعدّ اللجنة الفرعية عنصراً مستقلاً من العناصر المكونة لـــه.

٣٣- وفي هـــذا الإطار فإن القضايا القانونية البحتة - وهي قضايا مثل وضع الصكوك الدولية أو نظام إبداء الـــتحفظات على المعاهدات - المدرجة في جدول أعمالها لا يمكن الانتقاص من أهميتها وإدراجها في بند "مسائل أخرى". ويُقترح تجميع تلك القضايا القانونية في البند ٣ من جدول الأعمال المعنون "إقامة العدل وسيادة القانون والديمقراطية". وسيكون هذا الارتباط منطقياً أكثر نظرا إلى أن مفهوم سيادة القانون يتضمن الإشارة إلى النظام الداخـــلي واحترام القانون الدولي على السواء. وهكذا تصبح قضية التصديق على المعاهدات العالمية محور هذين النظامين القانونيين.

٣٤- وينبغي أن تعكف الدراسة القادمة على توضيح مختلف قضايا الاعتراف العالمي الفعلي بالمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، على المستوى النظري كما هو الشأن على المستوى العملي:

(أ) ينبغي أن تكون المهمة الأولى توضيح مفهوم المعاهدات العالمية أو المعاهدات ذات الصبغة العالمية، لا سيما في مجال حقوق الإنسان، من وجهة نظر القانون الدولي العام؛

(ب) يمكن أن يكون الغرض الثاني من الدراسة إحصاء المعاهدات ذات الصلة وتقديم تقييم عملي لآليات متابعة الالتزامات وتشجيع الدول على التصديق حتى تكون لدينا نظرة واضحة عن الحالة وأكثر تنوعا وتوازنا من الصورة التي تعرضها المعاهدات الست التي توجد لديها لجان رصد؛

(ج) يكمن جانب ثالث من الدراسة في مراعاة الخبرة التي اكتسبتها في هذا المجال نظم أخرى للإشراف على المعاهدات، لا سيما النظام القائم في منظمة العمل الدولية وفي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، بغية استخلاص "الممارسات الجيدة"؛

(د) يمكن أن يكون جانب أخير من الدراسة توخّي أكثر الأساليب فعالية بما يسمح بالخوض في حوار بناء مع الدول حول الصعوبات القانونية أو السياسية أو الاجتماعية أو غيرها من الصعوبات المواجهة في التصديق على المعاهدات ذات الصلة ودخولها حيز النفاذ وتفسيرها وإنفاذها، توخيا لتحقيق اعتراف عالمي فعلي بـ "جميع المعاهدات"؛

(هـ) ينبغي أن تراعي هذه الدراسة الأعمال الموازية الهادفة إلى تحسين النظام التعاهدي في مجال حقوق الإنسان، لا سيما مبادرات الأمين العام، كما ينبغي إجراؤها بالتنسيق الوثيق مع جميع الأطراف المعنية. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد تنظيم حلقة دراسية، بفضل دعم الدول والمنظمات غير الحكومية المهتمة، تمكّن من وضع مخطط لهيكلة الحوار مع الدول بشأن التصديق على المعاهدات العالمية.

- - - - -