

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/HRC/Sub.1/58/5*
28 July 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والخمسون

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

إقامة العدل وسيادة القانون والديمقراطية

تطبيق الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على نطاق العالم

التقرير النهائي الذي أعده المقرر الخاص إيمانويل ديكو المكلف بإجراء دراسة مفصلة
عن تطبيق الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على نطاق العالم

* عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦ والمعنون "مجلس حقوق الإنسان"، تولى مجلس حقوق الإنسان، اعتباراً من ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، جميع ولايات وآليات ومهام ومسؤوليات لجنة حقوق الإنسان بما فيها اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وتبعاً لذلك استعاض عن سلسلة الرموز E/CN.4/Sub.2/_ التي كانت اللجنة الفرعية تقدم تقاريرها في إطارها إلى لجنة حقوق الإنسان سابقاً بالسلسلة A/HRC/Sub.1/_ اعتباراً من ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

ملخص

قررت لجنة حقوق الإنسان، بموجب مقررها ١٢٣/٢٠٠٤ المؤرخ ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، وبعد "أن أحاطت علماً بقرار اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ٢٥/٢٠٠٣ المؤرخ ١٤ آب/أغسطس ٢٠٠٣، أن توافق بدون تصويت على قرار اللجنة الفرعية تعيين السيد إيمانويل ديكو مقررًا خاصًا يكلف بإجراء دراسة مفصلة عن تطبيق المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان على نطاق العالم، استناداً إلى ورقة العمل التي أعدها (E/CN.4/Sub.2/2003/37)، وإلى الملاحظات التي أبدت والمناقشات التي دارت في الدورة الخامسة والخمسين للجنة الفرعية [...]". ووافقت اللجنة أيضاً على الطلب الذي وجهته اللجنة الفرعية إلى الأمين العام بتزويد المقرر الخاص بكل المساعدة اللازمة لتمكينه من أداء مهام ولايته، بما في ذلك إجراء اتصالاته بالدول".

ولقد كان التقرير الأولي الذي قدم في الدورة السادسة والخمسين للجنة الفرعية في عام ٢٠٠٤ (E/CN.4/Sub.2/2004/8) يهدف إلى تحديد نطاق الدراسة، نظرياً وعملياً، ثم تقديم فرضيات للعمل بشأن المجالين الرئيسيين، ألا وهما التصديق على الصعيد العالمي من جهة، والتطبيق على الصعيد العالمي من جهة أخرى. وفي القرار ٢٦/٢٠٠٤ الذي اعتمدته اللجنة الفرعية بدون تصويت في ١٢ آب/أغسطس ٢٠٠٤ "أعربت عن شكرها للمقرر الخاص، السيد إيمانويل ديكو، على تقريره الأولي" (الفقرة ١) و"دعت الأمين العام إلى أن يواصل تزويد المقرر الخاص بكل المساعدة اللازمة حتى يتمكن من أداء مهمته على أحسن وجه، لا سيما اتصالاته بالدول والمؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها والمنظمات الدولية الحكومية والمنظمات غير الحكومية، وذلك بتوفير الإمكانيات اللازمة له لكي يرسل إليها استبياناً في الوقت المناسب كي يتسنى له إعداد تقريره المرحلي" (الفقرة ٢).

وكان التقرير المرحلي المقدم إلى الدورة السابعة والخمسين للجنة الفرعية (E/CN.4/Sub.2/2005/8) و Add.1 و Corr.1) مكرساً لمسألة التصديق على الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على نطاق العالم، وقد تناول الشق الأول من فرضيات العمل المشار إليها في التقرير الأولي. وكان الهدف من ذلك هو استعراض الحالة وبحث التطورات التي طرأت منذ انعقاد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا عام ١٩٩٣.

وقد حدثت هذه البيانات في التقرير الختامي لإلقاء الضوء على الالتزامات المختلفة التي اتخذها الدول وعلى التقدم الذي ينبغي إحرازه لكي يتحقق بالكامل هدف التصديق على نطاق العالم الذي حددته الدول في عام ١٩٩٣. ولقد كان إنشاء مجلس حقوق الإنسان مؤخراً فرصة للدول المرشحة للانضمام إليه لتحديد مجموعة من الالتزامات، لا سيما فيما يخص التصديق، مما أدى إلى زيادة الاقتراب من هدف التصديق على نطاق العالم. وقد تم التشديد أيضاً على التحديات القانونية التي ستطرح مستقبلاً بخصوص طابع القانون الدولي لحقوق الإنسان ونطاقه.

ويتناول التقرير الختامي من جهة أخرى مشكلة تطبيق الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على نطاق العالم، بالاستناد بوجه خاص إلى المعلومات المستمدة من الاستبيان الذي أعده المقرر الخاص. فهو يتناول بالتتابع المسألة الأولية المتعلقة بقابلية تطبيق الصكوك الدولية في القانون الداخلي، بالتمييز بين نظم التطبيق الثنائية والأحادية، ومسألة التطبيق الفعلي للالتزامات، التي تقتضي وجود ضمانات قضائية وغير قضائية، إضافة إلى إرادة سياسية حقيقية لدى السلطات العامة وجميع "هيئات المجتمع".

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	٥-١	 المقدمة
٥	٣٩-٦	 أولاً - دينامية التصديق على نطاق العالم
٦	٢٤-١٠	 ألف - النهج الكمي: التقدم الجاري
٦	١٥-١٠	 ١ - التطورات التقنية
٧	٢٤-١٦	 ٢ - الالتزامات السياسية
١٠	٣٩-٢٥	 باء - النهج النوعي: التحديات القادمة
١٠	٢٩-٢٥	 ١ - الإطار المؤسسي
١١	٣٩-٣٠	 ٢ - النطاق القانوني للالتزامات العالمية
١٤	٥٧-٤٠	 ثانياً - إشكالية التطبيق العالمي
١٥	٥١-٤٦	 ألف - قابلية الصكوك الدولية للتطبيق
١٦	٤٨-٤٧	 ١ - نظم التطبيق الثنائية
١٧	٥١-٤٩	 ٢ - نظم التطبيق الأحادية
١٨	٥٧-٥٢	 باء - التطبيق الفعال للصكوك الدولية
١٨	٥٥-٥٣	 ١ - الضمانات القضائية
١٩	٥٧-٥٦	 ٢ - الضمانات غير القضائية
٢٠	٦٥-٥٨	 الاستنتاجات

المرفق

٢٣	الردود على الاستبيان الذي أعده المقرر الخاص المكلف بإجراء دراسة مفصلة عن تطبيق الصكوك الدولية ..
----	--

المقدمة

١- قررت لجنة حقوق الإنسان، بموجب مقررها ١٢٣/٢٠٠٤، المؤرخ ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، بدون تصويت وبعد "أن أحاطت علماً بقرار اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ٢٥/٢٠٠٣ المؤرخ ١٤ آب/أغسطس ٢٠٠٣، أن توافق على قرار اللجنة الفرعية بتعيين السيد إيمانويل ديكو مقررًا خاصًا يكلف بإجراء دراسة مفصلة عن تطبيق المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان على نطاق العالم، استناداً إلى ورقة العمل التي أعدها (E/CN.4/Sub.2/2003/37)، وإلى الملاحظات التي أبدت والمناقشات التي دارت في الدورة الخامسة والخمسين للجنة الفرعية [...]". ووافقت اللجنة أيضاً على الطلب الذي وجهته اللجنة الفرعية إلى الأمين العام بتزويد المقرر الخاص بكل المساعدة اللازمة لتمكينه من أداء مهام ولايته، بما في ذلك إجراء اتصالاته بالدول".

٢- وكانت وثيقة العمل E/CN.4/Sub.2/2003/37 ترمي في أول الأمر إلى تحديد "قضايا وطرائق تحقيق الاعتراف العالمي الفعلي بالمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان". وقد ساهمت المناقشات التي قادت إلى اعتماد قرار اللجنة الفرعية ٢٥/٢٠٠٣ إسهاماً مفيداً في توسيع نطاق الدراسة، كما يشهد على ذلك العنوان الذي تم اختياره للقرار لا للتركيز على "العالمية الفعلية" للصكوك ذات الصلة فقط، بل وعلى "التنفيذ العالمي" لها أيضاً. ومن ثم، يجب أن تتناول الدراسة مفهومين مترابطين هما الالتزامات الدولية للدول بموجب القانون الدولي العام، والتنفيذ الفعلي لهذه الالتزامات، قانوناً وعملاً على السواء، على الصعيد الداخلي. فالولاية الممنوحة صراحة للمقرر الخاص يجب أن تتعدى من ثم أي ازدواج قانوني لمراعاة تطبيق الالتزامات الدولية، بما يتجاوز الجوانب الشكلية لقانون المعاهدات، "بالتركيز على احترام ومراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع" كما تنص على ذلك المادة ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة.

٣- وقد كان التقرير الأولي الذي قدم إلى الدورة السادسة والخمسين (E/CN.4/Sub.2/2004/8) يهدف إلى تحديد نطاق الدراسة، نظرياً وعملياً، ثم تقديم فرضيات للعمل تتمحور بشأن المجالين الرئيسيين ألا وهما التصديق على الصعيد العالمي من جهة، والتطبيق على الصعيد العالمي من جهة أخرى. وفي القرار ٢٦/٢٠٠٤ الذي اعتمدته اللجنة الفرعية بدون تصويت في ١٢ آب/أغسطس ٢٠٠٤، "أعربت عن شكرها للمقرر الخاص، السيد إيمانويل ديكو، على تقريره الأولي" (الفقرة ١) و"دعت الأمين العام إلى أن يواصل تزويد المقرر الخاص بكل المساعدة اللازمة حتى يتمكن من أداء مهمته على أحسن وجه، لا سيما اتصالاته بالدول والمؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها والمنظمات الدولية الحكومية والمنظمات غير الحكومية، وذلك بتوفير الإمكانيات اللازمة له لكي يرسل إليها استبياناً في الوقت المناسب كي يتسنى له إعداد تقريره المرحلي" (الفقرة ٢).

٤- وكان التقرير المرحلي المقدم إلى الدورة السابعة والخمسين للجنة الفرعية (E/CN.4/Sub.2/2005/8) و (Add.1 و Corr.1) مكرساً لمسألة التصديق على الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على نطاق العالم، وقد تناول الشق الأول من فرضيات العمل المشار إليها في التقرير الأولي. وكان الهدف من ذلك هو استعراض الحالة، وبحث التطورات التي طرأت منذ انعقاد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا عام ١٩٩٣. وسمحت الجداول والرسوم البيانية الواردة في الإضافة بإلقاء الضوء على الالتزامات المختلفة التي اتخذها الدول وعلى التقدم الذي ينبغي إحرازه لكي يتحقق بالكامل هدف التصديق على نطاق العالم الذي حددته الدول في عام ١٩٩٣. وكان الأمر يتعلق أيضاً بتقييم المبادرات السنوية المتخذة في إطار الأمم المتحدة لأجل المشاركة في المعاهدات على الصعيد

العالمي، والبحث عن الممارسات السليمة المتبعة في منظمات دولية أخرى في هذا الصدد، لاقتراح بذل جهود جديدة لإعادة تنشيط دينامية التصديق على نطاق العالم. وكان إنشاء مجلس حقوق الإنسان منذئذ فرصة لكي تحدد الدول المرشحة للانضمام إليه مجموعة من الالتزامات، لا سيما في مجال التصديق، مما أدى إلى زيادة الاقتراب من هدف التصديق على نطاق العالم.

٥- وشكرت اللجنة الفرعية في قرارها ٤/٢٠٠٥ المؤرخ ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥، الذي اعتمدته دون تصويت، المقرر الخاص على تقريره المرحلي وطلبت إليه أن يقدم لها تقريراً ختامياً في الدورة الثامنة والخمسين. وهذا هو موضوع هذا التقرير الذي يقدم في الجزء الأول منه معلومات إضافية لتكملة التحليلات السابقة المتعلقة بالتصديق على نطاق العالم، ويناقش في الجزء الثاني مسألة تطبيق الصكوك الدولية وآثاره النظرية والعملية، في الحدود التي يسمح بها حجم الدراسات.

أولاً - دينامية التصديق على نطاق العالم

٦- لن يتناول هذا التقرير الاعتبارات المنهجية التي وردت مناقشتها في التقريرين الأولين، إذ إنه يهدف أساساً إلى تحديث التحليلات التي سبق عرضها. ومما يزيد من ضرورة إجراء عملية التحديث هذه أن الإطار المرجعي للالتزامات الدول قد عدل مرتين خلال العام الماضي؛ أولاً بإلغاء لجنة حقوق الإنسان واستبدال مجلس حقوق الإنسان بها، وثانياً بالنقاش الجاري من أجل إنشاء هيئة واحدة دائمة للإشراف على المعاهدات^(١). كما تجب الإشارة إلى أن الاهتمام بتحسين إجراءات متابعة الالتزامات الدولية للدول الأعضاء لا يقتصر على الأمم المتحدة، بدليل أن منظمة اليونسكو قد بدأت هي الأخرى النظر في هذه المسائل.

٧- وفيما يتعلق بالمسائل الجوهرية، يجب التذكير بأن مفهوم "المعاهدات الأساسية" غير دقيق. فإذا كانت جداول الدراسة وتعليقاتها تحيل إلى هذه الصكوك، فلأسباب الاتساق والشفافية، ولكنها لا تعني وجود تدرج هرمي بين المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان^(٢). وستكون قائمة المعاهدات التي ينبغي أخذها في الحسبان لدى إجراء دراسة شاملة أطول من ذلك بكثير، إذ إنها ستتطلب إشراك جميع منظمات أسرة الأمم المتحدة، مثل منظمة العمل الدولية واليونسكو، إضافة إلى لجنة الصليب الأحمر الدولية، بل وحتى المنظمات الإقليمية المختصة. ومن المفيد إجراء مشاورات في هذا المجال مع عدم المساس بمسؤوليات كل منظمة وأولوياتها. فمن الضروري جداً في مرحلة أولى إزالة الحواجز بين الأنشطة المعيارية المتصلة بحقوق الإنسان والتي تجري داخل الأمم المتحدة، في نيويورك وجنيف وفيينا. ولا بد من إبداء ملاحظتين أوليتين في هذا الطور.

٨- أولاً، يجب عدم إغفال ما سميناه "الاتفاقيات اليتيمة"، أي المعاهدات التي لا تنشئ هيئة متابعة خاصة بها. فاللجنة الفرعية كانت قد كلفت بمتابعة بعض المعاهدات المنشأة في إطار عصبة الأمم أو الأمم المتحدة، من خلال فريق العمل المعني بأشكال الرق المعاصرة التابع لها. ولكن الفريق لم يتمكن قط من تحديد أسلوب عمل يسمح بدراسة التقارير التي تقدمها الدول الأطراف دراسة جوهرية وبإجراء حوار بناء مع هذه الأخيرة، وكذا مع المنظمات غير الحكومية المعنية. وإضافة إلى ذلك، لم تحدث قائمة الاتفاقيات الخاضعة لرقابة فريق العمل، كأن تشير إلى بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو). وكل إصلاح للجنة الفرعية ينبغي أن يأخذ في

الاعتبار هذه الولاية المحددة، التي لا يمكن التخلي عنها ببساطة، لا سيما في إطار "الاستعراض الدوري الشامل". ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى مثال اليونسكو. فبجانب هيئات متخصصة - لا سيما في مجال التعليم - هناك هيئة عامة مكلفة بالمتابعة الدورية لصكوك اليونسكو، على أساس الميثاق التأسيسي أو أحكام المعاهدات نفسها. وهكذا، استبعد حدوث فراغ قانوني. ومع ذلك، لن تكتسب عملية المتابعة هذه كل أهميتها إلا إذا قامت بها هيئة مستقلة، مثلما دلت على ذلك عملية متابعة تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالاتفاقية التي لا تتابع بانتظام، سواء على أساس محدد أو عام، سرعان ما تصبح اتفاقية منسية، نائمة مثل "الحسناء النائمة"، في حين أن واجب "الخضوع للمساءلة" لا ينفك يضمن استمرار الالتزامات الدولية.

٩- هذا بالإضافة إلى أن القائمة التي ترد فيها الصكوك السبعة المزودة بهيئة للرقابة لم تكتمل. فمجلس حقوق الإنسان، الذي اعتمد مشروع الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري وأحاله إلى الجمعية العامة، قد فتح الباب أمام إنشاء هيئة متابعة ثامنة. وقد نوقش باستفاضة شكل هيئة المتابعة أثناء الاجتماع الأخير للفريق العامل بين الدورات المفتوح العضوية والمكلف بمهمة صياغة مشروع صك ناظم ملزم قانوناً من أجل حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (E/CN.4/2006/57)، لا سيما الفقرات من ٦٩ إلى ٨٤)، وخلص الاجتماع إلى صياغة المادة ٢٦ التي تنص على إنشاء "لجنة معنية بحالات الاختفاء القسري" المؤلفة من ١٠ خبراء مستقلين. ولكن المادة ٢٧ تتضمن شرطاً بالمراجعة يسمح، عند الاقتضاء، بتفويض مهمة المتابعة إلى "هيئة" أخرى. ولم يؤخذ بفرضية اعتماد بروتوكول إضافي يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتحويل مهمة المتابعة إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، لأسباب تقنية وعملية على السواء - لا سيما ضرورة زيادة عدد أعضائها من أجل إنشاء لجنة فرعية داخل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. وتزداد حدة المشكلة مع اتفاقية تعزيز وحماية حقوق المعوقين التي يجري إعدادها، لأن مصداقية الصك الجديد وفعاليتها يتوقفان جزئياً على المتابعة الدولية للالتزامات.

ألف - النهج الكمي: التقدم الجاري

١- التطورات التقنية

١٠- لم يشهد العام الماضي حدوث تغير كبير في العدد الإجمالي للتصديقات الذي قدم في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥^(٣). فقد كان التقدم مطرداً ولكن بطيئاً، ولم يحدث أي تراجع، وقد تحقق تقدم كبير هذا العام^(٤).

١١- وهكذا، صدقت إندونيسيا وكازاخستان على العهدين الدوليين في ٢٠٠٦، وقد تلا ذلك حالات التصديق عليهما في ٢٠٠٤ من جانب سوازيلند وليبيريا وموريتانيا وتجدر الإشارة أيضاً إلى توقيع باكستان على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ٢٠٠٤. وصدقت هندوراس على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في عام ٢٠٠٥، وصدقت كل من كندا وليبيريا في عام ٢٠٠٥ وتركيا في عام ٢٠٠٦ على البروتوكول الثاني الهادف إلى إلغاء عقوبة الإعدام.

١٢- وإذا كان عدد التصديقات على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري قد ثبت فيما يبدو منذ عدة سنوات، فقد صدق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة كل من الإمارات العربية المتحدة وسان مارينو وسوازيلند وكيريباتي وميكرونيزيا في عام ٢٠٠٤، وموناكو في عام ٢٠٠٥، وبروني

دار السلام وجزر مارشال وعمان في عام ٢٠٠٦. وبالمثل، صدق على البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية كل من بلجيكا وبنغلاديش وبولندا وبيلاروس والجمهورية العربية الليبية وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة والفلبين وسلوفينيا وليتوانيا وليسوتو والنيجر ونيجيريا في عام ٢٠٠٤، وبوركينا فاسو وسان مارينو وغابون والكاميرون والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية في عام ٢٠٠٥، وأنتيغوا وبربودا وجمهورية ترازيا المتحدة وجمهورية مولدوفا وسان كيتس ونيفيس في عام ٢٠٠٦.

١٣- وإذا كان قد تم التصديق على اتفاقية حقوق الطفل على نطاق العالم تقريباً، فقد تم التصديق على البروتوكولين الملحقين بها^(٥) من جانب إستونيا وإكوادور والبحرين والبرازيل وبليز وبوتسوانا وتيمور - ليشتي والجمهورية العربية الليبية وجمهورية ترازيا المتحدة وجمهورية كوريا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة والسلفادور وسلوفينيا والسنغال وعمان وكمبوديا والكويت وليتوانيا ومدغشقر ومنغوليا والنمسا في عام ٢٠٠٤ ومن جانب أرمينيا وإريتريا وبنن وبولندا وبوليفيا وتركمانستان وتوغو وكندا وملديف ونيكاراغوا والهند واليابان في عام ٢٠٠٥، ومن جانب بلجيكا وبيلاروس وتايلند ولافتيا في عام ٢٠٠٦. ولم تصدق بعض الدول إلا على البروتوكول المتعلق بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة، مثل لكسمبرغ في عام ٢٠٠٤، وإسرائيل وألمانيا وليختنشتاين في عام ٢٠٠٥، أو على البروتوكول المتعلق ببيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية، مثل إستونيا وسلوفاكيا وملاوي والنيجر في عام ٢٠٠٤، وأنغولا وسان فنسنت وغرينادين واليمن في عام ٢٠٠٥، وبوركينا فاسو وقبرص ونيبال في عام ٢٠٠٦.

١٤- وصدق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم كل من بوركينا فاسو وتيمور - ليشتي والجمهورية العربية الليبية وقيرغيزستان في عام ٢٠٠٤، وتركيا والجمهورية العربية السورية وجمهورية ترازيا المتحدة وشيلي وليسوتو وهندوراس في عام ٢٠٠٥، وبيرو ونيكاراغوا في عام ٢٠٠٦.

١٥- وصدق على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة كل من الجمهورية العربية السورية وسوازيلند وليبيريا وملديف وموريتانيا في عام ٢٠٠٤، ونيكاراغوا في عام ٢٠٠٥، ومدغشقر في عام ٢٠٠٦، ولكن بدء سريان البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية هو الذي سرّع العملية بتصديق كل من الأرجنتين والدانمارك وليبيريا في عام ٢٠٠٤، وباراغواي وبولندا وجورجيا والسويد وكرواتيا وكوستاريكا ومالي والمكسيك وموريشيوس والنرويج في عام ٢٠٠٥، وإسبانيا وألبانيا وأوروغواي وبوليفيا ومالطة وملديف والمملكة المتحدة وهندوراس في عام ٢٠٠٦^(٦).

٢- الالتزامات السياسية

١٦- على أن هذه الدينامية تنعكس أيضاً على المستوى السياسي. فبدلاً من تحديد معايير موضوعية للانتخاب، لا سيما فيما يتعلق بالتصديق على الصكوك الدولية، نصت الجمعية العامة، في قرارها ٢٥١/٦٠ الذي تم بموجبه إنشاء مجلس حقوق الإنسان، على نهج للمرشحين، يستند إلى "إعلانات الالتزام". وهذا الحل، الذي يشدد على إرادة الدول، يسمح بالذهاب أبعد من إحصاء الشروط الدنيا، مع الحفاظ على مرونة كبيرة جداً. فالمذكرات التي توجهها الدول المرشحة للانضمام تستحق، في حد ذاتها، دراسة شاملة. ذلك أنها تتضمن غالباً أفكاراً أصلية ومجالات جديدة وممارسات جيدة من المفيد استكشافها، بل وتعميمها.

١٧- على أن الافتقار إلى إطار مرجعي دقيق يجعل من الصعب تحليل هذه البيانات تحليلاً منهجياً. أولاً، لأن المعاهدات المذكورة شديدة التنوع: "المعاهدات الأساسية" السبع التي ترد الإشارة إليها في أغلب الأحيان؛ في حالة الأرجنتين "الصكوك الأساسية" ١٢ المكونة للنظام العالمي لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها و"الصكوك الدولية الأساسية" ١٥ التي تم التصديق عليها والصكان الآخرون اللذان وقعتهما كوبا - لكن دون مراعاة العهدين الدوليين والبروتوكولين الملحقين بهما، والتي تظل كوبا دولة ثالثة فيها. وتفرق المكسيك بين "معاهدات الأمم المتحدة الرئيسية لحقوق الإنسان" و"الصكوك المهمة الأخرى من أجل فعالية حقوق الإنسان على الصعيد العالمي واحترامها"، مثل نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وتشير فنلندا إلى نحو ستين اتفاقية لحقوق الإنسان. وتقدم دول أخرى قوائم مرجعية أشمل، مثل أذربيجان وأرمينيا وبولندا أو حتى تونس. وعليه، فإن بعض الدول تحيل إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية والاتفاقيات الإنسانية، إضافة إلى الصكوك الإقليمية التي انضمت إليها.

١٨- فضلاً عن ذلك، تختلف الصيغ المستعملة اختلافاً شديداً، ابتداءً من تحديد جدول زمني دقيق، مثلاً عندما تشير السنغال إلى التصديق في عام ٢٠٠٦ أو تتوقع فرنسا التصديق "أثناء ولايتها"، وانتهاءً بإبداء التزامات واضحة، "العمل على التصديق المبكر" في حالة باكستان، أو مجرد نية "مراعاة" أو "اعتزام التوقيع". وفي هذا الصدد، تتوقف قوة الالتزام السياسي إلى حد كبير على النظام الدستوري والثقافة القانونية للدولة المعنية. وتجب الإشارة في الختام إلى أن وضع الدول يختلف كثيراً إذا أخذنا بعين الاعتبار الالتزامات التي سبق التعهد بها وأن الإعلانات تتم غالباً بشكل مهمش. ولكن، مع مراعاة هذه البارامترات المختلفة، يجب التأكيد على نجاح هذه الفكرة المبتكرة التي سمحت بالتقدم خطوة كبيرة نحو تحقيق العالمية بالفعل، على غرار النجاح الذي حققه المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣. ويبقى على الدول أن تفي بوعودها بطبيعة الحال. ولكن من الواضح أن الدينامية السياسية قد انتعشت. ويؤمل أن تستمر هذه الدينامية وتتضح أكثر بمناسبة الانتخابات القادمة في مجلس حقوق الإنسان.

١٩- وقد اتخذ كل من باكستان والبحرين التزامات ملموسة بشأن التصديق على العهدين الدوليين. وصرحت الصين التي وقعت على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بأنها "في طريقها إلى تعديل قوانينها الجنائية والمدنية والإدارية وتعميق الإصلاح القضائي لتهيئة الظروف الملائمة للتصديق في وقت مبكر". وتشير جنوب أفريقيا إلى التصديق الجاري على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأبلغت البرازيل باعترامها التصديق على البروتوكولين الملحقين بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وألبانيا على البروتوكول الاختياري الأول، وأوكرانيا على البروتوكول الثاني المهادف إلى إلغاء عقوبة الإعدام، وجيبوتي على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وإندونيسيا وجنوب أفريقيا وجورجيا على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

٢٠- وأعلنت بلدان عديدة عزمها على التصديق على البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وهي أرمينيا وإندونيسيا وجمهورية كوريا - التي أعلنت اعتزامها إعادة النظر في تحفظاتها على الاتفاقية - والمغرب - الذي يوضح بالمزيد من التفصيل التحفظات على الاتفاقية التي ترى المملكة سحبها. وبالمثل، تنوي دول عديدة التصديق على البروتوكولين الملحقين باتفاقية حقوق الطفل، إما كليهما، مثل ألبانيا وإندونيسيا وجيبوتي، وإما البروتوكول المتعلق بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة، مثل هولندا، وإما البروتوكول المتعلق ببيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية، مثل ألمانيا وسري لانكا وفنلندا واليونان. وأخيراً، تشير بعض الدول

أيضاً إلى البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية الرامية إلى منع وقوع ومعاقبة الاتجار في الأشخاص، لا سيما النساء والأطفال (اتفاقية باليرمو)، على غرار فنلندا واليونان.

٢١- وتعهدت باكستان والعراق بالتصديق على اتفاقية مناهضة التعذيب، في حين تصرّح تايلند، بحذر، بأنها "تنظر في أن تصبح طرفاً" في الاتفاقية. واتخذت أذربيجان وأرمينيا وألمانيا وإندونيسيا وأوكرانيا والبرازيل والبرتغال والجمهورية التشيكية وجنوب أفريقيا ورومانيا وسلوفينيا والسنغال وفرنسا وفنلندا وهنغاريا وهولندا التزامات صارمة بخصوص البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب. وتعترف جمهورية كوريا أيضاً بالانضمام إلى البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب "في المستقبل القريب". على أنه تم أيضاً اتخاذ التزامات محددة بشأن صكوك أخرى، منها على سبيل المثال لا الحصر نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها بالنسبة إلى إندونيسيا، والاتفاقية المتعلقة بعدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية بالنسبة إلى السنغال والاتفاقيتان بشأن الاتجار بالأشخاص واللجوء بالنسبة إلى إندونيسيا، إلخ.

٢٢- وعلى العكس من ذلك، هناك بعض الالتزامات التي صيغت بقدر أكبر من المرونة، مثلاً عندما "تتعهد كندا بالنظر في التوقيع أو التصديق لاحقاً على صكوك أخرى تتعلق بحقوق الأشخاص، مثل البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب". وتنوي زامبيا، من جانبها، "التعجيل بالتوقيع" على البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والبروتوكولين الملحقين باتفاقية حقوق الطفل. وتعلن بوليفيا عن التوقيع على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم والبروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب والاتفاقية الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم. ويشير العراق إلى أن "من بين أولوياته الأولى النظر في التصديق على جميع البروتوكولات الاختيارية".

٢٣- وفي الختام، تشير دول عديدة صراحة أو بشكل عام إلى بعض الصكوك، وتبدي في الوقت ذاته أقصى درجات الحذر. فالفلبين "تسعى إلى تعزيز الدعم المحلي" للبروتوكول الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب والبروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الهادف إلى إلغاء عقوبة الإعدام. أما جمهورية إيران الإسلامية، فإنها "تنظر في الانضمام" إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية مناهضة التعذيب والبروتوكول المتعلق ببيع الأطفال و"تعيد النظر في تحفظاتها" على اتفاقية حقوق الطفل. وتقول نيجيريا إنها "تنظر في إمكانية" التصديق على الصكوك الدولية التي لم توقع عليها بعد، بما فيها اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها. أما بنغلاديش فإنها "تنظر في الانضمام" إلى بعض الصكوك، دون أن تذكرها، على عكس الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي قطعت بشأنها تعهداً واضحاً.

٢٤- وتذهب الدول أحياناً أبعد من ذلك، مثلاً عندما تعهد المغرب بالتصديق على الصكوك الجديدة التي تجري صياغتها، مثل الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري واتفاقية تعزيز وحماية حقوق المعوقين التي ستوضع مستقبلاً. وتعهدت دول أخرى، مثل زامبيا، بأن تدرج في قوانينها المحلية الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية مناهضة التعذيب. وتجيب الإشارة أيضاً إلى الاقتراحات الأصلية، مثل الاقتراح الذي قدمته بوليفيا والذي يشير إلى الرغبة في وضع بروتوكول إضافي يلحق باتفاقية حقوق الطفل لإنشاء نظام للاتصالات الفردية، أو اقتراح جنوب أفريقيا - وهو

اقترح أكثر طموحاً - بإعادة النظر في العهدين الدوليين قصد ترسيخ الحق في التنمية فيهما؛ وتبقى معرفة ما ستؤول إليه هذه الالتزامات السياسية في ضوء الواقع القانوني.

باء - النهج النوعي: التحديات القادمة

١ - الإطار المؤسسي

٢٥ - تجدر ملاحظة أن القانون الدولي - ومن باب أولى القانون الدولي لحقوق الإنسان - لم يحتل سوى حيز ضيق جداً من الأعمال التي ارتبطت بانعقاد مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. فتقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير^(٧) لا يشير إلى حقوق الإنسان إلا من جانبها الوظيفي بتوجيه الاتهامات إلى لجنة حقوق الإنسان، وليس من جانبها المعياري. وعلى أكثر تقدير، يشار إلى بعض الصكوك عندما يتعلق الأمر ببعض الأولويات، منها على سبيل المثال أن "أفحش أشكال الجريمة المنظمة هو الاتجار بالبشر [...]". وينبغي للدول الأعضاء التوقيع والتصديق على بروتوكول منع وقمع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والمعاقبة عليه، وينبغي للأطراف في البروتوكول اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتنفيذه بصورة فعالة" (الفقرة ١٧٥). وبالمثل، "ينبغي لجميع الدول الأعضاء التوقيع والتصديق على جميع المعاهدات المتصلة بحماية المدنيين وتنفيذها، مثل اتفاقية الإبادة الجماعية واتفاقيات جنيف ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وجميع الاتفاقيات المتعلقة باللاجئين" (الفقرة ٢٣٣).

٢٦ - وتطرق تقرير الأمين العام المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع"^(٨)، بإيجاز، إلى مسألة تطوير سيادة القانون، بعد أن بلور فكرة مسؤولية الحماية: "يجب تعزيز دعم سيادة القانون من خلال كفالة المشاركة العالمية في الاتفاقيات المتعددة الأطراف. ففي الوقت الحاضر، لا تزال عدة دول لم تنضم إلى الاتفاقيات المتعددة الأطراف، مما يحول أحياناً دون دخول اتفاقيات هامة حيز النفاذ. وقد وفرت قبل خمس سنوات تسهيلات خاصة للدول للتوقيع على المعاهدات المودعة لدى أو التصديق عليها. وثبت أن ذلك أحرز نجاحاً كبيراً، ومنذئذ، دأبت كل سنة على تنظيم أحداث تتعلق بالمعاهدات. وسيركز حدث هذه السنة على ٣١ معاهدة متعددة الأطراف لمساعدتنا على مواجهة التحديات العالمية، مع التشديد على حقوق الإنسان، واللاجئين، والإرهاب، والجريمة المنظمة، وقانون البحار. وأحث القادة بوجه خاص على التصديق على جميع المعاهدات المتعلقة بحماية المدنيين وتنفيذها" (الفقرة ١٣٦). وفي الوقت نفسه، شدد على تبسيط نظام معاهدات حقوق الإنسان. فقد أشار الأمين العام في معرض حديثه، بعد مضي ١٢ عاماً على إعلان وبرنامج عمل فيينا اللذين اعتمدا في عام ١٩٩٣، إلى أن "نظام الهيئات المنشأة بموجب معاهدات لا يزال غير معروف بشكل جيد" (الفقرة ١٤٧)، وهو ما قد يعتبر نوعاً من التنصل.

٢٧ - وتخصص الوثيقة الختامية الصادرة عن مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠ بتاريخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥) فصلاً من فصولها الأربعة لحقوق الإنسان وسيادة القانون، وإن كانت درجة اهتمامها بهاتين المسألتين أقل بكثير مما أولته لهما التقارير السابقة. فالشق المخصص للقانون الدولي يظهر في باب سيادة القانون: "من منطلق إقرارنا بضرورة تقييد الجميع بسيادة القانون ووضعها موضع التطبيق على الصعيدين الوطني والدولي على السواء: [...] (ب) ندعم [رؤساء الدول والحكومات] المناسبات التي تنظم سنوياً بشأن المعاهدات؛

(ج) نشجع جميع الدول التي لم تصبح بعد أطرافاً في جميع المعاهدات المتعلقة بحماية المدنيين على النظر في القيام بذلك [...] (الفقرة ١٣٤). إننا بعيدون عن هدف التصديق على نطاق العالم الذي حدده في فيينا المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣. بل إن الإشارة إلى "حماية المدنيين"، خارج سياقها في تقرير الأمين العام، قد تبدو تراجعاً من وجهة نظر القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

٢٨- وما يلفت النظر إلى حد أكبر أن العملية التي تجري في الوقت الحاضر لبحث نظام المعاهدات لا تشمل فيما يبدو التحديات القانونية، وهي تتم أساساً من زاوية الأسس التنظيمية. ومع ذلك، أشير في ورقة المفاهيم بشأن اقتراح المفوضة السامية المتعلقة بإنشاء هيئة دائمة موحدة للمعاهدات^(٩) إلى أن مسائل محددة "مثل الاعتبارات القانونية" ستبحث لاحقاً (الفقرة ١). ولكن في الوقت نفسه، تتبنى هذه الوثيقة مفهوم "معاهدات الأمم المتحدة الأساسية لحقوق الإنسان" (الفقرة ٣) مدرجة بذلك وحدة مصطنعة قد تبدو غير ذات أساس من الناحية النظرية ومفيدة من الناحية العملية. ومع ذلك، تؤكد الوثيقة، من زاوية إجرائية بحتة، على الفارق بين هذه الصكوك من حيث نطاقها: "بالنظر إلى عدم التوصل إلى تصديق عالمي بعد ولأن الدول الأعضاء لها إجراءات تصديق مختلفة، فإن إنشاء هيئة دائمة موحدة للمعاهدات يفرض عدداً من الصعوبات الإجرائية. وتشمل هذه الصعوبات بوجه خاص كيفية اختيار أعضاء هيئة دائمة موحدة، وهل يمكن اشتراك هؤلاء الأعضاء في المداولات واتخاذ القرارات بشأن التزامات المعاهدات الأساسية التي لم تقبلها بلدانهم" (الفقرة ٦٠).

٢٩- ودون التدخل في نقاش لم تُستشر اللجنة الفرعية بشأنه، يجب التذكير بأن عالمية الصكوك الدولية لحقوق الإنسان أبعد ما تكون عن التحقيق. فلا تزال الحاجة تستدعي إرادة سياسية للتوصل إلى تصديق عالمي أو شبه عالمي. على أن ما قد ينطوي على خطر خاص هو إضعاف الصلة المتزايدة التي تربط الالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات والتي تسري على الجميع بذرائع تسمح بتعديل المعاهدات القائمة. بمجرد قرار من الجمعية العامة (انظر الصفحة ٦٤). فمثال اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لا يبدو مقنعاً البتة عندما تحتتم وثيقة المفاهيم بالعبارات التالية: "وكحد أدنى، يمكن وضع إجراء مبسط للتصديق، أو التطبيق المؤقت لنظام الرصد الجديد إلى حين بدء نفاذ التعديلات (بروتوكول تعديل) كما هو الحال في الاتفاق المتصل بتنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار" (الفقرة ٦٥). بل ويمكن التساؤل عما إذا كان مفهوم "الاتفاقات الداخلية بين الأطراف" قابلاً للتطبيق - كما حدث في حالة الاتفاقية الوحيدة للمخدرات - بخصوص المعاهدات التي تنشئ حقوقاً موضوعية، تسري على الكافة، ولا تخضع بذلك لمنطق المعاملة بالمثل.

٢- النطاق القانوني للالتزامات العالمية

٣٠- ينبغي استجلاء طبيعة الالتزامات العالمية في مجال حقوق الإنسان، لا سيما فيما يتعلق بـ "الشرعة الدولية لحقوق الإنسان" التي تقرب بين الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولين الملحقين به، كما ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في ملاحظتها العامة رقم ٢٦ (١٩٩٧)، بالتشديد على استمرارية الالتزامات المقطوعة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفيما عدا هذا الموقف المبدئي، تظل الحاجة تدعو إلى دراسة القواعد العرفية والالتزامات في مواجهة الكافة والتزامات القواعد الآمرة، على غرار الأعمال التي تم الاضطلاع بها في هذا المضمار برعاية لجنة الصليب الأحمر الدولية^(١٠). ويؤمل أن تؤدي المبادرات التي اتخذها

السيد فلاديمير كارتاشكين في هذا الصدد ثمارها في الوقت المناسب^(١١). ولكن الأمر قد يتطلب بالإضافة إلى ذلك، اللجوء إلى محكمة العدل الدولية طلباً لرأي استشاري بشأن أشكال مراجعة المعاهدات العالمية أو شبه العالمية في مجال حقوق الإنسان.

٣١- أما من حيث الموضوع، فتظل التزامات الدول مرهونة بتحفظات، كما أكدت السيدة فرانسواز هامبسون في دراساتها المثيرة التي أعدها لحساب اللجنة الفرعية^(١٢). وبشأن هذه المسألة أيضاً، يستحب مواصلة الحوار الناجح مع المقرر الخاص التابع للجنة القانون الدولي، السيد ألان بيليه، لا سيما في ضوء الإضافة إلى تقريره العاشر (A/CN.4/558/Add.1 و Corr.1 و Corr.2)، فيما يخص التحفظات المتعارضة مع موضوع وهدف المعاهدة التي كانت محل نقاش تمهيدي بين وفد من اللجنة الفرعية ووفد من لجنة القانون الدولي، بالإضافة التي بحثت في دورة عام ٢٠٠٦ (A/CN.4/558/Add.2).

٣٢- وأما من حيث الشكل، فكثيراً ما تخضع الالتزامات أيضاً لقيود بسبب عدم وجود آليات للمتابعة على الصعيد الدولي. وفي هذا المضمار، يجب أن تولى الأولوية باستمرار لإجراء البلاغات، سواء عن طريق الإعلانات الاختيارية أو البروتوكولات الإضافية. وبوجه خاص يبدو من الضروري وضع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتحقيق المساواة بين العهدين الدوليين وذلك بتأمين إمكانية الاحتكام القضائي تدريجياً فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويجب عدم التذرع بالنقاشات الجارية بشأن الإصلاح للتشكيك في الهدف المحدد أثناء المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان. فدراسة التقارير الدورية وإجراء البلاغات الفردية طريقتان متكاملتان لضمان فعالية التزامات الدول. فإذا كان نظام تقارير الدول قد وضع في أول الأمر بوصفه حداً أدنى من الالتزام، في غياب نظام لتقديم شكاوى فردية أو جماعية، فإنه يسمح بإعطاء نظرة شاملة عن وضع البلد، سواء أثناء إعداد التقرير، بالتداول مع القطاعات الرئيسية في المجتمع، لا سيما المؤسسات الوطنية، أو أثناء المتابعة، من خلال وضع الملاحظات الختامية موضع التنفيذ. كما أنه يقدم عرضاً عاماً للتطورات التي تتحقق مع مرور الوقت، مما يسمح بقياس التقدم المحرز من تقرير دوري لآخر، عند التقيد بنمط منتظم. أما دراسة الشكاوى، فإنها تتيح الانطلاق من حالات ملموسة، تكشف عن اختلالات ظرفية في أعمال الحقوق المكفولة، بل عن انتهاكات جسيمة ومنتظمة.

٣٣- ومع ذلك، ينبغي أخذ عملية المتابعة برمتها في الحسبان. فطبيعة النتائج والملاحظات الختامية ونطاقها، إضافة إلى الملاحظات العامة للجان، يحتاجان إلى صياغة قانونية أكثر دقة، على غرار أعمال رابطة القانون الدولي. وفي هذا الصدد، تقتصر وثيقة المفاهيم بشأن اقتراح المفوضية السامية المتعلقة بإنشاء هيئة دائمة موحدة للمعاهدات على الإشارة إلى أنه "رغم أن قرارات هيئات المعاهدات في هذا السياق ليست ملزمة قانوناً، فإن إجراءات الشكاوى الفردية كثيراً ما أدت إلى إنصاف الضحايا. ومن خلال القرارات المتخذة في قضايا بعينها، أسست اللجان أيضاً مجموعة من السوابق القضائية بشأن تفسير معاهدات حقوق الإنسان وتطبيقها، وهي سوابق كثيراً ما تشير إليها المحاكم والهيئات القضائية الوطنية والإقليمية"^(١٣). وتذهب رابطة القانون الدولي في قرارها رقم ٢٠٠٤/٤ المعتمد في مؤتمرها الحادي والسبعين (برلين، ١٦-٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٤) أبعد من ذلك باعترافها بأن "من شأن استعمال الهيئات الوطنية والدولية الفعال لاستنتاجات الهيئات التعاقدية لحقوق [الإنسان] أن يساهم في أعمال هذه الحقوق مساهمة جوهرية". وهي تقدم أيضاً التوصية البالغة الفائدة التي تقضي:

"(أ) بأن تنظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وشعبة النهوض بالمرأة في إعداد صحيفة وقائع أو منشور مشابه يمد القضاة والأخصائيين القانونيين الممارسين وصناع القرار بمعلومات عن الطريقة التي استرشدت بها الهيئات القضائية الوطنية السوابق القضائية للهيئات التعاھدية؛

...

(ج) أن تطلب الهيئات التعاھدية من الدول الأطراف بوجه خاص، بمساعدة أمانة المفوضية السامية وشعبة النهوض بالمرأة، بواسطة قوائم المسائل، وعند الاقتضاء بواسطة استبيان شفوي مكمل والملاحظات الختامية، أن توفر لائحة مفصلة بالقضايا التي صدرت فيها أحكام في الفترة المشمولة بالتقرير والتي أشارت فيها الهيئات القضائية الوطنية إلى السوابق القضائية للهيئات التعاھدية؛

(د) أن تعد المفوضية السامية وشعبة النهوض بالمرأة بانتظام تحديثاً للقضايا التي أشارت فيها الهيئات القضائية الوطنية إلى السوابق القضائية للهيئات التعاھدية، مسترشدة بالمعلومات المقدمة، بموجب الفقرة (ج) أعلاه، وبمصادر أخرى وبأبحاثها الذاتية (...)"^(١٤).

٣٤- وفي الختام، من المؤسف أن تشتت هذه الحركة التي أطلقت عام ١٩٩٣ وأن تفقد من زخمها بالرغم من الجهود العديدة التي سبقت الإشارة إليها في التقرير المرحلي (E/CN.4/Sub.2/2005/8 و Corr.1)، من دون إرادة جماعية، لأجل إحياء دينامية برنامج عمل فيينا. وفي وقت يتبلور فيه شكل عملية إصلاح الأمم المتحدة، يجدر التذكير بأن "المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان يوصي 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 التعاھدية، في إقامة حوار مع الدول التي لم تنضم إلى معاهدات حقوق الإنسان هذه، بغية تحديد العقبات والتماس سبل تذليلها"^(١٥).

٣٥- وبما أن الحالة لم تستعرض على الوجه الصحيح كما كان يجب أن يحدث بمناسبة الاحتفال بالذكرى العاشرة للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فإن الحاجة إلى إرادة جديدة لا تزال قائمة. وهذا يعني تحول الجهود المبذولة في سبيل الشفافية إلى إرادة لتحقيق الاتساق. ويقتضي هذا تضافراً للجهود والمبادرات التي كانت مشتتة حتى الآن، بروح التعاون بين جميع الجهات المعنية، وبعمل متواصل في مجالي المتابعة والتقييم. وغالبا ما يشجع غموض الحالات على اختلاق الأعذار الكاذبة، بسبب فصل المعلومات بعضها عن بعض وأيضا بسبب تخصص الهيئات. فالنظرة الشمولية تشكل شرطاً أساسياً لا غنى عنه "لمساءلة" الدول مساءلة حقيقية بموجب الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان.

٣٦- وبهذه الروح، كان فيليب آلتسون ينادي باتخاذ أربعة تدابير للتوصل إلى "التصديق العالمي على الصكوك الدولية": "(أ) إجراء مشاورات مع الوكالات الدولية الرئيسية لاستكشاف إمكانات مشاركتها في حملة من أجل التصديق على الصكوك الدولية؛ (ب) تعيين مستشارين خاصين معنيين بالتصديق وتقديم التقارير وتخصيص الأموال اللازمة لاضطلاعهم بولايتهم؛ (ج) تحديد التدابير الخاصة التي يمكن اعتمادها لترشيد عملية تقديم التقارير بالنسبة للدول قليلة السكان؛ (د) إيلاء اهتمام خاص لفئات أخرى هامة من غير الدول الأطراف"^(١٦).

٣٧- غير أن المناقشات التي تجري بشأن إصلاح الأمم المتحدة تحتّم اليوم التعمق في بحث الاعتراف العالمي بالمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. أولاً، لأن مسألة ترشيح نظام تقديم التقارير قد شدد على العبء الثقيل الذي تتحمله الدول الأطراف، وهو ما قد يثبط الدول ذات الإمكانيات المحدودة عن التصديق على صكوك جديدة. والواقع أن هذا لا يمس المعاهدات التي لها هيئة رصد فحسب، وإنما يمس أيضاً المجموعة الكاملة من الصكوك المتعلقة بحماية حقوق الإنسان. وهذه هي مجموعة الالتزامات الواجب أخذها بالاعتبار عند النظر في وضع نظام جديد للاستعراض الدوري الشامل".

٣٨- وإذا كانت اللجان المنشأة بموجب معاهدات تبدو في وضع لا يسمح لها بالتعاون مع الدول غير الأطراف، فيمكن للجنة الفرعية المحددة القيام، بصفتها هيئة فرعية تابعة لمجلس حقوق الإنسان، بدور مفيد في زيادة وعي الدول غير الأطراف، وذلك بدراسة العقوبات القانونية أو السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية التي تحول دون التصديق على الصعيد العالمي. وعلى المدى القصير يمكن أن يستجيب هذا الإجراء لضرورة المتابعة المنتظمة بإعادة إنشاء الفريق العامل التابع للجنة الفرعية الذي عمل من عام ١٩٧٩ إلى عام ١٩٩٤، ومنحه وضعاً وسيطاً بين الهيئات التعاقدية والدول غير الأطراف، وتكليفه بمهمة أكثر منهجية فيما يخص "الاتفاقيات التيمة" التي تم التخلي عنها رغم أهميتها.

٣٩- وستتطلب مبادرة إعادة التنشيط هذه في المرحلة الأولى من الدول الأطراف اتباع سياسة تتسم بالشفافية. وهذا الجرد الموضوعي يمكن أن يقترن بتنظيم حملات إعلامية في البلدان المعنية وإقامة تبادلات مع المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وكذلك مع المنظمات غير الحكومية. كما قد يكون من الضروري تعيين إمكانيات المساعدة التقنية لتسهيل عملية تنفيذ الالتزامات المتعهد بها. ولكن هذا النهج الاستباقي ينبغي أن يسير جنباً إلى جنب مع العزم على البحث عن الصعوبات العملية والعقبات التقنية التي كثيراً ما تعوق التطبيق الفعال.

ثانياً - إشكالية التطبيق العالمي

٤٠- لقد ركزت اللجنة الفرعية، منذ بداية هذه الدراسة، على مسألة فعالية الالتزامات. فالإجراءات التي تتخذ محض الإرادة للتصديق العالمي والشامل لن يكون لها بالفعل أي معنى إلا إذا أفضت إلى تطبيق الدول للالتزامات التي تعهدت بها تطبيقاً فعلياً، من خلال مجموعة من الحقوق والضمانات.

٤١- ومن أجل معالجة هذه المسألة الجوهرية بشكل ملموس، أراد المقرر الخاص إعداد استبيان لتوجيهه إلى الدول وإلى الأطراف الأخرى المعنية، كما أذنت له لجنة حقوق الإنسان في مقرراتها المتلاحقة. ففي المقرر ٢٠٠٤/١٢٣، وافقت اللجنة على الطلب الذي وجهته اللجنة الفرعية إلى الأمين العام بتزويد المقرر الخاص بكل المساعدة اللازمة لتمكينه من أداء مهام ولايته، لا سيما إجراء اتصالاته بالدول". وذكر المقرر الخاص في تقريره المحلي بأنه لم يستخدم طريقة الاستثمارات في إعداد تقريره الأولين، إذ رأى من الضروري زيادة توضيح نطاق الدراسة ونهجها، وتشجيع الاتصالات مع الدول، إما مباشرة وبصورة رسمية وإما بصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. ونظراً للمهل الزمنية التي تتطلبها مثل هذه الإجراءات، فقد أراد المقرر الخاص الشروع في هذه المرحلة الجديدة اعتباراً من نهاية السنة، بالمشاركة الفعالة للأمانة، للاستفادة من المعلومات المحصلة في الوقت المناسب لصياغة هذا التقرير الختامي.

٤٢- ووصل نحو ثلاثين رداً على الاستبيان الذي وجهه المقرر الخاص في الخريف - في إطار المفوضية السامية لحقوق الإنسان (انظر المرفق). وقد يبدو هذا العدد كبيراً، خاصة وأن أوجه القلق التي أبديت بشأن مصير لجنة حقوق الإنسان، ومن باب أولى مستقبل هياكلها الفرعية، قد أثارت الشك لدى الأطراف التي وجه إليها الاستبيان، لا سيما الدول الأعضاء، ليس بشأن الجدول الزمني لهذا العمل فقط، بل بشأن فائدة هذه العملية أيضاً. وإذ يعرب المقرر الخاص عن أسفه لهذا العائق، واضعاً في الاعتبار الولاية التي أسندتها إليه لجنة حقوق الإنسان في مقررهما ١٢٣/٢٠٠٤ لمدة ثلاث سنوات بدعم كامل من الأمين العام، فإنه يوجه شكراً حاراً للدول والمؤسسات التي تفضلت بالرد الشامل على الاستبيان. فهذا الاستبيان يشكل بالفعل مصدراً نفيساً للمعلومات المتعلقة بممارسات الدول، وأيضاً بتنظيمها الدستوري وسياساتها القانونية الخارجية.

٤٣- وتعطي الردود على الاستبيان بيانات مفيدة في هذه المرحلة. فقد جاءت ١٩ منها من الدول الأعضاء و ١٠ من مؤسسات وطنية و ٥ من منظمات غير حكومية. كما أن التوزيع الجغرافي للردود يشكل أيضاً عينة متوازنة نسبياً:

(أ) أفريقيا: بوركينا فاسو والسنغال والسودان وغانا والكاميرون والمغرب وموريشيوس؛

(ب) أمريكا اللاتينية: الأرجنتين وبوليفيا وجامايكا والسلفادور وغيانا وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكولومبيا والمكسيك ونيكاراغوا؛

(ج) آسيا: الأردن والجمهورية العربية السورية وجمهورية كوريا والفلبين والهند واليابان؛

(د) أوروبا الشرقية: أرمينيا ورومانيا وكازاخستان وكرواتيا؛

(هـ) مجموعة البلدان الغربية: ألمانيا وأندورا آيرلندا والبرتغال وتركيا وفرنسا والنرويج.

٤٤- على أنه إذا أريد مواصلة هذا البحث، فلا بد من إعادة إجراء هذه العملية بقدر أكبر من المنهجية، في الوقت المناسب وبالشكل الملائم، لافتقار الردود المقدمة إلى كل العناصر المطلوبة. هذا وينبغي التحقق من الردود الرسمية والمعلومات المقدمة من المنظمات غير الحكومية واستكمالها بالتحقيقات العلمية التي جرت بالفعل على الصعيد الدولي أو الإقليمي وبأحدث البحوث^(١٧). وعلى صعيد آخر، يجب مراعاة أنشطة المنظمات الدولية الأخرى، مثلاً في إطار مجلس أوروبا^(١٨) أو المنظمة الدولية للفرانكفونية^(١٩).

٤٥- وعلى هذه الأسس، لا يمكن لهذا التقرير الختامي إلا أن يقدم لمحة عامة عن إشكالية التطبيق العالمي بالتفريق بين جانبين قانونيين أساسيين: مسألة قابلية الصكوك الدولية للتطبيق في القانون المحلي ومسألة تطبيقها الفعلي.

ألف - قابلية الصكوك الدولية للتطبيق

٤٦- إن المسألة التمهيديّة المتعلقة بقابلية الصكوك الدولية للتطبيق موضوع نظري معروف من خلال التمييز التقليدي بين نظام التطبيق الأحدي ونظام التطبيق الثنائي، لكنها تظهر جلياً تعدد أساليب تطبيق الصكوك الدولية في مجال حقوق الإنسان.

١- نظم التطبيق الشائبة

٤٧- يجب على الدول التي تتبنى نظام التطبيق الشائبة - أو نظاماً له صلة بالشائبة - أن تدرج في القانون المحلي المعاهدات لكي يكتسب قوة القانون، على غرار النموذج البريطاني. فكما جاء في رد النرويج: "المعاهدات ليست جزءاً من النظام القانوني الوطني إلا إذا تم [إدراجها] أو تحويلها بموجب القانون. فإذا أدرجت معاهدة في النظام القانوني المحلي أو تم تحويلها بموجب القانون، كان لها نفس مركز التشريعات الوطنية الأخرى ما لم تستعمل قاعدة الأسبقية. وقد استعملت هذه القاعدة في قانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٩ وتعطى الأسبقية للاتفاقيات المنفذة في القانون النرويجي بموجب هذا القانون. والاتفاقيات الوحيدة التي أعطيت لها هذه الأسبقية في القانون النرويجي هي: [عهد] الأمم المتحدة الخاص بالحقوق المدنية والسياسية و[عهد] الأمم المتحدة الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان". ونرى فائدة النظام، الذي يتميز بالوضوح، والذي قد يترك مع ذلك على الهامش التزامات دولية هامة. على أن المسألة يمكن أن تزداد تعقيداً وقت انتقاء الصكوك لأغراض إدراجها في القوانين المحلية كما يبينه مثال آيرلندا: في بعض الحالات "تدرج كامل محتويات اتفاق دولي في القانون المحلي بالنص على أن الاتفاق يجب أن يكون له قوة القانون داخل الدولة، وفي حالات أخرى، ليس من الضروري إدراج كل أحكام اتفاق أو إدراج بعضها فقط لأن هناك أحكاماً أخرى مشمولة بالفعل في القانون المحلي أو ذات طابع لا يتطلب الإدراج". وعليه، تزوي المعاهدات الدولية وراء القانون المحلي ولا يمكن الاحتجاج بها بهذه الصفة أمام الهيئات القضائية الوطنية.

٤٨- ومع ذلك، يبين رد موريشيوس بوضوح ضرورة مراعاة الأوضاع إذا كان بالإمكان الاحتجاج بالمعاهدات التي تم إدراجها "إذا تم إدراجها في قانوننا الوطني. على أن المعاهدات التي تم التوقيع عليها هي الوحيدة التي يمكن التذرع بها أمام محاكم بلدنا لأنها تشكل حجة مقنعة وإن لم تكن ملزمة". والأكثر من ذلك أن في نظام القانون العام مثل نظام الهند، "صرحت المحكمة العليا الهندية بأنه يمكن تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان في القضاء المحلي طالما أنه لا يتعارض مع أي قانون وطني (...). وأكدت المحكمة العليا الهندية في إحدى القضايا بأنه يمكن للمحاكم في الهند أن تستند إلى أحكام الاتفاقيات أو المعاهدات أو العهود الدولية التي تفسر وتُعمل حقوق الإنسان الأساسية التي يكفلها دستور الهند أيضاً بوصفها جوانب من تلك الحقوق الأساسية وقابليتها للإنفاذ من ثم على هذا الأساس" (PUCI ضد Union of India [(1997) 3 SCC 433]). وبالمثل، فإن النظام الشائبة السائد في الفلبين، والقائم على "مذهب الإدراج"، يجعل مبادئ القانون الدولي تشكل "جزءاً من قانون الأرض"، وهو ما أتاح للمحكمة العليا تطبيق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مباشرة (قضية بوروفسكي ضد مفوض الهجرة ومدير السجون). وتبقى صعوبة تطبيق اتفاقية لم تُدرج في القانون المحلي، كما هي الحال بالنسبة إلى اتفاقية مناهضة التعذيب: "سلك المدافعون طريق "القانون التطبيقي" بإقرار التشريعات التي تترجم أحكام اتفاقية مكافحة التعذيب مباشرة إلى قانون محلي، في حين أيد آخرون، بمن فيهم [اللجنة الفلبينية لحقوق الإنسان]، الاحتجاج مباشرة بأحكام الاتفاقية في قضية مشهورة لا تزال أمام المحاكم". وإضافة إلى ذلك، هناك عقبة التناقض بين القانون الدولي والقانون المحلي. فكما جاء في رد جامايكا، "تقر المحاكم الوطنية قضائياً، طبقاً لـ "مبدأ الإدراج" الوطني، بمبادئ حقوق الإنسان العرفية الدولية التي تطبق بقدر ما لا تتعارض فقط مع القانون المحلي، أي القوانين البرلمانية (القانون النظامي) أو الأحكام القضائية للمحاكم النهائية. ومن ثم، إذا أريد أن تشكل معاهدات حقوق الإنسان الدولية جزءاً من القانون الجامايكي، فلا بد من تنفيذها عن طريق القانون النظامي". وهكذا، نعود إلى نقطة البدء.

٢- نظم التطبيق الأحادية

٤٩- أما الدول التي تتبنى نظام التطبيق الأحادي - أو نظاماً يغلب عليه هذا الطابع - فإنها تعتبر المعاهدات التي يصدّق عليها ويتم نشرها على الوجه الصحيح جزءاً من السلم الهرمي التشريعي الذي له في أغلب الأحيان مركز أدنى من الدستور وأعلى من التشريع، كما في حالة فرنسا. وقد أصبح الأمر كذلك في تركيا مؤخراً: "... تصبح المعاهدة جزءاً من التشريعات المحلية وينعكس ذلك مباشرة في القانون الوطني. وعليه، يكون القضاة ملزمين على الصعيد الوطني بتطبيق أحكام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تم التصديق عليها مثلما يطبقون أحكام القوانين العادية. هذا بالإضافة إلى أنه يتعين على القضاة أيضاً مراعاة الشرط المدرج في أيار/مايو ٢٠٠٤ في المادة ٩٠ من الدستور ومؤداه أن الغلبة تكون لأحكام الاتفاقات الدولية، في حالة وجود تنازع بين الاتفاقات الدولية في مجال الحقوق والحريات الأساسية المنفذة على النحو الواجب، وبين القوانين المحلية بسبب اختلاف الأحكام المتعلقة بنفس المسألة". ويصدّق الأمر نفسه على السنغال: "في حالة النزاع القائم أمام الهيئات القضائية السنغالية، يجوز للأطراف الإشارة إلى قابلية تطبيق صك يتعلق بحقوق الإنسان". ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه "علاوة على أحكام المادة ٩٨ من الدستور، غالباً ما يقتضي الأمر نقل أحكام المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى القانون المحلي لإعمالها على النحو الكامل".

٥٠- ومن ثم، يتوقف مبدأ أسبقية المعاهدات على القوانين في الواقع العملي على ما إذا كانت أحكام المعاهدات المعنية بالأمر قابلة للتنفيذ الذاتي. وهو ما يترك للقاضي سلطة تقديرية كبيرة، كما يؤكد رد ألمانيا: "يمكن من حيث المبدأ الاحتجاج بعد التصديق، بكل حكم من أحكام المعاهدة في أي إجراءات قضائية. وللمحاكم، بعد الاحتجاج، أن تقرر ما إذا كان هذا الحكم وجيهاً وما إذا كان قابلاً للتطبيق في القضية المعنية والنتائج القانونية التي قد تستتبع ذلك. وبعبارة أخرى، يتقرر تطبيق أحكام معاهدات حقوق الإنسان على أساس كل حالة على حدة، ولا يمكن إصدار حكم عام. وفي الممارسة القانونية، كانت المحاكم مترددة جداً في النظر في أحكام حقوق الإنسان واختبار قابليتها للتطبيق. ولذلك أسباب عدة. فعلى سبيل المثال، لا يدرك القضاة آثار قانون حقوق الإنسان المصدق عليه أو ليسوا متأكدين من كيفية التعامل مع هذه الصكوك كما ينبغي. ويمكن القول بحذر إن المحاكم تميل إلى قبول مهمة اختبار قابلية تطبيق الحقوق المدنية والسياسية مقارنة بالحالات التي يحتج فيها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".

٥١- وقد يرى البعض أن تقدير قابلية التطبيق يتوقف على معايير دقيقة، كما جاء في رد اليابان: "يعتبر عموماً أن المعاهدة التي يتم إبرامها وإصدارها تنفذ محلياً. وينبغي مع ذلك للحكومة، فيما يتعلق بمعرفة ما إذا كانت أحكام قانون دولي لحقوق الإنسان نافذة تلقائياً، أن تنظر في ما إذا كانت الأحكام عملية بدرجة كافية لتنظيم حقوق مواطنيها وواجباتهم، مراعيةً غرض الأحكام ومحتوياتها ونصها". على أن هذا التقدير ذاتي بكل وضوح ويتوقف على المحاكم ويتغير مع الوقت، كما دل على ذلك تطور أحكام القضاء في فرنسا في الآونة الأخيرة بخصوص اتفاقية حقوق الطفل. ففي مرحلة أولى، رفضت محكمة النقض أحكام الاتفاقية بالكامل لأن "هذه الاتفاقية لا تلزم سوى الدول الأطراف ولا تطبق مباشرة في القانون المحلي" (١٠ آذار/مارس ١٩٩٣، Bull. no 103؛ ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٣، Bull. no 195؛ ١٥ تموز/يوليه ١٩٩٣، Bull. no 259؛ ٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، Bull. no 2). ولكن في عام ٢٠٠٥، أي بعد مرور ١٥ عاماً على دخول الاتفاقية حيز النفاذ، أحدثت الدائرة المدنية الأولى التابعة لمحكمة النقض تحولاً في أحكام

القضاء بإصدار حكمين متتاليين. ففي الحكم الصادر في ١٨ أيار/مايو ٢٠٠٥ (Bull. no 212)، طبقت الاتفاقية لأول مرة وبشكل صريح. وكما يؤكد تقرير عام ٢٠٠٥ لمحكمة النقض: "اختارت الدائرة المدنية الأولى، التي كان يمكن أن تقتصر على تطبيق الأحكام الوطنية وحدها، أن تثير تلقائياً، بعد إبلاغ الأطراف المعنية بذلك، الحجة القائمة على تطبيق الفقرة ١ من المادة ٣ والفقرة ٢ من المادة ١٢ من اتفاقية حقوق الطفل، مؤكدةً بذلك قيمة هذا النص التي تتعدى حدود الولايات الوطنية ومنظمة إلى موقف مجلس الدولة الذي أصدر رأياً مؤيداً لقابلية تطبيق بعض أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً مباشراً، لا سيما الفقرة ١ من المادة ٣، التي تفرض على الإدارة أن تراعي مصلحة الطفل العليا في المقام الأول - أي أن تعلق أي اعتبار آخر. ورغم أهمية التحول الذي قامت به الدائرة المدنية الأولى، فإنه لا يتعلق إلا بحكمين اثنين من أحكام الاتفاقية (...). والتطور الذي استهل بهذه القرارات (انظر أيضاً الحكم الصادر في ١٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، Bull. no 245) لم ينته وستكون لمحكمة النقض على الأرجح فرصة إبداء رأيها في طابع التطبيق المباشر لأحكام أخرى من الاتفاقية". وكما نرى، هناك درجة من الإرادة السياسية في تقدير قابلية التطبيق المباشر للمعاهدات حتى في نظام أحدي.

باء - التطبيق الفعال للصكوك الدولية

٥٢- إن ما ينبغي قوله هو إن مسألة التنفيذ الفعال هي التي يجب أن ينصب عليها التفكير أكثر من المسألة التقنية المتمثلة في قابلية التطبيق. وأياً كان النظام المعتمد، فلا يكفي التصديق على المعاهدات لضمان استمرارها. فالمسؤولية الأولى التي تقع على عاتق الدول الأطراف هي احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإنفاذها. ويتطلب ذلك اتخاذ مجموعة من التدابير، لا سيما في مجال التثقيف والتدريب والإعلام. وفي هذا الصدد، تشير بعض الردود، مثل ردود البرتغال، إلى أهمية "خطط العمل" التي يتم وضعها على الصعيد الوطني، بمناسبة "عقد الأمم المتحدة للتثقيف في مجال حقوق الإنسان" (١٩٩٥-٢٠٠٤). ولكن يجب التشديد بوجه خاص على أهمية وضع خطة عمل وطنية ذات نطاق عام، تحدد بشكل متعمد سياسة جامعة تغطي جميع القطاعات المعنية، في بلدان شديدة التباين مثل الأرجنتين أو النرويج. وتتمشى هذه الممارسة مع تطور الهياكل الوزارية أو المشتركة بين الوزارات، مثل أمانة الدولة لحقوق الإنسان التي أنشئت في الأرجنتين، وكذلك مع ازدهار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وهذا يتطلب أيضاً مشاركة جميع "هيئات المجتمع" بفعالية، لا سيما المنظمات غير الحكومية وجميع المدافعين عن حقوق الإنسان. ولكن يمكن، في ظل هذا الإطار الواسع، وضع ضمانات قانونية فعالة.

١- الضمانات القضائية

٥٣- إن توافر "سبل انتصاف فعالة" أمر أساسي لضمان التمتع بالحقوق وفعالية حقوق الإنسان. وهو في الواقع حق في حد ذاته تكرسه هذه الصفة الفقرة ٣ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ووفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان، يعتبر المذهب أن "أوجه الحماية القضائية الضرورية للتمتع بحماية حقوق أخرى" (د. شيلتون (D. Shelton)) جزء من الحقوق التي لا يمكن التعدي عليها^(٢٠). فالمسألة لا تتعلق بمجرد قاعدة إجرائية - من خلال مسألة استنفاد سبل الانتصاف المحلية -، بل بقاعدة جوهرية تجبر السلطات العامة على أن تكون مسؤولة أمام الأشخاص الذين يخضعون لولايتها. والواقع أن الحق في انتصاف فعال بات يشكل الآن، دون أدنى شك، مبدأ عاماً من مبادئ القانون، وهو مبدأ شائع بين النظم القانونية.

٥٤- وتظل السوابق القضائية المحلية منفصلة عن بعضها أكثر من اللازم وينبغي منهجة الأمثلة المضروبة في الردود على الاستبيان، تمثيلاً مع التوصيات التي قدمتها رابطة القانون الدولي في المؤتمر الحادي والسبعين المعقود في برلين في عام ٢٠٠٤. فمن شأن تجميع السوابق القضائية الوطنية مضاعفة الأمثلة على الممارسات السليمة، كما كان عليه حال أعمال المفوضية السامية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والتأثير المتبادل بين السوابق القضائية يظهر بجلاء فيما يتصل بنظم القانون العام. فقد ورد في رد الهند قرار لحكمتها العليا يشير إلى أستراليا. ولكنه قد يكون ذا وجهة أيضاً بالنسبة إلى الدول التي تتبنى نظام التطبيق الأحدي لإنفاذ المعاهدات الدولية، قصد تقديم تفسير مشترك لـ "نية الأطراف" بخصوص طابع النفاذ التلقائي أم لا لأحكام المعاهدات. ومن المفيد جداً تجميع أحكام المبادئ الصادرة عن الهيئات القضائية ذات السيادة في سائر الدول الأطراف فيما يتعلق بالالتزامات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. ويمكن القيام بهذا العمل، في إطار المفوضية السامية، بدعم شبكة المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان.

٥٥- ولكن للضمانات الدولية مكانتها إلى جانب الضمانات القضائية الوطنية، باسم مبدأ التبعية نفسه. ويجب التأكيد على أن التصديق الفعلي على الصكوك الدولية يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع تعزيز آليات المتابعة. وهذا يتطلب أولاً وضع إجراءات البلاغات الفردية أو الجماعية في إطار الهيئات التعاقدية القائمة. كما أنه يتطلب دراسة جديدة للضمانات" التي ينبغي تطبيقها على المعاهدات العالمية لحقوق الإنسان التي لم تنشئ هيئة متابعة متخصصة. وهو يتطلب أخيراً، في الأجل المتوسط، تعزيز الطابع "شبه القضائي" لإجراءات شكاوى الأفراد أو الدول ومنهجتها. وتتطلب الحماية الجماعية لحقوق الإنسان وجود ضمانات فعلية، على المستوى الوطني والدولي على السواء. وهكذا، لن يكون إدراج حقوق الإنسان في الإجراءات القضائية سوى نتيجة برنامج العمل الذي وضع في عام ١٩٤٦ والذي هو مصدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

٢- الضمانات غير القضائية

٥٦- إن التركيز على أهمية الضمانات القضائية لا يعني إغفال الضمانات غير القضائية. أولاً، لأن الضمانات القضائية هي بحكم تعريفها، ضمانات لا يمكن اللجوء إليها إلا بعد حدوث الانتهاك ولأن جبر الأفراد الناتج عنها يأتي متأخراً وغير كامل وفي الغالب بشكل غير ملائم. وقد تكون سبل الانتصاف غير القضائية أكثر ملائمة للضحايا لأنها تقدم حلولاً عامة بواسطة الإصلاحات التشريعية، كما هي الحال مع عمل أمناء المظالم والوسطاء وغيرهم من المدافعين عن الشعب. كما تجب الإشارة إلى دور المؤسسات الوطنية المتخصصة في مجال مكافحة التمييز، أو "السلطات الإدارية المستقلة". فعلاوة على تيسر لجوء المواطنين العاديين إليها، إذ يمكنهم الانتصاف سريعاً من انتهاك لحق من حقوقهم المكفولة، فإن لهذه الهيئات أيضاً وظيفة أعم في مجال الرقابة والإنذار والوقاية.

٥٧- ومن المؤكد أن شيئاً لن يتحقق بدون المعنيين بالأمر. ومتى أدرجت الصكوك بشكل قانوني في القوانين المحلية وأصبحت حقيقة واقعة، سيتطلب تنفيذها الفعال قدراً كبيراً من العمل في مجال الإعلام والتدريب. ويجب أن يسير نشر المعاهدات العالمية - وترجمتها إلى اللغات الوطنية - جنباً إلى جنب مع الحملات الإعلامية بغرض توعية الرأي العام. وما لم تنقل هذه الوسائط إلى جميع شرائح المجتمع، بما فيها أشدها تمهيشاً واستضعافاً، ستظل الصكوك نظرية وبعيدة ولن يكون لها تأثير على حياة المواطنين اليومية. ثم إن تطبيق الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على نطاق العالم لا يقتصر على الميدان القانوني. ولكن البحث عن العقبات التاريخية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها التي تحول دون تنفيذ المعاهدات العالمية تنفيذاً كاملاً يتجاوز حدود هذه الدراسة، ومع ذلك لا يمكن إغفال هذا البعد الخارج عن نطاق القانون.

الاستنتاجات

- ٥٨ - في ختام هذا التقرير النهائي، لا يسع المقرر الخاص إلا أن يلاحظ شدة اتساع المجال الذي لا يزال يتعين تناوله بالدراسة. ومن اللازم في نظره أن يكلف مجلس حقوق الإنسان فريق عمل تابعاً للجنة الفرعية - أو للهيئة التي ستحل محلها - بضمن المتابعة الدورية والمنهجية لحالة الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، في ضوء "الاستعراض الدوري الشامل" الذي ينظمه المجلس.
- ٥٩ - ويوصي الدول بأن تواصل النشاط الجاري لتكتسب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، في أقرب الآجال، طابعاً عالمياً أو شبه عالمي، طبقاً للأهداف التي حددها المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان رسمياً في عام ١٩٩٣. وبنفس الروح، يستنسب تشجيع "الحوار بشأن التحفظات" مع الدول الأطراف من أجل رفع التحفظات التي أبدت على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.
- ٦٠ - ويوصي المقرر الخاص بتعزيز المساعدة التقنية، في إطار الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والإقليمية، من أجل تيسير التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على نطاق العالم وتطبيقها بفعالية.
- ٦١ - وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد تنظيم حلقة دراسية، بفضل دعم الدول والمنظمات غير الحكومية، وكذلك المؤسسات الوطنية المعنية في المقام الأول، لتشجيع الحوار مع الدول بشأن التصديق على المعاهدات العالمية. ومن الجوانب الأخرى المفيدة مراعاة المساعدة المحددة التي تقدمها المنظمات الإقليمية للتصديق على المعاهدات العالمية ووضعها موضع التنفيذ الفعال من خلال التشاور والتعاون بين الدول الأعضاء، وجرّد الممارسات السليمة بمنهجية أكبر.
- ٦٢ - ويوصي المقرر الخاص بمواصلة التفكير الجماعي في طبيعة القانون الدولي لحقوق الإنسان ونطاقه، في إطار اللجنة الفرعية - أو الهيئة التي ستحل محلها.
- ٦٣ - ويوصي بتعزيز الضمانات الدولية بتطوير البلاغات الفردية والجماعية، لا سيما اعتماد البروتوكول الإضافي الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ٦٤ - ويوصي بأن تقوم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بمساعدة المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان، بتجميع السوابق القضائية الوطنية المتعلقة بتنفيذ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.
- ٦٥ - ويناشد تنظيم حلقة دراسية عن الممارسات السليمة، لا سيما خطط وبرامج العمل التي وضعتها الدول على الصعيد الوطني. ويشجع أيضاً مواصلة التفكير في العقوبات غير القانونية التي تعرقل تطبيق الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على نطاق العالم.

Notes

¹ E. Decaux (ed.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme* (Paris, Pedone, 2006). International seminar organized by the University of Paris II at the Human Rights and Humanitarian Law Research Centre (Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire).

² E. Bribosia and L. Hennebel (eds.), *Classer les droits de l'homme* (Brussels, Bruylant, 2004).

³ See tables in the addendum to the present report (A/HRC/Sub.1/58/8/Add.1) and, for a comprehensive account, J-B. Marie, "Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, classification et état des ratifications au 1^{er} janvier 2006", in National Centre for Scientific Research (Centre national de la recherche scientifique - CNRS), *Revue universelle des droits de l'homme* (forthcoming).

⁴ For an overview of these developments, see the addendum to the present report (A/HRC/Sub.1/58/8/Add.1), table 4. The admission of Montenegro to the United Nations in June 2006 as the 192nd Member State is too recent to have been usefully taken into account.

⁵ Where both instruments were not ratified simultaneously, the later date is given in order not to make the list longer than necessary. For exact dates of ratification, see the addendum to the present report (A/HRC/Sub.1/58/8/Add.1), table 6.

⁶ The quicker pace of ratification in March 2006 was in part a reflection of pledges made by the candidate States to the Human Rights Council.

⁷ "A more secure world: our shared responsibility", A/59/565, 2 December 2004.

⁸ A/59/2005, 21 march 2005.

⁹ HRI/MC/2006/2.

¹⁰ J.-M. Henckaerts and L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (ICRC, Cambridge University Press (vol. 3), 2005). Cf. also T. Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law* (Oxford, Clarendon Press, 1989); O. de Frouville, *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international (régime conventionnel des droits de l'homme et droit des traités)* (Paris, Pedone, 2004). Cf. also the work being done by the International Law Association, with its *Interim Report on the Relationship between General International Law and International Human Rights Law* submitted to the Toronto Conference in 2006.

¹¹ Cf. Sub-Commission decision 2005/105 on human rights and State sovereignty. Earlier efforts were mentioned in working paper E/CN.4/Sub.2/2003/37.

¹² For recent developments concerning the role of the depositary, see P. Kohona, "Some Notable Developments in the Practice of the UN Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties: Reservations and Declarations", *AJIL*, vol. 99, No. 2, April 2005, pp. 433 et seq.

¹³ HRI/MC/2006/2, para. 13. Note 6 refers to the work of the Committee on International Human Rights Law and Practice of the International Law Association, (interim report of 2002 and final report of 2004).

¹⁴ International Law Association, *Report of the 71st Conference*, London, 2004.

¹⁵ Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, chap. II, para. 4.

¹⁶ E/CN.4/1997/74, para. 111.

Notes

¹⁷ B. Conforti et F. Francioni (ed.), *Enforcing International Human Rights in Domestic Courts* (Martinus Nijhoff Publishers, 1997); P.-M. Eisemann (ed.), *The Integration of International and European Community Law into the National Legal Order: A Study of the Practice in Europe* (London, Kluwer Law International, 1996). See also C. Sciotti-Lam, *L'applicabilité des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en droit interne* (Brussels, Bruylant, 2004).

¹⁸ For the activities of the Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), see www.coe.int/cahdi. Cf. also the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

¹⁹ Cf. the records of the symposium of the Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF), organized in June 2003 in Ouagadougou on the topic, "The application of international law in the internal legal order of French-speaking African States". ("L'application du droit international dans l'ordre juridique interne des États africains francophones"). See also the Délégation aux droits de l'homme, à la démocratie et à la paix site of the International Organization of la Francophonie (OIF): <http://democratie.francophonie.org>

²⁰ International Law Association *Interim Report on the Relationship between General International Law and International Human Rights Law*, Toronto Conference, 2006.

Annex

REPLIES TO THE QUESTIONNAIRE PREPARED BY THE SPECIAL RAPPORTEUR RESPONSIBLE FOR CONDUCTING A DETAILED STUDY OF THE UNIVERSAL IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS TREATIES*

Questionnaire

1. Are you aware of the call for ratification of international human rights treaties made by the Secretary-General of the United Nations in 2005?
2. Who was the main recipient of this call at the national level?
3. Through what instances was the Secretary-General's call examined (inter-ministerial meetings, parliamentary interventions/questions, consultative bodies)?
4. What follow-up was proposed to the Secretary-General's call?
5. How do you evaluate the results in the national framework?
6. Does your country intend to sign and ratify those international human rights treaties which remain outstanding? Which ones and what is the time frame?
7. What legal, political and/or social obstacles have been identified that may hinder the ratification of human rights treaties in your country?
8. Is there a domestic periodic procedure through which the signature and ratification of these treaties are considered, and the appropriateness of reservations re-examined?
9. Does your country plan to withdraw existing reservations?
10. What status do international human rights treaties ratified by your country have in the constitutional order? What procedure governs the incorporation of these treaties into national law?
11. In what forms are treaties officially published and how are human rights treaties disseminated?
12. Do the treaties have direct effect in national law?
13. Can these treaties be invoked by parties to a suit, by non-governmental organizations, and by associations for the promotion of human rights?
14. How is the public informed of existing domestic and international remedies?
15. Which are the competencies of different judges at national level, vis-vis application and interpretation of international human rights treaties? How do you evaluate their role? (Please give one or more significant examples that illustrate it.)

* Given its length, the document containing the replies can be consulted with the Secretariat.

CONTENTS

Page

Replies of Member States

1.	Andorra	4
2.	Argentina	12
3.	Bolivia	24
4.	Burkina Faso	28
5.	Korea	30
6.	Croatia	35
7.	Guyana	36
8.	Ireland	39
9.	Jamaica	43
10.	Japan	45
11.	Kazakhstan	47
12.	Morocco	52
13.	Mauritius	55
14.	Mexico	58
15.	Portugal	61
16.	Syrian Arab Republic	67
17.	Romania	73
18.	Senegal	75
19.	Turkey	79

Replies of national human rights institutions

20.	Germany	83
21.	Armenia	85
22.	Colombia.....	87
23.	France	94
24.	India	99
25.	Jordan	102
26.	Philippines	103
27.	Sudan	109
28.	Norway.....	114
29.	Venezuela (Bolivarian Republic of)	117

Replies of non-governmental organizations and research centres

30.	Cameroon (Human Rights Education and Information Centre)	124
31.	El Salvador (FIDH)	127
32.	Ghana (Foresight Generation Club)	130
33.	Mexico (LIMEDDH, FIDH)	132
34.	Nicaragua (CENIDH, FIDH)	136
