العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

بقلم كريستيان توموشات

بعد ويلات الحرب العالمية الثانية، ظهر توافق آراء عام على نطاق العالم مطالبا بوضع فرادى البشر تحت حماية المجتمع الدولي. وعلى نحو ما تبيّن بالخصوص من الفضائع المرتكبة ضد مجموعات إثنية محدّدة، فإن الحكومات الوطنية يمكن أن تقصّر على نحو خطير في أداء واجبها بأن تضمن حياة وحرّية مواطنيها. بل إن بعضها أصبحت مؤسسات إجرامية. لكن يجب ألا تحدث أبدا محرقة أخرى. وتبعا لذلك، أن الدرس المستفاد هو أن آليات الحماية على المستوى المحلي، لاتكفي وحدها، لتوفير ضمانات ثابتة بالقدر الكافي، فقد أصبح من البديهي تقريبا أن المنظمة العالمية الجديدة المزمع إنشاؤها هي التي يجب أن توكل إليها مهمة القيام بدور الضامن لحقوق الإنسان على نطاق عالمي. وفي مؤتمر سان فرنسيسكو المعقود في عام 1945، طلبت بلدان من أمريكا اللاتينية إدراج مدوّنة كاملة لحقوق الإنسان في ميثاق الأمم المتحدة ذاته. وبما أن هذه المبادرة كانت تتطلب التحضير لها بعناية، فإنه لم يكتب النجاح لهذا المقترح في ذلك الطور. ومع ذلك فقد تم قبول أن تدرج حقوق الإنسان في الميثاق من حيث المبدأ. ويتضمن الميثاق إشارات إلى حقوق الإنسان في الديباجة، وضمن مقاصد المنظمة (المادة 1) وفي أحكام عديدة أخرى (المواد 13 و 55 و 62 و 68). ومباشرة بعد التشكيل الفعلي للآلية المؤسسية المنصوص عليها في الميثاق، بدأت اللجنة الجديدة لحقوق الإنسان عملها لوضع مدوّنة دولية للحقوق. وكخطوة أولى، صيغ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمدته الجمعية العامة في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.

ولكي تصبح حقوق الإنسان أداة تنظم بالفعل حياة الأفراد والأمم، كانت الوفود بحاجة لأكثر من مجرّد إعلان سياسي. وبالتالي فمن البداية الأولى كان ثمة اتفاق عام في هذا الصدد على أن محتوى الاعلان العالمي ينبغي بلورته في الشكل القانوني المادي لمعاهدة دولية. وأكدت الجمعية العامة من جديد، كما فعلت من قبل في الإعلان العالمي، ضرورة أن تكمل الحقوق المدنية والسياسية التقليدية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذ أن فئتي

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved
www.un.org/law/AVL

الحقوق كليهما " مترابطتان ومتكافلتان" (انظر الفرع هاء من القرار 421 (د - 5) المؤرخ 4 كانون الاول/ديسمبر 1950). وقد كان السؤال الوحيد هو هل أن الحقوق التعاهدية الجديدة، وفقا لمفهوم وحدة كل حقوق الإنسان، ينبغي أن تتكامل في صك دولي واحد أم أنه ينبغي، بسبب خصائصها المختلفة، ترتيبها تبعا لتلك الخصائص. وقد أكدت الأمم الغربية خاصة أن عملية الانفاذ لا يمكن أن تكون متطابقة إذ أن الحقوق المدنية والسياسية تكتسي بالأحرى طابع الأهداف المقرر بلوغها في حين أن الحقوق المدنية والسياسية يجب أن تُحترم احتراما صارما وبدون أية تحفظات. وقد ساد هذا الرأي الأخير في نهاية الأمر. وبموجب القرار 543 (د - 6) المؤرخ 4 شباط/فبراير 1952، أشارت الجمعية العامة على لجنة حقوق الإنسان بأن تعد مشروعي معاهدتين عوضا عن إعداد نص لعهد واحد: عهدا يبيّن الحقوق المدنية والسياسية وعهدا موازيا ينص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأكملت اللجنة عملها في عام 1954. ومع ذلك، فقد مرّت سنوات عديدة قبل أن يبلغ المناخ السياسي مستوى نضج سمح باعتماد هذين النصين الطموحين. في حين كانت مجموعتا الدول الغربية والدول الاشتراكية كلاهما غير مقتنعتين تماما بالفائدة من النصين، مارست بلدان العالم الثالث على المجموعتين ضغوطا حملتهما في نهاية الأمر على الموافقة على ناتج العملية التفاوضية المطوّلة. وتبعا لذلك، اعتمدت الجمعية العامة العهدين في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، بتوافق الآراء وبدون أي امتناع عن التصويت (القرار 2200 (د - 21)). ومنذ ذلك الوقت، اتبع صكا الأمم المتحدة الشاملين منحيين مختلفين. بيد أن التصديق عليهما، خلافا لتوقعات متشائمة عديدة، جرى في معظم الحالات بصورة متزامنة. وقد ظل الاختلاف في الانتماء بين الدول الأطراف في كل من العهدين صغيرا. وفي حزيران/ يونيه 2008، بلغ عدد الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 161 دولة، في حين كانت 158 دولة قد صدّقت على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالاتحاد الروسي، مثلا، طرف في العهدين معا، في حين تركت الولايات المتحدة جانبا العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن جهة أخرى، لم تستنسب الصين التصديق على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. بيد أن النسبة من سكان العالم التي لم يشملها العهدان منخفضة بصورة عامة. لم يعد تحقيق الشمول هدفا بعيدا.

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved

www.un.org/law/AVL

يتضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية كل حقوق الإنسان التقليدية كما هي معروفة من وثائق تاريخية مثل التعديلات العشرة الأولى لدستور الولايات المتحدة (1791/1789) والاعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن (1789). بيد أن الجزء الأول من هذا العهد، في تناغم كامل مع صك النظير له، يُفتتح بالحق في تقرير المصير الذي يعتبر حجر الأساس لجميع حقوق الإنسان (المادة 1). ويتضمن الجزء الثاني (المواد من 2 إلى 5) عددا من المبادئ العامة المنطبقة على كافة المجالات، ومن بينها بصورة خاصّة، حضر التمييز. وترد في الجزء الثالث قائمة مطوّلة من الحقوق وفي مقدمتها الحق في الحياة (المادة 6). وتؤسس المادة 7 حضرا للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أوالعقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وتعلن المادة 8 عدم قانونية الرّق والسّخرة أو العمل القسري. وترد في المادة 9 ضمانات محكمة التوازن لإجراءات أوامر الإحضار، وتؤسس المادة 10 الشرط التكميلي القاضي بأن كل الأشخاص الذين يحرمون من حرّيتهم يجب أن يعاملوا بإنسانية.

وأدرجت في المادة 12 القاعدة التنظيمية الخاصة بحرّية التنقل، بما في ذلك حرّية مغادرة أي بلد. وإذا تُوخّي طرد أجانب غير متمتعين بحق ثابت في الإقامة ببلدما، فإنه يجب على أقل تقدير التعامل معهم وفقا للإجراءات الواجبة (المادة 13).وتندرج في المادتين 14 و 15 المحاكمة العادلة التي ينحصر نطاقها الخاص بموضوع الدعوى في المقاضاة الجنائية وفي المحاكمات المدنية. وقد وضعت تحت حماية المادة 17 خصوصيات أي شخص أو أسرته أو بيته أو مراسلاته، في حين تحظى الأنشطة الاجتماعية للبشر بضمانات المادة 18 (حرّية الفكر والمعتقد والدين)، والمادة 19 (حرّية التعبير)، والمادة 21 (حرّية الاجتماع)، والمادة 22 (حرية تكوين الجمعيات). وتتجاوز المادتان 23 و 24 حدود البعد التقليدي للحماية ضد تدخل سلطات الدولة، فتعلن أن الأسرة والطفل لهما الحق في الحماية من طرف المجتمع والدولة.

وتؤسس المادة 25 الحق لكل شخص في المشاركة في تسيير الشؤون العامة لبلده/ لبلدها. وبهذا الحكم، يحدد العهد بوضوح أن سلطات الدولة بحاجة إلى نوع من الشرعية الديمقراطية. وأخيرا، تقرّ المادة 27 بحق الفرد المنتمي إلى أقلية عرقية أو دينية أو لغوية في القيام بالأنشطة الثقافية التي

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved

www.un.org/law/AVL

تختص بها تلك الأقلية. ولا ينص العهد على أية حقوق سياسية للأقليات، إذ أن هذه الأقليات لم تمنح أية حقوق للاستقلال الذاتي.

وتضع المادة 26 حكما بشأن المساواة وعدم التمييز يبدو متعارضا مع الفقرة 3 من المادة 2، الحكم التمهيدي لعدم التمييز، وهو حكم تبعي بطبيعته لاينطبق إلا بالاقتران مع أحد الحقوق الأساسية الأخرى. وقد فسّرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وهي الهيئة التي أوكلت إليها مهمّة رصد نهوض الدول لالتزاماتها بموجب العهد، المادة 26 بأنها تحظر التمييز عموما دون أي اعتبارللميدان المعني من ميادين الحياة. وحتى الآن ما زال الاعتراض على هذا التوسيع لنطاق المجال الموضوعي للمادة 26 قائما.

واللجنة المعنية بحقوق الإنسان هي الجهة الفاعلة الرئيسية المكلفة على الصعيد الدولي بإنفاذ الحقوق المعلنة في العهد. بيد أن الأدوات الموضوعة تحت تصرفها لهذا الغرض محدودة النطاق. والدول مطالبة بتقديم تقارير في آجال منتظمة لكي تتولى اللجنة فحصها بعناية؛ وفي نهاية تلك العملية توجز اللجنة تقييمها للحالة السائدة في مجال حقوق الإنسان، وذلك بالخصوص، عن طريق الإعراب عن أوجه قلقها بعبارات صريحة لا يشوبه أي التواء أوكبح ناجم عن اعتبارات دبلوماسية. وهذه الملاحظات الختامية غير ملزمة قانونا. وبنفس الصورة، ليس للآراء النهائية التي تُبديها اللجنة بعد النظر في فرادى البلاغات الواردة بموجب البروتوكول الاختياري [الأول] للعهد، أية قوّة قانونية ملزمة. وبالطبع، فإنه يُتوقع من الدول أن تتعامل بنيّة صادقة مع الآراء التي تقدّمها اللجنة لها. وإذا اكتفت الدول بطرح هذه التوصيات جانبا فإن العملية برمّتها تفقد كل معنى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اللجنة، بصياغة "التعليقات العامة" تكون قد فتحت مجالا جديدا للعمل. إنها تفسّر من خلال تلك "التعليقات العامة" نطاق ومغزى أحكام العهد وتوضّح القضايا العامة لدى ظهورها في عملية التنفيذ.

والمستوى الوطني هو الذي حقق فيه العهد أكبر قدر من التأثير. حين يصاغ اليوم إطار لدستور وطني في أي مكان من العالم، يستخدم العهد بوصفه المقياس الطبيعي لصيغة باب في الدستور متعلق بالحقوق الأساسية. وفي معظم البلدان أدرج العهد في النظام القانوني الوطني كجزء لا يتجزّأ منه، بالرغم من عدم وجود قاعدة عامة في القانون الدولي تلزم الدول باتباع

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved

طريقة محددة للتنفيذ. وهكذا فإن الولايات المتحدة أصدرت إعلانا جاء فيه أن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لا ينطبق بصورة تلقائية في نظامها القانوني المحلّي. وفي بعض البلدان تتلقى السلطات الإدارية والمحاكم أوامر محدّدة باتباع نظام الضمانات الدولية المنطبقة حين تفسّر الدستور الوطني (على سبيل المثال، الفقرة 2 من المادة 10 من الدستور الإسباني). وفي بلدان أخرى ذهبت السلطات إلى حد إعطاء العهد القوّة القانونية لحكم دستوري أوشبه دستوري (مثلا، الفقرة 4 من المادة 15 من دستور الاتحاد الروسي). وهذه التقنيات القانونية لا تنجح بصورة تلقائية، إذ أن القضاة الوطنيين عموما لا تتوفر لديهم معرفة جيّدة بالضمانات المحددة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وغالبا ما يكونون راغبين عن منح تلك الضمانات تفوقا على القوانين والقواعد التنظيمية الوطنية.

المواد المتصلة بالموضوع

T. Buergenthal, "The U.N. Human Rights Committee", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, pp. 341–398.

S. Joseph, J. Schultzand M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2005.

D. McGoldrick, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, 2nd edition, Clarendon Press, Oxford 1994.

M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2nd edition, N.P. Engel, Kehl, 2005.

Ch. Tomuschat, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Copyright © United Nations, 2008. All rights reserved