

## مكانة التعليقات العامة في القانون الدولي لحقوق الإنسان دراسة تحليلية للتعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان -

محمد خليل الموسى \*

### ملخص

تعد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وهي لجنة تعاهدية مكلفة بالرقابة على تنفيذ أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، من أكثر اللجان التعاهدية نشاطاً وتأثيراً. وهي تتعرض بوظائف متعددة من قبيل استلام تقارير الدول الأطراف في العهد وإصدار ملاحظات ختامية بشأنها، واستقبال بلاغات الأفراد وإبداء آرائها فيها، واعتماد تعليقات عامة من واقع ممارستها واجتهاداتها المتعلقة بوضع أحكام العهد موضع التطبيق من جانب الدول الأطراف. وقد حظيت هذه التعليقات العامة بانتقادات واعتراضات عدد من الدول، خاصة فيما يتعلق بأحقية اللجنة بتفسير أحكام العهد من خلالها. فمن الدول الأطراف من رفض أن يكون لها أية قيمة قانونية لهذه التعليقات ونظر إليها بوصفها مجرد تصريحات عديمة القيمة القانونية وتفتقر للتسبب القانوني السليم. وبالمقابل، ثمة دول ترى فيها تفسيراً رسمياً لأحكام العهد. مما لا شك فيه أن التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان التي بلغت حتى الآن (35) تعليقا عاما (بالإضافة إلى مسودة التعليق العام رقم 36 المتعلق بالحق في الحياة) لها أهمية كبيرة، فاللجنة تقوم من خلالها بتحليل أحكام العهد وتقديم تفسيرات قانونية تتناغم مع أحكام القانون الدولي النافذ واجتهادات اللجان التعاهدية الأخرى المعنية بالرقابة على اتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية التسع. كما أنها تقدم للدول عبرها اقتراحات بسياسات وممارسات معينة بغية إنفاذ أحكام العهد على المستوى الوطني. لقد أضحت هذه التعليقات العامة تحظى بقبول واسع لدى الدول والفاعلين الآخرين من غير الدول كالمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان وياتت الدول الآن تسعى إلى الامتثال لما جاء فيها من تفسيرات. والسؤال المحوري الذي تصدى له هذا البحث هو من أين تستمد هذه التعليقات العامة مشروعيتها في القانون الدولي لحقوق الإنسان؟ وبالنتيجة ما هو مصدر احترام وقبول الدول لها؟ وللإجابة على هذا السؤال، جرى الاستناد على نظرية المشروعية في كل من فلسفة القانون المعاصرة؛ وبالذات نظرية فيلسوف القانون البريطاني المعاصر (جوزيف راز)، وفي القانون الدولي العام؛ وبالأخص تلك التي طورها أحد رواد هذه النظرية في القانون الدولي وهو أستاذ القانون الأمريكي (توماس فرانك). وقد سعى البحث إلى التحقق من مشروعية التعليقات العامة من خلال معايير محدد ترتبط بعملية إعدادها، وصياغتها وكيفية اعتمادها من جانب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. فضلا عن معايير أخرى تتعلق بمضمونها وتناغمها مع القانون الدولي الوضعي. وانتهى البحث إلى نتيجة أساسية وهي أن التعليقات العامة التي تنبأها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إن كانت تعد جزءا من " القانون الدولي الغض " (قانون قيد النشوء) إلا أن ذلك لا يعني أن تتصف بمشروعية غضة؛ فهي تتمتع بمشروعية عالية قادرة على اقناع الدول بمحتواها، وقبولها والعمل بما جاء فيها بغية ضمان الحقوق المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في النظام القانوني الوطني للدول الأطراف.

الكلمات الدالة: التعليقات العامة، القانون الدولي، حقوق الإنسان.

### المقدمة

تستند المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، وكذلك حركة حقوق الإنسان بعمومها، على وجود هيئات ومؤسسات رقابية متعددة ومختلفة. ومن بين هذه الهيئات لجان الرقابة التعاهدية المعنية باتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية التسع، فلكل اتفاقية منها لجنة تعنى بالرقابة على تنفيذ أحكامها من قبل الدول الأطراف. تضم هذه اللجان خبراء مستقلين ينهضون بالوظائف المناطة بكل واحدة منها وهي: النظر في تقارير الدول الأطراف وإصدار ملاحظات ختامية بشأنها، إصدار آراء في البلاغات الفردية التي ترددها، واعتماد تعليقات أو توصيات عامة. ومن بين أهم هذه اللجان التعاهدية وأكثرها تأثيرا اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تشرف على تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ونظرا لأن التعليقات العامة التي تصدرها هذه اللجنة ما زالت محل

\* كلية القانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة. تاريخ استلام البحث 2016/6/9، وتاريخ قبوله 2016/11/11.

انتقاد واعتراض من جانب عدد من الدول الأطراف في العهد، فإن هذا البحث سيتناول بشكل أساسي مسألة مشروعية التعليقات وتمنحها مكانة العامة التي تعتمدها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

وتتبع أهمية دراسة هذه المسألة من حقيقة أن هذه التعليقات العامة هي أداة لفهم الالتزامات الناشئة عن أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ونطاق الحقوق المحمية فيه بالرغم من أنها لا تتمتع بقيمة قانونية ملزمة بذاتها ولكنه تعد الوسيلة الأهم لتحديد مدى وفاء الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالالتزامات الناشئة عن العهد. والسؤال الذي يتبادر للذهن في هذا السياق هو من أين تستمد التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان سلطتها ومشروعيتها في القانون الدولي لحقوق الإنسان؟ وكيف لأدوات تفتقر إلى القوة القانونية الملزمة بذاتها أن يكون لها مكانة كبيرة بالنسبة إلى الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؟ ولماذا تحرص تلك الدول رغم أن التعليقات العامة ليست أدوات ملزمة قانوناً بذاتها على العمل بما جاء فيها من تفسيرات وتوجيهات؟ والأهم من ذلك هو لماذا لا تنتظر إليها الدول كتوصيات عديمة القيمة وتمنحها مكانة محورية عند تطبيقها لأحكام العهد على المستويين الدولي والوطني؟

تعرف التعليقات العامة التي تصدرها هيئات الرقابة التعاهدية بوجه عام بأنها " وسائل أو أدوات يستخدمها خبراء لجان حقوق الإنسان التعاهدية بغية التعبير رسمياً عن آرائهم، وتوجيهاتهم ومواقفهم بشأن مسألة ما ناشئة عن أحكام الاتفاقية التي يشرفون على تنفيذها" (Alston, p.775). وقد أصدرت لجان الرقابة التعاهدية المعنية باتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية حتى الآن أكثر من (130) تعليقا عاما تناولت فيها موضوعات مختلفة من قبيل الحق في مياه الشرب، والحق في تقرير المصير، والعنف ضد المرأة وحقوق الأطفال في نزاع مع القانون (يمكن الاطلاع عليها على الرابط

[www2.ohchr.org/English/bodies/hrc/comments.htm](http://www2.ohchr.org/English/bodies/hrc/comments.htm)).

تعد التعليقات العامة إذا وسيلة مهمة لفهم الالتزامات الناشئة عن اتفاقيات حقوق الإنسان، ووصفت بأنها مصدر لا غنى عنه لتفسير أحكام هذه الاتفاقيات (Nowak, p.749). ورغم تلك الأهمية، إلا أن مواقف الدول منها تنوعت؛ فقد تراوحت بين موقف ينظر إليها كتفسير رسمي لأحكام الاتفاقية ذات الصلة بها وبين آخر لا يرى فيها أكثر من تصريحات فضفاضة المعنى، عديمة التعليل وفاقدة القيمة القانونية (Alston, p.764). كما انتقدت بعض الدول تعليقات عامة بعينها على أساس أنها تشكل محاولة غير مقبولة لإعطاء أحكام تعاهدية معنى ليس لها ولا يترتب عليها ابتداء. فقد اعترضت الدول النووية على التعليق العام رقم 14 (1984) للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن الحق في الحياة بسبب قول اللجنة أن لآرائها في البلاغات الفردية أثر قانوني ملزم. كما انتقدت دول أخرى قول اللجنة بأن ارتضاء الدول الأطراف بآرائها وقبولها لها يشكل سلوكا لاحقا لأغراض تفسير العهد. فالهدف من التعليقات العامة التي تعتمدها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إذا هو تبيان موقفها واجتهادها بشأن مسألة تتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وجعله متاحا للدول الأطراف والفاعلين الآخرين من غير الدول. ومواقف الدول الأطراف من هذه التعليقات ليس موحدة ولا واحدة.

فالهدف الأساسي من هذا البحث يتمثل في محاولة تحديد الطبيعة القانونية للتعليقات العامة التي تعتمدها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ووظيفتها في القانون الدولي لحقوق الإنسان، خاصة وأن اتفاقيات حقوق الإنسان وفي مقدمتها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تعترف لها بأثر قانوني ملزم في مواجهة الدول الأطراف. وكذلك تقييم مشروعيتها في ضوء المعايير المعمول بها في إطار نظرية المشروعية في القانون الدولي. وهو هدف يتطابق تماما مع السؤال المركزي للبحث على النحو المحدد في أعلاه والمتمثل في تحديد الأساس الذي تستمد منه هذه التعليقات العامة قيمتها ومآنتها القانونيتين في مواجهة الدول الأطراف رغم أنها لا تعد ملزمة قانوناً بذاتها وليس لها أثر تعاهدي ملزم يستمد من الاتفاقيات والمعاهدات التي صدرت على أساسها. كما يستطاع القول كذلك بخصوص أهمية هذا البحث أن الدول، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية وسائر المشتغلين بالقانون يشيرون بشكل متزايد إلى هذه التعليقات العامة بوصفها مصدرا مهما لفهم الالتزامات الناشئة عن اتفاقيات حقوق الإنسان وكيفية تطبيقها والعمل بأحكامها على الصعيدين الدولي والوطني. ولتوضيح أهمية البحث بصورة أكثر عملية، يكفي أن أشير إلى أنه قبل سنوات قلائل في ندوة تتعلق بحماية الحقوق المدنية والسياسية، دار حوار حول أهمية العمل من جانب الدولة العربية التي عقدت الندوة بما جاء في التعليقات العامة التي أصدرتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أساس أنها جزء لا يتجزأ من أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وأن الأعمال الكاملة والأمثلة لأحكام العهد من جانب تلك الدولة يكون من خلال العمل بما جاء في التعليقات العامة المتعلقة بها. وهو موقف لاحظت أنه أضحى يتكرر دائما، وفي أكثر من بلد عربي ومن مؤسسات الدولة وكذا من مؤسسات المجتمع المدني العاملة بمجال حقوق الإنسان. وما لفت انتباهي أن

الحاضرين سلموا تسليمًا مطلقًا بأن تلك التعليقات العامة هي بمثابة تفسير رسمي ملزم يجب على الدول تطبيقها والعمل بما جاء فيها. ولكنني في أحد البلدان العربية تعرضت لموقف مغاير تمامًا، حيث كان من المقرر أن أدير حلقة نقاشية حول إعداد التقارير الخاصة باتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة والقيمة القانونية لملاحظاتها الختامية، فتفاجأت باستدعائي قبل بدء الحلقة النقاشية من المديرية المسؤولة عن الهيئة التي كنت سأدير الحلقة لمصلحتها ( وهي هيئة وطنية تعمل لصالح المرأة)، ومن بين ما دار في اللقاء تأكيد تلك المسؤولة لي بأن لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة تتجاوز صلاحياتها، وأنها لا تملك تفسير أحكام اتفاقية سيداو وأن الاتفاقية لا تعترف لها صراحة بذلك الدور. فالقيمة القانونية للتعليقات العامة، ومكانتها ومشروعيتها ليست واضحة لسائر العاملين والمشتغلين بحقوق الإنسان وبالقانون عموماً سواء أكانوا مستخدمين رسميين أم ناشطين ومدافعين عن حقوق الإنسان. ولذلك يغدو من المهم تحديد مشروعية تلك التعليقات ومكانتها في قانون حقوق الإنسان الدولي للمشتغلين في القانون وحقوق الإنسان بمن فيهم القضاة، وبالأخص في البلدان العربية التي ما زالت هذه المسألة لم تناقش فيها بعمق وبوضوح.

تتمثل فرضية البحث المحورية في افتراض أن مشروعية التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان لا تستمد فحسب من قبولها من جانب الدول الأطراف لأنها في هذه الحالة ستكون ضعيفة وسيكون احترامها والامتثال لما جاء فيها رهنا بإرادة الدول الأطراف بشكل مطلق، ولكنها مستمدة كذلك من جودة تسبب اللجنة لهذه التعليقات، وتناغمها مع قواعد القانون الدولي النافذ، ووضوح لغتها، وديمقراطية عملية إعدادها وموضوعيتها. وهي معايير لتقييم المشروعية تشكل بذاتها أسباباً للامتثال من جانب الدول مستقلة عن مضمون التعليقات العامة ذاتها. وبمعنى آخر، تقوم الفرضية الأساسية للبحث على فكرة أن التعليقات العامة تستمد قيمتها ومكانتها القانونيتين من عوامل موضوعية لا صلة لها بإرادة الدول الأطراف من قبيل مضمونها الواضح والمسبب تسبباً قانونياً منطقياً وسليماً، ومن الطابع الديمقراطي إعدادها وإقرارها ومن كونها تتفق مع أحكام القانون الدولي النافذ وتعززها.

أما فيما يتعلق بمنهجية البحث، فقد اعتمدت بالأساس على المدخلات لا المخرجات، أي أنها سعت إلى الاستناد على تسبب التعليقات العامة من جانب اللجنة، وعلى اللغة المستخدمة فيها، وطريقة إعدادها واتخاذ القرارات المتعلقة بها. بمعنى أنها سعت إلى دراسة قيمة هذه التعليقات ومكانتها القانونية في ضوء الإجراءات المتبعة في إعدادها، وصياغتها وإقرارها؛ وهذا هو المقصود من قولنا أن منهجية البحث اعتمدت على المدخلات لا على المخرجات، خاصة وأن البحث تصدى من حيث المبدأ إلى تساؤل مركزي هو كيف تساهم عملية إعداد التعليقات العامة، وتسببها واعتمادها في تعزيز مشروعيتها. وبالنتيجة قبولها من جانب الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعمل بمحتواها ومضمونها. فصفوة القول بخصوص منهجية البحث فهي منهجية تحليلية اعتمدت على الدمج بين المنهج الفلسفي ومنهج التقنية القانونية في محاولة الإجابة على إشكالية البحث وإثبات فرضياته.

أما فيما يخص حدود البحث ونطاقه، فإنها تتحدد في ضوء منهجية البحث أعلاه، فتخرج بالنتيجة المواقف والاتجاهات الواردة في بعض التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان غير المتفق عليها بين الدول الأطراف في العهد جميعها من نطاق هذا البحث. كما أن استقبال هذه التعليقات العامة في النظم القانونية للدول الأطراف، أو إدماجها على المستوى الوطني وتطبيقها من قبل محاكمها تخرج كذلك من نطاق البحث. لقد استندت منهجية البحث في تحليلها ودراستها للمدخلات على التحليل القانوني لهذه المدخلات في ضوء ممارسة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وعلى تقييم هذه المدخلات بحثاً عن مشروعية التعليقات العامة التي تعتمدها اللجنة من خلال الاستناد إلى نظرية المشروعية في فلسفة القانون المعاصرة وفي القانون الدولي؛ أي أن منهجية هذا البحث لم تقف عند حدود منهجية التقنية القانونية، ولكنها تعدت ذلك إلى الاستعانة بمنهج فلسفي برهاني وظف مكونات نظرية المشروعية ومعاييرها لتحديد مشروعية التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان ومكانتها في النظام القانوني الدولي. وقد كان لنظرية كل من الفيلسوف البريطاني (جوزيف راز) المتعلقة بالمشروعية وأستاذ القانون الدولي الأمريكي (توماس فرانك) أحد رواد نظرية المشروعية في القانون الدولي دور كبير في تحديد الإطار المنهجي للبحث. فجرى وفقاً لذلك التحقق من توافر معايير المشروعية التي قال بها هذان المفكران بشأن التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان.

وقد تمخضت عملية فحص التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان وتحليلها في ضوء المعايير المذكورة عن مسألتين مهمتين هما أن لهذه التعليقات العامة ذاتية خاصة بها ترتبط بوظائفها، وقيمتها وأهميتها القانونية والعملية (المبحث الأول) ومشروعيتها المستمدة من معايير محددة تتصل بمضمونها وعملية إعدادها (المبحث الثاني).

### المبحث الأول : ماهية التعليقات العامة

للتعليقات العامة التي تصدرها لجان الرقابة التعاهدية على اتفاقيات حقوق الإنسان، ومن بينها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ذاتية تحدد مفهومها وطبيعتها. فهي كفكرة، ترجع من الناحية التاريخية إلى فترة سابقة على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي أنشأت آليات تعاهدية للرقابة والإشراف على تنفيذها. علاوة على أن هناك سؤالين محوريين عادة ما يتم طرحهما من قبل الدول والمشتغلين بحقوق الإنسان وهما : من أين تستمد اللجنة المعنية سلطتها في إصدار تعليقات عامة؟ وما هي القيمة القانونية لهذه التعليقات العامة؟

#### المطلب الأول : الأسس التاريخية والقانونية للتعليقات العامة

لم يتفرد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية باستحداث فكرة اعتماد تعليقات عامة فالفكرة تعود إلى حقبة ما بعد إصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بقليل. كما أن الأساس القانوني لصلاحيحة اللجنة المعنية في إصدار هكذا تعليقات ما زالت محل نقاش وتحليل بين المختصين في القانون الدولي لحقوق الإنسان .

#### الفرع الأول : الأصول التاريخية للتعليقات العامة

ترجع الأصول التاريخية لفكرة التعليقات العامة إلى آلية التقارير الدورية التي جرى العمل بها داخل الأمم المتحدة منذ العام 1956 للتحقق من احترام الدول الأطراف وتنفيذها لما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ( Alston, p.770). فقد اقترحت الولايات المتحدة في العام 1953 العمل بهذه الآلية بغية تقديم المساعدة اللازمة والفعالة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة لتنفيذ أجندة الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان وإتاحة المجال لهذه الدول للانتفاع من خبرات الدول الأخرى في إيجاد حلول لمشكلاتها ذات الصلة باحترام حقوق الإنسان وحمايتها (Alston, p.772). كما اقترحت كذلك الإذن للجنة حقوق الإنسان حينئذ للقيام بإعداد تعليقات واستنتاجات حول تقارير الدول الأعضاء كلما رأت ذلك مناسباً أو ضرورياً (Shelton, pp.47ss). وقد أعطى القرار الذي صدر تأييداً للمقترح الأمريكي إلى لجنة حقوق الإنسان سلطة إصدار تعليقات عامة وموضوعية؛ فلم يجز للجنة توجيه استنتاجات وتوصيات إلى دولة عضو بعينها ولا معالجة أوضاع بعينها.

كما أقرت الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري للجنة القضاء على التمييز العنصري لمخولة سلطة الرقابة والإشراف على الاتفاقية المذكورة، صلاحية مماثلة للجنة حقوق الإنسان في إصدار اقتراحات وتوصيات عامة واستلام تعليقات من الدول الأطراف بشأنها (Alston, p.772).

أما فيما يتعلق باللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تشرف على تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي جرى إقراره في العام 1966، فقد تضمن العهد حكماً مماثلاً لذلك الذي منح لجنة القضاء على التمييز العنصري صلاحية إصدار تعليقات عامة؛ فقد نصت المادة 4/40 منه على :

" تقوم اللجنة بدراسة التقارير المقدمة من الدول الأطراف في هذا العهد. وعليها أن توافي هذه الدول بما تضعه هي من تقارير، وبأية ملاحظات عامة تستنسبها. وللجنة أيضاً أن توافي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتلك الملاحظات مشفوعة بنسخ من التقارير التي تلقتها من الدول الأطراف في هذا العهد".

وفي العام 1978، أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قواعد الإجراءات الخاصة بها التي تضمنت فهمها للتعليقات العامة على النحو الآتي : إذا وجدت اللجنة من خلال النظر في تقارير الدول الأطراف أن بعض الالتزامات المطلوبة من دولة طرف لم يتم احترامها أو الامتثال لها من جانبها؛ فبإمكانها وفقاً لنص المادة (4/40) من العهد أن تصدر تعليقات عامة حيثما رأت ذلك مناسباً. وفي العام ذاته، وقع انقسام حول معنى "التعليقات العامة" بين الكتلتين الشرقية والغربية آنذاك (Max Plank Encyclopedia, General Comment). فالدول الغربية رأت أن للجنة أن تصدر تعليقات مخصصة لدولة بعينها تتناول انتهاكات لحقوق الإنسان المحمية في العهد وفقاً لما جاء في قواعد الإجراء الخاصة باللجنة. بينما أنكرت الدول الشرقية في حينه صلاحية اللجنة بإصدار تعليقات خاصة ببلد ما (UN. Doc. CCPR/C/SR.50, 1978, Paras. 13 and 20).

وقد جرى التوصل إلى تسوية لهذا الاختلاف، وهي التسوية التي شكلت الإطار الرسمي لسائر التعليقات العامة التي أصدرتها وتصدرها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. وبموجب النص الذي تم التوافق عليه، فإن التعليقات العامة للجنة المعنية يجوز أن تتناول : الالتزام بإرسال التقارير إلى اللجنة، الالتزام بضمان الحقوق المدرجة في العهد واحترامها من جانب الدول الأطراف، موضوعات قد تنشأ عن تطبيق المواد والأحكام الواردة في العهد واقتراح التعاون بين الدول الأطراف (UN. Doc. CCPR/C/SR.260, 1980, Para. )

إن التسوية التي جرى التوصل إليها داخل اللجنة تتيح المجال أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لإصدار ضروب مختلفة من التعليقات العامة. والأهم أنها أفضت إلى التفرقة بصورة واضحة بين الملاحظات الختامية الخاصة بدولة طرف بعينها التي أصدرتها اللجنة المعنية لأول مرة في العام 1992 وبين التعليقات العامة. وتجدر الإشارة في هذا السياق أن كلا من الملاحظات الختامية للجنة وأرائها في البلاغات الفردية التي تقدم إليها ( صدرت عن اللجنة لأول مرة في العام 1987) أضحتا حجر الأساس لتعليقات اللجنة العامة. وهو أمر بات واضحا من خلال الاطلاع على نصوص التعليقات العامة وحواشيها.

وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في العام 1989، أن تعليقاتها العامة تهدف إلى إتاحة خبرات بعض الدول في مجال حقوق الإنسان لصالح سائر الدول الأطراف بغية تعزيز تنفيذها لأحكام العهد، ولأن تسترعي انتباه الدول لأوجه النقص والضعف التي تعترض عدد من التقارير التي تقدم إليها، ولأن تقترح تحسينات تخص الإجراء الخاص بالتقارير والتقريب بين أنشطة الدول والمنظمات الدولية في مجال تعزيز حقوق الإنسان. كما أضافت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان كذلك أن تعليقاتها العامة تعد بمثابة إرشادات للدول الأخرى، خاصة تلك التي تعد العدة لتصبح أطرافا في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

لقد تميزت التعليقات العامة التي أصدرتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان خلال فترة الحرب الباردة بأنها كانت قصيرة نسبيا وكانت تتناول جوانب فنية وإجرائية من تقارير الدول الأطراف في العهد. فما أن انتهت الحرب الباردة، حتى غدت الدول أكثر اعتناء بأعمال هيئات حقوق الإنسان التعاهدية؛ فسرعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بإقرار تعليقات عامة ذات مضمون آمري Normative Content\*، وليس فنيا أو إجرائيا كالسابق (Blake, p.13). فمن يتصفح التعليق العام رقم (32) للجنة المعنية بالمتعلق بالمساواة أمام المحاكم أو مسودة التعليق العام رقم (34) بشأن الحق في حرية الرأي والتعبير، فإنه سيجد أن هذه التعليقات قد تطورت بصورة تدريجية وأنها أضحت تؤدي وظائف متعددة ترتبط ارتباطا وثيقا بالصلاحيات التي حولها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

#### الفرع الثاني : السند القانوني لصلاحيات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في إصدار تعليقات عامة

أبدى عدد من أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ومختصون آخرون في القانون الدولي لحقوق الإنسان نظريات مختلفة بشأن الأساس القانوني لصلاحيات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان باعتماد تعليقات عامة. فثمة من يرى أن هذه الصلاحيات مستمدة من المادة (4/40) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على: "تقوم اللجنة بدراسة التقارير المقدمة من الدول الأطراف في هذا العهد. وعليها أن توافي هذه الدول بما تضعه هي من تقارير، وبأية ملاحظات عامة تستسبها. وللجنة أيضا أن توافي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتلك الملاحظات مشفوعة بنسخ من التقارير التي تلقتها من الدول الأطراف في هذا العهد".

وإذا كان من المعقول والمتصور القول بأن النية الأصلية المرجوة من وراء الإشارة في المادة المذكورة إلى التعليقات العامة ليست واضحة إلا أن العبارات والألفاظ المستخدمة فيها تتطابق مع الممارسة الحالية للجنة المعنية بحقوق الإنسان التي قبلتها الدول الأطراف في العهد وارتضت بها؛ فلم تبد أية دولة طرف أي اعتراض رسمي على صلاحيات اللجنة في اعتماد وإقرار تعليقات عامة. علاوة على أن مشاركة الدول الأطراف في عملية إعداد التعليقات العامة وصياغتها يمكن النظر إليها على أساس أنها بمثابة سلوك لاحق بالمعنى الوارد في المادة (31/3/ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 التي تنص على: "يؤخذ في الاعتبار، إلى جانب سياق المعاهدة، ما يلي: ... أي تعامل لاحق في مجال تطبيق المعاهدة يتضمن اتفاق الأطراف على تفسيرها؛..."، وتشكل بالنتيجة تفسيرا للمادة (40) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (Gardiner, pp. 483ss).

ثمة نظرية أخرى بشأن تبرير صلاحيات اللجنة المعنية في اعتماد تعليقات عامة تستند على فكرة الاختصاص الأصيل Inherent Competence؛ وذلك بالقياس على ما جاء في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن التعويض عن الأضرار المنكبدة في خدمات الأمم المتحدة في الشرق الأوسط الصادر في عام 1949، حيث أوضحت المحكمة فيه " يجب أن تتمتع المنظمة بمقتضى القانون الدولي بالصلاحيات والسلطات التي تعد ضرورية وجوهرية لقيامها بالوظائف والواجبات المنوطة بها بالرغم من أنها غير منصوص عليها صراحة في ميثاق الأمم المتحدة (الفقرتان 174 و 182). فصلاحيات اللجنة المعنية باعتماد تعليقات عامة مستمدة من حقيقة أن هذه الوظائف والأدوار التي تؤديها هذه التعليقات ضرورية وجوهرية حتى تتمكن اللجنة من القيام بمهمتها في الرقابة والإشراف على تنفيذ أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتعزيز احترامها وحمايتها.

بصرف النظر عن النظرية الأصح أو الأدق من بين هاتين النظريتين، فإن هذه الصلاحيات تشكل مصدرا للمشروعية القانونية Legal Legitimacy. ولإيضاح المقصود بالمشروعية القانونية في هذا السياق، فإنه ينبغي التفريق بين "المشروعية القانونية" وبين "المشروعية الأمرية" Normative Legitimacy؛ فهذه الأخيرة تتعلق بكون مضمون التعليقات العامة مقنعا لدرجة تقضي

إلى عمل الدول الأطراف بما جاء فيها بالإضافة طبعا إلى العمل بالقواعد القانونية التي تشملها هذه التعليقات العامة. أما المشروعية القانونية، فترتبط بدرجة قانونية المعيار المقترح في التعليق العام وتوافقه مع أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (Bodnsky, p.604). كما ترتبط المشروعية القانونية بحقيقة أن الدول الأطراف في العهد خولت للجنة اعتماد تعليقات عامة ولكن هذه المشروعية بالمقابل لا تكفي لضمان المشروعية الأمرية؛ فالاعتراف للجنة المعنية بصلاحيات اعتماد معايير محددة من خلال التعليقات العامة لا يعني مطلقا أن المخاطبين بهذه المعايير سيقنعون بوجوب الامتثال لها والعمل بما جاء فيها. وبالإمكان مقارنة هذه الحالة بما يحدث في النظام القانوني الوطني، حيث أنه لا يجري العمل بالقواعد القانونية الوطنية النافذة جميعها لأسباب عديدة منها عدم قدرة القاعدة على إقناع المخاطبين بها للنزول على مقتضاها.

حتى نوضح هذه المسألة ونبسّطها يمكن أن نتمعن بالمثال الآتي: لو قام بالبرلمان في إحدى الدول العربية بإقرار قانون يبيح المثلية الجنسية أو الزواج المثلي، فهل سيقوم المخاطبون بهذا القانون بالعمل بأحكامه كونه بات جزءا من القانون النافذ؟ وهل سيقنع المخاطبون به بمشروعته ويصبح أمرا لهم للعمل بأحكامه؟ في الواقع، تبيح بعض القوانين الجزائية في بعض الدول العربية من قبيل قانون العقوبات الأردني على سبيل المثال؛ المثلية الجنسية ولا تعاقب عليها ما دام الفعل قد وقع بين شخصين راشدين تجاوز سنهما الـ 18 عاما ودون إكراه أو إجبار. فقد نصت المادة 296 لقانون العقوبات الأردني على: "1- منتهك العرض بالعنف أو التهديد عرض إنسان عوقب بالأشغال الشاقة مدة لا تتقص عن أربع سنوات. 2- ويكون الحد الأدنى للعقوبة سبع سنوات إذا كان المعتدى عليه لم يتم الخامسة من عمره. وتنص المادة 297- على يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة من هناك عرض إنسان لا يستطيع المقاومة بسبب عجز جسدي أو نقص نفسي أو بسبب ما استعمل نحوه من ضروب الخداع أو حمله على ارتكابه." أما المادة 298- فتتص على 1- من هنك بغير عنف أو تهديد عرض ولد - ذكرا كان أو أنثى - لم يتم الخامسة عشرة من عمره أو حمله على ارتكاب فعل هنك العرض يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة. 2- ولا تتقص العقوبة عن خمس سنوات إذا كان الولد - ذكرا كان أو أنثى - لم يتم الثانية عشرة من عمره." وتنص المادة 299 على: " كل شخص من الموصوفين في المادة (295) يهنك عرض شخص - ذكرا كان أم أنثى - أتم الخامسة عشرة ولما يتم الثامنة عشرة من عمره أو يحمله على ارتكاب فعل هنك العرض يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة" فهذه النصوص واضحة بشأن عدم المعاقبة على المثلية الجنسية التي بين شخصين أتما الثامنة عشرة من عمرهما ومارساها طواعية وبرضاها، ولكن المجتمع ما زال يتعامل مع هذا الفعل بأنه فعل محظور وينبغي ملاحقة مرتكبيه ومعاقبتهم جنائيا. فهذا النص حاز على المشروعية القانونية ولكن ليس له أية مشروعية أمرية بالنسبة للمخاطبين به. وهذا هو ما يطلق عليه في فلسفة القانون بالمشروعية الأمرية؛ أي قدرة القاعدة القانونية على إقناع المخاطبين بها بوجوب النزول على مقتضاها والعمل بها. وعلى أي حال، فإن المشروعية الأمرية هي التي تجعل للتعليقات العامة أهمية وقيمة قانونية كبيرة رغم أنها ليست ملزمة بذاتها.

#### المطلب الثاني: أهمية التعليقات العامة

للتعليقات العامة التي تصدرها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أهمية كبيرة، فهي وإن لم كانت غير ملزمة بذاتها من الناحية القانونية إلا أنها تنطوي على قيمة قانونية معتبرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. فضلا على أنها تؤدي وظائف وأدوار مهمة بالنسبة للدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

#### الفرع الأول: القيمة القانونية للتعليقات العامة

قيل في تحديد القيمة القانونية للتعليقات العامة التي تعتمدها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان نظريات عديدة ومختلفة، وذلك لأنها لا تتمتع بصفة الإلزام من الناحية القانونية. وقد ظهرت اتجاهات ثلاثة في هذا الشأن هي: الأول يرى أن التعليقات العامة هي بمثابة ممارسة لاحقة بالمعنى الوارد في المادة (31/3/ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، والثاني ينظر إليها كتفسير رسمي لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والثالث، وهو لأقل انتشارا، يتعامل معها بأنها من قبيل الوسائل التفسيرية الاحتياطية أو التكميلية بالمعنى الوارد في المادة (32) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

#### أولا: افتقار التعليقات العامة لصفة الإلزام بذاتها

ثمة إجماع وتوافق عام ومشارك على أن التعليقات العامة تقنن لصفة الإلزام من الناحية القانونية. فعلى الرغم من أن هناك اعتقادا جازما بأهميتها وبأنها تعبر عن آراء خبراء في مسائل تدخل في نطاق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلا أنها ليست ملزمة قانونا. ولكن التعليقات العامة بالمقابل تتدرج ضمن ما بات يعرف بـ "صكوك القانون الغض الاحتياطية" Secondary Soft Law Instruments؛ ويشير القانون الغض Soft Law في إطار النظام القانوني الدولي بأنه إلى مجموعة

من معايير قانونية دولية ليست ملزمة قانوناً بذاتها ولكنها بحكم طبيعتها تتمتع بقيمة قانونية. وهو يشمل في إطار القانون الدولي : الإعلانات، البيانات الختامية للمؤتمرات الدولية، التوصيات، مدونات السلوك، المبادئ التوجيهية والإرشادية وما شابهها من صكوك دولية أخرى. واللافت للانتباه أن فقه القانون الدولي أضحى يميز في سياق القانون الغض بين قانون غض أساسي يتضمن الإعلانات الدولية وغيرها من الوثائق الدولية المشابهة وقانون غض احتياطي. ويجري تصنيف التعليقات العامة للجان حقوق الإنسان التعاهدية ضمن القانون الغض الاحتياطي. أما القانون الصلب Hard Law، فهو يشير إلى مجموعة القواعد القانونية الدولية الملزمة. وهو يشمل فيما يشمله على : المعاهدات الدولية والأعراف الدولية. وهو ينشئ التزامات قابلة للإنفاذ بذاتها . وتأسيساً على ما سبق يتم النظر إلى التعليقات العامة كمصادر احتياطية لمعايير غير ملزمة بذاتها قانوناً ولكنها تقوم بتفسير الحقوق المدرجة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والالتزامات الناشئة عنه وإضافة تفاصيل إليها. فهي من شأنها - بحسب بينديكت كينغزبري- أن تزيد من "كثافة الممارسة الدولية" المتعلقة بتفسير العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ وربما تؤدي مع مرور الوقت أو تساهم بنشوء قواعد عرفية دولية. كما أن التعليقات العامة قد تكون مفيدة للقضاة الذين يسعون إلى البت في قضايا ونزاعات معروضة عليهم لكونها تتطوي على مبادئ تتيح لهم أن يقوموا بتحليل القانون على أساسها (Kingsbury, p.362). علاوة على أنها تساعد المشرعين الذين يعكفون على إعداد قوانين وتشريعات تتوافق مع أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ولا تلزم كذلك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ذاتها ( وهي الجهة التي أصدرتها ) باتباع ما جاء في تعليقاتها العامة السابقة، فهي ليست سوابق ملزمة حتى بالنسبة للجنة. ولكنها بالمقابل بمثابة قرائن على تحليل قانوني صحيح لمضمون أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من جانب خبراء متخصصين في مجال حقوق الإنسان. وتستمد هذه القرائن من حقيقة أن اللجنة هي الجهاز الدولي الوحيد الذي أنشئ لتفسير أحكام العهد. ويضاف إلى ذلك أن التحليل القانوني الذي تتضمنه التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان لا يستند على مجرد تفسير نظري لأحكام العهد ولكنه يستند كذلك على خبرة عملية مجردة توصلت إليها اللجنة المعنية من خلال النظر في تقارير الدول الأطراف والبلاغات الفردية التي تستقبلها اللجنة بمقتضى البروتوكول الإضافي الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وللدول الأطراف في العهد أن تعترض على التعليقات العامة التي تعتمدها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وأن تسجل عدم قبولها لها بشكل رسمي. وهو ما قامت به بعض الدول فعلاً. فعلى سبيل المثال، سجلت كل من المملكة المتحدة، والولايات المتحدة وفرنسا اعتراضاتها رسمياً على التعليق العام رقم 24 بشأن المسائل المتعلقة بالتحفظات التي تُبدى لدى التصديق على العهد أو البروتوكولين الاختياريين الملحقين به أو الانضمام إليها أو فيما يتعلق بالإعلانات التي تصدر في إطار المادة 41 من العهد الصادر في عام 1994. كما اعترضت الولايات المتحدة رسمياً على التعليق العام رقم 31 بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد الذي اقرته اللجنة المعنية في العام 2004، على أساس أن المادة (5/40) تسمح للدول الأطراف أن ترسل ملاحظات للجنة المعنية بشأن التعليقات العامة التي تقوم اللجنة باعتمادها.

### ثانياً : الطابع التفسيري للتعليقات العامة

ظهرت في القانون الدولي لحقوق الإنسان نظريات متعددة لتحديد قيمة التعليقات العامة ؛ ويستطاع القول أنها كلها تشترك في أنها ارتكزت على الطابع التفسيري لهذه التعليقات وإن اختلفت في ما بينها بطبيعة الصفة التفسيرية التي تمنح لهذه التعليقات العامة والأسس التي ترتكز عليها على النحو الآتي :

#### أ - تفسير على أساس السلوك اللاحق

تقوم هذه النظرية على فكرة أنه مادامت الدول لم تعترض على مضمون التعليقات العامة التي تقرها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فإن هذه التعليقات تشكل سلوكاً لاحقاً وفقاً للمادة (31/3ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969. ويتعين أن تؤخذ بالحسبان عند تفسير أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ذات الصلة بتلك التعليقات. فمن الضروري إذا تقييم درجة اعتراض الدول الأطراف في العهد على مضمون تعليق عام ما ؛ بما في ذلك طبعاً موقف محاكمها الوطنية منه. وينبغي أن تتضمن عملية التقييم تحليلاً لمدى تقبل الدول الأطراف ومحاكمها لمضمون التعليقات العامة، خاصة وأن الدول من وجهة نظر تقليدية هي التي تتشالسلوك أو التعامل اللاحق في القانون الدولي. ولكن القائلين بهذه النظرية يؤكدون على أهمية تفسير نص المادة ( 31/3ب) بصورة واسعة لتشمل سلوك الهيئات الرقابية المعنية بحقوق الإنسان. وقد استند هؤلاء على فكرة

مؤداها أن المادة (31) التي تتضمن الإشارة إلى السلوك اللاحق - شأنها شأن العديد من أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 - صيغت وأقرت عندما لم يكن هناك أي جهاز تعاهدي رقابي خاص باتفاقيات حقوق الإنسان، وحينها كانت الدول ذاتها هي التي تراقب بعضها بعضا ولم تكن هناك أي مصالح تخص طرف ثالث عن الاتفاقيات التي كانت تبرمها الدول. وبضيف هؤلاء أن اتفاقيات حقوق الإنسان تختلف عن المعاهدات الدولية الجماعية التقليدية في بعض الجوانب المهمة. فانفاقيات حقوق الإنسان تستمد خصوصيتها من كونها تنظم حقوقا إنسانية مرتبطة بالهوية الكونية للشخص الإنساني، فهي لا تؤدي إلى إنشاء حقوق والتزامات متبادلة بين الدول الأطراف وتخضع لمبدأ المعاملة بالمثل، ولكنها تنشئ التزامات موضوعية هدفها حماية الحقوق الأساسية للأفراد في مواجهة تعسف الدول وتدخلاتها غير المشروعة أكثر من كونها تستهدف إنشاء حقوق شخصية أو فردية لمصلحة الدول الأطراف ذاتها فانفاقيات حقوق الإنسان يجب أن تفسر وتطبق بالنظر لطابعها الخاص ولأهدافها المتمثلة في توفير ضمانات جماعية وعمومية للحقوق المحمية بمقتضاها ( علوان والموسى، ص34). وبالنظر لهذه الاختلافات ، فمن المتصور قانونا وعملا القول أن تفسير هذا النمط من المعاهدات ( وهو نمط تقره الدول لحساب ولمصلحة طرف ثالث هو الفرد وليس لحسابها هي وتنشئ بمقتضاه جهازا رقابيا للإشراف على التنفيذ) يتعين أن يستند على مفهوم للسلوك اللاحق أوسع من المفهوم التقليدي للسلوك اللاحق للدول الأطراف في الاتفاقية ، بحيث يشمل الآراء التي تقرها وتصدرها هيئات الرقابة التعاقدية بمناسبة قيامها بوظائفها التي خولتها إياها الدول الأطراف ( علوان والموسى، ص35).

لم تحظ هذه النظرية القائلة بصلاحيات اللجنة المعنية بإنشاء سلوك لاحق بقبول سائر الدول ،وما زالت محلا للنقاش والأخذ والرد إلى الآن. ومن الاعتراضات التي أبدت عليها أنها لا تأخذ بالحسبان تغير عضوية هيئات الرقابة التعاقدية وانضمام دول أطراف جديدة إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؛ فذلك من شأنه أن يزعزع أو يقوض نظرية رضا الدولة الطرف بما جاء في التعليقات العامة كأساس للتعامل معها كسلوك أو تعامل لاحق، فكيف يمكن القول بأن تعيها عاما معينا صدر قبل انضمام دولة ما إلى العهد يشكل سلوكا لاحقا بالنسبة لهذه الدولة؟! إ

بالإضافة إلى ذلك، فإن التعليق العام الذي أقرته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في بداية عملها، لن يكون يسيرا القول بأنه يمثل اليوم رضا الدول الأطراف بالدرجة ذاتها التي كان عليها عند إقراره، وذلك لأن عددا من الدول الأطراف الحالية في العهد لم يكن قد صادق عليه أو انضم إليه عند بداية اللجنة المعنية القيام بعملها واصدارها لتعليقات عامة Alvarez (pp.117ss.).

#### ب - تفسير رسمي لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

من النظريات الأخرى التي قبلت لتحديد الأساس القانوني للتعليقات العامة وطبيعتها هي أنها تفسير رسمي لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (Blake, p.30). ولتفسير بالرسمي هذا السياق قد يكون له معنى ودلالة. فقد يعنى الوصف أن أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان جرى انتخابهم للقيام بواجبات محددة منصوص عليها في العهد، وحتى يتمكنوا من النهوض بها فلا بد من أن يكون لهم صلاحية اعتماد تعليقات عامة. وبمعنى آخر، يقصد بالرسمي في هذه الحالة ارتباط التعليق العام بسلطة ضمنية للجنة المعنية بحقوق الإنسان تيسر لأعضائها القيام بالواجبات والمهام المناطة بهم. كما يمكن أن يستمد الطابع الرسمي كذلك من خبرة أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ومن كون اللجنة ذاتها باتت بمثابة هيئة تفسيرية تشكل "بيت خبرة قانونية" يقوم بتفسير أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (Blake, pp.34ss.).

رفضت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة هذه النظرية في ردودهما على مسودة التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان في العام 2008، وشددتا على إنكارهما الشديد لفكرة أن اللجنة المعنية هي المفسر الرسمي للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية دون أن تتعرضا لصحة أساسها القانوني (Keller and Grover, p.133).

#### الفرع الثاني : أهمية التعليقات العامة

من يتصفح التعليقات العامة التي أقرتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ( 34 تعليقا عاما ) أو بصددها إقرارها (مسودة التعليق العام رقم 36)، يجد أن هذه التعليقات تطورت بصورة تدريجية وأنه باتلها أهمية كبيرة؛ وأن لها وظائف ثلاثا مختلفة على النحو الآتي :

#### أولا : التحليل القانوني لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

خلال سنوات عملها، قامت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بتطوير أساليب مختلفة ومتعددة لتعريف نطاق الحقوق المعترف بها في العهد وتحديد نطاقها ، وقامت بذلك من خلال تفسيرها لأحكام العهد. فحددت نطاق تطبيق الحقوق الواردة في العهد، ووضعت معايير للقول بوجود انتهاك لهذه الحقوق من جانب الدول الأطراف وأضاعت جوانب عديدة تتعلق بطبيعة التزامات الدول الأطراف الناشئة عن أحكام العهد المختلفة. وهي وظيفة تندرج ضمن عملية التحليل القانوني لأحكام العهد، وقد أسهمت من

خلالها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان فعلا بتحسين درجة فهم أحكام العهد وتطويرها على المستوى الدولي (Keller and Grover, p.124). والأهم من ذلك أن اللجنة سعت كذلك من خلال وظيفة التحليل القانوني للعهد بالحيلولة دون أن تزعم الدول الأطراف في العهد بأن الالتزامات الناشئة عن العهد محصورة بنمط معين من أنماط فهم حقوق الإنسان وتطبيقها. ولهذا السبب بالذات، أضحت التعليقات العامة التي أقرتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في السنوات الأخيرة تركز على وظيفة التحليل القانوني لأحكام العهد، فأصبح حجمها أكبر من السابق؛ وهو أمر يلاحظ بوضوح في التعليق العام رقم 24 (1994) والتعليقات العامة التي تلتها؛ إذ كان هذا التعليق العام هو الأول الذي شكل خروجاً عن الممارسة التي كانت تتبعها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في هذا المجال وكان حجمه مختلفاً عن سابقه. كما جاء التعليق العام رقم 32 (2007) بشأن المساواة أمام المحاكم والحق في المحاكمة العادلة في أكثر من عشرين صفحة، وتضمن أكثر من (100) هامش تشير كلها إلى آراء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تتعلق بتفسير نطاق الحقوق المشمولة بهذا التعليق العام. فالتعليقات العامة غدت وسيلة تقوم اللجنة المعنية من خلالها بتطوير معايير موضوعية تتعلق بمضمون التزامات الدول الناشئة عن العهد وتوضيح نطاق الحقوق المحمية بمقتضاه.

### ثانياً : المساهمة في اقتراح سياسات عامة تتعلق بتطبيق أحكام العهد

لا شك أن التعليقات العامة التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هي توصيات تتضمن إرشادات تهدي الدول الأطراف في مجال بناء سياسات عامة تتعلق بكيفية وضع أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية موضع التطبيق. فقد أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في مناسبات كثيرة بأن المادة (2) من العهد التي المتعلقة بالالتزام الدول الأطراف باحترام الحقوق المدرجة في العهد وضمانيها، تترك للدول الأطراف حرية اختيار الوسائل والسبل التي تراها هي الأنسب لوضع هذه الحقوق موضع التطبيق على المستوى الوطني (التعليقات العامة رقم : 2(1981) ، 18 ( 1989 و 31 ( 2003) حيث أكت اللجنة المعنية فيها جميعها على هذا الأمر). فالمبدأ الحاكم لمسألة تطبيق أحكام العهد في النظام القانوني الوطني هو مبدأ الاحتياطية أو الفرعية. بمعنى أنه إذا كان يرجع إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأن تحدد نطاق الحقوق الواردة في العهد وتعرفه، إلا أن الدول الأطراف تملك بالمقابل "هامشا تقديرياً" لتحديد الكيفية التي سيتم من خلالها احترام هذه الحقوق وضمانيها وطنياً وإنصاف ضحايا انتهاكات الحقوق المحمية بالعهد.

ثمة دلائل حديثة على رغبة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بتقييد الهامش التقديري الممنوح للدول بمقتضى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فقد حاولت اللجنة أن تحدد أين تبدأ هذه السلطة التقديرية وأين تنتهي؟ وإلى أي حد يمكن للدول الأطراف أن تمارسها. كما سعت اللجنة كذلك بغية مزيد من التقييد للدول الأطراف في هذا المجال، إلى أن تشترك مع الدول الأطراف في تحديد الممارسات الفضلى المتعلقة بتنفيذ أحكام العهد على المستوى الوطني وأن لا تترك لها القيام بذلك لوحدها. وعلى هذا الأساس، يستطاع القول أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان استثمرت صلاحيتها باعتماد تعليقات عامة في وضع محددات عامة تتعلق بالسياسات التي يتعين على الدول الأطراف أن تنتهجها بغية وضع أحكام العهد موضع التطبيق على المستوى المحلي.

لقد أسهمت التعليقات العامة بوصفها تتضمن محددات لهذه السياسات العامة في مساعدة الدول الأطراف واللاعبيين الآخرين من غير الدول في وضع خطط عملهم المتعلقة بتنفيذ العهد. وقد بات الدور الخاص بالسياسات مع مرور الزمن أكثر تعقيداً، وتقبلته الدول بصورة كبيرة. فالتعليق العام رقم 14(1984) يتضمن فقرات واسعة بشأن السياسات فالعامة في مجال الحق في الحياة، ولم يتعرض هذا التعليق لانتقادات إلا من جانب عدد قليل من الدول الأطراف. الأمر الذي يشير إلى أن الدول الأطراف أضحت تعترف للجنة المعنية بدور حيوي في مجال رسم السياسات المتعلقة بتطبيق أحكام العهد وتطوير الممارسات الفضلى المتعلقة بذلك، وبدورها بمساعدة الدول باحترام الحقوق المعترف بها في العهد وضمانيها.

### ثالثاً : إرشاد الدول الأطراف بشأن إعداد التقارير ومضمونها

استخدمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التعليقات العامة كوسيلة لتزويد الدول الأطراف بالمعلومات والمسائل التي يتعين أن تدرجها في تقاريرها الأولية والدورية التي تقدمها إلى اللجنة كما هو واضح في التعليقات العاميين رقم : 1 و 2 على سبيل المثال. علاوة على أنها سعت فيها إلى توضيح سلطاتها التي تملكها في مجال النظر في هذه التقارير ومناقشتها ؛ وخير مثال على ذلك التعليق العام رقم 24، وإلى تحديد الالتزامات الناشئة على عاتق الدول الأطراف في البروتوكول الاختياري الأول للعهد المتعلق

بالبلاغات الفردية كما ورد في التعليق العام رقم 33. فالتعليقات العامة أضحت أداة تقوم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من خلالها بمساعدة الدول بالوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالتقارير و/أو بالبلاغات الفردية.

### المبحث الثاني : مشروعية التعليقات العامة

إن عدم إلزامية التعليقات العامة التي تصدرها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وعدم وجود آلية تضمن الامتثال لها يثيران تساؤلا في غاية الأهمية وهو : لماذا تكون بعض التعليقات العامة أكثر إقناعا من غيرها؟ ولماذا تحرص الدول الأطراف على العمل بما جاء في البعض منها؟ وهو سؤال يتعلق بمسألة مشروعية التعليقات العامة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهي مسألة ترتبط بنظرية المشروعية في القانون الدولي العام عموما، وهي نظرية تقوم على سؤال محوري هو : لماذا تحترم الدول بما فيها العظمى معايير عديمة القوة القانونية أو غير ملزمة في الأساس ( Frank, p.3 ) ؟

للإجابة عن هذا السؤال ولبيان أساس مشروعية التعليقات العامة، نقترح تحليل هذه المسألة أولا في ضوء النظريات والمقاربات الفلسفية المختلفة التي طرحت حديثا بشأن المشروعية في القانون الدولي العام، ثم نقوم بتحليل التعليقات العامة التي تصدرها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وفقا للمعايير الأكثر قبولا في مجال نظرية المشروعية في القانون الدولي بوجه عام .

### المطلب الأول : الاختلاف حول أسس مشروعية التعليقات العامة

ينطبق على مشروعية التعليقات العامة ما ينطبق على مشروعية الأعمال المعيارية غير الملزمة قانونا بذاتها من أسس ونظريات ومفاهيم. وثمة اختلاف حقيقي بين المختصين والقانونيين المشتغلين بالقانون الدولي حول الأسس الأنسب لتبرير المشروعية في القانون الدولي.

فمن الاتجاهات الحديثة التي ظهرت لتفسير مشروعية التعليقات العامة الاتجاه المستند على رضا الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إذ يؤكد هذا الاتجاه على أن القانون الدولي يستمد مشروعيته بوجه عام من رضا الدول به. ففي حالة المعاهدات الدولية المنشئة لمنظمات دولية كما هو الحال بالنسبة للجنة المعنية بحقوق الإنسان، من الضروري أن يجري النظر في النية الأصلية للدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فهل تشترع هذه النية تصرفات وأعمال اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تصدر عنها بمناسبة قيامها بالمهام الموكولة إليها من جانب الدول الأطراف؟ فوفقا لهذا المعيار، يمكن تقسيم رضا الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى فئتين : رضا محدد وخاص بالالتزامات الناشئة عن الأحكام الموضوعية في العهد وهي تلك التي تتعلق بالحقوق المكفولة بمقتضاه، ورضا عام يتعلق بالنظام الرقابي والإشرافي الذي أنشأه العهد وهو نظام قد يكون "شبه تشريعي" و/ أو "شبه قضائي" بطبيعته بحسب وصف عدد من المختصين ( Von Bogdandy, p.173 ).

ثمة اتجاه آخر يربط بين التعليقات العامة وبين ما بات يطلق عليه بـ " القانون الغض"، حيث تقترح الدراسات الحديثة ذات الصلة بالقانون الغض جملة من المعايير لتحديد درجة أوفاء الدول واحترامها للقواعد والمعايير التي تكون قيد النشوء وهي : وجود علاقة أو ارتباط بين معايير القانون الغض والقواعد القانونية النافذة في القانون الوضعي ( يطلق عليه في الدراسات الحديثة مصطلح القانون الصلب)؛ الصلة بين هذه المعايير وغيرها من معايير القانون الغض؛ العلاقة بينها وبين والممارسة الدولية السابقة؛ وضوح الالتزامات المأمول في إنشائها بموجبها؛ قدرة الآخرين على تحديد مدى احترام المستهدفين بها لمضمونها وما جاء فيها؛ مشروعية العملية المتبعة في تكوينها وإنشائها والأبعاد الأخلاقية لها بما في ذلك عدالتها بالنسبة لأعضاء الجماعة المعنية بها ( Charney, p.24 ).

فالذين استندوا على هذا الاتجاه لتبرير مشروعية التعليقات العامة، اتخذوا من عملية إعداد التعليقات العامة، وغايتها وتقييمها في ضوء القانون القانون الدولي النافذ أساسا لذلك. فنظرية المشروعية في القانون الدولي تذهب إلى أن المعايير والهيئات التي تصنعها قد تنشئ التزامات على عاتق الدول بموجب مشروعية داخلية Internal Legitimacy رغم افتقارها للطابع القانوني الملزم من الناحية الشكلية. والتعليقات العامة بصفتها جزءا من " قانون دولي غض"، أسوة بالقانون الدولي النافذ، تنشأ عن ممارسة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لصلاحيه عامة تفقر لسلطة الإكراه والقسر .

مما لا شك فيه أن المشروعية تعد عنصرا أساسيا لضمان امتثال الدول للمعايير التي ترد في الصكوك الدولية التي تنتمي إلى القانون الدولي الغض، خاصة وأن المشروعية في النظام القانوني الدولي تعرف بأنها : " امتلاك سلطة تكوين القواعد بصورة تقضي إلى امتثال المخاطبين بما جاء في هذه القواعد اعتقادا منهم بأن هذه القواعد أو الهيئات المكونة لها أنشئت وتنهض بعملها وفقا لمبادئ مقبولة بوجه عام " ( Frank, p.24 ).

ترتبط المشروعية إذا - وفقا لهذا الاتجاه - بتبرير وجود سلطة ما؛ فهي تشكل أساسا أو سندا لتنفيذ قرار ما أو النزول على مقتضاه حتى عند غياب سلطة القسر أو الإكراه. فالمشروعية Legitimacy تختلف عن الشرعية Legality في أن القاعدة قد تكون جزءا من القانون النافذ ولكنها تعد غير مشروعة؛ وبالنتيجة فلن يطيعها إلا عدد قليل من المخاطبين بها. بينما قد لا تكون قاعدة اجتماعية ما جزءا من القانون النافذ وتعد بالمقابل مشروعة، فتحظى باحترام وطاعة عدد كبير من الناس ( Frank,p.37 ) . والملاحظ في هذا السياق أن التعليقات العامة - بحسب هذا المفهوم - قد تكون محلا لاحترام الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أساس مشروعيتها رغم أنها ليست جزءا من القانون الدولي النافذ. وبحسب البروفيسور ثوماس فرانك - فإننا في إطار نظرية المشروعية في القانون الدولي لا نتحدث عن قاعدة مشروعة وأخرى غير مشروعة وإنما عن درجات ومستويات من المشروعية؛ أي أننا نتحدث عن مشروعية أكثر أو مشروعية أقل، فالقانون الدولي الغض مشروع بالطبع ولكن درجة المشروعية التي يحظى بها تكون أقل من تلك التي يتمتع بها القانون الدولي النافذ فعلا. ولهذا السبب، يمكن القول بأن انتماء التعليقات العامة إلى القانون الدولي الغض لا يجب أن يكون منطلق دراسة مشروعيتها ( Frank,p.37 ).

على أي حال وبصرف النظر عن الخلافات الفلسفية والقانونية المتعلقة بتبرير نظرية المشروعية في القانون الدولي، فإن القائلين بها عادة ما يستندون في على أحد المعايير الآتية : طريقة تكوين المعايير أو القواعد، كيفية تكوين القواعد مع الأخذ بالحسبان موضوعيتها ومضمونها وتسببها أو المخرجات النهائية لعملية تكوين القواعد من حيث صيانتها لقيم ومبادئ العدالة والمساواة والحرية. ويبدو أن المعيار المختلط المستند في أن معا على العملية الإجرائية المتعلقة بإعداد التعليقات العامة وموضوعية مضمونها وتسببها من جانب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هو الأنسب لفحص مشروعية هذه التعليقات وتقييمها لأنه الأكثر توافقا مع مفهوم المشروعية بالمعنى المذكور سابقا؛ وهو المعنى الأكثر تداولاً في القانون الدولي.

#### المطلب الثاني : مشروعية التعليقات العامة بالنظر إلى إجراءات إعدادها ومضمونها

اقترح البروفيسور ( ثوماس فرانك ) عددا من المعايير والأسس التي تصلح لفحص مشروعية القواعد والمعايير في النظام القانوني الدولي، وهي معايير تجمع بين عملية تكوين القواعد ومضمونها، وخضوعها للقواعد المتعلقة بتكوين قواعد القانون الدولي بوجه عام . وهي معايير سيجري الاعتماد عليها هنا لفحص مشروعية التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان، وسنضيف إليها معيارا إضافيا وهو ديمقراطية إقرار هذه التعليقات.

#### الفرع الأول : معايير المشروعية المتعلقة بمضمون التعليقات العامة

من المعايير التي تقترح لفحص مشروعية التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان على أساس مضمونها : دقة القاعدة، وغايتها أو الهدف منها ، والترابط بينها وبين القواعد الأخرى للقانون الدولي.

#### أولا : دقة نصوص التعليقات العامة ووضوحها

من المسلم به أن القواعد التي يكون مضمونها دقيقا وقاطعا يكون حظها في التطبيق أكبر، وذلك لأنها لا ترتب آثارا غامضة أو مبهمة بالنسبة للمخاطبين بها. ودقة النصوص في القانون الدولي ليست أمرا ممكنا دائما ؛ فقد تكون درجة من عدم الوضوح في النص القانوني ملازمة لبعض المفاهيم الواردة فيه نظرا لصعوبة تحديدها بدقة، أو يكون غموضها مقصودا من قبل واضعي النص بغية ضمان هامش من المرونة عند التطبيق أو بسبب عدم توافقهم التام على محتوى النص القانوني الذي جرى اعتماده. وفي حالة النصوص القانونية غير واضحة الدلالة ، قد تنهض سلطة معترف بها من جانب المخاطبين بهذه النصوص كسلطة مشروعة لتفسيرها وبيان دلالاتها. ومن قبيل هذه السلطات في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان محاكم تشرف على تنفيذ بعض اتفاقيات حقوق الإنسان الإقليمية، ولجان حقوق الإنسان التعاقدية مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تشرف على تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

فيمكن النظر إذا إلى التعليقات العامة التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أنها بمثابة أدوات تقوم اللجنة من خلالها بتعزيز دقة النصوص الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ووضوحها. ولهذا السبب، يجب أن يكون مضمون هذه التعليقات واضحا حتى تحظى بالمشروعية من وجهة نظر الدول الأطراف في العهد.

#### ثانيا : الهدف من التعليقات العامة

لم تحسم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الهدف المرجو من وراء اعتماد تعليقات عامة إلى الآن. فعلى المستوى الرسمي ، تهدف التعليقات العامة إلى تمكين الدول الأطراف من الانتفاع من خبرة بعض الدول الأطراف الأخرى في مجال تطبيق العهد

الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بغية تعزيز إنفاذ أحكام العهد الدولي وضمن الحقوق المدرجة فيه. ولتوجيه الدول الأطراف إلى أوجه النقص والعثرات التي تعترض تقاريرها واقتراح تحسينات تتعلق بهذه التقارير. وأخيراً فإنها تسعى إلى تعزيز جهود الدول الأطراف والمنظمات الدولية في مجال حماية حقوق الإنسان.

أما على المستوى العملي، فقد تعددت وتباينت الأهداف المتوخاة من التعليقات العامة التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وهي تتضمن: تزويد الدول الأطراف بتوجيهات وإرشادات تخص إعداد التقارير والردود على البلاغات الفردية من جانبها؛ إيجاد درجة من التناغم والانسجام بين ممارسات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وممارساتها الراهنة؛ تزويد الدول الأطراف بتحليلات وتفسيرات لأحكام العهد؛ مساعدة الدول الأطراف واللاعبين من غير الدول في مجال تحديد ما ينبغي اتخاذه من تدابير تشريعية وغيرها؛ دعم جهود المنظمات غير الحكومية المتعلقة بتقارير الظل أو إعداد البلاغات الفردية؛ مساعدة الضحايا ومحاميه في إعداد البلاغات الفردية وتقديمها إلى اللجنة وتوضيح مواقف اللجنة إزاء بعض المسائل الخلاقية والتحديات الجديدة التي قد تعترض تنفيذ أحكام العهد (Keller and Grover, p.143). وصفة القول هي أن هدف التعليقات العامة يختلف من تعليق عام إلى آخر. وقد تكون الغاية من التعليق بلوغ أكثر من هدف في آن واحد من الأهداف المذكورة.

أما فيما يتعلق بالمستهدفين بالتعليقات العامة، فيدل الواقع على تنوعهم. فبينما تستهدف اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رسمياً الدول الأطراف في العهد، إلا أن هناك مستهدفين آخرين كما يظهر من الأهداف المذكورة أعلاه كالمنظمات غير الحكومية، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان ذاتها، والمحامين، والقضاة والضحايا. فكل هؤلاء يشيرون إلى التعليقات العامة التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بمناسبة قيامهم بعملهم بمن فيهم اللجنة ذاتها التي دأبت على الإشارة إلى تعليقاتها العامة والاستشهاد بها في أي تعليق عام جديد قد تقره.

### ثالثاً: التناغم بين التعليقات العامة والمنظومة القانونية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

يعد هذا المعيار من المعايير المهمة لتقييم مشروعية التعليقات العامة التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. ويمكن أن يتم تقييم توافر هذا العنصر في هذه التعليقات في ضوء المنظومة القانونية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية برمتها من خلال التحقق من: التناغم بين التعليقات العامة والممارسة التفسيرية للجنة المعنية بحقوق الإنسان من جهة، والتناغم بين التعليقات العامة وأحكام العهد الأخرى ذات الصلة من جهة أخرى.

#### أ - التناغم بين التعليقات العامة والممارسة التفسيرية للجنة المعنية بحقوق الإنسان

حتى يتسنى القول بأن تعليقا عاما معينا متناغم مع الممارسة التفسيرية السابقة للجنة المعنية بحقوق الإنسان، ينبغي ان يتم فحص التفسير الوارد في التعليق العام مع تفسيرات اللجنة في ملاحظاتها الختامية على تقارير الدول الأطراف، وآرائها المتعلقة بالبلاغات الفردية وتعليقاتها العامة السابقة. وقد قامت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بالفعل بالربط بين تعليقاتها العامة وممارستها التفسيرية السابقة إدراكا منها لأهمية هذه المسألة لإبراز مشروعية تعليقاتها العامة. فمنذ التعليق العام رقم 23 ( 1994 ) شرعت اللجنة بتضمين تعليقاتها العامة هوامش تشير إلى تعليقاتها العامة السابقة، وآرائها في البلاغات الفردية وملاحظاتها الختامية (Keller and Grover, p.143).

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس يسيرا على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تضمن التناغم بين تعليق عام معين وبين ممارستها التفسيرية السابقة، خاصة عندما يكون هناك عدم تجانس بين مواقفها ذات الصلة بالموضوع. علاوة على أن توافر عنصر الانسجام أو التناغم لا يعني دائما أن التعليق العام يتصف بالشمولية؛ فقد يكون متناغما مع الممارسة التفسيرية السابقة للجنة ولكنه غير كاف لبيان مختلف الجوانب المتعلقة بموضوعه (Joseph, pp81-98).

ويخصوص التناغم والانسجام بين التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان ذاتها، فإن مراجعتها تدل على أن اللجنة تحرص على أن لا يقع أي تنازع بينها (Keller and Grover, p.153). كما أنها تتخذ من الإحالة في تعليق عام معين إلى التعليقات العامة الأخرى ذات الصلة بالمسألة التي تتناولها بالتحليل والتفسير سبيلا لتوجيه المعنيين بهذا التعليق العام إلى التعليقات العامة التي يتعين عليهما الرجوع إليها وقراءتها معه. وتجدر الإشارة في هذا الشأن أن أول تعليق عام للجنة المعنية بحقوق الإنسان تضمن الإشارة إلى وجوب قراءته مع تعليقات عامة أخرى هو التعليق العام رقم 31 (2004) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، فقد جاء في الفقرة الأولى منه: "... وقد تم تناول الأحكام العامة المتعلقة بعدم التمييز الواردة في الفقرة 1 من المادة 2 وذلك في التعليق العام رقم 18 والتعليق العام رقم 28، وينبغي قراءة هذا التعليق العام مقترناً بتلك الأحكام".

وعندما لا يكون التعليق العام الجديد متوافقاً كلياً مع تعليق عام قديم يتعلق بالموضوع ذاته الذي يتناوله التعليق العام الجديد، فإن اتجاه اللجنة ينحو دائماً نحو إحلال الجديد محل القديم. فقد قامت اللجنة المعنية - على سبيل المثال - بإحلال التعليق العام رقم 20 محل التعليق العام رقم 7، والتعليق العام رقم 21 وحل التعليق العام رقم 9، ورقم 28 محل رقم 4، ورقم 29 محل رقم 5، ورقم 30 محل رقم 1، ورقم 31 محل رقم 3، ورقم 32 محل 13 ورقم 34 محل رقم 10، ومسودة التعليق العام رقم 36 بشأن الحق في الحياة ستحل بعد إقرارها محل التعليق العام السابق له المتعلق بالحق في الحياة.

ربما لا تحمل الإشارة إلى التعليقات العامة معنى كبيراً بالنسبة إلى المشتغلين بالقانون من قضاة، ومحامين ومستشارين قانونيين ولكنها بالمقابل تعزز من مشروعيتها. فالتعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان تتضمن تفسيرات ومعلومات مبنية على التحليل القانوني السابق للجنة؛ الأمر الذي يعني أن الإحالة في الهوامش للتعليقات العامة التي سبق للجنة إصدارها تعكس مشروعيتها من وجهة نظر المعنيين بها. ولهذا السبب تحرص اللجنة المعنية غالباً على اعتماد تعليقات عامة منسجمة ومتناغمة مع تفسيراتها السابقة ونصوص العهد التي كانت مشمولة بتلك التفسيرات.

### ب - التناغم بين التعليقات العامة ومجمل أحكام العهد ذات الصلة

حرصت على اللجنة بحقوق الإنسان من خلال تعليقاتها العامة المختلفة على ربط تفسيرها لأحد الحقوق المكفولة في العهد الوارد في تعليق عام معين بالأحكام الأخرى للعهد ذات الصلة بالموضوع، وذلك في محاولة منها لضمان المشروعية. وقد سعت إلى الحفاظ على هذه الصورة من صور التناغم في مجالات أربعة: الربط بين التفسير الذي تتضمنه التعليقات العامة والوظائف الأخرى لها، ربط حقوق محددة مكفولة في العهد ببعضها البعض، الربط بين حق منصوص عليه صراحة في العهد وحق آخر يتفرع عنه أو يستمد منه ضمناً وربط المفاهيم القانونية المتشابهة الواردة في العهد ببعضها البعض.

#### 1. الربط بين الوظائف المختلفة للتعليقات العامة :

قامت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في بعض تعليقاتها العامة بربط التفسير الذي ضمنته فيها بالوظيفتين الأخرين للتعليقات العامة وهما الإيضاء بسياسات عامة معينة ومساعدة الدول الأطراف في مجال إعداد التقارير. فعلى سبيل المثال، أشارت اللجنة إلى المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تلزم الدول الأطراف بضمان التمتع بالحقوق المحمية بالعهد كأداة للربط بين تحليلها القانوني لنطاق الحق المشمول بتعليق عام معين وبين توصياتها الخاصة بالسياسات العامة التي يحسن بالدول الأطراف انتهاجها. فقد جاء في الفقرة (18) من التعليق العام رقم 31 (2004) : " وحيثما تكشف التحقيقات المشار إليها في الفقرة 15 عن حدوث انتهاكات لبعض الحقوق المشمولة بالعهد، يجب على الدول الأطراف أن تكفل إحالة أولئك المسؤولين عن تلك الانتهاكات إلى القضاء. وكما في حالات التخلف عن إجراء التحقيقات، فإن عدم إحالة مرتكبي الانتهاكات إلى القضاء يمكن أن يؤدي، في حد ذاته، إلى خرق مستقل للعهد. وهذه الالتزامات تنشأ بصفة خاصة في ما يتعلق بتلك الانتهاكات المعترف بأنها تشكل أفعالاً جنائية إما بموجب القانون المحلي أو القانون الدولي، مثل التعذيب وما يماثله من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 7)، والإعدام بإجراءات موجزة أو تعسفاً (المادة 6)، وحالات الاختفاء القسري (المادتان 7 و 9، والمادة 6 في أحيان كثيرة). والواقع أن مشكلة إفلات مرتكبي هذه الانتهاكات من العقاب، وهي مسألة تثير قلقاً مستمراً لدى اللجنة، قد تشكل عنصراً هاماً يسهم في تكرار حدوث هذه الانتهاكات..... ، وحيثما يرتكب الموظفون العموميون أو وكلاء الدولة انتهاكات للحقوق المشمولة بالعهد والمشار إليها في هذه الفقرة، لا يجوز للدول الأطراف أن تعفي مرتكبي هذه الانتهاكات من المسؤولية الشخصية مثلما حدث في بعض حالات العفو (انظر التعليق العام رقم 20 والحصانات القانونية المسبقة. وعلاوة على ذلك، ليس هناك أي وضع رسمي يبرر اعتبار الأشخاص الذين قد يكونون متهمين بارتكاب مثل هذه الانتهاكات متمتعين بالحصانة من المسؤولية القانونية. كما ينبغي إزالة المعوقات الأخرى أمام تحديد المسؤولية القانونية، ومن هذه المعوقات الاحتجاج بإطاعة أوامر الرؤساء أو قصر مدد التقادم في الحالات التي ينطبق فيها مبدأ التقادم. كما ينبغي للدول الأطراف أن تساعد بعضها البعض لكي يحال إلى القضاء أولئك الأشخاص الذين يُشتبه بارتكابهم أفعالاً تشكل انتهاكاً للعهد وتستوجب العقوبة بمقتضى القانون المحلي أو الدولي" ( انظر كذلك في هذا الخصوص : التعليق العام رقم 6 (1982) ورقم 17 (1989) ).

واضح تماماً من النص السابق أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لم تكن بتحديد نطاق الالتزام ولكنها أوصت الدول الأطراف بما يتعين أن تتخذه من تدابير تتعلق بسياسات عامة تنتهجها من قبيل إفلات المتورطين بالتعذيب من العقاب ودعتها إلى بعض الممارسات والتدابير المتعلقة بتغيير تلك السياسات. فهي بذلك ربطت بين تفسير أحكام العهد والتوصية بسياسات عامة وممارسات يستصوب أن تتبعها الدول الأطراف. ولقد أسهمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من قيامها بهذا الدور بإحداث انسجام أو تناغم

بين الوظائف الثلاث المذكورة أعلاه للتعليقات العامة.

2. ربط الحقوق المكفولة في العهد ببعضها البعض :

قطعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان شوطاً بعيداً في ربط الحقوق المكفولة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ببعضها البعض. وهو أمر واضح في تعليقات عامة مختلفة قامت باعتمادها ( أنظر على سبيل المثال التعليقات العامة ذوات الأرقام : 6 (1982)، 9 (1986)، 19 (1990) ، 23 (1994) ، 28 (2000) و 32 (2007) ). وينطوي الربط بين هذه الحقوق من الناحيتين القانونية والعملية على إيجابيات تحسب لصالح التعليقات العامة بوصفها أدوات تفسيرية احتياطية أو مساندة. تدل مراجعة التعليقات العامة التي صدرت عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على قيام اللجنة باستخدام ثلاث طرق للربط بين الحقوق المكفولة في العهد وهي :

- أشارت اللجنة في بعض التعليقات العامة إلى أثر عدم احترام أحد الحقوق المكفولة ، أو تعطيل ممارسته أو تقييده على درجة احترام الدولة الطرف لحق آخر معترف به في العهد. فقد أوضحت اللجنة في التعليق العام رقم 32 (2007) أن عدم احترام الحق في المحاكمات العادلة بالمعنى الوارد في المادة (14) من العهد ينطوي على انتهاك للحق في الحياة في الحالات التي تنتهي المحاكمة فيها بإصدار عقوبة الإعدام ويجري تنفيذها (الفقرة 59 من التعليق العام المذكور).

- أكدت اللجنة في عدد من التعليقات العامة أن احترام حق ما وضمائه قد يكون له تأثير ملموس في احترام حق آخر من الحقوق الواردة في العهد. فقد جاء في التعليق العام رقم 34 (2012) : " وتندرج المواد 17 و 18 و 25 و 27 في طائفة المواد المتعددة التي تنص على ضمانات تتعلق بحرية الرأي و/أو حرية التعبير. وتشكل حرية الرأي وحرية التعبير القاعدة الأساسية التي يستند إليها التمتع الكامل بطائفة كبيرة من حقوق الإنسان الأخرى. وعلى سبيل المثال، تمثل حرية التعبير جزءاً لا يتجزأ من التمتع بالحق في حرية التجمع وتكوين الجمعيات وممارسة الحق في التصويت" (الفقرة 4).

- وفي تعليقات عامة أخرى، أكدت اللجنة على أنه رغم وجود تداخل بين بعض الحقوق المكفولة إلا أن لكل واحد منها محتوى أو مضموناً مميزاً خاصاً به، الأمر الذي يحتم على الدول الأطراف اتخاذ تدابير مستقلة بشأن إعماله على المستوى الوطني. فقد أشارت اللجنة في التعليق العام رقم 25 (1996) على : " وتشكل حرية التعبير وحرية التجمع، وحرية تكوين الجمعيات شروطاً أساسية أيضاً لممارسة حق الانتخاب بصورة فعالة، لذا يجب حمايتها تماماً. وينبغي أن تتخذ تدابير إيجابية للتغلب على صعوبات معينة من قبيل الأمية، والعوائق اللغوية، والفقر، أو ما يعيق حرية التنقل مما يحول دون تمكن الأشخاص المؤهلين للانتخاب من ممارسة حقوقهم بصورة فعلية" (الفقرة 12).

3. الربط بين الحقوق المعترف بها صراحة والحقوق الأخرى المنفردة عنها :

يقر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بعدد محدد من الحقوق، ولكن ممارسة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان استنبطت وجود حقوق أخرى منفردة عن تلك المعترف بها صراحة. وقد دأبت اللجنة خلال العشر السنوات الأخيرة على الربط بين الحقوق المعترف بها صراحة وتلك المنفردة عنها أو المستمدة منها ضمناً. ففي التعليق العام رقم 27 (1999) بشأن المادة 12 (حرية التنقل) ، قرأت اللجنة المادة (4/12) من العهد بصورة جعلت من الحق في حرية التنقل يشمل تحريم الإبعاد الجماعي والترحيل القسري للسكان؛ حيث أوضحت اللجنة في الفقرة 19 منه: " إن حق الشخص في الدخول إلى بلده ينطوي على اعتراف بعلاقة الشخص الخاصة بذلك البلد. وهذا الحق له عدة أوجه. فهو يعني ضمناً حق الشخص في البقاء في بلده. ولا يقتصر على حقه في العودة بعد مغادرة بلده، إذ يحق له أيضاً المجيء إلى البلد لأول مرة إذا وُلِدَ خارجه (مثلاً، إذا كان ذلك البلد وطن الشخص بالجنسية). والحق في العودة يكتسب أهمية قصوى للاجئين الراغبين في العودة إلى الوطن باختيارهم. وهو يعني ضمناً أيضاً حظر عمليات ترحيل السكان القسرية أو طردهم الجماعي إلى بلدان أخرى".

كما استنبطت اللجنة في تعليقها العام رقم 22 (1993) من الحق في حرية الاعتقاد والضمير حقاً بالاستتلاف الضميري (الفقرة 18). فاللجنة المعنية بحقوق الإنسان لم تقف عند حدود الحقوق المكفولة في العهد صراحة، بل إنها ذهبت إلى أبعد من ذلك في حالات كثيرة واستنبطت حقوقاً منفردة عنها وربّنت على عاتق الدول الأطراف بشأنها التزامات تستشف ضمناً منها.

يستنتج من ما سبق أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قامت بتوظيف التعليقات العامة كأداة لبناء علاقات وروابط متينة بين مختلف أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حرصاً منها على الحفاظ على التناغم بين سائر مكونات المنظومة القانونية ذات الصلة به.

#### رابعاً : التوافق بين التعليقات العامة وأحكام القانون الدولي الأخرى

سعت اللجنة كذلك إلى التوفيق بين مضمون العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبين أحكام القانون الدولي الأخرى بما في ذلك "القانون الدولي العرفي"، وذلك تجنباً لوقوع أي تناقض أو تنازع بين تفسيرها للعهد وبين أحكام القانون الدولي الأخرى. فقامت بالتعليق العام رقم 29 ( 2001 ) بربط فكرة التحلل من بعض الحقوق المكفولة في العهد وفقاً لنص المادة ( 4 ) منه بالفكرة ذاتها المطبقة في القانون الإنساني الدولي لمنع ترتيب نتائج غير منطقية أو متناقضة كأن يترتب على تعليقها العام نتيجة مؤداها أن تعطيل العمل ببعض الحقوق جائز في حالة الطوارئ ولكنه ليس كذلك في حالة النزاع المسلح ( أنظر الفقرة 16 من التعليق العام المشار إليه).

وفي التعليق العام رقم 32 (2007) ، حاولت التوفيق بين تفسيرها لكيفية التعامل مع الأحداث وحمايتهم وفقاً للمادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبين تفسيرات لجنة حقوق الطفل واجتهاداتها ذات الصلة بالموضوع. أما فيما يتعلق بالربط بين منظومة العهد وبين النظم الإقليمية لحقوق الإنسان، فالواضح أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لم تقم بالاعتماد عليها كثيراً لأن عدداً كبيراً من الدول الأطراف في العهد ليس طرفاً في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أو في غيرها من الاتفاقيات الإقليمية. ولكن اللجنة حيثما كان الحق الوارد في العهد يتقاطع مع مفهوم الحق وتعريفه في اتفاقيات دولية أخرى، كانت تنتظر في إمكانية الانتفاع في تفسيرها لهذا الحق من ذلك. ولكن اللجنة بالمقابل كانت حريصة أشد الحرص على أن لا تفضي عملية المواءمة بين أحكام العهد وأحكام القانون الدولي الأخرى ذات الصلة إلى توسيع نطاق الحق المكفول في العهد بصورة غير مبررة أو من شأنها أن تقوض جوهر الحق. وقد أكدت محكمة العدل الدولية بشأن عمل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأنها : " منذ إنشائها، قامت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بإنشاء منظومة سوابق تفسيرية مهمة، خاصة من خلال آرائها واستنتاجاتها في البلاغات الفردية التي تستلمها ضد دول أطراف في البروتوكول الاختياري الأول والتعليقات العامة التي تعتمد عليها. ورغم أن محكمة العدل الدولية ليست ملزمة في ممارستها لوظيفتها القضائية بأن تجعل تفسيراتها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية متوافقة مع تفسيرات اللجنة، ولكنها تعتقد أنه ينبغي عليها إعطاء وزن كبير للتفسير الذي تقره هيئة مستقلة أنشئت خصيصاً للإشراف على تنفيذ اتفاقية ما، خاصة وأن الغاية المرجوة هنا هي وضوح القاعدة القانونية والتوافق على مضمونها وهما شرطان ضروريان لضمان الاستقرار القانوني وتمتع الأفراد بحقوقهم المعترف لهم بها" ( ICJ, Ahmadou ( Sadio Diallo case)

#### خامساً : خضوع التعليقات العامة للقواعد الناظمة لمصادر القانون الدولي

وفقاً للتقسيم الذي اقترحه فيلسوف القانون البريطاني ( هارت ) للقواعد القانونية في كتابه الشهير "مفهوم القانون" الذي أصدره في ستينيات القرن الماضي، فثمة "قواعد أساسية" Primary Rules و "قواعد ثانوية" Secondary Rules . وهي تفرقة أضحت مستقرة ومعترف بها في فقه القانونيين الدولي والوطني على حد سواء. ويقصد بالقواعد الأساسية القواعد القانونية التي تنظم جوهر الحق أو موضوعه، بينما تتعلق القواعد الثانوية بالقواعد القانونية الحاكمة لمصادر القانون ذاتها فتحدد مصادر القواعد القانونية، وطرق تكوينها وأساليب تفسير القواعد الأساسية وقواعدها ( Hart, pp.37ss ). فإذا لم تخضع قاعدة أساسية إلى منظومة القواعد الثانوية النافذة فتكون القاعدة الأساسية مجرد ترتيبات تبادلية مؤقتة. أي أن مشروعية القاعدة الأساسية التي تدرجها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في أحد تعليقاتها العامة يجري تحديدها كذلك من خلال خضوعها للقواعد الثانوية النافذة ذات الصلة بمصادر القانون الدولي، وتفسيره وعملية صياغة التعليقات العامة على النحو الذي سيجري توضيحه أدناه.

#### أ - العلاقة بين التعليقات العامة ومصادر القانون الدولي

تقوم التعليقات العامة بوجه عام بدور تكميلي لمصادر القانون الدولي بما فيها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، خاصة في الحالات التي تعترى فيها هذه الاتفاقيات ثغرات أو نواقص لم تتناولها هي بأحكام ونصوص محددة. ولتعليقات العامة التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان دور مماثل، فهي تتضمن عادة تفسيرات لحقوق مكفولة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبالنتيجة فإنها تقوم بسد الثغرات التي تعترى الأحكام الموضوعية ذات الصلة بهذه الحقوق حيثما تقوم الضرورة على القيام بذلك. فالتعليق العام رقم 24 (2004) المتعلق بالتحفظ على أحكام العهد كان بمثابة استجابة من جانب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للعدد المتزايد من التحفظات الذي أبدته الدول الأطراف على أحكام العهد المختلفة عند تصديقها عليه أو انضمامها إليه، خاصة وأن العهد جاء خالياً من نص يعالج مسألة التحفظ على أحكامه ويحدد صلاحية اللجنة للنظر في هذه

التحفظات وتقييم مقبوليتها أو صحتها. كما شكل التعليق العام رقم 26 (1997) بشأن استمرارية التزامات الدول الأطراف في العهد، ردة فعل من جانب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على انسحاب كوريا الشمالية من العهد وضرورة تحديد فيما إذا كان هذا الإجراء مقبولاً وصحيحاً من الناحية القانونية في ظل صمت العهد كذلك عن تبيان حكمه. والأمر ذاته يقال بالنسبة للتعليق العام رقم 29 (2001) بشأن تعطيل الحقوق المكفولة في العهد في حالة الطوارئ أو التحلل منها. فالمادة (4) من العهد تشتمل على قائمة غير حصرية من الحقوق غير القابلة للمساس، وكان من الضروري أن تحدد اللجنة الحقوق الأخرى التي قد تكون غير قابلة للمساس زمن الطوارئ والنزاعات المسلحة بمقتضى مصادر القانونى الدولي عام التطبيق.

في الحالات المذكورة كلها، لم تكن أحكام العهد كافية للإجابة عن القضايا والأسئلة المطروحة أما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وكانت هناك فجوة يتعين على اللجنة أن تسدها من خلال تطبيق أحكام القانون الدولي العالمى أو عام التطبيق سواء أكان اتفاقياً أم عرفياً بما في ذلك القواعد الأمرة الدولية. كما استعانت اللجنة كذلك بمصادر احتياطية مثل أحكام محكمة العدل الدولية وصكوك القانون الدولي الغرض (أنظر التعليق العام رقم 24 (1994) بشأن تحفظات الدول على العهد)، التي ينبغي على الدول أن تأخذها بالحسبان كمؤشر على التطورات الحاصلة في القانون الدولي.

إن قيام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بالإشارة إلى مصادر القانون الدولي الرسمية بشقيها الأصلي والاحتياطي يسمح بالقول أن التعليقات العامة غدت تتمتع بالمشروعية في القانون الدولي. فإشارة من هذا النوع تعنى أن اللجنة قدمت آراء قانونية وليس مجرد مواقف أو سياسات تراها هي مهمة. علاوة على أن هذه الإشارة تعكس قناعة خبراء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الذين قاموا بصياغته التعليقات العامة بأهمية تسبب اتجاهاتهم وما تبنيه من تفسيرات فيها على أساس القانون الدولي العالمى أو عام التطبيق.

#### ب - إمكانية تطبيق قواعد تفسير المعاهدات على التعليقات العامة

تتضمن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة بين الدول لعام 1966 عدداً من النصوص القانونية التي تتعلق بقواعد تفسير المعاهدات الدولية ووسائلها (المواد من 31 - 33)، وهي تشكل تشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي. توجب المادة (1/31) تفسير المعاهدة بحسن نية وفق المعنى العادي للألفاظ في ضوء السياق الخاص بموضوع المعاهدة والغرض منها. وتعد الأعمال التحضيرية للمعاهدة - وفق المادة 32 - من الوسائل التكميلية للتفسير، ويتم اللجوء إليها عندما يبقى المعنى غامضاً بعد استخدام القواعد الأصلية للتفسير المنصوص عليها في المادة 31 (Gardiner, The Vienna Convention, pp.475ss). وأثير تساؤل حول مكانة التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان بالنسبة لقواعد التفسير المذكورة؛ فهل أضحت من قبيل الوسائل التفسيرية التكميلية أو الاحتياطية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؟

لقد تبنى المختصون مواقف مختلفة إزاء هذه المسألة، فقد أوضح فريق منهم أن اللجنة المعنية ذاتها لم تشر في تعليقاتها العامة إلى الوسائل التكميلية المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات؛ الأمر الذي يضعف من مشروعيتها من هذه الزاوية (Bantekas and Oette, p.197). بينما عبر آخرون عن مواقف مختلفة، حيث رأوا أن الوسائل الاحتياطية أو التكميلية للتفسير تنطبق على التعليقات العامة بوصفها عملاً تفسيريًا لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حتى لو لم تتضمن إشارات إلى هذه الوسائل. ويعتقد آخرون أن الإشارة إلى الوسائل التفسيرية التكميلية ليس ضرورياً ابتداءً للقول بخضوعها لهذه الوسائل (Bantekas and Oette, p.199).

يستطاع القول بوجه عام أن مشروعية التعليقات العامة التي تتضمن تفسيراً لمسألة تتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الوسائل التكميلية لتفسير المعاهدات الدولية، بالإضافة طبعا إلى الأسس والمعايير الأخرى المذكورة أعلاه. والملاحظ في هذا الشأن أن اللجنة لم تحفل كثيراً في تعليقاتها العامة بالإشارة صراحة إلى هذه الوسائل حتى لو تضمنت تفسيرات استندت فيها اللجنة فعلاً عليها. ولكنها في عدد منها لجأت إلى الأعمال التحضيرية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لدعم موقفها التفسيري الذي تبنته أو للتأكيد على أن العهد لم يعالج المسألة قيد النظر من جانبها. فعلى سبيل المثال، أشارت اللجنة في تعليقها العام رقم 12 (1984) إلى الأعمال التحضيرية للعهد لتأييد ما ذهبت إليه من أن الالتزامات الناشئة عن الحق في تقرير المصير المنصوص عليه في المادة (1) من العهد لا تتعلق حصرياً بالشعوب الموجودة في إقليم دولة طرف ولكنها تشمل شعوب العالم كافة.

أما فيما يتعلق بطرق تفسير المعاهدات، فقد نشأت ثلاثة اتجاهات مختلفة هي: التفسير النصي، والتفسير المستند إلى إرادة واضع النص والتفسير الغائي القائم على موضوع المعاهدة والغرض منها. ويشار هنا إلى أنه حتى بالنسبة للدارسين والمختصين القائلين بوجود خضوع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان إلى قواعد خاصة تقوم على فكرة التفسير النشط؛ أي وجود تفسير هذه

الصكوك وفقا للنظام القانوني السائد وقت التفسير (إبراهيم، ص 1387)، فليس هناك اتفاق بينهم حول المدى الذي يمكن الذهاب إليه في استخدام هذا الضرب من ضروب التفسير. علاوة على أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لم تسعى إلى تكوين قواعد خاصة لتفسير العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويلاحظ أن التعليل الذي تسوقه اللجنة لتفسيراتها التي تدرجها في تعليقاتها العامة تطور منذ بداية عملها إلى الآن. ففي أول تعليق تبنته اللجنة أشارت إلى أن الحق ذي الصلة يجب أن يتم تفسيره بصورة غير واسعة تكفل أكبر حماية ممكنة له. أي أن اللجنة سعت منذ بداية عملها إلى الأخذ بتفسير نشط أوديناميكي وليس بتفسير نصي أو مقتصر على إرادة واضع العهد.

كما استخدمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أسلوب التفسير الغائي المستند إلى موضوع العهد والغرض منه في عدد من تعليقاتها العامة (التعليقات العامة نوات الأرقام : 6 ، 7 ، 13 ، 16 ، 17 ، 18 ، 20 ، 23 ، 27 ، 28 ، 32 ، و34). بالإضافة إلى استخدامها لفكرة التفسير المنهجي التي تستند في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان على الإنسان قيام الهيئة التي تتصدى لتفسير موضوع ما أو حكم من أحكام اتفاقية معينة من حقوق الإنسان بالرجوع إلى التفسيرات الأخرى المتعلقة بالموضوع أو بالحكم ذاته التي تبنتها هيئات رقابية أخرى من الهيئات المعنية بحقوق الإنسان سواء أكانت عالمية إقليمية. ولتوضيح ذلك من الناحية العملية، قامت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 32 - على سبيل المثال - بالإشارة إلى اجتهادات عدد من الآليات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان مثل لجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة حقوق الطفل والفرق المعني بالاحتجاز التعسفي وغير القانوني.

يستنتج إذا أن مشروعية التعليقات العامة تتعزز من خلال أوجه التسيب والتعليل التي تقدمها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تستند فيها صراحة أو ضمنا على الوسائل الرسمية والتكميلية للتفسير المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

#### الفرع الثاني : المشروعية المستمدة من إجراءات إعداد التعليقات العامة

بالإضافة إلى معايير المشروعية المتعلقة بمضمون التعليقات العامة، هناك معايير أخرى تعزز من مشروعية وهي ترتبط بعملية إعداد التعليقات العامة من جانب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي يمكن دراستها وتحليلها على مستويين هما : صياغة التعليقات العامة وديمقراطية اتخاذ القرار المتعلق بها داخل اللجنة.

#### أولا : صياغة التعليقات العامة

من المعايير المحورية الأخرى لتقييم مشروعية التعليقات العامة التي تتبناها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المعيار القائم على تقييم مدى التوافق بين عملية صياغة التعليقات العامة وقواعد القانون الدولي ذات الصلة بتكوين قواعد القانون الدولي ( القواعد الثانوية بحسب تعريف هارت المشار إليه). وبغية دراسة هذه المسألة، ينبغي فحص القواعد المعمول بها داخل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لاختيار أعضائها، وكيفية اختيار موضوعات التعليقات العامة، والأشخاص الذين يكلفون بصياغة التعليقات العامة وهل يتم الاعتماد على قواعد قانونية ثانوية لتعزيز مشروعية ما تأتي به التعليقات العامة من مضامين وتفسيرات.

#### أ - الصلة بين المشروعية واختيار أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

يتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عددا من الأحكام التي تنظم عضوية اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ( المادة 28 وما بعدها من العهد). فهي تضم (18) شخصا ممن يتصفون بسمعة أخلاقية عالية وخبرة مشهود لها في مجال حقوق الإنسان. وهؤلاء الخبراء يعملون في اللجنة وبصفتهم الشخصية ولا يتلقون توجيهات من دولهم التي يحملون جنسيتها. وفي لحظة انضمام العضو إلى اللجنة، يتعهد تحت القسم في جلسة مفتوحة بأنه سيقوم بواجباته بحيادية، وأمانة وإخلاص. ويجري انتخاب أعضاء اللجنة باقتراع سري في اجتماع للدول الأطراف. ولا يجوز أن تضم اللجنة أكثر من عضو واحد يحمل جنسية دولة طرف في العهد. وينتخب هؤلاء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد. ويراعى في انتخاب الأعضاء أهمية وجود اشخاص يحوزون خبرة قانونية كبيرة في مجال حقوق الإنسان، وتمثيل مختلف المدنيات والنظم القانونية الأساسية في العالم. وتدل الممارسة على أن القواعد الثانوية الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن اختيار أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان يجري العمل بها بصورة عادلة بغية ضمان التمثيل الواسع للدول داخل اللجنة، وحياد أعضائها واستقلالهم.

#### ب - طريقة اختيار موضوعات التعليقات العامة

لا يتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولا قواعد الإجراء الخاصة باللجنة المعنية بحقوق الإنسان قواعد وأحكاما تنظم طريقة اختيار موضوعات التعليقات العامة. وقد أدى ذلك إلى تنوع واختلاف طريقة اختيار تلك الموضوعات من

وقت إلى آخر. فقد يجري اقتراح الموضوع من جانب أحد أعضاء اللجنة فيكون هذا العضو هو المقرر الخاص بالتعليق العام الذي سيقوم بإعداده. ومؤخراً أضحى مكتب اللجنة يقوم بإعداد قائمة بموضوعات لتعليقات عامة. وأحياناً تقوم اللجنة كلها بإعداد قائمة مماثلة عقب مناقشة من جانبها تتعلق بهذه المسألة.

#### ج - كيفية انتقاء الأعضاء الذين يكلفون بصياغة التعليقات العامة

يكون عضو اللجنة الذي كلف بمهمة "مقرر التعليق العام" هو المسؤول الأول عن صياغته وإعداده. لذا يقوم المقرر بجمع الوثائق، والدراسات والأدبيات ذات الصلة. ويجري بحثاً ويعد المسودة الأولى للتعليق العام ومراجعتها وفقاً لمقترحات وملاحظات اللجنة عليها. وحيثما كان ذلك مناسباً، يقوم المقرر كذلك بإدخال مقترحات الدول والفاعلين الآخرين من غير الدول كالمؤسسات غير الحكومية في مسودة التعليق العام. ويسعى المقرر في أثناء مناقشة المسودة داخل اللجنة إلى التنسيق مع رئيس اللجنة من أجل الوصول إلى توافق حول مسودة التعليق العام. ومن الطبيعي أن تكون فعالية المقرر محكومة بخبرته، وبمكانته وسلطته داخل اللجنة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن العدد الأكبر من أعضاء اللجنة الذين كلفوا بصياغة تعليقات عامة كانوا من أساتذة القانون، وبالأخص القانون الدولي وحقوق الإنسان.

أما فيما يتعلق باختيار المقررين أنفسهم، فليس هناك قاعدة صريحة تنظم ذلك، فالأمر يماثل كيفية اختيار موضوعات التعليقات العامة. فتارة يقوم مكتب اللجنة بتسمية المقررين. وعندما يبدي أكثر من عضو من أعضاء اللجنة رغبته في أن يكون مقرراً لصياغة تعليق عام معين، تقوم اللجنة باختياره من خلال تصويت يجري باقتراع سري (Tyagi, pp. 176ss.). وعادة ما يأخذ أعضاء اللجنة بالحسبان عند اختيار المقررين خبرة المرشحين وعبء العمل الملقى على عاتقهم.

#### د - إعداد التعليق العام وصياغته وإقراره

ينهض بعبء صياغة التعليق العام المقرر المسمى من قبل اللجنة، فيقوم بإعداد مسودة أولية للتعليق العام؛ ثم تترجم إلى لغات العمل الثلاث: الإسبانية، الفرنسية والإنجليزية. وتجري قراءة المسودة ومناقشتها فقرة تلو الأخرى داخل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. وتستغرق عملية القراءة والمناقشة للمسودة دورة بأكملها من دورات انعقاد اللجنة. وليس هناك تصويت رسمي على فقرات المسودة أثناء مناقشتها، ويجري تدوين الآراء المخالفة في محاضر جلسات اللجنة وليس في التعليق العام ذاته. وعقب الانتهاء من قراءة المسودة، تنشر على موقع مكتب مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وتستقبل اللجنة ملاحظات الدول أو أي أشخاص آخرين وتعليقاتهم على المسودة. ويقوم مقرر التعليق العام بإجراء التغييرات التي يراها مناسبة في ضوءها قبل قيام اللجنة بالقراءة الثانية للمسودة فقرة تلو الأخرى كذلك. ويمنح أعضاء اللجنة عناية خاصة خلال المناقشات لبنية التعليق، وهيكلته، ووضوحه، ونطاقه، وللتفسير الذي احتواه والسياسات والممارسات التي اقترح على الدول الأطراف الأخذ بها. وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن هذا الأسلوب في إعداد وصياغة التعليقات العامة شرعت اللجنة بتطبيقه منذ العام 1994، وقبل ذلك كانت هذه العملية تجري من خلال مجموعة عمل تضم (5) أعضاء من أعضاء اللجنة وليس من خلال مقرر على النحو المتبع حالياً.

ويتم إقرار التعليق العام فقرة تلو الأخرى بالتوافق بين أعضاء اللجنة خلال القراءة الثانية لمسودته. وعقب اعتماد الفقرة الأخيرة، يعلن رئيس اللجنة المعنية بحقوق الإنسان اعتماد التعليق العام. ويجري إدراجه بعد ذلك في التقرير السنوي للجنة الذي تقدمه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. فأسوة بعملية إعداد التعليقات العامة وصياغتها، تعزز عملية اعتمادها كذلك من مشروعيتها؛ وذلك من خلال وجود معايير تشبه تلك المطبقة في الديمقراطيات الحديثة في مجال إعداد مشاريع القوانين وإقرارها.

#### ثانياً: ديمقراطية اتخاذ القرار داخل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

من العناصر الأخرى التي تدعم مشروعية التعليقات العامة التي تتبناها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الطابع الديمقراطي لاتخاذ القرار داخل اللجنة. وتعنى هذه الديمقراطية كميّاراً للمشروعية أن التعليقات العامة هي بمثابة صكوك تتضمن سياسات تتعلق بكيفية إنفاذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بصورة تشاركية مع الدول الأطراف في العهد وليس رغماً عنها. فالتعليقات العامة توصي الدول الأطراف في العهد بسياسات معينة وهي في الوقت ذاته تقر صراحةً بالسلطة التقديرية للدول الأطراف في قبول هذه المقترحات أو رفضها.

إن الديمقراطية كأساس للمشروعية في القانون الدولي تستند في الأساس على: نظام حكم يستند على انتخابات شعبية وتصويت نزيه قائم على الأغلبية، والمساواة السياسية بين الدول (لكل دولة صوت واحد) وخصائص محددة للحكم الرشيد؛ وبالأخص الشفافية والمشاركة العامة (Brunnée and Toop, p.37). ويمكن إيجازها في إطار اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

على النحو الآتي :

أ - فيما يخص التصويت بالأغلبية، فليس يسيرا توطين الفكرة على المستوى الدولي لأنه ليس هناك مواطنون داخل المجتمع الدولي ولا يمكن أن يتحقق هذا في المستقبل، فتكوين القواعد القانونية الدولية يتم مباشرة من خلال الدول والمنظمات الدولية؛ والفرد في النظام القانوني الدولي ينظر إليه من الناحية البنوية أو الهيكلية كموضوع للحقوق وليس كمصدر لسلطة. الأمر الذي يجعل تطبيق فكرة الأغلبية غير ممكنة في النظام القانوني الدولي حتى هذه اللحظة. ولهذا قد يصدق القول أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والقواعد والمعايير التي تنتجها تعد مشروعة من جانب الدول الأطراف في العهد لأن أعضاءها منتخبون في اقتراع سري من قبل هذه الدول ( المادة 29 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

ب - أما بالنسبة إلى المساواة في السيادة، فإن الدول الأطراف في العهد تتساوى فعلا؛ فكل منها صوت واحد في انتخاب أعضاء اللجنة. فضلا على أنها تتساوى في إبداء ملاحظاتها على مسودة التعليق العام ومناقشته.

ج - وبخصوص السمات التي يشترط توافرها في الحكومة، وبالأخص الشفافية، والمساءلة والمشاركة العامة فإنها متحققة في حالة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. فاللجنة مسؤولة أمام الدول الأطراف في العهد؛ لا بل أمام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة كلها من خلال التزامها بتقديم تقريرها السنوي إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي يتضمن أعمالها وأنشطتها السنوية بما فيها ما أصدرته من تعليقات عامة. كما تقدم اللجنة تقريرا مماثلا في اجتماع الدول الأطراف في العهد الذي يعقد مرة كل عامين. ويكون بمقدور الدول الأطراف في العهد أن تثير ما تشاء من اعتراضات وملاحظات على التعليقات العامة في أثناء اجتماعات الجمعية العامة ذات الصلة بتقرير اللجنة السنوي وفي الاجتماع المخصص لها كدول أطراف. ولها كذلك أن تقترح على الجمعية العامة طلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية بشأن أي تعليق عام تنتبها اللجنة. وثمة سوابق تعزز دور الجمعية العامة في مسائلة اللجنة المعنية عن تعليقاتها العامة. ففي كانون أول من العام 2009، نظرت الجمعية العامة لأول مرة في إمكانية الإشارة بأحد مقرراتها إلى التعليق العام رقم 33 بشأن التزامات الدول الأطراف بموجب البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وصوتت لصالح عدم القيام بذلك). (UN.Doc. A/64/439/Add.1 (64/152)).

كما تتبع مسؤولية اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بالإضافة إلى الدور الرقابي الخارجي للجمعية العامة للأمم المتحدة، من كون تعهد أعضائها رسميا في القيام بواجباتهم بحياد ونزاهة؛ ما يعنى أن اللجنة للجنة مسؤولة أما مذاتها في النهوض بأعمالها وفقا لتعهدات أعضائها الرسمية. وتمارس اللجنة محاسبة ذاتية داخلية؛ فإذا إرتأى أعضاء اللجنة بالإجماع أن عضوا ما لم يعد يقوم بمهامه ووظائفه لأي سبب غير الغياب المؤقت، يقوم رئيس اللجنة بإخطار الأمين العام للأمم المتحدة الذي يعلن بدوره أن مقعد ذلك العضو في اللجنة بات شاغرا (المادة 33 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

د - وبالنسبة إلى الشفافية داخل اللجنة، فهي لا تعنى مجرد توافر معلومات دقيقة عن التعليقات العامة وعمل اللجنة بشأنها فحسب، ولكنها تستوجب كذلك أن تكون تلك المعلومات متاحة بتكلفة معقولة، وقابلة للتفسير وصالحة كأساس للمساءلة. ثمة مسألة دقيقة ينبغي إيضاها هنا وهي أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ليست مسؤولة من حيث المبدأ إلا أمام الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فيثار تساؤل حول توافر عنصر الشفافية بالنسبة للدول الأخرى والفاعلين الآخرين من غير الدول كالمنظمات غير الحكومية.

تتخذ اللجنة المعنية عادة جملة من الإجراءات التي تسمح بالقول أن هذه الشفافية متحققة كذلك بالنسبة للغير، فهي تقوم من خلال الموقع الإلكتروني لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بإعلام العموم ببدء العمل على تعليق عام جديد. علاوة على أن مناقشات اللجنة المتعلقة بهذا التعليق تكون متاحة ومفتوحة للعموم. كما يتم نشر مسودة التعليق العام الجديد على الموقع الإلكتروني المذكور بعد الانتهاء من القراءة الأولى لها. ويجري إرسالها كذلك إلى سكرتاريا كل لجنة من اللجان التعاھدية الأخرى وللدول الأطراف جميعها. كما تدرج اللجنة كل تعليق عام جديد بعد إقراره في تقريرها السنوي للجمعية العامة، وترسله من خلال الأمين العام للأمم المتحدة إلى الدول الأطراف في العهد وينشر على الموقع الإلكتروني لمكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان. وبالرغم أن نشر التعليقات العامة الجديدة يتم على نطاق واسع ويضمن درجة عالية من الشفافية، إلا أن الحاجة ما زالت قائمة لرفع مستوى الشفافية في عملية إعداد التعليقات العامة. ومن الاقتراحات التي قد تكون مجدية لذلك : بث مناقشات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المتعلقة بمسودة التعليق العام الجديد بثا حيا ومباشرا على شبكة الإنترنت، ونشر المحاضر الموجزة لمناقشات اللجنة للمسودة على الموقع الإلكتروني وترجمتها إلى اللغات الرسمية الأخرى غيراللغتين الرسميتين لعمل اللجنة وهما الفرنسية والإنجليزية .

هـ - أما فيما يتعلق بالمشاركة العامة في عملية إعداد التعليقات العامة، فإن مسودة أي تعليق عام جديد تكون متاحة للعموم بعد قراءتها الأولى من جانب اللجنة. وتتلقى اللجنة عقب ذلك الملاحظات والتعليقات المختلفة على المسودة من سائر الجهات، ويعدل مقرر التعليق العام المسودة في ضوءها، ثم تقوم اللجنة بقراءة المسودة المعدلة قراءة ثانية؛ وهي تكون ثمرة لما تلقته اللجنة من ملاحظات من جانب أعضائها، والدول الأطراف والفاعلين الآخرين من غير الدول كاللجان التعاهدية الأخرى للرقابة على اتفاقيات حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية. وإذا كان حق المناقشة في أثناء القراءتين الأولى والثانية حكرا حصريا على أعضاء اللجنة إلا أنه يمكن للجنة أن تتلقى مذكرات مكتوبة بشأن ما يدور من نقاشات من قبل الدول والفاعلين الآخرين من غير الدول، ويتم توزيعها على سائر أعضاء اللجنة. وينبغي الإشارة في هذا الشأن إلى أنه قبل العام 2000 لم تكن هناك ممارسة تتعلق باستلام ملاحظات من قبل الفاعلين من غير الدول كالمنظمات غير الحكومية، ولكن بعد هذا العام بدأت هذه الممارسة وقد أثبتت التجربة أنها مفيدة في مجال تطوير مضمون التعليق العام وتحسين محتواه.

فاللجنة المعنية تستقبل مختلف الملاحظات التي تتعلق بمسودة تعليق عام جديد من سائر الجهات ولكنها ليست ملزمة بالطبع في الأخذ بها، خاصة وأن أعضاء اللجنة منتخبون من قبل الدول الأطراف في العهد بينما الآخرون ليسوا كذلك. وعلى أي حال، فإن المشاركة العامة في إعداد التعليقات العامة من قبل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مكفولة بصورة كبيرة.

### الخاتمة

لقد أثير الكثير من الاعتراضات، والانتقادات والملاحظات حول مشروعية التعليقات العامة التي تعتمدها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. وقد تصدى هذا البحث لسؤال محوري هو من أين يتأتى للجنة المعنية بحقوق الإنسان حق فرض واجبات والتزامات على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؟ وهو سؤال يرتبط بنظرية المشروعية في القانون الدولي. فعندما تتسم هيئة ما بالمشروعية، فإن ذلك يعني أن لها سلطة فرض واجبات على الآخرين وأن عليهم الامتثال لها والوفاء بها بصرف النظر عن مضمون تلك الواجبات.

سعى هذا البحث إلى إثبات أن التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان تتسم بالمشروعية على المستويين البنوي والإجرائي، أي على مستوى مضمون التعليقات العامة وعملية إعدادها وإقرارها. وقد أظهرت نتائج أن التعليقات العامة التي تصدرها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تتمتع بالمشروعية. فقد طورت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان خلال أكثر من (30) عاما - كما دلت هذه الدراسة - وسائل وتقنيات مختلفة من شأنها أن تعزز مشروعية تعليقاتها العامة وتقويها بنويًا وإجرائيًا. فأضحى لهذه التعليقات تأثير كبير على تطبيق أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في النظم القانونية الوطنية للدول الأطراف وعلى مشروعيتها بالنسبة لهذه الدول. علاوة على أنها باتت تؤدي دورا تعليميا لأعضاء اللجنة ذاتها، وللدول الأطراف ولمؤسسات المجتمع المدني الدولية والوطنية. ولم تقف وظيفة هذه التعليقات عند حدود الدور التعليمي أو الإرشادي، ولكنها تعدته إلى التحليل القانوني لأحكام العهد وتفسيرها؛ فعدت أداة لتوضيح نطاق الحقوق المدرجة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتزامات الدول الأطراف الناشئة عنها. واستثمرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعليقاتها العامة لتوطيد ممارساتها واجتهاداتها ذات الصلة بموضوعها، وعملت بالنتيجة على تقديم تفسيرات تفسيرية متينة من الناحية القانونية وتسد العديد من الفجوات والثغرات القانونية المتعلقة بوضع الحقوق المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية موضع التطبيق من جانب الدول الأطراف. كما أن اللجنة حرصت على موازنة الاستنتاجات التي تضمنتها تعليقاتها العامة مع اجتهادات واستنتاجات هيئات الرقابة التعاهدية الأخرى المعنية بحقوق الإنسان.

أكدت هذه الدراسة كذلك على حقيقة مهمة وهي أنه إذا كانت التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان تنتمي إلى " القانون الدولي الغض " فإن ذلك لا يعني بالضرورة أنها ذات " مشروعية غضة " فالمشروعية الأمرية في القانون الدولي ليست مرتبطة بكون قاعدة قانونية ما جزءا من القانون الدولي الوضعي النافذ فعلا؛ فقد تكون هذه القاعدة في طور النشوء في القانون الدولي (قانون دولي غض) ولكنها تتسم بمشروعية أمرية عالية بالنظر لمضمونها وطريقة إعدادها وتكوينها. والتعليقات العامة - كما تبين من الدراسة - ذات مضمون متناغم مع منظومة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومع اجتهادات وممارسات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان واجتهادات لجان الرقابة التعاهدية الأخرى المعنية بحقوق الإنسان ومع أحكام القانون الدولي النافذ. فضلا على أنها تخضع للقواعد الثانوية في القانون الدولي المتعلقة بتكوين قواعد القانون الدولي، وبمصادره وتفسيره. وعملية إعدادها واعتمادها عملية ديمقراطية، وشفافة ومبنية على معايير عالية من المحاسبة والمساءلة.

ورغم أن التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان تتصف بدرجة عالية من المشروعية وفقاً للمعايير المعمول بها في نظرية المشروعية في القانون الدولي، إلا أن بعض التعديلات والتحسينات على عملية إعداد مسودة التعليقات العامة ومضمونها سيكون لها أثر كبير في زيادة درجة هذه المشروعية، وبالنتيجة ستعزز من احترام الدول الأطراف لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وضماتها على المستوى الوطني. فقد أثبت هذا البحث أن عملية إعداد التعليقات العامة، وصياغتها وإقرارها تتم من خلال خبراء وفق إجراءات تضمن مشاركة عدد كبير من الفاعلين الدوليين في مجال حقوق الإنسان بمن فيهم الأفراد. فعملية إقرار هذه التعليقات تتصف بالديمقراطية وتتم وفق معايير دقيقة ومنضبطة إلى حد كبير.

إضافة إلى ما سبق، فقد أكد هذا البحث على درجة التناغم الكبيرة بين التعليقات العامة التي تنتبها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وبين أحكام القانون الدولي بوجه عام والقواعد المتبعة فيه في مجال تفسير النصوص والأحكام القانونية الدولية من جهة، وبينها وبين كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وصكوك حقوق الإنسان الدولية بوجه عام من جهة أخرى. وبمعنى آخر، فقد أكد البحث على دور التعليقات العامة في تمتين الالتزامات الدولية التي تقع على عاتق الدول في مجال الحماية الدولية لحقوق الإنسان. ولعل هذه الحقيقة هي التي تدفع الدول الأطراف في العهد الدولي بالحقوق المدنية والسياسية إلى العمل على احترام ما يرد في تعليقات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من تفسيرات وتوصيات، وإلى السعي الدؤوب لوضعها موضع التطبيق.

أما المقولة التي ترددها بعض الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن تعليقات اللجنة المعنية العامة تتبنى حصراً التفسيرات والتأويلات الغربية والليبرالية دون أن تراعى التنوع الثقافي والقانوني القائم بين الدول الأطراف في العهد، فقد أضحت واضحة من خلال الاستنتاجات التي توصل إليها البحث أنها ليست مقولات صحيحة، وأنه لا أساس لها لا قانوناً ولا عملاً. فاللجنة المعنية بحقوق الإنسان تضم خبراء من خلف النظم القانونية الأساسية في العالم، وتمثل فيها المدنيات والثقافات العالمية الأساسية جميعها، علاوة على أن عملية إعداد وإقرار التعليقات العامة ليست عملية سرية ولكنها تجري بصورة عملية ويتاح لسائر الجماعات الدينية والثقافية أن تبدي آراءها بخصوص ما تتضمنه مسودة التعليق العام من تفسيرات وتحليلات لما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد أخذت اللجنة المعنية - كما بدأ واضحاً في البحث - بالعديد من تلك التعليقات والملاحظات وضمنتها في عدد من تعليقاتها العامة.

وفي النهاية ينبغي أن لا يفهم أن المشروعية الأمرية للتعليقات العامة التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعني وجود تدرج بين الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واللجنة المعنية بحقوق الإنسان وأن الثانية أعلى من الأولى، وإنما على العكس من ذلك فالعلاقة بينهما هي علاقة تعاون مبنية على الحوار البناء بغية بلوغ هدف واحد وهو إشاعة حقوق الإنسان على المستوى العالمي، فالدول الأطراف وسلطاتها الداخلية في العهد عليها واجب بأن تأخذ بالحسبان تفسير اللجنة الوارد في تعليق عام معين انطلاقاً من التزامها بالدخول مع اللجنة بحوار بناء حول تفسير أحكام العهد وإنفاذه بما يحقق احترام الحقوق المعترف بها في العهد، وحمايتها وتعزيزها على الوجه الأمثل.

### المراجع

- A. Von Bogdandy, "Law – making by International Organizations : Some Thoughts on Non binding Instruments and Democratic Legitimacy", in R. Wolfrum and V. Roben (eds.), Legitimacy in International law", Berlin:Springler, 2008
- Basak CALI, "The Legitimacy of International Interpretative Authority for Human Rights Treaties: An Indirect Instrumentalist Defense", in Andreas Follesdall, John Schaffer and Geir Ulfstein (eds.), "The Legitimacy of International Human Rights Regimes. Legal, Political and Philosophical Perspective", Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Benedict Kingsbury. " The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law", Michigan Journal of International Law, Vol. 19, 1988
- C. Blake, " Normative Instruments in International Human Rights Law : Locating the General Comment", Center for Human Rights and Justice, Working Paper Series 17/2008, www.chrgi.org/publications/docs/wp/blake.pdf
- J.L.Charney, " Compliance with International Soft Law", in Dinah Shelton (ed.), ' Commitment and Compliance", Oxford : Oxford University Press, 20007-

- Jutta Brunnée and Stephen J. Toop, "Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account", Cambridge : Cambridge University Press, 2010
- D.Bondnsky "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law", AJIL., Vol. 93, no3, 1999
- Dinah Shelton, "Advanced Introduction to International Human Rights Law", Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2014.
- H.L.A.Hart, "The Concept of Law", Oxford : Oxford University Press, Second Edition, 1997.
- Helen Keller and Leena Grover, "General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy", in Helen Keller and Geir Ulfstein (eds.), "UN Human Rights Treaty Bodies . Law and Legitimacy", Cambridge: Cambridge University Press, 2012
- ICJ, Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea / Democratic Republic of Congo), Judgment of 30/11/2010, <http://www.icj-cij.org/docket/files/103/7175.pdf>
- Illias Bantekas and Lutz Oette, "International Human Rights. Law and Practice", Cambridge: Cambridge University Press, 2013
- J.E. Alvarez," Constitutional Interpretation in International Organizations " , in J.M. Coincaud and V. Heiskaven (eds.), The Legitimacy of International Organizations, Toyo/New York/ Paris : United Nations University Press, 2001
- Manfred Nowak, "U.N. Covenant on Civil and Political Rights : A Commentary", Kehl: N.P. Engel Verlag, 2005.
- Max Plank Encyclopedia of Public International Law, 2008, [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)
- Patrick Macklem, "The Sovereignty of Human Rights", oxford: oxford university press, 2015
- Philippe Alston, "The Historical Origins of the Concept of 'General Comments' in Human Rights law", in L. Boisson de Chazournes and V. Gowland Debbas (eds.), "The International Legal System in Quest of Equity and Universality", Liber Amicorum Georges Abi-Saab, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001
- Richard Gardiner, "The Vienna Convention Rules on Treaty Interpretation", in Duncan B. Hollis (ed.) , "The Oxford Guide to Treaties", Oxford : Oxford University Press, 2012
- Sarah Joseph, "Human Rights Committ19-e: General Comment 29", Human Rights Law Review, vol.2, no.1, 2002.
- Thomas Buergental, "To Respect and to Ensure : State Obligations and Permissible Derogations", in Louis Henkin ( ed.), "The International Bill of Rights : The Covenant on Civil and Political Rights", Columbia University Press, 1981.
- Thomas Frank, "The Power of Legitimacy Among Nations", Oxford : Oxford University Press, 1990
- Yogesh Tyagi, "The Human Rights Committee. Practice and Procedure", Cambridge : Cambridge University Press, 2001

على إبراهيم، " الوسيط في المعاهدات الدولية"، القاهرة : دار النهضة العربية، 1997.  
 محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، " القانون الدولي لحقوق الإنسان"، الجزء الثاني : الحقوق المحمية، عمان :دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.

## Standing Of The Commentaries General In The Law International For Truths The Human Analytic Study For The General Commentaries For The Meant Paradise In Human Rights

Mohammad Kh. Al-Mousa \*

### ABSTRACT

The Human Rights Committee is considered one of the most active and influential committees. It is responsible for monitoring the implementation of the provisions of the International Covenant on civil and political rights. It performs multiple functions such as receiving reports of States parties to the Covenant and issuing concluding observations, receiving reports from individuals and expressing its views about it and adoption of General comments from real practices and jurisprudences concerning the application of the provisions of the Covenant by States parties. These general comments have received criticism and objections from a number of States, especially regarding the eligibility of the Committee to interpret the Covenant. As some of the States parties refused to have any legal value of these comments and looked at it as just a worthless legal statements and lacks to proper legal causation. Conversely, some found it as a formal explanation of the provisions of the Covenant. Undoubtedly the General comments of the Human Rights Committee which till now reached (35) (in addition to the draft concerned to general comment number 36 on the right to live) are of great importance, as the committee analyses the Covenant provision through these comments and provide legal interpretations which are coherent with the current international law and jurisprudence of the other committees monitoring the nine core human rights conventions. Also, it provides the States with suggestions of certain policies and practices seeking the improvement of the Covenant provisions effects on the national level. Thus, the impact it has on the application of the provisions of the International Covenant on Civil and political rights in national legal systems of States parties and on their legitimacy for these States has grown significantly. Furthermore, it plays an educational role for the members of the Committee itself, and to the States parties and international and national civil society organizations. Yet the role of these comments is not only inclusive to educational or guidance, but it goes beyond to the legal analysis of the provisions of the Covenant and their interpretation; it has become a tool to clarify the scope of the rights included in the International Covenant on Civil and political rights and the obligations of States parties arising from them. The Human Rights Committee invested these comments to consolidate its' practices and jurisprudence. Thus, providing a solid legal explanations which fill many gaps and loopholes concerning the status of the recognized rights in the International Covenant on Civil and political rights. The pivotal question addressed in this research is from where these comments derive their legitimacy in international human rights law? And why the States should respect and accept them? The answer of this question relies in that all the contemporary law philosophy and international law are based on the theory of legitimacy; especially contemporary British law philosopher theory (Joseph Raz), and the theory developed by the pioneer American international law Professor (Thomas Frank). The main research hypothesis was that the legality of the General comments of the Human Rights Committee is not only derived from being accepted, respected and complied by the States parties as it will be subjected to the will of these parties which weakens it. But, it is also derived from the cause quality, its harmony with the rules of international law, clear language, and the democratic preparation process and objectivity. And it is a criteria for evaluating the legality which constitute grounds reasons for the State to comply with the General comments. In other words, the basic premise of the research is structured on the notion that public comments derive their value and legal status from objective factors unrelated to the will of States parties such as their clear legally sound and logical content, the democratization preparation and conformation, the fact that it is compatible with international law provisions. The research has already sought to verify the legitimacy of the public comments through specific criteria linked to the formation process, and how to be adopted by the Human Rights Committee. Which is a democratic, transparent process and highly based on standards of accounting and accountability. The research results also showed that the General comments issued by the Human Rights Committee are guaranteed to be harmonious with the International Covenant system on Civil and political rights, and with the jurisprudence and practice of the Human Rights Committee and other committee's jurisprudence on human rights and international law.

**Keywords:** Human Rights Committee, political rights, international law .

---

\* United Arab Emirates University, U. A. E. Received on 9/6/2016 and Accepted for Publication on 11/11/2016.