

A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/44/668
8 November 1989

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

EXCERPT FROM DOCUMENTS

FILE COPY

MINISTER / RETURN TO DISTRIBUTION C 111

الدورة الرابعة والاربعون
البند ١٠٩ من جدول الاعمال

التنفيذ الفعال للمكوك الدولية المتعلقة بحقوق الانسان ، بما في ذلك التزامات تقديم التقارير بمقتضى المكوك الدولية المتعلقة بحقوق الانسان

مذكرة من الامين العام

١ - طلبت الجمعية العامة الى الامين العام في الفقرة ١٥ (١) من القرار ١١٥/٤٣ المؤرخ في ٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٨ "أن ينظر ، في حدود الموارد الحالية ، في أن يعهد الى خبير مستقل بمهمة إعداد دراسة عن النهج الطويلة الاجل الممكنة للإشراف على المكوك الجديدة المتعلقة بحقوق الإنسان ، آخذاً في الاعتبار استنتاجات وتوصيات اجتماع رؤساء الهيئات التعاھدية ، ومداولات لجنة حقوق الإنسان ، وغير ذلك من المواد ذات الصلة التي ستقدم الى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والاربعين".

٢ - وعملاً بهذا القرار ، اتخذت لجنة حقوق الإنسان القرار ٤٧/١٩٨٩ ، الذي تطلب من الامين العام في الفقرة ٥ منه : "أن يسند الى خبير مستقل مهمة إعداد دراسة ، في حدود الموارد القائمة ، عن النهج الطويلة الاجل الممكنة لتعزيز فعالية أداء الهيئات المنشأة والمحتمل انشاؤها بموجب مكوك الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ، على أن توضع في الاعتبار نتائج وتوصيات اجتماع رؤساء الهيئات التعاھدية لحقوق الإنسان" ، وترجو أن يعرض هذا التقرير على الجمعية العامة في دورتها الرابعة والاربعين وعلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها السادسة والاربعين .

٣ - ووفقاً للقرارين المشار اليهما آنفاً ، عين الامين العام السيد فيليب الستون ، استاذ القانون الدولي ومدير مركز الدراسات القانونية المتقدمة في الجامعة الوطنية الاسترالية ، ومقرر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، لإعداد الدراسة المطلوبة ، التي تحال طي هذا الى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والاربعين ، وستتاح للجنة حقوق الإنسان في دورتها السادسة والاربعين .

المرفق

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤		موجز الاستنتاجات والتوصيات
١١	٨ - ١	أولا - مقدمة
١١	٢ - ١	ألف - الولاية
١١	٨ - ٣	باء - النهج المعتمد
		ثانيا - نظرة إجمالية على البيئة السريعة التغير التي تعمل في
١٤	٣٠ - ٩	إطارها الهيئات التعاهدية
١٤	٣٠ - ١٠	ألف - تطور نظام معاهدات حقوق الإنسان على مر الزمن
		باء - الآثار المترتبة في نظام المعاهدات على التوسع
١٩	٣٥ - ٢١	العام في الأنشطة المتعددة الأطراف لحقوق الإنسان
		جيم - نظام المعاهدات بوصفه حجر الزاوية في برنامج
٢١	٣٠ - ٢٦	الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
٢٤	٥٣ - ٣١	ثالثا - تقديم الدول الأطراف للتقارير
٢٤	٣٣ - ٣١	ألف - أهمية ووظائف إجراءات تقديم التقارير
٢٦	٣٥ - ٣٤	باء - المشاكل الحالية لإجراءات تقديم التقارير
٢٧	٤٣ - ٣٦	جيم - عبء النظم المتزامنة لتقديم التقارير
٢٩	٥٣ - ٤٣	دال - تخفيف التداخل في متطلبات تقديم التقارير
		رابعا - أداء الهيئات التعاهدية لوظائفها : المسائل المالية
٢٤	١٠٩- ٥٤	والإدارية
		ألف - الترتيبات المالية للهيئات التعاهدية القائمة
٢٤	٩٩ - ٥٤	والمستقبلية على السواء
٥٣	١٠٥-١٠٠	باء - طول وتواتر دورات اللجان
٥٦	١٠٦	جيم - شروط الخدمة بالنسبة للخبراء
٥٧	١٠٩-١٠٧	دال - توفير خدمات الأمانة

المحتويات (تابع)

<u>المفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٥٨	١٣٦-١١٠	خامسا - عمل الهيئات التعاھدية : المسائل الفنية
٥٨	١٣٥-١١٠	ألف - العمل من أجل زيادة فعالية رصد الامتثال
٦٥	١٣١-١٣٦	باء - تعزيز الاتساق المعيارى
٦٨	١٣٦-١٣٣	جيم - الإعلام
٧٠	١٧٤-١٣٧	سادسا - منظور طويل الاجل لوضع المعايير
٧٠	١٣٨-١٣٧	ألف - تحديد المسائل
٧٢	١٤٩-١٣٩	باء - هل هناك معايير أكثر من اللازم ؟
٧٨	١٦٠-١٥٠	جيم - أساليب إعطاء الاولوية لتنفيذ المكوك القائمة
٨٢	١٧٤-١٦١	دال - نحو زيادة فعالية إجراءات وضع المعايير
٨٩	١٩٧-١٧٥	سابعا - مسائل مختارة أخرى طويلة الاجل
		ألف - توحيد الشبكات الحالية للهيئات التعاھدية ،
٩٠	١٨٣-١٧٩	على المدى الطويل
		باء - إناطة اختصاصات جديدة بالهيئات التعاھدية
٩٢	١٨٩-١٨٤	الحالية من خلال إبرام معاهدة جديدة
		جيم - إسناد مهام جديدة الى الهيئات التعاھدية
٩٥	١٩٣-١٩٠	القائمة عن طريق بروتوكولات إضافية
٩٦	١٩٧-١٩٣	دال - تعديل المعاهدات

موجز الاستنتاجات والتوصيات

١ - تتناول هذه الدراسة مجموعة كبيرة من المسائل المتعلقة بتحقيق فعالية أداء هيئات الأمم المتحدة التعاهدية القائمة والمحتمل انشاؤها لحقوق الإنسان . وبصفة عامة ، تستند هذه الدراسة الى المقدمات المنطقية التالية :

(أ) إن اعتماد مجموعة من الصكوك التعاهدية والتصديق عليها على نطاق واسع (على نحو نموذجي ، عالمي) يشكل عنصرا أساسيا من عمل الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان .

(ب) إن الدول الأطراف في المعاهدات ذات الصلة يجب أن تلتزم بأحكام التنفيذ الواردة في هذه المعاهدات ، ويجب أن يرصد امتثال هذه الدول ، بفعالية وكفاءة ، من جانب الهيئات الدولية المختصة .

(ج) أن يشكل النظام التعاهدي (هو والإعلان العالمي لحقوق الإنسان) حجر الزاوية في المساعي الدولية المبذولة في ميدان حقوق الإنسان . ومن ثم ينبغي ألا ينظر الى الهيئات التعاهدية بمعزل إحداها عن الأخرى أو بمعزل عن مجموعة كبيرة متنوعة من هيئات الأمم المتحدة الأخرى المهتمة بحقوق الإنسان بمعناها الواسع (الفقرات ٢٦-٣٠) .

(د) لقد تغيرت البيئة العامة تغيرا ضخما في العقدين اللذين أعقبا انشاء أول الهيئات التعاهدية الرئيسية . وكانت هذه التغيرات كمية (بمعنى حدوث زيادة كبيرة في عدد الهيئات التعاهدية وهيئات الأمم المتحدة والهيئات الاقليمية الأخرى المعنية ، وتوسع كبير في نطاق الأنشطة التي يجري القيام بها) ، ونوعية (بمعنى تزايد تطور وتعقد تلك الأنشطة ومدى تشعبها) (الفقرات ١٠-٢٥) .

(هـ) نتيجة لهذه التغيرات ، يلزم بذل جهد كبير ومستمر لضمان وتعزيز سلامة النظام التعاهدي القائم ، وإدخال معايير جديدة وعدد محدود من ترتيبات الرصد الجديدة (الفقرتان ٧ و ٨) .

٢ - تتسم اجراءات تقديم التقارير بأهمية رئيسية بالنسبة للنظام الدولي لحقوق الإنسان . وينبغي أن ينظر الى تقديم التقارير بوصفه مشروعا متعدد الأوجه يخدم طائفة متنوعة من الأهداف على كلا المستويين المحلي والدولي (الفقرات ٣١-٣٣) .

٣ - سعيا الى تخفيف العبء الكلي الذي يقع على عاتق الدول فيما يتعلق بتقديم التقارير ، ينبغي أن تضع هيئات تقرير السياسات في اعتبارها استصواب تقليل أو ترشيد عدد ونطاق طلبات تقديم التقارير التي لا تستند الى أساس تعاهدي (الفقرة ٢٨) .

٤ - أدت سياسة تمديد فترات تقديم التقارير بالفعل الى تحسين تنسيق النظام وجعله أقل ارهاقا ، وسيبدأ الإحساس بمزايا ذلك في المستقبل القريب . ولدى صياغة المعاهدات المقبلة ، ينبغي إيلاء اعتبار منح درجة من حرية الاختيار للهيئة التعاهدية فيما يتعلق بفترات تقديم التقارير (الفقرتان ٣٩ و ٤٠) .

٥ - إن توحيد المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير فيما يتعلق بملاح القطر مبادرة قيّمة لكنها لا تغيد إلا في معالجة جزء من المشكلة الأكبر بكثير التي تتمثل في تداخل متطلبات تقديم التقارير (الفقرة ٤٣) .

٦ - نتيجة للتداخل الكبير (والمحتمل تزايد) في اختصاصات الهيئات التعاهدية المختلفة ، قد يلزم أن تقدم الدول تقارير عن نغص المسألة تقريبا الى عدة هيئات مختلفة . ومن أجل تقليل هذا الازدواج ، ينبغي تشجيع كل دولة من الدول الاطراف على أن تعرف ، لأغراضها هي ، متى يمكن للإحالة الترافقية ضمن التقارير أن تكون فعالة ومناسبة لدى إعدادها . وينبغي عند الضرورة ، وفي حالة توفر الموارد ، مساعددة الدول المهمة في هذه العملية عن طريق برنامج الخدمات الاستشارية . ويمكن أيضا أن تنظر كل هيئة من الهيئات التعاهدية في تقديم بعض الإرشاد للدول الاطراف في هذا الصدد (الفقرات ٤٣-٥٢) .

٧ - ينبغي إيلاء الاعتبار لمسألة مطالبة منظمة العمل الدولية بالقيام ، للأغراض الإعلامية ، بالنظر في استيفاء وتوسيع نطاق التحليل الذي أعدته في عام ١٩٦٩ والذي تقارن فيه أحكام اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالمعايير الواردة في معاهدات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الانسان (الفقرة ٥٣) .

٨ - ومن حيث المبدأ ذي الصلة ، هناك طائفة متنوعة من الاسباب تقف بقوة ، فيما يبدو ، ضد ترتيبات تمويل الدول الاطراف للمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان . وهذه تشمل ، في جملة أمور ، ما يلي : (أ) أن المجتمع الدولي ككل هو المستفيد الرئيسي من أي نظام تعاهدي فعال (الفقرتان ٦٦ و ٦٧) ؛ (ب) أن النظام التعاهدي هو وسيلة هامة بل ولا غنى عنها لتعزيز أهداف ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان

(الفقرة ٦٨) ؛ (ج) أن الهيئات التعاھدية تؤدي وظيفة فيما يتعلق بتقديم التقارير - كانت تمول من قبل تمويلا كاملا من الميزانية العادية (الفقرة ٦٩) ؛ (د) أن هدف تشجيع التصديق على الصعيد العالمي يتقوض إذا ما وضع عائق مالي أمام التصديق (الفقرة ٧٠) ؛ (هـ) أن الهيئات التعاھدية لحقوق الإنسان ينبغي ألا تصير غير فاعلة بسبب عدم أداء عدد محدود من الدول الأطراف لالتزاماته المالية (الفقرتان ٧١ و ٧٢) .

٩ - التمويل 'التطوعي' للهيئات التعاھدية غير مستصوب كقاعدة عامة ، سواء من ناحية المبدأ أو من ناحية الممارسة العملية (الفقرة ٧٧) .

١٠ - إذا طبق نظام التمويل من الدول الأطراف على الهيئات التعاھدية التي ستنشأ في المستقبل ، فهناك من الأسباب ما يحمل على الاعتقاد بأن المشاكل التي تواجه حاليا بعض الهيئات القائمة ستكرر قبل مضي وقت طويل (الفقرة ٨٠) .

١١ - ومن أجل إيجاد حلول للمشاكل العاجلة التي تؤثر على لجنة القضاء على التمييز العنصري وقد تؤثر على لجنة مناهضة التعذيب ، ينبغي بذل كل جهد ممكن من أجل تحقيق التوازن بين اعتبارين . فيجب التقيد بالالتزامات التعاھدية واحترامها ، ويجب ضمان الأداء الفعال للهيئات التعاھدية (الفقرات ٨٢-٨٥) . وفي الأجل الطويل ينبغي توقع إمكانية إجراء تعديلات على المعاهدات (الفقرة ٨٤) . وفي الأجل القصير من غير المرجح أن يكون التمويل التطوعي فعالا ما لم يقترن بمبادرات أخرى (الفقرات ٨٦-٨٨ و ٩٧) .

١٢ - ان النظر في المقترحات التي تدعو الى حرمان الدول الأطراف التي تتخلف كثيرا عن دفع اشتراكاتها المقررة من حق التصويت و/أو الترشيح ينبغي ألا يستند الى التشابه مع المادة ١٩ من الميثاق وإنما الى المبادئ العامة لقانون المعاهدات الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (الفقرتان ٨٩ و ٩٠) . وعلى الرغم من أنه ينبغي التفكير في هذا الخيار ، فإنه سيتطلب اتفاقا بالإجماع (الفقرتان ٩١ و ٩٢) .

١٣ - ان النص في المادة ١١ من اتفاقية فيينا على إجراء اتصالات بين الدول من المرجح أن يُستشهد به ضد الدول الأطراف التي تتخلف عن دفع اشتراكاتها ، غير أن الفعالية النهائية لهذا النص غير واضحة (الفقرة ٩٣) . وينطبق نفس الشيء على المقترحات التي تدعو الى إحالة المسألة الى محكمة العدل الدولية . وتشكل التحفظات التي قد يبديها عدد كبير من الدول الأطراف في هذا الصدد مشكلة اضافية (الفقرات ٩٤-٩٦) .

١٤ - يبدو أن أنسب حل قصير الاجل هو الإذن بتوفير تمويل مؤقت من الميزانية العادية في الوقت الذي تجري فيه متابعة قوية للخيارات الأخرى القصيرة الاجل والطويلة الاجل (الفقرتان ٩٨ و ٩٩) .

١٥ - من الواضح أن الوقت المتاح لاجتماعات بعض الهيئات التعاھدية غير كاف ، وسيتعين في الاجل الاطول استكشاف حلول مناسبة (الفقرات ١٠٠ - ١٠٣) . وهناك تدابير أخرى مناسبة أيضا في الاجل القصير لاسيما في حالة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (الفقرتان ١٠٤ - ١٠٥) .

١٦ - في الاجل الاطول ، ينبغي النظر في منح مكافآت مناسبة لاءضاء اللجنة (الفقرة ١٠٦) . ومن الواضح أيضا أن مستويات ملاك الامانة العامة غير كافية لاءداء المهام المطلوبة . وفي الاجل القصير ينبغي للأمين العام أن يدعو لمبادرات تترتب عليها آثار مالية محدودة (الفقرات ١٠٧ - ١٠٩) .

١٧ - إن الممارسة المتعلقة بتزويد ممثل الدولة الطرف مسبقا بقائمة بالقضايا الرئيسية التي تهم اللجنة هي ممارسة لها مزاياها الهامة لكل من الهيئة التعاھدية والدولة الطرف ، وينبغي تشجيعها (الفقرات ١١٠ - ١١٣) .

١٨ - ينبغي للهيئات التعاھدية مواصلة استكشاف جميع السبل المتاحة لتعزيز وصولها لمصادر المعلومات الموثوق بها بما في ذلك ، حسب الاقتضاء ، المعلومات الواردة من الهيئات الأخرى المعنية بحقوق الانسان ، والوكالات المتخصصة ، والخبراء الافراد ، والمنظمات غير الحكومية (الفقرات ١١٤ - ١٢٢) .

١٩ - ينبغي للجنة أن تنظر ، داخل اطار من الحوار البناء ، في التشجيع على تسجيل الملاحظات الختامية للخبراء الافراد بشكل مركز وأكثر وضوحا ، لاسيما في الحالات التي تعتبر فيها الردود المقدمة دون المستوى المرضي . وينبغي لكل هيئة تعاھدية أن تنظر فيما اذا كانت اجراءاتها المتعلقة بالنظر في المعلومات التكميلية هي اجراءات وافية بالغرض (الفقرات ١٢٣ - ١٢٥) .

٢٠ - ينبغي بذل جميع الجهود لتحقيق الحد الاقصى من الاتساق المعياري . ونظرا لتكاثر المعايير وانشاء هيئات تعاھدية جديدة ، فإن مخاطر عدم الاتساق ستستمر في الزيادة . ويمكن أن تنشأ عن ذلك حالات من الخلط وقلّة الموثوقية . ومن الضروري ،

على المدى الاطول ، أن تدرس بعناية تامة الآثار المترتبة على انشاء هيئات تعاهدية اضافية . وعلى المدى القصير ، ينبغي التأكيد مرة أخرى على استصواب التماس الاتساق المعياري ، وبذل جميع الجهود لضمان قيام الامانة العامة بتوجيه انتباه الهيئة المعنية الى أي تضارب محتمل (الفقرات ١٢٦ - ١٢٩) .

٢١ - قد ينظر الامين العام في تنقيح او استكمال منشور "أعمال الأمم المتحدة في ميدان حقوق الانسان" لتوفير سجل أيسر للتشريعات الناشئة في اطار مختلف الهيئات . وينبغي أيضا النظر في تطوير خبرات فنية أكثر تخصصا داخل الامانة العامة (الفقرتان ١٣٠ و ١٣١) .

٢٢ - إن الوسيلة الرئيسية لتحقيق اعلام أفضل بشأن أعمال الهيئات التعاهدية هو زيادة امكانية الحصول على التقارير السنوية . وينبغي إعادة النظر في الشكل الحالي لهذه التقارير وطريقة عرضها . وينبغي أيضا بذل محاولة لاصدار تقرير توليفي ميسر لاعمالها من وقت لآخر . وينبغي تشجيع الانشطة الاعلامية على الصعيدين الوطني والمحلي (الفقرات ١٣٣ - ١٣٦) .

٢٣ - إن العدد الاجمالي لمعايير حقوق الانسان التي تم وضعها والطريقة التي صيغت بها هما من القضايا ذات الصلة الرئيسية بالهيئات التعاهدية . والاشارة الى أنه يجري اعداد عدد هائل من المعايير الدولية ليست مقصورة على مجال حقوق الانسان ، رغم أن هناك حاليا نشاطا كبيرا في هذا المجال (الفقرات ١٣٧ - ١٤٥) .

٢٤ - إن انتهاج معدل نشط في وضع المعايير ، أيا كانت مزاياه ، قد يفرس أيضا تكاليف باهظة على الامانة العامة ، وعلى الممثلين الدبلوماسيين ، وعلى الأجهزة الادارية المحلية ، وعلى الجهاز القضائي والاداري للدولة . وفي اطار الأمم المتحدة ، فإن تخصيص المزيد من الموارد لوضع المعايير قد يعني أيضا تقليل الموارد المتاحة لانشطة أخرى ، بما في ذلك التنفيذ . وينبغي لهذه العوامل أن تكون جزءا من المعادلة العامة عند النظر في ممارسات جديدة (الفقرات ١٤٦ - ١٤٩) .

٢٥ - قدمت مقترحات مختلفة لضمان اعطاء الاولوية في المستقبل لانشطة التنفيذ لالانشطة وضع المعايير ، وفقا لقرار الجمعية العامة (١٣٠/٤١) المؤرخ في ٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٦ . وليس من الامور المستصوبة أو العملية تأجيل وضع معايير جديدة . كما يبدو أنه من غير الملائم أن تنشأ هيئة متخصصة لوضع المعايير . وقد يكون تحديد

الأولويات أمرا طيبا من الناحية النظرية ولكن يبدو أنه لا يحقق المرجو منه عمليا (الفقرات ١٥٠ - ١٥٩) .

٢٦ - ينبغي أن يجري بانتظام إعداد واستكمال قائمة حصرية بجميع الأنشطة المضطلع بها دوليا لوضع المعايير المتعلقة بحقوق الانسان لتيسير اتخاذ القرارات على أساس معرفة أفضل (الفقرة ١٦٠) .

٢٧ - مع التسليم بأن الاجراءات المتعلقة بوضع المعايير يجب أن تظل مرنة ، ينبغي ايلاء النظر الى الاملاحات الاجرائية التي يمكن أن تعزز فعاليتها . وعلى الذين يقترحون وضع معايير جديدة أن يراعوا تماما العوامل الوارد بيانها في القرار ١٣٠/٤١ . وينبغي عموما قبل اتخاذ أي قرار رسمي بالشروع في عملية الصياغة أن تجرى دراسة سابقة على البدء في هذه العملية أو دراسة جدوى تتعلق بها . وقد يمكن تكليف لجنة حقوق الانسان بالاضطلاع بهذه المسؤولية . وينبغي أن تتاح دائما لهيئات وضع المعايير مجموعة تحليلية شاملة لجميع المعايير القائمة ذات الصلة (الفقرات ١٦١ - ١٦٧) .

٢٨ - ينبغي منح الافضية ، كلما أمكن وحسب الاقتضاء ، لوضع معايير غير ملزمة لا لوضع معاهدات جديدة . وينبغي عند اعتماد صكوك جديدة مراعاة عدم الإفراط في استخدام تعبير "الاعلان العالمي" و "الاعلان" (الفقرات ١٦٨ - ١٧٠) .

٢٩ - ينبغي اجراء استعراض تقني كأمر مسّلم به قبل وضع الصكوك الجديدة في صورتها النهائية . وينبغي التسليم رسميا بالدور الحيوي الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية في وضع المعايير . وينبغي ايلاء عناية خاصة لاعداد الاعمال التحضيرية ، وتشجيع وضع أدلة مشروحة كلما أمكن (الفقرات ١٧١ - ١٧٥) .

٣٠ - ينبغي بدء المناقشات في أقرب وقت ممكن حول السبل التي يمكن انتهاجها في الاجل الطويل لترشيد نظام المعاهدات . ويبدو أن الحاجة الى هذا الترشيح في نهاية المطاف هي نتيجة حتمية للطابع الخاص نسبيا الذي تبلور فيه النظام . وليس مستوصبا ولا ممكنا فرض وقف اختياري على انشاء هيئات تعاھدية جديدة . وقد يكون القيام على المدى الطويل بتوحيد الهيئات التعاھدية في هيئة واحدة أو هيئتين خيارا يستحق النظر ، ولكن يبدو أيضا أنه يندطوي على الكثير من أوجه النقص المحتملة (الفقرات ١٧٤ - ١٨٢) .

٣١ - قد يمكن ، من حيث المبدأ ، أن تكلف الهيئات التعاهدية القائمة بمهام جديدة بموجب معاهدات جديدة ولكن سيقتضي الأمر ادخال تعديلات على المعاهدات القائمة . وتستثنى في هذا الصدد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يمكن أن يباذن لها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالاضطلاع بمهام اضافية (الفقرات ١٨٢ - ١٨٨) .

٣٢ - هناك حجج قوية تؤيد اعتماد البروتوكولات الخاصة بالمعاهدات القائمة حسب الاقتضاء . بيد أنه ينبغي ملاحظة ما ينطوي عليه ذلك من أوجه نقص معينة (الفقرات ١٨٩ - ١٩٢) .

٣٣ - قد يكون من الضروري تعديل بعض المعاهدات القائمة . والإجراءات التي يتعين اتباعها للقيام بذلك ليست مرهقة أكثر مما ينبغي ، إلا أنها حتما عملية مستنفدة للوقت (الفقرات ١٩٣ - ١٩٧) .

أولا - مقدمة

ألف - الولاية

١ - تركز هذه الدراسة على النهج الطويلة الأجل لتعزيز فعالية أداء الهيئات القائمة المنشأة والمحتمل إنشاؤها بموجب صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان . وقد عهد الأمين العام بإعدادها إلى خبير مستقل وفقا للفقرة ١٥ (أ) من قرار الجمعية العامة ١١٥/٤٣ المؤرخ في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ التي تطلب إعداد دراسة عن " النهج الطويلة الأجل الممكنة للاشراف على الصكوك الجديدة المتعلقة بحقوق الإنسان" والفقرة ٥ من قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٧/١٩٨٩ الذي يطلب إجراء دراسة عن " النهج الطويلة الأجل الممكنة لتعزيز فعالية أداء الهيئات المنشأة والمحتمل إنشاؤها بموجب صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان" . ووفقا لهذين القرارين تعرض هذه الدراسة على الجمعية العامة في دورتها الرابعة والأربعين وعلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها السادسة والأربعين .

٢ - وكان الدافع المباشر وراء إعداد الدراسة هو توصية قدمها إلى الجمعية العامة اجتماع رؤساء الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان ، المعقود في جنيف في الفترة من ١٠ إلى ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨ (A/44/98 ، الفقرة ٨٤) . وطلب من الخبير أن يأخذ في الاعتبار ، في إعداد هذه الدراسة ، استنتاجات وتوصيات ذلك الاجتماع . وبالإضافة إلى ذلك ، أخذت في الاعتبار المناقشات التي دارت مؤخرا في إطار بنود جدول الأعمال ذات الصلة في الجمعية العامة ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ولجنة حقوق الإنسان ، واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات . كما تضمنت الدراسة إشارات وافية إلى تقارير مختلف الهيئات التعاهدية التابعة للأمم المتحدة وإلى مجموعة كبيرة من المطبوعات الأخرى ذات الصلة .

باء - النهج المعتمد

٣ - يمكن الافتراض منطقيا بأن هذه الدراسة عهد بها إلى خبير مستقل لتيسير مهمة تناول بعض القضايا الأكثر صعوبة والأبعد أثرا والتي تثيرها المشاكل التي تواجهها حاليا الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان وكذلك بعض القضايا التي من المعقول توقع ظهورها على مدى العقد التالي أو نحو ذلك . فضلا عن ذلك ، فإن السعي إلى تعزيز الفعالية يقتضي حتما النظر في القضايا التي لا يمكن التوصل فوراً إلى توافق في

الآراء بشأنها . ومن ثم فإن إجراء دراسة يقوم بإعدادها خبير هي وسيلة مفيدة يمكن بها إلقاء مزيد من الضوء على القضايا التي تتطلب مواصلة النظر فيها ومناقشتها . وقد تكون أيضا بمثابة آلية ملائمة لتناول القضايا المتعلقة بأداء مجموعة متنوعة ، ومتباينة الى حد ما ، من الهيئات التي لا تخضع للسلطة العامة لهيئة واحدة بعينها ، والتي لا يمكن إدراجها بسهولة في أي هيكل أو تسلسل تنظيمي معين .

٤ - وتتناول هذه الدراسة مجموعة من القضايا التي أثيرت في المناقشات التي دارت في أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة وفي مداولات الهيئات التعاھدية نفسها . بيد أنها لا تدعي الشمول أو تناول جميع القضايا على سبيل الحصر .

٥ - وفي إعداد الدراسة أخذ واضعها في اعتباره هدفين متباينين الى حد ما . أما الهدف الأول فهو وضع القضايا في سياقها الأوسع نطاقا وإعمال التفكير في النهج التي قد لا تبدو عملية ولا حتى ضرورية على المدى القصير ، ولكنها قد تكون حتمية على المدى الطويل . وفي ضوء المركز الرئيسي الذي تحتله الهيئات التعاھدية داخل النظام العالمي لحقوق الانسان ، وسرعة تغير الظروف التي تؤدي فيها هذه الهيئات أعمالها ، فإنه من الضروري الاضطلاع في وقت ما بهذا التحليل الطويل الأجل ، ومن الواضح أن الجمعية العامة ولجنة حقوق الانسان هما أفضل هيئتين معدّتين للقيام بذلك . ولذا ، ففي حين أن بعض القضايا المثارة هنا قد لا تكون ذات اهتمام فوري وملح ، فإنها يجب ، على الرغم من ذلك ، أن تدخل كعوامل ضمن أي تحليل شامل يُجرى اليوم إذا أُريد لنظام حقوق الانسان أن يصبح غدا أكثر فعالية وأكثر كفاءة .

٦ - أما الهدف الثاني للدراسة فهو تقديم عرض إجمالي لعدد من القضايا المتعلقة بشكل وثيق بالأداء الفعال للهيئات التعاھدية القائمة والتي لها تأثيرها مباشرة على هذا الأداء ، وتحليل هذه القضايا . وهناك إشارة إلى هذه القضايا تظهر بكل وضوح في القرارات الأخيرة التي اتخذتها الجمعية العامة ولجنة حقوق الانسان ، كما تظهر في المشاكل التي حددها اجتماع رؤساء الهيئات التعاھدية لحقوق الانسان المعقود عام ١٩٨٨ (انظر A/44/98) . ومن هذه القضايا ما يلي :

(أ) استمرار ترشيحات مالية لا تكفل للهيئات التعاھدية إمكانية الاجتماع بصورة منتظمة وحسب المواعيد المقررة ؛

(ب) تزايد العبء على كثير من الدول نتيجة لتوسع وتداخل الالتزامات المتعلقة بتقديم التقارير ؛

- (ج) حالات التأخير المفرط من جانب بعض الدول الاعضاء في تقديم تقاريرها ؛
- (د) الصعوبات التي تواجهها الهيئات التعاهدية في السعي إلى إقناع الدول المعنية بتقديم التقارير المتأخرة عن موعدها ؛
- (هـ) مشكلة التقارير غير الوافية ؛
- (و) عدم كفاية الموارد لتمكين الهيئات التعاهدية من أداء عملها بشكل فعال ؛
- (ز) عجز الامانة العامة ، لاسباب تتعلق بالنقص في الموظفين ، عن تزويد الهيئات التعاهدية بما يلزم لها من دعم اداري وتقني ؛
- (ح) الحاجة إلى مزيد من الاجراءات الابتكارية إذا أريد للهيئات التعاهدية الاقل حصولا على 'الهيئات' بوجه خاص أن تؤدي عملها بشكل فعال ؛
- (ط) المخاوف من أن يؤدي انشاء هيئات تعاهدية اضافية إلى تفاقم المشاكل القائمة .

٧ - وقد أشير إلى أن كل ذلك يضاعف من تعقيد الحالة 'المتأزمة' ، وإلى "المأزق الذي يوشك أن يحدث فيما يتعلق بالاجراءات الدولية لرصد الامتثال لاتفاقيات الامم المتحدة المتعلقة بحقوق الانسان" (A/C.3/43/5 ، الفقرة ٦) . وسلم معلقون آخرون بأن "هناك حاجة إلى إعادة تنظيم هيئات [الامم المتحدة] المعنية بحقوق الانسان ... استنادا إلى انتهاج تفكير جديد" (١) . وبالمثل ، فقد حذر مؤخرا عضو في اللجنة المعنية بحقوق الانسان من أن "هناك لحظة حرجية في عمر المؤسسات الدولية الناجحة ، وهي لحظة يمكن فيها لهذه المنظمات إما أن تمضي قدما أو أن تبدأ في التفكك . وفي خضم فيض العبارات [التي تشيد بإنجازات اللجنة المعنية بحقوق الانسان] فإنني أرى أن هناك مخاطر يتعرض لها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" (٢) .

٨ - ولكن أيا كانت العبارات التي تستخدم في وصف الحالة الراهنة ، فإن هناك اتفاقا عاما بأن نظام رصد معاهدات الامم المتحدة المتعلقة بحقوق الانسان قد وصل إلى مفترق طرق حاسم . ويتطلب النجاح في تطوير هذا النظام في المستقبل التسليم بخطورة

المشاكل القائمة ، وإعادة تأكيد الأهمية الحيوية لنظام المعاهدات برمته ، والاستمرار بقوة والتزام في السعي من أجل التوصل الى حلول ابتكارية وفعالة . وللسبب نفسه ، لا يصح الشروع في هذا السعي قبل التسليم بالانجازات الهائلة التي تحققت حتى الآن وبأهمية المضي قدما عن وعي ومعرفة لضمان عدم التضحية بالجواهر الاساسي للنظام ، لا سيما قدرته على تأمين حقوق الانسان ، في سبيل أفكار وهمية تتعلق بالتبسيط والكفاءة . وبمعنى آخر ، فإن وقت الازمة أو التحدي ينبغي اعتباره أيضا فرصة للإصلاح والتحسين بشكل بنّاء .

ثانيا - نظرة إجمالية على البيئة السريعة التغير التي تعمل في إطارها الهيئات التعاھدية

٩ - من التناقضات الدائمة التي يتسم بها نظام معاهدات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الانسان هي أنه على الرغم من أن أي نظام للمعاهدات يجب النظر فيه من زاوية موضوعية مجردة في ضوء قواعده واجراءاته المحددة ، فإنه لأغراض معينة لا يمكن من الناحية الواقعية أن يُنظر إلى النظم المختلفة بمعزل عن بعضها البعض أو بعيدا عن البرنامج الأعم لحقوق الانسان الذي تشكل هذه النظم جزءا منه . والواقع أن إحدى المشاكل المتصلة ببعض التحليلات التي أجريت في الماضي هي الميل إلى وضع الهيئات التعاھدية داخل تقسيمات كما لو أن هذه الهيئات لا توجد إلا داخل نظم مغلقة على نفسها تماما . ولذا ، فإنه من أجل تحديد الحلول التي يحتمل لها أن تكون فعالة ومقبولة ودائمة لبعض التحديات التي تواجه نظام المعاهدات حاليا ، سيكون من الضروري إلقاء نظرة موجزة على تطور هذا النظام على مر الزمن وتحديد موقعه بالنسبة لتطور برنامج حقوق الانسان ككل .

ألف - تطور نظام معاهدات حقوق الإنسان على مر الزمن

١٠ - يرجع أصل النظام الحالي لمعاهدات حقوق الانسان الى عهد حديث جدا بأغلب المعايير ، فمنذ فترة لا تتجاوز عشرين عاما لم تكن هناك هيئة تعاھدية واحدة عاملة ، ثم انتشر النظام بعد ذلك وأوجدت سرعة نموه مجموعة من المشاكل كان من الصعب توقعها . ولعل أفضل طريقة لتوضيح عملية التطور والنمو هي المقارنة بين الملامح العريضة للحالة الراهنة والحالة التي كانت سائدة منذ عقد أو اثنين .

١ - نظام المعاهدات في عام ١٩٧٠

١١ - في عام ١٩٧٠ ، منذ مدة تقل عن عقدين ، كانت توجد هيئة تعاھدية واحدة لحقوق الانسان تابعة للأمم المتحدة ، وهي لجنة القضاء على التمييز العنصري ، التي اجتمعت للمرة الاولى في كانون الثاني/يناير ١٩٧٠ . وكان التقرير السنوي الاول المقدم من اللجنة الى الجمعية العامة يقل عن ٤٠ صفحة تتمثل بدرجة كبيرة بمسائل إجرائية^(٣) . ولم تجتذب الاتفاقية ، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي اعتمدها الجمعية العامة في القرار ٢١٠٦ ألف (د - ٢٠) المؤرخ في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٥ ، التي أنشئت اللجنة بموجبها ، سوى ٤١ فقط من الدول الاطراف ، ولم يتلق نظام تقديم الالتماسات الاختياري الذي أنشأته الاتفاقية عدد الإعلانات الكافية لدخوله حيز النفاذ إلا بعد مرور ١٣ عاما على ذلك (في ٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٢) . ولم يكن هناك ، في ذلك الوقت ، إجراءات أخرى لتقديم الوسائل على أساس المعاهدات في ميدان حقوق الانسان . وكانت الجمعية العامة قد اعتمدت العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الانسان في قرارها ٢٢٠٠ ألف (د - ٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٦ ، لكنهما لم يدخلتا حيز النفاذ إلا بعد ذلك بعقد من الزمن .

٢ - نظام المعاهدات في عام ١٩٧٩

١٢ - وبعد ذلك بأقل من عشر سنوات ، كانت هناك أربع هيئات تعاھدية مختلفة ، وهي ، بالإضافة الى لجنة القضاء على التمييز العنصري : فريق الثلاثة الذي أنشئ بموجب الاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها (القرار ٢٠٦٨ (د - ٢٨) ، المرفق) ؛ وفريق الدورة العامل المعني بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ؛ واللجنة المعنية بحقوق الانسان . وقدمت لجنة القضاء على التمييز العنصري تقريراً مؤلفاً من ١٢٥ صفحة^(٤) يتصل بالاتفاقية التي كانت تضم ١٠٤ من الدول الاطراف في ذلك الوقت . وكان فريق الثلاثة معنياً باتفاقية تضم ٤٩ من الدول الاطراف ، وعرض عليه خمسة تقارير فقط في دورته لعام ١٩٧٩ . وقدم تقريراً من ست صفحات الى اللجنة المعنية بحقوق الانسان (E/CN.4/1328) واجتمع الفريق العامل الخاص بالدورة ، والذي كان يساعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في رصد العهد ، وكان يضم في ذلك الوقت ٥٦ من الدول الاطراف ، للمرة الاولى في عام ١٩٧٩ ، وقدم الى المجلس تقريراً من ست صفحات (E/1979/64) .

١٣ - وفي عام ١٩٧٩ ، كان عمر اللجنة المعنية بحقوق الانسان ثلاث سنوات فقط ، وكانت تقوم برصد عهد يضم ٥٨ من الدول الاطراف ، وصدّق ربع هذا العدد على العهد في السنتين السابقتين . ولم يمدّق على البروتوكول الاختياري إلّا ٣١ من هؤلاء ، وأصدرت عشر دول الإعلان بموجب المادة ٤١ (بشأن الرسائل بين الدول) . وكان الاجراء الاخير قد دخل حيز النفاذ قبل ذلك بوقت قليل (في آذار/مارس ١٩٧٩) ، وسجلت اللجنة ما مجموعه ٥٣ رسالة فقط (تتصل بتسع دول) بموجب البروتوكول الاختياري . وكان أكثر من أربعة أخماس هذه الرسائل (٤٣ رسالة من المجموع) متصلة بدولتين اثنتين فقط . وبحلول نهاية عام ١٩٧٩ ، كانت اللجنة قد اعتمدت مجموعة واحدة من الآراء النهائية بموجب المادة ٥ (٤) من البروتوكول الاختياري ولم يكن قد بدأ بعد اعتماد التعليقات العامة (بموجب المادة ٤٠ (٤)) ، وهو نشاط منتظم الآن ويعتبر ذا أهمية بالغة ، ولم يكن هناك مجرد اتفاق على الطريقة التي تتبع في عمل ذلك . وكان حجم تقرير اللجنة لعام ١٩٧٩ ، ١٣٠ صفحة (٥) .

١٤ - وهكذا ، ففي عام ١٩٧٩ ، كانت الجمعية العامة تتلقى تقارير سنوية ، مباشرة ، من هيئتين تعاهديتين فقط (اللجنتان) ولكنها كانت أيضا تحيط علما ، في قراراتها ، بأعمال الهيئتين الاخرين (فريق الثلاثة ، وفريق الدورة العامل) . وبذلك ، كان عليها أن تنظر في ما مجموعه ٢٧٦ صفحة من التقارير ، التي لا تتضمن تعليقات عامة (معمدة من اللجنة المعنية بحقوق الانسان) ، أو مقررات أو توصيات عامة بشأن مسائل غير المسائل الاجرائية (معمدة من لجنة القضاء على التمييز العنصري) ، بل تتضمن مجموعة واحدة من الآراء النهائية ردا على الوسائل المقدمة من الافراد . وبلغ عدد الدول الاطراف في المعاهدات الاربعة مجتمعة ٢٦٧ دولة ، بمتوسط ٦٧ دولة لكل صك .

٣ - نظام المعاهدات في عام ١٩٨٩

١٥ - وبحلول عام ١٩٨٩ ، كان نظام معاهدات حقوق الانسان قد خضع لتغييرات كبيرة بالمقارنة بالحالة التي كان عليها قبل ذلك بعشر سنوات . وحيث أن جميع الوثائق ذات الصلة ، الهامة في الوقت الراهن ، معروضة على الجمعية العامة واللجنة المعنية بحقوق الانسان مع هذه الدراسة في آن واحد ، فلا داعي لوصف الحالة بالتفصيل . وخلاصة القول ، أن هناك حاليا ست هيئات تعاهدية (فبعد عام ١٩٧٩ أضيفت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (١٩٨٢) ، ولجنة مناهضة التعذيب (١٩٨٨) ، وحلت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٨٧) مكان فريق الدورة العامل) . وتضم

الصكوك الستة ما مجموعه ٥٢٣ من الدول الأطراف (بمتوسط نحو ٩٠ دولة لكل معاهدة) .
 وصدق على البروتوكول الاختياري ضعف عدد الدول التي كانت قد قبلته قبل ذلك بعشر
 سنوات . وستجد الوفود في الجمعية العامة أو اللجنة ، لدى الاطلاع على التقارير
 السنوية المقدمة من الهيئات التعاھدية الست جميعها ، أن أمامها ما مجموعه ٦١٤
 صفحة تھمھا هذه التقارير (قياسا على أرقام ١٩٨٨) .

١٦ - وبذلك نجد ، من الناحية الكمية ، وبالمقارنة بعبء العمل قبل عشر سنوات ،
 أن الجمعية العامة مطالبة في دورتها الرابعة والأربعين بالنظر في تقارير هيئات
 تعاھدية تزيد بنسبة ٥٠ في المائة عما كانت عليه (زادت من ٤ الى ٦ هيئات) ،
 وتتناول صكوكا تھم ضعف عدد الدول الأطراف (زادت من ٢٦٧ الى ٥٢٣ دولة) . وأن تطلع
 على كمية من الوثائق تزيد عن الضعف (زادت من ٢٧٦ الى ٦١٤ صفحة) .

١٧ - غير أن التغيير الأكبر حدث في المجال النوعي لا الكمي . فنجد أن التقارير
 السنوية ذات وجهة إجرائية بدرجة أقل عموما ، وأنها تتضمن كمية أكبر من المعلومات
 التي تتسم بأهمية موضوعية تتجاوز حدود النظام التعاھدي ذاته ، وذلك بالمقارنة بما
 كان عليه الأمر منذ عقد مضي . ففي عام ١٩٧٩ لم تعتمد أي هيئة تعاھدية تعليقات
 عامة ، وبعد ذلك بعشر سنوات اعتمدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ١٧ تعليقا من هذا
 النوع ، واعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعليقا
 واحدا وأشارت الى تعليقات أخرى ، وخولت لجنة مناهضة التعذيب سلطة اعتماد
 التعليقات العامة بمقتضى الاتفاقية ذات الصلة ، واعتمدت لجنة القضاء على التمييز
 ضد المرأة ١٣ توصية عامة واقتراحين ، واعتمدت لجنة القضاء على التمييز العنصري
 سبع توصيات عامة ، وعددا كبيرا من المقررات . وليس المهم هو عدد البيانات من هذا
 النوع أو حجمها الإجمالي بل تتمثل أهميتها الحقيقية فيما توليه اللجان ، كل على
 حدة ، من اهتمام لهذه البيانات ومدى افتراضها أن الدول الأطراف وغيرها من
 المراقبين المهتمين بالأمر سيراعون محتوى البيانات وما يترتب عليها من آثار لدى
 تفسير أو تطبيق أحكام المعاهدات ذات الصلة . فلها ، لذلك ، أهمية تراكمية ، بمعنى
 أن التقدير الكامل لأعمال لجنة معينة في عام ١٩٨٩ قد يتطلب فهم مجموعة واسعة
 النطاق من التعليقات العامة التي اعتمدتها اللجنة في السنوات السابقة ولم يُعَد
 طبعها في تقريرها السنوي الجاري .

١٨ - وبالإضافة الى التعليقات العامة والبيانات الأخرى المماثلة ، فالجزء الأكبر
 من التقارير السنوية للهيئات التعاھدية يكون عبارة عن ملخصات لدراسة التقارير

المنفردة للدول الأطراف . وحيث أنه تم الانتقال من النظر في التقارير الأولية إلى النظر في التقارير الدورية ، وأصبحت اللجان أكثر تحديدا ودراية في طلبها للمعلومات المفصلة ، ازدادت هذه الملخصات تعقيدا أيضا ؛ وبالإضافة إلى ذلك يجرى البعض بصورة متزايدة ، أن هذه الملخصات لا تهم الدولة الطرف المعنية فقط ، بل إنها مما ينبغي مراعاته أيضا من جانب المراقبين الراغبين في التوصل إلى فهم كامل للنهج المتبع في اللجان فيما يتصل بالمسائل ذات الأهمية المعيارية (الموضوعية) والاجرائية .

١٩ - أخيرا ، فالحالة في عام ١٩٨٩ تختلف اختلافا كبيرا عما كانت عليه قبل عشر سنوات ، وذلك أولا من حيث الحجم المجرد للرسائل الفردية التي تتلقاها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ، بصورة خاصة ، وثانيا من حيث المعنى والتعقيد القانونيين لعدد كبير من المقررات ذات الصلة . وقد لاحظت اللجنة المذكورة في تقريرها لعام ١٩٨٨ ، أنه حدث "زيادة ذات دلالة في عدد الرسائل المقدمة إليها" وقالت إنه بينما كان أمامها ٢٣ قضية معلقة في نهاية عام ١٩٨٦ ، أصبح هذا العدد ٤٩ و ١١٦ قضية على التوالي بالنسبة للسنتين التاليتين^(٦) . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن عددا كبيرا من المقررات التي اتخذتها اللجنة في سنواتها الأولى حول وقائع الرسائل تتناول حالات من الإساءة البدنية أو النفسية كانت الوقائع فيها ، لا القانون ، هي موضع النزاع الأساسي . كذلك ، كانت المسائل الاجرائية لا الفنية موضع الاهتمام الرئيسي في كثير من الأحيان . وفي السنوات الأخيرة ، زاد كثيرا عدد القضايا المبحوثة ، وأصبح للتفسيرات القانونية التي تأخذ بها اللجنة معنى يتجاوز القضية قيد النظر بدرجة كبيرة . وعلى سبيل المثال ، نجد في تقرير اللجنة لعام ١٩٨٨ ، مقررات هامة اتخذت استجابة للرسائل التي تعالج مسائل من قبيل حقوق الأجانب (أو غير المواطنين) ، وقاعدة ازدواج الحظر ، والمساواة أمام القانون ومبدأ عدم التمييز ، وحماية الأسرة وحماية الأطفال عند انفصام الزوجية ، وحماية أفراد الأقليات . وهكذا نجد أن كل مقرر من هذه المقررات له أهمية مباشرة لأنشطة محددة يتم الاضطلاع بها في محافل أخرى لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة .

٤ - نظام المعاهدات في عام ١٩٩٤ : نظرة إلى المستقبل

٢٠ - تكفي حقائق قليلة مجردة للإشارة إلى الشكل المحتمل لنظام المعاهدات بعد مرور خمس سنوات . ففي المقام الأول ، من المحتمل أن يكون قد نفذ عندئذ اقتراحان حاليان بإنشاء هيئتين تعاهديتين أخريين على الأقل (تتناولان حقوق الطفل والعمل

المهاجرين) ، وبذلك يصبح مجموع عدد الهيئات ٨ . ثانيا ، من المحتمل أن ينمو عدد الدول الأطراف بصورة مطردة وأن يتسع نطاق التزامات تقديم التقارير بدخول المعاهدتين الجديديتين حيز النفاذ . ومن المرجح أن يزيد عدد الرسائل المعروضة للبحث زيادة هائلة ، مع زيادة العلم بأعمال اللجنة المعنية بحقوق الانسان ، وتطور الاجراءات المحددة في المادة ١٤ من اتفاقية التمييز العنصري والمتعلقة بلجنة القضاء على التمييز العنصري وانتقالها من مرحلتها البدائية الحالية ، وبدء لجنة مناهضة التعذيب في اجتذاب عدد كبير من الرسائل . وهناك أسباب وجيهة تدعو الى توقع أن معدل قبول الدول للاجراءات الخاصة المتمثلة بالرسائل سيتسارع في السنوات المقبلة بالمقارنة بالمعدل الذي تحقق على مدى العقد الماضي . وأخيرا ، هناك احتمال شديد ، على ما يبدو ، أن الهيئات التعاھدية المختلفة سيزداد استخدامها لاسلوب اعتماد التعليقات العامة والبيانات المماثلة . فإذا تأكدت هذه الاتجاهات كلها ، يبدو من المعقول التنبؤ بأن الحجم الإجمالي للتقارير السنوية الثمانية يمكن أن يصل الى ١٠٠٠ صفحة بسهولة ، في وقت ما ، خلال التسعينات .

باء - الاشار المترتبة في نظام المعاهدات على التوسع العام في الأنشطة المتعددة الاطراف لحقوق الانسان

٢١ - شهد العقدان الماضيان توسعا كبيرا في نظام معاهدات حقوق الانسان وكذلك في برنامج الأمم المتحدة لحقوق الانسان ككل . وحدث توسع مماثل في إطار التجمعات المتعددة الأطراف الأخرى . ومن الواضح أن الترحيب بهذه التطورات شيء واجب ، بيد أنه يلزم أيضا الاعتراف بأنها ساعدت على جعل التحديات التي تواجهها الهيئات التعاھدية أشد تعقيدا مما كان يحدث لولا ذلك . ويكفي في السياق الحالي ملاحظة أربعة مجالات حدث فيها توسع بصورة خاصة .

٢٢ - المجال الأول هو وضع معايير حقوق الانسان ، الأمر المسلم به عموما بوصفه أروع انجازات برنامج الأمم المتحدة لحقوق الانسان . وقد عاد هذا النشاط علينا بالمعاهدات التي أنشئت على أساسها هيئات الإشراف على المعاهدات المختلفة ، وكذلك بمجموعة واسعة النطاق من المعايير الدولية الأخرى . فعلى سبيل المثال يتضمن "مجلد المكوّن الدولية" (٧) للأمم المتحدة نص ٦٥ صكا مختلفا اعتمدت فيما بين عامي ١٩٤٨ و ١٩٨٦ (وهناك نصان آخران اعتمدا في عامي ١٩٣٦ و ١٩٣٠) . ومع بقاء متوسط معدل اعتماد المعايير الجديدة ثابتا نسبيا على مدى هذه الفترة ، فإن نتيجة ٤٠ سنة من النشاط

المتصل تتمثل في مجموعة واسعة النطاق من المعايير التي تعتبر ذات صلة مباشرة بأعمال هيئة أو أكثر من الهيئات التعاھدية ، في أغلب الأحيان . وعلى الرغم من أن الهيئات التعاھدية غير مطالبة بتطبيق ، أو حتى بتفسير أي معايير غير التي تتضمنها المكوك المنشئة لكل منها على حدة ، فإنه من الواضح أن إلمام أعضاء اللجان بجميع المعايير الدولية ذات الصلة من الأمور المستحقة من أجل تلافي احتمالات التناقض والتضارب . أما الإلمام الكامل بالمجموعة ذات الصلة من الأحكام القانونية الدولية فيزداد هو الآخر صعوبة مع التزايد المستمر في عدد المكوك .

٢٣ - أما المرحلة الثانية من التوسع التي لها صلة مباشرة بعمل الهيئات التعاھدية فإنها تتعلق بنطاق الأنشطة التي تضطلع بها الهيئات الرئيسية المنشأة وفقاً للميثاق ولأسيما لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات . وكان هناك على مدى العقد الماضي توسع كبير في عمل هذه الهيئات ، لأسيما في نطاق الإجراءات المواضيعية (معالجة حالات الإعدام التعسفي أو بمحاكمة مقتضبة ، وحالات الاختفاء والتعصب الديني) ، والإجراءات القطرية المحددة ، وأنشطة الخدمات الاستشارية والدراسات وأنشطة وضع المعايير ذات الأهمية العامة . ومن الواضح ، عند رصد التزام الدول الأطراف بالتزاماتها التعاھدية ، أنه من المستصوب إبلاغ كل لجنة على النحو المناسب بالتطورات ذات الصلة في إطار هذه السياقات . ويتضمن ذلك استمرار استعراض عدد هائل ومتزايد من الوثائق . وبالإضافة إلى ذلك ، هناك اتجاه متزايد لدى هذه اللجنة واللجنة الفرعية ولجنة مركز المرأة ، فضلا عن الهيئات الأخرى المختلفة (بالإضافة ، بالطبع ، إلى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي) ، إلى تناول أنشطة الهيئات التعاھدية مباشرة في إطار قرارات كل منها . وأيا كان الوضع الرسمي لهذه القرارات إزاء الهيئات التعاھدية منفردة ، فإنه لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار بصورة أو بأخرى المقترحات المتعلقة بالسياسات التي تتضمنها هذه القرارات بوضوح .

٢٤ - ويتعلق المجال الثالث للتوسع بالنطاق الواسع لأنشطة الأمم المتحدة الذي ينبغي إبلاغ الهيئات التعاھدية بشأنه على نحو معقول ليتسنى لهذه الهيئات أن تكون فعالة بالكامل فيما تقوم به من أعمال . ومن الأمثلة الواضحة لذلك استصواب أن يكون أعضاء الهيئات التعاھدية على وعي بالوضع الحالي فيما يتعلق بصياغة معاهدات جديدة في مجال حقوق الإنسان ، من قبيل تلك التي تتناول حقوق الأطفال والعمال المهاجرين وتتضمن الأمثلة الأقل وضوحا الصلة بين الأنشطة التي تضطلع بها مجموعة واسعة من هيئات الأمم المتحدة المعنية بقضايا المرأة ، والعمل الذي تقوم به اللجنة المعنية

بالقضاء على التمييز ضد المرأة . وبالتالي ، فإن "التحليل البرنامجي الشامل لعدة منظمات للأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل النهوض بالمرأة" والذي أعده مؤخرا الأمين العام ، يحدد ما يزيد على ٥٠٠ من "الصكوك التشريعية" (القرارات والمقررات الخ) ، التي اعتمدت أساسا خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٨ (E/1989/19) ، (الفقرة ١٧) وفي حين أنه من الواضح أن أعضاء اللجنة ليسوا في حاجة إلى معرفة تفصيلية بجميع هذه الصكوك (أو البرامج الناشئة عنها) للقيام بالمهام الموكلة إليهم بموجب الاتفاقية ، إلا أنه من المستصوب بوضوح وجود قدر معين من المعرفة بها .

٢٥ - ويتعلق المجال الأخير من مجالات التوسع بأنشطة حقوق الإنسان المضطلع بها في سياقات أخرى متعددة الأطراف ، ولاسيما تلك التي تقوم بها المنظمات الإقليمية الرئيسية . وقد دأبت الجمعية العامة على التأكيد على الأهمية التي توليها المبادرات الإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان بوصفها مكملة لأنشطة الأمم المتحدة ، وقد تلقت لجنة حقوق الإنسان بانتظام معلومات من ممثلي مجلس أوروبا ومنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة دول أمريكا اللاتينية واطلعت على ما تقوم به من أنشطة . وعلى مدى العقد الماضي ، بوجه خاص ، استتت كل من محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان مجموعة من الأحكام الفقهية الرائعة المتعلقة بحقوق الإنسان لدى تفسير الصكوك التي تتضمن أحكاما كثيرة مشابهة لتلك الواردة في معاهدات الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان . كما أن إنشاء اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب مؤخرا ، من شأنه أن يسهم في مواصلة تعزيز هذه المجموعة من الأحكام الفقهية . وفي حين ينبغي التأكيد على أنه لن يكون من المناسب تماما الافتراض بأن النهج الذي تأخذ به هيئة إقليمية ما استنادا إلى معاهدة إقليمية يمكن ببساطة نقله آليا على الصعيد الدولي (أو العكس) ، إلا أنه من المناسب والمفيد إحاطة مختلف الهيئات علما على نحو معقول بأنشطة كل منها الأخرى . وبالإضافة إلى الهيئات الإقليمية الرئيسية ، يمكن الإشارة أيضا إلى أهمية العمل الذي تضطلع به لجان الخبراء في منظمة العمل الدولية واليونسكو المسؤولة عن مراقبة امتثال الدول لمجموعة من الالتزامات ذات الصلة الواردة في المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان .

جيم - نظام المعاهدات بوصفه حجر الزاوية
في برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

٢٦ - كما لوحظ من قبل ، من الصحيح ، بالمعنى القانوني الدقيق ، أن المنتج لكل هيئة من الهيئات التعاقدية لا ينطبق بصورة مباشرة إلا فيما يتصل بأداء المهام

المحددة الموكلة إليها في المعاهدة ذات الصلة . وبالتالي ، يمكن القول بأن النهج التي تتبعها هذه الهيئة والاحكام الفقهية المنبثقة عن مختلف أنشطتها ، ذات صلة مباشرة فحسب بالدول التي صدقت على المعاهدة ، وفي الحالات وحدها التي يمكن فيها بوضوح تطبيق نظام المعاهدة . ومع ذلك ، فإن هذا الوصف القانوني الحرفي لدور الهيئات التعاهدية وصف مصطنع في أفضل وجوهه ، ومضلل في أسوأ حالاته . وإذا استطرنا في هذا الوصف منطقيا إلى آخر مداه ، يصبح من الممكن استخدامه ، مثلا ، في تبرير نتيجة مؤداها أن الأداء الفعال لهيئة تعاهدية ما لا تكون له أهمية خاصة بالنسبة لاجهزة تقرير السياسة أو أن التفسير الذي تقدمه الهيئة التعاهدية المناسبة لقاعدة معينة ، لا ينبغي بالضرورة أن يمس ، بأي حال من الأحوال ، النهج المتعلق بقاعدة مطابقة أو مشابهة جدا الذي تتبعه هيئة أخرى (سواء كانت جهازا لتقرير السياسة أو هيئة تعاهدية أخرى) . ولكن الافتراضات التي من هذا القبيل تتناقض على الدوام مع السياسة والممارسة المعمول بها بالفعل في جميع الهيئات ذات الصلة .

٢٧ - وهناك أمثلة عديدة كافية للتدليل على مدى ما وصل إليه الأمر من اعتبار الهيئات التعاهدية ركنا أساسيا لا غنى عنه في أنشطة برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ككل . وفي حالة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ، فإن الأمين العام ، في كلمته أمام الجمعية العامة في عام ١٩٨٦ بمناسبة الذكرى السنوية العشرين لاعتماد العهدين ، أشار إلى أن اللجنة "قد ساهمت مساهمة كبيرة في زيادة تطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان في مجالات رئيسية" (A/41/PV.54 ، الصفحة ٥) وبالمثل ، قامت اللجنة نفسها بتحديد الجمهور المرتقب لمقرراتها بموجب البروتوكول الاختياري بمفصلة عامة حيث لاحظت أن توافر هذه المقررات بصورة جاهزة "كان ذا قيمة كبرى للدوائر الحكومية والباحثين وعامة الناس" (٨) . أما الافتراض بأن عمل اللجنة ذو صلة رئيسية ومباشرة ببرنامج الأمم المتحدة ككل ، فقد تم الإعراب عنه على أوضح ما يكون في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤/١٩٨٧ الذي رحب فيه المجلس ضمن جملة أمور "بالجهود المتواصلة التي تبذلها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان سعيا إلى وضع معايير موحدة في تنفيذ العهد" ، وناشد "الهيئات الأخرى المكلفة بمسائل مماثلة في مجال حقوق الإنسان أن تحترم تلك المعايير الموحدة ، كما عبر عنها في التعليقات العامة للجنة المعنية بحقوق الإنسان" . ومع التسليم بالولاية التنسيقية المحددة للمجلس في ميدان حقوق الإنسان ، فإن مثل هذا التعبير عن السياسة يتسم بأهمية خاصة .

٢٨ - وقد اتسم أيضا عمل اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بأهمية كبيرة تتجاوز النطاق المباشر لنظام المعاهدات ذات الصلة ، وذلك في سياق القيام

بمجموعة واسعة من الأنشطة الدولية التي تهم مسألة التمييز ضد المرأة . وعلى نحو ما نوهت به المديرية العامة لشعبة النهوض بالمرأة في افتتاح الدورة الثامنة للجنة ، أصبح لعمل اللجنة أهمية بالغة وأثر مضاعف ... في تقرير السياسات العالمية^(٩) وبالمثل ، لاحظت لجنة مركز المرأة أهمية الصلة بين عمل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والعمل الذي تضطلع به الهيئات الأخرى ذات الصلة ، حيث أشارت في قرارها ٣/٢٣ إلى أنها تشارك في الاهتمام الذي اعربت عنه اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بأن تجعل توصياتها ... متوافقة مع التوصيات التي تعتمدها الهيئات الحكومية الدولية التي تُعنى بالنهوض بالمرأة أو بقضايا حقوق الإنسان .

٢٩ - وتجدر ملاحظة مثالين آخرين للتفاعل بين الهيئات التعاھدية وأجهزة تقرير السياسة . ويتعلق المثال الأول بالتداخل بين أنشطة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدراسة التي أعدها عن الحق في الغذاء الكافي بوصفه حقاً من حقوق الإنسان ، السيد اسبورن ايدي المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات (E/CN.4/Sub.2/1987/23) . وقد لغت المجلس الاقتصادي والاجتماعي انتباه اللجنة إلى هذه الدراسة ودعاها في قراره ٣٣/١٩٨٨ إلى أن تقدم ملاحظاتها بشأن هذا الموضوع إلى المجلس . ولكي تستجيب اللجنة لطلب المجلس ، فإنها دعت المقرر الخاص إلى تقديم عرض عن الدراسة والمشاركة في حوار بشأنها^(١٠) . وبالمثل ، قررت اللجنة في دورتها الثالثة أن تدعو المقرر الخاص للجنة الفرعية إلى إلقاء كلمة في اللجنة في وقت مناسب^(١١) . أما المثال الثاني ، فإنه يتعلق بالتداخل بين أنشطة لجنة مناهضة التعذيب والأنشطة التي يضطلع بها السيد كويجمانز ، المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان بشأن المسائل المتعلقة بالتعذيب . وقد أجرت اللجنة في دورتها الثانية تبادلآراء مع السيد كويجمانز ، لوحظ خلالها أن مهام اللجنة وولايتها تختلف عن مهام المقرر الخاص وولايته ولكنها مكملة لبعضها البعض من بعض النواحي . وانتهى أعضاء اللجنة إلى أنه من المهم استمرار الاتصالات بغية الوصول إلى أفضل السبل لتحقيق التنسيق والتكامل^(١٢) .

٣٠ - إن النتيجة التي ينبغي استخلاصها من هذا الاستعراض للممارسة الحالية ، هي أن عمل الهيئات التعاھدية أصبح بصورة حتمية أكثر تشابكاً مع برنامج حقوق الإنسان الذي تضطلع به الأمم المتحدة عموماً . وهذه الحقيقة مسلم بها بوضوح في تقرير الاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات التهاھدية (A/44/98) . ولهذه الظاهرة عدد من النتائج الهامة التي سيجرى النظر فيها في الجزء المتبقي من هذه الدراسة .

ثالثا - تقديم الدول الاطراف للتقارير

الف - أهمية ووظائف إجراءات تقديم التقارير

٢١ - تطوير تقديم التقارير هو من صميم النظام الدولي لتعزيز وحماية حقوق الإنسان . وقد اقترح إنشاء هذا النظام ، المتصل بأحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، داخل الأمم المتحدة منذ عام ١٩٥١ (انظر E/CN.4/517 ، ص ٢) . وبعد ذلك أنشئ في عام ١٩٥٦ نظام شامل لتقديم تقارير دورية في إطار لجنة حقوق الإنسان ، وذلك بموجب قرار اللجنة ١ (د - ١٢) . والأهداف المنشودة من هذا النظام ليست محصورة فسي نطاق ضيق . بل على العكس ، فهي تشتمل ، بالإضافة الى تقرير شكل أولي من أشكال محاسبة الدول فيما يتعلق بمسؤولياتها بموجب المادتين ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة ، على الأهداف التالية : توفير حافز للحكومات على بذل الجهود ؛ وتكوين مصدر للمعلومات المتعلقة بأنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان ؛ ومساعدة الدول على تعيين المجالات التي يمكن أن تستفيد فيها من الخدمات الاستشارية التي يوفرها الأمين العام ؛ وتيسير تبادل المعلومات والأفكار في مجال حقوق الإنسان .

٢٢ - على أنه على الرغم مما يحظى به النظام الخاص بتقديم التقارير من تأييد واسع النطاق ، فإنه لم يؤد المطلوب منه أداء جيدا بشكل خاص في الممارسة العملية . ونتيجة لذلك ، فإن المدير الأسبق لشعبة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة خلص ، مع الأسف ، في أوائل السبعينات الى أن نظام تقديم التقارير "أهمل ولم يعط فرصة عادلة لإثبات جدواه" (١٢) . ومهما يكن من أمر ، فقد استعيض في الواقع عن هذا النظام بعد ذلك بإجراءات مختلفة لتقديم التقارير ، أنشئت في إطار المعاهدات التي دخلت حيز النفاذ منذ أواخر الستينات . وكثيرا ، ما أكدت الجمعية العامة على الأهمية الرئيسية للإجراءات الجديدة ، بما في ذلك ما أكدته مؤخرا في ديباجة قرارها ١١٥/٤٢ من أن :

"التنفيذ الفعّال للصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان ، الذي ينطوي على قيام الدول بتقديم تقارير دورية الى الهيئات التعاقدية ذات الصلة ، وكفاءة أداء الهيئات التعاقدية نفسها ، لا يؤديان فقط الى تعزيز المحاسبة الدولية فيما يتعلق بحماية وتعزيز حقوق الإنسان ، بل يتيحان أيضا للدول الاطراف فرصة قيّمة لاستعراض السياسات والبرامج التي تمس حماية وتعزيز حقوق الإنسان وإجراء أي تعديلات ملائمة" .

ومن الجدير بالذكر انه حتى الدول الاطراف التي واجهت مصاعب في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بتقديم التقارير قد اعترفت بقيمة هذا الإجراء . ومن ثم ، وكما أبلغت إحدى هذه الحكومات اللجنة بحقوق الإنسان في عام ١٩٨٨ ، فإن من ميزات هذا النظام انه يشجع على أداء "نوع من اختبار الضمير الذي يطلبه المجتمع الدولي" (١٤) .

٣٣ - وفي محاولة لإلقاء مزيد من الضوء على الوظائف المختلفة التي يؤديها نظام تقديم التقارير فإن أول تعليق عام اعتمدته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يحدد مجموعة الاهداف التي ينبغي ، من وجهة نظر اللجنة ، أن تؤديها عملية تقديم التقارير (١٥) . ويبدو أن هذه الاهداف تنطبق ، الى حد كبير ، على جميع نظم تقديم التقارير التي تشملها هذه الدراسة . وتقدم المقتطفات التالية المقتبسة من التعليقات العامة للجنة مؤشرا الى مضمونها :

٣ - الهدف الاول ، ويكتسب أهمية خاصة بالنسبة للتقرير الأولي الواجب تقديمه في غضون سنتين من بدء نفاذ العهد بالنسبة للدول الاطراف المعنية ، قوامه تأمين الاضطلاع باستعراض شامل للتشريع الوطني والقواعد والإجراءات الإدارية والممارسات سعيًا وراء تأمين ما أمكن من الامتثال الكامل للعهد ...

٣ - ويتمثل الهدف الثاني في تأمين كون الدولة الطرف ترمد الحالة الفعلية فيما يتصل بكل حق من الحقوق على أساس منتظم وبذا تكون ملزمة بمساعدة تمتع كافة الافراد في اقليم تلك الدول أو المشمولين بولايتها بمختلف الحقوق أو عدم تمتعهم بها ...

٤ - وبينما يقصد من عملية الرصد الاستعراض المفصل للحالة السائدة فإن القيمة الرئيسية لهذا الاستعراض تكمن في توفير أساس لصياغة سياسات تبيّن بوضوح وتوجه نحو أهداف دقيقة بما في ذلك وضع أولويات تعكس أحكام العهد . ولذلك فإن الهدف الثالث من عملية تقديم التقارير قوامه تمكين الحكومة من البرهنة على أنه تم الاضطلاع حقا بتقرير السياسة المبدئية هذه ...

٥ - والهدف الرابع من عملية تقديم التقارير هو تسهيل الفحص العام للسياسات الحكومية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتشجيع على اشتراك مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع في صوغ وتنفيذ واستعراض السياسات ذات الصلة بالموضوع ...

٦ - والهدف الخامس يتمثل في توفير أساس يمكن الدولة الطرف نفسها ، فضلا عن اللجنة ، من التقييم الفعال لمدى التقدم المحرز صوب الوفاء بالالتزامات الواردة في العهد ...

٨ - والهدف السادس يتمثل في تمكين الدولة الطرف ذاتها من الفهم الأفضل للمشاكل وجوانب القصور التي تواجه في الجهود المبذولة من أجل الأعمال التدريجي لكامل مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ...

٩ - ويتمثل الهدف السابع في تمكين اللجنة والدول الاطراف ككل من تيسير تبادل المعلومات فيما بين الدول وخلق فهم أفضل للمشاكل المشتركة التي تواجهها الدول وتقدير أكمل لنوع الإجراءات الممكن اتخاذها لتشجيع الأعمال الفعال لكل حق من الحقوق المتضمنة في العهد ..."

باء - المشاكل الحالية لإجراءات تقديم التقارير

٢٤ - كما ذكر في مقدمة هذه الدراسة ، تمت خلال السنوات الأخيرة مواجهة مشاكل متنوعة في أعمال الإجراءات المختلفة المتعلقة بتقديم التقارير . ونظرا لأن هذه المشاكل قد وصفت ببعض التفصيل في تقرير الاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات التعاهدية في مجال حقوق الإنسان وفي تقارير كل لجنة من اللجان ذات الصلة ، فليس ثمة ضرورة لإعادة سردها في هذا التقرير . ويكفي أن يذكر هنا أن المظاهر الرئيسية للمشاكل تتمثل في التقارير غير الكافية أو غير المرضية وفي عدم تقديم التقارير . ورغم تواتر التعليقات بشأن المشكلة الأولى في اللجان المختلفة فليس من الميسور قياس حجمها . أما المشكلة الأخيرة فيمكن تعيين حجمها . وقد بلغ مجموع التقارير التي لم تقدم في موعدها ، حتى حزيران/يونيه ١٩٨٨ ، عندما كانت هناك ١٤٦ دولة طرفا في واحدة أو أكثر من المعاهدات الست التي تغطيها هذه الدراسة ٦٢٦ تقريراً (ولا يشمل هذا الرقم التقارير المتعلقة باتفاقية مناهضة التعذيب ، التي لم يكن قد حل موعد تقديم التقارير الخاصة بها في ذلك التاريخ) . وبالمقارنة فإن مجموع التقارير التي لم تقدم في موعدها قبل ذلك بسنتين (عندما كان عدد الدول المشاركة أقل من العدد أعلاه بثلاث دول فقط) هو ٤٦٠ تقريراً (١٦) . وفي أيلول/سبتمبر ١٩٨٩ ، كان هناك ١٩٥ تقريراً متأخراً على ٨٧ دولة طرفاً في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري . وفي نفس الوقت كان هناك ٤٤ تقريراً متأخراً على ٢٧ دولة طرفاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

٢٥ - وفي الاستعراض التالي لبعض أبعاد المشاكل الحالية يبدو من المناسب مراعاة عاملين . الأول هو أن نظام تقديم التقارير على كل ما فيه من قصور أو عيوب ، قد تطوّر في عدد من الجوانب تطورا سريعا للغاية في أقل من عقدين متجاوزا التوقعات المعقولة التي قدمت بشأنه أصلا . وعلى ذلك ، فإن المبادئ التي يقوم عليها النظام ما زالت صحيحة . وليس المطلوب هو تغيير شامل بل جهد منظم للاستجابة للظروف المتغيرة . العامل الثاني هو أن هناك دليلا يؤيد وجود ارتباط إيجابي بين كفاءة وفعالية نظم تقديم التقارير ومدى جدية الدول الأطراف في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بتقديم التقارير . وأهم ما يترتب على هذه المسألة هو أن الهيئات التعاهدية ذاتها يمكن أن تقوم بدور مهم في حل بعض المشاكل القائمة وأن أحد أهم الوسائل لتنفيذ ذلك هو التدليل على أن النتائج التي حققتها العملية تبرر الجهود التي تبذلها الدول الأطراف للوفاء بالتزاماتها بصورة كاملة . ومن زاوية مختلفة ، فإن هذا يعني أيضا أن الاحتمال كبير أن تأتي التدابير الرامية الى زيادة فعالية النظام عن طريق تقليل الطلب بنتيجة عكسية .

جيم - عبء النظم المتزامنة لتقديم التقارير

٣٦ - شهدت السنوات الأخيرة تزايدا مطردا في القول بأن أحد أهم المشاكل التي تواجهها الدول الأطراف هو الاثر التراكمي للطلبات المتعلقة بالتقارير التي تُطلب منها بشأن المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان . ومع أن هذه الدراسة محدودة النطاق ، فإنه يجدر ملاحظة أن مشاكل الكثرة هذه ليست مقصورة على مجال حقوق الإنسان (١٧) .

٣٧ - إن مشكلة كثرة الطلبات المتعلقة بضرورة الإبلاغ عن حالة حقوق الإنسان هي مشكلة متعددة الجوانب . وعندما ينظر الى هذه الطلبات من منظور دولة معينة فإنها يمكن أن تنبثق عن أي من المصادر التالية أو عنها جميعا : (أ) الهيئات التعاهدية ؛ (ب) وأجهزة صنع السياسات التابعة للأمم المتحدة ولا سيما لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات والهيئات الفرعية التابعة لهما ؛ (ج) والوكالات المتخصصة ولا سيما منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ؛ (د) والهيئات التعاهدية الإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان ؛ (هـ) والأجهزة الإقليمية التي تضع السياسات في مجال حقوق الإنسان . كما يمكن ذكر مجموعة أخرى من الجهات التي تصدر عنها طلبات الحصول على معلومات ، ليس لها نفس القدر من الطابع المؤسسي النظامي . إذ أن بعض الإجراءات غير القائمة على أساس معاهدات هي في الواقع إجراءات رسمية تماما . ومن أمثلة ذلك الإجراءات المتعلقة

بالتنفيذ الفعال للقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤٧/١٩٨٤ ، وأيدتها الجمعية العامة في قرارها ١١٨/٣٩ المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤ . وبموجب هذه الإجراءات فإن الحكومات مطالبة ، في جملة أمور ، بالرد على الاستفسارات الدورية للأمين العام بشأن تنفيذ القواعد ، والمصاعب التي تواجه . وبالإضافة الى ذلك ، ما زال يجري في سياقات مختلفة تقديم مقترحات جديدة بشأن إجراءات مماثلة تتصل بالمعايير غير الملزمة . ومن أمثلة ذلك صياغة إعلان عن حقوق السكان الاصليين الذي تواتر بشأنه في الفريق العامل المعني بالسكان الاصليين التأكيد على الحاجة الى وضع آلية للتنفيذ الفعال .

٣٨ - كما يتضاعف بدرجة كبيرة العبء التراكمي للإجراءات المختلفة (التي لا شك أنه يسهل تبرير كل منها في حد ذاته) بسبب أن الدول التي صدقت على العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان تنزع أيضا الى أن يكون معدل التزامها بحقوق الإنسان بشكل عام أعلى بكثير منه في حالة الدول التي لم تصدق على هذين العهدين . وفي السياق الحالي ، ليس ثمة حاجة الى القول بوجود فرق جوهري بين التزامات تقديم التقارير التي يتم الاضطلاع بها بحكم التصديق على المعاهدات (أو الانضمام) إليها وبين طلبات تقديم التقارير التابعة من مصادر أخرى . ومع ذلك ، فإن هذا الفرق قد لا يأتى دائما في المقام الأول في أذهان المسؤولين الوطنيين المثقلين بطلبات الحصول على المعلومات . ومن ثم ، فإن إحدى وسائل تقليل الضغط الكلي الواقع على السلطات المسؤولة على الصعيد الوطني هي السعي الى تقليل أو الى ترشيد عدد الطلبات الخاصة الآتية من أجهزة صنع السياسات للحصول على معلومات . وفي هذا الصدد ، ربما يتطلب الأمر أن تزيد الأخيرة من استفادتها من المعلومات المقدمة الى الهيئات التعاهدية (وهذا طبعاً ، بفرض أنه سيطلب أيضا من الدول التي ليست أطرافاً في المعاهدات ذات الصلة تقديم المعلومات المطلوبة) .

٣٩ - وبشكل عام ، تم تحديد ثلاثة تدابير للتقليل من ثقل عبء تقديم التقارير الواقع بالفعل على كثير من الدول . الأول هو إطالة مدد دورات تقديم التقارير . وقد نفذ ذلك بصورة مباشرة عن طريق اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عندما قررت التحول من دورة مدتها ثلاث سنوات الى دورة مدتها خمس سنوات (رغم أن التقارير الخمسية ستكون تقارير شاملة في حين أن كل تقرير من التقارير التي تقدم كل ثلاث سنوات كان يعالج ثلث المواد المواضيعية في الجزء الثالث من العهد) . وبالإضافة الى ذلك ، قامت أيضا لجنة القضاء على التمييز العنصري بتخفيف العبء على الدول بأن أدخلت في آب/أغسطس ١٩٨٨ ، نظاماً منقحاً يقضي بتقديم تقارير

شاملة كل أربع سنوات (بدلاً من كل سنتين) مع تقديم تقارير تكميلية مختصرة خلال الفترة الفاصلة ، وعلاوة على ذلك ، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان ، في دورتها الخامسة والأربعين ، توصية مقدمة من فريق الثلاثة تقضي بأن يطلب إلى الدول الأطراف في اتفاقية مناهضة الفصل العنصري تقديم تقاريرها الدورية على فترات مدة كل منها أربع سنوات ، علماً بأنه يمكن للدول الأطراف تقديم معلومات إضافية إلى الفريق في أي وقت خلال الفترة التي تتخللها . ونتيجة لهذه التغييرات أصبحت دورة تقديم التقارير منسقة بشكل أوثق بالنسبة لجميع المكوك . وأصبحت التقارير المتعلقة بالعهديين تطلب الآن على فترات خمسية . أما التقارير المتعلقة بالاتفاقيات الأربع الأخرى فتطلب على فترات مدة كل منها أربع سنوات .

٤٠ - ويتوقع أن تتحقق مزايا كبيرة في الوقت المناسب نتيجة لتقليل الطلبات ولزيادة تنسيق دورات تقديمها . ومع ذلك فإنه ينبغي ، عند صياغة معاهدات في المستقبل ، النظر في تحويل الهيئة التعاهدية قدرًا من الحرية في اختيار دورة تقديم التقارير (١٨) . ومن شأن ذلك أن يضمن احتواء النظام على عنصر مرونة أصيل وألا يسمح في الوقت نفسه لاجتماعات الدول الأطراف بأن تحدد لنفسها ببساطة مدى تواتر التقارير التي قد ترغب في تقديمها .

٤١ - التدبير الثاني الذي يُراد به التخفيف من العبء الواقع على الدول ، أو على الأقل من أجل توزيعه بشكل أكثر انتظامًا على الوقت ، يسمى إلى ضمان تنظيم التواريخ المحددة لتقديم دولة طرف ما لتقاريرها بموجب المعاهدات المختلفة بحيث تكون موزعة في مواعيد ملائمة بقدر الإمكان . وما أن يبدأ النظام التعاهدي في استخدام الحاسبات الالكترونية بشكل فعال سيصبح من السهل نسبياً وضع جداول زمنية منسقة لكل دولة .

٤٢ - ويسمى التدبير الثالث إلى التقليل من درجة التداخل بين متطلبات تقديم التقارير ، وهو أمر ننتقل إليه الآن .

دال - تخفيض التداخل في متطلبات تقديم التقارير

٤٣ - لعل أهم الطرق وأصعبها أيضاً لتخفيض أعباء الدول في مجال تقديم التقارير تتمثل في تشجيع الهيئات التعادية والدول الأطراف ذاتها على اتخاذ تدابير لتخفيض التداخل في متطلبات تقديم التقارير الحالية . وتتمثل أفضل وسيلة لتحقيق ذلك في تنسيق وتوحيد المبادئ التوجيهية التي تنظم تقديم التقارير . ولا يكون هذا سهلاً

المنال إلا فيما يتعلق "بالنبهة القطرية" أو الجزء الأول من تقرير كل دولة طرف .
لقد أيد اجتماعا رؤساء الهيئات التعاهدية هذا النهج من حيث المبدأ (انظر
A/39/484 ، الفقرة ٢٩ ، و A/44/98 ، الفقرة ٧٩) ونظرت كل لجنة في جوانبه
التفصيلية خلال عام ١٩٨٩ . ومن المتوقع أن يؤدي هذا النهج الى توفير وقت الدولة
المقدمة للتقرير وتأمين تقديم نبذة عامة شاملة عن الدولة الطرف لكل لجنة ، لكنه
لا يسهم كثيرا في حل مشكلة الازدواجية وهي المشكلة الاكبر .

٤٤ - ومن المؤكد أن مشكلة تداخل اختصاصات الهيئات التعاهدية المختلفة ترتبت على
النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة اذا قورن بالنهج الذي يتبعه مجلس أوروبا مثلا .
فبينما بدأ مجلس أوروبا بمعاهدة أساسية واحدة (الاتفاقية الأوروبية المعنية بحقوق
الإنسان) وقام فيما بعد بتوسيع نطاقها باضافة دوائر متحدة المركز ، اختارت الأمم
المتحدة بدلا من ذلك أن تسد العجز في عهدها الرئيسيين باضافة مجموعة من المكوك
المستقلة التي تركز اهتمامها بصورة متزايدة على بعض النواحي التفصيلية أو المحددة
لقضايا سبق أن تناولها العهدان الى حد كبير . ولما كان الغرض من كل مك هو السماح
لاي دولة أن تصبح طرفا فيه دون أن تصبح بالضرورة طرفا في أي معاهدة أخرى ، ولما
كانت كل هيئة تعاهدية مستقلة تماما عن الهيئات الأخرى ، كان لابد من وجود تداخل بين
الاختصاصات .

٤٥ - وخير وسيلة للتدليل على طبيعة المشكلة ونطاقها هي تقديم مثال . ولئن كان
من الممكن للتدليل على المشكلة الاشارة الى حق أو آخر وهي كثيرة ، فان حق تكوين
الجمعيات يحقق هذه الغاية . لقد اعترفت بهذا الحق خمس من المعاهدات الست المشمولة
بهذه الدراسة . ويرد هذا الحق كذلك في جميع مشاريع المعاهدات التي تتناول حقوق
الطفل والعمال المهاجرين . فضلا عن ذلك ، ورد هذا الحق في الاتفاقيتين الرئيسيتين
لمنظمة العمل الدولية . ولغاية ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩ ، صدقت ٩٩ دولة على
الاتفاقية رقم ٨٧ لعام ١٩٤٨ المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات وحماية حق التنظيم ،
وصدقت ١١٥ دولة على الاتفاقية رقم ٩٨ لعام ١٩٤٩ المتعلقة بحق التنظيم والمساومة
الجماعية^(١٩) . وهكذا يتعين على كل دولة طرف في جميع هذه المعاهدات أو معظمها أن
تقدم تقارير دورية في اطار كل منها لسرد تفاصيل الحالة المتعلقة ، في جملة أمور ،
بحرية تكوين الجمعيات .

٤٦ - وتناول عدد أكبر من المعاهدات مبدأ عدم التمييز الذي يثير مسائل معقدة
بدرجة أكبر بشأن تداخل اختصاصات الهيئات التعاهدية المختلفة . ويبين التحليل الذي

أجراه الأمين العام (E/C.12/1989/3) بناء على طلب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، الذي أيده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤/١٩٨٨ ، نطاق التداخل بين هيئات الأمم المتحدة التعاهدية الست ؛ وكانت هذه اللجنة قد طلبت اعداد تقرير "يبين بوضوح نطاق وطبيعة التداخل بين القضايا التي تتناولها معاهدات حقوق الانسان الرئيسية ، بقصد تخفيض الازدواجية ، عند الاقتضاء ، في هيئات الاشراف المختلفة المتعلقة بالقضايا التي تشار التي تخص أي دولة طرف" .

٤٧ - بيد أن معالجة مسألة تداخل الاختصاصات تنطوي على صعوبات تفوق صعوبات تحديد نطاق هذا التداخل . وتكمن الصعوبة الرئيسية في أن كل معاهدة تشكل ، من حيث الجوهر ، نظاما قانونيا منغملا له التزامات محددة ، وصيغ قاعدية معينة ، ومجموعة من الدول التي تنتمي اليه ، وهيئة رمد تابعة له . وعلى سبيل المثال ، كتب ممثل في اللجنة المعنية بحقوق الانسان تعليقا في الآونة الاخيرة على اقتراح يشير الى عدم ضرورة تقديم معلومات الى اللجنة عن مسائل تتجه النية الى تقديم تقرير عنها الى هيئة تعاهدية أخرى ما يلي :

"هل يجوز ، من الناحية القانونية أو من أي ناحية أخرى ، أن تلتزم الدول بتقديم معلومات والرد على أسئلة في اطار المعاهدة ألف ، وأن تعتبر ذلك غير ضروري جزئيا نظرا للدخول في ترتيبات جديدة مع دول أخرى في اطار المعاهدة بآء ؟ وينبغي رفض الاقتراح حتى إذا كانت أحكام الرمد والامتثال الواردة في المعاهدة الاخيرة فعالة بنفس الدرجة (وهو أمر قلما يحدث) . وسوف تتلقى الدول ردا حازما من اللجنة المعنية بحقوق الانسان على هذا الاقتراح المعني بأسلوب تقديم التقارير المقبلة : يبدو أن سلامة اجراءات تنفيذ العهد أصبحت معرضة للخطر" (٢٠) .

٤٨ - ويبدو أن هذا الرد يقوم مع ذلك على أساس إساءة فهم الاقتراحات المقدمة والتي توفر في واقع الامر أفضل الحلول المتوسطة الاجل للمشكلة . ان الاقتراح لا يقضي باعفاء الدول الاطراف من التزام تقديم تقارير في اطار معاهدة معينة لأنها قدمت تقريراً في اطار معاهدة أخرى ، بل يقضي أنه اذا سبق لدولة ما تقديم معلومات في تقرير الى هيئة تعاهدية ورات أنه يجدر بهيئة تعاهدية أخرى أن تأخذ هذه المعلومات في الاعتبار ، فلا ينبغي تقديم واستنساخ المعلومات ذاتها مرتين (أو عدة مرات) ، بل ينبغي الاكتفاء بالاحالة الى التقرير الآخر . ولا يتحدى هذا الاجراء أو يضعف سلطة هيئة تعاهدية ما وحققها في أن تطلب معلومات اضافية تحتاج اليها ، ولا يؤثر قيام هيئة

تعاهدية بالنظر في المعلومات على النهج الذي قد يعين لهيئة تعاهدية أخرى اتباعه تجاه المعلومات ذاتها . ولهذا ، يتمشى هذا الاجراء تماما مع صيانة استقلال كل هيئة تعاهدية (٣١) .

٤٩ - وتنص المادة ١٧ (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ د - ٢١) ، المرفق) ، صراحة ، على اجراءات الاسناد الترافقي المماثلة ، إذ تقضي بما يلي :

"ينبغي لزوم ايراد المعلومات المناسبة عندما يكون قد سبق تقديمها من الدولة المعنية الطرف في هذا العهد الى الامم المتحدة أو الى أية وكالة من الوكالات المتخصصة ، ويكفي في هذه الحالة ايراد اشارة واحدة الى المعلومات المذكورة" .

ويصور مثل حقوق الطفل ملاءمة اتباع نظام اسناد ترافقي متفق عليه . وبمجرد اعتماد مشروع الاتفاقية المعنية بحقوق الطفل (E/CN.4/1989/29) وبدء نفاذها ، ينبغي للدول الاطراف في تلك الاتفاقية التي هي اطراف كذلك في العهدين أن تقدم تقارير الى ثلاث هيئات تعاهدية مختلفة عن قضايا مماثلة . ومن المؤكد أن الملاحظة العامة رقم ١٧ (٣٥) التي اعتمدتها اللجنة المعنية بحقوق الانسان على المادة ٢٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تشير نفس المسائل التي يتناولها مشروع الاتفاقية على وجه التحديد (انظر CCPR/C/24/Add.7) والحالة هذه ، يبدو أنه لن يلزم ، بعد أن يطلب من الدول أن تقدم تقريراً مفصلاً الى اللجنة المقترحة المعنية بحقوق الطفل ، أن يطلب منها استنساخ نفس المعلومات في تقرير آخر يقدم للجنة المعنية بحقوق الانسان . كما أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد تطلب معلومات مماثلة في اطار المادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٥٠ - ويثور موضوع الازدواج ذاته فيما يتعلق ببعض معاهدات حقوق الانسان المعتمدة تحت رعاية منظمة العمل الدولية . وخير دليل على هذا التوصية العامة رقم ١٣ (الدورة الثامنة ١٩٨٩) التي اعتمدتها مؤخراً اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة والتي تنص في الفقرة ١ على ما يلي :

"توخيا لتنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ، ينبغي للدول التي لم تصدق بعد على الاتفاقية رقم ١٠٠ الصادرة عن منظمة العمل الدولية أن تفعل ذلك" (٢٢) ؛

وبعد أن شجعت اللجنة على التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٠ الصادرة عن منظمة العمل الدولية (بشأن المساواة في الأجر للعاملين والعاملات عن الأعمال المتساوية في القيمة) ، قد يعين لها أن تنظر في السماح للدول الأطراف التي صدقت على الاتفاقيتين أن تحيل إلى المعلومات المقدمة في الماضي إلى منظمة العمل الدولية في تلك الأجزاء من تقاريرها المقدمة إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة التي تتناول المساواة في الأجر عن الأعمال المتساوية في القيمة . وقد يعين للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تتبع نهجا مماثلا تجاه اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي يكون لها صلة مباشرة بالحقوق الواردة في المواد ٦ إلى ٩ من العهد (التي تتناول الحق في العمل ، وشروط العمل العادلة والمعقولة ، والضمان الاجتماعي) .

٥١ - أما صعوبة الاقتراح المتعلق بتشجيع الاسناد الترافقي فتكمن في أسلوب تنفيذه . ويمكن بذل جهود ملائمة على ثلاثة مستويات مختلفة . ولعل أهم مستوى هو مستوى الدول الأطراف ذاتها . وينبغي لكل دولة ، على أساس الصكوك التي صدقت عليها أو التي تنوي التصديق عليها في المستقبل القريب ، أن تحاول تحديد الحالات التي يكون مناسبا استخدام الاسناد الترافقي بصورة فعالة فيها وأن تعد تقاريرها على هذا الاساس (٢٣) . وعلى الرغم من أن بعض الدول بدأت تفعل ذلك ، فمن المؤكد أن هذا يشير بعض الصعوبات بالنسبة للدول التي لا تستطيع أن تكرر موارد كبيرة لتقديم التقارير . وربما أمكن في هذا المجال الاستفادة بوجه خاص من الخدمات الاستشارية التي يقدمها مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان . وبصورة عامة ، فإن المبدأ الذي يقضي "بأن الحقوق المحددة لها أولوية على الحقوق العامة" (A/C.3/43/5 ، المرفق ، الصفحة ١٤) هو قاعدة عملية مناسبة لترشيد الجهود المبذولة لتخفيض الازدواجية . بيد أن الحذر واجب لتفادي رفع هذه القاعدة العملية إلى مصاف القواعد المتينة الثابتة . وكما ورد ذكره أعلاه ، يتعين ألا يفسر استعمال الاسناد الترافقي على أنه بديل لتقديم تقرير إلى هيئة معينة (أي يعفى من الالتزام) ، لأنه مجرد وسيلة لتخفيض العبء في هذا المجال .

٥٢ - وتمثل الهيئات التعاھدية المستوى الثاني في مجال العمل . وقد يطلب من كل لجنة أن تنظر في إرشاد الدول الأطراف لتحديد الحالات التي يكون استخدام الاسناد الترافقي فيها مناسباً . وفي هذا المجال ، من شأن امكانيات تأدية أعمال الهيئات التعاھدية بالحاسب أن تعزز الجهود المبذولة في هذا الاتجاه .

٥٣ - وتمثل الوكالات المتخصصة ، ومنظمة العمل الدولية بوجه خاص ، المستوى الثالث . ففي عام ١٩٦٩ ، أجرى مكتب العمل الدولي تحليلاً مقارناً للعھدين الدوليين لحقوق الانسان واتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ، كان يتميز بالتفصيل والدقة^(٣٤) . ويمكن أن يساعد التحليل كثيراً على توجيه النهج الذي تتبعه كل هيئة تعاھدية لاستعمال معايير منظمة العمل الدولية والمعلومات التي تقدمها الدول الأطراف . ولهذا ، ينبغي تشجيع المكتب على اعداد تحليل متكامل وموسع يراعي جميع معاهدات الأمم المتحدة المشمولة بهذه الدراسة . ويوسع وكالات أخرى ذات صلة اجراء تحليلات مماثلة بقصد تخفيض الازدواجية في مجال تقديم التقارير .

رابعاً - أداء الهيئات التعاھدية لوظائفها :

المسائل المالية والادارية

ألف - الترتيبات المالية للهيئات التعاھدية

القائمة والمستقبلية على السواء

١ - أنواع الترتيبات

٥٤ - يرد في مذكرة من الأمين العام الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وصف تفصيلي للأساليب المطبقة بموجب مختلف صكوك حقوق الانسان لتمويل أنشطة الهيئات التعاھدية ذات الصلة (E/1988/85)^(٣٧) . وقد اعتمدت من حيث الجوهر ثلاثة أنواع مختلفة من الترتيبات :

(أ) التمويل بصورة كلية من الميزانية العادية للأمم المتحدة . وهذه هي الحالة بالنسبة للجنة المعنية بحقوق الانسان (مع استثناء ثانوي جداً)^(٣٥) ، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ، وفريق الثلاثة^(٣٦) .

(ب) التمويل جزئيا من الميزانية العادية وجزئيا من الدول الاطراف . وهذه هي الحالة بالنسبة للجنة القضاء على التمييز العنصري رغم أنه يُطلب من الدول الاطراف أن تغطي تكاليف السفر والاقامة لاعضاء اللجنة ، التي تبلغ تقريبا عشرة في المائة من التكاليف الكلية .

(ج) التمويل كليا من الدول الاطراف . وهذه هي الحالة بالنسبة للجنة مناهضة التعذيب وهي أيضا حالة من أصل خيارين يبقيان في أقواس مربعة في كل من مشروع الاتفاقيتين اللتين تتناولان حقوق الطفل والعمال المهاجرين . وتقع في هذه الفئة كذلك لجنة مناهضة الفصل العنصري في الالعاب الرياضية التي سوف تنشأ قريبا عملا بالمادة ١١ من الاتفاقية الدولية لمناهضة الفصل العنصري في الالعاب الرياضية (القرار ٦٤/٤٠ زاي ، المرفق ، المؤرخ في ١٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٥) التي أصبحت نافذة في ٣ نيسان/ابريل ١٩٨٨ . ولم تكن هذه الهيئة التعاهدية المستقبلية مدرجة في صلاحيات الدراسة الحالية ، ولذلك فإن هذه الدراسة لا تتناولها بصورة محددة .

٢ - المشاكل التي ووجهت في السنوات الاخيرة

٥٥ - لقد أسهمت ثلاثة عوامل مستقلة في المشاكل المتعلقة بالتمويل التي عانت منها الهيئات التعاهدية في السنوات الاخيرة . الاولى هي الازمة المالية العامة في الامم المتحدة التي أدت الى تخفيض رئيسي في مستوى التمويل المتاح واستلزمت اقتطاعات تؤثر على جملة أمور منها الهيئات التعاهدية . والثانية هي إخفاق بعض الدول الاطراف في دفع أنصبتها المقررة المستحقة وفقا للالتزامات التعاهدية ذات الصلة . والعامل الثالث يرتبط ارتباطا وثيقا بالعاملين الآخرين ويتعلق بالاحتياجات المتزايدة للهيئات التعاهدية لتمكينها من معالجة عبء من العمل يتزايد دوما . وبنتيجة هذه العوامل تأثرت معظم الهيئات التعاهدية تأثرا كبيرا بشكل أو بآخر .

٥٦ - وهكذا فقد ألغيت دورة اللجنة المعنية بحقوق الانسان المقررة لخريف عام ١٩٨٦ ، واستطاعت اللجنة أن تعقد واحدا فقط من فريقها العاملين لما قبل الدورة قبل دوراتها التاسعة والعشرين والثلاثين والحادية والثلاثين . ولاحظت في تقريرها لعام ١٩٨٨ أنه "ليس بوسع فريق عامل واحد أن يعالج على نحو واف الحجم الكبير من العمل التحضيري السابق للدورة (٢٧) " .

٥٧ - ولم تعان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أية اقتطاعات ولكن طلباتها من أجل دورة أطول أو دورة استثنائية اضافية لم تلق التأييد بسبب الصعوبات المالية . وكذلك لم تستطع اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة أن تجتمع طيلة المدة الزمنية التي كانت ترغب فيها . وعلى هذا مثلا ، لم يتخذ أي تدبير استجابة لطلبها من أجل عقد ثماني جلسات إضافية (أربعة أيام) بالنسبة لدورتها لعام ١٩٨٩ . كما أدت مشاكلها بالنسبة لعدد الموظفين في دورتها الشامنة الى أن تؤيد بقوة اقتراح وضع ترتيبات مالية تمكنها من العمل بفعالية . أما فريق الثلاثة فلم يتأثر مباشرة بالازمة المالية .

٥٨ - ولم تستطع لجنة مناهضة التعذيب أن تعقد دورة ثانية في عام ١٩٨٨ ، أما دورتها الاولى فلم تتجاوز فترة اسبوع واحد . وبنتيجة ذلك ، لم يكن بإمكان اللجنة أن تنظر في التقارير المقدمة من الدول الاطراف في حزيران/يونيه ١٩٨٨ قبل نيسان/ابريل ١٩٨٩ . ولاحظ رئيس اللجنة بالفعل أنه بدون تعاون الدول الاطراف "في الحرص على الوفاء بالتزاماتها المالية ، لا يمكن ضمان الاستمرار في الاجل الطويل في القيام بجميع الأنشطة المتوخاة بموجب الاتفاقية ، بما في ذلك اجراءات تقديم التقارير" (A/44/98 ، الفقرة ٤٥) . وفي ضوء الصعوبات الشديدة والمستمرة التي تعاني منها لجنة القضاء على التمييز العنصري في هذا الصدد ، فإن من الغريب ألا تنشأ مثل هذه المشاكل في المستقبل المنظور .

٥٩ - وقد عانت لجنة القضاء على التمييز العنصري لفترة طويلة من الاضطرابات المالية التي سببها عدم دفع الدول الاطراف لاشتراكاتها ، لكنه تم تجنب المشاكل حتى نهاية عام ١٩٨٥ من خلال تقديم السلف المالية من صندوق الأمم المتحدة العام بانتظار استلام الاشتراكات غير المدفوعة . ووضعت الازمة المالية نهاية لتلك الممارسة ، وبنتيجة ذلك كان لابد من إلغاء دورة اللجنة لصيف عام ١٩٨٦ . ولذلك لم تستطع أن تقدم تقريراً الى الجمعية العامة عن أنشطتها عن تلك السنة ، على النحو المطلوب بموجب الاتفاقية . وأفلحت النداءات الملحة التي وجهها اجتماع الدول الاطراف في الاتفاقية ووجهتها الجمعية العامة في تخفيف المبالغ المتأخر سدادها من ٦١١ ٢٦٢ دولاراً (بتاريخ ١٦ حزيران/يونيه ١٩٨٦) الى ٣١٩ ١٥٩ دولاراً (بتاريخ ٣ تموز/يوليه ١٩٨٧) . ورغم هذا التخفيف ، أعلن الأمين العام أن مبلغ الاشتراكات المتوافر ، في نهاية حزيران/يونيه ١٩٨٧ ، "يقل الى حد بعيد عن المبلغ المطلوب" لعقد الدورة التالية للجنة . ومع ذلك ، أذن الأمين العام عقب اجراء مشاورات ونظراً لورود بعض الوعود بالدفع المبكر ، بعقد دورة مقتصرة على اسبوع واحد في آب/أغسطس ١٩٨٧ لتمكين اللجنة من اعتماد تقريرها عن الفترة ١٩٨٦ - ١٩٨٧ (٣٨) .

٦٠ - وفي تلك الدورة ، اتخذت اللجنة أيضا مقرا أعربت فيه عن شديد القلق لانه "بالرغم من كل النداءات الملحة الصادرة عن الجمعية العامة واجتماعات الدول الاطراف والامين العام واللجنة نفسها لدفع الاشتراكات المقررة بموجب الاتفاقية ، فان الحالة التي تمنع أداء اللجنة لمهامها على الوجه السليم تتدهور باستمرار" (٣٩) . ووفقا لذلك ، أوصت اللجنة الجمعية العامة بأن "تنظر ، ريثما يتم ايجاد حل مرض تاما للمصاعب الحالية ، في الاذن للامين العام بمواصلة تقديم سلفة لتغطية نفقات أعضاء اللجنة ، كما حدث في الماضي" (٣٩) . ولم تؤيد الجمعية العامة تلك التوصية ، أما الانصبه غير المدفوعة ، في (١ أيلول/سبتمبر ١٩٨٨ ، فقد كانت ٣٢٨ ١٤٩ دولارا . وخلال تلك السنة ، استطاعت اللجنة أن تعقد دورة واحدة مختصرة مدتها اسبوعان . وأبلغها الامين العام في ذلك الوقت أن "الانعقاد الفعلي" للدورات المقررة للمستقبل "ومدتها" سيتوقفان "على استلام وتوافر قدر كاف من الاشتراكات من الدول الاطراف" (٣٠) . وكمرت اللجنة ، في تقريرها لعام ١٩٨٨ ، نداءها الى الجمعية العامة كي تأذن للامين العام بأن يكفل تمويلها على أساس مؤقت الى حين التوصل الى حل أكثر دواما للمصاعب المالية (٣١) . وبعد ذلك ، قرر الاجتماع الثاني عشر للدول الاطراف في الاتفاقية أن تعقد اللجنة كتدبير استثنائي دورة واحدة ممتدة في عام ١٩٨٩ اذا أمكن ذلك (٣٢) . وقد كررت الجمعية العامة ذكر هذا النهج في الفقرة ٨ من قرارها ٩٦/٤٣ المؤرخ في ٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٨ . ووفقا لذلك ، عقدت دورة لمدة أربعة أسابيع رغم أن مجموع المبالغ المتأخرة غير المدفوعة تجاوز ، في ١٤ آب/أغسطس ١٩٨٩ ، المستوى الذي وصل اليه في السنة السابقة فبلغ ٥٦٠ ١٧٢ دولارا .

٦١ - وهكذا فان لجنة القضاء على التمييز العنصري قد أصيبت بأشد مما أصيبت به الهيئات التعاهدية الأخرى ، بنتيجة نظام التمويل الذي أنشأته الاتفاقية واخلق عدد كبير من الدول الاطراف في دفع اشتراكاتها المقررة . أما النتائج فلم تكن ضئيلة . فقد وقع نظام الاشراف الذي تنص عليه الاتفاقية بأسره في حيرة لا تدري معها الدول الاطراف ولا أعضاء اللجنة بالضبط ما اذا كانت الدورات المخطط لها سوف تنعقد ، ولا تعلم مدة انعقادها اذا انعقدت . وبحلول نهاية عام ١٩٨٨ تراكم على اللجنة عيب متأخر بلغ ٨٤ تقريراً (من ٥٤ دولة طرفاً) واضطر ممثلو كثير من الدول الى تأجيل عرض التقارير على اللجنة . فضلا عن ذلك ، اضطرت اللجنة أن تخصص وقتا كبيرا لمسائل التمويل على حساب المناقشات الموضوعية ، وهيمنت المسألة نفسها على نظر الجمعية العامة في تقرير اللجنة .

٦٢ - ويبدو من الواضح بعد عدة سنين متتالية أطلقت فيها النداءات ، بصورة مباشرة ومن خلال مختلف الوسطاء ، دون نجاح ، أن النظام القائم غير قابل للتطبيق في السنوات المقبلة . فأسباب عدم قيام الدول الأطراف المعنية بالدفع غير واضحة على الرغم من مختلف النظريات التي طرحت . والاشارة الى وجود توافق كبير بين الدول الأطراف التي لم تدفع أنصبتها المقررة وتلك التي أخفقت في تقديم التقارير لا تؤيدها دراسة دقيقة للقوائم ذات الملة إلا بصورة جزئية . لكن هناك أغلبية واضحة من البلدان النامية في قائمة المتأخرين في الدفع وهذا قد يوحي بأن الظروف المالية الدولية العامة ، بما في ذلك أزمة الديون ، هي عامل هام في ذلك . ولكن هذا التفسير ليس مقنعا إلا بصورة جزئية أيضا في ضوء المبالغ الشديدة الصغر (أقل من عدة مئات من الدولارات سنويا) التي تنطوي عليها الأغلبية الساحقة من الحالات . ولكن مهما يكن مجموع الأسباب التي يمكن تحديدها ، تبقى الحقيقة في أن الطرق المتاحة لتصحيح الوضع قد أخفقت وأن اللجنة ما زالت في حالة شديدة الخطر .

٦٣ - وبناء على ذلك يبدو أن أفضل نهج بناء هو استكشاف التدابير القانونية والإدارية البديلة ، على النحو الذي تعترف به الجمعية العامة في الفقرة ١٠ من قرارها ٩٦/٤٣ . ولكن هذا الاستكشاف لن يكون مفيدا إلا إذا تم الاضطلاع به بوصفه جزءا من مجموعة شاملة من الحلول للمشاكل المترابطة بصورة وثيقة التي تواجه نظام رصد المعاهدات في كليته .

٦٤ - وقبل دراسة مختلف الخيارات التي قد توجد في هذا الصدد ، من المناسب استكمال الصورة الأكبر بملاحظة أن الجمعية العامة قد طلب منها بالفعل في دورتها الرابعة والأربعين أن تقرر ما إذا كان ينبغي إنشاء هيئة تعاھدية جديدة (اللجنة المعنية بحقوق الطفل) ، وإذا كان ذلك فعلى أساس أية ترتيبات مالية . والخياران الواردان في مشروع الاتفاقية يعكسان على التتابع نموذج اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (بتمويل كامل من الميزانية العادية) أو نموذج لجنة مناهضة التعذيب (بتمويل كامل من الدول الأطراف) . فضلا عن ذلك ، يبدو من المحتمل ظهور نفس البدائل من وضع مشروع للاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأسرهم ، التي يمكن أن تعرض صيغتها النهائية على الجمعية العامة في دورتها الخامسة والأربعين . وإن أي حل للمشاكل المالية للهيئات التعاھدية القائمة سوف يتطلب إذن أن تؤخذ هذه العوامل في الاعتبار كذلك .

٣ - التمويل من الميزانية العادية مقابل التمويل
من الدول الاطراف : بعض المسائل من حيث المبدأ

٦٥ - وإذا وضعت الآن جانبا الصفات الخاصة بالحالة الراهنة ، يبدو أن من المفيد استعراض بعض الحجج الرئيسية التي قدمت في تحبيذ النهجين البديلين الرئيسيين للتمويل . وبصورة عامة أوردت على الأقل ثلاثة أنواع من الاسباب في تحبيذ التمويل من الدول الاطراف . وهذه الاسباب : (أ) أنه من حيث المبدأ ، لا ينبغي أن يدفع لتنفيذ معاهدة ما سوى المستفيدين من نظام المعاهدة (أي الاطراف) ؛ (ب) أن خدمة غرضي تخفيض النفقات وتحقيق الكفاءة تكون أفضل بالتمويل من الدول الاطراف بدلا من التمويل من الميزانية العادية ؛ (ج) أن التمويل من الميزانية العادية يشكل التزاما مفتوحا في الميزانية ويضع سابقة تضمن التمويل من الأمم المتحدة لكل هيئة تعاھدية في المستقبل .

(أ) مبدأ المستفيد يدفع

٦٦ - إن أولى هذه الحجج هي ، على الأقل في جزء منها ، انعكاس ليس بغريب للرأي الذي يشترك فيه الاقتصاديون بصورة متزايدة وعلى نطاق واسع بأن المستفيد ينبغي أن يدفع تكلفة أي خدمة أو نشاط لضمان عدم تقويض الحوافز المناسبة للكفاءة . وهذا الافتراض في مجال المعاهدات المتعلقة بحقوق الانسان هو أن تلك الدول التي تصبح باختيارها أطرافا في معاهدة معينة ينبغي أن تتوقع بصورة آلية أن تتحمل العبء الذي ينطوي عليه تمويل تكاليف هيئة المعاهدة ذات الصلة . على أنه يجب ملاحظة أن أية محاولة لاستخلاص أوجه تماثل مباشرة بين ميدان حقوق الانسان وميادين أخرى كالتلوث والاتصالات والتجارة والزراعة وما الى ذلك مخوفة بالخطر . فالديناميات السياسية مختلفة جدا ، لاسباب لا تحتاج الى الايضاح ، وعنصر المصلحة الذاتية الفردية من جانب أية دولة أقل أهمية بكثير .

٦٧ - لكن هذا المبدأ قابل للتطبيق بالفعل في ميدان حقوق الانسان ، اذا ذكر بصورة واسعة بما فيه الكفاية . إلا أن العنصر الذي لا يمكن الاستغناء عنه هو الاعتراف بأن المستفيدين الرئيسيين من نظام معاهدة ما في مجال حقوق الانسان هم ، أولا وقبل كل شيء ، المجتمع الدولي ككل وشانها أولئك الافراد والجماعات الذين تنال حقوق الانسان لديهم تعزيزا وحماية بنتيجة ذلك . كذلك فإن المستفيد الرئيسي - المجتمع الدولي - هو الذي ينبغي أن يتحمل التكلفة المستحقة . ويمكن دعم هذا الافتراض بالاشارة الى عدد من اتجاهات التفكير . الاتجاه الاول ، على النحو الذي ذكر أعلاه ، هو أن

المعاهدات الرئيسية والهيئات التعاهدية هي ، عندما تؤخذ معا ، حجر الاساس في نظام حقوق الانسان الدولي . فاعمال الهيئات التعاهدية ذات فائدة مباشرة ومتواصلة بالنسبة لاجهزة وضع سياسة في الامم المتحدة ولكل دولة تسعى بجدية لكفالة احترام حقوق الانسان (سواء اختارت أن تصدق على الصكوك ذات الصلة أو أن تنضم اليها) .

٦٨ - واتجاه التفكير الثاني ، الهام بدرجة مساوية ، هو أن ميثاق الامم المتحدة (لاسيما المواد ١ و ٥٥ و ٥٦) يجعل من وضع نهج فعال شامل ازاء حقوق الانسان غرضا من اغراض الرئيسية للمنظمة . ويوضح الميثاق نفسه (المادة ١٣) أن التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه من بين أهم الوسائل الملازمة التي تلتزم بها الامم المتحدة لتحقيق هذا الغرض^(٣٣) . لذلك فان المعاهدات المحددة (مع وضع الترتيبات المؤسسية الملازمة ، كالهيئات التعاهدية ، التي تعزز الالتزام بها) ينبغي أن تعتبر جزءا متكاملا ولا يتجزأ من نظام حقوق الانسان الشامل في الامم المتحدة . وقد تم الاعراب بصورة متكررة عن هذا التوقع في سان فرانسيسكو في عام ١٩٤٥ عندما أقر الميثاق وفي باريس بعد ثلاث سنوات عندما اعتمد الاعلان العالمي لحقوق الانسان . ومنذ ذلك الوقت أكدت مختلف أجهزة صنع السياسة في الامم المتحدة من جديد على رؤية مماثلة مرارا وبانتظام .

٦٩ - وإضافة إلى ذلك ، فكما أبرز اجتماع عام ١٩٨٨ لرؤساء الهيئات التعاهدية المتعلقة بحقوق الإنسان ، تتحمل الجمعية العامة مسؤولية خاصة جدا عن قيام تلك الهيئات بأعمالها بشكل سليم لأنها "أنشئت لرصد تنفيذ الصكوك التي اعتمدتها الجمعية نفسها" (انظر A/44/98 ، الفقرتان ٧٠ و ٨٣) ويمكن أن يقال أيضا على سبيل التدليل إن الهيئات التعاهدية تؤدي وظيفة هامة كانت تضطلع بها فيما سبق لجنة حقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي اللذان قاما ، طوال ما يقرب من ربع قرن ، باستعراض التقارير الدورية المقدمة من الدول الأعضاء بشأن المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان^(٣٤) . وقد توقف العمل بهذا الترتيب في نهاية الامر بعد سريان العهدين بفترة وجيزة وبدأت الهيئات ذات الصلة في تلقي التقارير المقدمة من الدول الاطراف فيهما . وأثناء العمل بهذا الترتيب كانت التكلفة الكاملة لقيام لجنة حقوق الإنسان بدراسة التقارير الدورية تتحملها الميزانية العادية . وبالرغم من أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ١٠٧٤ جيم (د - ٣٩) اعتبر أن النظام يوفر ، على حد سواء ، "مصدر معلومات" ذا أهمية و "حافزا قيما لجهود الحكومات الرامية إلى حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية" ، فقد أصبح من الواضح في نهاية الامر أن الهيئات التعاهدية ذات الخبرة يمكن أن تؤدي نفس العمل ، فضلا عن مهام إضافية ، بشكل يتسم

بالفعالية والمنهجية بدرجة أكبر بكثير مما يمكن أن تفعله اللجنة^(٣٥) . وفي هذا الخصوص ، يمكن ملاحظة أن إنشاء الهيئات التعاھدية قد ضمن تنفيذ المهام التي اعتبرها المجلس واللجنة مهمة جدا ، وأدى إلى وفورات في الميزانية العادية بقيمة المبلغ الذي كان ينفق سابقا على تنفيذ نظام الإبلاغ الدوري الذي كان موجودا قبل ذلك .

٧٠ - وهناك اتجاه هام آخر للتفكير يؤيد التمويل من الميزانية العادية هو أن أي ترتيب يفرض تكاليف كبيرة على الدول التي تصبح أطرافاً في معاهدة ما لحقوق الإنسان يؤدي إلى خلق عامل مشبط للتصديق وبذلك يتعارض بشكل مباشر مع الهدف الذي يذكر مرارا وتكرارا والمتمثل في تحقيق تصديق عالمي على المعاهدات الأساسية . والنتائج المتناقضة لترتيبات التمويل من الدول الأطراف هي أن الدول التي تعزز النظام في مجمله بالتصديق على المعاهدات تعاقب ماليا بينما الدول التي لا تشترك تكافأ في الواقع . وعلاوة على ذلك ، يمكن للدول الأخيرة أن تستخدم حجة التكلفة لتأييد عدم التصديق . وهناك أيضا ميزة "مجانبة" ينطوي عليها الأمر حيث أن مواطني الدول غير المصدقة يمكنهم التمتع ، دون أي تكلفة تتحملها الدولة التي يتبعونها ، بالحماية التي توفرها مختلف المعاهدات عند وجودهم في إقليم دولة من الدول الأطراف . ونظرا للأهمية التي ما فتئت تعلقها الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان على الهدف المتمثل في التصديق العالمي ، يبدو من قبيل التناقض الكامل إنشاء ترتيبات مالية للهيئات التعاھدية الجديدة والقائمة ، من الواضح أنها لن تساهم في تحقيق هذا الهدف بل يمكن في الواقع أن تؤدي بشكل مباشر إلى الإضرار به .

٧١ - وثمة نقطة أخيرة في هذا السياق هي أن قبول التمويل من الميزانية العادية لبعض الهيئات التعاھدية والإصرار في نفس الوقت على التمويل من الدول الأطراف بالنسبة إلى هيئات أخرى ، له نتيجة يفترض أنها غير مقصودة هي التمييز بين الهيئات المختلفة بشكل مشير للاستياء مما يعكس ضمنا إعطاء أولوية لبعض المسائل على حساب البعض الآخر . فعلى سبيل المثال من الصعب أن يفهم ، فيما يتعلق بالمبادئ ذات الصلة ، لماذا ينبغي استخدام الميزانية العامة لتمكين اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من الاجتماع بانتظام والعمل بشكل فعال ، وعدم استخدامها للمساهمة بأي شكل في جهود لجنة مناهضة التعذيب أو لجنة القضاء على التمييز العنصري . وقد يكون من الممكن من الناحية النظرية تصور معاهدات تعالج مسائل من الواضح أنها ثانوية الأهمية وتماغ بالضرورة لصالح عدد محدود من الدول يكون من المعقول توقع تحملها للتكلفة الناتجة . بيد أنه من الواضح أن التعذيب

والتمييز العنصري لا يمكن أن يندرجا في هذه الفئة . وهكذا فإن ضعف إمكان تأثر مجموعة قليلة محددة من الهيئات التعاھدية بعدم وفاء عدد محدود من الدول الأطراف بالتزاماتها المالية يكون الدفاع عنه كمسألة مبدأ أمرا بالغ المعوبة ، ولا سيما في وقت ما زالت فيه الجمعية العامة تعلق أهمية رئيسية على المهام التي تؤديها هذه الهيئات في سياق برنامج الأمم المتحدة الشامل لحقوق الإنسان .

(ب) حجة الكفاءة

٧٢ - الحجة الثانية التي كثيرا ما تستخدم هي أن التمويل من الدول الأطراف مفضل من أجل تحقيق الكفاءة كما أنه مفضل كجزء من المحاولة الشاملة لخفض التكاليف . ويبدو أن هذه الحجة تستند على الافتراضين التاليين : (أ) أن إفراح المجال للقوانين الطبيعية للعرض والطلب لإحداث أثرها هو أفعال الوسائل التي يمكن بها ضمان الكفاءة ؛ و (ب) أن الدول الأطراف في معاهدة ما هي أحسن استعدادا من الجمعية العامة فيما يتعلق بضمان عمل الهيئة التعاھدية ذات الصلة بشكل يتسم بالكفاءة . وأول هذين الافتراضين يستند إلى الاعتقاد بأنه إذا كانت الدول الأطراف تقدر قيمة الناتج المعنى (الهيئة التعاھدية) فإنها ستقوم بدفع تكاليف عمل تلك الهيئة . وإذا لم تدفع فلا بد وأن يكون الناتج معيبا بشكل ما . ولكن هذا الاستدلال يتسم بالمراوغة لا لأنه يتفاسى عن الأسباب الكثيرة التي قد تؤدي إلى عدم استطاعة دولة طرف معينة الدفع أو إلى عدم قيامها بالدفع على سبيل الخطأ ، بل الأهم من ذلك أنه يتجاهل الحقيقة المتمثلة في أنه قد أعطي حق النقض بحكم الواقع لمجموعة صغيرة من الدول الأطراف التي قد يكون لها مصلحة ذاتية ملحوظة قوية في منع عمل الهيئة التعاھدية ذات الصلة (أو على الأقل منع عملها بشكل فعال) . وباختصار ، فإن قوانين العرض والطلب تميل إلى إحداث أثرها بشكل عكسي (أو حتى بشكل معاكس) في حالة الهيئات التعاھدية المتعلقة بحقوق الإنسان . فإذا كان جانب العرض قويا (أي إذا كانت اللجنة تعمل على نحو فعال) سيكون الطلب ضعيفا (أي أن بعض الدول الأطراف قد لا تكون راضية عن جهود اللجنة) . وبالعكس ، إذا كان الطلب من جانب الدول قويا ، فهناك على الأقل فرصة لأن يكون السبب في ذلك أن اللجنة ينظر إليها على أنها لا أثر لها أو على أنها فاشلة . ومع ذلك فالنقطة الهامة هي حقا أن الهيئة المسؤولة عن رصد امتثال الدول لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان لا يمكن أن تحتفظ باستقلالها ونزاهتها إذا كانت خاضعة لسيطرة مالية صريحة ومباشرة وخالصة من جانب الدول التي تعمل هذه الهيئة لرصد امتثالها . (وفي الواقع ، فحتى درجة اعتماد الهيئات التعاھدية حاليا على قرارات التمويل التي تتخذها الجمعية العامة قد طعنت فيه اللجان في الماضي على أساس أن هذا الترتيب لا يتوافق مع مركزها المستقل) .

٧٣ - والافتراض الثاني في تأييد حجة الكفاءة هو أن الدول الأطراف في وضع أفضل من الجمعية العامة بالنسبة إلى تعزيز الكفاءة . ولكن الخبرة المستقاة خلال السنوات الأخيرة لا تؤيد هذا الافتراض . فمن ناحية ، تمتلك الدول الأطراف سلاحا ماضيا تحت تصرفها في شكل عدم دفع الاشتراكات المقررة أو الإمساك عن دفعها . وإلى جانب الحقيقة المتمثلة في أن ذلك السلاح لا يمكن أن يستخدم إلا كنتيجة لعدم امتثال الالتزام بالدفع على أساس المعاهدة ، فهو لا يمكن الدول من تعزيز أو تشجيع الابتكارات الاجرائية المحددة التي تهدف إلى ضمان استخدام الموارد المتاحة استخداما يتسم بالحد الأقصى من الكفاءة . ومن ناحية أخرى فاللجان نفسها ، قد قامت في السنوات الأخيرة فعلا بادخال مجموعة كبيرة مختلفة من التدابير الرامية إلى تعزيز الكفاءة مع الاحتفاظ في نفس الوقت بالفعالية بل وزيادتها ، لأسباب يرجع بعضها إلى قيام الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بحثها على ذلك . وفي هذا الخصوص ، يمكن ملاحظة أنه إذا كان المراد أن يصبح اجتماع رؤساء الهيئات التعاھدية اجتماعا منتظما ، فيمكن أن يصبح وسيلة هامة للتفكير الدائم في تدابير وابتكارات مناسبة وتعزيزها .

٧٤ - وفي الحالات التي يبدو أنه لا يوجد فيها بديل لغرض قيود على الميزانية ، فإن الجمعية العامة هي الهيئة التي توجد في أفضل وضع لضمان استناد التدابير المتخذة إلى المبادئ وإمكان تطبيقها بمفہ عامة . والبديل لذلك ، وهو ترك مصير كل هيئة من الهيئات التعاھدية للصدفة ، يمكن التدليل على أنه أقل الوسائل فعالية بالنسبة إلى تعزيز الاستقلال وإمكان التنبؤ بالاحداث بل وحتى الحصول على قيمة مقابل النقود .

(ج) القلق بشأن الالتزام غير المحدد

٧٥ - ثمة حجة متكررة تستخدم ضد تقديم التمويل من الميزانية العادية إلى الهيئات التعاھدية المتعلقة بحقوق الإنسان وهي أن هذه السياسة تتضمن التزاما غير محدد من جانب الجمعية العامة بتمويل عدد غير محدود من الهيئات الجديدة في المستقبل . وبالرغم من أن هذا الخوف يمكن المبالغة فيه بسهولة ، فيبدو مع ذلك أنه ينطوي على بعض الصحة . فنغقات توفير التمويل من الميزانية العادية لما يمكن أن يصبح ، في خلال خمس سنوات تقريبا ، عددا يصل إلى ثماني هيئات تعاھدية مستقلة ، يشكل عبئا كبيرا على الميزانية . وعلاوة على ذلك فما لم تعدل بدرجة كبيرة الافتراضات العاملة فيما يبدو حتى الآن ، فهناك ما يدعو بقوة إلى توقع اقتراح (وربما انشاء) هيئات تعاھدية جديدة مختلفة في العقد أو العقدين التاليين . وهكذا فإن القلق بشأن النفقات الإجمالية يعمل على تعزيز الاقتراحات المقدمة في مواضع أخرى من هذه الدراسة والتي مؤداها أن اعتبارات الكفاءة والتناسق والمرونة والوضوح تؤيد جميعها السعي

إلى تشجيع تقييد إنشاء هيئات تعاھدية جديدة . ونظرا لأن ميزانية الأمم المتحدة الإجمالية لحقوق الإنسان محدودة ، فإضافة هيئات جديدة يكاد يكون من المؤكد أن يؤدي إلى تقليل الموارد المتاحة من الأموال والموظفين لجميع اللجان بما فيها اللجان القائمة .

٧٦ - وإذا كانت صحة هذا الاتجاه في التدليل مقبولة قد يكون مناسبا للجمعية العامة أن تبدأ في النظر في الوسائل التي يمكن بها تقييد ، أو ربما بصيغة أدق ، تشبيط إنشاء الهيئات الجديدة ، إلى جانب الوسائل التي يجري إعدادها بالفعل . وتقترح هذه الدراسة بعض الوسائل التي يمكن بها تحقيق ذلك الهدف دون الحد من فعالية النظام القائم . والمطلوب هو نهج يؤدي على حد سواء إلى ضمان الاداء الفعال للهيئات القائمة ، (فضلا عن تلك التي تعالج حقوق الطفل والعمال المهاجرين) وتشجيع تقييد إنشاء هيئات تعاھدية جديدة يُطلب من أجلها تمويل من الميزانية العادية . ويوفر هذا النهج على حد سواء إمكان التحكم في الكمية الكلية من الموارد المنفقة ، وإمكان معالجة المشاكل القائمة بطريقة مباشرة وصريحة بدرجة أكبر . وعلى النقيض من ذلك نجد أن النهج القائم بسماحه استمرار عدم التيقن في حجب أنشطة بعض اللجان ، وبإلزام اللجان أخرى بالعمل على مستويات تجعل الاداء الفعال من الصعوبة بمكان ، وبإنشاء لجان جديدة تتمتع بأسسها المالية بعدم الاستقرار ، لا يقدم شيئا لحل المشاكل الأصلية الأساسية . وعلى ذلك يلزم حل شامل لكي يتسنى ضمان إنشاء نظام قوي راسخ مستقل فعال لرصد حقوق الإنسان وفقا للالتزام الأمم المتحدة القديم العهد والذي أكد مرارا .

٤ - التبرعات

٧٧ - يُقترح أحيانا استكشاف بديل آخر للتمويل الذي توفره الدول الأطراف أو الميزانية العادية . ويتألف هذا البديل بصورة رئيسية من تبرعات تقدمها الدول (الأطراف أو غير الأطراف في المعاهدة المعنية) أو الوكالات الدولية التي تهتم بصورة خاصة بموضوع ما (مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة في حالة اللجنة المقترحة لحقوق الطفل ، أو حتى منظمة العمل الدولية في حالة اللجنة المقترحة لإنشائها بموجب مشروع الاتفاقية التي تتناول العمال المهاجرين) . غير أن هذا "الحل" لا يصمد أمام الفحص الدقيق وليس له ما يبرره . فأولا ، هناك احتمال كبير ألا تتوافر الأموال اللازمة بسهولة ، وذلك لأسباب مختلفة لا مجال لسردها في هذا المقام . وثانيا ، سيؤدي نهج من هذا القبيل إلى جعل اللجنة (أو اللجان) عرضة كليا لنزوات السياسة المحلية

والاعتبارات المتعلقة بالميزانية في الدولة (أو الدول) أو الوكالات المانحة .
وثالثا ، سيتعارض هذا الاعتماد على كرم آحاد الدول أو الوكالات تعارضا شديدا مع
فكرة إنشاء هيئة تعاھدية مستقلة ومحايطة تتجاوز مصالح وطنية محددة . وعليه ، فإن
خيار التبرعات يعني في جوهره إنكار المبادئ الأساسية الكامنة وراء إنشاء هيئات رصد
ذات خبرة ، ويعني تخلي الجمعية العامة عن مسؤولياتها (بصفتها الهيئة المسؤولة عن
صياغة الترتيبات الواردة في المعاهدة المعنية) .

٥ - الآثار العملية لتأمين التمويل من الميزانية العادية

٧٨ - أعربت الجمعية العامة ، في عدد من المناسبات ، عن قلقها إزاء الطبيعة
المزعزعة وغير المرضية للحالة المالية لبعض الهيئات التعاھدية . ويشير التحليل
الوارد في الفرع السابق الى أن تمويل جميع الهيئات التعاھدية من الميزانية
العادية ، هو ، من حيث المبدأ ، أصوب وسائل تجنب أو حل هذه المشاكل في المستقبل .
ولكن الحالة ، من الناحية العملية ، أكثر تعقيدا بعض الشيء ، وينبغي أن يراعى في
أي تحليل اختلاف مركز مختلف الهيئات التعاھدية . ولهذا الغرض ، يمكن تحديد ثلاث
فئات هي : '١' الهيئات التعاھدية القائمة الممولة بصورة كلية من الميزانية
العادية ؛ '٢' الهيئات التعاھدية القائمة الممولة جزئيا على الأقل من جانب الدول
الأطراف ؛ '٣' والهيئات التعاھدية الجديدة .

٧٩ - ولا تشير الفئة الأولى أية مشاكل من حيث المبدأ فيما يتعلق بالتمويل ، على
الأقل ما دامت الجمعية العامة مستمرة في ضمان توفير التمويل الكافي . وتتضمن هذه
الفئة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية ، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ، وفريق الثلاثة
المنشأ بموجب اتفاقية مناهضة الفصل العنصري .

٨٠ - كما لا تشير الفئة الثالثة أية مشاكل ذات طابع قانوني في هذه المرحلة .
وإذا ما أرادت الجمعية العامة أن تؤيد مبدأ التمويل من الميزانية العادية عندما
تنظر في مشروع الاتفاقيتين المتعلقةتين بحقوق الطفل والعمال المهاجرين ، فليس هناك
ما يمنعها من ذلك . أما التحدي اللاحق لذلك والمتمثل في تأمين الأموال اللازمة ضمن
حدود الميزانية المقلمة بالفعل ، فهو يقع خارج نطاق هذه الدراسة . ويلاحظ أيضا أنه
إذا ما اختيرت طريقة تمويل الدول الأطراف لهذين الصكين الجديدين ، فالاحتمال كبير

أن تواجه الجمعية العامة مرة أخرى ، في غضون سنوات قلائل ، مشاكل متعلقة بتمويلها من قبيل المشاكل التي تحتل مكانا بارزا في جدول أعمالها منذ عدة سنوات .

٨١ - وفيما يتعلق بالفئة الثانية ، فإن أي اقتراح بضرورة توفير التمويل ، من حيث المبدأ من الميزانية العادية أن ينطوي على مشاكل كبيرة بالفعل . وتنتهي إلى هذه الفئة هيئتان من الهيئات التعاھدية ، هما لجنة مناهضة التعذيب ، ولجنة القضاء على التمييز العنصري . وبينما لا تعاني لجنة مناهضة التعذيب من مشاكل مستفحلة ، فإن مشاكل لجنة القضاء على التمييز العنصري ذات طابع عاجل وملح . وعليه ، فقد أقرت الجمعية العامة صراحة في الفقرة ١٠ من قرارها ٩٦/٤٣ المؤرخ في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ بضرورة استكشاف "التدابير الإدارية والقانونية الممكنة لتحسين الحالة التي تواجه اللجنة" .

٨٢ - وإذا ما قبلت بصورة عامة النتائج التي تم التوصل إليها في الجزء السابق من الدراسة ، والتي تشير إلى استصواب تمويل الهيئات التعاھدية الرئيسية من الميزانية العادية ، فمن الواضح أنه ينبغي دعم هاتين اللجنتين بموجب ترتيبات من هذا القبيل . وتتناول كل منهما (الأولى التعذيب والثانية التمييز العنصري) مسألة تصنيفها جميع السلطات تقريبا كقاعدة من قواعد القانون الدولي العام يتعين على جميع الدول الالتزام بها^(٥٢) . والواقع أن معظم السلطات تذهب إلى ما أبعد من ذلك وتصف أنواع الحظر المفروضة على التعذيب والتمييز العنصري كقواعد آمرة (أو أحكام ملزمة) لا يمكن السماح بالخروج عليها . وبالإضافة إلى ذلك ، قامت محكمة العدل الدولية في فتوى تتعلق بقضية برشلونة تراكشن (المرحلة الثانية) بإشار إليها كثيرا ، بوصف بعض التزامات معينة تتعلق بحقوق الإنسان بأنها ذات أهمية أساسية بحيث "يمكن اعتبار أن لجميع الدول مصلحة قانونية في حمايتها ، وهي التزامات تنطبق على جميع الناس"^(٥٣) . ولئن أشارت المحكمة بصورة خاصة إلى التمييز العنصري والسرقة ، فليس هناك أي شك في أنها لو أصدرت فتواها اليوم لكنت أدرجت التعذيب في الفئة ذاتها . ولذا فإن المصلحة القانونية الدولية المسلّم بها بشكل عام لجميع الدول في حظر التعذيب والتمييز العنصري ، تنطوي على حجة قوية جدا لصالح الفرضية القائلة بأن لجميع الدول أيضا مصلحة في ضمان الأداء الفعال للهيئات التعاھدية المعنية .

٨٣ - وعلى أن الأحكام المتعلقة بالتمويل الواردة في المعاهدتين تشكل عقبة رئيسية أمام تنفيذ هذه السياسة . والمبدأ القانوني الدولي الأساسي "العقد شريعة المتعاقدين"^(٥٤) الذي يتجلى في الصياغة الواردة في المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا

لقانون المعاهدات ومؤداها أن "كل معاهدة نافذة تلزم أطرافها ويجب أن ينفذها الأطراف بنية حسنة"، ينطبق على أحكام تنفيذ المعاهدة كما ينطبق على الأحكام الموضوعية أو القانونية بالتساوي. وعليه لا يمكن أن تعفى الدول من التزاماتها المالية بموجب المعاهدتين عن طريق اتخاذ إجراءات من طرف واحد أو عن طريق إجراء من جانب الجمعية العامة.

٨٤ - وبالتالي يبدو أن حل هذه المشكلة للمدى الطويل يتمثل في أعمال أحكام التعديل الواردة في المعاهدتين من أجل النص على إسناد مسؤولية التمويل إلى الأمم المتحدة. ويتناول الفرع الأخير من هذه الدراسة الخطوات اللازمة لاقتراح واعتماد هذه التعديلات.

٨٥ - وينبغي لأي حل ملائم للمدى القصير أن يوازن بين اعتبارين متساويين في الأهمية. الأول، وسنعود إليه فيما بعد، هو ضمان الأداء الفعال للهيئات التعاقدية المعنية. والثاني هو ضمان بذل كل جهد ممكن لتشجيع احترام مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" عن طريق الإصرار على احترام الدول الأطراف لالتزاماتها القائمة بموجب المعاهدة، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بالتمويل. وينبغي أن تواصل الجمعية العامة والهيئات الأخرى المعنية (بما في ذلك اجتماعات الدول الأطراف في مختلف المعاهدات) التشديد على أهمية الإسراع في دفع الانصبة المقررة، وأن تشير إلى أن عدم القيام بذلك يعني عدم الامتثال لالتزامات المعاهدة المعنية. ولكن، ونظرا إلى النجاح المحدود جدا الذي حققه هذا النوع من التدابير المحددة التي تم اتخاذها حتى الآن لتشجيع أداء المستحقات، قد يكون من الضروري استكشاف طرق إضافية.

٨٦ - ويتمثل أحد التدابير الإيجابية المقترحة في طلب التبرعات لتعويض النقص في الانصبة المقررة غير المدفوعة. وقد يكون هذا ممكنا من الناحية المالية في حالة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لأن التكاليف التي تنطوي عليها عملية إلغاء جميع المتأخرات الحالية تقل عن مبلغ ٢٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة. ولكنها لن تكون بهذه السهولة في حالة اتفاقية مناهضة التعذيب إذا ما انطوى ذلك على تأخر عدد كبير من الدول في مدفوعاتها. فإن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٠ - ١٩٩١، مثلا، تقدر أن تمويل أنشطة لجنة مناهضة التعذيب لفترة السنتين يتطلب مبلغ ٣ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار (٥٥).

٨٧ - والاعتراض البديهي على التبرعات في هذا السياق هو أنها لا تمثل دفع المتأخرات المستحقة على الدول الأطراف ذاتها . ولكن يمكن التغلب على هذه الشكليات القانونية عن طريق قيام الدول المانحة بتوفير أموال مخصصة للدول المقصرة في واجبها بشرط استخدام الاموال للقيام على وجه التحديد بدفع متأخرات هذه الدول الى الامم المتحدة . ويتمثل اعتراض آخر في أن مبدأ التبرعات ، كما ذكر أعلاه ، لا يتفق تماما مع استقلال وحياد الهيئات التعاهدية المعنية . وحتى هذا الاعتراض يمكن التغلب عليه جزئيا إذا ما قام بتقديم الاموال عدد كبير من الدول (مما يقلل احتمال اعتبار اللجنة مديونة لدولة معينة) وإذا ما تم ذلك على أساس المرة الواحدة بحيث لا يمكن أن يُفهم من وراء ذلك تطبيق مبدأ شيء مقابل شيء .

٨٨ - وعلى أنه لا يزال هناك اعتراضان كبيران ، فأولا سيشكل اتخاذ إجراء من هذا النوع ، سابقة غير مستحبة تكافأ بموجبها من الناحية المالية الدول المتأخرة في مدفوعاتها ، ويحتمل أن تؤدي الى توقع إمكانية تكرار هذه الممارسة بسهولة كلما اقتضى الامر . والاعتراض الثاني ، ويتسم بأهمية بالغة من الناحية العملية ، هو أن اتباع نهج من هذا القبيل لن يكون سوى حل مؤقت قاصر تماما عن توفير حل طويل الاجل . وليس هناك على الإطلاق ما يمنع الدول المتأخرة في مدفوعاتها من اتباع سلوك مماثل في السنة التالية فورا ، وبالتالي إشارة المعضلة ذاتها بالضبط في ظرف سنة أو سنتين .

٨٩ - ويحتمل أن تكون هذه الأسباب قد أدت أيضا الى اقتراح حتى التدابير السلبية . وأهم سبب من هذه الأسباب هو الاقتراح الذي مؤداه أنه ينبغي لاجتماع الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري أن ينظر في تعليق حقوق التصويت للدول التي لا تدفع المتأخرات الواجبة عليها . وفي هذا الصدد ، يُقاس في بعض الأحيان على المادة ١٩ من ميثاق الامم المتحدة التي تنص على ما يلي :

"لا يكون لعضو الامم المتحدة الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة حق التصويت في الجمعية العامة اذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت اذا اقتضت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبيل للعضو بها ."

ومع ذلك ، ومن الناحية الظاهرية يبدو أن هذا القياس غير مقنع بصورة تامة . وهكذا ، مثلا ، تثار الشكوك بشأن ما اذا كان بالمقدور قياس معاهدة لحقوق الإنسان

تركز بصفة خاصة على نطاق محدود من الاهداف بمعاهدة تتسم بأهمية جوهريه ودائمة مثل الميثاق ، الذي من أغراضه الرئيسية إنشاء منظمة دولية . ولكن ، ومهما كان الامر ، فالمشكلة الرئيسية هي أنه في حين أن وقف حقوق التصويت بمقتضى الميثاق يستند مباشرة الى شرط محدد في معاهدة الميثاق ، لا يوجد شرط كهذا في حالة اتفاقية القضاء على التمييز العنصري . وبالتالي فالجزء المذكور يجب أن يقوم على قانون المعاهدات لا أن يستند الى قياس بسيط بالميثاق .

٩٠ - وعلى الرغم من أن التحليل القانوني الكامل لهذه القضية يخرج عن نطاق دراستنا هذه ، فقد يكون من الملائم القيام بتقييم أولي . وبعبارة عامة ، يمكن استخدام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩^(٤٠) ، كنقطة مرجعية على الرغم ، كما مر يتعلق بالقانون ، من أنها لا تنطبق بصفة رسمية على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي اعتمدت قبل وقت طويل من دخول اتفاقية فيينا حيز النفاذ في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٠^(٤١) . وعلى الرغم من ذلك ، فإنها تعتبر اليوم وعلى نطاق واسع تجسيدا للقواعد العرفية للقانون الدولي ، التي يمكن اعتبارها قابلة للتطبيق على المعاهدات قيد البحث^(٤٢) .

٩١ - ومن حيث الجوهر ، فإن الادعاء الذي يمكن التوصل به ضد الدول الاطراف التي لا تدفع المتأخرات الكبيرة المتأخرة عليها أو التي تقصر في الدفع هو حدوث خرق مادي للمعاهدة ذات الصلة . وبعبارة أخرى ، وفيما يتعلق بحالة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، يحدث خرق للمادة ٨ (٦) التي تنص على ما يلي : "تتحمل الدول الاطراف نفقات أعضاء اللجنة أثناء تأديتهم لمهامهم" . وفي هذه الحالة ، تبدو أحكام المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا^(٤٣) قابلة للتطبيق . وينص الجزء ذو الصلة من الفقرة ٢ (١) من المادة ٦٠ على ما يلي :

٢ - "أي خرق مادي لمعاهدة متعددة الاطراف من أحد أطرافها يخول :

(١) الاطراف الاخرى أن تعتمد بالإجماع الى تعليق تنفيذ المعاهدة كلها أو بعضها أو الى إنهاؤها ... :

١١) في العلاقات بينها وبين الدولة المسؤولة عن الخرق" .

وهكذا فإن بمقدور الدول الاطراف في الاتفاقية الدولية أن تختار ما بين تطبيق ذلك الإجراء من أجل تعليق عمل الاجزاء ذات الصلة من المادة ٨ (١) التي تنص على أن أعضاء

اللجنة "تنتخبهم الدول الاطراف من بين مواطنيها" والمادة ٨ (٤) المتعلقة بالتصويت في اجتماع الدول الاطراف ، وذلك فيما يتعلق بالدول التي لم تدفع أنصبتها المقررة . (يمكن أن يقرر الاجتماع بنفسه ما اذا كان سيطبق تلك القاعدة بصورة متساوية على جميع الدول المتأخرة عن الدفع بغض النظر عن قيمة المتأخرات أو مدة التأخير أو يضع بعض المعايير ، مثلا أن تكون المتأخرات ١ ٠٠٠ دولار أو أكثر على مدى سنتين أو أكثر) . وقد يستند الاعتراض القانوني الرئيسي على هذا الإجراء الى المادة ٦٠ (٥) من اتفاقية فيينا التي تنص ، في جملة أمور ، على أن المادة ٦٠ (٢) "لا تنطبق على الاحكام المتعلقة بحماية الشخص الإنساني والواردة في المعاهدات ذات الطابع الإنساني ، وبخاصة الاحكام التي تحظر شكل من أشكال الانتقام من الاشخاص الذين تتوافر لهم الحماية بموجب هذه المعاهدات" . ولكن هناك أسس جدلية قوية للرد على ذلك ، هي أن هذا الحكم ينطبق فقط اذا جرت محاولة لتعليق أحد الاحكام الموضوعية في الاتفاقية الرامية الى تعزيز احترام حقوق الانسان . ولا تنطبق إذا كان الامر يتعلق بنص إجرائي محض .

٩٢ - والقضية العملية الرئيسية التي يثيرها الاقتراح هي أن تعليق حقوق التصويت لدولة من الدول (ربما بالاضافة الى تعليق حقها في تعيين مرشح لعضوية اللجنة) ممن شأنه أن يتطلب موافقة جميع الدول الاطراف الاخرى بالإجماع . وثمة صعوبة أخرى هي أن فرض عقوبة كهذه لن يكون كافيا بالضرورة لإغراء الدولة المتخلفة عن دفع ما عليها من متأخرات . ومن جهة أخرى ، فربما يؤدي التهديد ذاته باتخاذ إجراء كهذا الى إبراز خطورة الحالة ويصبح من ثم باعشا كافيا على الالتزام .

٩٣ - وذكر أيضا جزاء سلمي آخر هو تطبيق المادة ١١ من الاتفاقية التي تنص على ما يلي : "اذا اعتبرت دولة طرف أن دولة طرفا أخرى لا تضع أحكام هذه الاتفاقية موضع التنفيذ ، كان لها أن تلفت نظر اللجنة الى ذلك" . وربما لم يتوقع المشرعون تطبيق هذا الإجراء في حالة كهذه ، ولكن لا يوجد فيما يبدو أي سبب جوهري يحول دون تطبيقه ، شريطة أن تكون الدولة الطرف على استعداد لتقديم المذكرة الرسمية المطلوبة . ويبدو أن الاعتبار الرئيسي المؤيد لهذا الإجراء هو عامل الحرج . ومن جهة أخرى ، ينبغي ملاحظة عدم احتمال تقديم شكاوى ضد العدد الكبير من الدول الاطراف المتخلفة عن الدفع ؛ وأيضا حقيقة أن الدولتين المشتركيتين في النزاع تكونان مسؤولتين عن جميع النفقات المترتبة على النزاع (والتي وفقا للمادة ١٢ (٦) ، يحتمل أن تكون أكبر بكثير من المتأخرات ذاتها) ؛ وحقيقة أن من الصعب حث الدولة المعنية ، حتى بعد الانتهاء من الإجراء ذي الصلة على الامتنثال لتوصية تدفع بموجبها جميع المتأخرات عليها بالاضافة الى المصاريف المتكبدة .

٩٤ - ويمدق أيضا الكثير من الاعتبارات المشار إليها في الفقرة السابقة فيما يتعلق بالتطبيق المقترح للمادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تنص على ما يلي :

"في حالة أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها وتتعذر تسويته بالمفاوضة أو الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية ، يحال هذا النزاع ، بناء على طلب أي طرف من أطرافه ، الى محكمة العدل الدولية للفصل فيه ، ما لم يتفق المتنازعون على طريقة أخرى لتسويته" .

وتتضمن المادة ٣٠ (١) من اتفاقية مناهضة التعذيب شرطا مماثلا ، ولكنه غير مطابق بآية حال تماما ، مفاده أن أي نزاع يتعلق بتفسير الاتفاقية أو تنفيذها ولا يمكن تسويته عن طريق التفاوض أو التحكيم يجوز أن يحال الى محكمة العدل الدولية وفقا للنظام الاساسي للمحكمة .

٩٥ - والمشكلة الاساسية في التذرع بهذا النص هي أنه ، اعتبارا من ١ ايلول/سبتمبر ١٩٨٧ ، أصدرت ٢٩ دولة طرفا في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري إعلانا أو تحفظا إما بعدم قبول المادة ٢٢ أو بقبولها فقط في الحالات التي توافق فيها كافة الأطراف المعنية على تطبيقها . وبالمثل ، ففي حالة اتفاقية مناهضة التعذيب أصدرت ١٢ دولة في التاريخ ذاته بيانات مماثلة عند توقيع الاتفاقية أو التصديق عليها .

٩٦ - غير أن من الجدير بالملاحظة في هذا السياق ، أن اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية أخبر الأمين العام ، في رسالة مؤرخة في ٢٨ شباط/فبراير ١٩٨٩ (A/44/171) ، المرفق) بإعلانه قبول الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية فيما يتعلق بآية حالات قد تثار في المستقبل في إطار ما مجموعه ست من اتفاقيات حقوق الانسان التي وضعتها الأمم المتحدة ، بما في ذلك الاتفاقيتان اللتان يركز عليهما هذا التحليل . ومع أن هذا الإخطار لا يغير من الوضع في مجمله ، فإنه يمثل تأكيدا جديرا بالترحيب لمبدأ حسم النزاعات الناشئة في إطار هاتين الاتفاقيتين ، قدر المستطاع وكلما كان ذلك ملائما ، باتباع الاجراءات القانونية المتاحة . وبالروح ذاتها قد ترغب الجمعية العامة في النظر أيضا في إمكانية إحالة المنازعات في المستقبل بشأن عدم دفع المتأخرات الى المحكمة . وإضافة الى ذلك ، قد ترغب في بحث إمكانية مناشدة الدول

الاطراف المعنية لكي تعيد النظر في تحفظاتها ذات الصلة التي أودعتها فيما يتعلق بالمادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والمادة ٣٠ (١) من اتفاقية مناهضة التعذيب . ويمكن عند الضرورة قصر إعادة النظر هذه على موضوع المنازعات المتعلقة مثلا بالوفاء بالالتزامات المالية .

٩٧ - وفي ختام تحليل هذه القضية ، ينبغي أن يلاحظ أولا أن الوضع في إطار اتفاقية مناهضة التعذيب يختلف ، من عدة جوانب هامة ، عن الوضع في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ؛ ومن ثم ، فإن التدابير المحتملة التي قد تكون متوافرة في ظل أحكام الاتفاقية الأخيرة قد لا تكون متوافرة في ظل الاتفاقية الأولى . وفيما يتعلق بالاتفاقية الأخيرة ، يبدو أن هناك خيارات عديدة متاحة أمام الجمعية العامة ، بالإضافة إلى الخيارات التي سبقت مناقشتها أعلاه . واحد هذه الخيارات يتمثل في محاولة إدخال تعديل على المعاهدة من أجل النص على وقف الترشيح والتصويت و/أو سائر الامتيازات في حالة عدم سداد المتأخرات . وثمة خيار آخر ، أقل تعقيدا بكثير من الخيار الأول ، يتضمن اتخاذ وسيلة جديدة للضغط على الدول الأطراف المتخلفة حاليا عن سداد مساهماتها المستحقة . ومن الممكن لهذه الوسيلة أن تتمثل في وضع معايير ما (من حيث المبلغ الملزم به والفترة ذات الصلة) ، وأن تصدر الجمعية العامة قرارا يذكر بالتحديد أسماء الدول الأطراف التي تنطبق عليها معايير التخلف عن السداد . وهناك خيار آخر يتضمن اتخاذ مجموعة من التدابير التي قد تنطوي ، على سبيل المثال ، على توجيه نداء بتوفير مساهمات طوعية ، تقدم مرة واحدة ، وذلك في ظل تفاهم أو اتفاق من قبل اجتماع الدول الأطراف على أنه إذا حدث في المستقبل أي تخلف عن السداد يتجاوز مبلغا معينا ، فإن هذا التخلف سيعتبر بالاجماع انتهاكا ماديا للاتفاقية ، مما يؤدي إلى تعليق حقوق التصويت بالنسبة للدولة المعنية .

٩٨ - والخيارات المختلفة المناقشة في التحليل السابق يمكن أن تعتبر كلها من التدابير المناسبة فيما يتصل بتأكيد الاعتبار الثاني المذكور في الفقرة ٨٥ أعلاه . بيد أنه ينبغي أن تتخذ في نفس الوقت التدابير الملائمة لتحقيق الاعتبار الأول المتعلق بإيجاد حل عملي مناسب قصير الاجل . ومن ثم ، فإنه يتعين أيضا أن يتخذ من التدابير ما يكفل الاداء الفعال لهيئات الاشراف على المعاهدات ، على المدى القصير ، إلى حين ايجاد حل للزمة الحالية . وأكثر ما يلائم من هذه التدابير ، فيما يبدو ، هو أن تأذن الجمعية العامة بتقديم تمويل مؤقت من الميزانية العادية لتعويض العجز ، مما يعتبر لازما لتمكين الهيئات المشرفة على المعاهدات من الاستمرار في

الاضطلاع بأعمالها . وهذا الدعم المؤقت من شأنه أن يقدم في إطار الافتراض بأن ثمة جهودا سيجري بذلها في نفس الوقت من أجل تناول المشكلة القصيرة الاجل المتعلقة بمحاولة منع التخلف وكذلك تناول التحدي الطويل الاجل المتمثل بتأمين سلامة التمويل .

٩٩ - وأي اعتراض بأن التمويل المؤقت هذا شيء لم تتوخاه المعاهدات نفسها يدحضه ، فيما يبدو ، في حالة لجنة القضاء على التمييز العنصري على الأقل ، كون جميع الدول الأعضاء قد وافقت على الممارسة المماثلة التي اتبعها الأمين العام حتى عام ١٩٨٦ عندما ظهرت الازمة المالية الراهنة . وكذلك ، يبدو أنه سيكون من المتعذر اذا توافر حسن النية الاحتجاج على هذه التدابير المؤقتة بادعاء وجودها التمسك بالمعنى الحرفي للمعاهدة ، وذلك اذا كانت النتيجة الحتمية لهذا الموقف الذي يستند الى الصياغة هي هدم سلامة نظام المعاهدة نفسه . وعندما تكون هناك قضايا أساسية بالنسبة لمبرر وجود الأمم المتحدة ، مثل القضاء على التمييز العنصري والتعذيب ، مطروحة للمناقشة ، فإن اتخاذ موقف ما بناء على مبدأ أجوف ، يبدو غير ملائم في أحسن الأحوال .

باء - طول وتواتر دورات اللجان

١٠٠ - من القضايا التي كرس لها الاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات التعاھدية اهتماما كبيرا تلك القضية المتعلقة بكفاية أو عدم كفاية الترتيبات الحالية المتمثلة بطول وتواتر دورات مختلف الهيئات المشرفة على المعاهدات . وثمة اختلاف كبير ، في الوقت الراهن ، من هيئة لأخرى . ومن ثم ، فإنه في الوقت الذي تجتمع فيه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لمدة تسعة أسابيع كل سنة ، مع تخصيص ثلاثة أسابيع إضافية للأفرقة العاملة ، فإن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تجتمع ثلاث هذه المدة بالضبط (أي ثلاثة أسابيع بالإضافة الى اسبوع واحد لفريق عامل واحد) ، وذلك على سبيل المثال . أما اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة فهي "تجتمع في العادة لفترة لا تزيد عن اسبوعين سنويا ..." وذلك وفق المادة ٢٠ من الاتفاقية ذات الصلة . ولقد أذنت الجمعية العامة ، مرة واحدة ، بثمانى جلسات إضافية (٤ أيام) لهذه اللجنة ، وذلك كتدبير استثنائي .

١٠١ - والنتيجة الرئيسية لهذا الاختلاف هي أن الوقت المتاح لدراسة كل تقرير من تقارير الدول الأطراف يتباين بشكل كبير حسب الهيئة المعنية . ومن ثم ، فإن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تكرر عموما أربع جلسات (يومين) للتقرير الواحد ، في حين أن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية

والاجتماعية والشفافية ولجنة القضاء على التمييز العنصري لا يمكنها عموما أن تخصص أكثر من جلسة واحدة (أي ثلاث ساعات) لكل تقرير . ولقد حققت اللجنة الأخيرة ، على سبيل المثال ، رقما قياسيا ، حيث درست ٢٦ تقريراً في فترة ١٤ يوم عمل^(٤٤) . والوقت المتاح للجنة المعنية بحقوق الانسان لا بد له وأن يمكنها من الاضطلاع بدراسة أكثر تفصيلا ودقة . ولقد ذكر عضو بهذه اللجنة مؤخراً ما يلي : "في حين أن الإسهاب لا يعتبر ضمانا للجدارة ، فإن التقرير الجاد ينبغي أن يكون على درجة ما من الطول ؛ شأنه في ذلك شأن الدراسة الجادة . والتقارير ذات الصفحات العشر والدراسات التي تمتد كل منها ساعتين تعتبر ببساطة عديمة الجدوى"^(٤٥) . وكذلك لوحظ في الاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات ما يلي : "أن النظر مليا في أحد التقارير والحوار البناء بشكل حقيقي مع دولة طرف يتطلبان على الأقل اجتماعين" (A/44/98 ، الفقرة ٤٠) بيد أنه في حين أن الصعوبات المتعلقة بإجراء دراسة شاملة في فترة ثلاث ساعات لا يمكن التغلب عليها من شأنها ، فإن هناك حقيقة راهنة تتمثل في أن الهيئات المشرفة على المعاهدات ليس أمامها من خيار في الوقت الحالي سوى محاولة القيام بذلك . وكل هيئة من هذه الهيئات قد أعربت ، من وقت لآخر ، عن رأي مفاده أنها كانت تفضل وجود مزيد من الوقت لديها ، ولكن ثمة أسباب متنوعة قد حالت دون ذلك ، وهذه الأسباب مالية في غالبيتها (أما في حالة اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ، فهي أسباب قانونية) .

١٠٢ - وفي السنوات الأخيرة ، أدركت اللجان المعنية هذه المشكلة وسعت إلى تناولها من خلال اتخاذ خطوات اجرائية جديدة ترمي إلى زيادة الاستخدام الفعال للوقت المتاح إلى أقصى حد . والجمعية العامة قد رحبت ، في الفقرة ٤ من قرارها ١١٥/٤٢ ، بهذه الجهود الرامية إلى "تبسيط اجراءات تقديم التقارير وترشيدها ، خاصة عن طريق تمديد الفترات الدورية لتقديم التقارير ، وتحسين فعالية أساليب العمل وتنسيق وتبسيط المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير" . بيد أنه توجد حدود لحجم التنظيم والتبسيط الذي يمكن الاضطلاع به دون اضرار بفعالية نظام تقديم التقارير ، بل ودون تدمير لهذه الفعالية .

١٠٣ - وعلى المدى المتوسط ، ولاسيما بمجرد الخروج بنتيجة ما من جهود التنظيم ، سوف يتعين تكريس مزيد من الاهتمام بضرورة تمديد فترات الدورات ، أو جعلها أكثر تواترا (أو القيام بالاجرائين معا) ، وذلك بالنسبة لبعض الهيئات القائمة المشرفة على المعاهدات . ومع تزايد إعداد الدول التي ستصبح أطرافا في الصكوك ذات الملحة ، ومع الإمعان في دقة وتعقد المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير (إلى جانب احتمال

زيادة مطالبها) ، ومع تحسن نوعية التقارير ، فإن الحاجة الى مزيد من الوقت ستصبح من اللاحاقية بحيث لا يمكن تجاهلها . وهذا لا يعني أنه يجب على جميع الهيئات المشرفة على المعاهدات أن تسعى الى تقليد اللجنة المعنية بحقوق الانسان بكل السبل ، أو أنه ينبغي اعطاء هذه الهيئات بالتحديد نفس الوقت المتاح لهذه اللجنة . وثمة مجال كبير للاختلافات ، في الواقع ، من حيث الاجراءات وكذلك من حيث التركيز ، فيما بين هيئة وأخرى ، والأمر ينبغي أن يكون كذلك . ومحاولة تحقيق تماثل كامل من شأنها أن تقوض قدرة كل هيئة على التوسع بطريقة تعكس على نحو ملائم ذلك السياق الفريد الذي تعمل فيه .

١٠٤ - ومن نفس المنطلق ، مع هذا ، يبدو أن هناك معقولية للقول بأن التدابير القصيرة الأجل قد تكون أيضا ذات جدوى . وهذا الوضع يصدق بمصفة خاصة على الحالة التي تجد لجنة القضاء على التمييز العنصري نفسها فيها . وفي ظل القيود التي تفرضها المادة ٢٠ من الاتفاقية ، توجد ثلاثة حلول ممكنة يعزز بعضها بعضا . وهذه الحلول قد تسري أيضا ، بدرجات متفاوتة ، على بعض اللجان الأخرى . والحل الأول ، بصيغته المحددة التي أقرها الاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات هو تشجيع "كل هيئة من الهيئات التعاهدية على النظر في أفضل طريقة للاستفادة من خبرة أعضائها أثناء الفترات الفاصلة بين الدورات" (A/44/98 ، الفقرة ١٠٠) . وهذا الأسلوب له شأن خاص بالنسبة لإعداد التعليقات العامة أو التحليلات المقارنة وكذلك بالنسبة لتحليل القضايا التي تهم اللجنة بشكل عام . والحل الثاني هو اتخاذ قرار بأن فترة الاجتماع "العادية" للجنة لا يجوز التمسك بها إذا كان هناك عدد غير عادي من التقارير في انتظار الدراسة . ومن ثم ، فإنه في حالة تجاوز رقم حدي معين ، فإن الجمعية العامة سيكون بوسعها ، بالطبع ، أن تأذن بعقد دورة استثنائية ، وذلك في محاولة منها لاعادة الوضع الى حالته الطبيعية . والحل الثالث هو توفير الموارد اللازمة لتمكين واحد أو أكثر من الأفرقة العاملة التابعة للجنة من الاجتماع سواء قبل الدورة أو فيما بين الدورات .

١٠٥ - وهذه الأساليب يجري استخدامها بالفعل من قبل مختلف الهيئات المشرفة على المعاهدات ، وذلك بدرجات متفاوتة . ومن ثم ، فقد ذكرت لجنة القضاء على التمييز العنصري ، في آخر تقرير سنوي لها ، أنها قد بدأت في "استخدام مقرررين قطريين لإعداد تحليلات لتقارير الدول الاطراف ، وأنها تعتقد أن هذا النظام قد أسهم في خفض الوقت اللازم للنظر في كل تقرير من التقارير ، وأنه قد عزز من الحوار القائم مع ممثلي الدول الاطراف^(٤٦) . وثمة أهمية ، مع هذا ، لكفالة الموارد المالية المحدودة اللازمة لتسهيل استخدام هذه الأساليب .

جيم - شروط الخدمة بالنسبة للخبراء

١٠٦ - قد لا يكون هذا الوقت الذي يتسم بأزمة مالية شديدة بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة بكاملها هو الوقت المثالي لإشارة مسائل تتعلق بشروط الخدمة للخبراء الاعضاء في مختلف الهيئات التعاهدية . ومع ذلك فإن هذه الدراسة لن تكتمل ما لم تشر عدة مسائل ، بالاشارة اليها اشارة عابرة على الاقل . وتتعلق أولى هذه المسائل بدفع المكافآت . فالاعضاء ال ١٨ في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان يتلقون مكافآت منذ عام ١٩٨١ (٥ ٠٠٠ دولار للرئيس و ٣ ٠٠٠ دولار للاعضاء الآخرين ، في السنة) . وحينما اقترح هذا المبلغ في بداية الامر ، أجريت مقارنة بلجنة القانون الدولي التي يتلقى أعضاؤها أيضا مكافآت . وتشير هذه الممارسة مسألتين . المسألة الاولى هي لماذا لا يتلقى أعضاء سائر الهيئات التعاهدية المتعلقة بحقوق الانسان أي مبلغ كهذا . وإحدى الاجابات على ذلك هي أن المادة ٢٥ من العهد تسمح صراحة بدفع مكافآت وكذلك المادة ١٧ (أ) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة . على أنه ليس من الواضح لماذا ينبغي التمييز بين مختلف اللجان المكلفة بمهام متشابهة . والمسألة الثانية هي لماذا جعلت المكافأة ضئيلة ، مع العلم بأن كل عضو من أعضاء اللجنة يقضي حوالي شهرين ونصف في اجتماعات اللجنة في حين أن المبلغ الذي يتلقاه يقل عن مرتب شهر لموظف أحدث نسبيا في الفئة الفنية في منظومة الأمم المتحدة . والإجابة على ذلك بسيطة وهي أن معظم الاعضاء إن لم يكن جميعهم يتلقون بالفعل مرتبا سنويا من أصحاب العمل الذين يعملون لديهم بصورة منتظمة . ولكن هذا يعني التسليم بمشكلة قائمة في النظام الحالي ، وتتمثل في أن قلة من الخبراء عدا الموظفين الحكوميين أو أساتذة الجامعات أو الأشخاص المتقاعدين بإمكانهم تكريس الكثير من الوقت لما تقوم به هيئة تعاهدية من أعمال دون الحصول على أي أجر كبير . وقد تنجم عن هذه الحالة مشاكل على نحو استثنائي إذا ما وُضعت ولاية أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أو إذا تم تمديد فترات دوراتها . ويلاحظ أن الخبراء الاعضاء في اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان (الذين يجتمعون لمدة ١٤ أسبوعا في السنة ، أي بزيادة أسبوعين عن معظم نظرائهم الاعضاء في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان) ، سوف "يعينون ، في المستقبل القريب ، للخدمة في مجلس أوروبا لفترة تستغرق ثلثي وقت عملهم" (٤٨) . وهناك مسألة أخرى ، أصغر بكثير ، وإن كانت مع ذلك هامة ، تتعلق باستصواب كفالة منح كل خبير عضو في كل هيئة تعاهدية الفرصة للاستفادة من تغطية التأمين ضد الحوادث حينما يكون الشخص مضطعا بمسائل ذات صلة بالأمم المتحدة .

دال - توفير خدمات الامانة

١٠٧ - من المواضيع الشاهبة التي ظهرت من التقارير الاخيرة لمختلف الهيئات التعاهاية الحاجة الى زيادة حجم خدمات الامانة واستمرارها . وقد لاحظ اجتماع رؤساء الهيئات التعاهاية أن مستوى هذه الخدمات وحجمها يمثلان "عاملا هاما يحدد الى أي مدى يمكنها العمل بفعالية وكفاءة" (A/44/98 ، الفقرة ٧٢) . على أن الحالة في السنوات الاخيرة كانت أقل من مرضية . ولهذا فإن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ، التي اضطرت الى اعتماد تقرير دورتها السابعة عن طريق المراسلة لعدم توفر خدمات الامانة بما فيه الكفاية ، طلبت في تقريرها عن دورتها الخامسة أن توفر في الحال موارد كافية من الموظفين^(٤٩) وأشارت اللجنة الى أن الموظفين مطلوبون لإعداد مشاريع التقارير وتوفير خدمات ترجمة كافية واتاحة إمكانية إجراء البحوث بناء على طلب اللجنة . ومن الجدير بالذكر أيضا أن اللجنة المعنية بحقوق الانسان التي تتلقى خدمات ذات مستوى أعلى من مستوى الخدمات التي تتلقاها أية هيئة من الهيئات التعاهاية ، لاحظت في تقريرها لعام ١٩٨٨ أن هناك حاجة الى تعزيز الامانة إذا كان لها أن تصبح قادرة على أن تواكب على نحو كاف عبء العمل المتعاظم بصورة مستمرة^(٥٠) . وفي الواقع فإن مستوى المساعدة التي تقدم حاليا الى معظم الهيئات الاخرى ، بما في ذلك ، على سبيل المثال ، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، لا تشمل تقريبا القيام بأية بحوث أو أعمال تحليلية أخرى تتعلق بعملية إعداد التقارير . وهذه الحالة تتناقض بشدة مع الرأي الذي أعرب عنه في تقرير قدم الى اللجنة الثالثة التابعة للجمعية العامة ومفاده "أن إعداد قوائم بالقضايا وتجميع ورائق أخرى بالمعلومات الأساسية عن طريق أمانة تتمتع بالفعالية وبكفاية عدد موظفيها أمر ضروري إذا أُريد للجان أن تعمل على النحو الأمثل"^(٥١) .

١٠٨ - وعلى الرغم من أنه لا يمكن استخدام المقارنات إلا مع الحذر الشديد (نظرا لاختلاف الولايات والهيكل المعنية) ، يلاحظ التقرير نفسه أن لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ، وهي اللجنة التي تشرف على الالتزام باتفاقيات منظمة العمل الدولية ، تحصل على مساعدة من أمانة تتكون من عدد من الموظفين يتراوح بين ٢٠ و ٢٥ من الأشخاص المدربين تدريباً قانونياً . وبالمثل يوجد تحت تصرف اللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان محامون عددهم ٣٢ و ١٠ على التوالي^(٥١) . وبالمقارنة ، فإن وحدة الصكوك الدولية في مركز حقوق الانسان تتكون من ستة موظفين يقومون بتناول جميع الاعمال المتعلقة بإعداد التقارير بموجب العهدين الدوليين ، واتفاقية مناهضة التعذيب ، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع

أشكال التمييز العنصري واتفاقية مناهضة الفصل العنصري . وقد انخفض هذا العدد في الواقع انخفاضاً كبيراً في السنوات الأخيرة وذلك بالضبط في نفس الوقت الذي ازداد فيه عبء العمل زيادة كبيرة .

١٠٩ - وبالنظر إلى أن الحالة المالية الراهنة للأمم المتحدة تستبعد على الأرجح حدوث زيادة كبيرة في الموارد المتاحة من الموظفين ، فينبغي في غضون ذلك بذل كل الجهود لاكتشاف مبادرات أخرى قد تخفف على الأقل من النتائج المعاكسة للنقص في عدد الموظفين . وفي هذا الصدد ، فإن إنشاء قوة عمل تقوم بدراسة الاستخدامات المحتملة لتوظيف الحاسبات الالكترونية في تسهيل عمل الهيئات التعاهدية أمر يحظى بالترحيب . وينبغي أن يوجه الأمين العام انتباهه على سبيل الأولوية إلى الاقتراح الوارد في تقرير الاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات والذي يوصي بإنشاء "غرفة لموارد اللجان" في جنيف من أجل تمكين أعضاء اللجان من الحصول على الوثائق التي يتعذر إلى حد بعيد الحصول عليها في الوقت الحاضر .

خامساً - عمل الهيئات التعاهدية : المسائل الفنية

ألف - العمل من أجل زيادة فعالية رصد الامتثال

١١٠ - لوحظ بحق في كلمة أُلقيت في الجمعية العامة أن "وضع المعايير لا يمكنه حماية حقوق الإنسان إذا ما أهملت هذه المعايير إهمالاً صارخاً ... والتصديق لا يكفي . فالتنفيذ هو المهمة الرئيسية التي أمامنا" (A/41/PV.54 ، ص (١) . وفي هذا الصدد ، فإن القيام بعمل على الصعيد الوطني أمر يتسم بشكل واضح بأهمية كبرى . على أن لمختلف الهيئات التعاهدية دوراً حيوياً تقوم به يتمثل في تجسيد مفهوم المسؤولية الدولية ، الذي أشارت الجمعية العامة إلى أهميته بصورة محددة في ديباجة قرارها ١١٥/٤٣ الذي طُلب فيه إعداد هذه الدراسة . ويتمثل المدخل إلى كفالة هذه المسؤولية في وضع وتطبيق إجراءات فعالة لرصد مدى تقيد الدول الأطراف بالتزاماتها التعاهدية . ولذلك فستظل هذه الدراسة ناقصة إذا لم تركز إلا على الوسائل الكفيلة بتمكين المنظومة من مواصلة العمل دون أن تتناول أيضاً مسألة كيفية جعلها تعمل بفعالية .

١١١ - إن المهمة المتمثلة في إقامة نظام رصد فعال ، وفي السعي إلى تحديد أية تحسينات قد تكون ضرورية ، هي في الأساس مهمة كل هيئة من الهيئات التعاهدية . ومع

ذلك ، فإن لأجهزة تقرير السياسات دوراً رئيسياً تقوم به فيما يتعلق برصد وضع برنامج حقوق الإنسان عامة ، وأثبتت ، في هذا السياق ، اهتمامها الدائم بالمسائل التي تمس فعالية الهيئات التعاهدية . وفي هذه الدراسة ، لم يوجه الانتباه إلا إلى عدد محدود من المسائل التي تتسم بأهمية خاصة في الوقت الحاضر .

١ - مساعدة ممثلي الدول الأطراف في مهمتهم

١١٢ - قامت كل هيئة من الهيئات التعاهدية الست بصياغة نظام ، أعد إلى حد بعيد على غرار النظام الذي بدأت به لجنة القضاء على التمييز العنصري في أوائل السبعينات ، والذي بموجبه تتم دعوة ممثل أو أكثر للدولة القائمة بالإبلاغ إلى تقديم التقرير شفويا إلى اللجنة وإلى الدخول في حوار بناء عن طريق الرد على الأسئلة التي يطرحهافرادى أعضاء اللجنة . وقد نجح هذا النظام بصورة عامة إلا أنه يبدو أن هناك مجالا لإجراء تحسينات في الممارسة الحالية لبعض الهيئات التعاهدية . وتقوم بعض اللجان بالفعل بتطبيق إحدى الوسائل التي يمكن بها القيام بذلك وقد حظيت هذه الوسيلة بتأييد الاجتماع الثاني للرؤساء ، وتتضمن هذه الطريقة الاستعانة الفعالة "بكل واحد من المقررين أو المنسقين والافرقاة العاملة بقصد تعجيل النظر في التقارير الدورية في الوقت المناسب وعلى نحو فعال (A/44/98 ، الفقرة ٩) . ومن منظور الدولة الطرف ، فإن الفائدة المحتملة التي ينطوي عليها تسلم قائمة لبعض المسائل الأساسية (ويفضل أن يتم ذلك في وقت سابق) التي يرجح أن يثيرها أعضاء اللجنة ، تتمثل في تسهيل إعداد ردود محددة ودقيقة . وهي بذلك تخفف من تواتر الحالة التي لا تزال تنجم في بعض الأحيان والتي يواجه الممثل فيها وإبلا من الطلبات الطويلة والمعقدة للحصول على معلومات ، ويتوقع منه الرد في غضون ساعات أو ، في أحسن الأحوال ، في غضون يوم أو اثنين . فهذه العملية المضغوطة بشكل بالغ تجعل من المستحيل تحقيق العدل بالنسبة للأسئلة المطروحة أو بالنسبة للردود التي ينبغي التماسها بطريقة مثالية . ومن منظور الهيئة التعاهدية ، فإن الإعداد المسبق لقائمة بالأسئلة الرئيسية يجعل بالإمكان الإعراب عن الأسئلة بصورة محكمة ودقيقة ، ويساعد أعضاء اللجان الآخرين على تجنب التكرار عند توجيه أسئلة مباشرة إضافية إلى الممثلين ويعزز إلى حد بعيد إمكانية الحصول على رد عميق واف بالغرض .

١١٣ - ويلاحظ أن هذا الإجراء لا يحد بأي حال من قدرة أي خبير على طرح أسئلة إضافية أو إشارة مسائل مختلفة . وعلاوة على ذلك ، يمكن افتراض أن المقرر أو الفريق العامل سيسعى إلى إدراج أسئلة تعكس ، قدر الإمكان ، بعض شواغل اللجنة الأعم وذلك من حيث

انطباق هذه الاسئلة على التقرير قيد المناقشة ، والى تجنب الاسئلة التي يبدو من المرجح أنها تهم خبيراً واحداً فقط .

٢ - زيادة تحسين الوصول إلى المعلومات

١١٤ - في الايام الاولى لبرنامج حقوق الإنسان الذي تظلع به الأمم المتحدة ، كان يُقال أحيانا إنه لا ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار إلا المعلومات التي تصدر مباشرة (بـل ورسميا) عن الحكومة المعنية . بيد أن هذا القول كانت ترفضه دائما من الناحية العملية جميع هيئات حقوق الإنسان دون استثناء إلى حد أنه من النادر الآن لذلك أن يقترح ، إذا حدث أصلا ، ناهيك عن اتباعه . ومع ذلك ، لا يبدو غير معقول القول بأن نهج بعض الهيئات التعاھدية يتسم أحيانا ببعض التحفظ أو التوجس عندما يتعلق الأمر بمصادر المعلومات التي يرجع إليها . ويبدو أن هذا النهج لا يتمشى كلية مع تطور الممارسة الدولية عموما ويؤدي إلى انتهاج سياسة لإنكار الذات بصورة لا داعي لها مما يحرم الهيئة التعاھدية من معلومات لا غنى عنها للجهود التي تبذلها للحصول على صورة متوازنة وشاملة للحالة السائدة في إقليم أية دولة طرف بعينها . وكمسألة مبدأ ، يمكن على هذا النحو تسهيل الجهود التي تبذلها الهيئات التعاھدية للقيام برصد فعال وذلك باتخاذ إجراءات تساعد على توفير السبل لكل هيئة للوصول إلى مصادر معلومات متنوعة ولكنها مع ذلك حسنة الاطلاع .

١١٥ - وثمة خطوة هامة في هذا الصدد ، أقرتها الجمعية العامة في الفقرة ٧ من قرارها ١١٥/٤٣ والاجتماع الثاني لرؤساء اللجان على حد سواء ، تتمثل في ضمان توفير المعلومات الإحصائية "المتصلة بنظر الهيئات التعاھدية في تقارير الدول الاطراف" . وفي هذا الصدد ، اقترح اجتماع رؤساء اللجان على وجه التحديد "أن يتيسر لأعضاء اللجان الحصول على نسخة على الأقل من الحولية الاحصائية للأمم المتحدة ومن التقرير الاحصائي السنوي لمندوق النقد الدولي ... وأن يحصل كل واحد من الاعضاء سنويا على نسخة من الجداول الاحصائية الواردة في تذييل "تقرير التنمية في العالم" الذي يصدره البنك الدولي ومن "تقرير حالة الاطفال في العالم" الذي تصدره اليونيسيف (A/44/98 ، الفقرة ٨٦) . وبالمثل ، فإنه في الآونة الأخيرة لاحظت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة "أن المعلومات الإحصائية ضرورية للغاية من أجل فهم الحالة الفعلية للمرأة في كل دولة من الدول الاطراف في الاتفاقية" (٥٢) . وبناء عليه فقد طلبت أن تبذل الدول الاطراف ذاتها قصارى جهدها لجمع وتوفير البيانات المجزأة المناسبة (٥٣) كما طلبت أيضا إلى الامانة العامة "إعداد ملخص للإحصاءات وتوفير

المعلومات الأخرى المستمدة من مصادر الأمم المتحدة ذات الصلة بعمل اللجنة" وذلك لكل دولة طرف مقدمة لتقرير (٥٣) .

١١٦ - وفي حين قد تكون الإحصاءات في الواقع ذات قيمة هائلة لأعمال بعض الهيئات التعاهدية على الأقل ، هناك أيضا حاجة للاهتمام بصورة منظمة بنوع الإحصاءات التي قد تكون مفيدة إلى أبعد حد ، وبالطريقة التي يمكن بها استخدامها على أدق وجه ، وبالشكل الذي يمكن أن تتوفر به تلك المعلومات للجان على أفضل وجه . وإلا فهناك خطر أن تغرق اللجان تحت سيل من الإحصاءات المشكوك في منفعتها أو تقدم إليها بيانات أولية مما لا يتييسر تحليل أهميته . ولذلك ينبغي الاهتمام بطلب إعداد تقرير فني يضع الخطوط العريضة التي تستطيع بها اللجان ذات الصلة الاستفادة من البيانات الإحصائية على النحو الأمثل .

١١٧ - وثمة مصدر معلومات آخر هام وموثوق كان الاتجاه إلى استخدامه قليلا في الماضي بصورة تشير الدهشة إلى حد كبير يتمثل في الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة . فهذه الوكالات تمتلك ثروة من المعلومات الخاصة بالقضايا والمعلومات الخاصة بالبلدان على حد سواء التي كثيرا ما تكون ذات صلة مباشرة بصورة كبيرة بأعمال مختلف اللجان ، إلا أنه لمجموعة متنوعة من الأسباب التاريخية الرئيسية لم تستفد الهيئات التعاهدية على نطاق واسع من تلك المعلومات . ومع ذلك ، فإن هذا الاتجاه أخذ في التغيير على ما يبدو الآن وإن كان تدريجيا . وعلى ذلك ، أوصى ، مثلا ، الاجتماع الثاني لرؤساء اللجان بأنه "ينبغي أن تكون طلبات المعلومات التي توجهها الهيئات التعاهدية إلى الوكالات المتخصصة دقيقة قدر الإمكان" و "ينبغي أيضا أن تبذل جهود لإقامة حوار مباشر مع المسؤولين المختصين من الوكالات المعنية (A/44/98 ، الفقرة ٩٦) . وفي تقرير عام ١٩٨٨ للجنة القضاء على التمييز العنصري ، "أحاطت اللجنة علما مع التقدير بتقرير" لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات والتابعة لمنظمة العمل الدولية (٥٤) . وقررت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دورتها الثالثة دعوة ممثلي الوكالات المتخصصة للدخول في حوار معها حول عدة قضايا مختلفة . وبالمثل ، ينص مشروع الاتفاقية المتعلقة بحقوق الطفل على أن للهيئة التعاهدية ذات الصلة أن تدعو الوكالات المتخصصة ، واليونيسيف والهيئات المختصة الأخرى لتقديم المشورة والتقارير الفنية إليها حسب الاقتضاء (٥٥) . وعلى وجه العموم ، يبدو من المناسب ، بناء على ذلك ، لكل هيئة من الهيئات التعاهدية أن تضع في اعتبارها على سبيل الأولوية إمكانية التماس مشورة أو معلومات محددة من الوكالات المناسبة .

١١٨ - وثمة قضية شديدة الملة تتعلق بقدرة الهيئات التعاهدية على التماس المشورة (التي لها ، بالطبع ، أن ترفضها) ، من خبراء مؤهلين في ميدان ذي أهمية خاصة . لذلك فإنه عند إعداد تعليق عام ، مثلا ، قد لا يكون هناك مبرر وجيه يجعل اللجنة تعترف عن طلب المشورة الفنية في قضايا محددة إذا ارتأت اللجنة أن الإسهامات المطلوبة قد تكون مفيدة لها . ومن المتوقع بصورة متزايدة ، مع تزايد تركيز أعمال الهيئات التعاهدية وتعقدتها ، أن تنشأ قضايا لا تكون الخبرة الفنية المتعلقة بها ممثلة في اللجنة وقد لا تكون متوافرة في الامانة العامة . وفي تلك الحالات قد يكون من المفيد استشارة خبراء خارجيين .

١١٩ - وثمة مصدر معلومات آخر بالغ الأهمية من الممكن توافره للهيئات التعاهدية يتمثل في المنظمات غير الحكومية . فاستخدام المعلومات المستمدة من تلك المصادر لا تتناوله على وجه التحديد معظم المعاهدات قيد الاستعراض وقد أبدت معظم الهيئات التعاهدية في سنواتها الأولى مواقف مزدوجة واضحة تجاه تلك المعلومات . ومع ذلك ، ونحن على أبواب التسعينات يمكن ملاحظة أن أهمية المنظمات غير الحكومية عبر طائفة واسعة من الأنشطة الوطنية والدولية قد نمت بصورة هائلة في السنوات الأخيرة . ولذا ، فإن تقرير عام ١٩٨٩ عن الحالة الاجتماعية في العالم يلاحظ أنه :

"ما برح انتشار وزخم المنظمات الطوعية قوتين هامتين في تغيير الصورة الاجتماعية في الثمانينات . فقد أضى الاشتراك في هذه المنظمات ظاهرة تلقائية في بلدان كثيرة ، ولكن الحكومات تعززه أيضا . كما أنه ازداد بروزا في الوقت ذاته في الصوك الدولية وخطط العمل الدولية التي تم اعتمادها برعاية الأمم المتحدة" (٥٦) .

ونتيجة لهذه التطورات فمن المعترف به الآن على نطاق واسع ، كما لاحظ وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية الدولية في خطاب أدلى به أمام لجنة المجلس الاقتصادي والاجتماعي المعنية بالمنظمات غير الحكومية ، أن "الأشكال الحالية للتعاون القائم بين هيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية قد تجاوزت الأشكال المتوخاة في قرار المجلس ١٢٩٦ (د - ٤٤)" (E/1989/40 ، الفقرة ٣٦) .

١٢٠ - وفي كثير من الجوانب ، انعكست هذه التطورات في أعمال مختلف الهيئات التعاهدية ، التي طالما كان أعضاؤها ، العاملون بمفهوم الشخصية ، يتلقون بانتظام معلومات موشوقة صادرة عن مصادر غير حكومية ، وكثيرا ما كانوا يستعينون بهذه

المعلومات . بيد ان هذه الترتيبات ظلت غير رسمية الى حد بعيد وظلت حالة المعلومات الناشئة عن ذلك فضلا عن اجراءات نقلها غامضة في أحسن الاحوال . ومع ذلك قد يبدو الآن أنه ، سيكون من المناسب في الاجل الاطول على الاقل ، تشجيع قيام مختلف الهيئات التعاھدية بالنظر في القضية بصورة أكثر انتظاما . ولذلك ، فعلى سبيل المثال ، أكد أحد أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الانسان في الآونة الأخيرة "تزايد أهمية المنظمات غير الحكومية في عمليات صنع القوانين في الساحة الدولية" ؛ ويرى العضو أن "هذه المنظمات كثيرا ما تعبر عن القيم والاهتمامات المألوفة للجنس البشري بأسره" (٥٧) .

١٢١ - وقد بدأت بعض الهيئات التعاھدية بالفعل في إقامة علاقة بناءة مع المنظمات غير الحكومية . ومن ذلك ، على سبيل المثال ، أن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة اقترحت أنه عند إعداد دليل مفصل لكيفية إعداد التقارير لمساعدة الدول الأعضاء على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بتقديم التقارير ، ينبغي مراعاة جملة أمور منها الدليل الذي نشرته الهيئة الدولية لرصد الاجراءات المتعلقة بحقوق المرأة (٥٨) . واشترطت لجنة مناهضة التعذيب أن تقدم المنظمات غير الحكومية المعلومات ذات الصلة في جميع اجراءاتها (٥٩) ، على الرغم من أن اللجنة عند وضع نظامها الداخلي ، لم تعتمد اقتراحا من شأنه أن يسمح لتلك المنظمات ، رهنا بموافقة اللجنة ، بمخاطبتها في جلسة علنية (٦٠) . وبالمثل ، اشترطت أيضا اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تتلقى بيانات كتابية تقدمها لها مباشرة المنظمات غير الحكومية (٦١) .

١٢٢ - ونظرا لأهمية الدور الذي تقوم به تلك المنظمات في الشؤون الوطنية والدولية بوجه عام ولما تتمتع به فعلا من إمكانية الوصول الى الاغلبية العظمى من الهيئات الدولية المعنية بحقوق الانسان ، يبدو من المستصوب بالنسبة لكل من الهيئات التعاھدية أن تنظر في أفضل كيفية لتطوير علاقاتها الخاصة مع تلك المنظمات . وقد أظهرت التجارب حتى الآن أن المنظمات غير الحكومية قادرة على أن تلعب دورا هاما وبناء ومسؤولا في تسهيل عمل الهيئات التعاھدية ، فتساهم بذلك في أدائها بصورة أكثر فعالية . فضلا عن ذلك ، فإن من مصلحة الهيئات التعاھدية والدول الاطراف ألا تحصر المعلومات التي توفرها تلك المنظمات في مجالات آفلة يكون فيها مركزها الرسمي غير واضح ولكن تأثيرها المحتمل يبقى سليما من الناحية العملية . ويفضل بالتأكيد تناول تلك المعلومات علانية قدر الإمكان وأن تتاح الفرصة لأي دولة طرف معنية أن تترد بالصورة الملائمة . وغني عن القول أن أيا من هذا لا يعني أنه ينبغي ألا يفرض أي نوع من القيود أو أنه ينبغي أن تتطابق مناهج الهيئات التعاھدية .

٣ - نحو حصيلة أكثر فعالية من النظر في التقارير

١٣٣ - شددت كل الهيئات التعاهدية على أن عملية دراسة التقارير من جانب الدول الأطراف ينبغي أن تبني على حوار بناء بين الهيئة التي تتولى الرصد والدولة الطرف . وبقدر ما يعتبر الحوار البناء وسيلة غير ملائمة أو لا يعتبر الوسيلة الأكثر فعالية لتناول حالة محددة ، يمكن أن يفترض عموماً أن أجهزة الأمم المتحدة المعنية برسم السياسات المتعلقة بحقوق الإنسان توفر محفلاً أكثر ملاءمة من المحفل الذي توفره الهيئات التعاهدية . وهذا التقسيم غير الرسمي وغير الواضح للعمل يعمل على عزل الهيئات التعاهدية عن بعض العوامل السياسية التي تحيط لا مناص ببعض ما قد ينشأ من المسائل الأكثر مدعاة للجدل . وقد سعت الهيئات التعاهدية (على الوجه الصحيح في اعتقادي) لتجنب أي استنتاج بأنها تصدر حكماً بشأن أداء دولة طرف محدد على أساس دراسة تقاريره ، بغية التشديد على الطبيعة البناءة لعمل اللجان ومن أجل التمهيد لنهج مبني على توافق الآراء .

١٣٤ - ولكن من الصعب ، في الأجل الأطول ، تبين الكيفية التي ستتمكن بها الهيئات التعاهدية من تجنب السعي للتوصل إلى وسائل أكثر فعالية توضح عن طريقها ، عند إختتام الحوار ، أنه قد بقيت بعض قضايا معينة قد يكون بعض أعضاء اللجنة على الأقل غير راضين كلية فيما يتعلق بها . وفي الحالات التي لا يجد فيها أي من الأسئلة المتعلقة بقضية محددة جواباً على الرغم من الاهتمام الشديد الذي يبديه أعضاء اللجنة ، أو عندما يكون من الواضح تماماً أن الإيضاحات المقدمة غير كافية ، فقد يبدو أن السعي وراء تأمين تأدية اللجان لأعمالها بصورة فعالة يحتاج إلى بعض إجراءات المتابعة المحددة . وبهذه الروح ، يقوم عدد من اللجان بوضع الإجراءات التي تمكن فرادى الخبراء الأعضاء من الإدلاء بملاحظات ختامية يمكن أثنائها الإشارة إلى أية مصادر للقلق ما زالت موجودة . ويبدو أن أحد التحديات الهامة بالنسبة إلى المستقبل هو السعي إلى الوصول إلى دليل أوضح من جانب فرادى الخبراء إلى النتائج التي يعتقدون أنه يجوز استخلاصها من الحوار الذي تم .

١٣٥ - وبالإضافة إلى ذلك ، فإن عدداً من اللجان لم يتوصل بعد إلى إجراءات محددة يمكن بها أن تؤخذ في الاعتبار المعلومات التكميلية التي توفرها الدول الأطراف إستجابة لطلبات محددة من جانب اللجنة أثناء دراسة التقرير . ومع تحول دورة الإبلاغ (أو دوريته) إلى ما يتراوح بين ٤ و ٥ سنوات في المتوسط تزداد أهمية تلك التقارير التكميلية . (ولن يكون هناك معنى في معظم الأحيان لئلا ترد دولة طرف على اهتمامات

عاجلة إلا بعد مضي خمس سنوات في سياق التقرير الدوري المطلوب التالي) . وحتى الآن تلقت بعض اللجان معدلا منخفضا نسبيا من الردود على تلك الطلبات على الرغم من تأكيدات ممثلي الدول الاطراف بأن المعلومات التكميلية آتية قريبا . وقد يُعزى هذا ، الى مدى محدود على الاقل ، الى عدم وجود الاجراءات الملائمة للنظر في تلك التقارير . وبما أن طلبات الحصول على معلومات تكميلية تشكل ممارسة هامة ثبتت قيمتها بمرور الوقت ، فإنه يبدو من المستصوب أن يولى النظر لافضل الإجراءات الواجب إتباعها في الحالات التي لا توجد فيها فعلا .

باء - تعزيز الاتساق المعياري

١٢٦ - أشار الأمين العام في خطابه أمام الجمعية العامة بمناسبة الذكرى العشرين لإعتماد العهدين الدوليين الى أن "علينا دائما أن نكون يقظين اشلا يحدث شيء يسلب جزءا من أحكامها." (A/41/PV.54 ، ص ٦) . وعلى الرغم من ذلك فإن الجزء الاستهلالي من هذه الدراسة (الفقرات ٩-٣٠) يقدم مثلا واضحا للمدى الذي يمكن فيه لعوامل مثل الانتشار الحديث للمعايير (الملزمة وغير الملزمة على السواء) ، وتزايد وعمق أنشطة أجهزة تقرير السياسات والعدد المتسع للهيئات التعاهدية أن تتحد بحيث تجعل إقامة درجة معقولة من الإتساق المعياري أمرا فائق الصعوبة . وينعكس مظهر حديث للإهتمام بهذه المسألة في نداء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، في الفقرة ٨ من قراره E/1987 ، الى الهيئات الأخرى المكلفة بمسائل مماثلة في مجال حقوق الانسان أن تحترم المعايير الموحدة للجنة المعنية بحقوق الانسان .

١٢٧ - ويخضع السعي لتحقيق الإتساق المعياري لتقييدات معينة واضحة لأن كل نظام من أنظمة المعاهدات المختلفة له طابعه الخاص . ومع ذلك فإن من المقبول عموما أن يكون التفسير الذي يعطى لمعيار معين من جانب هيئة من الهيئات المعنية بحقوق الانسان في الأمم المتحدة متسقا مع التفسير الذي تعتمده هيئة أخرى . وبقدر ما يكون الإتساق الكامل مستحيلا وغير مناسب لأسباب كامنة في أحكام المعاهدات ذات الصلة ، ينبغي أن يكون هناك تفسير للاختلافات الناجمة يستند الى المبادئ . ولكن على الرغم من أن تلك المبادئ غير إشكالية ، من ناحية مجردة على الاقل ، فإن وجود عدد كبير من الهيئات التعاهدية المختلفة ، واقتراح إنشاء عدة هيئات جديدة ، لا مناص من أن يثير مشاكل معينة . وقد صاغها مؤخرا أحد أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على النحو التالي :

"هل يسود التفسير بموجب المعاهدة السابقة أم المعاهدة اللاحقة ؟ وهل يحمل التفسير الذي يُعطى بموجب معاهدة ذات موضوع واحد وزنا أكبر من التفسير الذي يُعطى لحق محدد بموجب معاهدة أكثر عمومية ؟ وهل ينبغي أن تحمي كل هيئة سلامة كل معاهدة بدقة بدون أن تنظر الى أبعد من إختصاصها هي في مجال أي موضوع معين ؟ وهل تقارن سلطة ومركز أية هيئة تقوم بالتفسير بسلطة ومركز أية هيئة أخرى تقوم بالتفسير ؟" (٦٣)

ويتوقع أن تصبح المشاكل التي نشأت بالفعل في هذا المجال (٦٣) أكثر تواترا وإزعاجا بالقدر الذي تصبح به الظاهرة المسماة "التخللية" أكثر انتشارا (٦٤) . وتشير التخللية الى عملية استخدام المعايير الواردة في مك ما في تفسير المعايير الواردة في مك آخر . فعلى سبيل المثال قد تأخذ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الحقوق الاقتصادية الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الاعتبار ، خصوصا عندما تفعل في قضايا تعرض عليها بموجب البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . وقد برزت هذه الحالة بالفعل في عدة قضايا حديثة قررت فيها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المادة ٢٦ من العهد الأخير ، التي تنص على المساواة في حق التمتع بحماية القانون ، تنطبق على تشريعات الضمان الاجتماعي (وهي قضية تناولتها المادة ٩ من العهد الآخر) (٦٥) .

١٢٨ - ويبدو أنه لا مناص ، في الاجل الطويل ، من أن تتضاعف حالات عدم الإتساق المعياري وأن تنجم مشاكل كبيرة . ومن أسوأ الآثار المحتملة ظهور إلتباس كبير فيما يتعلق بالتفسير "الصحيح" لحق بعينه ، وتقويض مصداقية وهيئة أو أكثر من الهيئات التعاهدية ، وخلق تهديد لسلامة النظام التعاهدي في نهاية الامر . وإذا كان الامل معقودا على ألا يتحقق أي من هذه السيناريوهات ، فإن إمكانية حدوثها كافية لان تجعل المجتمع الدولي يتردد قبل إنشاء هيئات تعاهدية جديدة تزيد على ما هو في طريقه فعلا الى الظهور . وهي سبب هام أيضا للنظر في تدابير طويلة الاجل تستهدف ترشيد النظام الحالي (انظر الفصل السادس أدناه) .

١٢٩ - ويحتمل أيضا أن تبرز في الاجل القصير قضايا المصداقية والاستقامة . وعلاوة على ذلك فإن شفافية النظام في عمومه (أي السهولة التي تتمكن بها الحكومات ومواطنوها من فهم أبعاد النظام المعياري والمؤسسية على السواء) يمكن تماما تهديدها . إن الحلول الاساسية القصيرة الاجل ذات شقين . الاول هو التعرف على المشكلة وخطورتها المحتملة من جانب كل من الهيئات التعاهدية وأجهزة تقرير السياسات .

وما لم يتم التعرف بوضوح على المشكلة فسوف لا يوجد لها حل . والحل الثاني هو التوصل الى إجراءات تستهدف تأمين وصول أكبر قدر ممكن من المعلومات ذات الصلة الى أي هيئة من الهيئات المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة لدى نظرها في قضية محددة . وبصفة خاصة ، ينبغي إعطاء الأمانة العامة ولاية توجيه نظر الهيئة المعنية (سواء كانت هيئة تعاهدية أو جهازاً من أجهزة تقرير السياسات) الى أي اقتراح تعتقد أنه ينطوي أو قد ينطوي على عدم إتساق معياري . وتقع مسؤولية إتخاذ القرار ، طبعاً ، على الهيئة المعنية ، ولكن مداولاتها ينبغي ، على الأقل ، أن تنبني على معلومات كاملة ، وينبغي بقدر الإمكان تسهيل الجهود التي تبذل لتجنب عدم الإتساق .

١٣٠ - ان الصعوبة العملية الرئيسية في هذا الحل هي العبء الذي يفرضه على أمانة موظفيها هم أصلاً أقل عدداً مما ينبغي أن يكونوا عليه . ومع أن تلك المشكلة تقع خارج نطاق هذه الدراسة ، فإنه يمكن تقديم اقتراحين . الأول هو التفكير في إعادة النظر في الصورة التي يصدر بها المنشور المعنون "إجراءات الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان" (٦٦) ، أو إصدار ما يكمله ، حيث احتفظ ، هذا المنشور جوهرياً ، بنفس الشكل منذ أن صدر أول مرة استعداداً للمؤتمر الدولي المعني بحقوق الإنسان الذي عقد في طهران في عام ١٩٦٨ . وهو يشكل حالياً سجلاً قيماً جداً للتطورات المؤسسية ، ويوفر ، في واقع الأمر ، حافظة مؤسسية لا غنى عنها . وعلى الرغم من ذلك فإنه لا يوفر أي مجمل متكامل أو تكميلي للنهج أو التفسيرات التي تعتمد عليها الهيئات التعاهدية المختلفة فيما يتعلق بالمعايير المحددة . فإذا أريد الحصول ، مثلاً ، على معلومات فيما يتعلق بالمضمون المعياري لحظر التمييز على أساس المركز أو المنشأ الاجتماعي فإن المنشور يقدم القليل من المساعدة المباشرة ، هذا إن قدم شيئاً . وسيكون الإجراء البديل هو بدء العمل في منشور جديد تماماً (ربما في شكل أوراق سائبة) يسعى لتقديم نوع المعلومات التي يمكن للدول الأطراف وأجهزة حقوق الإنسان والأعضاء الخبراء في الهيئات التعاهدية الرجوع إليها عند الحاجة .

١٣١ - والاقتراح الآخر هو أن تنظر الأمانة العامة في محاولة بناء قدر أكبر من الخبرة التخصصية على أساس الموضوعات المختلفة أو مجالات المواضيع بدلاً من تخصيص جميع الموارد البشرية على أساس وظيفي أو مؤسسي . فمن غير المحتمل أن يقوم أي من الموظفين بتحصيل معرفة تفصيلية عن جميع الأنشطة ذات الصلة بمواضيع محددة سواء اضطلعت بها هيئة تعاهدية ، أو جهاز من أجهزة تقرير السياسات ، أو وكالة تخصصية أو أية وكالة أخرى ، أو منظمة اقليمية لحقوق الإنسان .

جيم - الإعلام

١٣٢ - أصبح الآن بمثابة تقليد تقريبا أن يطلب في التقرير السنوي لكل من الهيئات التعاھدية زيادة التعريف بأعمال هذه الهيئات . وتستجيب الجمعية العامة (مع الهيئات المعنية الأخرى) لذلك عامة كما فعلت في الدورة الثالثة والأربعين في الفقرة ٢٠ من قرارها ١١٤/٤٢ المؤرخ في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ عن طريق حث "الأمين العام على اتخاذ خطوات حاسمة ، في إطار الموارد القائمة ، لزيادة التعريف بأعمال" اللجنة المعنية بحقوق الإنسان واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وبالمثل ، فبعد أن نظرت الجمعية العامة في تقرير اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ، طلبت إلى الأمين العام في الفقرة ١٦ من قرارها ١٠٠/٤٢ المؤرخ في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ " ... أن يوفر ويسهل ويشجع الأنشطة الإعلامية المتعلقة باللجنة والاتفاقية ... " .

١٣٣ - وليس شمة شك في أنه ينبغي ، إلى أكبر حد ممكن ، تشجيع استخدام الوسيلة التقليدية لتعزيز النشاط الاعلامي المتعلق بأعمال الهيئات التعاھدية . ومع ذلك ، فيبدو من الأساسي أيضا ، لاسيما في الأجل الأطول تقييم العقبات التي تعترض ، فيما يبدو ، طريق زيادة الوعي العام بالأعمال التي يجري القيام بها . ونظرا لأن الهيئات التعاھدية تشكل حجر الزاوية في كامل برنامج الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان ، فليس شمة شك في أنه يتعين بذل جهد أكبر لتعميم المعلومات الواردة على الأقل في التقارير السنوية لكل هيئة تعاھدية . غير أن تحدي جعل هذه المعلومات متاحة لجمهور واسع النطاق لا يتم التصدي له بمجرد طبع المزيد من النسخ وتعميمها على نطاق أوسع حسبما يفترض أحيانا ، فيما يبدو .

١٣٤ - إن بذل جهد مجدٍ حقا لجعل الوصول إلى المعلومات ذات الصلة ممكنا يتطلب إتاحة هذه المعلومات في شكل يمكن تحديد مكانه وفهمه من قبل الأفراد والجماعات الكائنة خارج نطاق الدائرة المباشرة لـ "المعنيين" (أي دائرة المعنيين مباشرة سواء من خلال مشاركتهم في جلسات الهيئات التعاھدية ذاتها أو جلسات الهيئات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أو حضورهم لها) . ويمكن افتراض أن التقرير السنوي هو الوثيقة الوحيدة للجنة (تارकिन جانباً في الوقت الحالي تقارير الدول الأطراف) التي يرجح تماما أن يكون لها أية قيمة إعلامية محتملة لأي شخص لا تتوافر له درجة من الخبرة فيما يتعلق بأعمال المنظمات الدولية . غير أن المشكلة تتمثل في أنه في حكم المؤكد تقريبا ، أنه إذا دخلت التقارير السنوية في مباحرة

مناسبة ، فإنها ستفوز بالجائزة الأولى في الاستعفاء على فهم القارئ العادي المعني . فالعرض غير واضح بصورة خاصة ، وأسلوب الكتابة شديد الإملال ، والصياغة مسهبة تـلـف وتدور عامدة حول المعنى ، ونسق العرض يجلب النعاس . ولا ريب أنه يمكن أن تساق أسباب جيدة لتبرير (أو الاعتذار عن) كثير من هذه السمات ، غير أن أقل ما يقال هو أنها إذا أخذت مجتمعة فإنها تضمن عدم وصول أحد إلى التقارير أو عدم إشارتها لاهتمام أحد سوى المجموعة المختارة من "المعنيين" .

١٣٥ - وينبغي اتخاذ خطوتين لتحسين هذه الحالة . فالشكل وطريقة العرض الحاليان للتقارير ينبغي أن يستعرضهما بشكل منتظم فريق خبراء صغير يتألف من عضو باللجنة أو عضوين ، وخبير إعلامي وشخص مهتم من خارج المجال . وينبغي أن يكون الهدف من ذلك هو اقتراح بدائل شتى على اللجان يمكن عن طريقها ، ودون التأثير بدرجة كبيرة على المادة القائمة ، تقديم تقاريرها بطريقة أكثر قابلية للقراءة وأكثر سلاسة وجاذبية . وتنطوي الخطوة الثانية على ممارسة مختلفة ترمي إلى النظر في كيف يمكن تركيز وعرض المعلومات الواردة في التقارير بطريقة تشير اهتمام القراء العاديين . ولئن كان من الواضح أنه يتعين عرض الناتج الرسمي للجان بشكله الأصلي والاحتفاظ بالصياغات التي تم التفاوض عليها بعناية وإعدادها بتدقيق واعتمدت بتوافق الآراء ، فمن الواضح بنفس القدر أن هذه المادة ، بحكم طبيعتها ذاتها ، غير موضوعة في شكل يؤدي إلى اجتذاب الدعاية لها ، ناهيك عن تعميمها على نطاق واسع . وما لم يتم محاولة اتباع هذا النهج فإنه من غير المرجح أن يكون لأعمال اللجان أية أهمية حقيقية على الإطلاق لأي شخص بخلاف الاختصاصيين في ذلك الميدان .

١٣٦ - وشمة اقتراح أخير قدمه الاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات ويستحق تكرار تأكيده . وفحواه هو أنه عندما يكون تقرير الدولة الطرف قيد النظر ، ينبغي تعميم نص التقرير وموجز لأعمال اللجنة ، على أوسع نطاق ممكن من جانب مركز الأمم المتحدة للإعلام الكائن في الدولة المعنية ، إن وجد (A/44/98 ، الفقرة ٧٥) . وبعد كل ما تقدم ، قد تكون أكثر الأنشطة الإعلامية فعالية هي الأنشطة التي يظطلع بها على المعنيين الوطني والمحلي والتي تعكس جهدا واعيا لمواءمة المواد ذات الصلة مع الظروف والمصالح المحلية .

سادسا - منظور طويل الاجل لوضع المعايير

الف - تحديد المسائل

١٢٧ - تناولت الجمعية العامة على وجه التحديد في دورتها الحادية والأربعين مسألة وضع معايير دولية في ميدان حقوق الانسان . ودعت في الفقرة ٤ من قرارها ١٢٠/٤١ المؤرخ في ٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٦ :

"الدول الاعضاء وهيئات الأمم المتحدة إلى أن تأخذ في الاعتبار المبادئ التوجيهية التالية لدى وضع صكوك دولية في ميدان حقوق الانسان ، وينبغي لهذه الصكوك أن تتسم ، في جملة أمور ، بما يلي :

(أ) أن تكون متسقة مع مجموعة القوانين الدولية القائمة لحقوق الانسان ؛

(ب) أن تكون ذات طبيعة أساسية وتنبع من الكرامة الأصلية للإنسان وقدره ؛

(ج) أن تكون دقيقة بالقدر الكافي لوضع حقوق والتزامات قابلة للتحديد والتطبيق ؛

(د) أن توفر ، حسب الاقتضاء ، آلية للتنفيذ الواقعي والفعال بما في ذلك نظم الإبلاغ ؛

(هـ) أن تجتذب التأييد الدولي الواسع " .

وبناء عليه ، طلبت لجنة حقوق الانسان إلى الأمين العام ، في الفقرة ٣ من قرارها ٢٤/١٩٨٧ المؤرخ في ١٠ آذار/مارس ١٩٨٧ ، أن "يوجه اهتمام جميع هيئات منظومة الأمم المتحدة المعنية بوضع معايير دولية في ميدان حقوق الانسان" إلى قرار الجمعية العامة ١٢٠/٤١ . ويبدو أن ديباجة هذا القرار بالإضافة إلى الأجزاء الأخرى من منطوقه تعكس شاغلين متميزين وإن كانا مترابطين ترابطا وثيقا . الشاغل الأول هو أنه قد يكون هناك إفراط في المعايير الجديدة لحقوق الانسان التي تجري صياغتها فعليا أو

التي يقترح النظر فيها مستقبلا . ومن ثم ، أشير على سبيل المثال ، في هذا السياق إلى أن الأنشطة التي اضطلع بها مؤخرا أدت إلى زيادة متضخمة في النصوص المتعلقة بحقوق الانسان تهدد "بتخفيض قيمة" المعايير "القائمة بالفعل" (A/C.3/42/SR.46 ، الفقرة ١١) . وكرد جزئي على هذين الشاغلين ، طلبت الجمعية العامة في الفقرة ١ من قرارها ١٢٠/٤١ إلى "الدول الاعضاء وهيئات الأمم المتحدة أن تعطي أولوية لتنفيذ المعايير الدولية القائمة" . ومع ذلك ، فقد تكون هناك أسباب ضاغطة تعمل لصالح اعتماد معايير جديدة في مجالات معينة . ولذا فمن الملائم ألا يبحث فقط ما إذا كان هناك إفراط في المعايير القائمة وإنما أيضا ما إذا كان ثمة وجود لنهج بديلة سليمة .

١٢٨ - والشاغل الثاني الذي عُبر عنه بوضوح في قرار الجمعية العامة ١٢٠/٤١ هو ضمان أن تكون أنشطة الأمم المتحدة في وضع المعايير لحقوق الانسان "مؤثرة وفعالة بقدر الامكان" (الفقرة السادسة من الديباجة) . ويجري بحث كل من هذين الشاغلين بقدر من التفصيل أدناه . وفي هذا السياق ، تجدر الإشارة إلى أن هذه المسائل ترتبط ارتباطا متكاملا بالاداء الفعال الطويل الاجل للهيئات التعاهدية لطائفة متنوعة من الاسباب . فأولا ، كما أشير في الفصل الثاني (أعلاه) إذا كان لما يحدث في الهيئات التعاهدية صلة وثيقة بباقي برنامج الأمم المتحدة لحقوق الانسان ، فإن شكل ذلك البرنامج واتجاهه ونطاقه تؤثر بالمثل أيضا على عمل الهيئات التعاهدية . وثانيا ، أن محتوى جميع المعايير الجديدة ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار من جانب الهيئات التعاهدية ذات الصلة . وحيثما يظهر أن المعايير الجديدة تتفق اتفاقا كاملا مع الاحكام التعاهدية ذات الصلة ، فإنها يمكن أن تكون مرشدا مفيدا في تفسير هذه الاحكام . وحيثما يبدو أن المعايير الجديدة لا تتفق اتفاقا تاما مع هذه الاحكام التعاهدية ، فقد يكون من الضروري تبديد الغموض الناشئ عن ذلك أو تقليله بطريقة ما إلى أدنى حد . وثالثا ، فإنه رهنا بالاجراءات الرسمية أو غير الرسمية المتوخاة لتقديم التقارير ، يمكن حتى للمعايير غير الملزمة أن تزيد ، على نحو مباشر ، بعض المشاكل التي تم تناولها في مواضع أخرى من هذه الدراسة . وأخيرا ، فإن وضع معايير جديدة قد يؤدي بالفعل ، في نهاية المطاف ، إلى إنشاء هيئات تعاهدية جديدة ، وهو تطور لابد أن تترتب عليه آثار كبيرة فيما يتعلق ببعض المسائل التي تم تناولها هنا .

باء - هل هناك معايير أكثر من اللازم ؟

١ - وضع المسألة في الإطار الصحيح

١٣٩ - من المهم قبل استعراض مجموعة أنشطة وضع المعايير التي يجري الاضطلاع بها أو النظر فيها حاليا أن توضع أي مشكلة يعتقد أنها قائمة في مجال حقوق الانسان في الإطار الاعم لوضع المعايير الدولية ككل . وقد أشار استعراض أجري مؤخرا لعملية وضع المعاهدات المتعددة الأطراف (التي تغطي جميع المجالات ، ولا تقتصر على حقوق الانسان)^(٦٧) عددا كبيرا من الاستجابات من مجموعة كبيرة من الدول مفادها أن هناك افراطا في المستوى العام لعملية وضع المعاهدات على صعيد المجتمع الدولي . فمثلا ، تحدث الرد الوارد من إحدى الحكومات عن "فرط النشاط الدولي" الذي يؤدي إلى "زيادة مفرطة" في عدد عمليات الصياغة^(٦٨) ، فيما ألمح رد آخر باستخفاف إلى "أن شهية المجتمع الدولي لا تشبع من وضع صكوك دولية جديدة ، وأنها تسفر بعد ذلك عن مصاعب في استيعابها على الصيد الوطني"^(٦٩) . وبالفعل ، قدر أنه على مدار أي سنة بعينها ، يكون مطلوبا من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تشارك ، في مرحلة أو أخرى على الأقل من مراحل إعداد عشرات المعاهدات^(٧٠) . وإذا وسع نطاق النظر بحيث لا يقتصر على المعاهدات فحسب بل ليشمل أيضا صياغة الصكوك غير الملزمة ، فمن المؤكد أن العبء سيتجاوز الضعف . وقد وجهت الدول المختلفة النظر في الاستعراض الذي أجراه الأمين العام إلى العواقب المختلفة ذات الأثر العكسي التي ترى أنها تنجم عن عملية "نهم" معايير جماعية . ويرد في الباب الفرعي (٣) أدناه تحليل لهذه العواقب .

١٤٠ - وبالإضافة إلى اتساع نطاق نشاط الأمم المتحدة في مجال وضع المعايير ، يجب أيضا مراعاة نطاق الأنشطة ذات الصلة التي يضطلع بها في إطار الوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية التابعة للأمم المتحدة . فمثلا ، فيما يتعلق بالمجال الأخير ، اعتمدت منظمة الدول الأمريكية في السنوات الأخيرة اتفاقية للبلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه وبروتوكولا إضافيا ملحقا بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٧١) . وبالمثل ، يواصل مجلس أوروبا نشاطه في اعتماد معايير جديدة ، بما في ذلك الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة^(٧٢) . ومنظمة العمل الدولية هي أنشط الوكالات المتخصصة في وضع المعايير ، فقد اعتمدت ١٦٨ اتفاقية و ١٧٦ توصية حتى ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩ . وفي هذا الصدد ، ذكر تقرير صادر في عام ١٩٨٧ عن "فريق عامل معني بمعايير العمل الدولية" تابع لمنظمة العمل الدولية أن "معظم

الحكومات" تحبذ تخفيض معدل اعتماد المعايير الجديدة في المستقبل (٧٣) . وفيما يلي الأسباب الكاشفة التي قدمتها اثنتان من حكومات البلدان النامية تأييدا لاتباع هذا النهج :

"إن من شأن ذلك أن يسهل عمل الإدارات الوطنية التي لا تتوفر لديها إلا وسائل محدودة ، وأن يتيح دراسة الحالات بمزيد من الإمعان والتوصل إلى نتائج أدق بغية تقديم نصوص تشريعية ، واستعراض احتمالات التصديق خلال فترات أقصر ، وبذل المزيد من الجهود من أجل جعل التشريعات والممارسات الوطنية متسقة مع الاتفاقيات ، وتحسين التفاعل بين الهيئات التشريعية والسلطات التنفيذية . وبصورة أعم ، فإن من شأنه توسيع نطاق المساهمة في اللجان التقنية ، وتحسين نوعية المعايير وعمل الأجهزة المسؤولة عن الإشراف على المعايير وتعزيزها" (٧٤) .

١٤١ - وقصارى القول ، قد يكون هناك أساس للتوصل إلى نتيجة مؤداها أن الكثير من الدول بدأت تعاني مما يمكن أن يطلق عليه إجهاد المعايير الدولية . وتبقى مسألة إمكانية تطبيق النتيجة في إطار أنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان .

٢ - أنشطة الأمم المتحدة الحالية والمقترحة المتعلقة بوضع المعايير في مجال حقوق الإنسان

١٤٢ - منذ بداية عام ١٩٨٠ ، انتهت أجهزة الأمم المتحدة من وضع واعتماد اتفاقية واحدة وثلاثة إعلانات ومجموعتين من المبادئ ظهرت كلها نتيجة لعمل أجهزة حقوق الإنسان . وبالإضافة إلى ذلك ، تنظر أجهزة مختلفة حاليا في مجموعة كبيرة من المصكوك الجديدة التي تشمل ما يلي :

(أ) مشروع اتفاقية بشأن حقوق الطفل ، بدأ النظر فيه في عام ١٩٨٧ ؛

(ب) مشروع اتفاقية بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأسرهم ، بدأت صياغته في عام ١٩٨٠ ؛

(ج) مشروع بروتوكول اختياري شان للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يهدف إلى إلغاء عقوبة الاعدام ، بدأ النظر فيه في عام ١٩٨٠ ؛

- (د) مشروع إعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو إثنية أو دينية أو لغوية ، بدأت صياغته في عام ١٩٨٢ ؛
- (هـ) مشروع مجموعة المبادئ والضمانات المتعلقة بحماية الأشخاص المحتجزين بدعوى اعتلال صحتهم العقلية أو اختلال قواهم العقلية ، بدأت صياغته في عام ١٩٨٢ ؛
- (و) مشروع إعلان عالمي بشأن حقوق السكان الأصليين ، بدأت صياغته في عام ١٩٨٢ ؛
- (ز) مشروع إعلان بشأن حق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية المعترف بها عالميا ، بدأت صياغته في عام ١٩٨٧ ؛
- (ح) مشروع إعلان بشأن الحرية وعدم التمييز فيما يتعلق بحق كل شخص في مغادرة أي بلد ، بما في ذلك بلده وفي العودة إلى بلده ، أرسل في عام ١٩٨٨ إلى الدول لبدء تعليقاتها عليه ؛
- (ط) مشروع إعلان بشأن استقلال ونزاهة رجال القضاء والمحلفين والخبراء القضائيين واستقلال المحامين ، يجري النظر فيه منذ عام ١٩٨٥ ؛
- (ي) مشروع إعلان بشأن حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري أو غير الطوعي ، يجري النظر فيه منذ عام ١٩٨٨ ؛
- (ك) مشروع إعلان لمناهضة احتجاز الأشخاص دون إقرار به ، يجري النظر فيه منذ عام ١٩٨٧ .
- ١٤٣ - ومع ذلك ، ينبغي التشديد على أن هذه القائمة لا توفر إلا لمحة جزئية للحالة الراهنة ؛ وإن أحد العناصر التي يتعين إدراجها من أجل الوصول إلى صورة أكمل هو نطاق الأنشطة المنجزة حديثا أو الجاري تنفيذها فيما يتصل ببرنامج الأمم المتحدة الخاص بمنع الجريمة ومكافحتها ، التي يعتبر أغلبها ذا صلة مباشرة بعمل هيئات حقوق الإنسان ، بما في ذلك الهيئات التعاقدية . فعلى سبيل المثال ، ترد ، في تقرير لجنة منع الجريمة ومكافحتها عن دورتها العاشرة^(٧٥) ، إشارة إلى المكوك التالية التي

تندرج ضمن الصكوك الجاري صياغتها في الوقت الراهن : مشروع قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا للتدابير غير الاحتجازية ("قواعد طوكيو") ؛ ومشروع اتفاق نموذجي بشأن نقل الاشراف على المجرمين المحكوم عليهم بأحكام مشروطة أو المفرج عنهم افراجا مشروطا ؛ ومشروع اتفاق نموذجي بشأن نقل الاجراءات في المسائل الجنائية ؛ ومشروع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الاحداث ("مبادئ الرياض التوجيهية") ؛ ومشروع قواعد الأمم المتحدة لحماية الاحداث المجريين من حريتهم ؛ ومشروع المعايير الدولية التي تستهدف سن التشريعات الوطنية الفعالة أو اتخاذ تدابير أخرى على الصعيد الوطني لقيام السلطات المعنية باجراء تحقيق ملائم في جميع حالات الوفاة في ظروف مريبة ، بما في ذلك النص على تشريح الجثة على النحو المناسب ، ومشروع مبادئ أساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بانفاذ القوانين ؛ ومشروع المبادئ الأساسية لدور المحامين .

١٤٤ - ومن العناصر الأخرى الهامة في نطاق الصورة الشاملة ، قائمة القضايا التي يُقترح وضع مشاريع صكوك جديدة بشأنها (ولم يتخذ بعد اجراء بهذا الشأن) . ونورد على سبيل المثال اقتراحات من أجل ما يلي : مشروع اتفاقية للقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد ؛ ومشروع اعلان بشأن الحق في الغذاء الملائم ؛ وعهد جديد بشأن حقوق التضامن ؛ ومك ملزم قانونا يتناول الحق في التنمية ؛ ومشروع اتفاقية لانشاء محكمة جنائية دولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها ، وغير ذلك من الجرائم الدولية ؛ والعديد من الاقتراحات الأخرى غير المحددة بنفس الدقة في كثير من الأحيان .

١٤٥ - وقد يتساءل البعض عما إذا كان يمكن القول ، نتيجة لهذا النشاط كله ، أن هناك عددا أكثر من اللازم من المعايير الجاهزة أو عددا أكثر من اللازم من المعايير الجديدة المتوقعة . بيد أنه لا توجد اجابة قاطعة على مثل هذا السؤال . إذ أن الامر يعتمد بدرجة كبيرة على أولويات من يطرح السؤال ومنظوره السياسي الشامل . ومن الواضح ، على ما يبدو ، أن بعض الدول تشعر حاليا بقلق شديد إزاء مدى أنشطة وضع معايير حقوق الانسان ، بينما تعتقد دول أخرى أن هناك حاجة ملحة الى معايير جديدة في مجموعة متنوعة من المجالات المختلفة . وقد تشارك دول أخرى في وجهتي النظر . ولكن من المستصوب ، بصرف النظر عن النتيجة المستخلصة ، مراعاة أن سرعة معدل وضع المعايير لها نتائج محتملة معينة يتعين أخذها في الاعتبار .

٣ - بعض نتائج التوسع في نشاط وضع المعايير

١٤٦ - من الأمور المسلم بها عالميا ، على ما يبدو ، أن وضع معايير حقوق الإنسان يعتبر من أعظم انجازات الأمم المتحدة . وقد يكون أبقاها . ولكن ، يبدو أيضا ، ربما حتميا ، أن النشاط المفاجئ الذي حدث ، لاسيما على مدى العقد الماضي أو ما يقرب من ذلك ، كان له تكلفته وفوائده كذلك . ولئن كانت الفوائد واضحة بشكل معقول وليست محل نزاع إلا فيما ندر ، فإن ما تكلفته هذه الفوائد لم يكن موضع دراسة منهجية . ولذلك ، قد يكون من المفيد ، في السياق الحالي ، أن نحيط علما ببعض المشاكل أو الصعوبات التي قد تنشأ نتيجة لبرنامج نشط وواسع النطاق لوضع المعايير .

١٤٧ - فمن منظور الدول ، قد تنشأ مشاكل على عدة مستويات . فعلى الصعيد الدولي ، لا يستطيع العديد من الدول تحمل تكلفة ارسال وفود متخصصة لمراقبة جميع عمليات الصياغة المضطلع بها في وقت ما ، أو الاشتراك في هذه العمليات . وقد تكون التكلفة عاملا أساسيا وكذلك توافر الخبرة اللازمة^(٧٦) . ومن المحتمل أن يمح ذلك بصورة خاصة بالنسبة الى البلدان النامية ، بيد أنه من المؤكد أن المشاكل غير مقصورة على هذه البلدان . وقد يستتبع ذلك فرض عبء عمل ثقيل على الموظفين الدبلوماسيين العاملين في نيويورك أو جنيف أو مكان آخر والتابعين لدولة ما ، من حيث الأعمال التحضيرية المطلوبة ، والاشتراك في دورات مكثفة للصياغة أو التفاوض ، وتقديم التقارير الى حكوماتهم . ومن النتائج الأخرى أن بعض البلدان ليس بوسعها أن تتابع أنشطة الصياغة هذه عن كثب كما تريد بحيث لا تعكس المعايير الموضوعية آراء جميع الدول المعنية على النحو الملائم .

١٤٨ - وبالإضافة الى ذلك ، فإن تعدد المعايير الجاري صياغتها "قد يضع عبئا كبيرا جدا على الموارد القانونية في الأجهزة الوطنية للبلدان"^(٧٧) . وفي معرض التشديد على أهمية هذا البعد الوطني ، لاحظت إحدى الدول أن الحكومات لديها ، حتما ، قدرة محدودة على الاستيعاب :

"إن قلة التعليقات الواردة من الحكومات بشأن مشاريع المعاهدات ، وتأخيرها ، وحالة استعداد الوفود لدى اللجان ومؤتمرات المفاوضين ، وتواتر طلبات تأجيل عقد المؤتمرات بسبب ضغط المسائل الأخرى ، والوقت الطويل الذي تستغرقه الدول للتصديق على المعاهدات - في حالة تصديقها عليها - كلها توجي

بأن المشكلة تكمن على الأقل في قدرة الدول على استيعاب المعاهدات والاشتراك في إعدادها بقدر ما تكمن في قدرة الآليات القائمة أو المقبلة الموضوعية لصياغتها" (٧٨) .

وهناك عبء آخر يوضع على الجهاز الإداري ، وربما أيضا على الجهاز القضائي للدول وينشأ في عملية تنفيذ المجموعة الهائلة من المعايير التي بدأت في الظهور . فبالإضافة إلى الالتزامات الرسمية بتقديم التقارير ، المنصوص عليها في معظم المعاهدات ، فمن الأمور الشائعة ، بصورة متزايدة في الوقت الحالي ، أن تقوم أجهزة الأمم المتحدة ، بعد اعتماد معايير غير ملزمة ، بإنشاء آليات تنفيذ مخصصة الغرض تنطوي عادة على متطلبات بتقديم التقارير طوعيا بشكل ما (٧٩) .

١٤٩ - ومن منظور هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة ، فإن إحدى المشاكل الناتجة عن ذلك تتمثل في الطلب الملقي على عاتق الأمانة العامة التي قد لا تستطيع توفير عدد كاف من الموظفين ممن لديهم الخبرة المناسبة لخدمة هيئات الصياغة المختلفة . وبازدياد مجموعة المعايير تزداد كثيرا صعوبة ضمان الاتساق مع المعايير القائمة . بل فهم أن من الممكن أحيانا أن تشجع عمليات وضع المعايير الجديدة لغرض صريح هو إتاحة الفرصة لتخفيف المعايير القائمة أو إضعافها أو حتى تقويضها أو من أجل تحويل الانتباه والموارد عن أنشطة أخرى (٨٠) . ولكن لا شك أن وضع المعايير أمر مكلف ويستغرق وقتا طويلا كذلك ، بصرف النظر عن هذه الاعتبارات . وبذلك نجد أنه أشير ضمنا إلى أن وضع المعايير يمكن أن يكون جزءا من عملية حاصلها لا شيء من حيث تخصيص الموارد المتاحة . وعلى سبيل المثال ، ألمحت إحدى الدول ، استجابة لاقتراح قدم حديثا لصياغة اتفاقية جديدة ، أن النتيجة ستكون "تحويل موارد نادرة للأمم المتحدة والدول الأعضاء عن مسائل أخرى ملحة متعلقة بحقوق الإنسان" (E/CN.4/1988/44/Add.2 ، الصفحة ٢) . وبعبارة أخرى فإذا قررت الأمم المتحدة أن تكرر مبلغا معيناً من الموارد لوضع المعايير ، فإن الموارد المتاحة للمنظمة ذاتها وللدول الأعضاء من أجل جوانب أخرى من تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ستخفض بنفس النسبة . وفي ضوء النسبة المئوية الضئيلة ، نسبيا ، من ميزانية الأمم المتحدة المكرسة لحقوق الإنسان ، والعديد المحدود من موظفي الأمانة العامة الذين لديهم الخبرة القانونية والتقنية اللازمة لوضع المعايير ، والطلبات المتنامية دوماً على أوقات الاجتماع المحدودة المتاحة للأجهزة المختلفة ، والضغط الهائل التي تمارس من أجل الكشف والنتيجة عن الأزمات المالية للمنظمة ، فإن هناك حججا قوية تؤيد افتراض انتهاء العملية إلى لا شيء من حيث تخصيص الموارد المتاحة . بل إن أحد أعضاء اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية

الأقليات خلم ، في تحليل أجراه حديثا ، الى أن كثرة عدد عمليات الصياغة الجارية حاليا "تؤدي الى تحميل أجهزة السياسة بالامم المتحدة طلبات صعبة ومتضاربة ، وقد تتسبب في ركود عمل هذه الأجهزة" (٨١) .

جيم - أماليب اعطاء الأولوية لتنفيذ الصكوك القائمة

١٥٠ - طلبت الجمعية العامة في قرارها ١٢٠/٤١ واللجنة المعنية بحقوق الانسان في قرارها ٢٤/١٩٨٧ "الى الدول الاعضاء وهيئات الامم المتحدة أن تعطي أولوية لتنفيذ المعايير الدولية القائمة في ميدان حقوق الانسان" . ويتمثل التحدي الناشئ عن هذه السياسة في تحديد نهج من شأنها أن (أ) تستجيب للاهتمامات الرئيسية المذكورة أعلاه ؛ و (ب) تستطيع جمع مقدار كبير من التأييد ؛ و (ج) تتسق مع الهدف الشامل المتمثل في المساهمة في تدوين القانون الدولي لحقوق الانسان وتطويره التدريجي . وقدمت ، في السنوات الاخيرة ، مجموعة متنوعة من النهج المختلفة . وتشمل فرض وقف اختياري للمعايير الجديدة ؛ وانشاء هيئة متخصصة لوضع المعايير ؛ وتحديد أولويات لتنظيم الأنشطة المقبلة . وسينظر فيما يلي في كل من هذه الاقتراحات بايجاز .

١ - التوقف عن وضع معايير جديدة

١٥١ - نظرا للأثر التراكمي لما يطلب من الدول بسبب السرعة الراهنة ونطاق الأنشطة الحالية في مجال وضع المعايير ، فلا يستغرب أنه قد وُجّهت نداءات لوضع قيود على بدء أنشطة جديدة (٨٢) . ومع أن نداءات أخرى لم تؤيد تلك المقترحات البعيدة المدى ، إلا أنها أشارت الى أنه ستوجد حاجة في العقد المقبل الى وضع معايير جديدة قليلة نسبيا . ومع التسليم باحتمال أن تتسبب "التغييرات التي تطرأ على الموئل العالمي" أو "المجالات الجديدة للجهود البشرية" في ظهور الحاجة الى مزيد من المعايير فقد حث الأمين العام مؤخرا على ضرورة أن تنصب الأنشطة على "توفير الاحترام العالمي ، في الواقع ، لما اتفق عليه من حيث المبدأ" (A/42/512 ، الضميمة ، ص ٤) . على أنه تمثل أحد الردود على هذا الاقتراح في اللجنة الثالثة للجمعية العامة في التشديد على أنه "مازال هناك كثير يتعين عمله في مجال وضع المعايير ؛ مثل الحق في التنمية والحق في المسكن المناسب وحقوق الانسان والهجرة الجماعية وحقوق الانسان في مجال اقامة العدل ، والعمال المهاجرون وأسرهم ، وتعزيز الحياة الاجتماعية ، وتعزيز التعاون الدولي في مجال حقوق الانسان" (A/C.3/42/SR.40 ، الفقرة ٣٣) . ومن ناحية أخرى ، أشير الى أنه لم يعد هناك مزيد من الميادين الجديدة تماما التي يتعين

استكشافها . بيد أنه يبدو أن هذا الرأي الأخير لا يلقي تأييدا على نطاق واسع .
وخلافا لذلك يبدو أن التقييم التالي المتعلق بالحاجة الى مواصلة منظمة العمل
الدولية وضع المعايير ، يعكس الواقع ، وربما الاتجاه السائد بين أغلبية الدول ،
بمزيد من الدقة :

"تشمل المعايير القائمة بالفعل حقا ، طائفة واسعة جدا من المشاكل
العملية ، بل من مشاكل حقوق الانسان ، بيد أنه من قبيل الوهم تصور أن أي
مجموعة من المعايير ستصبح كاملة على الاطلاق ، سواء على الصعيد الدولي أم
على الصعيد الوطني . وفي كلتا الحالتين ، لا يمكن أن تتوفر مدونة شاملة أو
غير قابلة للتغيير ، وخاصة في عصر التغير السريع : فالاحتياجات والمفاهيم
تتغير مع مرور الزمن ، ويجب ادخال اضافات على الصكوك القديمة أو فحصها
بدقة لتطويرها للاحتياجات الجديدة" (٨٣) .

وقد ظهر هذا التقييم عندما اعتمد مجلس ادارة منظمة العمل الدولية عام ١٩٨٧ تقريرا
حدد طائفة واسعة جدا من "المواضيع المحتملة" ، التي ينبغي لمنظمة العمل الدولية
النظر في اعتماد معايير جديدة بشأنها (٨٤) . ومن ثم ، فمهما كانت الميزات التي قد
يراهها البعض في الاقلال من سرعة وضع المعايير ، فإن الاقتراح بالتوقف عن وضعها ،
لا يبدو مقبولا على نطاق واسع . وعلاوة على ذلك ، فليس من السهل على أي حال تصور
صيغة مقبولة لتدبير قد يعمل في الواقع على الحد من الامتياز السيادي للدول في
اقتراح معايير جديدة .

٣ - انشاء هيئة متخصصة لوضع المعايير

١٥٢ - قدم اقتراح آخر بتركيز معظم مهام وضع المعايير المتعلقة بحقوق الانسان في
الامم المتحدة ، في هيئة جديدة من الخبراء ، "لجنة قانون حقوق الانسان" تكرر وقتها
كله ، وتخصص على وجه الحصر ، لإعداد قوانين حقوق الانسان (٨٥) . ويقر مقدم الاقتراح
بأن اقتراحه "يحتمل أن يقابل بالتشكك الذي له ما يبرره بالتأكيد ... على أساس أن
الامم المتحدة "تعاني بالفعل من زيادة عدد أجهزتها ، وليس هناك ما يضمن أن تكون
لجنة قانون حقوق الانسان على مستوى المسؤولية" (٨٦) .

١٥٣ - وفي ضوء الازمة المالية المستمرة ، والجهود التي بذلت مؤخرا لخفض العسدد
الاجمالي لاجهزة الامم المتحدة ، يبدو احتمال الأخذ بهذا الاقتراح ضئيلا . ويبدو أنه

ستنشأ صعوبات أخرى تتعلق بمميزات هذا الاقتراح . فمن العوامل التي يتجاهلها هذا الاقتراح ، استصواب الابقاء على العلاقة المهمة الموجودة حالياً بين إعداد الدراسات التفصيلية وصياغة المعايير ذات الصلة . ونظراً لأن اللجنة الفرعية ، واللجنة هما الجهازان الرئيسيان المسؤولان عن الأمر الأول ، فمن المنطقي أن تحتفظا أيضاً بوظائفهما المتعلقة بوضع المعايير . والبدل لذلك ، وهو أن يعهد إلى لجنة قانون حقوق الإنسان المقترحة بإعداد الدراسات ، رهناً بالترتيبات ذات الصلة ، من شأنه إما إحداث ازدواجية في الأنشطة أو حرمان الأجهزة الرئيسية من مصدر مهم للمدخلات الفكرية . وثمة صعوبة أخرى ، وهي مشكلة التشجيع (دون قصد) على تقديم مقترحات إضافية بمعايير جديدة بسبب إنشاء جهاز جديد كامل متاح لهذا الغرض . ومن ثم ، فإنشاء هيئة جديدة ليس من شأنه في حد ذاته أن يؤدي إلى التصدي لأي من المشاكل الموجودة حالياً . وقد لا يسفر الأمر إلا عن مجرد نقل الإجراءات ذاتها من ساحة إلى أخرى .

١٥٤ - وثمة عامل آخر ليس في صالح الهيئة الجديدة المقترحة ، وهو محدودية إمكانات نقل خبرة هيئات مثل لجنة القانون الدولي ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي ، في مجال حقوق الإنسان ، إلى الهيئة الجديدة ، وهما كما يبدو اللجنتان اللتان ستخذا الهيئة حذوهما إلى حد كبير . فأولاً ، تتنوع المواضيع التي تتناولها هيئات حقوق الإنسان بدرجة ملحوظة (مثل التنمية ، الدين ، المصابون بأمراض عقلية ، حالات الاختفاء ، الأغذية ، الهجرة ، وما إلى ذلك) ، كما أنها تفتقر إلى التجانس النسبي الذي تتمتع به لجنة القانون التجاري الدولي ، وكذلك وبدرجة مهمة وإن كانت أقل ، لجنة القانون الدولي . بل إن عنصراً مميزاً أكثر أهمية هو النطاق الذي كثيراً ما توجد بشأنه خلافات جوهرية من حيث كل من غايات ووسائل وضع المعايير في مجال حقوق الإنسان . ونتيجة لذلك فإن المواضيع المختلفة ، بسبب ما تنطوي عليه طبيعتها الأساسية ، تكون أكثر إثارة للجدل السياسي ، من أغلب المواضيع المناظرة التي تعالجها بكفاءة لجنة القانون الدولي ، ولجنة القانون التجاري الدولي بكفاءة . ومع أن الدراية الفنية في مجال الصياغة التقنية مازال مهمة ، فهي ليست إلا أحد العناصر الضرورية في ميدان حقوق الإنسان .

١٥٥ - لذلك لا يبدو في المستقبل القريب أي احتمال في أن تغير الجمعية العامة السياسة التي أيدتها في قرارها (١٣٠/٤١) ، الذي أكدت فيه من جديد الدور الرئيسي للجنة حقوق الإنسان في مجال وضع المعايير .

٣ - تحديد الأولويات

١٥٦ - ضمن السياق الذي يتحتم فيه استمرار المطالبة بمعايير جديدة ، يكون تحديد الأولويات هو الطريقة المنطقية بل و "العلمية" أكثر من غيرها للتوفيق بين العرض والطلب . وهذا بالفعل هو النهج الذي اقترحته مجموعة كبيرة من الدول في سياق استعراض الأمم المتحدة لعملية اعداد المعاهدات المتعددة الاطراف . فقد خلصت إحدى الدول مثلا ، الى أن "تحديد الأولويات وما يقترن به من تقليل المخرج السنوي ، هو وحده الكفيل بتوفير لعلاج" (٨٧) . وأينت هذا الرأي دول من كل المجموعات الاقليمية الرئيسية كما أيدته منظمات دولية عديدة في ردودها (٨٨) . ومن حيث المبدأ ، يمكن تحقيق ذلك بوضع معايير في ميدان حقوق الانسان ، على أساس اجراء استعراض شامل لجميع المقترحات الموجودة والجديدة ، المقدمة من لجنة حقوق الانسان ، مع اتخاذ قرارات بتخصيص فترات زمنية معينة سنويا للصياغة ؛ والإذن بعمل عدد محدود فقط من أفرقة الصياغة . ويمكن الاشارة الى سوابق عديدة لاتباع هذا النهج في أعمال مختلف المنظمات الدولية . وللسبب ذاته ، يمكن الاشارة الى أمثلة أخرى ، ثبت فيها أن اقرار مجموعة محددة من أولويات وضع المعايير لم يكن مقبولا ، ويرجع هذا جزئيا الى تفهم الحاجة الى "الاحتفاظ بحرية اتخاذ القرارات ... في ضوء الظروف المتغيرة" (٨٩) . ومع ذلك ففي اطار الأمم المتحدة ، دأبت حتى الدول التي سلمت بأنه "ما من شك في أن العبء ... قد أصبح مرهقا" ، على مقاومة تحديد الأولويات :

"لا يبدو بالامكان تصور اتخاذ قرار ذي طابع عام مجرد لتقليل عدد المعاهدات قيد الصياغة . فمتى اتخذ قرار من أجل اعداد معاهدة بشأن موضوع معين ، لا يكون ذلك إلا لأن أغلبية الدول المشتركة ترى أن تلك المعاهدة ضرورية" (٩٠) .

١٥٧ - وفي ضوء هذه المعارضة ، تجدر ملاحظة أنه ما من دولة أو منظمة دولية دعت الى تحديد الأولويات تقدمت بأية اقتراحات محددة بشأن طريقة عمل ذلك النظام . وكانت هناك في الواقع محاولات عديدة في الماضي لوضع برامج عمل طويلة الاجل لاجهزة حقوق الانسان في الأمم المتحدة ، وقد رفض معظمها . أما ما تمت متابعتها منها ، وهو قليل ، فلم يحقق إلا النذر اليسير . ففي عام ١٩٧٦ ، مثلا ، طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي من اللجنة ، في قراره ١٩٩٣ (د - ٦٠) ، إعداد برنامج عمل طويل الاجل . وعينت اللجنة فريق استعراض ، رفض الاقتراح بالفعل ، على أساس أنه "من المستحيل التنبؤ بأية قضايا جديدة تتعلق بتعزيز حقوق الانسان ، تستحق ... النظر فيها مستقبلا على وجه الاستعجال" (E/CN.4/1243 ، الفقرة ١٠) .

١٥٨ - وقد عاودت اقتراحات مماثلة الظهور في السنوات القليلة التي أعقبت ذلك ، وبصفة رئيسية في سياق الاستعراض المستمر "للنهج والطرق والوسائل البديلة" لتحسين شبكة الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان . وكان وضع المعايير موضوعا ثابتا في هذه الاستعراضات ، وقدمت أحيانا من جديد مقترحات لاعداد برنامج طويل الاجل لوضع المعايير . وفي عام ١٩٨٤ ، خلاص فريق اللجنة العامل الى عدم امكان التوصل الى اتفاق ، وأشار الى ثلاثة أسباب هي : "معبوءة التنبؤ بالاحتياجات المقبلة ؛ القيمة المحدودة لأي خطط رسمية ؛ [و] ما يمكن أن يتمخض عن ذلك من عدم مرونة في أداء المهام" (E/CN.4/1984/73 ، الفقرة ١٧^(١٨)) .

١٥٩ - والاستنتاج الرئيسي الذي يمكن استخلاصه من هذا الاستعراض هو أنه من غير المرجح أن تقبل أغلبية الدول وضع مجموعة من الاولويات الطويلة أو المتوسطة الاجل ، من أجل وضع معايير في ميدان حقوق الإنسان ، بل ان فعاليتها في الاقلال فعلا من عدد عمليات وضع المعايير الجديدة المظطلع بها ، أمر أقل احتمالا . وفي الواقع قد يكون له أثر معاكس إذا رأت الدول أنها ملزمة بتقديم أكثر ما يمكن من الاقتراحات الجديدة ، لكي تضمن عدم استبعاد أو استباق أي موضوع يحتمل أن تكون له أهمية بالنسبة لها .

١٦٠ - وثمة استنتاج آخر يمكن استخلاصه وهو أنه مع أن دولا كثيرة يساورها القلق بصورة جدية من أن تكون السرعة الحالية لوضع المعايير مغرطة ، فمن غير المرجح أن تكون الحلول الجذرية ذات عون كبير في هذه المرحلة . وقد يكون النهج الأكثر فائدة ، هو أن يطلب الى الأمين العام أن يعد بصورة دورية ويستكمل قائمة بجميع عمليات وضع معايير حقوق الإنسان ، التي تظطلع بها الأمم المتحدة ووكالاتها حاليا . وليست هذه المعلومات متاحة في الوقت الراهن في مكان واحد ، وقد تكون الامتناعات المستخلصة من تلك القائمة ذات أثر مفيد ، عندما يجري تقييم المقترحات الجديدة . وهناك حل بئاء آخر ، وهو أنه ينبغي بذل جهود للتحرك صوب اجراءات أكثر كفاءة وفعالية من أجل صياغة صكوك جديدة . وندرس فيما يلي التجديدات الممكنة في هذا الصدد .

دال - نحو زيادة فعالية اجراءات وضع المعايير

١٦١ - لقد ذكر كثيرا أنه يمكن تحسين الاجراءات المستخدمة في صياغة صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان . ومن ثم أعرب ، مثلا ، عن رأي أشاء الدورة الخامسة والثلاثين للجمعية العامة ، مفاده أن "أعمالا كثيرة في هذا الميدان تسيّر

دون تخطيط وبطريقة عشوائية وبخطى غير هادفة ، مع تداخل الاختصاصات . فنحن لدينا
أفرقة عاملة في اللجنة الثالثة ، وفي لجنة حقوق الانسان ، وفي اللجنة الفرعية .
ومن الصعب تعقب المشاريع المختلفة ، اذ لا يتوفر عنصر الاستمرار والخبرة الفنية بين
الاشخاص الذين يتولون الصياغة^(٩١) . ومنذ عهد قريب ، ذكر عضو في اللجنة الفرعية
لمنع التمييز وحماية الاقليات ، ان أنشطة وضع المعايير "يُفُضَلُ بها وتنفذ دون
تخطيط سليم"^(٩٢) .

١٦٢ - والمقترحات المقدمة أدناه ، تتناول مختلف جوانب عملية وضع المعايير .
والغرض منها هو التشجيع على ايمان النظر على الاجل الطويل أكثر منه على تقديم
تحليل شامل . وفي نهاية الامر يجب أن يوضع في الاعتبار ، أنه "في حدود احترام
التفاوض بنية حسنة ، واحترام قواعد القانون الدولي الملزم ، يجب السماح للأطراف
المتفاوضة بالتمتع بأقصى قدر من الحرية في عملية إعداد المعاهدات ، كما يجب أن
تكون المعاهدة ، عملاً يتم التوصل اليه بحرية لا فيما يتعلق بأحكامها فقط ، وإنما
أيضاً وبقدر الامكان ، فيما يتعلق بالاجراءات المتبعة أثناء التفاوض بشأنها"^(٩٣) .

١ - مرحلة البدء

١٦٣ - ليس هناك ما يوضح انعدام الاجراءات المحددة الواجب اتباعها بأي قدر من
الاتساق في ميدان وضع معايير حقوق الانسان ، أفضل مما توضحه عملية بدء صياغة صك
جديد . ويمكن الاستشهاد بأمثلة لحالات تم فيها تقديم مشاريع صكوك متقنة ، دون أن
يتخذ أي من الأجهزة المعنية قراراً مدروساً بصياغة صك على الاطلاق . ومن ثم فإن مشروع
الصك يكتسب حياة خاصة به رغم قلة ما قد يكون جرى من مشاور بشأن مدى الحاجة اليه ،
أو الشكل الذي ينبغي أن يتخذه ، أو أنسب النهج التي يتعين اتباعها ، أو علاقته
بالمعايير الموجودة ، وما الى ذلك .

١٦٤ - وكخطوة أولى ، يمكن مستقبلاً تشجيع من يتقدم باقتراح لاعتماد معايير جديدة ،
على النظر ، كشيء مسلم به ، في المطالب المبينة في قرار الجمعية العامة ١٣٠/٤١ .
وسواء كان مقدم الاقتراح حكومة أو مقررًا خاصاً ، أو منظمة غير حكومية ، ينبغي أولاً
إيلاء قدر من الاهتمام للإشارة الأوسع نطاقاً المترتبة على أي نشاط جديد في مجال وضع
المعايير .

١٦٥ - ومن الخطوات الأخرى التي يمكن اتخاذها ، اشتراط الاضطلاع بدراسة تمهيدية في عدد كبير من المنظمات الدولية ، ولا تبدأ عملية وضع المعايير رسميا ، إلا بعد انجاز دراسة جدوى أولية مفصلة . ووفقا لاستعراض اجراه الامين العام "فإن الغرض من تلك الدراسات هو التحقق من الحاجة الى المشروع ، وامكانية نجاحه ، والطريقة المثلى لتناوله . وتوضح التجربة فيما يبدو أن الاستخدام السليم لتلك الدراسات ، يقلل من احتمال شروع المنظمة في مشاريع لإعداد المعاهدات ، يصبح من الواجب التخلي عنها فيما بعد ، أو تستغرق فترات أطول من اللازم" (٩٤) . وفي معظم الحالات يطلب الى الأمانة العامة إعداد الدراسة ، مع أنه يمكن أيضا الاعتماد على مقرر أو على لجنة من الخبراء في هذا الصدد (٩٥) . وكقاعدة عامة ، فإن هذا الأمر يبدو نهجا ملائما في ميدان حقوق الانسان ، ولا يتفق فقط مع القرار ١٢٠/٤١ ، وانما يتفق أيضا مع بعض الممارسات التي اتبعتها مؤخرا أجهزة تقرير السياسات . وعلاوة على ذلك ، فإن الأمانة العامة ينبغي أن تقدم ، كقاعدة عامة ، الى أية هيئة تشترك في وضع المعايير مجموعة تحليلية شاملة لجميع المعايير الموجودة ذات الصلة المباشرة .

١٦٦ - وثمة ضمان اضافي هو أن يطلب اتخاذ قرار محدد قبل بدء صياغة الصك . وفي بعض المنظمات الدولية يعهد بمسؤولية البدء رسميا في عملية وضع المعايير الى جهاز محدد (يعادل في أحيان كثيرة هيئة الادارة أو المجلس التنفيذي) يمارس عمله بالإذن باتخاذ اجراء معين ، مثل ادراج بند في جدول الاعمال يكرّس للمسألة المقصودة . على أن "العملية كثيرا ما تبدأ بطريقة تجريبية الى حد ما ، لتتعمق أو تضعف في السدورات المتتالية ، بوجود تقارير تؤكد استصواب وجدوى المشروع أو تشكك فيهما" ، داخل الأجهزة السياسية للأمم المتحدة (٩٦) .

١٦٧ - وفي ميدان حقوق الانسان ، توجد فيما يبدو مزايا كبيرة لتكليف هيئة وحييدة بالمسؤولية الرئيسية عن البدء رسميا في عملية وضع المعايير ، مما يكفل على وجه الخصوص وجود نهج منسق بمزيد من الدقة ، ويقلل من امكانية البدء في طائفة متنوعة من الممارسات المتزاحمة في أطر مختلفة ، في وقت واحد . والهيئة المكلفة بتلك المسؤولية إما أن تكون الجمعية العامة ، أو لجنة حقوق الانسان . على أنه من الجدير ، بالملاحظة فيما يتعلق بالأولى ، أنه منذ أقل من عقد ، عندما التمس الامين العام ردود الدول على اقتراح يدعو الى أن تظطلع الجمعية العامة بدور تنسيقي رئيسي فيما يخص جميع أنشطة الأمم المتحدة في مجال إعداد المعاهدات ، كان الرد سلبييا في معظمه . ومن بين الاسباب التي ذكرت ما يلي : "إن من شأن ذلك الدور أن يؤدي الى بقاء العملية وزيادة عمل الجمعية العامة ، وجدول أعمالها مزدحم بالفعل ،

١٢١ درجة الحساسية المرتفعة لدى الأجهزة الأخرى العاملة في ميدان معين ؛ ١٢١ ان التنسيق عموماً يتوقف على طبيعة كل معاهدة بعينها وظروف كل حالة ، مما يجعل الاضطلاع بدور عام أمراً غير عملي ؛ ١٤١ ليس للجمعية العامة أي اختصاص في هذا الصدد" (٩٧) . وعلى النقيض من ذلك ، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٣٦/١٩٧٩ بتوسيع نطاق صلاحيات لجنة حقوق الانسان ، فعهد اليها بمهمة مساعدة المجلس في تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة في ميدان حقوق الانسان . وعلاوة على ذلك ، أكدت الجمعية العامة من جديد في قرارها ١٢٠/٤١ ، الدور المهم للجنة حقوق الانسان ، بين هيئات الأمم المتحدة المختصة الأخرى ، في وضع مكوك دولية في ميدان حقوق الانسان . ولذلك قد يولى اعتبار لتكليف اللجنة بالمسؤولية الرسمية عن الموافقة على البدء في أي عملية جديدة لوضع المعايير . ومن نافلة القول ، فإن اللجنة باضطلاعها بتلك المسؤولية ستظل تعمل كجهاز فرعي للمجلس ، وكما سيولى الاعتبار التام أي آراء ذات صلة تعرب عنها الجمعية العامة . ومن ثم يصبح التغيير المقترح ذا طابع اجرائي لا فني .

٢ - نوع المك

١٦٨ - تنشأ مسألتان تحت هذا البند ، الأولى هي هل يقصد بالمك المقترح أن يكون ملزماً أو غير ملزم . والثانية تتعلق بالمصطلحات التي تستخدم في الحالة التي يكون فيها المك غير ملزم . والمسألة الأولى ذات صلة بمفغة خاصة في إطار هذه الدراسة ، نظراً لأنه يمكن الافتراض عادة بأن المك الملزم قانوناً (أي المعاهدة) سيتضمن حكماً ينص على شكل من أشكال الاجراءات الاشرافية قد يشمل أو لا يشمل انشاء هيئة تعاھدية جديدة . وفي السنوات الأخيرة ، تزايدت قوة التفضيل للمكوك غير الملزمة ، وذكرت في هذا الشأن عدة أسباب :

"إن الميزة هي أن [تلك] المكوك ... تكون موجهة مباشرة (دون حالات التأخير الطويل فيما يخص التصديق عليها) ، الى كل أعضاء الأمم المتحدة ، وحسب الأحوال الى الجهات المؤثرة والأجهزة الأخرى في المجتمع على الصعيدين الوطني والدولي ، وبهذا تعبر عن فكرة المسؤولية الجماعية والعالمية . وعلى حد قول الأمين العام الحالي للأمم المتحدة : فإنها لا تمثل فقط التزامات سياسية مهمة من جانب الدول ، وإنما تمثل أيضاً قواعد أساسية لتصريف العلاقات الدولية" (٩٨) . وقد يضاف الى ذلك القول أن تلك المكوك تشكل أيضاً ، فيما يتعلق بصلتها بميدان حقوق الانسان ، قواعد أساسية لتصريف السياسات المحلية" (٩٩) .

ومع التسليم بأنه ستنشأ قضايا يُفضل وجود مك ملزم بشأنها ، فمن المنطقي فيما يبدو تشجيع استخدام الصكوك غير الملزمة متى أمكن ذلك ، وعند الاقتضاء . ويمكن لتلك السياسة أن تسهم اسهاما كبيرا في الحد من تكاثر الهيئات التعاھدية ، وما ينجم عن ذلك من طلبات توجه الى الدول الاطراف ، وخاصة فيما يتعلق بالابلاغ .

١٦٩ - والمسألة الثانية التي تنشأ في هذا الصدد من التعقيد بما فيه الكفاية بحيث لن يتسنى سوى مجرد الاشارة اليها في هذه الدراسة ؛ وهي : هل يتم ايلاء اعتبار كاف لاختيار مصطلحات مثل "الإعلان العالمي" و "اعلان" عوضا عن البدائل التي قد تصف بقدر أكبر من الدقة ، محتوى المك ودلالته . وقد اعتمد المصطلح الاول مرتين ، ولكن يكاد يستخدم عمليا دون استثناء للاشارة الى الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، لا الى الاعلان العالمي الخاص باستئصال الجوع وسوء التغذية . وقد اعتمد هذا المك الاخير مؤتمراً الاغذية العالمي لا الجمعية العامة ، وإن كانت الجمعية العامة قد أيدته فيما بعد في قرارها ٢٣٤٨ (د - ٢٩) المؤرخ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٤ . وهناك في الوقت الراهن مقترحان بشأن صكين سيطلق عليهما "اعلانان عالميان" . ويبدو من المناسبات ايلاء اهتمام دقيق لمسألة مدى ملاءمة استخدام ذلك المصطلح .

١٧٠ - والمركز القانوني لأي "اعلان" لا يخضع لأي تعريف رسمي دقيق . ومع ذلك ، أوضحت مذكرة في عام ١٩٦٢ ، يستشهد بها كثيرا ، من إعداد مكتب الشؤون القانونية أن "الإعلان" وفقا لممارسة الأمم المتحدة هو مك رسمي لا يتم اللجوء اليه إلا في حالات نادرة جدا فيما يتعلق بمسائل ذات أهمية رئيسية ودائمة ، وعندما يكون من المتوقع له أقصى درجات الامتثال^(١٠٠) . وفي الوقت ذاته لم تعتمد الأمم المتحدة ، في ميدان حقوق الانسان إلا أربعة اعلانات على مدى ١٧ سنة . وعلى النقيض من ذلك ، ففي الفترة التي انقضت منذ ذلك الحين تم اعتماد ١٧ اعلانا آخر ، وهناك حاليا ستة اعلانات أخرى على الأقل قيد الإعداد . ويشير هذا التطور مسألة ما اذا كان ينبغي أو لا ينبغي بذل جهد للاقلال من اللجوء في المستقبل الى شكل "الإعلان" ، بما يكفل عدم النيل من الاحساس بالطابع الرسمي للإعلان ، نتيجة لكثرة استخدامه .

٣ - مرحلة الصياغة

١٧١ - تطرح مرحلة الإعداد أو الصياغة المتصلة بوضع المعايير مسائل تتجاوز فسي معظمها نطاق هذه الدراسة . ويتعلق مجال الاهتمام الرئيسي في هذا الإطار بضمان توفر مشورة الخبراء بصورة ملائمة ومستمرة من الامانة العامة أو من مصدر ملائم آخر ، وببذل

جهد كبير لضمان توجيه عناية هيئة الصياغة الى الاحكام المقترحة التي تتناقض بصورة فعلية أو التي يحتمل أن تتناقض مع المعايير القائمة . ويجوز في هذا الصدد النظر في توجيه طلب الى الامين العام لتوفر بصورة طبيعية "استعراضا تقنيا" مماثلا لنطاق الاستعراض التقني الذي أُجري فيما يتعلق بمشروع اتفاقية حقوق الطفل^(١٠١) . وكانت أهداف الاستعراض في تلك الحالة هي :

(أ) تحديد التداخل والتكرار فيما بين مشاريع المواد وداخلها ؛

(ب) التثبت من اتساق النص بما في ذلك استخدام الاصطلاحات الرئيسية واستخدام لغة محايدة من حيث التذكير والتأنيث ، فضلا عن الاتساق بين صيغ اللغات المختلفة ؛

(ج) مقارنة المعايير الموجودة في المعايير الواردة في الصكوك المتعلقة بحقوق الانسان المقبولة عامة ، ولا سيما العهدين الدوليين ؛

(د) تقديم اقتراحات وتوصيات تتعلق بالنص والتحرير من حيث كيفية تصحيح أي تداخل أو عدم اتساق محدد ، في القراءة الثانية ، بما في ذلك دمج المواد وتغيير مواقعها .

ويتفق هذا الطلب بوضوح مع الممارسة المتبعة عامة في عملية صياغة واعتماد المعاهدات المتعددة الاطراف . ونتيجة لذلك ، ومثلما لاحظ الامين العام ، "تقوم جميع الهيئات تقريبا التي تُعد المعاهدات ، سواء كانت هذه الهيئات متألّفة من خبراء أو ممثلين ، بتقديم نص المعاهدة في مرحلة واحدة أو أكثر من مرحلة لتتظّر فيه" لجنة صياغة ، وفي العديد من الحالات ، "تضم تلك اللجان كذلك خبراء من الامانة العامة ؛ وحتى إذا لم يكن الامر كذلك ، كثيرا ما يظطلع أعضاء الامانة العامة بدور هام في خدمة اللجان التي لا تتألف إلا من أعضاء حكوميين أو خبراء"^(١٠٢) .

١٧٢ - ووجه الامين العام الانتباه في نفس الدراسة الى أهمية ضمان ألا ينشأ تضارب بين المعاهدات القائمة من ناحية والمعاهدة الجديدة التي تجري صياغتها من ناحية أخرى ، وإلى دور الامانة العامة في هذا الصدد :

"وبتزايد عدد القوانين الدولية التي تنشئها المعاهدات المتعددة الاطراف ، تشور مشاكل متزايدة بشأن ظهور تضارب محتمل بين المعاهدات المعمول بها فعلا ، سواء كان ذلك على أساس عالمي أو اقليمي أو على أساس محدود ، وبين الصكوك الجديدة المقترحة . وبطبيعة الحال ، يشكل دائما تحديد الصكوك القائمة التي تؤثر في موضوع أحد الاقتراحات جزءا من عملية البحث التي تتم في بعض مراحل عملية وضع المعاهدة من جانب أمانة المنظمة المعنية" (١٠٣) .

ومما يذكر أيضا في هذا الصدد أن الجمعية العامة طلبت إلى الأمين العام في الفقرة ٥ من قرارها (١٣٠/٤١) "أن يقدم دعما ملائما متخصصا إلى هيئات الأمم المتحدة التي تعمل على وضع معايير في ميدان حقوق الإنسان" .

١٧٣ - وينبغي كذلك أن يُشار بصورة عرضية إلى اقتراحين ختامين . يتعلق أولهما بمراعاة تعزيز دور المنظمات غير الحكومية بصورة رسمية . وقد أحدث الفريق العامل التابع للجنة حقوق الإنسان والمعني بصياغة اتفاقية حقوق الطفل سابقة هامة في هذا الصدد ، وذلك عندما أولى المنظمات غير الحكومية دورا هاما في جميع جوانب عمله الملائمة . وبزيادة تعقد عمليات الصياغة ، تزداد أهمية السعي للحصول على مدخلات على أوسع نطاق ممكن ولتعزيز المشاركة النشطة للمجموعات التي يعزز دعمها للعملية امكانية قبول الناتج النهائي . وقد اعتمد هذا النهج بوضوح الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين (E/CN.4/Sub.2/1989/36 ، الفقرات ٤٩ - ٩٢) وعلى مثال ذلك ، تم مؤخرا التركيز على أهمية مشاركة خبراء وممثلي المنظمات غير الحكومية في أية عملية لصياغة صك دولي ملزم آخر بشأن حرية الدين أو المعتقد ، وبشأن القضاء على التعصب والتمييز القائمين على الدين أو المعتقد (E/CN.4/Sub.2/1989/32 ، الفقرتان ١٢ و ١٣) .

١٧٤ - أما الاقتراح الثاني فهو أنه ينبغي بذل كل جهد لضمان الإعداد المفصل والدقيق للأعمال التحضيرية وتوفيرها السريع اللاحق . وينبغي بالإضافة إلى ذلك تشجيع الجهود المبذولة لإعداد تعليقات إيضاحية مفصلة أو دلائل مشروحة للأعمال التحضيرية كلما أمكن ذلك . ولم يُنجز ذلك دائما في الماضي ، ونتيجة لذلك ، قد يصعب بما لا ضرورة له ادراك المنطق الكامن وراء اعتماد صيغ معينة . ويمكن لتوفر هذه المواد أن يساعد الحكومات وكذلك الهيئات التعاهدية والاطراف المعنية الأخرى مساعدة كبيرة على تطبيق المعاهدة ذات الصلة .

سابعاً - مسائل مختارة أخرى طويلة الأجل

١٧٥ - لوحظ في الفصول السابقة من هذه الدراسة أن تكاثر عدد الهيئات التعاهدية (من هيئة واحدة في عام ١٩٧٠ إلى ما قد يصل إلى ٨ هيئات في عام ١٩٩٥) أدى إلى شعور بالقلق من جانب الدول . وزاد مختلف المعلقين وأعضاء الهيئات التعاهدية أنفسهم من تعزيز هذا الشعور^(١٠٤) . وقد فُحصت في أجزاء سابقة من هذه الدراسة طبيعة بعض المشاكل التي برزت أو التي قد تبرز في المستقبل . ويولى الاعتبار في هذا الفصل إلى بعض السبل الممكنة في الأجل الطويل التي قد تمكن من تحسين أو ترشيد نظام المعاهدات . وينبغي ألا يعتبر هذا الترشيح بالضرورة نهجاً جذرياً أو صارماً . بل يتعين اعتباره استجابة طبيعية ولا مناص منها في نهاية الأمر لفترة طويلة من توسيع وتعميق نظام المعاهدات ، وهو نظام ربما تطور حتى الآن ، بحكم طبيعته ، بصورة غير منسقة نسبياً أو بصورة مخصصة . ويمكن في الواقع النظر إلى ضرورة القيام باصلاح رئيسي في كثير من النواحي على أنها تقدير لنجاح الهيئات التعاهدية ، كما يتبين من الزيادة المستمرة في عدد التصديقات التي تقوم بها الدول ، والاهتمام المتزايد من جانب جميع الدول والجمهور عامة ، والتطور الهام لقدرة النظام التعاهدي على تشجيع تعزيز احترام حقوق الانسان .

١٧٦ - إن القصد من التحليل التالي هو أن يكون موضوع تأمل من جانب الجمعية العامة ولجنة حقوق الانسان . ولا يعني هذا التحليل تقديم مشروع محدد للعمل في المستقبل ، ولا يقتصر على ما يُرجح أن تتجه النية إلى اجرائه في المستقبل القريب .

١٧٧ - ان التركيز الرئيس وان لم يكن الوحيد في هذا الفصل ينصب على الخيارات المتاحة للدول لتقيّد انشاء هيئات تعاهدية جديدة و/أو الخفض من عدد الهيئات الموجودة . وثمة خيار غير وارد هو فرض حظر على انشاء هيئات جديدة ، وهو حظر غير ممكن سياسياً أو قانونياً . وبالإضافة إلى ذلك ، قد لا يُساعد هذا الحظر كثيراً على تحسين الحالة القائمة ، وربما يثير صعوبات كبيرة إذا نشأت ضرورة ملحة لتضطلع هيئة اخصائيين بمهام هامة ولكن فريدة من نوعها . وبالفعل ، اذا كان للمبادئ الكامنة وراء الاشراف الدولي على الالتزامات المتعلقة بحقوق الانسان أن تتطور في المدى البعيد بحيث تدعم مجموعة فعّالة حقاً من آليات تعزيز المسؤوليات ، قد يكون من الضروري أن تنشأ هيئات جدية بكاملها لها مهام تختلف اختلافاً كبيراً عن المهام التي تضطلع بها حالياً الهيئات القائمة .

١٧٨ - ونتيجة لذلك ، ومع وضع مسألة التوقف عن وضع معايير جديدة جانبا ، يمكن النظر في خيارات ثلاثة ممكنة . الخيار الأول هو توحيد الشبكة القائمة للهيئات التعاهدية بطريقة من الطرق . والخيار الثاني هو تكليف الهيئات التعاهدية القائمة بمهام جديدة تنص عليها معاهدات جديدة . والخيار الثالث هو ارفاق صكوك اضافية (بروتوكولات) بمعاهدات قائمة مما يوسع بالتالي نطاق القضايا التي تعالجها الهيئات التعاهدية ذات الصلة أو المهام التي تضطلع بها هذه الهيئات . وسينظر الآن في كل من هذه الخيارات .

ألف - توحيد الشبكات الحالية للهيئات التعاهدية ، على المدى الطويل

١٧٩ - ان أكثر الخيارات أصالة ، من بين الخيارات التي عُرِضت لحل المشاكل الكثيرة التي تعاني منها حاليا الهيئات التعاهدية الست ، هو الخيار المتعلق بتوحيد هذه الهيئات كلها في هيئة جديدة واحدة أو هيئتين جديدتين^(١٠٥) . وهذا الاقتراح يتسم بجاذبية مبدئية كبيرة . فالنظام القائم "غير ملائم" من جميع النواحي تقريبا . ومن المستحسن بداهة ، بالتالي ، التطلع الى الاستعاضة عنه بنظام من شأنه أن يؤدي ، في جملة أمور ، الى ما يلي : توحيد الاجراءات المختلفة التي ستتبع ، والاقبال من حجم الوثائق الاجمالي ، وازالة الحاجة الى تقديم تقارير متعددة ، مما يخفف بالتالي من العبء الكلي المتعلق بتقديم التقارير الذي تتحمله الدول ، واداء العمل استنادا الى تمويل مضمون ، كما هو مفترض ، والاقبال الى حد كبير من احتمال التفسيرات غير المتسقة ، وتسهيل تشكيل لجنة اشرافية بالغة الكفاءة يمكن لها أن تغطي بموثوقية عالية ومكانة مرموقة . والمميزات الممكنة لهذا النهج قد تكون من الكبر بحيث تبرر النظر في اتباعه على المدى الاطول أجلا ، وهذا احتمال راجح . بيد أنه يتعيّن الاقرار ، عند القيام بهذا ، بأن ثمة مساوئ كثيرة يلزم أخذها في الاعتبار .

١٨٠ - والتفاصيل المحددة لهذه "اللجنة العليا" غير هامة نسبيا فيما يتعلق بالاغراض الحالية . وفي الوقت الذي توجد فيه أشكال كثيرة يمكن اقتراحها ، فإن الموضوع الاساسي للاقتراح واضح بما فيه الكفاية . وتنفيذه يتطلب اصلاحا أساسيا للنظام بأكمله . ومن ثم ، فإن قضية الطرائق قد تتسم بأهمية ثانوية في هذه المرحلة ، لأن أي تجميع للعناصر تقريبا سوف يكون ممكنا ، من الناحية النظرية ، عند تشكيل اللجنة الجديدة . ويكفي القول بأن اللجنة العليا سوف تكون لجنة جديدة ، بالمرة ، وليس من الضروري لها أن تشبه أيا من اللجان القائمة من حيث التشكيل أو

الخبرة الفنية أو الهيكل أو حتى المنهجية . وبوسع الجمعية العامة أن تطالب ، في الوقت المناسب ، بإعداد دراسة على يد بعض الخبراء تتضمن تقييما دقيقا للطرائق المختلفة التي قد تحقق بعضا من التوحيد .

١٨١ - ومؤيدو التوحيد بوسعهم القول بأن لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات والتابعة لمنظمة العمل الدولية ، والتي كثيرا ما ينظر إليها باعتبارها هيئة اشرافية تتميز بفعالية خاصة ، تشكل نموذجا طيبا ، إذ أنها لجنة واحدة مسؤولة عن الاشراف على حوالي ١٧٠ معاهدة مختلفة . ولكن توجد فروق أساسية بين أنظمة معاهدات كل من الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ، ولا ينبغي التسرع في الافتراض بإمكانية نقل مختلف النهج . وثمة نموذج محتمل آخر يمكن الاستفادة منه وهو مجلس أوروبا . وفي السنوات الأخيرة ، جرت مداولات كثيرة ترمي الى تقييم مدى استصواب دمج اللجنة الأوروبية لحقوق الانسان مع المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان وجدوى هذا الدمج^(١٠٦) . وعلى سبيل المثال ، قام أحد المعلقين بوصف هذا الدمج فقال : "إنه يمثل الرد النهائي الواقعي الفعّال الوحيد على حالة الركود المخيمة حاليا على الآلية الاشرافية" المتعلقة بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان^(١٠٧) . ومن الجدير بالذكر في هذا السياق أن هذه الاقتراحات كان يمكن أن يُنظر إليها على نطاق واسع ، منذ سنوات قليلة فقط ، بأنها شديدة التطرف ، مما لا يبرر مناقشتها على نحو جاد . ونقطة التحول يبدو أنها قد جاءت بمجرد بلوغ الصعوبات التي يواجهها النظام مرحلة ظهر فيها أن الحلول الأقل أصالة تبدو ضعيفة وغير فعّالة . والتشابه مع نظام الأمم المتحدة ما زال ، مع هذا ، دون المقنع من نواح كثيرة .

١٨٢ - وإذا نحينا جانبا أوجه الشبه الممكنة ، فإن من الواضح فيما يبدو أن القضايا المترتبة على اقتراح الدمج سوف تبرر ، في مرحلة ما ، القيام ، تبادل مستمر للآراء من أجل ابراز المزايا والعيوب بشكل كاف . وفي هذه المرحلة ، يبدو أن كل حالة من الحالات (المؤيدة والمعارضة) لا تتسم بوضوح خاص . ومما يعقد من هذه الحالات ، بشكل كبير ، أن ثمة مزايا كثيرة يمكن أيضا أن ينظر إليها باعتبارها من العيوب والعكس بالعكس ، مما يتوقف على افتراضات وآراء المراقب . وهناك أمثلة كثيرة توضح ذلك . ومن الممكن القول بأن هذه اللجنة العليا سوف تتكون لديها خبرة هائلة بسبب اختصاصها الواسع النطاق ودوراتها شبه الدائمة . والحجة المعارضة لذلك هي أن الخبرات المتنوعة الممثلة حاليا في المجموعة القائمة من اللجان أكبر من أن تلم بها لجنة واحدة في أي وقت من الأوقات . وكذلك يمكن القول بأن تقديم تقرير واحد سيتيح عرض المشكلة المعنية بكافة أبعادها ، ولكن الرأي المعارض يتمثل في أن هذا

التقرير الواحد قد يكون سطحيًا وقد يقدمه واحد أو اثنان من ممثلي الدولة المعنية ممن تتوافر لديهم معلومات ضئيلة عن بعض الميادين ذات الصلة ، في حالة افتراض أن شمة معلومات متوافرة . كذلك يمكن القول إن وجود لجنة واحدة سيسهل التكامل الفعال لمختلف الاهتمامات ، مثل التمييز بسبب العنصر أو الجنس ، وحقوق الأطفال والعمال المهاجرين ، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . والرأي المعارض يتمثل في أن بعض الاهتمامات قد يجري ، ببساطة ، اغفالها ، وأن العملية الاشرافية لن تغلج بعد ذلك في مراقبة تلك القطاعات الحكومية أو المجتمعية التي تتناول قضية ما أو توليها اهتمامها .

١٨٣ - وشمة مجموعة أخرى من القضايا التي ينبغي دراستها على نحو متأن دقيق ، وهي القضايا المتعلقة بالاحتمالات التي تتضمنها أي عملية من عمليات الإصلاح الشامل بالنسبة لضعاف أو تقويض بعض جوانب النظام الراهن التي تتسم بأقصى الفعالية . وفي ظل حجم التغييرات التي سيتعين القيام بها من أجل تحقيق توحيد له شأنه ، قد تتعذر الحلولة دون ادخال "تجديدات" اجرائية أو مؤسسية من شأنها أن تقلل في الواقع من فعالية النهج الموجودة . وعلاوة على ذلك ، فإن اللامركزية الراهنة في الاختصاصات توفر نوعا من التأمين ، ففي حالة اخفاق احدى الهيئات المشرفة على المعاهدات في العمل بشكل فعال ، فإن شمة هيئات أخرى قد يكون بوسعها أن تعوض ذلك . والاعتكال على هيئة عليا واحدة يعني ، من هذا المنطلق ، المخاطرة بوضع كل شيء تحت سلطة واحدة .

باء - انشطة اختصاصات جديدة بالهيئات التعاهدية الحالية من خلال ابرام معاهدة جديدة

١٨٤ - عندما كان يجري وضع اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة ، قُدم اقتراح باناطة الاختصاصات التنفيذية الواردة في المعاهدة باللجنة المعنية بحقوق الانسان (المنشأة بموجب المادة ٢٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) . ومثل هذا الاقتراح يشير نوعين مختلفين من القضايا . النوع الاول يدخل في إطار القانون ، أما الثاني فهو يتعلق بالسياسة .

١ - الاعتبارات القانونية

١٨٥ - ان ملاءمة هذا الاقتراح من زاوية القانون الدولي يبدو أنها تشكل العقبة الرئيسية في إطار اتفاقية مناهضة التعذيب . واستنادا الى هذا الاقتراح ، بصيغته التي وضعها مقدموه ، ذكر المستشار القانوني هذا الرأي .

..."

"باء - هذا الاقتراح يتضمن ، من وجهة نظري ، عقبات قانونية خطيرة ، وفي حالة الأخذ به ، فإن شرعيته القانونية قد تكون محل اعتراض على أساس أنه يمثل تعديلا لشروط العهد المنشئ للجنة المعنية بحقوق الانسان والمحدد لاختصاصاتها . وهذا التعديل لا يمكن تنفيذه إلا من خلال الاجراء المذكور في المادة ٥١ من العهد .

"جيم - واللجنة المعنية بحقوق الانسان يتعين عليها ، بوصفها هيئة تعاھدية ، أن تعمل وفقا لاحكام المعاهدة المنشئة لها . ولا يكفي ، من وجهة نظري ، أن ثمة اتفاقا عاما في الغرض بين الاتفاقية المقترحة وبين المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" (١٠٨) .

وبناء على هذا الرأي لم تحدث متابعة للاقتراح . ومن الجدير بالذكر ، مع هذا ، أن النتيجة المنشودة كان يمكن تحقيقها ، في الواقع ، بوسائل أخرى . والوسيلة الاولى تتمثل في اناطة تنفيذ المعاهدة الجديدة بأعضاء اللجنة المعنية بحقوق الانسان ، لا بصفتهم أعضاء في تلك اللجنة ، بل بصفة مناسبة أخرى . وفي الوقت الذي يمكن القول فيه بأن هذه الوسيلة بها نوع من "الخيال القانوني" ، فإن هذا الاسلوب ليس نادرا بشكل خاص .

١٨٦ - والوسيلة الثانية هي الاضطلاع بتعديل مناسب للعهد وفقا لاحكام المادة ٥١ . وهذه الوسيلة ، من حيث المبدأ ، تعتبر وسيلة مباشرة ، ولكنها ، من الناحية العملية ، بالغة التعقيد ومستهلكة للوقت بشكل كبير . ومجمل القول ، إنه لا يتوقع منها أن تشكل حلا مناسباً ما دام الغرض منها يتمثل في اتباعها حسب الحاجة . وقد تصبح هذه الوسيلة ذات جدوى ، مع هذا ، اذا كان هناك اتجاه نحو تعديل العهد (أو المعاهدات الأخرى المناسبة) بغية ادراج نص جديد يقضي بإمكانية اناطة اختصاصات

اضافية باللجنة وفقا لمعاهدات أخرى ، بشرط استيفاء معايير بعينها . وشمة معايير مختلفة يمكن توحيها . وهذه قد تتضمن : اشتراط تأييد غالبية الثلثين في اجتماع الدول الأطراف في العهد ، والنص على شروط ما بالنسبة للاعتراضات التي تقدم ضد هذا الاقتراح من قبل الدول الأطراف حاليا في العهد ، مع ذكر رقم حدي معين يكون كافيا لاحباط الاقتراح ، وما الى ذلك .

١٨٧ - وهناك إمكانية أخرى تتمثل في الاستفادة من الترتيبات الفريدة التي تنظم إنشاء اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فلم يكن ممن المتوخى في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إنشاء اللجنة على وجه التحديد ، ويتمثل دورها الرسمي في تقديم المشورة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عند مباشرة المسؤوليات المنوطة به بموجب العهد . ومع ذلك ، وبناء على الموافقة التي تعرب عنها باستمرار جميع الأجهزة الرئيسية لتقرير السياسات ، فإن اللجنة تؤدي مهامها إلى حد كبير بنفس الطريقة التي تتبعها هيئات الخبراء الاستشارية التعاهدية الأخرى . وبما أن أحكام العهد لا تحد من ولايتها ، بل أن الذي يحددها بدلا من ذلك هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، فلن تنشأ أي صعوبة في أن تسند اليها مهام إضافية شريطة أن تصدر موافقة المجلس ، وأن ينص المك الجديد على اتخاذ ترتيبات ملائمة . وينبغي أن يشمل هذا المك أيضا خطة طارئة في حالة اتخاذ المجلس لقرار بإنهاء ولاية اللجنة في أي مرحلة .

٢ - الاعتبارات المتعلقة بالسياسات

١٨٨ - يشير الاقتراح قيد النظر مجموعة متنوعة من الاعتبارات المتعلقة بالسياسات . ولعل أكثر المشاكل ازعاجا بالنسبة للكثير من الدول هي أن الدول الأطراف التي تصدق على المك الجديد ، ولا تكون أطرافا في المعاهدة القائمة (مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) ، لن تستطيع الاشتراك في انتخاب أعضاء اللجنة ما لم تتخذ ترتيبات قانونية ملائمة عن طريق إجراء تعديل . ومع تزايد اتساع نطاق الاشتراك في نظام المعاهدات ، ستتقلص أبعاد هذه المشكلة ، على الرغم من احتمال وجود عدد من الدول التي ستظل "محرومة من المشاركة" بالنسبة للمستقبل المنظور . وتنشأ هذه الصعوبة أيضا بالنسبة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، إلا أن الصلة ، في هذه الحالة ، بين أن تكون الدولة طرفا في العهد وأن يكون لها الحق في التصويت في الانتخابات لعضوية اللجنة مقطوعة منذ سنوات طويلة . فمنذ المرة الأولى التي اجريت فيها انتخابات لعضوية اللجنة في عام ١٩٨٦ والانتخابات التي اجريت

قبل ذلك بالنسبة للهيئة السابقة لها (فريق الدورة العامل المعني بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) ، يجري التصويت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا في اجتماع للدول الاطراف . ومن ثم فإن ممارسات التصويت فيما يتعلق بانتخاب هذه اللجنة لن تتأثر حتى وإن عهد إليها بمهام جديدة بموجب الصك الجديد .

١٨٩ - والاعتبارات الاخرى المتعلقة بالسياسات تدور بصورة رئيسية حول مسائل مثل هل تستطيع لجنة واحدة أن توفر أو تكوّن الخبرة الغنية المطلوبة في مختلف الميادين ، وهل ستضعف فعاليتها بإضافة قضايا أو مهام جديدة ، وكيف سترد الدول الاطراف على هذه الحالة من الناحية العملية .

جيم - إسناد مهام جديدة إلى الهيئات التعاهدية القائمة عن طريق بروتوكولات إضافية

١٩٠ - يبدو أن استخدام بروتوكولات إضافية للمعاهدات القائمة هو من حيث المبدأ ومن حيث الممارسة وسيلة مناسبة لتجنب إنشاء هيئات تعاهدية جديدة . ففي حالة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، يوجد بالفعل بروتوكول اختياري وهناك بروتوكول آخر قيد النظر الفعلي . ويمكن أيضا الأخذ بنهج مماثل في حالة المعاهدات الرئيسية الاخرى المتعلقة بحقوق الإنسان ، رهنا بطبيعة ونطاق المسألة التي يجري تناولها أو بطبيعة ونطاق المهام التي تستند إلى الهيئة التعاهدية . ومن الواضح في هذا الصدد ، أن هناك حدودا لما يمكن اعتباره مناسباً لإدراجه في البروتوكول ، على الأقل من حيث أنه ينبغي أن تتوفر صلة واضحة ومباشرة بين موضوع المعاهدة وموضوع البروتوكول .

١٩١ - على أنه تجدر الإحاطة بوجه القصور الرئيسي لتقنية استخدام البروتوكولات بديلاً من صياغة اتفاقية جديدة . فبما أنه من الواضح أن الدول التي تؤثر التصديق على ما يتصل بالموضوع من بروتوكول (بروتوكولات) هي التي ستكون ملزمة به ، يتعين إيلاء الاعتبار لما إذا كان سيُسمح للدول غير الاطراف في الصك الاساسي بالتصديق على بروتوكول أو أكثر . وهذه المسألة لا تنشأ في سياق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لأن كل بروتوكول من بروتوكولات هذه الاتفاقية "لا يُفتح باب التوقيع عليه إلا للدول الاعضاء في المجلس الاوروبي ، وهي الدول الموقعة على الاتفاقية" . ومن المتصور أنه بالإمكان صياغة بروتوكول بطريقة تسمح للدول غير الاطراف في الصك الاصلي بالتصديق

عليه ، غير أن هذا الامر لا يبدو محتملا في الواقع بالنظر إلى أن هذه الدول لن تتمكن من المشاركة في اجتماع الدول الاطراف في المك الاولي (إلا إذا عدل المك الاولي أيضا تبعاً لذلك) .

١٩٢ - والنتيجة المترتبة على كل هذا هي أن باب التصديق على البروتوكولات لن يكون تبعاً لذلك مفتوحاً في أغلب الاحتمالات إلا للدول الاطراف في المك الاولي . وعلى سبيل التوضيح لوجه القصور الناتج عن ذلك ، فإن الدولة التي لا تكون بالفعل طرفاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تستطيع التصديق على بروتوكول اختياري لهذا العهد يتناول حظر الرق بقدر أكبر من التفصيل (المادة ٨ من العهد) (١٠٩) . وهكذا ، فإن ٧٠ من الدول الاعضاء في الامم المتحدة أو نحو ذلك تندرج تحت الفئة الاخيرة ستمنع من المشاركة في النظام الجديد القائم على البروتوكولات ، وهي نتيجة لن تتحقق لو تم اعتماد معاهدة مستقلة . على أن الحجة المقابلة لهذا الاقتراح لا تخلو بالمرة من مزايا . ففي وقت يجري فيه التسليم عموماً بأهمية السعي إلى تأمين التصديق العالمي على المعاهدات الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان (وبخاصة العهدين) بالإمكان القول بأن من غير الملائم التكوّص إلى الوراء بما يمكن الدول من الاضطلاع بالتزامات أكثر محدودية مع الاستمرار في الوقت نفسه في تجنب التصديق على المعاهدات الرئيسية .

دال - تعديل المعاهدات

١٩٣ - لا يمكن متابعة تنفيذ عدد من الخيارات الممكنة الطويلة الاجل التي بحثت في هذه الدراسة إلا عن طريق تعديل أحكام المعاهدات ذات الصلة . وحينما تقدم اقتراحات منفردة من أجل تعديل إحدى المعاهدات ، يكون أحد الردود الشائعة ، التي لا يعلن عنها في كثير من الاحيان ، هو الافتراض بأن العملية معقدة أكثر من اللازم ، وأنها تستنفد وقتاً طويلاً جداً ، وأنه من غير المؤكد إلى حد بعيد أن تحصل على تأييد إجماعي بما يسوّغ الاضطلاع بها . وربما تكون هناك ، حتى الآن أسباب وجيهة لطرح مثل هذا الافتراض . غير أن الضغوط الرامية إلى ترشيد المنظومة وإلى اتخاذ التدابير الملائمة المطلوبة لكفالة فعالية أدائها قد تصبح في المستقبل من الشدة بحيث تستدعي النظر بجدية في إجراء تعديلات .

١٩٤ - والإجراءات الفعلية الواردة في المعاهدات المختلفة ليست في الواقع معقدة أكثر من اللازم ، شريطة السماح للعملية بما يكفي من الوقت حتى تأخذ مجراها .

وبعبارة أخرى ، فإن التعديلات لا تكون منطقية إلا إذا كانت جزءا من استراتيجية أطول أجلا ، لا أن تكون بمثابة تدابير قصيرة الأجل أو تدابير طارئة . وثلاث من المعاهدات التي بحثت هنا تتضمن أحكاما متماثلة فيما يتعلق "بإعادة النظر" وهذه هي المادة ٢٣ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والمادة ٢٦ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ، والمادة السابعة عشرة من الاتفاقية الدولية لمنع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها . وفيما يلي نص هذا الحكم :

"١ - يجوز لأي دولة من الدول الأطراف ، في أي وقت ، أن تطلب إعادة النظر في هذه الاتفاقية وذلك عن طريق إشعار كتابي يوجه إلى الأمين العام للأمم المتحدة .

"٢ - تقرر الجمعية العامة للأمم المتحدة ما يتخذ من خطوات ، إن لزم ، فيما يتعلق بذلك الطلب" .

١٩٥ - ويتضمن العهدان الدوليان حكما مختلفا . على أنه مشترك بينهما وفيما يلي نصه :

"١ - يجوز لأي دولة من الدول الأطراف في هذا العهد اقتراح إدخال أي تعديل عليه وإيداع نص هذا التعديل المقترح لدى الأمين العام للأمم المتحدة . ويقوم الأمين العام بإنهاء جميع التعديلات المقترحة إلى الدول الأطراف في هذا العهد طالبا إليها إعلامه عما إذا كانت تؤيد عقد مؤتمر للدول الأطراف للنظر في تلك الاقتراحات والاقتراع عليها . ويدعو الأمين العام إلى عقد مثل هذا المؤتمر برعاية الأمم المتحدة إن أيدت عقده ثلث الدول الأطراف على الأقل ، ويراعى ، في أي تعديل تعتمده أغلبية الدول الأطراف الحاضرة والمقترعة في المؤتمر ، تقديمه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة للموافقة عليه .

"٢ - تنفذ التعديلات بنيلها موافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة وقبل قبول أغلبية ثلثي الدول الأطراف في هذا العهد وفقا لإجراءاتها الدستورية المختلفة .

٣ - تكون التعديلات النافذة ملزمة بالنسبة إلى الدول الاطراف التي قبلتها ، بينما تظل الدول الاطراف الاخرى ملزمة بأحكام هذا العهد وبأي تعديل سابق تكون قد قبلته .

كذلك صيغت على غرار هذا الإجراء المادة ٢٩ من اتفاقية مناهضة التعذيب ، ولكن مع وجود اختلافين هاميين . فالفقرة ١ ، تنص على ضرورة الوفاء بالشرط القاضي بأن يؤيد ثلث الدول الاطراف عقد مؤتمر "في غضون أربعة أشهر من تاريخ هذا التبليغ" . وفي الفقرة ٢ ، أُغفلت موافقة الجمعية العامة .

١٩٦ - وفي حالة المجموعة الاولى المكوّنة من ثلاث معاهدات ، يمكن توقع أن تتخذ الجمعية العامة إجراءات يكون من شأنها أن تفي بالشروط العامة الواردة في المواد ٣٩ إلى ٤١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ . وبذلك ، فإنها قد تؤثر تماما اتباع إجراء مماثل للإجراء المنصوص عليه في المجموعة الثانية من المعاهدات . وقد لا يبدو من الملائم ، في هذه الدراسة ، زيادة التعمق في التفاصيل المحتملة لهذا الإجراء ، ذلك أن الجمعية العامة ستسترشد ، جزئيا ، بطبيعة التعديلات المقترحة ، وربما ترغب في التماس رأي المستشار القانوني قبل المضي قدما .

١٩٧ - والنتيجة الرئيسية التي يمكن استخلاصها من هذا السياق هي أن الإرادة السياسية تمثل الشرط الرئيسي . فإذا توفرت هذه الإرادة فلن يتعذر بلا داع إدخال أية تعديلات تكون ضرورية .

الحواشي

(١) Alexei Glukhov, "A Two-Way Street", International Affairs, July 1988, P. 31 at 34

(٢) Rosalyn Higgins, "The United Nations : Still a Force for Peace", 52 Modern Law Review 1 at 20 (1989) . تم تصحيح العنوان فيما بعد ليصبح "The United Nations : Some Questions of Integrity"

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والعشرون ، الملحق رقم ٢٧ (A/8027) .

الحواشي (تابع)

- (٤) المرجع نفسه ، الدورة الرابعة والثلاثون ، الملحق رقم ١٨
(A/34/18) .
- (٥) المرجع نفسه ، الملحق رقم ٤٠ (A/34/40) .
- (٦) المرجع نفسه ، الدورة الثالثة والأربعون ، الملحق رقم ٤٠
(A/43/40) ، الفقرة ٦٤٢ .
- (٧) منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.88.XIV.1 .
- (٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية والأربعون ،
الملحق رقم ٤٠ (A/42/40) ، الفقرة ٢٨ .
- (٩) المرجع نفسه ، الدورة الرابعة والأربعون ، الملحق رقم ٢٨
(A/44/38) ، الفقرة ٨ .
- (١٠) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ١٩٨٩ ، الملحق رقم ٤
(E/1989/22) ، الفقرة ٣١٤ .
- (١١) المرجع نفسه ، الفقرة ٣٤٧ . التقرير الأولي للمقرر الخاص يرد في
الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1989/19 .
- (١٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والأربعون ،
الملحق رقم ٤٦ (A/44/46) ، الفقرة ١٨ .
- (١٣) John Humphrey, "The International Law of Human Rights in the
Middle Twentieth Century", in M. Bos (ed.), The Present State of International
Law and Other Essays (Deventer, Kluwer, 1973) 75 at 91 .
- (١٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة الدورة الثالثة والأربعون ، الملحق
رقم ٤٠ (A/43/40) ، الفقرة ٤٨٦ .

الحواشي (تابع)

(١٥) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ١٩٨٩ ، الملحق رقم ٤ (E/1989/22) ، المرفق الثالث .

(١٦) وردت هذه الأرقام في الوثيقة HRI/MC/1988/L.2 ، التي أُعدت للاجتماع الثاني لرؤساء الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان .

(١٧) انظر على سبيل المثال ، Benedetto Conforti, "Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations Unies : réflexions d'un juriste", in D. Bardonnet (ed.), The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations (Dordrecht, Martinus Nijhoff for the Hague Academy of International Law, 1986), p.153

(١٨) لا ينطبق هذا على مشروع الاتفاقية المتعلقة بحقوق الطفل ، التي تنص المادة ٤٤ منها على إعداد تقارير متبادلة خلال سنتين وتقارير دورية كل خمس سنوات بعد ذلك (انظر E/CN.4/1989/29) .

(١٩) منظمة الصحة العالمية ، الرسم البياني للتصديقات على اتفاقيات العمل الدولية ، ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩ .

(٢٠) Rosalyn Higgins ، المرجع السابق ذكره ، الصفحة ٩ .

(٢١) انظر ملخص البيان المقدم من السيد بوكاس في الوثيقة CCPR/C/SR.859 ، الفقرة ٨ .

(٢٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والاربعون ، الملحق رقم ٢٨ (A/44/38) ، الفقرة ٣٩٢ .

(٢٣) يجدر بالذكر في هذا الصدد أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد أعربت عن الرأي بأن "الجهود المبذولة نحو تحقيق التناسق والتوحيد قد تجد أيضا حلا مناسباً داخل الدولة الطرف ، ولاسيما من خلال إيجاد آلية تنسيق" (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والاربعون ، الملحق رقم ٤٠ (A/44/40) ، الفقرة ٢٨ ((٤) .

الحواشي (تابع)

- (٢٤) منظمة العمل الدولية ، النشرة الرسمية ٥٢ ، ١٨١ - ٢١٦ (١٩٦٩) .
- (٢٥) يتعلق الاستثناء بتكلفة نفقات لجنة توفيق مخصصة يتم انشاؤها في حالات ورود مسائل مشتركة بين الدول عملاً بالمادة ٤٢ من العهد . وتنص المادة ٤٢ (٩) من العهد على أن "تتناصف الدولتان الطرفان المعنيتان جميع نفقات أعضاء لجنة التوفيق" .
- (٢٦) أعضاء فريق الثلاثة هم أيضا أعضاء في لجنة حقوق الإنسان ويجتمعون قبل دورة اللجنة أو بعدها مباشرة .
- (٢٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والاربعون ، الملحق رقم ٤٠ (A/43/40) ، الفقرة ٨ .
- (٢٨) المرجع نفسه ، الدورة الثانية والاربعون ، الملحق رقم ١٨ (A/42/18) الفقرات ٢٩ - ٣٣ .
- (٢٩) المرجع نفسه ، الفصل الثامن ، الفرع باء ، المقرر ١ (د - ٣٥) .
- (٣٠) المرجع نفسه ، الدورة الثالثة والاربعون ، الملحق رقم ١٨ (A/43/18) الفقرة ١١ .
- (٣١) المرجع نفسه ، الفصل السابع ، المقرر ١ (د - ٣٦) .
- (٣٢) الوثائق الرسمية الخاصة بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، الاجتماع الثاني عشر للدول الاطراف ، المقرر (CERD/SP/35) .
- (٣٣) انظر بصورة عامة : R. St. J. Macdonald, "The Charter of the United Nations and the Development of Fundamental Principles of International Law", in Bin Cheng and E. D. Brown (eds.), Contemporary Problems of International Law (London, Stephens and Sons Ltd., 1988), p. 196 .

الحواشي (تابع)

(٢٤) أنشئ هذا الاجراء عملا بقرار لجنة حقوق الانسان الاول (د - ١٢) المؤرخ في ١٤ آذار/مارس ١٩٥٦ . انظر أيضا قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧٢٨ بـ (د - ٢٨) المؤرخ في ٣٠ تموز/يوليه ١٩٥٩ ، و ٨٨٨ بـ (د - ٢٤) المؤرخ في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٦٢ ، و ١٠٧٤ جيم (د - ٣٩) المؤرخ في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٦٥ .

(٣٥) اتخذ القرار بوقف هذا الاجراء عملا بمقرر لجنة حقوق الانسان ١٠ (د - ٣٧) المؤرخ في ١٣ آذار/مارس ١٩٨١ .

(٣٦) للاطلاع على الرأي القائل بأن هذه المسائل تشكل قواعد القانون العرفي ، انظر بصورة عامة : Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, 178 *Recueil des cours* (1982) Chap. XV; and Antonio Cassese, *International Law in a Divided World* (Oxford, Clarendon Press, 1986) 148-150 .

(٣٧) *Barcelona Traction, Light and Power Co. (Belgium V. Spain)*, 1970 ICJ Reports 3, Paras, 33 and 34 . وفيما يتعلق بمسألة القواعد الامرة ، انظر البيان الذي أصدره القاضي تاناكا في قضية جنوب غربي افريقيا (١٩٦٦) القائل إن "من المؤكد أن القانون المتعلق بحماية حقوق الانسان يمكن أن يعتبر من زمرة القواعد الامرة" (تقارير محكمة العدل الدولية (١٩٦٦) ، الصفحة ٢٩٨ في النص الانكليزي) . انظر أيضا بصورة عامة : M. Virally, "Reflexions sur le *jus cogens*", 12 *Annuaire français de droit International* 1 (1966); E. Schwelb, "Some Aspects of International *Jus Cogens* as Formulated by the International Law Commission". 61 *American Journal of International Law* 948 (1967); I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford University Press, 3rd ed., 1979) 512-515; and V. Alexidye, "Legal Nature of *Jus Cogens* in Contemporary International Law" 172 *Recueil des cours* 227 (1981) .

(٣٨) I. I. Lukashuk, "The Principle *Pacta Sunt Servanda* and the Nature of Obligation Under International Law", 83 *American Journal of International Law* 513 (1989) .

الحواشي (تابع)

(٣٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والاربعون ، الملحق رقم ٦ (A/44/6/Rev.1) ، الباب ٢٣ ، الجدول ٢٣-١ . النفقات المقدرة للفترة ١٩٨٨-١٩٨٩ هي ٣ ٣٦٠ ٠٠٠ دولار فقط .

(٤٠) الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات ، فيينا ، ٢٦ آذار/مارس - ٢٤ أيار/مايو ١٩٦٨ و ٩ نيسان/أبريل - ٢٢ أيار/مايو ١٩٦٩ (من منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع (E.70.V.5) ، الصفحة ٢٨٧ .

(٤١) انظر المادة ٤ من اتفاقية فيينا التي تتناول عدم رجعية الاتفاقية . وتنص هذه المادة ، في جملة أمور أخرى ، على أن هذه الاتفاقية "لا تنطبق إلا على المعاهدات التي تعقدها دول ما بعد بدء نفاذ هذه الاتفاقية على تلك الدول" .

(٤٢) انظر مثلاً : Restatement of the Law (Third), The Foreign Relations Law of the United States, (St. Paul, American Law Institute, 1987) "يقبل هذا البيان المكرر باتفاقية فيينا على أنها تشكل ، بصورة عامة ، تصنيفاً للقانون الدولي العرفي الذي ينظم الاتفاقات الدولية" (p. 145) .

(٤٣) انظر بصورة عامة : Bruno Simma, "Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law", 20 Osterreichische Zeitschrift Für Öffentliches Recht 5 (1970) .

(٤٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية والاربعون ، الملحق رقم ١٨ (A/42/18) ، الفقرة ٦٠ .

(٤٥) روزالين هيغنز ، في المرجع المذكور ، الصفحة ١٩ .

(٤٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والاربعون ، الملحق رقم ١٨ (A/44/18) ، الفقرة ٢٦ (٦) .

الحواشي (تابع)

(٤٧) عملاً بقرار الجمعية العامة ٢١٨/٣٥ المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ . تبلغ التكلفة الاجمالية في السنة ٥٦ ٠٠٠ دولار .

(٤٨) Henry G. Schermers, "Has the European Commission on Human Rights Got Gogged Down?", 9 Human Rights Law Journal 175 at 179 (1988)

(٤٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والاربعون ، الملحق رقم ٣٨ (A/44/38) ، الفقرة ٣٦ (د) .

(٥٠) المرجع نفسه ، الدورة الثالثة والاربعون ، الملحق رقم ٤٠ (A/43/40) الفقرة ٣٣ .

(٥١) رسالة مؤرخة في ٢٩ أيلول/سبتمبر موجهة إلى الأمين العام من وزير خارجية هولندا تحيل تقريراً استشارياً وضعتة اللجنة الاستشارية الهولندية المعنية بحقوق الانسان والسياسة الخارجية بشأن عمل اتفاقيات حقوق الانسان برعاية الامم المتحدة (A/C.3/43/5) ، الصفحة ٣١ .

(٥٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والاربعون ، الملحق رقم ٣٨ (A/44/38) ، الفقرة ٣٩٢ ، التوصية رقم ٩ (الدورة الثامنة ١٩٨٩) .

(٥٣) المرجع نفسه ، الفقرة ٣٦ (د) ١٣١ ف .

(٥٤) المرجع نفسه ، الدورة الثانية والاربعون ، الملحق رقم ١٨ (A/42/18) الفقرة ١٣ .

(٥٥) انظر الوثيقة E/CN.4/1989/29 ، المادة ٤٥ (أ) .

(٥٦) تقرير عام ١٩٨٩ عن الحالة الاجتماعية في العالم (من منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.89.IV.1) ، الفصل العاشر ، الفرع بـ .

الحواشي (تابع)

R. A. Mullerson, "Sources of International Law: New Tendencies (٥٧)
in Soviet Thinking", 83 American Journal of International Law 494 at 512
(1989).

(٥٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والأربعون ،
الملحق رقم ٢٨ (A/44/38) ، الفقرة ٢٦ (هـ) .

(٥٩) تنص المادة ٦٢ من النظام الداخلي للجنة مناهضة التعذيب على
ما يلي :

"١ - للجنة أن تدعو الوكالات المتخصصة وهيئات الأمم المتحدة المعنية
والمنظمات الحكومية الدولية ذات الصلة الإقليمية والمنظمات غير الحكومية
ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى أن تقدم إليها ما
يقتضيه الحال من معلومات ووثائق وبيانات خطية ذات صلة بأنشطة اللجنة
المشمولة بالاتفاقية .

"٣ - تقرر اللجنة شكل وطريقة إتاحة مثل هذه المعلومات والوثائق
والبيانات الخطية لأعضاء اللجنة" .

(الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والأربعون ، الملحق رقم ٤٦
(A/43/46) ، المرفق الثالث) . انظر أيضا ، في تقرير هذه اللجنة المقدم إلى الدورة
الرابعة والأربعين (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والأربعون ،
الملحق رقم ٤٦ (A/44/46) ، المرفق الرابع) ، المادة ٧٦ (٤) (المتعلقة بالإجراءات
بموجب المادة ٢٠ من الاتفاقية .

(٦٠) CAT/C/SR.2 ، الفقرات ٨٢-٨٨ ؛ و CAT/C/SR.5 ، الفقرات ٤٥-٥٩ ؛
و CAT/C/SR.6 ، الفقرات ٢-٤ .

الحواشي (تابع)

(٦١) تنص المادة ٦٩ من نظام اللجنة الداخلي المؤقت على ما يلي :

١ - يجوز للمنظمات غير الحكومية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس أن تقدم إلى اللجنة بيانات خطية من شأنها أن تساهم في الاعتراف بالحقوق المتضمنة في العهد وفي أعمالها على النحو التام والعالمي .

٢ - يجوز للجنة أن توصي المجلس بدعوة هيئات الأمم المتحدة المعنية والمنظمات الحكومية الدولية الاقليمية إلى أن تقدم إليه المعلومات والوثائق والبيانات الخطية ، حسب الاقتضاء ، ذات الصلة بأنشطته بموجب العهد" .

(الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ١٩٨٩ ، الملحق رقم ٤ (E/1989/22) ، المرفق الرابع) .

(٦٢) روزالين هيغنز ، المرجع المذكور ، الصفحة ٨ .

(٦٣) المرجع نفسه ، الصفحات ٨-١١ .

(٦٤) Craig Scott, "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights", 27 Osgoode Hall Law Journal 769-878 (1989)

(٦٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية والأربعون ، الملحق رقم ٤٠ (A/42/40) ، المرفق الثامن ، الآراء بآء وجيم ودال .

(٦٦) من منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.88.XIV.2 .

(٦٧) استعراض العملية المتعددة الاطراف لوضع المعاهدات ، المجموعة التشريعية للأمم المتحدة (من منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E/F.83.V.8) .

(٦٨) المرجع نفسه ، الصفحة ٥١ ، الفقرتان ٤ و ٥ .

الحواشي (تابع)

- (٦٩) المرجع نفسه ، الصفحة ٤٣ ، الفقرة ٢ .
- (٧٠) المرجع نفسه ، الصفحة ٨ ، الفقرة ٦ .
- (٧١) اعتمدا على التوالي في ٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٥ (انظر سلسلة المعاهدات الخاصة بمنظمة الدول الأمريكية ، رقم ٦٧) و ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨ (المرجع نفسه ، رقم ٦٩) .
- (٧٢) اعتمدت في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (انظر مجلس أوروبا ، مجموعة المعاهدات الأوروبية ، رقم ١٢٦) ؛ أصبحت نافذة في ١ شباط/فبراير ١٩٨٩ .
- (٧٣) ٧٠ النشرة الرسمية لمنظمة العمل الدولية ، الاصدار الخاص ، السلسلة ألف ، ١٩٨٧ ، التذييل الاول ، الفقرة ٣٠ .
- (٧٤) المرجع نفسه ، الفقرة ٣٢ .
- (٧٥) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ١٩٨٨ ، الملحق رقم ١٠ (E/1988/20) ؛ انظر أيضا "المعايير والمبادئ التوجيهية التي تستخدمها الأمم المتحدة في منع الجريمة والقضاء الجنائي : التنفيذ والاولويات اللازمة لوضع مزيد من القواعد النموذجية" (A/CONF.144/IPM/5) .
- (٧٦) استعراض العملية المتعددة الاطراف لوضع المعاهدات ، المرجع المذكور ، الصفحة ٦٣ ، الفقرة ١ (١) .
- (٧٧) المرجع نفسه ، الفقرة ١ (ج) .
- (٧٨) المرجع نفسه ، الصفحة ٥٦ ، الفقرة ٤ .
- (٧٩) انظر مثلا "الاجراءات الرامية الى التنفيذ الفعال للمبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية" في تقرير لجنة منع الجريمة ومكافحتها عن

الحواشي (تابع)

دورتها العاشرة (انظر الحاشية ٧٥ أعلاه) ، مشروع القرار الخامس ، المرفق ، و "مبادئ توجيهية للتنفيذ الفعال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بانفاذ القوانين" ، المرجع نفسه ، مشروع القرار السادس ، المرفق .

(٨٠) قال أحد المعلقين منذ عقدين من الزمن أن أنشطة وضع مشاريع القوانين "التي تلقي شهرة زائدة" "قد تولد توها خادعا بالانجاز وتتخذ ذريعة لعدم متابعة مزيد من سبل الاجراءات العملية ، ولو كانت أكثر صعوبة" في : Richard Bilder, "Rethinking International Human Rights Law : some Basic Questions", 1969 Wisconsin Law Review 171 at 205 .

Theo van Boven, "The Future Codification of Human Rights : (٨١) Status of Deliberations - A Critical Analysis", 10 Human Rights Law Journal 1 at 6 (1989) .

(٨٢) على سبيل المثال :

E/CN.4/1988/NGO/36 ، الصفحة ٣ .

N. Valticos, "The Future Prospects for International Labour, (٨٣) 118 International Labour Review 679 at 680 (1979) Standards" .

(٨٤) ٧٠ النشرة الرسمية لمنظمة العمل الدولية ، الامدار الخاص ، السلسلة ألف ، ١٩٨٧ ، التذييل الثاني ، الصفحات ٢٩ - ٣٧ .

Theodor Meron, Human Rights Law-Making in the United Nations: (٨٥) p.284 A Critique of Instruments and Processes (Oxford, Clarendon Press, 1986),

(٨٦) المرجع نفسه ، الصفحة ٢٩ .

(٨٧) انظر الحاشية ٦٧ أعلاه ، الصفحة ٤٣ ، الفقرة ٢ .

الحواشي (تابع)

- (٨٨) المرجع نفسه ، الصفحات ٦٣ - ٦٨ .
- (٨٩) انظر الحاشية ٨٤ أعلاه ، الفقرة ١١ .
- (٩٠) انظر الحاشية ٦٧ أعلاه ، الفقرة ٦٣ .
- (٩١) انظر الموجز الوارد في الوثيقة A/C.3/35/SR.56 ، الفقرتان ٥٧ و ٥٨ . أخذ الاقتباس من النص الخرفي الذي استشهد به ميرون Meron ، المرجع المذكور ، الصفحة ٢٧١ .
- (٩٢) فان بوفن Van Boven ، المرجع المذكور ، الصفحة ٦ .
- (٩٣) انظر الحاشية ٦٧ أعلاه ، الصفحة ٤٧ .
- (٩٤) المرجع نفسه ، الصفحة ٢٤ ، الفقرة ٢٤ .
- (٩٥) المرجع نفسه ، الصفحة ٢٥ ، الفقرة ٢٥ .
- (٩٦) المرجع نفسه ، الصفحة ٢٥ ، الفقرة ٢٦ .
- (٩٧) المرجع نفسه ، الصفحة ٦٨ .
- (٩٨) الخطاب الذي ألقاه الأمين العام في اجتماع عقد للاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والسبعين لإنشاء قصر السلم في لاهاي في ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٨ (النشرة الصحفية SG/SM/918 ، الصفحة ٣) .
- (٩٩) Van Boven ، المرجع المذكور ، الصفحتان ٨ و ٩ .
- (١٠٠) استشهد بذلك في الوثيقة E/3616/Rev.1 ، الفقرة ١٠٥ .

الحواشي (تابع)

- (١٠١) صدر الاستعراض التقني بوصفه الوثيقة E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1 و Add.1 و Corr.1 .
- (١٠٢) انظر الحاشية ٦٧ أعلاه ، الصفحة ٢٩ ، الفقرتان ٢٧ و ٢٨ .
- (١٠٣) المرجع نفسه ، الصفحة ٣٢ ، الفقرة ٤٩ .
- (١٠٤) على سبيل المثال ، Torkel Opsahl, "Instruments of Implementation of Human Rights", 10 Human Rights Law Journal 13 (1989) .
- (١٠٥) على سبيل المثال ، E/CN.4/1988/NGO/36 .
- (١٠٦) انظر بصورة عامة "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights", 8 Human Rights Law Journal 1-216 (1987) .
- (١٠٧) المرجع نفسه ، الصفحة ١٠٨ ، الفقرة ٣٤٢ .
- (١٠٨) J. H. Burgers and H. Danelius, The United Nations Convention Against Torture (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988), pp. 74-77 ، انظر بصورة عامة : E/CN.4/1981/WG.2/WP.6 .
- (١٠٩) انظر مثلاً ، الـ "دراسة عن الطرق والوسائل [كذا] التي يمكن بها انشاء آلية فعالة لتنفيذ الاتفاقيات المتعلقة بالرق" (E/CN.4/Sub.2/1989/37) .
