إنشاء مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة

هل هو مجرد إجراء شكلي ؟

الأستاذ

عنان عمار

كلية الحقوق – جامعة الجزائر

في الوقت الذي كان فيه المجتمع الدولي يتطلع إلى إدخال تعديلات عميقة على ميثاق الأمم المتحدة بعد نهاية الحرب الباردة ومرور 60 سنة على إنشاء المنظمة، كترجمة للتغيرات المسجلة في هيكل هذا المجتمع وبالخصوص تكثف ظاهرة العولمة بمختلف جوانبها، لم تتوصل القمة العالمية في سبتمبر 2005 إلى إقرار ما كان منتظراً وطال انتظاره[1] من طرف أغلبية الدول وهو بالخصوص إدخال تغيير على تشكيل واختصاصات مجلس الأمن ليكون تمثيله حقيقياً للمجتمع الدولي[2].

لكن الذي حدث إثر هذه القمة كان هزيلاً، إذ تمخض الجبل فولد فأراً، فمن بين المقترحات والمطالبات العديدة المطروحة للتفاوض لم يكتب الحظ إلاّ للقليل منها لأن تكون موضوع مناقشات جادة، وبالتالي تجد طريقها إلى التجسيد. ويتعلق الأمر بالخصوص بموضوع حقوق الإنسان على المستوى المؤسساتي، وكان ذلك من باب الحلول السهلة والترقيعية.

وبهذا الشأن نذكر أنه تحضيراً للقمة المذكورة، قام فريق من الخبراء والشخصيات رفيع المستوى بتقديم تقرير إلى الأمين العام[3]، يتضمن مجموعة من

---

(1) Cf, Maris BETTATI, L'arlésienne, général du droit international, (R.G.D.I.P), 2006, p. 5.

(٢) إن أقل ما يقال اليوم عن مجلس الأمن أنه لا يمثل المجتمع الدولي بمختلف جوانبه الديموغرافية والاقتصادية والسياسية، فإفريقيا وأمريكا اللاتينية غير ممثلة فيه بصفة دائمة، بينما آسيا لا تتوفر إلا على مقعد واحد، وأوروبا تتمتع بثلاثة مقاعد دائمة، إلى جانب ما يترتب عنها من ممارسة حق الفيتو.

(3) Rapport "Dans une liberté plus large : Développement, Sécurité, et droit de l'homme pour tous", A.59/2005, du 21/03.2005.

المقترحات، كان من أبرزها ما تعلق بموضوع حقوق الإنسان، فعلى ضوء هذا التقرير اقترح الأمين العام إلغاء لجنة حقوق الإنسان نتيجة الانتقادات اللاذعة التي وجهت لها، باعتبار أنها فقدت كثيراً من مصداقيتها، حيث راحت الدول تبحث لأن تنتخب فيها لتفادي ما قد يوجه إليها من انتقادات بشأن حقوق الإنسان، بل لتجد من خلالها وسيلة لانتقاد الدول الأخرى(١).

وتجاوباً مع ذلك جعلت الأمم المتحدة (سبتمبر 2005) موضوع حقوق الإنسان من أولويات المنظمة وأحد المسؤوليات الجماعية الملقاة على عاتق المنظمة الدولية، ففي الفقرة 123 من اللائحة الصادرة عن القمة(٢)، تؤكد عزمها "على تدعيم الجهاز الأممي لحقوق الإنسان بغرض ضمان الممارسة الفعلية والعالمية لجميع الحقوق المدنية السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في التنمية".

وفي الفقرة 157 تقرر إنشاء مجلس لحقوق الإنسان كتعبير عن إرادتها في تدعيم آليات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان.

وتضيف نفس اللائحة أن هذا المجلس سيكون مكلفاً "بترقية الاحترام العالمي والدفاع عن جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بدون أي تمييز وبصفة عادلة ومنصفة".

وفي الفقرة 159 توضح بعض اختصاصات المجلس المزمع إنشاؤه، ولهذا الغرض تطلب (في الفقرة 160) من رئيس الجمعية العامة تنظيم مشاورات وإجراء مفاوضات بشأن قواعد تسيير وطرق عمل المجلس.

وبعد فترة من التحضير والمفاوضات دامت أكثر من خمسة أشهر (من سبتمبر 2005 إلى مارس 2006)، تم التوصل إلى إنشاء مجلس حقوق الإنسان في 03/15/ 2006 من طرف الجمعية العامة بموجب اللائحة 251/60 التي تم إقرارها بـ 170 صوتاً ضد أربعة أصوات(٣)، ولامتناع ثلاث دول عن التصويت(٤).

---

(1) Ibid, 182.

(2) A/Res/60/1. Doct du sommet mondial du 15/09/2005.

(٣) صوتت ضد اللائحة دولتان "مجهريتان" هما جزر مارشال و بالوى **PALAU** ، إلى جانب إسرائيل و الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت تعارض إنشاء المجلس بالصيغة المقترحة ولم تترشح فيما بعد لعضويته، في نفس الوقت الذي كانت فيه توجه نقداً لاذعاً للجنة حقوق الإنسان الملغاة، ووصفها "بالمسيّسة"..

(٤) امتنعت عن التصويت كل من فنزويلا ، إيران و بيلاروسيا.

وقد تم إنشاء هذا المجلس كجهاز فرعي للجمعية العامة للأمم المتحدة ليحل محل لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، مع تغيير ملحوظ في طريقة انتخاب الأعضاء وبتشكيل مختلف لكن بقواعد تسيير وعمل لا تختلف جوهرياً عن القواعد المتبعة سابقاً، وهو ما يدل على استمرارية منهج العمل الممارس في معالجة موضوع حقوق الإنسان ضمن إطار الأمم المتحدة رغم المحاولات التي طرحت فكرة إنشاء جهاز رئيس للمنظمة يختص بقضايا حقوق الإنسان دون التوصل إلى اتفاق بشأنها.

فتم تأسيس المجلس كجهاز فرعي للجمعية العامة بغرض تمييزه عن لجنة حقوق الإنسان الملغاة، وبالخصوص إعطائه مركزاً ومكانة أسمى من اللجنة التي كانت جهازاً فرعياً للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، لكن تلك اللجنة لم تكن جهازاً فرعياً كبقية الأجهزة المشابهة، فالإشارة إليها بصريح العبارة في المادة 68 من ميثاق الأمم المتحدة يمنحها امتيازاً أكيداً وإلغاؤها بمجرد جرة قلم يطرح أكثر من إشكال قانوني وإجرائي (كون المسألة تتعلق بأحكام مادة في الميثاق) [1]، ويبعث عن التساؤل حول المغزى الحقيقي من وراء هذه العملية التي تبدو مع ذلك محدودة للغاية سيما وأنها لم تحدث تعديلاً ملحوظاً في أساليب الممارسة المنتهجة منذ ظهور المنظمة الأممية، بل بالعكس تشكل استمرارية في الوظائف والمهام التي كانت مخولة للجنة الملغاة (I) إلى جانب أن الجهاز الجديد لا يبدو جديداً إلاّ من حيث التسمية، فطبيعته القانونية لا تختلف جوهرياً عن تلك التي كانت تتمتع بها اللجنة (II).

(I) <u>استمرارية الوظائف والمهام</u> :

إذا كان من الصعب ومن غير المنتظر أن يتم تصور إحداث قطيعة وتغيير في المفاهيم والمرجعيات التي يستند إليها عمل المنظمة في مجال حقوق الإنسان منذ نشأتها، فبهذا الشأن، لا يمكن إلاّ أن تبدو الاستمرارية أمراً طبيعياً، لكن ما يدعو إلى الاستغراب والتساؤل هو أن تسند نفس المهام التي كانت تقوم بها اللجنة حتى ولو كان ذلك بعبارات مختلفة، إلى الجهاز الجديد.

---

(١) من المنطقي أن تثار مسألة تعديل (مراجعة) الميثاق كون لجنة حقوق الإنسان تم إنشاؤها على أساس أحكام المادة ٦٨ الصريحة، لكن من الغريب أن هذا الموضوع لم تتم مناقشته عند إنشاء مجلس حقوق الإنسان وتم تجاوزه بصمت.

والأكثـر من ذلك أن النص المنشئ له (اللائحة 251/60) يكلفه صراحة بتولي الوظائـف والمهـام التي كانت موكلة إلى اللجنة، هذا إلى جانب استخدام تعابير عامة وفضفاضة للإشارة إلى تلك الوظائف وهو ما يدل على عدم تحديد دور واضح ودقيق مـع أن إنـشاءه كـان الغرض منه تجاوز الانتقادات التي كانت اللجنة موضوعاً لها كالخروج عن دورها والانزلاق نحو "التسييس" ، وفقدان المصداقية.

فمـنذ الـبداية اتجهت نية المبادرين بالتغيير إلى تدعيم النظام المؤسساتي دون التطـرق إلـى معالجـة الجانب المعياري (القواعد) من خلال تغيير حجر الزاوية في النظام الأممي لحماية حقوق الإنسان وهي اللجنة[١].

وأمـام تعـذر إقامة جهاز مستقل جاء المجلس كحل وسط بين مواقف ومفاهيم متباينة بين من كان يطمح إلى إنشاء جهاز رئيسي جديد للمنظمة[٢]، وبين من يعارض إحـداث أي تغيير، وقد انعكس ذلك في تحرير اللائحة المنشئة لمجلس حقوق الإنسان عند وضع المقاصد والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها (أ) والتي على ضوئها يتم تحديد الوظائف الموكلة إليه وقواعد التسيير التي تحكمه (ب).

أ) – <u>مقاصد ووظائف المجلس</u> :

بعد التذكير التقليدي ببعض المبادئ العامة لميثاق الأمم المتحدة كالتعاون الدولي لحـل المـشاكل الاقتـصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، ولتنمية احترام حقوق الإنـسان والحـريات الأساسـية، والإشارة إلى بعض الأدوات الدولية العامة لحقوق الإنـسان كـالإعلان العالمي (لسنة 1948) والعهدان الدوليان (لسنة 1966) وإعلان وبرنامج عمل فيينا (لسنة 1993)[٣]، أكدت الجمعية العامة على عالمية حقوق الإنسان وعدم تجزئتها وضرورة احترامها، في نفس الوقت الذي بينت فيه أهمية الخصوصيات

---

(1) J. Rapport : "Dans une liberté plus large ..., op. cit., p. 146.

(٢) يـضاف إلـى بقـية الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، يعمل إلى جانب الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الأمن، في مجال حقوق الإنسان.

(٣) لقـد سـاعدت كثيراً العوامل الظرفية المتمثلة خصوصاً في نهاية القطبية الثنائية ونهاية الاتحاد السـوفياتي علـى انعقـاد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بالعاصمة النمساوية الذي توج ببيان وبرنامج عمل باسم المدينة المذكورة.

المحلية[١]، واعتبرت السلم والتنمية وحقوق الإنسان عناصر متكاملة لا تنفصل عن بعضها، ملحة على واجب الدول لمواصلة "المجهودات الرامية لتعميق وتحقيق تفاهم أفضل بين الحضارات والثقافات والديانات"[٢].

وأخذاً بعين الاعتبار للانتقادات الموجهة لعمل المنظمة في مجال حقوق الإنسان، ولتفادي النقائص التي تعاني منها، تؤكد الجمعية العامة "وعيها بوجوب العمل بمعايير العالمية والموضوعية وعدم الانتقائية في معالجة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان، ووضع حد لممارسة الكيل بمكيالين ولظاهرة "التسييس" التي عانت وتعاني منها المنظمة الأممية ووكالاتها المتخصصة[٣].

وتبعاً لذلك يتعيّن على جميع الدول وفق اللائحة المذكورة "احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بدون أي تمييز مبني على العرق، والجنس، اللون، اللغة، الدين والآراء السياسية أو غيرها ..."، وأن جميع الدول مهما كان نظامها السياسي والاقتصادي وإرثها الثقافي، لا يعفيها من واجب ترقية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والدفاع عنها".

---

(١) تعد مسألة التوفيق بين الطابع العالمي لحقوق الإنسان والخصوصيات المحلية (ثقافية ، دينية ، ...) من الإشكاليات التقليدية في هذا المجال، حيث أشار إليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان منذ سنة ١٩٤٨ معتبراً وجود مفهوم موحد لتلك الحقوق مثلاً أعلى تسعى إليه جميع الدولز انظر بهذا الخصوص مثلاً :

- François JULLIEN, Universels, les droits de l'homme? In le Monde diplomatique, Février 2008.

(٢) إن التأكيد على هذا الجانب لعدة مرات في اللائحة المذكورة جاء كتعبير عن التوتر الذي يسود العلاقات الدولية منذ أحداث سبتمبر ٢٠٠١ وما ترتب عنها من استغلال سياسي للجوانب الثقافية والدينية.

(٣) إن حجة "التسييس" أي انزلاق نشاط المنظمة واتخاذ مواقفها لاعتبارات سياسية التي تستعملها اليوم الدول الغربية ضد مجلس حقوق الإنسان (انظر مثلاً : Journal du DIMANCHE du 17/06/2007)، هي حجة قديمة استعملتها كثيراً الولايات المتحدة الأمريكية ضد بلدان العالم الثالث والبلدان العربية والإسلامية بالخصوص لإدانتها للسياسة الإسرائيلية في فلسطين وعدم مراعاتها لحقوق الإنسان وبسبب ذلك انسحبت الولايات المتحدة الأمريكية من منظمة العمل الدولية ومنظمة اليونسكو في الثمانينيات من القرن الماضي. ولم تستعد مقعدها فيهما إلاّ بعد انهيار الاتحاد السوفييتي.

واعتـــرافاً مـــنها بأهمـــية العمل الذي قامت به لجنة حقوق الإنسان وضرورة المحافظـــة علـــى المكتـــسبات المحققـــة نتيجة لذلك، وبالدور المتزايد للمنظمات غير الحكومية على مختلف الأصعدة الوطنية والجهوية والعالمية في ترقية حقوق الإنسان، تعبـــر الجمعية العامة عن إرادة الدول الأعضاء في "تدعيم نظام الأمم المتحدة لحماية حقـــوق الإنـــسان لـــضمان ممارســـة فعلية وعالمية لجميع الحقوق المقررة من مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية بما فيها الحق في التنمية"(١).

وعلـــى ضوء تلك الاعتبارات تقرر إنشاء مجلس حقوق الإنسان بوظائف، تبدو ظاهرياً، أوسع من تلك التي كانت تقوم بها لجنة حقوق الإنسان وبقواعد تسيير مغايرة.

ب) – <u>اختصاصات وقواعد تسيير مجلس حقوق الإنسان</u> :

إن أوّل مهمـــة تـــسندها اللائحة 251/60 إلى مجلس حقوق الإنسان هي العمل علـــى "تـــرقية حقـــوق الإنسان واحترامها الفعلي والعالمي والدفاع عن جميع الحقوق والحريات الأساسية للجميع بدون أي تمييز وبصفة عادلة ومنصفة"(٢).

وفـــي أدائـــه لهـــذه الوظـــيفة يستند المجلس إلى "مبادئ العالمية، عدم التحيُز، الموضـــوعية، عدم الانتقائية والتعاون البناء على المستوى الدولي بطريقة تشجع على الـــدفاع وتـــرقية جمـــيع حقـــوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما فيها الحق في التنمية"(٣).

ودون تحديـــد لمدلـــول التعابيـــر المذكورة من موضوعية وعدم التحيُز وعدم الانتقائـــية وترقية حقوق الإنسان تقرر اللائحة المذكورة 251/60 في فقرتها الخامسة أن المجلس مدعو بالخصوص إلى :

– ترقية التربية والتكوين في مجال حقوق الإنسان وإنشاء المصالح الاستشارية

---

(١) نظـــراً لاخـــتلاف المفاهيم حول هذا الحق لم يتم إقراره على مستوى الأمم المتحدة سنة ١٩٨٦ ومن خلال لائحة للجمعية العامة، ولا يزال يثير الكثير من الجدل حول صاحب هذا الحق دول أو شعوب، وما هي الالتزامات المترتبة عن إقراره؟ وإدراجه في هذا النص ما هو إلاّ استمرار لهذا الجدل وإلحاح من طرف دول العالم الثالث على الإشارة إليه.

(٢) الفقرة الثانية من اللائحة 251/60.

(٣) الفقرة الرابعة من اللائحة 251/60.

وتقديم المساعدة التقنية للدول الأعضاء.

– أن يكون مركزاً للحوار والتفاوض حول المواضيع المتعلقة بحقوق الإنسان.

– تشجيع الدول على تنفيذ كامل التزاماتها وتعهداتها الدولية في ميدان حقوق الإنسان.

– تقديم توصيات إلى الجمعية العامة بغرض متابعة تنمية قواعد القانون الدولي المتعلقة بحقوق الإنسان.

– القيام بدراسات شاملة عن مدى تنفيذ الدول لالتزاماتها في ميدان حقوق الإنسان.

– تقديم المساعدة للوقاية من انتهاكات حقوق الإنسان والتدخل سريعاً في الحالات الاستعجالية التي تتطلب ذلك.

إن هذه الاختصاصات والوظائف الموكلة إلى مجلس حقوق الإنسان لا تخرج في جوهرها عن تلك التي كانت تمارسها لجنة حقوق الإنسان والتي تمثلت بالخصوص في:

– تحضير توصيات واقتراح مشاريع نصوص.

– ترقية حقوق الإنسان بصفة غير مباشرة عن طريق خلق مصالح استشارية وإعلامية في ميدان حماية حقوق الإنسان مثل تنظيم ندوات للخبراء وتخصيص منح دراسية وتنظيم دورات تدريبية ودراسية في كل ما يتعلق بحقوق الإنسان.

– القيام بوظائف مباشرة لحماية حقوق الإنسان عن طريق وضع آليات لضمان احترامها كتعيين مقررين خاصين وتنصيب أفواج عمل للتحري والتحقيق في وضعيات معينة.

وبموجب قراري المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 1235 لسنة 1965 و 1503 لسنة 1970 ، منحت اللجنة اختصاص دراسة الانتهاجات الخطيرة لحقوق الإنسان وتلقي الشكاوى المتعلقة بهذه الانتهاكات.

وعلاوة على الوظائف المذكورة تسند اللائحة 251/60 دور تنسيق نشاطات المنظمة في ميدان حقوق الإنسان إلى المجلس[1]، وهو الدور المنوط تقليدياً إلى

(١) الفقرة 3 والفقرة 5 – ب من اللائحةالثانية من اللائحة 251/60.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي[١]، الذي يمارسه بواسطة مختلف فروعه وهيئاته المختصة بما فيها لجنة حقوق الإنسان قبل إلغائها في يونيو 2006، وبغرض تفادي أي نزاع في الاختصاص وتأكيد دور مجلس حقوق الإنسان تقرر اللائحة المذكورة أن هذا الأخير يضطلع بـــ " دور ومسؤوليات لجنة حقوق الإنسان تجاه نشاطات المفوضية السامية "[٢] (التي تم إنشاؤها بموجب اللائحة 141/48 للجمعية العامة بتاريخ 1993/12/20)، ويسهر على "تحسين وعقلنة جميع الآليات والاختصاصات التي كانت تمارسها اللجنة بطريقة تحافظ على نظام الإجراءات الخاصة"[٣]، والمتعلقة أساساً بالتظلمات والتبليغات.

وحتى يقوم بتأدية وظائفه في أحسن الظروف وفي غياب إنشاء جهاز دائم، يجتمع مجلس حقوق الإنسان خلال دورات أكثر تواتراً[٤]، إذ عليه عقد 3 دورات في السنة على الأقل، كما يمكن للمجلس دعوة عقد دورات استثنائية بطلب من 3/1 أعضائه البالغ عددهم 47[٥]، وينتخب هؤلاء بالأغلبية المطلقة للجمعية العامة لمدة 3 سنوات غير قابلة للتجديد، بعد عهدتين متتاليتين، ويراعى في اختيار الأعضاء قاعدة التوزيع الجغرافي العادل المعمول بها على مستوى الأمم المتحدة، وعلى ذلك تتوزع المقاعد بالمجلس بين المجموعات الجهوية على النحو التالي :

- 13 لمجموعة الدول الأفريقية.
- 13 لمجموعة الدول الأسيوية.
- 06 لمجموعة دول أوروبا الشرقية.

---

(1) Cf, notamment C. Hande Rucz, Le Conseil Economique et social (C.E.S) de l'O.N.U, Economica 1983.

(٢) فقرة 5 – 7 من اللائحة 251/60.

(٣) فقرة 6 من نفس اللائحة.

(٤) للتذكير نشير أن لجنة حقوق الإنسان كانت تجمع خلال دورة سنوية وحيدة تدون 6 أسابيع، بين شهري جانفي وأفريل ، وهو ما يعد تغيراً ملحوظاً بين كيفية سير كل من المجلس واللجنة.

(٥) وهو ما يعد تقليصاً ملحوظاً في تشكيلة المجلس، مقارنة مع اللجنة التي عرف تكوينها توسعاً مستمراً : 18 (سنة 1946) ، 21 (سنة 1962) ، 32 (سنة 1968) ، 43 (سنة 1979) ، 53 (سنة 1992)، وكانت فيها أفريقيا الأكثر تمثيلاً بـ 15 عضواً، مقابل 12 لآسيا 11 لأمريكا اللاتينية، 10 للبلدان الغربية، و 5 لأوروبا الشرقية.

– 08 لمجموعة دول أمريكا اللاتينية والكاريبيب.

– 07 لمجموعة دول أوروبا الغربية وبعض الدول الأخرى (أمريكا الشمالية، نيوزلندا).

وتوصي اللائحة 251/60، عند اختيار الأعضاء مراعاة الدول المترشحة لحقوق الإنسان ومساهمتها في ترقية تلك الحقوق، بالعكس من ذلك، تضمن النص إمكانية تعليق عضوية الدولة بالمجلس عند قيامها بانتهاك خطير لحقوق الإنسان من طرف الجمعية العامة وبتصويت 3/2 الأعضاء[١].

لكن أهم عنصر أدرجته الجمعية العامة في نظام مجلس حقوق الإنسان ربما كان قاعدة خضوع جميع أعضائه لإجراءات الدراسة والتقييم[٢] في ميدان حقوق الإنسان حتى لا يفلتون من الانتقادات المحتملة وما يتبعها من إدانات على مستوى الرأي العام الدولي وهو ما تخشاه كل دولة على سمعتها، وقد تم إدخال هذه القاعدة بسبب الانتقادات اللاذعة التي تعرضت لها لجنة حقوق الإنسان كونها ضمت أعضاء ينتهكون حقوق الإنسان على نطاق واسع، وهو ما أدى في نظر الكثير إلى فقدان مصداقية اللجنة وخلط الأوراق في المواقف، ومن أبرز ما حدث بهذا الخصوص في السنوات الأخيرة من عمر اللجنة تبادل التهم بين الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول كان في مقدمتها ليبيا التي أدى انتخاب ممثلتها كرئيسة للجنة سنة 2002 إلى انسحاب أمريكا من اللجنة ومقاطعة أشغالها، ورغم الضمانات التي أعطيت لها بشأن المجلس إلاّ أن الولايات المتحدة استمرت في نفس الموقف معتبرة التغيير الذي حصل مجرد "دهن تجميلي" وضع على الجهاز المكلف بحماية حقوق الإنسان"[٣].

ج) – <u>انعدام تأثير التغيير على الطبيعة القانونية للجهاز المنشأ</u> :

رغم بعض المحاولات والمقترحات الطموحة التي قدمت أثناء المناقشات الخاصة بتعديل هيكل لجنة حقوق الإنسان والرامية إلى تحويلها إلى جهاز في إطار منظمة الأمم المتحدة بجانب الأجهزة الموجودة التي أشارت إليها المادة 7–1 من ميثاق

---

(١) الفقرة 8 من اللائحة 251/60.

(٢) الفقرة 9 من اللائحة 251/60.

(3) Alix RANCUREL, Création du conseil des droits de l'homme, R.G.D.I.P, 2006, p. 482.

المنظمة[1]، لكن أمام استحالة تحقيق ذلك بسبب تردد بعض الدول ومعارضة البعض الآخر – كما سبق الذكر – لم يتم سوى إنشاء جهاز فرعي تابع للجمعية العامة وليس للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، كما كان الشأن بالنسبة للجنة حقوق الإنسان (من 1946 إلى 2006)، وقد جاء ذلك كتعبير عن رغبة أغلبية الدول في تدعيم مركز الجهاز المكلّف بحقوق الإنسان على المستوى السياسي على الأقل، في غياب تكريس قانوني لهذا التدعيم، وكخطوة أولى في انتظار تحقيق ذلك المسعى لاحقاً حسب تمنيات الأمين العام للمنظمة، فتم الاكتفاء إذن بوضع جهاز فرعي لا يختلف من حيث الطبيعة القانونية على سابقته لجنة حقوق الإنسان (ج – 1).

وفي الحقيقة فإن التعديل الذي تم لم يأت بجديد ولم يغيّر شيئاً يذكر على المستوى القانوني باتجاه تعزيز الآليات القانونية لحماية حقوق الإنسان، بل بالعكس يمكن النظر إليه على أنه تراجعاً لحدث تعقيداً وأثار تساؤلاً دون تقديم إجابات عنه، حول مسألة مراجعة الميثاق (ج – 2).

ج – 1) <u>الطبيعة القانونية لمجلس حقوق الإنسان</u> :

بموجب لائحتها 251/60 السالفة الذكر، والمتعلقة بمجلس حقوق الإنسان، تكون الجمعية العامة قد أنشأت جهازاً فرعياً جديداً للمنظمة وفق مقتضيات المادة 7-2 من الميثاق التي تخوّل بصفة عامة الأجهزة الرئيسية إمكانية إقامة الأجهزة الفرعية (الثانوية) والمادة 22 التي تمنح نفس الصلاحية بصفة خاصة إلى الجمعية العامة، كما تعطي المادة 68 من الميثاق صلاحيات مماثلة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بغرض إنشاء الأجهزة الفرعية الضرورية لأداء مهامه والتي على أساسها تم إنشاء لجنة حقوق الإنسان.

وبالتالي نلاحظ للوهلة الأولى أن اللجنة ومجلس حقوق الإنسان هما من نفس الطبيعة كونهما جهازان فرعيان تابعان لجهازين رئيسيين بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية، فحسب تعريف (Dictionnaire du Droit International Public)

---

(١) إلى جانب عنصر الاستقلالية النسبية التي تتمتع بها الأجهزة الرئيسية في علاقاتها ببعضها (الجمعية العامة، مجلس الأمن، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محكمة العدل ...) تتميز هذه الأجهزة بمركز الديمومة والاختصاص المحدد وفق أحكام الميثاق.

ينشأ الجهاز الفرعي بقرار صادر عن جهاز رئيسي بغرض المساهمة في أداء مهام واختصاصات هذا الأخير[١].

فالجهاز الفرعي يوجد إذن في وضعية تبعية مادام أنه يدين في وجوده إلى الجهاز الرئيسي، ويتم عادة إنشاء الجهاز الفرعي بقرار يتخذ شكل لائحة تحدد اختصاصاته، تركيبته، مدة وجوده، كيفية تعيين أعضائه (بالانتخاب أم بطريقة أخرى)، خبراء مستقلين أم ممثلين للدول، تشكيلاً موسعاً أم محدوداً ... إلخ.

وعلى أساس المادتين 7-2 و 22 من ميثاق الأمم المتحدة، قامت الجمعية العامة بإنشاء العديد من الأجهزة الفرعية الميادين تميزت بتزايدها الكبير والسريع إلى درجة أن الفقه وصفها بظاهرة الانفجار العددي للأجهزة الفرعية أو بظاهرة التكاثر[٢]، ومع ذلك اكتسبت بعض الأجهزة الفرعية في الحياة الدولية أهمية تفوق تلك التي كانت تتمتع بها الوكالات المتخصصة وكثيراً من المنظمات الدولية الأخرى، ومن أبرز تلك الأجهزة الفرعية يمكن ذكر برنامج الأمم المتحدة للتنمية (P.N.U.D)، ندوة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED أو بالإنجليزية UNCTAD)، صندوق الأمم المتحدة لإغاثة الطفولة (UNICEF)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (ONUDI أو ONUDI) قبل تحويلها إلى وكالة متخصصة سنة 1986 بموجب اتفاقية فيينا لعام 1979[٣].

ونظراً لتزايد أهميتها الملحوظة، اقترحت الأمانة العامة للأمم المتحدة منذ سنة 1954 تعريف الجهاز الفرعي بأنه الجهاز الذي ينشأ من طرف جهاز رئيسي للأمم المتحدة أو تحت إشرافه طبقاً لأحكام المادة 7-2 من الميثاق عن طريق لائحة للجهاز المختص ليشكل الجهاز الفرعي جزءاً مندمجاً في المنظمة[٤].

---

(1) Dictionnaire du droit international public, sous la direction de Jean SALMON, Bruylant – AUF, Bruxelles, 2001, p. 792.

(2) Cf, L. BURGORGUE – LARSEN, l'article 22, in la charte des Nations Unies, commentaire article pour article sous la direction de J. Pcot et A. PELLET, Economica, 3ème édition 2005, p. 851.

(3) Sur L'ONUDI coir, notamment les articles de PH. Button in A.F.D.I, 1968, p. 454 et 1979, p. 567, et de R. CHRVIN – Agence de l'évolution de l'ONUDI ... In RGDI? P. 1971? P. 105.

(4) Voir A.G (ix), annexes point 67, p. 13, A/Cl.758, page 1 et 2.

واستناداً لهذا التعريف أبرز الفقه أهم ما يميز الجهاز الفرعي وهو أنه ينشأ عن طـريق جهاز رئيسي أو بتفويض منه[١]، بغض النظر عن التسمية التي يتخذها (لجنة، منظمة، برنامج ... إلخ)، ويأتي كتعبير إرادة الجهاز الرئيسي بواسطة لائحة، توصية، قرار، في حدود اختصاص المنظمة، لكن الجهاز لا ينشأ بمعاهدة دولية وإذا تم ذلك فلم يعـد تابعاً لجهاز رئيسي، وإنما يكون مساوياً له، ولم يعد جهازاً ثانوياً وتكميلياً لتنفيذ سياسة المنظمة والتقيد باحتياجاتها[٢].

وبهـذه الخاصية الجوهرية يتميز الجهاز الفرعي عن الوكالة المتخصصة التي تنـشأ بموجب معاهدة دولية، بينما الجهاز الفرعي ينبثق من إرادة الجهاز الرئيسي عن طريق لائحة داخلية ويمكن إلغاؤه بنفس الكيفية[٣]، وفق قاعدة توازي الأشكال وهو ما يـدل علـى استقلالية الوكالات المتخصصة عن منظمة الأمم المتحدة، ولذلك تم وضع المـادة 63 مـن الميثاق القاضية بإبرام اتفاقيات الربط (أو التنسيق) بينهما عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي للمنظمة.

ومـع ذلـك لـيس هناك ما يمنع الممارسة من إمكانية المزج بين تقنية اللائحة والمعاهدة لإثراء وتدعيم الجهاز الفرعي بمزيد من الاختصاصات والوظائف[٤].

ويمكـن للأجهزة الفرعية القيام بممارسة جميع الاختصاصات المخولة للمنظمة في حدود ما يسمح به ميثاقها ونظرية "الاختصاصات الضمنية" والوظيفية التي عبرت عنها بوضوح محكمة العدل الدولية في رأيين استشاريين لها سنتي 1946 و 1954[٥]، حـيث أعطـت تفسيراً واسعاً لذلك مشيرة إلى أن الأجهزة الفرعية، في إطار نظرية الاختـصاصات الضمنية، يمكنها ممارسة جميع الوظائف الضرورية لسير المنظمة[٦]،

---

(١) الجهاز الفرعي يمكن له بدور إنشاء أجهزة فرعية كذلك.

(2) P. Renter, Les organes subsidiaires des organisations internationales" in Hommage d'une génération de juristes au président Bas-devant, pedone 1960, p. 415 et s.

(3) J. DUTHEIL de la ROCHERE, l'article 7, in la charte des Nations Unies, op. cit., 2ème ed 1991, p. 213, voir également du même auteur étude de la supposition de certains Myanis subsiditaires récemment crées par l'assemblée générale des Nations Unies dans le domaine économique", A.F.D.I 1967, p. 307.

(4) P. Renter, op. cit., p. 423

(٥) الأول يـتعلق بقضية الأضرار التي لحقت مصالح الأمم المتحدة، إثر مقتل "الكونت برناردوت" في فلسطين والثاني ورد بشأن آثار قرارات المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

(6) Voir notamment, c.i.j., Remeil 1949, p. 177.

ومـــع ذلـــك لا يمكـــن للأجهزة الفرعية أن تمارس الوظائف التي لا تستطيع الأجهزة الرئيسية تفويضها[١].

وطـــبقاً لما يقضي به ميثاق الأمم المتحدة لا الجمعية العامة (المادتان 10و13)، ولا المجلـــس الاقتـــصادي والاجتماعـــي (المادة 62) يتمتعان بسلطة إصدار قرارات انفـــرادية ملزمة، تتخذ من جانب واحد، تجاه الدول في مجال حقوق الإنسان، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات مجلس الأمن المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين المتخذة على أساس الفصل السابع.

وبالتالـــي فـــإن مجلـــس حقـــوق الإنـــسان مهما كان الأساس الذي يقوم عليه والنشاطات الموكلة إليه لا يمكن أن يكون له سلطات أكثر من سلطات الجمعية العامة، ففاقد الشيء لا يعطيه.

ج – ٢) <u>مسألة تعديل الميثاق</u> :

قـــبل التطرق إلى هذه المسألة يجدر التذكير أنه تكملة لما ورد في المادة 7-2، وعلـــى غرار المادة 22 التي تعد تطبيقاً لها، تنص المادة 68 من ميثاق الأمم المتحدة أن للمجلـــس الاقتـــصادي والاجتماعـــي أن ينـــشئ لجانـــاً فـــي الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الإنسان وكذا كل اللجان الضرورية لممارسة وظائفه، وبناء على هـــذه المادة أنشأ المجلس العديد من اللجان تميزت بالعدد الكبير والمتزايد، الشيء الذي حـــدا باللجـــنة الخاصة بإعادة هيكلة القطاع الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة سنة 1977، بـــأن توصي بضرورة التحكم في ظاهرة "تضخم" الأجهزة الفرعية ومراجعة وظائفها وتقليص عددها[٢].

وقـــد أثيـــر هذا الإشكال لاحقاً في العديد من المرات[٣]، لكن رغم ذلك لم تمس الإصلاحات المتتالية لجنة حقوق الإنسان التي تم إنشاؤها سنة 1946 من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة[٤]، بل على العكس من ذلك شهدت تركيبة اللجنة

(1) P. Renter, op. cit., p. 426.
(2) Res. 32/197 et 10 - 12.
(3) voir, par exemple, A/Res 50/227 du 24/05/1996 et A/Res 52/12 B du 19/12/1997.
(4) cf, R. Goy, l'article 68 in la charte des Nations Unies, commentaire article par article, op. cit., 3ème édition 2005, p. 1697.

زيـــادة مستمرة في عدد أعضائها : 18 عضواً سنة 1946 ، 53 عضواً سنة 2006، عـــند إلغائهـــا وتعويضها بمجلس حقوق الإنسان، ويرجع ذلك إلى تزايد نشاط اللجنة واهـــتمام المجتمع الدولي بحقوق الإنسان من جهة، وعلى خصوصية مركزها القانوني ضـــمن الـــنظام المؤسساتي لمنظمة الأمم المتحدة، فقد يكون ورود ذكرها اسمياً، بهذا الخـــصوص عكس بقية الأجهزة الفرعية، في المادة 68 من الميثاق راجعاً إلى شساعة الميادين الاقتصادية والاجتماعية من جهة وبروز حقوق الإنسان أكثر تحديداً، والإشارة إلـــيها صراحة في بند من بنود الميثاق يستدعي إنشاءها وهو ما يفسر ظهورها المبكر (1946) ويعطـــيها مركـــزاً متميزاً عن بقية الأجهزة الفرعية على الأقل، بل إن ذلك يمـــنحها مركـــزاً شـــبيهاً إلى حد ما بمركز الأجهزة الرئيسة وهذا شيء غير معهود واســـتثنائي فـــي التـــصميم النموذجي للمنظمات الدولية ولذلك عند التفكير في إلغائها طـــرحت مسألة تعديل الميثاق كونها تتعلق بالمادة 68 حتى تكون العملية متطابقة مع روح ونـــص الميثاق، خاصة وأنه كان من المزمع إنشاء مجلس حقوق الإنسان كجهاز رئيـــسي للمنظمة وهو ما يستدعي حتماً مراجعة الميثاق، لكن إلغاء اللجنة كجهاز تابع للمجلـــس الاقتـــصادي والاجتماعي وتعويضها بمجلس حقوق الإنسان تم بمجرد لائحة للجمعـــية العامـــة، وقـــد سهل من عملية تمرير مشروع الإلغاء وإنشاء المجلس عدم اعتـــراض الدول عليه، كما تم في السابق تعويض روسيا في مجلس الأمن في المقعد الدائم لمجلس الأمن مكان الاتحاد السوفييتي سابقاً.