

# اصلاح رویه‌های حمایتی حقوق بشر در سازمان ملل متحد: نگرشی حقوقی به ایجاد سازو کار بررسی دوره‌ای جهانی<sup>(۱)</sup>

نادیا برناز<sup>(۲)</sup>

ترجمه: حامد اسماعیل پور<sup>(۳)</sup>

## 1. مقدمه

اصلاحات اخیر در نظام حقوق بشری سازمان ملل به یکی از قلم‌فراست‌ترین موضوعات آکادمی‌های بین‌المللی حقوق بشر تبدیل شده است.<sup>(۴)</sup> گمان می‌رود مباحث درخور توجه درباره اصلاحات اخیر، برآمده از آن است که انحلال کمیسیون حقوق بشر و ایجاد شورای حقوق بشر در مارس 2006<sup>(۵)</sup> منجر به تصمیمات بدیع و اساسی نشده است. صرف ایجاد شورا به خودی خود، روش تضمین حقوق بشر در سطح بین‌المللی را به صورت بنیادین تغییر نمی‌دهد.

تجدید ساختار رویه‌های مختلف<sup>(۶)</sup> از مسیرهای گوناگون پیگیری شده است. نخستین دسته از اصلاحات را می‌توان در چارچوب اصلاح کلی ساختار سازمان ملل مشاهده نمود که رسماً از سال 2003 مورد بحث قرار

**1. *Reforming the UN Human Rights Protection Procedures: A Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism*, Kevin Boyle (ed), New Institutions for Human Rights Protection, Oxford University Press, 2009, pp 75-92.**

**2. Nadia Bernaz.**

hamed.esmaeilpour@yahoo.com

استاد حقوق بشر و حقوق کار

**3. پژوهشگر و کارشناس ارشد حقوق بشر**

**4. Special issues Human Rights Brief (vol 13, Spring 2006) and Human Rights Law Review (vol 7, issue 1, 2007). See also Ghanea, *From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One Step Forward or two Step Sideways?*, 55 International and Comparative Law Quarterly (2006) 695; Alston, Richard Lillich Memorial Lecture: *Promoting the Accountability of Members of the New Human Rights Council*, 15 Journal of Transnational Law and Policy (2005-6) 49; Tait, *The United Nations Human Rights Council*, 8 Human Rights and UK Practice (2007) 34. See also P Alston, J Crawford (ed), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* (2000).**

**5. GA Res 60/251, 15 March 2006.**

**6. به‌عنوان نظر مقدماتی باید اشاره شود که سازوکارهای اجرایی حقوق بشر در سازمان ملل اعم از بین‌الدولی و معاهده‌ای یکپارچه نشده‌اند. بنابراین نمی‌توان از یک سیستم صحبت کرد چراکه اصطلاح سیستم، دلالت بر یک واحد مشخص یا لاقط مرتبط‌کننده دارد که در حال حاضر، چنین سیستم حقوق بشری در سازمان ملل وجود ندارد. بنابراین در نوشتار حاضر از اصطلاح «رویه» استفاده خواهد شد.**

گرفته است. در این سال، دبیرکل سازمان ملل، نشست عالی‌رتبه‌ای را در خصوص تهدیدات، چالش‌ها و تغییر برگزار کرد تا تهدیدها علیه صلح و امنیت بین‌المللی را بررسی کند: نحوه عملکرد سیاست‌ها و نهادهای موجود در پرداختن به چنین تهدیداتی ارزیابی شود و توصیه‌هایی به منظور تقویت سازمان ملل جهت فراهم نمودن امنیت جمعی برای همه در قرن 21 ارائه نماید.<sup>(۷)</sup>

گزارش نشست مذکور و مذاکرات بعدی در سازمان ملل، منجر به تأسیس نهادی جدید و بین‌الدولی گردید و بدین ترتیب، شورای حقوق بشر، جانشین کمیسیون حقوق بشر شد.<sup>(۸)</sup> کمیسیون سابق، نخستین دور از مباحث مربوط به آینده رویه‌ها، به‌خصوص رویه‌های ویژه و رویه‌های شکایت را برگزار نمود و شورا نیز براساس قطعنامه تأسیسی، تعیین سازوکار جدید بررسی دوره‌ای جهانی را بر عهده دارد.<sup>(۹)</sup> این مباحث پس از یک سال، در 18 ژوئن 2007 با تصویب قطعنامه نهادسازی شورای حقوق بشر به پایان رسید.<sup>(۱۰)</sup>

دسته دوم از اصلاحات فوق‌الذکر، به اصلاح نهادهای معاهده‌ای حقوق بشر مربوط می‌شود. بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که لاقول، سیستم گزارش‌دهی و رویه‌های شکایت نزد چنین نهادهایی باید منطقی شود و درغیراین‌صورت باید مورد تجدید نظر واقع شود.<sup>(۱۱)</sup> احتمال وقوع چنین اصلاحی در شرایط فعلی بسیار اندک به نظر می‌رسد.<sup>(۱۲)</sup>

رویه‌های حمایتی حقوق بشر، نخستین و برجسته‌ترین میراث برجای‌مانده از سازوکارهای سابق سازمان ملل است، لذا رویه‌های مذکور را بدون نظرداشت مسائل سیاسی نمی‌توان مورد بررسی قرار داد؛ انتخاب سیستم رأی‌گیری، نمایندگی جغرافیایی، علی‌الظاهر تصمیم خودسرانه برای ایجاد رویه‌ای ویژه و توقف سایر رویه‌ها، اصلاح نهادهای معاهده‌ای و به‌عبارت‌دیگر، اکثر موضوعات مرتبط با رویه‌های حمایتی حقوق بشر در سازمان ملل تحت تأثیر سایه سنگین سیاست‌ها قرار دارند.

7. در گزارش دبیرکل به مقامات به‌عنوان «تهدیدات، چالش‌ها و تغییر، جهانی امن‌تر؛ مسئولیت مشترک ما» مورد اشاره قرار گرفته است. A/59/265، 2 دسامبر 2004، بند 3.

8. به‌منظور ایجاد این نهاد جدید، این نهاد، تشکیل نشد. پروفیسور کالین و سسیلیا جیمز از مؤسسه حقوق عمومی برن، اولین بار این موضوع را مطرح کردند. ن.ک:

Brulhart, *From a Swiss Initiative to a United Nations Proposal (from 2003 until 2005)* in L Muller (ed), *The First 365 Day of the United Nations Human Rights Council (2007)* at 16.

9. GA Res 60/251, 15 March 2006, para 5 (e).

10. HRC Res. 5/1, 18 June 2007.

11. Scheinin, *The Proposed Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a Blueprint For UN Human Rights Treaty Body Reform – Without Amending the Existing Treaties*, 6 Human Rights Law Review (2006) ...

12. لوییز آربور، کمیسر عالی حقوق بشر از ایده نهاد معاهده‌ای دائمی و یکپارچه دفاع کرد. ن.ک: برنامه عمل دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل، ضمیمه، «در آزادی بیشتر: به سوی توسعه، امنیت و حقوق بشر برای همه»، گزارش دبیرکل.

UN Doc A/59/2005/Add3, 26 May 2005, para 147, and OHCHR, *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, UN Doc HR/MC/2006/2, 22 March 2006.

این پیشنهاد رادیکال نتوانست حمایت لازم را کسب نماید. ن.ک:

Chairperson's Summary of a Brainstorming Meeting on Reform of the Human Rights Treaty Body System, Malbun 2 (Triesenberg, Liechtenstein), A/HRC/2/G/5 Annex, 14-16 July 2006.

سازمان ملل به‌عنوان سازمانی بین‌المللی کماکان نهاد حقوق بین‌الملل عمومی باقی مانده است. بی‌تردید سازمان ملل، ورای سیاست‌زدگی‌اش، آزمایشگاه حقوق بین‌الملل‌سازی است. برای مثال به‌نظر می‌رسد مجمع عمومی باید محلی مرجع برای تصویب معاهدات به‌عنوان اسناد حقوقی بین‌الملل عمومی کلاسیک باشد. قطعنامه‌های تصویب‌شده، اظهارات نمایندگان دولتی، نتایج مربوط به تبلور حقوق عرفی، یا توسعه رویه‌ای مخالف با حقوق موجود بر اساس فرایندهای تصمیم‌گیری حاصل می‌شود. بنابراین علی‌رغم گرایش سیاسی حاکم بر سازمان ملل، کماکان این نهاد از نقطه‌نظر حقوق بین‌الملل عمومی نگریده می‌شود و به‌درستی از این منظر مورد مطالعه است. این نوشتار صراحتاً به‌دنبال بحث درباره‌ی اصلاحات اخیر رویه‌های حقوق بشری سازمان ملل است و به‌طور خاص با سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی (یو.پی.آر) از منظر حقوق بین‌الملل عمومی مرتبط می‌گردد. لذا عزم بر بررسی جامع فرایند اصلاح سازمان ملل نیست. این مقاله ترجیحاً در صدد بررسی برخی از جنبه‌های اصلاحات اخیر و پیشنهادی است که به‌نظر می‌رسد برای حقوق‌دان بین‌المللی مطرح است. بحث در خصوص سیستم حقوقی ایده‌آلی است که برای حمایت از حقوق بشر از استانداردهای روشن و سازوکارهای نظارتی کارآمد بهره می‌گیرد. اگرچه این دو مؤلفه خیلی نظری هستند و اهدافی واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسند، هدف از این مشارکت حداقلی، دستیابی به جنبه‌های ماهوی و شکلی سازوکار یو.پی.آر شورای حقوق بشر در مقایسه با ویژگی‌های ایده‌آل است تا رویکرد حقوقی ویژه‌ای را برای این سازوکار نوین ارائه دهد. علی‌الظاهر عملکرد سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی در شرایط سیاسی محقق می‌گردد. بنابراین ارزیابی دولت‌ها از منظر صرفاً حقوقی، خیلی جدی نخواهد بود.

همان‌گونه که پیشتر یادآوری شد صیانت از حقوق بشر در سطح بین‌المللی مستلزم نظام حقوقی ماهوی و شکلی شفاف است. تصویب شاخص و مبنای غیرجامع برای سازوکار جدید یو.پی.آر تا حد قابل ملاحظه‌ای مؤید این امر است زیرا مجموعه قواعد الزام‌آور و غیرالزام‌آور به‌عنوان استانداردهای رسمی یو.پی.آر معرفی شده است. به‌علاوه ایجاد این سازوکار جدید نظارتی ممکن است وجود سایر سازوکارهای نظارتی از جمله سیستم گزارش‌دهی معاهدات حقوق بشری را مورد تردید و سؤال قرار دهد. این امر نشان‌دهنده آن است که زمان بررسی مجدد و توجه وجود رویه‌های مختلف حقوق بشری سازمان ملل فرا رسیده است.

بخش نخست این نوشتار به موضوع اساسی استانداردهای بررسی دوره‌ای جهانی می‌پردازد یعنی تعیین استانداردهایی که اثبات آن‌ها بسیار پیچیده است. در پایان، مجموعه قواعد حقوق بشری الزام‌آور و غیرالزام‌آور جهت ارزیابی سوابق حقوق بشری کشورها مورد استفاده قرار خواهد گرفت. این رویه همچنان از کمیسیون سابق حقوق بشر به‌واسطه اعتماد کمیسیون به متون حقوق نرم به‌عنوان استانداردهای رویه‌های شکایت پابرجا است. اگرچه استانداردهای حقوق نرم به‌عنوان تعهدات قانونی واقعی نقش مهمی در زمینه حمایت از حقوق بشر ایفا می‌کنند، کاربرد آن‌ها در عمل به‌عنوان استانداردهای بررسی، مشکل خواهد بود. به‌عبارت‌دیگر، عدم وضوح مرز میان قواعد حقوقی الزام‌آور و غیرالزام‌آور به‌منظور ترغیب دولت‌ها برای احترام بیشتر به حقوق بشر، لزوماً بهترین رویکرد نیست. قسمت دوم این مقاله بر موضوعات رویه‌ای متمرکز می‌شود و نشان می‌دهد که سازوکار نوین یو.پی.آر به‌ناچار بر سازوکارهای موجود، دست‌اندازی خواهد کرد و در نتیجه، فرصت بررسی مجدد و کلی رویه‌های نظارتی حقوق بشر سازمان ملل را فراهم می‌کند.

## 2. ابعاد ماهوی بررسی دوره‌ای جهانی: تعهدات معاهده‌ای و داوطلبانه دولت‌ها به‌عنوان استانداردهای قابل اعمال

قطعنامه 60/251 مجمع عمومی، شورای حقوق بشر را عهده‌دار بررسی دوره‌ای جهانی بر اساس اطلاعات عینی و موثقی نمود که هر دولتی بر اساس تعهدات معاهده‌ای و داوطلبانه خود، موظف به اجرای آن‌هاست.<sup>(۱۳)</sup> شورا در نخستین اجلاس خود در ژوئن 2006 تصمیم گرفت تا یک گروه کاری بین‌الدولی نامحدود و میان‌اجلاسی جهت توسعه شیوه کاری سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی ایجاد نماید.<sup>(۱۴)</sup> گروه کاری مذکور باید تا یک سال پس از نخستین اجلاس شورا یعنی در ژوئن 2007 برگزار می‌شد.<sup>(۱۵)</sup> تسهیل‌کننده گروه کاری، آقای محمد لولیچکی از مراکش، شش مؤلفه را بر اساس مشارکت‌ها و نظرات متعدد واسله مورد شناسایی قرار داد. یکی از مؤلفه‌ها، تعیین مبنای بررسی بود.<sup>(۱۶)</sup>

همان‌گونه که قبلاً ذکر شد، مبنای بررسی باید تعهدات معاهده‌ای و داوطلبانه هر دولت باشد.<sup>(۱۷)</sup> سرانجام، قطعنامه نهادسازی در 18 ژوئن 2007 به تصویب رسید. منابع چهارگانه یو.پی.آر مورد اجماع کشورها قرار گرفت: منشور سازمان ملل، اعلامیه جهانی حقوق بشر، اسناد حقوق بشری که هر کشوری عضو آن است و الزامات و تعهدات داوطلبانه کشورها، از جمله آن دسته از تعهداتی که هنگام نامزدی عضویت شورای حقوق بشر بر عهده می‌گیرند.<sup>(۱۸)</sup> همچنین قابل توجه است که علاوه بر موارد فوق‌الذکر، ماهیت نظام حقوق بشر و حقوق بین‌الملل بشردوستانه، متقابلاً وابسته و تکمیل‌کننده یکدیگر هستند، لذا بررسی باید با ملاحظه حقوق بین‌الملل بشردوستانه صورت گیرد.<sup>(۱۹)</sup> نکته اخیر، نتیجه توافقی است که با روشی پیچیده تدوین گردید. تسهیل‌کننده، شمول حقوق بشردوستانه را به‌عنوان مبنای بررسی دوره‌ای جهانی پیشنهاد نمود،<sup>(۲۰)</sup> که این توافق به‌سختی حاصل شد زیرا برخی دولت‌ها بر این باور بودند که بی‌تردید حقوق بین‌الملل بشردوستانه مرتبط با حمایت از حقوق بشر است، درحالی‌که دیگران به‌خصوص بودن، ایجاد زحمت و مشکلات عملی شورای حقوق بشر برای ارزیابی پایبندی به حقوق بین‌الملل بشردوستانه اشاره می‌کردند.<sup>(۲۱)</sup> در این راستا، تسهیل‌کننده، شمول بررسی قانون اساسی ملی، قانون‌گذاری و حقوق داخلی را نیز به‌عنوان دیگر معیارهای یو.پی.آر پیشنهاد نمود. این پیشنهاد

13. GA Res 60/251, 15 March 2006, para 5 (e).

14. A/HRC/DEC/1/103, 30 June 2006, para 1, Record of the Working Group are available on the OHCHR extranet. <http://www.ohchr.org>

15. GA Res 60/251, 15 March 2006, para 5 (e).

16. A/HRC/4/CRP33, 13 March 2007, para 4.

پنج مؤلفه دیگر عبارتند از: اصول و اهداف بررسی، دوره و نظم بررسی، فرایند و چگونگی بررسی، نتایج بررسی و پیگیری بررسی.

17. GA Res 60/251, 15 March 2006, para 5 (e).

18. HRC Res 5/1, 18 June 2007, para 2.

19. *Ibid.*

20. تسهیل‌کننده، گزارش غیررسمی سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی را در 27 آوریل 2007 ارائه نمود.

21. A/HRC/4/CRP3, 13 March 2007, para 15

توانست توافقی را کسب نماید.<sup>(۲۲)</sup>

بنابراین اجماع حاصله حاکی از آن بود که یو.پی.آر مبتنی بر منشور سازمان ملل، معاهدات حقوق بشری نسبت به دولت عضو، حقوق بین‌الملل بشردوستانه قابل اعمال - شامل معاهدات و قواعد عرفی - اسناد الزام‌آور حقوق بین‌الملل یا قواعد عرفی الزام‌آور، به‌علاوه اعلامیه جهانی حقوق بشر و الزامات و تعهدات داوطلبانه دولت، موسوم به اسناد حقوق نرم خواهد بود. اصولاً مسئله این نیست که سازوکار بررسی وضعیت حقوق بشر براساس تعهدات قانونی الزام‌آور ایجاد گردد بلکه ارتقای حمایت از حقوق بشر از طریق توسعه دامنه استانداردهایی که دولت ملزم به رعایت آن‌هاست، هدف غایی و نهایی است. ابهام در تمایز میان قواعد الزام‌آور و غیرالزام‌آور، ارزیابی را در عمل پیچیده می‌کند. دولت‌ها نسبت به تعیین تمایز این دو مقوله در جریان مذاکرات تأکید داشتند. محتوای هر یک از این مقولات - تعهدات معاهده‌ای و داوطلبانه - به‌صورت مؤثر، مورد بحث و بررسی قرار گرفت.

### الف) تعهدات معاهده‌ای دولت‌ها در زمینه حقوق بشر: مبنای سؤال برانگیز بررسی

دولت‌ها در طول جلسات گروه کاری یو.پی.آر بر این نکته تأکید کردند که تعهدات آن‌ها تنها برآمده از معاهداتی است که به عضویت‌شان درآمده‌اند زیرا حقیقتاً این موضوع نمی‌تواند متفاوت باشد.<sup>(۲۳)</sup> فنلاند از طرف اتحادیه اروپا پیشنهاد نمود که پای‌بندی نسبت به کلیه معاهدات مورد بحث قرار گیرد، خواه کشور تحت بررسی، معاهده مربوطه را تصویب کرده باشد یا خیر. فنلاند پیشنهاد نمود «سازوکار یو.پی.آر برای دولت‌هایی که معاهدات را تصویب نکرده‌اند، فرصتی را جهت بحث و گفتگو پیرامون پای‌بندی به حقوق بشر بر مبنای اطلاعات منابع مختلف فراهم می‌آورد که دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر ارائه می‌کند».<sup>(۲۴)</sup> الجزایر از طرف کشورهای آفریقایی<sup>(۲۵)</sup> و سنگاپور پیشنهاد مذکور را با ادبیاتی تند رد کردند.<sup>(۲۶)</sup>

نظریه اخیر بر بنیان حقوقی محکمی همچون ماده 34 کنوانسیون وین حقوق معاهدات 1969 استوار است که اشعار می‌دارد: «معاهده، برای کشور ثالث، بدون رضایت وی، تعهد یا حقی ایجاد نمی‌کند».<sup>(۲۷)</sup> این ماده بازتاب یکی از عمیق‌ترین قواعد حقوق بین‌الملل عرفی است. این مسئله تعجب‌آور نیست زیرا نظام سابق حقوق بشر در سازمان ملل بر اساس معاهداتی بود که کشورها بدان ملحق نشده بودند و آن نظام با شکست مواجه شد. در دهه 1990، یکی از رویه‌های ویژه کمیسیون سابق حقوق بشر یعنی گروه کاری بازداشت خودسرانه، توصیه‌های خود در خصوص میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی را مبنای اقداماتش قرار داد. آن‌ها معتقد بودند «انسجام تأثیر قاطعانه کلیت مقررات میثاق، ارجاع گروه کاری به توصیه‌های خود حتی در مورد کشور غیرعضو را نیز قابل توجیه می‌کند».<sup>(۲۸)</sup> گروه کاری بازداشت خودسرانه در سال 1996 رسماً این نظریه را در گزارش سالانه

22. *Ibid.*, para 19.

23. *Ibid.*, para 13.

24. Update Compilation of proposals and Information on the Universal Periodic Review, 5 April 2007, at 30-1, OHCHR extranet, <http://www.ohchr.org>

25. *Ibid.*, at 10.

26. *Ibid.*, at 86.

27. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1151 UNTS 331(1969).

28. Report of the Working Group on Arbitrary Detention, E/CN4/1993/24, 12 January 1993, deliberation 02, para

خود اعلام کرده بود<sup>(۲۹)</sup> و کمیسیون حقوق بشر از گروه کاری خواست تا از این رویه صرف نظر نماید.<sup>(۳۰)</sup> سایر سازوکارهای بررسی دوره‌ای همانند آنچه در سازمان بین‌المللی کار مرسوم است، محدود به بررسی پای‌بندی دولت‌ها به معاهداتی است که به عضویت آن‌ها درآمده‌اند.<sup>(۳۱)</sup>

معاهدات، اعم از معاهدات حقوق بشری، تنها نسبت به کشور عضو قابل اعمال است. نظام بین‌المللی حقوق بشر الزام‌آور، منحصرأ از دو منبع رسمی حقوق یعنی معاهده و عرف نشأت می‌گیرد.<sup>(۳۲)</sup> ورای حقوق ناشی از معاهده و حقوق عرفی، تعهدات الزام‌آور قانونی دیگری برای دولت‌ها وجود ندارد. قواعد حقوقی دیگری را همانند قطعنامه‌های مجمع عمومی می‌توان برشمرد اما الزام‌آور نیست و نمی‌تواند به‌عنوان تعهد دولت‌ها مورد ارجاع قرار گیرد بلکه به‌عنوان تعهد حقوق نرم به کار می‌روند.<sup>(۳۳)</sup> شایان ذکر است که در خصوص پیشنهاد تسهیل‌کننده گروه کاری یو.پی.آر برای شمول نظام عرفی حقوق بشر به‌عنوان مبنای بررسی، اجماع حاصل نشد.<sup>(۳۴)</sup> عدم شمول قواعد عرفی نظام حقوق بشر موجب تأسف است اما موجب تعجب نیست چرا که تعیین قواعد عرفی، فرایندی پیچیده و توأم با شک و تردید است و در هر قضیه‌ای باید توسط نهادهای قضایی مربوطه تعیین شود. مع الوصف، در مورد «حقوق بشردوستانه قابل اعمال» اجماع حاصل شد که به‌نظر می‌رسد شامل حقوق بشردوستانه عرفی نیز می‌شود.

در این زمینه، شمول اعلامیه جهانی حقوق بشر در لیست استانداردهای مورد نظر دولت‌ها نظری ارزشمند است. اعلامیه جهانی حقوق بشر به‌خودی‌خود الزام‌آور نیست اما در زمره استانداردها گنجانده شد. با این حال در وضعیت قانونی اعلامیه جهانی، تردیدی راه ندارد.<sup>(۳۵)</sup> به‌علاوه، اعلامیه جهانی حقوق بشر، هم در پذیرش معاهدات و هم در توسعه قواعد عرفی به منبع انکارناپذیر نظام بین‌المللی حقوق بشر مبدل شده است.<sup>(۳۶)</sup> هر چند کشورها از نقطه‌نظر حقوقی محض ملزم به رعایت اعلامیه جهانی نیستند، فقدان اعلامیه مذکور در لیست استانداردها موجب ایراد خسارت به فرایند بررسی دوره‌ای می‌شود.

ضمن شمول نظام بین‌المللی حقوق بشر و همچنین حقوق بین‌الملل بشردوستانه در سازوکار یو.پی.آر، شورا تنها بررسی یک منبع رسمی تعهدات قانونی را بر عهده دارد: معاهداتی که دولت تحت بررسی به عضویت آن‌ها درآمده است. هر چند در نگاه نخست ساده به نظر می‌رسد، در حقیقت چنین وضعیتی به دو دلیل مسئله‌ساز است. اول، اتکای صرف به اسناد حقوق بشری که دولت‌ها عضو آن شده‌اند، شورا را با خطر قرارگرفتن در وضعیتی

23. See also, Decision 42/1992 (Cuba) para 6(b) and 44/1992 (Cuba), para 6(c) in the same report.

29. E/CN.4/1997/4, 17 December 1996, para 49.

30. Commission on Human Rights, Resolution 1996/28, 19 April 1996, para 5.

31. Comparative summary of information on existing mechanisms for periodic review, 11 December 2006, OHCHR extranet, <http://www.ohchr.org>

32. اصول کلی حقوقی که مشترک با تقریباً همه سیستم‌های حقوقی ملی است و نیز یکی از منابع اصلی حقوق بین‌الملل به‌شمار می‌رود اما از قرار معلوم در گروه کاری بررسی دوره‌ای جهانی مورد بحث قرار نگرفته است.

33. See V Degan, *Developments in International Law: Sources of International Law* (1997) 194.

34. A/HRC/4/CRP3, 13 March 2007, para 19.

35. GA Res 217 A (III), 10 December 1948.

36. See H Steiner, P Alston, R Goodman, *International Human Rights in Context* (2008) 160.

نامساعد روبه‌رو می‌سازد. در واقع، دولتی که عضو هیچ‌یک از معاهدات حقوق بشری نشده است، سوابق آن صرفاً مطابق منشور و اعلامیه جهانی حقوق بشر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. استانداردهای کمتر حاکم بر دولت تحت بررسی، کشف کمتر نقض حقوق بشر را به دنبال خواهد داشت. نهایتاً بدان معناست که کشورهایی که معاهدات حقوق بشری را تصویب نکرده‌اند، کمتر از کشورهایی که معاهدات را به تصویب رسانده‌اند مورد قضاوت قرار می‌گیرند. چنین وضعیتی نسبتاً نامساعد است. رویکرد کلی به معاهدات حقوق بشری، تضمین حمایت از حقوق بشر است، دست‌کم چنین رویکردی هدفی مطلوب است. بنابراین کشورهایی که موافق متعهد نمودن خودشان هستند باید چنین اسناد الزام‌آوری را مورد حمایت قرار دهند. از طرف دیگر، کشورهایی که از التزام به معاهدات حقوق بشری امتناع می‌کنند، باید نسبت به الحاق معاهدات و قرار گرفتن تحت حیطه بررسی گسترده‌تر ترغیب شوند. شورای حقوق بشر به‌واسطه تمرکز بر دولت‌های عضو معاهدات حقوق بشری برخلاف کشورهای ثالث، ممکن است به راحتی موضوع اصلی را از دست بدهد.

دوم، در صورتی که شورا تنها از معاهدات تصویب‌شده به‌عنوان استانداردهای یو.پی.آر استفاده نماید، احتمال دوباره کاری نقش نهادهای معاهده‌ای افزایش می‌یابد. این نگرانی به‌صورت ویژه مورد توجه قطعنامه 60/251 قرار گرفته است.<sup>(۳۷)</sup> به‌منظور جلوگیری از وقوع چنین مخاطره‌ای، برخی دولت‌ها پیشنهاد کردند شورا بر موضوع حق شرط دولت‌ها نسبت به معاهدات و راه‌کارهای متعهدکننده آن‌ها جهت صرف نظر از حق شرط تمرکز نماید.<sup>(۳۸)</sup> به‌علاوه شورا بر راه‌کارهای الزام‌آور جهت پیگیری و اجرای نتایج نظارت نهادهای معاهده‌ای متمرکز شود.<sup>(۳۹)</sup> چنین تمرکزی از دست‌اندازی واضح نسبت به اعمال نهادهای معاهده‌ای جلوگیری می‌کند و در واقع پیگیری توصیه‌های نهادهای معاهده‌ای را به‌عنوان اقدامی مناسب و تکمیلی تضمین می‌نماید. هیچ‌یک از این گزینه‌ها در قطعنامه نهادسازی ذکر نشد. با این حال به‌عنوان یکی از اصول یو.پی.آر تصریح گردید که اقدامات یو.پی.آر باید دیگر سازوکارهای حقوق بشری را تکمیل نماید و دوباره کاری نشود. بنابراین یک ضابطه دیگر تبیین شد.<sup>(۴۰)</sup> در حقیقت پیشنهاد مذکور در صدد است تا بررسی دوره‌ای جهانی چندان بر تعهدات معاهده‌ای متمرکز نگردد بلکه ترجیحاً و در صورت امکان، بر حق شرط‌ها و پیگیری تصمیمات نهادهای معاهده‌ای متمرکز شود. این مسئله بدان معناست که بررسی دوره‌ای جهانی نباید مبتنی بر تعهداتی ماهوی باشد که برآمده از معاهدات است و دولت‌ها بدان ملحق شده‌اند. حق شرط بر معاهدات حقوق بشری موجب تأسف است اما رویه قانونی بین‌المللی و رایج به‌شمار می‌رود. بحث حق شرط دولت‌ها نسبت به معاهدات حقوق بشری و ترغیب آن‌ها نسبت به انصراف از آن، اقدامی مفید است. با این حال، حق شرط کشورها نسبت به معاهدات باید در ارزیابی سوابق حقوق بشری آن‌ها استثنا شمرده شود مگر اینکه چنین تحفظاتی زمینه سوءاستفاده از حقوق بشر را فراهم نماید. بدین صورت، ملاحظات نهایی نهادهای معاهده‌ای الزام‌آور نیست و تعهدات رسمی الزام‌آوری را برای کشورها ایجاد نمی‌کند. بحث در مورد اجرایی نمودن ملاحظات مذکور و تضمین پیگیری آن‌ها از سوی کشورها حتماً امر مفیدی خواهد بود اما لازم به ذکر است که این اقدام کاملاً خارج از شمول حقوق بین‌الملل الزام‌آور است.

37. GA Res 60/251, 15 March 2006, para 5 (e).

38. A/HRC/4/CRP3, 13 March 2007, para 13.

39. *Ibid.*

40. HRC Res 5/1, 18 June 2007, para 3 (f).



به علاوه، چون به نظر می‌رسد نظام عرفی حقوق بشر هم نادیده گرفته شده است، اگر ممنوعیت دوباره کاری سازوکارهای موجود، دال بر تمرکز یو.پی.آر بر حق شرط و پیگیری ملاحظات نهایی باشد، در عمل چنین وضعیتی موجب حذف تعهدات الزام‌آور قانونی به‌عنوان مبنای یو.پی.آر می‌شود که وضعیتی اسفبار خواهد بود زیرا معاهدات حقوق بشری یکی از مهم‌ترین دستاوردهای نظام حقوق بشر به شمار می‌رود. گذشته از بحث مربوط به حق شرط، در این صورت شورا تنها نحوه اجرای تعهدات الزام‌آور غیرقانونی دولت‌ها را ارزیابی خواهد کرد. البته در این خصوص اجماع به‌دست‌آمده متفاوت بود که در بخش آتی بدان می‌پردازیم.

### ب) تعهدات داوطلبانه دولت‌ها: مبنای بحث برانگیز بررسی

سرانجام دولت‌ها به این اجماع رسیدند که تعهدات داوطلبانه در هنگام انتخاب آن‌ها در شورای حقوق بشر و دیگر تعهدات داوطلبانه دولت، بخشی از سازوکار یو.پی.آر باشد.<sup>(۴۱)</sup> برخی دولت‌ها نسبت به این مسئله ناراضی بودند و تذکر دادند که به‌صورت مساوی نسبت به کلیه دولت‌ها اعمال نمی‌شود و بنابراین مطابق با اصل جهان‌شمولی و رفتار مساوی با کشورها نخواهد شود.<sup>(۴۲)</sup> به علاوه استفاده شورای حقوق بشر از چنین تعهدات و الزاماتی برای بررسی دولت‌ها ممکن است نتایج منفی به دنبال داشته باشد. اگر به جای تعهدات الزام‌آور، تعهدات کلی داوطلبانه مبنای بررسی قرار گیرد، دولت‌ها میلند تا در وضعیتی غیررسمی باقی بمانند. بنابراین با توجه به عدم تمایل دولت‌ها به نظر می‌رسد به‌کارگیری تعهدات کلی به‌عنوان استانداردهای ارزیابی رسمی اقدامات دولت، اقدامی نامناسب است. چنانچه دولتی که به قطعنامه مجمع عمومی رأی مثبت داده است، در صورت عدم احترام به آن، از سوی شورای حقوق بشر مورد سرزنش قرار گیرد، فرصتی پیش می‌آید تا دولت‌ها بیش از پیش نسبت به رأی مثبت به چنین قطعنامه‌هایی احتیاط به‌خرج دهند و همچنین ممکن است هرگز به چنین قطعنامه‌هایی رأی ندهند. بدین ترتیب، در خصوص پای‌بندی دولت‌ها نسبت به بیانیه‌های نهایی کنفرانس‌هایی که با اجماع به تصویب رسیده است، دلایل مشابهی قابل اعمال خواهد بود. در صورتی که حضور دولت‌ها در کنفرانس بین‌المللی و عدم مخالفت آن‌ها با بیانیه نهایی کنفرانس که با اجماع به تصویب رسیده است، قابلیت به‌کارگیری برای انتقاد از دولت‌ها را در آینده پیدا کند، دولت‌ها نسبت به مشارکت در چنین کنفرانس‌هایی تمایل نخواهند داشت. دولت‌ها در طول دوره گفتگو درباره یو.پی.آر تحفظاتی را در خصوص ارجاع به تعهدات برآمده از کنفرانس‌ها و اجلاس‌های سران سازمان ملل بیان کردند چون از یک سو شناسایی چنین تعهداتی بسیار مشکل است و از سوی دیگر حتی در صورت شناسایی، نتایج کنفرانس‌هایی که ماهیتاً الهام‌بخش است اما حمایت جهانی را در برخی موارد به‌دست نیاورده، نمی‌تواند مبنای مناسبی برای بررسی باشد.<sup>(۴۳)</sup>

در هر صورت امکان عملی استفاده از تعهدات کلی برآمده از نتایج اجلاس سران در فرایند بررسی با تردید مواجه است. عبارت‌های آن‌ها اغلب کلی است و به‌جای تعهدات دقیق، به اهداف می‌پردازد. بنابراین استفاده از آن‌ها به‌عنوان استانداردهای ارزیابی سوابق حقوق بشری، حداقل برای شرایط غیر از نقض‌های فاحش بسیار مشکل است. کمیسیون سابق حقوق بشر در زمینه رویه شکایت 1503 اسناد الزام‌آور و غیرالزام‌آور را به‌عنوان

41. HRC Res 5/1 18 June 2007, para 2.

42. A/HRC/4/CRP3, 13 March 2007, para 14.

43. A/HRC/4/CRP3, 13 March 2007, para 17.



استانداردهای اقدام دولت به کار برد. کمیسیون به طور ویژه در شرایط نقض‌های فاحش حقوق بشر از اعلامیه جهانی حقوق بشر استفاده می‌کرد.<sup>(۴۴)</sup> در شرایط نقض فاحش حقوق بشر به شرط آنکه حقیقت‌یابی دقیق صورت گیرد می‌توان از اسناد فاقد صراحت نیز استفاده کرد زیرا اثبات وقوع نقض آسان‌تر می‌شود. به علاوه همان‌گونه که پیشتر ذکر شد نمی‌توان اعلامیه جهانی حقوق بشر را با فرض ارزش نمادین آن در سطحی مشابه به‌عنوان تعهد دیگر به حساب آورد. اما یو.پی.آر در صدد تمرکز بر نقض‌های فاحش نیست. چنین نقض‌هایی مستلزم واکنش سریع است. بررسی دوره‌ای براساس استانداردهای دقیق، منصفانه و مورد قبول اکثریت، در صدد ارزیابی پیشرفت‌ها یا موانع کشورها در زمینه حقوق بشر است. از این منظر، فارغ از آن دسته تعهدات حقوقی نرم که در قطعنامه 5/1 تبیین نهایی گردید، اقتضای شمول تعهدات حقوقی نرم به‌عنوان مبنای بررسی با تردید رو به روست. این واقعیت که اسناد حقوقی نرم، همچون قطعنامه‌های مجمع عمومی را می‌توان به‌عنوان مبنایی برای توسعه هنجارهای آتی حقوق سخت، معاهدات متضمن آن یا معاهدات دارای ماهیت عرفی به‌کارگرفت، نادیده انگاشته نمی‌شود. در این معنا، شمول تعهدات کلی در لیست استانداردها ایده جالبی به نظر می‌رسد، به طوری که بررسی دوره‌ای جهانی، مجالی را برای تضارب آرا در خصوص توسعه هنجارها فراهم خواهد آورد. باین حال شایان ذکر است که بررسی رسمی اجرای تعهدات معاهده‌ای و داوطلبانه از سوی دولت و بحث درباره استانداردهای حقوقی نرم به‌منظور ترغیب دولت تحت بررسی جهت توافق پیرامون هنجارهای سخت‌تر در آینده، دو وظیفه نسبتاً متفاوت است. در حال حاضر آن‌ها لزوماً یکدیگر را رد نمی‌کنند.

محتوای تعهداتی که دولت‌های عضو در آستانه انتخاب در شورا ایجاد می‌کنند، مسائل مشخصی را به وجود می‌آورد. دولت‌ها موظف به ترویج و حمایت از حقوق بشر هستند. در حال حاضر ممکن است گفته شود زمانی که دولتی به واسطه تعهدی دیگر، قول می‌دهد که به حقوق مندرج در معاهده‌ای که به عضویت آن درآمده است، احترام بگذارد، در حقیقت این موضوع، تضعیف قدرت الزام‌آور تعهدات (برآمده از معاهده) است. به‌عنوان مثال، یکی از تعهدات فرانسه «ادامه احترام کامل به کلیه حقوق اساسی زنان، رفع کلیه اشکال تبعیض و خشونت نسبت به زنان و عضویت زنان در نهادهای تصمیم‌سازی» است.<sup>(۴۵)</sup> اگرچه فرانسه عضو کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان است، ملزم به اجرای تعهدات فوق‌الذکر است. به عبارت دیگر، از آنجایی که عضویت فرانسه در کنوانسیون حقوق زنان می‌تواند دلیل قصد آن کشور برای تعهد حمایت از تساوی جنسیتی باشد، عضویت در معاهده از احترام ساده به تعهدات بین‌المللی موجود بهتر خواهد بود. وجود چنین تعهداتی در صورت عضویت در معاهده ضرورت ندارد. البته این تعهدات را می‌توان به رویکردی مثبت به‌عنوان دلایل الزام دولت‌ها به حمایت از پاره‌ای حقوق تلقی کرد. در حال حاضر داعیه هم‌سنگ‌بودن تعهدات قانونی الزام‌آور با تعهد صرف دولت به احترام وجود دارد. چنانچه شورا در ارزیابی سوابق دولت در بررسی دوره‌ای جهانی، عدم احترام به تعهدات داوطلبانه را برجسته نماید و به نقض تعهد قانونی بین‌المللی اشاره نکند، در واقع شورا یک گام اساسی به عقب برداشته است. بنابراین التزام برخی دولت‌ها به عضویت در معاهدات حقوق بشری که هنوز به تصویب نرسانده‌اند منطقی‌تر به

44. E Lawson, M Bertucci, L Wiseberg, *Encyclopedia of Human Rights* (1996) 1507. The Human Rights Council will do the same: HRC Res 5/1, 18 June 2007, para 87.

45. France's Candidacy to the Elections to the Human Rights Council, 9 May 2006 at 6, <http://www.in.org/ga/60/elect/hrc/france.pdf>

نظر می‌رسد و اینکه ضابطه واقعی بیشتری را ایجاد نمایند.<sup>(۴۶)</sup>

در مجموع، این ایده که سازوکار یو.پی.آر باید مبتنی بر اجرای تعهدات معاهده‌ای و داوطلبانه حقوق بشری هر دولت باشد،<sup>(۴۷)</sup> مسائل زیادی را برمی‌انگیزد. مجمع عمومی براساس اینکه همه حق‌های بشری جهان‌شمول، تفکیک‌ناپذیر، به هم پیوسته، لازم و ملزوم و متقابلاً تقویت‌کننده‌اند، مفهوم موسعی از استانداردهای بررسی را پذیرفت.<sup>(۴۸)</sup> مجمع عمومی وظیفه تصمیم‌گیری دقیق در خصوص مبنای بررسی را به شورای حقوق بشر واگذار کرد اما به کارگیری حقوق الزام‌آور و غیرالزام‌آور را مجاز دانست. به‌رحال ابهام ناشی از عدم موافقت دولت‌ها برای مشابه‌دانستن تعهدات معاهده‌ای و تعهدات داوطلبانه، لزوماً برای تقویت حمایت و ترویج حقوق بشر مفید نیست بلکه فرایند بررسی نیازمند استانداردهای قانونی دقیق و روشن است. شورای حقوق بشر با کنارگذاشتن نظام عرفی حقوق بشر و حتی معاهدات حقوق بشری به‌منظور جلوگیری از دخالت در کار نهادهای معاهده‌ای، گزینه‌های اندکی را در اختیار دارد که امید است صرف‌نظر از معاهدات حقوق بشری به عینیت برسد. شاید ایجاد رویه‌ای برای پیگیری ملاحظات نهایی نهادهای معاهده‌ای و توصیه‌های رویه‌های ویژه به جای ایجاد سازوکاری جدید بهتر بود، به‌گونه‌ای که بی‌تردید وجود چنین رویه‌هایی مورد نیاز بود. در حال حاضر با توجه به ایجاد شورای حقوق بشر باید کل سیستم نهادهای معاهده‌ای به‌ویژه رویه‌های گزارش‌دهی با هدف جلوگیری از دوباره‌کاری وظایف این نهادها مورد تجدید نظر قرار گیرد. به‌عبارت‌دیگر، سازوکارهای حقوق بشری سازمان ملل باید منطقی شود.

### 3. ابعاد شکلی یو.پی.آر و دورنمای منطقی‌سازی سازوکارهای نظارتی حقوق بشر در سازمان ملل

در حال حاضر سه مسیر نظارتی اصلی برای نظام حقوق بشر در سازمان ملل وجود دارد: سیاسی (نزد شورای حقوق بشر و از طریق رویه‌های ویژه)، اجرایی (از طریق گزارش‌های دولتی به نهادهای معاهده‌ای) و شبه‌قضایی (از طریق سازوکارهای شکایت نزد نهادهای معاهده‌ای همچون کمیته حقوق بشر). همه این مسیرها اخیراً اصلاح شده یا نسبت به اصلاح آن‌ها با هدف ارتقای عملکرد اقدام شده است. سازوکارهای مذکور به‌رغم این واقعیت که تنها توصیه‌های غیرالزام‌آوری را صادر می‌کنند، دستاوردهای بزرگی داشته‌اند. حقوق‌دانان بین‌المللی، رضایت‌دادن به حقوق نرم در زمینه حقوق بشر را آموخته‌اند. در حقوق بین‌الملل، هیچ سازمان متمرکز دارای قدرت اجرایی وجود ندارد و در نتیجه اجرا به‌صورت سنتی موضوعی پیچیده به‌نظر می‌رسد. لذا هر سازوکاری که بتواند اجرا را تسهیل کند، سازوکاری مطلوب است. با این حال، این موضوع بدان معنا نیست که هیچ جایی برای بهبود وجود ندارد. همان‌طور که قبلاً بحث شد، شورای حقوق بشر جانشین نهاد بین‌الدولی حقوق بشر سازمان ملل یعنی کمیسیون حقوق بشر شد. شورای مذکور دارای ضوابط عضویت بهبودیافته و مرتبط‌تر، سیستم جدید نظارتی حقوق بشر و سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی است.<sup>(۴۹)</sup> ضرورت بررسی منطقی‌سازی رویه‌ها به این مسئله بستگی

46. See for instance, Voluntary pledges and Commitments, Indonesia, 8 March 2007 at 3, <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/indonesia.pdf>

اندونزی لیست مفصلی از کلیه اسناد ارائه نمود که قصد دارد به عضویت‌شان درآید.

47. GA Res 60/251, 15 March 2006, para 5(e).

48. *Ibid.*, Preamble, A/CONF157/23, 12 July 1993, para 5.

این فرمول در اعلامیه و برنامه عمل وین پیگیری شده است.

49. در گزارش نشست مقامات تأکید شد که اعتبار کمیسیون حقوق بشر به‌طور اساسی کاهش یافته است. «در سال‌های اخیر، دولت‌ها

دارد که ایجاد سازوکار مزبور تا چه اندازه می‌تواند ارتقا یابد.

سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی، تقویت سیستم نظارتی موجود را به‌واسطهٔ ایجاد مسیر جدید، مورد هدف قرار داده است. اصولاً این ایدهٔ خوبی است زیرا باوجود مشکلات بالقوهٔ مرتبط با مبنای بررسی که پیشتر بحث شد، مجالی برای بررسی منظم و دوره‌ای همهٔ دولت‌های عضو سازمان ملل فراهم می‌آورد. لازم به یادآوری است که یو.پی.آر به‌هیچ‌وجه، سازوکار جدیدی نیست. رویه‌ای مشابه در سال 1956 ایجاد شد و نهایتاً در سال 1980 متوقف گردید. آیا یو.پی.آر با به‌کارگیری مجدد رویهٔ مشابه در کمتر از 30 سال بعد مرتبط است؟ مطمئناً ضرورت دارد به این موضوع در چارچوب منطقی‌سازی نظام حقوق بشر سازمان ملل پرداخته شود. آیا گزارش بررسی دوره‌ای می‌تواند ناقوس مرگ رویه‌های گزارش دهی، نهادهای معاهده‌ای را به صدا درآورد؟ به‌نظر می‌رسد گزارش یو.پی.آر، دوباره‌کاری رویه‌های گزارش دهی نهادهای معاهده‌ای را در پی خواهد داشت. در خصوص اینکه آیا یو.پی.آر می‌تواند به توسعه‌ای مثبت در دراز مدت تبدیل شود، پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

### الف) بررسی دوره‌ای جهانی به‌عنوان ایده‌ای به‌ظاهر جدید: رفع اشتباهات گذشته

به‌عنوان نظر ابتدایی باید تأکید شود که سازوکارهای بررسی در سیستم‌های متعددی وجود دارند، هر چند رویه‌های فعلی تا اندازه‌ای در عمل متفاوت‌اند. در واقع، تجربهٔ موجود از رویه‌های مشابه به‌عنوان مبنایی برای بحث پیرامون مقررات تفصیلی سازوکار یو.پی.آر استفاده شد و نهایتاً به تصویب رسید.

نمونهٔ تاریخی یو.پی.آر که در کمیسیون سابق حقوق بشر اجرا می‌شد نیز از اهمیت به‌سزایی برخوردار بود. اکوسوک آن را در سال 1956 ایجاد کرد<sup>(۵۰)</sup> و از دولت‌ها خواست تا هر سه سال گزارشی توصیفی از توسعه و پیشرفت‌ها را در طول دورهٔ سه سالهٔ گذشته در زمینهٔ حقوق بشر، خطاب به دبیرکل ارائه نمایند.<sup>(۵۱)</sup> پس از آن، دبیرکل باید خلاصه‌ای از گزارش‌ها را برای کمیسیون حقوق بشر تهیه می‌کرد<sup>(۵۲)</sup> و بررسی دوره‌ای در جلسات کمیسیون حقوق بشر مورد بحث قرار می‌گرفت. بالاخره این سیستم با توجه به عدم کارایی و کارآمدی در سال 1980 منسوخ شد.<sup>(۵۳)</sup> آلتون اظهار داشت که این روش گزارش دهی و دستاوردهای آن برای اندازه‌گیری میزان جنگل‌های تخریب‌شده کارایی دارد اما معلوم نیست که آیا هیچ نقش قابل ملاحظه‌ای در ارتقای احترام به حقوق بشر داشته است یا خیر.<sup>(۵۴)</sup> به‌عقیدهٔ فارر، شکست این سیستم را می‌توان به‌راحتی تشریح کرد: از آنجایی که عملاً بخش اعظم گزارش، چه رسد به محتوای آن، به صلاحدید دولت‌ها واگذار شده بود، لذا پیش‌بینی نشده بود

---

نه برای تقویت حقوق بشر بلکه برای حمایت از خود در برابر انتقاد یا به‌منظور انتقاد از دیگران عضو کمیسیون شده‌اند».

Report of the High-Level Panel on Treats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, A/59/265, 2 December 2004, para 283.

50. See Alston, *Reconceiving the UN Human Rights Regime: Challenges Confronting the New UN Human Rights Council*, 7 *Melbourne Journal of International Law* (2006) 185. At 207-14

51. ECOSOC Res 624 B (XXII), 1 August 1956, para 1.

52. *Ibid.*, para 4. See also McDougal & Bebr, *Human Rights in the United Nations*, 58 *American Journal of International Law* (1964) 603, at 634.

53. GA Res 35/209, 17 December 1980.

54. Alston, *supra* note 50, at 213.

147 ❖ اصلاح رویه‌های ممایلی حقوق بشر ...

که فرایند گزارش‌دهی، همهٔ سازوکارهای جهانی را به هم می‌ریزد<sup>(۵۵)</sup> و در نتیجه تأثیر بسیار کمی داشت و عامل ناکارآمدی آن گردید.

شورای حقوق بشر، قطعنامهٔ نهادسازی را در 18 ژوئن 2007 تصویب کرد. این قطعنامه، اسنادی را برای بررسی مقرر می‌کند که در وهلهٔ نخست، مبتنی بر اطلاعات ارائه‌شده از سوی دولت مربوطه است. این اطلاعات در قالب گزارش ملی ارائه می‌شود.<sup>(۵۶)</sup> اطلاعات دیگری نیز باید توسط دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر براساس گزارش‌های نهادهای معاهده‌ای و رویه‌های ویژه درخصوص کشور تحت بررسی و همچنین اطلاعات موثق و معتبر ارائه‌شده توسط دیگر طرف‌های ذی‌نفع تهیه و ارائه شود.<sup>(۵۷)</sup> هرچند دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر، نقش مهمی در این سیستم جدید بر عهده دارد، این حقیقت را نمی‌توان نادیده انگاشت که کشور تحت بررسی، سند اصلی و اولیه برای بحث و بررسی را تهیه می‌کند. کشور تحت بررسی، این سند را (در قالب گزارش ملی) به نگارش درآورده است.

در پایان، تنها تفاوت واقعی سیستم جدید یو.پی.آر که مبتنی بر گزارش‌های کشورهای است با سیستم منسوخ و ناکارآمد 30 سال قبل این است که یو.پی.آر رویه‌ای است که برای بررسی واقعی ایجاد شده است. در سال 1956 دولت‌ها می‌بایست سه سال یک بار گزارشی به دبیرکل ارائه می‌دادند و دبیرکل نیز می‌بایست خلاصه‌ای کوتاه از گزارش‌ها را برای کمیسیون حقوق بشر ارائه می‌کرد.<sup>(۵۸)</sup> این سیستم رسماً شامل هیچ‌گونه مباحث سازماندهی‌شده میان کشور گزارش‌دهنده و کمیسیون نبود. اما برخلاف آن، گروه کاری بررسی دوره‌ای جهانی، لیستی تفصیلی از روند کاربردی را ارائه نمود.<sup>(۵۹)</sup> کفایت تمهیدات متخذه برای رفع مشکلات رویه‌ای باقی‌مانده از قبل، همچنان باید مورد بررسی قرار گیرد.<sup>(۶۰)</sup> در حال حاضر نکتهٔ حایز توجه این است که هر دو سیستم در وهلهٔ نخست کاملاً شبیه به یکدیگر به نظر می‌رسند. اما خوشبختانه، سرنوشت بهتری در انتظار بررسی دوره‌ای جهانی است.

شگفت اینکه علی‌رغم موارد فوق باید گفته شود که هرچند حمایت از حقوق بشر، وجود سازوکار نظارتی بین‌المللی را ایجاب می‌کند که قابل اتکا و قانونی باشد، موفقیت آن نیز می‌تواند مشکلاتی را در پی داشته باشد. در واقع اگر سازوکار نوین یو.پی.آر رضایت‌بخش باشد، می‌تواند نتایج مهمی را برای کل نظام حقوق بشری سازمان ملل به دنبال داشته باشد، چنانکه احتمال دوباره‌کاری رویه‌های گزارش‌دهی نهادهای معاهده‌ای افزایش می‌یابد.

### ب) بررسی دوره‌ای جهانی: جایگزینی برای رویه‌های گزارش‌دهی نهادهای معاهده‌ای

سازوکار یو.پی.آر مبتنی بر گزارش‌هاست و باید مکمل سایر سازوکارهای حقوق بشر باشد و در عین حال تکرار آن‌ها نباشد. بنابراین یو.پی.آر دربرگیرندهٔ یک ویژگی بیشتری است.<sup>(۶۱)</sup> نگرانی همیشگی بنیان‌اصلاح، عدم

55. Farer, *The United Nations and Human Rights: More than a Whimper Less than a Roar*, 9 Human Rights Quarterly (1987) 550, at 573.

56. HRC Res 5/1, 18 June 2007, para 15 (a).

57. *Ibid.*, para 15(c).

58. ECOSOC Res 624 B (XXII), 1 August 1956, para 5.

59. HRC Res 5/1, 18 June 2007, paras 18-25.

60. موضوع بررسی یک مشکل اساسی بود. ن.ک: آلتون، پانوش شمارهٔ 50، ص 213.

61. HRC Res 5/1, 18 June 2007, para 3(f).

دوباره کاری بود<sup>(۶۲)</sup> که در نگاه نخست، نگرانی مهمی به نظر می‌رسد. حمایت از حقوق بشر مستلزم شیوه‌های اجرایی شفاف است و از آنجایی که دوباره کاری متضمن سردرگمی و سطح پایین تری از حمایت به صورت بالقوه است، باید از آن اجتناب نمود.

کماکان شیوه مشخص رویه‌های گزارش‌دهی نزد نهادهای معاهده‌ای متداول است و تفاوت میان رویه‌های مزبور و نظام یو.پی.آر نسبتاً دقیق و ظریف است. فرایند بررسی گزارش‌های دوره‌ای دولت‌های عضو در نهادهای معاهده‌ای مختلف، شامل بررسی گزارش‌های مذکور با مشارکت نمایندگان دولت است.<sup>(۶۳)</sup> کمیته‌های معاهده‌ای، نگرانی‌ها و توصیه‌های خود را براساس گفتگو منتشر می‌سازند.<sup>(۶۴)</sup> البته بررسی دوره‌ای جهانی شامل تعیین گروهی از سه گزارشگر است که گزارشی از گزارش هر دولت و دیگر اطلاعات مربوطه در خصوص دولت تحت بررسی تهیه می‌کنند. سپس 47 عضو شورای حقوق بشر، گروه کاری را تشکیل می‌دهند و در گفتگویی تعاملی میان کشور تحت بررسی و شورا، به موضوع می‌پردازند.<sup>(۶۵)</sup> در پایان فرایند یو.پی.آر، شورا گزارشی شامل خلاصه‌ای از روند فرایند بررسی اعم از نتایج یا توصیه‌ها و تعهدات داوطلبانه دولت تحت بررسی را تصویب خواهد کرد.<sup>(۶۶)</sup> با توجه به اشتراکات مشهود میان این دو سازوکار، لزوماً نوعی دوباره کاری یا لاقط هم‌پوشانی معناداری به نظر می‌رسد.

در واقع، دولت‌ها درخصوص موارد مختلفی در جریان مذاکرات تذکر و هشدار دادند. استرالیا تأکید کرد که این سازوکار «هیچ پیشنهادی برای فرایند گزارش‌دهی مجزا» ارائه نمی‌دهد و به‌طور کلی «این سازوکار، تکرار فرایندهای گزارش‌دهی نهادهای معاهده‌ای است و... لازم نیست».<sup>(۶۷)</sup> هلند به حجم سنگین کار دولت‌ها برای تعقیب تعهدات نظارتی نهادهای معاهده‌ای اشاره کرد. این کشورها «موافق اضافه شدن تعهد گزارش‌دهی جدید برای دولت‌ها نبودند».<sup>(۶۸)</sup> ژاپن پیشنهاد نمود تا پرسش‌نامه‌ای به هر دولت تحت بررسی ارسال شود. سپس پاسخ کشورها به‌عنوان سندی پایه برای بررسی مورد استفاده قرار گیرد.<sup>(۶۹)</sup> این پیشنهاد از تعهد گزارش‌دهی اضافی جلوگیری می‌کند. اما نهایتاً سازوکار یو.پی.آر تصویب شد و این مشکل را حل نکرد: اساساً یو.پی.آر مبتنی بر گزارش خودنوشته (یعنی گزارش ملی دولت تحت بررسی) خواهد بود.

بنابراین این سازوکار در قلمرو پرتقد فرایند گزارش‌دهی نهادهای معاهده‌ای قرار گرفت. این فرایند برای کشورها زحمت‌آفرین است و به دلیل تعدد گزارش‌های لازم برای نهادهای معاهده‌ای، تمایل به هم‌پوشانی وجود

---

62. Gaer, *A Voice not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System*, 7 Human Rights Law Review (2007) 109, at 111-12 and 114-25.

63. نهادهای معاهده‌ای علاوه بر گزارش دولت می‌توانند اطلاعات حقوق بشری در خصوص آن کشور را از سایر منابع همچون سازمان‌های غیردولتی، آژانس‌های سازمان ملل، سایر سازمان‌های بین‌الدولی، مؤسسات آموزشی و مطبوعات جمع‌آوری نمایند. OHCHR webpage on the Human Rights treaty bodies.

64. *Ibid.*

65. HRS Res 5/1, 18 June 2007, para 21, See also HRC 8/PRST/1, Modalities and practices for the universal periodic review process, 8 April 2008.

66. *Ibid.*, para 26.

67. Office of the high Commissioner for Human Rights, secretariat of the Human Rights Council, Updated compilation of proposals and relevant information on the universal periodic review, 5 April 2007, at 68.

68. *Ibid.*, at 43.

69. *Ibid.*, at 78.

دارد، که این امر اتلاف وقت و انرژی تمامی بازیگران این سازوکار اعم از نهادهای معاهده‌ای، دولت‌ها و نهایتاً طرف‌های ذی‌نفع را به‌دنبال دارد. درحال حاضر، نظام معاهده‌ای حقوق بشر «در توفیق جلب مشارکت و همکاری دولت‌ها» با مشکلاتی روبه‌روست<sup>(۷۰)</sup> زیرا معاهدات مزبور در سطح گسترده به تصویب رسیده‌اند و دولت‌ها نیز گزارش‌های متعددی را براساس آن‌ها ارائه می‌کنند که اغلب با تأخیر مواجه است. کار عقب افتاده‌ی زیادی در نهادهای معاهده‌ای در نتیجه تأخیر در بررسی گزارش‌ها به‌وجود آمده است. به‌دنبال بررسی گزارش‌های بیشتر در هر جلسه، نهادهای معاهده‌ای ناچار شدند تا وقت کمتری را برای گفتگو با دولت‌ها اختصاص دهند. ویژگی ناموفق برآمده از کاهش گفتگو با دولت‌ها می‌تواند کلّ سازوکار مزبور را از هدف اصلی خود منحرف سازد.<sup>(۷۱)</sup>

در این شرایط، گزارش‌دهی علاوه بر توانایی بالقوه، محدودیت‌های خود را در عمل نشان داد. مقررات کاربردی سازوکار جدید بررسی دوره‌ای جهانی همان‌طور که در 18 ژوئن 2007 به تصویب رسید، دارای اشکالاتی است. تا کنون هر کشور تحت بررسی، گزارش دیگری را تهیه و ارائه نموده است که این گزارش باید حداکثر 20 صفحه باشد.<sup>(۷۲)</sup> کشورها همچنان موظف‌اند گزارش‌هایی را برای هر یک از معاهداتی که به عضویت‌شان درآمده‌اند، ارائه دهند. بنابراین باید فرض شود که سازوکار جدید در کار نهادهای معاهده‌ای دخالت خواهد کرد. این کار به بررسی گزارش‌های دولتی مربوط می‌شود. در صورتی که سازوکار جدید ثابت کند موفق بوده است، ممکن است بعدها ضرورت ارائه گزارش دولت به نهادهای معاهده متزلزل گردد. در واقع، بنیان اصلاح شورا با تمرکز بر اجتناب از دوباره‌کاری و عدم تأیید این واقعیت یا حداقل، هم‌پوشانی اجتناب‌ناپذیر، ممکن است از دغدغه‌ای مهم یعنی ضرورت منطقی‌سازی غافل شوند.

باید گفته شود که جایگزینی ساده رویه‌های گزارش‌دهی نهادهای معاهده‌ای با بررسی دوره‌ای جهانی منجر به مشکلات ماهوی خواهد شد. اول، از آنجایی که نهادهای معاهده‌ای از کارشناسانی مستقل تشکیل شده است، بررسی دوره‌ای جهانی توسط دولت‌ها یعنی کلیه دولت‌های عضو گروه کاری اداره خواهد شد. احتمال سیاسی کاری<sup>(۷۳)</sup> به‌طور عام در شورا و در ضمن در سازوکار بررسی دوره‌ای به‌طور خاص به دفعات اشاره شده است که به‌طور معمول علیه کمیسیون سابق حقوق بشر مطرح می‌شد. احتمال وقوع چنین خطری واقعی است و نباید نادیده گرفته شود. همان‌گونه که فلیس گیئر بیان کرده است:

بحث در خصوص هم‌پوشانی با نهادهای معاهده‌ای تا حدود زیادی بازتاب این واقعیت است که این نهادها به‌عنوان یکی از معتبرترین و حرفه‌ای‌ترین سازوکارهای حقوق بشری سازمان ملل هستند. نهادهای معاهده‌ای جدای از نهادهای حقوق بشری بین‌الدولی و سیاسی عمل کرده‌اند.<sup>(۷۴)</sup>

به‌عبارت‌دیگر، جهت جایگزینی کامل بررسی دوره‌ای به جای رویه‌های گزارش‌دهی نهادهای معاهده‌ای لازم است شورا ظرفیت خود را نسبت به رعایت اصل رفتار مساوی با تمام دولت‌ها به اثبات برساند. واقع‌بینانه‌بودن یا

70. Craeford, *The UN Human Rights Treaty System: a System in Crisis?*, in P Alston, J Crawford (ed), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* (2000) at 3.

71. *Ibid.*, 4-5.

72. HRC Res 5/1, 18 June 2007, para 15(a).

73. Gaer, *supra* note 61, at 133.

74. *Ibid.*, at 138.



نبودن شرایط ایجادشده، خارج از شمول این نوشتار است و در هر صورت مستلزم بررسی دقیق‌تر دوره بعدی عملکرد شورا در اجرای یو.پی.آر است. دوم، از آنجایی که رویه‌های گزارش‌دهی براساس معاهدات دربرگیرنده آن‌ها ایجاد شده‌اند، لذا حذف رسمی رویه‌های گزارشی مستلزم اصلاح آن معاهدات خواهد بود. اصلاح کلیه معاهدات حتی قانع‌کننده‌ترین طرح اصلاحی از منظر حقوقی مستلزم رضایت کلیه دولت‌های عضو است<sup>(۷۵)</sup> و از طرف دیگر بسیاری از وظایف مندرج در این معاهدات در چارچوب جهان‌شمولی به تصویب رسیده‌اند. هرچند نکته اخیر به لحاظ نظری بسیار پیچیده است، اما در خصوص کلیه معاهدات باید مد نظر قرار گیرد.<sup>(۷۶)</sup>

عامل تعیین‌کننده‌ای برای تأیید یا مخالفت دولت با پیشنهادهای اصلاحی وجود دارد. پیشنهادهای اصلاحی باید از رضایت کلی و کاملی برخوردار باشند و نگرانی در خصوص جزئیات قانونی باید به‌شدت کاهش پیدا کند، چراکه در این زمینه رضایت یا لاقبل تسلیم‌شدن، حکایت از رفع بسیاری از نقض‌های ظاهری فرایند یا روش کار دارد.<sup>(۷۷)</sup> اگر دولت‌ها به‌طور کلی با این پیشنهاد موافقت کنند که بررسی دوره‌ای جهانی می‌تواند با رویه گزارش‌دهی نهادهای معاهده‌ای در رویکردی مبتنی بر رضایت جایگزین شود، در حقیقت حداقل، جایگزینی دوفاکتو واقع خواهد شد. هیچ تعهد اضافه‌ای ایجاد نخواهد شد. به‌جای اینکه دولت‌ها به شورا و نهادهای معاهده‌ای گزارش دهند، به‌سادگی فقط به شورا از طریق سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی گزارش خواهند داد.

چنین اتفاقی می‌تواند از گامی اساسی در راه منطقی‌سازی سازوکارهای نظارتی حقوق بشر حکایت کند. کماکان بهبود حمایت و اجرای مؤثر حقوق بشر لزوماً مستلزم منطقی‌سازی رویه‌ها نیست. موضوع دوباره‌کاری موضوعی پیچیده است. از یک سو داشتن دو سیستم گزارش‌دهی و بررسی مشابه ممکن است انتقاداتی به همراه بیاورد که این سیستم‌ها موجب اسراف هستند. همچنین وجود دو سیستم، موجب بی‌توجهی یا پرسشگری شورای حقوق بشر نسبت به توصیه‌های نهادهای معاهده‌ای با انگیزه‌های سیاسی می‌گردد که ممکن است به اختلاف در تفسیر و فقدان شفافیت منتهی شود. از سوی دیگر، بی‌تردید نهادهای معاهده‌ای از طریق توصیه‌های خود به شکل‌دهی مضمون حمایت از حقوق بشر کمک می‌کنند و بدین خاطر باید نهادهای کارشناسی باقی بمانند. از آنجایی که توصیه‌های نهادهای معاهده‌ای نمی‌تواند موجب حقوق عرفی گردد، توصیه‌های آتی شورای حقوق بشر براساس بررسی دوره‌ای جهانی، ابزار ارزشمندی برای توسعه قواعد عرفی خواهد بود. بنابراین دوباره‌کاری رویه‌ها لزوماً مشکلی به‌وجود نمی‌آورد اما می‌تواند تقسیم کار جالبی را به منصفه ظهور برساند. نهادهای معاهده‌ای می‌توانند رویه دولت را تحت تأثیر قرار دهند. اما بیانگر دیدگاه دولت‌ها نیستند. بررسی دوره‌ای جهانی به‌عنوان سازوکاری بین‌الدولی می‌تواند تبلور قواعد عرفی را امکان‌پذیر سازد. به‌عبارت‌دیگر، هم‌پوشانی می‌تواند مستلزم پیامدهای مثبت بیشتر یعنی غنی‌سازی عملکردها باشد.<sup>(۷۸)</sup>

75. برای بحث در خصوص مشکلات مواجهه با این گزینه در سطحی وسیع‌تر و به‌عبارت‌دیگر، ایجاد نهاد معاهده‌ای یکپارچه و ساده‌نمودن از بین بردن رویه‌های گزارش‌دهی، ن.ک:

Bowman, *Toward a Unified Treaty Body for Monitoring Compliance with the UN Human Rights Convention? Legal Mechanisms for Treaty Reform*, 7 Human Rights Law Review (2007) 225.

76. بومن، نهاد معاهده منسجم و یکپارچه‌ای را در ذهن می‌پروراند که رویه‌های گزارش‌دهی در آن به پایان نمی‌رسد. این معتبرترین بحث در شرایطی محدودتر است.

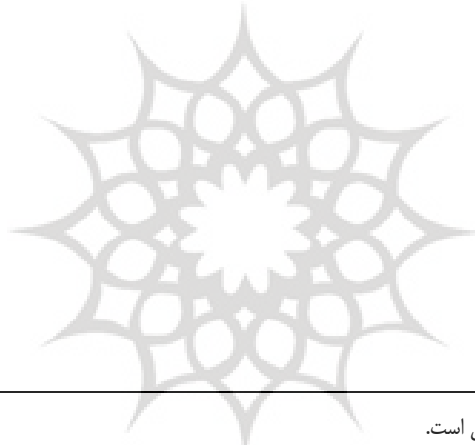
77. Bowman, *supra* note 74, at 229.

78. در واقع، این پدیده همچنان میان برخی نهادهای معاهده‌ای و رویه‌های ویژه متناظر، به‌طور خاص میان کمیته ضد شکنجه و

#### 4. نتیجه گیری

این نوشتار بر سازوکار جدید بررسی دوره‌ای جهانی متمرکز شد اما به موضوع اصلاح و منطقی‌سازی رویه‌های حمایتی حقوق بشر در سازمان ملل نیز به‌طور کلی اشاره کرد. ایجاد نهاد نظارتی دائمی و یکپارچه به جای نهادهای معاهده‌ای مجاز و هشت‌گانه کنونی توسط مقامات<sup>(۷۹)</sup> و کارشناسان دانشگاهی<sup>(۸۰)</sup> به‌طور تفصیلی و مبسوط مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. اما با پشتیبانی قوی از کمیسر عالی حقوق بشر سازمان ملل به نظر می‌رسد لاقول در حال حاضر وقوع چنین اصلاحی بعید باشد. به‌علاوه، بعضی ایجاد دیوان جهانی حقوق بشر را پیشنهاد نموده‌اند<sup>(۸۱)</sup> که ممکن است در درازمدت به پیشرفتی مفید و ارزنده تبدیل شود و منطقی‌سازی، تسهیل و تقویت بیشتر نظام حقوق بشر سازمان ملل را به دنبال خواهد داشت و مرحله گذاری است که به‌ناچار سخت خواهد بود. در شرایط مطلوب، شورای حقوق بشر و به‌طور ویژه بررسی دوره‌ای جهانی، نهادی برای گفتگو در خصوص حقوق بشر باقی خواهد ماند. دیوان آتی، ابزاری با قابلیت طرح دعوا برای افراد در سطح بین‌المللی خواهد بود. تعدادی از دولت‌ها در طول مذاکرات بررسی دوره‌ای جهانی تأکید کردند که نمی‌خواهند شورا به‌مثابه یک دادگاه عمل کند. بنابراین دیوان جهانی حقوق بشر، وظایف شورا را تکرار نخواهد کرد بلکه مکمل آن است. البته لازم به ذکر است که حمایت دولتی لازم به نفع چنین پروژه بلندپروازانه‌ای وجود ندارد.

ایجاد سازوکار بررسی دوره‌ای جهانی، اصلاح متعادل است. اگرچه یو.پی.آر پرسش‌های فراوانی را از نظر ماهوی و شکلی برمی‌انگیزد، این سازوکار لاقول ابزاری قدرتمند برای نظارت و بالاخره بهبود حمایت از حقوق بشر است.



گزارشگر ویژه موضوع شکنجه در جریان است.

79. See, Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, HRI/MC/2006/2, 22 March 2006.

80. Scheinin, *The Proposed Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Blueprint for UN Human Rights Treaty Body Reform – Without Amending the Existing Treaties*, 7 Human Rights Law Review (2006) 131 at 134; Bowman, *Toward a Unified Treaty Body for Monitoring Compliance with the UN Human Rights Convention? Legal Mechanisms for Treaty Reform*, 7 Human Rights Law Review (2007) 225 at 239-40.

81. Nowak, *The Need for a World Court of Human Rights*, 7 Human Rights Law Review (2007) 251; and Trechsel, *A World Court for Human Rights*, 1 Northwestern University Journal of International Human Rights 3 (2004) at <http://www.law.northwestern.edu/journals/JIHR/v1/3>.