



African Union
Reforms Engagements

منظورات مقارنة لعمليات الإصلاح المؤثرة على أنظمة حقوق الإنسان : للمنظمات غير الحكومية المشاركة في عملية إصلاح الإتحاد الأفريقي



initiatives for
human rights



المحتويات

1.	المقدمة.....	3
2.	دراسة الحالة رقم 1: مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان	5
2.1.	مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: الأسباب والمُحفزات الرئيسية للإصلاح ..	٦
2.2.	مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: عملية الإصلاح.....	7
2.3.	مُحصلة عملية إصلاح مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان	9
2.4.	مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: الدروس المُستفادة وأفضل الممارسات والتوصيات	12
3.	دراسة الحالة رقم 2: إصلاحات المجلس الأوروبي: أضواء على عملية التنظيم الذاتي الطوعي للمحكمة الأوروبية (إنترلاكن)	15
3.1.	عملية إصلاح المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان	18
3.2.	أسباب التنظيم الذاتي الطوعي ومُحفزاته وعملياته (إنترلاكن)	19
3.3.	مُحصلات عملية إصلاح التنظيم الذاتي الطوعي	23
3.4.	إصلاح التنظيم الذاتي الطوعي: الدروس المُستفادة وأفضل الممارسات والتوصيات	25
4.	دراسة الحالة رقم 3: نظام الدول الأمريكية «تقوية» عملية الإصلاح.....	26
4.1.	محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان: عملية الإصلاح	27
4.2.	محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان: مُحصلات عملية الإصلاح	29
4.3.	محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان: ملخص الدروس المُستفادة وأفضل الممارسات والتوصيات	30
5.	رؤى موضوعية ناشئة عن المنظورات المقارنة.....	31
5.1.	الإلتزام وتنفيذ القرارات	31
5.2.	إنتخاب وتعيين المُفوضين/القضاة	32
5.3.	الشفافية وتعزيز الحصول على المعلومات.....	33
5.4.	الإستقلال	34
5.5.	مشاركة منظمات المجتمع المدني أمام الكيانات الإقليمية/الدولية المتعددة الجنسيات وآليات حقوق الإنسان على وجه التحديد.....	34
5.6.	التعاون والتكامل الإقليمي والتحت إقليمي	34
6.	الخاتمة.....	35

1. المقدمة

يُقصد بالإصلاح التغييرات الرئيسية التي يتم إدخالها على عمل آلية (مقابل التغييرات الطفيفة التي هي جزء مستمر من أي آلية للممارسة ونشأتها)، حتى وإن لم تكن تنطوي على تغيير في الصكوك الدولية.¹ تسلط هذه الورقة الضوء على المنظورات المقارنة الناشئة عن عمليات الإصلاح التي لها آثارها على آليات حقوق الإنسان. ويتم في سياق هذه الورقة استعراض ثلاثة دراسات حالات: تشمل حالة إصلاح مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (من مفوضية حقوق الإنسان السابقة)، و عملية التنظيم الذاتي الطوعي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (إنترلاك)، و«تعزيز» عملية إصلاح مفوضية الدول الأمريكية لحقوق الإنسان.

ويتم من خلال دراسات الحالات هذه استكشاف الأسباب والمحفزات التي تقف وراء هذه الإصلاحات، ومن ثم تحليل عمليات الإصلاح بهدف استخلاص الدروس المُستفادة وأفضل الممارسات، إلى جانب التوصيات المُدرجة لكل سياق في خاتمة كل دراسة حالة. ويتم بعد ذلك تسليط الضوء على بعض المطالب الرئيسية التي حددتها منظمات المجتمع المدني العاملة ضمن المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان كقضايا ذات أولوية مُصاحبة للإصلاح بما في ذلك: الإلتزام والتنفيذ، انتخاب القضاة والمفوضين، والشفافية والحصول على المعلومات، إلى جانب الحاجة لتعزيز مشاركة ذات مغزى وفاعلية لمنظمات المجتمع المدني مع الآليات الإقليمية.

لا يهدف هذا التحليل المُقارن إلى الإيحاء بأن منظومة الأفريقية (لحقوق الإنسان) تجب صياغتها على غرار الأنظمة التي تناقشها هذه الورقة، طالما أن البيانات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية هي بيانات مختلفة. بل أن هذا التحليل يتيح فرصة لدراسة الممارسات والخبرات الراهنة لتقرير عما إذا كانت هنالك دروس يمكن تعلمها، أو بعض السمات التي يُمكن تطبيقها في السياق الأفريقي.

وعلى الرغم من أن السياقات المقارنة تختلف عن تلك السائدة في أفريقيا، فهناك تحديات مماثلة تواجهها منظومات حقوق الإنسان في سائر البقاع. ومن بينها، مقاومة الأنظمة الدولية لحقوق الإنسان وتجريدها من شريعتها، وإنسحاب الدول من آليات حقوق الإنسان، والتراجع عن التقدم الذي يتم تحقيقه، وبروز فاعلين جريئين يناهضون الحقوق، إلى جانب القيود التي تفرضها الموارد، وتراكم الأعمال والثغرات التي تعتري القدرات وتحول دون أداء المهام بفاعلية. ففي نظام الدول الأمريكية، وفي أعقاب العديد من الأحكام التي أصدرتها محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان في عام 2012، أبدت فنزويلا نيتها في إنهاء معاهدة الدول الأمريكية (وفي وقت لاحق من عام 2017) انسحبت من منظمة الدول الأمريكية مثلما فعلت كل من ترينداد وتوباغو في عام 1998، ومثل ما فعلت بيرو جزئياً في عام 1992.² وفي عام 2014 أصدرت المحكمة الدستورية بجمهورية الدومنيكان حكماً ضد قبول الدولة للإختصاص الجبري لمحكمة الدول الأمريكية. وجادلت أعلى المحاكم بأن الإنسحاب من الباب الخلفي كان بسبب أن الصك الذي ينعقد بموجب الإختصاص للمحكمة لم يكن دستورياً لأن البرلمان لم يصادق عليه. وقد جاء هذا التراجع بعد أسابيع قليلة من صدور قرار يطالب جمهورية الدومنيكان بالكف عن حرمان الأشخاص ذوي الأصول الهايتية من حق المواطنة.³ وفي عام 2017، رفضت المحكمة الأرجنتينية العليا على نحو صارخ الإلتزام بقرار مُلزم صادر عن محكمة الدول الأمريكية بذريعة أن هذه المحكمة لا تملك سلطة إصدار أمر بإلغاء حكم صادر عن محكمة محلية. وفي عام

¹ Hampson, Francoise J. "An overview of the reform of the UN human rights machinery." (2007): 7-27.

² Contesse, Jorge. "Resisting the Inter-American Human Rights System." *Yale Journal of International Law*. 44 (2019): 179.

³ قضية الدومنيكانيون والهايتيون المطرودون ضد جمهورية الدومنيكان – محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان - قضية رقم: 282 بتاريخ 28 أغسطس، 2014

2018، تحول القس الكوستاريكي المحافظ المتشدد «فابريكو الفارادوس» من شخص بالكاد يعرفه الناس إلى شخص ذائع الصيت، بل كاد أن يفوز برئاسة الدولة بعد أن أعلن في حملته الانتخابية أن سيسحب كوستاريكا من إختصاص محكمة الدول الأمريكية⁴. وصرح الرئيس السابق لقضاة المحكمة الدستورية التشيلية بأن «محكمة الدول الأمريكية قد دأبت على التحول إلى محكمة تسود أحكامها على المحاكم الوطنية، إذ أصبحت تملك سلطات تتجاوز ما قصدته الدول عند مصادقتها على المعاهدة الأمريكية... ويشعر القضاة المحليون بالسخط لأن هذه المحكمة تراجع بالفعل القرارات التي يصدرونها»⁵.

وفي أوروبا، عندما أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حكمها في قضية «هيريست ضد المملكة المتحدة (2005)»، ضد الحرمان الشامل للسجناء من حق التصويت، ذكرت «تريسا ماي»، التي كانت عضواً في البرلمان في ذلك الوقت، أنه ينبغي على المملكة المتحدة مغادرة الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان. وعندما أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية «ماركين ضد روسيا» قراراً تمنح بموجبه عطلّة أبوة لرجل كان قد خدم في صفوف الجيش على أساس التمييز على أساس النوع (الجنس)، شرعت روسيا في عملية ترمي إلى سن قانون وطني يمنح المحكمة الدستورية سلطات حق نقض القرارات الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁶. وفي نوفمبر 2023 عندما خلّصت المحكمة العليا بالمملكة المتحدة إلى أن مشروع رواندا الرامي إلى إرسال طالبي اللجوء إلى رواندا للحصول على مستحقاتهم لم يكن قانونياً لوجود خطر حقيقي من أحتمال تعرضهم لإساءة معاملتهم نتيجة لإعادتهم إلى بلد يُخشى عليهم فيه من تعرضهم لذات الويلات التي هربوا منها، وهو ما تحظره العديد من الصكوك القانونية الدولية بما فيها الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، صرح رئيس الوزراء البريطاني ريشي سوناك بأن بريطانيا قد تغادر الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان وغيره من المعاهدات⁷.

وفي النظام الأفريقي لحقوق الإنسان، هنالك أحداث راهنة من قبيل الطعن في إستقلال المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان من خلال القرار 1015 الصادر عن المجلس التنفيذي⁸، وقرار المفوضية الأفريقية بشأن حرمان ثلاثة من منظمات حقوق الإنسان من وضع المراقب لأن الميثاق الأفريقي لا يشتمل على ما يمنح الحماية على أساس الميول الجنسية⁹. وهذه نماذج لتشويه حقوق الإنسان، ونزع الشرعية عن الأطر القانونية الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان وحقوق المدافعين عنها، بل وعن أطرها الخاصة بحقوق الإنسان برمتها وتعرضها للخطر.

لذلك، ينبغي على منظمات المجتمع المدني، عند مشاركتها في عمليات الإصلاح التي تؤثر على آليات حقوق الإنسان، أن تعمل على صياغة إستراتيجيات وتحدد مجالات التدخل ذات الأولوية إستناداً على وعيها بهذا السياق.

⁴ Contesse n

⁵ نفس المصدر

⁶ *Markin v. Russia*, App. No. 30078/06, 48, ECtHR 2010; Pomeranz, William E. "Uneasy Partners: Russia and the European Court of Human Rights." *Hum. Rts. Brief* 19 (2011): 17.

⁷ ميتشيل هولدين وسام توبين : تقرير لصحيفة الغارديان بعنوان : ريشي سوناك يتلقى ضربة قاسية عندما تم إعلان عدم قانونية مشروع ترحيل المهاجرين إلى بريطانيا: <https://www.reuters.com/world/uk/sunak-learn-fate-rwandan-migrant-deportation-plan-2023> ، 15 نوفمبر 2023 - مُتاح على الرابط: Reuters

⁸ Doc.EX. قرار المجلس التنفيذي للإتحاد الأفريقي بشأن المعتكف (الخلوة) المشترك لجنة المنوبين الدائمين ومفوضية الإتحاد الأفريقي لحقوق الإنسان - الوثيقة رقم: CL/1015(XXXII)

⁹

⁹ البيان الختامي للمفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الصادر عن دورة الإنعقاد رقم 73 التي إنعقدت في بانجول /غامبيا خلال الفترة من 20 أكتوبر إلى 20 نوفمبر 2022

2. دراسة الحالة رقم 1: مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان هو الجهاز الحكومي الرئيسي ضمن منظومة الأمم المتحدة وهو مسئول عن حقوق الإنسان.¹⁰ وقد أنشأته الجمعية العامة في أعقاب عملية الإصلاح التي أفضت إلى إستبدال مفوضية حقوق الإنسان التي كانت قد تم تشكيلها في عام 1946. وكانت هذه المفوضية مسئولة عن تقوية وتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سائر أنحاء العالم.¹¹

وعلى الرغم من أن النقاشات حول إصلاح الأمم المتحدة وآلياتها المعنية بحقوق الإنسان قد ظل مستمراً طوال الحقب الست التي أعقبت قيامها، فإن عمليات الإصلاح الجادة قد تم تسريعها على نحو ملحوظ بفضل تقرير الأمين العام الصادر في عام 2005 تحت عنوان «حرية أوسع نطاقاً»¹². وقد أكد كوفي عنان في هذا التقرير على أن حقوق الإنسان يجب أن تكون جزءاً مُكَمَّلاً من للإصلاح العام للأمم المتحدة بإعتبارها ركيزة أساسية شأنها شأن ميثاق الأمم المتحدة. ففي إطار مساعيها لتسوية تضارب المصالح الدائم بين الأمن والإقتصاد والتنمية وحماية حقوق الإنسان، ربط كوفي عنان بين كل هذه العناصر الثلاثة، أي الأمن والتنمية وحقوق الإنسان، وذلك من أجل إقتراح إصلاح شامل لمنظومة الأمم المتحدة.¹³ فعلى سبيل المثال، يجب أن تضم أي مفوضية لبناء السلام أو وحدة لتعزيز حكم القانون مكوناً قوياً لحقوق الإنسان. وقد إقتراح الأمين العام تحويل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى مجلس لحقوق الإنسان وذلك في مسعى منه لمنح حقوق الإنسان وضعاً أكبر سلطة إلى جوار الأمن والتنمية.¹⁴

وقد كان مُقترح الإصلاح يرمي، بالنسبة لمنظومة حقوق الإنسان، إلى إستبدال مفوضية حقوق الإنسان بمجلس أكثر تطوراً وأصغر حجماً. وعلى خلاف المفوضية كان المُراد هو جعل مجلس حقوق الإنسان جهاز فرعي للجمعية العامة، وليس مجرد مفوضية تؤدي وظيفتها تحت مظلة المجلس الإقتصادي والإجتماعي.¹⁵ وقد نُظر إلى هذه الخطوة على أنها ترفيع للوضع في ظل وعِدِ بإحتمال مزيد من الترفيع إلى مستوى الأجهزة الرئيسية (مثل الجمعية العامة والمجلس الإقتصادي والإجتماعي) عند المراجعة بعد خمس سنوات. غير أن الرؤى حول هذا الترفيع كانت مختلطة. فبينما رآه البعض بمثابة الإعراف الذي طال إنتظاره لإعلاء كعب حقوق الإنسان في منظومة الأمم المتحدة، رآه فيه البعض الآخر فرصة برلمان رؤساء الدول والحكومات ليمارس المزيد من الرقابة المباشرة على مجلس حقوق الإنسان.¹⁶

¹⁰ UN Doc A/60/251، القرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/251 الذي إعتمدته مجلس حقوق الإنسان في 15 مارس 2006 خلال دورة الإنعقاد الستين وهو الوثيقة الأممية الموسومة A/60/251, 3 Apr 2006. وقد تم إعتماده بأغلبية 140 صوتاً مقابل 4 أصوات (إسرائيل-جزر مارشال-بالو-الولايات المتحدة). وإمتناع 3 دول عن التصويت (بالاروسيا-إيران. وفنزويلا).

¹¹ نفس المصدر – صفحات 1-3

¹² (وتقرير الأمين العام بتاريخ 21 مارس 2005. وقد نُشأ، towards development, security and human rights for all، تقرير الجمعية العامة رقم: 59/2005 بعنوان) هذا التقرير عن الآلية الرفيعة المستوى المعنية بالمهددات والتحديات والتغيرات وهو موجه إلى الأمين العام، وكذلك تقرير الجمعية العامة رقم: 59/565 الصادر في 2 ديسمبر. وقد إطلع على المقترحات الواردة في هذه التقارير المفوض السامي لحقوق الإنسان في 14 مارس 2005 وفي 22 أبريل 2005 وأشار إليها في تقريره الصادر في 26 مايو 2005. وقد ترددت أصدا هذه التقارير في الوثيقة الصادرة عن القمة العالمية التي إنعقدت في سبتمبر 2005 ضمن الإحتفال بالذكرى الستين لتأسيس الأمم المتحدة

¹³ Rathgeber, Theodor. Reforming the UN Commission on Human Rights: Perspectives for Non-governmental Organisations. Friedrich-Ebert-Stiftung, Geneva Office, 2005.

¹⁴ In Larger Freedom Report

¹⁵ تأسس مجلس حقوق الإنسان على يد المجلس الإقتصادي والإجتماعي للأمم المتحدة في أول إجتماع له في عام 1947 وبدأ عمله كواحد من المفوضيات التسع

¹⁶ Murthy, C. S. R. "New phase in UN reforms: establishment of the Peacebuilding Commission and Human Rights Council." *International Studies* 44, no. 1 (2007): 39-56.

2.1. مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: الأسباب والمُحفزات الرئيسية للإصلاح

كانت هنالك ثغرات وتحديات حقيقية تحتاج لمعالجتها في المفوضية : فقد كان هنالك جدول الأعمال المثقل بالمهام، والقرارات التي يستغرق إتمامها فترات طويلة، إلى جانب القضايا العملية¹⁷ غير أن المحفز الرئيسي للإصلاح كان تنامي الاعتقاد بأن المفوضية قد أصبحت مُسيئة¹⁸ . ولم يعد ذلك يُنظر إليه كمجرد إدعاء أو تصور، بل حقيقة. لذلك، كان المحفز الرئيسي للإصلاح هو المخاوف من الإنتقائية والمعايير المزدوجة وتنامي التسييس (الإعتبارات السياسية لجوانب حقوق الإنسان)، فضلاً عن عرقلة عمليات المفوضية جراء الانقسامات الإقليمية المُعيقة.¹⁹

فقد جعلت الاعتراضات معالجة إنتهاكات حقوق الإنسان الخطيرة المتعلقة بدول مُعينة على نحو كافٍ أمراً عسيراً. علاوةً على ذلك، فقد كانت بعض الدول الأعضاء قد سعت إلى الحصول على عضوية هذا الكيان، لا لتعزيز حقوق الإنسان، بل لتحسين نفسها ضد النقد.²⁰ كما كانت الدول تستخدم الحيل الإجرائية لمنع مناقشة مخاوف حقوق الإنسان. وأصبحت الطبيعة السياسية لمفوضية حقوق الإنسان ضارة بمعاييرها الخاصة بتحديد الوظائف، مما أضعف هذا الكيان على نحو متزايد عن أداء مهمته في معالجة إنتهاكات حقوق الإنسان في سائر أنحاء العالم. وتشترك معظم المنظمات الحكومية في المخاوف من أن مفوضية حقوق الإنسان، التي هي أبرز مؤسسات الأمم المتحدة في مضممار حقوق الإنسان قد أصبحت تفتقر إلى المصداقية والفاعلية، سيما عند النظر إليها من وجهة نظر الضحايا الذين تطالبهم إنتهاكات حقوق الإنسان.²¹ كما كانت هنالك مخاوف أثارها المفوض السامي لحقوق الإنسان من أن المفوضية قد أضحت بطيئة في التعامل مع الإنتهاكات الخطيرة.

ومع ذلك، فهناك من المراقبين من يجادل بأن حقيقة تسييس المفوضية ينبغي ألا تكون مُطلقاً من قبيل المفاجأة. فقد كانت بائنة للعيان مثل خُصرة الحشائش ورُقة السماء طالما أن عمل المفوضية يُشكّله، إلى حد كبير، مندوبو الدول المشاركون في المفاوضات الدبلوماسية.²² ومن الواضح أن ذلك عمل سياسي . وفي ذلك يُجادل هامبتون بأنه كانت هنالك أسباب رئيسية تحفز الإصلاح، من قبيل المقاومة التي تواجهها آلية حقوق الإنسان من جانب الدول التي صدرت في حقها قرارات تستهدفها.

إضافةً إلى ذلك، فإن الإصلاح كان ذا طابع إنتهازي إذ حدث إبان اللحظات التي قادت إلى الإحتفال بالذكرى الستين لتأسيس الأمم المتحدة. وطالما أنه كانت هنالك عملياتٍ فاشلة لإصلاح الأمم المتحدة سبقت ذلك، وأبرزها للعيان تلك المتعلقة بتشكيل مجلس الأمن الدولي²³، فقد أتاحت آلية حقوق الإنسان فرصةً للأمم المتحدة لإثبات إمكانية حدوث الإصلاح، على الأقل في جانبٍ ما . وهكذا، وقعت آلية حقوق الإنسان ضحية لفشل الإصلاح في جانبٍ آخر من المنظومة.

¹⁷ Hampson, Françoise J. "An overview of the reform of the UN human rights machinery." (2007): 7-27

¹⁸ نفس المصدر

¹⁹ Murthy at

²⁰ Zifcak, Spencer M. "United Nations reform: Heading north or South?" *Global Change, Peace & Security* 18, no. 3 (2006): 135-152.

²¹ Rathgeber at n Error! Bookmark not defined..

²² Hampson at n Error! Bookmark not defined.

²³

2.2. مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: عملية الإصلاح

سلط تحليل المجتمع المدني لعملية الإصلاح الضوء على نزعتين رئيسيتين في العملية. ²⁴ كانت النزعة الأولى بمثابة جهد صادق لتقوية مفوضية حقوق الإنسان وإجراءاتها حتى تغدو وسيلةً فعالةً لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. أما النزعة الثانية، فقد كانت تلك التي تسعى إلى استخدام مُصطلح «الإصلاح» كذريعة لإضعاف مفوضية حقوق الإنسان وآلياتها. وقد كانت هذه الأخيرة مُمتلئة في تكثُل المجموعة غير الرسمية «المتماثلة الآراء» التي تتحدث الصين بإسمها ²⁵. وقد كانت منهجية المجموعة المتماثلة الآراء تقوم على تقديم مساهمات تهدف إلى «إضفاء طابع عقلائي على العمل» ²⁶. وفي هذا الخصوص، قامت المجموعة الآسيوية بصياغة وثيقة أصبحت تُعرف بإسم «اللائحة الآسيوية»، وتتضمن مقترحاتاً تميل إلى إضعاف دور مفوضية حقوق الإنسان في مناقشة ورقة حقوق الإنسان المتعلقة بالحماية إلى حدٍ خطير. ²⁷ وكانت ورقة النقاش تلك قد تم تداولها في جنيف في نهاية عام 2004، وهي تحتوي على 21 توصية لإصلاح الإجراءات الخاصة بهدف «تعزيز» فاعليتها من خلال منح الدول الأطراف حقوقاً وإسناد مهامٍ للتفويضات الخاصة في شكل موجّهات لأداء وظائفها، إلى جانب مدونة سلوك ومعايير لمقبولية الدعاوى قبل إعتبارها إنتهاكاتٍ لحقوق الإنسان.

ولم تكن منهجية إضفاء الطابع العقلاني هذه إستراتيجيةً جديدة، فقد سبق إستخدامها على ذات الشاكلة في إطار مشروعات المراجعة السابقة. ففي سياق المراجعة النصف فصلية لمؤتمر فيينا 1993 الذي أرسى الأساس للإجراءات الخاصة داخل مفوضية حقوق الإنسان، إعتمدت هذه المفوضية قراراً «لتعزيز فاعلية» آليات مفوضية حقوق الإنسان مما أدى إلى تقليل تأثير الإتفاقيات التي تم إبرامها في مؤتمر فيينا. ²⁸ علاوةً على ذلك، إعتمدت مفوضية حقوق الإنسان قراراً بعنوان «إعادة هيكلة جدول أعمال مفوضية حقوق الإنسان»، وقدمت موضوع «إضفاء الطابع العقلاني على عمل المفوضية» كبنٍد قائم بذاته ضمن بنود جدول الأعمال. ²⁹ وقد كان واحداً من العناصر الرئيسية لعملية إضفاء الطابع العقلاني هذه حذف القرارات الخاصة بدول معينة من تفويض اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان. ³⁰ ومنذ عام 2000 لم تعد للجنة الفرعية القدرة على إعتداد قراراتٍ خاصة بدول معينة ضمن القرارات الخاصة بمواضيع معينة. وقد أسهم ذلك في بناء مزاج داخل مفوضية حقوق الإنسان تطور إلى إلغاء ما يُعرف «بالتشهير بالدولة المخالفة أثناء الجلسات» وذلك من خلال القرارات الخاصة بالدول تحت بند جول الأعمال رقم 9 إلى جانب وقف عملية التدقيق في تصرفات الدول من خلال الإجراءات الخاصة. ³¹

في سياق عملية إصلاح مفوضية حقوق الإنسان هذه، لم تكن مواقف العديد من الدول من عملية الإصلاح معروفة لأن المراسلات لم تكن مُتاحة لإطلاع الجمهور عليها، وعلى وجه الخصوص تلك المراسلات التي تعبر عن التشكيك في جدوى عملية الإصلاح. ³² وقد تم تمكين منظمات المجتمع المدني والأكاديميين من إجراء التحليل من خلال إستعراض مواقف الدول التي تم التعرف عليها من واقع التصريحات التي أدلت بها

²⁴ Rathgeber at n

²⁵ Ibid. The analysis shows that the LMG states include among others, Algeria, Cuba, China, Egypt, India,

²⁶ Rathgeber at n

²⁷ نفس المصدر : ورقة نقاش بعنوان : «المجموعة الآسيوية تعزز فاعلية الآليات الخاصة بمفوضية حقوق الإنسان» جنيف 2004 وقد أثبتت ورقة بيتر . ن. بعنوان : «المهددات Berlin: DGVN in Rathgeber» والتحديات والتغيير : آفاق مستقبل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان – كتاب ألمانيا السنوي- الملحوظة – صادر عن

²⁸ 26. Rathgeber at n **Error! Bookmark not defined.** .

²⁹ Restructuring of the agenda of the Commission on Human Rights C.H.R. res. 1998/84, ESCOR Supp. (No. 3) at 279, U.N. Doc. E/CN.4/1998/84 (1998).

³⁰ U.N. Doc. E/CN.4/1998/84 (1998) قرار الأمم المتحدة رقم:

³¹ ESCOR Supp. (No. 3) at 279, U.N. Doc. E/CN.4/1998/84 (1998) قرار إعادة هيكلة جدول أعمال مفوضية حقوق الإنسان رقم: 1998/84

³² Rathgeber at n **Error! Bookmark not defined.**

هذه الدول في الاجتماعات غير الرسمية المتعلقة بالإصلاح والتي إنعقدت خلال الدورة الحادية والستين³³، وكذلك من فحوى المقابلات التي تم إجراؤها مع الدول خلال تلك الدورة. فقد وضعت منظمات المجتمع المدني خارطة تضم الدول التي ساندت أساليب العمل الشفافة للأليات، والتفويض الأفضل والمشاركة الفعالة للمنظمات غير الحكومية. وقد شملت هذه الدول كلاً من : بلغاريا والكاميرون وكندا وساحل العاج وكرواتيا وأيسلنده واليابان، ليلينشتاين وجزر المالديف والنرويج وجمهورية كوريا والسنغال وسويسرا وتركيا والولايات المتحدة ونيوزيلنده³⁴. كما قامت هذه المنظمات بوضع خارطة للدول التي أوردت تعليقات سلبية صراحة بشأن مقترح تأسيس مجلسٍ مُقوى لحقوق الإنسان، وقد شملت هذه الدول كلاً من الجزائر وبنغلاديش وكوبا ومصر وسنغافورة وتونس وزيمبابوي³⁵.

إتسمت المفاوضات بشأن الإصلاح بأنها كانت سياسية إلى حدٍ كبير، فحتى القضايا الجوهرية المتعلقة بمحاسن ومساوئ أي إصلاح تمت مناقشتها وتفسيرها في إطار السياقات السياسية الواسعة النطاق³⁶. ويذكرنا ذلك بأن مشروعات الإصلاح كانت قد حدثت في سياق مطالب ومصالح متعددة ومتضاربة، وعليه ينبغي على منظمات المجتمع المدني في أفريقيا أن تتعاون على نحوٍ فعال في سائر القطاعات، وتحدد القضايا ذات المصلحة المشتركة، ومن ثم تعمل على تنسيق مجالات التدخل. ويبدو أن جزءاً من عملية إصلاح ومراجعة مفوضية حقوق الإنسان كان قد إتسم بالشفافية حيث كانت كافة المواقع الإلكترونية من ضمن أصحاب المصلحة فيه، وتم نشر كافة المساهمات ليطلع عليها الجمهور³⁷.

ويبدو أن عملية الإصلاح برُمته كانت تشاورية على المستوى الدولي، على أقل تقدير³⁸. غير أن معظم مشاركات منظمات المجتمع المدني قد إقتصرت على البيانات التي صاغتها المنظمات على نحوٍ فردي، وعلى نحوٍ جماعي، وفي شكل تجمعات³⁹. وقد تمثلت المخاوف الرئيسية التي أثارها منظمات المجتمع المدني فيما يلي⁴⁰:

1. مخاوف عامة من احتمال أن يُفضي النقاش حول الإصلاح إلى تشجيع الدول التي قد ترغب في تفويض منظومة حقوق الإنسان التي تكتنفها التحديات، مثلما نزعَتْ إليه «اللاورقة الآسيوية المُشار إليها أعلاه».
2. تواصل المنظمات غير الحكومية مع المجلس: فعلى الرغم من أن المنظمات غير الحكومية كانت تتوقع أن يتم الإبقاء على معيار المشاركة الكاملة على نفس مستواه، كانت مشاركة المنظمات غير الحكومية حتى في جلسات الاستماع غير الرسمية واحدة من معاقل مفوضية حقوق الإنسان بالمقارنة مع بقية أجهزة الأمم المتحدة. ولما كان المجلس لم يعد خاضعاً لقواعد وإجراءات المجلس الإقتصادي والإجتماعي، فقد كان الوضوح الذي إتسمت به العمليات أمراً مرغوب فيه لضمان الفضاء الذي تتمتع

³³ التقرير الصادر عن دورة الإنعقاد الحادية والستين لمفوضية حقوق الإنسان المنعقدة خلال الفترة 14 مارس- 22 أبريل 2005

³⁴ Rathgeber at Error! Bookmark not defined..

³⁵ نفس المصدر

³⁶ Zifcak at n Error! Bookmark not defined..

³⁷ إطلع , على سبيل المثال، على عملية المراجعة التي قام بها مجلس حقوق الإنسان المنشورة على رابط الموقع الإلكتروني :

³⁸ <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/hrc-review#:~:text=When%20creating%20the%20Human%20Rights,level%20of%20the%20General%20Assembly>.

³⁹ على سبيل المثال، تم إنشاء فضاءٍ تمت فيه مناقشة بعض مخاوف المنظمات الحكومية خلال جلسات إستماع تفاعلية غير رسمية عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة مع المنظمات³⁷. غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وذلك بمقر الأمم المتحدة بنيويورك خلال الفترة 23-24 يونيو 2005.

⁴⁰ Public Statement, AI Index: IOR 41/034/2005 (Public), أنظر , على سبيل المثال، البيان المشترك بشأن إصلاح الأمم المتحدة ومنظمة العفو الدولية تحت عنوان : 38 : News Service No 089, 12 Apr 2005; Joint statements by CONGO (Conference of NGOs in consultative status with the UN, a Geneva based network of NGOs); and Statement by South Asia Human Rights Documentation Centren 2005.

⁴¹ Hampson at n Error! Bookmark not defined. p4.

- به المنظمات غير الحكومية في مفوضية حقوق الإنسان الراهنة.
3. الشفافية في عمليات مفوضية حقوق الإنسان بما فيها السبل المتاحة لمقدمي العرائض والمنظمات غير الحكومية للحصول على المعلومات.
 4. مخاوف متعلقة بمواقيت انعقاد دورات المجلس الدائم لحقوق الإنسان، واما إذا كانت منظمات المجتمع المدني، سيما تلك الموجودة في الجنوب، تملك الموارد التي تمكنها من حضور الدورات المنعقدة في جنيف.
 5. كون أن مشكلة تسييس مفوضية حقوق الإنسان ليس من المحتمل أن يتم حلها إذا إستمر المجلس في خضوعه المباشر للإدارة السياسية الحصرية للدول تحت مظلة الجمعية العامة.
 6. عما إذا كان في الإمكان المحافظة على وجود اللجنة الفرعية الأممية لحقوق الإنسان التي توفر الخبراء المستقلين .
 7. إفتقار الإصلاح للتماسك، إذ لم يكن يُنظر إلى العلاقة مع منظومة الأمم المتحدة برمتها، مثل متن المعاهدات، وفقاً لمنهجية شاملة تفادياً للتنافس والتكرار.
 8. الحاجة لتقييم ومتابعة تنفيذ القرارات والتوصيات الواردة ضمن الإجراءات الخاصة وتلك الصادرة عن المجلس نفسه وعن الأجهزة المعنية بالمعاهدات.
- في ورقة شخصية تأملية، جادلت هامسون، وهي عضو سابق في اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان بأنه، وعلى الرغم من وجود أسباب حقيقية للإصلاح، يكشفها التساؤل عن جدوى المفوضية برمتها، فإن عملية الإصلاح قد أفضت إلى خلق وضع مكن الدول التي تنوي عن عمد إضعاف مراقبة أوضاع حقوق الإنسان فيها، من تقديم مقترحات ترمي إلى إضعاف آليات حقوق الإنسان. وذكرت هامسون : «أنه ليس هنالك إفتراض في صالح الوضع الراهن، مما يعني أن الإبقاء على الوضع القائم الآن سيكون بمثابة نصر حقيقي . ومن الصعب العثور على مثال يجسد فحش شخص لعينه بأصبعه خير من هذا المثال»⁴¹ .

2.3. مُحصلة عملية إصلاح مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

كانت عملية الإصلاح تُعتبر جديرة بالملاحظة لأنها أثمرت عن إستبدال كامل للجهاز القائم. فمن الناحية التاريخية، كانت الإصلاحات التي خضعت لها الأمم المتحدة في الماضي قد إقتضت إضافة أجهزة جديدة، أو توسيع الأجهزة القائمة، ولكن ليس إلغائها. وبهذا المفهوم، يكون تأسيس مجلس حقوق الإنسان حدثاً غير مسبق.⁴²

ركزت مُحصلات الإصلاح على حجم المجلس وطريقة إنتخاب أعضائه وأساليب عمله.⁴³ ولم تكن كل الأشياء المتعلقة بالمفوضية سلبية، لذلك لم يتم الإستغناء عنها كلها، إذ إستند مجلس حقوق الإنسان على نظام المفوضية الخاص بالإجراءات الخاصة، والمستشارين الخبراء، والإجراءات الخاصة بالشكاوى/الإجراء

⁴¹

⁴² Murthy at n Error! Bookmark not defined.

⁴³ Ghana, Nazila. "I. From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One step forward or two steps sideways?" *International & Comparative Law Quarterly* 55, no. 3 (2006): 695-705.

1503. ⁴⁴ وقد أفضت العملية إلى اعتماد قرار الجمعية العامة 60/251 الذي رسم على وجه العموم ملامح مستقبل الإصلاح، وحدد المسؤولية التامة لتأسيس مجلس جديد لحقوق الإنسان، كما حدد إطار زمني مدته سنة واحدة لوضع هذه التفاصيل موضع التنفيذ. وقد أسفرت منهجية نقل عملية تحديد تفاصيل الإصلاح من نيويورك إلى جنيف عن القضاء على التوتر الذي ظل يتنامى منذ بداية العملية. إلا أن المخاوف الجغرافية قد نشأت عندما شكى الدبلوماسيون في جنيف من أنه بينما يحدث الجزء الضخم من أعمال حقوق الإنسان في جنيف، فإن مركز ثقل الإصلاح كان موجوداً في نيويورك. غير أنه، ولحسن الحظ، أفضت عملية التسليم إلى حل هذه المشكلة.

فصدر قرار بأن يتشكل المجلس من 47 عضواً لا تمتد فترة ولايتهم لأكثر من سنتين متتبعيتين، ويعقدون ما لا يقل عن ثلاث جلسات في السنة لمدة لا تقل عن 10 أسابيع. وكان مطلوباً من المجلس أن يحافظ على نظام الإجراءات الخاصة، والتقيّد بنصائح الخبراء والإجراءات الخاصة بالشكاوى، إلى جانب وضع نظام للمراجعة الدولية الدورية. ⁴⁵

وفيما يتعلق باختيار أعضاء مجلس حقوق الإنسان، أصبح مطلوباً من الدول الآن أن تأخذ بعين الاعتبار «إسهامات المرشحين في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وتعهداتهم والتزاماتهم الطوعية بها». ⁴⁶

وكان متوقع من أعمال مجلس حقوق الإنسان أن تتسم بالشفافية والإنصاف والنزاهة في سبيل تعزيز حوار حقيقي ومتابعة موجهة نحو النتائج، إلى جانب إسترشاد المجلس بمبادئ العالمية، والنزاهة والموضوعية وتحاشي الإنتقائية، فضلاً عن الحوار والتعاون الدولي البناء من أجل تعزيز وحماية حقوق كافة بني البشر، بما فيها حقهم في التنمية. ⁴⁷

وفي خاتمة المطاف، لم يكن حجم مجلس حقوق الإنسان مختلفاً كثيراً عن حجم المفوضية، إذا أن الأعضاء كانوا 47، أقل من العدد السابق وهو 53، ولكن أكثر من الرقم المقترح وهو 30. ⁴⁸ وكان ذلك ناتجاً عن التشكك في جدوى الأجهزة الأصغر حجماً والحاجة الماسة لتعزيز مبدأ العالمية والتمثيل الواسع النطاق.

يتم انتخاب الأعضاء مباشرةً وفردياً عن طريق الإقتراع السري من جانب أغلبية أعضاء الجمعية العامة بدلاً عن أغلبية الثلثين كما كان قد أوصى به الأمين العام وسانده في توصيته هذه كل من الولايات المتحدة والدول الغربية. ⁴⁹ ومما يجدر بالملاحظة أن التقليد القائم على التمثيل التلقائي للأعضاء الخمس الدائمين قد تم إلغاؤه. فأصبح على الأعضاء الدخول في المنافسة ليتم انتخابهم للعمل في مجلس حقوق الإنسان، إذا ما إنطبقت عليهم معايير أهلية العضوية. ويمكن للجمعية العامة تعليق العضوية في المجلس بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء، إذا ثبت أن العضو قد ارتكب انتهاكات جسيمة ومنهجية. وفي سبيل تسهيل التواصل مع المجلس، تم وضع بند لتسهيل مشاركة الدول غير الأعضاء في مجلس حقوق الإنسان والوكالات المتخصصة، وغيرها من المنظمات الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، وكذلك المنظمات غير الحكومية والمراقبين. ⁵⁰

⁴⁴ Murthy n Error! Bookmark not defined..

⁴⁵ UNGA Res. 60/251, 3 April 2006

⁴⁶ نفس المصدر - صفحة 8

⁴⁷ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم: 60/251 الصادر بتاريخ 3 أبريل 2006

⁴⁸ نفس المصدر

⁴⁹ نفس المصدر

⁵⁰ Murthy n Error! Bookmark not defined..

وفي إطار عملية الإصلاح، نص قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 60/251 على آلية للمراجعة الدورية. وقد كانت محصلة آلية المراجعة لخمس سنوات ضئيلة.⁵¹ ولاحظ المراقبون أنه كان هنالك أفرط في التركيز على مسألة ترفيع وضع مجلس حقوق الإنسان ليصبح جهازاً رئيسياً من أجهزة الأمم المتحدة، وهو ما يناقض مراجعة المسائل الجوهرية أو الإجرائية المتعلقة بتقوية الآلية.⁵² غير أنه، وعلى الرغم من أن وضع مجلس حقوق الإنسان كجهاز فرعي يقف كمؤشر لهذه المشكلة، فإن ذلك ليس السبب الجذري للقضية. فالمشكلة الرئيسية هي إفتقار الدول للإرادة السياسية التي تجعلها تُولي الأولوية لحقوق الإنسان فوق اعتبارات المصالح السياسية والإقتصادية. كما تكمن المشكلة أيضاً في الكلفة السياسية التي تتكبدها الدول التي تستمر في إنتهاك حقوق الإنسان، وعلى وجه الخصوص الدول الأعضاء. جادلت منظمات المجتمع المدني بأنه بدلاً عن المبالغة في النظر في مسألة وضع المجلس، ينبغي عليها أن نستغل فرصة هذه «المراجعة» لطرح سؤال مفاده: كيف يمكننا توليد المزيد من الإرادة السياسية، وكيف يمكننا ضمان إنتصار حقوق الإنسان في مواجهة المصالح السياسية والإقتصادية والأمنية.⁵³

كان من بين من التدخلات المفيدة لمنظمات المجتمع المدني صياغتها لإطار للمراجعة يدعو إلى تنفيذ عملية المراجعة على نحو يستند على تفويض المجلس وجوهره.⁵⁴

وبعد مضي سنواتٍ من عملية الإصلاح، لاحظت منظمات المجتمع المدني تحقيق نتائج قيّمة من التواصل مع مجلس حقوق الإنسان، بما فيها قيمة وملائمة إستجابات المجلس لأزمات حقوق الإنسان، وتشكيل لجانٍ للتحري وتقصي الحقائق، فضلاً عن المشاركة مع المُرقررين الخاصين المعنيين بالقضايا الموضوعية والقضايا الخاصة بالدول.⁵⁵ وقد رُوي أن المراجعة الدولية الدورية كانت أداة مفيدة لإنجاح وتشجيع نطاقٍ واسع من منظمات حقوق الإنسان على التركيز على إلتزامات الدول.⁵⁶ وعلى الرغم من هذه التغيرات الإيجابية، مازالت هنالك ثغرات، منها تناقص مصداقية المجلس جراء إنتخاب دولٍ مسئولة عن إرتكاب إنتهاكاتٍ واسعة النطاق لحقوق الإنسان كأعضاءٍ في المجلس، على الرغم من أن المعايير لاتسمح بمثل هذه الممارسة. وما يزال المجلس يتعرض لهجماتٍ على حاملي تفويض الإجراءات الخاصة، والإستقطاب والإنتقائية والتسييس الناجم الذي يُمكن بعض الدول ذات النفوذ الجغرافي من الإفلات من التحقيقات في جرائم حقوق الإنسان الخطيرة،⁵⁷ ومحاولة بعض هذه الدول الحد من مشاركة منظمات المجتمع المدني، وإتخاذ إجراءاتٍ إنتقامية ضد المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يتواصلون مع المجلس ومع آليات الأمم المتحدة، فضلاً عن ضعف ظهور عمل المجلس على أرض الواقع، وكذلك التحديات التي يواجهها المجلس في تنفيذ التوصيات والقرارات وغيرها من المُحصلات.⁵⁸

⁵¹ *Organizational and procedural matters A/HRC/RES/16/21 General 12 April 2011.* Review of the work and functioning of the Human Rights Council

⁵² نفس المصدر

⁵³ *Organizational and procedural matters A/HRC/RES/16/21 General 12 April 2011.* Review of the work and functioning of the Human Rights Council

⁵⁴ المقترح المشترك للمنظمات غير الحكومية بشأن هيكل تقرير مراجعة عمل مجلس حقوق الإنسان وأدائه لوظائفه الصادر في 6 مايو، 2010، ويمكن الإطلاع عليه في الرابط الإلكتروني:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/NGOProposalCouncilReviewProcessMay2010.pdf>

⁵⁵ *Strengthening The UN Human Rights Council From The Ground Up* تقرير إجتماع اليوم الواحد الصادر بتاريخ 22 فبراير، 2018 عن منظمة العفو الدولية ومنظمة هيومان رايتس ووتش تحت عنوان: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/8262/2018/en/> وقد إستضافته البعثة الدائمة لكندا في جنيف وشاركت في إستضافته البعثات الدائمة لكل من أورغواي والولايات المتحدة. ويمكن الإطلاع على التقرير على الرابط:

⁵⁶ Rathgeber, Theodor. "Performance and challenges of the UN Human Rights Council." (2013).

⁵⁷ Ghana n Error! Bookmark not defined..

⁵⁸ Amnesty International et al n Error! Bookmark not defined..

كما ظلت آلية الشكاوى بمجلس حقوق الإنسان، على وجه الخصوص، تقبع خلف أبوابٍ مغلقة، وهي بذلك تعاني من ثغراتٍ تعترى مصداقيتها فيما يتعلق بتفسيرها لمفهوم السرية في هذا السياق⁵⁹. فالقضايا التي يتم رفعها، يتولى التداول فيها مجلس حقوق الإنسان والدول، ولكن خلف أبوابٍ مغلقة. وفي بعض الحالات، عندما ترفض الدول المشاركة البناء في سعيها للتوصل إلى حلولٍ معيارية، يملك مجلس حقوق الإنسان السلطة لإتخاذ قرارٍ بإتاحة المعلومات الخاصة بالمداولات والقرارات التي يتم إتخاذها لإطلاع الجمهور عليها. ونادراً ما يتم إنتهاج هذه المنهجية، وبالكاد يتم الفراغ من النظر في الكم الهائل من القضايا التي يتم تلقيها، كما أن الشاكين بالكاد يحصلون على معلوماتٍ بشأن شكاواهم المُعلّقة، وبذلك يصبح من العسير على منظمات المجتمع أن تشارك وتنظّم ضغوطها السياسية. وقد أثبت التأمل النقدي في واقع التجربة التي تلت مراجعة السنوات الخمس لإصلاح مجلس حقوق الإنسان أن تقوية الآلية لا يتقضي دوماً إجراء تغييراتٍ مؤسسية. ⁶¹ فقد وجد أولئك الذين يعملون مع هذه الآليات أن التحسينات المتزايدة والعملية قد تمخضت عن أكثر من «عمليات إصلاحٍ شكلية» كانت تتطلب وقتاً وموارد كثيرة ⁶²

وخلال عقد من الزمان مضى منذ بداية الإصلاح واصلت منظمات المجتمع المدني تنظيمها ووضع إستراتيجياتها الرامية إلى إيجاد أفضل السبل لتحسين الآلية. ففي عام 2018 على سبيل المثال، وفي سياق الحوار الجماعي بين الدول الحليفة والمنظمات غير الحكومية التي إستخدمت آلية مجلس حقوق الإنسان لمناقشة «تقوية مجلس حقوق الإنسان من أسفل إلى أعلى» تم تحديد أربعة قضايا باعتبارها القضايا المفتاحية التي يجب التركيز عليها، هي: المصداقية والظهور للعيان، وإمكانية التواصل، إلى جانب الإستجابة الفعالة لانتهاكات حقوق الإنسان والخضوع للمحاسبة، وكذلك التوصيات القابلة للتنفيذ، وكلها تم وضع توصياتٍ بشأنها. ⁶³

2.4. مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: الدروس المُستفادة وأفضل الممارسات والتوصيات

1. الحاجة إلى اعتماد إستراتيجية طويلة المدى للإنخراط في الإصلاحات التي لها تأثير على آليات حقوق الإنسان. فعمليات الإصلاح عملياتٌ مؤثرة للنزاعات وتستغرق وقتاً طويلاً، ومن المفيد فيها المداومة على مراجعة عمليات الإصلاح في إطار التدخلات المستمرة الأوسع نطاقاً الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان.
2. يكون التحليل السياقي هو المفتاح لعملية الإنخراط في الإصلاحات الوطنية المتعددة. فحتى في الحالات التي تكون فيها حاجة للإصلاحات، فإن الأسباب التي تبرر ضرورة القيام بالإصلاحات قد لا تكون لها علاقة بتحسين آلية حقوق الإنسان. لذلك، فإن إدراك أن السياق الذي تتم فيه مفاوضات الإصلاح قد لا يكون مواتياً لتحسين حماية حقوق الإنسان، ولكنه يُمكن منظمات المجتمع المدني من تنظيم نفسها والمشاركة على نحوٍ ملائم.

⁵⁹ Rathgeber 2013 n Error! Bookmark not defined.; Hampson n Error! Bookmark not defined..

⁶⁰ على سبيل المثال: قرر المجلس لأول مرة إحالة الشكاوى السرية المقدمة ضد حكومة أريتريا إلى الإجراءات العامة، وحدد تفويض المقرر الخاص بالمتابعة، على الرغم من أن See Human Rights Council Twentieth session, Agenda item 4, Human rights situations that require the Council's attention (A/HRC/ RES/20/20). أنكرت الحاجة إلى ذلك. وقد جاء إقتراح التفويض القطري من كل من جيبوتي ونيجيريا والصومال. أنظر:

⁶¹ تقرير الخدمة الدولية لحقوق الإنسان، رقم: 52

⁶² نفس المصدر: منظمة العفو الدولية وآخرون. رقم: 55

⁶³ نفس المصدر

3. ينبغي أن يُبتم التفكير في إصلاح المنظومات الوطنية المتعددة وفقاً لرؤية كلية، فعلى سبيل المثال، في حالة إصلاح مجلس حقوق الإنسان لم يتم تضمين النقاشات حول إصلاح الإجهزة التي ترأقب المعاهدات 64 كجزء من العملية، أو على أقل تقدير، بإعتبارها شئى يجب ربطه في إحدى المراحل بالتفكير الإصلاحي. وقد جعل عدم الربط هذا من العسير على مابرز بعد عملية الإصلااح أن يبدو ككلٍ متماسكٍ.
4. إن معيار قياس الإصلاحات هو الا يتم القيام بأي عملٍ يضر بحماية حقوق الإنسان الراهنة (ليس الآلية الراهنة، ولكن الحماية الراهنة)، وأن يؤدي أي مقترح للإصلااح إلى تحقيق تقدمٍ، إن كان في الإمكان ذلك.⁶⁵
5. يجب أن تكون جميع المُقترحات عملية . فلا فائدة من وضع توصياتٍ لايمكن تنفيذها على أرض الواقع، حتى وإن كانت مثالية، أي إذا كانت الإصلاحات تقتضي زيادة الميزانية بنسبة عشرة أضعاف، أو تقتضي تعديل بنود صلكٍ دولي متنازع عليها . غير أن مُقترحات الإصلااح ينبغي ألا تكون دوماً مربوطة بقيود الميزانية القائمة. فلا بد من إبداء مبررات الحاجة إلى زيادة معقولة في الميزانية متى ما كان ذلك لازماً.
6. يمكن تحقيق تحسينات متزايدة وعملية بمرور الزمن بقدر عمليات الإصلااح الشكلية التي تستغرق وقتاً طويلاً وتستلزم موارد كبيرة.
7. يُمكن أن تُسفر عمليات الإصلااح المؤسسي عن آلية أقل فاعلية، وليس عن آلية أكثر فاعلية يسهل التواصل معها، سيما في سياق المناقشات حول «الفاعلية» التي قد تعطي الأولوية لنماذج التحليل وفقاً للبيروالية الجديدة التي تُبعد واقع أصحاب الحقوق وضحايا إنتهاكات حقوق الإنسان المُعاش عن المركز.
8. من أجل أن يكون ذا مصداقية، لا بد لأي إصلاحٍ أو مراجعةٍ تهدف إلى تقوية آلية حقوق الإنسان أن تركز في الأساس على تقوية وتعزيز وتشجيع حماية حقوق الإنسان، أي تأثيرها على حقوق الإنسان على أرض الواقع.
9. يجب أن تشمل مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية الإصلااح الإفصاح على نحوٍ واضح عن المصالح والقضايا المحددة التي ترغب في رؤيتها في إطار تقوية عملية الإصلااح برمتها على نحوٍ يتجاوز الجانب الخاص بتقوية مشاركة منظمات المجتمع المدني .
10. يمكن أن تساعد مشاركة منظمات المجتمع المدني في عمليات الإصلااح على تحديد المبادئ التي ينبغي أن تسترشد بها عمليات الإصلااح والمراجعة . فعلى سبيل المثال، سجلت منظمات المجتمع المدني المشاركة في إصلاح مجلس حقوق الإنسان الملاحظات التالية:⁶⁶
 - (أ) أن فاعلية الآليات يجب قياسها حسب التفويض الممنوح لها وليس في الفراغ. فعلى سبيل المثال، يشمل تفويض مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعزيز الإحترام العالمي لحماية كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع دون تمييزٍ من أي نوعٍ، وعلى نحوٍ يتسم بالإنصاف

⁶⁴ Schmidt, Markus G. "Individual Human Rights Complaints Procedures Based on United Nations Treaties and the Need for Reform." *International & Comparative Law Quarterly* 41, no. 3 (1992): 645-659; Morijn, John. "Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform." *Netherlands International Law Review* 58, no. 3 (2011): 295-333.

⁶⁵ Hampson n Error! Bookmark not defined.

⁶⁶ Amnesty International et al n Error! Bookmark not defined..

والمساواة، وكذلك معالجة حالات إنتهاك حقوق الإنسان بما فيها الإنتهاكات الممنهجة والواسعة النطاق، وتعزيز تنسيق وتوحيد فعال لحقوق الإنسان داخل منظومة الأمم المتحدة.

(ب) يجب فصل التدابير التي يتم إتخاذها لتقوية فاعلية حقوق الإنسان عن الجهود الرامية لتعزيز فاعليتها. ويقتضي ذلك إعتداد منهجية تتمحور حول أصحاب الحقوق وضحايا إنتهاكات حقوق الإنسان ومستخدمي آليات حقوق الإنسان.

(ج) ج. من أجل الإلتزام بالمصادقية، لا بد لأي نقاشاتٍ حول «تقوية» أو «إصلاح» المنظومة، (بما في ذلك تقوية تدابير الفاعلية)، أن تكون جامعة تماماً لأصحاب المصلحة الرئيسيين . وفي غياب هذه العملية، يكون من غير المحتمل أن تتمخض عن هذه النقاشات آلية تناسب الغرض.

(د) د. يجب ألا يتم إعتداد أي إصلاح يكون من شأنه فرض قيود غير لازمة على المشاركة الفعالة للمجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان في آلية حقوق الإنسان.

3. دراسة الحالة رقم 2: إصلاحات المجلس الأوروبي: أضواء على عملية التنظيم الذاتي الطوعي للمحكمة الأوروبية (إنترلاكن)

على الرغم من أن دراسة الحالة هذه تركز على عملية إصلاح الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، فإن عرض خلفية موجزة توضح كيف أن المحكمة الأوروبية والمجلس الأوروبي في وضع يختلف عن الاتحاد الأوروبي قد يكون أمراً مفيداً لمنظمات المجتمع المدني التي ترغب في استخدام هذا التحليل المقارن للحصول على معلومات تستعين بها في رسم إستراتيجياتها الخاصة بمشاركتها في إصلاحات الاتحاد الأفريقي.

الاتحاد الأوروبي مؤسسة فوق وطنية تتشكل من 27 من الدول الأوروبية الأعضاء تصب معظم تركيزها على عمليات التكامل السياسي والإقتصادي⁶⁷. أما المجلس الأوروبي فهو منظمة دولية تتخذ من ستراسبورغ مقراً لها. وقد تم تأسيسه في عام 1949 ويضم في الوقت الراهن 46 من الدول الأوروبية⁶⁸. وكافة الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي هي أطراف في المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان، وبذلك فهي مقر للمعاهدة والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

خضع الاتحاد الأوروبي نفسه للعديد من عمليات الإصلاح منذ إبرام إتفاقية روما 1957 التي تأسست بموجبها السوق الأوروبية المشتركة، وحتى إبرام إتفاقية ماسترخت 1992 التي أرست الأساس لتكامل الاتحاد الأوروبي الذي يركز بشكل رئيسي على تعزيز السياسات الخارجية والأمنية، مروراً بإتفاقية لشبونة 2007 التي يُشار إليها أحياناً باسم «إتفاقية الإصلاح». لم تكن حقوق الإنسان في الأصل جزءاً من «صياغة المفاهيم» الخاصة بالاتحاد الأوروبي. غير أن إتفاقية لشبونة هذه (ضمن تغييرات أخرى) جعلت الميثاق الأوروبي للحقوق (الذي تمت صياغته على غرار الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان) ملزماً قانوناً. كما أسست للشخصية القانونية للاتحاد الأوروبي مما مكنه من سن الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان ومعاهدات المجلس الأوروبي الأخرى. وعلى الرغم من هذا التقدم، من المهم أن نشير إلى الاختلافات بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي. فالإتحاد الأوروبي كيان فوق وطني يركز أساساً على التكامل الإقتصادي/سوق واحدة، وعلى العمالة، حرية الحركة، و العملة المشتركة، والأمن، والسياسة الخارجية التي تُشكل حقوق الإنسان غايتها، ويتم تطبيقها بحيث تسود قوانين الاتحاد الأوروبي على القوانين المحلية. من ناحية أخرى، فإن الاتحاد الأفريقي هو كيان حكومي يُولي إهتماماً أساسياً للسيادة والاستقلال والحوكمة المحلية والسلام والأمن والتنمية الإقتصادية، ويأخذ تعزيز وحماية حقوق الإنسان مكاناً مركزي بين أهداف الاتحاد الأفريقي⁶⁹.

ويتمثل الفرق الرئيسي في سياق هذين الإقليمين في أنه، بينما تملك أوروبا منظومتين منفصلتين تتشكلان من عدة حكومات، تتعامل أحدهما على نحو أكثر مباشرة مع قضايا التكامل السياسي والأمني والإقتصادي باعتبارها كيان فوق وطني (الاتحاد الأوروبي)،⁷⁰ بينما تركز المنظومة الأخرى بُرمتها على حقوق الإنسان، طالما أنها جهاز حكومي تم بناؤه مباشرةً حول معاهدة حقوق الإنسان (المجلس الأوروبي). أما في أفريقيا،

⁶⁷ https://european-union.europa.eu/index_en

⁶⁸ <https://www.coe.int/en/web/portal/european-union>

⁶⁹ منظمة الوحدة الأفريقية- القانون التأسيسي للإتحاد الأفريقي، 1 يوليو 2000

⁷⁰ Bogdandy, A. von. "The European union as a human rights organization." *Human rights and the core of the European Union* 37 (2000): 1308.

فيتولى الاتحاد الأفريقي أداء كل هذه الوظائف. وليس هنالك ثمة جهاز إقليمي موازٍ على وجه التحديد يجمع الدول الأطراف في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على النحو الذي يفعله المجلس الأوروبي. ولهذا السياق أهميته عند التفكير في آثار عمليات الإصلاح الإقليمي الأوسع نطاقاً على آليات حقوق الإنسان، سيما عندما يتم في الغالب إعطاء وزن أكبر للمصالح المتعارضة مما يؤدي إلى إزاحة حقوق الإنسان من مركز الاهتمامات.

في سياق اعتماد تقرير الاتحاد الأفريقي لسنة 2017 الذي تم بموجبه اعتماد تقرير كيغامي لسنة 2016،⁷¹ تم تقديم تحليلٍ للتحليل المقارن تحت عنوان «معايير التقييم الخارجية». وكان هذا التحليل قد تمت صياغته داخل الاتحاد الأفريقي في سبيل التعرف على أفضل الممارسات التي يمكن تطبيقها على عملية إصلاح الاتحاد الأفريقي. حيث تم إختيار أجهزة إقليمية تشكل موضوعاتها تصويراً قريباً للاتحاد الأفريقي.⁷² وبالكاد أتاح التركيز على الأولويات الأيديولوجية حيزاً لاستيعاب حقوق الإنسان، إذا أن التحليل لم يشمل سوى المؤشرات السياسية والإقتصادية. ومن بين أمثلة إتحاد الأمم الأمريكية الجنوبية ماوصفه العاملون في منظومة الدول الأمريكية بأنه تجمّع دون إقليمي يعمل على تجريد نظامهم الإقليمي لحقوق الإنسان من صبغته الشرعية، كما سنعرض لمناقشته أدناه في سياق دراسة الحالة رقم: 3. بينما قد يُقَرّر المرء المقصد المناوئ للإستعمار في إيجاد مثالٍ من الشق الجنوبي من العالم لإجراء مقارنة تكون أقرب للواقع، فأن ذلك المثال الذي يُستشهد به هو أقرب تصويراً للاتحاد الأوروبي منه للاتحاد الأفريقي.

وهو يتعلق بهذه الأجهزة الثلاثة التي تم إيرادها باعتبارها أمثلة إيجابية في سياق تحديد «الأولويات الإستراتيجية» للاتحاد الأفريقي. لذلك، فإن إبعاد حقوق الإنسان من قائمة الأولويات عند تحديد مجالات الاتحاد الأفريقي ذات الأولوية يسير في إتجاه معاكس لإتجاه القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي.⁷³ إن التوصية الإصلاحية الداعية إلى تضيق نطاق عمل الاتحاد الأفريقي في مضمار الأيديولوجيات السياسية والإقتصادية قد جاءت إستجابةً لتحدي التشظي، لأن الاتحاد الأفريقي يعمل في مجالاتٍ متعددة تغطي كل منها موضوعات متعددة تتراوح ما بين السلم والأمن، إلى الإقتصاد الريفي والزراعة إلى تنمية المرأة والجنس «النوع الإجتماعي».⁷⁴ وهذا تحليل يشوبه الخطأ لأن حقوق الإنسان ليست سوى مجال يخرق كافة المجالات الأخرى، وليس في الإمكان فصلها عن قضايا الإقتصاد والتنمية والأمن والسياسات، بل أنها أساسية في بلوغ هذه الغايات الأخرى.

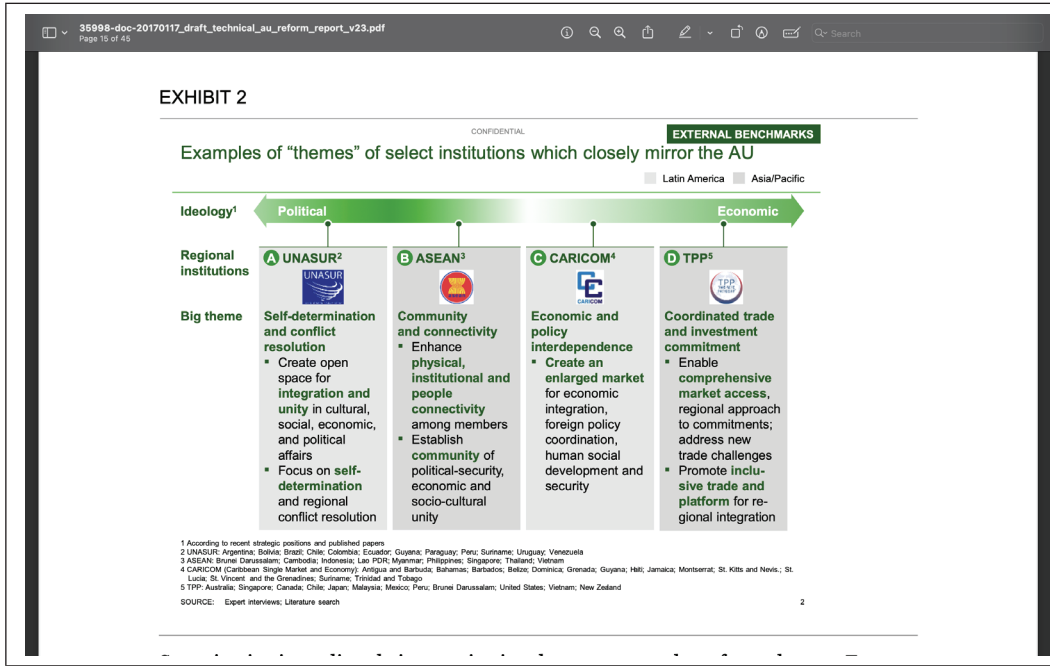
نموذج لمحاور مؤسسية تصور الاتحاد الأفريقي تصويراً قريباً

⁷¹ African Union Building A More Relevant African Union January 2017.

⁷² نفس المصدر صفحة 13

⁷³ المادة 3 من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي

⁷⁴ AU Building a more relevant AU n Error! Bookmark not defined. at p12.



			
تجارة مُنسقة والتزام بالاستثمار	السوق الكاريبية الموحدة:	مجموعة الدول الآسيوية (أسيان):	إتحاد دول أمريكا الجنوبية:
• التمكين الوصول إلى الأسواق- منهجية إقليمية للإلتزامات تتعامل مع التحديات التجارية الجديدة إقامة منصة للتكامل الإقليمي	التعاقد الإقتصادي والسياسي إقامة سوقٍ موسع للتكامل الإقتصادي وتنسيق السياسة الخارجية والتنمية البشريو الإجتماعية والأمن	المجتمع والترابط • تعزيز الترابط المادي والمؤسسي والبشري إقامة مجتمع يقوم على الوحدة السياسية والأمنية والإقتصادية والثقافية- الإجتماعية	تقرير المصير وتسوية النزاعات تهيئة فضاء مفتوح للتكامل والوحدة في المجالات الثقافية والإجتماعية والإقتصادية والسياسية

1. وفقاً للموقع الإستراتيجي والأوراق المنشورة
2. إتحاد دول أمريكا الجنوبية: الأرجنتين-بوليفيا- البرازيل-كولمبيا- أكوادور-غيانا-بورغوي-بيرو- أرغواي- فنزويلا
3. مجموعة الدول الآسيوية (أسيان): بروني دار السلام-كمبوديا-أندونيسيا- لاوس- ميانمار- الفلبين-سنغافورة-تايلاند- فيتنام.

4. السوق الكاريبية الموحدة: أنغوا وباربوداس- البهاما- بليز-الدومنيكان-ترينداد-غواتيمالا- لاوس-فينيسيت-برنديس – سورينام – ترينداد وتوبيجو

3.1. عملية إصلاح المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

منذ عام 1959 اعتمدت الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي العديد من البرتوكولات الرامية إلى تقوية آليات الإشراف على حقوق الإنسان.⁷⁵ ومن بين عمليات الإصلاح المؤسسي الرئيسية التي جرت في عام 1998 كانت عملية إدماج المفوضية والمحكمة وإحلالهما بمحكمة واحدة منفردة.⁷⁶ وقد كانت المفوضية قبل الإدماج تؤدي الوظيفة الأساسية لتصنيف القضايا للمحكمة، بما في ذلك النظر في مقبولة الدعاوى، والتثبت من الوقائع وتشجيع التوصل إلى تسويات ودية، وكذلك إبداء الرأي حول عما إذا كانت الدعوى تكشف انتهاكاً للمعاهدة، إذا لزم الأمر.⁷⁷ وكانت الإجراءات برمتها مطولة جداً وقد تستغرق حتى عشر سنوات أحياناً، وغالباً ما كانت المحكمة تكرر ذات العمل الذي قامت به المفوضية.⁷⁸

كان السبب الأساسي لهذا الإصلاح البنوي هو التزايد الهائل لعدد الشكاوى التي كان يتم رفعها أمام المفوضية (ازدادت من 404 إلى 2037 شكاوى في غضون حوالي 10 سنوات). كما كانت هنالك زيادة مُعتبرة في عدد الدول الجديدة التي انضمت إلى المجلس الأوروبي كإطراف في الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، إذ ازداد عددها بنحو ثلاثة أضعاف. وكان هنالك تزايد في عدد القضايا قيد النظر أمام المفوضية، علاوة على زيادة عدد القضايا التي تمت إحالتها من المفوضية إلى المحكمة، إذ ارتفع عددها من 25 قضية قبل عام 1988 إلى 93 قضية في عام 1991، مما يعني أنها ازدادت بمعدل ثلاثة أضعاف خلال ثلاث سنوات. وقد كان الهدف من هذه الإصلاحات هو إختصار الإجراءات وتحاشي التأخير وتعزيز العناصر العدلية للمنظومة.

غير أن العملية كانت تكتنفها الخلافات حيث تمت مناقشة العديد من الخيارات بما فيها نظام الغرفتين الذي تؤدي بموجبه المحكمة دور الغرفة الاستئنافية للمفوضية. وقد كانت تتصدر عملية الإصلاح لجنة تفسير حقوق الإنسان، وهي جهاز حكومي يوفر الخبرات القانونية في مجال حقوق الإنسان للجنة وزراء المجلس الأوروبي.⁷⁹ وفور إتخاذ قرار الدمج، أصبح واضحاً أن الطابع الأساسي لآلية الرقابة على الإصلاح يقتضي مصادقة الدول الأطراف على المعاهدة. لذلك أصبح يُنظر إلى البرتوكول رقم: 11 على أنه تعديل للبرتوكول، وليس برتوكولاً إختيارياً، يُطلب من كافة الدول الأطراف التعبير عن موافقتها منه حتى يصبح ملزماً لها، ومن ثم يدخل إلى حيز النفاذ.⁸⁰ كما إستبعد هذا البرتوكول إبداء أي تحفظات. وتم فتحه للتوقيع عليه في مايو 1994 ودخل إلى حيز النفاذ في نوفمبر من عام 1998.

وفور دخول البرتوكول رقم: 11 بشأن الإدماج إلى حيز النفاذ، أضحى من الواضح أنه سيثير المشاكل وذلك لإتساع نطاق عمل الآلية الواحدة.⁸¹ وعلى خلاف الاعتقاد بأن الدمج سيكون هو الحل لكافة مشاكل المنظومة،

⁷⁵ <https://www.echr.coe.int/reform-of-the-court> المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان : تاريخ إصلاح المفوضية لحقوق الإنسان . يمكن الإطلاع عليه على الرابط :

⁷⁶ برتوكول المجلس الأوروبي رقم: 11 الملحق بمعاهدة حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وإعادة هيكلة الآليات الفطرية الصادر في سترتسبورغ ، المجلد 11 لسنة 1994 .

⁷⁷ Explanatory Report – ETS 155 – Human Rights (Protocol No. 11) التقرير التفسيري للإعلان رقم: 11 الصادر تحت إسم :

⁷⁸ Bernhardt, Rudolf. "Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol no. 11." *American Journal of International Law* 89, no. 1 (1995): 145-154.

⁷⁹ مرجعيات لجنة تفسير حقوق الإنسان . يمكن الإطلاع عليها على الرابط: <https://rm.coe.int/mandat-cddh-2024-2027-en/1680adcb0e>

⁸⁰ التقرير التفسيري للبرتوكول رقم: 11

⁸¹ Caflisch, Lucius. "The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond." *Human Rights Law Review* 6, no. 2 (2006): 403-415.

إنطلقت عملية إصلاح أخرى، تُسمى أحياناً «إصلاح الإصلاح»⁸²، إستجابةً للتحديات الناجمة عن الزيادة الكبيرة في عدد العرائض والأعمال التي تنتظر المحكمة إنجازها. وقد أدى الإصلاح إلى اعتماد البرتوكول رقم: 14 لسنة 2010 والذي تم بموجبه إدخال تشكيلات قضائية جديدة تُعنى بالقضايا الأكثر بساطةً. وقضى البرتوكول بتكوين تشكيل يضم قاضٍ واحدٍ، ولجان وغرف دنيا وغرف عليا، إلى جانب وضع معايير جديدة لمقبولية الشكاوى (وقوع ضرر جسيم على مقدم الشكوى). كما مدد البرتوكول فترة ولاية القضاة لتصبح 9 سنوات (غير قابلة للتجديد).⁸³ وكما حدث للبرتوكول رقم 11، تأخرت المحكمة في المصادقة على البرتوكول رقم: 14 في الوقت الذي حان فيه دخوله إلى حيز النفاذ، فقد تضخمت الأعمال المعلقة في المحكمة إلى حد أن إضفاء العقلانية الذي وعد به البرتوكولان لم يعد كافياً للتعامل مع المشكلة.⁸⁴

3.2. أسباب التنظيم الذاتي الطوعي ومُحفزاته وعملياته (إنترلاكين)

كان السياق الموصوف أعلاه هو ما مهّد الطريق أمام عملية الإصلاح الذاتي الطوعي (إنترلاكين) التي جرت طوال عشر سنوات، وقد إكتسبت إسمها (إنترلاكين) من أول مؤتمر رفيع المستوى (في سلسلة أربع مؤتمرات) عُقدت بمنتجع (إنترلاكين) السويسري في عام 2010.⁸⁵

وقد كان السبب الرئيسي للإصلاح هو السعي لمواجهة التحدي الذي يشكله تراكم القضايا أمام المحكمة وعدم كفاية قدراتها على إصدار الأحكام بذات سرعة تلقيها للدعاوى.⁸⁶ فبحلول عام 2010 وصل عدد القضايا المتراكمة إلى نحو 100.000 قضية.⁸⁷ ولم يعد ذلك مجرد مسألة مردها إلى تأخير الإجراءات، بل جعل ذلك شرعية المحكمة موضع تساؤل، سيما عجزها عن الإستجابة للقضايا المعالجة. وفي ذلك يجادل «موليباك ستيرينغ» بأن القضايا أصبحت تستغرق وقتاً طويلاً للنظر فيها إلى الحد الذي وُجد عنده أن المحكمة لو كانت دولة فسُعتبر أنها قد إنتهكت المادة 6 من المعاهدة بشأن المحاكمة المنصفة.⁸⁸ لقد كان تراكم القضايا أمراً لا يمكن السكوت عليه، فأصبح مستقبل المحكمة معرضاً للخطر.⁸⁹ فبرزت تساؤلات بشأن الحاجة إلى زيادة ميزانية المحكمة لتمكينها من التعامل مع العدد الكبير من القضايا المتراكمة، إلى جانب الحاجة إلى آلية لتصنيف القضايا.

وعلى الرغم من أن القضية الأساسية في سياق هذا الإصلاح كانت هي تراكم القضايا، ذهب رئيس المحكمة آنذاك إلى إقتراح مسائل أخرى واسعة النطاق تتعلق بكيفية إثبات الدولة لمليتها للمعاهدة،⁹⁰ إلى جانب مُقترح بشأن جعل قرارات المحكمة في القضايا مُلزمة لأطراف وكذلك لكافة الدول الأعضاء، فضلاً عن مُقترح بشأن السماح للمواطنين بالإستشهاد بالمعاهدة أمام المحاكم المحلية والتي عليها أن تصدر أحكامها وفقاً لفقه

⁸² نفس المصدر . صفحة 40

⁸³ Protocol No. 14 To The Convention For The Protection Of Human Rights And Fundamental Freedoms, Amending The Control System Of The Convention, CETS No. 194.

⁸⁴ Molbæk-Steensig, Helga. "The Copenhagen Declaration: Wrapping up the Interlaken Reform?" In *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, pp. 55-78. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021

⁸⁵ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr_2010/Interlaken_FinalDeclaration_ENG !مؤتمر الرفيع المستوى بحول مستقبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان – إعلان إنترلاكين الصادر في 19 فبراير 2010 . يمكن الإطلاع عليه على الرابط:

⁸⁶ نفس المصدر

⁸⁷ <https://rm.coe.int/proces-sus-interlaken> : تدابير إنترلاكين المتخذة ما بين 2010-2019 لضمان التنفيذ الفعال للمعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان. مُتاحة على الرابط:

⁸⁸ Molbæk-Steensig n Error! Bookmark not defined..

⁸⁹ لمؤتمر الرفيع المستوى بحول مستقبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان – إعلان إنترلاكين الصادر في 19 فبراير 2010

⁹⁰ مذكرة رئيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى الدول بشأن الإعداد لمؤتمر إنترلاكين (2009).- الفقرة: 4

المحكمة، وهذا من شأنه أن يزيد من الإلتزام بالمبدأ الفرعي القائل بأن الدولة عليها أن تتخذ التدابير العملية لتنفيذ الحقوق الواردة في المعاهدة على المستوى الوطني إلى جانب تسريع تنفيذ قرارات المحكمة. وقد تمحورت الجدلالات حول كون أن هذه القضايا متشابكة، وانها من شأنها أن تقلل من عدد القضايا العالقة من خلال تقليلها لعدد القضايا.

وعلى الرغم من أن عملية التنظيم الذاتي الطوعي قد إشتملت على خمس مؤتمرات رفيعة المستوى، كانت محصلة عملية الإصلاح خمس إعلانات إنبثقت عن هذه المؤتمرات الخمس وصدرت عن رئاسات لجنة الوزراء، وشملت⁹¹:

1. إعلان إنترلاكن (سويسرا)، 2010

2. إعلان آز مير (تركيا)، 2011

3. إعلان برايتون (المملكة المتحدة)، 2012

4. إعلان بروكسل (بلجيكا)، 2015

5. إعلان كوبنهاغن (الدنمارك)، 2018

وقد أبانت هذه الإعلانات المواقف السياسية التي سادت طوال فترات الإصلاحات لأنها كانت بمثابة لسان حال الدول الأعضاء. ويكشف تحليل هذه الإعلانات التفاعل ما بين التوترات السياسية والقضائية من حيث كيف أن مثل هذه الإصلاحات يمكن أن تؤثر على آليات حقوق الإنسان وحماية حقوق الإنسان. فقد كان مؤتمر أنترلاكن الأول أقل إثارة للجدل، إذ أنه ركز على صياغة خطة عمل وخارطة طريق تتضمن مهام واضحة تضطلع بها الدول الأعضاء والمحكمة. وقد شملت بعض القضايا الأساسية التي تمت إثارتها خلال الإعلانات الأخرى ما يلي:

1. قيام آلية إستشارية. وقد تم التعامل مع هذه القضية في وقت لاحق من خلال اعتماد البرتوكول رقم: 16 الملحق بالمعاهدة والذي يسمح لأعلى محاكم الدولة الطرف أن تطلب من المحكمة إبداء آراء إستشارية في المسائل المبدئية المتعلقة بتفسير أو تطبيق الحقوق والحريات الواردة في المعاهدة أو البرتوكولات الملحق بها.

2. قضايا التدابير المؤقتة وكيفية تأثيرها على سياق القضايا المتراكمة، وأن المحكمة ينبغي عليها ألا تتحول إلى محكمة من الدرجة الرابعة، أو محكمة تنظر في إستئنافات قضايا الهجرة.

3. القضايا المتعلقة بالنظر في العرائض وكيفية مراجعة الأحكام للتعامل مع القضايا العالقة وعدم كفاية القدرات. وقد كانت المسألة الأساسية في هذا الصدد هي المسألة الواردة في البرتوكول رقم: 15 بشأن تخفيض المدى الزمني المسموح به لتقديم العرائض بعد صدور قرار نهائي من المحاكم الوطنية من ستة إلى أربعة أشهر.

4. التنفيذ الوطني للأحكام.

5. الإجراء الخاص بالحكم التجريبي، الذي يقتضي، في سبيل تقليل تراكم القضايا، تجميع القضايا التي تنطوي على نفس المشاكل البنيوية معاً.

⁹¹ يمكن الإطلاع على جميع الإعلانات الصادرة ضمن إصلاح إنترلاكن على الرابط: <https://www.echr.coe.int/reform-of-the-court>

6. تحديد وتوضيح دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.
 7. الحوار بين السلطات المحلية والمحكمة.
 8. أثر الميزانية على تخفيض عدد القضايا المتراكمة.
 9. وضوح وإتساق التفسيرات الصادرة عن المحكمة.
 10. إختيار وإنتخاب قضاة يتمتعون بأعلى مستويات الجودة.
 11. إنضمام الإتحاد الأوروبي للمعاهدة تحاشياً لوجود فقه متناقض بين محكمة عدل الإتحاد الأوروبي ومحكمة المجلس الأوروبي لحقوق الإنسان.
- أن القضية الأساسية التي ثارت في سياق عملية الإصلاح كانت هي تحديد مفهوم مبدأ تفريع السلطة وما يعنيه بالنسبة لمبدأ هامش التقدير . وقد كانت هذه القضية مدخلاً تم الولوج من خلاله لنزع صفة الشرعية عن المحكمة.
- تضمن إعلان برايتون نقداً لقضاة المحكمة والأحكام الصادرة عنها، كما أورد مقترحات تفصيلية بشأن كيفية تطبيق المحكمة لمبدأ تفريع السلطة . وتحديد مفهوم مبدأ تفريع السلطة الوارد هنا وهو «حق الدولة» في استخدام جدل مؤسس يشير إلى مفهوم التفويض الديمقراطي المُستند على السيادة . كما أعطى إعلان بروكسل أيضاً وزناً لمسألة تفريع السلطة حيث عرّفها بأنها واجب الدول في ضمان حماية الحقوق ضمن اختصاصاتها وتوفير الإنصاف لضحايا إنتهاكات حقوق الإنسان .
- أما إعلان كوبنهاجن، فقد كان أكثر الإعلانات إختلافاً، إذ إستمد مفهوم تفريع السلطة من إعلان برايتون الذي يعرّفها بأنها حق للدول. وربط الإعلان هذا المفهوم بالتصريحات التي تطعن في إستقلالية المحكمة.⁹² ويقوم صياغ المفهوم على أن الحقوق «مؤمنة ومقررة» على المستوى الوطني، وعليه ينبغي أن تكون «محمية في الغالب الأعم» على ذلك المستوى وفقاً للتقاليد الدستورية وعلى ضوء الظروف الوطنية، وذلك على خلاف الطابع العالمي لحقوق الإنسان . وقد صدر توجيه للمحكمة ألا تنظر في دعاوى طالبي اللجوء وقضايا الهجرة إلا في «ظروف إستثنائية». كما طُلب من المحكمة على نحو مباشر أن تعمل على تطوير فقها «على نحو يتسم بالحرص والتوازن»، وأن تطبق على نحو أكثر صرامة مبدأ تفريع السلطة ومبدأ هامش التقدير. كما كانت هنالك دعوات لحوار أكثر مباشرة بين المحكمة والدول الأطراف، وإعتبار أن تفسير المحكمة للحقوق المنصوص عليها في المعاهدة مشروطاً بالتوافق العام بين الدول الأطراف وأصحاب المصلحة، وهذا تلميح إلى ضرورة موازنة المحكمة مع أجهزة رسم السياسات.
- وقد أوضح التحليل الذي قام به الأكاديميون إن المواقف المتراجعة في إعلاني برايتون وكوبنهاجن قد أشعلت فتيلها رؤى أقصى اليمين السياسي في كلٍ من المملكة المتحدة والدنمارك لنزع الشرعية عن آليات حقوق الإنسان الإقليمية.⁹³

⁹² مسودة إعلان كوبنهاجن ، 2018 مُتاحة على الرابط :

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/draft_copenhagen_declaration_05.02.18.pdf

⁹³ Molbæk-Stensig n Error! Bookmark not defined.. For instance, backlash from a 2006 decision on *Sørensen and Rasmussen v Denmark* (applications nos. 52562/99 and 52620/99) on freedom from being compelled to join exclusive trade unions under article 11

وقد كان تدخل منظمات المجتمع المدني ضروري لمواجهة هذه المساعي الرامية إلى إضعاف آليات حقوق الإنسان⁹⁴. فقد طعن منظمات المجتمع المدني في المقترحات الداعية إلى قيام حوار بين المحكمة والدول الأطراف، مؤكدةً على أن من شأن ذلك أن يُعرض إستقلال المحكمة للخطر، إلى جانب تهينة الأرضية للضغوط السياسية. وعليه يجب أن تقتصر المشاركة على المشاركة في الإجراءات القانونية. ودعت المنظمات إلى يتم تخصيص جزء من الإعلان النهائي للتأكيد على ضرورة احترام وحماية إستقلال المحكمة، كما أثارت مخاوف بشأن التركيز على تفريع السلطة والتفسيرات التي أعطيت له. كما أثارت مخاوف بشأن استخدام عباراتٍ من قبيل «الدول الأطراف» و«سكانها» والتي قد يتم إستغلالها للإدعاء بأن تفسير المعاهدة يجب أن يستند على أغلبية الآراء. كما أوضحت المنظمات أن تفريع السلطة لا يُقصد به تحدي سلطة المحكمة على مراقبة إلزام الدول بالمعاهدة، كما لا يُقصد به تقسيم الاختصاص على المعاهدة بين المحكمة والدول الأطراف. كما جادلت بأن تفريع السلطة لا يتعلق بمسؤوليات الدول الأطراف عن تنفيذ الحقوق وعن تفويض المحكمة لمراقبة هذا التنفيذ، فيما يخص كافة الحقوق المنصوص عليها في المعاهدة.

كما إعتزمت منظمات المجتمع المدني على التطبيق الواسع لمبدأ هامش التقدير، والفكرة القائلة بأن الحقوق «يتم تقريرها» على المستوى الوطني على نحوٍ قد يخالف المعاهدة. كما إنتقدت فكرة تحديد مجالات موضوعية لا ينبغي للمحكمة تناولها، من قبيل اللجوء والهجرة مما يمس بإستقلال المحكمة. كذلك دعت منظمات المجتمع المدني إلى المزيد من التركيز على أهمية تنفيذ الأحكام وإرتباطها الوثيق بالتنفيذ على المستوى الوطني.

وقد ردت المحكمة بنفسها على هذه التحديات وأكدت مُجدداً على تقسيم السلطات والمسؤوليات في نظام المعاهدة وعلى أهمية الإستقلال القضائي.⁹⁵ كما إستجابت الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي للتحدي الخاص بتسييس قضية تفريع السلطة مُجادلةً بأنه : «من خلال تكراره لتسليط الضؤ على جانبٍ واحدٍ من مبدأ تفريع السلطة، فإن مسودة الإعلان تعطي الإنطباع بأن دور المحكمة ينبغي أن يكون في الأساس دور تفاضلي، أو حتى تابع للسلطات الوطنية. كما حذرت الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي على نحوٍ مباشرٍ من أن إشارة مسودة إعلان كوبنهاغن إلى الإعتبارات الوطنية يمكن أن تلحق الضرر بعالمية حقوق الإنسان»⁹⁶.

وهناك أداة أخرى مفيدة أضفت وضوحاً تفسيرياً على مبدأ تفريع السلطة في عملية الإصلاح وهو الدور الإستشاري لفقهاء القانون الذين قدموا ورقة خبراء شاملة حول تحديد مفهوم مبدأ تفريع السلطة وهامش التقدير في متابعة التنظيم الذاتي الطوعي.⁹⁷ وقد كان لهذه الورقة لها فائدتها في التعامل مع أي مسعى لإساءة تأويل أدوات التفسير القضائي.

ومنذ بداية عملية الإصلاح، تم تحديد مشاركة منظمات المجتمع المدني والتشاور معها كأحدى أولويات العملية في إعلان أنتر لاكن.⁹⁸ كما كان يبدو أن الحصول على معلوماتٍ بشأن الإصلاح كان جيداً بما فيه الكفاية نظراً لوجود موقع إلكتروني مختص بإصلاح المحكمة.⁹⁹ غير أنه من المهم أن نذكر أن مسودات الإعلانات لم تكن

⁹⁴ أنظر البيانات الصادرة في ديسمبر 2010، عن منظمة اعفو الدولية، ومركز الحقوق الأوروبية ومركز مناصرة حقوق الإنسان والمفوضية الدولية للعدالة والحقوق والحريات نت وكذلك البيانات الصادرة عن نفس الكيانات؛ December 2010: *Council Of Europe: Comments On Follow-Up Of The Interlaken Declaration*. عنوان: إلى جانب شبكة نيويورك للتنفيذ، والمحكمة المنصفة واللجنة الدولية لفقهاء القانون، ومبادرة الجمعية المفتوحة للعدالة، والمنظمة الدولية لمناهضة للتعذيب والإستجابة المشتركة للمنظمات غير الحكومية لإعلان كوبنهاغن، 13 فبراير، 2018

⁹⁵ رأي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حول إعلان كوبنهاغن الذي إعتدته المجلس على ضوء المناقشات التي عقدتها المحكمة بكامل هيئتها في 19 فبراير، 2018

⁹⁶ إعلان الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي بشأن مسودة إعلان كوبنهاغن حول المنظمة الأوروبية لحقوق الإنسان في المستقبل الأوروبي الصادر بتاريخ 16 مارس، 2018 تحت الفقرة: 94 5: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان : مبدأ تفريع السلطة : مذكرة من المستشار القانوني المعني بمتابعة مشاركة منظمات المجتمع المدني. 03 (2018) AS/Per الوسم : في فعاليات أنتر لاكن، 2010

⁹⁷

⁹⁸

⁹⁹ <https://www.echr.coe.int/reform-of-the-court> مُتّاح على الرابط :

ليس من الواضح متى تم النشر على الموقع الإلكتروني

دائماً مُتاحة. ففي واقع الأمر، لم يكن في مقدور أصحاب المصلحة التفاعل مع مغزى إعلان برايتون إلا عندما تم تسريبه، ونشرته صحيفة الغارديان. ومنذ ذلك الحين تم سحبه من شبكة الإنترنت.

تضم عملية الإصلاح آليةً للمراجعة لمتابعة التقدم من خلال لجنة تسيير حقوق الإنسان. وقد أجرت هذه اللجنة مراجعةً نصف فصلية للإصلاح، إلى جانب مراجعةٍ أخرى في نهاية الفصل وذلك لتقييم عما إذا كان الإصلاح قد أثمر عن وضع حلولٍ فعالةٍ للتحديات تُقضي إلى الإصلاح.¹⁰⁰ وقد كانت المحكمة بنفسها تقوم بنشر تقارير دورية مُتسقة عن الإصلاح وكيفية تأثيره على إستدامة أدائها لوظائفها وقدراتها.

3.3. مُحصّلات عملية إصلاح التنظيم الذاتي الطوعي

كان هنالك طوال عملية الإصلاح انخفاض في كمية القضايا المتراكمة على الرغم من وجود عرائض كان قد تم رفعها قبل عشر سنوات. وبحلول الوقت الذي تم فيه اعتماد إعلان كوبنهاغن، إنخفض عدد القضايا المتراكمة إلى أقل من نصف عددها في أسوأ السنوات أي 2011، على الرغم من أن عدد القضايا التي ظلت عالقة منذ ما قبل الإصلاح القضائي كان ما يزال مرتفعاً على نحوٍ منذرٍ بالخطر حيث بلغ 56.350 قضية.¹⁰¹ ويُعزى تناقص عدد القضايا طوال فترة الإصلاح في الغالب إلى البروتوكول رقم: 14 على سبيل المثال، لأنه مكّن قاضٍ واحد من تحديد الدعاوى التي تفتقر على نحوٍ واضح للمقبولية. ويتمثل ما ساعدت عليه عملية الإصلاح على هذا الصعيد في قيام قسمٍ في قلم المحكمة (قسم السجلات) مهمته تصنيف القضايا. وقد تحمل هذا القسم عبئاً ثقيلاً في تصنيف القضايا غير المقبولة على وجه السرعة.

أدت عملية التنظيم الذاتي الطوعي إلى تكثيف الحوار بين مختلف الفاعلين في منظومة المعاهدة.¹⁰² فقد قدمت الدول، في سياق العملية الإصلاح، العديد من المعالجات للتعامل مع الانتهاكات التي تطال المعاهدة، وعلى وجه الخصوص تلك المعالجات التي تشتمل على تعويضات عن الإستطالة المُفرطة لمدة الإجراءات القضائية، أو عدم تنفيذ قرارات المحاكم المحلية.¹⁰³ ولهذا الغرض تم تشكيل مؤسسات لحقوق الإنسان في معظم الدول.¹⁰⁴ كما أثمر الإصلاح عن تأليف كتيبات وحقائب أدوات. فعلى سبيل المثال أطلقت لجنة الوزراء حملة مدعومة بحقائب مواد التوعية لتبصير الموظفين العموميين بشأن التزامات الدول بموجب المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان قامت بإعدادها لجنة تسيير حقوق الإنسان¹⁰⁵

وقد أدى الإصلاح إلى زيادة إمكانية حصول مقدمي العرائض على المعلومات المتعلقة بالحماية التي توفرها المعاهدة. كما قامت المحكمة بتحديث كم هائل من المعلومات المتعلقة بهذا الخصوص ضمن صفحاتٍ مُخصصة لمقدمي العرائض. إلى جانب ذلك، تم تعزيز عملية الإشراف على تنفيذ الأحكام من خلال تطوير أساليب عملٍ جديدة في عام 2011، كما شهد تحديد أولويات الإشراف على التنفيذ زيادةً. إلى جانب ذلك، أدى تسريع نشر الوثائق إلى زيادة الشفافية وإمكانية الحصول على المعلومات. وكان هنالك بعض التغيير في قواعد الإجراءات الخاصة نشأ عن عملية التغيير الذاتي الطوعي. فعلى سبيل المثال، أدخلت القاعد الخاصة

¹⁰⁰ 92 (26-29 نوفمبر، 2019) - المرفق الثاني- المدى الأطول

¹⁰¹ Molbæk-Steensig Error! Bookmark not defined.

¹⁰² تقرير اللجنة تسييرية لحقوق الإنسان رقم 100 لعام 2019 C

¹⁰³ نفس المصدر- الفقرة: I42

¹⁰⁴ نفس المصدر - الفقرة 61

¹⁰⁵ <https://www.coe.int/en/web/echr-toolkit> مُتاح على الرابط.

بفرز وتصنيف العرائض منهجية أكثر صرامة تفسر العريضة الصحيحة على أنها تلك التي تمت تعبئة جميع الخانات الموجودة فيها.

وفيما يتعلق بتوفير الموارد للمحكمة، أثمرت العملية عن تحسين أساليب عمل إدارة ميزانية قلم المحكمة «قسم سجلات المحكمة» ومواردها البشرية، إذ تلقت المحكمة المزيد من الدعم من خلال إنتداب القضاة والخبراء القانونيين. كما تم فتح حساب خاص بالمحكمة، إلى جانب حساب لتوفير المزيد من التمويل للمحامين لتقديم العون لأصحاب القضايا. وفيما يتعلق بتعيين القضاة، تم إعتداد موجهات خاصة بإختيار المرشحين لمناصب القضاء في عام 2012 وتم تحديثها في عام 2014.¹⁰⁶ كما تم تشكيل لجنة إستشارية من خبراء معنيين بإنتخاب المرشحين.¹⁰⁷

إعتمد المجلس الأوروبي برتوكولين خلال عمليات الإصلاح. وهما البرتوكول رقم: 15 الذي أدخل تعديلات على المعاهدة تمثلت في تخفيض المدى الزمن الذي يجب خلاله تقديم العريضة بعد صدور حكم نهائي من محكمة وطنية من ستة إلى أربعة أشهر، وكذلك البرتوكول رقم: 16 الذي وسع نطاق إختصاص المحكمة ليشمل إبداء الآراء الإستشارية للمحاكم الوطنية. وعلى الرغم من أن هذين البرتوكولين لا يتعاملان، على نحو مباشر، مع مسألة عدم المحافظة على حجم القضايا والأعمال المتراكمة، فيمكن النظر إليهما بإعتبارهما يؤديان بطريقة غير مباشرة إلى تخفيض حجم القضايا المتراكمة مع مرور الزمن.

هيا الإصلاح منصات لمناقشات تفصيلية وعميقة حول القضايا الأساسية مما أثمر عن التوصل إلى حلول مبتكرة. فعلى سبيل المثال، جرت مناقشات تفصيلية حول الإجراء الخاص بالأحكام التجريبية الذي يقتضي أنه، وفي سبيل تخفيض عدد القضايا العالقة، يمكن تجميع القضايا التي تحتوي على نفس المشكلة البنيوية، في حزمة واحدة، وعلى وجه الخصوص عند تنفيذها. ونتيجة لهذه النقاشات، وضعت المحكمة في عام 2014 ما يُعرف بإجراء (السوابق القضائية الراسخة) المدعوم بنظام متقدم لتقنية المعلومات يُسهل إنسياب العمل، مما مكنها من التعامل مع العرائض على نحو يتسم بالبساطة والسرعة.

وفي ختام عملية الإصلاح، تم أخذ جميع المخاوف التي أبدتها منظمات المجتمع المدني بعين الإعتبار، فنص الإعلان الختامي على إزالة كافة المسائل التي تنطوي على تحدٍ لإستقلال المحكمة وشرعيتها. وفي عام 2020 إعتمدت لجنة الوزراء القرار 130/4 الذي كان ذا طبيعة تصاعدية في أسلوب تعامله مع قضايا تفريع السلطة، وتنفيذ القرارات وإستقلال المحكمة والموارد التي تحتاج إليها لرفع كفاءتها¹⁰⁸. وفي نهاية عام 2019، كان تقرير الخبراء الصادر عن لجنة التسيير بشأن حقوق الإنسان له أثر بالغ على القرار 130/4 الصادر في عام 2020. وفيما يتعلق بمسألة الأعمال المتراكمة، يعتقد البعض أن العملية لم تثمر عما كانت تأمله المحكمة منها بشأن التعامل مع العدد الكبير من القضايا المتراكمة.¹⁰⁹

دار نقاش مكثف حول مبدأ تفريع السلطة وكيفية تطبيقه في نظام المعاهدة الذي إختطف عملية الإصلاح فجعلها تنحرف عن التركيز على إعادة هيكلة المحكمة، أو زيادة الميزانية، أو غير ذلك من المسائل العملية التي كانت هي الأسباب الرئيسية لإنطلاق الإصلاح.

¹⁰⁶ انظر موجهات لجنة الوزراء المعنية بإختيار المرشحين لمنصب القضاء بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الصادرة في 29 مارس 2012 حسبما تم تحديثها في 26 نوفمبر 2014

¹⁰⁷ قرار لجنة الوزراء 26/2010 بشأن تشكيل لجنة الخبراء الإستشارية المعنية بالمرشحين للإنتخاب كقضاء بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الصادر في 10 نوفمبر 2010. يمكن الإطلاع على المزيد من المعلومات عن اللجنة من الرابط: <https://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel>

¹⁰⁸ لجنة وزراء المجلس الأوروبي – دورة إنعقاد لجنة الوزراء رقم: 103 (التي إنعقدت من خلال تقنية الفيديو) بأثينا في 4 نوفمبر 2020 لتأمين فاعلية طويلة المدى لمنظومة المعاهدة CM/Del/Dec(2020)130/4 الأوروبية لحقوق الإنسان _ الرقم الإشاري :

¹⁰⁹ تقييم ومتابعة اللجنة البرلمانية للمجلس الأوروبي لإعلان كوبنهاغن، 24 أبريل 2018 – الوثيقة رقم : 14539 – الفقرة 4:

إن إصلاح إنترلاك (التنظيم الذاتي الطوعي) لم يكن يعتمد على مدى زمني محدد فحسب، بل كان عملية إصلاح طويلة الأمد بحكم طبيعتها. فقد رسم الإعلان الأول خارطة طريق على شاكلة عملية إصلاح تستند على إجراءات، وتركز على التنفيذ الفعال للإعلان رقم: 14 وغيره من المقترحات المتفق عليها في سياق عملية التنظيم الذاتي الطوعي (إنترلاك). وقد كان المقصود هو أن تُقرر لجنة الوزراء، عند نهاية العشر سنوات، عما إذا كانت هذه التدابير ستكون كافية لضمان إستدامة آلية مراقبة ورصد المعاهدة، أو أن الأمر سيقتضي إجراء المزيد من التغييرات الجذرية العميقة.¹¹⁰ وفي عام 2020 وإنفاذاً لتوصية لجنة التسيير المعنية بحقوق الإنسان، قررت لجنة الوزراء أنه ليس هنالك ضرورة لإدخال أي تغييرات جديدة على النظام. وما بدأ مُهماً كما ظهر من عملية التنظيم الذاتي والطوعي والبرتكول رقم: 14 هو توفير الموارد الكافية التي إلترمت الدول الأطراف بتوفيرها لإظهار قدرتها الكاملة.

3.4. إصلاح التنظيم الذاتي الطوعي: الدروس المُستفادة وأفضل الممارسات والتوصيات

1. إن عمليات الإصلاح لا تحدث في فراغ، أما هنالك في العادة عمليات مترابطة قد تحدث بالتوازي مع عملية الإصلاح الرسمي. لذلك، من المهم أن نربط ما بين هذه «العمليات الخارجية» وعملية الإصلاح حتى نصل إلى محصلة متماسكة للنظام. وعلينا أن نلاحظ البرتكلات التي تم إعتماها، والتغييرات التي طرأت على قواعد الإجراءات والتعديلات التي تم إدخالها على المعاهدة نتيجة لعملية إنترلاك (التنظيم الذاتي الطوعي).
2. تتحقق فائدة عظيمة عندما تُشارك مختلف أجهزة منظومة حكومية متعددة الأنظمة على نحو كافٍ في عمليات الإصلاح، بما فيها الأجهزة القضائية والأجهزة شبه القضائية والأجهزة البرلمانية واللجان المتخصصة بنفس طريقة مشاركة اللجنة التسييرية لحقوق الإنسان في دراسة الحالة هذه. ويكون لذلك أهميته الخاصة لأن أصحاب المصلحة الآخرين مثل منظمات المجتمع المدني يشاركون لمناهضة القضايا التي تناقض حماية وتعزيز حقوق الإنسان. فالتصريحات الصادرة عن هذه الكيانات الأخرى يمكن أن تعكس المخاوف التي تُفرضي إلى توليد الضغط المطلوب، وإن لم يتم التعبير عنها بذات الأسلوب. فقد كان التفاعل بين المحكمة نفسها والجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي مفيداً في إثارة المخاوف الجسام بشأن بالقضايا التي يُقصد منها إضعاف المحكمة من خلال الإصلاح.
3. من المهم أن نأخذ بعين الاعتبار التحليل السياقي للبيئات السياسية على المستويات الوطنية وكيفية تحريكها للمحفزات الرئيسية للإصلاح، مثلما كان الحال في الدنمارك، مما أثمر عن صدور إعلان كوبنهاغن.
4. يمكن أن تستغرق عمليات الإصلاح وأثارها زمناً طويلاً. فبدلاً من التعثر في عملية إصلاح متطاولة الأمد، قد يكون من المفيد رسم خارطة طريق تشمل مهام قابلة للتنفيذ لمختلف الكيانات يتم تنفيذها خلال مدة زمنية سخية، ولكنها مُحددة، مثل العشر سنوات التي إستغرقتها عملية إنترلاك.
5. من المهم أن يكون هنالك آلية للمراجعة ضمن عملية الإصلاح تستند إلى غاياتٍ جوهرية. فقد كان لتقرير المراجعة الختامي وتقرير المراجعة النصف فصلي الصادران عن لجنة التسيير المعنية بحقوق الإنسان تحت مظلة لجنة الوزراء فائدتهما القصوى في المتابعة الدقيقة لما ينجزه الإصلاح طوال فترة خارطة الطريق المُقترحة.

¹¹⁰ انظر إعلان إنترلاك رقم 89 - خطة عمل التنفيذ - النقطة رقم: 6

4. دراسة الحالة رقم 3: نظام الدول الأمريكية «تقوية» عملية الإصلاح

أطلقت منظمة الدول الأمريكية في عام 2011 عملية لتقوية منظومة حقوق الإنسان في الدول الأمريكية تركز على مفوضية الدول الأمريكية لحقوق الإنسان . فأصدرت الجمعية العامة توجيهاً إلى المجلس الدائم « ليفكر بشكلٍ أعمق في أعمال مفوضية الدول الأمريكية لحقوق الإنسان» على خلفية المعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان ونظامها الأساسي وذلك بهدف تقوية منظومة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، وتقديم توصياته للدول الأعضاء بأسرع ما يمكن.

فقام المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية بتشكيل مجموعة عملٍ خاصة، اسند إليها مهمة تقديم التوصيات . وكانت تلك عملية تستغرق سنتين، تم الفراغ منها في عام 2013 . وقد رأى العديد من الأكاديميين ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين أن هذه العملية تُفضي إلى إضعاف المنظومة وتعرضها للخطر على الرغم من تسميتها «عملية تقوية»¹¹¹. فعلى سبيل المثال، يجادل «إيرنستو دي جارا» بأنه على أنه كانت هنالك أسباب حقيقة للإصلاح، فقد كان من الغريب أن ذلك الإصلاح لم يستهدف سوى المفوضية، ولم يمس المحكمة، على الرغم من كونها جزءاً من منظومة حقوق الإنسان. والأكثر غرابة أنه لم يتم بعد إقتراح عملية أكثر شمولاً لإصلاح منظمة الدول الأمريكية . فبدأ من الواضح لوقت طويل أن إصلاح منظمة الدول الأمريكية قد فات أوانه.¹¹²

ولكي نفهم السبب الذي أدى إلى عملية الإصلاح هذه، من المهم إجراء تحليلٍ سياقي للأحداث التي قادت إلى الإصلاح. فقد كان هنالك محفران رئيسيان للإصلاح. غير أن هذين المحفرين جاءا كجزءٍ من سياقٍ كان يسوده، على الدوم، توتر متنامي بين الدول الأعضاء وأجهزة منظومة منظمة الدول الأمريكية. وقد كانت المحفزات ببساطة بمثابة صواعق التفجير في سياقٍ إنكمش فيه الفضاء المدني بسبب النقد المنتمين إلى دولٍ مثل فنزويلا ونيكاراغوا وبوليفيا.¹¹³

كان المُحفز الأول هو إصدار المفوضية لتدابير إحترازية ضد البرازيل لحماية السكان الأصليين الذين يقطنون قرب موقع تشييد سد «بيلو مونتي» على حوض نهر «زينغو». فقد كانت المفوضية قد طلبت في بادئ الأمر من البرازيل إيقاف تشييد موقع توليد الطاقة الهيدروليكية هذا¹¹⁴ مما أثار غضب البرازيل، فاستدعت سفيرها لدى منظمة الدول الأمريكية وأعلنت رسمياً عن قرارها عدم تقديم مرشح برازيلي للمفوضية، وعلقت مساهماتها المالية للمفوضية ولمنظمة الدول الأمريكية برمتها.¹¹⁵ وقد لقي هذا العداء الذي أبدته البرازيل قبولاً من جانب الدول التي لم تكن راضية عن أداء المفوضية طوال عدة سنوات مثل فنزويلا، وكولمبيا، والإكوادور، ونيكاراغوا.¹¹⁶ فبدأت هذه الدول وغيرها تثير الشكوك حول فاعلية

¹¹¹ Aportes DPLF The Reform of the Inter-American Commission on Human Rights Number 19, year 7, April 2014.

¹¹² Ernesto de la Jara 'A New IACHR for a New Context' in Aportes DPLF The Reform of the Inter-American Commission on Human Rights Number 19, year 7, April 2014 at 28.

¹¹³ Angelita and san-diago/ DPLF

¹¹⁴ See the Interlaken Declaration n **Error! Bookmark not defined.** Implementation of the Action Plan, point 6.

¹¹⁵ Santiago Canton and Angelita Baeyens 'Polishing the Crown Jewel of the Western Hemisphere The Inter-American Commission on Human Rights' in Sabatini, Christopher, ed. *Reclaiming Human Rights in a Changing World Order*. Rowman & Littlefield, 2022.

¹¹⁶ Contesse n **Error! Bookmark not defined.**

المنظومة برمتها وشرعيتها، وعلى وجه التحديد المفوضية. وقد أتاح ذلك فرصة للدول التي تحكمها أنظمة قمعية أن تحذروا حذو سابقاتها.¹¹⁷

أما المحفز الثاني، فكان التوتر الذي أشعله فتيله السؤال عن يملك السلطة لتعيين الأمين التنفيذي للمفوضية.. هل هو المفوضية نفسها.. أم الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية¹¹⁸؟. فمن حيث الممارسة، تختار المفوضية المرشح، ويتولى الأمين العام تعيينه. غير أن التوتر تصاعد لأن القواعد كانت غامضة. فالأمين التنفيذي، الذي كان في منصبه في ذلك الوقت، كان يشغل منصبه منذ عام 2001، أي مدة 11 عام. وقد كانت قيادته وتقانيته في خدمة المفوضية في ذلك الوقت لها أثرها الفعال في تقوية الآلية. وكان يسعى لتقديم إقتراح لوضع معايير محكمة بالزمن وهيكل وعملية تتسم بالشفافية لتعيين المرشحين لمنصب الأمين التنفيذي. إلا أن هذه المقترحات قد أثارت التوتر لأنها كانت ترمي إلى وضع حدٍ للتدخلات في عملية التعيين.¹¹⁹

كانت عملية الإصلاح في بدايتها تجد دعماً على وجه الخصوص من الأرجنتين والبرازيل وكولمبيا والإكوادور والمكسيك. وكان يقف وراء كل إنتقادٍ تتعرض له المفوضية قرار محدد لا تحبه الحكومات بغض النظر عن أيديولوجياتها : من قبيل تقرير صادرٍ بعد زيارة، أو تدابير إحترازية، أو قرارٍ بشأن إحالة قضية إلى محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، أو بيانٍ صحفي صادرٍ عن المقرر الخاص لحرية التعبير.¹²⁰

وقد كان التركيز الموضوعي للإصلاح ينصب على القضايا التي لا تشعر الدول تجاهها بالإرتياح، بما في ذلك التدابير الإحترازية، ومقبولية الدعاوى المرفوعة ضد الدول، ووضع دولٍ معينة تحت البند السادس من تقرير المفوضية السنوي، أي ما يُعرف بالقائمة السوداء للدول التي ترتكب إنتهاكاتٍ ممنهجة لحقوق الإنسان، وكذلك إستقلال المقرر الخاص المعني بحرية التعبير،¹²¹ إلى جانب الأسئلة المثارة حول عما إذا كان ينبغي منح المفوضية تفويض للحماية، أو جعلها تركز على الأنشطة التأسيسية في ظل وجود المحكمة.

4.1. محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان: عملية الإصلاح

كانت عملية الإصلاح تتسم بدرجة عالية من الشفافية والتشاور، وذلك، على وجه الخصوص لأن المفوضية نفسها قد أخذت بزمام المبادرة لتشكيل مشهد عملية الإصلاح التي إستهدفتها. وكان واضحاً منذ البداية أنه حال إنطلاق الإصلاح فإنه لا يُمكن إيقافه، ولذلك قررت المفوضية الإمساك بزمام القيادة، فقامت بإجراء مشاوراتٍ واسعة النطاق مع طيفٍ واسع من أصحاب المصلحة. كما أجرت تحليلاً مطولاً وبنّاءاً للتوصيات، مُستخدمةً في ذلك الدبلوماسية اللبقة وقبول تقديم بعض التنازلات، بينما حافظت على إستقلالها على نحوٍ صارم.

غير أن واحدةً من المعضلات التي واجهتها عملية الإصلاح كانت تتمثل في السؤال عما إذا كان من الواجب إعادة فتح النظام الأساسي «مما يجعل مستقبل المفوضية عُرضةً للتجاوزات السياسية» في وقتٍ لا يُشير بالخير،¹²² أو عوضاً عن ذلك أن تقوم المفوضية بإجراء أي إصلاحٍ تستحسّنه من خلال تعديل قواعد إجراءاتها. وفي سبيل تحاشي أكبر هذه المخاوف، أعلنت المفوضية، بعد فترةٍ وجيزة من إنطلاق العملية، أنها ستعيد النظر في قواعد إجراءاتها، داعيةً نطاقاً عريضاً من أصحاب المصلحة لمشاركتها في ذلك.

¹¹⁷ Douglass Cassel 'The Perfect Storm: Count and Balance' in DPLF n Error! Bookmark not defined.. 114

¹¹⁸ DPLF n Error! Bookmark not defined..

¹¹⁹ Interview with expert working in Inter American System 17th December 2023.

¹²⁰ Canton and Baeyens n Error! Bookmark not defined..

¹²¹ Contesse n Error! Bookmark not defined..

¹²² Cassel n Error! Bookmark not defined..

وقد كانت تدخلات منظمات المجتمع المدني من خلال إصدار البيانات وإجراء البحوث وتوثيق العملية وتعبئة الاستبيانات التي دعت المفوضية فيها إلى إبداء الآراء حول عملية الإصلاح، إلى جانب المشاركة في المنتديات التي تم تنظيمها في إطار العمليات التشاورية.¹²³

في عام 2012، أصدرت مجموعة تضم 90 من منظمات المجتمع المدني بياناً دعت فيه إلى المزيد من الشفافية في العملية وقدمت مساهماتها. وفي وقت لاحق قدم التحالف الدولي لحقوق الإنسان أوراًفاً تتضمن توصيات. وقد إنصبت تدخلات منظمات المجتمع المدني على القضايا المهمة التي تم حذفها من تقرير مجموعة عمل الإصلاح، مثل:

1. المعايير المُستندة على المزايا والإجراءات الشفافة لانتخاب أعضاء المفوضية والمحكمة.
2. ضرورة اعتماد الدول لقوانين وآليات تتوافق مع مسؤولياتها عن حقوق الإنسان.
3. ضرورة قيام آلية لتسهيل تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة.
4. ضرورة قيام منبر لمنظمة الدول الأمريكية للنقاش المفتوح للنظر في أكثر قضايا حقوق الإنسان إلحاحاً التي تواجه ذلك النصف من الكرة الأرضية.

قامت المفوضية بصياغة ورقة موقف، وردود على مقترحات مجموعة العمل المعنية بالإصلاح، ليس لتوضيح التغييرات التي تم اقتراح إدخالها على القواعد فحسب، بل لمناقشة الإصلاح في سياق تفويضها والحاجة إلى تعزيز استقلالها وأدائها لوظائفها على وجه العموم. وقد كانت المدخلات التي قدمتها منظمات المجتمع المدني غالباً كما يتم التأكيد عليها مُجدداً من جانب المفوضية في سبيل تقوية مجادلاتها.¹²⁴

شهدت عملية الإصلاح تجمعات منفصلة للدول الأطراف عقدت إجتماعاتها على هامش فعاليات الإصلاح. كما كانت هنالك إجتماعات عقدتها الدول الأطراف في معاهدة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، منفصلةً عن منظمة الدول الأمريكية. وإن كان من الممكن النظر لهذا باعتباره طريقة متقدمة للدولة للمشاركة نظراً لإشراكها في الإطار المعياري لحقوق الإنسان مثل المجلس الأوروبي في أوروبا، إلا أن المراقبين قد ذكروا إن الحال ليس كذلك، نظراً للطريقة التي كانت تُعقد بها الإجتماعات. فالسرية البالغة التي أحيطت بها العملية أثارت الشكوك حول عما إذا كانت النوايا الحقيقية تتجه نحو تحسين المنظومة.¹²⁵

علاوةً على ذلك، جرت هنالك عمليات من جانب إتحاد دول أمريكا الجنوبية لإنشاء آلية تحت إقليمية جديدة في ذات الوقت الذي كان يجري فيه النقاش حول إصلاح المنظومة الإقليمية. وكانت بعض الدول ومنظمات المجتمع المدني تنظر إلى جهود إتحاد دول أمريكا الجنوبية هذه كمساعي لإستبدال منظومة حقوق الإنسان للدول الأمريكية مباشرةً بإطار جديد ومختلف ضمن إتحاد دول أمريكا الجنوبية، أو على أقل تقدير إستبداله بطريقة غير مباشرة من خلال نزع الشرعية عنه.¹²⁶

وعلى الرغم من أنه كانت هنالك ضرورة صادقة للإصلاح الذي ظلت المفوضية ومنظمات المجتمع المدني تدعو إليه طوال عقدٍ من الزمان لمعالجة القضايا الجوهرية ذات الصلة، وعلى وجه الخصوص قضايا

¹²³ Interview with expert n Error! Bookmark not defined..

¹²⁴ IACHR Submissions in relation to the Report of the Special Working Group to Reflect on the Workings of the Inter-American Commission on Human Rights with a view to Strengthening the Inter-American System for the Protection of Human Rights, 2012.

¹²⁵ Daniel Cerqueira 'The Conferences of States Parties to the American Convention on Human Rights: Form over Substance' in DPLF n Error! Bookmark not defined..

¹²⁶ Gabriela Kletzel 'The Inter-American System in View of the New Regional Institutional Framework for Human Rights' in DPLF

العالمية، والالتزام، وزيادة الميزانية، فإن منظمة الدول الأمريكية لم تأخذ هذه المخاوف على محمل الجد مُطلقاً.¹²⁷ وفي ظل وجود المحفزات الخطأ، كان البعض يتوقع ألا يثمر الإصلاح، في أفضل الأحوال، إلا عن نتائج ضئيلة وتغييرات رمزية.

4.2. محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان: مُحصلات عملية الإصلاح

تمخض الإصلاح عن تغييرات في قواعد الإجراءات إلى جانب إعادة فتح القانون التأسيسي. وفي عام 2011، اعتمدت المفوضية عمليةً مفتوحة للمنافسة تستند على المزايا لإختيار المرشحين لمنصب الأمين التنفيذي، وتقديمهم بعد ذلك للأمين العام للتعيين. وقد رضخت مجموعة العمل لهذا الإجراء الجديد.

وفيما يتعلق بموضوع التعزيز مقابل الحماية، قامت المفوضية بجهودٍ بتنحية النقاش حولها إلى جانب وتعهدت بتقوية النشاطات التعزيزية، غير أنها أشارت إلى أن العديد من أنشطتها الحمائية، من قبيل التوصية بضمان عدم تكرار الانتهاكات، أيضاً تخدم وظيفتها التعزيزية.

وفيما يخص التقارير القطرية، ففي حين وافقت المفوضية على تنقيح معايير ومنهجيات التقارير القطرية السنوية، رفضت الغاءها، وعلى وجه الخصوص البند السادس. كما رفضت القيام بالمهمة المستحيلة المتمثلة في صياغة مسودة تقرير سنوي لكل دولة من الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية في كل عام. كما أشارت المفوضية إلى أنها، في واقع الأمر، لا تصدر تقريراً عن كافة دول منظمة الدول الأمريكية من خلال نظامها الخاص بالعرائض والمقررين المختصين بالمواضيع المحددة.

أما فيما يتعلق بالتدابير الإحترازية، فقد تم إعتداد موجّهات مُفصّلة بشأن الحالات التي يجوز فيها للمفوضية منح تدابير إحترازية، إلى جانب وجوب نشر آراء كافة أعضاء المفوضية، سيما إذا لم يوافق بعضهم على التدابير الصادرة. وفيما يخص المقررين الخاصين بقضايا معينة، وجدت المفوضية طريقة تساوي فيها بين المقررين، دون تقليل تأثير المقرر الخاص بحرية التعبير. كما وافقت على تضمين ملخصاتٍ مُوجزة لتقارير كافة المقررين ضمن تقريرها السنوي وإرسالها إلى الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، ولا يسري ذلك على التقرير السنوي للمقرر الخاص المعني بحرية التعبير فحسب، بل أيضاً على جميع التقارير التي يتم يقوم أي مُقررٍ معني بموضوع مُعين بإنتاجها خلال العام.

ونتيجةً للإصلاح، حدث إنخفاض هائل في عدد التدابير الإحترازية الممنوحة منذ إصلاح عام 2013. وتحت ضغطٍ من حكومات بعض الدول مثل الإكوادور، والمكسيك وفنزويلا، أصبحت محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان تمارس المزيد من الرقابة على عمل المقرر الخاص، بما في ذلك من خلال الأمانة التنفيذية للمفوضية. وفي خاتمة المطاف تمخّض الإصلاح عن تغييراتٍ رمزية، أساساً لإرضاء الدول الأعضاء.

وبعد عشر سنوات من عملية الإصلاح خلّفت هذه العملية إحساساً بالبرود في الممارسة، إذ أصبح في إمكان البعض النظر إلى المفوضية على أنها تنطوي على التمييز¹²⁸ ولم يتم أخذ الكثير مما مادعت إليه منظمات المجتمع المدني بشأن التقوية الجوهرية بعين الإعتبار. فظلت هنالك ثغرات تتعلق بالتحديات الرئيسية التي تواجهها العالمية، والالتزام وزيادة الميزانية.

¹²⁷ Cantón, Santiago A. "To Strengthen Human Rights, Change the OAS (Not the Commission)." *Hum. Rts. Brief* 20 (2012): 5.

¹²⁸ Interview with expert n Error! Bookmark not defined..

4.3. محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان: ملخص الدروس المُستفادة وأفضل الممارسات والتوصيات

1. مما هو في غاية الأهمية للأجهزة الخاضعة للإصلاح ضمن منظومات حقوق الإنسان أن تتولى تحديد الوقائع والأولويات. فقد كان إقرار قيادة المفوضية بأهمية أخذ موقعها على الطاولة والتواصل مع الآلية أمراً ضرورياً لضمان عدم إنتهاء عملية الإصلاح بمحصلاتٍ سيئة.
2. تُشكّل عمليات الإصلاح منصات تتيح الفرصة للعوامل بأن تتزامن لخلق زخم. ومن المحتمل، وكذلك من غير المحتمل أن تنشأ شراكات وكُتل في سياق عملية الإصلاح، تسعى لإضعاف منظومة حقوق الإنسان. ففي هذا السياق، هنالك دول لها مخاوف مختلفة بشأن منظومة حقوق الإنسان، كل منها له أسبابه . وتلتقي هذ الأسباب المختلفة في رغبتها للحد من قدرة المفوضية على التواصل المفوضية وكذلك للحد من سلطاتها، إلى جانب إرسال رسالة تحذيرية للمحكمة.
3. إن الشراكات الإستراتيجية مُهمة لضمان حماية وتعزيز حقوق الإنسان في عملية الإصلاح. فقد كانت الشراكات بين منظمات المجتمع المدني ومستخدمي الآلية والمفوضية (بما فيهم أمانة المفوضية) مفيدة في تقوية التحليل ومقاومة مساعي إضعاف منظومة حقوق الإنسان. وهنالك العديد من التكتيكات التي تم إستخدامها في هذا الصدد بما فيها الدبلوماسية والتحليل وتعبئة منظمات المجتمع المدني للحركات.

5. رؤى موضوعية ناشئة عن المنظورات المقارنة

5.1. الالتزام وتنفيذ القرارات

في المجلس الأوروبي، تتولى لجنة الوزراء الإشراف على تنفيذ القرارات.¹²⁹ وقد كانت هذه المنهجية فعالة لأنها تتيح الفرصة للعمل مع النظراء السياسيين، مما يوفر دعماً للمقولات العدلية بشأن حقوق الإنسان. ويمكن رؤية أهمية هذا الضغط السياسي عند مقارنة منظومة حقوق الإنسان الأفريقية ومنظومة حقوق الإنسان لمنظومة الدول الأمريكية من جانب ومنظومة حقوق الإنسان الأوروبية من جانب آخر. ففي سياق الأولى تترك الأجهزة القضائية لتتولى أدواتها ضمان التنفيذ، بينما تتولى مهمة التنفيذ في المنظومة الأوروبية لجنة وزراء المجلس الأوروبي. فعندما تصدر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قراراً، تتم إحالته إلى لجنة الوزراء لتتولى الإشراف على تنفيذه. والسبب وراء فاعلية هذا النظام، هو أن لجنة الوزراء لا تتسائل عن قرار صادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فدورها هو تنفيذ ما قرره المحكمة.

كما أن للمجلس الأوروبي إدارة مختصة في تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وهي تعمل مع لجنة الوزراء لدعم دورها الإشرافي. لذلك فقد ظلت الجهود الجماعية لمنظمات حقوق الإنسان فعالة في تعزيز تنفيذ قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وإعترفت عملية إصلاح إنتلاكن بدور شبكة التنفيذ الأوروبية¹³⁰ التي تجمع المناصرة على المستوى الوطني مع المشاركة في عملية الإشراف على مستوى المجلس الأوروبي. وقد كشفت عملية إنتلاكن عن وجود ثغرات حتى في عملية الإشراف التي يضطلع بها المجلس الأوروبي التي غالباً ما كانت لا تلقى إستحساناً، بسبب الإفتقار إلى الإرادة السياسية، وعدم وجود مساحة لتحسين الشفافية حيث كان من الواجب التسريع في إتاحة الفرصة للجمهور للإطلاع على الوثائق، فضلاً عن الثغرات في الموارد والثغرات التقنية، إلى جانب التحديات التي واجهت تنفيذ القرارات التي تنطوي على مشاكل بنيوية مَعْقَدَة وتفتقر إلى التوافق مع التشكيلات السياسية الوطنية بما في ذلك الخلافات حول نطاق التنفيذ.

أما داخل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، فقد إقترح البعض إمكانية إستخدام آلية المراجعة الدولية الدورية لتؤدي نفس الوظيفة التي تؤديها منظومة المجلس الأوروبي باعتبارها الفضاء الذي يتم فيه الإشراف على قرارات محكمة حقوق الإنسان وتنفيذها¹³¹. وقد تم تعيين ضباط إتصال في كافة الأجهزة المعنية بالمعاهدات الدولية ليتولوا مهمة متابعة التنفيذ. ومن بين هؤلاء المقرر الخاص المعني بمتابعة مجموعات العمل، وتتضمن مهمته جمع معلومات عن التنفيذ وتحديد درجة إلتزام كل دولة¹³².

أما في منظومة الدول الأمريكية، فقد ظلت المحكمة تعقد جلسات راتبة لمتابعة إنفاذ قراراتها. وقد كان هنالك إقتراح بأن تقوم المفوضية بتعيين مقرر خاص معني بالإلتزام، على ألا يحصل هذا المقرر على معلومات

¹²⁹ Committee of Ministers CoE. See also See the CDDH Guide to good practice on the implementation of Recommendation (2008)2 of the Committee of Ministers on efficient domestic capacity for rapid, 13 September 2017, document CM(2017)92.

¹³⁰ Available at <https://www.einnetwork.org/>

¹³¹ Hampson n Error! Bookmark not defined..

¹³² Schmidt, Markus G. "Follow-up mechanisms before UN human rights treaty bodies and the UN mechanisms beyond." In *The UN Human Rights Treaty System in the 21 Century*, pp. 233-249. Brill Nijhoff, 2000.

بشأن مدى إلتزام الدول فحسب، بل يوفر الدعم للدول ويعمل على تسهيل تواصلها مع أجهزة المنظومة لضمان الإلتزام التام بالقرارات. وينبغي لهذا المقرر الخاص أن يُحيل النتائج التي يتوصل إليها إلى إجتماع خاص يعقده المجلس الدائم . ويجب أن يكون هذا الإجتماع مفتوحاً للمشاركة الفعالة للضحايا وممثليهم¹³³.

5.2. إنتخاب وتعيين المُفوضين/القضاة

إن أفضل ممارسة متعددة الجوانب تتمثل في وجود لجنة إستشارية مسئولة عن فحص شخصيات المرشحين للمناصب القضائية وشبه القضائية¹³⁴ وإبداء آراء تستند على الخبرة فيهم. وغالباً ما يكون أعضاء هذه اللجنة أكاديميون مشهود لهم بالنزاهة، إلى جانب قضاة سابقين أو/وقضاة وطنيون.

تُسمي كل دولة طرف ثلاثة مرشحين للمجلس الأوروبي، لتختار الجمعية البرلمانية واحداً من بينهم . وتوجد داخل الجمعية البرلمانية لجنة خاصة معنية بإنتخاب القضاة، إلى جانب لجنة إستشارية مُستقلة. وقد دعى نظام إنترلاكن إلى تحسين شفافية وجودة إجراءات الإختيار على المستويين الوطني والأوروبي.¹³⁵ أما في منظومة الدول الأمريكية فتتولى الجمعية العامة إنتخاب المفوضين من قائمة المرشحين الذين تقترحهم الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية. وهناك مستوى من الشفافية يتم الإسترشاد به، حيث يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تطلع مُسبقاً على المعلومات الخاصة بالمرشحين للإنتخاب قبل إنعقاد جلسة الإنتخاب. وتقوم منظمة الدول الأمريكية بنشر معلومات عن المرشحين على صفحة «اللجنة التحضيرية» بشبكة الإنترنت، بما في ذلك أسماءهم وسيرتهم الذاتية.

إن أفضل الممارسات التي برزت هي تلك القائمة على تعاون منظمات المجتمع المدني مع المؤسسات الأكاديمية لدعم عملية تشكيل لجنة المراجعة المستقلة التي قوامها الخبراء. وإلى جانب التحقق من شخصيات المرشحين، تدعو هذه اللجنة أحياناً المرشحين إلى مقابلة شخصية غير رسمية فيلترمون بذلك. كما أنه هناك تجارب لتشكيلات منظمات المجتمع المدني الأخرى في المجالات الموضوعية، وهي أيضاً تقوم بتشكيل لجانها الخاصة بالتحقق من شخصيات المرشحين، إلى جانب مراجعة المرشحين وإعداد التقارير، وعقد مقابلات شخصية مع المرشحين.

وفي سبيل ضمان الكفاءة والإستقلال، تشمل هذه الأنظمة معايير عامة لأهلية تولي مناصب القضاة والمفوضين، ومن بينها: الكفاءة المعترف بها في مجال حقوق الإنسان، ويجب على المرشح أن يكون حاصلاً على المؤهلات اللازمة للتعيين في المناصب القضائية العليا، أو أن يكون إستشاري قانوني. كما يجب أن يكون المرشح مُلماً بالقانون الدولي والنظم القانونية الوطنية، إلى جانب إجادته لواحدة على أقل تقدير من اللغات الرسمية، علاوةً على ذلك، يجب أن يكون المرشح مُستقلاً تماماً، ولا يمثل المصالح الوطنية، ويتم إختيار المرشحين من بين أشخاص يكون إستقلالهم لا يدانيه شك، إلى جانب سمو أخلاقهم، وعليهم أن يؤدوا وظائفهم بصفتهم الفردية وألا يقوموا بأي عمل يتعارض مع وظيفتهم في المفوضية بإعتبارهم أعضاء مستقلين ومحايدين، وعليهم طوال فترة ولايتهم ألا ينخرطوا في أعي نشاط يتنافى مع إستقلالهم ونزاهتهم أو يستلزم تفرغهم التام له.

¹³³ Canton n Error! Bookmark not defined..

¹³⁴ EU Court of Justice : EU CoJ: The Judges and Advocates General are appointed by common accord of the governments of the Member States after consultation of a panel responsible for giving an opinion on prospective candidates' suitability to perform the duties; In the CoE On 10 November 2010, the Committee of Ministers adopted Resolution CM/Res(2010)26 on the establishment of an Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights ("the Advisory Panel") accessed at <https://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel>

¹³⁵ CDDH report n Error! Bookmark not defined..

وأهم ما يجب ذكره عن عملية الانتخاب، هو أن المرحلة الأولى المتمثلة في الترشيح على المستوى الوطني هي الأهم . وحتى وإن كانت اللجان الاستشارية، والشفافية وغيرها من التدابير موجودة على المستوى الإقليمي، فبعد تسمية المرشحين يكون أوان مشاركتها في المشاورات والتحقق من الشخصيات قد فات.

علاوةً على ذلك، يمكن للجان الاستشارية أيضاً أن تتعرف على تراتبية المصالح السياسية وسلطة الدولة. كما يمكنها الحد من الشفافية الكاملة والمشاركة الجامعة والأوسع نطاقاً لمنظمات المجتمع المدني.

وبعد تقوية عمليات انتخاب وتعيين القضاة والمفوضين، من المهم إيلاء الإهتمام بالموظفين الذين يعملون في هذه الأجهزة. فهم بمثابة الأيدي والعقول الخفية التي تقف وراء المخرجات الجوهرية التي تنتجها كيانات حقوق الإنسان، بما في ذلك تحديد المعايير، حيث يكون العمل القضائي والكفاءة عوامل حاسمة في هذا الصدد. فقد أوضحت المنظورات المقارنة أن الأقاليم الأخرى تُولي إهتماماً لصيقاً بهذه المسألة، فعلى سبيل المثال يتجسد هذا الإهتمام من خلال العمليات القوية والشاملة لتوظيف المسؤولين والباحثين القانونيين.¹³⁶

5.3. الشفافية وتعزيز الحصول على المعلومات

يملك المجلس الأوربي سجلاً عاماً يتسم بالجودة والشفافية في معظم المسائل، بما فيها وضوح المعلومات الخاصة بالإجراءات والممارسات وغيرها من العمليات القانونية من قبيل الإطلاع على قوائم القضايا التي يتم النظر فيها ومواقيت الجلسات القادمة¹³⁷ وبوابة الإطلاع على السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وتوثيق حقوق الإنسان. كما يتم توفير إحصائيات سنوية وأحياناً شهرية عن القضايا.¹³⁸ وإن كان من الممكن عقد مناقشات لجنة الوزراء في غياب الضحايا، فإنها يتم نشرها إلى جانب مداخلات الأطراف. كما تعتمد لجنة المجلس الأوروبي المعنية بالشئون القانونية وحقوق الإنسان التقارير المتعلقة بتنفيذ الأحكام .

وفي منظومة الدول الأمريكية، تكون العملية سرية بالنسبة للدول التي لم تقبل إختصاص محكمة الدول الأمريكية. وتتنظر المفوضية فيما إذا كانت الدولة قد إتخذت ما يكفي من التدابير للإلتزام بتوصياتها، وإذا لم تفعل الدولة ذلك، يتم إعلان تقرير أعضاء المفوضية بشأن وجهة الدعوى بعد التصويت عليه وموافقة الأغلبية المطلقة. أما إذا كانت الدولة قد قبلت إختصاص المحكمة، فإذا رأت المفوضية أن الدولة قد إلتزمت بتوصياتها، فيمكنها أن تختار نشر التقرير عن وجهة الدعوى أو عدم نشره. كما تنشر المفوضية في تقريرها السنوي تحت البند السادس، معلومات عن الدول التي درجت على إنتهاك حقوق الإنسان.

وتتظر كافة أجهزة الأمم المتحدة المعنية بالمعاهدات في جلسات مغلقة في كافة المراسلات ضماناً لسرية المداولات الشفافية وملخصات السجلات. وفور صياغة وجهات النظر بشأن إحدى المراسلات، تكون الممارسة القياسية هي إرسالها للشخص والدولة الطرف المعنية. ويتم نشر نص أي قرار نهائي متعلق بوجهة الدعوى على الموقع الإلكتروني لمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في إطار فقه الأجهزة المعنية بالمعاهدات. كما تشتمل أجهزة الأمم المتحدة المعنية بالمعاهدات على معلومات بشأن متابعة تقاريرها السنوية. غير أنه قد يكون من العسير العثور على معلومات محددة عن أنشطة المقرر الخاص المعني بالمتابعة، الذي يرد ذكر التقارير التي يرفعها للجان المعنية في التقرير السنوي، ولكن لا يتم بالضرورة إرفاقها كملحق، ومن المحتمل أن يكون ذلك بسبب القيود المفروضة على حجم تقارير الأجهزة المعنية بالمعاهدات.

¹³⁶ See for example Robust process under *European Personnel Selection Office (EU)* <https://eu-careers.europa.eu/en/about-epso#tab-4>

¹³⁷ Available at <https://www.echr.coe.int/calendar-of-hearings#>

¹³⁸ Available at <https://www.echr.coe.int/statistical-reports>.

كما تمت مناقشتها سابقاً، لا تتسم عمليات مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بالشفافية، كما هو الحال في الأقاليم الأخرى. فعلى سبيل المثال، يتم تفسير سرية منهجية آلية الشكاوى على أنها عملية سرية تجري وراء أبواب مغلقة بهدف استخدام الحوار والتعاون لتعزيز قدرة الدول على الالتزام.¹³⁹

5.4. الإستقلال

ترتبط مسألة الإستقلال ارتباطاً معقداً بعمليات الانتخاب والتعيين التي تتم مناقشتها هنا. ففي جميع الأنظمة المقارنة، يتم تصميم العمليات بحيث تضمن انتخاب مرشحين مستقلين وأكفاء ضماناً لإستقلال المنظومة بأكملها. ففي كل من المجلس الأوروبي ومنظومة الدول الأمريكية، تم أيضاً استخدام مسألة التعاون والحوار بين الأجهزة القضائية والدول للتقليل من الإستقلال. فعلى سبيل المثال، ظلت لغة الحوار في قرارات الإصلاح النهائية لمنظومة الدول الأمريكية هي ذاتها. ومن خلال إجبارها للمحكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان على اعتماد قواعد ونظم جديدة مصحوبة بموجهات محددة، أثبتت الدول بالفعل أنها مازالت تحتفظ بسلطة توجيه العديد من سلطات المفوضية، أن لم يكن السيطرة عليها. أما في المجلس الأوروبي الذي قام بتغيير فترة ولاية قضائته لتصبح 9 سنوات، فقد رُوي في ذلك سبيلاً لتقوية إستقلاله لأن المرشحين لا يمكن إعادة إنتخابهم.

5.5. مشاركة منظمات المجتمع المدني أمام الكيانات الإقليمية/الدولية المتعددة الجنسيات وآليات حقوق الإنسان على وجه التحديد

تتم إضافة قسم بعد كل المقابلات

5.6. التعاون والتكامل الإقليمي والتحت إقليمي

توجد التوترات بين الكيانات الإقليمية والتحت إقليمية في كل السياقات المقارنة. إن التعاون والتكامل بين هذه الأقاليم مسألة ضرورية لإغراض ضمان الإتساق في تطوير أعراف حقوق الإنسان وفقهها. فقد أبرزت دراسة حالة منظومة الدول الأمريكية مثلاً لسياقات منظومات حقوق الإنسان تسعى فيه كل من المنظمات التحت إقليمية والمنظمات الوطنية المتعددة إلى الانفصال بهدف تجريد المنظومة الإقليمية من شرعيتها. فالتوترات داخل الأقليم غالباً ما تُشعل فتيلها المصالح الوطنية، ولذلك، من الأهمية بمكان أن تتضمن العمليات الرامية إلى تقوية التنسيق تدابير لتقوية التكامل على المستوى الوطني أيضاً.

وهناك مثالان من المجلس الأوروبي في هذا الخصوص. أولهما عمل مجلس السلطات المحلية والإقليمية المسئول عن تقوية الديمقراطية على المستويين المحلي والإقليمي في كافة الدول الأعضاء¹⁴⁰، إلى جانب تقييم تطبيق المعايير، فضلاً عن قيامه بدور المتحدث باسم البلديات في أوروبا وأقاليمها. أما المثال الجيد الآخر، فهو شبكة المحاكم العليا بالمجلس الأوروبي، حيث قُصد من تشكيل الشبكة الأوروبية لحقوق الإنسان من من المحاكم العليا في الدول الأعضاء إثراء الحوار بين المحكمة والمنظومات القضائية الوطنية. أما في منظومة حقوق الإنسان الأفريقية، فيمكن النظر إلى شبكة المحاكم هذه المعنية بالمداولات الجوهرية، ليس على المستوى الوطني فحسب، بل على مستوى الآليات القضائية الإقليمية والتحت إقليمية، مثل محكمة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكواس).

¹³⁹ Hampson n Error! Bookmark not defined..

¹⁴⁰ See <https://www.coe.int/en/web/congress/overview>

6. الخاتمة

يتضح من المنظورات المقارنة أن منظومات حقوق الإنسان، وكذلك فكرة النظام القانوني العالمي برُمتهما تواجه تحديات وهجمات ناشئة عن مصادر مختلفة تتراوح ما بين التفسيرات المتباعدة والنوايا المباشرة لإعاقة منظومات الخضوع للمحاسبة. وتقوم منظومات المجتمع المدني بدور واضح في الدفاع عن حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها على نحو فعال، فضلاً عن تعزيزها لآليات المحاسبة. وهي تقوم بهذا الدور من خلال تعبئتها للمشاركة الجماعية ذات المغزى في عمليات الإصلاح وكشف الأخطاء التي تكتنفها. كما تشارك منظومات المجتمع المدني في إصلاح آليات حقوق الإنسان في إطار سياقٍ أوسع نطاقاً ضمن سياق منظوماتها الإقليمية. ففي كافة الأقاليم وقفت الدول الأطراف التقدمية موقف الأبطال من قضية حقوق الإنسان. فمن خلال تحالفها مع منظومات المجتمع المدني ظلت تؤثر على تغيير اتجاه الإصلاحات من التضاريس المحفوفة بالمخاطر صوب المحصلات المثمرة.



**African Union
Reforms Engagements**