



African Union
Reforms Engagements

ورقة موقف
منظمات المجتمع
المدني حول إصلاح
الاتحاد الأفريقي



initiatives for
human rights



ROBERT F.
KENNEDY
HUMAN
RIGHTS



المحتويات

4	..... المقدمة	1
7	..... حالة عملية الإصلاح في الإتحاد الأفريقي	2
9	..... 2.1 عملية التقييم ووضع القائمة القصيرة للمرشحين:	
9	..... 2.2 الجداول الزمنية للانتخابات:	
10	..... 2.3 الجداول الزمنية للتنفيذ:	
12	..... تقييم عملية الإصلاح	3
16	..... 3.1 إصلاح الهياكل	
17	..... 3.2 نقص التشاور	
20	..... المرحلة التالية من عملية الإصلاح	4
20	..... 4.1 سياق عملية إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان	
21	..... 4.2 المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان وقضية للإصلاح	
23	..... 4.3 خيارات الإصلاح: تعزيز كفاءة وفعالية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان	
29	..... 5 مقترح منظمات المجتمع المدني لإصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان	5
30	..... 5.1 المزيد من الحماية وليس الأقل	
	..... 5.2 تعزيز الاستقلالية والتكامل والتعاون والتنسيق ضمن معايير وآليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان: ضمان التكامل والتبعية الأفقية والرأسية	
31	..... 5.3 تعزيز قدرة ومصداقية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان: زيادة الموارد وتحسين الكفاءة ...	
32	..... 5.4 توسيع نطاق الوصول إلى المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان: الوصول والتمكين	
35	..... 5.5 نوعية وكفاءة المُكلفين بولايات	
37	..... 5.6 إنشاء آلية لمتابعة وتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن النظام الأفريقي لحقوق الإنسان	
39	..... 6 ينبغي أن تُمكن عملية إصلاح منظمات المجتمع المدني من الوصول إلى عمليات الإتحاد الأفريقي والانخراط فيها والمشاركة فيها بشكل هادف	
41	.....
42	..... المراجع	

من خلال الفشل المستمر في متابعة تنفيذ القرارات التي إتخذناها، فإن الإشارة التي تم إرسالها أن هذه القرارات غير ذات أهمية. ونتيجة لذلك، صار لدينا منظمة تعاني من خلل وظيفي لا ترى فيها الدول الأعضاء سوى قيمة محدودة، ولا يجد الشركاء العالميون فيها سوى القليل من المصداقية، ولا يثق مواطنونا فيها.¹

¹ "ضرورة تعزيز اتحادنا: تقرير عن التوصيات المقترحة للإصلاح المؤسسي للاتحاد الأفريقي" بقلم الرئيس بول كاغامي، 29 يناير 2017.

1. المقدمة

تأسست منظمة الوحدة الأفريقية من أجل تعزيز الوحدة والدفاع عن سيادة الدول الأفريقية والقضاء على الاستعمار وتعزيز التعاون الدولي.

وبحلول نهاية السبعينيات، كان قد تحرر جزء كبير من أفريقيا من الاستعمار، باستثناء الأنظمة العنصرية في ناميبيا وجنوب أفريقيا وزيمبابوي. وقد أدى هذا التحول في المشهد الأفريقي إلى ظهور دعوات لمراجعة ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية منذ وقت مبكر يعود إلى عام 1979. حيث أنشأت الدورة العادية السادسة عشرة لمؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية، التي انعقدت في مونروفيا، ليبيريا، في يوليو 1979، لجنة مراجعة ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية (اللجنة) من أجل "إعادة النظر في أحكام الميثاق في ضوء الوقائع المتغيرة في أفريقيا"².

وفي أوائل التسعينيات، تشكل اعتقاد لدى الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية، فضلاً عن صانعي السياسات والعلماء ومنظمات المجتمع المدني، أن منظمة الوحدة الأفريقية قد حققت غرضها الأولي. وأدركوا أن ولايتها وهيكلها وتنظيمها لم تعد كافية لمواجهة التحديات التي تُجابهها القارة الأفريقية. ولذلك، فإن هناك حاجة إلى إصلاح منظمة الوحدة الأفريقية لجعلها ملائمة للغرض الذي أنشئت من أجله.

وفي عام 2000، شهدت منظمة الوحدة الأفريقية تحولاً كبيراً، تُوج بإنشاء الاتحاد الأفريقي. ويُمثل تحول منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الأفريقي دليلاً على الطبيعة الديناميكية للمنظمات الحكومية الدولية الأفريقية للتكيف مع الاحتياجات والتحديات المتغيرة للقارة الأفريقية. فقد كانت منظمة الوحدة الأفريقية مُهتمة في المقام الأول بالتححر السياسي والتضامن الإقليمي، ولكن أعاد الاتحاد الأفريقي توجيه تركيزها ليشمل التكامل الاقتصادي، وتحسين الكفاءة المؤسسية، وتعزيز التمثيل العالمي.

وتهدف الإصلاحات المقترحة إلى تعزيز الوحدة والتعاون بين الدول الأفريقية، وإنشاء إطار أكثر فعالية للسلام والأمن، وتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية. بالإضافة إلى ذلك، سعت هذه الإصلاحات إلى تضخيم صوت أفريقيا والدفاع عن مصالحها بقوة أكبر على الساحة العالمية. ولتحقيق هذه الغاية، تم عقد سلسلة من المشاورات والمؤتمرات، مما وقر منبراً للقادة الأفارقة لمناقشة الاستراتيجيات الأكثر فعالية لعملية التحول وإتخاذ قرار بشأنها.

وبحلول عام 2007، كان من الواضح أن الاتحاد الأفريقي يحتاج إلى إصلاحات جوهرية لتحقيق أهدافه بفعالية. ونتيجة لذلك، تم تشكيل لجنة رفيعة المستوى بقيادة البروفيسور أدديبايو أدديجي (Adebayo Adedeji) لتقييم هيكل ووظائف مفوضية الاتحاد الأفريقي.³

وقد بدأ تنفيذ تقرير أدديجي أو إصلاحات أوجا الصادر في عام 2007 لتحسين فعالية مفوضية الاتحاد الأفريقي في الاضطلاع بمسؤولياتها. حيث تمثل الهدف في تعزيز القدرة المؤسسية للاتحاد الأفريقي، ولا سيما في مجالات السلام والأمن والتنمية. وشمل ذلك إجراء مشاورات واسعة وإنشاء لجنة مراجعة لتقييم الكفاءة التشغيلية للمفوضية. وشددت الإصلاحات على الحاجة إلى الشفافية والمساءلة وأعدت تنظيم هيكل

² تشيول، بايو جينيه (Yayew Genet). "الإصلاح المؤسسي للاتحاد الأفريقي: الأساس المنطقي والتحديات والافاق". Insight on Africa 12.1 (2020): 44-29.

³ الاتحاد الأفريقي. "مراجعة حسابات الاتحاد الأفريقي". أديس أبابا (2007): 1.

مفوضية الاتحاد الأفريقي ووظائفها لتحقيق أهدافها بشكل أفضل. وشملت التوصيات تعزيز القيادة التنفيذية والكفاءة التشغيلية لإدارات مفوضية الاتحاد الأفريقي.

ويُجادل تقرير أديديجي بأن تحديات الاتحاد الأفريقي متجذرة في قانونه التأسيسي، الذي يفتقر إلى مبادئ ومعايير واضحة وخطوات قابلة للتنفيذ لتحقيق التكامل.⁴ كما أنه يفتقر إلى الوضوح بشأن الأدوار والصلاحيات والترابط بين الكيانات والجهات الفاعلة الرئيسية، ويفتقر إلى نهج مُنظم للتعامل مع شؤون الاتحاد على المستوى الوطني. كما لا يعالج القانون التأسيسي أيضاً الممارسات الحكومية الدولية الموروثة من منظمة الوحدة الأفريقية.

وعلى الرغم من أن عملية مراجعة أديديجي كان من المفترض أن تقتصر على مفوضية الاتحاد الأفريقي، فقد أشار التقرير إلى وجود ثغرات وقيود قانونية وهيكلية وأداء داخل أجهزة السياسات (مؤتمر القمة والمجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين) وكذلك في مفوضية الاتحاد الأفريقي والعلاقة بين مفوضية الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية.

وبعد عقد من الزمن، وفي عام 2017، عهد الاتحاد الأفريقي إلى الرئيس بول كاغامي بمسؤولية قيادة إصلاح شامل للاتحاد.⁵

وركزت إصلاحات كاغامي لعام 2017 على زيادة الكفاءة التشغيلية للاتحاد الأفريقي واستقلاله المالي. وقد تولى الرئيس بول كاغامي قيادة عملية المراجعة وتواصل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. ووجد تقرير كاغامي أن الاتحاد الأفريقي "لم يحقق أهدافه الحالية ولم يُعدل تنظيمه، وهو في الواقع غير مُجهز لتنفيذ ولايته في شكلها الحالي".⁶ ووفقاً لكاغامي، يُواجه الاتحاد الأفريقي أوجه قصور تشغيلية بسبب تركيزه المُجزأ، وهيكله المُعقد، وقدرته الإدارية المحدودة. وهذا يؤدي إلى ضعف عملية صنع القرار، وانعدام المساءلة، والاعتماد المالي على التمويل الخارجي. ويزيد انعدام التنسيق بين الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية من تعقيد فعاليته.

ويوصي كاغامي الاتحاد الأفريقي بالتركيز على الأولويات القارية، وإعادة تنظيم المؤسسات، وربط الاتحاد الأفريقي بمواطنيه، وتنفيذ الإصلاحات لدفع التقدم التحوّلي. وإن هناك حاجة إلى إدارة فعّالة وتمويل مستدام وإصلاحات على المستويين السياسي والتشغيلي. ويجب أن تكون مبادرات الاتحاد الأفريقي مملوكة بالكامل للدول الأعضاء فيه، وأن تنفيذ هذه الإصلاحات سيعزز فعاليته ويعزز الاعتماد على الذات للقارة.

وعلى وجه التحديد، قدم الرئيس كاغامي أربع توصيات واضحة:

1. تبسيط أولويات الاتحاد الأفريقي لتشمل أربعة مجالات أساسية: السلام والأمن، والشؤون السياسية، والتكامل الاقتصادي، والتمثيل العالمي.
2. إصلاح مؤسسات المنظمة لمعالجة هذه الأولويات بشكل فعّال.
3. تنفيذ استراتيجيات لتحقيق الاستقلال المالي.
4. إدارة الاتحاد الأفريقي بفعالية وكفاءة.⁷

⁴ على النحو الوارد أعلاه.

⁵ كاغامي، 1 أعلاه.

⁶ كاغامي، 1 أعلاه.

⁷ كاغامي، 1 أعلاه.

سعى إصلاح كاغامي إلى تعزيز هذه الجهود من خلال توفير رؤية واضحة لمستقبل الاتحاد الأفريقي. ويهدف إلى تعزيز موقف الاتحاد الأفريقي في الشؤون العالمية ويعكس بشكل أفضل طموحات الشعوب الأفريقية.

وعموماً، فإن جهود الإصلاح هذه ترغب باستمرار في اتحاد أفريقي أكثر قدرة. وبالتركيز على الاعتماد المالي على الذات، وتعزيز الكفاءة، وتحديد المواقع العالمية الاستراتيجية، وتحديد الأولويات، وتشترك الإصلاحات عبر السنوات المختلفة في هدف مشترك يتمثل في إعادة هيكلة الاتحاد الأفريقي لخدمة احتياجات أفريقيا وأهدافها المتطورة.

لذلك، ولكي يصبح الاتحاد الأفريقي أكثر فعالية واعتماداً على الذات وقادراً على تحقيق أهدافه المتمثلة في تعزيز الوحدة والتضامن والتنمية في إفريقيا، يجب عليه أن يُنفذ بإخلاص مختلف التغييرات القانونية والهيكلية والتشغيلية والسياسية داخل الاتحاد الأفريقي التي توصي بها عمليات المراجعات المختلفة.

2. حالة عملية الإصلاح في الإتحاد الأفريقي

يُجري الإتحاد الأفريقي إصلاحات هيكلية وتنفيذية بتوجيه من مؤتمر القمة. وتتولى الوحدة المعنية بتنفيذ الإصلاح داخل هيئة مكتب رئيس مفوضية الإتحاد الأفريقي تنسيق عملية الإصلاح. وبالإضافة إلى ذلك، تتعاون اللجنة الثلاثية الموسعة للإصلاح التي تضم هيئة مكتب مؤتمر القمة، بالتعاون الوثيق مع الرئيس كاغامي لتوفير القيادة والإشراف لعملية تنفيذ الإصلاح. وقد تم تعزيز قيادة مبادرة الإصلاح بشكل أكبر بدعم استشاري مقدم من خمسة عشرة (15) وزيراً للخارجية، يُمثلون مختلف الأقاليم، مع التركيز على إتباع نهج تعاوني وشامل للإصلاح.

ويتعين تقييم حالة تنفيذ عملية الإصلاح على أساس أهدافه المعلنة. ووفقاً لكاغامي، يتمثل الهدف من إصلاح الإتحاد الأفريقي في معالجة التفكك التنظيمي والمؤسسي والتشغيلي للإتحاد الأفريقي، وتحسين العمليات غير الفعالة، وتعزيز الاعتماد المالي، وتعزيز التنسيق الكافي مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية. ولمواجهة هذه التحديات، تمثل الهدف من عملية إصلاح الإتحاد الأفريقي فيما يلي:

- (1) تحقيق الاكتفاء الذاتي المالي على المدى الطويل. ويتمثل أحد العناصر المهمة في تنفيذ هذه التوصية في فرض ضريبة بنسبة 2.0% على الواردات المؤهلة من خارج القارة، والتي من المتوقع أن تُسهم بشكل كبير في التمويل الذاتي للإتحاد.
- (2) تضيق نطاق تركيز الإتحاد الأفريقي على المجالات الرئيسية ذات الأهمية على المستوى القاري، وتحديد الشؤون السياسية، والسلام والأمن، والتمثيل العالمي لأفريقيا، والتكامل الاقتصادي. ويُمثل هذا التركيز الدقيق خروجاً عن النهج الأوسع والأقل تركيزاً المُستخدم سابقاً.
- (3) إعادة تنظيم مؤسساتها لضمان هيكلتها لتقديم خدمة ونتائج أفضل في هذه المجالات. وبالإضافة إلى ذلك، يسعى الإتحاد إلى تعزيز إدارته السياسية والتشغيلية لزيادة الفعالية والكفاءة.
- (4) ربط مواطني الإتحاد الأفريقي من خلال تقديم المنافع العامة على مستوى القارة وتعزيز التمويل المستدام والذي يُمكن التنبؤ به، في المقام الأول من خلال مساهمات الدول الأعضاء. ومن المتوقع أن تؤدي هذه الأولويات الخمس، إذا تم تنفيذها بنجاح، إلى تسريع تقدم الإتحاد الأفريقي نحو أهداف أجندة 3602، التي تتصور أفريقيا سلمية ومزدهرة، يدفعها مواطنيها وتتمتع بحضور ديناميكي على المسرح العالمي.

ومما يؤسف له، أن إصلاح الإتحاد الأفريقي قد ركّز حتى الآن بشكل كبير على إصلاح هيكل مفوضية الإتحاد الأفريقي، والتوظيف للهيكل الجديد وبعض أساليب عمل أجهزة رسم السياسات للإتحاد الأفريقي مثل مؤتمر قمة الإتحاد الأفريقي والاجتماع التنسيقي مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية. وبينما يعترف كاغامي بأن "الإصلاح لا يبدأ بالمفوضية. بل إنه يبدأ وينتهي مع القادة، الذين يجب عليهم تحديد التوقعات والإيقاع الصحيحين"⁸ إلا أنه لم يتم، حتى الآن، فعل الكثير فيما يتعلق بالأساس المعياري والتكوين والسلطات والفصل والمواءمة المناسبين للسلطات التي من شأنها تمكين الإتحاد الأفريقي من قيادة أجندة التكامل ودفعها بفعالية وكفاءة.

⁸ كاغامي ، n1 أعلام.

وتتمثل أحد الجوانب المهمة لأجندة إصلاح الاتحاد الأفريقي في تعزيز التمثيل والشمولية. وقد وضع الاتحاد أهدافاً طموحة لتحقيق التمثيل المتساوي للنساء والرجال في المناصب العليا ومناصب الموظفين بحلول عام 2025. واستكمالاً لذلك، يلتزم الاتحاد الأفريقي أيضاً بزيادة تمثيل الشباب في القوى العاملة لديه إلى 35٪ بحلول العام نفسه، إلى جانب تخصيص الموارد لتمويل برامج تمكين الشباب. ويكافح الاتحاد الأفريقي من أجل تحقيق أي من هذين الهدفين.⁹

ويشكل الإصلاح التشغيلي أحد العناصر الأخرى بالغة الأهمية في استراتيجية إصلاح الاتحاد الأفريقي. وكجزء من الإصلاح، يعقد الاتحاد الأفريقي قمة عادية واحدة سنوياً، بدءاً من عام 2019. وقد استلزم هذا التغيير الهيكلي تفويض المجلس التنفيذي بصلاحيات اعتماد الميزانية، مما يدل على اتباع نهج مبسط في صنع القرار والإدارة المالية.

كما أن الإدارة المالية والمساءلة من بين مجالات التركيز الرئيسية. وقد أنشأ الاتحاد الأفريقي آليات لضمان التنفيذ الفعال للقرارات الملزمة من الناحية القانونية، بما في ذلك التصنيف والتقييم المناسبين للأثر المالية والمتعلقة بالموارد المترتبة على أي قرار. وقد تم توسيع لجنة وزراء المالية (F15) وأنيطت بها مسؤوليات مُعززة في الرقابة على الميزانية، مما يعكس التزام الاتحاد بالحصافة المالية والمساءلة.

ويمتد الإصلاح ليشمل هيكل مفوضية الاتحاد الأفريقي وعملياتها الانتخابية. حيث تم تنقيح هيكل المفوضية ليشمل ما مجموعه ثمانية أعضاء، وأنشئ منصب مدير عام لقيادة التنسيق التنفيذي. وسيضم الهيكل الجديد لمفوضية الاتحاد الأفريقي ثمانية أعضاء، وذلك على النحو التالي:

- (1) الرئيس
- (2) نائب الرئيس
- (3) ستة مُفوضين:
 - (أ) مُفوض الزراعة والتنمية الريفية والاقتصاد الأزرق والبيئة المستدامة
 - (ب) مُفوض التنمية الاقتصادية والتجارة والصناعة والتعدين
 - (ج) مُفوض التعليم والعلوم والتكنولوجيا والابتكار
 - (د) مُفوض البنية التحتية والطاقة
 - (هـ) مُفوض الشؤون السياسية والسلام والأمن
 - (و) مُفوض الصحة والشؤون الإنسانية والتنمية الاجتماعية

وقد تم تصميم هذا الهيكل من أجل تبسيط مهام المفوضية وكفالة اتباع نهج مُركز إزاء القطاعات الحيوية للتنمية والحكم داخل الاتحاد الأفريقي.

وتتمثل المبادئ التي تحكم توزيع الأدوار القيادية داخل مفوضية الاتحاد الأفريقي في ما يلي:

⁹ انظر على سبيل المثال https://au.int/sites/default/files/documents/39663-doc-state_of_the_african_youth_report.pdf و https://au.int/sites/default/files/documents/41992-doc-AWD_report_English_E.pdf

- (أ) التكافؤ بين الجنسين بالتناوب: سيتم الالتزام في وظيفتي الرئيس ونائب الرئيس بمبدأ التكافؤ بين الجنسين بالتناوب. فإذا كان الرئيس ذكراً، تكون نائبة الرئيس أنثى، والعكس صحيح.
- (ب) التمثيل العادل بين الجنسين: ستوزع الوظائف الست على مستوى المفوضين بالتساوي حسب نوع الجنس.
- (ج) التمثيل الإقليمي: ستوزع هذه الوظائف الست أيضاً على المناطق الثلاث غير المُمثلة على مستوى الرئيس ونائب الرئيس.
- (د) حصريّة الترشيح: المناطق التي لديها مرشحين مُنتخبين لمنصب الرئيس أو نائب الرئيس لن تكون مؤهلة للنظر في شغل مناصب المفوض الستة المتبقية.
- ويضمن هذا النهج المُنظم التمثيل المتوازن للجنسين والشمولية على المستوى الإقليمي في الأدوار القيادية العليا للمفوضية.
- وقد تم إصلاح عملية الاختيار للمناصب القيادية العليا لتعزيز الشفافية والجدارة، بما في ذلك تدابير مثل المناقشات العامة وعروض الرؤية للمرشحين.
- وحدد الاتحاد الأفريقي، كجزء من عملية الإصلاح، عملية شاملة لتقييم وانتخاب قيادته العليا، والتي تم تنظيمها على النحو التالي:

2.1. عملية التقييم ووضع القائمة القصيرة للمرشحين:

- (أ) ستقوم لجنة رفيعة المستوى من أفارقة بارزين، واحد من كل إقليم، بإجراء تقييم قائم على المهارات والكفاءة ووضع قائمة قصيرة بالمرشحين. وستساعد هذه اللجنة مؤسسة أفريقية مُستقلة.
- (ب) تتمثل مهمة اللجنة في إنشاء مجموعة مُصنفة من المرشحين المؤهلين مُسبقاً، الذين تُرشحهم أقاليم الاتحاد الأفريقي ذات الصلة، والذين سينتخب المجلس التنفيذي من بينهم المفوضين ويقوم بتعيينهم.
- (ج) تشمل عملية التقييم استعراضاً أولياً للطلبات والسير الذاتية، تليها دعوات للمرشحين المُدرجين في القائمة القصيرة لإجراء مزيد من التقييم مقابل المهارات ومعايير الكفاءة المحددة للمناصب القيادية.

2.2. الجداول الزمنية للانتخابات:

- (أ) من المقرر أن يبدأ الإعلان عن الترشيحات للمناصب القيادية العليا في مارس من السنة السابقة لانتخاب اللجنة الجديدة.
- (ب) سيجري تقييم مستقل للمرشحين لشغل مناصب المفوضين في الفترة أغسطس إلى ديسمبر.
- (ج) سيتولى مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي انتخاب وتعيين الرئيس ونائب الرئيس في يناير/فبراير.
- (د) وبالمثل، سينتخب المجلس التنفيذي المفوضين ويُعينهم في يناير/فبراير.

2.3. الجداول الزمنية للتنفيذ:

- (أ) دخلت عملية الاختيار هذه إلى حيز التنفيذ في نهاية فترة ولاية المفوضية 2021. تم تصميم هذا النهج المُنظم لضمان عملية اختيار شفافة وقائمة على الجدارة، مما يعزز التزام الاتحاد الأفريقي بالكفاءة والجدارة في أدواره القيادية. وستسترشد عملية اختيار القيادة العليا لمفوضية الاتحاد الأفريقي بالمبادئ الرئيسية التالية:
- (أ) **التمثيل الإقليمي العادل والتكافؤ بين الجنسين:** ضمان التمثيل المتوازن بين مختلف الأقاليم وتكافؤ الفرص لجميع الجنسين.
- (ب) **التناوب المتوقع بين الأقاليم وداخلها:** تنفيذ تناوب منهجي للمناصب القيادية العليا، وفقاً للترتيب الأبجدي الانجليزي، لتعزيز العدالة والتنوع.
- (ج) **جذب أفضل المواهب في أفريقيا والاحتفاظ بها:** التركيز على تحديد أفضل المواهب من جميع أنحاء القارة والحفاظ عليها.
- (د) **القيادة والإدارة المسؤولة والفعالة:** التأكيد على أهمية ممارسات القيادة المسؤولة والفعالة.
- (هـ) **اختيار شفاف وقائم على الجدارة:** ضمان أن تكون عملية الاختيار مفتوحة وعادلة وتستند فقط إلى الجدارة والمؤهلات.
- تم تصميم هذه المبادئ لتعزيز عملية اختيار القيادة فضلاً عن كونها عادلة وشاملة وتركز على ضمان اختيار الأفراد الأكثر تأهيلاً لقيادة المفوضية.
- وتعززت إدارة الأداء داخل الاتحاد الأفريقي على نحو كبير. حيث تم تنفيذ نظام قائم على النتائج لجميع الموظفين، مع أهداف وغايات سنوية واضحة يجري رصدها وتقييمها عن كثب. ويهدف هذا النهج إلى ضمان المساءلة والأداء الفعال على نطاق المنظمة.
- ولتعزيز إدارة الأداء على مستوى القيادة العليا لمفوضية الاتحاد الأفريقي، تم إتخاذ القرارات التالية:
- (أ) **تنفيذ نظام لإدارة الأداء:** قررت المفوضية أن تقوم على وجه السرعة بدمج نظام لإدارة الأداء قائم على النتائج. ويهدف هذا النظام إلى ضمان المساءلة عن الأداء والتنفيذ وسينطبق على جميع الموظفين، المُنتخبين وغير المُنتخبين على السواء. وسيتم اتخاذ تدابير لمعالجة سوء السلوك وإساءة استخدام المنصب وضعف الأداء وعدم الوفاء بالمسؤوليات.
- (ب) **وضع الأهداف والغايات السنوية:** تم تكليف المفوضية بوضع الأهداف والغايات السنوية، والتي سيتم تقديمها إلى مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي عبر المجلس التنفيذي، بدءاً من فبراير 2020. وستشكل هذه الأهداف الأساس لاتفاقيات الأداء المُنتظبة على القيادة والإدارة وجميع الموظفين.
- (ج) **تقديم التقارير والتقييم:** يتعين على رئيس المفوضية تقديم تقرير عن الأداء السنوي إلى المجلس التنفيذي، يتضمن تفاصيل عن التقدم المحرز نحو تحقيق هذه الأهداف. والمجلس التنفيذي مُكلف بتقييم أداء المفوضية في ضوء الأهداف والغايات المحددة وتقديم تقرير تقييم إلى مؤتمر القمة كل سنة لاستعراضه.

(د) **مقترحات تفويض السلطة:** من المتوقع أيضاً أن يقترح رئيس المفوضية تفويضاً محدداً للسلطة في المفوضية بشأن مسائل الإدارة الداخلية. والغرض من ذلك هو ضمان أن تعمل المفوضية بقدر أكبر من المرونة والاستجابة. ومن المقرر تقديم هذه المقترحات من خلال المجلس التنفيذي في دورته العادية في فبراير 2012.

وتهدف هذه الخطوات إلى تعزيز ثقافة المساءلة والأداء الرفيع داخل المفوضية، مما يُعزز فعاليتها وكفاءتها في الوفاء بولاياتها.

وأخيراً، تظهر جهود الإصلاح الجارية التزام الاتحاد الأفريقي بالتحسين المستمر وإشراك أصحاب المصلحة. وقد تم تكليف المفوضية باستكمال ما تبقى من أولويات الإصلاح، وضمان إجراء مشاورات شاملة مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين وإشراك الخبراء. وعلاوة على ذلك، يُمثل تنفيذ نظام الحصص على نطاق الاتحاد الأفريقي خطوة مهمة نحو تحقيق التوازن بين مبادئ التضامن والإنصاف، مع التأكيد على المساواة بين الجنسين والشباب في التوظيف.

ويضمن النظام الجديد لتعيين الموظفين العدالة والوحدة بين الدول الأعضاء. حيث يُقسم هذا النظام عملية صنع القرار إلى قسمين متساويين:

(أ) **التضامن:** يعني أن جميع الدول الأعضاء لها دور متساو في المنظمة.

(ب) **الإنصاف** (مقياس التقييم 05% لكل منهما): بمعنى أن عملية تقييم واختيار المرشحين للوظائف عادلة.

وسيتم استخدام هذا النوع لأي نوع من الوظائف داخل المنظمة، سواء كانت وظيفة دائمة أو وظيفة بعقد أو وظيفة قصيرة الأجل. ويُعزز هذا النظام أيضاً تكافؤ الفرص لكل من الرجال والنساء، وللمتقدمين الأصغر سناً، مما يضمن حصول الجميع على فرصة عادلة للتوظيف.

وتشير هذه الإصلاحات مجتمعة إلى تفاني الاتحاد الأفريقي في أن يصبح هيئة أكثر شمولاً وكفاءة وخضوعاً للمساءلة، وفي وضع أفضل لتحقيق أهدافه الشاملة المتمثلة في الوحدة والتنمية في جميع أنحاء القارة الأفريقية.

3. تقييم عملية الإصلاح

بشكل عام، واجهت عملية إصلاح الاتحاد الأفريقي الطموحة العديد من التحديات فيما يتعلق بالتنفيذ. حيث توجد فجوة ملحوظة بين التغييرات المقترحة وتنفيذها، وغالباً ما يتأخر التنفيذ بسبب المقاومة السياسية، والجمود البيروقراطي، والافتقار إلى الإجماع بين الدول الأعضاء. وقد قوّدت هذه الفجوة إلى حد كبير الفعالية المقصودة من الإصلاحات.

وتتباين الإرادة السياسية والالتزام تجاه هذه الإصلاحات بين جميع الدول الأعضاء، مما يؤدي إلى تفاوت في اعتمادها وتطبيقها. وهناك تصور لدى بعض الدول الأعضاء بعدم الشمولية في عملية التشاور، مما يؤدي إلى خلافات حول كيفية تنفيذ الإصلاحات. وقد أعربت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (سادك) على المستوى الوزاري، في 24 يناير 2018، عن قلقها بشأن تقرير رئيس الإتحاد الأفريقي حول التقدم المحرز في تنفيذ الإصلاحات المؤسسية. وتركزت شواغلهم على عملية الإصلاح الفعلية، والتأخر في تقديم التقرير، الذي كان مشتملاً على مختلف الخيارات والتوصيات التي تحتاج إلى مزيد من المناقشة، فضلاً عن المشاورات الإضافية مع المناطق الأخرى والدول التي نشاطرها نفس التفكير.¹⁰

وفي اجتماع خاص لرؤساء دول وحكومات الإتحاد الأفريقي، انعقد في 29 يناير 2018، أعادت بعض دول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي هذه القضايا إلى واجهة النقاش مرة أخرى. وعلى الرغم من هذه المخاوف، أظهرت دول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي جبهة موحدة قوية فيما يتعلق بتنفيذ الإصلاحات. ومع ذلك، فقد أظهرت دول رئيسية مثل مصر و جنوب أفريقيا و نيجيريا تردداً ثابتاً فيما يتعلق بقرار تمويل الإتحاد.¹¹ وهناك ثمة قلق من أن الإقصاء والمقاومة المتصورة من الدول الأعضاء المؤثرة قد تعيق زخم الإصلاحات، وتقلل من الشعور بالملكية، وتقوّض القيادة اللازمة لدفع هذه التغييرات.

ويؤثر مبدأ السيادة، الذي تتمسك به بعض الدول بشدة، على مستوى مشاركتها في عملية الإصلاح. وتُعد الاستدامة المالية مجالاً آخرًا مثيراً للقلق. إذ لم تتحقق بالكامل مبادرات مثل فرض ضريبة بنسبة 0.2% على الواردات المؤهلة، والمصممة لتعزيز الاعتماد على الذات اقتصادياً، بسبب تردد بعض الدول الأعضاء أو عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية. وعلاوة على ذلك، تعوق الاختناقات النظامية الكفاءة البيروقراطية.

وفي بعض الأحيان، تفتقر مقترحات الإصلاح إلى الوضوح والتركيز، حيث يفشل بعضها في تحديد جداول زمنية واضحة أو آليات للمساءلة، مما يُعقد تتبع التقدم المحرز وإنفاذ المسؤوليات. وتمثل مشاركة أصحاب المصلحة جانب آخر بالغ الأهمية لم يُحظ بالعناية الكافية في عملية الإصلاح، حيث غالباً ما يتم استبعاد المجتمع المدني والقطاع الخاص من المناقشات، مما يحد من تنوع المساهمات ويُقلل من الشعور بالملكية الجماعية للإصلاحات.

وعلى وجه التحديد، وبالمقارنة مع التحديات القانونية والهيكلية والتنشغيلية التي تواجه الإتحاد الأفريقي، يقدم إطار الإصلاح استجابة متواضعة. وبقدر ما يُجدر الثناء على نظام الإصلاح الحالي، فإنه وبدون معالجة

¹⁰ تشيكول، يايو جينيه (Chekol, Yayew Genet). "الإصلاح المؤسسي للإتحاد الأفريقي: المبررات والتحديات والآفاق". إنسايت أون أفريقيا ١٢، ١ (٢٠٢٠): ٢٩-٤٤ وأوكيكي، جيد مارتينز (Okeke, Jide Martins). "الطموح مقابل الواقعية: تقييم احتمالات نجاح أجندة الإصلاح المؤسسي للإتحاد الأفريقي". رباح التغيير؟ الإصلاح المؤسسي للإتحاد الأفريقي وتوفير الأمن في أفريقيا (٢٠١٨): ٦-٢٠.

¹¹ على النحو الوارد أعلاه.

التحديات القانونية والهيكلية التي تواجه الاتحاد الأفريقي، فلن تتم استدامة الفوائد المتحققة من التغييرات التشغيلية والتكتيكية في إطار عملية الإصلاح.

ويعمل القانون التأسيسي بمثابة دستور لجمعية دول متساوية ذات سيادة. وتعكس المبادئ التي يسترشد بها الاتحاد بهذا الهيكل الحكومي وتستجيب له، مما يؤدي إلى عملية بطيئة نحو تكامل سياسي واقتصادي أوثق وأعمق. ويعوق هذا التقدم البطيء اقتصادات أفريقيا عن التعاون بفعالية ويعوق تحسين الإدارة والأداء داخل مؤسساتها.

وفي حين أن المبادئ والأهداف والقيم المعلنة للاتحاد الأفريقي تدعو بقوة إلى التكامل السياسي والاقتصادي بين الدول الأفريقية، إلا أن هناك انفصلاً ملحوظاً بين هذه التطلعات والأحكام والمؤسسات الفعلية التي تم إنشائها بموجب القانون التأسيسي. إذ يعلن الاتحاد الأفريقي عن مبادئ قوية للتكامل السياسي والاقتصادي بين الدول الأفريقية. ومع ذلك، فهناك انفصال صارخ بين هذه الطموحات والحقائق الواردة في قانونه التأسيسي.

وتتجلى هذه الفجوة في فشل القانون في تضمين مؤسسات حيوية، مثل المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان، في إطاره الأساسي. وعلى الرغم من أن ستة (6) مبادئ من أصل ستة عشرة (16) مبدأ من مبادئ الاتحاد الأفريقي تتناول حقوق الإنسان، فإن الأجهزة الرئيسية المسؤولة عنها ليست مدرجة كأجهزة أساسية للاتحاد، مما يُقلل من أهميتها وفعاليتها. ويعوق هذا الإغفال التفاعل بين حقوق الإنسان وعمليات التكامل، التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من نجاح كل منهما. حيث ترتبط عمليات التكامل وحقوق الإنسان ارتباطاً وثيقاً، حيث يعمل التكامل على توسيع نطاق حقوق الإنسان وتحقيقها، في حين تقوم حقوق الإنسان بتوجيه وتنظيم عملية التكامل.

ويستلزم الإصلاح الهادف للاتحاد الأفريقي أكثر من مجرد تعديلات سطحية؛ فهو يدعو إلى إعادة تقييم جوهرية وتعديل محتمل للقانون التأسيسي. فعلى سبيل المثال، تتسم عملية صنع القرار الحالية، ولا سيما في مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي، بالبطء وغالباً ما تستند إلى الإجماع أو أغلبية الثلثين. وينبغي أن يستحدث الإصلاح أساليب أكثر كفاءة لصنع القرار تتكيف مع طبيعة القرار المطروح للتعبير بإجراءات التكامل وتعزيزها.

ويواجه مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، المسؤول عن إدارة النزاعات، عوائق بسبب محدودية الموارد وسيادة الدول الأعضاء. ومن شأن تمكين مجلس السلام والأمن بتفويضات أكثر قوة وبموارد ومراجعة بروتوكولات التدخل الخاصة به تعزيز دور الاتحاد الأفريقي في الحفاظ على السلام والأمن. وبالمثل، تعاني المبادرات الاقتصادية مثل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية من التنفيذ غير المتسق عبر الدول الأعضاء.

كما يُشكل عدم الاستقرار المالي تحدياً للاتحاد الأفريقي بسبب المساهمات غير المنتظمة وغير الكافية من الدول الأعضاء. ومن الضروري أن تؤدي أساليب التمويل الأكثر موثوقية، ربما من خلال صيغ جديدة للمساهمات أو مصادر بديلة، إلى تحقيق الاتحاد الأفريقي لأهدافه بفعالية.

ولابد أن تعزز الإصلاحات أيضاً الإرادة الجماعية للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي للالتزام بالتكامل السياسي والاقتصادي. وفي الوقت الحالي، لا يتم تفعيل مشروعات المنافع العامة الأساسية للتكامل، مثل منطقة التجارة الحرة القارية وبروتوكولات حرية الحركة، إلا من خلال بروتوكولات فرعية تتطلب عمليات مصادقة منفصلة.

وبدون أحكام ملزمة في القانون التأسيسي، فإن هذه البروتوكولات لن تكون ملزمة إلا للدول التي تصادق عليها، مما يُفوّض تماسك وفعالية جهود التكامل. ومن الممكن أن يكون تشخيص كاغامي الذي مفاده أنه في

الماضي تم" تحديد مشاكل خطيرة في الإتحاد الأفريقي مراراً وتكراراً. وتم العثور على حلول. وتم اتخاذ قرارات لتطبيق الحلول. ولم يحدث سوى القليل جداً؛¹² قد يصبح للأسف تنبؤاً بنتيجة عملية الإصلاح الحالية. ويُمكن أن توضح نظرة فاحصة على المبادئ التي يركز عليها الإتحاد الأفريقي والإتحاد الأوروبي هذه النقطة على نحو أكثر وضوحاً.

الإتحاد الأفريقي	الإتحاد الأوروبي
جهاز حكومي دولي	جهاز فوق وطني
<p>الإدارة والسيادة:</p> <ul style="list-style-type: none"> المساواة في السيادة والاعتماد المتبادل: تتمتع الدول الأعضاء بوضع متساو وتعتمد على بعضها البعض أثناء العمل داخل الإتحاد الأفريقي. احترام الحدود: يحترم الإتحاد الأفريقي الحدود التي وضعت في وقت الاستقلال، مما يعزز سيادة الدولة. عدم التدخل: هناك مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، والذي يحترم السيادة الوطنية. حظر القوة: يحظر استخدام القوة أو التهديد بين الدول الأعضاء، مما يُعزز العلاقات السلمية. المبادئ الديمقراطية والحكم الرشيد: يُشجع الإتحاد الأفريقي الالتزام بالمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الرشيد. <p>السلام والأمن:</p> <ul style="list-style-type: none"> سياسة الدفاع المشترك: يهدف الإتحاد الأفريقي إلى وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة. حل النزاعات: يسعى الإتحاد الأفريقي إلى حل النزاعات من خلال الوسائل المناسبة التي تقررها الجمعية. التعايش السلمي والأمن: للدول الأعضاء الحق في العيش في سلام وأمن. 	<ul style="list-style-type: none"> التبعية والتناسب: يجب اتخاذ القرارات على أكثر مستوى محلي ممكن، ويجب ألا تتجاوز إجراءات الإتحاد الأوروبي ما هو ضروري لتحقيق أهداف المعاهدة. سيادة قانون الإتحاد الأوروبي: قوانين الإتحاد الأوروبي لها الأسبقية على القوانين الوطنية لضمان الاتساق في جميع الدول الأعضاء. الاعتراف المتبادل: يمكن بيع المنتجات والخدمات في جميع الدول الأعضاء إذا كانت متوفرة بشكل قانوني في دولة واحدة، مما يدعم السوق الموحدة. التضامن والتماسك: تدعم الدول الأعضاء بعضها البعض أثناء الأزمات، ويهدف الإتحاد الأوروبي إلى الحد من الفوارق الإقليمية من أجل التنمية المتوازنة. منح الصلاحية: لا يمكن للإتحاد الأوروبي أن يتصرف إلا في المجالات التي منحه فيها الدول الأعضاء سلطة القيام بذلك من خلال المعاهدات. الولاء: يجب على الدول الأعضاء أن تدعم بنشاط إجراءات الإتحاد الأوروبي وأهدافه وأن تتجنب الإجراءات التي يمكن أن تضر بالإتحاد. المساواة بين الدول الأعضاء: تتمتع جميع الدول الأعضاء برأي متساو في عمليات صنع القرار في الإتحاد الأوروبي، مع احترام سيادة كل دولة.

¹² <https://www.tralac.org/news/article/11228-address-by-president-paul-kagame-at-the-retreat-of-the-au-heads-of-state-and-government.html>

الإتحاد الأفريقي	الإتحاد الأوروبي
جهاز حكومي دولي	جهاز فوق وطني
<ul style="list-style-type: none"> ▪ حقوق التدخل: يحق للإتحاد الأفريقي التدخل في الدول الأعضاء في حالات جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية. ▪ طلب التدخل: يُمكن للدول الأعضاء أن تطلب مساعدة الإتحاد الأفريقي لاستعادة السلام والأمن. <p style="text-align: center;">التنمية الاقتصادية والاعتماد على الذات:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ الاعتماد على الذات: يعزز الإتحاد الأفريقي الاعتماد على الذات ضمن إطاره. ▪ التنمية الاقتصادية: هناك تركيز على العدالة الاجتماعية لضمان التنمية الاقتصادية المتوازنة في جميع أنحاء القارة. <p style="text-align: center;">حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ المساواة بين الجنسين: تعزيز المساواة بين الجنسين هو مبدأ أساسي. ▪ حقوق الإنسان: احترام حقوق الإنسان أمر أساسي لمبادئ الإتحاد الأفريقي. ▪ قدسية الحياة البشرية: يحترم الإتحاد الأفريقي الحياة البشرية ويرفض الإفلات من العقاب والاعتقالات السياسية والإرهاب والأنشطة التخريبية. ▪ رفض التغييرات غير الدستورية في الحكومة: يدين الإتحاد الأفريقي أي تغيير غير دستوري للحكومات. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ حرية الحركة: يمكن للسلع ورؤوس الأموال والخدمات والأفراد التحرك بحرية داخل الإتحاد الأوروبي، وهو أمر ضروري للسوق الموحدة.

وتشمل بعض الآثار المباشرة للاختلافات في المبادئ ما يلي:

(أ) **هياك الحكم فوق الوطنية مقابل المساواة في السيادة:** تنشئ معاهدة لشبونة كيان فوق وطني حيث يكون لقانون الإتحاد الأوروبي الأسبقية على القوانين الوطنية، مما يُشير إلى مستوى أعلى من التكامل بين الدول الأعضاء. ويُمكن النظر إلى تركيز الإتحاد الأفريقي على المساواة في السيادة وعدم التدخل على أنه عائق أمام تكامل أعمق وقد يحد من قدرة الإتحاد الأفريقي على فرض القرارات الجماعية.

- (ب) **حل النزاعات وحفظ السلام:** بينما تؤكد كلتا المعاهدتين على الحل السلمي للنزاعات، يتمتع الاتحاد الأوروبي، بموجب معاهدة لشبونة، بالقدرة المؤسسية على وضع سياسة دفاعية وأمنية مشتركة، والتي يمكن أن تكون أكثر قوة مقارنة بآليات الاتحاد الأفريقي التي تعتمد على موافقة وتعاون الدول الأعضاء لحل النزاعات.
- (ج) **التكامل الاقتصادي:** تنص معاهدة لشبونة على إنشاء سوق داخلية تتمتع بحرية حركة السلع والخدمات ورأس المال والأشخاص، وهو ما يُعد حجر الزاوية للتكامل الاقتصادي. ويفتقر القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي إلى آليات محددة لمثل هذا التكامل الاقتصادي العميق، مما قد يُعيق إنشاء سوق داخلية سلسة.
- (د) **المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان:** يدافع كلا الإطارين عن الديمقراطية وحقوق الإنسان. ومع ذلك، أنشأ الاتحاد الأوروبي أطراً ومؤسسات قانونية واسعة النطاق لرصد الامتثال وإنفاذه، والتي قد تكون أكثر تقدماً من تلك الخاصة بالاتحاد الأفريقي. وهذا يشمل ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، الذي لا يملك الاتحاد الأفريقي ما يعادله.
- (هـ) **الهيكل المؤسسي:** تحدد معاهدة لشبونة هيكلًا مؤسسيًا واضحاً ومُفصلاً للاتحاد الأوروبي، بما في ذلك أدوار المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية. وقد يستفيد الإطار المؤسسي للاتحاد الأفريقي من المزيد من الوضوح والتعزيز لتعزيز وظائفه وتأثيره.
- (و) **السياسة الاجتماعية والمواطنة:** يعمل الاتحاد الأوروبي بموجب معاهدة لشبونة على تعزيز السياسة الاجتماعية والشعور بالمواطنة في الاتحاد الأوروبي، مما يعزز الهوية الجماعية بين الدول الأعضاء. بينما يُركز القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على الدول أكثر من الأفراد، مما قد يحد من تطوير الهوية والمواطنة الأفريقية.
- (ز) **المساهمات المالية والتضامن:** لدى الاتحاد الأوروبي نظام أكثر تنظيماً للمساهمات المالية من الدول الأعضاء وآليات للتضامن المالي، مثل آلية الاستقرار الأوروبي. وقد واجه الاتحاد الأفريقي تحديات في تأمين مساهمات الأعضاء وتنفيذ قراراته المتعلقة بالتمويل الذاتي.
- إن إصلاح الاتحاد الأفريقي الذي لا يتضمن مراجعة وتعديل القانون التأسيسي لتشجيعه بعوامل جذب ودفع داخلية للتكامل السياسي والاقتصادي لا يرقى إلى أجندة إصلاح طموحة.

3.1. إصلاح الهياكل

إن عمليات القيادة وصنع القرار في الاتحاد الأفريقي مدفوعة في المقام الأول بهيكل قيادة تنفيذي. ولا يتم استكمال هذا الهيكل بالضوابط والتوازنات التقليدية التي توفرها عادة الهيئة التشريعية ووظائف الرقابة التي تضطلع بها عادة السلطة القضائية. وتضم أجهزة صنع السياسات الرئيسية الثلاثة في الاتحاد الأفريقي – مؤتمر القمة والمجلس التنفيذي ومجلس السلام والأمن - من أعضاء من الهيئات التنفيذية لحكومات الدول الأعضاء. وفي الوقت نفسه، يعمل البرلمان الأفريقي كهيئة تداولية واستشارية أكثر من كونه مؤسسة تشريعية تتمتع بصلاحيات كاملة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البروتوكول الذي سينشئ محكمة العدل وحقوق الإنسان التابعة للاتحاد الأفريقي لم يدخل بعد إلى حيز التنفيذ.

وهذا الترتيب الذي تميل فيه إدارة الاتحاد الأفريقي بشدة نحو السلطة التنفيذية له العديد من الآثار:

- (أ) **غياب الضوابط والتوازنات:** فبدون هيئة تشريعية تعمل بكامل طاقتها وسلطة قضائية فاعلة، تكون الضوابط المفروضة على السلطة التنفيذية محدودة. وقد يؤدي ذلك إلى اتخاذ قرارات أقل تمحيصاً وربما أكثر عرضة لتأثير عدد قليل من الدول الأعضاء أو القادة الأقوياء.
- (ب) **العجز الديمقراطي:** قد يعكس الوضع الحالي لمؤسسات الاتحاد الأفريقي "عجزاً من الناحية الديمقراطية"، حيث لا يوجد تمثيل كاف للأصوات المتنوعة للمواطنين الأفارقة. وقد يؤثر ذلك على شرعية قرارات الاتحاد الأفريقي وقبولها بين نطاق أوسع من السكان الأفارقة.
- (ج) **احتمالية عدم الكفاءة:** يمكن أن تصبح المنظمات التي تتولى قيادتها أجهزة تنفيذية والتي تفتقر إلى آليات رقابة قوية غير فعّالة مع مرور الوقت. وقد يكون هناك نقص في المساءلة عن القرارات التي تم اتخاذها، وقد لا تتم معالجة أوجه القصور على الفور.
- (د) **تأخر العدالة وحماية حقوق الإنسان:** حقيقة أن محكمة العدل وحقوق الإنسان التابعة للاتحاد الأفريقي لم تبدأ عملها بعد، يعني أنه لا توجد هيئة قضائية على مستوى القارة للإشراف على قضايا حقوق الإنسان أو تفسير قوانين الاتحاد الأفريقي، مما قد يترك ثغرات في العدالة وحماية حقوق الإنسان.
- (هـ) **تحديات تتعلق بتنفيذ السياسات:** بدون هيئة تشريعية قوية لإصدار قرارات أو قوانين ملزمة، قد يكون تنفيذ السياسات عبر الدول الأعضاء المتنوعة أمراً يُشكل تحدياً. فقد تُفسر الدول الأعضاء السياسات وتُطبقها بشكل غير متسق، مما يؤدي إلى تجزئة كيفية تحقيق أهداف الاتحاد الأفريقي.

ومن المرجح أن تكون عملية إصلاح الاتحاد الأفريقي التي تفشل في معالجة هذه التحديات الهيكلية أقل من مستوى التوقعات.

3.2. نقص التشاور

في حين أن عملية الإصلاح الجارية للاتحاد الأفريقي قد استفادت من العديد من المشاورات، فإن هذه المشاورات ظلت تقودها الدول وتتمحور حول الدولة وتُركز عليها. ويُمكن أن يكون لطبيعة المشاورات التي تركز على الدولة وتقودها الدولة في إطار عملية إصلاح الاتحاد الأفريقي آثار كبيرة، لا سيما في تفسير الأسباب التي قد تجعل الاتحاد الأفريقي يجد نفسه في دورة متكررة من الحاجة إلى الإصلاحات. وقد لا يستوعب هذا النهج التشاوري بشكل كامل وجهات النظر والاحتياجات المتنوعة للسكان الأفارقة، بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص وغير ذلك من الجهات الفاعلة غير الحكومية.

ويمكن أن يؤدي هذا العجز إلى إنشاء سياسات وهياكل لا تحظى بدعم واسع النطاق أو تفشل في معالجة التحديات التي تواجهها القارة بشكل شامل. وعندما يتم تصميم الإصلاحات دون استصحاب مجموعة واسعة من اسهامات أصحاب المصلحة، فإنها قد تفتقر إلى العمق اللازم والقدرة على الصمود، مما يؤدي إلى إصلاحات أقل مرونة للتعامل مع الحقائق الديناميكية والمتنوعة في جميع أنحاء القارة. وبالتالي، قد يستلزم

ذلك إعادة النظر وإعادة الهيكلة بشكل متكرر، لأن كل جولة من الإصلاحات قد لا تقوم إلا بمعالجة جزئية للقضايا الأساسية التي تحتاج إلى اهتمام.

3.2.1. مشاركة المواطنين

حتى عندما حاولت العملية التي قادها كاغامي التشاور مع منظمات المجتمع المدني، فإنها لم تكن واسعة وشاملة بالقدر الكافي، وبالكاد أسفرت عن مشاركة ذات معنى. فأن يتم استشارتك حول عملية ما فهذا يعني عادة أن يطلب منك إبداء الرأي أو التعليق بشأن مسألة ما قبل إتخاذ القرارات النهائية. وغالباً ما يكون التشاور عبارة عن تفاعل أحادي الاتجاه حيث يُقدم الطرف الذي تمت استشارته اسهاماً، لكن الآخرين يتخذون القرارات النهائية. وأولئك الذين تمت استشارتهم ليس لديهم سيطرة مباشرة على النتائج، وإنهم لا يقدمون سوى المشورة أو تقديم وجهات نظر قد يأخذها صانعو القرار في الاعتبار.

وفي المقابل، تُشير المشاركة في عملية ما إلى دور عملي أكثر نشاطاً. حيث ينخرط المشاركون بشكل مباشر في عملية صنع القرار، ويساهمون في تطوير الإجراءات والتخطيط لها وتنفيذها. وتعني المشاركة ضمناً السيطرة والمسؤولية المشتركة في كثير من الأحيان عن العملية ونتائجها. إذ أنها تفاعل ثنائي الاتجاه حيث يكون المشاركون جزءاً من القوة الدافعة للمبادرة بدلاً من مجرد تقديم المشورة من الهامش.

ويهدف الاتحاد الأفريقي إلى تعزيز الشراكة بين الحكومات وجميع شرائح المجتمع المدني، بما في ذلك النساء والشباب والقطاع الخاص. وتهدف هذه المبادرة إلى تعزيز التضامن والتماسك بين الشعوب الأفريقية، وضمان مشاركتها الفعالة في أنشطة الاتحاد. ومع ذلك، فإن دستور الاتحاد الأفريقي لا يُسهل بشكل كاف إنشاء اتحاد يُركز على المواطن. وتُركز هيكله المعنية بصنع السياسات في الغالب على الدولة. وعلاوة على ذلك، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، الذي يعمل بمثابة منبر للمجتمع المدني داخل الاتحاد الأفريقي، له دور نظامي محدود، وهو دور استشاري على نحو حصري.

ويمكن أن يترتب على التشكيل الحالي للاتحاد الأفريقي، بنهجه الذي يُركز على الدولة والدور الاستشاري للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، عدة آثار:

- (أ) **مشاركة محدودة للمجتمع المدني:** يمكن أن يؤدي عدم وجود آلية قوية لمشاركة المجتمع المدني إلى سياسات لا تعكس بشكل كامل المصالح والاحتياجات المتنوعة للمواطنين الأفارقة.
- (ب) **إمكانية الانفصال:** قد تؤدي طبيعة الاتحاد الأفريقي التي تُركز على الدولة إلى انفصال بين أعمال الاتحاد وأولويات المجتمع المدني، مما قد يُقلل من فعالية مبادرات الاتحاد الأفريقي.
- (ج) **نقص تمثيل الفئات المهمشة:** قد تجد النساء والشباب والفئات المهمشة الأخرى أن مخاوفهم ووجهات نظرهم ممثلة تمثيلاً ناقصاً في عملية صنع السياسات، مما قد يُعيق التقدم نحو الشمولية والإنصاف.
- (د) **التحدي في ما يتعلق بتنفيذ السياسات:** بدون المشاركة النشطة ومشاركة المجتمع المدني، يمكن أن يواجه تنفيذ السياسات على المستوى الشعبي تحديات كبيرة، مما يُقوّض أهداف الاتحاد الأفريقي المتمثلة في التضامن والتلاحم.

هـ) **فرص الابتكار الضائعة:** تُعد الشراكة مع القطاع الخاص أمراً بالغ الأهمية للابتكار والنمو الاقتصادي. وإذا ظل دور القطاع الخاص هامشياً، فقد تضيع فرص الابتكار والتنمية.

و) **عدم كفاية الدعوة/المناصرة للحقوق المدنية:** يُشير الوضع الاستثنائي لهيئات مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي إلى أن الدفاع عن الحقوق المدنية والاحتياجات المجتمعية قد لا يُترجم إلى سياسات قابلة للتنفيذ، مما قد يؤدي إلى خنق التنمية المجتمعية، والتقدم في مجال حقوق الإنسان.

وفي حين أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لا يعتبر عادة جزءاً من الآليات التي تُشكل النظام الأفريقي لحقوق الإنسان، فإن ولايته المتعلقة "بتعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد والمبادئ الديمقراطية والمساواة بين الجنسين وحقوق الطفل"¹³ وتسهيل مشاركة منظمات المجتمع المدني مع الاتحاد الأفريقي أمر بالغ الأهمية لعمل النظام الأفريقي لحقوق الإنسان.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن القرار الذي إتخذه مؤتمر القمة والذي يطلب من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي قيادة عملية تنسيق معايير الحصول على مركز المراقب داخل الاتحاد له آثار على وصول منظمات المجتمع المدني والمواطنين إلى آليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان والمشاركة فيها.¹⁴ ويُمكن أن يؤدي تنسيق معايير الاعتماد في جميع أجهزة الاتحاد الأفريقي تحت قيادة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي إلى تبسيط عملية حصول منظمات المجتمع المدني على صفة مراقب، وهي خطوة إيجابية نحو تحقيق الكفاءة. ويُمكن أن يؤدي ذلك إلى عملية أكثر اتساقاً وشفافية، مما يسمح لمنظمات المجتمع المدني بالتعامل مع آليات الاتحاد الأفريقي بسهولة أكبر.

ومع ذلك، يكمن التحدي في ضمان ألا تصبح المعايير المنسقة إقصائية، لا سيما فيما يتعلق بمنظمات المجتمع المدني التي تدافع عن مجموعات الأقليات أو في القضايا الحساسة مثل الميول الجنسية، والتي قد تكون مثيرة للجدل في مختلف الدول الأعضاء. وينبغي أن يؤدي تنسيق المعايير إلى مزيد من الشمولية وتيسير وجود صوت موحد للمجتمع المدني ضمن عمليات الاتحاد الأفريقي. ومع ذلك، فهناك ثمة قلق من أنه إذا كانت المعايير المنسقة تعكس القيم المحافظة السائدة في بعض الدول الأعضاء، فقد يؤدي ذلك عن غير قصد إلى تهميش منظمات المجتمع المدني التي تعمل على قضايا تفتقر إلى القبول على نطاق واسع في جميع أنحاء القارة، وبالتالي إسكات الأصوات الحيوية التي تساهم في تنوع وثراء الخطاب الأفريقي في مجال حقوق الإنسان.

¹³ () انظر المادة 7 (5) من النظام الأساسي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

¹⁴ مقرر بشأن معايير منح صفة مراقب ونظام اعتماد داخل الاتحاد الأفريقي، الوثيقة (EX.CL/161 (VI) EX.CL/Dec.168(VI)

4. المرحلة التالية من عملية الإصلاح

4.1. سياق عملية إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان

أوشك الاتحاد الأفريقي على الانتهاء من عملية إصلاح مفوضية الاتحاد الأفريقي وأساليب عمل أجهزة السياسات. أما المرحلة التالية من عملية الإصلاح فهي مرحلة الأجهزة الأخرى للاتحاد الأفريقي – البرلمان الأفريقي، والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وتُركز هذه الورقة على لجنة حقوق الإنسان والشعوب واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته المشار إليها هنا باسم المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان.

يقوم الاتحاد الأفريقي بإصلاحات في المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان والقارة تبحر في مناهة من التحديات المُعددة. ويكشف تحليل الوضع في سياق حقوق الإنسان في الوقت الراهن في أفريقيا عن عدة طبقات يجب على الاتحاد الأفريقي النظر فيها، مما يضمن أن تكون المنظومة التي تم إصلاحها عملية وتقديمية.

- ♦ **البيئة الجيوسياسية السامة:** يتسم المشهد الجيوسياسي في أفريقيا بالتقلبات، حيث تؤثر الصراعات والنزاعات على السلطة على حالة حقوق الإنسان. وغالباً ما تؤدي التأثيرات والمصالح الخارجية إلى تفاقم التوترات الداخلية، مما يؤدي إلى أزمات في نظام الحكم التي تُفوّض حقوق الإنسان.
- ♦ **صعود القوى المحافظة والمناهضة للحقوق:** يُهدد تصاعد الأيديولوجيات والحركات السياسية المحافظة، التي يقاوم بعضها المعايير العالمية لحقوق الإنسان، حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وكثيراً ما تتحدى هذه الجماعات شرعية آليات حقوق الإنسان، مما يخلق بيئة من العداء تجاه المدافعين عن حقوق الإنسان والناشطين.
- ♦ **تناقص الموارد:** تعتمد آليات حقوق الإنسان، في أغلب الأحيان، على التمويل الدولي، وهو آخذ في الانخفاض. وتحد ندرة الموارد من قدرة هذه الآليات على العمل بفعالية والاستجابة بسرعة وكفاءة للانتهاكات في مجال حقوق الإنسان.
- ♦ **أوجه القصور في القدرات:** تواجه العديد من مؤسسات حقوق الإنسان الأفريقية تحديات تتعلق بالخبرة والهياكل الأساسية والدعم، مما يُعيق قدرتها على إنفاذ معايير حقوق الإنسان ومحاسبة القائمين بالانتهاكات.
- ♦ **أوجه القصور في الشرعية:** يوجد ثمة تصور متزايد بأن مؤسسات حقوق الإنسان إما أضعف من أن تواجه المُنتهكين الأقوياء أو يتم استخدامها كأدوات لتحقيق غايات سياسية، مما يؤدي إلى أزمة في الشرعية.
- ♦ **الجائحة والآثار الاقتصادية:** لم تفرض جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) تحديات صحية مباشرة فحسب، بل أدت أيضاً إلى تفاقم في التفاوتات الاقتصادية، مما أدى إلى ارتفاع حاد في انتهاكات في مجال الحقوق، مثل الحق في الصحة والتعليم والحق في مستوى معيشي لائق.

- ◆ **التكنولوجيا والحقوق:** في حين توفر التكنولوجيا سبلاً جديدة لتعزيز حقوق الإنسان، فإنها تطرح أيضاً تحديات فريدة، مثل المراقبة الرقمية، والتي يمكن أن تنتهك الخصوصية وحرية التعبير.
 - ◆ **القضايا البيئية:** يُشكل تغير المناخ والتدهور البيئي تهديدات كبيرة للحقوق في الصحة والحصول على المياه وسبل العيش، لا سيما بالنسبة للمجتمعات الضعيفة.
- وينبغي على الاتحاد الأفريقي، في سياق إصلاح منظومته لحقوق الإنسان، التركيز على إنشاء إطار قوي قادر على مواجهة هذه التحديات. ويجب أن تكون المنظومة التي تم إصلاحها قادرة على الصمود في وجه الضغوط السياسية وأن يكون لديها آليات تمويل مستدامة أقل اعتماداً على المصادر الخارجية. كما ينبغي لها الاستثمار في بناء القدرات لضمان أن تكون المؤسسات مُجهزة تجهيزاً جيداً بالأدوات والخبرات اللازمة لدعم معايير حقوق الإنسان.
- وعلاوة على ذلك، يجب على الاتحاد الأفريقي ضمان أن تتسم المنظومة التي تم إصلاحها بأنها تفاعلية واستباقية، مع القدرة على توقع التحديات الناشئة في مجال حقوق الإنسان والاستجابة لها، بما في ذلك تلك التي تفرضها التكنولوجيا والتغير البيئي. وكما ينبغي أن تعمل على تعزيز شرعية آليات حقوق الإنسان من خلال ضمان حيادها وفعاليتها في محاسبة المُنتهكين.
- وأخيراً، يجب أن تكون المنظومة التي تم إصلاحها شاملة، وأن تتواصل مع المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والجمهور الأوسع لبناء ثقافة احترام حقوق الإنسان في جميع أنحاء القارة. وسيساعد هذا النهج المنظومة على أن تكون مناسبة للغرض منها وتتطلع إلى الأمام، وقادرة على التعامل مع تعقيدات المشهد الحالي والمستقبلي لحقوق الإنسان في أفريقيا.

4.2. المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان وقضية للإصلاح

4.2.1. نظرة عامة على المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان الحالية

تتكون المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وبروتوكولاته الإضافية، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وهي هيئة إشرافية. ويشمل هذا النظام أيضاً الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته، الذي تشرف عليه لجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (المحكمة).

وتضم اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان ولجنة الخبراء الأفريقية إحدى عشر (11) خبيراً وأمناء تنفيذيين وموظفين في الأمانة العامة. بينما تضم المحكمة إحدى عشر (11) قاضياً. ولدى الآليات الثلاث ولايات متشابهة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وتفسيرها. حيث تتلقى كل من اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب واللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والطفل تقارير قطرية وبلاغات فردية وترجعها، وتجري زيارات ميدانية، مما يتطلب من الدول تقديم تحديثات دورية. ولدى كل من اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، واللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والطفل، والمحكمة ولايات تتعلق بالحماية. وتقع الأمانات العامة للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب واللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والطفل والمحكمة في بانجول، غامبيا، وماسيرو، ليسوتو، وأروشا، تنزانيا، على التوالي.

تتمثل أهداف عملية إصلاح الاتحاد الأفريقي في تركيز تدخلات الاتحاد الأفريقي على عدد قليل من قضايا السياسة ذات النطاق القاري، وتحسين الفعالية والكفاءة التشغيلية، والمواءمة المؤسسية للحد من ازدواجية الجهود، وضمان التمويل المستدام لجهود الاتحاد الأفريقي وتمكين المشاركة الشعبية في الاتحاد الأفريقي وعملياته. وستفيد هذه المعايير في كيفية تعامل وحدة الإصلاح مع التحديات الأفريقية في مجال حقوق الإنسان وحلولها المقترحة.

4.2.2. التحديات التي تواجهها المنظومة الحالية

تواجه المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان تحديات عديدة في معالجة قضايا حقوق الإنسان المعقدة والمتشابكة في القارة. وتشمل هذه التحديات تداخل الولايات، والازدواجية في استخدام الموارد، والاستخدام غير الفعال، وسوء تنفيذ توصيات الهيئات وقراراتها.¹⁵

- (أ) **تداخل الولايات:** غالباً ما تضطلع هيئات المعاهدة التابعة للمنظومة بمسؤوليات متداخلة. وعلى الرغم من أن هذه الهيئات تعالج قضايا محددة لحقوق الإنسان، إلا أن ولاياتها وأساليبها المتشابهة يمكن أن تؤدي إلى الارتباك والمنافسة ومحدودية التعاون، مما يقلل من فعاليتها.
- (ب) **ازدواجية الجهود:** تشهد المنظومة في بعض الأحيان ازدواجية الجهود عبر مختلف هيئات المعاهدة التي تعزز وتحمي، وتفسر مختلف معاهدات حقوق الإنسان. ويؤدي ذلك إلى إهدار الموارد، والتنافس على التمويل، وعدم الاتساق في التصدي لتحديات مماثلة في مجال حقوق الإنسان، والذي يتفاقم بسبب غياب آلية تنسيق مركزية.
- (ج) **الاستخدام غير الكافي وغير الفعال للموارد:** كثيراً ما تُقيد الموارد المحدودة التي تتفاقم بفعل الجهود الزائدة عن الحاجة وضعف التنسيق، المنظومة. وفي أغلب الأحيان يكون تخصيص الموارد المالية والفنية والبشرية غير فعال، حيث لا تتسق المساعدة الخارجية من الشركاء الدوليين دائماً مع أولويات هيئات المعاهدات.
- (د) **ضعف تنفيذ التوصيات:** في كثير من الأحيان يحبط التنفيذ الناقص تطوير العديد من السياسات والأطر، والذي يُمكن أن يُعزى إلى الافتقار إلى الإرادة السياسية، وعدم كفاية القدرات المؤسسية، والموارد المحدودة، وضعف آليات الإنفاذ.
- (هـ) **القرارات التي تتخذها الأطراف ذات السيادة:** تعتمد فعالية المنظومة إلى حد كبير على التزام الدول الأطراف الفردية. ومع ذلك، فإن الحوكمة غير الفعالة والفساد والأولويات المتنافسة غالباً ما تعيق التنفيذ الفعال لمبادرات حقوق الإنسان على المستوى الإقليمي ودون الإقليمي.

¹⁵ هاينز، كريستوف (Heyns, Christof) "النظام الإقليمي الأفريقي لحقوق الإنسان: في حاجة إلى الإصلاح". 155: Afr. Hum. Rts. LJ 1 (2001); جوتو، شادراك. "إصلاح وتجديد النظام الإقليمي الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب". 175: Afr. Hum. Rts. LJ 1 (2001); زوبيت، أولين كواجن. "من "محرر" إلى مفهوم وفعال: مقترحات الإصلاح لإطار حقوق الإنسان الأفريقي من خلال عدسة النظام". المجلة الأفريقية لقانون حقوق الإنسان 23.1 (2023): 1-29.

4.3. خيارات الإصلاح: تعزيز كفاءة وفعالية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان

يُمكن أن يتخذ إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان عدة أشكال بما في ذلك: تحسين الوضع الراهن، أو دمج الآليات المختلفة ذات الولايات المتشابهة أو ترشيح الولايات داخل المنظومة. ولكل خيار من هذه الخيارات مزايا وعيوب.

4.3.1. الخيار 1: تحسين الوضع الراهن

تظل رؤية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان ورسالتها وولايتها على نفس القدر من الأهمية الذي كانت عليه عندما أنشأتها منظمة الوحدة الأفريقية لأول مرة. وتوفر الولايات والهياكل والمنظمات والتكوينات الحالية لهيئات حقوق الإنسان المنشأة بموجب المعاهدات لأفريقيا خدمات فريدة في مجال حقوق الإنسان.

- (أ) **التركيز على السياق والقيم الأفريقية:** تم تصميم المعاهدات الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان وفقاً للسياقات التاريخية والاجتماعية والثقافية والسياسية الفريدة للمنطقة، وتتضمن الحقوق والمسؤوليات الفردية والجماعية التي تعكس قيم ومبادئ المجتمعات الأفريقية.
- (ب) **الولاية الشاملة:** تُعد ولاية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان واسعة النطاق، وتشمل تعزيز وحماية وتفسير مجموعة واسعة من حقوق الإنسان. وهذا يسمح للهيئات المنشأة بموجب معاهدات معالجة مختلف قضايا حقوق الإنسان معالجة كلية.
- (ج) **آلية تقديم الشكاوى التي يمكن الوصول إليها:** تُوفر المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان في شكلها الحالي وسيلة يسهل الوصول إليها للأفراد والمنظمات غير الحكومية لطلب الإنصاف من انتهاكات حقوق الإنسان، خاصة عندما تكون سبل الانتصاف المحلية غير فعالة أو غير موجودة.
- (د) **المرونة والطابع غير الرسمي:** إجراءات وأساليب المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان أقل رسمية وأكثر قابلية للتكيف من تلك الخاصة بالمحاكم الدولية والمحلية، مما يُسهل بيئة أكثر سهولة للتواصل مع المشتكين وأصحاب المصلحة.
- (هـ) **تعزيز التعاون والتكامل على المستوى الإقليمي:** تُعزز اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته الحوار والتعاون بين الدول الأعضاء، مما يساهم في تنسيق المعايير والممارسات الإقليمية لحقوق الإنسان.
- (و) **المشاركة مع المجتمع المدني:** يسمح التواصل النشط للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته مع المجتمع المدني بمشاركة متنوعة لأصحاب المصلحة، مما يُعزز الاستجابة لاحتياجات القارة واهتماماتها.
- (ز) **الآليات والمقررون الخاصون:** أنشأت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته آليات تُركز على قضايا محددة لحقوق الإنسان أو الفئات الضعيفة، مما يسمح بإجراء بحوث متعمقة ومشاركة سياسية مع الدول الأعضاء حول المسائل المواضيعية.

ورقاً لهذا الخيار، ينبغي توجيه عملية الإصلاح نحو تحسين التحديات الهيكلية والمؤسسية والتنظيمية القائمة والملازمة لعمل المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. وتشمل هذه التحديات ما يلي:

(أ) **الافتقار إلى الاستقلالية الوظيفية:** إن التدخل السياسي من أجهزة صنع السياسات في الاتحاد الأفريقي يشكك في استقلالية وحيادية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. ولمعالجة هذا، يتعين على الاتحاد الأفريقي أن يحدد الوظائف المستقلة للمنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان، والسماح لها بالعمل دون تدخل سياسي. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الاتحاد الأفريقي وضع معايير اختيار تحدد الخبرة في مجال حقوق الإنسان والمعايير الأخلاقية العالية وإنشاء لجنة تدقيق شاملة وشفافة للتوصية بأعضاء الانتخابات الذين سيعملون في آليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. وستقوم هذه اللجنة، التي تضم منظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين، بوضع قائمة مختصرة وإقرار المرشحين لانتخابات أجهزة السياسة في الاتحاد الأفريقي.

(ب) **رئيس ونائب رئيس يعملون بدوام كامل (متفرغين):** تتطلب اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته رئيس ونائب رئيس دائمين للعمل بفعالية. وتوفر هيئة مكتب دائمة الجوانب التالية:

- **القيادة المتفانية:** ستركز هيئة المكتب المتفرغة بالكامل على غرض وأهداف اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، مما يعزز صنع القرار والتنسيق والتوجيه الاستراتيجي.
- **الظهور والتمثيل:** ستعمل هيئة المكتب المتفرغة على رفع مكانة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته في الاجتماعات والمؤتمرات رفيعة المستوى، وبالتالي تعميق مشاركتها مع أصحاب المصلحة الرئيسيين وتوسيع تأثيرها على قضايا حقوق الإنسان في أفريقيا وعلى الصعيد الدولي.
- **التنسيق والتعاون:** نتيجة لوجود هيئة مكتب متفرغة بالكامل سيتحسن التفاعل مع الكيانات الإقليمية والدولية المعنية بحقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني، مما يُفيد أنشطة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته وتأثيرها من خلال تعزيز التعاون وتبادل المعلومات.
- **المناصرة والدبلوماسية:** سيكون لهيئة المكتب المتفرغة دور فعال في مناصرة توصيات وقرارات اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته أمام الدول الأعضاء والشركاء الدوليين، وحشد دعم رفيع المستوى لمبادرات اللجنة.
- **المساءلة والشفافية:** يُمكن لهيئة المكتب المتفرغة أن تُراقب بشكل أكثر فعالية قرارات وتوصيات اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والاتفاقية الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، ومساءلة الدول الأعضاء عن التزاماتها في مجال حقوق الإنسان وتعزيز شفافية رصد حقوق الإنسان في أفريقيا.
- **القدرة التنظيمية والكفاءة:** من شأن وجود هيئة مكتب متفرغة أن تُعزز العمليات الداخلية والقدرة التنظيمية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية

بحقوق الطفل ورفاهيته، مما قد يؤدي إلى تأمين المزيد من التمويل، وتحسين عمليات اللجنة، وتجميع فريق أكثر قوة.

○ **الاستجابة:** مع وجود هيئة مكتب مُتفرغة، يُمكن للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته الاستجابة بشكل أكثر براعة لقضايا وأزمات حقوق الإنسان الناشئة، مما يسمح بمبادرات التنمية المحددة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في جميع أنحاء القارة.

(ج) **عدم كفاية الموارد:** تُواجه المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان في كثير من الأحيان قيوداً بسبب عدم كفاية الموارد المالية والبشرية، مما يحد من قدرتها على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها بشكل فعال. ولمعالجة هذا الأمر، فإن زيادة التمويل من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي والمصادر الأخرى وتعزيز قدرات الموارد البشرية أمر بالغ الأهمية. وعلاوة على ذلك، ينبغي على الاتحاد الأفريقي إنشاء صندوق طوعي لحقوق الإنسان للسماح بمساهمات إضافية لدعم مبادرات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان.

(د) **آلية تقديم الشكاوى غير الفعالة:** تتسم عملية تقديم الشكاوى إلى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته بأنها معقدة وطويلة، مما يُشكل تحدياً لفعالية الهيئة وإمكانية وصول ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان إلى العدالة في الوقت المناسب. وإذا أرادت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الحفاظ على ولايتها المتعلقة بالحماية، فيجب عليها معالجة الانتهاكات واسعة النطاق والمنهجية والجسيمة لحقوق الإنسان، وترك الشكاوى الفردية إلى المحكمة الأفريقية.

(هـ) **ضعف إنفاذ القرارات والتوصيات:** تُعاني المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان في أغلب الأحيان من ضمان امتثال الدول الأعضاء لتوجيهاتها. ويُعد إنشاء آلية رصد قوية أمر ضروري لتتبع الالتزام وإشراك الدول بشكل فعال. وينبغي تفعيل المادة 23 (1) و (2) من القانون التأسيسي لمواجهة الانتهاكات الجسيمة التي حدتها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته والمحكمة

(و) **نظام الآلية الخاصة:** النظام الحالي الذي يعمل فيه المُفوضون والخبراء أيضاً كآليات خاصة له عيوب ملحوظة، بما في ذلك القدرة المحدودة وتضارب المصالح المُحتمل. ويجب أن يشمل النظام الجديد عدداً محدوداً من الخبراء المُستقلين، الذين يتم تعيينهم بناءً على الخبرة وتوصي بهم لجنة التدقيق، لتعزيز عمل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وعمل لجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته من خلال توفير الشرعية، وزيادة التركيز، وتجنب تضارب المصالح، وبالتالي توسيع نطاق اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته.

(ز) **توفير الموارد وإعادة هيكلة الأمانات العامة للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته:** تحتاج الأمانات العامة إلى إعادة هيكلة وتوفير الموارد على النحو المقترح في مختلف الهياكل المقترحة. وللمواءمة مع القرارات المتعلقة بالسياسات وتعكس مكانة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وعبء عملها، ينبغي رفع مستوى منصب الأمين التنفيذي إلى درجة مدير (D1)

4.3.2. الخيار 2: توحيد الهيئات المعنية بحقوق الإنسان: دمج اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته في كيان واحد

يقترح هذا الخيار دمج اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، وربما لجنة الاتحاد الأفريقي للقانون الدولي (AUCIL) في هيئة واحدة مكرسة للقانون الدولي وحقوق الإنسان وتعزيز حقوق الطفل. 16 وينبغي تفويض ولايات اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته بشأن الحماية إلى المحكمة.

وستكون هناك حاجة إلى إدخال تعديلات على المادة 34 (6) من بروتوكول المحكمة لمواءمة متطلبات الوصول والوضع الدائم للمحكمة مع تلك التي سبقت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، مما يُمكن المحكمة من الاضطلاع بولايتها في مجال الحماية بفعالية.

وستتكون الهيئة المدمجة المنشأة بموجب معاهدة من عدد X من المُفوضين، بما في ذلك الممثلين الإقليميين وممثلين شؤون النوع، ورئيس دائم ونائب رئيس (هيئة مكتب)، ومُفوضين مقررين معينين بحقوق الطفل وحقوق المرأة. وسيسهم المقررين الخاصين الذين تعينهم أجهزة الاتحاد الأفريقي في تعزيز هذه الهيئة.

تشمل مزايا الدمج ما يلي:

- أ) **آلية مُبسطة لحقوق الإنسان:** من شأن وجود كيان مُوحد أن يبسط إطار حقوق الإنسان في أفريقيا، مما يجعله أكثر قابلية للفهم والوصول إليه للإحصاف.
- ب) **أمانة عامة موحدة:** من شأن وجود أمانة عامة واحدة للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، ولجنة الاتحاد الأفريقي للقانون الدولي تحسين التنسيق والاتصال، وتبسيط عملية تقديم التقارير والرصد، ويسمح ببناء القدرات والمساعدة الفنية بشكل متكامل.
- ج) **تعزيز التعاون:** من شأن التوحيد تعزيز التنسيق والتعاون بشكل أفضل بين مختلف مؤسسات حقوق الإنسان من أجل اتباع نهج موحد إزاء انتهاكات حقوق الإنسان.
- د) **الاستخدام الأمثل للموارد:** سيؤدي دمج الهيئات إلى تشغيل أكثر فعالية وكفاءة، مما يُخفف من العبء الإداري والمالي على الدول الأفريقية.
- هـ) **زيادة الظهور والتأثير:** من المرجح أن يتمتع الكيان الموحد بوجود إقليمي ودولي أكثر قوة، مما يُعزز تعبئة الموارد لمواجهة التحديات في مجال حقوق الإنسان.
- و) **تحسين الامتثال والإنفاذ:** يمكن لنظام واحد رصد وإنفاذ الالتزامات في مجال حقوق الإنسان في جميع أنحاء القارة بشكل أفضل.
- ز) **تخفيف العبء على الدولة الطرف:** من شأن الدمج تبسيط التزامات تقديم التقارير، والرصد المنسق، وإتخاذ القرارات بشكل متنسق، وتبسيط مشاركة المجتمع المدني، والاستخدام الفعّال للموارد.

¹⁶ يرجى ملاحظة أن هذا الخيار قد تم رفضه من قبل الدول الأعضاء في معتكف تم تنظيمه بكينغالي.

العيوب المحتملة التي يجب مراعاتها:

- (أ) **فقدان التركيز المتخصص:** قد تؤدي هيئة واحدة إلى إضعاف الاهتمام الموجّه إلى حقوق الطفل لأنها توسع نطاقها لمعالجة المزيد من قضايا حقوق الإنسان.
- (ب) **التحديات البيروقراطية:** قد يؤدي دمج هيئات مختلفة ذات ولايات وإجراءات مميزة إلى عدم الكفاءة والتأخير.
- (ج) **تضارب الأولويات:** يمكن أن يؤدي تحقيق التوازن بين الأولويات المتنوعة للكيانات المدمجة إلى عدم التركيز على قضايا محددة.
- (د) **ولاية مُثقلة بالأعباء:** قد تُواجه الهيئة المُدمجة صعوبات في معالجة جميع قضايا حقوق الإنسان بفعالية بسبب الولاية الموسعة.
- (هـ) **فقدان الخبرة:** يمكن أن يؤدي الاندماج إلى فقدان الخبرة المتخصصة، لا سيما في مجال حقوق الطفل.
- (و) **مقاومة أصحاب المصلحة:** قد تُشكل المقاومة من مختلف أصحاب المصلحة تحديات في التنفيذ.

4.3.3. الخيار 3: ترشيح الولايات المتعلقة بالتعزيز والحماية

يتضمن الخيار الثالث تحديد الأدوار والمسؤوليات بين اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، والمحكمة.

أساليب تقسيم الولايات:

- (أ) توضيح الولاية:
 - اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب: التركيز على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها على نطاق واسع، وتفسير الميثاق الأفريقي، وتقييم تقارير الدول.
 - لجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته: التركيز على تعزيز حقوق الطفل وحمايتها، وتفسير ميثاق الطفل، ومراقبة امتثال الدولة.
 - المحكمة: التعامل مع التقاضي بشأن الوظائف القضائية وإصدار أحكام ملزمة بشأن حقوق الإنسان والطفل.
- (ب) آليات الإحالة: وضع إجراءات لإحالة القضايا إلى المحكمة، وضمان استنفاد جميع التدابير الوقائية والتشجيعية قبل التقاضي.
- (ج) التكاملية: الاعتراف بخبرة كل مؤسسة والتعاون عند الضرورة.
- (د) التقارير المُنسقة: موازنة متطلبات إعداد التقارير وتنسيق التوصيات مع المحكمة من أجل الاتساق.
- (هـ) التواصل: ينبغي عقد اجتماعات مُنظمة وفرق عمل مشتركة بين اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته والمحكمة.

مزايا التقسيم الواضح للولايات:

- (أ) التركيز المُتخصص: يُمكن لكل مؤسسة التركيز على خبرتها من أجل الاستجابات المستهدفة.
- (ب) ولاية قضائية واضحة: تقلل الولايات المحددة على نحو جيد من التداخل والارتباك.
- (ج) التخصيص الفعّال للموارد: تسمح الولايات المنفصلة باستخدام الموارد على نحو فعّال.
- (د) دعم مصمم على نحو خاص: يمكن أن يكون بناء القدرات والمساعدة الفنية أكثر تحديداً لخبرة كل هيئة.
- (هـ) النهج التكميلي: يمكن أن تؤدي الأدوار الواضحة إلى تعاون أفضل واستراتيجية شاملة لحماية حقوق الإنسان.

يُمكن أن تشمل العيوب ما يلي:

- التجزئة المُحتملة: قد يؤدي تقسيم الولايات بين مؤسسات متعددة إلى نظام مجزأ لحقوق الإنسان، مما يزيد من صعوبة التعامل مع الدول الأطراف والمجتمع المدني، وربما يؤدي إلى ثغرات في حماية حقوق الإنسان.
- ازدواجية الجهود: على الرغم من الجهود المبذولة لتقسيم الولايات، فقد لا يزال هناك تداخل في عمل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، والمحكمة، مما يؤدي إلى ازدواجية الجهود والاستخدام غير الفعّال للموارد.
- عوائق الاتصال: قد يؤدي وجود ولايات منفصلة إلى إعاقة الاتصال والتعاون بين المؤسسات، حيث قد تركز كل هيئة بشكل أكبر على دورها المحدد بدلاً من تعزيز التعاون.
- عدم الاتساق في التفسير والتطبيق: قد يؤدي تقسيم الولايات إلى تفسيرات وتطبيقات مختلفة لمعايير حقوق الإنسان، مما يؤدي إلى الارتباك وعدم الاتساق في تعزيز وحماية حقوق الإنسان في أفريقيا.
- العبء على الدول الأطراف: قد تفرض المؤسسات المتعددة ذات الولايات المنفصلة عبئاً أكبر على الدول الأطراف فيما يتعلق بالتزامات تقديم التقارير والمشاركة وتخصيص الموارد.

5. مقترح منظمات المجتمع المدني لإصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان

بوصفه المنظمة القارية البارزة التي تمثل المصالح الجماعية للدول الأفريقية، ظل الاتحاد الأفريقي يُدافع بثبات عن حقوق مواطنيه ورفاهيتهم. وتواصل مساعيهِ الأخيرة لإصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان هذا الإرث من الابتكار في مضمار تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب، والارتقاء بحدود المعرفة والسياسة. ولا يمكن أن يكون الإصلاح الجاري إدارياً فحسب؛ بل يجب أن يجسد تفاني الاتحاد الأفريقي في ضمان الكرامة والعدالة والحرية للجميع، بغض النظر عن الأصل أو الحالة.

ولقد قادت منظمات المجتمع المدني، بما فيها منظماتنا، تاريخياً مناصرة حقوق الإنسان، حيث عملت كهيئات رقابية وتعليمية ومناصرة عن المُهمشين. ونحن نُدرك تعقيدات إصلاح منظومة تُلبي احتياجات الدول ذات الخلفيات الثقافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية المتنوعة. ومع ذلك، يؤكد هذا التنوع على ضرورة وجود إطار قادر على الصمود وشامل لحقوق الإنسان.

وينبغي على الاتحاد الأفريقي، والذي ترجع جذوره إلى مكافحة الاستعمار والتغلب على الفصل العنصري وبناء ديمقراطية قائمة على العدالة والمساواة، استخدام عملية الإصلاح لتعزيز هيكله لحقوق الإنسان بدلاً من إضعافه. وغالباً ما تُشكل قيادة الاتحاد الأفريقي والتزامه بمنظومته الإقليمية لحقوق الإنسان سابقة لمنظومات حقوق الإنسان الإقليمية الأخرى.

وترمي مقترحات منظمات المجتمع المدني إلى المشاركة البنّاءة مع الوحدة المعنية بالإصلاح ومختلف الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي لتحقيق هدفين:

(أ) التأكيد على الفروق الإجرائية الدقيقة التي تضمن أن تكون عملية الإصلاح شفافة وشاملة وتتوافق مع وجهات النظر المتنوعة للقارة.

(ب) التأكيد على التحسينات الحاسمة التي يمكن أن تجعل المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان أكثر فعالية ومرنة ومتوائمة مع المعايير الدولية.

وتود منظمات المجتمع المدني، في مشاركتها في عملية الإصلاح، أن تؤكد وتسعى إلى تحقيق ست نتائج رئيسية من عملية إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. وبصفتنا منظمات مجتمع مدني، فننتوقع أن يعالج إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان ثلاثة جوانب رئيسية ومترابطة:

- 1) ينبغي أن يؤدي الإصلاح إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب بدلاً من تقليص الحماية.
- 2) يجب أن يعزز الإصلاح الاستقلال والتكامل والتعاون والتنسيق ضمن معايير وآليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان.
- 3) يعمل الإصلاح على تعزيز قدرة ومصداقية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان (الموارد والكفاءة).
- 4) ينبغي أن يوسع الإصلاح وصول المواطنين الأفارقة ومنظمات المجتمع المدني إلى آليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان (الوضع الدائم).

- (5) ينبغي أن يعمل الإصلاح على زيادة تعزيز قدرة الاتحاد وموارده على تنفيذ وإنفاذ معايير وقرارات وتوصيات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان.
- (6) ينبغي أن يؤدي الإصلاح إلى زيادة الشفافية في عمليات صنع القرار والإجراءات التنفيذية لآليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان.
- (7) ينبغي أن تُمكن عملية الإصلاح منظمات المجتمع المدني من الوصول إلى عمليات الاتحاد الأفريقي والمشاركة فيها بشكل هادف.

5.1. المزيد من الحماية وليس الأقل

يتضمن إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان على إمكانات هائلة لتحقيق نتائج إيجابية وسلبية. وتتمثل أحد الهواجس الرئيسية في خطر إمكانية استخدام عملية الإصلاح لتقويض الإطار المعياري القوي داخل المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. ومن الأهمية بمكان ألا تحافظ عملية الإصلاح على الحماية التي توفرها المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان فحسب، بل تعززها أيضاً:

- (أ) **حقوق الإنسان كمعيار عالمي:** تقوم حقوق الإنسان على قابلية التطبيق العالمي. وهذه الحقوق أصيلة لجميع البشر، بغض النظر عن العرق أو نوع الجنس أو الجنسية أو العرقية أو اللغة أو الدين أو أي وضع آخر. وينبغي أن يدعم الإصلاح هذا الطابع العالمي للحقوق، وأن يضمن عدم التمييز ضد أي مجموعة.
- (ب) **التحقيق التدريجي للحقوق:** قطعت المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان خطوات كبيرة في الاعتراف بالحقوق المختلفة وحمايتها. ومن شأن تقليص هذه الحقوق باسم الإصلاح أن يكون بمثابة خطوة تراجعية. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن تهدف الإصلاحات إلى التحقيق التدريجي للحقوق، ومواصلة توسيع نطاق الحماية وتعزيزه.
- (ج) **الشمولية والتنوع:** تكمن قوة أفريقيا في تنوعها. وينبغي أن تعكس منظومة حقوق الإنسان بعد إصلاحها هذا التنوع، وأن تحترم وتحمي حقوق جميع الأفراد، بمن فيهم أفراد المجتمعات التي تعاني من التهميش. وهذه الشمولية ضرورية لتعزيز التماسك الاجتماعي والوحدة الوطنية.
- (د) **الالتزامات والسمعة الدولية:** العديد من الدول الأفريقية موقعة على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. ويُمكن أن يضر التراجع عن الالتزامات في مجال حقوق الإنسان من خلال عملية الإصلاح بمكانة أفريقيا في المجتمع العالمي. ويتعين على الاتحاد الأفريقي مواصلة إصلاحاته مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.
- (هـ) **التنمية الاقتصادية والاجتماعية:** هناك صلة قوية بين حماية حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويعمل النظام الذي يحمي حقوق الإنسان بقوة على تشجيع الاستثمار، وتعزيز الاستقرار الاجتماعي، وتعزيز التنمية. وبالتالي، يمكن أن يكون للإصلاحات التي تضعف حماية حقوق الإنسان آثار اقتصادية واجتماعية سلبية.
- (و) **الإرث والأجيال القادمة:** ستشكل القرارات التي تُتخذ اليوم الإرث الذي يُترك للأجيال القادمة. ويجب أن تعزز عملية الإصلاح إطار حقوق الإنسان لا أن تقلصه، وأن تكفل إقامة مجتمع عادل ومنصف للأفارقة في المستقبل.

وباختصار، ينبغي التعامل مع إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان من أجل تعزيز الإطار القائم وتعزيزه. إذ يضمن هذا الجانب حماية حقوق الإنسان العالمية، ويعزز الشمولية، ويتوافق مع المعايير الدولية، ويدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ويؤمن إرثاً عادلاً للأجيال القادمة.

5.2. تعزيز الاستقلالية والتكامل والتعاون والتنسيق ضمن معايير وآليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان: ضمان التكامل والتبعية الأفقية والرأسية.

يقف الإطار الأفريقي لحقوق الإنسان عند مفترق طرق، مما يستلزم إعادة تصور وإصلاح لتعزيز أهميته واتساقه وكفاءته وفعاليته. وقد مهد الميثاق الأفريقي في البداية الطريق لهذا الإطار، لكنه لم يتوقع الهيكل المُعقد الذي سيقطنه. وكانت النتيجة تطوراً عضوياً وغير متكافئ، مما أدى إلى مجموعة مُعقدة من المؤسسات والمعايير التي تتطلب إصلاحاً منهجياً.

وتكمن في جوهر هذه القضية الحاجة إلى إصلاح مؤسسي ومنهجي لبناء منظومة أفريقية لحقوق الإنسان متماسكة وفعالة وذات كفاءة. ولم يشرع واضعو الميثاق الأفريقي في إنشاء منظومة لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وإذا كانت المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان قد نشأت بالفعل من الميثاق الأفريقي، فقد ظهرت بشكل منقطع، وتشكلت من خلال مد وجزر الأحداث التاريخية أكثر من تصميمها المقصود والمُنسق.

ومن الناحية التاريخية، فإن اللجنة الأفريقية هي الهيئة الرئيسية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها بموجب الميثاق الأفريقي. غير أن مؤسسات جديدة ظهرت دون ولاية واضحة لضمان التكامل الأفقي والرأسي والتبعية بين المكونات القائمة والجديدة لمنظومة حقوق الإنسان أو الاتساق في صياغة المعايير والآليات الجديدة مع توسع المنظومة، مما أدى إلى تفكك البنية.

والنتيجة مزدوجة: فقد حدثت زيادة ملحوظة في كثافة الأدوات المعيارية لحماية حقوق الإنسان، وانتشار الآليات المؤسسية على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية المكلفة بتحقيق هذه الحقوق أو حمايتها. وتتطلب هذه الوفرة والتنوع بيئة أكثر تنظيماً وتماسكاً ووضوحاً من أجل احترام كرامة جميع الأفراد في إفريقيا بشكل أكثر فعالية.

والإطار الحالي عبارة عن مجموعة متنوعة من مؤسسات ومعايير حقوق الإنسان التي لا تُشكل منظومة إلا عند النظر إليها من منظور يُحركه الهدف. وبالتالي، إذا كان الهدف من هيكل حقوق الإنسان الذي بدأه الميثاق الأفريقي أن يتطور إلى منظومة حقيقية مُخصصة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، فيجب أن يكون هناك جهد مدروس لإعادة تصور المعايير والآليات المختلفة كمنظومة متماسكة وإصلاحها لتعزيز أهميتها وتماسكها وكفاءتها وفعاليتها في حماية الحقوق الأساسية. ومن شأن هذا الإصلاح أن يُقلل من النزعة الطبيعية لكل آلية من آليات حقوق الإنسان في أفريقيا إلى تأكيد نفسها على أنها مستقلة، وفي حالة العلاقات بين الآليات، متفوقة على الأخرى.

ويتم تعريف المنظومة من خلال ترتيبها، حيث أن عناصرها مترابطة ولا يمكن عزلها دون تحريف تحليلها. وتتسم المنظومة الإقليمية لحماية حقوق الإنسان بأربعة عناصر: إعلان معياري للحقوق الواجب ضمانها، وهيكل مؤسسي مُخصص، وصياغة مُنسقة للعناصر المعيارية والمؤسسية، وقدرة المنظومة على العمل بشكل مستقل ولكن تكاملي مع الآليات الدولية الأخرى.

ولتعزيز هذه المنظومة، فمن الضروري تنظيم العلاقات بين مختلف النظم الفرعية لإقامة تآزر من الناحية التشغيلية والتعبير بشكل فعال على المستويين القاري والإقليمي. ويشمل ذلك التغلب على النزعة الطبيعية للأنظمة القانونية إلى تأكيد السيادة، وبدلاً من ذلك، تعزيز المزيد من التكامل وتقليل المنافسة.

ومن الأهمية بمكان أيضاً التقسيم الواضح للمهام. وينبغي أن تحتفظ الأجهزة السياسية بسلطات التوجيه العام، واعتماد المعايير، وتنسيق السياسات الأفريقية لحقوق الإنسان، وإتخاذ القرارات التنفيذية، والمتابعة، وفرض العقوبات. وينبغي أن تُركز الهيئات الفنية على وضع المعايير لاعتماد الهيئات السياسية والرقابة القضائية/ المعاقبة على الالتزامات.

وينبغي زيادة تعزيز التكامل الفعال بين الولايات القضائية الوطنية والإقليمية والقارية وفيما بين الآليات داخل الولايات القضائية القارية عن طريق تجنب مخاطر المنافسة والازدواجية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال ترشيد الأجهزة، مع مراعاة محدودية موارد الاتحاد الأفريقي، وربما إدخال مبدأ التبعية لتوزيع الأدوار المؤسسية وفقاً للقدرة على تنفيذها بفعالية.

5.3. تعزيز قدرة ومصداقية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان: زيادة الموارد وتحسين الكفاءة

5.3.1. القيود المفروضة على الموارد البشرية والمالية

في عام 2022، تجاوزت الميزانية التشغيلية والبرامجية المُجمعة للجنة الأفريقية والمحكمة الأفريقية ولجنة الخبراء الأفريقية بالكاد 20 مليون دولار أمريكي. ومثل هذه الميزانية المتواضعة تعوق إلى حد كبير الأداء الفعال لهذه الهيئات. حيث أنها تُقيّد قدرتها على تنفيذ البرامج بشكل كامل، وتحد من مدى وصولها واستجابتها لقضايا حقوق الإنسان، وتُعيق قدرتها على الرقابة والإنفاذ. كما أن هذا المستوى من التمويل غير كافٍ لدعم الولاية الواسعة لهذه المؤسسات في قارة تواجه تحديات عديدة ومُعقدة في مجال حقوق الإنسان.

وخلال الإطار الزمني نفسه، قامت هذه المؤسسات مُجمعة بتوظيف أقل من 150 موظفاً في الفئة المهنية، يشغل معظمهم مناصب فنية منخفضة المستوى وعملوا لسنوات دون أن تتاح لهم فرصة الحصول على مزيد من التدريب أو الدراسات. ويؤثر هذا الوضع تأثيراً شديداً على عمل هذه الآليات؛ فهو يحد من قدرتها على معالجة قضايا حقوق الإنسان المُعقدة بشكل فعال ويحد من قدرتها على وضع الاستراتيجيات وتنفيذها. ويعوق الافتقار إلى التدريب المتقدم والفرص التعليمية تطوير الموظفين، وهو أمر بالغ الأهمية للتطور التدريجي للخبرة المؤسسية وتعزيز الفعالية المؤسسية بشكل عام.

صندوق حقوق الإنسان والحوكمة: ينبغي أن توصي الوحدة المعنية بالإصلاح بإنشاء صندوق طوعي لحقوق الإنسان ضمن صندوق السلام أو منشأة مستقلة. وسيسمح هذا الصندوق للدول الأعضاء والشركاء الراغبين في تقديم الدعم المالي لعمليات الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، مما يُعزز فعاليتها واستدامتها. وينبغي إدراج نظام شفاف للإبلاغ ومراجعة الحسابات لضمان المساءلة.

5.3.2. نوعية وكفاءة المُكلفين بولايات

تضم اللجنة والمحكمة ولجنة الخبراء الأفريقية، التي تُشكل آليات الرقابة داخل المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان، ثلاث وثلثين (33) مُكلفين بولايات تم انتخابهم. وجميع هؤلاء الأفراد، بمن فيهم إحدى عشرة (11) قاضياً وإحدى عشرة (11) مُفوضاً وإحدى عشرة (11) خبيراً من جميع أنحاء إفريقيا، يتمتعون بالكفاءة في مجال حقوق الإنسان وأعلى المعايير الأخلاقية. ويتمثل دورهم الحاسم في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب من خلال رصد تنفيذ معاهدات حقوق الإنسان، وإصدار اجتهاد قضائي ذي حجية وجودة عالية، وتفسير أحكام معاهدات حقوق الإنسان، مما يُعزز تشجيع حقوق الإنسان وحمايتها.

وتُعد كفاءة المفوضين والقضاة والخبراء المُنتخبين لآليات المراقبة المنشأة بموجب معاهدات أمر بالغ الأهمية لأداء وكفاءة وفعالية آليات الرقابة في المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. فضلاً على أنه أمر أساسي لمصداقيتها ونجاحها على المدى الطويل.

ومع ذلك، وعلى الرغم من المؤهلات القانونية الواضحة للمرشحين التي حددها ميثاق بانجول، وبروتوكول المحكمة، وميثاق الأطفال، فإن العوامل السياسية خلال عمليات الترشيح على المستوى الوطني ومراحل الانتخابات اللاحقة أعاقَت شفافية عملية الاختيار ونزاهتها وجدارتها. وقد أدى ذلك في بعض الأحيان إلى حرمان المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان من قضاة ومُفوضين وخبراء مؤهلين ونزيهين وقادرين على التمسك بالمعايير والمبادئ المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان.

لذلك، ينبغي أن يكون الهدف الأساسي لعملية إصلاح المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان هو وضع إجراءات قوية للترشيح والتدقيق والاختيار على المستويين القاري والوطني. وسيضمن ذلك أنه لن يتم التقديم في ورقة الاقتراع سوى للمرشحين - القضاة أو المُفوضين أو الخبراء - الذين يتمتعون بأعلى مستويات الكفاءة والنزاهة الأخلاقية للانتخاب من قبل أجهزة صنع السياسات في الاتحاد الأفريقي.¹⁷

ولا تقل نوعية الموظفين في الأمانات العامة للهيئات الأفريقية المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان أهمية عن كفاءة المكلفين بولايات الذي تم انتخابهم ومكانتهم الأخلاقية. إذ يُشكل موظفو الأمانة العامة العمود الفقري لهذه المؤسسات، حيث يُقدمون الدعم الإداري والفني اللازم الذي يُمكن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات من العمل على نحو فعال. وهم مسؤولون عن العمليات اليومية، والتي تشمل التحضير للجلسات، وتسهيل التواصل بين أصحاب المصلحة، وإدارة ملفات القضايا، ومتابعة القرارات والتوصيات.

ويكفل موظفو الأمانة العامة ذوو الكفاءة العالية إدارة آلية المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان بسلاسة وكفاءة. وتعتبر قدراتهم المهنية بالغة الأهمية للحفاظ على مستوى عالٍ من العمل، بدءاً من تقديم التقارير بدقة وفي الوقت المناسب إلى إجراء دراسة شاملة لقضايا حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن مهاراتهم الفنية ضرورية لإدارة المهام المتزايدة التعقيد المتمثلة في رصد وإنفاذ حقوق الإنسان عبر سياقات قانونية وثقافية متنوعة.

كما أن قيم وفضائل حقوق الإنسان التي يتمسك بها موظفو الأمانة العامة لها نفس القدر من الأهمية. ويُمكن للموظفين الذين يجسدون هذه المبادئ تعزيز نزاهة نظام حقوق الإنسان وتعزيز الثقة بين الدول الأعضاء

¹⁷ للاطلاع على الممارسات الجيدة، انظر: التسمية الوطنية للمرشحين القضائيين للمحكمة الجنائية الدولية: دليل من البرلمانين من أجل العمل العالمي، 2023؛ الخضري، ياسر. رفع المستوى: تحسين ترشيح وانتخاب قضاة المحكمة الجنائية الدولية. مؤسسات المجتمع المفتوح، 2019.

والمجتمع المدني والأفراد الذين يسعون إلى العدالة. وهم يعملون كنماذج يحتذى بها، ويظهرون التزاماً بحقوق الإنسان في سلوكهم المهني.

ويجب إعطاء الأولوية لتعزيز الكفاءات المهنية والفنية لموظفي الأمانة العامة خلال عملية الإصلاح.

وينبغي أن يبدأ تحسين نوعية المُكلفين بولايات بتحسين عملية تسمية واختيار المرشحين للانتخاب في المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان على المستويين الوطني والقاري وهو أمر في غاية الأهمية لضمان الجودة والكفاءة. ولتحقيق ذلك، تُقدم منظمات المجتمع المدني التوصيات التالية إلى الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء فيه:

1. عملية الترشيح:

- (أ) دعوة عامة لتقديم الترشيحات: الإعلان عن الترشيحات علناً، مع تفصيل متطلبات الأهلية ونشر الدعوة عبر شبكات مختلفة للوصول إلى مجموعة متنوعة من المرشحين.
- (ب) معايير اختيار شفافة: تطوير ونشر معايير تحدد المؤهلات المهنية والخبرة في القانون الدولي والشخصية الأخلاقية العالية.
- (ج) التشاور والمشاركة: الانخراط مع الكيانات القانونية الوطنية مثل المحاكم العليا والأكاديميات القانونية لتسمية المرشحين.
- (د) فترة التعليقات العامة: السماح بفترة يُمكن فيها للجمهور والمجتمع المدني تقديم ملاحظات حول المرشحين.

2. آليات التدقيق/التحقق:

- (أ) لجان تدقيق مُستقلة: إنشاء لجان تدقيق وطنية وقارية تضم مهنيين قانونيين وممثلين عن المجتمع المدني، مكلفة بمراجعة الطلبات وإجراء المقابلات.
- (ب) عمليات التحقق من المعلومات الأساسية وادعاءات سوء السلوك: تنفيذ إطار العناية الواجبة لإجراء تحقق مُكثف عن المعلومات الأساسية وقناة سرية لادعاءات سوء السلوك.
- (ج) الشفافية التشغيلية: التأكد من أن عملية التدقيق شفافة، تشمل على إجراءات واضحة وبروتوكولات سرية.

3. عملية التقصي اللازم (العناية الواجبة):

- (أ) إطار عمل مُوحد: إنشاء إطار عمل مُوحد للتقصي اللازم، بما في ذلك قائمة مرجعية لعمليات التحقق من المعلومات الأساسية اللازمة.
- (ب) آلية إبلاغ سرية: تطوير قناة آمنة لادعاءات سوء السلوك.
- (ج) عمليات تحقق شاملة عن المعلومات الأساسية: فرض فحوصات شاملة عن المعلومات الأساسية، بما في ذلك الاتصال بأصحاب العمل السابقين والهيئات ذات الصلة.

4. عمليات لجنة التدقيق:

- (أ) التشكيل والتدريب: تشكيل لجان تدقيق ذات تكوين متنوع وتوفير تدريب متخصص في تقنيات التحقيق والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

(ب) المساءلة والإبلاغ: إدخال تدابير المساءلة للجان التدقيق، التي تتطلب التوثيق واعطاء تبرير عن القرارات.

(ج) عملية التعليقات والاستئناف: إنشاء آلية لتلقي التعليقات من المرشحين الذين لم يُحال لهم النجاح وعملية استئناف لأولئك الذين يطعنون في نتائج التدقيق.

5. النتائج وإعداد التقارير:

(أ) نشر النتائج: نشر نتائج التدقيق، بما في ذلك الأساس المنطقي لاختيار المرشحين أو رفضهم.

(ب) الانتخابات القائمة على الجدارة: الدعوة إلى انتخابات قائمة على الجدارة دون المتاجرة بالأصوات.

(ج) التكافؤ والتنوع بين الجنسين: الالتزام بتحقيق التكافؤ والتنوع بين الجنسين في الترشيحات.

(د) المراقبة والتحسين المستمر: إنشاء آليات للمراقبة المستمرة لأداء المرشحين والمراجعة المنتظمة لعملية التدقيق.

6. الإعلان عن الوظائف الشاغرة وإشراك أصحاب المصلحة:

(أ) دعوات مفتوحة وتحديثات منتظمة: الإعلان عن دعوات تقديم الطلبات من خلال قنوات مختلفة وتقديم تحديثات منتظمة حول التقدم المحرز في عملية الترشيح والتدقيق.

(ب) وظائف شاملة ولجان متوازنة: التأكد من أن إعلانات الوظائف الشاغرة شاملة وأن تكون لجان الاختيار متوازنة ديموغرافياً.

(ج) إعداد تقارير عن مقاييس التنوع وإشراك أصحاب المصلحة: نشر تقارير حول مقاييس التنوع وإشراك أصحاب المصلحة في عملية الترشيح.

(د) إطار قانوني على المستوى الوطني وإعداد التقارير: إنشاء إطار قانوني على المستوى الوطني للترشيحات، وضمان الشفافية والاختيارات القائمة على الجدارة، وتكليف السلطات الوطنية بتقديم تقارير منتظمة.

7. لجنة استشارية للترشيحات: يجب على الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي إنشاء لجان استشارية رسمية معنية بالترشيح. وتشمل أدوار هذه اللجان إجراء مراجعات شاملة لمؤهلات المرشحين وشفافية عملية الترشيح، إلى جانب تفويض بإعداد تقارير عامة شاملة.

5.4. توسيع نطاق الوصول إلى المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان: الوصول والتمكين

يواجه الوصول إلى العدالة داخل المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان العديد من التحديات التي يجب أن تعالجها عملية الإصلاح لضمان تمكن الأفراد والمؤسسات من السعي بفعالية للحصول على الانصاف عن أي انتهاكات في حقوقهم.

▪ **محدودية المركز القانوني:** المعايير التقييدية للوصول المباشر إلى المحكمة الأفريقية، لا سيما اشتراط أن تصدر الدولة إعلاناً بموجب المادة 34 (6)، تحد بشدة من قدرة الأفراد والمنظمات غير الحكومية

على رفع قضايا أمام المحكمة. ويعني هذا التقييد أن العديد ممن يعانون من انتهاكات في حقوق الإنسان ليس لديهم سبيل للانصاف على المستوى الإقليمي إذا لم تصدر دولتهم مثل هذا الإعلان.

- **الحواجز الجغرافية:** يُمكن أن تُشكل المسافة المادية للآليات عن المواطنين، ولا سيما أولئك الذين يعيشون في المناطق النائية، حاجزاً هائلاً أمام الوصول. وهذا البعد الجغرافي يمكن أن لا يُشجع أو يمنع الأفراد تماماً من السعي لتحقيق العدالة.
- **تعقيد العمليات القانونية:** غالباً ما تتسم الإجراءات والمبادئ التوجيهية للوصول إلى آليات حقوق الإنسان بأنها مُعقدة وفنية، مما يجعل من الصعب على الشخص العادي، الذي قد يفتقر إلى الخبرة القانونية، فهم النظام وأن يلتمس الطريق إليه.
- **نقص الوعي:** هناك نقص واسع النطاق في الوعي حول وجود هذه الهيئات وكيفية الوصول إليها، والذي يتفاقم بسبب ندرة المعلومات باللغات المحلية والأشكال المتاحة للأشخاص ذوي الإعاقة.

كيف يمكن لعملية الإصلاح معالجة هذه القضايا:

لضمان توسيع عملية الإصلاح للوصول إلى العدالة، تقدم منظمات المجتمع المدني التوصيات التالية:

- (أ) تقترح منظمات المجتمع المدني عدة إصلاحات لتحسين الوصول إلى العدالة في أفريقيا. أولاً، يقترحون توسيع المركز القانوني في المحكمة الأفريقية من خلال تعديل المادة 34 (6) للسماح للأفراد والمنظمات غير الحكومية بالوصول المباشر، بغض النظر عن إعلان دولتهم. ومن شأن هذا التغيير تمكين المزيد من الأشخاص المتضررين من انتهاكات في حقوق الإنسان من التماس العدالة. علاوة على ذلك، هناك حاجة إلى معالجة الغموض في المادة 4 من البروتوكول المنشئ للمحكمة، لا سيما فيما يتعلق بمعايير حصول منظمات المجتمع المدني على "الاعتراف" والوصول إلى المحكمة للحصول على فتاوى/ آراء استشارية. ويُعيق الافتقار إلى الوضوح والتفسيرات التقييدية مشاركة منظمات المجتمع المدني وفعاليتها في مناصرة حقوق الإنسان. وينبغي أن يوضح الإصلاح تعريف "الاعتراف"، وجعل معايير وعمليات الحصول عليه شفافة، ووضع سياسات تسمح لمجموعة أوسع من منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك تلك التي تدافع عن حقوق الأقليات، بالمساهمة في الحوار حول حقوق الإنسان في أفريقيا.
- (ب) تشمل التوصيات الأخرى تفعيل صندوق الاتحاد الأفريقي للمساعدة القانونية لتقديم المساعدة المالية لتغطية تكاليف التقاضي، ولا سيما لصالح الفئات المهمشة. كما أن تبسيط إجراءات الوصول إلى آليات حقوق الإنسان يُعد أمر بالغ الأهمية، حيث ينطوي على لغة واضحة وغير فنية إلى جانب الترجمة إلى اللغات المحلية من أجل فهم أفضل وتوسيع نطاق الوصول. ومن شأن تعزيز تنقل الآليات المعنية بحقوق الإنسان في جميع أنحاء القارة أن يجعل العدالة أكثر سهولة. وأخيراً، ينبغي أن يُعزز الإصلاح الشراكات بين هيئات حقوق الإنسان الأفريقية ومنظمات المجتمع المدني المحلية والمنظمات غير الحكومية. ويمكن لهذه المنظمات أن تعمل كوسطاء، وتساعد الأفراد والمجتمعات المحلية على فهم نظام حقوق الإنسان وأن تلتمس الطريق إليه بفعالية.
- (ج) تبسيط إجراءات الوصول: التوصية بتبسيط الإجراءات القانونية والمبادئ التوجيهية للوصول إلى آليات حقوق الإنسان. وينبغي استخدام لغة واضحة وغير فنية، وينبغي ترجمة هذه المبادئ التوجيهية إلى لغات محلية متعددة لضمان فهمها وتوسيع نطاقها.

- (د) تعزيز تنقل الآليات: دعم وتمويل تنقل آليات حقوق الإنسان، وتمكين الآليات من عقد جلسات وجلسات استماع في مواقع مختلفة في جميع أنحاء القارة. وهذا لن يجعل العدالة أكثر سهولة فحسب، بل سيزيد أيضاً الوعي بوجود المنظومة ووظائفها.
- (هـ) الشراكات مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المحلية: يجب أن تعزز آلية الإصلاح الشراكات بين آليات حقوق الإنسان الأفريقية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المحلية وتزيد من إضفاء الطابع الرسمي عليها. ويُمكن لهذه المنظمات أن تعمل كوسطاء، وتساعد الأفراد والمجتمعات على فهم منظومة حقوق الإنسان وأن تلتزم الطريق إليه.

5.5. نوعية وكفاءة المُكلفين بولايات

إن عملية تسمية واختيار المرشحين للانتخاب في المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان على المستويين الوطني والقاري مهمة للغاية لضمان الجودة والكفاءة. ولتحقيق ذلك، تقدم منظمات المجتمع المدني التوصيات التالية إلى الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء فيه:

8. عملية الترشيح:

- دعوة عامة لتقديم الترشيحات: الإعلان عن الترشيحات علناً، مع تفصيل متطلبات الأهلية ونشر الدعوة عبر شبكات مختلفة للوصول إلى مجموعة متنوعة من المرشحين.
- معايير اختيار شفافة: تطوير ونشر معايير تحدد المؤهلات المهنية والخبرة في القانون الدولي والشخصية الأخلاقية العالية.
- التشاور والمشاركة: الانخراط مع الكيانات القانونية الوطنية مثل المحاكم العليا والأكاديميات القانونية لتسمية المرشحين.
- فترة التعليقات العامة: السماح بفترة يُمكن فيها للجمهور والمجتمع المدني تقديم ملاحظات حول المرشحين.

9. آليات التدقيق/التحقق:

- لجان تدقيق مُستقلة: إنشاء لجان تدقيق وطنية وقارية تضم مهنيين قانونيين وممثلين عن المجتمع المدني، مكلفة بمراجعة الطلبات وإجراء المقابلات.
- عمليات التحقق من المعلومات الأساسية وادعاءات سوء السلوك: تنفيذ إطار العناية الواجبة لإجراء تحقق مُكثف عن المعلومات الأساسية وقناة سرية لادعاءات سوء السلوك.
- الشفافية التشغيلية: التأكد من أن عملية التدقيق شفافة، تشمل على إجراءات واضحة وبروتوكولات سرية.

10. عملية التقصي اللازم (العناية الواجبة):

- إطار عمل مُوحّد: إنشاء إطار عمل مُوحّد للتقصي اللازم، بما في ذلك قائمة مرجعية لعمليات التحقق من المعلومات الأساسية اللازمة.

- آلية إبلاغ سرية: تطوير قناة آمنة لادعاءات سوء السلوك.
- عمليات تحقق شاملة عن المعلومات الأساسية: فرض فحوصات شاملة عن المعلومات الأساسية، بما في ذلك الاتصال بأصحاب العمل السابقين والهيئات ذات الصلة.

11. عمليات لجنة التدقيق:

- التشكيل والتدريب: تشكيل لجان تدقيق ذات تكوين متنوع وتوفير تدريب متخصص في تقنيات التحقيق والقانون الدولي لحقوق الإنسان.
- المساءلة والإبلاغ: إدخال تدابير المساءلة للجان التدقيق، التي تتطلب التوثيق واعطاء تبرير عن القرارات.
- عملية التعليقات والاستئناف: إنشاء آلية لتلقي التعليقات من المرشحين الذين لم يُحالفهم النجاح وعملية استئناف لأولئك الذين يطعنون في نتائج التدقيق.

12. النتائج وإعداد التقارير:

- نشر النتائج: نشر نتائج التدقيق، بما في ذلك الأساس المنطقي لاختيار المرشحين أو رفضهم.
- الانتخابات القائمة على الجدارة: الدعوة إلى انتخابات قائمة على الجدارة دون المتاجرة بالأصوات.
- التكافؤ والتنوع بين الجنسين: الالتزام بتحقيق التكافؤ والتنوع بين الجنسين في الترشيحات.
- المراقبة والتحسين المستمر: إنشاء آليات للمراقبة المستمرة لأداء المرشحين والمراجعة المنتظمة لعملية التدقيق.

13. الإعلان عن الوظائف الشاغرة وإشراك أصحاب المصلحة:

- دعوات مفتوحة وتحديثات منتظمة: الإعلان عن دعوات تقديم الطلبات من خلال قنوات مختلفة وتقديم تحديثات منتظمة حول التقدم المحرز في عملية الترشيح والتدقيق.
- وظائف شاملة ولجان متوازنة: التأكد من أن إعلانات الوظائف الشاغرة شاملة وأن تكون لجان الاختيار متوازنة ديموغرافيا.
- إعداد تقارير عن مقاييس التنوع وإشراك أصحاب المصلحة: نشر تقارير حول مقاييس التنوع وإشراك أصحاب المصلحة في عملية الترشيح.
- الإطار القانوني الوطني وإعداد التقارير: إنشاء إطار قانوني وطني للترشيحات، وضمان الشفافية والاختيارات القائمة على الجدارة، وتكليف السلطات الوطنية بتقديم تقارير منتظمة.

14. لجنة استشارية للترشيحات:

- إضفاء الطابع الرسمي على الدور: إضفاء الطابع الرسمي على دور اللجنة الاستشارية بحيث يشمل إجراء مراجعات شاملة لمؤهلات المرشحين وشفافية عملية الترشيح، إلى جانب تفويض بإعداد تقارير عامة شاملة.

أ) إصلاح وتعزيز الآليات في حال وجودها: يقترح تحالف منظمات المجتمع المدني خياراً إصلاحياً يدعم الولايات والفعالية المؤسسية والتشغيلية وكفاءة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته. وينبغي أن يتضمن اقتراح الإصلاح هذا ما يلي:

- إعادة هيكلة الأمانة العامة: ينبغي أن تخلق عملية الإصلاح أمانة عامة قوية ومزودة بموارد جيدة لكل آلية من آليات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. وينبغي أن يسترشد اقتراح مثل هذا الهيكل الجديد للأمانات العامة بإجراء تقييم شامل لهيكل الأمانة العامة الحالي، الذي ينبغي أن يعطي الأولوية لتوظيف خبراء في قانون حقوق الإنسان والمناصرة ووضع السياسات.
- هيئة مكتب متفرغة (بدوام كامل) للآليات المعنية بحقوق الإنسان: ينبغي أن يؤيد مقترح الإصلاح وينسق إنشاء هيئة مكتب متفرغة للهيئات المنشأة بموجب معاهدات التي تفتقر إلى هيئة مكتب. ومن شأن ذلك أن يضمن إدارة ورقابة مخصصة. وينبغي أن يتضمن الاقتراح تفصيلاً لأدوار هيئة المكتب ومسؤولياته ومخصصات الميزانية.
- آليات مستقلة معنية بحقوق الإنسان ضمن الاتحاد الأفريقي: يجب أن يشمل الإصلاح إنشاء آليات خاصة مستقلة ضمن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات والاتحاد للقيام بوظائف حقوق الإنسان مثل البحث والرصد والمناصرة، وضمان التشغيل المستقل الخالي من التحيز السياسي.
- آلية تنسيق للهيئات المعنية بحقوق الإنسان: ينبغي أن توصي وحدة الإصلاح بإنشاء وحدة تنسيق في مفوضية الاتحاد الأفريقي لحقوق الإنسان. وستعمل وحدة التنسيق هذه كمرکز تنسيق للهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان داخل مفوضية الاتحاد الأفريقي. وهذا من شأنه تبسيط العمليات، والحد من التكرار، وتعزيز التعاون.

5.6. إنشاء آلية لمتابعة وتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن النظام الأفريقي لحقوق الإنسان

يواجه الاتحاد الأفريقي صعوبات في تنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن هيئاته المعنية بحقوق الإنسان، مما يُضعف بشكل كبير منظومة حقوق الإنسان في أفريقيا. وينبع هذا التحدي من عدم امتثال الدول الأعضاء، وهو ما يُعزى غالباً إلى محدودية الإرادة السياسية أو الموارد، وترددتها في قبول القرارات التي تعتبرها تهديدات لسيادتها أو مصالحها الوطنية. ويُزيد ضعف الآليات الإنفاذ داخل الاتحاد الأفريقي من تعقيد الوضع. ويؤثر هذا التحدي على شرعية ومصداقية منظومة حقوق الإنسان في أفريقيا، مما يؤدي إلى فقدان الثقة بين كل من الشعب الأفريقي والمجتمع الدولي. ويُمكن أن يُخيب التنفيذ غير الفعال للقرارات آمال ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني، مما قد يُعزز ثقافة الإفلات من العقاب ويثير تساؤلات حول سلطة مؤسسات حقوق الإنسان التابعة للاتحاد الأفريقي. ولمعالجة هذه الأزمة، فإن هناك ثمة حاجة إلى جهد مُنسق لتعزيز قدرات الاتحاد الأفريقي على الإنفاذ، وزيادة الالتزام السياسي، وبناء القدرات داخل الدول الأعضاء لتنفيذ القرارات المتعلقة بحقوق الإنسان على نحو فعال. وبدون هذه الإجراءات، فإن منظومة حقوق الإنسان في أفريقيا تواجه خطر أن تُصبح غير فعّالة، مما يُشكل تحديات طويلة الأجل لحماية حقوق الإنسان في القارة.

ولكي يعزز الاتحاد الأفريقي قدرته على تنفيذ وإنفاذ معايير وقرارات وتوصيات حقوق الإنسان، فيُمكنه إنشاء آلية امتثال ومتابعة ضمن صلاحيات مؤتمر القمة وترتبط مباشرة بالمادة 23 من النظام الأساسي. ويُمكن

تكاليف هذه الوحدة داخل مفوضية الاتحاد الأفريقي بمراقبة تنفيذ القرارات والتوصيات، وإصدار تقارير منتظمة عن امثال الدول الأعضاء، وتقديم المساعدة الفنية لضمان تنفيذها.

وينبغي إنشاء لجنة وزارية مشتركة داخل المجلس التنفيذي تُنشط بها ولاية ضمان المتابعة والتنفيذ الفعالين لتوصيات وقرارات المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان. وينبغي أن يطلب من هذه اللجنة تقديم تقارير منتظمة إلى مؤتمر القمة وأن توصي بإجراءات لكي ينظر فيها مؤتمر القمة لضمان الالتزام بقرارات وتوصيات آليات المنظومة.

6. ينبغي أن تُمكن عملية الإصلاح منظمات المجتمع المدني من الوصول إلى عمليات الاتحاد الأفريقي والانخراط فيها والمشاركة فيها بشكل هادف

واجه الاتحاد الأفريقي انتقادات مُتزايدة لتقييده مشاركة منظمات المجتمع المدني والمواطنين على الرغم من أن قانونه التأسيسي يؤكد على التكامل الذي يُركز على المواطن. ويظهر هذا النمط من خلال القرارات والتفسيرات المختلفة التي تتخذها أجهزة السياسات وهيئات المعاهدات التابعة للاتحاد الأفريقي، والتي تعيق مجتمعة المشاركة النشطة لمنظمات المجتمع المدني ووصولها إلى إطار الاتحاد الأفريقي.

(أ) **قرارات أجهزة صنع السياسة:** تفرض العديد من قرارات أجهزة السياسة في الاتحاد الأفريقي قيوداً صارمة على أي من منظمات المجتمع المدني التي ينبغي أو لا ينبغي السماح لها بالمشاركة في عملية حقوق الإنسان في الاتحاد الأفريقي. ويحد فرض معايير صارمة أو عقبات إجرائية من نطاق مساهمة منظمات المجتمع المدني على نحو فعال في أجندة الاتحاد الأفريقي.

(ب) **معايير العضوية التقييدية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي:** لقد تمت إعاقة عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي التابع للاتحاد الأفريقي، الذي يهدف إلى أن يكون منبراً لمشاركة المجتمع المدني، بسبب معايير العضوية التقييدية. حيث تمنع هذه القيود منظمات المجتمع المدني المتنوعة من المساهمة بوجهات نظرها وخبراتها.

(ج) **تفسير المادة 59 (3) من ميثاق بانجول:** إن تفسير اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لهذه المادة على أنه يعني السرية الكاملة لإجراءات الشكاوى يؤدي فعلياً إلى تعميم العمليات، مما يحد من قدرة منظمات المجتمع المدني على الوصول إلى آليات مهمة لحماية ومناصرة حقوق الإنسان ضمن منظومة الاتحاد الأفريقي.

وينطوي هذا النمط على إشكالية لأنه يتناقض مع المبادئ الأساسية للاتحاد الأفريقي بشأن نظام الحكم الذي يُركز على المواطن ويؤثر على فعالية منظومة حقوق الإنسان الخاصة به. فالمجتمع المدني يضطلع بدور مهم في تمثيل المصالح المتنوعة، وتوفير الضوابط والتوازنات، وضمان أن سياسات الاتحاد الأفريقي وإجراءاته تركز على واقع مواطنيه.

وقد تم اقتراح العديد من التوصيات الرئيسية لمعالجة نمط تقييد منظمات المجتمع المدني في الاتحاد الأفريقي. أولاً، ينبغي على أجهزة الاتحاد الأفريقي المعنية برسم السياسات تسهيل مشاركة منظمات المجتمع المدني من خلال تبسيط عمليات تقديم الطلبات ووضع معايير شاملة للحصول على صفة مراقب. ثانياً، ينبغي إجراء إصلاح في معايير العضوية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للسماح لمجموعة أوسع من منظمات المجتمع المدني بالمشاركة، بما يضمن تمثيلاً متنوعاً. ثالثاً، تحتاج أحكام المعاهدات مثل المادة 59 (3) من ميثاق بانجول إلى تفسير ليبرالي لتعزيز شفافية ومصداقية آلية الشكاوى وتسهيل مشاركة منظمات المجتمع المدني في عمليات حقوق الإنسان. وأخيراً، ينبغي على الاتحاد الأفريقي تنفيذ تدابير الشفافية والمساءلة لتمكين منظمات المجتمع المدني من رصد وتقييم تنفيذ السياسات بشكل فعال، وضمان توافق إجراءات المنظمة مع مبادئها وأهدافها الأساسية.

نهاية الورقة.

المراجع

Kagame, P. (2017). The imperative to strengthen our union: Report on the proposed recommendations for the institutional reform of the African Union.

Chekol, Y. G. (2020). African Union institutional reform: Rationales, challenges, and prospects. *Insight on Africa*, 12(1), 29-44.

African Union. (2007). *Audit of the African Union*. Addis Ababa, 1.

Heyns, C. (2001). The African regional human rights system: In need of reform. *African Human Rights Law Journal*, 1, 155.

Gutto, S. (2001). The reform and renewal of the African regional human and peoples' rights system. *African Human Rights Law Journal*, 1, 175.

Zouapet, A. K. (2023). From 'puzzling' to comprehensible and efficient: Reform proposals to the African human rights framework through a 'system' lens. *African Human Rights Law Journal*, 23(1), 1-29.

Parliamentarians for Global Action. (2023). *National nomination of judicial candidates for the International Criminal Court: A handbook*.

Al-Khudayri, Y. (2019). *Raising the bar: Improving the nomination and election of judges to the International Criminal Court*. Open Society Foundations.



**African Union
Reforms Engagements**

