

Distr.: General
10 July 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والثلاثون

١٠-٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨

البندان ٣ و ٥ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

هيئات وآليات حقوق الإنسان

الترتيبات الإقليمية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

تقرير اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-11383(A)



* 1 8 1 1 3 8 3 *

المحتويات

الصفحة

٣		أولاً - مقدمة
٣		ثانياً - إنشاء آليات إقليمية ودولية لحقوق الإنسان
٧		ثالثاً - إنجازات الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان
١٠		رابعاً - التحديات التي تواجهها الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان
		خامساً - دور مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في النهوض بالترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان
١٤		سادساً - مساهمة الجهات الفاعلة الأخرى في الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان
١٥		سابعاً - الآثار المترتبة على حماية حقوق الإنسان من خلال الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان
٢١		ثامناً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١ - عقب اعتماد مجلس حقوق الإنسان المقرر ١١٥/٣٢، كُلفت اللجنة الاستشارية بإعداد تقرير عن الترتيبات الإقليمية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، لا سيما بشأن التقدم المحرز في إنشاء ترتيبات إقليمية ودون إقليمية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ وإنجازاتها في جميع مناطق العالم؛ والدور الذي اضطلعت به مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) ويمكن أن تضطلع به في المستقبل في النهوض بالتعاون بين الآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. وكُلفت اللجنة كذلك بتحديد السبل الكفيلة بزيادة الدور الذي تؤديه الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وفي تعزيز المعايير العالمية لحقوق الإنسان، بما فيها تلك الواردة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وبتقديم التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته التاسعة والثلاثين. ومن المأمول فيه أن يستفيد هذا التقرير من الاحتفالات التي تخلد الذكرى السبعين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذكرى السنوية الخامسة والعشرين لإعلان وبرنامج عمل فيينا لتعزيز دور الترتيبات الإقليمية.

٢ - واستمعت اللجنة، في دورتها السابعة عشرة في آب/أغسطس ٢٠١٦، لعروض قدمها خبراء، وعقدت مناقشات بشأن الترتيبات الإقليمية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأنشأت فريق صياغة لإعداد تقرير مرحلي. ويتألف الفريق حالياً من محمد بناني ولورانس بواسون دي شازورن وماريو لويس كوريولانو وكارلا هانانيا دي فاليرا وميخائيل ليبيديف وكسنشانغ ليو وكاورو أوباتا وكاتارينا بابيل (الرئيسة) وأنانتونيا ريس برادو وشانغروك سوه (المقرر) وإيميرو تامرات ييغيزو.

٣ - وفي نفس دورة اللجنة الاستشارية، أعد فريق الصياغة استبياناً، وفقاً للمقرر ١١٥/٣٢، الذي شجع فيه المجلس اللجنة على النظر في آراء وإسهامات الجهات المعنية ذات الصلة. ووُجِّع الاستبيان على مختلف الجهات المعنية، بما فيها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والإقليمية، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات ذات الصلة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، بموعد أقصاه ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦. وفي ١ شباط/فبراير ٢٠١٧، ورد ٢٣ رداً على الاستبيان، بما في ذلك تسعة استبيانات من الدول وخمسة من المنظمات غير الحكومية وسبعة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان واستبيانان من منظمات أخرى.

ثانياً - إنشاء آليات إقليمية ودولية لحقوق الإنسان

٤ - يحدد هذا التقرير خمس مناطق أنشئت (أو من المقرر أن تُنشأ) فيها آليات إقليمية لحقوق الإنسان؛ أوروبا والأمريكتين وأفريقيا والدول العربية وآسيا^(١). وتمتلك المناطق الأربع الأولى بالفعل آليات إقليمية ودون إقليمية في حين أن آسيا لا تمتلك سوى عدد قليل من الآليات دون الإقليمية. وعلى الرغم من أن هيئات حقوق الإنسان الإقليمية ودون الإقليمية مختلفة جداً، لا سيما في كيفية تداخل ولاياتها القضائية ومسؤولياتها، فإن هذه الدراسة تعتبرها

(١) لأغراض هذا التقرير، تشير آسيا إلى منطقة آسيا والمحيط الهادئ بأسرها، بما في ذلك أوقيانوسيا.

أوجهاً مختلفة لنفس عملية إضفاء الطابع المحلي على حماية وتعزيز حقوق الإنسان. وترد فيما يلي لمحة عامة عن تلك الترتيبات.

٥- وتمتلك أوروبا أحد أكثر نظم حقوق الإنسان فعالية، وهو ناجم جزئياً عن جمعه بين شبكات الخبراء والتعاون الحكومي الدولي. وتعود أصوله إلى تشكيل مجلس أوروبا في عام ١٩٤٩ واعتماد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية في عام ١٩٥٠. والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي أنشئت في عام ١٩٥٩ وأعيدت هيكلتها من خلال البروتوكول ١١ في عام ١٩٩٨، تعمل بوصفها الآلية الرئيسية لحماية حقوق الإنسان في أوروبا. وجميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا البالغ عددها ٤٧ بلداً أطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ويُنتخب القضاة من جانب الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، وهم يتمتعون بدرجة عالية من الاستقلالية عن حكوماتهم المختلفة. ويمكن للدول أن تقدم أيضاً شكاوى من دولة إلى دولة بل يمكنها في الحالات القصوى أن تطلب الطرد بسبب الانتهاكات الصارخة والمنهجية للاتفاقية. وتنشئ قرارات المحكمة التزامات قانونية ملزمة للدولة المعنية^(٢). والميثاق الاجتماعي الأوروبي، الذي يتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، قابل للإنفاذ شبه قضائي. وما دامت قرارات واستنتاجات اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية، وهي هيئة الرصد المنشأة بموجب المعاهدة، تحيل إلى أحكام معاهدة ملزمة قانوناً، فإن على الدول المعنية أن تحترمها، حتى وإن لم تكن قابلة للإنفاذ بشكل مباشر في النظم القانونية المحلية. فهي تحدد القانون ويمكن أن توفر أساساً لتطورات إيجابية في الحقوق الاجتماعية عن طريق التشريعات والسوابق القضائية على الصعيد الوطني^(٣). وتشمل منظمات هامة أخرى لحماية وتعزيز حقوق الإنسان في أوروبا وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

٦- وتعود آلية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى وقت موافقة منظمة الدول الأمريكية على الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان في نيسان/أبريل ١٩٤٨. وأدى الإعلان إلى اعتماد ميثاق منظمة الدول الأمريكية، وأنشئت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في عام ١٩٥٩ لتعزيز تنفيذ حماية حقوق الإنسان فيما بين الدول الأعضاء في المنظمة البالغ عددها ٣٥ بلداً. وعقب اعتماد الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في عام ١٩٦٩، أنشئت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في عام ١٩٧٩. وترصد اللجنة تنفيذ حقوق الإنسان من جانب الدول الأعضاء بإجراء زيارات قطرية ونشر تقارير قطرية ومواضيعية وإجراء زيارات ميدانية. ولديها أيضاً وظيفة شبه قضائية لأنها يمكن أن تفسر صكوك حقوق الإنسان التي تنشئها منظمة الدول الأمريكية وتقدم توصيات غير ملزمة قانوناً بشأن الشكاوى الفردية. ويمكن تقديم الطلبات الفردية إلى اللجنة استناداً إلى الإعلان أو الاتفاقية^(٤). وتنظر اللجنة في جميع القضايا ولكن لا يمكن أن تمثل أمامها سوى الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية التي

(٢) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، "The EHCR in 50 Questions" (February 2014)، متاح في الموقع الشبكي التالي: www.echr.coe.int/documents/50questions_eng.pdf.

(٣) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر الموقع التالي: www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/about-the-charter.

(٤) انظر: "Inter-American human rights system"، International Justice Resource Center، متاح في الموقع الشبكي التالي: www.ijrcenter.org/regional/inter-american-system/.

صدقت على الاتفاقية وقبلت اختصاص المحكمة. وتتيح أيضاً تقديم التماسات فردية إلى اللجنة بعض المعاهدات الإقليمية الأخرى لحقوق الإنسان، مثل اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه، واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه، واتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بالاختفاء القسري للأشخاص، والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور)^(٥).

٧- ونشأت الآلية الأفريقية لحقوق الإنسان كرد على تحديات إنهاء الاستعمار والتمييز العنصري والحماية البيئية واللاجئين. واعتمد الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في عام ١٩٨١ ودخل حيز النفاذ في عام ١٩٨٦. ووفقاً للميثاق، أنشئت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في عام ١٩٨٧. وأنشئت المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بموجب بروتوكول ملحق بالميثاق في عام ١٩٩٨، ودخل البروتوكول حيز النفاذ في عام ٢٠٠٤ وبدأت المحكمة أعمالها في عام ٢٠٠٦. وحتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، كان قد صدق على الميثاق الأفريقي ٥٤ دولة من دول الاتحاد الأفريقي البالغ عددها ٥٥، باستثناء جنوب السودان، وصدق قرابة نصف الدول الأعضاء على البروتوكول الملحق بالميثاق^(٦). وتقبل اللجنة شكاوى أو بلاغات الأفراد والدول بالاستناد إلى الميثاق، في حين لا يمكن للمحكمة أن تتلقى طلبات إلا من اللجنة أو الدول الأطراف في البروتوكول أو المنظمات الحكومية الدولية الأفريقية. ويمكن أيضاً للمنظمات غير الحكومية التي تتمتع بمركز مراقب لدى اللجنة والأفراد من الدول التي أصدرت إعلاناً بقبول اختصاص المحكمة رفع قضايا مباشرة أمام المحكمة، غير أن ست دول أعضاء في الاتحاد الأفريقي فقط قبلت اختصاص المحكمة للنظر في تلك الشكاوى. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، كانت المحكمة قد تلقت ٧٤ طلباً وأنهت النظر في ٢٥ حالة^(٧). لكن تاريخ اللجنة في العمل القضائي أطول من ذلك. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، كانت قد تلقت ٦٥٩ بلاغاً، وأنهت النظر في ٤٤٦ منها. وتتمثل آلية إقليمية أخرى مهمة لحقوق الإنسان في لجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهه، المكلفة بتعزيز وحماية الحقوق المنصوص عليها في الميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل، الذي دخل حيز النفاذ في عام ١٩٩٩ وصدقت عليه ٤٨ دولة عضواً. وبالإضافة إلى ذلك، هناك محاكم دون إقليمية بتت على مر السنين في عدد من قضايا حقوق الإنسان الهامة، مثل محكمة العدل التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكواس) ومحكمة العدل لشرق أفريقيا.

٨- واعتمد مجلس جامعة الدول العربية على مستوى مؤتمر القمة الميثاق العربي الحالي لحقوق الإنسان في أيار/مايو ٢٠٠٤ بعد أن اعتمد تنقيح نسخة سابقة في عام ١٩٩٤ ولكن لم تصدق عليه أي دولة من الدول الأعضاء في الجامعة. ودخل الميثاق حيز النفاذ في آذار/مارس ٢٠٠٨ بعد مرور شهرين عن إيداع وثيقة التصديق السابعة لدى الأمانة العامة

(٥) لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، "منظمة الدول الأمريكية"، متاح في الموقع الشبكي التالي:

www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp

(٦) من المؤسسات الهامة الأخرى في سياق الاتحاد الأفريقي الآلية الأفريقية لاستعراض الأقربان وبرلمان البلدان الأفريقية.

(٧) انظر <http://en.african-court.org/index.php/cases/2016-10-17-16-18-21#finalised-cases>

للجامعة، وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٤٩ من الميثاق. وصدق على الميثاق ١٤ دولة من الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية البالغ عددها ٢٢. ولكنها تتضمن العديد من الأحكام غير المتطابقة مع المعايير الدولية^(٨). وأنشئت اللجنة العربية لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩ للإشراف على تنفيذ الدول الأطراف في الميثاق للحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق وإصدار ملاحظاتها وتوصياتها وفقاً لأحكام الميثاق. وفي عام ٢٠١٤، اعتمد مجلس جامعة الدول العربية النظام الأساسي للمحكمة العربية لحقوق الإنسان. وستكون المحكمة مختصة للنظر في جميع القضايا الناجمة عن تنفيذ وتفسير الميثاق أو أي اتفاقية عربية أخرى في مجال حقوق الإنسان. وتمثل آلية هامة أخرى يتعين النظر فيها في منظمة التعاون الإسلامي، وهي منظمة عبر إقليمية أعضاؤها من أفريقيا وأوروبا وآسيا وحتى من أمريكا الجنوبية. وأطلقت اللجنة المستقلة الدائمة لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة التعاون الإسلامي في عام ٢٠١١ وحددت حقوق المرأة وحقوق الطفل والتشريف في مجال حقوق الإنسان والحق في التنمية كأولوياتها الرئيسية^(٩).

٩- ولا تمتلك منطقة آسيا والمحيط الهادئ بعد ترتيباً إقليمياً لحماية حقوق الإنسان، على الرغم من عدة حلقات عمل عُقدت منذ عام ١٩٩٠ لمناقشة هذه الإمكانية^(١٠). ولكن أُحرز بعض التقدم على الصعيد دون الإقليمي، ولا سيما في جنوب شرق آسيا. وأُبرم أول اتفاق لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) للنظر في وضع ترتيب إقليمي لحقوق الإنسان في حزيران/يونيه ١٩٩٣ عقب إعلان وبرنامج عمل فيينا. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، وقعت الدول الأعضاء في آسيان ميثاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، الذي أعربت فيه عن تعزيز وحماية حقوق الإنسان، إلى جانب الإعراب عن التزامها بإنشاء آلية إقليمية لحقوق الإنسان. وبناءً على ذلك، أُنشئت في تموز/يوليه ٢٠٠٩ اللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لآسيان. وفي عام ٢٠١٢، اعتمدت بلدان آسيان بالإجماع إعلان آسيان لحقوق الإنسان ولكنها لم تنشئ بعد محكمة لحقوق الإنسان. وعلى الرغم من التقدم الواعد على المستوى دون الإقليمي، لم تكتمل بعد عملية إنشاء إطار إقليمي لكامل منطقة آسيا^(١١). وكان من الأمثلة على ذلك الاقتراح الذي قدمته المحكمة الدستورية لجمهورية كوريا لإنشاء محكمة آسيوية لحقوق الإنسان، وهو ما أُعلن عنه في الدورة الثالثة للمؤتمر العالمي المعني بالعدالة الدستورية في عام ٢٠١٤.

(٨) انظر Mervat Rishmawi, "The revised Arab Charter on Human Rights: a step forward?", *Human Rights Law Review*, vol. 5, No. 2 (January 2005).

(٩) انظر www.oic-iphrc.org/en/about.

(١٠) انظر www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1997/03/un-workshops-on-regional-arrangement-for-human-rights-in-the-asia-pacific.html.

(١١) انظر ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, available from <http://aichr.org/press-release/the-adoption-of-the-asean-human-rights-declaration-ahrd-at-the-21st-asean-summit-and-the-special-meeting-of-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-aichr/>.

ثالثاً - إنجازات الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان

القرارات القضائية وشبه القضائية

١٠ - حدثت أبرز مساهمات للترتيبات الإقليمية لحقوق الإنسان في شكل قرارات محاكم ومحاولات لجان للتأثير في سلوك الدول الأعضاء^(١٢). وللجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والقرارات التاريخية لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان تأثير حتى على البلدان التي تقع خارج نطاق الحكم الأصلي. فعلى سبيل المثال، استفاد ضباط عسكريون من عدة ديكتاتوريات في أمريكا اللاتينية من قوانين العفو إلى أن قررت المحكمة في قضية *باريوس ألتوس ضد بيرو* في عام ٢٠٠١ أنهم في حالة انتهاك للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وبناءً على ذلك، ألغت عدة بلدان، ومنها الأرجنتين وشيلي، تشريعاتها الخاصة بالعفو وبدأت تحاكم الضباط العسكريين عن انتهاكات تعود إلى سبعينيات القرن الماضي. والواقع أن النهج الوقائي الذي اتخذته المحكمة إزاء انتهاكات حقوق الإنسان خلال العقد الأول من الألفية الثانية، ولا سيما مطالباتها بالتعويض، دفع البعض إلى اعتبارها "قوة دافعة فريدة من أجل التغيير"^(١٣).

١١ - وقد كان أيضاً لقرارات اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان ثم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في وقت لاحق تأثير كبير على القوانين والممارسات في عدة دول^(١٤). ومن الأمثلة على ذلك التغييرات المدخلة على ممارسات الاحتجاز في ألمانيا وإيطاليا وبلجيكا واليونان، ومعاملة الأجانب في سويسرا وهولندا وغيرهما من البلدان، وتشريعات حرية الصحافة في بريطانيا، وأنظمة التنصت على المكالمات الهاتفية في سويسرا، وممارسات المساعدة القانونية في إيطاليا والدانمرك، والإجراءات الرامية إلى تعجيل المحاكمات في إيطاليا والسويد وهولندا، وقانون الخصوصية في إيطاليا^(١٥). وفي قضية *دادجون ضد المملكة المتحدة* في عام ١٩٨١، رأت المحكمة أن القوانين الجنائية لشمال آيرلندا التي تحظر الجنس بالتراضي بين ذكور بالغين متراضين ينتهك الحق في الخصوصية، الذي تحميه المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وكنتيجة لهذا الحكم، نُزع طابع الجرم عن العلاقات الجنسية المثلية بين الذكور في شمال آيرلندا في عام ١٩٨٢^(١٦). وعلى الرغم من أن أحكام المحكمة ليست ملزمة إلا شكلياً إزاء الدولة المعنية، فإن السوابق القضائية تنشئ معايير لحقوق الإنسان ذات أهمية كبيرة لجميع الدول الأعضاء.

١٢ - وفي عام ٢٠٠١، نظرت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في بلاغ يتناول الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان لشعب أوغوني في نيجيريا. وكان ذلك أول مرة تمكنت فيها

(١٢) ينبغي الإشارة إلى أن اللجنة الأفريقية ولجنة البلدان الأمريكية واللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، من بين ترتيبات إقليمية أخرى، تستخدم تدابير وقائية عندما يكون الأفراد أو الجماعات معرضين لخطر ضرر وشيك لا يمكن جبره. وتلك آلية قوية، لا سيما للمدافعين عن حقوق الإنسان المعرضين للخطر.

(١٣) Geneviève Lessard, "Preventive reparations at a crossroads. The Inter-American Court of Human Rights and Colombia's search for peace", *International Journal of Human Rights*, (January 2017).

(١٤) سالف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الموسعة حتى بدء سريان البروتوكول ١١ في عام ١٩٩٨.

(١٥) انظر Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 3rd ed. (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2013).

(١٦) صحيفة وقائع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، (2014) "Homosexuality: criminal aspects"، متاحة في الموقع الشبكي التالي: www.echr.coe.int/Documents/FS_Homosexuality_ENG.pdf.

اللجنة من التعامل مع الانتهاكات المزعومة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بطريقة جوهرية وصارمة^(١٧). ويتمثل مثال آخر جدير بالاهتمام عن نشاط المحكمة في محكمة العدل لشرق أفريقيا، التي أعادت تفسير ولايتها لتشمل حالات انتهاكات حقوق الإنسان^(١٨). وعلاوة على ذلك، فإن نظام الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، المعروف أكثر بسوابقه القضائية المتعلقة بحقوق المرأة والطفل، يتيح دعوى الحسبة، أي تقديم الشكاوى من قبل أطراف ثالثة باسم الضحايا، وهو أمر لا تسمح به حتى الآلية الأوروبية.

تحديد المعايير

١٣ - على الرغم من أن قرارات المحاكم، إذ تنشئ سوابق قانونية، تُعدّ شكلاً قوياً من أشكال تحديد المعايير، فإن الترتيبات الإقليمية ناجحة أيضاً في نشر وتعزيز قواعد ومعايير حقوق الإنسان في مناطقها بالتعاون مع الدول الأعضاء. وقد أسهم النظام الأوروبي لحقوق الإنسان في النهوض بحقوق الإنسان في البلدان الأوروبية، وهو يُستخدم كنموذج مرجعي على الصعيد العالمي. وقد كان من الممكن إنشاء قواعد حقوق الإنسان وإحراز امتثال كبير لها بسبب قواعد قوية موجودة سابقاً في أوروبا، غير أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ساعدت أيضاً على تطوير معايير حقوق الإنسان في دول أعضاء جديدة، لا سيما مع انضمام العديد من الدول الأعضاء من الشرق والجنوب الشرقي بعد عام ١٩٩٠. ويشكل الجبل الأسود، الذي انضم إلى مجلس أوروبا في عام ٢٠٠٧، مثالاً على الطريقة التي يمكن بها لآلية إقليمية لحقوق الإنسان أن تساعد في وضع المعايير بطريقة تعاونية، ليس فقط من خلال أحكام المحكمة. ووفقاً لحكومة الجبل الأسود، اعتمد البلد العديد من الوثائق الاستراتيجية وخطط العمل، بما في ذلك بشأن الأشخاص المشردين، وتحسين وضع الروما والمصريين، والاتجار بالبشر، وحقوق المثليين والمثليات ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية، وحماية الأطفال والمسنين. ومن حيث التغييرات القانونية، قام الجبل الأسود بتعديل قانون حظر التمييز، وقانون المساواة بين الجنسين، والقانون المتعلق بحامي حقوق الإنسان والحريات، واعتماد قانون بشأن حظر التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة. وتمشياً مع التوصيات الصادرة عن مجلس أوروبا، أدرج الجبل الأسود أيضاً تعريفاً شاملاً لخطاب الكراهية في قانون حظر التمييز^(١٩).

١٤ - ويتضح هذا النهج التعاوني في أفريقيا كذلك. فقد قررت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، في دورتها الخامسة، أن على الدول الأطراف أن تدرج تعليم حقوق الإنسان في مناهجها التعليمية وأن تنشئ لجاناً معنية بحقوق الإنسان على الصعيد الوطني ودون الوطني والإقليمي. وقد أدرجت بعض البلدان الأفريقية، مثل نيجيريا، أحكام الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في قوانينها المحلية. وقامت اللجنة أيضاً برعاية عدد من الحلقات الدراسية والمؤتمرات الدولية التي تغطي طائفة واسعة من المسائل، مثل العمل المجتمعي، والحقوق

(١٧) Fons Coomans, "The Ogoni case before the African Commission on Human and Peoples' Rights", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52 (July 2003).

(١٨) Ally Possi, "The East African Court of Justice: towards effective protection of human rights in the East African Community", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 17 (2013).

(١٩) رد حكومة الجبل الأسود على الدراسة الاستقصائية.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفيرس نقص المناعة البشرية والإيدز في أفريقيا، والسجون، وحقوق المرأة^(٢٠).

نشر التقارير القطرية والمعاينة الموقعية والزيارات القطرية

١٥ - تؤدي الترتيبات الإقليمية أيضاً دوراً حاسماً في جمع ونشر المعلومات عن أوضاع حقوق الإنسان في المنطقة، وهو ما يتيح إجراء مقارنات بين البلدان ووضع أفضل الممارسات. وفي عام ٢٠١٤، أصدرت وحدة الصحافة التابعة للمحكمة الأوروبية ستة صحائف وقائع عن الاجتهادات القضائية المتعلقة بالمسنين، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأحزاب السياسية والرابطات، وحالات الإضراب عن الطعام أثناء الاحتجاز، والمهاجرين المحتجزين، والعنف المنزلي. وقد أعدت الآن ما مجموعه ٥٩ صحيفة وقائع باللغتين الإنكليزية والفرنسية، وترجم العديد منها أيضاً إلى اللغة الألمانية والإيطالية والبولندية والرومانية والروسية والتركية بدعم من الحكومات المعنية. وأعدت وحدة الصحافة أيضاً موجزات قطرية تغطي كل الدول الأعضاء الـ ٤٧. وبالإضافة إلى المعلومات العامة والإحصائية المتعلقة بكل دولة، تقدم الموجزات القطرية معلومات عن أهم القضايا المتعلقة بتلك الدولة^(٢١).

١٦ - وفي الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨٠، مارست لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان الضغط على الحكومات القمعية. وكان للتقارير التي أعدها عن شيلي والأرجنتين تحت القانون العسكري أهمية خاصة للمدافعين عن حقوق الإنسان على الصعيدين الداخلي والدولي. وفي أوائل تسعينيات القرن الماضي، بدأت اللجنة ترصد عن كثب البلدان ذات المؤسسات الديمقراطية الهشة التي كانت لا تزال تعاني من العنف السياسي. ونشرت أربعة تقارير عن حالة حقوق الإنسان في هايتي في الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٥ وثلاثة تقارير عن غواتيمالا في الفترة من ١٩٩٣ إلى ٢٠٠١. وفي عام ١٩٩٨، زارت اللجنة بيرو وأعدت تقريراً شاملاً عن حالة حقوق الإنسان. وصدر التقرير في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ وكان له دور حاسم في إنهاء نظام فوجيموري^(٢٢). وفي عام ١٩٩٩، نشرت اللجنة تقريراً رئيسياً عن حالة حقوق الإنسان في كولومبيا نظرت فيه للمرة الأولى في القانون الإنساني الدولي، أي قانون النزاعات المسلحة، لتحديد النظام القانوني الذي يحكم النزاع المسلح الداخلي الجاري. وفي تاريخ أقرب، صدرت عن غواتيمالا (٢٠١٦) وجمهورية فنزويلا البوليفارية (٢٠١٨) تقارير وجهت الانتباه إلى التحديات الخطيرة لحقوق الإنسان في تلك البلدان. وقامت اللجنة أيضاً بنشر حالات فردية بارزة، مثل إصدارها إدانة عامة لقتل المدافعة عن حقوق الإنسان ماري سيلا إسكوبيدو في المكسيك^(٢٣). وهي تجري بانتظام زيارات ميدانية للبلدان وتصدر نشرات صحفية مع توصياتها.

(٢٠) Timothy F. Yerima, "Over two decades of African Commission on Human and People's Rights: flying or fledgeling", *Global Journal of Human Social Science Arts and Humanities*, vol. 12, No. 12 (2012).

(٢١) انظر، على سبيل المثال، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لعام ٢٠١٤.

(٢٢) Robert K. Goldman, "History and action: the inter-American human rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 31, No. 4 (November 2009).

(٢٣) انظر www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2011/127.asp

وتصدر اللجنة تقريراً سنوياً تسلط فيه الضوء على أخطر انتهاكات حقوق الإنسان في الأمريكتين. وهي تنشر أيضاً تقارير مواضيعية يشير آخرها إلى تجريم المدافعين عن حقوق الإنسان وإلى معايير حقوق الإنسان المتعلقة بالتنقل البشري. وعلاوة على ذلك، فهي تطالب بالشفافية فيما يخص مرفق الاحتجاز في خليج غوانتانامو، كوبا، وتحث على إغلاقه منذ أوائل الألفية الثانية.

١٧- وعلى الرغم من أن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب مسؤولة عن استعراض امتثال الدول من خلال تقارير تُقدّم كل سنتين عن الجهود القطرية الرامية إلى تنفيذ الميثاق الأفريقي، فإن العديد من الدول تجمع تقارير عدة سنوات بدلاً من تقديم تقارير كل سنتين. وعلاوة على ذلك، هناك سبع دول أعضاء لم تقدم بعد أي تقرير على الإطلاق. ويمكن أن يُعزى ذلك إلى الافتقار إلى الموارد وإلى عدم الاهتمام في تلك الدول. ولا تُنفذ بلاغات اللجنة الأفريقية سوى بمعدل ١٥ في المائة. ورغم ذلك، فحتى هذا المستوى من الشفافية كان له أثره. فوفقاً لحكومة كينيا، كان لمتطلبات الإبلاغ الخاصة بالآلية الإقليمية دور رئيسي في تعزيز حقوق الشعوب الأصلية. وينص دستور كينيا الجديد على عدة سبل لحماية وتعزيز الحقوق الشخصية والجماعية للشعوب الأصلية. فالمادة ٢٧ تلزم الدولة بوضع تشريعات وبرامج عمل إيجابي. وتلزم المادة ٥٦ الدولة بضمان تمثيل "الفئات المهمشة" تمثيلاً كافياً على جميع المستويات الحكومية، واتخاذ إجراءات إيجابية لصالح هذه الفئات، وتعزيز استخدام لغات الشعوب الأصلية وحرية التعبير للثقافات التقليدية. وتقتضي المادة ١٠٠ من السلطة التشريعية أن تسن قانوناً يعزز تمثيل المجتمعات المحلية المهمشة^(٢٤).

١٨- وأجرت اللجنة العربية لحقوق الإنسان فحصها الأول لتقارير الدول في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣، بدءاً بالأردن ثم الجزائر فالبحرين. والملاحظات الختامية للجنة منشورة الآن على موقعها الشبكي باللغة العربية. ويُسمح لمنظمات المجتمع المدني بنشر الملاحظات الختامية في بلدانها للتواصل مع الجمهور (عن طريق وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية والشبكات الاجتماعية) وإجراء المتابعة مع السلطات الوطنية^(٢٥).

رابعاً- التحديات التي تواجهها الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان

التحديات الهيكلية والمالية

١٩- تشير التحديات الهيكلية بشكل عام إلى الطريقة التي تحلت بها مسألة انعدام الإرادة السياسية أو مسائل العضوية أو زيادة الطلب عما هو متوقع في الترتيبات الإقليمية القليلة الموارد أو غير المتوازنة. ويحاول النظام العالمي لحقوق الإنسان حالياً أن ينجز المزيد بقدر أقل من الموارد. وبالتالي، فإن أكبر عقبة أمام الأداء الفعلي لكل من لجنة ومحكمة البلدان الأمريكية هو الافتقار

(٢٤) رد حكومة الجبل الأسود على الدراسة الاستقصائية.

(٢٥) انظر تقرير الاتحاد الدولي لحقوق الإنسان وجهات أخرى بشأن حلقة دراسية عُقدت في القاهرة في شباط/فبراير ٢٠١٣، "جامعة الدول العربية وحقوق الإنسان: التحديات المقبلة"، (أيار/مايو ٢٠١٣).

إلى ما يكفي من الموارد البشرية والمالية. ولا يمكن للمحامين البالغ عددهم ٣٠ محامياً موظفين في اللجنة والمتعاملين حالياً مع ٢٥٠ ١ قضية مفتوحة أن يواكبوا وتيرة الزيادة السنوية في عدد الالتماسات، وبالتالي لا يمكنهم تلبية ما للدول والضحايا من توقعات معقولة بإيجاد حل فوري لها. وتتلقى اللجنة ما يزيد في المتوسط على ٢ ٠٠٠ ملتمس جديد كل سنة.

٢٠- وتعود مسائل العضوية أيضاً كلاً من لجنة ومحكمة البلدان الأمريكية. ففي عام ٢٠١٣، كانت ٢٥ دولة من الدول الأعضاء الـ ٣٥ في المنظمة قد صدقت على الاتفاقية، في حين انسحبت منها دولتان في وقت لاحق، ليبقى عدد الأطراف النشطة ٢٣ طرفاً. ولم يعترف باختصاص المحكمة في قضايا المنازعات سوى ٢١ طرفاً من تلك الأطراف. وعلى وجه الخصوص، لم تصدق الولايات المتحدة الأمريكية وكندا على الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، على الرغم من أن الولايات المتحدة لا تزال أكبر مانح للتبرعات المقدمة للجنة، على الرغم من أنها لم توقع الاتفاقية. فهي تساهم بمبلغ ٢,٣ مليون دولار في السنة وبمبلغ ٣٠٠ ٠٠٠ دولار إضافي للمقرر الخاص المعني بحرية التعبير. ويساهم عدد قليل جداً من الدول الأعضاء في المنظمة في التبرعات المقدمة إلى اللجنة والمحكمة^(٢٦). وفي عام ٢٠١٦، عندما واجهت اللجنة أخطر أزمة مالية لها، قامت المفوضية السامية لحقوق الإنسان بدور حاسم في توجيه الانتباه إلى هذه المشكلة. ومن بين التحديات التي تواجهها اللجنة العربية لحقوق الإنسان تأخر الدول الأطراف في تقديم تقاريرها الأولية والدورية بشأن تنفيذ الميثاق العربي لحقوق الإنسان والتنفيذ الفعال لتوصيات اللجنة على الصعيد الوطني. وعلاوة على ذلك، ما زالت ثنائي دول من الدول الأعضاء في الجامعة لم تصدق على الميثاق، وبالتالي ليست بعد أعضاء في اللجنة.

٢١- وواجهت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أيضاً العديد من التحديات على مستوى التنظيم والموارد. ومن بين هذه التحديات الافتقار إلى القدرات اللازمة لضمان أن النظام في متناول أصحاب الحقوق وأن القواعد والمعايير تُنفَّذ وتُعزَّز بفعالية على الصعيد الوطني؛ ورصد عدم امتثال الدول الأعضاء لالتزامها بتقديم تقارير منتظمة؛ والتغلب على التحديات في تنفيذ قرارات اللجنة؛ وميزانية تشغيلية محدودة جداً. ففي الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ مثلاً، لم تتجاوز ميزانية اللجنة ٧٩٠ ٠٠٠ دولار، رغم أنها زادت في وقت لاحق لتصل إلى حوالي ٧,٩ مليون دولار في عام ٢٠١١^(٢٧). وكما هو الحال مع منظمة الدول الأمريكية، تقتزن التحديات المالية بمشاكل العضوية. ففي تموز/يوليه ٢٠١٧، كانت ثنائي دول فقط من الدول الأطراف الـ ٣٠ في البروتوكول الملحق بالميثاق قد أصدرت إعلان الاعتراف باختصاص المحكمة لتلقي قضايا من المنظمات غير الحكومية والأفراد. وهذه الدول هي بنن وبوركينا فاسو وتونس وجمهورية تنزانيا المتحدة وغانا وكوت ديفوار ومالي وملاوي^(٢٨). وعلاوة على ذلك، لم تقبل اختصاص المحكمة

(٢٦) رد حكومة الولايات المتحدة على الدراسة الاستقصائية.

(٢٧) انظر Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012).

(٢٨) صدقت على البروتوكول الدول الأعضاء الـ ٣٠ التالية: أوغندا وبنن وبوركينا فاسو وبوروندي وتشاد وتوغو وتونس والجزائر وجزر القمر وجمهورية تنزانيا المتحدة والجمهورية الصحراوية العربية الديمقراطية وجنوب أفريقيا ورواندا والسنغال وغابون وغامبيا وغانا والكاميرون وكوت ديفوار والكونغو وكينيا وليبيا وليسوتو ومالي وملاوي وموريتانيا وموريشيوس وموزامبيق والنيجر ونيجيريا.

سوى ٢٦ دولة. وأشارت حكومة كينيا في ردها على الدراسة الاستقصائية إلى عدم وجود إرادة سياسية لتنفيذ قرارات المحكمة والافتقار إلى التمويل الكافي باعتبارهما العقبتين الرئيسيتين.

٢٢- وعلى الرغم من أن أوروبا لديها أفضل ترتيب إقليمي من حيث التمويل في العالم، فإنها تعاني أيضاً من مشكلة اختلالات هيكلية. وفي النظام الأوروبي، تنص الاتفاقية على الحقوق المدنية والسياسية فقط، في حين يغطي الميثاق الاجتماعي الأوروبي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. ولا يُعامل الاثنان على قدم المساواة: في حين أن الانضمام إلى الاتفاقية شرط من شروط عضوية مجلس أوروبا، فإنه ليس شرطاً من شروط الميثاق، مما يدل على المكانة الأقل درجة التي تحظى بها الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في النظام الأوروبي^(٢٩). ومن المفارقات أن المشكلة الأكثر أهمية فيما يبدو هي تزايد عدد الشكاوى الفردية. وهناك مجموعة من العوامل التي تجلب عشرات الآلاف من الطلبات الفردية الجديدة كل سنة، منها السمعة العامة الإيجابية للمحكمة في بعض البلدان وتفسيرها الواسع للاتفاقية وترسخ المشاكل المتعلقة بحقوق الإنسان في البلدان الأخرى. وكثيراً ما تدوم هذه القضايا سنوات، مما يؤدي إلى تراكم المتأخرات. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، كانت المحكمة قد أصدرت أكثر من ١٠ ٠٠٠ حكم ولكن كان لديها أكثر من ٧٤ ٠٠٠ قضية معلقة. ويقول البعض إن المحكمة أصبحت ضحية لنجاحها وهي الآن تواجه أزمة هائلة تتعلق بجداول الدعاوى. ولا تزال هناك أيضاً مسائل موضوعية بشأن الطريقة التي تفي بها المحكمة بولايتها الأساسية - حماية الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في الاتفاقية - وما إذا كانت هناك حاجة إلى تنقيح الإطار الإجرائي الذي تستخدمه لتحقيق ذلك الهدف استجابة للتغيرات في المشهد القانوني والسياسي لحماية حقوق الإنسان في أوروبا^(٣٠). ولكن، من الناحية الإيجابية، بدأت المتأخرات المتراكمة تتناقص منذ عام ٢٠١٤ بفضل الإصلاحات المؤسسية.

التحديات الإجرائية

٢٣- عادة ما تكون المشاكل الإجرائية ناتجة عن قرارات التصميم المؤسسي، أو التعديلات اللاحقة، أو الممارسات اليومية التي تساعد على الحد من كفاءة ترتيب إقليمي أو نطاقه. وعلى الرغم من أن جامعة الدول العربية التي أسست في عام ١٩٤٥ كانت أول آلية إقليمية تحظى باعتراف الأمم المتحدة، فقد مر ما يناهز ٦٠ سنة قبل أن تعتمد دولها الأعضاء الميثاق العربي لحقوق الإنسان. وهناك فرصة سانحة لزيادة تعزيز توافق الميثاق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. ولا يمكن للجنة العربية لحقوق الإنسان سوى أن تتلقى تقارير الدول وتصدر التوصيات. ولا يمكنها البت في الشكاوى الفردية أو بين الدول. وقد نُقح المشروع النهائي للنظام الأساسي للمحكمة العربية لحقوق الإنسان لتقييد الوصول إلى المحكمة فيقتصر على

(٢٩) انظر Anna Greer and Louis J. Kotzé, eds., *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015).

(٣٠) انظر Laurence R. Helfer, "Redesigning the European Court of Human Rights: embeddedness as a deep structural principle of the European human rights regime", *European Journal of International Law*, vol. 19, No. 1 (2008).

الدول الأطراف وحدها. بيد أن بإمكان الدول الأعضاء، حسب تقديرها، أن تسمح لمنظمات المجتمع المدني بتقديم قضايا نيابة عن الأفراد.

٢٤- وتتضمن محكمة البلدان الأمريكية وحدة خاصة مكرسة لرصد الامتثال لأحكامها، وقد كان متوسط مدة الحالات المعروضة أمامها ٢٠ شهراً في عام ٢٠١٦، وأقل من ٢٤ شهراً في عام ٢٠١٤. وليس لدى لجنة البلدان الأمريكية حالياً أي شكل مؤسسي قوي للمتابعة رغم أنها بصدد إنشائه. غير أن الشكاوى الفردية كثيراً ما تستغرق وقتاً طويلاً أمام اللجنة، مما يؤدي إلى تراكم القضايا. فتوجيه اللجنة التماساً إلى الدولة المعنية لطلب رد أولى يمكن أن يستغرق ثلاث سنوات أو أكثر^(٣١). ووفقاً للتقرير السنوي لعام ٢٠١٦، تلقت اللجنة ٢ ٥٦٧ التماساً في ذلك العام وحده، إضافة إلى تراكم الآلاف من القضايا العالقة^(٣٢).

٢٥- ويعمل أعضاء اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب البالغ عددهم ١١ عضواً بدوام جزئي ولكن يؤدون مهام عديدة، مما قد يحد من قدرات اللجنة. ولضمان الاستقلالية، ينتخب الاتحاد الأفريقي أعضاء اللجنة وقضاة المحكمة الأفريقية^(٣٣). بيد أن بعض الباحثين يرون أن تغطية الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان غير كاملة بحسب المعايير الدولية. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٦ من الميثاق على أنه "لا يجوز حرمان أي شخص من حريته إلا للدوافع وفي حالات يحددها القانون سلفاً". ويعني ذلك أن بإمكان الحكومات أن تحرم الناس من حرياتهم ما دام هناك قانون موجود سلفاً^(٣٤). ولكن، تجدر الإشارة إلى أن هذه الأحكام "التراجعية" شائعة في اللغة القانونية وأن اللجنة الأفريقية حافظت حتى الآن على تفسير صارم لها، مما منع إساءة استخدامها.

٢٦- ولا يوفر ميثاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا آلية إنفاذ فعالة إذ يواصل التأكيد على السيادة والسلامة الإقليمية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية. ومن ثم، فإن اللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان تتألف من أشخاص تعينهم حكوماتهم وهم مسؤولون أمامها ويمكنها عزلهم وفقاً لتقديرها. وهي تعمل بتوافق الآراء، الأمر الذي يعطي كل دولة حقاً فعلياً لنقض قرارات اللجنة. والواقع أن ولاية اللجنة لا تتضمن أحكاماً صريحة تخولها حق تلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها. وتُعقد مناقشات الشكاوى في جلسات مغلقة بحيث لا يمكن تأكيد ما إذا كانت قضايا بعينها قد نوقشت وأي القضايا تمت مناقشتها. ولم تتخذ اللجنة بعد إجراءات عامة رداً على أي شكوى. وعلى الرغم من أن المنظمات غير الحكومية تسعى إلى تحسين ظروف حقوق الإنسان في آسيا، فإن ذلك يبدو صعباً لأن اللجنة استبعدت إلى حد كبير منظمات المجتمع المدني من المشاركة في مبادراتها^(٣٥).

(٣١) رد حكومة الولايات المتحدة على الدراسة الاستقصائية.

(٣٢) انظر www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2016/TOC.asp.

(٣٣) انظر www.au.int/en/organs/cj.

(٣٤) انظر Sandhiya Singh, "The impact of clawback clauses on human and peoples' rights in Africa", *African Security Review*, vol. 18, No. 4 (2009).

(٣٥) انظر <https://humanrightsinasean.info/asean-intergovernmental-comission-human-rights/about.html>.

خامساً- دور مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في النهوض بالترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان

٢٧- ما فتئت المفوضية، بتكليف من قرارات مجلس حقوق الإنسان، تنظم حلقات عمل تهدف إلى تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك تبادل المعلومات بشأن أفضل الممارسات والدروس المستفادة والمناقشات المتعلقة بأشكال التعاون الجديدة الممكنة. ومن قصص النجاح الرئيسية، على سبيل المثال، خريطة طريق أديس أبابا التي اعتمدتها الإجراءات الخاصة التابعة للأمم المتحدة واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب^(٣٦). وعُقدت في الأعوام ٢٠٠٨ و٢٠١٠ و٢٠١٢ و٢٠١٤ و٢٠١٦ حلقات عمل دولية بشأن الترتيبات الإقليمية، مسبقة بمشاورات. وعلاوة على ذلك، تتضمن المفوضية السامية لحقوق الإنسان قسماً مخصصاً هو قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية والمجتمع المدني المسؤول عن دعم الآليات الإقليمية. ورغم أن من الإنجازات الرئيسية إنشاء شبكة للتعاون بين الآليات الإقليمية مؤلفة من ١٧ جهة من جهات التنسيق تعقد اجتماعات سنوية وتنسق حلقات العمل نصف السنوية، فإن هذا النشاط ينسقه شخص واحد في القسم.

٢٨- وتدعم المفوضية إنشاء وتشغيل المنظمات الوطنية والإقليمية لحقوق الإنسان من خلال بناء القدرات، مثل التدريب والمساعدة التقنية، وتيسير تدفق المعلومات. ويدمج برنامج المساعدة التقنية دعم المؤسسات الوطنية مع أشكال أخرى من مساعدة الأمم المتحدة، ولكن بناء القدرات بفعالية يقتضي مزيداً من العمل. وأشارت حكومة كينيا في ردها على الدراسة الاستقصائية إلى أنها واجهت تحدياً فيما يتعلق بالتدريب بشأن مختلف قضايا حقوق الإنسان. وذكرت أن هناك حاجة إلى مزيد من الدعم لحملات التوعية بحقوق الإنسان، لا سيما فيما يتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام وتدريب الموظفين الحكوميين بشأن نهج قائم على حقوق الإنسان في البرمجة والتخطيط، بغية بناء قدرتها على توفير تقديم الخدمات بطريقة مجدية. وأشار المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر أيضاً في رده إلى أن المفوضية يمكن أن تؤدي دوراً هاماً من خلال تنظيم تدريب لموظفي المؤسسات المعنية، والمساعدة على وضع نظم للمعلومات والتوثيق، وتيسير تبادل الخبرات مع المؤسسات ذات الصلة، ولا سيما تلك المنتمية إلى النظام الدولي لحماية حقوق الإنسان. وبإمكان المفوضية أن تساعد أيضاً على إنشاء مكاتب إقليمية ومراكز لحقوق الإنسان من شأنها أن توفر هيكلاً إضافياً لتعزيز مفهوم الحماية الإقليمية لحقوق الإنسان.

٢٩- وتساعد المفوضية أيضاً في نشر المعايير الدولية لحقوق الإنسان على الترتيبات الإقليمية. وفي قضية جامعة الدول العربية، قدمت المفوضية المساعدة في تنقيح نسخة الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٤ من أجل تحسين امتثالها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان^(٣٧). وقد شجعت المفوضية الهيكل الأمني للاتحاد الأفريقي لاعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان ودعمت حوار الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى لعام ٢٠١٧ بشأن حقوق

(٣٦) انظر www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_UNHRC_ACHPRRoad%20Map.pdf.

(٣٧) ميرفت رشناوي، جامعة الدول العربية معايير وآليات حقوق الإنسان: نحو مواصلة إدارة المجتمع المدني: دليل للممارسين (٢٠١٥).

الإنسان، فضلاً عن التخطيط لخطّة العمل والتنفيذ التي تدوم عشر سنوات من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان. وفي الأمريكتين، دعمت المفوضية لجنة البلدان الأمريكية أثناء عملية الإصلاح التي أجرتها في عام ٢٠١٣ وساعدت على زيادة وعي الجمهور خلال أزمة الميزانية التي عرفت في عام ٢٠١٦. وفي عام ٢٠١٧ في الشرق الأوسط، تلقت اللجنة المستقلة الدائمة لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة التعاون الإسلامي تدريباً قيماً بشأن آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وبطبيعة الحال، لا تزال هناك بعض التحديات. وقد أشير إلى أن المفوضية قد تنظر في تيسير تبادل الموظفين ومشورة الأقران للآليات الإقليمية، كما قد توفر تدريباً منتظماً، وتنشر تقييماً لأداء الآليات الإقليمية لتحديد المجالات التي يمكن أن تقدم فيها مزيداً من الدعم^(٣٨).

٣٠- وسعيًا لتحقيق هذه الغاية، أنشأت المفوضية ١٢ مكتباً إقليمياً وهي تنفذ حالياً خططاً لإنشاء المزيد في آسيا. وقد يسرت المكاتب الإقليمية أشكالاً مختلفة من التخطيط والتعاون بين الآليات الدولية والإقليمية أو دون الإقليمية. ومن الأمثلة الرئيسية على تلك الأنشطة الاستراتيجية الاجتماعات السنوية التي تعقدها أمانات المفوضية ومجلس أوروبا منذ عام ٢٠٠٧؛ والإعلانات المشتركة بشأن تعزيز التعاون مع مجلس أوروبا (في عام ٢٠١٣) ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (في عام ٢٠١٤)؛ ومشاركة قضاة من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في دورة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تموز/يوليه ٢٠١٦ وقضاة من المحكمة الأوروبية ومحكمة البلدان الأمريكية في دورة لجنة مناهضة التعذيب في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧. والمفوضية، التي وقعت إعلاناً مشتركاً مع محكمة البلدان الأمريكية في ٢٠١٤، تشارك الآن مع كل من لجنة البلدان الأمريكية والمحكمة في أنشطة تخطيط شملت في عام ٢٠١٦ اجتماعات ودورات تدريبية وحلقات دراسية في واشنطن العاصمة، وغواتيمالا، وبنما سيتي. وتمثل إنجاز آخر في حلقة عمل بشأن المحاكم الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان عُقدت في ستراسبورغ، فرنسا، في عام ٢٠١٥، مما أتاح تبادل السوابق القضائية وأفضل الممارسات من جانب القضاة والخبراء من أفريقيا والأمريكتين وأوروبا.

٣١- وقامت المفوضية بدور محوري في سد الفجوة بين الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان والمجتمع الدولي الأوسع نطاقاً. فعلى سبيل المثال، كانت البيانات العامة المشتركة والتعاون التقني مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية أداة هامة في إدانة الانتهاكات وفي مساعدة الدول على الامتثال للمعايير القانونية الدولية.

سادساً- مساهمة الجهات الفاعلة الأخرى في الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

٣٢- تختلف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من حيث الحجم والقدرات من بلد إلى آخر، وهي تدعم الآليات الإقليمية مباشرة بإنشاء صلات للجهات الفاعلة الوطنية على الصعيد الدولي. فعلى سبيل المثال، أوضح المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر في رده على

(٣٨) رد وكالة الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان على الدراسة الاستقصائية.

الدراسة الاستقصائية أن من الممكن تحسين فعالية آلية حقوق الإنسان الأفريقية عن طريق تعزيز التعاون مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وزيادة الوعي باختصاصات وأهداف كل من اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وتبادل الخبرات مع الآليات الإقليمية الأخرى، والاستفادة من التجارب الناجحة التي جعلت هذه المؤسسات أكثر فعالية. وأشارت أيضاً إلى أن مفوضية الاتحاد الأفريقي وشبكة المؤسسات الوطنية الأفريقية لحقوق الإنسان وقعت مذكرة تفاهم في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ ووضعت مبادئ توجيهية بشأن دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في رصد تنفيذ استنتاجات اللجنة الأفريقية وقرارات المحكمة الأفريقية. وأنشأت المؤسسات الوطنية الأوروبية لحقوق الإنسان الشبكة الأوروبية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتنسيق أنشطتها عبر مجموعة من قضايا حقوق الإنسان. وأخيراً، هناك التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، الذي أنشئ في عام ١٩٩٣.

٣٣- وبإمكان المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بالنظر إلى الدور الذي تضطلع به لضمان سلامة الصلات مع الجهات المعنية بحقوق الإنسان، أن تعزز الحوار النشط بين الأمم المتحدة والنظم الإقليمية لحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. وتقيم هذه المؤسسات اتصالات فيما بينها ومع المفوضية السامية لحقوق الإنسان في جنيف على أساس منتظم من خلال اجتماعات سنوية وفي اجتماعات إقليمية. وبالنظر إلى المركز الدولي المعترف به حالياً للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فإن قدرتها على النهوض بحقوق الإنسان أصبحت ظاهرة للعيان^(٣٩). وقد اضطلع الاتحاد الأيبيري الأمريكي لأمناء المظالم بهذا الدور في الأمريكتين فربط النظم الوطنية والإقليمية ومنظومة الأمم المتحدة. ومن الأمثلة الأخرى منتدى آسيا والمحيط الهادئ للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، الذي يمثل أحد أكثر أشكال التعاون فعالية في المنطقة. وتهدف المنظمة، التي أنشئت في عام ١٩٩٦، إلى دعم إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في آسيا وتشغيلها بفعالية، وهي تتألف حالياً من ٢٤ عضواً. وتشمل الأدوار الرئيسية للمنتدى بناء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان تكون أكثر قوة؛ وتقديم المشورة والخبرة؛ والتعاون وتقاسم المعارف؛ وتعزيز المساواة بين الجنسين؛ والمساهمة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي؛ ودعم القيادة الفعالة والحكم الرشيد. وبذلك يفتح سبلاً جديدة لتعزيز حماية حقوق الإنسان لسكان المنطقة.

المجتمع المدني

٣٤- تدفع المنظمات غير الحكومية الحكومات المترددة إلى تكثيف جهودها الرامية إلى حماية حقوق الإنسان بالضغط عليها للتصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وعقب التصديق، تساعد أيضاً على تقييم الامتثال. وتشكل إرسالات الرصد والإبلاغ من المنظمات غير الحكومية مصادر معلومات لا تُقدَّر بثمن لسلطات الإنفاذ في الأنظمة الإقليمية. وفي أحد الأمثلة، قدمت لجنة الحقوقيين الدولية شكوى لدى اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية مفادها أن عمل الأطفال الذي يتنافى مع الميثاق الاجتماعي الأوروبي أمر شائع في البرتغال. ودفع ذلك

(٣٩) انظر John von Doussa, "The potential role of national human rights institutions in the Pacific"، ورقة مقدمة أثناء مؤتمر الوكالات الآسيوية الأسترالية لإصلاح القانون (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨).

بالبرتغال إلى تعديل دستورها لحظر تشغيل أطفال المدارس وزيادة الحد الأدنى لسن الاستخدام، مما أدى إلى انخفاض حاد في الانتهاكات^(٤٠).

٣٥- ومن الواضح للعيان أيضاً المشاركة المثمرة للمنظمات غير الحكومية في آليات إقليمية أخرى. ولا يمكن الاستشهاد إلا بأمثلة قليلة رغم نشاط العديد من المنظمات غير الحكومية. وشارك مركز العدالة والقانون الدولي في أكثر من ٣٠٠ قضية معروضة على كل من لجنة ومحكمة البلدان الأمريكية باسم أكثر من ١٣ ٠٠٠ ضحية. وأسفر نجاحها، في جملة أمور، عن دفع تعويضات نقدية (أكثر من ٦٦ مليون دولار لنحو ٢ ٥٠٠ ضحية)؛ وإعادة فتح تحقيقات وقضايا قبولت بالإفلات من العقاب فيما سبق؛ واعتذارات علنية من جانب مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى؛ وتغييرات في قوانين الدول وممارساتها^(٤١). وفي أفريقيا، يسمح النظام الداخلي للجنة الأفريقية للمنظمات غير الحكومية بالمشاركة في الدورات العامة للجنة وهيئاتها الفرعية. وهناك ٥١٥ منظمة غير حكومية ذات مركز مراقب لدى اللجنة وقد زاد تعزيز إشراك المجتمع المدني بفضل منتدى المنظمات غير الحكومية، وهو منبر للدعوة ينسقه المركز الأفريقي لدراسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وينعقد قبل انعقاد دورات اللجنة^(٤٢).

٣٦- وعلى الرغم من أن آسيا ليس لديها حتى الآن ترتيب إقليمي لحقوق الإنسان، فإن المجتمع المدني يعمل من أجل تحقيق هذا الهدف. وبناءً على عمل تحضيرى سابق، شهد عام ١٩٩٣ اعتماد أكثر من ١١٠ منظمات غير حكومية من ٢٦ بلداً عبر آسيا إعلان المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان في بانكوك، وهو بادرة أمل نحو النشاط التعاوني عبر الحدود في مجال حقوق الإنسان. وأدت الجهود المتواصلة من أجل بناء نظام شامل لقواعد حقوق الإنسان إلى إصدار الميثاق الآسيوي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٨، وهو دليل هام عن وجود توافق آراء معياري بين ممثلي المجتمع المدني الآسيوي. وعلى الرغم من أن العديد من البلدان في المنطقة لا توجد فيها مجتمعات مدنية محلية قوية، فإن المنظمات غير الحكومية الآسيوية عوضت ذلك بإنشاء شبكات عبر وطنية تركز على إقامة الاتصالات وبناء التحالفات وبناء القدرات والدعوة عبر الحدود، مع بذل الجهود أيضاً في الرصد والتوثيق وتنظيم الحملات والتدريب. فعلى سبيل المثال، دأب المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان والتنمية (منتدى آسيا)، وهو أحد أبرز المنظمات غير الحكومية عبر الوطنية الموجودة في جنوب شرق آسيا، على تنفيذ برامج الدعوة لحقوق الإنسان في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا لضمان فعالية مؤسسات حقوق الإنسان في الرابطة وهي تبذل أيضاً جهوداً دؤوبة لتوعية الجمهور بالتعاون الإقليمي في مجال حقوق الإنسان في آسيا وتوجيه انتباه الحكومات إليه.

٣٧- ولكن، حتى الآن، ما زالت منظمات غير حكومية عديدة، ولا سيما في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط، تعاني من الافتقار إلى الحماية القانونية والموارد اللازمة للنجاح في الاضطلاع

(٤٠) *International Commission of Jurists v. Portugal*, complaint No. 1/1998.

(٤١) انظر www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Report20_ENpdf.pdf.

(٤٢) للمزيد من المعلومات، انظر www.acdhrs.org/ngo-forum/.

بأنشطتها^(٤٣). ووفقاً للرصد على الإنترنت الذي يديره التحالف العالمي لمشاركة المواطنين، يعاني المجتمع المدني من التضيق والعرقلة والقمع وحتى الإغلاق في معظم بلدان العالم، ولا تُصنف سوى بلدان قليلة من أوروبا الشمالية ونيوزيلندا على أنها مفتوحة حقاً^(٤٤). ويوحى تقلص الحيز المتاح للمجتمع المدني بأن جهود المنظمات غير الحكومية الرامية إلى إنشاء آليات إقليمية ودون إقليمية من الأسفل إلى الأعلى لا يمكن أن تنجح إلا إذا تلقت دعماً مستمراً وتنسيقاً من الجهات الفاعلة الدولية.

سابعاً- الآثار المترتبة على حماية حقوق الإنسان من خلال الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان

٣٨- يوحى التحليل السابق لإنجازات وتحديات الترتيبات الإقليمية لحقوق الإنسان بأن أهم العوامل المحددة لنجاح الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان أو فشلها تشمل ما يلي:

- (أ) الالتزام:
 - '١' نية واستعداد فرادى الدول للامتثال للمعايير الإقليمية والدولية؛
 - '٢' توقيع وتصديق معظم الدول في المنطقة، إن لم يكن كلها؛
 - '٣' التغييرات في القوانين أو الممارسات القانونية التي تجريها فرادى الدول في المنطقة؛
 - '٤' تأمين الموارد البشرية والمالية الكافية للترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان؛
- (ب) الإجراءات:
 - '١' ضمان الاستقلال المؤسسي للقضاة من المصالح والتأثيرات الوطنية؛
 - '٢' حل القضايا المتراكمة والتأخيرات في آليات حقوق الإنسان (لا سيما المحاكم) ومنع تراكم القضايا في المستقبل؛
 - '٣' إنشاء آليات إنفاذ القرارات الصادرة عن الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان؛
 - '٤' إنشاء آلية رصد لمتابعة القرارات وزيادة الشفافية؛
 - '٥' المحافظة على نزاهة الآليات الإقليمية وحيادها؛
- (ج) التعاون:
 - '١' التحالفات بين منظمات حقوق الإنسان العالمية والمحلية لدعم المعايير الدولية ومساءلة مرتكبي الانتهاكات؛

(٤٣) Council on Foreign Relations, International Institutions and Global Governance Program, "The global human rights regime" (May 2012) www.cfr.org/human-rights/global-human-rights-regime/p27450.

(٤٤) انظر <https://monitor.civics.org/>.

٢٠ دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تنسيق وتعزيز تنفيذ القرارات وزيادة احتمال الامتثال؛

٢١ حماية أعضاء المجتمع المدني ومشاركتهم في تقديم الالتماسات وتمثيل الضحايا والضغط على الجهات الفاعلة المسؤولة ومتابعة قرارات المحكمة.

٣٩- ومثالياً، يقتضي التشغيل الفعال لآلية إقليمية أن تعمل العوامل الثلاثة في انسجام تام. ويؤدي الافتقار إلى التزام الدول الأعضاء إلى تفويض حيوية الهيكل برمته، في حين سينشأ عن عدم التوافق بين الالتزام والتعاون علاقات عدائية تعقد المستوى الإجرائي. وعلى الرغم من أن احتمالات العيوب وأوجه القصور الإجرائية موجودة في جميع الترتيبات الإقليمية، فإن علاقة تآزر بين التزام الدول الأعضاء والتعاون مع المنظمات الدولية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني تساعد على تحديد وإدارة هذه المشاكل، وفي أفضل الحالات تربط حقاً جميع المستويات الثلاثة معاً في نظام يعمل بدقة ويعزز نفسه بنفسه.

٤٠- ولتصور الآليات الإقليمية الناجحة كنظم متكاملة للالتزام والإجراءات والتعاون آثار هامة على الجهود الجارية لإنشاء ترتيبات إقليمية جديدة. فهو، أولاً، يسلط الضوء على أهمية التزام الدول الأعضاء ولكنه يشدد على أن هذا العامل لا يوجد منعزلاً. فهناك حاجة إلى التعاون مع الجهات الفاعلة المحلية والدولية، حتى في حالة وجود التزام قوي من الدول الأعضاء، مثلما لا يمكن للجهات الفاعلة المحلية والدولية أن تنجح من دون التزام الدول الأعضاء. ويوحى ذلك بأن التفكير بشكل تسلسلي يطرح مشكلة عند وضع ترتيبات جديدة. والترتيبات الإقليمية الناجحة تتطلب بالأحرى التطوير الموازي لمستويات الدعم الذاتي للتعاون والإجراءات والالتزام. والترتيبات المتوازنة ولكن المتوازنة التي يُسمح لها بأن تتطور بطريقة عضوية يمكن أن تكون أكثر استدامة من المشاريع الطموحة التي تسعى إلى فعل أكثر مما ينبغي بأسرع مما ينبغي.

٤١- ويمكن أن يواجه ضمان التزام الدول الأعضاء بترتيب إقليمي لحقوق الإنسان عوائق بسبب اختلاف أنواع حكم الدول. وعلى عكس المعايير السائدة في المناطق الأخرى، تعتبر بلدان آسيوية عديدة قضايا حقوق الإنسان مسألة داخلية. ولما كان عدم التدخل في الشؤون الداخلية أحد المبادئ التي تستند إليها صراحة الوثائق التأسيسية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، فإن الجهود الرامية إلى تدويل حماية حقوق الإنسان في إطار الرابطة من المتوقع أن تواجه مشاكل إجرائية. وعلاوة على ذلك، تميل البلدان الآسيوية إلى إعطاء الأولوية للمبادرات السياسية التي تركز على الحكومات لتحقيق التنمية الاقتصادية وقبول تخفيض منزلة الحقوق الفردية لفائدة المصلحة الجماعية^(٤٥). وتوحي تلك الاختلافات، إضافة إلى تزايد أهمية آسيا من الناحية الاقتصادية والسياسية في العالم، بأن مجرد نقل النماذج الأوروبية قد لا يكون أمراً واقعياً.

٤٢- ويمكن أن يكون الالتزام القوي من جانب بلد قوي أو مجموعة صغيرة من البلدان سبيلاً إلى توليد الزخم اللازم لترتيب إقليمي في آسيا. وكما رأينا، لقد قامت الولايات المتحدة بدور مائل في إنشاء وتمويل آلية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وبالنسبة للعديد من النظم

(٤٥) انظر Amartya Sen, *Human Rights and Asian Values* (New York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997).

الدولية، من المهم جداً أن تكون هناك دولة رائدة. ولكن العديد من القوى الآسيوية لا تبدو مستعدة للاضطلاع بهذا الدور.

٤٣- وهكذا، يبدو أن هناك ثلاثة مسارات ممكنة لإنشاء ترتيب إقليمي آسيوي لحقوق الإنسان. الأول هو النهج الضيق. ويقوم هذا النهج على إنشاء ترتيب دون إقليمي صغير لحقوق الإنسان يكون محدوداً جغرافياً ولكنه يتسم بدرجة عالية من الالتزام وبإجراءات متخذة على غرار أفضل الممارسات ويتعاون وثيق مع الجهات الفاعلة الدولية والمجتمع المدني. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يتمحور نظام آسيوي لحقوق الإنسان حول بلد له سجل قوي في مجال حقوق الإنسان، وتوسيعه بعد ذلك إلى البلدان المجاورة. وتكون مزية هذا النهج في تحقيقه الحد الأقصى من الحماية لسكان الدول الأعضاء وفقاً للمعايير الدولية ولكنه يمكن أن يعرف صعوبات في النمو إذا اعتُبرت اتفاقيته وآليات إنفاذه اقتحامية أكثر من اللازم.

٤٤- والمسار الثاني هو النهج الواسع. ويقوم هذا النهج على التفاوض بشأن ترتيب واسع وجامع لحقوق الإنسان يشمل المنطقة بأسرها. ونظراً للتباين الكبير في القيم الثقافية وأنواع الحكم وأفضليات الدول الأعضاء، فإن التوصل إلى اتفاق ناجح سيعكس بالضرورة القاسم المشترك الأدنى. والأرجح أن تكون هذه المنظمة تعاني من نقص التمويل ومعوقة من الناحية الإجرائية ومقيّدة لفرص مشاركة المجتمع المدني. غير أن وجودها سيكون ذا رمزية عالية، وستوفر حداً أدنى من الحماية لأكثر عدد من الأشخاص ويمكن أن تساعد في تشجيع الدول الأعضاء على إبداء مزيد من الالتزام في المستقبل.

٤٥- ويقوم المسار الثالث لإنشاء ترتيب إقليمي في آسيا على نهج مترابط يشبه إلى حد كبير الطريقة المعتمدة في أفريقيا. ويقوم ذلك على إنشاء آليات دون إقليمية متعددة ومتداخلة بين البلدان المتقاربة التفكير. وتلك الآليات لن تكون لها نفس الإجراءات لأن إنشاء كل هيئة سيقضي إيجاد حلول توفيقية، وسيراعي بطريقة واقعية الأحكام التي ترتاح الدول الأعضاء إلى التصديق عليها وتنفيذها. وينبغي تركيز الاهتمام على مدى إمكانية إيجاد حلول توفيقية. ويمكن أن يؤدي هذا النهج إلى انتشار المنظمات القائمة على المناطق دون الإقليمية، مثل آسيا الوسطى والشرقية والشمالية والجنوبية الشرقية والجنوبية والغربية. وستعاون تلك المنظمات مع بعضها البعض ولكنها تعكس النهج المميز لحماية حقوق الإنسان في كل منطقة دون إقليمية. وفي الوقت نفسه، يمكن إنشاء مزيد من الاتفاقات الدولية على الصعيد الإقليمي مع التركيز على معالجة القضايا المشتركة، مثل فقر الأطفال أو حقوق المسنين، أو المسائل التقنية مثل حقوق خصوصية المستهلك. وعلى المدى الطويل، ستدعو الحاجة، بطبيعة الحال، إلى بذل جهود لإدماج نظم هذه الحقوق دون الإقليمية المختلفة ونظم المسألة الوحيدة في كل متماسك. ومن شأن عبور المنطقة بشبكة من الترتيبات دون الإقليمية أن يتيح للبلدان التحرك بوتيرتها الخاصة. وعند القيام بذلك، تتلقى التشجيع من المجتمع المدني الدولي والمساعدة من منظومة الأمم المتحدة.

٤٦- ويتضح من حالة أوروبا وغيرها من الترتيبات الإقليمية الناجحة في أفريقيا والأمريكيتين أن وجود تعاون وتنسيق إقليمي قوي يسهم إسهاماً كبيراً في توطيد حقوق الإنسان العالمية. وليس النهج المترابط فعالاً في إنشاء آليات إقليمية جديدة فحسب، بل أيضاً في تنشيط الآليات القائمة. والشبكات المشتركة ضرورية لضمان استغلال الجهات الفاعلة العالمية والإقليمية ودون

الإقليمية والوطنية المتداخلة في مجال حقوق الإنسان إمكاناتها إلى أقصى حد وتجنبها التنازع بين الولايات القضائية. ومن أجل آليات إقليمية أكثر قوة وفعالية، سيكون على جميع الجهات الفاعلة، بما فيها الحكومات والمجتمعات المدنية، أن تقوم بدور مهم في تعزيز التعاون المتعدد المستويات، الذي سيشمل الجمعيات الوطنية والمحاكم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وممثلي القطاع الخاص والباحثين من مختلف المجالات. وعلى وجه التحديد، ثمة حاجة إلى التوعية بأن الإجراءات المستدامة تكون نتيجة توازن دقيق بين الالتزام والتعاون. ويتطلب إيجاد ذلك التوازن بحثاً متأنياً ومفاوضات صادقة واستعداداً للإصغاء والتعلم من جانب الجهات الفاعلة المحلية والدولية على السواء. وببساطة، لا يمكن تنفيذ حقوق الإنسان على الوجه الأكمل إلا عند وجود استعداد لدى الحكومات والمواطنين والمجتمع المدني الدولي للمشاركة في العملية.

ثامناً – الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

٤٧ - حققت الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان إنجازات هامة في مجال حماية حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. وقطع النظام الأوروبي أشواطاً كبيرة في تغيير القوانين والممارسات في دوله الأعضاء، بما في ذلك تعزيز سبل الحماية للفئات الضعيفة من السكان مثل الأزواج من نفس الجنس والأطفال. وساعدت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية، وأصدرت تقارير عن الدول الأعضاء. وتنشر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب واللجنة العربية لحقوق الإنسان تقارير تستخدمها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني لمواصلة الدعوة إلى حماية وتعزيز حقوق الإنسان.

٤٨ - وعلى الرغم من هذه النجاحات، لا تزال الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان تكافح من أجل التغلب على قيود خطيرة. فبعضها لا يتمتع بعضوية جميع الدول الموجودة في منطقته. وفي حالة آلية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، لم تصدق الولايات المتحدة وكندا ومعظم دول منطقة البحر الكاريبي على الاتفاقية ذات الصلة. وبالمثل، لم تصدق بعض الدول الأفريقية والعربية هي أيضاً على الاتفاقيات الإقليمية لحقوق الإنسان الخاصة بها. وفي آسيا، لا يوجد ترتيب لحقوق الإنسان على نطاق المنطقة. وتعاني الترتيبات الإقليمية أيضاً من العديد من القيود التشغيلية، بما في ذلك القيود المفروضة على استقلال القضاة، أو عدم القدرة على إنفاذ قراراتها، أو التراكمات الخطيرة للقضايا المتأخرة. ومن العقبات الخطيرة أيضاً الافتقار إلى الإرادة السياسية من جانب الدول المعنية وعدم كفاية التمويل، حتى في أوروبا.

٤٩ - وتضطلع الأمم المتحدة بدور أساسي في إقامة علاقة تكاملية بين الترتيبات الإقليمية والعالمية لأنها قادرة على العمل مع جميع الآليات الإقليمية وتعزيز مواصلة عمليات تبادل المعلومات والممارسات الجيدة فيما بينها. ويكتسي التعاون بين بلدان الجنوب أهمية حيوية في تعزيز الآليات الإقليمية القائمة وإنشاء آليات جديدة. ويمكن للأمم المتحدة أيضاً أن تعزز النظام القانوني الدولي من خلال التشجيع النشط على تبادل

السوابق القضائية بين الآليات الإقليمية والحوار النشط بشأن المسائل المشتركة وأفضل الممارسات. وهذا الأمر مهم لحل التوترات المحتملة بين النهج العالمي لحقوق الإنسان والنُهُج الإقليمية. وعلى وجه التحديد، ثبت أن الشراكة بين المفوضية السامية لحقوق الإنسان وآليات حقوق الإنسان (لا سيما عن طريق مكاتبها الإقليمية والقطرية وعن طريق إجراءاتها الخاصة وهيناتها المنشأة بموجب معاهدات) تكتسي أهمية حيوية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان على الصعيد المحلي. وتساعد المفوضية الآليات الإقليمية والدول في صياغة صكوك حقوق الإنسان، ومتابعة الاستعراض الدوري الشامل، ودعم عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وتوفير منتديات وتدريبات، ومن خلال عملها كحلقة وصل بين الآليات العالمية والإقليمية.

٥٠- وقد ساهمت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني أيضاً في الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية لحقوق الإنسان. وهي تضطلع بدور خاص بوصفها جسراً مؤسسياً بين الأفراد والدول وبين الدول والمجتمع الدولي. وفي الوقت نفسه، قدم أعضاء المجتمع المدني إسهامات كبيرة لضمان فعالية الترتيبات الإقليمية لحقوق الإنسان على المدى الطويل. ورغم القيود المفروضة على الموارد وتقصر حيز المجتمع المدني، فإن المنظمات غير الحكومية تقوم بنجاح بنشر قيم حقوق الإنسان وتضغط على الحكومات وتنشر تقارير مستقلة وتضع خططاً لإحراز مزيد من التقدم في مجال حقوق الإنسان وتصيغ اتفاقيات حقوق الإنسان، بل تساعد على إنشاء هيئات دولية جديدة. ويمكن لهذا الضغط التصاعدي أن يساعد الترتيبات الإقليمية على العمل بمزيد من السلاسة في حالات الالتزام القوي من الدول الأعضاء كما يمكن أن يساعد على توليد الالتزام حيث يكون مفقوداً في البداية.

٥١- ويمكن للآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، في أحسن الأحوال، أن تغير قوانين الدولة وممارساتها، وتعزز حقوق أكثر الفئات ضعفاً، وتشكل نموذجاً مرجعياً للدول الأعضاء والمناطق المجاورة. ولتحقيق نتائج مثلى من هذه الترتيبات، ثمة حاجة إلى ضمان تصديق معظم الدول في المنطقة، إن لم يكن كلها، على الاتفاقيات ذات الصلة. وثمة أيضاً حاجة إلى ضمان استقلال القضاة ووجود آلية لإنفاذ قراراتهم. ومن الضروري أيضاً تنفيذ آلية رصد لمتابعة القرارات، وكذلك السماح لأعضاء المجتمع المدني بالمشاركة في العملية. وعلى نطاق أوسع، يجب ضمان وتعزيز التعاون مع المفوضية وحكومات الدول والحكومات المحلية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والشركات والمنظمات غير الحكومية في جميع مراحل إنشاء الآليات وتشغيلها. وأخيراً، من الحيوي تأمين الموارد البشرية والمالية اللازمة لضمان التشغيل الفعال.

٥٢- وتدل نتائج هذه الدراسة بالنسبة لفرص إنشاء آلية إقليمية جديدة في آسيا على أن جميع الجهات الفاعلة، بما فيها الحكومات والمجتمعات المدنية، يجب أن تضطلع بأدوار قوية في الترويج لآلية تعاون متعددة المستويات. وعلى الرغم من وجود عدة طرق ممكنة لإنشاء ترتيب إقليمي في آسيا وتحسين الآليات القائمة في أماكن أخرى، فإن من المؤكد أن ذلك لا يمكن أن يتحقق بمجرد تقليد آليات من مناطق أخرى. ويتطلب ذلك قيادة حكومية قوية، يكملها جميع أصحاب المصلحة المعنيين مثل الجمعيات الوطنية والمجالس

التشريعية والحاكم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ووكالات إنفاذ القانون وحتى الشركات.

التوصيات

٥٣- ينبغي للدول الأعضاء في الترتيبات الإقليمية لحقوق الإنسان أن تبذل مزيداً من الجهود لضمان ما يكفي من التمويل لهذه الأخيرة. فمن دون أموال، ستواجه حتى أفضل الإجراءات تصميماتاً صعبة لحماية حقوق الإنسان حماية ملائمة. وتتطلب استدامة الترتيبات الإقليمية التزام الدول الأعضاء التزاماً قوياً ومشاركة المنظمات الأخرى لحقوق الإنسان وإشرافها بنشاط، على الصعيدين المحلي والدولي. ومع ذلك، يعني تدهور الأحوال الاقتصادية في العالم أن الترتيبات الإقليمية قد تواجه منافسة متزايدة للاستفادة من الميزانيات الحكومية. ولا بد للعاملين في مجال حقوق الإنسان والمجتمع الدولي من أفكار وتجارب مبتكرة لإيجاد سبل تمكن الترتيبات الإقليمية من إنجاز المزيد بقدر أقل من الموارد. وما الاستفادة من التكنولوجيات الجديدة لتحقيق مزيد من أوجه الكفاءة أو تبسيط الطرق التقليدية لدعوى حقوق الإنسان سوى بعض السبل التي يمكن أن تدار بها القيود المفروضة على الموارد في السنوات المقبلة. ومن الإمكانيات الأخرى الواعدة استخدام الشراكات بين القطاعين الخاص والعام لإقامة أنواع جديدة من ترتيبات التمويل بين الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان والجهات المانحة الغربية، ولا سيما المؤسسات الخيرية الكبيرة.

٥٤- وقد تنظر آسيا في إنشاء محكمة لحقوق الإنسان أو مؤسسة ماثلة مع ولاية ذات صلة، بناءً على الدروس المستفادة من مناطق أخرى. وقد يمثل أحد السبل إلى إيجاد التوافق السياسي اللازم لهذه المحكمة في تكيف مبتكر لعملية الاستعراض الدوري الشامل القائمة مسبقاً. ولما كانت جميع البلدان الآسيوية تشارك في تلك العملية، فإن من الممكن الاستفادة منها لتيسير المناقشات المتعلقة بتعزيز التعاون الإقليمي في مجال حقوق الإنسان. وفي ظروف مثالية، يمكن لمنتدى دون إقليمي قائم على الاستعراض الدوري الشامل، لا سيما إذا كان مفتوحاً لمشاركة موسعة من المجتمع المدني والباحثين وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين، أن يركز على الحلول التعاونية للمشاكل المشتركة، ويجري استعراضات للأقران، ويشجع الدول على تبادل خبراتها بشأن كيفية تنفيذ توصياته. والجدير بالذكر أن آليات إقليمية من قبيل مجلس أوروبا، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ووكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية تشارك حالياً في عملية الاستعراض الدوري الشامل في أوروبا، الأمر الذي يساعد المفوضية والدول المعنية على السواء. وفي آسيا، يمكن عكس هذه العملية. فبعد بداية متواضعة كمؤسسة لتقديم المساعدة التقنية إلى الدول المشاركة في عملية الاستعراض الدوري الشامل، يكون هذا المنتدى الفرعي في مكانة جيدة ليتطور ويصبح آلية إقليمية أكثر شمولاً.

٥٥- وينبغي تقديم مزيد من الدعم للجهات الفاعلة التي تضطلع بأدوار رئيسية في إقامة التعاون الإقليمي لحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والمحلي، لا سيما في البرلمانات والهيئات التشريعية وهيئات إنفاذ القانون والحاكم والحكومات البلدية أو المحلية. ولا تكون الآلية الإقليمية لحقوق الإنسان قوية إلا بقدر قوة الجهات الفاعلة المحلية المسؤولة عن

تنفيذها وضمن أوجه الحماية التي توفرها. وسيتيح تيسير التعاون الأفقي بين تلك الجهات الفاعلة نشر أفضل الممارسات ويساعد على إيجاد أفضل حكومية للتعاون الإقليمي في مجال حقوق الإنسان من القاعدة إلى القمة. وعلى هذا النحو، تكرر اللجنة الاستشارية في هذا التقرير تأكيد توصيتها السابقة بأن تشارك الحكومات المحلية بقدر أكبر في آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (A/HRC/30/49). وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى الدعم الذي قدمته المفوضية للتحقيق في مجال حقوق الإنسان على مستوى المجتمعات المحلية في جورجيا في ٢٠١٥^(٤٦).

٥٦- ويمكن أن تواصل الترتيبات الإقليمية لحقوق الإنسان تحسين فعاليتها من خلال تحسين بلاغاتها ونشر المعلومات. فعلى سبيل المثال، توصي حكومة الجبل الأسود بتعيين جهتي تنسيق للمحكمة الأوروبية ومجلس أوروبا تقومان بانتظام بنشر المعلومات عن الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات^(٤٧). ويمكن أن يشمل ذلك التعاون مع مؤسسات حقوق الإنسان داخل ولاياتها القضائية، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومجموعات المجتمع المدني، وفراى الباحثين، فضلاً عن التنسيق وتبادل المعلومات مع الترتيبات الإقليمية الأخرى لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون الآليات الإقليمية أكثر فعالية في شرح أهميتها للجمهور لأن الدعم الشعبي ضروري للحفاظ على مستوى عالٍ من الالتزام.

٥٧- وينبغي لمؤسسات حقوق الإنسان، بما فيها النظم الإقليمية لحقوق الإنسان، أن تتعاون من خلال معالجة المسائل المواضيعية على صعيد المنطقة، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، حقوق المرأة، وحقوق الطفل، وحقوق المهاجرين، وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وينبغي بذل الجهود من أجل تطوير المعاهدات المتعلقة بمواضيع ونظم محددة لتصبح أدوات فعالة لتعزيز حقوق الإنسان. ومن الأمثلة الممتازة على ذلك أهداف التنمية المستدامة، التي تهدف رسمياً إلى "إعمال حقوق الإنسان للجميع" والتعاون الإقليمي في التنفيذ العملي للأهداف ليس له منافع إنمائية ملموسة للبلدان المعنية فحسب، بل يمكن أيضاً استخدامه لإنشاء إطار للصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان في المستقبل، ولا سيما تلك التي تحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن أن تكون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أفضل مكان لتوسيع نطاق الآليات الإقليمية.

٥٨- وينبغي لمفوضية حقوق الإنسان أن تضطلع بدور رئيسي في تيسير إنشاء آلية إقليمية أو دون الإقليمية لحقوق الإنسان في آسيا وفي تحسين تشغيل الترتيبات القائمة في المناطق الأخرى. ويمكن أن تحقق ذلك من خلال مواصلة القيام بدور مركز لتبادل المعلومات يقدم مشورة تقنية مفصلة عن أفضل الممارسات وعن طريق إنشاء منتديات يمكن أن تجرى فيها مفاوضات ويتم فيها تبادل الأفكار. ويمكن أن يشمل ذلك تقديم رسائل إخبارية منتظمة تجمع معلومات محدثة من الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك بشأن أفضل الممارسات والدروس المستفادة والقرارات والتوصيات والتقارير والجداول الزمنية والزيارات المقررة (A/HRC/28/31). وبإمكان المفوضية أن تساعد أيضاً على إنشاء

(٤٦) رد حكومة جورجيا على الدراسة الاستقصائية.

(٤٧) رد حكومة الجبل الأسود على الدراسة الاستقصائية.

مكاتب إقليمية ومراكز لحقوق الإنسان لتوفير دعم مؤسسي إضافي من أجل تعزيز الحماية الإقليمية لحقوق الإنسان^(٤٨). ومن الناحية الجوهرية، تشكل المسائل المواضيعية ذات الاهتمام المشترك، من قبيل مكافحة التمييز العنصري والإثني وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والمساواة بين الجنسين والعنف ضد المرأة وحماية الفئات الضعيفة، مجالات يمكن أن تسهم فيها المفوضية^(٤٩).

٥٩- ومع ذلك، تقرر اللجنة الاستشارية في هذا التقرير بأن المفوضية لا تستطيع أن تفعل المزيد دون أن تُوفّر لها الموارد الكافية. وسيطلب تعزيز العلاقة بين منظومة الأمم المتحدة والآليات الإقليمية من خلال البحوث وبناء القدرات وتنظيم حلقات العمل تخصيص مزيد من الموظفين والموارد المالية للمهمة، حتى وإن كان هذا الشرط يمكن أن يُعوّض إلى حد ما باستخدام تكنولوجيا مبتكرة. ويوصى بإنشاء وحدة خاصة داخل المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية وقسم المجتمع المدني التابع للمفوضية لتنسيق جميع الأنشطة التي تشمل الآليات الإقليمية. وستحتاج الوحدة موظفين يزيد عددهم عن الشخص الواحد المخصص حالياً للآليات الإقليمية، ويفضل أن يكون واحد برتبة ف-٤ وواحد برتبة ف-٣ أو ف-٢. وسيطلب القسم أيضاً تمويلاً إضافياً لتوسيع نطاق أنشطته.

٦٠- وبالإضافة إلى دعم شبكة من جهات التنسيق، يمكن للوحدة الخاصة أن تجري استعراضاً شاملاً للأنشطة التي اضطلعت بها المفوضية حتى الآن فيما يخص الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان وأن تضع استراتيجية شاملة تبين بالتفصيل كيف يمكن دمج النظم الإقليمية ودون الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان في نظام واحد فعال. ويشمل ذلك وضع معايير وأدوات منهجية لتقييم ومقارنة الآليات الإقليمية، وتحديد احتياجاتها، وجمع المعلومات عن أفضل الممارسات ووضع معايير لبناء القدرات. وفي نهاية المطاف، ستسعى الوحدة إلى دعم إنشاء آليات إقليمية ودون إقليمية وتعزيز فعالية الآليات القائمة، الأمر الذي سيتطلب تبادل المعلومات أفقياً وعمودياً وتمكينها من المشاركة بقدر أكبر في هيئات الأمم المتحدة.

(٤٨) رد المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مصر على الدراسة الاستقصائية.

(٤٩) رد حكومة الجبل الأسود على الدراسة الاستقصائية.