SC 14918
1/5/4/38/1

**AFRICAN UNION**
**الاتحاد الأفريقي**

**UNION AFRICAINE**

**UNIÃO AFRICANA**

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone +251115- 517700 Fax : +251115- 517844
Website : www.africa-union.org

المجلس التنفيذي

الدورة العادية التاسعة والعشرين

جوهانسبيرج، جنوب أفريقيا، 7–12 يونيو 2015

EX.CL/914 (XXVII) REV.1

الأصل: إنجليزي

# التقرير المرحلي عن مراجعة قواعد إجراءات أجهزة صنع السياسة للاتحاد

# التقرير المرحلي عن مراجعة قواعد إجراءات أجهزة صنع السياسة للاتحاد

## ألف. مقدمة:

1. يُذكر المجلس التنفيذي بأنه قد طلب من المفوضية، في مقرره رقم EX.CL/DEC.688 (XX) بشأن تقرير اللجنة الوزارية لانتخاب أعضاء المفوضية الذي اعتمدته في دورتها العادية الثانية والعشرون المنعقدة في أديس أبابا، إثيوبيا في يناير 2012، أن "تراجع، بالتشاور مع لجنة الممثلين الدائمين، عملية انتخاب اعضاء المفوضية برمتها، بغية مواجهة التحديات، وسد الثغرات، وبحث التطورات المستجدة، لتعزيزها، بما في ذلك من خلال مراجعة قواعد الإجراءات الحالية.

2. رغم ذلك، عندما قدمت المفوضية تقريرا مرحليا عن تنفيذ المقرر رقم EX.CL/DEC.688 (XX) خلال قمة يناير 2013، اعتمد المجلس التنفيذي المقرر رقم EX.CL/DEC.735 (XXII) وأقر فيه ضرورة تبني نهج شامل في مراجعة قواعد الإجراءات. وبالتالي، وسع المجلس التنفيذي نطاق المراجعة ولم يجعلها تقتصر على قواعد الإجراءات المرتبطة بعملية الانتخابات. كما أمر المجلس التنفيذي بأن تأخذ عملية المراجعة في الاعتبار أهمية أغلبية الثلثين المؤهلة، لتحقيق التشغيل المتوازن لأجهزة الاتحاد الأفريقي.

3. من الجدير بالذكر أيضا أن مؤتمر الاتحاد قد اعتمد خلال دورته الثالثة والعشرين المنعقدة في ملابو، غينيا الاستوائية، المقرر رقم ASSEMBLY/AU/DEC.542 (XXIII) بشأن الافتتاح الرسمي لدوراته العادية. خلال قمة يناير 2015، بحث المؤتمر مسألة ترشيد قمم الاتحاد وطلب من المفوضية تقديم مقترحات بشأن عدد المدعوين، وطول جدول الأعمال ومراسم الافتتاح، وعدد المقررات والأحداث الجانبية وأساليب العمل وكذلك قواعد الإجراءات.

4. تجدر الإشارة إلى أن قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد والمجلس التنفيذي قد اعتمدت في دوربان، جنوب أفريقيا، خلال الدورة العادية الأولى لأجهزة صنع السياسة للاتحاد في

يوليو 2002 عبر المقررين رقم (I) ASSEMBLY/AU/DEC.1 و(I) EX.CL/DEC.1 على التوالي. خلال نفس الدورة، اعتمد مؤتمر الاتحاد النظام الأساسي للمفوضية. وقد تمت مراجعة قواعد الإجراءات منذ 2003. وفي البداية، اقتصر نطاقها على عملية انتخاب أعضاء المفوضية ولكن تم توسيعها لاحقا في مراجعة شاملة لقواعد الإجراءات. وقد اعتمدت قمة الاتحاد والمجلس التنفيذي قواعد الإجراءات المنقحة لمؤتمر الاتحاد والمجلس التنفيذي على التوالي وكذلك النظام الأساسي للمفوضية في يناير 2007 (انظر EX.CL/DEC. 317 (X)).

5. تم إعداد هذا التقرير بموجب المقررات المذكورة أعلاه. ويبين التقرير التحديات والثغرات التي تم تحديدها في قواعد الإجراءات، ويقترح حلولا أينما كان ذلك ممكنا. وبما أن إجراءات انتخاب أعضاء المفوضية ترد في قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد والمجلس التنفيذي وكذلك في النظام الأساسي للمفوضية، فقد تمت مراجعة أحكام النظام الأساسي للمفوضية بشأن انتخاب أعضاءها.

## باء. الإجراءات التي قامت بها المفوضية:

6. تطبيقا لمقرري المجلس التنفيذي رقم EX.CL/DEC 688 (XX) وEX.CL/DEC. 735 (XXII) ، دعت المفوضية في أبريل 2013 الدول الأعضاء، وأجهزة الاتحاد، والخبراء إلى تقديم تعديلات مقترحة على قواعد إجراءات أجهزة صنع السياسة. وواصلت المفوضية تمديد التاريخ النهائي لتقديم هذه المقترحات حتى أبريل 2014 نظرا لقلة المساهمات التي تم تلقيها.

7. خلال الخلوة الثالثة للمفوضية المنعقدة من 14 و 16 فبراير 2015، بحثت الأخيرة مسألة ترشيد عمل الاتحاد وأجهزته بما في ذلك المجموعات الاقتصادية الإقليمية. وفيما يخص ترشيد القمم لوحظ أنه من الضروري دراسة الموضوع من منظور ما هو قابل للتحقيق في إطار القانون التأسيسي وقواعد الإجراءات الحالية. وتم الاتفاق بالتالي على

أنه ينبغي تحديد المسائل التي يمكن تغييرها في قواعد الإجراءات دون تغيير القانون التأسيسي.

جيم. **تحديات عملية المراجعة**

8. تود المفوضية أن تبلغ المجلس التنفيذي بأن عددا قليلا من البلدان والأجهزة والخبراء تقدموا بمقترحات، على الرغم من أهمية العملية. وفي هذا الصدد، تود المفوضية إبلاغ المجلس التمفيذي أن الدول والأجهزة والخبراء التالية أسماؤهم قد قدموا تعديلات مقترحة على قواعد الإجراءات:

أ) **الدول الأعضاء:**

1) بوركينا فاسو
2) الجابون
3) ملاوي
4) ناميبيا
5) السنغال
6) جنوب أفريقيا
7) أوغندا

ب)الأجهزة

اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

ج) **الخبراء**

قدم خبيران[1] مقترحات حول إجراءات انتخاب أعضاء المفوضية.

دال. **التعديلات المقترحة على قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد:**

9. فيما يلي التعديلات المقترحة على قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد:

[1] البروفيسور تيانجانا مالوا، والدكتور ميهاري تاديلي مارو.

**أ) المادة 1 (تعريفات):**

10. ترد كلمة "المحكمة" كإحدى التعريفات في المادة الأولى. ويتم تعريف هذه الكلمة على أنها "محكمة العدل الخاصة بالإتحاد. ولكن يجدر بالذكر أنه على الرغم من دخول بروتوكول محكمة العدل الخاصة بالاتحاد حيز التنفيذ في 11 فبراير 2009، لم يتم تفعيل هذه المحكمة تبعا لمقرر مؤتمر الاتحاد بشأن الدمج بين محكمة العدل والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في محكمة واحدة هي المحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن مؤتمر الاتحاد قد تبنى خلال الدورة العادية الثانية والثلاثين المنعقدة في ملابو، غينيا الاستوائية، بروتوكولا معدلا للبروتوكول بشأن النظام الأساسي للمحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان. وينص هذا البروتوكول على إنشاء المحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان والشعوب.

11. في هذا الصدد، ينبغي تعديل إسم المحكمة وفقا لذلك إلى "المحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان والشعوب" في المادة 1 وبالتالي أينما ترد في القواعد.

**ب)المادة 4 (السلطات والمهام):**

12. تنص هذه المادة على سلطات ومهام مؤتمر الاتحاد. وقد لوحظ بأن قائمة السلطات والمهام طويلة جدا خلافا لنظيرتها في المادة 9 من القانون التأسيسي. وفيما يخص تعيين أعضاء أجهزة الاتحاد، تشير المادة 4 فقط إلى تعيين وإنهاء تعيين أعضاء المفوضية والقضاة على الرغم من أن مؤتمر الاتحاد يعين أعضاء آخرين في أجهزة الاتحاد الافريقي. وفي الختام، اقتُرح أن ينهض المؤتمر بالتعاون الأفريقي وأن يؤسس آلية للتعاون الأفريقي تمكن الدول الأعضاء الراغبة في إحراز التقدم فيما يخص التكامل في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

13. وبناء عليه، اقترح حذف المادة 4 (م) و 4 (ن) واستبدالهما بحكم واحد يؤكد على أن المؤتمر يعين وينهي تعيين أعضاء أجهزة الاتحاد وفقا للمواد ذات الصلة[2].

14. وترى المفوضية بأنه يجب الإبقاء على قائمة السلطات والمهام على اعتبار أن هدف هذه المادة هو تطبيق المادة 9 من القانون التأسيسي، وينبغي بالتالي أن تكون موسعة.

ج) **المادة 5 (مكان الانعقاد):**

15. تنص هذه المادة على مكان انعقاد دورات مؤتمر الاتحاد. وتنص المادة الفرعية 5 (1) على عقد دورات المؤتمر في يناير بمقر الاتحاد، في حين تعقد دورات يوليو في مقر الاتحاد ما لم تدع دولة عضو المؤتمر لعقد دورته فيها.

16. لوحظ أن بعض الدول الأعضاء تفضل استضافة دورة يناير بدلا من دورة يوليو غير أنها لا تستطيع ذلك نظرا للصيغة الحالية للمادة 5 (1).

17. لهذا تم اقتراح تعديل المادة لتمكين الدول الأعضاء من استضافة دورة يناير. ويأتي التعديل المقترح في الشكل التالي: "تعقد دورات المؤتمر في مقر الاتحاد ما لم تدع دولة عضو المؤتمر لعقد دورته فيها".

د ) **المادة 7 (الدورات العادية):**

18. قدمت المفوضية حول هذه المادة مقترحين متناقضين. المقترح الأول هو أخذ إجراءات المؤتمر في الاعتبار والنص على أنه يجتمع في دورة عادية مرتين في السنة. والمقترح الثاني ينص على أن يجتمع المؤتمر في دورة عادية واحدة في السنة.

19. وقد تم طرح مسألة عدد الدورات العادية للمؤتمر عدة مرات بما في ذلك في تقرير مراجعة الاتحاد الأفريقي. وأوصى الفريق الرفيع المستوى لمراجعة الاتحاد الأفريقي بأن يعود المؤتمر إلى نظام الدورة الواحدة القديم في مقر الاتحاد الأفريقي. وأشار الفريق إلى أن ذلك سيمكّن من[3]:

---

[2] إذا دعت الحاجة لذلك، يمكن إعداد قائمة بكل أجهزة الاتحاد الحالية

[3] الصفحة 31 من تقرير مراجعة الاتحاد

1) ضمان فعالية التكلفة إذ أن تنظيم دورتين مكلف بالنسبة لكل من الاتحاد / المفوضية والدول الاعضاء.

2) تسهيل عمليات الاتحاد،

3) توفير الوقت الكافي لتطبيق مقررات القمم.

20. وتجدر الإشارة، مع ذلك، إلى أن المفوضية، خلال خلوتها الثالثة المنعقدة يومي 14 و15 فبراير 2015، لا تزال تعتزم تنظيم دورتين. حيث أن دورة يونيو مهمة للغاية بالنسبة لاعتماد ميزانية الاتحاد.

21. وعليه، فإن المسألة التي ينبغي دراستها هي ما إذا كان يتعين عقد دورة أو دورتين لمؤتمر الاتحاد.

**هـ) المادة 8 (جدول أعمال الدورات العادية):**

22. تنص هذه المادة على البنود التي يمكن أن ترد في جدول أعمال مؤتمر الاتحاد خلال الدورات العادية.

23. لوحظ أنه في بعض المناسبات، يكون جدول الأعمال مليئا بمسائل يمكن تناولها على مستويات أدنى. فالمؤتمر هو أعلى جهاز للاتحاد وبالتالي من المتوقع أن يوفر القيادة والتوجيه العام بخصوص أداء الاتحاد. وأوصى الفريق الرفيع المستوى لمراجعة الاتحاد الأفريقي المؤتمر باعتماد نهج مواضيعي لاجتماعاته السنوية.

24. اقترح أيضا أن يتضمن جدول أعمال المؤتمر فقط المسائل الاستراتيجية التي تركز على التكامل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للقارة بموجب القانون التأسيسي.

25. إضافة إلى ذلك، يمكن للدول الأعضاء أن تقترح إدراج بنود في جدول أعمال المؤتمر وفقا للمادة 8 (2) (د). ويجادل البعض بأنه ينبغي أن تكون هذه البنود للعلم فقط في حين يرى آخرون بأن الدول الأعضاء قد تقترح بنودا جوهرية ليتم بحثها من قبل المؤتمر. وعلاوة على ذلك، اقترح وضع حد للبنود المقترحة من قبل الدول الأعضاء، بحيث لا تتجاوز أربعة.

26. وأخير، تنص المادة الفرعية 8 (3) على تقسيم جدول الأعمال إلى جزئين، أي الجزء (ألف) والجزء (باء) بحيث يتوقف على ما إذا كان يتعين مناقشة البند المعني قبل اعتماده من قبل المؤتمر أم لا. لوحظ أنه في الواقع لا يتم تقسيم مشروع جدول أعمال المؤتمر إلى قسمين كما تنص عليه هذه المادة.

27. وبموجب هذه المادة، ينبغي بحث ما إذا كان ينبغي لمشروع جدول أعمال المؤتمر أن يكون محدودا، وإذا كان الأمر كذلك، إلى أي حد. وما إذا كان ينبغي للبنود التي تقترحها الدول الأعضاء أن تكون محدودة، وإذا كان الأمر كذلك، فإلى أي حد كذلك؛ وما إذا كان يجب الإبقاء على تقسيم مشروع جدول الأعمال إلى الجزء (ألف) والجزء (باء).

**و) المادة 10 (مراسم الافتتاح والاختتام):**

28. تنص هذه المادة على الشخصيات المؤهلة لإلقاء الكلمات أمام المؤتمر. وتجدر الإشارة إلى أنه من الناحية العملية يقوم رؤساء الدول المنتخبون حديثا بإلقاء الكلمات أمام المؤتمر خلال مراسم الافتتاح بالرغم من عدم ورودهم في هذه المادة.

29. يجدر بالذكر أن المؤتمر قد عبر خلال قمة يونيو في ملابو عن انشغاله لطول برنامج مراسم الافتتاح الرسمية وأشار إلى أنها تكون طويلة أكثر من اللازم. وعليه، تبنى المؤتمر المقرر رقم ASSEMBLY/AU/DEC.542 (XXIII) الذي طلب فيه من المفوضية تشكيل فريق عمل لمراجعة برنامج مراسم افتتاح دوراته بغية جعلها أكثر كفاءة وفعالية. أضف إلى ذلك أن المؤتمر قد تبنى المقرر رقم ASSEMBLY/AU/DEC.567 (XXIV) خلال قمة يناير 2015، بشأن ترشيد مؤتمرات الاتحاد.

30. مع أنه لا يبدو وجود خلاف حول المادة الفرعية 10 (1)، فإنها قد طرحت إشكالات متعلقة بالمادة الفرعية 10 (3) التي تتحدث عن شخصيات أخرى يمكن للمؤتمر دعوتها لإلقاء الكلمات.

31. خلال الخلوة الثالثة للمفوضية، أوصت الأخيرة بوجوب تدخل المتحدثين الضيوف حول موضوع السنة، وبأن تتم دعوتهم فقط لقمة يناير لا لقمة يوليو.

32. يبدو أنه فيما عدا إضافة رؤساء الدول والحكومات المنتخبين حديثا إلى قائمة المتحدثين أمام المؤتمر، ربما يجب الإشارة إلى أنه يمكن للمؤتمر دعوة شخصيات أخرى فقط لقمة يناير، فليست هناك أية تعديلات أخرى على هذه المادة.

ز) **المادتان 11 و 12 (الدورات الاستثنائية وجدول أعمالها):**

33. تتناول المادة المذكورة عملية عقد الدورات الاستثنائية للمؤتمر وكذلك جدول أعمالها.

34. لم يكن تطبيق المادة المذكورة أعلاه مثيرا للجدل. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه في الوقت الذي تنص فيه المادة 12 (2) على أن جدول أعمال الدورات الاستثنائية يقتصر فقط على البند أو البنود المقدمة في الطلب الخاص بعقد الدورة، فإن المؤتمر عمليا يستغل الفرصة أحيانا للتعامل مع بعض المسائل الملحة العالقة. وللتذكير، على سبيل المثال، فخلال الدورة الاستثنائية للمؤتمر الذي عقد في أكتوبر 2013 بشأن علاقة أفريقيا بالمحكمة الجنائية الدولية، انتخب المؤتمر أيضا مفوض مجلس السلم والأمن على الرغم من أن ذلك لم يرد في طلب عقد الدورة.

35. وفي هذا الصدد، ينبغي التفكير في تغيير المادة 12 (3) لتصبح كما يلي: "يقتصر جدول أعمال الدورة الاستثنائية فقط على البند أو البنود التي تتطلب اهتماما عاجلا من المؤتمر"[4].

ح) **القمم الخاصة:**

36. علاوة على ذلك، يعقد مؤتمر الاتحاد أيضا قمما خاصة. فعلى سبيل المثال، عقد المؤتمر قمة خاصة في كمبالا، أوغندا في أكتوبر 2009 حول النازحين داخليا وأخرى

[4] اتخذ نفس النهج من قبل اللجنة الفنية المتخصصة للعدل والمسائل القانونية في المادة 13 (2) من قواعد إجراءاتها.

في أبوجا، نيجيريا في يوليو 2013 حول فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والسل والأمراض المعدية الأخرى ذات الصلة[5].

37. ولا ينص القانون التأسيسي ولا قواعد الإجراءات على هذه القمم الخاصة، وكما يوحي اسمها، فإن القمم الخاصة تعالج بشكل مختلف القمم الاستثنائية[6].

38. وعليه، من الضروري إدخال مادة جديدة تأتي بعد مادة المؤتمرات الاستثنائية، بحيث تنص على عقد القمم الخاصة. ويمكن أن تكون المادة المقترحة كما يلي: يجوز للمؤتمر أن يقرر عقد قمة خاصة تخصص لمسألة مواضيعية تؤثر على التكامل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للقارة".

**ط ) المادة 14 (لغات العمل):**

39. تجدر الإشارة أن المادة 25 من القانون التأسيسي تنص على أن لغات عمل الاتحاد وجميع المؤسسات التابعة له هى اللغات الأفريقية إذا أمكن والعربية والإنجليزية والفرنسية والبرتغالية. ولكن، تنص المادة 11 من البروتوكول حول التعديلات على القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي الذي اعتمد في يوليو 2003 ولم يدخل حيز التنفيذ بعد، على تعديل للمادة 25 من القانون التأسيسي. ففي المادة 11 من البروتوكول حول التعديلات على القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي تم تغيير "لغات العمل" واستبدالها ب "اللغات الرسمية" كما أضيفت الأسبانية والسواحيلية إلى قائمة المنصوص عليها في المادة 25 من القانون التأسيسي. بالإضافة إلى ذلك، مُنح المجلس التنفيذي السلطة لتحديد العملية والطرق التطبيقية لاستخدام اللغات الرسمية كلغات عمل.

40. بناء عليه، تنص المادة 14 على أن اللغات الرسمية للاتحاد وجميع المؤسسات التابعة له هي العربية والانجليزية والفرنسية والبرتغالية والاسبانية والسواحيلية وأي لغة أفريقية أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن الاسبانية والسواحيلية تظهران في المادة 14 تمشيا مع

---

[5] تم تأجيل القمة الخاصة حول العمالة والتخفيف من حدة الفقر والتنمية الشاملة، التي كان من المقرر عقدها في واجادوجو، ببوركينا فاسو في سبتمبر 2014.

[6] يعتمد المؤتمر إعلانا في نهاية القمة الخاصة.

المادة 11 من البروتوكول حول التعديلات على القانون التأسيسي، رغم أن البروتوكول نفسه لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

41. تمنح المادة 14 (2) السلطة للمجلس التنفيذي لتحديد العملية والطرق التطبيقية لاستخدام اللغات الرسمية كلغات عمل. وفي الوقت الراهن، فإن لغات عمل الاتحاد الأفريقي هي العربية، والإنجليزية، والفرنسية، والبرتغالية.

42. في نطاق التعديل المقترح، يتعين تعديل عنوان المادة 14 إلى "اللغات الرسمية ولغات العمل".

**ي) المادة 15 (انتخاب الرئيس):**

43. تنص المادة على أن ينتخب المؤتمر رئيسا لمدة سنة واحدة على أساس التناوب والمعايير المتفق عليها ويساعده أعضاء آخرون في هيئة المكتب هم النواب الأربعة للرئيس. ويتطابق هذا مع أحكام المادة 7 للقانون التأسيسي التي تنص على تولي رئيس المؤتمر مهامه لمدة سنة واحدة. إلا أن المادة 7 من القانون التأسيسي والمادة 15 لا توضحان ما إذا كانت الولاية قابلة للتجديد أم لا. لكن جرت العادة على أنها غير قابلة للتجديد[7].

44. أضف إلى ذلك، أنه جرت العادة أيضا على انتخاب ثلاثة نواب للرئيس فقط ومقرر (الرئيس المنتهية ولايته). وبالتالي من الممكن أن تكون هذه المادة بحاجة إلى التعديل لكي تبرز ممارسة المؤتمر.

45. تنص المادة 6 (5) من البروتوكول حول التعديلات على القانون التأسيسي المذكور أعلاه بأن الرئيس ينتخب لمدة سنة قابلة للتجديد.

46. وقد أوصى الفريق الرفيع المستوى لمراجعة الاتحاد الأفريقي بأن يشغل منصب رئيس المؤتمر لمدة سنتين من أجل ضمان استمرارية السياسات، والقيادة الفعالة، والتنفيذ الكامل للمقررات.

---

[7] تم القيام بمحاولات في الماضي لتجديد ولاية الرئيس (دون أي نجاح) بغية تمكينه من مواصلة البرامج الجارية.

47. ولكن، باستثناء النص على انتخاب المقرر، لم يتم اقتراح أية تعديلات بشأن فترة ولاية الرئيس حيث أن صيغتها اللغوية مستنبطة مباشرة من القانون التأسيسي. وسيتم إجراء تعديل لاحق للمادة عندما يدخل البروتوكول حول التعديلات على القانون التأسيسي حيز التنفيذ.

ك ) **المادة 22 (إنهاء المداولات):**

48. لم تكن هذه المادة محل جدال من الناحية التطبيقية. ولكن، تم تبسيطها، بموجب قواعد الإجراءات التي تم اعتمادها مؤخرا، لتصبح كما يلي: " عندما تتم مناقشة مسألة ما بصورة وافية، يجوز للرئيس إنهاء المداولات وفقا لسلطته التقديرية"[8].

49. يمكن تبسيط المادة 22 بنفس الطريقة أعلاه.

ل ) **المادتان 23 و 24 (تأجيل المداولات وتعليق أو تأجيل الاجتماع):**

50. تنص المادتان على تأجيل المداولات وتعليق الاجتماع على التوالي.

51. إلا أنه قد تم اقتراح تعديلات على المادتين بحيث تصبحان "تأجيل الاجتماع" و "تعليق المداولات"[9]. وسيتم وضع التعديلات المترتبة على ذلك في المادة 25 (ترتيب الاقتراحات الإجرائية).

م ) **المادة 27 (التصويت على القرارات):**

52. تنص هذه المادة على أن يطرح الرئيس القرار المقترح مع جميع التعديلات للتصويت فوراً، بعد إقفال باب المناقشة حول البند قيد البحث. ولكن فعليا، لا يتم طرح القرارات للتصويت إلا في حالة عدم التوصل إلى توافق.

---

[8] المادة 23 من قواعد إجراءات اللجنة الفنية المتخصصة للعدل والمسائل القانونية.

[9] لوحظ ذلك خلال بحث قواعد إجراءات المنظومة الأفريقية للحكم من قبل بعض أعضاء منبر المنظومة. غير أن المادة 33 لقواعد الإجراءات المؤقتة تشير إلى تعليق الاجتماع.

53. غيرت اللجنة الفنية المتخصصة للعدل والمسائل القانونية هذه المادة كما يلي: "يقوم الرئيس بطرح المقترح بجميع التعديلات عليه فورا للتصويت بعد إقفال باب المناقشة دون التوصل إلى توافق. ولا يتم توقيف التصويت إلا لإثارة نقطة نظام متعلقة بالطريقة التي يجري بها التصويت"[10].

ن ) **المادة 28 (التصويت على التعديلات):**

54. تنص هذه المادة على إجراءات التصويت على التعديلات.

55. وقد تم مؤخرا تبسيط هذه المادة بهذه الصيغة: "في حالة عدم التوصل إلى توافق، يطرح الرئيس كل التعديلات للتصويت. ويعتبر أي اقتراح بمثابة تعديل على النص إذا كان يضيف أو يحذف أجزاء منه أو يعدله"[11].

س) **المادة 33 (تصنيف القرارات):**

56. تنص المادة في الشكل الذي يمكن أن تأخذه مقررات المؤتمر، لاسيما، النظم، والتوجيهات، والتوصيات/الإعلانات، والقرارات/الآراء. وتجدر الإشارة إلى أن معاهدة إنشاء السوق المشتركة لشرق والجنوب الأفريقي تتبنى نفس النهج المنصوص عليه في المادة 33 بالنسبة لمقررات مجلس وزرائه[12].

57. لا تبين المادة 7 من القانون التأسيسي أي تصنيف لمقررات المؤتمر. وتنص المادة ببساطة على أن المؤتمر يتخذ قراراته بالإجماع، وإن تعذر ذلك فبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الاتحاد. وتجدر الإشارة إلى أن المادة 10 (1) من معاهدة إنشاء السوق المشتركة للشرق والجنوب الأفريقي تنص على عمل المؤتمر بناء على المقررات بينما تنص المادة 13 (1) على عمل مجلس الوزراء بناء على النظم[13]. ولكن، يمكن

---

[10] المادة 27

[11] المادة 28 من قواعد إجراءات للجنة الفنية المتخصصة للعدل والمسائل القانونية.

[12] في المادة 10 من المعاهدة، تستعمل الجماعة الاقتصادية الأفريقية مصطلحات نظم، وتوجيهات، ومقررات، وتنص على أنها ملزمة، انظر المادة 16 من المعاهدة

[13] تنص المادة 33 (2) من القانون التأسيسي على أن هذا الأخير يلغي أية أحكام غير متسقة معه قد ترد في المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية

فرض العقوبات في حالة الفشل في الالتزام بمقررات ونظم الجماعة الاقتصادية الأفريقية[14]. ويماثل ذلك النهج المتبع في إطار معاهدة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا[15].

58. بالنسبة للأمم المتحدة، وبينما يمكن لأجهزتها اعتماد القرارات، فإن مقررات/قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة هي وحدها التي تلزم الدول الأعضاء[16]. فبموجب ميثاق الأمم المتحدة، لا تعتمد مسألة إلزامية قرار ما من عدمها على المصطلحات المستخدمة بل على الهيئة التي اتخذت هذا القرار، مثلا مجلس الأمن للأمم المتحدة. أما بالنسبة للاتحاد الأوروبي، فيمكن لمؤسساتها اعتماد نظم، وتوجيهات، وقرارات وتوصيات وآراء[17]. وتكون النظم والقرارات ملزمة في مجملها. ويتمثل الفرق الوحيد بين النظم والقرارات في أن الأخيرة قد لا تنطبق على جميع الدول الأعضاء إذ يمكن للقرارات أن تحدد المعني المباشر بها. ويماثل نطاق توجيهات وتوصيات وآراء الاتحاد الأوروبي ما هو منصوص عليه في المادة 33 من قواعد إجراءات المؤتمر.

59. تجدر الإشارة إلى أن المؤتمر لا يأخذ في ممارسته بالتصنيف المذكور أعلاه. فالمؤتمر يستخدم المقررات (دون تصنيف) التي تعتبر ملزمة، والإعلانات/القرارات التي ليست ملزمة. كما تستخدم إجراءات أخرى غير ملزمة. مثلا، اعتمد المؤتمر خلال الدورة العادية الرابعة والعشرين المنعقدة في أديس أبابا، إثيوبيا في يناير 2015، الالتزام الرسمي بتنفيذ مقرر ياموسوكرو بشأن إنشاء سوق موحدة للنقل الجوي في أفريقيا. ويسمح بهذا لأن قائمة المقررات غير الملزمة الواردة في المادة 33 (1) (ج) ليست شاملة.

60. في هذا الصدد، وفيما يخص ممارسات المؤتمر، ينبغي التفكير فيما إذا كان يتعين الحفاظ على تصنيف المقررات في المادة 33 أم لا. وتقترح المفوضية أن المادة قد تحتاج إلى التعديل للأخذ في الاعتبار الممارسات المعمول بها في المؤتمر.

---

[14] المادة 5 (3) من المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية
[15] انظر للمادة9 (1) والمادة 12 (1) في المعاهدة المنقحة للمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا
[16] المادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة
[17] انظر المادة 288 من المعاهدة المنظِّمة لعمل الاتحاد الأوروبي (الصيغة الموحدة)

ع ) **المادة 37 (العقوبات على التغييرات غير الدستورية للحكومات):**

61. تعني هذه المادة العقوبات التي يمكن للمؤتمر أن يفرضها كلما حدث تغيير غير دستوري لحكومة في الدول الأعضاء.

62. منذ دخول البروتوكول المؤسسي لمجلس السلم والأمن للإتحاد الأفريقي حيز التنفيذ في ديسمبر 2003، يقوم هذا الأخير بفرض العقوبات على التغييرات غير الدستورية للحكومات. ويمكن بالتالي القول بأنه يتعين حذف هذه المادة إذ أنها لم تعد قيد الاستعمال.

63. لكن، إذا ما قرر المؤتمر الاحتفاظ بالمادة، فثمة تعديلان مقترحان عليها. التعديل الأول يقضي بأن تؤخذ في الاعتبار أحكام الميثاق الأفريقي للديمقراطية والإنتخابات والحكم بشأن تعريف التغيير غير الدستوري للحكومات. ويقترح إضافة التعريف التالي إلى القائمة الواردة في المادة 37 (2): "أي تعديل او مراجعة للدستور أو الأدوات القانونية، بما يخالف مبادئ التغيير الديمقراطي للحكومات".

64. يتعلق المقترح الثاني بتوضيح ما إذا كان بالإمكان توظيف مواطني الدول الأعضاء التي تم تعليق عضويتها بسبب التغييرات غير الدستورية للحكومات في المفوضية أو أي من أجهزتها. فقد كان من المقبول من حيث الممارسة اعتبار مواطني الدول الأعضاء المعلقة عضويتها نتيجة التغييرات غير الدستورية للحكومات غير مؤهلين للتوظيف في أي من أجهزة الاتحاد. غير أن مراجعة للقواعد ذات الصلة كشفت عن أن مواطني الدول الأعضاء الخاضعة للعقوبات نتيجة التغييرات غير الدستورية يمكن أن يعتبروا مؤهلين للتوظيف في أجهزة الاتحاد إذ يبدو أن العقوبات تستهدف مرتكبي التغيير غير الدستوري فقط.

65. ينبغي أن يبحث المؤتمر مسألة توظيف مواطني الدول الأعضاء الخاضعة للعقوبات نتيجة التغييرات غير الدستورية، وتوضيح الأمر على ضوء الملاحظات المذكورة أعلاه.

ف ) **المادة 44 (أحكام استثنائية):**

66. تتمثل الغاية من هذه المادة في تسهيل تنفيذ مقررات مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية. وقد مرت الآن 10 سنوات على إنشاء الإتحاد الأفريقي، ويمكن بالتالي حذف هذه المادة.

ص) **التعديلات المقترحة على قواعد إجراءات المجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين:**

67. بمجرد اعتماد التعديلات المقترحة على قواعد إجراءات المؤتمر، سيتعين إجراء التعديلات المترتبة على ذلك على قواعد إجراءات المجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين. والاستثناء الوحيد يتعلق بالمادة 9 (3) من قواعد إجراءات المجلس التنفيذي إذ تحتاج هذه المادة إلى تعديل، حيث أنه من الناحية العملية، ينقسم جدول أعمال المجلس التنفيذي إلى الجزء (ألف) والجزء (باء) كما هو منصوص عليه في المادة المذكورة.

68. قد تم تقديم مقترح لحذف المادة 4 (الاعتماد) من قواعد إجراءات المجلس التنفيذي إذ لوحظ أن هذه المادة لم تستخدم سابقا من حيث الممارسة من قبل المجلس.

69. تلقت المفوضية أيضا مقترحا يتعلق برئيس المجلس التنفيذي (المادة 16) مفاده أنه ينبغي أن يكون لوزير خارجية البلد المضيف الحق في ترأس المجلس التنفيذي. لكن المفوضية تشير إلى أن هذه المسألة قد نوقشت بما فيه الكفاية فيما سبق عندما تم فصل ذلك عن الاستضافة، فضلا عن أخذ حكم مماثل في قواعد إجراءات المؤتمر في الاعتبار.

ق ) **التعديلات المقترحة على عملية انتخاب أعضاء المفوضية:**

70. تتكون المفوضية من عشرة أعضاء، وهم، الرئيس، ونائب الرئيس، وثمانية مفوضين. ويحق لكل إقليم أن يكون له عضوان أحدهما على الأقل إمرأة. كما لا ينبغي أن يكون الرئيس ونائبه من نفس الإقليم[18].

[18] المادة 38 (4) من قواعد إجراءات المؤتمر.

71. يجدر بالذكر أن اللجنة الوزارية لانتخاب المفوضين قد أوصت في تقريرها عن انتخاب المفوضين في يناير 2012 (EX.CL/713 (XX))، من بين جملة أمور، "بالحاجة إلى مراجعة عملية الانتخابات برمتها بغية معالجة التحديات وسد الثغرات والتطورات المستجدة من أجل تعزيز العملية وجعلها أكثر موثوقية، بما في ذلك مراجعة قواعد الإجراءات القائمة". وقد اعتمدت هذه التوصية من قبل المجلس التنفيذي في المقرر رقم EX.CL/Dec.688 (XX) الصادر في أديس أبابا، اثيوبيا، في يناير 2012.

72. يجدر بالذكر أيضا أن المؤتمر قد قرر في يناير 2012 تعليق انتخابات أعضاء المفوضية نظرا لأن أيا من المرشحين لمنصب رئيس المفوضية لم يحصل على أغلبية الثلثين (ASSEMBLY/AU/DEC.414 (XVIII)). ونتيجة لذلك تم تمديد فترة ولاية أعضاء المفوضية آنذاك حتى دورة يوليو لعام 2012. كما قرر المؤتمر أيضا إنشاء لجنة مختصة من رؤساء الدول والحكومات وتكليفها بمهمة معالجة المسائل المتعلقة بانتخابات أعضاء المفوضية[19].

73. تحكم قواعد إجراءات المؤتمر والمجلس التنفيذي وكذلك النظام الأساسي للمفوضية إجراءات انتخاب أعضاء المفوضية. إضافة إلى ذلك، جرت العادة في الاتحاد على أن يقوم المجلس التنفيذي باعتماد إجراءات انتخاب أعضاء المفوضية[20].

74. ينتخب المؤتمر الرئيس ونائب الرئيس ويعين بعد ذلك المفوضين الثمانية المنتخبين من قبل المجلس التنفيذي[21].

75. تنص المادة 12 من النظام الأساسي على الحقائب الثمانية للمفوضية، وهي:

أ. السلم والأمن.

ب. الشؤون السياسية.

ج. البنية التحتية والطاقة.

د. الشؤون الاجتماعية.

---

[19] أطلع اللجنة المختصة قمة يوليو 2012 على أنها لم تستطع حل مأزق انتخاب رئيس المفوضية. وقام المؤتمر بإجراء الانتخابات للمرشحين المتقدمين لانتخابات يناير 2012 وانتخب الدكتورة نكوسازانا دلاميني زوما رئيسة للمفوضية.

[20] هذه الإجراءات هي مجرد جمع للمواد ذات الصلة الواردة في قواعد إجراءات المؤتمر والمجلس التنفيذي إضافة إلى النظام الأساسي للمفوضية.

[21] المادتين 38 و 39 من قواعد إجراءات المؤتمر والمادتين 37 و 38 من قواعد إجراءات المجلس التنفيذي.

هـ. الموارد البشرية، والعلم والتكنولوجيا.

و. التجارة والصناعة.

ز. الاقتصاد الريفي والزراعة.

ح. الشؤون الاقتصادية.

76. تناقش تفاصيل إجراءات انتخابات أعضاء المفوضية في نفس الوقت الذي تناقش فيه التعديلات على عملية الانتخابات أدناه.

أ. **تشكيلة المفوضية:**

77. يجدر بالذكر أنه يجب أن يكون عضو واحد عن كل إقليم إمرأة. غير أنه جرت العادة في الاتحاد على أن يكون من حق الإقليم أن يكون له رجل وأمرأة.

78. لا يعتري الصيغة اللغوية للمادة 6 (3) من النظام الأساسي للمفوضية أي التباس، حيث تشير إلى أنه من الممكن أن يكون عضوا إقليم ما في المفوضية إمرأتان، إذ أن الشرط المطروح هو أن يكون عضو واحد من عضوي كل أقليم إمرأة.

79. يمكن أن تحتاج أجهزة صنع السياسة للاتحاد إلى التفكير في تعديل المادة 6 (3) لإبراز ما جرت العادة عليه في الاتحاد الأفريقي، أي رجل واحد وامرأة أو بدلا من ذلك، يمكن التصريح بأن الممارسة المتبعة حتى الآن تتناقض مع أحكام المادة 6 (3) من النظام الأساسي للمفوضية.

ب. **عملية الترشيحات:**

80. فيما يتعلق بالترشيحات لمنصبي الرئيس ونائب الرئيس، لا تتناول قواعد إجراءات المؤتمر والمجلس التنفيذي ولا النظام الأساسي للمفوضية الدور الذي تلعبه الأقاليم في هذه الترشيحات إن كان موجودا. وعلى ضوء ذلك، تُنصح الاقاليم بإجراء المشاورات

لأنه في غيابها قد يقدم كل بلد عضو ترشيحات للمنصبين مباشرة إلى المفوضية إن رغب في ذلك[22].

81. بالعكس من ذلك، تنص المادة 13 من النظام الأساسي للمفوضية، فيما يخص مناصب المفوضين، على أنه ينبغي إجراء عملية اختيار مسبق على المستوى الإقليمي. ويطلب من كل إقليم تقديم مرشحين اثنين بما في ذلك إمرأة لشغل كل منصب. وينبغي لكل إقليم تحديد الطرق التي يتم على أساسها الترشيح. ويشكل المرشحون المختارون على المستوى الإقليمي جزءا من المجموعة الإقليمية. وبالتالي، على كل اقليم ترشيح ما مجموعه 16 مرشحا لشغل المناصب الثمانية. ويكون مجموع المرشحين بالنسبة لكل الأقاليم معا ثمانون مرشحا، أي أربعون ذكرا، ومثلهم من الإناث.

82. من الجدير بالذكر أن مجموع المرشحين المقدمين من قبل الأقاليم قد بلغ 73 مرشحا لمناصب المفوضية خلال انتخابات 2003، وتقلص العدد إلى 45 خلال انتخابات 2008. وفي انتخابات 2012، تم تقديم ما مجموعه 31 مرشحا لكن أحد الأقاليم سحب ترشيح 5 مرشحين مقلصا عدد المجموعة القارية المرشحة إلى 26 مرشحا[23].

83. إضافة إلى ذلك تجدر الإشارة إلى أن الدول الأعضاء قد قدمت أغلب المرشحين بشكل مباشر لانتخابات المفوضية لعام 2012 ولم يتم تقديمهم من قبل أقاليمهم كما هو منصوص عليه في المادة 13 من النظام الأساسي للمفوضية. ولا تتناول قواعد إجراءات المؤتمر والمجلس التنفيذي ولا النظام الأساسي للمفوضية ما ينبغي فعله من قبل المفوضية عندما لا يحترم بلد ما أو إقليم شروط تقديم الترشيحات. ففي السابق قام المجلس التنفيذي فقط بحث الدول الأعضاء على الالتزام بقواعد الإجراءات بخصوص تقديم الترشيحات دون إرفاق ذلك بأية عقوبات في حالة عدم الامتثال لها[24]. بالاضافة

---

[22] عادة ما يتم النص على ذلك في طرق إجراء الانتخابات. انظر على سبيل المثال الفقرتين 20-21 من الطرق المعتمدة لانتخابات عام 2012، Doc. EX.CL/674 (XIX)

[23] وتم تقليص العدد أكثر من ذلك إلى 25 مرشحا، حيث لم يتم تقييم أحد المرشحين إذ لم يف بالحد الأدنى من الشروط فيما يخص المستوى التعليمي.

[24] انظر الفقرة 2 من المقرر رقم .EX.CL/Dec.688 (XX)

إلى ذلك، أوصت اللجنة الوزارية لانتخابات 2012 أن يُعاد الإعلان أي منصب لا يتقدم له إلا مرشح واحد.[25]

84. وقد تم تلقي عدد من المقترحات بشأن عملية الترشيحات، من قبل الدول الأعضاء والخبراء. كما يلي:

1) ينبغي أن يخضع الترشيح لمنصبي الرئيس ونائب الرئيس لمبدأ التناوب الجغرافي. في هذا الصدد، ينبغي السماح بتقديم الترشيحات فقط للأقاليم التي لم يشغل مرشحوها تلك المناصب في السابق. وعليه، التناوب على هذين المنصبين بين الأقاليم حسب الترتيب الذي تتفق عليه أجهزة صنع السياسة.

2) يجب تخصيص حقائب محددة للأقاليم يتم اختيارها بالأكثرية. وتقدم هذه الأقاليم بالتالي ترشيحات لهذه الحقائب المخصصة لها فقط. من ناحية أخرى، هناك اقتراح مخالف يقول بأنه لا ينبغي تقديم الترشيحات على أساس المناصب مطلقا. فبعد انتخاب المفوضين الثمانية، يتحمل رئيس المفوضية عندئذ مسؤولية تعيين المفوضين للمناصب[26].

3) ينبغي للدول الأعضاء تقديم الترشيحات بشكل مباشر وليس عن طريق اختيار مسبق على المستوى الإقليمي. والحجة في ذلك أن هذا هو ما قامت به الدول الأعضاء في السابق دون أن يتم فرض أية عقوبات عليه لعدم الامتثال.

4) ينبغي وضع آليات على المستوى الوطني لضمان الشفافية والمنافسة على كل المناصب.

5) ينبغي فرض العقوبات المناسبة في حالة عدم الامتثال لشروط تقديم الترشيحات.

6) ينبغي السماح، في الظروف غير المتوقعة، بتقديم الترشيحات حتى في يوم الانتخابات.

---

[25] انظر الفقرة 18 (2) من المقرر EX.CL/713 (XX)

[26] جاء هذا الاقتراح أيضا من قبل الفريق الرفيع المستوى لمراجعة الاتحاد الأفريقي. وقال أحد الخبراء إن هذا هو الموقف الوسط بين ممارسة الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي. ففي منظومة الأمم المتحدة، يتم انتخاب الأمين العام فقط وتقع على عاتقه مسؤولية تعيين الموظفين الكبار الآخرين. أما بالنسبة للاتحاد الأوروبي، يتم انتخاب رئيس مفوضية الاتحاد الأوروبي فقط. بعد ذلك يقوم الرئيس بتخصص الحقائب للمفوضين ليتم إخضاع ذلك لموافقة البرلمان الأوروبي. وهناك هيئة من المفوضين المعينين من قبل الدول الأعضاء.

85. تود المفوضية أن تشير إلى أن أي آلية يتم وضعها لتسمية المرشحين لن تكون فعالة ما لم تكن مصحوبة بعقوبات ضد عدم الامتثال. وينبغي لأجهزة صنع السياسة التفكير في مستويات العقوبات الملاءمة التي يمكن فرضها في حالة عدم الامتثال. كما تشير المفوضية أيضا إلى أن تلقي الترشيحات في يوم الانتخابات، وإن كان ذلك في ظروف استثنائية، قد لا يصب في مصلحة نزاهة وشفافية العملية الانتخابية حيث أن هذه الترشيحات لن يتم تعميمها كما لن تتمكن المفوضية من ترجمة السير الذاتية للمرشحين.

ج. **عملية الاختيار المسبق الرئيسية:**

86. تنص المادة 14 من النظام الأساسي للمفوضية على تشكيل مجموعة مكونة من ممثلين لكل إقليم لتولي عملية الاختيار المسبق الرئيسية. وتتكون المجموعة من وزراء[27] يساعدهم فريق من المستشارين المستقلين[28].

87. ينتظر من المجموعة أن تقدم قائمة تضم إسمي مرشحين لشغل كل منصب على الأقل، إلى المجلس التنفيذي لانتخابها.

88. يتمثل الاقتراح الوحيد الذي تم تلقيه في ضرورة الاستغناء عن شرط وجود مجموعة وفريق من الخبراء الاستشاريين. ويحتج مقدم الاقتراح بأنه لا يبدو أن عملية فحص واختيار القائمة المختصرة للمرشحين من قبل المجموعة قد أبانت عن تحقيق أي قيمة مضافة إلى عملية انتخاب المفوضين. كما يقول إن هذا الإجراء غير مستخدم من قبل أي منظمة دولية. وجادل مقدم هذا الاقتراح كذلك بأنه لا يبدو أن المجلس التنفيذي قد أعار أي اهتمام لترتيب المرشحين من قبل المجموعة (بمساعدة فريق الخبراء الاستشاريين) خلال الانتخابات[29].

89. لهذا ينبغي لأجهزة صنع السياسة التفكير بشأن القيمة المضافة إلى عملية الاختيار المسبق الرئيسية فيما يخص آثاره المادية على الاتحاد.

---

[27] عمليا، الوزراء المعنيون كانوا هم وزراء الشؤون الخارجية والعلاقات الخارجية

[28] يتكون الفريق من عشرة مستشارين، إثنين عن كل اقليم

[29] تجدر الإشارة إلى أن الفريق لم يقدم أي قائمة مختصرة لانتخابات عام 2012 نظرا لانخفاض عدد الترشيحات.

د. **مؤهلات وتجارب أعضاء المفوضية:**

90. تنص المادة 38 (2) من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد على أنه يجب أن يكون رئيس ونائب رئيس المفوضية من الرجال أو النساء الأكفاء وذوي الخبرة المثبتة في المجالات ذات الصلة، والمتمتعين بقدرة قيادية، وصفات وسمعة جيدة في الحكومة، أو البرلمان، أو المنظمات الدولية، أو القطاعات الأخرى ذات الصلة في المجتمع. ولا توجد أية إشارة للمؤهلات العملية أو العمر.

91. فيما يتعلق بالمفوضين، لا تقل المؤهلات العملية المطلوبة عن درجة الليسانس أو ما يعادلها. كما يجب أن تكون لديهم خبرة كبيرة وواسعة في العمل مع سجل جيد في الحكومة، أو البرلمان، أو المنظمات الدولية، وجامعة معترف بها، أو القطاع الخاص والمؤسسات المتعددة الجنسيات. كما أنه يطبق معيار الحد الأدنى للسن المحدد وهو خمسة وثلاثون سنة على المرشحين لمنصب المفوضين في حين لا يوجد حد أقصى للسن.

92. تجدر الإشارة إلى أن الفريق الوزاري لانتخابات عام 2012 قد اتفق وطلب من المفوضية إبلاغ جميع المرشحين بتقديم بيانات حول أهداف المهمة[30]. بالإضافة إلى ذلك، أوصى الفريق الرفيع المستوى لمراجعة الاتحاد الأفريقي بأنه يجب أن يكون شاغلو هذه المناصب العالية "رجالا ونساءا من ذوي الرؤية والالتزام المعروفين بالوحدة الأفريقية الشاملة والتكامل القاري"[31].

93. يمكن لأجهزة صنع السياسة التفكير فيما إذا كانت ثمة حاجة لوضع أي شرط للمؤهلات العلمية والعمر (الحد الأدنى أو الحد الأقصى) لرئيس ونائب رئيس المفوضية، والحد الأقصى للسن بالنسبة للمفوضين وأي شرط إضافي آخر مثل التوجه الأفريقي.

---

[30] سلمها بعض المرشحين في حين لم يقم البعض الآخر بذلك. ولم يتم فرض أية عقوبات.
[31] الصفحة 46 من تقرير المراجعة

**هـ. تعميم الترشيحات:**

94. تنص المادة 38 (3) من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد والمادة 16 (1) من النظام الأساسي للمفوضية على أن تقوم الأخيرة بتعميم الترشيحات ثلاثة أشهر قبل الانتخابات على الأقل.

95. قد ثبتت صعوبة ذلك في الماضي بسبب عدم الامتثال للموعد النهائي لتقديم الترشيحات، والتأخر في ترجمة السير الذاتية بسبب عدد المرشحين لمختلف المناصب، إضافة إلى التأخر في عملية الاختيار المسبق الرئيسية من قبل فريق الوزراء (المدعوم من قبل فريق المستشارين).

96. ينبغي لأجهزة صنع السياسية التفكير في تقليص الفترة إلى شهرين لمنح المفوضية الوقت الكافي لمعالجة الترشيحات التي تتلقاها.

**و. إجراءات التصويت:**

97. تم النص على إجراءت التصويت في المادتين 42 و38 من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد، والمادة 16 من النظام الأساسي للمفوضية.

98. من الجدير بالذكر أنه قد جرت العادة في الاتحاد على أن يتم انتخاب الرئيس من قبل مؤتمر الاتحاد، يليه انتخاب نائب الرئيس، ثم يقوم المؤتمر بعد ذلك بتعيين المفوضين المنتخبين من قبل المجلس التنفيذي. وفيما يتعلق بانتخاب المفوضين من قبل المجلس التنفيذي، يقوم الأخير بانتخابهم حسب الترتيب الذي يرد في المادة 12 من النظام الأساسي للمفوضية.

99. تنص المادة 48 من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد على أن يتولى نائب الرئيس رئاسة المفوضية بالإنابة في حالة الوصول إلى طريق مسدود في انتخاب الرئيس، وفي حالة الوصول إلى طريق مسدود في انتخاب نائب الرئيس يتولى المفوض الأقدم من حيث الخدمة الرئاسة بالإنابة. وفي حالة الوصول إلى طريق مسدود في انتخابات المفوضين،

تخول المادة 16 (5) من النظام الأساسي لرئيس المفوضية، بالتشاور مع رئيس المجلس التنفيذي، تعيين مفوض ما لتولي مهام المنصب بالنيابة إلى حين تعيين مفوض آخر.

100. من الجدير بالذكر أن المؤتمر قد قام في يناير 2012 بتمديد مهام أعضاء المفوضية حتى يوليو 2012[32]. ومرة أخرى، وافقت لجنة الممثلين الدائمين في 2012 على طلب بقاء مفوض انتهت ولايته في منصبه حتى تولي خلفه لنفس المنصب[33].

101. وقد تم تلقي بعدد من المقترحات بخصوص إجراءات التصويت كما هو مبين أدناه:

1) عندما يفشل الرئيس الحالي في الحصول على أغلبية الثلثين المطلوبة، لا ينبغي تمديد مدة ولايته بل يجب عليه إخلاء المنصب. وثمة اقتراح آخر مرتبط بالاقتراح السابق يفيد بعدم السماح للمرشحين الذين يفشلون في الحصول على أغلبية الثلثين المطلوبة بخوض الانتخابات التالية.

2) لتحقيق الاستمرارية وتجنب مشاكل الانتخابات المتزامنة لجميع أعضاء المفوضية، ينبغي إجراء عمليات انتخابهم على مراحل. وقد طرحت عدة مقترحات بشأن كيفية القيام بهذه العملية على مراحل:

   1- انتخاب الرئيس ونائبه ستة أشهر قبل انتخاب المفوضين[34].

   2- انتخاب نائب الرئيس وأربعة مفوضين قبل انتخاب الرئيس وبقية المفوضين[35].

3) ينبغي لرئيس المجلس التنفيذي أن يجري القرعة لتحديد الترتيب الذي يتم به إجراء انتخاب المفوضين، إذ أن الممارسة الحالية المتمثلة في انتخاب المفوضين حسب ترتيب المناصب الوارد في المادة 12 من النظام الأساسي غير منصفة، وتحدد النتيجة مسبقا أحيانا، وقد أدت إلى إقصاء مرشحين مؤهلين بسبب الأقاليم والمساواة بين الجنسين. ولكن، تجدر الإشارة إلى أن البعض الآخر اقترح أن لا يتم انتخاب المفوضين حسب المناصب، وأن يكون تعيينهم لها من مسؤولية رئيس المفوضية.

---

[32] سجلت دولة عضو تحفظا بدعوى أن ذلك لا يتطابق مع قواعد إجراءات المؤتمر
[33] لم يتم النص على ذلك في قواعد الإجراءات أو النظام الأساسي
[34] تقرير مراجعة الاتحاد الأفريقي
[35] للسماح ل نائب الرئيس بتولي المسؤولية في حالة وجود طريق مسدود في انتخاب الرئيس.

4) ينبغي خفض شرط وجود أغلبية الثلثين إلى الأغلبية البسيطة بعد الجولة الثالثة من التصويت. غير أن آخرين يرون ضرورة الإبقاء على شرط تحصيل أغلبية الثلثين في جميع الجولات نظرا لأهمية المواقف. إضافة إلى ذلك، يشير مقرر المجلس التنفيذي رقم EX.CL/DEC.735 (XXII) تحديدا إلى ضرورة أخذ أغلبية الثلثين المؤهلة في الاعتبار من أجل تحقيق أداء متوازن لأجهزة الاتحاد الأفريقي.

102. ينبغي لأجهزة صنع السياسة للاتحاد أخذ قرار بشأن المقترحات المذكورة أعلاه.

**ز. مدة ولاية أعضاء المفوضية:**

103. تنص المادة 10 من النظام الأساسي للمفوضية على أن تكون مدة ولاية أعضاء المفوضية أربع سنوات.

104. في حالة عدم تمكّن أي مفوض من مباشرة او استكمال ولايته، تمنح الفرصة للإقليم الذي ينتمي إليه المفوض لتقديم مرشح آخر لاستكمال الفترة المتبقية من الولاية.

105. وقد تمت إثارة عدد من المسائل المتعلقة بهذه المادة، خصوصا:

1) متى تبدأ مدة الولاية؟ هل تبدأ من تاريخ الانتخاب أو تاريخ تولي المنصب؟ يجدر بالذكر أن أعضاء المفوضية لا ينتخبون في نفس الوقت في بعض الأحيان (بسبب التوازن الإقليمي والمساواة بين الجنسين). وتجدر الإشارة إلى أنه جرت العادة في الاتحاد على أن تبدأ مدة ولاية جميع الأعضاء من تاريخ تولي الرئيس مهامه[36].

2) في حالة انتخاب عضو من أعضاء المفوضية لاستكمال ما تبقى من ولاية عضو آخر لم يتمكن من اتمام مدة ولايته، لمن ستحتسب هذه الولاية؟ بمعنى، هل ينبغي أن تحتسب للعضو الذي يتم ما تبقى من الولاية، أو أنها لا تحتسب كولاية؟

3) هل يستطيع عضو المفوضية العودة في منصب آخر بعد خدمته لولايتين.

4) ينبغي زيادة مدة الولاية إلى خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة مثلما هو الحال بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة.

---

[36] المفوضية هي هيئة جماعية

106. ثمة ضرورة لتوضيح المادة 10 من النظام الأساسي للمفوضية حسب الخيارات المرجحة التي تتفق عليها أجهزة صنع السياسة.

ح. **إنهاء التعيين:**

107. تنص المادة 41 من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد على أنه يجوز للمؤتمر أن ينهي تعيين الرئيس ونائب الرئيس والمفوضين بأغلبية الثلثين بعد أن يقوم المجلس التنفيذي باتخاذ ما يلزم من إجراءات في هذا الصدد، وذلك على أساس عدم الكفاءة أو سوء السلوك أو عدم القدرة على أداء المهام المنوطة بالمنصب بسبب عجز دائم يؤكده مجلس طبي. ومن جهة أخرى، تنص المادة 10 (2) من النظام الأساسي للمفوضية على أنه يجوز للمؤتمر أن ينهي تعيين أعضاء المفوضية عندما يقتضي ذلك حسن سير عمل الاتحاد، طبقا لأحكام النظام الداخلي للمفوضية. غير أنه لا يتم النص في هذا النظام الأساسي على كيفية إنهاء التعيين.

108. وعليه، من الضروري مواءمة أحكام المادة 41 من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد مع والمادة 10 (2) من النظام الأساسي للمفوضية.

ط. **تقييم الأداء:**

109. تم تقديم مقترح يفيد بأن على المؤتمر إجراء تقييم لأداء أعضاء المفوضية بعد كل سنتين بغية تقييم كفاءاتهم. وأشارت اللجنة الوزارية لانتخابات 2012 أيضا إلى ضرورة قيام أعضاء المفوضية الراغبين في إعادة انتخابهم بتقديم تقارير عن تقييم الأداء لتتم دراستها من قبل اللجنة[37].

ي. **خاتمة:**

110. أعدت المفوضية هذا التقرير تنفيذا لعدة مقررات صادرة عن مؤتمر الاتحاد والمجلس التنفيذي بشأن مراجعة قواعد إجراءات أجهزة صنع السياسة للاتحاد.

---

[37] الفقرة رقم 15 (4) من مقرر المجلس التنفيذي رقم EX.CL/713 (XX)

111. يشير التقرير إلى التحديات والثغرات التي تم تحديدها في قواعد إجراءات أجهزة صنع السياسة والنظام الأساسي للمفوضية (فيما يخص إجراءات الانتخابات لأعضاء المفوضية). وقامت المفوضية، حيثما أمكن، باقتراح حلول أو تعديلات لمعالجة التحديات المحددة.

112. تود المفوضية الإعراب عن امتنانها لعدد قليل من الدول الأعضاء، والاجهزة، والخبراء الذين قدموا المقترحات الواردة طيه.

ك. **التوصيات:**

113. تود المفوضية تقديم التوصيات التالية إلى المجلس التنفيذي:

1) أن يحيط علما بالتقرير المرحلي والمقترحات الواردة فيه.

2) أن يطلب من المفوضية، بالتشاور مع لجنة الممثلين الدائمين، إجراء مراجعة معمقة للمقترحات الواردة في التقرير وتقديم التوصيات المناسبة بشأن التعديلات، إلى المجلس التنفيذي.

3) أن يطلب أيضا من المفوضية ولجنة الممثلين الدائمين، وضع الصيغة النهائية للمراجعة قبل ديسمبر 2015 بغية تقديم تقرير شامل إلى قمة يناير 2016.

—

**AFRICAN UNION UNION AFRICAINE**

**African Union Common Repository** **http://archives.au.int**

Organs Council of Ministers & Executive Council Collection

2015

# Progress report on the review of the rules of procedure of the policy organs of the union

African Union

African Union

http://archives.au.int/handle/123456789/4767

*Downloaded from African Union Common Repository*