

UNION AFRICAINE
الاتحاد الإفريقي



AFRICAN UNION
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia P. O. Box 3243 Telephone: 5517 700 Fax: 5517844
Website: www.au.int

مؤتمر الاتحاد
الدورة العادية الثانية والثلاثون
10 – 11 فبراير 2019
أديس أبابا، إثيوبيا

الأصل: إنجليزي

ASSEMBLY/AU/3 (XXXII)

تقرير سعادة موسى فكي محمد،
رئيس المفوضية عن تنفيذ الإصلاح المؤسسي للاتحاد الإفريقي

أولاً. معلومات أساسية

1. يقدم هذا التقرير لمحة عامة عن التقدم المحرز في تنفيذ مقرر مؤتمر الاتحاد Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) وملخصاً لمقترحات تنفيذ الإصلاح التي ستم مناقشتها خلال قمة الاتحاد الأفريقي لرؤساء الدول والحكومات في يوليو عام 2018.
2. يحدد مقرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) الصادر في يناير 2017، بشأن الإصلاح المؤسسي للاتحاد الأفريقي، أجندة شاملة لإصلاح الاتحاد الأفريقي. ويهدف إلى إعادة ترتيب المنظمة بشكل أساسي لتلبية الاحتياجات المتطورة للدول الأعضاء والقارة وتحديد أولويات الإصلاح الأساسية التالية:

- التركيز على الأولويات الرئيسية من منظور قاري؛
 - مراجعة مؤسسات الاتحاد الأفريقي من أجل التعامل مع هذه الأولويات
 - ربط الاتحاد الأفريقي بمواطنيه؛
 - إدارة أعمال الاتحاد الأفريقي بكفاءة وفعالية على المستويين السياسي والتنفيذي؛
 - تمويل الاتحاد الأفريقي على نحو مستدام وبملكية كاملة للدول الأعضاء.
3. يوفر مقرر مؤتمر الاتحاد بشأن الإصلاح إطاراً لتحويل الاتحاد الأفريقي إلى منظمة فعالة تتسم بالكفاءة لخدمة المواطنين الأفريقيين. واستناداً إلى هذا الإطار، يجري تطوير مقترحات التنفيذ التفصيلية.
 4. أخذ مقرر الإصلاح في الحسبان مقترحات الإصلاح السابقة، وأبرزها مراجعة أديديجي 2007، التي قدمت توصيات واسعة النطاق وبعيدة المدى حول كيفية تحسين الفعالية الشاملة للاتحاد. ولسوء الحظ، لم يتم تنفيذ معظمها.

ثانياً. الاختصاص ونهج التنفيذ والمبادئ

5. استناداً إلى التحديات السابقة في التنفيذ، والأهمية الاستراتيجية لبرنامج الإصلاح، اتخذ مؤتمر الاتحاد الأفريقي مقررًا بالإشراف على عملية الإصلاح. وعين مقرر الإصلاح الرئيس بول كاجامي للإشراف على عملية التنفيذ. وحدد أيضاً أنه سيعمل مع رئيسين آخرين، ورئيس الاتحاد لعام 2016، والرئيس إدريس ديبي، ورئيس الاتحاد لعام 2017، الرئيس ألفا كوندي.
6. وطلب المؤتمر أيضاً من الرئيس كاجامي أن يقدم تقريراً عن التقدم المحرز في تنفيذ مقرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي Assembly/AU/Dec.635 (XXIX) في كل دورة عادية للمؤتمر.
7. خلال قمة يناير 2018، قرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي كجزء من عملية تعميق المشاورات حول عملية تنفيذ الإصلاح، أنه ينبغي توسيع الترويكا الإصلاحية لتشمل مكتب مؤتمر الاتحاد. وقرر المؤتمر أيضاً إنشاء مجموعة مؤلفة من خمسة عشر (15) وزيراً للخارجية، وثلاثة وزراء من كل إقليم للقيام بدور استشاري لعملية الإصلاح.
8. تم توسيع هذه المجموعة فيما بعد لتصبح مجموعة من (20) عشرين (وزيراً للخارجية)، أربعة وزراء لكل إقليم. ولا يزال في انتظار جميع الأقاليم لتقديم الترشيحات الإضافية.

ثالثاً. تنفيذ مقترحات الإصلاح التي سوف تبحثها القمة العادية الثانية والثلاثون لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي

9. تمشياً مع مقرر مؤتمر الاتحاد 635 الصادر في يوليو 2017، سيتم مناقشة تحديثات ومقترحات الإصلاح التالية خلال قمة فبراير 2019:

(أ) أجهزة الاتحاد الأفريقي

1. تحديث بشأن مفوضية الاتحاد الأفريقي

2. اقتراح بشأن تفويض الصلاحيات إلى المفوضية عملاً بالفقرة 28 من مقرر مؤتمر الاتحاد (AC / Assembly / AU / Dec.1 (XI)).
 3. آخر المستجدات بشأن وكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية / الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد)
 4. تحديث بشأن البرلمان الأفريقي؛
 5. تحديث بشأن الهيئات القضائية وشبه القضائية؛
- (ب) تمويل الاتحاد
1. خيارات من أجل جدول تقدير الأنصبة المنقح للميزانية العادية وصندوق السلام.

مفوضية الاتحاد الأفريقي

أولاً. لجنة الشخصيات الأفريقية البارزة

10. خلال الدورة الاستثنائية الحادية عشرة لمؤتمر الاتحاد الأفريقي التي عقدت في الفترة من 17 إلى 18 نوفمبر 2018 ، قرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي: إنشاء فريق من الشخصيات الأفريقية البارزة، يتألف من خمسة (5) شخصيات بارزة، واحدة لكل إقليم، للإشراف على الاختيار المسبق لترشيحات القيادة العليا للمفوضية.
11. طلب المؤتمر كذلك من الدول الأعضاء اقتراح ترشيحاتها الإقليمية لفريق الشخصيات الأفريقية البارزة إلى المفوضية بحلول يناير 2019. وتقدم المفوضية هذه التعيينات إلى الدورة العادية الثانية والثلاثين لمؤتمر الاتحاد من 10 إلى 11 فبراير 2019 في أديس أبابا، إثيوبيا.
12. في هذا الصدد، وفي 21 يناير 2019، أرسلت مفوضية الاتحاد الأفريقي مذكرة شفوية إلى جميع العمداء الإقليميين مع نسخة إلى جميع الدول الأعضاء باعتبار 5 فبراير 2019 موعداً نهائياً. ويتوقع أن نعلن عن أسماء أعضاء هذا الفريق أثناء قمة فبراير.
13. حتى الآن تلقت مفوضية الاتحاد الأفريقي الترشيحات التالية:

- وسط أفريقيا:
- شرق أفريقيا:
- شمال أفريقيا:
- غرب أفريقيا:
- الجنوب الأفريقي:

ثانياً. إعادة هيكلة مفوضية الاتحاد الأفريقي

14. أثناء القمة الاستثنائية في نوفمبر، طلب مؤتمر الاتحاد الأفريقي كذلك من رئيس المفوضية اتباع الإجراءات المعمول بها لتقديم هيكل إداري مختصر ومفصل، مع آثاره المالية، لكي تنظر فيه الدورة العادية الـ 35 للمجلس التنفيذي المقرر عقدها في يومي 27 و 28 يونيو 2019 في نيامي، النيجر.
15. في هذا الصدد، أعدت مفوضية الاتحاد الأفريقي اختصاصات عملية لإعادة الهيكلة ونشرت مناقشة مفتوحة في 25 يناير 2019 تدعو فيه إلى تقديم العطاءات من الشركات الاستشارية على نطاق أفريقيا لدعم الإعداد لمقترحات إعادة الهيكلة. وسوف يتم تقديم المقترحات إلى المجلس التنفيذي عن طريق لجنة الممثلين الدائمين.

الانتقال من المفوضية الحالية إلى المفوضية الجديدة

16. هناك عدد من القضايا الرئيسية التي نشأت فيما يتعلق بإدارة العملية الانتقالية وضمان الاستمرارية فيما يتعلق بالبرامج وتقديم الخدمات. وهي تشمل:

- (أ) كيفية التصدي لتحديات القدرات الحالية وخاصة في إدارات تقديم الخدمات
- (ب) كيفية إنجاز المشاريع المعتمدة في وقت محدد والتي تتطلب تعيين موظفي مشاريع جدد لفترات قصيرة في ظل وقف التعيين الذي فرضه المجلس التنفيذي بموجب المقرر Ext./EX.CL/Dec.1(XX) الفقرة 19.

- (ج) كيفية تنفيذ مقرر المجلس التنفيذي Ext/EX.CL/Dec1(XX) الفقرة 21، التي يوجه المفوضية بملء الوظائف الشاغرة الدائمة على وجه السرعة بحلول يونيو/ يوليو 2019، مع الأخذ في الاعتبار بأن هيكل الإدارات الجديد سوف يتم اعتماده فقط أثناء دورة المجلس التنفيذي في يناير 2019.

17. مع الأخذ في الاعتبار لمبدأ ضمان استمرارية مجمل الأعمال داخل المفوضية سوف تستند عملية الانتقال إلى النهج التالي:
18. يتوقع أن يكون هيكل القيادة العليا جاهزا بحلول 2021. وهذا لا يعني على كل حال أن يكون تفعيل كامل هيكل الإدارات الجديد في الانتظار حتى يناير 2021. فبمجرد أن يعتمد المجلس التنفيذي الهيكل الجديد لمفوضية الاتحاد الأفريقي في يونيو 2019، سوف يتم اقتراح خطة تنفيذ مرحلية تبدأ بإدارات المفوضية المختصة بالخدمات.
19. بغية التصدي لمصاعب القدرات الحالية داخل إدارات الخدمات، سوف يتم تحديد الأولوية لتعيين الوظائف الدائمة الشاغرة والمعتمدة سلفا داخل الإدارات قبل اعتماد الهيكل الجديد في يونيو 2019.
20. سعيا إلى ضمان إنجاز المشاريع المعتمدة في الوقت المحدد والتي تقتضي تعيين موظفين للمشاريع بعقود قصيرة الأجل من أجل التنفيذ، فقد تم طلب منح إعفاءات من الوقف الحالي على تعيينات الموظفين بعقود قصيرة على أساس كل حالة على حده. وسوف يجري تعيين موظفي المشاريع بطرق صارمة وفقا لنظم ولوائح العاملين.
21. فيما يتعلق بشغل الوظائف الدائمة الشاغرة، يفترض أن يتم شغلها في المقام الأول على أساس الهيكل الجديد الذي يعتمد المجلس التنفيذي في يونيو 2019. وهذا من أجل تجنب إهدار الموارد حتى لا يتم تعيين وظائف قد لا تنسجم مع الهيكل الجديد. وسوف تراعى استثناءات عندما يتضح أن التعيين في وظيفة ما من المرجح ألا يتأثر باعتماد الهيكل الجديد.
22. سوف يتضمن المقترح المقدم للهيكل الجديد كذلك خطة توظيف واضحة، تشمل المهنيين والموظفين المحليين على حد سواء، وأي مخالفات توظيفية قائمة على أساس عدم الامتثال لنظم ولوائح العاملين، وسوف تتم معالجتها أثناء الفترة الانتقالية.

تفويض السلطة للمفوضية في المسائل المتعلقة بالإدارة الداخلية للمفوضية

23. أثناء القمة الاستثنائية الحادية عشرة لمؤتمر الاتحاد، وبموجب الفقرة 28 من المقرر Ext/Assembly/AU/Dec.1(XI) قرر المؤتمر ما يلي:
- يطلب كذلك من رئيس المفوضية أن يقدم من خلال المجلس التنفيذي، أثناء قمته العادية في فبراير 2019، مقترحات محددة بشأن تفويض السلطة إلى المفوضية في المسائل المتعلقة بالإدارة الداخلية للمفوضية، بغرض ضمان المزيد من المرونة والاستجابة في المساعي لتحقيق اختصاص المفوضية؛
24. تم إعداد المقترحات في سياق الإصلاح الجاري للمفوضية والتي سعت إلى الإجابة على سؤالين رئيسيين:
- أ) هل هناك قوة أو سلطة محددة من الضروري تفويضها للمفوضية بغرض تعزيز السير الداخلي للمفوضية؟
- ب) هل هناك أي تناقضات في النصوص القانونية فيما يتعلق بوظائف أو مسؤوليات المفوضية المتصلة بالهيئات أو الأجهزة الأخرى بحيث تؤثر في السير السلس للمفوضية وأجهزة الاتحاد؟
25. بحثت لجنة الممثلين الدائمين التقرير في 31 يناير 2019. وتوصل الاجتماع إلى ضرورة المزيد من النقاش بشأن المقترحات المقدمة وأوصى بإرجاء هذه المسألة في الوقت الحالي.

وكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية / النيباد

26. أنشأ مقرر مؤتمر الاتحاد رقم 691، من جملة أمور أخرى، وكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية – نيباد وهيكل إدارتها، وطلب من رئيس المفوضية والمدير التنفيذي لوكالة التخطيط والتنسيق للنيباد اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ القرار المتعلق بوضع اللمسات الأخيرة على الاختصاص. وطلب المقرر كذلك تقديم النظام الأساسي والنظام الداخلي المنقح للهيكل الإداري لوكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية إلى أجهزة وضع السياسات في قمة في فبراير 2019. وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص وكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية – النيباد قد اعتمدت رسمياً في الدورة الاستثنائية لمؤتمر الاتحاد في نوفمبر 2018 من خلال المقرر (X) Ext/Assembly/AU/Dec.1.
27. فيما يتعلق بالنظام الأساسي والنظام الداخلي، عملت المفوضية عن كثب مع وكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية للنيباد، وتوصلت إلى مسودة تم استعراضها وإثرائها من قبل الاجتماع الستين للجنة التوجيهية للنيباد التي عُقدت في داكار، السنغال من 21 إلى 22 يناير، 2019، وشارك فيها رئيس اللجنة الفرعية للجنة الممثلين الدائمين المعنية بالنيباد. وخلال المشاورات، ظهرت بعض "المناطق الرمادية" التي تحتاج إلى مزيد من التوضيح، وهي: (i) طبيعة الوكالة، أي تعريف "الهيئة الفنية" على النحو المبين في القرار 691، وما إذا كان هذا يتعلق بجهاز للاتحاد الأفريقي (2) الفروق في تفسير الاختصاص، حيث لا تتماشى الترجمة الفرنسية مع الترجمة الإنجليزية، أي "تعزيز الدعم الاستشاري القائم على المعرفة" كما ورد في الترجمة الإنجليزية و"أداء دور استشاري في مجال تنمية الاقتصاد القائم على المعرفة" كما ورد في الترجمة الفرنسية. بينما ينبغي أن تنص الترجمة الفرنسية على، "أداء خدمات استشارية متخصصة قائمة على الخبرة..."
28. لا يزال يتعين على اللجنة الفنية المتخصصة المعنية بشؤون العدل والشؤون القانونية النظر في مشروع النظام الأساسي والنظام الداخلي، وبعد ذلك يتم تقديمه إلى أجهزة السياسة للنظر فيه واعتماده. فالجدول الزمني لشهر فبراير 2019 المنصوص عليه في القرار 691 لا يمكن الوفاء به بسبب عملية التشاور واسعة النطاق التي يتعين الاضطلاع بها.
29. كطريق للمضي قدماً، من المقترح أن يدعو المؤتمر إلى عقد دورة استثنائية للجنة الفنية المتخصصة بشأن العدالة والشؤون القانونية، للاجتماع قبل قمة التنسيق في يونيو / يوليو 2019، وتفويض السلطة للمجلس التنفيذي، لاعتماد وكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية - نيباد والنظام الداخلي المنقح لهيكلية الإدارة لوكالة الاتحاد الأفريقي للتنمية خلال قمة التنسيق في يونيو / يوليو.

تمويل الاتحاد

جدول تقدير الأنصبة للميزانية العادية وصندوق السلام

(2022 – 2020)

30. في يناير 2017، دعا مقرر المؤتمر (Assembley/AU/Dec.635 (XXVIII)) إلى تنقيح جدول تقدير الأنصبة الحالي استناداً إلى مبادئ القدرة على الدفع والتضامن والتفاسم العادل للأعباء، لتجنب تركيز المخاطر. وكان هدف المؤتمر في ذلك هو تحسين تقاسم العبء العام للميزانية لضمان تمويل الاتحاد بطريقة يمكن التنبؤ بها ومستدامة ومنصفة وقابلة للمساءلة بملكية كاملة لدولها الأعضاء.
31. يعتمد 48% من ميزانية الاتحاد الأفريقي على مساهمات 5 دول أعضاء فقط. وهذا يعرض مخاطر واضحة لاستقرار الميزانية. ولهذا السبب، اقترح الممثل السامي للاتحاد الأفريقي لتمويل الاتحاد في أغسطس 2017 إدخال "حدود" و "الحد الأدنى" على جدول التقييم الحالي من أجل تحسين المشاركة الشاملة للأعباء والحد من المخاطر. وتمت الموافقة على هذا الاقتراح من قبل اجتماع وزراء مالية الاتحاد الأفريقي في أغسطس 2017 في تقرير الاجتماع والبيان.
32. بعد النظر في مختلف الخيارات والسيناريوهات، عقدت الجلسة المشتركة للجنة الوزارية المعنية بجدول تقدير الأنصبة والمساهمات ولجنة وزراء المالية الخمسة عشر في 26-28 نوفمبر 2018 حيث اقترح الخبراء ثلاثة خيارات يمكن أن تستخدمها أجهزة السياسة المختصة لتسهيل المناقشات حول إعادة صياغة جدول تقدير الأنصبة. وتم اعتماد المعايير التالية أثناء إعداد الخيارات الثلاثة:
- (أ) أهمية القدرة على الدفع كمعيار، استناداً إلى الدخل القومي الإجمالي المعدل للديون الخارجية وانخفاض دخل الفرد بسبب العدد الكبير من السكان؛
- (ب) ضرورة إدراج جميع المبادئ المنصوص عليها في مقرر مؤتمر الاتحاد Assembley/AU/Dec. 635(XXVIII) استناداً إلى القدرة على الدفع والتضامن والتفاسم العادل للأعباء، لتجنب تركيز المخاطر في إعادة صياغة جدول تقدير الأنصبة الجديد؛
- (ج) يعد إدخال "الحدود القصوى" و "الحدود الدنيا" أمراً حاسماً لضمان ملكية الميزانية والحد من تركيز المخاطر؛
- (د) خلال دورة جدول تقدير الأنصبة لا يقل ما تدفعه أي دولة عن 350 000 دولار أمريكي أو أكثر من 35 000 مليون دولار (معدل 1:100) كمساهمة في الميزانية العادية وصندوق السلام معاً؛
- (هـ) بالنسبة للدول الأعضاء في الفئة 2 والفئة 3، لا تدفع أي دولة أقل من قدرتها على الدفع؛
- (و) بالنسبة للدول الأعضاء في الفئة 2 والفئة 3، لا تدفع أي دولة 4% أو أكثر؛
- (ز) الحاجة إلى الاعتراف بأن بعض الدول الأعضاء قد قامت، بروح من التضامن، بتقديم مدفوعات إضافية علاوة على جدولها المقرر لتغطية الفجوة في ميزانية الاتحاد الأفريقي من عام 2016 إلى عام 2015، أي إثيوبيا وكينيا وكوت ديفوار وتشاد.

33. وفيما يلي الخيارات الثلاثة:

(أ) الخيار 1: الفئة 1 بنسبة 45.354 في المائة؛ والفئة 2 بنسبة 31.975 في المائة؛ والفئة 3 بنسبة 22.671 في المائة. وتم ربط الحد الأدنى بمبلغ أساسي قدره 350,000 دولار أمريكي للمساهمين الأقل مساهمة.

(ب) الخيار 2: الفئة 1 بنسبة 46.295 في المائة؛ والفئة 2 بنسبة 31.654 في المائة؛ والفئة 3 بنسبة 22.142 في المائة تخضع لنفس المستويات الدنيا كما في الخيار 1 (4 أ) أعلاه)

(ج) الخيار 3: الفئة 1 بنسبة 44 في المائة؛ والفئة 2 بنسبة 33.937 في المائة؛ والفئة 3 بنسبة 22.059 في المائة.

34. في 17 يناير 2017، عقد في مقر الاتحاد الأفريقي اجتماع مشترك للجنة الممثلين الدائمين شمل خبراء من العواصم وخبراء فنيين للجنة الخمسة عشر. واعتمدت الجلسة المشتركة في يناير 2019 تقرير الجلسة المشتركة المنعقدة في نوفمبر 2018.

35. وافقت الجلسة المشتركة في يناير 2019 على أن الأساس لتحديد جدول تقدير الأنصبة الخاص بصندوق السلام يجب أن يستند إلى مقرر المؤتمر / (XXVII) Dec.605 / AU. وبالتالي، يجب توزيع صندوق الهبات بقيمة 400 مليون دولار بالتساوي بين أقاليم الاتحاد الأفريقي الخمس (5). وهذا يعني أن كل إقليم سيجمع 80 مليون دولار. وفي هذا الصدد، اقترحت الجلسة المشتركة الخيارات التالية للجدول الذي سيتم تطبيقه داخل كل إقليم من أقاليم الاتحاد الأفريقي:

(أ) فجدول تقدير الأنصبة المعمول به على الميزانية العادية يطبق أيضا على صندوق السلام؛

(ب) يتم حساب إجمالي الدخل القومي الإجمالي والإقليمي واستخدام نسبة إجمالي الدخل القومي الإقليمي لكل دولة عضو لتوزيع 80 مليون دولار أمريكي مخصصة لكل إقليم.

36. وافقت الدول الأعضاء على أن هذه الخيارات الخمسة (الفقرتان 4 و 6) ينبغي أن توفر الأساس للاتفاق على توصية لتقدير مساهمات الدول الأعضاء في صندوق السلام.

37. وافقت جلسة 5 فبراير المشتركة بين اللجنة الوزارية المعنية بالمساهمات ولجنة الـ 15 على توصية بتوافق الآراء للميزانية العادية على النحو التالي: الفئة الأولى بنسبة 45.151؛ والفئة الثانية بنسبة 32.749؛ والفئة الثالثة بنسبة 22.100؛ رهنا بنفس مستويات الحد الأدنى كما هو وارد في الخيار 1 (4 أ) أعلاه).

38. لم تقدم الجلسة المشتركة أي توصية بشأن جدول تقدير الأنصبة ليتم تطبيقها على صندوق السلام على نحو ما طلبه مؤتمر الاتحاد.

Assembly/AU/3(XXXII)
Annex 1

الملحق 1

العروض والمقترحات المقدمة من أجهزة الاتحاد الأفريقي

كان من المقرر عقد اجتماع للجنة الممثلين الدائمين وأجهزة الاتحاد الإفريقي قبل قمة فبراير. وكان الهدف من عقد هذه الخلوة هو النظر في قضايا الإصلاح المتعلقة بالأفريقيين ذوي الإعاقة والأجهزة القضائية وشبه القضائية. وتمت إعادة جدولة الخلوة إلى ما بعد مؤتمر القمة.

وفي هذه الأثناء، تم تلقي عروض ومقترحات الإصلاح من أجهزة الاتحاد الإفريقي التالية:

- المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب؛
- اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته؛
- البرلمان الإفريقي
- مجلس الاتحاد الإفريقي الاستشاري المعني بمكافحة الفساد

المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

أولاً. معلومات أساسية

1. في أكتوبر 2018، وبناء على طلب من رئيس وحدة الإصلاح، قدمت المحكمة مقترحات الإصلاح إلى وحدة الإصلاح التابعة للاتحاد الإفريقي للنظر فيها خلال القمة الاستثنائية الحادية عشرة لمؤتمر الاتحاد الإفريقي المقرر عقدها في 17-18 نوفمبر 2018. وخلال القمة المذكورة تم إرجاء مقترحات الإصلاح الخاصة بأجهزة الاتحاد الإفريقي، بما في ذلك المحكمة الأفريقية، إلى قمة يناير / فبراير 2019. ولذلك طُلب من الأجهزة تقديم مزيد من التقارير أو تعديل بياناتها، إذا رغبت في ذلك.
2. خلال الدورة العادية الـ 51 المنعقدة في نوفمبر 2018 بتونس العاصمة، تونس، أعادت المحكمة النظر في مذكراتها السابقة وأدخلت تعديلات على ذلك.
3. تسعى مقترحات الإصلاح التالية المنبثقة من تلك المناقشة إلى ضمان أن تكون المحكمة في وضع مناسب لتقديم مساهمات ذات مغزى لتحقيق أهداف الاتحاد الإفريقي، لا سيما من خلال الحماية الفعالة لحقوق الإنسان وتعزيز سيادة القانون والحكم الرشيد، وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان في القارة.
4. تتعلق الإصلاحات المقترحة بالتصديق العالمي على البروتوكول المنشئ للمحكمة، وإنشاء صندوق للمساعدة القانونية، وإقامة إطار للرصد والتنفيذ، ومدة ولاية القضاة، وتفعيل محكمة العدل التابعة للاتحاد الإفريقي.

ثانياً. التصديق الشامل على البروتوكول وإيداع الإعلان بموجب المادة 34 (6)

5. بعد مرور عشرين عاماً على اعتماد البروتوكول المنشئ للمحكمة الأفريقية، لم تصادق عليه سوى 30 دولة ولم تقدم سوى 8 دول الإعلان المنصوص عليه في المادة 34 (6) ، والذي يسمح للأفراد والمنظمات غير الحكومية بتقديم قضايا مباشرة إلى المحكمة. ولكي تضطلع المحكمة بدورها على نحو بناء وتساهم في تحقيق أهداف الاتحاد، ينبغي لجميع الدول الأعضاء في الاتحاد التصديق على البروتوكول وكفالة الوصول المباشر إلى المحكمة عن طريق إصدار إعلان المادة 34 (6). من خلال القيام بذلك، ستتمتع المحكمة بتغطية قارية والقدرة على حماية حقوق الإنسان والشعوب عبر القارة.
6. لهذه الأسباب، من الضروري أن يضع الاتحاد الإفريقي آليات لضمان ما يلي:
 - أ) تصديق الدول على البروتوكول وإصدار الإعلان في نفس الوقت، أو
 - ب) الاستغناء عن شرط الإعلان ، بحيث يدل التصديق على البروتوكول على الاعتراف باختصاص المحكمة في تلقي القضايا من الأفراد والمنظمات غير الحكومية.

الآثار المالية

7. ليست هناك آثار مالية مترتبة على ذلك.

ثالثاً. إنشاء الدوائر

8. مع الأخذ في الاعتبار للعناصر التالية:
 - أ) حجم الحالات التي تم تلقيها حتى الآن؛
 - ب) عدد الدول (30 من أصل 55) التي صدقت على البروتوكول من ناحية، وعدد الدول (8) التي أصدرت الإعلان، من جهة أخرى؛ و
 - ج) الطابع الفريد للولاية القضائية (حقوق الإنسان) الخاصة بالمحكمة:
9. ترى المحكمة أن تحسين عمل المحكمة وترشيدها أمران أساسيان. وتحقيقاً لهذه الغاية، تقترح المحكمة إنشاء 3 دوائر، تتألف كل منها من ثلاثة قضاة على الأقل، أو دائرتين تتألف كل منهما من 5 قضاة، وتمكينهم من إصدار الأحكام نيابة عن المحكمة.

10. تتشكل المحكمة الكلية من الهيئة العامة المكونة من 11 قاضيا مع نصابها الحالي البالغ 7 قضاة أو الدائرة الاستثنائية التي تجتمع عند الإحالة من الدوائر الأخرى أو عندما يتم اعتماد موقف من حيث المبدأ.
11. يوجد هذا النظام في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حيث تشكل 5 دوائر مكونة من 5 قضاة محاكم عادية، في حين أن الدائرة الكبرى تتألف من 17 قاضياً فقط ، بما في ذلك الرئيس ونائب الرئيس ورؤساء الدوائر والقضاة المختارين بالقرعة، ولا تتدخل إلا عند الإحالة من غرفة وعند طلب رأي استشاري مقدم إليها.
12. من شأن هذا الإجراء أن يعجل بالبت في القضايا.
13. في حالة اتخاذ التدابير المذكورة أعلاه، لن يكون من الضروري التماس المادة 15 من البروتوكول لجعل القضاة يعملون على أساس التفرغ.
14. ومع ذلك، فيما يتعلق بالنصاب المنصوص عليه بموجب المادة 23 من البروتوكول، ستكون هناك حاجة لتعديل البروتوكول للسماح للمحكمة ببعض المرونة في تحديد النصاب القانوني بطريقة تسرع من النظر في الأمور المعروضة عليها".

الآثار المالية

15. ليست هناك آثار مالية مترتبة على ذلك.
- رابعاً. تفعيل صندوق المعونة القانونية**
16. معظم القضايا التي تلقتها المحكمة حتى الآن هي من مقدمي الطلبات الفقراء، وقد طلب بعضهم المساعدة القانونية، وفي أغلبية القضايا الأخرى، حكمت المحكمة بأنها تحتاج إلى مساعدة قانونية. وينص كل من البروتوكول وقواعد المحكمة على ضرورة توفير المساعدة القانونية حيث يتطلب ذلك مبدأ العدالة. وتعتقد المحكمة أن المساعدة القانونية ستعزز الوصول إلى العدالة وحماية حقوق الإنسان في القارة.
 17. اعتمد مؤتمر الاتحاد بالفعل نظاماً أساسياً لإنشاء صندوق للمعونة القانونية لأجهزة الاتحاد الأفريقي لحقوق الإنسان، ومن المهم أن يتم تشغيل هذا الصندوق لتمكين مقدمي الطلبات المعوزين من الاستفادة من المخطط. كما يتعين على الاتحاد الأفريقي أن يضع أموالاً أولية لتشغيل الصندوق.

الآثار المالية

18. فيما يتعلق بالنظام الأساسي بإنشاء صندوق المعونة القانونية لهيئات حقوق الإنسان التابعة للاتحاد الأفريقي، سيتم تمويل هذا الصندوق من خلال المساهمات الطوعية من الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين. وتسعى المحكمة للحصول على وديعة معقولة أولية كأموال أولية من الاتحاد الأفريقي لبدء الصندوق. ويُقترح مبلغ قدره 100000 دولار أمريكي.

خامساً. الامتثال لأحكام المحكمة

19. أحد التحديات التي تواجه فعالية المحكمة هو عدم الامتثال لأحكامها. وليس هناك جدوى من إصدار الأحكام إذا لم يتم الامتثال لها. وهذا يضعف ثقة المواطن في المحكمة وفي النظام القضائي ككل.
20. وحتى الآن، أصدرت المحكمة 99 قراراً، بما في ذلك 27 حكماً بشأن الأسس الموضوعية التي وجدت فيها انتهاكات لحقوق الإنسان وأصدرت أوامر ملائمة و 24 طلباً لاتخاذ تدابير مؤقتة. من بينها، تم الامتثال فقط لحكمين اثنين بشكل كامل، في حين تم الامتثال لبعضها جزئياً. ورفضت بعض الدول رفضاً قاطعاً الامتثال لأحكام وأوامر المحكمة. فيما يتعلق بالأوامر الخاصة بالتدابير المؤقتة، تلقت المحكمة تقارير فيما يتعلق بالامتثال في حوالي 7 أوامر، أما فيما غير ذلك، فقد تجاهلت الدول الأعضاء الأوامر أو أبينت بوضوح رفضها الامتثال.

21. قد يكون عدم الامتثال هذا، من بين أسباب أخرى، نتيجة لعدم وجود نظام رصد ملموس. وتنص المادة 31 من البروتوكول على أن تبلغ المحكمة "... على وجه الخصوص، الحالات التي لم تمتثل فيها الدولة لقرار المحكمة".

22. إن الافتقار إلى نظام رصد يحرم المجلس التنفيذي من الرصد الفعال لتنفيذ أحكام المحكمة نيابة عن مؤتمر الاتحاد على النحو المطلوب بموجب المادة (29) (2) من البروتوكول. ولذلك هناك حاجة إلى وضع إطار مناسب للرصد والامتثال لتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة.

23. خلال الدورة العادية المنعقدة في نواكشوط، موريتانيا، طلب المجلس التنفيذي إلى المحكمة، بالتعاون مع اللجنة والمفوضية، إجراء دراسة متعمقة حول وضع إطار عملي للرصد والتنفيذ. وتعمل المحكمة عن كثب مع مفوضية الاتحاد الأفريقي على الدراسة المذكورة والتي ستقدم إلى لجنة الممثلين الدائمين في يناير 2019.

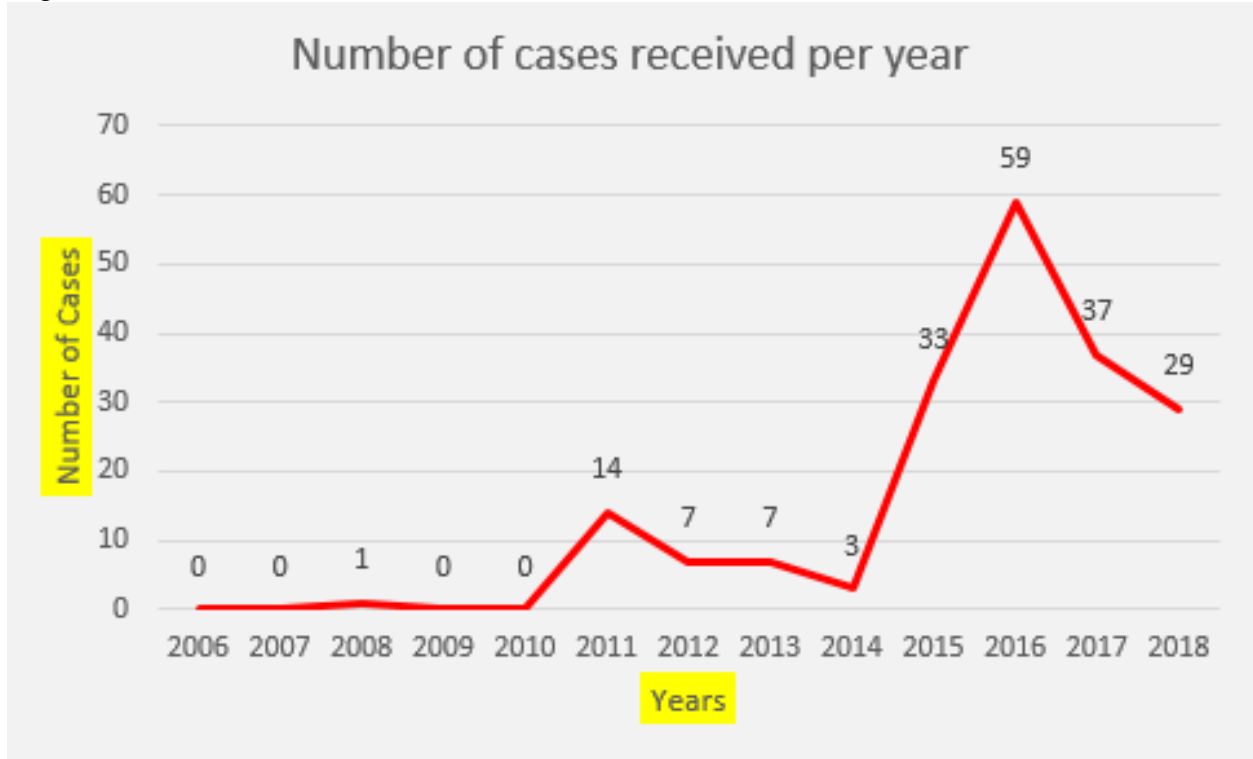
الآثار المالية

24. يتطلب هذا الأمر إنشاء وحدة رصد داخل سجل المحكمة.

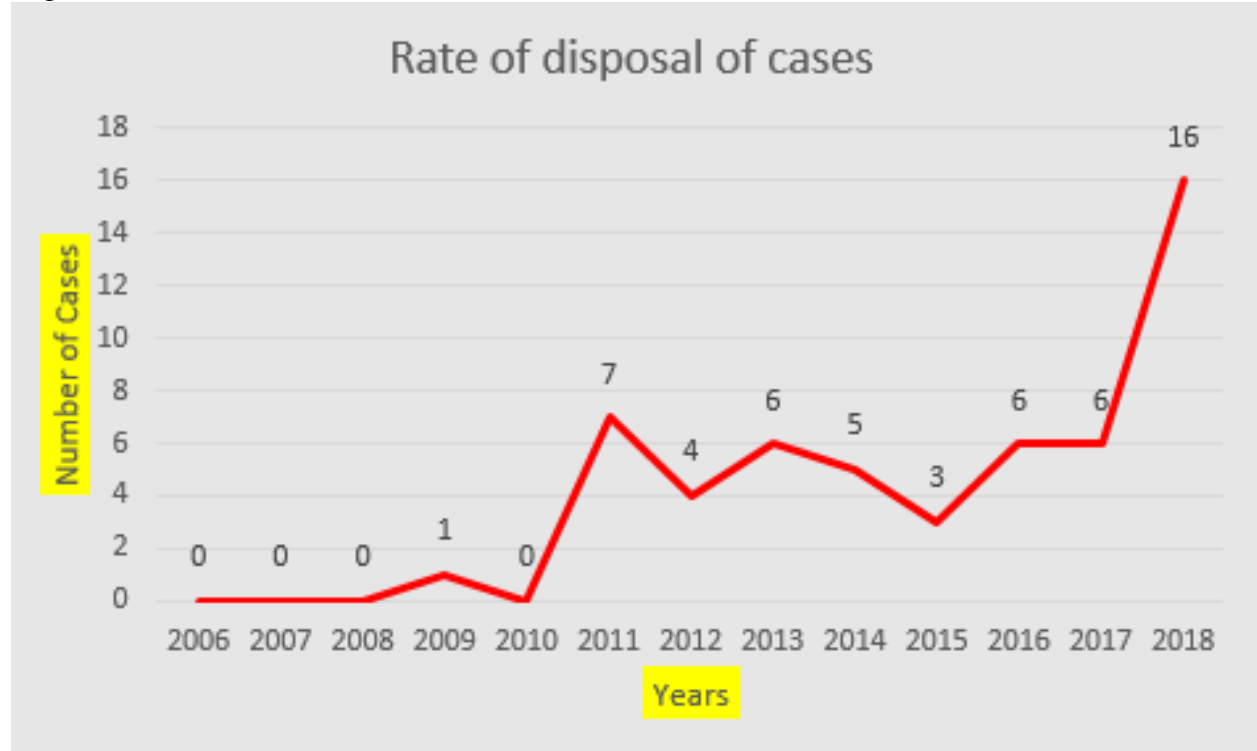
سادسا. اختصاص القضاة

25. في البداية، أوصلت المحكمة بتعيين القضاة للعمل على أساس التفرغ، وتكون مدة ولاية واحدة لمدة 9 سنوات، غير قابلة للتجديد. ومع ذلك، بعد تحليل اتجاه القضايا المستلمة ومعدل البت في القضايا، ترى المحكمة أن الوقت غير مناسب لتغيير الهيكل الحالي.

26. منذ إنشاء المحكمة في عام 2006، شهدت زيادة في عدد القضايا المستلمة من قضية 1 بين 2006 و 2009 إلى 190 قضية بين 2010 و 2018. وفي عام 2016 وحده، تلقت المحكمة 59 قضية. علما بأن المحكمة قد شهدت انخفاضا في عدد القضايا المستلمة، حيث بلغت 37 قضية في عام 2017 و 29 قضية حتى نوفمبر 2018. انظر الرسم البياني التالي.



27. في الوقت نفسه، حدث تحسن في معدل التصرف في القضايا المعروضة على المحكمة، ومع التركيب الوشيك لنظام إدارة القضايا الإلكترونية، من المرجح أن معدل التصرف سيتحسن أكثر وأن المحكمة سوف تكون قادرة على إنهاء المزيد من القضايا في أقصر وقت ممكن.



28. في الظروف الراهن، لا تعتقد المحكمة أن الوقت مناسب لتعيين القضاة للعمل على أساس التفرغ الكامل.
29. في كل الحالات، عندما يزيد حجم العمل إلى مستوى يدفع القضاة أو بعضهم إلى العمل على أساس دوام كامل، تبلغ المحكمة المؤتمر بأن يلجأ إلى المادة 15 (4) من البروتوكول.
30. ومع ذلك، تحتفظ المحكمة باقتراح تعيين القضاة لولاية واحدة تمشيا مع الاتجاه الدولي.
31. فعلى سبيل المثال، ينص البروتوكول الخاص بالتعديلات على البروتوكول الخاص بالنظام الأساسي لمحكمة العدل الأفريقية وحقوق الإنسان (بروتوكول مالابو) على "انتخاب القضاة لفترة واحدة غير قابلة للتجديد مدتها 9 سنوات". ويعمل قضاة المحكمة الجنائية الدولية لمدة تسع سنوات ولا يحق لهم إعادة الانتخاب. وفي محكمة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، يتم انتخاب القضاة لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد. وفي محكمة العدل لشرق أفريقيا، يعمل القضاة لمدة أقصاها سبع سنوات. لكن قضاة محكمة العدل الدولية يخدمون لمدة تسع سنوات قابلة للتجديد.
32. وهكذا تقترح المحكمة فترة واحدة لمدة 9 سنوات، متداخلة بطريقة بحيث لا تنتهي ولايات جميع القضاة مرة واحدة، من أجل ضمان الاستمرارية. ويمكن تنفيذ هذا الاقتراح بشكل تدريجي، بدءاً من الانتخابات المقبلة للقضاة.

الآثار المالية

33. لا توجد أي آثار مالية متوخاة.
- سابعاً. تفعيل محكمة العدل للاتحاد الأفريقي
34. ينص القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على إنشاء محكمة عدل للاتحاد الأفريقي. وكان المقصود من محكمة العدل أن تكون "الجهة القضائي الرئيسي" للاتحاد الأفريقي الذي يملك سلطة، في جملة أمور، في اللبت في النزاعات المتعلقة بتفسير معاهدات الاتحاد الأفريقي. وتم اعتماد البروتوكول المنشئ

لمحكمة العدل في 11 يوليو 2003 ودخل حيز التنفيذ في 11 فبراير 2009. وصدقت عليه حتى الآن 18 دولة.

35. ومع ذلك، لم يتم تفعيل المحكمة أبداً لأنه في يوليو 2008، اعتمد مؤتمر الاتحاد الأفريقي بروتوكول النظام الأساسي للمحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان (بروتوكول شرم الشيخ أو البروتوكول المدمج) الذي دمج المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ومحكمة العدل للاتحاد الأفريقي لتشكيل محكمة جديدة: المحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان، بموجب المادة 2 من النظام الأساسي، ويجب "أن تكون المحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان الجهاز القضائي الرئيسي للاتحاد الأفريقي". وقد صدقت على البروتوكول ست دول فقط حتى نوفمبر 2018.

36. وفي هذه الأثناء، اعتمد المؤتمر في يونيو 2014 البروتوكول المعدل للبروتوكول المتعلق بالنظام الأساسي لمحكمة العدل الأفريقية وحقوق الإنسان (المعروف عموماً ببروتوكول مالابو) الذي يمنح الاختصاص الجنائي إلى المحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان. وقد دمج بروتوكول مالابو جميع البروتوكولات في صك واحد. حتى نوفمبر 2018، وقعت على هذا البروتوكول 11 دولة، ولم تصدق عليه أي دولة.

37. من حيث الجوهر، هناك أربعة بروتوكولات تتعلق بإنشاء جهاز قضائي في القارة، يتعين التصديق عليها جميعاً في مرحلة أو أخرى. وهي بروتوكول واغادوغو، وبروتوكول محكمة العدل، والبروتوكول المدمج وبروتوكول مالابو.

38. لقد سبب هذا التعدد في البروتوكولات لبساً للدول حول البروتوكول الذي ينبغي التصديق عليه. وقد أشارت وحدة الإصلاح إلى هذا اللبس وعبرت عنه في القمة الاستثنائية للمجلس التنفيذي في نوفمبر 2018.

39. في ضوء ما ذكر أعلاه وتبسيطا للمؤسسات القضائية للاتحاد الأفريقي، يُوصى بتشغيل محكمة العدل التابعة للاتحاد الأفريقي التي دخل صكها التأسيسي حيز التنفيذ. ويمكن القيام بذلك عن طريق منح المحكمة الأفريقية الحالية لحقوق الإنسان والشعوب ولاية محكمة العدل. من المهم الإشارة إلى أن قضاة المحكمة الأفريقية جاؤوا من خلفيات مختلفة، بما في ذلك خبراء في حقوق الإنسان الدولية والقانون الدولي العام والمنظمات الدولية.

الآثار المالية

40. يحدد لاحقاً.

ثامناً. الخلاصة

41. تجدر الإشارة إلى أنه لكي تكون هذه الإصلاحات المقترحة فعالة، يجب أن تكون هناك عملية إعادة هيكلة مماثلة لقلم المحكمة لضمان وجود الأدوات اللازمة لإجراء هذه الإصلاحات.

اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

1- بشأن ضرورة بناء المقر في بانجول

42. منذ إنشاء اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في 1987، ليس لها مقر خاص بها، حيث أن الأمانة التي تعتبر الهيكل الدائم لها، موجودة داخل مبنى غير لائق، استأجرتها الحكومة الجامبية، ولا تتوفر فيها الشروط والمعايير المطلوبة، سواء من الناحية الهيكلية أو من الناحية الأمنية، فيما يتعلق بملفات الشكاوى ضد الحكومات، التي ينبغي أن تحاط بسرية تامة، وفقا للمدة 59 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، حتى اعتماد تقرير اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.
43. وهكذا، يعقد أصحاب السعادة المفوضون اجتماعتهم مع ممثلي الدول والشركاء في قاعات الفنادق، لعدم توافر مكاتب لهم.
44. وبناء على ذلك، يجب معالجة مسألة بناء مقر تشغيلي، بشكل نهائي.
- 2- بشأن تعيين الموظفين لملء الوظائف الشاغرة من أجل دعم عمل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

45. إن أهم العراقيل التي تواجه اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في أداء مهامها هي عدم وجود موظفين بشكل كاف. إن نطاق عمل اللجنة وأهميتها في ممارسة مهامها المتمثلة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب في الدول الأربعة والخمسين (54) الأطراف في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تتطلب موارد بشرية أكثر من الموجودة حاليا. فعلى سبيل المثال، تضم اللجنة 9 قضاة فقط و 11 مفوضين ليست هناك كفاءات لتلبية الاحتياجات الإدارية واللوجستية. وليس هناك موظفون مسؤولون عن البرامج، ولا موظفين مسؤولين عن التخطيط، والتقييم والرصد الاستراتيجي للمشاريع. وتضم إدارة الشؤون المالية موظفين (2) يقع على عاتقهما مسؤولية معالجة جميع المسائل المتعلقة بالسفريات / البعثات، والمشتريات، والموارد البشرية، مع الالتزام بمعايير المراجعة. فيما يخص قسم التوثيق/ المعلومات، لا يوجد فيه سوى موظفين (2)، أما قسم الصادر والوارد فيضم موظفا واحدا فقط، رغم كون هذا القسم أحد أهم أقسام اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، فيما يتعلق بمعالجة المراسلات المتعلقة بالملفات قيد البحث. ويضم قسم اللغات مترجما فوريا/ تحريريا واحدا، بدلا من الأربعة المعتمدة في الهيكل التنظيمي. ولكي يتم فهم المراسلات بين الموظفين والمفوضين وبين المفوضين أنفسهم، يجب توفير الترجمة بشكل منتظم باللغات الفرنسية والإنجليزية والبرتغالية. وينبغي أيضا إنشاء قسم لتلقي الشكاوى – الاتصالات نظرا لكثرة القضايا التي تعالجها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والتي يتم إحالة بعضها إلى المحكمة الأفريقية. وبسبب هذا النقص الهيكلي الدائم للموظفين، يتأثر أداء المحكمة سلبيا بمجرد غياب أحد الأعضاء بسبب المرض أو الإجازة.
46. من الضروري فحص الهيكل الحالي للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بدون أي تأخير، حتى يمكن مواصلة مهامها خلال المراجعة اللاحقة لضمان كفاءة أكبر.

3 بشأن ضرورة الاستقلالية في التوظيف

47. تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب غير مرخصة لتعيين موظفي أمانتها، وذلك منذ إنشائها في عام 1987، حيث يجب إجراء العملية بكاملها عن طريق إدارة الموارد البشرية بمفوضية الاتحاد الأفريقي، بخلاف المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب التي تقوم بعملية تعيين موظفيها بشكل مباشر، وبالرغم من أن هذين الجهازين لهما نفس الصلاحيات والمسؤوليات، بل تجدر

- الإشارة إلى أن المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب جاءت مكتملة لولاية اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وفقا للفقرة الأخيرة من ديباجة البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المنشئ للمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، التي تنص على ما يلي: " **واقترعا بشكل راسخ أن تحقيق أهداف الميثاق الأفريقي بشأن حقوق الإنسان والشعوب يتطلب إنشاء محكمة أفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لإتمام وتأكيد مهمة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب**".
48. إن هذا الوضع المتمثل في نقص الاستقلالية الداخلية، تسبب في تأخير التعيين في الوظائف المنصوص عليها في الهيكل الذي اعتمده الاتحاد الأفريقي على مستوى قسم إدارة الموارد البشرية بمفوضية الاتحاد الأفريقي. ولذلك، تعاني أمانة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب حتى الآن من نقص بلغ واحدا وعشرين (21) موظفا من أصل الوظائف النظامية الست والأربعين المعتمدة في هيكلها.
49. إن هذا الوضع يعرقل أيضا التنفيذ الجيد لولاية اللجنة المتمثلة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، كما يؤثر سلبا على عملية التوظيف في إطار دعم الشركاء. على سبيل المثال، تأخرت اللجنة في تعيين خبراء، مع احتمال تقويت الفرص السانحة لها في إطار البرنامج الأفريقي الجاري للاتحاد الأوروبي، بخلاف الأجهزة الأخرى التي استفادت من نفس البرنامج، وهي المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والبرلمان الأفريقي اللذان قاما بتعيينات مباشرة. إن البرنامج الأفريقي الذي بدأ في 2017، سينتهي في 2019 دون أن تستفيد اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب من خبرة الموظفين المنصوص عليهم في الاتفاق. يتمثل الحل الطويل الأمد المقترح لحل هذه المشكلة في الموافقة على طلب استقلالية اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وفقا للمقرر **Assembly/AU/Dec.200(XI)**، الصادر عن مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي، بين أمور أخرى، والذي يطلب من مفوضية الاتحاد الأفريقي اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح وضع اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بوصفها جهازا للاتحاد الأفريقي. وفي غضون ذلك، يتعين على مفوضية الاتحاد الأفريقي القيام على وجه الاستعجال بتعيين موظفين لشغل المناصب الشاغرة في هيكل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وفقا لمقررات المجلس التنفيذي ذات الصلة.
50. وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان أن يكون للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب كامل الاستقلالية في القيام بالتعيينات الداخلية اللازمة، مع الالتزام بنظم ولوائح الاتحاد الأفريقي.

4. بشأن ضرورة مواعمة الأجور

51. المفوضون المعينون، وهم أيضا مقررون وأعضاء في مجموعات العمل، يعملون بدوام جزئي. ويقومون، على غرار القضاة بمعظم مهامهم وولاياتهم المواضيعية، خلال فترة ما بين الدورتين، دون أن يتلقون أي تعويض عنها. وينطبق الشيء نفسه على التعويضات عن ولايتهم المتعلقة بالحماية وبدلات نهاية الخدمة ومعاش التقاعد.
52. هناك عدد من مقررات المجلس التنفيذي التي تدعو مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى مواعمة أجور المسؤولين المنتخبين في الاتحاد الأفريقي. على وجه الخصوص المقرران EX CL.Dec.974(XXXI) و EX CL/. Dec 1 (XIII) اللذان يطلبان من مفوضية الاتحاد الأفريقي تقديم مقترح لمواعمة مكافآت الموظفين المنتخبين لهيئات الاتحاد الأفريقي لبحثه واعتماده.
53. وفي هذا الصدد، عُدت عدة اجتماعات تمخضت عنها توصيات، ولكن لم يعتمد حتى الآن أي مقرر محدد. ولذلك من الملح أن يتم رفع حالة الظلم هذه التي استمرت لسنوات عديدة، بشكل نهائي.

5 (بشأن ضرورة إنشاء لجنة على مستوى المجلس التنفيذي تكون مسؤولة عن متابعة تنفيذ الدول الأطراف مقررات وتوصيات اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

54. بمناسبة بحث التقارير الدورية التي تقدمها الدول إلى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وفقاً لأحكام المادتين 62 من الميثاق الأفريقي و 26 من بروتوكول مابوتو، تقوم اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بصياغة توصيات بشأنها تلبية مجالات الاهتمام المحددة. وبعد بحث الشكاوى / الاتصالات المقدمة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية، تصدر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب القرارات ضد الدول المدعى عليها. وتبقى غالبية هذه التوصيات والقرارات دون تنفيذ. وهذا، على الرغم من بعثات التوعية، والحلقات الدراسية المنظمة لهذا الغرض. لا توجد داخل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب آلية للرصد، وفي هذه الحالة حتى في حالة وجودها، لن يكون لها أي سلطة ملزمة.

55. اعتمد المجلس التنفيذي، في الماضي، مقراً ينص على إنشاء لجنة لمتابعة المقررات والتوصيات الصادرة بشأن الدول.

6 . بشأن ضرورة وجود رئيس دائم من أجل تحقيق الحكم الرشيد

56. يتعين على المكتب المكون من مفوضين يعملان بدوام جزئي، قيادة عمل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وضمان حماية نزاهتها. كما يجب عليه الاستجابة للعديد من طلبات الأمانة والدول الأطراف والاتحاد الأفريقي والشركاء الآخرين، وغالباً في شكل مستعجل، لمعالجة حالات معينة، لتقديم التوجيه بشأن مواضيع مختلفة، والعمل عن بعد لتنسيق أنشطة الآليات الخاصة.

57. بذلت مفوضية الاتحاد الأفريقي جهوداً لتأكيد وتوضيح دور رئيس اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في الأمانة، بهدف حل القضايا الإدارية المتكررة. وقد قامت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بمراجعة واعتماد هيكل تنظيمي يعكس توفير السلطة التي تحسن الإدارة داخل الأمانة، وهذا يتطلب التفريغ الكامل لرئيس الجهاز في بانجول.

58. وفقاً للمقرر (Assembley/ AU/Dec.200(XI)، وفي إطار إعادة هيكلة أجهزة الاتحاد الأفريقي، تطلب اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب تصحيح وضع رئيسها، على غرار المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب التي لديها ولاية مماثلة لولايتها.

اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته

أولاً. معلومات أساسية

59. أعتد الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته في 11 يوليو 1990 ودخل حيز التنفيذ في 29 نوفمبر 1999. وأنشئت اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته في يوليو 2001 عملاً بالمواد من 32 إلى 45 من الميثاق. كلفت المادة 42 اللجنة بتعزيز وحماية حقوق الطفل ورفاهية المنصوص عليها في الميثاق، وكذلك رصد تنفيذ الميثاق. حددت المادة وظائف اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته:

- (أ) تعزيز وحماية الحقوق المنصوص عليها في الميثاق على وجه الخصوص؛
 - (ب) جمع وتوثيق المعلومات، وتقييم العمل المشترك بين التخصصات في القضايا المتعلقة بالمشاكل الأفريقية في مجالات حقوق الطفل ورفاهيته، وتنظيم الاجتماعات، وتشجيع المؤسسات الوطنية والمحلية المعنية بحقوق الطفل ورفاهيته، وعند الضرورة تقديم وجهات النظر وتقديم توصيات للحكومة.
 - (ج) صياغة ووضع المبادئ والقواعد الهادفة إلى حماية حقوق الأطفال ورفاهيتهم في أفريقيا.
 - (د) التعاون مع المؤسسات والمنظمات الأفريقية والإقليمية والدولية الأخرى المعنية بتعزيز وحماية حقوق الطفل ورفاهيته.
 - (هـ) مراقبة تنفيذ وضمن الحقوق المنصوص عليها في الميثاق
 - (و) تفسير أحكام الميثاق بناء على طلب دولة طرف، أو مؤسسة تابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية / الاتحاد الأفريقي أو أي شخص آخر أو مؤسسة أخرى تعترف بها منظمة الوحدة الأفريقية / الاتحاد الأفريقي.
 - (ز) القيام بالمهام الأخرى التي قد يعهد بها إليها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات والأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية وأي جهاز آخر تابع لمنظمة الوحدة الأفريقية.
60. بعد صدور مقرر المجلس التنفيذي (EX/CL/Dec.49(III)) في 2003 والذي دعا إلى إنشاء أمانة اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته، قامت مفوضية الاتحاد الأفريقي في عام 2007 بإنشاء الأمانة رسمياً وتعيين أمين للجنة وفقاً للمادة 40. وتتمتع الأمانة بالولاية التالية:
- (أ) تنسيق عمل اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته
 - (ب) الحفاظ على روابط فعالة بين اللجنة والدول الأعضاء
 - (ج) ضمان شراكة فعالة بين اللجنة وأصحاب المصلحة
 - (د) تعبئة الموارد والتوعية بأنشطة اللجنة
61. بهدف حماية وتعزيز حقوق الأطفال، ما فتئت اللجنة تضطلع بعدد من الأنشطة في الماضي. وتشمل هذه:
- (هـ) **التصديق على ميثاق الطفل الأفريقي:** تعمل اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته منذ تفعيلها في عام 2001 مع العديد من الدول الأعضاء للتصديق على ميثاق الطفل الأفريقي. وعليه، فقد صدقت 48 دولة على الميثاق حتى نوفمبر 2018.
 - (و) **تقارير الدول الأطراف:** وفقاً لولايتها المتمثل في بحث تقارير الدول الأطراف، تلقى فريق اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته تقارير أولية ودورية عن حالة تنفيذ الميثاق في أكثر من 40 دولة طرفاً.

(ز) **ملاحظات ختامية:** بعد بحث تقارير الدول الأطراف والتقارير التكميلية، تصدر اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته ملاحظات وتوصيات ختامية إلى الدول الأطراف استناداً إلى تقريرها لإبراز الإنجازات واقتراح توصيات بشأن آليات تنفيذ الميثاق في المجالات التي تعتقد اللجنة بوجود ثغرات في تنفيذ الميثاق. وبناء على ذلك، أصدرت اللجنة، حتى نوفمبر 2018، 38 ملاحظة وتوصية ختامية.

(ح) **الاتصالات:** عملاً بالمادة 44 من ميثاق الطفل الأفريقي، تلقت اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته 10 رسائل وأصدرت قرارات بشأنها.

(ط) **بعثات تقصي الحقائق والمتابعة والتحقيق:** وفقاً للولاية المنصوص عليها في المادة 45 من ميثاق الأطفال الأفريقي، قامت اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته بعدة بعثات بهدف رصد تنفيذ قراراته والتحقيق في الانتهاكات المزعومة لحقوق الطفل في الدول الأعضاء؛ وقدمت تقريراً عن النتائج التي توصلت إليها إلى المجلس التنفيذي.

(ي) **تعليقات عامة:** وفقاً للولاية المسندة إليها بموجب المادة 42 من الميثاق، ولغرض تفسير عناصر أحكام الميثاق، أعدت اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته تعليقات عامة على مختلف المواد المختارة من ميثاق الطفل الأفريقي.

(ك) **وضع الأجنحة الطويلة الأمد لحقوق الطفل في أفريقيا:** لاستكمال الفقرة 53 من أجنحة 2063 الذي ينص على أنه "سيتم تمكين الأطفال الأفريقيين من خلال التنفيذ الكامل للميثاق الأفريقي لحقوق الطفل" وثيقة إدارية تسمى "الأجنحة الأفريقية للطفل: تعزيز أفريقيا صالحة لأطفالها". وبناءً عليه، يعتمد المجلس التنفيذي هذه الأجنحة بوصفها الأجنحة الأفريقية بشأن حقوق الطفل.

(ل) **البحوث والدراسات:** كلفت اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته أيضاً بإجراء دراسات قارية على مختلف مجالات حقوق الطفل.

62. في إطار الاضطلاع بهذه الأنشطة وغيرها، وبجميع الفرص والإنجازات، تواجه اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته أشكالاً مختلفة من التحديات للاضطلاع بولايتها بشكل فعال في

حماية وتعزيز حقوق الأطفال في أفريقيا على النحو الذي يتطلع إليه ميثاق الطفل الأفريقي. إن عدم قدرة اللجنة على استخدام جهودها بالكامل في الاضطلاع بمهامها يبقى انتهاكات حقوق الأطفال قائمة.

63. ومن الجدير بالذكر بشكل خاص أن اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته يواجه تحديات خطيرة تتعلق بالقدرات، بسبب قلة الموظفين الفنيين في الأمانة، مما يعيق اللجنة عن الاضطلاع بفعالية بولايتها وضمان إدماج حقوق الطفل ورفاهيته في أنشطة الاتحاد الأفريقي.

64. بشكل عام، وفي سياق إصلاح الاتحاد الأفريقي، تواجه اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته التحديات التالية:

(أ) محدودية استقلالية اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته وسيادة قراراتها، والتي يمكن ربطها جزئياً بموقع أمانتها في مجمع الاتحاد الأفريقي.

(ب) لا يزال المورد المالي غير الكافي لتنفيذ ولايتها هو التحدي الرئيسي الذي تواجهه اللجنة. عندما يتعين على اللجنة الاعتماد على شركاء خارجيين لتمويل الدورات العادية والقيام بمهامها، هناك خطر من أن استقلاليتها وسيادة قراراتها قد تتعرضان للخطر.

(ج) عدم كفاية القدرة الفنية في الأمانة ونظام العمل بدوام جزئي للعاملين فيها يقلل من السرعة التي يمكن للجنة من خلالها معالجة التقارير والاتصالات العالقة.

(د) الافتقار إلى تبني ميثاق الأطفال الأفريقيين الطفل الأفريقي على مستوى الدول الأعضاء. وبينما قد تكون اللجنة ناجحة نسبياً في مجال الدعوة، فإن التنفيذ غالباً ما يعوقه الافتقار إلى الإرادة السياسية للدول الأعضاء.

65. وهكذا، من خلال عملية الإصلاح الحالية، تأمل اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته في معالجة هذه التحديات حتى تتمكن من تعزيز وتقوية جهوده لمواصلة العمل على تحسين أدائها وقدرتها على الوفاء بولايتها والانخراط بشكل منتج في مراقبة وحماية حقوق الطفل في أفريقيا. ومن أجل البناء على الإنجازات وتعزيزها ومواجهة التحديات المعقدة، تسعى اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته إلى مواصلة القيام بأنشطة تزيد من تعزيز موارد وقدرة اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته على التنفيذ، وتحسين الروابط بين اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته والهيئات والآليات الأخرى التابعة للاتحاد الأفريقي ذات التفويضات في مجال حقوق الإنسان، في تنفيذ الميثاق.
66. مع الأخذ في الاعتبار الحقائق المذكورة أعلاه، فإن اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته تقدم هذه المذكرة التفسيرية، ومشروع المقررات المرفقة، التي تلخص ملاحظات ومساهمات اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته.

ثانياً. قضايا للبحث في إطار عملية الإصلاح:

إعادة هيكلة أمانة اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته

67. تعمل الأمانة حالياً داخل إدارة الشؤون الاجتماعية التابعة لمفوضية الاتحاد الأفريقي. وتدعم اللجنة أمانة برئاسة أمين. وفي وقت كتابة هذا التقرير، يوجد موظفان نظاميان إضافيان وموظفان بعقود قصيرة الأجل، ومتطوعان شابان، وموظفان منتدبان. وتعثرت جهود اللجنة الرامية إلى الاضطلاع بولايتها على نحو فعال بسبب النقص الحاد في الموارد البشرية والمالية والمادية.
68. إن الحاجة إلى إعادة هيكلة موظفي الأمانة لها ما يبررها من عدة أسباب بما في ذلك احتمال انتقال الأمانة؛ وزيادة أنشطة اللجنة والحاجة إلى هيكل منسق عبر أجهزة مفوضية الاتحاد الأفريقي.

(1) نقل الأمانة من مباني مفوضية الاتحاد الأفريقي

69. طلب المجلس التنفيذي في مقره EX CL /Dec. 712(XXI) من المفوضية "مواصلة المشاورات مع لجنة الممثلين الدائمين فيما يتعلق بالآثار المالية المترتبة على نقل الأمانة للجنة خارج المقر وتسجيل العرض الذي قدمته بوركينا فاسو لاستضافة هذه الأمانة". وأعربت أربع دول أعضاء إضافية ليسوتو وبوتسوانا وكينيا والسودان عن اهتمامها باستضافة الأمانة. وبعد سلسلة من المشاورات، وافق المجلس التنفيذي، من خلال مقره EX.CL/Dec.1010(XXXIII) الصادر في يوليو 2018، على العرض المقدم من مملكة ليسوتو وقرر أن تستضيف مملكة ليسوتو أمانة اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته. كما طلب المجلس التنفيذي من المفوضية (1) وضع اللمسات الأخيرة على اتفاق المقر مع مملكة ليسوتو، وفقاً لنظم ولوائح الاتحاد الأفريقي. (2) تنقيح هيكل أمانة اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته وإعداد تقرير شامل عن الاحتياجات المالية لأمانة اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته من خلال اللجان الفرعية ذات الصلة وتقديم تقرير إلى الدورة العادية للمجلس التنفيذي المقرر عقده في فبراير 2019.

ثانياً. تزايد أنشطة اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته

70. لكي تتمكن اللجنة من الاضطلاع بولايتها على نحو فعال، فإنها تتطلب وجود أمانة قوية ومزودة بكفاءات جيدة. وبما أن اللجنة بدأت الآن في تلقي تقارير ورسائل من الدول الأطراف (الشكاوى) وبحثها، فإن الحاجة إلى تعزيز الأمانة، من حيث الموارد المالية والبشرية والمادية، أمر بالغ الأهمية.

ويمكن الاستدلال على ذلك بمقرر المجلس التنفيذي بشأن لجنة الخبراء الأفريقية بشأن حقوق ورفاهية الطفل (Doc.EX.CL/797(XXIII) الذي يطلب من المفوضية إجراء تقييم لتمويل الموارد البشرية التي تحتاجها اللجنة بهدف تزويد اللجنة بشكل كافٍ لقيام بواجباتها بفعالية على النحو المتوخى في الميثاق الأفريقي. وسيكون من المستحيل على اللجنة القيام بمهامها بفعالية وتنفيذ ولايتها مع هذا العدد المحدود للغاية من الموظفين الذي لدى الأمانة حالياً. والواقع أن اللجنة تحاول تعبئة الموارد لانحداب المزيد من الموظفين بهدف التخفيف قليلاً من التحدي.

ثالثاً. الحاجة إلى هياكل منسقة عبر أجهزة الاتحاد الأفريقي

71. وبالإضافة إلى ذلك، جاء في طلب اللجنة أنه ينبغي تنقيح هيكل اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته لضمان وجود هيكل منسق عبر أجهزة الاتحاد الأفريقي. لقد تم الاعتراف بشكل عام بأن مختلف الأجهزة والوحدات في منظومة مفوضية الاتحاد الأفريقي يتم تشجيعها على أن يكون لها هيكل منسق. وكجزء من المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان، تقدم اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته هيكلها ليتم قياسها من خلال الهيكل الجديد للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والذي يتبع المقرر EX.CL/Dec.476(XIV). ولذلك، ينبغي الإشارة على النحو الواجب إلى أن الهيكل الجديد والوظائف المقترحة، في حال اعتمادها، سيساعدان الأمانة، وبالتالي اللجنة، على التفاعل والتعاون مع آليات حقوق الإنسان الأخرى بطريقة بفعالية وكفاءة أكثر. وهذا يبرر، على سبيل المثال، توصيات اللجنة فيما يتعلق بتوظيف سكرتير أعلى وأكثر كفاءة وموظف إداري، وتفعيل مكاتب المقررين الخاصين داخل اللجنة.

72. وبالإضافة إلى ذلك، وكما ذكر أعلاه، فإن اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته لديها ولاية لتعزيز وحماية حقوق الطفل في أفريقيا. وبالنظر إلى مهام وأنشطة اللجنة، يلاحظ أنه، إلى جانب كون اللجنة مكلفة على وجه التحديد بمعالجة حقوق الأطفال، فإن ولايتها هي نفسها مع ولاية المفوضية. ووفقاً لذلك، لوحظ أن المصطلحات الحالية تعطي انطباعاً خاطئاً بأن اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته هي مجرد فريق خبراء وليس جهازاً للاتحاد. وعلى هذا الأساس، تقترح اللجنة تغيير اسمها من "اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته" إلى "اللجنة الأفريقية لحقوق الطفل"؛ والتي ستكون مهمة أيضاً بشكل خاص لضمان وجود هيكل منسق عبر أجهزة الاتحاد الأفريقي.

باء- تهيئة بيئة تمكينية للجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته للاضطلاع بولايتها بشكل كامل كجهاز للاتحاد.

73. على الرغم من إنشائها كجهاز للاتحاد، فقد واجهت اللجنة العديد من التحديات التي تعوق عمل اللجنة عن ممارسة ولايتها بالكامل مثل غيرها من أجهزة الاتحاد. وتتعلق هذه التحديات أساساً بنقص الموارد المالية وقلة تنفيذ قراراتها وتوصياتها من جانب الدول الأعضاء.

(1) نقص الموارد المالية

74. كانت ميزانية اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته جزءاً من الميزانية الإجمالية لإدارة الشؤون الاجتماعية حتى عام 2015، ولكن منذ ذلك الحين لها مخصصات في ميزانيتها الخاصة من الاتحاد الأفريقي مع زيادة سنوية بنسبة 5 في المائة. يقوم الاتحاد الأفريقي بتمويل 100٪ من الميزانية التشغيلية بينما يغطي الشركاء ما يقرب من 100٪ من الميزانية البرنامجية. وبسبب هذا الوضع المالي

المتوتر، لم تستطع اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته أن توظف بالكامل جهودها في الاضطلاع بولايتها الغنية على النحو المبين في ميثاق الطفل الأفريقي.

75. تلاحظ اللجنة حدوث تطورات إيجابية في الأونة الأخيرة مع مقرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي¹ بتمويل الميزانية التشغيلية والبرامجية وعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي اعتباراً من عام 2017. وهذا القرار حاسم لاستدامة الاتفاقية. ومع ذلك، من المحتمل أن تظل مشكلة التنفيذ الفعلي للبرامج تحدياً إذا استغرق تنفيذ المقررات وقتاً أطول مما هو مقترح. ومن ثم، ومن أجل مواجهة هذا التحدي، تقترح اللجنة أنه ينبغي إجراء تقييم للحاجة المالية، بالنسبة للميزانيات التشغيلية والبرنامجية، للجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته في ضوء عملية النقل الجارية والزيادة المحتملة في نهاية المطاف في عدد الموظفين وأنشطة اللجنة.

(2) الإنفاذ المحدود لقرارات وتوصيات اللجنة

76. كُلف اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته بتلقي وبحث تقارير الدول الأطراف عن حالة تنفيذ ميثاق الطفل. وبعد بحث تقارير الدول الأطراف، تصدر ملاحظات ختامية وتوصي بتدابير قد تتخذها الدول الأطراف لتحسين تنفيذ ميثاق الطفل. وفقاً للمادة 44، فإن اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته لديها أيضاً ولاية لبحث الشكاوى ضد الدول الأطراف من الانتهاكات المزعومة لميثاق الطفل. وفي حال وجود مخالفة، فستصدر توصيات للدولة الطرف للامتثال لتصحيح الانتهاك. وبموجب المادة 45، يجوز للجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته إجراء تحقيقات في البلدان الأفريقية، تليها توصيات إلى الدولة الطرف بشأن التدابير التي ينبغي أن تتخذها فيما يتعلق بالمسألة قيد التحقيق.

77. تلاحظ اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته أن توصياتها وقراراتها الناشئة عن هذه الجوانب من ولايتها يمكن أن تؤدي إلى تنفيذ أفضل لميثاق الطفل، فقط إذا قامت الدول بتنفيذها. ومن ثم، فإن رصد امتثال الدولة لقرارات وتوصيات اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته هو أمر أساسي للتطبيق الكامل لحقوق الأطفال. وعلى الرغم من هذه الحقيقة، فإن اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته تواجه تحديات بسبب عدم تنفيذ الدول لقراراتها وتوصياتها. وهناك أسباب مختلفة تسهم في عدم الامتثال هذا، منها ما يلي:

- (1) نقص الأطر التشريعية والمؤسسية التي يمكن أن تسهل تنفيذ قرارات اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته؛
- (2) انعدام الإرادة السياسية من جانب الدول لتنفيذ قرارات اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته؛
- (3) عدم تخصيص ميزانية لتنفيذ قرارات وتوصيات اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته، والتي تتطلب تخصيص ميزانية لتحقيقها؛
- (4) نقص التعاون بين الأجهزة الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين - تتطلب القرارات والتوصيات "جهة متبينة لها" يُعهد إليها بتنفيذها على المستوى الوطني. عندما تتلقى الدول الأطراف توصيات وقرارات اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته، فإنها نادراً ما تحيل التوصيات إلى الجهاز المسؤول عن تنفيذها، أو تخصيص جهاز لتنفيذه. وهذا يولد وضعاً لا يخضع فيه أي جهاز وطني للمساءلة عن تنفيذه.

¹ المقرر والإعلان 605-Assembley/AU/Dec.1 620-Assembley/AU/Decl.1 (XXVII)-3 (XXVII) الصادران عن الدورة العادية السابعة والعشرين للمؤتمر المنعقد يومي 17 و 18 يوليو 2016 كيبالي، رواندا. قرر رؤساء الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي فرض وتنفيذ ضريبة بنسبة 0,2 بالمائة على جميع السلع المستوردة المؤهلة في القارة لتمويل ميزانيات العمليات التشغيلية والبرامج ودعم عمليات السلام للاتحاد الأفريقي اعتباراً من عام 2017.

- 5) الافتقار إلى المراقبة الفعالة والوظيفية - من أجل ضمان تنفيذ توصياتها وقراراتها، يتعين قيام اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته ببعثات متابعة إلى البلدان التي تلقت توصيات وقرارات. ومع ذلك، لا يتم الاضطلاع بالبعثات في الوقت المناسب بسبب نقص التمويل لهذه الأنشطة. فيما يتعلق بالتوصيات المقدمة بعد بعثات تقصي الحقائق، لا توجد متابعة، سواء على مستوى اللجنة أو أجهزة صنع السياسات للاتحاد الأفريقي، لمراقبة الامتثال لهذه التوصيات.
78. تلاحظ اللجنة كذلك أن هناك افتقاراً متصوراً لغايات القرارات والتوصيات الصادرة عن اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته لأن الدول لا تعتبرها ملزمة قانوناً. وفي هذا الصدد، تود اللجنة أن تعيد التأكيد على المناقشة الجارية بشأن إمكانية تعديل المادة 5 من البروتوكول بشأن إنشاء المحكمة الأفريقية بهدف إدراج اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته كجهاز للاتحاد الأفريقي يمكنه الوصول مباشرة إلى المحكمة. ويمكن تفسير السؤال حول سبب منح اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته حق الوصول إلى المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والعشوب من زاويتين: واحدة قانونية والأخرى عملية.
79. قانونياً تأسست المحكمة الأفريقية لتكميل وتعزيز وظائف اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وهي أيضاً جهاز من أجهزة حقوق الإنسان للاتحاد الأفريقي باختصاص شبه قضائي. والمحكمة على خلاف اللجنة أو المفوضية لديها الاختصاص بإعلان قرارات ملزمة بشأن القضايا كما ورد في البروتوكول المنشئ والذي يبين أن المحكمة تصدر القرار النهائي. علماً بأن اللجنة تقدم فقط التوصيات، وحتى عندما يكون لزاماً على الدول الأطراف إنفاذ قرارات اللجنة، فإن فهم القرارات باعتبارها توصيات يترتب عليه انخفاض معدل الامتثال. وبالتالي، تستفيد اللجنة من الطابع الملزم لقرارات المحكمة بمثل ما تفعل المفوضية.
80. يوفر نظام المحكمة أيضاً لهجة قوية لإنفاذ القرارات. وتنص المادة 30 من بروتوكول المحكمة على أن الدول ملزمة بتنفيذ قرارات المحكمة وحتى ضمان تنفيذ القرارات. وعلاوة على ذلك، يتعين على المحكمة، بموجب المادة 31، أن تقدم تقريراً إلى المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي ولاسيما عن حالات عدم امتثال الدول لأحكامها. وفي الحالات التي يكون فيها عدم الامتثال للقرارات، هناك احتمال أن يفرض الاتحاد الأفريقي عقوبات على الدولة التي لا تمتثل للمادة 23(2) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي. إن الالتزام بالامتثال للقرارات وآلية تقديم التقارير إلى المجلس التنفيذي منصوص عليه في البروتوكول نفسه، ومن ثم فإن هذا يوفر نظام متابعة قوياً وصريحاً مقارنة بنظام اللجنة الذي يوفر التزامات تقديم التقارير من خلال أدواته الفرعية.
81. عملياً، فإن حرمان اللجنة من إمكانية الوصول إلى المحكمة في الوقت الذي تصل فيه الأجهزة المماثلة، مثل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية، إلى المحكمة يفيد بأن الأطفال في أفريقيا يحصلون على حماية هامشية لحقوقهم. وإذا كان إنشاء المحكمة يكمل نظام حقوق الإنسان الموجود في القارة بهدف تعزيز إنفاذ القرارات، فإن عدم قدرة اللجنة على الوصول إلى المحكمة يقوض جزئياً الهدف النهائي للمحكمة. كما أنه سيقوض ولاية اللجنة وأعمالها مما يخلق تصوراً بأن اللجنة أقل أهمية. ومن ثم، من الضروري أن تتاح للجنة، شأنها شأن غيرها من أجهزة حقوق الإنسان، إمكانية الوصول إلى المحكمة للسبب النهائي الذي أنشئت من أجله المحكمة، وهو إنفاذ القرارات.
82. وبغية التصدي للتحديات المذكورة أعلاه، توصي اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته بإنشاء آلية مشتركة في إطار هيكل لجنة الممثلين الدائمين التي ترصد تنفيذ قرارات اللجنة، وإدراج اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته كأحد الأجهزة التي يمكنها الوصول إلى المحكمة الأفريقية.

ثالثًا: **الخلاصة:**

83. بالنظر إلى المذكرة التفسيرية المذكورة أعلاه وتحليلها، تقدم اللجنة الأفريقية للخبراء حول حقوق الطفل ورفاهيته مشاريع المقررات التالية لكي يواصل المؤتمر بحثها ويوافق عليها.

البرلمان الأفريقي**أولاً: الخلفية**

84. اعتمد المؤتمر، خلال قمة الاتحاد الأفريقي المنعقدة في يوليو 2018، مقرره Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) والتقارير المرحلي عن تنفيذ الإصلاح فيما يتعلق بجميع أجهزة الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك البرلمان الأفريقي. واستكشف التقرير المرحلي بشكل خاص وضع البرلمان الأفريقي، وصاغ خمس توصيات تحدد الحاجة إلى: خارطة طريق للانتقال نحو توسيع ولاية البرلمان الأفريقي؛ وإطار النتائج للبرلمان الأفريقي؛ وتوضيح ومواءمة أدوار ووظائف هيئة مكتب البرلمان الأفريقي والأمانة؛ والتنسيق مع مفوضية الاتحاد الأفريقي من حيث مشاركة البرلمان الأفريقي في المناصب الأفريقية المشتركة.
85. وقد أثارت المذكرة التفسيرية للبرلمان الأفريقي المقدمة لبحثها خلال القمة الاستثنائية المنعقدة يومي 17 و18 نوفمبر 2018، الكثير من الاهتمام والأسئلة من لجنة الممثلين الدائمين. ودفع ذلك البرلمان الأفريقي إلى عقد اجتماع فرقة العمل في إطار لجنته المخصصة للإصلاح المؤسسي للاتحاد الأفريقي من أجل توحيد جميع مقترحات البرلمان الأفريقي إعادة النظر فيها من أجل عملية الإصلاح، في ضوء خلوة أجهزة ومؤسسات الاتحاد الأفريقي المقرر عقدها في نهاية يناير 2018، قبل انعقاد قمة الاتحاد الأفريقي في فبراير 2019.
86. تهدف هذه المذكرة التفسيرية، التي تشمل ملاحظات ومساهمات البرلمان الأفريقي، إلى توفير معلومات إضافية لدعم وتكملة المقترحات المقدمة من وحدة الإصلاح المؤسسي، وتهدف المقترحات الواردة في هذا التقرير إلى ضمان إعادة تنظيم البرلمان الأفريقي وتمكينه بشكل كاف لتحقيق غرضه المتمثل في تمكين التكامل والتنمية الاقتصاديين الأفريقيين، ودعمهما والإشراف عليهما، على النحو الذي توخاه الآباء المؤسسون للاتحاد الأفريقي، والموضح في كل من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي والبروتوكول الملحق بالمعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأفريقية فيما يتعلق بالبرلمان الأفريقي (بروتوكول البرلمان الأفريقي) وبروتوكول القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بالبرلمان الأفريقي (بروتوكول البرلمان الأفريقي الجديد).
87. تم تجميع المقترحات المذكورة في المجالات الأساسية الأربعة التي تعتبر حاسمة في عملية تعزيز البرلمان الأفريقي في سياق عملية إصلاح الاتحاد الأفريقي. وهذه المجالات المحورية هي ما يلي:
- (أ) تفعيل وتسخير ولاية البرلمان الأفريقي الحالية بشأن الميزانية من أجل التمويل الفعال للاتحاد الأفريقي؛
- (ب) إدارة أعمال الاتحاد الأفريقي بكفاءة على المستويين السياسي والتنفيذي؛
- (ج) يعتبر التشريع الكامل للبرلمان الأفريقي أمراً حاسماً من أجل اتحاد أفريقي كفؤ وفعال؛
- (د) ربط الاتحاد الأفريقي بمواطنيه.

ثانياً: **تفعيل وتعزيز الولاية الحالية للبرلمان الأفريقي المتعلقة بالميزانية من أجل التمويل الفعال للاتحاد:**

88. المادة 11(2) من البروتوكول الحالي للبرلمان الأفريقي (التي رددتها المادة 8(2)(ب) من البروتوكول الجديد للبرلمان الأفريقي، تخوّل البرلمان الأفريقي سلطة "مناقشة ميزانيته وميزانية الاتحاد وتقديم توصيات بشأنها قبل الموافقة عليها من قبل المؤتمر". كملت هذا الحكم المادة 4(ز) من قواعد إجراءات

البرلمان الأفريقي، والتي تنص على أن "البرلمان يبحث ويناقش ميزانية الاتحاد الأفريقي ويقدم التوصيات ذات الصلة قبل الموافقة عليها من قبل المؤتمر."

89. يحدد هذا البند من البروتوكول الحالي أولاً الرقابة على الميزانية باعتبارها إحدى المهام الأساسية للبرلمان الأفريقي، والتي تهدف إلى تعزيز الإدارة السليمة لأموال الاتحاد، وثانياً، يمنح البرلمانين، الذين يمثلون الشعب، فرصة المشاركة في عملية الميزانية على المستويين الوطني والقاري، خاصة وأن جزءاً كبيراً من ميزانية الاتحاد يعتمد على مساهمات الدول الأعضاء.

90. يشير تقرير وحدة الإصلاح المؤسسي للاتحاد الأفريقي بحق إلى أن ممارسة سلطة ميزانية البرلمان الأفريقي ستساعد على تحسين ومراقبة كفاءة وانتظام مساهمات الدول الأعضاء، وكذلك اعتماد قوانين وطنية تلعب دوراً حاسماً في تمويل الاتحاد. وبالإضافة إلى ذلك، وباعتباره جهازاً يمثل شعوب أفريقيا، بموجب المادة 2(2) من بروتوكول البرلمان الأفريقي، فإن تنفيذ سلطة البرلمان المتعلقة بالميزانية سيساهم في تعزيز شفافية وشرعية عملية الميزانية للاتحاد.

91. خلال الأربع عشرة سنة التي مضت على إنشاء البرلمان الأفريقي، لم يتم تفعيل الحكم المذكور أعلاه للبروتوكول الحالي للبرلمان الأفريقي. ويتمثل السبب الرئيسي في أن صياغة ميزانية الاتحاد الأفريقي وجدولها الزمني لا يتضمنان الطلب الإلزامي لميزانية الاتحاد الأفريقي إلى البرلمان الأفريقي لاستعراضه والتوصية باعتماده من قبل المؤتمر. ويؤكد البرلمان الأفريقي على أن سلطته المتعلقة بالميزانية، المنصوص عليها بالفعل بموجب القانون المعمول به في الاتحاد الأفريقي، لا تتطلب سوى طريقة عمل تمكّن آلية عملية وفعالة للتعاون بين جميع الأجهزة التي لها دور تؤوله في عملية إعداد ميزانية الاتحاد الأفريقي.

92. ويمكن تحقيق ذلك من خلال موازنة قواعد إجراءات مختلف أجهزة صنع القرار التي تتناول ميزانية الاتحاد وقبول تدخل البرلمان الأفريقي في عملية ميزانية الاتحاد، وفقاً للأحكام المذكورة أعلاه لبروتوكول البرلمان الأفريقي. وهذا جانب عملي بحث في الإصلاح لا ينبغي بالضرورة أن يكون مشروطاً بمسألة الخبرة، التي ينبغي لأجهزتها السياسية أن تساعد البرلمان الأفريقي على حلها بسرعة، بما في ذلك من خلال تعزيز القدرات المؤسسية والفنية للبرلمان. كما يتعين عليها أن تستفيد من الدراية الفنية المعترف بها لدى البرلمانين العاملين في البرلمان الأفريقي، الذين هم على دراية كبيرة بأساليب صياغة الميزانية والرقابة على المستوى المحلي. ويمكن أيضاً، عند الضرورة، تكميل الخبرة الداخلية دائماً بالخبرة الخارجية.

93. ومن شأن تفعيل سلطة البرلمان الأفريقي المتعلقة بالميزانية أن يمكّن الاتحاد الأفريقي من التوفيق مع أفضل القوانين والممارسات البرلمانية المقارنة، التي تكشف بوضوح أن سلطة الميزانية متصلة في أي برلمان، سواء أكان وطنياً أم فوق وطني. وفيما يتعلق بالبرلمانات فوق الوطنية، والبرلمان الأوروبي²، وبرلمان المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا³، وبرلمان المجموعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا⁴، والجمعية التشريعية لشرق أفريقيا⁵، على سبيل المثال لا الحصر، وعقد هذه الممارسة بحرية. وفي الواقع، فإن برلمان المجموعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا، يمارس بموجب المادة 14 من المعاهدة المؤسسة له سلطات الرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأخرى، ويشارك في عملية وضع الميزانية للمجموعة مع التزام رئيس المفوضية بتقديم مشروع الميزانية وبرنامج عمل المفوضية إلى البرلمان.

² المادة 314 من معاهدة تشغيل الاتحاد الأوروبي

³ المادة 7 (ب) قانون إضافي لتعزيز سلطات برلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

⁴ المادة 14 من اتفاقية CEMAC

⁵ المادة 49 من معاهدة الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا

94. وفي نفس السياق، تنص المادة 9 من القانون الإضافي بشأن تعزيز سلطات برلمان المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا على إجراء مشاورات إلزامية للبرلمان بشأن ميزانية المجموعة. وبالتالي، يمكن للاتحاد الأفريقي والبرلمان الأفريقي أن يتعلما، قدر المستطاع، من أفضل الممارسات هذه، وبالتالي تمكين البرلمان الأفريقي من ممارسة سلطات مماثلة لسلطات البرلمانات الإقليمية الأخرى بما يتماشى مع مبادئ سيادة القانون. إن التشابه والقابلية للمقارنة بين سلطات البرلمان الأفريقي ونظرائه دون الإقليميين من شأنه أن يعزز التفاعل الفعال والتلاحق، مما يسهم بلا شك في جهود التكامل الأفريقي.
95. تندرج سلطات الميزانية للبرلمان الأفريقي ضمن روح مقرر كيغالي بشأن تمويل الاتحاد (Assembly/AU/Dec.605 (XXVII)). وتستند إلى دور البرلمان الأفريقي المتعلق بالميزانية وعلاقته الفريدة بالبرلمانات الوطنية، التي لديها سلطات متعلقة بالميزانية بموجب دساتير الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تعزيز ورصد المساهمات الفعلية في الوقت المناسب من جانب الدول الأعضاء وضمان اعتماد التشريعات الوطنية ذات الصلة بتمويل الاتحاد. وسيكمل ويعزز دور البرلمان الأفريقي في هذه العملية دور أجهزة الاتحاد الأفريقي الأخرى مثل لجنة وزراء المالية العشرة، والذي ينبغي وضع طرائق واضحة للتفاعل بشأنه.
96. يرى البرلمان الأفريقي أن الحاجة إلى التنفيذ الكامل لسلطاته المتعلقة بالميزانية تتيح فرصة لتأكيد وتفعيل أهمية ولايته، في إطار عملية تمويل وصياغة ميزانية الاتحاد، وكذلك الإشراف على تنفيذها.

التوصيات:

- (1) اتخاذ اقرار السياسات الذي يكلف المفوضية بتقديم مشروع ميزانية الاتحاد الأفريقي إلى البرلمان الأفريقي لبحثه والتوصية باعتماده من قبل المجلس التنفيذي، على النحو المنصوص عليه في المادة 11 (2) من بروتوكول البرلمان الأفريقي لعام 2001.
- (2) اتخاذ قرار السياسات لمراجعة ومواءمة التقاويم النظامية للبرلمان الأفريقي ومنسقات أجهزة السياسة، لضمان أن جميع أجهزة الاتحاد الأفريقي ذات الصلة تلعب دورها في عملية تمويل وميزانية الاتحاد الأفريقي.
- (3) اتخاذ قرار السياسات لتعزيز هيكل البرلمان الأفريقي والموارد البشرية بما يتماشى مع ميزانيته.

ثالثاً: الإدارة الفعالة والكفوة لأعمال الاتحاد الأفريقي على المستوى السياسي والتشغيلي:

97. يمكن أن تكون أعمال الاتحاد الأفريقي فعالة وكفوة إذا تم تمكين كل جهاز ومؤسسة من ممارسة المهام بشكل كامل في نطاق اختصاصها، وفي ظل سيادة القانون، وكذلك إذا كانت التفاعلات المؤسسية، بما في ذلك الضوابط والموازن والعلاقات والدعوات بين مختلف الأجهزة والمؤسسات كلها تعمل بشكل جيد. ويتعين مواءمة قواعد إجراءات مختلف الأجهزة والمؤسسات بطريقة تجعلها تنص على طرائق التعاون والتآزر مع الأجهزة والمؤسسات الأخرى. وسيساعد هذا التنسيق أيضاً على تحديد الظروف التي يمكن أن يكون فيها البرلمان الأفريقي في متناول الأجهزة الأخرى للاتحاد لأغراض ممارسة سلطته الاستشارية والميزانية.
98. إن الحاجة إلى تعزيز عملية انتخاب رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي من خلال "عملية اختيار قوية وقائمة على الجدارة وشفافة" مبينة في مقرر المؤتمر (Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) بشأن نتائج خلوة مؤتمر الاتحاد الأفريقي حول الإصلاح المؤسسي للاتحاد الأفريقي. ويرى البرلمان الأفريقي أن الاتحاد الأفريقي سيكسب، إذا قام المرشح لمنصب رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي، بعد انتخابه في

المؤتمر، بتقديم برامج والدفاع عنها أمام البرلمان الأفريقي، الجهاز الذي يمثل سكان القارة. وسيكون هذا هو أساس الإشراف الفعال، الذي من المتوقع أن يتم ممارسته من خلال الأجهزة التنفيذية للاتحاد، وكذلك تمكين البرلمان الأفريقي من تصميم أنشطته التشريعية لدعم وتنفيذ برامج الاتحاد الأفريقي التي يقدمها رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي.

99. كما توفر التأملات حول الإدارة الكفوة والفعالة لأعمال الاتحاد الأفريقي فرصة لإعادة التفكير في الممارسة التراكمية للولاية البرلمانية للبرلمان الأفريقي، مع ولاية البرلمان الوطني، والتي تستند حالياً إلى أحكام المادتين 4 و5 من بروتوكول البرلمان الأفريقي. وفي الواقع، تشير إحدى الدولتين إلى أن كل دولة ممثلة في البرلمان الأفريقي بخمسة أعضاء يتم انتخابهم أو تعيينهم من قبل برلماناتهم الوطنية أو أي دولة أخرى من بين أعضائها. وتحدد المادة 5(3) أن "مدة عضوية جميع البرلمانين الأفريقيين مرتبطة بعضوية البرلمان أو أي جهاز تشريعي وطني آخر."

100. ويتمثل التحدي في أن العضوية المزدوجة ستظل سارية إلى أن يبدأ سريان بروتوكول البرلمان الأفريقي الجديد، مع ما يترتب على ذلك من عواقب سلبية على سير عمل البرلمان. وفي الواقع، يعاني البرلمان الأفريقي من عدم الاستقرار بسبب التجدد المستمر لأعضائه، بعد الانتخابات المنتظمة في البلدان الأفريقية، والتي غالباً ما تسبب نسبة 10 ٪ إلى 20 ٪ من المغادرة فيما بين الدورات.

101. وفي مايو 2018، مثلاً، فإن ثلث الأعضاء تقريباً غادروا البرلمان الأفريقي، عقب الانتخابات في بلدانهم. ولا يضمن هذا الوضع استدامة الذاكرة المؤسسية من وجهة نظر الخبرة البرلمانية. ومن هنا تبرز الحاجة إلى تحديد مدة ولاية أعضاء البرلمان الأفريقي، والنظر في إمكانية الفصل بين البرلمان الأفريقي والعضوية البرلمانية الوطنية، ريثما يبدأ نفاذ البروتوكول الجديد للبرلمان الأفريقي.

التوصيات:

- 1) قرار السياسات بأن يقدم رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي عقب انتخابه، خلال الدورة العادية الأولى للبرلمان الأفريقي برنامجه ويدافع عنها أمام البرلمان الأفريقي باعتباره جهازاً يمثل شعوب أفريقيا، والذي سيضع أرضية للضوابط والموازن بين الجهازين.
- 2) يجب أن تؤدي عملية الإصلاح إلى مراجعة ومواءمة القواعد إجراءات البرلمان الأفريقي والقواعد الخاصة بأجهزة صنع السياسة للاتحاد الأفريقي، من أجل تفعيل التعاون المؤسسي والتفاعلات بالإضافة إلى الضوابط والكوازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي للاتحاد الأفريقي.
- 3) ينبغي لعملية الإصلاح أن تُمكن من تحديد مدة ولاية البرلمانين في البرلمان الأفريقي، ودراسة جدوى إعفائهم من ولايتهم الوطنية، بغية ضمان استقرار واستمرارية الذاكرة المؤسسية، من وجهة نظر الخبرة البرلمانية.

رابعاً: السلطة التشريعية الكاملة للبرلمان الأفريقي

102. أعطى اعتماد بروتوكول البرلمان الأفريقي الجديد الصادر في يونيو 2014 (بروتوكول ملابو) بصيصاً من الأمل في إمكانية ممارسة البرلمان الأفريقي سلطته التشريعية والتمثيلية والإشرافية. ومع ذلك، وبعد مرور أربع سنوات، تم التوقيع على البروتوكول الجديد، الذي يتطلب ثمانية وعشرين تصديقاً من الدول الأعضاء لبدء نفاذه، من قبل تسعة عشر بلداً فقط وصادق عليه أحد عشر، على الرغم من الأحكام ذات الصلة من المادة 2(3) من البروتوكول الحالي والتي تنص على أن الهدف النهائي للبرلمان الأفريقي هو أن تصبح في النهاية مؤسسة ذات سلطات تشريعية كاملة وأعضاء

منتخبين بالاقتراع العام المباشر. ومع مضي 14 سنة، ما زال البرلمان الأفريقي في هذه الفترة الانتقالية بسبب بطء وتيرة التصديق على البروتوكول من قبل الدول الأعضاء، فإن الإصلاح الحالي لأجهزة الاتحاد الأفريقي يتيح فرصة لاستكشاف الحلول الممكنة.

103. وتكتسي تلك التصديقات أهمية أكبر باعتبارها أعمال الاتحاد الأفريقي على المستويين السياسي والتشغيلي، وتتطلب سلطة تشريعية كاملة لصياغة قوانين في المجالات التي يقترحها المؤتمر أو يجيزها، وتمارس فعالية وظيفية الرقابة على أجهزة ومؤسسات الاتحاد الأفريقي الأخرى، على النحو المنصوص عليه في بروتوكول البرلمان الأفريقي الحالي والجديد.

104. يرى البرلمان الأفريقي أن الإصلاح المؤسسي الحالي للاتحاد الأفريقي يوفر فرصة ذهبية لتوليه السلطة التشريعية الكاملة، والتي يمكن ممارستها تدريجيًا، بدءاً بالمجالات غير المثيرة للجدل ذات الأهمية القارية، أو كما اقترحها المؤتمر، بهدف تسريع التكامل الاقتصادي القاري والتنمية. وتعتبر بعض هذه المجالات هي الهجرة والتجارة الحرة، وتغير المناخ وإدارة الموارد الطبيعية، والأمن الغذائي والتغذية، ومكافحة الإرهاب، على سبيل المثال لا الحصر.

105. وعلاوة على ذلك، يمكن ممارسة الوظيفة التشريعية الكاملة للبرلمان في المجالات التي لا تؤثر بطبيعتها على سيادة الدول الأعضاء أو تهددها أو تؤثر عليها بشكل مباشر. وتشمل تلك المجالات القواعد التنظيمية الداخلية للاتحاد الأفريقي، والتي تشكل في الواقع قوانين مؤسسية داخلية للاتحاد الأفريقي. كما ينبغي تمكين البرلمان الأفريقي من أداء دور هام في عملية صياغة معاهدة الاتحاد الأفريقي، على النحو المنصوص عليه في المادة 8(2)(ح) من بروتوكول البرلمان الأفريقي الجديد. وعلى سبيل المقارنة، يلعب البرلمان الأوروبي أيضًا دورًا رئيسيًا في صياغة معاهدات الاتحاد الأوروبي.

106. يتطلب تمكين البرلمان الأفريقي من الاضطلاع بالمهام التشريعية الكاملة وممارستها بالفعل إعادة النظر في هيكل البرلمان واحتياجاته من الموظفين، فضلاً عن وضع وشروط خدمة الموظفين وأعضاء البرلمان. وقد لوحظ أن في النظم واللوائح الحالية فجوات فيما يتعلق بفئة أعضاء وموظفي البرلمان الأفريقي ومعاملتهم المقابلة، والذي يمكن لعملية الإصلاح معالجتها.

التوصيات

(1) جب أن تضمن عملية الإصلاح تولى البرلمان الأفريقي السلطة التشريعية الكاملة، والتي يمكن ممارستها تدريجيًا في المجالات التي يقرها أو يقترحها المؤتمر فيما يتعلق بالنظم واللوائح الداخلية للاتحاد الأفريقي.

(2) ينبغي للاتحاد الأفريقي ضمان تولى البرلمان الأفريقي على جناح السرعة السلطات التشريعية الكاملة، والتي يمكن ممارستها، ليس فقط في المجالات التي يقرها المؤتمر، بل أيضا فيما يتعلق بالنظم واللوائح الداخلية للاتحاد الأفريقي.

(3) ينبغي إعادة النظر في هيكل واحتياجات موظفي البرلمان الأفريقي، فضلاً عن وضع وشروط الخدمة لكل من الموظفين وأعضاء البرلمان، بما يتماشى مع وضع وشروط خدمة المؤسسات المماثلة، وينبغي منح أعضاء البرلمان الأفريقي المركز والمعاملة المشابهة لما يتم منحه للمسؤولين المنتخبين الآخرين" بموجب نظم ولوائح الاتحاد الأفريقي المعمول بها.

(4) يجب على البرلمان الأفريقي تقديم تقرير إلى المؤتمر، وإذا ما تم تفويض ذلك، ينبغي أن يكون ذلك إلى المجلس التنفيذي.

خامساً: ربط الاتحاد الأفريقي بمواطنيه:

107. يقدر البرلمان الأفريقي الجهود الهادفة لربط الاتحاد الأفريقي بفعالية بالبرلمانات الوطنية والإقليمية والمواطنين، بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص، وكذلك إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين في عملية إصلاح الاتحاد الأفريقي. كما يدعم مشروع البرلمان الأفريقي عزم الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي على منح جواز السفر الأفريقي لجميع المواطنين المؤهلين في أسرع وقت ممكن، بما يتماشى مع مقرر المؤتمر (Assembly/AU/Dec.607(XXVII)) المعتمد في كيغالي، رواندا في يوليو 2016، ويتعهد بنشر ولايته في العمل مع البرلمانات الوطنية لاعتماد أو تكييف أو موازنة الأطر القانونية والسياسات الوطنية للتنفيذ المحلي للمقرر بشأن جواز السفر الأفريقي.

108. وباعتباره الجهاز الذي أنشئ لضمان المشاركة الفعالة للشعوب الأفريقية في التنمية والتكامل الاقتصادي للقارة (المادة 17(1) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي)، فإن البرلمان الأفريقي مهياً، من حيث ولايته، لأن يصبح نقطة الدخول والاتصال بين الاتحاد الأفريقي ومواطنيه وأن يعزز برامج وأهداف الاتحاد الأفريقي في دوائر الدول الأعضاء. ومع ذلك، فإن الميزانية المحدودة المقدمة إلى البرلمان الأفريقي لم تمكنه من الاضطلاع بولاية التمثيل بالكامل على النحو المنصوص عليه في الإطار القانوني والمؤسسي الحالي. ومن المتوقع أن يؤدي الإصلاح الحالي إلى تمكين البرلمان الأفريقي من الوصول إلى مخصصات كافية في الميزانية تمكنه من تعزيز علاقاته مع مواطني الاتحاد الأوروبي وإمكانية الوصول إليه.

109. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتيح فرصة الإصلاح المؤسسي للبرلمان الأفريقي ممارسة ولايته بشكل كامل ومستقل في تعزيز المبادئ الديمقراطية والمشاركة الشعبية، وتوطيد المؤسسات الديمقراطية وثقافة الديمقراطية، والحكم الرشيد في أفريقيا أيضاً. وقد اعتنق الاتحاد الأفريقي على غرار دوله الأعضاء مبدأ سيادة القانون وفصل السلطات، والذي، على سبيل المثال، يدعو إلى منح البرلمان فرصة فحص موقف واقعي أو قانوني دون تدخل من السلطة التنفيذية.

110. هذا هو الحال بالنسبة لبعثات مراقبة الانتخابات، التي ينبغي أن يفسح لها البرلمان الأفريقي المجال لتخطيط وإيفاد بعثات المراقبة، بشكل مستقل عن بعثات الاتحاد الأفريقي. ومع ذلك، سيكون من الضروري تحديد طرائق نشر تقرير بعثة البرلمان الأفريقي لمراقبة الانتخابات، لضمان التوازن العقلاني والمؤسسي مع الاستنتاجات المستخلصة من البعثات التي ينظمها الجهاز التنفيذي للاتحاد.

111. يمكن تقديم تقارير بعثة البرلمان الأفريقي لمراقبة الانتخابات إلى المؤتمر مع مجموعة من التوصيات، بعد بحثها واعتمادها في الجلسة العامة. وعلى سبيل المقارنة، هذا ما يحدث في الاتحاد الأوروبي حيث يتم تنفيذ مراقبة الانتخابات من قبل البرلمان الأوروبي، لأنها تشكل آلية الاتحاد الأوروبي للتحقيق الديمقراطي للدول الأعضاء.

التوصيات:

- (1) ينبغي للإصلاح المؤسسي المقترح أن يؤكد مجدداً على تفويض التمثيل في البرلمان الأفريقي ويعززها ويمكنه من أن يكون نقطة دخول واتصال فعالين بين الاتحاد الأفريقي ومواطنيه.
- (2) ينبغي أن يرأس البرلمان الأفريقي بعثات مراقبة الانتخابات في الاتحاد الأفريقي، بدعم فني من مفوضية الاتحاد الأفريقي كي يتسنى للبرلمان الأفريقي ممارسة دوره الإشرافي والاستشاري في القضايا المتعلقة بالانتخابات والديمقراطية والحكم الرشيد في القارة، وصياغة توصيات تقدم إلى المؤتمر. وينبغي بحث التقارير والتوصيات الصادرة عن بعثات مراقبة الانتخابات هذه واعتمادها في الجلسة العامة وتقديمها إلى المؤتمر أو المجلس التنفيذي قبل نشرها.

(3) وينبغي للإصلاح المؤسسي المقترح أن يمكّن البرنامج من الحصول على موارد كافية من الميزانية لدعم عملياته التشريعية والتوعية به والوصول إلى المواطنين الأفريقيين.

سادسا: الخلاصة:

112. يتيح مقرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي (XXVIII) Assembly/AU/Dec.635 بشأن الإصلاح المؤسسي للاتحاد الأفريقي فرصة فريدة للاتحاد الأفريقي وجهازه التشريعي، البرلمان الأفريقي، لتحقيق حلم الآباء المؤسسين للاتحاد الأفريقي المتمثل في قارة أفريقية موحدة ومتكاملة. ولا يمكن تحقيق هذا الحلم دون تعزيز سلطات البرلمان الأفريقي التي تتمثل مهمتها في أن تكون إحدى الركائز الأساسية للتنمية الاقتصادية والتكامل في القارة.

113. يوجز هذا التقرير المساهمات الرئيسية التي يقدمها البرلمان الأفريقي من أجل برلمان أفريقي معزز في إطار منظومة مؤسسية للاتحاد الأفريقي مع مجموعة من التوصيات الثلاث عشرة.

114. التوصيات التي صيغت هي ما يلي:

(أ) بشأن تفعيل وتعزيز الولاية الحالية للبرلمان الأفريقي المتعلقة بالميزانية من أجل التمويل الفعال للاتحاد الأفريقي:

(1) قرار السياسات الذي يكلف المفوضية بتقديم مشروع ميزانية الاتحاد الأفريقي إلى البرلمان الأفريقي لبحثه وتوصية المجلس التنفيذي باعتماده، كما هو منصوص عليه في المادة 11(2) من بروتوكول البرلمان الأفريقي لعام 2001.

(2) قرار السياسات لمراجعة ومواءمة التقاويم النظامية للبرلمان الأفريقي والتقاويم النظامية لأجهزة صنع السياسة، لضمان اضطلاع جميع أجهزة الاتحاد الأفريقي ذات الصلة بدورها في عملية التمويل والميزانية في الاتحاد الأفريقي.

(3) قرار السياسات لتعزيز هيكل البرلمان الأفريقي والموارد البشرية بما يتماشى مع ميزانيته.

(ب) إدارة أعمال الاتحاد الأفريقي بكفاءة وعلى المستويين السياسي والتنفيذي:

(1) قرار السياسات مفاده أن يقدم الرئيس الجديد لمفوضية الاتحاد الأفريقي عقب انتخابه، خلال الدورة العادية الأولى للبرلمان الأفريقي، برامجه ويدافع عنها أمام البرلمان الأفريقي بوصفه جهازاً يمثل شعوب أفريقيا، والذي يضع منطلقاً للضوابط والموازن بين الجهازين.

(2) يجب أن تؤدي عملية الإصلاح إلى مراجعة ومواءمة قواعد إجراءات البرلمان الأفريقي وقواعد إجراءات أجهزة سياسة الاتحاد الأفريقي، من أجل تفعيل التعاون المؤسسي والتفاعلات بالإضافة إلى الضوابط والموازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي للاتحاد الأفريقي.

(3) يجب أن تمكّن عملية الإصلاح من إنجاز ولاية نواب البرلمان الأفريقي، واستكشاف إمكانية إعفائهم من ولايتهم الوطنية، بهدف ضمان استقرار واستمرار الذاكرة المؤسسية، من وجهة نظر الخبرة البرلمانية.

(ج) التشريع الكامل للبرلمان الأفريقي أمر حاسم من أجل الاتحاد الأفريقي المتمسم بالكفاءة والفعالية:

- (1) يجب أن تضمن عملية الإصلاح تولى البرلمان الأفريقي السلطة التشريعية الكاملة، والتي يمكن ممارستها تدريجياً في المجالات التي يقرها أو يقترحها المؤتمر فيما يتعلق بالنظم واللوائح الداخلية للاتحاد الأفريقي.
- (2) ينبغي للاتحاد الأفريقي أن يضمن تولى البرلمان الأفريقي بسرعة السلطة التشريعية الكاملة، والتي يمكن ممارستها، ليس في المجالات التي يقرها المؤتمر فحسب، بل أيضا فيما يتعلق بالنظم واللوائح الداخلية للاتحاد الأفريقي.
- (3) ينبغي إعادة النظر في هيكل واحتياجات الموظفين للبرلمان الأفريقي، فضلا عن وضع وشروط الخدمة لكل من الموظفين وأعضاء البرلمان، بما يتماشى مع وضع وشروط خدمة المؤسسات المماثلة، وينبغي منح أعضاء البرلمان الأفريقي المركز والمعاملة المشابهة الممنوحة "للمسؤولين المنتخبين الآخرين" بموجب نظم ولوائح الاتحاد الأفريقي المعمول بها.
- (4) يجب على البرلمان الأفريقي تقديم تقرير إلى المؤتمر، وإذا كان لا بد من تفويض ذلك فينبغي أن يكون إلى المجلس التنفيذي.

مقترحات إصلاح مجلس الاتحاد الأفريقي الاستشاري لمكافحة الفساد

1. **تغيير اسم المجلس (المادة 22-1 الخطة الاستراتيجية لمجلس الاتحاد الأفريقي الاستشاري لمكافحة الفساد)**
115. وفقاً لمقرر المجلس التنفيذي الصادر خلال دورته العادية الثانية والثلاثين والوارد في المذكرة المفاهيمية لمشروع عام 2018 والخطة الاستراتيجية لمجلس الاتحاد الأفريقي الاستشاري لمكافحة الفساد، يوصي المجلس بتغيير اسمه من "مجلس الاتحاد الأفريقي الاستشاري المعني بالفساد" إلى "مجلس الاتحاد الأفريقي الاستشاري لمكافحة الفساد".
2. **تعديل ولاية المجلس (المادة 22-4 سياسة مفوضية الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد)**
116. يوصي المجلس بمواءمة ولايته مع ولاية الأجهزة الأخرى ومن سنتين إلى 6 سنوات. سيكون هذا متسقاً مع التوصيات الواردة في المقرر (XVIII) EX.CL/651
3. **تعزيز القدرات الهيكلية والتنظيمية للمجلس وأمانته**
أ) يوصي المجلس، وفقاً للمقررات (XVII) EX.CL/DEC.570 و (XX) EX.CL/DEC.668 و (XXV) EX.CL/860، بتعزيز القدرات الفنية والمالية والبشرية لأمانته كي يتسنى له الاضطلاع بمهمته.
ب) ومن أجل ضمان الإدارة السليمة للأمانة وضمان الإدارة المثلى للموارد، يوصي المجلس بأن يقيم الرئيس في مقر الأمانة من أجل تولي مهامه بالكامل. (انظر المقرر (XXVII) EX.CL/DEC.891)
4. **توسيع صلاحيات المجلس (المواد 4، 9، 22-5 هـ من الخطة الاستراتيجية لمجلس الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد)**
117. إشارة إلى إعلان نواكشوط (XXX1) (Decl.1)، يوصي المجلس بتوسيع نطاق صلاحياته لأخذ ما يلي في الاعتبار:
أ) مشكلة التدفقات المالية غير المشروعة (المادة 4)؛
ب) الوصول إلى المعلومات، ولا سيما خلال فترات الانتخابات (المادة 9)؛
ج) أخذ المعلومات المتعلقة بالموارد الطبيعية في الاعتبار وتحليلها (المادة 22-5 هـ)

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Assembly Collection

2019-02-10

Report of H.E. Moussa Faki Mahamat, Chairperson of the Commission, on the Implementation of the Institutional Reform of the AU

African Union

African Union

<https://archives.au.int/handle/123456789/7939>

Downloaded from African Union Common Repository