

المعهد
الدنماركي
لحقوق الإنسان

تعريف جهات
التنسيق الحكومية
المعنية بحقوق
الإنسان

الممارسة والتوجيه والمفهوم

سباستيان لوريون

عدد 2022/1

مسائل موضع إهتمام

المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان

تعريف جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان

الممارسة والتوجيه والمفهوم

المؤلف: سباستيان لوريون

سباستيان لوريون هو مستشار أساسي في المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان وهو حاصل على درجة الدكتوراه من جامعة كوبنهاجن ويضطلع ببحوث في العلوم القانونية والاجتماعية تركز على جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان وخطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

Suggested citation: Sébastien Lorion (2021), 'Defining Governmental Human Rights Focal Points: Practice, Guidance and Concept', Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.

ISBN: 978-87-7570-002-8

e-ISBN: 978-87-7570-088-2

Layout: Hedda Bank

Coverphoto: www.freepik.com

© 2021 The Danish Institute for Human Rights Wilders Plads 8K

DK-1403 Copenhagen K Phone +45 3269 8888

www.humanrights.dk

يمكن إعادة إنتاج هذا المنشور أو أجزاء منه إذا تم الاستشهاد بالمؤلف والمصدر، بشرط أن يكون هذا النسخ للاستخدام غير التجاري.

مسائل موضع إهتمام : هي سلسلة أوراق عمل تركز على الأبحاث الجديدة والناشئة حول حقوق الإنسان في جميع التخصصات الأكاديمية. وتمثل وسيلة لموظفي المعهد، والزلاء الزائرين والباحثين الخارجيين لإتاحة النتائج الأولية لأبحاثهم، والعمل الجاري والمساهمات البحثية الفريدة. يتم نشر الأوراق البحثية تحت مسؤولية المؤلف وحده ولا تمثل وجهة النظر الرسمية للمعهد الدنماركي لحقوق الإنسان. جميع الأوراق متاحة على www.humanrights.dk

قائمة المحتويات

2	ملخص تنفيذي
6	المقدمة
6	جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان و"إضفاء الطابع المؤسسي محليا" على حقوق الإنسان
7	هدف الدراسة ومنهجيتها واستعراضها العام
9	الفصل الأول: جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان ذات الولاية المواضيعية
9	1.1 جهات التنسيق الحكومية في مجال حقوق المرأة
9	1.1.1 التوجهات
12	1.1.2 ممارسات الدول
15	1.2 جهات التنسيق الحكومية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
15	1.2.1 التوجهات والممارسة ما قبل 2006
16	1.2.2 التوجهات والممارسة بعد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة 2006
21	1.3 جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان في حقول مواضيعية أخرى
22	1.3.1 حقوق الأطفال
22	1.3.2 الأعمال التجارية وحقوق الإنسان
23	1.3.3 مسؤولية الحماية
24	1.3.4 القانون الدولي الإنساني
25	خواطر وتحليل حول التوجهات لجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان ذات الطبيعة المواضيعية.
27	الفصل 2: جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان ذات الولاية الشاملة
27	2.1 وزارات حقوق الإنسان كنوع مبكر من جهات التنسيق الحكومية
30	2.2 تنوع ممارسات الدولة : التصنيف
33	2.3 محاولات الدول في إنشاء بنية موحدة لجهات التنسيق المواضيعية و الشاملة
37	2.4 توجهات حول الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة
37	2.4.1 السياق : إصلاح منظومة الأمم المتحدة لهيئات المعاهدات
39	2.4.2 توجهات حول الآلية الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة
41	2.4.3 النشر والتعزيز
44	2.4.4 الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة كفاعل أساسي في النظم الوطنية؟
46	خواطر وتحليل حول التوجهات المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان ذات الطبيعة الشاملة
50	الفصل 3: تعريف جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان : إطار مفاهيمي
50	لماذا " جهة تنسيق " ؟
52	السمة 1 : جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان يجب أن تكون حكومية
53	السمة 2 : يجب أن يكون لجهات التنسيق الحكومية ولاية واضحة بشأن حقوق الإنسان
54	السمة 3: جهات التنسيق الحكومية لا تنفذ السياسات بشكل مباشر، لكنها تجعل الهياكل الحكومية الأخرى تعمل
55	السمة 4 : يجب على جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان تجميع و "ترجمة" المعرفة المتخصصة في مجال حقوق الإنسان
57	السمة 5 : يجب أن تكون جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان هياكل دائمة،
58	السمة 6: يجب أن يكون لدى جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان موظفين محترفين وإجراءات إدارية عقلانية.

59	المساءلة كسمة سابعة لجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان
60	تحليل وخواطر حول مفهوم وسمات جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان.
61	الخاتمة
61	نحو مجال البحث الأكاديمي حول جهات التنسيق الحكومية
61	الأبحاث الموجودة حول جهات التنسيق الحكومية
62	نحو أجندة بحث تجريبي ومتعددة الاختصاصات
64	من أجل ميدان موحد لدراسة جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان
67	حواشي النهاية

قائمة الأطر

- الإطار 1. مقتطف من إعلان ومناهج عمل بيجين (1995)
- الإطار 2. تطور الآليات الوطنية للمرأة في المنطقة العربية
- الإطار 3. القواعد الموحدة : القاعدة 17 حول تنسيق العمل (1993)
- الإطار 4. اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة- المادة 33
- الإطار 5. لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حول جهات التنسيق المذكورة في المادة 33.
- الإطار 6. الاعتبارات الأساسية للمفوضية السامية لحقوق الإنسان لتعيين جهات تنسيق حسب اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
- الإطار 7. تاريخ مختصر لوزارة حقوق الإنسان في بوريكتنا فاسو
- الإطار 8. توصيات المفوضية السامية لحقوق الإنسان للجان التنسيق الوطنية المعنية بالخطط الوطنية لحقوق الإنسان (2002)
- الإطار 9. المنظومة الوطنية الكولومبية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولية
- الإطار 10. التنفيذ الوطني للقرارات الفردية للهيئات الإقليمية والدولية
- الإطار 11. الضمانات الهيكلية الأساسية التي وضعتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان والقدرات الخاصة بالآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة
- الإطار 12. مبادئ منطقة المحيط الهادئ لممارسة الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة (2020)

ملخص تنفيذي

تبحث هذه الدراسة في جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان (GHRFPs) ، والتي تُفهم على أنها الهياكل الإدارية للدول المكلفة بتوفير استجابة السلطة التنفيذية لحقوق الإنسان وضمان تنفيذ حقوق الإنسان على المستوى الوطني من خلال بناء الخبرات والتعميم والتنسيق. تعتبر هذه الجهات من قبل الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان - بما في ذلك المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان - على أنها عنصر أساسي في منظومة حقوق الإنسان الوطنية، إلى جانب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (NHRIs).

انتشرت جهات التنسيق الحكومية عبر البلدان في أشكال مختلفة - من وزارات حقوق الإنسان إلى لجان مشتركة بين الوزارات - وبولايات مختلفة - إما شاملة أو مواضيعية. ولم يتم التعامل مع هذه الجهات كظاهرة واحدة، لا في الأبحاث الأكاديمية ولا في التوجهات الدولية أو الإقليمية. فكانت التوجهات الدولية الخاصة بجهات التنسيق الحكومية مجردة، حيث أوصت الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان باعتماد صيغ مختلفة بمرور الوقت - من لجان التنسيق الوطنية إلى الآليات الوطنية للتنفيذ والإبلاغ والمتابعة. قد يفسر عدم وجود مجموعة مرجعية عامة من المعايير التي تتقاطع مع تنوع أشكال جهات التنسيق الحكومية هذا النهج المفكك وقلة ومحدودية الأبحاث المتعلقة بها.

تضع هذه الدراسة الأساس لفهم جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان كظاهرة فريدة وللمراجعة النقدية لأهميتها لفانون حقوق الإنسان وممارساته. فللقيام بذلك، توثق الدراسة ممارسات الدولة - من خلال توفير البيانات الوصفية الأصلية عن، على سبيل المثال، وزارات حقوق الإنسان واقتراح تصنيف أشكال هذه الجهات. وتقوم الدراسة أيضا بجمع وتحليل التوجهات ذات الصلة، مع مراعاة تفسيرها من قبل هيئات حقوق الإنسان ذات الصلة.

بناءً على هذا التحليل، تستنتج الدراسة ست سمات أساسية مرتبطة بجهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان:

- (1) يجب أن تكون جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان مبنية على ترتيبات حكومية،
- (2) يجب أن يكون لدى جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان ولاية صريحة في مجال حقوق الإنسان،
- (3) يجب أن تدفع جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان الجهات الفاعلة الأخرى للعمل وأن لا تنفذ السياسات بشكل مباشر،
- (4) يجب على جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان تجميع و"ترجمة" المعرفة المتخصصة في مجال حقوق الإنسان،
- (5) يجب أن تكون جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان هيكل دائمة،
- (6) يجب أن يكون لدى جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان موظفين محترفين وإجراءات إدارية عقلانية.

تحدد هذه السمات مفهوم جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان، والذي يعمل على تحديد وهيكله مجال البحث الأكاديمي. مثلما قدمت مبادئ باريس مرجعًا هيكلًا لدراسة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، يمكن أن تكون سمات جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان بمثابة مقاييس لتقييم ومقارنة الجهات الحكومية الحالية. تختتم الدراسة بخيارات منهجية لتوحيد البحث حول جهات التنسيق الحكومية باعتماد النهج المفاهيمي المقترح.

الاختصارات

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	CEDAW
مجلس أوروبا	CoE
اتفاقية حقوق الطفل	CRC
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	CRPD
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا	ESCWA
التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان	GANHRI
جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان	GHRFP
مجلس حقوق الإنسان	HRC
اللجنة الدولية للصليب الأحمر	ICRC
جهات التنسيق للسلوك التجاري المسؤول	NCP
منظمة غير حكومية	NGO
مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان	NHRI
خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان	NHRAP
الآلية الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة	NMIRF
الآلية الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة	NMRF
منظمة التعاون والتنمية	OECD
مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان	OHCHR
البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المعنوية	OPCAT
مسؤولية الحماية	R2P
خطط تنفيذ التوصيات	RIP
أهداف التنمية المستدامة	SDGs
الأمم المتحدة	UN
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	UNICEF
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة	UNGPs
الاستعراض الدوري الشامل	UPR

المقدمة

جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان و"إضفاء الطابع المؤسسي محليا" على حقوق الإنسان

تميز الانتشار الملحوظ لمؤسسات حقوق الإنسان عبر الدول خلال التسعينيات بظهور عدة أنواع من الجهات الرسمية لحقوق الإنسان¹. فاستحوذت الزيادة الكبيرة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على جزء كبير من الاهتمام، مما دفع الباحثين إلى القول بأن "المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أشارت إلى دخول الدولة البيروقراطية الحديثة إلى حقبة حقوق الإنسان المحلية - بمعنى إضفاء الطابع المؤسسي على الممارسات المصممة لتنظيم حقوق الإنسان محليا"². ويمكن تفسير اعتبار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والتي تحدد من خلال استقلاليتها، كنوع من الفاعلين بالمصادفة على مجموعة من المعايير من قبل مؤتمر فيينا العالمي³ والجمعية العامة للأمم المتحدة في 1993⁴. في الواقع، وضعت مبادئ باريس مفهومًا مشتركًا يحل محل الاختلافات الفعلية بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وقد ساعدت أيضا تعزيز انتشار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عبر الدول⁵ بالإضافة لتنظيمها مجالات البحث حول المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان⁶.

وإلى جانب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، انتشرت أنواع أخرى من الجهات الرسمية الفاعلة في مجال حقوق الإنسان والتابعة للحكومة أو بشكل عام للسلطة التنفيذية. هذه الجهات، شأنها شأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، متنوعة من حيث التصميم المؤسسي والتكوين والولايات والوظائف. ويتم إنشائها كآليات تنسيق ووحدات ووزارات ووفود مشتركة بين الوزارات ولجان وطنية وفرق عمل وما إلى ذلك. وقد يكون نطاقها مواضيعيا أو شاملا لجميع حقوق الإنسان. ومن الممكن أن يكون عدم تجانس هذه الممارسات والمؤسسات قد حجب حقيقة أنها تتشارك في ظواهر متشابهة إلى حد كبير، الأمر الذي جعل توثيق ودراسة هذه الظاهرة صعب المنال. ومع ذلك، فإن الفرضية التي قدمتها بعض الجهات الفاعلة كالمعهد الدنماركي لحقوق الإنسان هو أنه تماما كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، تشترك هذه الأنواع من الهياكل في سمات أساسية مشتركة، بغض النظر عن تنوعها، ويمكن الإشارة إليها في إطار المفهوم الجامع ل"مراكز التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان" (GHRFPs). وتتمثل إحدى هذه السمات المشتركة في الدور التنسيقي الذي تؤديه من أجل ضمان إسهام جميع فروع الحكومة في أعمال التزامات حقوق الإنسان.

ويعد وجود نوع من أنواع الهياكل التنسيقية داخل السلطة التنفيذية مصدر قلق متكرر للجهات الفاعلة الدولية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان، ولكنها أيضا مسألة تعالج بحذر في ضوء السلطة التقديرية للدول على تنظيمها المؤسسي. وكما ذكرت لجنة حقوق الطفل في عام 2003 :

ولدى النظر في تقارير الدول الأطراف، وجدت اللجنة أنه من الضروري تشجيع [...] التنسيق بين إدارات الحكومة المركزية، [...] بين مستويات الحكومة المركزية وغيرها من مستويات الحكومة وبين الحكومة والمجتمع المدني. [...] ومع ذلك] ويوصفها هيئة منشأة بموجب معاهدات، ليس من المستصوب أن تحاول وضع ترتيبات مفصلة مناسبة لتنظيم الحكم المختلفة جدا فيما بين الدول الأطراف⁷

ومع ذلك، وكجزء من حركة دولية عامة نحو إضفاء الطابع المؤسسي المحلي على حقوق الإنسان كاستراتيجية للتغلب على الثغرات المستمرة في تنفيذ الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان⁸. طرحت الجهات الفاعلة الدولية أو الإقليمية في مجال حقوق الإنسان نظم وطنية لحقوق الإنسان تشكل فيها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وبعض أشكال أو عناصر جهات التنسيق الحكومية حجر الأساس⁹.

في هذا السياق، هناك نموذجان حديثان لهما أهمية خاصة. المثال الأول مهم لقوته المعيارية، إذ في عام 2006، ولأول مرة في معاهدة لحقوق الإنسان، ألزمت اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة الدول بإنشاء "مراكز تنسيق داخل الحكومة" لأغراض التنفيذ وكآليات رصد مستقلة / المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتعزيز وحماية ورصد تنفيذ المعايير¹⁰. أما المثال الثاني هام لأنه يستوعب الكثير من النقاش الدائر حالياً جهات التنسيق الحكومية. ففي عام 2016، نشرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان دليلاً عملياً حول "الآليات الوطنية لكتابة التقارير والمتابعة"، وبعد ذلك، أشاد الأمين العام للأمم المتحدة بهذه الأطر الوطنية لكتابة التقارير والمتابعة باعتبارها "نوع جديد من الهيكل الحكومي" ووجد أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و الآليات الوطنية لكتابة التقارير والمتابعة واللجان البرلمانية لحقوق الإنسان هي "عناصر رئيسية على المستوى الوطني"¹¹.

وعلى عكس مبادئ باريس للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، لا توجد مجموعة موحدة من المبادئ أو التوجيهات الدولية التي تلخص جوهر والقواسم المشتركة بين جهات التنسيق الحكومية، ويرجع ذلك جزئياً إلى احترام سيادة الدول على اختياراتها المؤسسية. فالإرشادات الدولية المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان مجزأة وغير كاملة وتفتقر إلى الاتساق. فهي مجزأة لأن مختلف التوجيهات قد تناولت مواضيع أو فئات محددة من أصحاب الحقوق، أو وظائف محددة لجهات التنسيق الحكومية. وهي غير مكتملة لأن بعض الممارسات الهامة للدول لم يتم توثيقها أو تغطيتها من خلال التوجيه الدولي، مثل وزارات حقوق الإنسان. كما تفتقر التوجيهات الحالية إلى الاتساق. إذ تراكمت التوجيهات الدولية المتتالية، والتي يعود بعضها إلى السبعينيات، بدلاً من البناء التدريجي والمنطقي، مما أدى إلى توترات مفاهيمية. والسبب الأساسي الذي يسمح لهذا النهج المفكك بالاستمرار هو أنه لا توجد خلاصة وافية واحدة تجميع وتراجع الممارسات والتوجيهات الموجودة كمقدمة ضرورية لتوضيح وتنسيق التوجيهات.

هدف الدراسة ومنهجيتها واستعراضها العام

الهدف الأولي من هذه الدراسة هو توثيق وتحليل الممارسات والتوجيهات القائمة المرتبطة بجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان. ويستند أيضاً إلى فرضية أن استعراض التوجيهات المتنوعة حول بعض جهات التنسيق الحكومية من شأنه أن يجعل تصور وفهم هذه الجهات ممكناً من خلال تحديد سماتها الأساسية. ويمكن القول أن للتوثيق والمراجعة النقدية والاقتراح المفاهيمي ثلاث فوائد متوقعة: (1) المساعدة على بناء توجيهات أكثر وضوحاً واتساقاً؛ (2) توفير إطار مفاهيمي لتقييم وإنشاء جهات التنسيق الحكومية الحالية، و (3) لتحديد وهيكله مجال البحث حول جهات التنسيق الحكومية.

من الناحية المنهجية، فإن البحث استكشافي ويأخذ الواقعية القانونية الجديدة كنهج أساسي: فهو يعتمد على

المنطق القانوني والبيانات التجريبية. ويعتبر البحث نقدي ومفاهيمي : فهو ليس وثيقة توجيهية تحدد المثل العليا لجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان كجزء من نموذج مفضل للنظم الوطنية لحقوق الإنسان ولا مجموعة أدوات لإنشائها. وبعد قولي هذا، قد تجد الدول والممارسون هذه الدراسة قيمة لأنها تقدم، في وثيقة واحدة، لمحة شاملة عن التوجيهات الدولية القائمة. كما ينظر البحث في القضايا الرئيسية التي حددتها التوجيهات الدولية باعتبارها ذات صلة بإنشاء هياكل التنسيق الحكومية. وقد تم إدراج مربعات في النص لتزويد القراء بمقتطفات رئيسية من التوجيهات القائمة، وأمثلة ذات صلة بالممارسات أو النماذج التي قدمتها مختلف هيئات حقوق الإنسان من أجل زيادة الفائدة العملية للدراسة. وأخيراً، تعمل الحواشي الختامية للدراسة كمورد للدول من خلال الرجوع إلى التوجيهات والأنواع الأخرى من الأدبيات الإرشادية وتوفر أيضاً روابط للوصول إليها.

سيتم تقسيم الدراسة على النحو التالي :

- الفصل الأول يوثق الممارسات ويحلل التوجيهات المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية ذات الولاية المواضيعية، مع التركيز بشكل أساسي على حقوق المرأة وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
 - الفصل الثاني يوثق الممارسة ويحلل التوجيهات المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية ذات الولاية الشاملة. وهو يقيم بشكل خاص كيف أن التوجيهات الأخيرة بشأن الهياكل الوطنية لكتابة التقارير والمتابعة تضيف إلى التوجيهات الموجودة من قبل وتعيد توجيهها جزئياً.
 - الفصل 3 يتقترح نهجاً مفاهيمياً إزاء هذه الظواهر. وهو يستنتج مفهوماً وسمات أساسية لجهات التنسيق الحكومية من خلال تحليل التوجيهات ويشير إلى القضايا الرئيسية التي يمكن أن تنشأ في كل سمة.
- أما الخاتمة فهي مكرسة لتحديد الكيفية التي يمكن لهذا النهج المفاهيمي أن يبني للبحث حول جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان.

الفصل الأول

جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان ذات الولاية المواضيعية

ظهر إنشاء جهات تنسيق حكومية لحقوق الإنسان لأول مرة فيما يتعلق بمجالات مواضيعية محددة لحقوق الإنسان - تفهم على أنها تشمل مجالات مخصصة لفئات محددة من أصحاب الحقوق. وهناك مجالان بارزان يستحقان إجراء بحث متعمق هما: حقوق المرأة القسم 1.1 وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة القسم 1.2. ويستعرض القسم 1.3 أمثلة إضافية من ميادين مواضيعية أخرى: حقوق الطفل، والأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والمسؤولية عن الحماية، والقانون الإنساني الدولي.

1.1 جهات التنسيق الحكومية في مجال حقوق المرأة

1.1.1 التوجهات

تم الدعوة إلى الوكالات الحكومية المسؤولة رسمياً عن "النهوض بالمرأة" أو "المساواة بين الجنسين" في كل مؤتمر دولي تعقده الأمم المتحدة معني بالمرأة منذ أول مؤتمر من هذا القبيل والذي عقد في مكسيكو سيتي في عام 1975. وفي تلك المناسبة، دعا المندوبون الدول إلى إنشاء "آلية وطنية" مناسبة وأوضحوا ما يلي.

ويمكن أن يكون إنشاء آلية متعددة التخصصات ومتعددة القطاعات داخل الحكومة، مثل اللجان الوطنية والمكاتب النسائية وغيرها من الهيئات، بما يكفي من الموظفين والميزانية، تدبيراً انتقالياً فعالاً للتعجيل بتحقيق تكافؤ الفرص للمرأة وإدماجها الكامل في الحياة الوطنية. وينبغي أن تشمل عضوية هذه الهيئات نساء ورجالاً على السواء، يمثلون جميع فئات المجتمع المسؤولة عن اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالسياسات في القطاع العام. ويجب على الوزارات والإدارات الحكومية (ولا سيما تلك المسؤولة عن التعليم، والصحة، والعمل، والعدل، والاتصالات والإعلام، والثقافة، والصناعة، والتجارة، والزراعة، والتنمية الريفية، والرعاية الاجتماعية، التمويل والتخطيط)، فضلاً عن الوكالات الخاصة والعامّة المناسبة، أن تكون ممثلة فيها¹².

فقد كانت مؤتمرات الدول أساسية لتعزيز انتشار الوكالات المتخصصة، ومع ذلك فإن الأفكار التي روجت لها متجذرة في جوهرها في اقتراحات من لحركات النسائية العالمية. في استعراض للانتشار الدولي ل"الآليات الوطنية للمرأة" من عام 1975 إلى عام 1998، أكد عالم السياسة جاي تري ومايكل مينتروم على "مدى أهمية مؤتمرات الأمم المتحدة حول المرأة، إذ كانت بمثابة المحرك الذي ساعد على توجيه الضجة الجماعية

للأفكار المنبثقة من الحركات النسائية العالمية بمعنى أنها بمثابة قضبان الصواعق التي ساعدت على توجيه الضجة الجماعية للأفكار والطاقة المنبثقة من الحركة النسائية العالمية إلى صفات والتزامات للعمل السياسي على مستوى الدولة القومية¹³. كما شددت عالمة السياسة جوديث سكويز على كيفية مساهمة التغييرات الاستراتيجية داخل الحركات النسوية، والتغلب على شكوكها الأولية في البيروقراطية وتركيزها على النشاط السياسي، في تمكين هذه التطورات المؤسسية. كانت الوكالات المتخصصة أحد جوانب مطالب الحركة النسوية، التي دعمت أيضا تمثيل المرأة وحصصها في الخدمة العامة. على هذا النحو، فإن "الالتزام" بإنشاء وكالات السياسات النسائية كمييار دولي مرتبط بالحكم الرشيد"، والذي تحقق في عام 1995، تم تقييمه باعتباره إنجازا رئيسيا للحركات الاجتماعية عبر الوطنية للمرأة¹⁴. وبمناسبة المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة المنعقد في عام 1995 في بيجين¹⁵، أقرت الدول مهام والضمانات المؤسسية لإنشاء هذه الآليات (إنظر إطار رقم 1) وبشكل الإعلان ومنهاج العمل الناتجان عن ذلك حتى الآن أهم مرجع موحد لجهات التنسيق الحكومية المتعلقة بحقوق المرأة.

إطل 1. مقتطف من إعلان ومنهاج عمل بيجين (1995)

201- تعتبر الأجهزة الوطنية للنهوض بالمرأة الوحدة المركزية لتنسيق السياسات داخل الحكومة. وتتمثل مهمتها الأساسية في دعم عملية إدماج النوع الاجتماعي في التيل الرئيسي لكافة مجالات السياسة على نطاق الحكومة. وتشمل الشروط اللازمة لأداء هذه الأجهزة الوطنية لمهامها ما يلي:

(أ) وجودها في أعلى مستوى ممكن داخل الحكومة تحت مسؤولية وزير في مجلس الوزراء؛

(ب) إيجاد آليات أو عمليات مؤسسية تيسر، حسب الاقتضاء، لا مركزية التخطيط والتنفيذ والرصد بهدف إشراك المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية من القاعدة إلى القمة؛

(ج) كفاءة وجود الموارد الكافية من حيث الميزانية والقدرة المهنية؛

(د) إتاحة الفرصة للتأثير في وضع جميع السياسات العامة الحكومية.

202- ويتعين على الحكومات والقطاعات الأخرى، لدى معالجتها لمسألة الآليات التي تدعو إلى النهوض بالمرأة، تشجيع اعتماد سياسة عامة فعالة وواضحة ترمي إلى إدماج منظور يراعي الفروق بين الجنسين في التيل الرئيسي لكافة السياسات والبرامج بحيث يجري، قبل اتخاذ القرارات، تحليل لآثارها على كل من المرأة والرجل.

الأهداف الاستراتيجية : حاء-1- استحداث أو تعزيز أجهزة وطنية وهيئات حكومية أخرى، حاء-2- إدماج المنظورات التي تراعي الفروق بين الجنسين في التشريعات والسياسات العامة والبرامج والمشاريع، حاء-3- توفير ونشر بيانات ومعلومات مفصلة حسب الجنس لأغراض التخطيط والتقييم

المصدر : *Beijing Declaration and Platform for Action, Fourth World Conference on Women (UN Doc. A/CONF.177/20/Add.1, 1995) paras. 201 and 203.*

وبالمقارنة مع مشاركة الدول في المؤتمرات الدولية وصلات البلدان مع المنظمات غير الحكومية النسائية الدولية، لم تكن عضوية المنظمات الدولية، والتصديق على الصكوك القانونية مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بمثابة متغيرات تفسيرية رئيسية لنشر هذه الآليات¹⁶. ولم تتضمن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979 أحكاماً تنص على مؤسسات محلية. وقد اقتضت التوصية العامة السادسة للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، المعتمدة في عام 1988 والمتعلقة بـ "الآلية الوطنية الفعالة"، على توصية الدول "بإنشاء و/أو تعزيز آليات ومؤسسات وإجراءات وطنية فعالة، على مستوى رفيع من الحكومة، وبموارد كافية، والتزام وسلطة من أجل: (أ) تقديم المشورة بشأن تأثير جميع السياسات الحكومية على المرأة؛ (ب) رصد حالة المرأة بشكل شامل؛ (ج) المساعدة في صياغة سياسات جديدة وتنفيذ استراتيجيات وتدابير فعالة للقضاء على التمييز"¹⁷

ومع ذلك، لعبت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة دورًا أكثر نشاطًا في مراجعة وتعزيز جهات التنسيق الحكومية المسؤولة عن حقوق المرأة، خاصة بعد اعتماد إعلان بجنيف. إذ أقرت اللجنة بالإعلان باعتباره معيارًا تكميليًا¹⁸، وبالتالي تطلب من الدول تقديم تقرير عن مجالات الاهتمام الـ 12 لإعلان بيجين، ومن بينها إنشاء وكالات متخصصة. وعلى هذا الأساس، تراجع هيكل الدول وتقدم التوصيات. على سبيل المثال، في عام 2017، في استعراضها لتقرير الأردن، قامت اللجنة بتقييم اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، وأوصت الأردن بما يلي:

(أ) زيادة تعزيز القدرة المؤسسية للآلية الوطنية للنهوض بالمرأة وتزويدها بالولاية وسلطة صنع القرار والموارد البشرية والتقنية والمالية اللازمة لتعميم المساواة بين الجنسين في جميع سياسات الوزارات وفي جميع الحكومات ولكي تتمكن من فتح مكاتب فرعية لها في جميع المحافظات وخاصة في المناطق الريفية.

(ب) مواصلة ضمان قيام الآلية الوطنية بالتنسيق والتعاون مع المجتمع المدني والمنظمات النسائية غير الحكومية لتعزيز التخطيط التشاركي للنهوض بالمرأة.

(ج) إجراء تقييم لأثر الاستراتيجية الوطنية للمرأة (2013-2017) لتقييم التقدم المحرز نحو المساواة بين الجنسين ووضع استراتيجية جديدة للفترة 2018-2022، فضلاً عن خطة عمل تحدد بوضوح اختصاصات السلطات الوطنية والمحلية فيما يتعلق بتنفيذه وأن يكون مدعومًا بمنظومة شاملة لجمع البيانات والرصد¹⁹.

في نفس الإطار، بدأت المعاهدات الأحدث عهداً والمعاهدات الإقليمية في تحديد الهياكل المؤسسية اللازمة لإعمال حقوق محددة للمرأة. إذ تنص اتفاقية مجلس أوروبا لعام 2011 بشأن منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف المنزلي (المعروفة باسم اتفاقية اسطنبول) على أن "يقوم الأطراف بتعيين أو إنشاء هيئة أو أكثر من الهيئات الرسمية المسؤولة عن تنسيق السياسات والتدابير وتنفيذها ورصدها وتقييمها. لمنع ومكافحة جميع أشكال العنف التي تشملها الاتفاقية. تقوم هذه الهيئات بتنسيق عملية جمع البيانات [...] وتحليل نتائجها ونشرها"²⁰.

ما يتضح في هذه النظرة العامة والسريعة على التوجهات هو أنه، منذ البداية وحتى اليوم، تهدف جهات التنسيق الحكومية المسؤولة عن حقوق المرأة في المقام الأول إلى إطلاق الديناميكيات الوطنية، مع التركيز بشكل رئيسي على الإدماج داخل الحكومة والاتصال بالحركات النسائية. يؤكد إعلان بجنيف أن "المهمة الرئيسية للآلية الوطنية هي دعم تعميم منظور النوع الاجتماعي على مستوى الحكومة في جميع مجالات السياسة." ويعقد الأمل على أن

يؤدي تعميم مراعاة النوع الاجتماعي إلى تجنب خطر أن يؤدي تنسيق السياسات من خلال هيئة حكومية متخصصة إلى تهميش تلك السياسة. في حين أن التنسيق قد يكون ببساطة حول تقسيم الأنشطة، وإدماجها في برامج الدولة المختلفة وجمع المعلومات، فقد يكون التعميم أكثر طموحًا ويهدف إلى تحويل المهام المؤسسية من حيث جدول الأعمال والروتين اليومي. يعتمد تعميم مراعاة النوع الاجتماعي على مجموعة من التقنيات، مثل قوائم مراقبة النوع الاجتماعي والمبادئ التوجيهية والتوعية واذكاء الوعي²¹.

واستنادًا إلى الدراسات والرؤى حول كيفية تعزيز هذه الآليات، بما في ذلك تشابكها مع الحركات النسوية والنسائية، برزت "المساءلة" كمحدد مهم للآليات الوطنية المعنية بالنوع الاجتماعي. إذ يتم تقديم هذه الأخيرة بانتظام على أنها مؤسسية، وبالتالي، تمثل الحركات النسوية أو النسائية. على هذا النحو، تؤكد الدراسة التي تمت بتكليف من البنك الدولي المذكورة أعلاه على "أهمية المجموعات والأفراد خارج الدولة في إدراك أن آليات النوع الاجتماعي قادرة على التحدث باسم النساء و / أو تمثيلهن" وتؤكد "فكرة أن وكالات السياسة النسائية يمكن أن تمثل مصلحة المرأة [...] وتعتبر أيضاً على أنها وظيفة رئيسية لهذه الوكالات"²².

1.1.2 ممارسات الدول

يوضح True و Mintrom أنه نتيجة للمؤتمرات العالمية، "حتى البلدان التي يُعرف عنها أنها تعاني من قدر كبير من الظلم بين الجنسين قد حرصت على القيام بتغييرات مؤسسية لتعزيز قضية المرأة والمساواة بين الجنسين. هذا الانتشار العالمي السريع للابتكار البيروقراطي على مستوى الدولة لم يسبق له مثيل في حقبة ما بعد الحرب"²³. في أعقاب المؤتمر العالمي لعام 1975 في مكسيكو سيتي، تبنت 17 دولة أول "آليات نسائية وطنية". تم إنشاء الآليات الرفيعة المستوى الأولى في عام 1976 من قبل كندا وأيسلندا، وأول وزارة كاملة في نيوزيلندا في عام 1984. وشكل مؤتمرا كوبنهاجن ونيروبي العالميين لعام 1980 تشجيعاً إضافياً. وقد تم اعتبار إعلان بجنين لعام 1995 دافعاً أساسياً نحو انتشارها، ففي غضون ثلاث سنوات فقط بعد مؤتمر بجنين، أنشأت 28 دولة آلية حكومية و 13 دولة جددت ما لديها من آليات²⁴.

منذ عام 1993، احتفظت الأمم المتحدة²⁵ بدليل حول "الآليات الوطنية للمساواة بين الجنسين"²⁶. وهي تتضمن بشكل أساسي "آليات" إعلان بكين وأنواع أخرى من الهيئات والمؤسسات ذات الصلة²⁷. تسمح مراجعة الإصدارات المختلفة من الدليل بتحديد الاتجاهات في ممارسات الدول. إحدى النتائج العامة هي أن جميع دول العالم، باستثناء دولة واحدة، لديها آلية وطنية معنية بمسائل النوع الاجتماعي²⁸. ويمكن أيضاً ملاحظة التقارب التدريجي من حيث الخيارات المؤسسية العامة، ففي عام 1996، كان ثلثا جميع الأجهزة الوطنية موجودة في الحكومة، وكان ثلثها إما هيكلًا غير حكومي أو مختلط²⁹ (29). وبحلول مايو 2020، حدد 88.5٪ منها هيكلًا وزارياً (أحياناً وحدة داخل مكاتب الرئاسة أو رئاسة الوزراء) كآلية وطنية، مع تعيين 10٪ إضافية لوكالة أو مجلس أو لجنة تتعلق أحياناً بالسلطة التنفيذية. ولا تزال ثلاث ولايات تفضل نوعاً آخر من المنظمات (الجمعيات، النقابات)³⁰، لكن بعض الأنواع الإضافية من الآليات، مثل اللجان البرلمانية، اختفت الآن من الدليل³¹. وهذا يظهر تفضيلاً متزايداً للهياكل القائمة على الحكومة.

وتختلف الهياكل الوزارية التي تسند إليها مهام الآليات الوطنية من دولة إلى أخرى. فمن بين 171 دولة عينت هيكلًا وزارياً كآلية وطنية للمساواة بين الجنسين، هناك 84 وزارة لها تفويض واضح بشأن المساواة بين الجنسين أو المرأة في مسمياتها الرسمية: ثمانية عشر من هذه الإدارات الوزارية مخصصة حصرياً للمساواة بين الجنسين،

و66 هيكل آخريغطي المساواة بين الجنسين بالإضافة إلى مجالات السياسة الأخرى (الشؤون الاجتماعية والشباب وشؤون الأسرة من بين المجالات المتكررة). بعض الدول تعطي هذه الولاية للوزارات العامة المسؤولة عن الشؤون الاجتماعية أو المساواة أو العمل أو الصحة. وهناك بعض الاستثناءات - على سبيل المثال ، ست دول تسند التفويض إلى وزارة الشؤون الخارجية لديها، وتتناول بوضوح التفويض كوصفة طبية دولية، أو مسألة خارجية وليست داخلية، أو مجرد نقطة اتصال وتندسّق مع هيئات الأمم المتحدة³². يوضح الإطار 2 تطور الخيارات المؤسسية من قبل البلدان بمرور الوقت وتنوع الخيارات، مع التركيز على المنطقة العربية.

الإطار 2. تطور الآليات الوطنية للمرأة في المنطقة العربية

قبل انعقاد مؤتمر بيجين، اقتصر وجود الآليات الوطنية المعنية بالمرأة في المنطقة العربية بشكل أساسي على الإدارات أو المديرات أو الوحدات التابعة للوزارات ذات الولاية الواسعة مثل وزارات التنمية الاجتماعية. ويشير تقرير عن مؤسسات الوطنية المعنية بشؤون المرأة لعام 2010 إلى النمو التدريجي لمثل هذه الكيانات منذ عام 1967 ، عندما أنشأت الجمهورية العربية السورية الاتحاد العام للمرأة السورية كجزء من السلطة التنفيذية والتشريعية . وتبعها مصر في عام 1970 بإنشاء مديرية شؤون المرأة داخل وزارة الشؤون الاجتماعية. واتخذت دول أخرى في المنطقة خطوات مماثلة كرد فعل على المؤتمرات الدولية للمرأة التي بدأت في عام 1975.

ومنذ عام 1995، أبدت الحكومات في المنطقة العربية التزامات أقوى بدعم إنشاء آليات وطنية معنية بالمرأة، بما في ذلك رفع مستوى العديد منها من لجان أو مجالس إلى وزارات. وكانت لهذه المؤسسات، في العديد من المناسبات، روابط قوية مع هياكل السلطة في بلدانها بالنظر إلى أنه في كثير من الحالات كانت الآليات الوطنية المعنية بالمرأة ترأسها السيدات الأوائل في الدول، مما كفل لها دعماً سياسياً أقوى. وبينت الدراسات التي أجرتها الإسكوا في عام 2010، أنه من بين الآليات الوطنية المعنية بالمرأة التي تم تأسيسها والتي بلغ عددها 15 آلية، ترأست 8 منها سيدات أوائل.

و الآليات الوطنية المعنية بالمرأة في المنطقة العربية تتخذ حالياً هياكل مختلفة . ففي بعض الدول تعمل هذه الآليات كوزارات كاملة إما لها ولاية قائمة بذاتها مخصصة تحديداً للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (كما هو الحال في دولة فلسطين) أو لديها حقائب وزارية أوسع و / أو مشتركة تشمل شؤون المرأة بالإضافة إلى ولايات أخرى (كما هو الحال في تونس والمغرب) . و في بلدان عربية أخرى، تتخذ الآليات الوطنية المعنية بالمرأة شكل مؤسسات شبه حكومية (الأردن، والبحرين، والكويت، ومصر، واليمن). أما لبنان فهو حالة منفردة، حيث تتقاسم وزارة الدولة للتمكين الاقتصادي للمرأة والشباب، واللجنة الوطنية للمرأة اللبنانية محفظة المساواة بين الجنسين.

ومع ذلك، فإن الآليات الوطنية المعنية بالمرأة، تعد عموماً محدودة القدرة مقارنة بالمؤسسات الأخرى، وهو مصدر قلق تواجهه أيضاً الآليات الوطنية المعنية بالمرأة في سياقات خارج المنطقة العربية. وتقوم الآليات الوطنية المعنية بالمرأة بصعوبة بتنفيذ مهامها وجود لعدة أسباب: قد يكون عملها معزولاً ومهمشاً؛ ووجود هيكل يسيطر عليها الرجال إلى حد بعيد؛ وعدم إيلاء الاهتمام لقضايا المرأة في سياق الأزمات الاقتصادية والصراعات التي تواجهها بعض الدول العربية. وفي بعض السياقات، تكون الآليات الوطنية المعنية بالمرأة مجرد عمل رمزي، وهو ما ينعكس منذ البداية في الضعف المقصود في تصميم هذه الآليات ضمن الهيكل المؤسسي الأكبر. وفي المنطقة العربية، واجهت الآليات الوطنية المعنية بالمرأة تحديات مختلفة منذ إنشائها، منها التعامل مع السياقات الاجتماعية والاقتصادية الراسخة، وضعف الهياكل المؤسسية الداخلية، ومحدودية الموارد البشرية والمالية والمقاومة الثقافية والاجتماعية. وقد تعين على الآليات الوطنية المعنية بالمرأة العمل في إطار لا يوفر لها القدر الكافي من الدعم، ويتمثل في قلة التمويل وكثرة العقبات التشريعية.

وعلى الرغم من تنوع أشكال الآليات الوطنية المعنية بالمرأة وما تواجهه من تحديات، كان لها في المنطقة العربية دور فعال في الإبلاغ عن جهود الدولة لتنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومنهاج عمل بيجين، وفي الدعوة إلى إصلاحات في القوانين لتراعي منظور النوع الاجتماعي، مثل إقرار قوانين التصدي للعنف ضد المرأة ومبادرات التمكين الاقتصادي.

المصدر: UN ESCWA, *Cultivating Resilient Institutions in the Arab World: National Women's Machineries in Challenging Times* (UN Doc. E/ESCWA/ECW/2019/4, 2019) 15.

هناك مؤلفات واسعة الانتشار حول الآليات النسائية الوطنية للمساواة بين الجنسين. وتشمل هذه المؤلفات مراجعات للممارسات العامة بتكليف من المنظمات الدولية³³ وكذلك الاستفسارات الأكاديمية³⁴. وكما يوضح استعراض الدول العربية الوارد في الإطار2، فإن التحديات تشمل نقص الموظفين والموارد المالية، والأساس المؤسسي الهش، ونقص السلطة وسلطات التنسيق، والتمهيش السياسي، وما إلى ذلك.

ويتمثل التحدي الآخر في أن تفهم جهات التنسيق وظيفتها كمحفز في تعميم القضايا الشاملة داخل الحكومة. كما ورد في دراسة عالمية بتكليف من البنك الدولي عام 2010:

على الرغم من أن المبادئ التوجيهية لمنهاج عمل [بيجين] توضح أن ولاية الآليات الوطنية [هي] تعزيز تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة من خلال العمل التحفيزي والاستراتيجية المزدوجة المسار لتعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي والتدابير المستهدفة، فلا يزال هناك نقص في فهم ما يستلزمه

العمل التحفيزي وتعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي. ففي العديد من البلدان، لا تزال الأجهزة الوطنية مشغولة للغاية في تنفيذ مشاريعها الخاصة التي تقدم الخدمات للمرأة، بدلاً من القيام بعمل تحفيزي يقدم المشورة بشأن السياسات للوزارات والإدارات الأخرى لتعميم قضايا المساواة بين الجنسين في سياساتها وبرامجها.³⁵

1.2 جهات التنسيق الحكومية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

1.2.1 التوجهات والممارسة ما قبل 2006

ظهرت الممارسات والتوجهات حول جهات التنسيق الحكومية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في فترة متزامنة. إذ نص برنامج العمل العالمي لعام 1982 بشأن الأشخاص ذوي الإعاقة على أن "الحكومات يجب أن تنشئ نقطة محورية (على سبيل المثال، لجنة وطنية أو لجنة أو هيئة مماثلة) [...] لمتابعة أنشطة [...] مختلف الوزارات، أو الوكالات الحكومية الأخرى و من المنظمات غير الحكومية"³⁶.

وكان الهدف الأساسي لهذه الآليات هو الاستجابة للتحديات المتعلقة بتعزيز الحقوق وحمايتها على المستوى الوطني، مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الشمولية لعمل حقوق الإنسان وتشتت كفاءات الجهات التنفيذية. لذلك، كان التنسيق هدفاً أساسياً، وفي عام 1991، أقرت الأمم المتحدة المبادئ التوجيهية لإنشاء وتطوير لجان التنسيق الوطنية المعنية بالإعاقة³⁷. وقد تم تبرير الحاجة إلى التنسيق على أساس أن "مشاكل الأشخاص ذوي الإعاقة لا يمكن النظر إليها بمعزل عن غيرها"³⁸ فقضايا الإعاقة "معقدة" و "متعددة التخصصات"³⁹. إذ هناك حاجة إلى مزيد من التنسيق لضمان "نهج شامل، وليس انتقائي" للمسألة، حيث إن تكافؤ الفرص والمشاركة الكاملة للأشخاص ذوي الإعاقة تتعلق بجميع المجالات⁴⁰. كما افترضت المبادئ التوجيهية أن التنسيق يتجنب ازدواجية الأنشطة، ويزيد من استخدام الموارد المتاحة، وبالتالي، يحدد قطاعات السياسة التي لم تعط الأولوية للقضايا المتعلقة بالحقوق وتقتصر المبادرات⁴¹.

ومن بين النتائج الرئيسية لعقد الأشخاص ذوي الإعاقة أن قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1993 باعتماد القواعد الموحدة بشأن تكافؤ الفرص للأشخاص ذوي الإعاقة. وتشكل هذه القواعد الموحدة التزاماً أخلاقياً وسياسياً وقد عززت تبني نهج حقوق الإنسان في التعامل مع الإعاقة وأوضحت، من بين أمور أخرى، ما هو المتوقع من الآليات المؤسسية، والمفصلة في إحدى قواعدها البالغ عددها 22 (انظر الإطار 3).

مثل ما قامت الحركة النسوية بتمكين وتأطير جهات التنسيق الحكومية حول حقوق المرأة، قامت الحركة الدولية للإعاقة بتأطير الترتيبات المؤسسية المفضلة للجهات التنسيق الحكومية التي تركز على حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وقد أدى هذا، على وجه الخصوص، إلى التركيز على هياكل التنسيق المختلطة، المؤلفة من جهات فاعلة حكومية وغير حكومية، لتبادل صنع القرار مع الأشخاص ذوي الإعاقة. وركزت حركة الإعاقة، خاصة منذ التسعينيات، على المشاركة في صنع القرار فيما يتعلق بجميع الجوانب التي تؤثر على الأشخاص ذوي الإعاقة. كان الهدف هو تصحيح الميول الأبوية في اللعبة ليس فقط في الحكومة ولكن أيضاً في المجتمع، بما في ذلك، على سبيل المثال، استبدال جمعيات الأشخاص ذوي الإعاقة، مثل الجمعيات الخيرية، بمنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة. بينما يمكن أن تضم هيئات التنسيق ممثلين عن الوزارات، توقعت القواعد الموحدة أن "منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة يجب أن يكون لها تأثير كبير في لجنة التنسيق الوطنية من أجل ضمان مشاركة قضاياهم

الإطار 3. القواعد الموحدة : القاعدة 17 حول تنسيق العمل (1993)

تتولى الدول مسؤولية إنشاء وتعزيز لجان التنسيق الوطنية، أو أجهزة أخرى تماثلها، كي تؤدي دور جهات وصل وطنية فيما يتعلق بمسائل العجز.

1. ينبغي أن تكون لجنة التنسيق الوطنية أو الهيئات المماثلة دائمة، وينبغي أن تستند الى أنظمة قانونية وكذلك أنظمة ادارية مناسبة.
2. أغلب الظن أن ضم جهود ممثلي المنظمات العامة والخاصة الى بعضها سيحقق تشكيلا مشتركا بين القطاعات ومتعدد التخصصات. ويمكن انتقاء هؤلاء الممثلين من الوزارات الحكومية المعنية ومنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات غير الحكومية.
3. ينبغي أن يكون لمنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة نفوذ كبير في لجنة التنسيق الوطنية، بغية تزويد تلك اللجنة بقدر مناسب من المعلومات عن اهتماماتهم.
4. ينبغي منح لجنة التنسيق الوطنية قبرا من الاستقلال الذاتي والموارد، يمكنها من الوفاء بمسؤولياتها فيما يتعلق بقدراتها على صنع القرار. وينبغي لها أن ترفع تقاريرها الى أعلى الجهات الحكومية.

المصدر : UN General Assembly, *Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (UN Doc. A/RES/48/96, 1993).

بعد إصدار توصيات القانون غير الملزم أعلاه، تم إنشاء جهات تنسيق وطنية معنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في العديد من البلدان. وعادة ما يتخذون شكل مكاتب ترشد حول إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة عبر القطاعات، ويعمل بها جزئياً أشخاص من ذوي الإعاقة⁴². وبحلول عام 2006 ، شكل ما يقدر بنحو 63٪ من البلدان لجان تنسيق دائمة ، مثل أمانات أو مجالس للأشخاص ذوي الإعاقة⁴³.

1.2.2 التوجهات والممارسة بعد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة 2006

في عام 2006 ، قدمت اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أحكاماً غير مسبقة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، مما أوجد التزاماً على الدول الأطراف بإنشاء هيكل تنفيذ ورصد وطنية مخصصة (انظر الإطار 4). اذ تنص مادتها 33 على العناصر الضرورية لإعمال الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية، وكلها موجّهة نحو إنشاء أنظمة مكتفية ذاتياً على المستوى الوطني. هذه العناصر هي (1) "نقاط مسؤولية" و"آليات التنسيق" داخل الحكومة ، من أجل التنفيذ ؛ (2) المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات المستقلة ، للتعزيز والحماية والرصد ؛ و (3) مشاركة المجتمع المدني وأصحاب الحقوق في جميع الوظائف.

الإطلار 4. اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة- المادة 33

التنفيذ والرصد على الصعيد الوطني

1. تعين الدول الأطراف، وفقا لنهجها التنظيمية، جهة تنسيق واحدة أو أكثر داخل الحكومة تُعنى بالمسائل المتصلة بتنفيذ هذه الاتفاقية، وتولي الاعتبار الواجب لمسألة إنشاء أو تعيين آلية تنسيق داخل الحكومة لتيسر الأعمال ذات الصلة في مختلف القطاعات وعلى مختلف المستويات.
2. تقوم الدول الأطراف، وفقا لنظمها القانونية والإدارية، بتشكيل أو تعزيز أو تعيين أو إنشاء إطلار عمل داخل الدولة الطرف، بما في ذلك آلية مستقلة واحدة أو أكثر، حسب الاقتضاء، لتعزيز هذه الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها. وتأخذ الدول الأطراف بعين الاعتبار، عند تعيين أو إنشاء مثل هذه الآلية، المبادئ المتعلقة بمركز وطرق عمل المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها.
3. يسهم المجتمع المدني، وبخاصة الأشخاص ذوو الإعاقة والمنظمات الممثلة لهم، في عملية الرصد ويشركون فيها مشركة كاملة.

المصدر : UN General Assembly, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (UN Doc. A/RES/61/106, 2006).

ولا تتوافق المعايير الإلزامية المنصوص عليها في المادة 33 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بشكل صارم مع الإرشادات السابقة للقواعد الموحدة. ويُطرح سؤال حول ما إذا كانت جهات وهياكل التنسيق ستشمل الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية. خلال مفاوضات المعاهدة، أصرت منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة وجماعات حقوق الإنسان على أن "مفهوم لجان التنسيق هذه يتجاوز مفهوم التنسيق البحت داخل الحكومة وأن جهات التنسيق داخل الحكومة على النحو المنصوص عليه في المسودة [...] لجان التنسيق الوطنية أو الهيئات المماثلة المنصوص عليها في القواعد الموحدة هي هياكل دائمة ينبغي أن تشمل تمثيلاً من الوكالات الحكومية المعنية والشخصيات البارزة و [المنظمات غير الحكومية] ، مع التركيز بشكل خاص على التمثيل المناسب لمنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة"⁴⁴. ومع ذلك، تنص الاتفاقية في النهاية على أن آليات التنسيق يجب أن تكون أيضاً " داخل الحكومة "

كما أن المادة 33 تستوعب تفسيرات مختلفة. فيظهر تحليل الأعمال التحضيرية لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (CRPD) تعدد المعاني لمفهوم "جهة التنسيق" - التي يتم تفسيرها على أنها تعني إما شخصاً أو بنية.

العامل المركب هو أن "جهة التنسيق" تُرجمت لاحقاً بشكل مختلف في النسخ اللغوية الرسمية المختلفة. فشلت

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في توضيح وظائف جهة التنسيق وذلك على الرغم من مقترحات المنظمات غير الحكومية بالتفصيل في مهامها. إمكانية تصميم "جهة تنسيق واحدة أو أكثر" ، والتي تم تقديمها لاستيعاب هياكل أنظمة الدولة الفيدرالية ، زاد من الارتباك المفاهيمي والتفسير المتنوع لها. أخيراً ، تحتفظ المادة 33 ببعض السلطة التقديرية للدول: آليات التنسيق ليست إلزامية ، ويجب إنشاء جميع الهياكل "وفقاً لنظامها التنظيمي".

من الناحية العملية، تختلف تفسيرات الدول الأطراف اختلافاً كبيراً. في بعض الأحيان ، يتم تعيين جهة التنسيق أيضاً كآلية تنسيق حكومي. اذ عينت بعض الدول الأطراف جهة تنسيق لتكون بمثابة آلية التنسيق حكومي (مثل إيطاليا والمملكة المتحدة). أما البعض الآخر، فقد عين جهة تنسيق بالإضافة لآليات تنسيق حكومية إضافية داخلية للسلطة التنفيذية (مثل الدنمارك وفرنسا). على النقيض من ذلك، في العديد من الدول، لا سيما في أمريكا اللاتينية ، تم إنشاء المجالس الوطنية للإعاقة مع ممثلين من كل من الحكومات والمجتمع المدني ، وأحياناً الجهات الفاعلة الأخرى، أو تعيينها كآليات تنسيق ، وحتى في بعض الأحيان كجهة تنسيق (على سبيل المثال ، الإكوادور والمكسيك).

أظهرت الهيئة المشرفة على المعاهدة ، لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ، قدرًا كبيرًا من المرونة فيما يتعلق بالمادة 33 (1) وقبلت مجموعة كبيرة ومتنوعة من الممارسات. وقد فشلت في عدم توضيح المفاهيم والتفسيرات المتباينة ، كما يوضح تحليلي لفقهها القانوني (انظر الإطار 5).

الإطار 5. لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حول جهات التنسيق المذكورة في المادة 33.

لم تنشر اللجنة أي مبادئ توجيهية بشأن المادة 33 (1) ، ويخلص استعراضنا للملاحظات الختامية [55] للجنة أن 24 فقط من الملاحظات الختامية البالغ عددها 55 ناقشت تطبيق النول للمادة 33 (1). هذا ملفت للنظر، لأن ما لا يقل عن 34 تقريراً أولياً للدولة فشلوا في الإبلاغ عن تعيين جهة تنسيق. قدمت دول متنوعة مثل الأردن والصين وكولومبيا وأوكرانيا تقريراً عن آلية تنسيق فقط ، ولم تطلب اللجنة منهم تعيين "جهة تنسيق". في العديد من تقارير النول ، تم تقديم مجالس الإعاقة إما كآلية تنسيق (على سبيل المثال: المكسيك و كرواتيا و الأردن) ، كجهة تنسيق (إسبانيا) ، أو يشلر إليها بالاقتران مع المادة 33 (1) دون دور واضح (موريشيوس ، إيطاليا). ووافقت اللجنة على كل هذه الاستنتاجات - باستثناء حالتين (الإمارات العربية المتحدة وأوغندا).

في معظم الحالات ، لا تفرض اللجنة الطابع الإلزامي لتعيين جهة التنسيق. علاوة على ذلك، هناك ارتباك حول منطوق و تميز هاتين الآليتين ، ولا توجد تفاصيل حول كيفية عملهما معاً ، كونهما مختلفتين. في الحالات التي لا تذكر فيها تقرير النول جهة ولا آلية تنسيق، تختلف توصيات اللجنة. وتوصي اللجنة ، في ثلاث حالات ، بتعيين جهة تنسيق وآلية تنسيق ؛ في حالة واحدة ، تعيين نقطة جهة تنسيق ؛ في حالة واحدة ، تعيين عدة جهات تنسيق ؛ وفي حالتين ، إنشاء آلية تنسيق فقط. في حالات نادرة ، تلفت اللجنة انتباه الدول الأطراف إلى متطلبات معينة ، مثل:

- الموارد التقنية والمادية والمالية اللازمة لجهة التنسيق أو الولاية والسلطة القانونية للمؤسسة الرائدة (جمهورية كوريا وإيران وغواتيمالا وأوغندا والأرجنتين وليتوانيا وسلوفاكيا)

- توسيع نطاق جهات التنسيق الحالية لتشمل جميع مستويات أو فروع الحكومة (ألمانيا وأوغندا واليوسنة والهرسك والأرجنتين والاتحاد الأوروبي وإثيوبيا وليتوانيا) ؛ و

- إنشاء جهات تنفيذية على مستوى مؤسسي عالٍ (الصين - هونغ كونغ والأرجنتين والإمارات العربية المتحدة وقطر).

بشكل عام ، تفسر لجنة اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المادة 33 (1) بطريقة فضفاضة إلى حد كبير. في مقابلة ، اعترف عضو سابق في اللجنة بذلك ، وأوضح أن اللجنة حريصة على احترام حقيقة أن كل دولة لها الحرية في تنظيم نفسها كما تشاء. يفضل الأعضاء الاستثمار في المادة 33 (2) في آليات المراقبة المستقلة ، والتي يعتبرونها "النظير الطبيعي" للجنة على المستوى الوطني. وأضاف أحد مستشاري أمانتها العامة أن اللجنة "متشككة جدًا في الدخول في آليات التنسيق لأنها ليست إلزامية [...] ولن تفعل ذلك إلا إذا كان من الواضح أن هناك شيئًا خاطئًا بشكل واضح".

المصدر: Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD diss., University of Copenhagen, 2020), 108–110

وبالتالي ، هناك ارتباكات مستمرة بين مفهومي جهات التنسيق من جهة وآليات التنسيق من جهة أخرى ، سواء في الممارسة العملية أو في التوجيه الدولي - حيث كانت هيئات الأمم المتحدة مترددة في كونها توجيهية أكثر من اللازم. في دراسة أساسية أجريت عام 2009 حول هذه المسألة ، تذكر المفوضية السامية لحقوق الإنسان أنه "ليس من المفيد محاولة وصف الترتيبات الوطنية التفصيلية لأنظمة حكومية مختلفة تمامًا" ⁴⁵ وتقتصر على تحديد "الاعتبارات العامة الرئيسية" الواردة في الإطار ⁴⁶. تتبنى الأمم المتحدة موقفًا عمليًا: يمكن تعيين لجان التنسيق القائمة على أساس القواعد المعيارية السابقة كجهات تنسيق و / أو آليات تنسيق بموجب المادة 33 (1) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة شريطة تعزيزها ⁴⁷.

ترتبط العديد من القضايا بهيكل التنسيق التي أنشأتها الدول. فكما أقرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان ، تشمل هذه "الافتقار إلى ولاية قانونية واضحة ، ونقص الموارد المتاحة لتشغيل آليات التنسيق ، والمشاركة المحدودة للأشخاص ذوي الإعاقة ، أو استبعاد الأشخاص الذين يعانون من أنواع معينة من الإعاقات." علاوة

على ذلك، فغالباً ما لا يتم يتم تفعيل إنشاء الهياكل التنسيقية من خلال اعتماد القواعد واللوائح. في كثير من الحالات ، توجد هذه الهياكل قانونياً على الورق ولكنها ، في الواقع ، ليست عاملة. وتفترض المفوضية السامية لحقوق الإنسان أن التصديق على الاتفاقية يوفر فرصة مهمة لتعزيز عمل الهياكل القائمة⁴⁸

إطل 6. الاعتبارات الأساسية للمفوضية السامية لحقوق الإنسان لتعيين جهات تنسيق حسب اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

- قد يكون من المستصوب اعتماد نهج ذي شقين وتعيين جهات تنسيق على مستوى كل أو معظم الإدارات /الوزارات فضلاً عن تعيين جهة تنسيق شاملة واحدة داخل الوزارات تكون مسؤولة عن تنفيذ الاتفاقية.

- ويشكل تعيين جهات تنسيق معنية بمسائل الإعاقة رد فعل للاعتراف بأن التنفيذ الكامل والفعال للاتفاقية يقتضي اتخاذ إجراءات من جانب معظم الوزارات الحكومية إن لم يكن كلها. وينبغي لجهات التنسيق هذه أن تمثل الوزارات في آلية التنسيق الوطنية المنصوص عليها أيضاً في الفقرة ١ من المادة ٣٣. وينبغي لولايتها أن تشمل تعزيز الوعي بالاتفاقية داخل الوزارة، والمشاركة في وضع خطة عمل بشأن الاتفاقية، ورصد التنفيذ وتقديم تقرير عنه في إطار مهامها الوظيفية.

- وفي الوقت ذاته يستجيب تعيين جهة تنسيق شاملة واحدة معنية بالاتفاقية داخل الحكومات للحاجة إلى ضمان وجود دور يتمثل في الإشراف العام والترويج. وانطلاقاً من هذا المنظور، تكتسي الاعتبارات التالية أهمية.

- أولاً، التحول النموذجي الذي تقره الاتفاقية بشأن فهم الإعاقة، فهم طبي واجتماعي إلى فهم من زاوية حقوق الإنسان، يحتاج أن يُعكس في اختيار جهة التنسيق. ولذلك ينبغي تجنب تعيين وزارة الصحة كجهة تنسيق للحكومة، كذلك ينبغي تجنب تعيين الإدارات التعليمية الخاصة داخل وزارات التعليم، على نحو ما يحدث حالياً في بعض النظم. وبالمثل، ينبغي إعادة النظر في وضع جهة التنسيق داخل وزارتي الرفاه الاجتماعي والعمل على غرار الممارسة المعمول بها في غالبية الدول الأطراف، وينبغي تفضيل الوزارات المسؤولة عن العدالة وحقوق الإنسان

-ثانياً، يتطلب تنفيذ الاتفاقية زخماً على أرفع المستويات الوظيفية في الحكومة ووضع جهة التنسيق المعنية بالاتفاقية بالقرب من قلب الحكومة، مثلاً في مكتب الرئيس أو مكتب رئيس الوزراء، أو مجلس الوزراء، هو الوضع الأمثل. ... وعندما لا يشكل الوزراء المعنيون بالإعاقة جزءاً من الحكومة، فإن ذلك يمكن أن ينال من قوة هيكل جهات التنسيق

ثالثاً، ينبغي أن تركز ولاية جهة التنسيق بوضوح على وضع وتنسيق سياسة وطنية متماسكة بشأن الاتفاقية. ولذلك ينبغي لجهات التنسيق أن تشجع الحكومات وترشدها وتقدم لها المعلومات والمشورة بشأن المسائل المتصلة بتنفيذ الاتفاقية ولكن يمكن القول بالأبسط يقتصر تنفيذها على خدمات الدعم للمعوقين. ويمكن لولاية جهة التنسيق أن تشمل أيضاً على تنسيق إجراءات الحكومة فيما يتعلق بتقديم التقارير والرصد وإذكاء الوعي والاتصال بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني.

رابعاً، لا بد لجهة التنسيق القائمة داخل الحكومة أن تكون مدعومة على نحو كاف من حيث الموظفين الفنيين والموارد. وبالتالي قد يكون من المفيد أحياناً الإبقاء على هيكل يدعم جهة التنسيق الموجودة داخل الوزارات الواسعة بحيث تستفيد من الوفورات الكبيرة. وفي مثل هذه الحالات، قد يكون من المفيد الاعتراف صراحة باستقلالية هيكل جهة التنسيق عن الوزارة الأم

.... ينبغي أن تُفسّر الفقرة ١ من المادة ٣٣ أيضاً على أنها تشير إلى الدول التي توجد بها مستويات متعددة من الحكومات، بحيث يمكن تعيين جهات تنسيق معنية بمسائل الإعاقة على المستوى المحلي والإقليمي والوطني/الاتحادي

المصدر : OHCHR, *Thematic Study on the Structure and Role of National Mechanisms for the Implementation and Monitoring of the [CRPD]* (UN Doc. A/HRC/13/29, 2009) para. 24-36.

لا توجد حتى الآن نظرة عامة عالمية على ممارسات الدول، باستثناء دراسة أجريت عام 2011 بتكليف من المفوضية السامية لحقوق الإنسان محدودة بالدول الأوروبية. خلصت هذه الدراسة إلى أنه "من السابق لأوانه تحديد تأثير هذه الممارسة على تنفيذ الاتفاقية. [...] لا يمكن تقييم فعالية جهات وآلية التنسيق إلا بعد فترة معينة⁴⁹. أيضاً لا توجد دراسات أكاديمية تأخذ جهات التنسيق لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة كدراسة حالة لتحليل عملهم الداخلي وتأثيرهم. هناك ثروة ماثرة للإعجاب من الأدبيات ذات الطبيعة التوجيهية المنبثقة من العلماء المشاركين ومنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة والنشطاء الذين يقترحون كيفية تنظيم جهات التنسيق هذه (انظر الخاتمة). وتتوقع الأدبيات المستمدة من الاتفاقية الوظائف التالية لجهات التنسيق : تنسيق أنشطة الإدارات الوزارية ، وصياغة التشريعات ذات الصلة أو تعديلها ، وبناء القدرات داخل الحكومة ، وإعداد خطوط الأساس والتقارير وخطط العمل بالتنسيق مع المجتمع المدني⁵⁰. هذه الأدبيات تقدم وجهات نظر تكملية لتطوير التوجهات ودعم ممارسات الدولة.

1.3 جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان في حقول مواضيعية أخرى

تشجع بعض مجالات حقوق الإنسان المواضيعية الأخرى أو مجالات السياسة المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحقوق

الإنسان اعتماد جهات التنسيق الحكومية. يتحدث هذا القسم بإيجاز عن أربعة منهم.

1.3.1 حقوق الأطفال

أكدت لجنة حقوق الطفل على ضرورة قيام الدول بإنشاء "تنسيق حكومي بين إدارات الحكومة المركزية، وبين مختلف المقاطعات والأقاليم، وبين المستويات الحكومية المركزية وغيرها، وبين الحكومة والمجتمع المدني".⁵¹ الغرض من التنسيق هو ضمان احترام جميع مبادئ الاتفاقية ومعاييرها لجميع الأطفال داخل الولاية القضائية للدولة؛ أي لضمان عدم الاعتراف بالالتزامات [...] فقط من قبل الإدارات الكبيرة التي لها تأثير كبير على الأطفال - التعليم أو الصحة أو الرفاهية وما إلى ذلك - ولكن أيضًا عبر أجهزة الحكومة، بما في ذلك على سبيل المثال الإدارات المعنية بالتمويل والتخطيط والتوظيف والدفاع، وعلى جميع المستويات.⁵²

ومع ذلك، وكما رأينا في مقدمة هذه الدراسة، فقد تميل اللجنة إلى الابتعاد عن وصف ترتيبات وتنظيمات ذات طابع دولي لمثل هؤلاء الفاعلين، وإبداء درجة عالية من الاحترام للدول وسلطتها التقديرية في تقرير الترتيبات المؤسسية. في التعليق العام رقم 5 الصادر عنها سنة 2003، اقتصر على الإشارة إلى أن "هناك العديد من الطرق الرسمية وغير الرسمية لتحقيق التنسيق الفعال، بما في ذلك على سبيل المثال اللجان المشتركة بين الوزارات والإدارات المعنية بالأطفال، وتفتح [...] أن تستعرض الدول الأطراف، إذا لم تكن قد فعلت ذلك بالفعل، آلية الحكومة من منظور تنفيذ الاتفاقية"⁵³.

وحذرت اللجنة من أنه "ليس من العملي جمع المسؤولية عن خدمات الأطفال معًا في إدارة واحدة، وعلى أي حال، فإن القيام بذلك قد يؤدي إلى زيادة تهميش الأطفال في الحكومة. ولكن يمكن لوحدة خاصة، إذا مُنحت سلطة رفيعة المستوى - تقدم تقاريرها مباشرة، على سبيل المثال، إلى رئيس الوزراء أو الرئيس أو لجنة مجلس الوزراء المعنية بالأطفال - أن تساهم في الهدف العام المتمثل في جعل الأطفال أكثر بروزًا في الحكومة وفي التنسيق مع ضمان احترام حقوق الأطفال عبر الحكومة وعلى جميع مستويات الحكومة. يمكن تكليف هذه الوحدة بمسؤولية وضع استراتيجية شاملة للأطفال ومراقبة تنفيذها، فضلاً عن تنسيق إعداد التقارير بموجب الاتفاقية."⁵⁴

وبالتالي، فإن اللجنة، وكذلك الجهات الفاعلة الأخرى مثل اليونيسف، تميل إلى التركيز بشكل أكبر على العمليات الوطنية الشاملة اللازمة لحماية الطفل بدلاً من الوصفات والترتيبات المؤسسية المحددة لجهات التنسيق نفسها.

تتعلق التوصيات بعمليات التخطيط، وآليات الإحالة بين وكالات الحماية وسير العمل التشغيلي المشترك بين القطاعات، والرصد وجمع البيانات، والتدريب، ووضع الميزانيات المراعية للأطفال، وما إلى ذلك.⁵⁵ ينظر هذا النهج في المقام الأول إلى هيكل الحكومة الشامل الضروري للحماية على المستوى الوطني، وكيف تشكل مكوناته معًا نظامًا متشابكًا وفعالاً، بدلاً من التركيز على الهيكل المركزي المسؤول عن صيانة هذا النظام. أما فيما يتعلق بالمواضيع الفرعية لحقوق الطفل، تظهر بعض التوجهات بشأن جهات التنسيق؛ فتوصي على سبيل المثال منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) الدول الأعضاء فيما بتعيين جهات تنسيق وطنية لحماية الأطفال ضحايا الاتجار بالبشر.⁵⁶

1.3.2 الأعمال التجارية وحقوق الإنسان

أصبح إنشاء جهات التنسيق الوطنية (NCPs) لسلوك الأعمال التجارية المسؤول أمرًا شائعًا بشكل متزايد. فقد

أنشأت تسع وأربعون دولة مثل هذه الجهات⁵⁷، إما كهيئة مشتركة بين الوزارات، أو كهيكل متعدد الأطراف (الحكومة، والأعمال التجارية، والنقابات والمنظمات غير الحكومية)، أو هيئة قائمة على الخبراء أو هيكل فردي (على سبيل المثال، شخص داخل الوزارة)، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في بعض الأحيان.

تم إنشاء جهات التنسيق الوطنية بموجب المبادئ التوجيهية للمؤسسات متعددة الجنسيات التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية⁵⁸ (OECD). تم اعتماد المبادئ التوجيهية في البداية في عام 1976 وتمت الإشارة إلى جهات التنسيق الوطنية اعتبارًا من عام 1984. وفي عام 2000، طلب مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من الدول إنشاء جهات تنسيق وطنية وقدمت إرشادات وتوجيهات إجرائية مفصلة بشأن دورها. وفقًا لقرارها، "يتعين على الدول المنضمة إنشاء [جهة تنسيق وطنية] لتعزيز فعالية المبادئ التوجيهية من خلال الاضطلاع بأنشطة تعزيزية ومعالجة الاستفسارات والمساهمة في حل المشكلات التي تنشأ فيما يتعلق بتنفيذ المبادئ التوجيهية في حالات محددة. مع مراعاة من الإرشادات الإجرائية المرفقة. وطلبت من جهات التنسيق الوطنية "العمل وفقًا للمعايير الأساسية للرؤية وإمكانية الوصول والشفافية والمساءلة لتعزيز هدف التكافؤ الوظيفي".⁵⁹

أضافت مراجعة 2011 للمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فصلاً عن حقوق الإنسان يتماشى مع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان⁶⁰. تسلط المبادئ التوجيهية العامة للأمم المتحدة الضوء أيضًا على دور جهات التنسيق الوطنية كمؤسسات انتصاف غير قضائية⁶¹. وفي الواقع، فإن مهمة حل المشكلات المتعلقة بعدم مراعاة المبادئ التوجيهية وسوء السلوك المزعوم هي سمة مهمة لجهات التنسيق الوطنية. منذ عام 2000، عولجت أكثر من 450 حالة من هذه الحالات من قبل جهات التنسيق الوطنية في أكثر من 100 دولة⁶². ومنذ مراجعة 2011، كان أكثر من 50٪ من جميع القضايا التي تلقتها جهات التنسيق الوطنية تحتوي على عنصر حقوق الإنسان⁶³

ومن الجوانب الأخرى الجديرة بالملاحظة أن جهات التنسيق الوطنية تقدم مثالًا نادرًا في توضيح دور جهات التنسيق والإرشادات والتوجيهات التفصيلية. وتنتج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عدد ضخم من الموارد والأدوات لدعم جهات التنسيق الوطنية في تنفيذ وظائفها المختلفة⁶⁴. ومنذ عام 2001، يتم تنظيم اجتماعات دولية سنوية لجهات التنسيق الوطنية وتم وضع نظام لمراجعات الأقران الطوعية في عام 2017. وتتولى أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هذه المراجعة الطوعية ويقوم بها ممثلون عن اثنين إلى أربعة جهات تنسيق وطنية مختلفة يقومون بزيارة ميدانية، ويلتقون بجميع أصحاب المصلحة ويحددون نقاط القوة ومجالات التحسين، ويقدمون التوصيات في تقرير عام. في هذا الإطار، خضعت 15 جهة تنسيق وطنية لمراجعة الأقران في غضون ثلاث سنوات فقط⁶⁵.

1.3.3 مسؤولية الحماية

تم الاعتراف رسميًا بمسؤولية الحماية (R2P) في عام 2005، وهي مبدأ يجب بموجبه على المجتمع الدولي حماية السكان من جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والتطهير العرقي والإبادة الجماعية⁶⁶. يرتبط هذا المبدأ ارتباطًا مباشرًا بقانون حقوق الإنسان، ويستهدف أخطر الانتهاكات⁶⁷ إذ يشير إطار تحليل الأمم المتحدة لمنع الجرائم الفظيعة إلى انتهاكات حقوق الإنسان كعلامة إنذار مبكر⁶⁸.

منذ عام 2010، عززت بعض الدول ومنظمة المركز العالمي للمسؤولية عن الحماية إنشاء جهات تنسيق خاصة

بالمسؤولية عن الحماية. فوفقًا لمحضر الاجتماع الوزاري لعام 2010 الذي نوقشت فيه الفكرة مبدئيًا، يجب أن تشمل جهات التنسيق "كبار المسؤولين الذين يعملون كمستشارين وطنيين رئيسيين بشأن مسؤولية الحماية مع واجب تنسيق الجهود الوطنية والتعاون مع المسؤولين الآخرين في الحكومات والمؤسسات الأخرى من أجل تعزيز الجهود لتوقع "جرائم المسؤولية عن الحماية" ومنعها والاستجابة لها بشكل أفضل". التزمت الدول كذلك بعقد اجتماعات لجهات التنسيق هذه "بهدف أن تصبح شبكة دائمة من المسؤولين المعيّنين على وجه التحديد لتحسين التنسيق بين الحكومات بشأن منع الفظائع الجماعية"⁶⁹.

اعتبارًا من نوفمبر 2020، عينت 61 دولة ومنظمتان إقليميتان (الاتحاد الأوروبي ومنظمة الدول الأمريكية) جهات تنسيق الخاصة بالمسؤولية عن الحماية⁷⁰. وتظهر تحليلات المركز العالمي للمسؤولية عن الحماية أنه ` في حين أن جهات التنسيق الخاصة بالمسؤولية عن الحماية في بعض البلدان تقع داخل الوزارات المعنية بشكل رئيسي بالسياسات المحلية (الركيزة الأولى) ، فقد اختارت غالبية الحكومات وضع هذه الجهات داخل وزارة الشؤون الخارجية، بما في ذلك الإدارات التي تركز على الشؤون متعددة الأطراف، والقانون الدولي، وحقوق الإنسان، والمنظمات الدولية⁷¹. وتتميز جهات التنسيق بميزة رئيسية هي تنظيمها كشبكة دولية دائمة، ويعمل المركز العالمي للمسؤولية عن الحماية كأمانة لها. منذ عام 2019، تم تجهيز الشبكة بمجموعة توجيهية تضم الجهات التنسيقية. في عام 2019 ، نشر المركز العالمي كتيبًا موجزًا يوفر إطارًا توجيهيًا قصيرًا لجهات التنسيق الخاصة بالمسؤولية عن الحماية⁷².

1.3.4 القانون الدولي الإنساني

تستند المعايير الدولية للقانون الإنساني إلى اتفاقيات جنيف لعام 1949. ينص البروتوكول الأول المؤرخ 8 يونيو / حزيران 1977 على أن الدول ملزمة بـ "احترام وضمأن احترام" أحكامها "في جميع الظروف"⁷³. وعلى هذا الأساس ، دأبت اللجنة الدولية للصليب الأحمر ICRC على تعزيز ودعم إنشاء " اللجان الوطنية لتطبيق القانون الدولي الإنساني في جميع الدول بغض النظر عن الظروف - بما في ذلك أوقات السلم. في عام 1995، شجع المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر على إنشاء مثل هذه اللجان⁷⁴.

وفقًا لقاعدة بيانات اللجان الوطنية التي تحتفظ بها اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، أنشأت 112 دولة لجنة وطنية⁷⁵. ويمكن أن تتخذ اللجان الوطنية أشكالًا عديدة، من مجموعة خبراء غير رسمية إلى هيئة مشتركة بين الوزارات أو بين المؤسسات يتم إنشاؤها بموجب مرسوم وزاري أو قانون. وتوصي اللجنة الدولية للصليب الأحمر بأنه يفضل ربط هذه اللجان بالسلطة التنفيذية للحكومة ، وأن تتمتع بوضع قانوني لتكون فعالة بالكامل وقادرة على أداء الدور المنوط بها، وأن يكون لها هيكل رسمي لضمأن استمرار عملها بمرور الوقت. في عام 2019 ، نشرت اللجنة الدولية للصليب الأحمر "مبادئ توجيهية" تزود اللجان الوطنية بتوصيات ونماذج تنظيمية لإجراء مراجعة للقانون الوطني مقارنة بالمعايير الدولية وخطط العمل والتقارير وأوراق العمل وما إلى ذلك⁷⁶.

في العديد من الحالات، تم تحديد أو إنشاء نفس الهيكل من قبل الدول لكل من القانون الإنساني وحقوق الإنسان، مما يشير إلى الارتباط الوثيق بين المجالين. هذا هو الحال في بوركينا فاسو ، كابو فيردى ، فرنسا ، غينيا بيساو ، كازاخستان ، ناميبيا ، تركمانستان وزيمبابوي.

منذ عام 2002 ، نظمت اللجنة الدولية للصليب الأحمر على فترات منتظمة "اجتماعات عالمية" للجان الوطنية من أجل تنفيذ القانون الدولي الإنساني والذي يفترض بها تكون "منتدى يمكن للجان [...] الوطنية أن تجتمع فيه وتناقش الاختصاصات والعمليات والأنشطة الخاصة بكل منها وتناقش إنجازاتها والتحديات"⁷⁷ .

خواطر وتحليل حول التوجهات لجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان ذات الطبيعة المواضيعية.

يُظهر التحليل المتقاطع للإرشادات والتوجهات الدولية بشأن جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان وذات الطبيعة المواضيعية أوجه تشابه جوهرية ويشير إلى الفروق الدقيقة من مجال موضوعي إلى آخر. فإن مقارنة هذه الجهات المسؤولة عن حقوق المرأة وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أمر مفيد.

في كلا المجالين، تتمثل الوظيفة الرئيسية لهذه الجهات في تنسيق التنفيذ الوطني، وكذلك ضمان تعميم وتعزيز الحقوق في العمل الحكومي. وينصب التركيز الرئيسي للإرشادات والتوجهات الدولية على العمليات الوطنية، فالهدف منها هو أن تعمل النظم الوطنية بطريقة مستدامة ذاتيًا من خلال التفاعلات بين جهات التنسيق من جهة والجهات الفاعلة الأخرى من جهة ثانية، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأصحاب المصلحة. في الواقع، في كلا المجالين ، ظهرت التوصيات الخاصة بجهات التنسيق قبل اعتماد معاهدة حقوق مخصصة وإنشاء هيئة معاهدة.

من حيث التصميم المؤسسي، هناك اختلافات هامشية بين الترتيبات التنظيمية في كل مجال. فيما يتعلق بحقوق المرأة، يفضل التوجيه الهياكل الداخلية للحكومة، مع التركيز على المسؤولية والسلطة. في مجال الإعاقة، تتجه التفضيلات نحو المشاركة من خلال المجالس والمجالس المشتركة التي تجمع كل من الجهات الفاعلة الحكومية وأصحاب الحقوق - على الرغم من أن التحليل أظهر أن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لا تتماشى تمامًا مع التوجهات السابقة، مما يشير إلى أوجه الغموض في تطوير الوجيهات الخاصة بنفس جهات التنسيق الحكومية ذات الطبيعة المواضيعية بمرور الوقت.

وقد تفسر طبيعة الحقوق هذه الاختلافات. ولكن الأهم من ذلك، أن ما حدد هذه لاختلافات هو ما فضلته حركات المجتمع المدني المرتبطة بكل مجال موضوعي. فالتطور التاريخي الوارد في هذا الفصل أظهر كيف أن إنشاء جهات التنسيق الحكومية يساهم إلى حد ما في عملية تأسيس الحركات الإجتماعية. وقد أدى ذلك إلى قيام الدراسات النسوية بتحليل هذه المؤسسات الجديدة والفاعلين الجدد في الدولة باعتبارهم مسؤولين أمام أصحاب الحقوق الذين يشكلون "مناصرين" لهذه المؤسسات مع توقع أن يتبنى الفاعلين والأشخاص داخل هذه المؤسسات قيم الحركة.

وأضاف النظر لهذه الجهات التنسيقية في المجالات المواضيعية الأخرى أمثلة على الاختلافات من حيث التصميم المؤسسي والمهام. وظهرت ثلاث وظائف بارزة في تحليل المجالات المواضيعية في القسم 1.3.

أولاً، بعض جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان لديها ولاية حماية مميزة. إذ تلعب جهات التنسيق الوطنية للسلوك التجاري المسؤول دورًا معترفًا به كألية تظلم غير قضائية. ويقترح البعض أن جهات التنسيق يمكن أن تلعب أيضاً وظيفة وقائية، على سبيل المثال، في إنفاذ السياسات أو خطط العمل الوطنية على حقوق معينة. في هذا الإطار، ذكر المقرر الخاص السابق للأمم المتحدة المعني بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إن جهات التنسيق الخاصة باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة "يجب أن تتمتع بالسلطة لبدء التحقيقات والتوصية

بفرض عقوبات على الكيانات الحكومية والخاصة التي تفشل في تنفيذ [الخطط الاستراتيجية الوطنية]. ويمكن أن تتراوح هذه العقوبات من مجرد نشر قائمة الكيانات غير الممتثلة للجمهور إلى فرض الغرامات ، أو مصادرة الأموال العامة⁷⁸.

ثانيًا ، ترتبط العديد من جهات التنسيق الحكومية ذات الطبيعة المواضيعية بطبيعتها بإطار معياري دولي محدد، إذ تم إنشاء بعضها لضمان الامتثال الوطني لتلك المعايير. هذا هو حال جهات التنسيق الوطنية للسلوك التجاري المسؤول ، و جهات تنسيق المسؤولية عن الحماية ، واللجان الوطنية لتنفيذ القانون الدولي الإنساني. هذا لا يعني أنهم مسؤولون عن تقارير الدولة بموجب الأطر الدولية ذات الصلة، لأن الأخيرة لا تستلزم عملية إعداد تقارير شبيهة بالتقارير المطلوبة لمعاهدات حقوق الإنسان. بل إنهم مكلفون بتنفيذ واحترام المعايير ودمجها في القوانين والسياسات الوطنية. أما بعض جهات التنسيق الحكومية، فقد ارتبطت بإطار معياري مخصص لاحقًا، فقد كانت جهات التنسيق في مجال حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة موجودة مسبقًا على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ولكن تم تعيين العديد منها كجهات تنسيق وفقاً لمتطلبات الاتفاقية بعد اعتمادها في عام 2006.

ثالثًا وأخيرًا ، تُظهر جهات التنسيق الوطنية للسلوك التجاري المسؤول وتلك الخاصة بالمسؤولية عن الحماية واللجان الوطنية لتنفيذ القانون الدولي الإنساني أيضًا كيف يمكن أن تكون جهات التنسيق الحكومية جزءًا من الشبكات الدولية، بما في ذلك الاجتماعات الدولية المنتظمة وتنظيم إجراءات مراجعة الأقران.

الفصل الثاني

جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان ذات الولاية الشاملة

إلى جانب جهات التنسيق الحكومية المواضيعية لحقوق الإنسان، ازدهرت الهياكل الشاملة داخل الحكومة التي تغطي نطاقاً شاملاً لحقوق الإنسان منذ التسعينيات. ظلت هذه الهياكل دون توجيه دولي لفترة طويلة. ومع ذلك فقد غامرت المبادرات الأخيرة في توجيه الدول نحو هياكل حقوق الإنسان الشاملة على مستوى الدولة. في هذا السياق، لفت الدليل العملي حول "الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة" الذي نشرته المفوضية السامية لحقوق الإنسان في عام 2016 الكثير من الاهتمام. كما سيوضح هذا الفصل، يُظهر التحليل الدقيق لهذه التطورات أن مثل هذه الإرشادات تعتمد على ممارسات الدولة وفي نفس الوقت تعيد توجيه مثل هذه التجارب والوصفات الحالية للمبادئ التوجيهية الموضوعية.

2.1 وزارات حقوق الإنسان كنوع مبكر من جهات التنسيق الحكومية

كان الشكل اللافت للنظر الذي اتخذته جهات التنسيق الحكومية الشاملة لحقوق الإنسان هو إنشاء "وزارة لحقوق الإنسان"، وهو خيار مشابه للحلول المبتكرة المعتمدة في مجال المساواة بين الجنسين (انظر القسم الفرعي 1.1.2). تم إنشاء أول نموذج أولي مثبت في عام 1986 بواسطة Mobutu Sese Seko في جمهورية الكونغو الديمقراطية (زائير آنذاك). ومن الناحية الفنية، كان ما يشار له عادة بإسم وزارة حقوق الإنسان⁷⁹ هو إدارة لحقوق المواطنين وحررياتهم داخل المجلس التنفيذي للحكومة، يرأسها نائب رئيس الوزراء المسؤول عن حقوق الإنسان وحرريات المواطنين.⁸⁰ وتأسست وزارات حقوق الإنسان في مالي عام 1993 في أعقاب إنشاء الجمهورية الثالثة واعتماد دستور جديد، أما في المغرب عام 1993 من قبل الملك الحسن الثاني في سياق الإصلاحات الدستورية التي تهدف إلى الحد من الحكم المطلق الملكي، وفي باكستان في عام 1995 في ظل الحكومة الإصلاحية التي قادها Benazir Bhutto.

ومن التحديات الأساسية التي تواجه وزارات حقوق الإنسان تقلبها الشديد واعتمادها على الخيارات السياقية، إذ أن وضعهم محفوف بالمخاطر ويخضع لتهديد دائم بالتوقف. على سبيل المثال، كان لدى العراق وزارة من عام 2003 إلى عام 2015، و صربيا من عام 2008 إلى عام 2011، وجمهورية التشيك من عام 2007 إلى عام 2010 ومرة أخرى من عام 2014 إلى عام 2017. كما يتم دمج وزارات حقوق الإنسان بانتظام مع وزارات أخرى أو فصلها عنها؛ قد تكون هذه الاختيارات جزءاً من قرار عام، على سبيل المثال، لتقليص الحقائق الوزارية. بالإضافة لذلك، فإن وجود أو عدم وجود حقائق حقوق الإنسان هو بحد ذاته مؤشر سياسي. فعلى سبيل المثال،

ألغى رئيس اليمين المتطرف في البرازيل جاير بولسونارو الوزارة المتخصصة لحقوق الإنسان عند انتخابه في 2018 وأنشأ بدلاً من ذلك وزارة للمرأة والأسرة وحقوق الإنسان، الأمر الذي يُنظر إليه على أنه محاولة لفرض القيم الدينية على حقوق الإنسان⁸¹.

في هذا الإطار، لا يوجد حساب أو قاعدة بيانات تاريخية لتوثيق هذه التجارب. لسد هذه الفجوة، أُجريت بحثًا مكتبيًا حول تراكيب حكومات جميع البلدان في مايو 2019. في تلك اللحظة، كان إجمالي 32 حكومة تتألف من وزارة مخصصة لحقوق الإنسان - أي 16.5٪ من دول العالم . من هؤلاء:

- تم تخصيص ستة منها فقط لحقوق الإنسان (جمهورية الكونغو الديمقراطية وغينيا الاستوائية والمغرب وباكستان وتوغو واليمن) ، وخمسة إضافية مخصصة لحقوق الإنسان وموضوع وثيق الصلة ، على سبيل المثال، حقوق الأقليات (البوسنة و الهرسك وبوركينا فاسو والجبل الأسود وتونس وهاي تي).
- ثمانية عشر وزارة مسؤولة عن العدل وحقوق الإنسان. لسبعة من هؤلاء، غطت الحقيبة الوزارية موضوعًا آخر مثل السجن و الطوائف و الشفافية والإصلاحات المؤسسية (توجد وزارات العدل وحقوق الإنسان في أنغولا والأرجنتين وجمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد وشيلي وكوت ديفوار وغابون وغينيا بيساو وإندونيسيا ومالي وبورو ؛ تم العثور على وزارات مع مواضيع إضافية في جزر القمر، جمهورية الكونغو وجيبوتي وإكوادور واليونان وليسوتو وموريشيوس).
- في ثلاث دول ، ارتبطت وزارات حقوق الإنسان بوزارات "المرأة" (الصومال) ، "المرأة والأسرة" (البرازيل) ، أو "التضامن الوطني" (بوروندي).

يمكن الاطلاع على قاعدة البيانات الأصلية بالكامل في الملحق 1 من الدراسة الحالية. وتجدر الإشارة إلى أنه قد تتغير الحالة في بلد معين بسرعة كبيرة وبالتالي تتغير معها البيانات الإجمالية. إذ منذ إجراء هذا البحث المكتبي، غيرت بعض البلدان، مثل تونس، حكوماتها مرتين، مع اتخاذ قرارات مختلفة في كل مرة فيما يتعلق باستمرار حقيبة وزارية تغطي حقوق الإنسان بشكل صريح.

تكشف البيانات عن بعض الاتجاهات في هذا المجال. فالجدير بالذكر أن إنشاء وزارات لحقوق الإنسان توجي بمستوى معين من المحاكاة بين الدول. من بين هذه البلدان التي لديها وزارة، هناك 20 دولة في إفريقيا، منها 16 مستعمرات فرنسية سابقة. بعض الدول بارزة أكثر من الأخرى إذ استثمرت بوركينا فاسو بشكل خاص في وزارة حقوق الإنسان، إذ لم يقتصر الأمر على الاحتفاظ بالحقيبة الوزارية دون إنقطاع منذ عام 2000 (إما قائمة بذاتها أو بالاشتراك مع وزارة العدل)، بل أنشأت الدولة أيضًا مجموعة معينة من الموظفين العموميين المتخصصين في مجال حقوق الإنسان منذ عام 2006 (انظر الإطار 7).

الإطل 7. تاريخ مختصر لوزارة حقوق الإنسان في بوركينا فاسو

تم إنشاء حقيبة وزارية مخصصة في البداية في عام 2000 من قبل الرئيس بلز كومباوري عندما كان نظامه الاستبدادي يتعرض لمجموعة من التحديات. واشتملت الاحتجاجات الشعبية على بُعد متعلق بحقوق الإنسان. و أدى أدى مقتل الصحفي نوربرت زونغو في 13 ديسمبر / كانون الأول 1998، على وجه التحديد، إلى اندلاع مظاهرات مهمة. واستجابة لذلك، تم التعمد بسلسلة من الالتزامات في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك التصديق في عام 1999 على ثلاث معاهدات دولية. في عام 2000، لم يتم إجراء تعديل حكومي للتعبير عن الانفتاح السياسي. في هذه المناسبة، فإن تم تعيين أول وزير دولة لحقوق الإنسان، والذي أصبح وزارة بعد ذلك بعامين. ومنذ ذلك الحين، تم تضمين الملف في جميع الحكومات، إما كوزارة متخصصة أو مدمجة مع حقيبة العدل.

قام أول وزير لحقوق الإنسان بإنشاء فرع خدمة مدنية مخصص لحقوق الإنسان، بهدف خلق خيرة هيكلية من شأنها أن تكون مستدامة وتضمن ديمومة الوزارة في حالة اتخاذ قرار سياسي بتفكيكها. في عام 2006، تم إنشاء فئتين من "الوظائف المحددة" كجزء من الخدمة المدنية: مستشارو حقوق الإنسان من نوي الرتب الإدارية الأعلى ويقومون بوظائف استشارية، وموظفي حقوق الإنسان المكلفين بوظائف التنفيذ. جميعهم يتلقون تدريبًا متخصصًا لمدة 30 شهرًا في الإدارة الوطنية ومدرسة القضاء. في عام 2016، كان هناك 105 مستشارًا و 100 موظفًا يعملون في الوزارة، تم تعيين 41٪ منهم في وفود إقليمية.

منذ البداية، كان التركيز الأساسي للوزارة على هيكلية خطاب حقوق الإنسان على المستوى الوطني والإشارة إلى الحاجة إلى تثقيف الناس. وفقًا لسياسة حقوق الإنسان الأولى التي صاغتها في عام 2001، فإن "فلسفة حقوق الإنسان لا تتوافق دائمًا مع التقاليد والعادات." ومن خلال إعطاء ممارسة الختان كمثال، افترضت السياسة أن قضايا حقوق الإنسان تحتاج إلى "تغيير العقلية، وهذا يتطلب مشروعًا واسعًا لتثقيف المواطنين في مجال حقوق الإنسان.

الهدف الأساسي الثاني لوزارة حقوق الإنسان هو دمج حقوق الإنسان في العمل الحكومي. وبعيدًا عن السلطة التنفيذية، فإن سياسة حقوق الإنسان لعام 2013 تكلف الوزارة بضمان التآزر والتعاون بين الجهات الفاعلة وتوجيه "قطاع" حقوق الإنسان الذي يفهم على أنه يشمل الجهات الفاعلة الحكومية والجهات الحكومية المستقلة والمنظمات غير الحكومية وحتى الجهات المانحة.

تهدف العديد من آليات التنسيق برئاسة الوزارة إلى دعم الاتساق بين الحكومات في مجال حقوق الإنسان. إذ تجمع اللجنة الوزارية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي ممثلين عن جميع الوزارات التنفيذية تقريبًا. ويشمل إطل الحول القطاعي الأوسع

ممثلين عن الوزارات ولكن أيضًا من المحاكم والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة وبعض الهياكل الأخرى ، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. ويتم دعم الوزارة أيضًا من قبل جهات التنسيق في الوزارات التنفيذية، المعينة لأغراض مختلفة (المقدرة بـ 35 اعتبارًا من عام 2017).

في نفس السياق، نمت التقارير الدولية لتصبح جزءًا أساسيًا من أنشطة الوزارة. بينما تمت صياغة تقرير الدولة الأول للاستعراض الدوري الشامل (2008) جزئيًا من قبل مستشارين خارجيين، قامت الوزارة لاحقًا بإضفاء الطابع المؤسسي على عمليات إعداد التقارير. تغطي العمليات المتعلقة بالاستعراض الدوري الشامل (إعداد التقارير، والمتابعة، ومراجعات منتصف المدة) الآن على أطر السياسات الأخرى، بما في ذلك السياسات الوطنية لحقوق الإنسان، من حيث الاستثمار والاهتمام من قبل الوزارة. ويمكن تفسير هذا الوضع بشكل ملحوظ من خلال البروز السياسي الدولي لهذه العملية والضغط من الجهات المانحة.

بتصرف من : Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD diss., University of Copenhagen, 2020), Ch. 9 and 11.

2.2 تنوع ممارسات الدولة : التصنيف

تعتبر وزارات حقوق الإنسان نوع واحد فقط من جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان ذات الصلاحيات الشاملة التي أنشأتها الدول، إذ يوجد أنواع أخرى، ولكن يصعب جمع المعلومات حول الوحدات داخل الهيئات التنفيذية بشكل كبير حيث يتطلب ذلك التحقيق في الوحدات الإدارية داخل الحكومة. ومع ذلك، من الممكن تحديد تصنيف لممارسات الدولة من حيث الهياكل التنظيمية والترتيبات المؤسسية.

وتتبع جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان بشكل عام الأشكال المؤسسية التالية:

- الوزارات القائمة بذاتها
- الإدارات والأقسام والوحدات داخل الوزارة ذات الصلاحيات الأوسع
- الوحدات في مكاتب رئاسة الوزراء أو الرئاسة
- الهيئات الحكومية غير الوزارية، والملحقة بوزارة. تركز هذه الهيئات على بناء المعرفة والتعزيز وصياغة السياسات.

- الهياكل المختلطة: لجان أو مجالس أو لجان مشتركة تتألف من ممثلين وزاريين وأنواع أخرى من الممثلين، لا سيما من المجتمع المدني.

ويمكن تعيين الهياكل الأخرى كجهة تنسيق حكومية لحقوق الإنسان: لجنة برلمانية أو جمعية أو اتحاد شامل. و قد لا تأخذ الجهات التنسيقية لحقوق الإنسان شكلاً تنظيمياً واحداً فقط ؛ فهم في بعض الأحيان شخص واحد / هيكل فرعي داخل مؤسسة أكبر، كما يمكن أن تشمل جهة التنسيق الحكومية العديد من الوحد داخل الوزارات. على هذا النحو، فجهة التنسيق الحكومية هيكل شجاع يتخطى الحدود التنظيمية.

ويمكن القول بأن جهات التنسيق الحكومية الموجودة داخل هيكل أكبر هي أيضاً متعددة الأشكال. قد يكونون فرداً أو وحدة أو "خلية" أو مجموعة عمل من جهات مختلفة مثل المكاتب اللامركزية والوكالات المنفذة. وعادة ما توجد هذه الجهات لحقوق الإنسان في أحد الفروع التنظيمية التالية:

- وحدات استشارية: وهي قريبة من التسلسل الهرمي السياسي أو الإداري. اذ توجد العديد من جهات التنسيق في مكتب الوزير أو مكتب المسؤول العام للإدارة الوزارية. وهذا يضمن تنوير التوجه السياسي والقرارات الإدارية.

• وحدات التخطيط أو الإشراف على السياسات / المراقبة: تلعب هذه الوحدات دوراً مستعرضاً مهماً في الإدارات. فهم مسؤولون عن تحديد الإجراءات المستقبلية و/ أو المراجعة التلقائية للمشاريع والأنشطة، وبالتالي ضمان معالجة القضايا ذات الطبيعة الشاملة بشكل منهجي. وعادة ما يتم تكليفهم بجمع البيانات وبناء المعرفة، وهي سمة أساسية لجهات التنسيق الحكومية.

- مكاتب الخدمات الفنية والوحدات ذات المسؤوليات التنفيذية: وهي نادرة حيث لا يفترض أن تقوم جهات التنسيق بتنفيذ الأنشطة بشكل مباشر. ومع ذلك، يمكن انشاء جهة تنسيق لحقوق الإنسان في كل إدارة. وبهذا الشكل، تقوم جهات التنسيق باتباع نهج ذو مساريين من خلال العمل التعزيز لمسألة ما ودعمها من خلال القيام بتدابير ومشاريع معينة.

في نفس السياق، يمكن أن توجد أكثر من جهة تنسيق حكومية لحقوق الإنسان ذات طبيعة شاملة في البلد الواحد. ففي دراستها لعام 2016 حول الهياكل الوطنية لإعداد التقارير (NMRFs)، ذكرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان أمثلة على الهياكل المختلفة المنشأة للتنفيذ الوطني أو إعداد التقارير الخارجية:

- في المكسيك، تُلحق اللجنة الوزارية المعنية بالسياسة الحكومية بشأن حقوق الإنسان بوزارة الداخلية وتنتج برنامجاً وطنياً لحقوق الإنسان وترصد تنفيذ البرنامج والتوصيات الدولية. وتنسق وزارة الخارجية عملية إعداد التقارير⁸²

- في فنلندا، تنسق وزارة العدل شبكة مسؤولي التنسيق من أجل الحقوق الأساسية وحقوق الإنسان عبر الوزارات، والتي تراقب تنفيذ خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان وتقوم وزارة الخارجية بعملية تنسيق إعداد التقارير⁸³.

قد تكون هذه الازدواجية مرتبطة بسياق إنشائها وبالاحتياجات التي تلبها. اذ كان أحد الدوافع الأساسية

لإنشاء وزارات حقوق الإنسان في التسعينيات (الواردة في القسم 2.1، والتي تم إنشاؤها في أوقات الخلاف السياسي أو الإصلاحات) تعزيز حقوق الإنسان في الداخل، مع التركيز على السياسة الوطنية. وبالمثل، تم إنشاء العديد من جهات التنسيق الحكومية ذات الولاية الشاملة تماشياً مع تبني الدول لنماذج الأنظمة الوطنية لحقوق الإنسان التي يتم الترويج لها دولياً، والتي من المفترض أن تلعب به الجهاز التنفيذي المركزي دوراً أساسياً وهيكلياً. وتقوم العديد من جهات التنسيق الحكومية بدور أساسي فيما يتعلق بسياسات حقوق الإنسان مثل خطط العمل الوطني لحقوق الإنسان. في موريشيوس، على سبيل المثال، تم إنشاء وحدة حقوق الإنسان عام 2010 لدى مكتب رئيس الوزراء لضمان تنفيذ خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان⁸⁴.

وفي هذا الصدد، توجد بعض التوجيهات الدولية، فقد أوصى دليل عام 2002 بشأن خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان الذي نشرته المفوضية السامية لحقوق الإنسان⁸⁵ بصياغة وإنشاء لجان ذات تكوين واسع وشجع على إضفاء الطابع المؤسسي عليها خارج خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان لأغراض التعزيز والتنسيق (انظر الإطار 8).

الإطار 8. توصيات المفوضية السامية لحقوق الإنسان للجان التنسيق الوطنية المعنية بالخطط الوطنية لحقوق الإنسان (2002)



سيكون التطور الرئيسي في المرحلة التحضيرية للعمل على الخطة هو تشكيل لجنة التنسيق الوطنية. [...] يجب أن تكون اللجنة على نطاق يسمح بتمثيل مُرضٍ للوكالات الحكومية وأصحاب المصلحة. وفي نفس الوقت يمكن إدارتها من حيث فعالية صنع القرار والتكلفة. [...] من أجل تحقيق الهدف المزدوج للتنفيذ الفعال والدعم الشعبي الواسع، يجب أن تشمل العضوية ممثلين عن كل من الوكالات الحكومية الهامة ومنظمات المجتمع المدني. [...] من أجل ضمان التمثيل من المنظمات ذات الصلة وتعبئة الخبرات المتاحة بشكل فعال، قد يكون من الضروري إنشاء لجان فرعية أو "مجموعات عمل قطاعية" للتعامل مع مواضيع محددة ضمن الخطة.

في بعض البلدان، قد يكون من المفيد إضفاء الطابع المؤسسي على لجنة التنسيق كهيئة ذات وظائف تتجاوز خطة العمل الوطنية. وقد تتحمل اللجنة المسؤولية المستمرة عن الدمج وتعميم وتعزيز قضايا حقوق الإنسان في الهيئات الحكومية. وقد يشمل نشاطها تعزيز وتنسيق التدريب في مجال حقوق الإنسان، وبناء القدرات والفعاليات، وتعبئة الموارد للأنشطة المتعلقة بحقوق الإنسان.

المصدر: OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (UN Doc. HR/P/PT/10, 2002) 45-49.

وكان الدافع الثاني لإنشاء جهات التنسيق الحكومية ذات الطابع الشامل هو التطلع إلى الخارج. إذ تم إنشاءها لأغراض خارجية بما في ذلك تنسيق إعداد التقارير الدولية والمشاركة مع هيئات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية. وتم زيادة الحاجة إلى التنسيق عبر القطاعات في إعداد التقارير من خلال إنشاء الاستعراض الدوري الشامل (UPR) في عام 2008 ، والذي يتطلب هيكلًا مستعرضًا يمكنه الاعتماد على السياسات القطاعية وتعبئة جميع الهياكل الحكومية المعنية (انظر القسم 2.4 والمربع 11).

يتم إنشاء هذه الجهات ذات الطبيعة الشاملة بالإضافة إلى جهات التنسيق ذات الطبيعة المواضيعية أو في بعض الأحيان دون الوطنية، مما يزيد من تعقيد الهياكل وقد يؤدي إلى وجود سلسلة من جهات التنسيق في بلد ما ، لتلبية الاحتياجات المختلفة. وقد أدى ذلك ببعض الدول إلى محاولة تعزيز الاتساق والتشابه في نظام وأشكال جهات التنسيق الحكومية.

2.3 محاولات الدول في إنشاء بنية موحدة لجهات التنسيق المواضيعية والشاملة

حاولت بعض البلدان تدريجياً تصميم بنية مؤسسية شاملة من شأنها التغلب على تعدد ويهدف ربط الأنواع المختلفة من جهات التنسيق الحكومية بما يشمل جهات التنسيق المواضيعية والشاملة و جهات التنسيق على المستويين المركزي والإقليمي وتلك التي تركز على الالتزامات الوطنية والدولية. وتوضح كلاً من جهود كولومبيا وجورجيا ذلك بشكل جيد.

في هذا الإطار، تقدم حالة كولومبيا مثالا واضحا على أن الهياكل والبنية المؤسسية هي نتيجة لسنوات من

الإصلاحات المؤسسية المتتالية والتجارب المختلفة منذ الثمانينات. وقد تتبع علماء السياسة ومنهم باتريشيا هيريرا كيت وستيفاني تايلور كيف يمكن لتراكم الهياكل السابقة والتدخلات السابقة أن تكون أرضية البنية الحالية⁸⁶. ويعتمد الشكل المؤسسي على العديد من العوامل بما في ذلك الضرورات السياسية الوطنية أو محاولات التعامل مع النماذج الدولية مثل مفهوم الخطط الوطنية لحقوق الإنسان أو ايدولوجيا الادارة العامة السائدة أو تدخلات التعاون الإنمائي.

ويمثل السياق الكولومبي مثالا مثيرا للاهتمام. اذ اعتمدت الحكومة في عام 2011 مرسوماً يقضي بإنشاء المنظومة الوطنية الكولومبية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي "لتوضيح وتنسيق القواعد والسياسات والكيانات على المستويين الوطني والإقليمي ، وبالتالي تعزيز احترام حقوق الإنسان وحمايتها"⁸⁷ ، هذا المرسوم بنيت عليه مراسيم لاحقة تم تبنيها في 2015 و 2016 و 2019⁸⁸. أعادت هذه المراسيم هيكله وتعزيز الهيئات القائمة مثل اللجنة المشتركة بين القطاعات لتنسيق ومراقبة حقوق الإنسان الوطنية وسياسة القانون الإنساني الدولي التي أنشئت في عام 2000، وقد جددت جميع الهياكل القائمة وأنشأت هياكل جديدة عند الاقتضاء. وتم التنصيب أهداف النظام بأكمله في الاستراتيجية الوطنية لضمان حقوق الإنسان 2014-2034⁸⁹. (انظر الإطار 9).

الإطار 9. المنظومة الوطنية الكولومبية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولية

أهداف المنظومة الوطنية هي:

1. تعزيز قدرة المؤسسات لتحسين الظروف الاجتماعية وتمتع الكولومبيين بحقوق الإنسان، واحترام القانون الإنساني الدولي
2. تنظيم المؤسسات العامة للسماح باتخاذ إجراءات وإدارة شاملة وفعالة ومناسبة للدولة على الصعيدين الوطني ودون الوطني
3. هيكله الاستراتيجية الوطنية لضمان حقوق الإنسان والمساهمة في تنفيذها
4. تعزيز تعميم نهج حقوق الإنسان في السياسات العامة القطاعية
5. تعزيز الامتثال ورصد الالتزامات والالتزامات الدولية
6. إنشاء نظام معلومات لرصد ومراقبة وتقييم الوضع.

يتألف النظام الوطني من: 1. اللجنة المشتركة بين القطاعات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. 2. الأمانة الفنية. 3. النظم الفرعية. 4. الهيئات الإقليمية.

يرأس اللجنة المشتركة بين القطاعات مستشار الرئيس لحقوق الإنسان والشؤون الدولية وتتألف من 10 وزراء من السياسات القطاعية (الداخلية ، والعدل ، والعمل ، والتعليم ، وما إلى ذلك) و 10 مسؤولين من الإدارات والوكالات الوزارية (مثل إدارة التخطيط الوطني). وتقوم اللجنة بالتنسيق في المنظومة الوطنية وتصمم وتنفذ وتراقب وتقيم الاستراتيجية الوطنية، وتحدد النظم الفرعية، وتقوم أيضاً بتعزيز المبادرات لمواءمة القانون المحلي مع المعايير الدولية وتعزز الامتثال للالتزامات الدولية.

تقدم الأمانة الفنية المشورة الفنية إلى اللجنة المشتركة بين القطاعات وإلى النظم الفرعية، بشأن تصميم وإدارة الاستراتيجية الوطنية، وتعمل كحلقة وصل دائمة بين هيكل المنظومة الوطنية على المستوى الوطني والإقليمي وتقوم بجمع ودعم جميع مكوناتها لتنفيذ ولايتهم.

هناك ثمانية نظم فرعية تتكون من الوحدات والمسؤولين المكلفين بوظائف حقوق الإنسان في الوزارات والإدارات ومختلف وكالات وبرامج الدولة. وهي تغطي المواضيع التالية: 1. المواطنة والثقافة وحقوق الإنسان / تعليم السلم. 2. الحقوق المدنية والسياسية. 3.

القانون الإنساني الدولي؛ 4. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. 5. العدل. 6- المساواة وعدم التمييز. 7. الشفافية ومكافحة الفساد. 8. الانتقال وبناء السلم.

الهيئات الإقليمية. هناك هيئة للمنظومة الوطنية في كل من الكيانات الإقليمية. هذه الهيئة مسؤولة عن تصميم وتنفيذ ومتابعة وتقييم الاستراتيجية الوطنية، فضلاً عن السياسات والاستراتيجيات الأخرى التي تضعها الحكومة. ويقوم كلاً من الحكام ورؤساء البلديات بتنظيم عمل هذه الهيئات وفقاً لمبادئ توجيهية ومعايير محددة.

الاستراتيجية الوطنية لضمان حقوق الإنسان 2014-2034 هي نتيجة العمل المنسق للمؤسسات التي تتألف منها المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان، بعد عملية تشاركية واسعة النطاق. تحدد الاستراتيجية الوطنية الاستراتيجية وخطوط العمل لكل من المكونات الثمانية للمنظومة الوطنية ، والتي قد يكون لها اختصاص وطني أو اختصاص إقليمي أو اختصاص مشترك بين المستويين الوطني والإقليمي.

المصدر (عن ترجمة المؤلف) : 'Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH

<http://www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx>.

تقدم جورجيا مثلاً آخر، حيث تم تصميم هيكل جهة التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان بشكل متعمد للعب دور مركزي في إنشاء المنظومة الوطنية لحقوق الإنسان، حيث تتشابه العمليات والجهات الفاعلة والأطر مع بعضها البعض. كما يشير المثال الجورجي إلى دور الفاعلين الدوليين في تعزيز أنواع معينة من الهياكل، ليس بالضرورة من خلال تطوير المعايير والقواعد الدولية ولكن من خلال أنشطة بناء القدرات والتعاون، التي شكلت هيكل الدولة المعني بحقوق الإنسان.

بعد تغيير الحكومة في عام 2012، جعلت جورجيا الاندماج في الاتحاد الأوروبي وتعزيز حقوق الإنسان أولوية سياسية. وقد قامت الدولة، برفقة مفوض مجلس أوروبا السابق لحقوق الإنسان هامبرغ بتحويل مؤسساتها الحكومية لحقوق الإنسان⁹⁰. ورافق الاتحاد الأوروبي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية واليونسيف تلك الإصلاحات من خلال وضع مشروع كبير يدعم جميع الجهات الفاعلة في جورجيا⁹¹. ومن ثم أصبحت جورجيا مختبراً رئيسياً لاختبار بعض الأفكار المتعلقة بالأشكال الجديدة للبنية المؤسسية لحقوق الإنسان.

ويتميز الهيكل الناتج عن هذه العمليات بالتماسك، ففي المركز، تنص الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان لعام 2014 على " نهج منظم لإعمال حقوق الإنسان من قبل جميع المواطنين الجورجين وإلتزام سلطات الدولة بتحقيق الواجبات المتعلقة بهذه الحقوق في وقت مناسب"⁹². ويقوم المجلس المشترك بين الوكالات المعني بحقوق الإنسان، برئاسة رئيس الوزراء والمكونة من مؤسسات الدولة والمنظمات غير الحكومية ذات الدور الاستشاري بالإشراف على تنفيذها وتدعم عملها أمانة حقوق الإنسان. وأمانة حقوق الإنسان مكونة من خمس أشخاص وهي جزء من الإدارة الحكومية وتقوم بإعداد تقاريرها السنوية للبرلمان. يقوم البرلمان أيضاً بمراجعة التقارير السنوية المقدمة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان (المدافع العام لجورجيا)، وعلى هذا الأساس يقوم البرلمان باتخاذ قرارات توجه للحكومة.

ويخلص المثال الجورجي كيف يمكن للأليات الوطنية في المجالات المواضيعية أن تكون مترابطة. واجهت الهياكل التي تم وضعها في عام 2014 تحديات متعلقة بكثرة الخطط ومواضيعها، وبالتالي أدى إلى تحديات من حيث التماسك والتمويل وقضايا التوقيت⁹³. وقد عالج البلد وداعموه الدولية هذه المشاكل الأولية بشكل تدريجي. إذ يتم اليوم تحويل الخطط المواضيعية والقطاعية، إلى أقصى حد ممكن. إلى فصول من خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان. أما هيئات التنسيق المواضيعية، يتم تحويلها إلى مجموعات عمل تابعة للمجلس المشترك بين الوكالات مع دعم الأمانة لجميع مجموعات العمل. في هذا الإطار، تم تحويل اللجنة الحالية المعنية بحقوق الطفل إلى مجموعة عمل في عام 2016 وأطلق عليها اسم اللجنة المشتركة بين الوكالات لتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل وقضايا حقوق الطفل. وأنشئت اللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمساواة بين الجنسين والعنف ضد المرأة والعنف المنزلي في عام 2017، أيضاً في إطار الهيكل الشامل للمجلس المشترك بين الوكالات، وتم ترشيحها جهة تنسيق حكومية بموجب المادة 10 من اتفاقية اسطنبول⁹⁴. ومن المحتمل أن يتم إنشاء مجموعة عمل مواضيعية أخرى لتكون بمثابة آلية التنسيق بموجب المادة 33 (1) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة⁹⁵.

على الرغم من أن هذه الهياكل مدعومة دولياً، إلا أنها كانت في البداية تتطلع إلى الداخل. فقد كانت تهدف إلى إطلاق الإصلاحات المحلية ومواكبة التحول الديمقراطي في جورجيا. وقد جاءت الإلتزامات الدولية كالتقارير الدولية والإقليمية كأمر ثانوي لهذه العمليات. ومع ذلك، وفي ضوء تركيز المفوضية السامية لحقوق الإنسان مؤخراً على "الأليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة"، فإن الحكومة الجورجية مدعوة الآن لإعادة النظر في

كيفية تنظيم جهة التنسيق الحكومية وهيكلية حقوق الإنسان⁹⁶. قالت المنسقة المقيمة للأمم المتحدة لوزيا فينتون بمناسبة إلقاء كلمة أمام مجلس حقوق الإنسان المشترك بين الوكالات في 23 أبريل 2019 :

من خلال خبرائنا، اقترحنا بعض الاتجاهات الجديدة والأكثر نشاطاً إيجابية التي يمكن أن يتخذها المجلس في المستقبل، بما في ذلك عن طريق تحويل نفسه إلى آلية وطنية لإعداد التقارير والمتابعة. ستكون هذه طريقة جيدة لترجمة التزام الدولة بحقوق الإنسان من التأكيد الحماسي إلى التنفيذ الحماسي. ونرى أن مثل هذا التحول جاء في الوقت المناسب وضرورياً.⁹⁷

وتفترض فينتون أن هذا التحول سيساعد في التغلب على بعض التحديات التي يواجهها المجلس. كما هو الحال في جورجيا ، تدعو الأمم المتحدة بنشاط الدول في جميع أنحاء العالم إلى تبني "الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة" ، بما يتماشى مع التوجيهات الصادرة عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان في عام 2016.

2.4 توجيهات حول الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة

يشكل الدليل العملي حول "الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة" الذي طورته المفوضية السامية لحقوق الإنسان في عام 2016 محاولة مبتكرة لتعزيز التوجيه الدولي بشأن جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان بولاية مواضيعية شاملة. تتناول التوجيهات فقط وظائف معينة لهذه الهيئات وهي تلك المتعلقة بالتفاعل مع آليات حقوق الإنسان الدولية.

2.4.1 السياق : إصلاح منظومة الأمم المتحدة لهيئات المعاهدات

تم تطوير التوجيهات كجزء من المهام الموكلة إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في سياق إصلاحات هيئات المعاهدات، ولا سيما الاستجابة لشكاوى الدول بشأن الالتزامات بتقديم التقارير⁹⁸. وقد استندت التوجيهات إلى تقرير المفوض السامي للأمم المتحدة بشأن تعزيز منظومة هيئات معاهدات حقوق الإنسان لعام 2012⁹⁹، والذي دعت خلاله نافي بيلايي الدول إلى إنشاء أو تعزيز آليات إعداد التقارير والتنسيق الوطنية الدائمة. تهدف هذه الآليات إلى 'تسهيل تقديم التقارير في الوقت المناسب وتحسين التنسيق في متابعة توصيات وقرارات هيئات المعاهدات' وتمكين الدول 'من التعامل مع جميع متطلبات آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة مع أهداف الوصول إلى الكفاءة والتنسيق والاتساق والتأزر على المستوى الوطني¹⁰⁰.

وفي إطار "الهدف النهائي المتمثل في العمل كمحاور الدولة المركزي مع جميع هيئات وآليات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية"، أوصى تقرير المفوض السامي بأن على الدول :

- القيام بإنشاء آلية وطنية دائمة لإعداد التقارير والتنسيق، في حال عدم وجودها، بموجب القانون إن أمكن، والتي من شأنها أن تكون بمثابة الهيئة المرجعية الأساسية فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني، خاصة فيما يتعلق بهيئات المعاهدات.
- إعطاء الآلية الوطنية الدائمة لإعداد التقارير والتنسيق الولاية للاستجابة لجميع التزامات الدولة بتقديم تقارير حقوق الإنسان الدولية والإقليمية إلى هيئات المعاهدات والاستعراض الدوري الشامل والإجراءات الخاصة وكذلك الهيئات الإقليمية، وتنسيق تنفيذ توصياتها؛

- إعطاء الآلية الوطنية الدائمة لإعداد التقارير والتنسيق الولاية للرد على إجراءات البلاغات الفردية لهيئات المعاهدات والهيئات الإقليمية والدولية الأخرى.
- إعطاء الآلية الوطنية الدائمة لإعداد التقارير والتنسيق الولاية لوضع وتنفيذ طرائق للمشاركة المنتظمة مع أصحاب المصلحة الوطنيين، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات الفاعلة في المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية¹⁰¹.

وتماشياً مع الطموح في وجود "محاوور دولة مركزي" واحد، فإن الأمم المتحدة، بالتالي، تشجع على أن تتعامل جهة التنسيق هذه مع جميع هياكل حقوق الإنسان، سواء كانت دولية أو إقليمية، ولجميع أنواع التفاعلات (تقرير، متابعة، ولكن أيضاً تنفيذ القرارات في سياق الاتصالات الفردية). كما دعت، الهيئات الإقليمية، مثل مجلس أوروبا واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، إلى إنشاء هياكل مركزية. ومع ذلك، فإن إلقاء نظرة أكثر تفصيلاً على إرشاداتهم وتوجهاتهم المتعلقة بتنفيذ قرارات المحاكم الإقليمية وكذلك الممارسة الفعلية للدول فيما يتعلق بالقرارات الفردية لهيئات المعاهدات تثير بعض الأسئلة المثيرة للاهتمام. على سبيل المثال، هل ينبغي أن يكون هيكل دولة واحد مسؤولاً عن الدفاع عن موقف الدولة أمام محكمة أو هيئة معاهدة ثم يكون أيضاً مسؤولاً عن تنفيذ القرارات التي تدين نفس الدولة؟ يعرض الإطار 10 بعض نتائج مشروع بحث رئيسي حديث تم إجراؤه حول هذه المسألة¹⁰².

الإطار 10. التنفيذ الوطني للقرارات الفردية للهيئات الإقليمية والدولية

"دعت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا¹ الدول إلى النظر في" إنشاء هيئة وطنية مسؤولة فقط عن تنفيذ أحكام المحكمة، من أجل تجنب تضارب المسؤوليات مع الوكيل الذي يمثل الحكومة أمام المحكمة". وبالمثل، توصي اللجنة الأفريقية الدول بإنشاء "آلية أو وحدة مركزية على المستوى الوطني تكون مسؤولة عن تنسيق القضايا المتعلقة بتنفيذ قرارات اللجنة" والتي ينبغي "تمويلها بشكل كافي و ممثلة بشكل مفتوح العضوية من الجهات الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات الحكومية"¹.

في [الممارسة]، الصورة مختلطة. في جورجيا، يتم الإشراف على قرارات هيئات المعاهدات والأحكام الصادرة عن المحاكم فوق الوطنية من خلال وزارة العدل وإدارة تنفيذ القرارات الدولية. [...]

اللجنة الكندية المستمرة للمسؤولين المعنيين بحقوق الإنسان (CCOHR) برئاسة وزارة التراث الكندي، بمشاركة وزارتي العدل والشؤون العالمية. تجتمع اللجنة بشكل شخصي سنوياً وشهرياً عن بعد. وتعتبر اللجنة منتدى فيدرالي - إقليمي - إقليمي (FPT) يعمل، من بين أمور أخرى، كآلية تشاور بشأن التصديق على المعاهدة؛ يشجع على تبادل المعلومات فيما يتعلق بتفسير وتنفيذ التزامات كندا؛ تسهيل إعداد التقارير لهيئات الدولية لحقوق الإنسان و "تدفق المعلومات حول التطورات في مجال حقوق الإنسان الدولية، بما في ذلك الملاحظات الختامية ووجهات نظر هيئات المعاهدات"؛ وتشترك مع المجتمع المدني وجماعات السكان الأصليين فيما يتعلق بوظائفها التنسيقية [...].

ومع ذلك ، فإن اللجنة لا تشارك في التفاضلي أو تنفيذ الاتصالات الفردية. عندما تجد هيئة معاهدة أن كندا تنتهك التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان في سياق بلاغ فردي ، يتم إخطار الشؤون العالمية بالقرار ، من خلال البعثة الدائمة المعنية التي بدورها ترسله إلى وزارة العدل [...]. يتم القيام بعملية تشاور بين الإدارات والوكالات ذات الصلة بموضوع البلاغ وينظر المسؤولون إلى "الآراء النهائية السلبية" في ضوء استدلال هيئة المعاهدة والحقائق التي يعتمد عليها والتوصيات ، فضلاً عن القانون المحلي والفقهاء القانوني ، ثم يوصون كبار المسؤولين "بما إذا كان ينبغي على كندا قبول توصيات هيئة المعاهدة وما هو العلاج الذي ينبغي تقديمه."

المصدر : Rachel Murray and Christian De Vos, 'Behind the State: Domestic Mechanisms and Procedures for the Implementation of Human Rights Judgments and Decisions', *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 22–47

2.4.2 توجيهات حول الآلية الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة

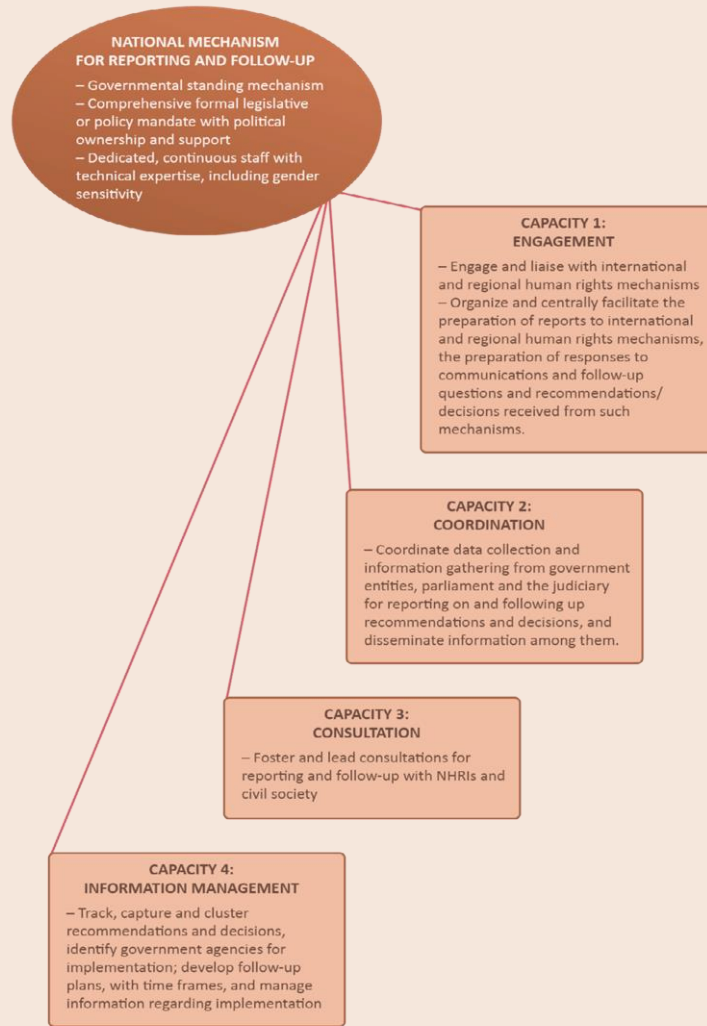
وللبناء وتوسيع مفهوم آليات التنسيق الوطنية الدائمة لإعداد التقارير¹⁰³، نشرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان دراسة في عام 2016 حول مشاركة الدولة مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان¹⁰⁴ ودليل عملي¹⁰⁵ حول الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة (NMRFs).

بالاعتماد على ممارسات الدولة الحالية، تُعرّف الآليات الوطنية لإعداد التقارير (NMRFs) بأنها "آلية أو هيكل عام وطني مفوض بتنسيق وإعداد التقارير والتعامل مع الآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان (بما في ذلك هيئات المعاهدات والاستعراض الدوري الشامل والإجراءات الخاصة). ولتنسيق وتتبع المتابعة الوطنية وتنفيذ الالتزامات التعاهدية والتوصيات المنبثقة عن هذه الآليات. قد يكون وزارياً أو مشتركاً بين الوزارات أو منفصلاً مؤسسياً. [...] نهجها شامل وتتعامل مع جميع حقوق الإنسان، ومع جميع آليات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية ، وفي متابعة التوصيات والاتصالات الفردية المنبثقة عن جميع آليات حقوق الإنسان هذه. [...] الآلية الوطنية هي هيكل حكومي، وبالتالي فهي تختلف عن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان (NHRI) ، [...] وهي لا تنفذ التزامات حقوق الإنسان بشكل مباشر ولكنها تعد تقارير الدول والردود على الاتصالات وزيارات الخبراء المستقلين والمتابعة لتسهيل التنفيذ من قبل الوزارات التنفيذية وإدارة المعرفة حول تنفيذ أحكام المعاهدة والتوصيات والقرارات ذات الصلة من قبل أجزاء أخرى من الهيكل الحكومي"¹⁰⁶.

ويشمل الدليل هيكل مؤسسية متعددة ويفرض صراحةً "مقاس واحد يناسب الجميع"¹⁰⁷. وبدلاً من أن يكون توجيهياً بشكل علني، يقدم دليل المفوضية السامية لحقوق الإنسان مختلف الترتيبات القائمة (مؤقتة، هيكل في وزارة واحدة، هيكل مشترك بين الوزارات)، ويدعو الدول إلى النظر في جوانب معينة يُنظر إليها على أنها تعزز الفعالية. ومع ذلك ، فيما يتعلق بالتصميم المؤسسي ، يوصي الدليل العملي بشدة الدول بما يلي:

- إنشاء آليات دائمة وتجنب اعتماد ترتيبات مؤقتة لكل دورة إعداد تقارير؛
- ترسيخ الآلية مركزياً على أعلى المستويات الإدارية لضمان الدعم السياسي الضروري، ويفضل أن يكون ذلك بتفويض رسمي وشامل يستند إلى قانون أو سياسة.
- تعيين "موظفين متفانين، مؤهلين ومستمرين، لبناء الخبرة والمعرفة والمهنية على مستوى الدولة".¹⁰⁸

الإطار 11. الضمانات والقدرات الهيكلية الرئيسية للمفوضية السامية لحقوق الإنسان للآليات الوطنية للإبلاغ والمتابعة



المصدر: OHCHR, *National Mechanisms for Reporting and Follow-up: A practical guide to effective engagement with international human rights mechanisms* (UN

Doc. HR/PUB/16/1, 2016) 29.

لكل من هذه القدرات، يقترح الدليل ترتيبات محددة يجب أن تنظر فيها الدول. وتشمل هذه ما يلي:

- من حيث القدرة على التعاون: إنشاء أمانة تنفيذية وبناء قدرتها على المشاركة مع الآليات الدولية، بما في ذلك مهارات الصياغة والعرض؛ إنشاء شبكة جهات التنسيق في كل وزارة؛ وضع مبادئ توجيهية وإجراءات موحدة لإعداد التقارير؛ جرد المراجعات القادمة وزيارات المقررين الخاصين؛ وضع خطة عمل للأنشطة مع جداول زمنية وإسناد المسؤوليات والتكاليف المقدرة؛ وإنشاء مجموعات صياغة محددة من بين شبكة جهات التنسيق،
- من حيث القدرة على التنسيق: عقد اجتماعات دورية للآلية الوطنية. إنشاء تنسيق عبر البريد الإلكتروني لتبادل المعلومات للتقارير القادمة، وعقد الاجتماعات، ومشاركة النماذج، مع طلبات الحصول على معلومات؛ إحالة التوصيات من آليات حقوق الإنسان إلى القضاء؛ ووضع إجراء دائم للتفاعل مع البرلمان.
- من حيث القدرة على التشاور: إنشاء "مكتب" للتشاور مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني أثناء عملية الصياغة؛ تضمين ممثلي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشكل منهجي في هيكل الآلية الوطنية (بدون حقوق التصويت)؛ دعوة المجتمع المدني للمشاركة بشكل دوري في اجتماعات عامة أو اجتماعات منسقة مختارة؛ وعقد اجتماعات خاصة بموضوع معين،
- من حيث القدرة على إدارة المعلومات: تقسيم التوصيات حسب الموضوع، وتحليلها وترتيبها حسب الأولوية؛ وضع خطط لتنفيذ التوصيات أو خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان وتتبع تنفيذها؛ أن تكون قاعدة البيانات محدثة وعامة إذا تم استخدامها؛ تقديم تقرير للجمهور؛ وإنتاج ونشر المؤشرات.¹⁰⁹

2.4.3 النشر والتعزيز

ترعى وكالات الأمم المتحدة نشر النموذج بشكل مكثف، ولا سيما من خلال برامج بناء القدرات التي تديرها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي¹¹⁰. إذ قام فريق بناء القدرات التابع للمفوضية السامية لحقوق الإنسان وحدة، بين نهاية عام 2017 وأكتوبر/ تشرين الأول 2019 بتشجيع ومساعدة 24 دولة على إنشاء آليات وطنية جديدة.¹¹¹ وبالرغم من ذلك، فإن الجهات الفاعلة المهمة الأخرى في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما هيئات المعاهدات نفسها، لا تروج بنشاط لأجندة آليات التنسيق الوطنية لإعداد التقارير وبدلاً من ذلك تدعو إلى بناء جهات تنسيق حكومية لحقوق الإنسان ذات الصلة بمجالاتها الفرعية المواضيعية والتي تركز أكثر على تعزيز الديناميكيات الوطنية كما هو معروض في الفصل 1.¹¹²

من بين الدول، تدعم "مجموعة الأصدقاء" المكونة من 28 دولة¹¹³ بشكل نشط نشر الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة" (NMIRFs - حول إضافة كلمة "تنفيذ" انظر القسم التالي). وتعمل هذه المجموعة على إبراز المسألة بشكل خاص في عمل مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، بما في ذلك حوارات وتوصيات الاستعراض الدوري الشامل¹¹⁴. وقد تم اعتماد قراراتين لمجلس حقوق الإنسان حول هذه المسألة في 2017¹¹⁵ و 2019¹¹⁶ والذين يشجعان الدول على إنشاء أو تعزيز الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة، ويحاول قرار عام 2017 زيادة الإهتمام بهذه المؤسسات من خلال ربط مساهمتها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. و يكلف قرار عام 2019 المفوضية السامية لحقوق الإنسان " خمس مشاورات إقليمية لتبادل الخبرات والممارسات الفضلى المتعلقة بالآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة وتأثيرها على الأعمال الفعال للالتزامات حقوق

وبشكل ملحوظ ، قامت مجموعة الحقوق العالمية¹¹⁸ ومقرها جنيف، منذ البداية، بالدعوة لصالح الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة. كما ساعد في تطوير أدوات، مثل تقنيات تكنولوجيا المعلومات، لرفع قدرة إدارة المعلومات للآليات الوطنية بالتعاون مع جهات فاعلة أخرى غير حكومية. وقد لعبت دورًا في إنشاء "مجموعة الأصدقاء" ومواصلة تغذية الأفكار والخبرات لمجموعة الأصدقاء ومبادرات الدول الأخرى¹¹⁹.

وقد أدت هذه المبادرات إلى بدء الدول في الالتزام بتبني الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة. فلأول مرة في عام 2020، تبنت مجموعة إقليمية من الدول وثيقة سياسة تهدف إلى توجيه إنشاء وتعزيز الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة: " مبادئ ممارسة الآليات الوطنية للتنفيذ والإبلاغ والمتابعة لمنطقة المحيط الهادئ " والتي أطلقها أطلق مجتمع المحيط الهادئ في 3 يوليو 2020 وأقرته ثماني دول¹²⁰. هذه المبادئ معروضة في الإطار 12.

إطار 12. مبادئ منطقة المحيط الهادئ لممارسة الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة (2020)

1. لا يوجد نهج "مقاس واحد يناسب الجميع" في الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة.

2. يجب أن تكون الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة دائمة ويتم إنشاؤها من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية.

3. تُمنح الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة هيكلًا وتفويضًا وموارد لتنسيق ومتابعة التنفيذ الوطني لحقوق الإنسان والأطر المتداخلة الأخرى بشكل فعال.

3.1 التكوين - يجب أن تشمل الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة تمثيلاً لجميع الجهات الفاعلة الأساسية المشاركة في تنفيذ حقوق الإنسان بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الوزارات والوكالات الحكومية والهيئات القانونية، البرلمانيون، والسلطة القضائية، والمجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والزعماء/الجماعات التقليدية والدينية ، ومكاتب الإحصاء الوطنية و

القطاع الخاص. قد تكون مستويات العضوية مختلفة (على سبيل المثال ، أعضاء كاملون / مراقبون) ويجب أن يكون الجميع ممثلين بشكل يتيح لهم المشاركة الكاملة.

3.1 يجب تفويض الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة لتنسيق تنفيذ التزامات حقوق الإنسان عبر جميع الجهات المنفذة الوطنية، من خلال كل أو بعض المسؤوليات التالية:

- تلقي جميع حقوق الإنسان وتجميعها وتخطيطها وتتبعها وإدارتها مركزياً :

- التوصيات وهيئة المعاهدة والالتزامات التشريعية أو الدستورية الوطنية ، من خلال تطوير خطط حقوق الإنسان الوطنية أو خطط التنفيذ ؛
 - الجمع المركزي للبيانات وإدارة المعلومات لمتابعة التقدم المستمر وتحديد فجوات التنفيذ ؛
 - عقد اجتماعات منتظمة لجميع الجهات الوطنية المنفذة ؛
 - إتاحة جميع التوصيات والتقارير السابقة وحالة التنفيذ للجمهور باللغات الوطنية ؛
 - تقديم تقارير منتظمة إلى البرلمان بشأن التقدم المحرز في التنفيذ؛
 - إدارة طلبات الدعوات من الإجراءات الخاصة وتنسيق زيارتهم ؛
 - تشكيل لجان لصياغة التقارير.
 - المشاورات بشأن جميع مشاريع التقارير وخطط التنفيذ ؛
 - بناء قدرات الأعضاء من خلال التدريب وتبادل المعلومات ؛
 - التعامل مع شركاء التنمية الدوليين لمعالجة فجوات التنفيذ.
- 3.3 التنمية الوطنية - يجب أن تسعى الآليات الوطنية إلى الاستفادة من الطبيعة المترابطة والمتداخلة لحقوق الإنسان وجدول أعمال التنمية الدولية وأطر التنمية الوطنية لضمان عدم تخلف أحد عن الركب من خلال اعتماد نهج متكامل وشامل لتطوير خطط العمل الوطنية وتنفيذها وتتبع هذه الالتزامات.
- 3.4 استخدام التكنولوجيا - لتسهيل أهداف ووظائف الآليات الوطنية وتبسيط كتابة و إعداد التقارير، يمكن استخدام برامج / أدوات تتبع عمليات الكتابة من أجل:
- إنشاء قاعدة بيانات وطنية واحدة للتوصيات المجمععة التي تصبح "خطة عمل وطنية حية لحقوق الإنسان" من خلال المدخلات المستمرة من الوزارات التنفيذية والجهات المنفذة الأخرى ؛
 - ربط التزامات حقوق الإنسان بالالتزامات التنموية الوطنية والدولية ؛
 - رقمنة العمليات المطلوبة للتنفيذ الفعال والمتابعة وإعداد التقارير [...] ؛
 - تمكين العموم من متابعة أنشطة التنفيذ والتقدم المحرز [...] ؛

- توسيع مساحة مشاركة المجتمع المدني من خلال منصة تتيح إدخال البيانات من مجموعة كاملة من الجهات المنفذة.

3.5 طرق العمل - يجب تطوير ونشر الشروط المرجعية للآليات الوطنية. هذه الشروط المرجعية يجب أن تحدد اجتماعات متكررة، وقواعد صنع القرار، والأدوار والمسؤوليات، والعمليات الأخرى ذات الصلة اللازمة للأداء الفعال.

3.6 الأمانة العامة - ينبغي إنشاء أمانة والتنصيب عليها في الشروط المرجعية لتمكين الأداء الفعال للآليات الوطنية.

3.7 الموارد - يجب تزويد الآليات الوطنية بالموارد الكافية للوفاء بولايتها من قبل الحكومة بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، تكاليف الأمانة وأي ترجمات مطلوبة ومشاورات أصحاب المصلحة واستخدام أدوات المتابعة.

المصدر: Pacific Community, *Pacific Principles of Practice of National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-up*, 2020.

2.4.4 الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة كفاعل أساسي في النظم الوطنية؟

تماشياً مع ولاية المفوضية السامية لحقوق الإنسان وسياق إصلاحات هيئات المعاهدات، يتناول دليل عام 2016 الآليات الوطنية كامتداد للهيئات الدولية، سواء من حيث تقديم التقارير إلى آليات الأمم المتحدة أو تنفيذ توصيات هذه الأخيرة، وذلك من خلال الترتيبات المؤسسية الفعالة على المستوى المحلي. على هذا النحو، فإن دليل المفوضية السامية لحقوق الإنسان لا يعالج الوظائف التحفيزية التي تؤديها الجهات التنسيقية الحكومية في النظم الوطنية لحقوق الإنسان¹²¹. فالدليل يحدد مستوى فاعلية الآليات الوطنية لإعداد التقارير بناءً على ثلاث معايير فقط: فاعلية إعداد التقارير (تقديم التقارير في الوقت المناسب؛ تقليل تراكم التقارير)؛ إظهار قدرات محددة، أي القدرة على التعامل مع آليات حقوق الإنسان والتنسيق والتشاور وإدارة البيانات؛ والفعالية على نطاق أوسع، أي إنتاج تقييم ذاتي من قبل الدولة لسجلها في تنفيذ المعاهدات والتوصيات¹²².

ومع ذلك، فقد استخدم المؤيدون التوجيهات الخاصة بالآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة كنقطة دخول لتعزيز الأنظمة الوطنية. في البداية، قال المفوض السامي السابق زيد رعد الحسين، في افتتاحه للدليل العملي لعام 2016، ما يلي:

جوهر عملية تقديم التقارير هو الدفاع الوطني. تبنى الآليات الوطنية للإبلاغ والمتابعة الملكية الوطنية وتعزز دور الوزارات التنفيذية والخبرة في مجال حقوق الإنسان بطريقة مستدامة، وتحفز الحوار الوطني،

وتُسهل التواصل داخل الحكومة، وتسمح بإجراء اتصالات منظمة ورسمية مع البرلمان والسلطة القضائية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني. ومن خلال هذه الاتصالات المؤسسية، ستُسمع أصوات الضحايا وممثلهم بشكل متزايد¹²³.

بناءً على ذلك، أعلن الأمين العام للأمم المتحدة عن الآليات الوطنية باعتبارها "نوعاً جديداً من الهياكل الحكومية" التي لديها "القدرة على أن تصبح واحدة من المكونات الرئيسية للنظام الوطني لحماية حقوق الإنسان، التي تنقل معايير وممارسات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية مباشرة إلى المستوى الوطني من خلال إنشاء هيكل تنسيق وطني. وقد يؤدي ذلك إلى بناء خبرة مهنية في مجال حقوق الإنسان في كل دولة"¹²⁴. وفي نفس الإطار، يحدد تقريره لعام 2017 "نهجاً موحدًا وموضوعيًا" لدعم الأمم المتحدة للأنظمة الوطنية لحماية حقوق الإنسان، والذي يتمحور حول "العناصر على المستوى الوطني التي ستجعل التعاون الدولي والتعاون التقني متعدد الأطراف والثنائي، بالإضافة إلى الجهود الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، أكثر فاعلية"¹²⁵. تحدد هذه الرؤية خمسة "عناصر رئيسية على المستوى الوطني"، بما في ذلك ثلاث جهات فاعلة: الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والبرلمانات واثنين من أطر السياسات: خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان وخطط تنفيذ التوصيات¹²⁶. وبعبارة أخرى، تتم معالجة ودعم الجهات الحكومية التنسيقية لحقوق الإنسان من خلال منظور وتوجهات الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة.

هذا الأمر قد يؤثر على ممارسات الدولة، إذ تستنكر، دراسة المفوضية السامية لحقوق الإنسان حول الآليات الوطنية لإعداد التقارير، أن هياكل التنسيق لإعداد التقارير تكون بشكل عام تتبع وزارات الخارجية، في حين أن تنسيق سياسات حقوق الإنسان وخطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان يقع على عاتق وزارات العدل - كما يتضح من الحالات المذكورة أعلاه (المكسيك وفنلندا) في القسم 2.2. وبناءً على ذلك، تدعو فرق الأمم المتحدة القطرية بنشاط إلى تحويل الجهات التنسيقية الحكومية الحالية والموجهة محلياً إلى آليات وطنية لإعداد التقارير والمتابعة. في هذا الإطار، فإن دعوة المنسق المقيم للأمم المتحدة في جورجيا إلى مجلس حقوق الإنسان المشترك بين الولايات لتحويل نفسه إلى آلية وطنية لإعداد التقارير هو مثال على ذلك. ويشير ذلك إلى الالتباس فيما يتعلق بالفرص من الآليات الوطنية لإعداد التقارير لأن التقارير الدولية ليست التحدي الأكبر لجورجيا، والتي تتخلف فقط بتقريرين دوليين. فالمشكلة الحقيقية هي أن المجلس المشترك بين الوكالات لا يعمل بشكل جيد، إذ لم يجتمع لأكثر من ثلاث سنوات (2015-2019)¹²⁷.

إن مسألة ما إذا كان يجب أن تغطي الآليات الوطنية لإعداد التقارير بشكل شامل جميع عمليات حقوق الإنسان، سواء كانت مرتبطة بالمعايير والسياسات والالتزامات الدولية أو الوطنية، يتم فهمها بشكل رمزي في إضافة حرف "i" في NMIRFs، التي تعني "التنفيذ"، تكملة لـ "المتابعة"، الأمر الذي يتطلب تدخلاً خارجياً. تبنت مجموعة الحقوق العالمية ومجموعة الأصدقاء ومجتمع المحيط الهادئ هذا النهج الموسع، وكذلك فعل مجلس حقوق الإنسان في قراره لعام 2019، الذي يدعو الدول إلى إنشاء أو تعزيز الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة لتحسين الإلتزام بحقوق الإنسان. ومشاركة الممارسات الفضلى والخبرات في استخدامها لوضع السياسات العامة مع نهج حقوق الإنسان¹²⁸. وعلى الرغم من أن أساس القرار هو التعاون الدولي، إلا أن القرار يشير إلى الديناميكيات على المستوى الوطني من خلال التذكير بأنه "يجب على الدول دمج التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان في تشريعاتها الوطنية وسياساتها العامة من أجل ضمان عمل الدولة، على المستوى الوطني، بشكل فعال نحو تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ومن أجل المساهمة في منع انتهاكات حقوق الإنسان"¹²⁹.

ولدفع الفكرة إلى أبعد من ذلك، تروج مجموعة الحقوق العالمية لتوحيد العمليات المختلفة التي تتم تحت إشراف الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة. فعلى سبيل المثال، تدعو إلى إدراج خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان وخطط العمل الوطنية المواضيعية في خطط تنفيذ التوصيات باستخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات التي تم تطويرها لهذه الآليات الوطنية. ولدعم هذا المنطق، يصبر المؤيدون على أن التصويات الصادرة عن آليات الأمم المتحدة مفيدة، إن لم تكن أكثر شمولاً ومتاحة بالفعل، من المعرفة المنتجة من خلال الدراسة والمشاورات، والتي كانت خطوات حاسمة في توجهات 2002 بشأن خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان. فبالنسبة لمجموعة الحقوق العالمية " تمثل هذه التوصيات [...] مخططاً تفصيلياً ودقيقاً وذكياً لحقوق الإنسان وسيادة القانون والإصلاح الديمقراطي - من حيث المبدأ - لكل بلد على هذا الكوكب."¹³⁰

والمفارقة هي أن هيئات معاهدات حقوق الإنسان نفسها - وبعبارة أخرى ، مصدر هذه التوصيات - تدعو بدلاً من ذلك إلى خطط عمل وطنية متخصصة تركز على موضوع واحد أو حتى على مجموعة متنوعة من الموضوعات الفرعية. إذ تدافع لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، على سبيل المثال، عن خطط خاصة بالحقوق (على سبيل المثال، خطط التعليم الشامل ، وما إلى ذلك). كما تعمل هيئات المعاهدات على تعزيز عمليات التخطيط التي تحركها المشاورات الوطنية بدلاً من فرضها من أعلى إلى أسفل بالتوصيات الدولية. ومع ذلك، فإن فكرة استبدال الخطط الوطنية لحقوق الإنسان بخطط تنفيذ التوصيات وجدت طريقها ، على سبيل المثال، إلى مبادئ المحيط الهادئ؛ إذ يتوقع الأخير أن التكنولوجيا المتقدمة قد "تنشئ قاعدة بيانات وطنية واحدة للتوصيات المجمع التي تصبح" خطة عمل وطنية حية لحقوق الإنسان "من خلال المدخلات المستمرة من الوزارات التنفيذية والجهات المنفذة الأخرى"¹³¹.

إضافة إلى النظرة الشاملة للآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة ، فإن "السؤال حول ما إذا كان يمكن وضع نظام موحد لتنفيذ التوصيات المقدمة من قبل آليات حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة"¹³² يعود بانتظام إلى الواجهة في المناقشات حول هذه الآليات الوطنية للتنفيذ وإعداد التقارير¹³³.

خواطر وتحليل حول التوجهات المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان ذات الطبيعة الشاملة

يستحوذ التوجيه بشأن الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة على قدر كبير من الاهتمام بالنسبة لجهات التنسيق الحكومية ذات الطبيعة الشاملة لأنه يسد فجوة في التوجيه. فقبل ذلك، تم تناول جهات التنسيق الحكومية فيما يتعلق ببعض العمليات ولا سيما خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان. وبذلك، تملأ التوجهات حول الآليات الوطنية لإعداد التقارير الفجوة جزئياً فيما يتعلق بالوظائف المتعلقة بالهيئات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. ومع ذلك، فهذه التوجهات تعمل بشكل متزايد كمعيار وإطار تدخل لجميع وظائف جهات التنسيق الحكومية. فكما رأينا في الأقسام الأخيرة، يميل أنصار الآليات الوطنية لإعداد التقارير لدعائها بدلاً من تكملة التوجهات السابقة لجهات التنسيق الحكومية المتعلقة بخطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان. هذا يشير إلى التطورات المفاهيمية وربما الثغرة التي تتطلب منا الإهتمام.

أولاً ، يشكل دليل الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة نقطة مرجعية قيمة للدول لتنظيم نفسها في ضوء تعزيز إعداد التقارير والمتابعة الشاملة والفعالة. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن الدليل يعالج جوانب معينة من العمل المؤسسي باهتمام أكثر دقة من التوجيه السابق؛ على سبيل المثال، دور الموظفين العموميين داخل

المؤسسات والتي نادراً ما يتم التطرق لها، ففي دليل عام 2002 بشأن خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان، يتم تقديم خيارات التخطيط عادةً كقرار سياسي، دون ذكر الموظفين العموميين. وأبرزت التوجيهات بشأن جهات التنسيق الحكومية المواضيعية الحاجة إلى عدد كافٍ من الموظفين والتدريب المناسب¹³⁴، لكنها لم تذهب إلى أبعد من ذلك.

يعد دور الموظفين العموميين أحد الركائز الثلاث التي يجب أن تقوم عليها أي آلية وطنية لإعداد التقارير، جنباً إلى جنب مع معيار الاستدامة وولايتهم الشاملة والتي تعكس الملكية السياسية والتماسك داخل الحكومة. يجب أن يكون لدى الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة "موظفين متفانين، مؤهلين ومستمرين"¹³⁵. ويجب أن يمتلك الموظفون "القدرات الفنية لجمع البيانات وتحليلها وإعداد التقارير"¹³⁶. وبعيداً عن موظفي الآلية الوطنية أنفسهم، فإن الهدف الأساسي هو "إضفاء الطابع المهني والاستدامة على خبرة حقوق الإنسان المملوكة وطنياً داخل الهياكل الحكومية"¹³⁷.

وُفسر هذا التركيز من خلال الاعتقاد بأن الموظفين ربما كانوا غير مهينين لأداء أدوارهم في الماضي، وتضيف التوجيهات من خلال نص فرعي إضافي أنه قد يكون لديهم أيضاً السلوكيات التقديرية، مما يؤدي إلى سيطرة بيروقراطية على عمليات إعداد التقارير والمتابعة. في هذا الإطار، يعتبر رفع المعرفة الفنية والمواصفات الإدارية كحل للقضاء على السلطة التقديرية البيروقراطية أو تقليصها. أما بالنسبة لمجموعة الحقوق العالمية، فإن تركيز الآلية الوطنية لإعداد التقارير على الاستشارات سوف يتغلب على حقيقة أن "العمليات والأنظمة الوطنية للتنفيذ - لإعداد التقارير تميل دائماً إلى أن تكون بيروقراطية [...] ويخضع لسيطرة مشددة من قبل موظفي الخدمة المدنية"¹³⁸، وتساعد التوجيهات حول الآليات الوطنية في تحويل عملية التنفيذ وإعداد التقارير من "عملية بيروقراطية إلى عملية ديمقراطية"¹³⁹.

ثانياً، لا تزال بعض العضلات بحاجة إلى حل إذا كان من المقرر استخدام توجيهات الآليات الوطنية لأعداد التقارير والمتابعة لتغطية جميع وظائف الجهات التنسيقية لحقوق الإنسان ذات الطبيعة الشاملة. فعلى سبيل المثال، أثارت الاقتراحات الموصوفة أعلاه لإدراج جميع خطط العمل المواضيعية والوطنية في إطار خطط تنفيذ التوصيات الآلية بعض الأسئلة. كما أقر الأمين العام للأمم المتحدة، فإن "خطط تنفيذ التوصيات [...] تختلف اختلافاً جوهرياً عن خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان من حيث العمليات والنطاق (تركز هذه الخطط وتحتوي فقط على توصيات آليات حقوق الإنسان) والمرونة والمدى الزمني والشكل. إذ يمكن أن يشمل وضع خطط تنفيذ التوصيات نوعاً من المشاورات مع أصحاب المصلحة، ولا سيما منظمات المجتمع المدني، ولكن في نهاية المطاف، لن يعكس نطاق هذه المشاورات نطاق تلك المتعلقة بتطوير [خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان]"¹⁴⁰. ففي الحقيقة، تلك الأخيرة يجب أن تكون مشروعاً وطنياً، وما يحدد جودة العملية نفسها هو الدعم السياسي للخطة، والاعتراف والمشاركة من قبل الجمهور والمجتمع المدني، فضلاً عن فعالية مراقبة تنفيذها¹⁴¹.

بعبارة أخرى، في ظل ندرة التوجيهات المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية ذات الطبيعة الشاملة، فإن التوجيهات المتعلقة بالآليات الوطنية لإعداد التقارير ليست واضحة كلياً بعد. فهي لا تتناول التفاعلات الوطنية إلا عندما ترتبط أو تساهم في العمليات الدولية. فهي بذلك تتجاهل الديناميكيات والعمليات المحلية، بما في ذلك الديناميكيات المؤيدة للحقوق التي يمكن أن تظهر بعد تغيير نظام و/أو اعتماد دستور جديد. قد يكون لمثل هذه الديناميكيات أهمية وشرعية في المجتمع وبين الحكومات أكثر من تلك المتعلقة بالعامل الخارجي. وفي نفس الإطار،

يجب إيلاء الاهتمام لقدرات جهات التنسيق الحكومية على تنفيذ الالتزامات الوطنية.

ثالثاً، تضيف العلاقة بين جهات التنسيق الحكومية ذات الطبيعة الشاملة وذات الطبيعة المواضيعية تعقيداً على المسألة، خاصة إذا كانت جهات التنسيق الحكومية المستوحاة من الآليات الوطنية لإعداد التقارير معدة لتكون مثابة الهيكل الشامل الذي يدمج جميع الهيئات المواضيعية. تتمثل الصعوبة الأولى في اعتبار الجهات التنفيذية مثل الآليات الوطنية لإعداد التقارير كوسطاء للهيئات الدولية. هذا هو عكس نقطة الإنطلاق مقارنة بالهيئات المواضيعية بشأن المساواة بين الجنسين وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، إذ كان الهدف منها هو تعزيز العمليات الوطنية، مع اعتبار أعداد التقارير كشغل ثانوي لها. كما هو مبين في الفصل الأول، كان الطموح الأساسي لهذه العمليات هو ضمانات عمليات صنع القرار التشاركية مع المجتمعات المتأثرة بالسياسات الوطنية.

يتحدى تنظيم هياكل مثل الآلية الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة بشكل كبير فلسفة جهات التنسيق الحكومية المواضيعية والتي تركز على صنع القرار المشترك. إذ تشير "القدرة التنسيقية" للآليات الوطنية، وبشكل صارم، إلى التنسيق داخل الحكومة، والذي يفهم على أنه "الكيانات الحكومية، بالإضافة للجهات الفاعلة الأخرى في الدولة مثل المكتب الوطني للإحصاء والبرلمان والقضاء"¹⁴². أما مشاركة المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فتقتصر على "القدرة الاستشارية" للمؤسسات الوطنية لإعداد التقارير. تركز هذه الاستشارات حول مناقشة مسودات التقارير الموجه للهيئات الدولية والاقليمية لحقوق الإنسان. ويمكن أن يعزز دليل الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة بشكل هيكلي المشاورات الممنهجة لأصحاب الحقوق، لكنه يربط العمليات الوطنية مع التوصيات الدولية في عملية تقوم بشكل أساسي من أعلى إلى أسفل. يتعارض هذا مع إحدى السمات الأساسية للخيارات المؤسسية في المجالات الفرعية لحقوق الإنسان الخاصة بفئة معينة. على سبيل المثال، تتمثل الوظيفة الرئيسية لمثلي جهة التنسيق الحكومية الخاصة بحقوق المرأة في قدرتها على تمثيل مصالح المرأة وعكس الولاء لتطلعات الحركات النسائية. بمعنى آخر، أن جهات التنسيق هذه مسؤولة أمام الحركة الإجتماعية. علاوة على ذلك، فإن مسألة التمثيل والإدماج داخل المؤسسات مهمة في كل من مجالات المرأة وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والتي يتم التركيز فيها على المؤسسات المختلطة. أما في دليل الآليات الوطنية لإعداد التقارير المتابعة، فلم يتم التركيز على شروط تمثيل الموظفين إلا فيما يتعلق بجنسهم فقط¹⁴³. وبصرف النظر عن ذلك، فالدليل لا ينظر أيضاً لمسألة المساواة أمام الفئات الاجتماعية، ويقتصر فقط على أن تركز الاستشارات على الفئات الأكثر ضعفاً.

أخيراً، وكما هو مذكور في الفصل 1، فإن جهات التنسيق الحكومية ذات الطبيعة المواضيعية لها مجموعة من خصوصيات التي تعتمد على الموضوع الذي تناوله أو ما تفضله فئات أصحاب الحقوق المعنيين. لذلك، فتعزيز التوجيهات والتوصيات القطاعية والمواضيعية إلى مستوى شامل وموحد يمكن أن يؤدي إلى محو بعض هذه الاختلافات.

باختصار، تراعي التوجيهات المتعلقة بالآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة، وبشكل مفيد، الأساسيات التي تم إعمالها لفترة طويلة. ومع ذلك، إذا تم اتخاذها كمرجع لجميع وظائف ولايات جهات التنسيق الحكومية بشكل موحد، سيتم تجاهل بعض القضايا العملية والمفاهيمية أو أن يتم الاعتراف بها لكن دون حلول. لذلك، هل من المستحسن أن يتم الاسترشاد بالتوجيهات المفيدة والمطلوبة بشأن إعداد التقارير والمتابعة، على هذا النحو،

لجميع الوظائف التحفيزية لجهات التنسيق الحكومية على المستوى المحلي؟ أو هل ينبغي إصدار توجيهات إضافية متعلقة بجهات التنسيق الحكومية والتي تأخذ بعين الاعتبار وظائفها الوطنية؟ هذه الدراسة تزعم في النهاية أن المزيد من البحث، وخاصة البحث التجريبي حول ممارسة جهات التنسيق الحكومية، ستكون مفيدة للإجابة عن هذه الأسئلة والمساعدة في تحديد طريق للمضي قدماً. للقيام بذلك، من الضروري وضع تصور مفاهيمي حول جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان بهدف هيكله الرؤى الحالية والمجالات التي تتطلب مزيداً من التحقيق، وهذه مهمة سنقوم بها الآن.

الفصل الثالث

تعريف جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان : إطار مفاهيمي

أظهر تحليل جهات التنسيق الوارد في الفصل الأول والثاني، أن التوجيهات بشأن الترتيبات المؤسسية لجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان تنطوي على بعض الاختلافات، والتي تعتمد على المجالات المواضيعية التي تهتم بها، وكشف ذلك بعض الفجوات والأسئلة المتعلقة بالتوجيهات الناشئة حول جهات التنسيق ذات الولاية الشاملة. بالإضافة لذلك، تظل هذه التوجيهات مرنة للغاية وتستوعب تقدير الدول في اختيار الهيكل. و تتميز الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة، مثل الأنواع الأخرى من جهات التنسيق، بولاية تشمل وظائف أساسية و مبادئ تنظيمية شاملة ولكنها لا توفر نموذجاً يحتدى به.

ومع ذلك، قد يتم استخلاص بعض الخصائص المثالية المشتركة من هذه السياسات والوثائق القانونية، والتي ستكون بمثابة سمات محددة لمفهوم جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان. فبناءً على مراجعة التوجيهات الحالية، وجدت أنه هناك توصيات باستخدام ست سمات أساسية لجميع جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان. وهذا بدوره، يمكن أن يجعل من هذا المفهوم، ومن هذه السمات بمثابة مقاييس لتحديد وتنظيم مجال البحث الأكاديمي حول جهات التنسيق الحكومية. يقدم هذا الفصل اقتراحاً مفاهيمياً، إذ يشرح في البداية اختيار تسمية "جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان"، ثم يحدد ويناقش السمات الست الأساسية، واستكمالاً لذلك، فإنه يتساءل عما إذا كان مبدأ المساءلة يمكن أن يظهر كميزة أساسية سابعة محتملة.

لماذا "جهة تنسيق"؟

في مصطلح "جهة التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان"، ترتبط صلة الحكومي وولاية حقوق الإنسان بالسمات الأساسية لهذه الهيئات، والتي سأناقشها أدناه. لكن لماذا اختيار "جهة تنسيق"؟ استخدم المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان مصطلح جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان لوصف عقود من التعاون مع هؤلاء الفاعلين¹⁴⁴. ولكن يُزعم أن "جهة التنسيق" هي واحدة من العديد من المصطلحات المستخدمة في التوجيهات، مع وجود خيارات أخرى بما في ذلك "آلية"، "لجان"، "نقطة اتصال"، إلخ. كما هو موضح في الفصلين الأول والثاني، حتى ضمن تيار واحد من التوجيهات المخصصة لموضوع واحد أو مجموعة واحدة من الوظائف، تظهر ترددات حول المصطلحات التي يجب تبنيها (أصبحت الهياكل النسائية آليات للمساواة بين الجنسين، وأصبحت اللجان الدائمة آليات وطنية لإعداد التقارير والمتابعة، ثم آليات وطنية للتنفيذ وإعداد التقارير والمتابعة، إلخ).

التفسير المختصر والأكثر أهمية هو أن فكرة "جهة التنسيق" تبرز لأنها المصطلح الوحيد الذي تم تقنيه باعتباره

التزامًا على الدولة في القانون الدولي لحقوق الإنسان من خلال اعتماد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في 2006. ولكن يُمكن قول المزيد عن ذلك.

جميع الصيغ الأخرى البديلة عامة، ولم يتم توضيحها بشكل كافٍ من خلال أدبيات الإدارة العمومية الحالية. فعلى عكس المصطلحات التي قد توحى بترتيبات تنظيمية معينة (مثل "اللجنة")، فإن فكرة "جهة التنسيق" غامضة. في كتيب روتليدج حول النوع الاجتماعي والتنمية، تم اعتبار "جهة التنسيق" على أنها "صاحبة صياغة ضعيفة" تتجاهل الحاجة لتعريفها: في العديد من الهياكل، تبرز "جهة التنسيق" لعدم وجود ولاية مرتبطة بها¹⁴⁵. كما يجادل الكتيب، أن هذا يفسر شعبيتها. وبالفعل، ف"جهة التنسيق" هي فكرة عامة تنتشر في مجالات السياسة والهياكل التنظيمية. بذلك، يتيح لنا اعتماد "جهة تنسيق" استخدام مرجع شائع ومصطلح واسع بما يكفي ليشمل مجموعة من المؤسسات الحكومية والمتخصصة المسؤولة عن حقوق الإنسان على المستوى الوطني.

يمكن القول أن لكل مصطلح نغمة رنين مختلفة، مما يؤدي للنظر إلى المفاهيم التي يصفونها بطرق مغايرة. تشير الآليات إلى عمل رسمي ومنهجي تديره مجموعة من الهياكل. فلكي تعمل، تحتاج الآلية إلى موارد تقنية تكون محايدة وفعالة ومتشابكة بشكل منطقي. تعكس صفحة غلاف دليل 2016 التي تمثل الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة كتروس بشكل جيد تلك العقلية. ويتم التعامل مع العوامل المكونة "للآليات النسائية" ككل، باعتبارها "قدرة مهنية"¹⁴⁶. ويُتوقع من موظفي الخدمة المدنية القيام بممارسات عقلانية وأن يتمتعوا بالمهارة والتلقائية في العمل.

أما "جهات التنسيق" (Focal point) فهي ترتبط بالمعنى الشائع: "شيء يركز عليه الناس أو يهتمون به كثيرًا". هذا مشتق من مصطلح علمي يشير إلى النقطة الموجودة على محور العدسة التي تتلاقى فيها أشعة الضوء أو التي تتباعد عنها بعد الانكسار. وذلك يتقترح، تركيز المعلومات وحالتها ثابتة لنقلها وتحويلها. في الواقع، يمكن للمرء أن يلاحظ أن ممارسة جهات التنسيق الحكومي على أنها عادة ما تكون نقطة محورية لمجال أو معرفة حول سياسة معينة؛ أو جهة تنسيق لجهة فاعلة أخرى - في بعض الأحيان بناءً على طلب هذا الأخير (على سبيل المثال، تروج اللجنة الدولية للصليب الأحمر وشبكة المسؤولية عن الحماية لفكرة جهات التنسيق في كل بلد).

يشير هذا إلى بعدين أساسيين لـ "جهات التنسيق":

(1) المعرفة والخبرة: مثل الضوء الذي يتركز ثم يتحول إلى العدسة، يجب أن تكون جهات التنسيق قادرة على دمج البيانات وترجمة الخبرات الجديدة بطريقة منطقية للهياكل التي تتعامل معها. تُظهر دراسات آليات المساواة بين الجنسين كيف يجب على جهات التنسيق تطوير "ثنائية اللغة" في كل من الخطابات المهمة مؤسسياً والخطاب الجنساني¹⁴⁷.

(2) البعد العلائقي: تعمل جهات التنسيق كواجهات وتنخرط في تفاعلات متعددة الاتجاهات. يجب أن يكونوا استباقيين ومستجيبين للطلبات وأن يتفاعلوا مع الكيانات أو الأفراد على مختلف المستويات. و من المتوقع أن تتفاعل جهات التنسيق مع الهياكل الأخرى والتأثير بها من خلال غرس معرفتها في هذه الهياكل. بالنسبة لأصحاب المصلحة الخارجيين، مثل البرلمان أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات الفاعلة غير الحكومية والهيئات الدولية، فإن جهة التنسيق هي أيضًا نقطة الدخول أو نقطة الاتصال الحكومية.

في حين أن مصطلح " جهة التنسيق " موجودة في كل مكان وغير واضحة، فإن هذا لا يعني أن مفهوم "جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان" غير محدد. أقترح أن للمفهوم ست سمات أساسية يمكن الاستدلال عليها من تحليل التوجيهات الواردة في الفصلين الأول والثاني. كل هذه المجموعات من التوجيهات تتلاقى نحو ست سمات مثالية.

السمة 1 : جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان يجب أن تكون حكومية

يشير مفهوم جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان إلى الهياكل الحكومية. إذ ينصب تركيزها على تماسك عمل الجهات التنفيذية. لذلك، تختلف جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان بشكل أساسي عن الجهات الرسمية المتخصصة الأخرى في مجال حقوق الإنسان المشاركة في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، والتي لا تتخذ من الحكومة مقرأً لها، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان، والتي تغطيها مجموعات أخرى من التوجيهات الدولية¹⁴⁸. كما تم توضيحه في توجيهات المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة، فإن الأخيرة تستبعد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وآليات الوقاية الوطنية المنشأة وفقاً للبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وأطر المراقبة والحماية بموجب المادة 33 (2) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة¹⁴⁹، والذي يميز جهات التنسيق عن الهياكل الرقابية المستقلة. هذا الأمر أدى إلى تفسير محكم وقاطع للإستقلالية، بما أدى بدوره للتأثير مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في صياغة خطط عمل حقوق الإنسان مع جهات التنسيق الحكومية على سبيل المثال¹⁵⁰.

يجب أن تكون جهات التنسيق المعنية بحقوق الإنسان حكومية بمعنى أن لديها تغطية وطنية وتساعد في تنظيم مسؤولية الدولة تجاهه التزاماتها الوطنية أو الدولية. إذ لا يشير مفهوم جهات التنسيق في المقام الأول إلى الأفراد المعزولين داخل الوزارات الذين لديهم ولاية في مجال حقوق الإنسان، حتى لو كان هؤلاء جزءاً من شبكة من جهات التنسيق الفردية التي تشكل معاً جهة التنسيق الشاملة على مستوى الدولة. فجوهراً الأمر - كما ذكرت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام رقم 31- أن الدول الأطراف في المعاهدة ملزمة "ككل". فعلى الرغم من أن "جميع فروع الدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) والسلطات العامة أو الحكومية الأخرى، على أي مستوى - وطني أو إقليمي أو محلي - في وضع يسمح لها بالتعامل مع مسؤولية الدولة الطرف"، إلا أن "السلطة التنفيذية التي تمثل عادة الدولة الطرف"¹⁵¹. بذلك، هناك حاجة إلى هيكل مركزي داخل الحكومة.

تثير السمة الأساسية لمفهوم جهات التنسيق لكونها "حكومية" بعض الأسئلة في الممارسة العملية. أولاً، تعني الطبيعة الحكومية لجهات التنسيق بالضرورة أنها تتضمن بُعداً إدارياً وسياسياً. لم يتم توضيح كيفية توضيح العلاقة بين السياسة والإدارة المدنية في التوجيهات. ويتعين على الدول، على وجه الخصوص، أن تقر ما إذا كان الهيكل سيرأسه وزير أم لا. كما رأينا في الفصل الأول، يتم تشجيع التمثيل الوزاري لآليات المساواة بين الجنسين وذلك على خلاف آليات تنسيق الإعاقة، التي تفضل إزاحة السلطة السياسية في صنع القرار بعيداً عن السياسيين، وتفضل مشاركتها مع أصحاب الحقوق.

ثانياً، عادة ما تكون جهات التنسيق مستندة إلى الحكومة ولكنها ليست بالضرورة حكومية فقط. إذ تستلزم الأشكال الهجينة المختلفة لجهات التنسيق مشاركة كل من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، لا سيما في

ظل اندفاع أنماط الحوكمة الجديدة للحكم التي تهدف إلى المشاركة في إنتاج السياسات ومشاركة سلطة صنع القرار مع أولئك المتأثرين بالسياسات. تعتبر ممارسة الدول الأطراف المتمثلة في تسمية المجالس المختلطة جهة تنسيق داخل الحكومة" بموجب المادة 33 (1) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وقبولها من قبل لجنة اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة مثالاً على ذلك.

الأمر الثالث هو أنه، اعتماداً على نظام تنظيم الدولة، فإن جهة التنسيق ليست بالضرورة "وطنية" فقط. إذ تحتاج البلدان الفيدرالية إلى النظر في تكوينها التنظيمي وتوزيع الكفاءات بين المستويات الحكومية المختلفة. تنص المادة 33 (1) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على تعيين "جهة تنسيق واحدة أو أكثر داخل الحكومة" على وجه التحديد لاستيعاب وضع الولايات الفيدرالية. بالرغم من ذلك، لم يتم إصدار المزيد من التوجيهات لفك كيفية تنظيم ذلك وترتيب العلاقة مع جهة التنسيق المركزية.

السمة 2: يجب أن يكون لجهات التنسيق الحكومية ولاية واضحة بشأن حقوق الإنسان

قد تكون هذه الولاية شاملة، وتغطي جميع حقوق الإنسان - بما في ذلك الالتزامات الوطنية والدولية، أو خاصة بالحقوق المواضيعية أو فئات أصحاب الحقوق. فكما رأينا في الفصل الأول، تتطلب عدة معاهدات دولية أو إقليمية تعيين هيكل كجهة تنسيق لغرض تنفيذ مجموعة محددة من الالتزامات. وفي حين تم التعامل جزئياً مع مجالات النوع الاجتماعي والإعاقة على أنها قضية اجتماعية، اعترفت المبادرات السياسية المبكرة جداً بدور جهات التنسيق في تعزيز الحقوق وأوصت بإنشاءها وذلك قبل اعتماد معاهدات مواضيعية لحقوق الإنسان¹⁵². فقد عزز اعتماد هذه المعاهدات (اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في عام 1979 واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عام 2006) اعتماد نهج قائم على الحقوق لمعالجة "قضايا" النساء والأشخاص ذوي الإعاقة، إلى الحد الذي قيل فيه جهة التنسيق المنشأة وفقاً لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة يجب أن تكون متمركزة في وزارات العدل وليس في وزارات الشؤون الاجتماعية.¹⁵³

ويتعين على الدول أن تقرر ما إذا كانت ستشرح نفس جهة التنسيق الحكومية الشاملة لجميع الأطر المواضيعية والخاصة بالفئات أو ما إذا ستتواجد عدة نماذج لجهات تنسيق حكومية شاملة ومواضيعية. في هذا الإطار، حاولت بعض الدول الربط بين مجموعة من جهات التنسيق المواضيعية المختلفة تحت إطار هيكل شامل يتم تنسيقه من قبل جهة تنسيق شاملة (انظر القسم 2.3). هذه ليست بالضرورة الحالة هنا، فكما هو موضح في القسم 2.2 والإطار 10، قد تفضل الدول أن يكون لديها العديد من جهات تنسيق حكومية ذات طبيعة شاملة ولكنها تؤدي وظائف مختلفة و متميزة عن بعضها البعض (على سبيل المثال: تنفيذ قرارات المحاكم الفردية والهيئات المنشأة بموجب معاهدات، وإعداد التقارير / المتابعة، وتنسيق خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان، وما إلى ذلك). يمكن تحديد هذا على أنه اختلاف مفاهيمي بين الولايات الشاملة والجامعة.

يبقى السؤال حول ما إذا كان يجب أن يكون هناك عدد مثالي من جهات التنسيق الحكومية، وما إذا كان يجب توحيدها، أو على الأقل توضيح أطرها. تفضل التوجهات المتعلقة بالآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة دمج وظائف معينة (على سبيل المثال، تنفيذ القرارات وإعداد التقارير والمتابعة) وبالإضافة لوجود دفع من قبل بعض الجهات الفاعلة لتعزيز إطار هيكل وبنوي موحد (انظر القسم الفرعي 2.4.4). إلا أن التوجهات حول كيفية تحقيق التنسيق بين عدة جهات تنسيق حكومية غير موجود. من الجدير بالذكر أن مناقشات مماثلة عقدت منذ فترة طويلة بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وعددها المثالي، وطبيعتها، والتنسيق فيما بينها في بلد ما.

في عام 2008، شجعت اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان "الاتجاه نحو نظام وطني قوي لحماية حقوق الإنسان في الدولة من خلال وجود [مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان] موحدة وشاملة"¹⁵⁴. وتقدم المواقف الأخرى إيجابيات وسلبيات كل من المؤسسات الوطنية المتخصصة أو واسعة النطاق، اعتماداً على المواضيع التي تتعامل معها والقانون الدولي والسياق¹⁵⁵. وتنص مبادئ باريس، في حالة وجود العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أن تقوم المؤسسة الوطنية الرئيسية ب"التشاور مع الهيئات الأخرى". وفي مواجهة استمرار - إن لم يكن تطوير - المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الموضوعية ودون الوطنية، قامت اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد بتفكيك مبدأ التشاور هذا واقترحت علاقات "رسمية [محررة] واضحة وقابلة للتطبيق [...] على سبيل المثال من خلال مذكرات التفاهم العامة، وأن' التفاعلات قد تشمل تبادل المعرفة، مثل الدراسات البحثية، والممارسات الفضلى، وبرامج التدريب، والمعلومات والبيانات الإحصائية، والمعلومات العامة عن أنشطتهم"¹⁵⁶. لا تزال المناقشات حول العدد الأمثل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والتنسيق فيما بينها غير منتهية، فيمكننا هذا، عن طريق القياس، إضافة للنقاشات حول جهات التنسيق الحكومية.

السمة 3: جهات التنسيق الحكومية لا تنفذ السياسات بشكل مباشر، لكنها تجعل الهياكل الحكومية الأخرى تعمل

تساعد جهات التنسيق الحكومية على ضمان تنفيذ الدولة لالتزاماتها. تخصص المادة 33 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، على سبيل المثال، مهمة التنفيذ لجهات التنسيق الحكومية، أما مهام التعزيز والرصد والحماية فتعطيه للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات الفاعلة المستقلة الأخرى. ومع ذلك، هذا لا يعني أن جهات التنسيق الحكومية تنفذ السياسات بشكل مباشر. على العكس من ذلك، فإن التوجهات التي تم تحليلها في الفصلين الأول والثاني تتوقع باستمرار أن لجهات التنسيق الحكومية وظائف مختلفة، باستثناء التنفيذ المباشر للسياسات. وتصر التوجهات الدولية المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية المواضيعية في مجال حقوق المرأة على أنها تعمل ك "حافز لتعميم مراعاة النوع الاجتماعي، وأنها ليست [وكالات] لتنفيذ السياسات."¹⁵⁷ في نفس الاتجاه، تفترض المفوضية السامية لحقوق الإنسان أنه لا يجب على الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة أن "تنفذ بشكل مباشر إلتزامات حقوق الإنسان"¹⁵⁸.

تعزز جهات التنسيق الحكومية المتمتع بالحقوق بشكل غير مباشر من خلال دفع الجهات التنفيذية الأخرى إلى العمل. يحدث هذا من خلال التعميم والتنسيق، وهما استراتيجيتان ترتبطان بظهور جهات التنسيق الحكومية في مجالي حقوق المرأة وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. فوفقاً لإعلان بكين، "تمثل المهمة الرئيسية للآلية الوطنية في دعم تعميم مراعاة النوع الاجتماعي على مستوى الحكومة في جميع مجالات السياسة"¹⁵⁹. والاعتقاد السائد هو أن التعميم يُجنب خطر أن يؤدي تنسيق السياسات من خلال هيئة حكومية متخصصة في الواقع إلى تهميش تلك السياسة. إذ يسعى التعميم إلى التأثير في المهمات والنُهج التي تتبناها الجهات الحكومية الفاعلة في مجالات سياساتها. وتنشأ الحاجة إلى التنسيق من الطبيعة الشاملة للعمل في مجال حقوق الإنسان وتشتت كفاءات الجهات التنفيذية. في هذا الإطار، أصرت المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة لعام 1991 بشأن إنشاء وتطوير لجان التنسيق الوطنية المعنية بالإعاقة على أن وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى الحقوق "معقد" و "متعدد التخصصات"¹⁶⁰ ويتطلب "نهجاً شاملاً وليس انتقائياً". فالتنسيق يُجنب الازدواجية في الأنشطة، ويزيد من استخدام الموارد الموجودة¹⁶¹.

كما تصر التوجيهات الأخيرة بشأن الآليات الوطنية لإعداد التقارير على التنسيق، ولكنها تشير عمومًا إلى التعميم كمسألة ثانوية وليس هدفًا أساسيًا لآليات التنسيق الحكومية¹⁶². وكما رأينا أعلاه، تستجيب الآليات الوطنية لإعداد التقارير للالتزامات الخارجية بدلاً من من السعي إلى تحسين تفاعلات الجهات الفاعلة الوطنية. فالإصرار على التنسيق فيما يتعلق بهذه الآليات هدفه الإستجابة في المقام الأول لانتقاد الدول للبعث الإداري الناجم عن التزامات تقديم التقارير الدولية.

في الممارسة العملية، تقوم جهات التنسيق الحكومية بتنفيذ الأنشطة بشكل مباشر في بعض الأحيان. فقد يكون هذا جزءًا من ولايتهم لأسباب تاريخية متعلقة بالخيارات المؤسسية في وقتها. كما قد يكون ذلك أيضًا بسبب إعادة تحديد ولاية هذه الجهات، وذلك عندما يجدون أنهم لا يمتلكون السلطة الإدارية أو الرتبة البروتوكولية أو النفوذ السياسي لدفع هيئات الدولة الأخرى إلى العمل بالتنفيذ المباشر للأنشطة. السؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كان التنفيذ المباشر للأنشطة يتوافق مع أو يحافظ على مهمة جهات التنسيق الحكومية في دفع الجهات الفاعلة الأخرى إلى التنفيذ. هناك خطر متأصل في عزل عمل حقوق الإنسان في الهيئات المواضيعية المتخصصة. فالتوازن بين الهدفين كان أحد مواضيع النقاش بخصوص جهات التنسيق المتعلقة بحقوق المرأة، بالتأكيد أنه من المقبول اعتماد نهج مزدوج الأهداف من خلال استكمال هدفها المتعلق بتعميم مراعاة النوع الاجتماعي والتحقيق المباشر لمبادرات قد تكون أساسية لهذا التعميم- على سبيل المثال، في حالة حقوق المرأة، عندما يتعلق الأمر بمبادرات حصة المرأة في البرلمان¹⁶³. غير أن ذلك أدى في الواقع العملي إلى التنازل عن هدفها الأساسي وهو تعميم مراعاة النوع الاجتماعي من أجل التركيز على الأنشطة (انظر القسم 1.1.2).

السؤال العملي الآخر الذي طرحته هذه السمة هو نوع السلطة، والتي قد تكون سياسية أو إدارية، التي يجب أن تمتلكها جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان لدفع الجهات التنفيذية الأخرى بشكل فعال إلى العمل. يتوقع إعلان بكين أنه يجب أن يكون للجهات التنسيق الحكومية " ولاية وسلطة محددة" و " القدرة والكفاءة للتأثير على السياسات"¹⁶⁴. وكما تم تقديمه من خلال منظمات رائدة في مجال حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حول جهات التنسيق المنشأة وفقاً للاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، فإن هذه الجهات يجب أن تتمتع ب "قيادة سياسية كافية لقيادة مسار التغيير، وتوزيع وتعبئة القيادة في جميع أنحاء الحكومة، وتحفيز الزملاء، ودفع حدود الوزارات، وتحدي الوضع الراهن، وجمع الموارد وحشد الدعم داخل الحكومة وخارجها على حد سواء"¹⁶⁵. وبعبارة أخرى، قد يكون هناك متغيرات أخرى غير السلطة الإدارية القانونية التي يمكن أن تؤثر على قدرة جهات التنسيق الحكومية على تنسيق العمل الحكومي.

السمة 4 : يجب على جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان تجميع و"ترجمة" المعرفة المتخصصة في مجال حقوق الإنسان

تتمثل المهمة المحورية لجهات التنسيق الحكومية في إنتاج وتجميع المعرفة المتخصصة في مجال حقوق الإنسان، وبالتالي استخدام هذه المعرفة للوظائف الاستشارية، ومقترحات السياسة، والتقارير، وما إلى ذلك. ويتم تسليط الضوء على هذا الدور في التوجيهات المتعلقة بجهات التنسيق الحكومية بأنواعها المختلفة. وتفترض المفوضية السامية لحقوق الإنسان، في هذا الإطار، بأن " إدارة المعلومات" هي أحد الأنواع الأربعة الرئيسية للقدرات التي يجب أن تمتلكها آلية إعداد التقارير والمتابعة¹⁶⁶.

تشمل المعرفة في مجال حقوق الإنسان الخبرة فيما يتعلق بمعايير الحقوق وجهود التنفيذ الحكومية والواقع بشكل عام. كما يجب أيضا إعلام جهات التنسيق الحكومية بالسياسات القطاعية: يتطلب إعلان بكين من الدول "وضع إجراءات للسماح للألية بجمع المعلومات حول قضايا السياسة على مستوى الحكومة في مرحلة مبكرة واستخدامها بشكل مستمر في تطوير السياسة وعملية المراجعة داخل الحكومة¹⁶⁷.

يلعب البحث والتوثيق حول حالة أصحاب الحقوق دورًا رئيسيًا في عمل جهات التنسيق الحكومية ذات الطابع المواضيعي. إذ أشار المؤلفون النسويون إلى الاستثمار في البحث باعتباره دورًا رئيسيًا لعمل هذه الجهات التنسيقية في مجال حقوق المرأة ليكون استباقيًا وليس رد فعل لمبادرات الدولة¹⁶⁸. أيضا، في مجال حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، يفسر المعلقون ضرورة وجود جهة تنسيق إيماننا منهم بدور السياسة العقلانية والتي لا يمكن أن تستند إلا على صورة دقيقة لحالة أصحاب الحقوق¹⁶⁹. علاوة على ذلك، تنص المادة 31 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على الالتزام بجمع البيانات في المعاهدة وتنص على " أن تتعهد الدول الأطراف بجمع المعلومات المناسبة، بما في ذلك البيانات الإحصائية والبحثية، لتمكينهم من صياغة وتنفيذ سياسات لإنفاذ هذه الاتفاقية".

إلى جانب البحث ، قامت الأمم المتحدة بشكل متزايد بتضمين الخبرة في إنتاج البيانات والمؤشرات الإحصائية¹⁷⁰. وبناء على ذلك، تفترض المفوضية أن الآليات الوطنية لإعداد التقارير "تحتاج إلى بناء القدرة على توفير معلومات متممة، لا فقط عن القوانين والسياسات (المؤشرات الهيكلية) ولكن عن تنفيذها الفعلي (مؤشرات العمليات) وعن النتائج المحققة للمستفيدين (مؤشرات النتائج)"¹⁷¹

فيما يتعلق بالخبرة في القواعد والمعايير، تجدر الإشارة إلى أن بعض جهات التنسيق الحكومية المواضيعية ترتبط، في جوهرها، ارتباطا مباشراً بمجموعة محددة من المعايير، والتي تعتبر الإطار المعياري المرجعي لعملهم. إذ يتم تعيين أو إنشاء جهة تنسيق بموجب اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة "للمسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية الحالية". هذا هو الحال أيضاً بالنسبة لجهات التنسيق الوطنية للسلوك التجاري المسؤول ، التي أنشأتها البلدان لضمان تنفيذ توجهات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وتقوم جهات التنسيق الحكومية " بترجمة" معارفهم بطرق منطقية وبتكيفة مع الجهات الفاعلة الأخرى التي يسعون إلى التأثير فيها. ترجمة هذه المعارف متعددة الاتجاهات، فقد تترجم جهات التنسيق الحكومية معارفها :

- "لأعلى": يوثقون ويمثلون واقع التمتع بالحقوق، ويغذون ذلك في عمليات صنع السياسات أو عمليات إعداد التقارير فوق الوطنية ،
- "إلى أسفل": أنها تخدم موقع توطين المعايير الدولية أو الوطنية في حياة المواطنين، من خلال أنشطة زيادة الوعي ، أو
- "إلى الخارج": يفرسون معرفتهم المتخصصة في عمل الجهات الحكومية الأخرى التي يمكنها تنفيذ الحقوق أثناء وضع السياسات القطاعية.

تثير هذه السمة الأساسية بعض القضايا التي تغيرت طبيعتها مع ظهور استراتيجيات جديدة لإنتاج المعرفة وإدارته ، لا سيما ظهور القياس والتخطيط والتكنولوجيا. يبدو أن استخدام أدوات إدارة المعرفة، مثل التخطيط والمؤشرات والبرمجيات، يزيد من الموضوعية والتلقائية، لكنه يخفي أيضاً الممارسات التقديرية والأسئلة المعيارية المتعلقة بكيفية تكيف نهج قائم على حقوق الإنسان مع قطاع سياسات محدد. بالنسبة لعالمة الأنثروبولوجيا سالي إنجل ميري، تحل القياسات محل الخلاف حول قضايا الحقوق الجوهرية وتغمرها في قرارات تقنية على ما

يبدو، ومع ذلك فإن "إنتاج المؤشرات هو في حد ذاته عملية سياسية، تتشكل من خلال القدرة على التصنيف والإحصاء والتحليل".¹⁷² كما أظهر التحليل لخطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان ولخطط تنفيذ التوصيات في نيبال وبوركينا فاسو كيف تشارك جهات التنسيق الحكومية في "إعادة توجه" بدلاً من حقوق الإنسان بدلاً من ترجمتها، مشيرة إلى "العمليات التي يتم من خلالها مطابقة السياسات القطاعية القائمة مع التزامات حقوق الإنسان، مع استبعاد الأبعاد المعيارية للحقوق ، وكذلك التفاضل والمساءلة"¹⁷³

السمة 5: يجب أن تكون جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان هيكل دائمة،

شجعت التوجهات الدولية، بشأن جهات التنسيق الحكومية المواضيعية أو الشاملة، الدول بشكل منهجي على إنشاء هيكل دائمة تتجاوز فترة زمنية محددة أو هيئات محددة العملية، على سبيل المثال ، التي تم إنشاؤها لمواكبة انتقال النظام أو عملية إعداد تقارير محددة. فالاستدامة هي شرط لتراكم الخبرات وأنواع أخرى من القدرات وغالبًا ما ترتبط بالموارد الكافية. في المجالات المواضيعية، شجعت قواعد الأمم المتحدة الموحدة بشأن تكافؤ الفرص للأشخاص ذوي الإعاقة على إنشاء "لجان تنسيق وطنية، أو هيئات مماثلة، لتكون بمثابة جهات تنسيق وطنية بشأن مسائل الإعاقة"، والتي يجب أن تكون "دائمة وتستند إلى التنظيم القانوني وكذلك التنظيم الإداري المناسب" ولدتهم "استقلالية وموارد كافية"¹⁷⁴. يؤكد إعلان بكين أكثر على الالتزام السياسي

والتمثيل مجلس الوزراء - ومع ذلك، فإنه يتوقع أنه "حيثما لم يتم بعد إنشاء الآليات الوطنية للهوض للمرأة [...] على أساس دائم، ينبغي للحكومات أن تسعى جاهدة لتوفير موارد كافية ومستمرة لمثل هذه الآليات".¹⁷⁵

ويجد الدليل العملي حول الآليات الوطنية لإعداد التقارير إلى أنه من "الأساسي" أن يكون الهيكل¹⁷⁶ ويوصي الحكومات بالاستثمار في إنشاء آليات دائمة وتعزيز الأساس القانوني للهيئات القائمة وقدراتها. من بين الحجج المؤيدة لوجود هيكل دائم، وجدت المفوضية السامية لحقوق الإنسان ما يلي:

- "الآليات الدائمة تمكن من المراقبة والرصد المستمرين طوال دورات تقديم التقارير، بما في ذلك تقارير منتصف المدة للاستعراض الدوري الشامل وإجراءات المتابعة التي وضعتها هيئات المعاهدات.
- الآليات الدائمة تمكن من المتابعة النشطة والمنظمة لالتزامات وواجبات التنفيذ، في حين أن الهياكل المؤقتة لا تفعل ذلك.
- الآليات الدائمة أكثر ملاءمة لتعزيز التماسك الوطني في مجال حقوق الإنسان.
- الآليات الدائمة أكثر فعالية في الحفاظ على الروابط مع البرلمان والسلطة القضائية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني فيما يتعلق إعداد التقارير عن حقوق الإنسان الدولية والمتابعة".¹⁷⁷

وهذا يثير بعض التساؤلات حول كيفية ضمان الاستمرارية المؤسسية. فيما يتعلق بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ، ترى مبادئ باريس بأن ديمومة المؤسسات يتم تعزيزه عندما يتم إنشاء مؤسسة بموجب القانون أو الدستور، بدلاً من المراسيم ، على سبيل المثال. يعتبر هذا أحد الضمانات المؤسسية اللازمة لضمان لا فقط ديمومة، ولكن أيضاً استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنع الطعن والتأثير في ولاياتها. فالتساؤل عما إذا كان أساس قانوني مماثل سيكون مرغوباً فيه لجهات التنسيق الوطنية لحقوق الإنسان أمر مطروح

للمناقشة. وكما رأينا في القسم 2.1، فجهات التنسيق الحكومية التي تأخذ شكل وزارات حقوق إنسان أكثر هشاشة من غيرها وأكثر عرضة للتفكيك- إلا أنها في نفس الوقت تزيد من النفوذ السياسي لجهة التنسيق من خلال ضمان تمثيلها داخل الحكومة.

السمة 6: يجب أن يكون لدى جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان موظفين محترفين وإجراءات إدارية عقلانية.

يقوم هيكل جهات التنسيق الحكومية على الموظفين الذين يعملون فيها. حتى عندما يتم تشكيلها كلجان، فإنها تُدعم من قبل سكرتارية إدارية. عادة ما يكون الموظفون جزءاً من موظفي الخدمة المدنية في الدولة، ويتم في تنظيم التعامل والتفاعل بين جهات التنسيق الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى في الدولة وفقاً للقانون الإجراءات الإدارية. في هذا الإطار، وفي التوجهات الخاصة بجهات التنسيق الحكومية، تم إيلاء الاهتمام بالطابع المهني على الموظفين، و بروين العمل والقدرات الفنية. وقد تزايد هذا التركيز عبر السنين بشكل صريح ومفصل.

في عام 1995، افترض إعلان بكين أن أحد "الشروط الأربعة الضرورية للتشغيل الفعال للآليات الوطنية [كان ...] موارد كافية من حيث الميزانية والقدرة المهنية"¹⁷⁸. ومع ذلك، لم يقدم الإعلان مزيداً من التفاصيل أو التعليمات بشأن هذه المسألة - باستثناء أن الدول يجب أن توفر لجميع موظفي الخدمة المدنية "تدريباً على تصميم وتحليل البيانات من منظور النوع الاجتماعي"¹⁷⁹.

وتولي التوجهات الأخيرة المتعلقة بآليات إعداد التقارير المزيد من الاهتمام للموظفين العموميين في الجهات التنسيقية، إذ تؤكد على ضرورة تدريب الموظفين والاحتفاظ بهم. وعلى عكس المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، لا تعتمد فاعلية الآليات الوطنية لإعداد التقارير على استقلالية الميزانية والموظفين، إلا أنه من المهم أن تتمتع هذه الآليات بمستوى كافٍ من الموارد، بما في ذلك الموظفين المتفانين والتدريب المستمر للموظفين. ووفقاً للمفوضية السامية لحقوق الإنسان، فإن "العامل الحاسم للفعالية هو استمرارية الموظفين المسؤولين عن جمع المعلومات عن حقوق معينة، وتطوير خبرة متعمقة بشأن هذه الحقوق وتنسيق عمل الآلية الوطنية فيما يتعلق بهذه الحقوق. ستؤدي هذه الاستمرارية إلى بناء خبرة ومعرفة وكفاءة مهنية مستدامة على مستوى الدولة. يمكن لأمانة مستقرة وآلية ذات عضوية واسعة تدعمها شبكة من جهات التنسيق في الوزارات أن تساهم في تحقيق هذه الاستدامة"¹⁸⁰

بالإضافة إلى الكفاءة الداخلية، تهدف التوجهات إلى تعزيز تأثير الهياكل على الأنظمة الوطنية لحقوق الإنسان بشكل عام من خلال إنشاء ترتيبات إدارية "منظمة ورسمية" في ضوء "التنظيم المنهجي" للمشاركة بين الجهات الفاعلة¹⁸¹. وتهدف جهات التنسيق الحكومية إلى ضمان تداخل الجهات التنفيذية المتعددة وإلى تلقائية الإجراءات الإدارية، إذ يرمز مصطلح الآلية بشكل جيد لهذه الطموحات.

ترتبط مسألة مهنية الموظفين وأساليب العمل وتنظيم روتينهم بنظريات الإدارة العامة. بمرور الوقت، كانت هناك مُثُل سائدة مختلفة لما يجب أن تبدو عليه المنظمات البيروقراطية الفعالة. كلاسيكياً، اعتمدت المُثُل الفيبيرية Weberian للبيروقراطيات الفعالة مثل الموظفين المؤهلين، وتراكم المعرفة، والقدرة على التنبؤ بالإجراءات والنتائج. بالإضافة لتعظيم الموارد. في الآونة الأخيرة، اعتمد القانون الدولي لحقوق الإنسان بشكل متزايد على نماذج الفيبيرية الجديدة، والتي تتميز بمشاركة المواطنين المباشرة، والتوجه الأكبر نحو النتائج - مع التركيز على المراقبة والتقييم والإدارة والكفاءة المهنية¹⁸². على سبيل المثال، فيما يتعلق باتفاقية

حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، يصر بعض المؤلفين على أن جهات التنسيق " هي قضية إدارة عامة داخلية " ¹⁸³ وتعزز المركزية والتسلسل الهرمي للسلطة على كيانات إدارية متعددة، بينما يتبنى البعض الآخر قراءة فيبيرية جديدة لتعزيز جهات التنسيق المهجنة لتشمل جهات فاعلة غير حكومية ¹⁸⁴.

المساءلة كسمة سابعة لجهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان

هل من المتوقع أن تساهم جهات التنسيق الحكومية بشكل مباشر في حماية حقوق الإنسان باعتبارها أحد "المكونات الرئيسية للمنظومة الوطنية لحماية حقوق الإنسان" ¹⁸⁵ ؟ وهذا يعني منع الانتهاكات والمساهمة في الإنصاف إذا لزم الأمر. نادرا ما يناط بجهات التنسيق الحكومية وظائف إنصافية، ولكن هناك استثناء رئيسي واحد: يمكن لجهات التنسيق الوطنية للسلوك التجاري المسؤول التعامل مع الاستفسارات والمساهمة في حل المشكلات التي تنشأ في تنفيذ توجيهات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. أفرت مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان لعام 2011 بأن هذه الجهات هي آليات تظلم غير قضائية قائمة على الدولة تساهم في الوصول إلى سبل الانتصاف الفعالة لأصحاب الحقوق (انظر القسم 1.3.2). على هذا النحو، فإن جهات التنسيق الوطنية "تلعب دورًا وقائيًا وعلاجيًا تفاعليًا"، مع التركيز على الوساطة ¹⁸⁶.

لا تتمتع جهات التنسيق الحكومية الأخرى بصلاحيات الحماية. فمنع الانتهاكات وتوفير / تسهيل الإنصاف والتعويضات في حالة الانتهاكات غائب عن التوجيهات الخاصة بالآليات الوطنية لإعداد التقارير. وتخصص المادة 33 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة صراحة الحماية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات المستقلة. ومع ذلك ، وبالاعتماد على الأشكال الجديدة لمقاربات المساءلة الناشئة، على سبيل المثال، من نظريات الحوكمة الجديدة التي تسعى إلى تجنب اللجوء إلى الإجراءات القضائية للإنصاف، سعى بعض المعلقين إلى تكليف الهيئات العامة لحقوق الإنسان بوظائف المساءلة. هذا هو حال المقرر الخاص السابق للأمم المتحدة المعني بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الذي اقترح السماح لجهات التنسيق الحكومية في هذا المجال المواضيعي بمعاينة الكيانات العامة والخاصة التي تتجاهل الخطط المتفق عليها (انظر الفصل 1).

في نظريات الحوكمة الجديدة، يتم التطرق "للمساءلة" من خلال تقنيات غير قضائية، لا سيما من خلال تعزيز الشفافية وإمكانية الوصول. وهذا يشمل الالتزام بإعداد تقارير عن تصرفات الدولة والالتزام بوضع عمليات تشاركية وتهيئة سبل لأي شخص للاتصال بالدولة للمطالبة بإجابة أو معلومات. على هذا النحو، يمكن القول أن جميع جهات التنسيق الحكومية تلعب، بطبيعتها الجوهرية، دورًا في أشكال جديدة المساءلة التي لا تركز بشكل صارم على الإنصاف القائم على الشكاوى، بل هي جزء من أشكال أكثر مرونة للمساءلة. في الواقع، تقوم جهات التنسيق الحكومية بُعدًا علاقيًا: فهي تعمل بمثابة واجهات مع مجموعة واسعة من الكيانات أو الأفراد

على مستويات مختلفة: الحكومة والقادة السياسيين ، والجهات الفاعلة الأخرى في الدولة، بما في ذلك الهيئات دون الوطنية المسؤولة عن تنفيذ حقوق الإنسان، والجهات الفاعلة غير التنفيذية (البرلمان، والعدالة، وما إلى ذلك) ، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ، والمجتمع المدني وأصحاب الحقوق، إلخ. فسبب وجود جهات التنسيق هو تفاعلها مع الفاعلين الآخرين.

يجب أن تعمل جهات التنسيق الحكومية على تركيز المعرفة حول معايير وإجراءات الدولة في مجال تخصصها. في المقابل، يمكنهم إما إعلام الهيئات ذات الصلة التي تحمل الدولة المسؤولية بحالة معينة و/ أو تقديم المشورة إلى الدولة بشأن الإصلاحات والإجراءات اللازمة. عند القيام بذلك، تتحمل جهات التنسيق المسؤولية فيما يتعلق

بالتقدم نحو تنفيذ حقوق الإنسان ويصبحون نقطة مرجعية لتقييم مسؤولية الدولة في الوفاء بالتزاماتها. بالنسبة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، فإن جهات التنسيق الخاصة باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، على سبيل المثال، ضرورية "لتجنب تشويش المسؤولية داخل الحكومة"¹⁸⁷. قد تكون السلطة التنفيذية دفاعية أيضًا إن لم تكن كذلك في الأساس. وهم مكلفون بالرد على الادعاءات أو الشكوك حول الانتهاكات بالإضافة لتقليل حالات الفشل في تنفيذ الالتزامات. على هذا النحو، قد يكون الدور الذي تلعبه هات التنسيق الحكومية دورًا متناقضًا، لذلك يجب النظر بعناية أكبر في دورها في المساءلة.

السؤال الأخير هو ما إذا كان ينبغي أن تكون جهات التنسيق الحكومية نفسها مسؤولة أمام أي جهة أخرى غير الحكومة؟ أثرت هذه النقطة فيما يتعلق بآليات المساواة بين الجنسين، ولكن بالمقارنة، فإن التوجهات الخاصة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أكثر تفصيلاً.

يجب أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مسؤولة أمام أصحاب الحقوق. بالنسبة للأمم المتحدة، "يجب أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مسؤولة بشكل مباشر أمام عملائها. يمكن تحقيق المساءلة أمام الجمهور بعدة طرق، فقد تقوم مؤسسة وطنية، على سبيل المثال، بإجراء تقييمات عامة لأنشطتها وتقديم تقرير عن النتائج"¹⁸⁸.

تحليل وخواطر حول مفهوم وسمات جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان.

يمكن الاستدلال على ست سمات أساسية من التوجهات الدولية. هذه السمات تساعد على تحديد مفهوم جهات التنسيق الحكومية. من الناحية المثالية، فجهات التنسيق (1) حكومية، (2) لديها ولاية صريحة لحقوق الإنسان، (3) تعميم وتنسيق العمل في مجال حقوق الإنسان بدلاً من تنفيذ السياسات، (4) تجميع وترجمة المعرفة المتخصصة، (5) دائمة، و (6) تضي الطابع المهني على موظفيها وروتين العمل والقدرات الفنية.

تساعد هذه السمات الأساسية في تحديد مفهوم جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان. في الممارسة العملية، نظرًا للتباين الكبير في أشكال وأنواع جهات التنسيق، فقد تكون بعضها، في الواقع، أقل أداءً في أحد المعايير (على سبيل المثال، وزارات حقوق الإنسان فيما يتعلق بالديمومة). ومع ذلك، يمكن اعتماد هذه السمات الأساسية بمثابة مقاييس تحليلية للتغلب على عدم التجانس والمساعدة في النظر لجهات التنسيق الحكومية كظاهرة واحدة فريدة تستحق الاهتمام. تشكل السمات الأساسية نقاطاً مرجعية يمكن أن تساعد في تقديم وتقييم ممارسات الدولة بطريقة قابلة للمقارنة. فكما هو الحال مع مبادئ باريس للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فإن وجود نقاط مرجعية أساسية يجعل من الممكن تحديد الاختلافات في الأشكال المؤسسية ويتيح تقييم كيفية تأثير هذه الاختلافات على الأداء.

أثار استعراض السمات الأساسية الست الواردة في هذا الفصل أسئلة، لعل أهمها: كيف يؤثر السياق الشكل المؤسسي المفضل؟ ما هي العلاقة بين المكونات السياسية والإدارية لجهات التنسيق؟ هل تجنب التنفيذ المباشر مناسب و دائم من الناحية العملية؟ ما هو تأثير الأشكال الهيكلية للهيكل التي تشارك فيها جهات فاعلة غير حكومية؟ هل جهات التنسيق مرتبطة بشكل أساسي بالأطر المعيارية الوطنية أو الدولية؟ كيف يؤثر العمل اليومي للموظفين العموميين والديناميكيات البيروقراطية على نتائج المؤسسات؟ تحدد الخاتمة الخيارات المنهجية للباحثين للمغامرة بالإجابة على هذه الأسئلة.

نحو مجال البحث الأكاديمي حول جهات التنسيق الحكومية

الأبحاث الموجودة حول جهات التنسيق الحكومية

تتميز الدراسات الموجودة حتى الآن بأنها مجزأة. وقد ركزت أغلبها على أشكال معينة من جهات التنسيق أو على وظائف وولايات محددة وحللتها بطريقة معزولة. لقد خضعت جهات التنسيق الحكومية ذات الولاية الشاملة للبحث الكافي. وتقع وزارات حقوق الإنسان في منطقة أكاديمية عمياء على الرغم من أن العديد من الدول قد أنشأت مثل هذه الوزارات منذ التسعينات. أما المؤلفات الأكاديمية حول آليات إعداد التقارير والمتابعة أو بعض الوظائف المحددة لجهات التنسيق ذات الطبيعة الشاملة، مثل تطوير خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان، فقد اقتصر على بعض المنشورات العلمية¹⁸⁹.

فيما يتعلق بجهات التنسيق ذات الولاية المواضيعية أو المسؤولة عن مجموعات محددة، فهناك وفرة في المؤلفات المتعلقة بجهات التنسيق لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وحقوق المرأة. ومع ذلك، فإن هذه الدراسات تميل إما لتكون توجيهية أو لتطبيق أطر مفاهيمية معينة، بمعنى أنها ليست دراسات تجريبية. دون الانتقاص من هذه المساهمات، فالهدف هو تجنب التعميم السهل للنتائج على أنواع أخرى من جهات التنسيق الحكومية. وتقدم الفقرة التالية نظرة عامة سريعة عن هذه الأبحاث.

ازدادت كمية المؤلفات حول جهات التنسيق لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بعد اعتماد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عام 2006، إذ تم إجراء القليل من البحوث التجريبية على لجان التنسيق الموجودة مسبقًا والمجالس المشتركة حول قضايا الإعاقة. ويُفسر هذا الاهتمام الأكاديمي الحديث والتطلعي إلى حد ما من خلال حقيقة أن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة هي أول معاهدة لحقوق الإنسان تقن التزامًا بإنشاء جهات التنسيق الحكومية. ويسعى الباحثون¹⁹⁰، جنبًا إلى جنب مع المنظمات والناشطين في مجال حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة¹⁹¹، إلى إعطاء معنى ملموس لأحكام المادة 33 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. فمن خلال الإصرار على أن الاتفاقية "تقدم تحولًا هيكليًا في القانون الدولي [من خلال إنشاء] التزامات للسلوك"¹⁹²، حاول العديد من المؤلفين استنتاج نموذج من المادة 33 "لجهود المستقبلية لتحسين تنفيذ" جميع اتفاقيات حقوق الإنسان.¹⁹³ على هذا النحو، كانت هذه الأدبيات توجيهية في المقام الأول - تحاول تفسير أو استكمال التوجيهات الحالية، أو اقتراح نماذج جديدة تقوم هيئات الأمم المتحدة بتعزيزها والدول بتنفيذها.

لقد قمت بتحليل هذه المجموعة التفسيرية في مقال عام 2019¹⁹⁴ وأوضح كيف يعتمد المؤلفون، على الأيديولوجيات والنماذج المنبثقة عن الإدارة العامة وأدب الإدارة والمثل العليا، لفك عناصر الاتفاقية - سواء ضمنياً أو بشكل صريح. في هذا الإطار، ظهر مساران تفسيران رئيسيان لاقتراح الكيفية التي ينبغي أن تعمل بها جهات التنسيق وكيفية تفاعلها ضمن الهياكل الحكومية الأوسع نطاقاً: أحدهما يمنح الامتياز للعقلانية البيروقراطية على غرار ووبر، مع التركيز على التنظيمات الإدارية داخل الحكومة، بينما يركز الآخر على المؤسسات التشاركية المتأثرة بنظريات الحكم الجديد، والتي تصر على الهياكل الهجينة المكونة من كل من الجهات الحكومية وأصحاب الحقوق أو ممثلهم، وتعتمد على المعايير التكرارية والتجريب. يتماشى هذا النهج مع نهج أوسع نطاق وهو "نهج الحوكمة الجديد"، والذي يميل فيه الأكاديميون إلى إيجاد "حلول" قانونية لمشاكل الامتثال¹⁹⁵. كما يميز هذا النهج الكتابات الأكاديمية الأخرى حول جهات التنسيق الحكومية¹⁹⁶ ومقترحات لتحسينات المستقبلية للقانون الدولي لحقوق الإنسان¹⁹⁷.

وعلى العكس من ذلك، فإن الأدبيات حول آليات المساواة بين الجنسين تجريبية إلى حد كبير، وهناك العديد من دراسات الحالة إما حول جهات التنسيق الحكومية لحقوق المرأة كهيكل تنظيمية¹⁹⁸، أو حول دور خبراء النوع الاجتماعي في الإدارات الحكومية. هذه الدراسات بحثت في سياقات مؤسسية وسياسية متنوعة مثل المغرب¹⁹⁹، وغانا²⁰⁰، وكمبوديا²⁰¹، والمملكة المتحدة²⁰²، وتايلاند²⁰³ ولاوس²⁰⁴.

ويندرج جزء كبير من هذه الأدبيات ضمن نطاق "دراسات نسوية الدولة"²⁰⁵ والتي تستخدم نهجاً تحليلياً نسوياً نقدياً، حيث تقوم بمراجعة قدرة جهات التنسيق الحكومية على تعزيز المساواة أمام الحركات النسائية وعلى دعم القيم النسوية²⁰⁶. على هذا النحو، يُتوقع من موظفي آليات المساواة بين الجنسين أن يتبعوا نهج مزدوج: إذ لا يمكن أن يكونوا مجرد بيروقراطيين، ويجب عليهم ادماج أهداف الحركة النسوية داخل الدولة²⁰⁷. هذه الدراسات تضيف لسمات جهات التنسيق الحكومية التي تم تحديدها في الفصل 3- ولا سيما كيفية "ترجمة" الحقوق والعلاقة بين السياسات وموظفي الخدمة المدنية.

ولم تتناول الأبحاث الأكاديمية جهات التنسيق الحكومية المواضيعية الأخرى. ظهرت بعض الدراسات حول جهات التنسيق الوطنية للسلوك التجاري والتي تناقش التكوين المؤسسي وممارسات هذه الجهات²⁰⁸. إلا أن هذه الدراسات تركز على وظائف هذه الجهات الانصافية، والتي - كما بينت هذه الدراسة - تتميز بها جهات التنسيق الوطنية للسلوك التجاري عن الأنواع الأخرى لجهات التنسيق الحكومية.

نحو أجندة بحث تجريبي ومتعددة الاختصاصات

في مشروع بحثي سابق حول "إضفاء الطابع المؤسسي المحلي على حقوق الإنسان"²⁰⁹ لقد حلت أنا وستيفاني لاغوت وستيفن جنسن توجه، الأمم المتحدة والنشطاء والعلماء على حد سواء، للعمل كمقاولين معايير لوصف نماذج الأنظمة الوطنية لحقوق الإنسان²¹⁰. تهدف هذه الجهود المعيارية والتعليمية إلى تعزيز حماية حقوق الإنسان على المستوى المحلي من خلال تكليف الجهات الحكومية المحلية بولاية تعزيز حقوق الإنسان وتنفيذها ومن خلال طرح نهج منظم ومنهجي لحماية حقوق الإنسان الوطنية²¹¹. أظهر مشروع البحث الحاجة الماسة لإثراء هذه الجهود المعيارية واستراتيجيات الامتثال وتوضيح كيفية عمل هذه المؤسسات المقترحة في الممارسة العملية.

بشكل عام ، فرضت الحاجة إلى الدراسات التجريبية نفسها في الدراسات القانونية. إذ يتزايد الاعتراف بأن البحث الفقهي غير كافٍ لفك تشفير الديناميكيات المؤسسية المعقدة التي تسعى الوصفات القانونية إلى تغييرها²¹². فالبحث القانوني يبتعد تدريجياً عن اعتبار البيروقراطيات العامة مجرد أداة للحكومات - مع سلوكيات منسجمة مع القانون الإداري وتصحيح الانحرافات من خلال التقاضي الإداري. ويسلط النهج المنهجي الذي صاغ "الواقعية القانونية الجديدة"، الضوء على " الروابط بين فهم القانون الذي يعترف بالجوانب القسرية والمعيارية للقانون - ولكنه يتطلب أيضًا أن يكون أي فهم للقانون قائمًا على المعرفة التجريبية للقانون في العمل"²¹³.

هذه الحاجة إلى التجريبية صارخة في مجال حقوق الإنسان عندما يتعلق الأمر باستراتيجيات الامتثال المؤسسي. فعادةً ما يواجه المؤلفون المهتمون، بفهم كيفية تأثير التوجيه الدولي والنماذج المؤسسية على الممارسة، بدرس واقعي. فكما تذكر ستيفاني لاجوت:

قد تكون لجان [ومؤسسات] حقوق الإنسان الحكومية موجودة رسميًا ولكن بولاية غير واضحة أو قليلة الاستخدام. وحتى عندما يتم تأسيسها رسميًا بولاية قوية على الورق، فقد لا تعمل هذه الجهات الفاعلة أو تجتمع أبدًا، ولا تشارك في أي نوع من العمليات حيث يكون لها دور رسمي تؤديه. وحتى لو اجتمعوا رسميًا واستشاروا، وما إلى ذلك، فقد لا ينجزون أي عمل في الواقع ولن يكون لهم تأثير على العمليات ذات الصلة²¹⁴.

وللمضي قدمًا، حذرت راشيل موراي وكريستيان دي فوس من أن "مجرد وجود لجنة تنفيذية مهمتها تنفيذ القرارات والأحكام تخلق" وهم الامتثال"²¹⁵. يستند هذا الاستنتاج إلى بحث دولي كبير يحقق في وظيفة معينة - تنفيذ القرارات الفردية- والتي تندرج عادة تحت ولاية والتنسيق الحكومية. أنتج هذا المشروع البحثي تحقيقات تجريبية في بلدان متنوعة مثل بلجيكا وبوركينا فاسو والكاميرون وكندا وكولومبيا وجمهورية التشيك وجورجيا وغواتيمالا وزامبيا²¹⁶. وهذا ما تم تأكيده في أكثر من حالة، إذ قد تكون الترتيبات " متماشية مع العديد من المعايير التي دعت إليها المفوضية السامية لحقوق الإنسان وغيرها"، ولكن في الممارسة العملية قد تمنع هيئة غير منتظمة ومفتقرة للشفافية " أعمال التنفيذ"²¹⁷.

تتطلب مثل هذه التحقيقات التجريبية تعددية التخصصات. فقد أدركت العلوم الاجتماعية منذ فترة طويلة أنه لا يمكن اختزال المنظمات الكبيرة المعقدة إلى كيانات متجانسة، إذ تؤثر السلوكيات البيروقراطية المعقدة تحديدًا على القدرة على الإشراف على عمل الإدارات، وهو مآزق رئيسي لأهداف الامتثال لحقوق الإنسان. وكما ذكر عالم السياسة جون بريم وسكوت جيتس:

إلى حد كبير، لا معنى للتفكير في البيروقراطيات كجهات فاعلة وحدوية ومتجانسة. فيقدر ما يمتلك البيروقراطيون تفضيلات غير متجانسة فيما بينهم ويمارسون درجات كبيرة من السلطة التقديرية حول كيفية تحقيق تلك التفضيلات، فإن الوكالات لن تتصرف أبدًا كوحدة متماسكة. وهذا له آثار بالغة الأهمية على فهم المساءلة البيروقراطية. ولفهم مسائل المساءلة والاستجابة والرقابة والمراقبة، يجب أن نركز على البيروقراطيين الأفراد بدلًا من البيروقراطيات المجمع²¹⁸.

ومن ثم فإن الدراسات المؤسسية الجديدة، التي تتضمن رؤى من جميع ميادين العلوم الاجتماعية ولا سيما أنثروبولوجيا الدولة²¹⁹، يمكن أن تكون مفيدة في سياق حقوق الإنسان. أظهر هانز أوتو سانو وتوماس ماكس

مارتن كيف يمكن وينبغي تكييف أساليب البحث المؤسسية الجديدة مع دراسة إدارات الدولة المعنية بحقوق الإنسان والتي تصر على أن "المنظور المؤسسي الجديد يؤكد على العوامل التاريخية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية لدراسة ما يحدث داخل" الصندوق الأسود "للمؤسسات الرسمية. وعلاقات القوة، والقواعد والإجراءات، والاستجابات السلوكية، والإجراءات المتأثرة بالمعايير هي بعض الأبعاد البحثية الرئيسية للمنظور المؤسسي الجديد"²²⁰.

وتتخذ الدراسات الأنثروبولوجية على نحو متزايد الديناميات المحلية لحقوق الإنسان مجالاً للتحقيق. وتقدم الدراسات بشأن توطيّن حقوق الإنسان - أو التبطين - جهازاً مفاهيمياً ومنهجية قويتين لفهم عمليات «الترجمة» على الصعيد الوطني²²¹، ولكنها لم تطبقها بعد على الجهات الفاعلة الحكومية - باستثناء الحالات النادرة للغاية التي تركز على عمليات محددة²²². ولتجاوز هذه الفجوة، دعا المؤلفون إلى إجراء دراسات عن التوطيّن للنظر بحزم في دور الجهات الفاعلة الحكومية والممارسات الإدارية في عمليات الترجمة والتنفيذ²²³. ويستحق الفاعلين الرسميين مراجعة واستكشاف نقدي، لا سيما بالنظر إلى طبيعتهم المتناقضة ولكن الحاسمة بطبيعتها فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان: والواقع أن الجهات التنفيذية الفاعلة قد تشارك في تنفيذ حقوق الإنسان وانتهاكاتها على حد سواء.

من أجل ميدان موحد لدراسة جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان

وتلبية لهذه الحاجة إلى إجراء دراسات تجريبية والتغلب على النهج المنعزل وقلة الاهتمام حول جهات التنسيق الحكومية، قام المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان في 2019، بإطلاق مشروع بحثي متعدد التخصصات، دعا فيه الباحثين في جميع أنحاء العالم للمشاركة في أجندة البحث هذه. وكان الهدف العام من ذلك هو الترويج لمراجع والنظر لجهات التنسيق الحكومية كمجال موحد للاستقصاء، من خلال تقديم إطار مفاهيمي مشترك لتحليل مختلف أنواع جهات التنسيق الحكومية وتقديم فهم متعمق لها.

ومن خلال الاعتراف بكون مختلف أنواع جهات التنسيق الحكومية كجزء من ظاهرة فريدة، ومع أخذ جذورها في السبعينيات في المجالات المواضيعية، افترض المشروع أنه من الممكن تطوير المعرفة والتأكد من أن الدروس المستفادة من التجارب السابقة والجارية تسترشد بفهمنا للتوجهات والممارسات الحديثة التي تم تقديمها على أنها جديدة. لفهم ممارسات الدولة، اعتمد المشروع نهجاً قانونياً واقعياً جديداً، مع التأكيد على أهمية الرؤى المؤسسية الجديدة.

وعلى هذا النحو، سعى المشروع إلى إعداد دراسات حالة تجريبية، بالاعتماد على رؤى منهجية من مختلف الميادين التخصصية ولكن جميعها تعتمد على نفس النهج المفاهيمي لجهات التنسيق الحكومية. وقد عملت السمات الأساسية الست لجهات التنسيق الحكومية المحددة في الفصل 3 على هيكله مجال تحقيق متماسك وموحد.

وبناءً على دعوة للمساهمات استجاب لها أكثر من 40 باحثاً²²⁴، حدد منظمي المشروع البحثي - أنا وستيفاني لاغوت - ثمان حالات نموذجية، ليحقق فيها باحثون من آفاق جغرافية وتخصصية مختلفة. تم تقديم جزء من البحث المنتج في حلقة نقاش مخصصة في مؤتمر 2020 لجمعية معاهد حقوق الإنسان²²⁵. بالإضافة إلى ذلك، سيتم نشر أربع دراسات حالة في يونيو 2021 في عدد خاص من مجلة هولندا الفصلية لحقوق الإنسان.

ولا يتناول كل منها فقط تجسيداً محدداً لجهات التنسيق الحكومية، بل يتعمق في بعض المسائل التشغيلية الرئيسية المرتبطة بكل سمة من السمات الأساسية لجهات التنسيق الحكومية. وسيتضمن العدد الخاص المواد التالية:

- "داخل وزارة حقوق الإنسان في بوركينا فاسو: كيف يشكل الموظفون المدنيون المحترفون جهات تنسيق حكومية لحقوق الإنسان"، بقلم سياستيان لوريون
- 'جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان: الدروس المستفادة من جهات التنسيق في إطار اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة'، بقلم كولن كوفي،
- "جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان في السياقات الفيدرالية: تنفيذ اتفاقية اسطنبول في سويسرا كدراسة حالة"، بقلم ماثيو نيدرهاوزر
- "لن يحدث مطلقاً مرة أخرى؟ دور الشبكة العالمية لجهات التنسيق المعنية بالمسؤولية عن الحماية في منع الجرائم الفظيعة"، بقلم مارتن مينيك.

بشكل عام، أكدت دراسات الحالة ومشروع البحث هذا أهمية البحث حول جهات التنسيق الحكومية. فقد أثبتت السمات الأساسية الست أنها بمثابة مقاييس مفاهيمية مفيدة تمكن العلماء من تحليل التوجهات. كجزء من مقدمتنا الانعكاسية للعدد الخاص القادم، جسدنا بعض الفوائد الناشئة عن هذا النهج. هذا يشمل:

أولاً، يوفر تقييم الاختلافات في وظيفة أو تصميم جهات التنسيق الحكومية رؤى يمكن أن يستخدمها الآخرون. فعلى سبيل المثال، يمكن للطرق التي تعطي بها الشبكة الدولية قيمة إلى دور جهات التنسيق المعنية بالمسؤولية عن الحماية أن تلهم أنواعاً أخرى من جهات التنسيق الحكومية.

وثانياً، يتيح التحليل الشامل لمختلف أنواع جهات التنسيق الحكومية للباحثين إجراء تقييم أكثر دقة واستنارة للتوجهات ذات الصلة. وعلى الأخص، في حين تم تقديم ادعاءات بأن اصرار الآليات الوطنية لإعداد التقارير على "الاستشارات" يعمل على "دمقرطة" العملية الوطنية لصنع القرار. يوضح كولين كوفي كيف أن توجهات اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تشير إلى نهج أكثر فائدة وتفصيلاً لمشاركة أصحاب الحقوق. وبالمثل، فإن الأفكار الآتية من عقود من الاعتراف لموظفي حقوق الإنسان المدنيين في بوركينا فاسو تلقي الضوء على توجهات معينة بشأن قدرة الموظفين. وهو يساعد على فضح بعض الافتراضات الواردة في التوجهات المتعلقة بدور موظفي الخدمة المدنية وسبل تعزيز أدائهم، ويحذر من الآثار العكسية المحتملة لبعض الحلول المقترحة.

ثالثاً، تلقي دراسات الحالات الضوء على المسائل العملية التي لم تشملها التوجهات القائمة بعد على النحو المناسب. وتناقش مسألة تنظيم جهات التنسيق الحكومية لحقوق المرأة في الولايات الاتحادية، فتحليل الحالة السويسرية يمكن أن يسترشد به جهات تنسيق أخرى²²⁶.

وباختصار، فإن هذه الدراسة والمشروع المتصل بها يشجعان على وضع جدول أعمال للبحث حول جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان. ويقترح كلاً من المشروع والدراسة، إطار مفاهيمي وتضع مجموعة من

دراسات الحالة من أجل هيكله جدول الأعمال هذا وتغذيته. وتحدد الدراسة مسائل هامة، لم تغطها التوجيهات والبحوث تغطية كافية. على سبيل المثال، كيف تظهر وتُحدث جهات التنسيق في السياق؟ ما هي العلاقة بين المكونات السياسية والإدارية لجهات التنسيق من الناحية العملية؟ هل يجب أن تفتصر الولاية على التنسيق وأن تستبعد التنفيذ المباشر؟ هل هذا أمر عملي وقابل للاستمرار من الناحية العملية؟ ما هو العدد المثالي لجهات التنسيق؟ وهل من الأفضل توحيدها في إطار هيكلي واحد؟ المزيد من الأبحاث سيكون مرحب بها. فتوليد المعرفة حول ممارسات جهات التنسيق الحكومية ستساعد في تحسين – أو ربما تحدي أو تكملة- السمات الأساسية الست لمفهم جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان وذلك من خلال اختبار حدودها المفاهيمية والعملية.

Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD diss., University of Copenhagen 2020). Available at: <https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/S%C3%A9bastien%20Lorion%20-%20PhD%20thesis%20-%20Part%201.pdf>.

Sonia Cardenas, 'National Human Rights Institutions and State Compliance', in Ryan Goodman and Thomas Pegram (eds.) *Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions* (CUP 2012) 29.

United Nations, *Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993*. Available at: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>

UN General Assembly, Principles relating to the Status and Functioning of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights ('Paris Principles') (UN Doc. A/RES/48/134, 1993). Available at: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

Katerina Linos and Tom Pegram speak of a global 'common shock' provoked by the Paris Principles and their endorsement by states at the Vienna Conference, as an explanatory factor for the drastic uptake in states establishing NHRIs in the 1990s. See: Katerina Linos and Thomas Pegram, 'Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations' [2016] *Human Rights Quarterly* 1116.

Since then, the scholarship has flourished. See: Stéphanie Lagoutte and Annali Kristiansen, *Review of Literature on National Human Rights Institutions* (DIHR 2016); Steven LB Jensen, *Lessons from Research on National Human Rights Institutions* (DIHR 2018); and "bibliography on NHRIs" of the Asia Pacific Forum of NHRIs. Available at: <https://www.asiapacificforum.net/resources/nhri-bibliography>.

Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)* (UN Doc. CRC/GC/2003/5, 1993) para. 37-38. Available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en

Steven LB Jensen, Stéphanie Lagoutte and Sébastien Lorion, 'The Domestic Institutionalisation of Human Rights' [2019] *Nordic Journal of Human Rights* 165. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18918131.2019.1682235>

Stéphanie Lagoutte, 'The Role of State Actors Within the National Human Rights System' [2019] *Nordic Journal of Human Rights* 177.

UNGA, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Resolution adopted by the United Nations General Assembly (UN Doc. A/RES/61/106, 2006) Art. 33.

UNGA, Strengthening United Nations action in the field of human rights through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity, Report of the Secretary-General (UN Doc. A/72/351, 2017) Part A. Available at: <https://digitalibrary.un.org/record/481988?ln=fr>.

UN, 'World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the international Women's Year', Report of the World Conference of the

International Women's Year, Mexico City, 19 June-2 July 1975, paras. 31 and 34.

Ibid., paras. 48-49

Judith Squires, *The new politics of gender equality* (MacMillan 2007) 35. ¹⁴

UN, Beijing Declaration and Platform for Action, adopted at the Fourth World Conference on Women (UN Doc. ¹⁵ A/CONF177/20/Add1, 1995) paras. 201 and 203.

Jacqui True and Michael Mintrom, 'Transnational networks and policy diffusion: The case of gender ¹⁶ mainstreaming' [2001] *International Studies Quarterly* 47.

UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *General Recommendation No. 6: Effective ¹⁷ National Machinery and Publicity*, 1988, para. 1.

CEDAW Committee, *Convention-specific Reporting Guidelines of the Committee on the Elimination of Discrimination ¹⁸ against Women* (UN Doc. CEDAW/SP/2008/INF/1, 2008).

CEDAW Committee, *Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Jordan* (UN Doc. CEDAW/C/JOR/CO/6, ¹⁹ 2017), paras. 25-26.

Council of Europe, *Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, ²⁰ adopted in Istanbul on 11 May 2011 (CETS No. 210) Art. 10.

Anne-Marie Goetz, 'National Women's Machinery: State-based Institutions to Advocate for Gender Equality' in ²¹ Shirin M. Rai (ed.), *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women* (Manchester University Press, 2003) 77.

Dorothy McBride and Amy Mazur, *Gender Machineries Worldwide. Background paper to the World Development ²² Report 2012* (World Bank, 2011) 31. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1322671773271/McBride-Mazur-Background-Paper-Final.pdf>.

True and Mintrom, op. cit., 30. ²³

Ibid., 32. ²⁴

Initially its Division for the Advancement of Women, today UN Entity for Gender Equality and the Empowerment ²⁵ of Women (UN Women).

The May 2020 edition is available at: [https://www.un.org/womenwatch/daw/documents/National- ²⁶ Mechanisms-March2010-Web.pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/documents/National-Mechanisms-March2010-Web.pdf).

It is more encompassing than the Beijing-based mechanisms, as the Directory may include 'those bodies and ²⁷ institutions within different branches of the State (legislative, executive and judicial branches) as well as independent, accountability and advisory bodies that, together, are recognized as "national mechanisms for gender equality" by all stakeholders. They may include, but not be limited to: the national mechanisms for the advancement of women within Government (e.g., a Ministry, Department, or Office. See paragraph 201 of the Beijing Platform for Action); inter-ministerial bodies (e.g., task forces/ working groups/commissions or similar arrangements); advisory/consultative bodies, with multi-stakeholder participation; gender equality ombud; gender equality observatory; Parliamentary committee.'

Namely the Democratic People's Republic of Korea. ²⁸

UN DAW (UN Division for the Advancement of Women), Report of the Expert Group Meeting on 'National ²⁹ Machineries for Gender Equality', organized by the United Nations Division for the Advancement of Women and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, 31 August-4 September 1998 (UN Doc. EGM/NM/1998/Rep. 1, 1998).

The National Women's Association of Bhutan, the Federation of Cuban Women and the National Union of Eritrean ³⁰ Women.

For instance, in the 2018 edition of the Directory, states such as Kuwait, Mongolia or Pakistan had assigned ³¹ parliamentary committees as national gender mechanisms but changed to nominate ministerial structures in the

2020 edition

Australia, Belarus, Liechtenstein, Pakistan, Panama, United States of America.³²

See notably: Rounaq Jahan, *Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: A Global Study Analysis* (UN DAW 2010). Available at : [https://www.un.org/womenwatch/daw/TechnicalCooperation/GLOBAL SYNTHESIS REPORT Dec%202010.pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/TechnicalCooperation/GLOBAL_SYNTHESIS_REPORT_Dec%202010.pdf).

Two seminal edited volumes with case studies are: Shirin Rai, op. cit., and Dorothy E. McBride and Amy G. Mazur³⁴ (eds.), *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research* (Temple University Press 2010).

Jahan, op. cit., iv³⁵

UNGA, *World Programme of Action concerning Disabled Persons* (UN Doc. A/RES/37/52, 1982) para. 89³⁶

Guidelines for the Establishment and Development of National Coordinating Committees on Disability, endorsed³⁷ by the UNGA resolution A/RES/46/96(1991).

Ibid., para. 5.³⁸

Ibid., para. 12³⁹

Ibid., para. 19.⁴⁰

Ibid., para. 24⁴¹

UNGA, Report of the Secretary-General on the Implementation of the World Programme of Action concerning⁴² Disabled Persons: The Millennium Development Goals and synergies with other United Nations disability instruments (UN Doc A/62/157, 2007) para 13.

South-North Centre for Dialogue and Development, *Global survey of government actions on the implementation⁴³ of the standard rules of the equalisation of opportunities for persons with disabilities* (SNCCD 2006).

Amnesty International, *Strengthening implementation at the national level*. Contribution to the Sixth Session of⁴⁴ the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities (2006).

OHCHR, *Thematic Study on the Structure and Role of National Mechanisms for the Implementation and Monitoring⁴⁵ of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (UN Doc. A/HRC/13/29, 2009) para. 23. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/680177?ln=fr>.

See also: OHCHR; Inter-Parliamentary Union (IPU), 'From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons⁴⁶ with Disabilities, Handbook for Parliamentarians' (2007); UN DESA, *Toolkit on Disability for Africa: Frameworks for Implementing and Monitoring the UN Convention on the Rights with Disabilities* (2016).

Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities, Report of the Special Rapporteur on the Rights of⁴⁷ Persons with Disabilities to the thirty-first session of the Human Rights Council' (UN Doc. A/HRC/31/62, 2016) para. 67.

OHCHR, *Thematic Study*, op. cit., para. 35-36.⁴⁸

Gauthier de Beco, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with⁴⁹ Disabilities in Europe* (OHCHR – Europe Regional Office, 2011) 46. Available at: <https://www.humanrights.go.kr/site/inc/file/fileDownload?fileid=1056653&filename=1333615640064.pdf>.

See especially Mental Disability Advocacy Center (MDAC), *Building the Architecture for Change: Guidelines on Article⁵⁰ 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (MDAC 2011) 26-38. Available at: https://www.mdac.org/en/building_the_architecture_for_change_guidelines_on_article_33_of_the_un_convention_on_the_rights_of_people_with_disabilities

CRC, *General comment No. 5*, op. cit., para. 37. ⁵¹

Ibid., para. 37. ⁵²

Ibid., para. 38. ⁵³

Ibid., para. 39. ⁵⁴

UNICEF, *Child Protection Strategy* (UN Doc. E/ICEF/2008/5/Rev1, 2008).

Organization for Security and Co-operation in Europe, *Establishing National Focal Points to Protect Child Victims of Trafficking in Human Beings* (OSCE 2020).

As of February 2021. See: <http://mneguidelines.oecd.org/ncps/>. For an overview of their evolution from 2000 to 2015, see: OECD, *Implementing the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The National Contact Points from 2000 to 2015*. Available at : <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-report-15-years-National-Contact-Points.pdf>.

OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (OECD 2011). ⁵⁸

Decision of the Council on the Guidelines for Multinational Enterprises, OECD Decision C(2000)96/FINAL as amended by OECD Decision C/MIN(2011)/ FINAL. ⁵⁹

UN, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework* (UN Doc. A/HRC/17/31, 2011). ⁶⁰

Ibid., para. 98. ⁶¹

See database at: <http://mneguidelines.oecd.org/database/>. ⁶²

OECD, *Progress Report on National Contact Points for Responsible Business Conduct* (OECD 2019) 6. Available at: [http://www.oecd.org/mcm/documents/NCPs%20-%20CMIN\(2019\)7%20-%20EN.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/NCPs%20-%20CMIN(2019)7%20-%20EN.pdf).

Available at: <http://mneguidelines.oecd.org/ncps/> ⁶⁴

See: <https://mneguidelines.oecd.org/ncppeerreviews.htm> ⁶⁵

UNGA, *World Summit Outcome* (UN Doc. A/RES/60/1, 2005), paras. 138-139. ⁶⁶

UN Secretary-General, *Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention* (UN Doc. A/67/929-S/2013/399, 2013) paras. 49-55. ⁶⁷

UN Office for the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect, *UN Framework of Analysis for Atrocity Crimes* (2014) 11 and 18-21. ⁶⁸

Global Centre for R2P, *Fulfilling the Responsibility to Protect*, 3rd Annual Ministerial Meeting on R2P, Summary (2010) 2-3. ⁶⁹

See Global Centre for R2P, *Members of the Global Network of R2P Focal Points*. Available at: www.globalr2p.org/resources/members-of-the-global-network-of-r2p-focal-points/. ⁷⁰

See: Global Centre for R2P, *Manual for R2P Focal Points* (2019). Available at: [Updated-Annexes-R2P-Focal-Points-Manual.pdf](http://www.globalr2p.org/Updated-Annexes-R2P-Focal-Points-Manual.pdf) (globalr2p.org). ⁷¹

Ibid. ⁷²

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, Article 1(1). ⁷³

26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent: *Resolution 1*, Annex II: Meeting of the ⁷⁴

Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims, Geneva, 23–27 January 1995: Recommendations.

As of November 2019. See: <https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>.⁷⁵

ICRC, National Committees and Similar Entities on International Humanitarian Law: Guidelines for Success, Towards Respecting and Implementing International Humanitarian Law (2019). Available at <https://www.icrc.org/en/publication/national-committees-and-similar-entities-international-humanitarian-law-guidelines>. Previously, the ICRC had already published shorter factsheets

with advice on committees, e.g., in 2003: <https://www.icrc.org/en/document/national-committees-implementation-international-humanitarian-law-0>.

ICRC, Preventing and Repressing International Crimes: Towards an “Integrated” Approach based on Domestic Practice – Report of the Third Universal Meeting of National Committees for the Implementation of International Humanitarian

Law - Volume I (2014). Available at: <https://www.icrc.org/en/publication/4138-preventing-and-repressing-international-crimes-towards-integrated-approach-based>.

Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities, *Report to the Seventy-first session of the United Nations General Assembly* (UN Doc. A/71/314, 2016) para. 68.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Report on the Second Session (8-25 February 1988)* (UN Doc. E/1988/14, 1988) para. 271.

Jean I. N. Kanyarwunga, République Démocratique du Congo: Les Générations Condamnées : Déliquescence d’une Société Précapitaliste (Publibook, 2007) 233-235.

Dom Phillips, ‘Bolsonaro to abolish human rights ministry in favour of family values’ *The Guardian*, 10 October 2018.⁸¹

OHCHR, *National Mechanisms for Reporting and Follow-Up: A Study of State Engagement with International Human Rights Mechanisms* (UN Doc. HR/PUB/16/1/Add.1, 2016) 35-37. Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study.pdf.

Ibid., 40.⁸³

Ibid., 41-43.⁸⁴

OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. Professional Training Series No. 10 (UN Doc. HR/P/PT/10, 2002). Available at: <https://www.ohchr.org/Documents/issues/education/training/HandbookNationalHR.pdf>.

Patricia Herrera Kit and Stéphanie Taylor, ‘El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: ¿una nueva etapa en la actuación en materia de derechos humanos en Colombia?’ [2012] *Revista Opera* 65.⁸⁶

Government of Colombia, Ministry of Interior, Decree 4100 ‘Por el cual se crey organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones (2011).

Ibid, amended by decree 1081 of 2015, Decree 1216 of 2016, Decree 1784 of 2019 and Decree 2082 of 2019.⁸⁸

Government of Colombia, National Strategy for the Guarantee of Human Rights 2014-2034 (Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos

Humanos 2014-2034) (Presidential Council for Human Rights, 2015). Available at:

<http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/>

[Documents/2014/140815-
estrategia_web.pdf.](#)

Thomas Hammarberg, Georgia in Transition: Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges. Assessment and recommendations by T. Hammarberg in his capacity as EU Special Adviser

on Constitutional and Legal Reform and Human Rights in Georgia (2013). Available at: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human_rights_2012/20130920_report_en.pdf.

European Commission, Joint Project Document: Human Rights for All – Support to the Implementation and Monitoring of the National Human Rights Strategy and Action Plan (2015). Available at: <https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/projects/human-rights-for-all.html>.

Government of Georgia, *National strategy for the protection of human rights in Georgia 2014-2020*, 6. Available at: http://gov.ge/files/429_51454_924779_STRATEGYENG.pdf

Maggie Nicholson, Report on progress in the implementation of the National Strategy for the protection of human rights in Georgia, 2014-2020, and recommendations as to future approaches (2017). Available at: <http://ewmi-prolog.org/images/>

[files/4265ReportonimplementationHumanRightsStrategyENGEWMIUNDP.PDF.](#)

Jeremy Sarkin, Reinvigorating and Transforming the Role of the Human Rights Council (HRC) in Georgia into a National Mechanism for Reporting and Follow-Up in line with Global Practice (Study commissioned by the EU and UNDP, 2019) 29-30. Available at: <http://myrights.gov.ge/uploads/files/>

[docs/5633ENGFULLGeorgiaHumanRightsCouncilReport14January2019.pdf.](#)

John Wadham, *CRPD Art 33.1: What it means (in Georgia)* (Study commissioned by UNDP, 2017). Available at: <https://johnwadham.com/2017/01/19/crpd-art-33-1-what-it-means-in-georgia/>.

See Sarkin, op. cit. ⁹⁶

UNDP, Remarks by the UN Resident Coordinator/UNDP Resident Representative Louisa Vinton at the meeting of the Inter-Agency Council on Human Rights (UNDP-Georgia, 2019). Available at: <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/speeches/2019/human-rights-council.html>.

UNGA, Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system (UN Doc. A/RES/68/268, 2014).

UNGA, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Strengthening of the Human Rights Treaty Bodies Pursuant to Assembly Resolution 66/254 (UN Doc A/66/860, 2012).

Ibid., Section 4.5.4. ¹⁰⁰

Ibid. ¹⁰¹

The “Human Rights Law Implementation Project” was undertaken from 2015 to 2020 by the Human Rights Implementation Centre at the University of Bristol together with the Human Rights Centres at the University of Essex and at the University of Pretoria, and in partnership with the Open Society Justice Initiative. For more information, see: <http://www.bristol.ac.uk/law/hrlip>.

As well as workshops and exchange opportunities organised by UN human rights bodies—see in particular: Human Rights Council, Summary of the Panel Discussion on Promoting International Cooperation to Support National Human Rights Follow-up Systems and Processes. (UN Doc. A/HRC/34/24, 2016). See also other intermediary resolutions, such as: HRC, Promoting International Cooperation to Support National Human Rights Follow-up Systems and Processes (UN Doc. A/HRC/RES/30/25, 2015).

OHCHR, *National Mechanisms for Reporting and Follow-up: A Study of State Engagement with International Human Rights Mechanisms* (UN Doc. HR/ PUB/16/1/Add.1, 2016). Available at : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study.pdf

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit ¹⁰⁵

Ibid, 2-3 (emphasis in original text). ¹⁰⁶

Ibid., iii. ¹⁰⁷

Ibid., 14. ¹⁰⁸

On the issue of plans, see forthcoming publication: Sébastien Lorion, *National Human Rights Action Plans: A Review of State Practices, International Guidance and Conceptual Evolutions* (DIHR 2021). ¹⁰⁹

United Nations Development Group, *UN Country Team Support to Tracking the Follow-up of Human Rights Recommendations* (2017) 21. Available at: <https://unsdg.un.org/resources/un-country-team-support-tracking-follow-human-rights-recommendations>.

UNGA, *Status of the Human Rights Treaty Body System: Report of the Secretary-General* (UN Doc. A/74/643, 2020) ¹¹¹ para. 28.

For a similar point, see: Jeremy Sarkin, 'The 2020 United Nations Human Rights Treaty Body Review Process: Prioritising Resources, Independence and the Domestic State Reporting Process over Rationalising and Streamlining Treaty Bodies' [2020] *International Journal of Human Rights* 16. ¹¹²

As of September 2020, the Group of Friends was composed of Angola, Azerbaijan, Bahamas, Belgium, Botswana, ¹¹³ Brazil, Colombia, Costa Rica, Denmark, Ecuador, Fiji, Georgia, Haiti, Italy, Mexico, Morocco, Netherlands, North Macedonia, Paraguay, Portugal, Republic of Korea, Seychelles, Slovenia, Sweden, Thailand, Timor-Leste, Tunisia and Uruguay

See last statement at the HRC at: <https://nuoi.missaoportugal.mne.gov.pt/en/statements/2020/hrc-45-statement-of-portugal-on-behalf-of-the-group-of-friends-of-national-mechanisms-on-implementation-reporting-and-follow-up>. The URG also maintains webpage documenting activities of the Group of Friends. See: <https://www.universal-rights.org/programmes/focus-domestic-implementation-universal-norms/project-1/>.

HRC, *Promoting international cooperation to support national human rights follow-up systems, processes and related mechanisms, and their contribution to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UN Doc.A/HRC/RES/36/29, 2017). ¹¹⁵

HRC, *Promoting international cooperation to support national mechanisms for implementation, reporting and follow-up* (UN Doc. A/HRC/42/30, 2019). ¹¹⁶

Ibid., para. 3. ¹¹⁷

Marc Limon and Ellis Paterson, *The emergence and coming of age of National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-up* (Universal Rights Group Blog, 2019). Available at: <https://www.universal-rights.org/blog/the-emergence-and-coming-of-age-of-national-mechanisms-for-implementation-reporting-and-follow-up/>.

One example is the organisation of a meeting of the development partners on 'international support for the national implementation of human rights obligations and commitments' with the Ministry of Foreign Affairs of Norway on 20 April 2018. See meeting report: Ministry of Foreign Affairs of Norway, *Global Human Rights Implementation Agenda: the role of international development partners* (2018). Available at: <https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/global-human-rights-implementation-agenda-the-role-of-international-development-partners/>.

Fiji, the Federated States of Micronesia, Kiribati, the Republic of Marshall Islands, Palau, Papua New Guinea, Samoa and Vanuatu. The Pacific Principles are available at: https://rrrt.spc.int/sites/default/files/resources/2020-07/Pacific%20Principles%20of%20Practice_0.pdf.

Lagoutte, op. cit. ¹²¹

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 14. ¹²²

Ibid., iii-iv ¹²³

UNGA, *Strengthening UN action in the field of human rights*, op. cit., para. 15 ¹²⁴

Ibid., paras. 13-14. ¹²⁵

Ibid., paras. 13-37 ¹²⁶

Sarkin, *Reinvigorating and Transforming the Role of the HRC*, op. cit., 7. ¹²⁷

HRC, Resolution A/HRC/42/30, op. cit., para. 2 ¹²⁸

Ibid. ¹²⁹

Limon and Paterson, op. cit. ¹³⁰

Pacific Principles, op. cit., Principle 3.4(a). ¹³¹

HRC, *Summary of the panel discussion*, op. cit., para. 56. ¹³²

See also: Ministry of Foreign Affairs of Norway, op. cit. ¹³³

See UN, *Beijing Declaration*, op. cit., para. 193 and 203(c); and, UNGA, *Standard Rules*, op. cit., Rule 19. ¹³⁴

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 14 ¹³⁵

Ibid., 2. ¹³⁶

Ibid., 31. ¹³⁷

Limon and Paterson, op. cit. ¹³⁸

Ministry of Foreign Affairs of Norway, op. cit., 4. ¹³⁹

UNGA, *Strengthening UN action in the field of human rights*, op. cit., para. 30 ¹⁴⁰

Ibid., para. 25 ¹⁴¹

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 16. ¹⁴²

Ibid., 13. ¹⁴³

See Bent Vase, *The Concept (Excerpts)* (DIHR, 2012) 34 and 110. ¹⁴⁴

Caroline Sweetman, 'Gender Mainstreaming: Changing the Course of Development' in Anne Coles, Leslie Gray and Janet Momsen (eds.), *The Routledge Handbook of Gender and Development* (Routledge, 2015) 30. ¹⁴⁵

UNGA, *Beijing Declaration*, op. cit., para. 201(c). ¹⁴⁶

Kathleen Staudt, 'Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Mechanisms' in Shirin M. Rai, op. ¹⁴⁷

cit., 59.

In particular, for NHRIs, the Paris Principles (UNGA, op. cit.). For parliamentary human rights committees, see: ¹⁴⁸
OHCHR, *Draft Principles on Parliaments and Human Rights*. (UN Doc. A/HRC/38/25 - Annex 1, 2018).

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 3. ¹⁴⁹

Sébastien Lorion, 'A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the ¹⁵⁰
Rights of Persons with Disabilities' [2019] *Nordic Journal of Human Rights* 254.

Human Rights Committee, General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States ¹⁵¹
Parties to the Covenant (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004) para. 4.

UNGA, *Guidelines for the Establishment and Development of National Coordinating Committees on Disability*, op. ¹⁵²
cit., para. 29(d). The 1975 Mexico Declaration on the Equality of Women and their Contribution to Development and
Peace foresaw that machineries are aimed at 'accelerating the achievement of equal opportunity for women and
their full integration in national life' (para. 34) – however the rest of the Declaration entails many references to
rights.

OHCHR, *Thematic Study*, op. cit., para. 27 ¹⁵³

Sub-Committee on Accreditation, *General Observations*. (GANHRI, 2008) G.O. ¹⁵⁴

6.1.

See: Richard Carver, 'One NHRI or many? How many institutions does it take to protect human rights? Lessons ¹⁵⁵
from the European experience' [2011] *Journal of Human Rights Practice* 1; Rachel Murray, 'National Preventive
Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not

Fit All' [2008] *Netherlands Quarterly of Human Rights* 485; Linda Reif, 'The Future of Thematic Children's Rights
Institutions in a National Human Rights Institutions World: The Paris Principles and the UN Committee on the
Rights of the Child' [2015] *Houston Journal of International Law* 434.

Sub-Committee on Accreditation, *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*. Adopted by ¹⁵⁶
Bureau of the Global Alliance of National Human Rights Institutions at its Meeting held in Geneva on 21 February
2018 (GANHRI, 2018), G.O. 1.5.

UN DAW, Report of the Expert Group Meeting on 'National Machineries', op. cit., 10. ¹⁵⁷

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., ¹⁵⁸

UNGA, *Beijing Declaration*, op. cit., para. 201 ¹⁵⁹

UNGA, *Guidelines for the Establishment and Development of National Coordinating Committees on Disability*, op. ¹⁶⁰
cit., para. 12.

Ibid., para. 24 ¹⁶¹

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 7. ¹⁶²

Jahan, op. cit., 14. ¹⁶³

UN, *Beijing Declaration*, op. cit., para. 203(c). ¹⁶⁴

MDAC, op. cit., 28. ¹⁶⁵

Ibid., 22-28. ¹⁶⁶

Shirin M. Rai, 'Institutional Mechanisms for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratizing the State?' in Shirin M. Rai, op. cit., 31. ¹⁶⁸

Gerard Quinn, 'Resisting the 'Temptation of Elegance': Can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Socialise States to Right Behaviour?' in Oddný Mjöll Arnardóttir and Gerard Quinn (eds.), *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (Martinus Nijhoff, 2009) 254. ¹⁶⁹

See in particular: OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (2012). ¹⁷⁰
Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 26. ¹⁷¹

Sally Engle Merry, Kevin Davis and Benedict Kingsbury (eds.), *The quiet power of indicators. Measuring development, corruption, and the rule of law* (CUP 2015) 2. ¹⁷²

Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law*, op. cit., 362. ¹⁷³

UNGA, *Standard Rules*, op. cit., Rule 17. ¹⁷⁴

UN, *Beijing Declaration*, op. cit., para. 348. ¹⁷⁵

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 14. ¹⁷⁶

Ibid., 9. ¹⁷⁷

UN, *Beijing Declaration*, op. cit., para. 196. ¹⁷⁸

Ibid., para 203(c). ¹⁷⁹

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 12. ¹⁸⁰

OHCHR, *Practical Guide*, op. cit., 5. ¹⁸¹

Lorion, 'A Model for National Human Rights Systems?', op. cit., 234. ¹⁸²

Gauthier de Beco (ed), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention* (Brill/Nijhoff 2013) 4. ¹⁸³

Eilionóir Flynn, *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CUP 2011) 52. ¹⁸⁴

UN Secretary-General, referring to NMRFs, in UNGA, *Strengthening UN action in the field of human rights*, op. cit., para. 20. ¹⁸⁵

Karin Buhmann, 'Analysing OECD National Contact Point Statements for Guidance on Human Rights Due Diligence: Method, Findings and Outlook' [2018] *Nordic Journal of Human Rights* 391. ¹⁸⁶

OHCHR, *Thematic Study*, op. cit., para. 17. ¹⁸⁷

UN Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (Professional Training Series No. 4, 1995) para. 138. ¹⁸⁸

On NMRFs: Jeremy Sarkin, 'The Role of National Human Rights Mechanisms for Reporting and Follow-up (NMRF): Understanding These New Global Domestic Processes Using Georgia and Portugal as a Focus' [2019] *Teise: Vilnius University Scholarly Journal of Law* 168. On NHRAPs: Azadeh Chalabi, *National Human Rights Action Planning* (Oxford University Press, 2018). ¹⁸⁹

Quinn, op. cit.; Michael A Stein and Janet Lord, 'Monitoring the Convention on the Rights of Persons with ¹⁹⁰

Disabilities: innovations, lost opportunities, and future potential' [2010] *Human Rights Quarterly* 689; de Beco and Hoefmans, op. cit.; Flynn, op. cit.

International Disability Alliance's Forum for the CRPD, Contribution to the OHCHR thematic study to enhance awareness on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the CRPD (2009); MDAC, op. cit.; Luis Fernando Astorga Gatjens, 'Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of National Implementation and Monitoring' [2011] *International Journal of Human Rights* 71.

de Beco and Hoefmans, op. cit., 18. ¹⁹²

Meredith Raley, 'The drafting of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: the creation of a novel mechanism' [2016] *The International Journal of Human Rights* 149. ¹⁹³

Lorion, 'A Model for National Human Rights Systems?', op. cit. ¹⁹⁴

The 'new governance' approach exist for all international law areas, as coined in: Robert Cryer, Tamara Hervey, Bal Sokhi-Bulley, and Alexandra Bohm, *Research methodologies in EU and international law* (Hart 2011) 55-57. ¹⁹⁵

See Chalabi, op. cit. ¹⁹⁶

Gráinne de Búrca, 'Human Rights Experimentalism' [2017] *American Journal of International Law* 283. ¹⁹⁷

Two seminal edited volumes with case studies are: Shirin Rai (ed.), *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women* (Manchester University Press 2003); and McBride and Mazur (eds.), *The Politics of State Feminism*, op. cit. ¹⁹⁸

Nadira Barkallil, *Technical Cooperation and Women's Lives: Integrating Gender into Development Policy: Morocco* (UN Research Institute for Social Development, 1994). ¹⁹⁹

Diana Madsen, *Getting the Institutions Right for Gender Mainstreaming—The Strategy of Gender Mainstreaming Revisited in a Ghanaian Context* (Ph.D diss., Roskilde University, 2010). ²⁰⁰

Franz F. Wong, 'The micro-politics of gender mainstreaming: the administration of policy in humanitarian work in Cambodia' [2012] *Gender & Development* 467. ²⁰¹

Helen Derbyshire, 'Gender mainstreaming: recognising and building on progress. Views from the UK Gender and Development Network' [2012] *Gender & Development* 405. ²⁰²

Kyoko Kusakabe, 'Gender mainstreaming in government offices in Thailand, Cambodia, and Laos: Perspectives from below' [2005] *Gender & Development* 46. ²⁰³

McBride and Mazur (eds.), *The Politics of State Feminism*, op. cit. ²⁰⁴

This is the fundamental approach taken in all case studies in McBride and Mazur (ibid). ²⁰⁵

Nüket Kardam and Selma Acuner, 'National women's machineries: structures and spaces' in Rai, op. cit. 107. ²⁰⁶

See for instance: Stephanie Paterson and Francesca Scala, 'Gender Mainstreaming and the Discursive Politics of Public Service Values' [2017] *Administrative Theory & Praxis* 1. ²⁰⁷

See Karin Buhmann, 'National Contact Points under OECD's Guidelines for Multinational Enterprises: Institutional Diversity Affecting Assessments of the Delivery of Access to Remedy' in Liesbeth Enneking, Ivo Giesen, Anne-Jetske Schaap, Cedric Ryngaert, François Kristen and Lucas Roorda (eds.), *Accountability, International Business Operations and the Law: Providing Justice for Corporate Human Rights Violations in Global Value Chains* (Routledge 2019) 38. ²⁰⁸

See 2019 Special Issue of the *Nordic Journal of Human Rights* on 'the Domestic Institutionalisation of Human Rights, available at: <https://www.tandfonline.com/toc/rnhr20/37/3?nav=toCList&>. ²⁰⁹

Lagoutte, op. cit., 177. ²¹¹

Gregory Shaffer and Tom Ginsburg, 'The Empirical Turn in International Legal Scholarship' [2012] *American Journal of International Law* 45. ²¹²

Heinz Klug and Sally Engle Merry, 'Introduction', in Heinz Klug and Sally Engle Merry (eds.), *The New Legal Realism: Studying Law Globally* (Cambridge University Press, 2016) 2. ²¹³

Lagoutte, op. cit., 193. ²¹⁴

Murray and De Vos, op. cit., 32 (quoting Open Society Justice Initiative). ²¹⁵

Described in sub-section 2.4.1, Box 10 and endnote 102. ²¹⁶

Murray and De Vos, op. cit., 32. ²¹⁷

John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (University of Michigan Press, 1997) 12. ²¹⁸

See: Thomas Bierschenk and Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies* (Brill, 2014); and the 2019 Special Issue of *Critique of Anthropology*: 'Immersion in the bureaucratic field: Methodological pathways' edited by Eric Komlavi Hahonou and Tomas Max Martin. ²¹⁹

Hans-Otto Sano and Tomas Max Martin, 'Inside the Organization. Methods of researching human rights and organizational dynamics' in Bård A. Andreassen, Hans-Otto Sano, Siobhán McInerney-Lankford (eds.), *Research Methods in Human Rights: A Handbook* (Edward Elgar Publishing 2018) 4. ²²⁰

Mark Goodale and Sally Engle Merry, *The Practice of Human Rights: Tracking Law between the Global and the Local* (Cambridge University Press, 2007). ²²¹

On the use of indicators, see Sally Engle Merry, Kevin Davis and Benedict Kingsbury (eds.), *The quiet power of indicators. Measuring development, corruption, and the rule of law* (Cambridge University Press, 2015). On human rights capacity-building of civil servants through international cooperation activities, see Elif M. Babül, *Bureaucratic Intimacies: Translating Human Rights in Turkey* (Stanford University Press, 2017). On the use of experts in human rights national policies and implementation, see Miia Halme-Tuomisaari, *Human Rights in Action: Learning Expert Knowledge* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010). ²²²

George Ulrich, 'Epilogue: widening the perspective on the local relevance of human rights' in Koen De Feyter, Stephan Parmentier, Christiane Timmerman and George Ulrich (eds.), *The local relevance of human rights* (Cambridge University Press, 2011) 338. ²²³

Available at: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/nyheder/call_for_research_contributions_on_human_rights_governmental_focal_points.pdf ²²⁴

The panel included inter alia presentations on NCPs for Responsible Business Conduct, by Prof. Karin Buhmann, Copenhagen Business School; on NMRFs, by Prof. Dr. Jeremy Sarkin, University of Lisbon; on the use of human rights implementation taskforces in Kenya, by Henrietta M. Ekefre, ²²⁵

University of Pretoria; and on inter-institutional coordination for human rights implementation in Colombia, by Dr. Patricia Herrera Kit, Universidad Externado de Colombia and Dr. Juan Carlos Botero, Universidad Javeriana Law School. All but one presentation records are accessible on our research project webpage, at: <https://www.humanrights.dk/research-project/governmental-human-rights-focal-points>. ²²⁶

Sébastien Lorion and Stéphanie Lagoutte, 'What are Governmental Human Rights Focal Points' [forthcoming 2021] *Netherlands Quarterly of Human Rights*. ²²⁶

الحقائب الوزارية لحقوق الإنسان في العالم

في مايو 2019، كان لدى 32 دولة حقيبة وزارية لحقوق الإنسان في الحكومة. كان هناك ثلاث وزارات كأفراد في مجلس الوزراء، بينما كان آخرون وزارات بإدارات قريبة.

1. أنجولا

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministério da Justiça e Direitos Humanos)

2. الأرجنتين

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

3. البوسنة والهرسك

وزارة حقوق الإنسان واللاجئين

(Ministartvo za ljudska prava i izbjeglice)

4. البرازيل

وزارة المرأة والأسرة وحقوق الإنسان

(Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos)

5. بوريكنا فاسو

وزارة حقوق الإنسان وتعزيز المدنية

(Ministère des Droits Humains et de la Promotion Civique)

6. بروندي

وزارة التضامن الوطني وحقوق الإنسان والنوع الاجتماعي

(Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre)

7. أفريقيا الوسطى

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministère de la Justice et des des Droits de l'Homme)

8. تشاد

وزارة العدل المسؤولة عن حقوق الإنسان

(Ministère de la Justice, chargé des droits humains)

9. تشيلي

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

10. جزر القمر

وزارة العدل والشؤون الإسلامية و الإدارة العمومية وحقوق الإنسان

(Ministère de la Justice, des Affaires islamiques, des Administrations publiques et des Droits humains)

11. جمهورية الكنجو

وزارة العدل وحقوق الإنسان وتعزيز الشعوب الأصلية

(Ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones)

12. ساحل العاج

وزارة حقوق الإنسان

(Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme)

13. جمهورية الكنجو الديمقراطية

وزارة حقوق الإنسان

(Ministère des Droits Humains)

14. جيبوتي

وزارة العمل والشؤون الإصلاحية المسؤولة عن حقوق الإنسان

(Ministère de la Justice et des Affaires Pénitentiaires, chargé des Droits de l'Homme)

15. الاكوادور

وزارة العدل وحقوق الإنسان والطوائف

(Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos)

16. غينيا الاستوائية

نائب رئيس الوزراء المكلف بحقوق الإنسان

17. الغابون

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministère de la Justice et des Droits Humains)

18. اليونان

وزارة العدل والشفافية وحقوق الإنسان

(Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων)

19. غينيا

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme)

20. هايتي

وزير مفوض لحقوق الإنسان ومكافحة الفقر المدقع

Ministre déléguée auprès du Premier ministre en charge des Droits humains et de la lutte contre la

(Pauvreté extrême)

21. اندونيسيا

وزارة القانون وحقوق الإنسان

(Kemenkumham)

22. ليسوتو

وزارة العدل وحقوق الإنسان والخدمات الإصلاحية

23. مالي

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme)

24. موريشيوس

وزارة العدل وحقوق الإنسان والإصلاحات المؤسسية

25. الجبل الأسود

وزارة حقوق الإنسان والأقليات

(Ministarstvo za ljudska i manjinska prava)

26. المغرب

وزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان

.27. الباكستان

وزارة حقوق الإنسان

.28. البيرو

وزارة العدل وحقوق الإنسان

(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

.29. الصومال

وزارة المرأة وتطوير حقوق الإنسان

(Wasaaradda Haweenka iyo Hormarinta Xaquuqda Aadanaha)

.30. تونغو

وزارة حقوق الإنسان المكلفة بالعلاقات مع المؤسسات

(Ministère des Droits de l'Homme et chargé des relations avec les institutions de la République)

.31. تونس

وزير (تحت رئيس الوزراء) للعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني و حقوق الإنسان

.32. اليمن

وزارة حقوق الإنسان

في تعريف جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان : الممارسة والتوجيه والمفهوم. يقوم سباستيان لوريون، دكتوراه، مستشار أساسي في المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان، بتحليل جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان، التي تُفهم على أنها هياكل إدارية للدول مكلفة بتوفير استجابة السلطة التنفيذية لحقوق الإنسان وضمان حقوق الإنسان على الصعيد الوطني.

وسواء أطلق عليها اسم "الآليات الوطنية للإعداد التقارير والمتابعة"، أو وزارات حقوق الإنسان، أو لجان مشتركة بين الوزارات، أو وحدات حقوق الإنسان، فإن جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان لديها قواسم المشتركة. وقد برزت في التوجهات الدولي كعنصر أساسي في النظم الوطنية لحقوق الإنسان. ومع ذلك، لا تزال ممارسات الدول والتوجهات الدولية والتحقيقات الأكاديمية حولها مجزأة.

وتضع هذه الدراسة الأساس لفهم جهات التنسيق الحكومية المعنية بحقوق الإنسان كظاهرة فريدة ونوع من الجهات الفاعلة. وتقوم بتوثيق الممارسات وتجميع وتحليل التوجهات ذات الصلة، وتقدم مقترح مفاهيمي – والذي يستنتج منه ست سمات أساسية مرتبطة بجهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان.

الدراسة هي واحدة من نواتج مشروع بحثي أوسع أطلقه قسم الأبحاث بالمعهد الدنماركي لحقوق الإنسان ويشترك فيه باحثون من مختلف المجالات والتخصصات في جميع أنحاء العالم. وهو يعتمد على البحوث المتعلقة بالمؤسسات والنظم الوطنية لحقوق الإنسان، وكذلك على الدروس المستفادة من عقود من التعاون والشراكات بين المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان والعديد من جهات التنسيق الحكومية لحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم.

هذه الدراسة جزء من أوراق عمل "مسائل موضع إهتمام" والتي تركز على الأبحاث الجديدة والناشئة حول حقوق الإنسان في جميع التخصصات الأكاديمية. جميع الأوراق متاحة على www.humanrights.dk.