

Distr.: General  
17 December 2012  
Arabic  
Original: English



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والعشرون

البندان ٢ و ٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

## دراسة عن التحديات المشتركة التي تواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان

### تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

موجز

تقدم هذه الدراسة عملاً بالفقرة ٢٤ من قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٦/١٩، التي طلب فيها المجلس إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إجراء دراسة عن التحديات المشتركة التي تواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان، وعن الدروس المستفادة وأفضل الممارسات في مجال عمل الدول مع المجتمع الدولي من أجل دعم هذه العمليات. ووردت مساهمات من عدة دول أعضاء، وتعكس الدراسة آراء تلك الدول.

وتتلخص الدراسة إلى أن ضمان الديمقراطية هو عملية مستمرة. فالتحديات التي تواجهها الديمقراطية يمكن أن تنشأ في الديمقراطيات المستقرة وفي الدول التي تمر بمرحلة انتقال إلى الديمقراطية سواء بسواء. وحقوق الإنسان وسيادة القانون يمكن أن تتعرض للخطر في كلا السياقين بطرق مختلفة. ويمكن أن تظهر هذا التحديات في شكل غياب القواعد والعمليات الديمقراطية أو انقطاعها أو اختزالها. ومن مظاهر تهديد الديمقراطية

التعدي على حقوق الإنسان، وانعدام فرص التمكين للجميع، وفرض قيود على المشاركة، وضعف النقاش العام أو غيابه. وبشكل أدق، فإن الديمقراطية تواجه تحديات على الصعد السياسي والأمني والاجتماعي، محلياً وعالمياً، بسبب المؤسسات التي تتسم بالضعف أو القصور، وتضائل سيادة القانون، وضعف القيادة، ووجود العنف والطائفية والتطرف والتشدد والإرهاب والتعصب والفساد والإفلات من العقاب.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٤	٥-١	.....	مقدمة - أولاً -
٥	١٦-٦	.....	مفهوم الديمقراطية - ثانياً -
٥	١٠-٦	.....	ألف - تعريف
٧	١٦-١١	.....	باء - عالمية المفهوم وتنوع الآليات
٨	٢٦-١٧	.....	ضرورات سيادة القانون وحقوق الإنسان - ثالثاً -
٨	٢٢-١٧	.....	ألف - ترابط حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون
٩	٢٦-٢٣	.....	باء - فعالية سيادة القانون وحقوق الإنسان كمعايير ديمقراطية
١٠	٤١-٢٧	.....	التحديات أمام ضمان الديمقراطية - رابعاً -
١٠	٣٤-٢٩	.....	ألف - التحديات السياسية والأمنية
١٢	٤١-٣٥	.....	باء - التحديات الاجتماعية والاقتصادية
١٣	٥٢-٤٢	.....	عملية الانتقال إلى الديمقراطية - خامساً -
١٣	٤٨-٤٣	.....	ألف - من الاحتجاج إلى الانتقال
١٥	٥٢-٤٩	.....	باء - دور الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول
١٦	٨٠-٥٣	.....	الدروس المستفادة وأفضل الممارسات - سادساً -
١٦	٦٩-٥٣	.....	ألف - الخبرات الوطنية
١٩	٨٠-٧٠	.....	باء - التعاون الدولي والإقليمي من أجل تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون
٢١	١٠٣-٨١	.....	الاستنتاجات والتوصيات - سابعاً -
٢١	٩١-٨١	.....	ألف - الاستنتاجات
٢٣	١٠٣-٩٢	.....	باء - التوصيات

## أولاً - مقدمة

١- في ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٢، اتخذ مجلس حقوق الإنسان القرار ٣٦/١٩ الذي أقر فيه أن بتعزيز المضمون المعياري لحقوق الإنسان المكرسة في شتى الصكوك الدولية وبإعمال هذه الحقوق، يمكن للمجلس أن يضطلع بدور في وضع المبادئ والقواعد والمعايير التي تشكل أساس الديمقراطية وسيادة القانون وفي تعزيز الوفاء بها.

٢- وتقدم هذه الدراسة عملاً بالفقرة ٢٤ من القرار المذكور أعلاه، حيث طُلب إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان) إجراء دراسة عن التحديات المشتركة التي تواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان، وعن الدروس المستفادة وأفضل الممارسات في مجال عمل الدول مع المجتمع الدولي من أجل دعم هذه العمليات، وذلك بالتشاور مع الدول والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني والهيئات الحكومية الدولية ذات الصلة والمنظمات الدولية المعنية.

٣- وبموجب المذكرة الشفوية المؤرخة ١١ تموز/يوليه ٢٠١٢، دعت المفوضية جميع الدول الأعضاء والمعني من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى تزويدها بالمعلومات ذات الصلة بمواضيع التحديات والدروس المستفادة وأفضل الممارسات المشار إليها في الفقرة ٢٤ من القرار. ويورد الفرع السادس أدناه موجز الردود التي تلقتها المفوضية<sup>(١)</sup>.

٤- وقد أجريت هذه الدراسة وفق الإطار المعياري المنصوص عليه في القانون الدولي. وكان هذا الإطار موضع بحث في حلقة دراسية للخبراء عن الديمقراطية وسيادة القانون، عقدتها المفوضية في عام ٢٠٠٥. وحددت الحلقة الدراسية التحديات الرئيسية أمام الديمقراطية على أنها تشمل الفقر المدقع، وتدهور حالة الأمن الشخصي، وانتهاك الحقوق، وتضاؤل سيادة القانون، وتصادم النزاعات المسلحة، والمهين غير القانونية التي تشتمل على

(١) في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، كانت الردود على المذكرة الشفوية قد وردت من ١٦ دولة عضواً (الاتحاد الروسي، أذربيجان، الأردن، إسبانيا، بلغاريا، البوسنة والهرسك، الجبل الأسود، الجمهورية التشيكية، رومانيا، سلوفينيا، سويسرا، قطر، موريشيوس، النمسا، اليابان، اليونان) ومن لجنة حقوق الإنسان في المكسيك. ونظراً لتأخر إحالة الرد الوارد من الاتحاد الروسي، لم تتح ترجمته للإدراج في الدراسة في وقت تقديم المنشور.

استعمال القوة، وعدم إمكانية لجوء الفئات المحرومة إلى القضاء على قدم المساواة مع غيرها، والإفلات من العقاب<sup>(٢)</sup>.

٥- ومع التأكيد مجدداً على النتائج المذكورة أعلاه، تسعى الدراسة إلى المساهمة بقدر أكبر في تشجيع وتعزيز الترابط بين حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون من خلال النظر بشكل أكثر تحديداً في طابع التحديات المشتركة التي تواجهها الدول فيما تبذله من جهود لضمان الديمقراطية. وتتطرق إلى تعقيد مفهوم الديمقراطية، حيث تحدد أبعاده المختلفة وتعيد تعريفه من منظور حقوق الإنسان. وهناك من يقول، مع تجاوز الخصوصيات الهامة المستقاة من التاريخ، إن مفهوم الديمقراطية هو مفهوم عالمي بوضوح. وبعد تحليل الأهمية المركزية لسيادة القانون وحقوق الإنسان بالنسبة للديمقراطية كنظام حكم وإرساء الديمقراطية كعملية، تلقي الدراسة الضوء على التحديات السياسية والأمنية والاجتماعية الأكثر شيوعاً أمام ضمان الديمقراطية. كما تبرز مكونات عملية الانتقال إلى الديمقراطية على نحو قابل للتطبيق، وهي عملية كثيراً ما تتسم بالمشاشة، ودور الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول. وتختتم الدراسة بعرض الدروس المستفادة وأفضل الممارسات المستقاة من التجارب الوطنية والتعاون الدولي والإقليمي من أجل تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون.

## ثانياً - مفهوم الديمقراطية

### ألف - تعريف

٦- على الرغم من أن جميع الحضارات تتسم بأشكال مختلفة من الديمقراطية، فإن المفهوم موضع خلاف حيث توجد منظورات عديدة لفهم مضمونه. ولكن انعدام الإجماع بشأن مفهوم الديمقراطية لا يعتبر إشكالاً في حد ذاته، حيث يمكن التعرف على معالمه. فأصل الكلمة مشتق من الكلمة اليونانية ديمقراطياً (*demokratia*)، والديمقراطية في مفهومها البسيط مؤشر على نظام يقوم فيه الشعب (*demos*) بممارسة الحكم (*kratos*). وينطوي هذا البعد الأصلي على السمات الأساسية للديمقراطية، أي حكم الأغلبية، مقابل النظم غير الديمقراطية مثل الأوتوقراطية (حكم الفرد) أو الأوليغاركية (حكم القلة) أو الأرستقراطية (حكم الأعيان)، ولكنه لا يحسب بشكل كامل عمق الفكرة ولا سيما آليات هذه الممارسة للسلطة وشكلها المجتمعي.

(٢) صُممت الحلقة الدراسية من أجل تشجيع اتباع نهج تحليلي يُفضي إلى استنتاجات تطبيقية وعملية المنحى في موضوع الديمقراطية وسيادة القانون. وترد القائمة الكاملة للاستنتاجات والتوصيات في تقرير الحلقة الدراسية (E/CN.4/2005/58، الفقرات ٢٦-٨٥).

٧- وبالإضافة إلى مقاومة الطغيان، يتسم فهم الديمقراطية وممارستها بثلاثة عناصر. أولاً، الديمقراطية هي ترتيب مؤسسي يُستند إليه في الوصول إلى قرارات سياسية حيث يملك المواطنون السلطة من خلال الانتخابات. وثانياً، الديمقراطية هي نظام حكم يساوي فيه الحكم عن أفعالهم في الشأن العام من قبل المواطنين الذين يؤثرون بشكل غير مباشر من خلال تنافس وتعاون ممثليهم. وثالثاً، الديمقراطية هي مبدأ سياسي يستند إلى المساواة والعدالة<sup>(٣)</sup>.

٨- وقد جمعت لجنة حقوق الإنسان سابقاً تلك العناصر بشكل عام في قرار مرجعي (٤٦/٢٠٠٢) طوره مجلس حقوق الإنسان أكثر في قراره ٣٦/١٩ الذي ذكر فيه المجلس أن الديمقراطية تشمل احترام جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ومنها حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي، وحرية التعبير والرأي، وحرية الفكر أو الوجدان أو الدين أو المعتقد، وحق الفرد في أن يعترف له بالشخصية القانونية حيثما وُجد، والحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، بصورة مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية، وحق الشخص في أن يُصوّت في ظل نظام قائم على تعددية الأحزاب والتنظيمات السياسية وحقه في أن يُنتخب في ظل انتخابات نزيهة ودورية وحرّة وعادلة تُجرى بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، بما يضمن التعبير الحر عن إرادة الشعب، وكذلك احترام سيادة القانون، والفصل بين السلطات، واستقلالية القضاء، والشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وفي صنع القرارات، ووجود وسائط إعلام حرة ومستقلة وتعددية.

٩- ويبين هذا التعريف أن الديمقراطية لا تقتصر على تنظيم انتخابات ديمقراطية رغم أهمية تلك الانتخابات. فالمواطنون يجب أن يسيطروا على العملية السياسية بصفة مستمرة تتجاوز مرحلة الانتخابات. وفضلاً عن ذلك، فإن الديمقراطية لا تقتصر على شكل السيادة الشعبية (حكم الشعب من الشعب ومن أجل الشعب) ولكنها تشمل أيضاً قيم المسؤولية والمساءلة.

١٠- وفضلاً عن ذلك فإن الديمقراطية تدل على نوع من السلوك أو الأداء الضروري لتكاملها وضمائها واستمراريتها بشكل رسمي، واللازم (أ) لحماية المؤسسات (ب) ومساءلة من يدهم السلطة (ج) واحترام سيادة القانون وحقوق الإنسان وحمايتها. ويعد هذا الأداء عاملاً محددًا في جودة أي عملية انتقالية تُجرى كمحاولة مفتوحة لتحقيق الديمقراطية.

(٣) تظهر هذه العناصر الثلاثة على وجوه مختلفة في كل أدبيات الديمقراطية. انظر على وجه الخصوص: Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, Harper and Brothers, 1942); Philippe Schmitter and Terry Lynn Karl, "What democracy is ... and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, No. 3 (1991), pp. 75-88; David Held, *Models of Democracy*, 2nd ed. (Stanford, California, Stanford University Press, 1996), p. 2

## باء- عالمية المفهوم وتنوع الآليات

### ١- عالمية المفهوم

١١- إن الديمقراطية ليس لها تقليد بارز يفرض نفسه على التقاليد الأخرى. فهي لا ترتبط بسياق ثقافي محدد أكثر من غيره. ولكن قيم الديمقراطية وإن تشابهت، يمكن أن يختلف التعبير عنها وفقاً لسياقات معينة. فالظروف السائدة في سياق ما هي ما تجعله ديمقراطياً أكثر من غيره. ومن ثم فإن تدعيم المؤسسات الديمقراطية المحلية يعزز من النهوض بالديمقراطية على الصعيد العالمي. وجوهر الأمر أن الديمقراطية تكون أكثر قوة ومرونة عندما تترسخ في آليات تفاعل اجتماعي سياسي تنسم بالشرعية والطابع التمثيلي والعدالة.

١٢- أما التفسيرات الضيقة للديمقراطية، كتلك التي تقصرها على المفهوم الإجرائي بصرف النظر عن السياق، لا تعكس كما ينبغي أبعادها العالمية المتأصلة فيها. وفي واقع الأمر، إذا كان من الممكن وضع ممارسة الديمقراطية في سياق ما، وهو ما يجب فعلاً، فإن الطابع العالمي لقيمتها الأساسية سيظهر. وأفضل ما يصور هذه العالمية أن الناس في كل أنحاء العالم تطلب احترام حقوقها، وخير حالة يتحقق فيها هذا المطلب في نهاية المطاف هي حالة الديمقراطية التي تحترم سيادة القانون.

١٣- وفي المؤتمر الدولي الثالث للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، الذي عقد في بوخارست عام ١٩٩٧، أشار المشاركون إلى وجود "اعتراف شبه كامل بأن نموذج الحكم الديمقراطي هو أفضل النماذج التي تضمن وجود إطار الحريات"<sup>(٤)</sup>. وانضمت معظم الدول إلى الصكوك الدولية التي ترسخ قيم الديمقراطية بما في ذلك على وجه الخصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

### ٢- تنوع الآليات

١٤- وتأخذ الآليات المعتمدة لإضفاء الطابع العملي على مبادئ الديمقراطية أشكالاً مختلفة. وكما أشار الأمين العام، فإن الديمقراطية ليست نموذجاً يتعين نقله من دول معينة، وإنما هي هدف يتعين أن تحققه جميع الشعوب وتمثله جميع الثقافات. ويمكن أن تأخذ أشكالاً عديدة حسب سمات وظروف المجتمعات (A/50/332، الفقرة ٥).

١٥- وتعد آليات الضوابط والموازن ضرورية لتأكيد الديمقراطية وممارسة الرقابة السليمة. كما أن تنظيم انتخابات حرة ونزيهة، واتباع قواعد شفافة ولوائح فعالة، وبلورة آليات

(٤) مذكرة شفوية مؤرخة ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لرومانيا لدى الأمم المتحدة (A/52/334، التذييل، الفقرة ٣).

تشاركية، وحماية وتعزيز الحقوق والحريات، وكلها أمور تحكمها سيادة القانون، تشكل مجموعة مركبة من الأنشطة التي تتطلب القيام على نحو فعال بإنشاء وتشغيل مؤسسات قائمة بذاتها.

١٦- ويمكن للجهات الفاعلة من غير المؤسسات أن تضطلع أيضاً بدور مفيد في تعزيز الديمقراطية. فعلى سبيل المثال، بينما تتسم القيادة التقليدية بسمات غير تمثيلية، فإن بعض السلطات التقليدية تشكل أساساً هاماً لتعزيز الحكم الديمقراطي من خلال آليات تستند إلى توافق الآراء. ومتى أُتيحت تلك الترتيبات، فإن شرعيتها تنطلق من علاقتها المنسجمة مع مجتمعاتها التقليدية وبيئتها الاجتماعية.

### ثالثاً - ضرورات سيادة القانون وحقوق الإنسان

#### ألف - ترابط حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون

١٧- في عام ١٩٩٣، ذكر إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان أن الديمقراطية والتنمية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية أمور مترابطة ويعزز بعضها بعضاً، وأنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يدعم تقوية وتعزيز الديمقراطية والتنمية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية في العالم أجمع<sup>(٥)</sup>. فضلاً عن ذلك، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان سابقاً سلسلة من القرارات في الفترة ما بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٥، تكرر فيها التأكيد على الترابط فيما بين الديمقراطية وحقوق الإنسان والتنمية وسيادة القانون.

١٨- وبعد ٢٠ سنة تقريباً من المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، أكد مجلس حقوق الإنسان في القرار ٣٦/١٩ أن الديمقراطية أمر حيوي لتعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها (الفقرة ٤)، مشدداً على أن الدول ضامنة للديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد وسيادة القانون وتحمل المسؤولية عن إعمالها بالكامل (الفقرة ١٢).

١٩- وعلى النحو المبين في الحلقة الدراسية التي جرت في عام ٢٠٠٥ والمشار إليها أعلاه<sup>(٦)</sup>، فإن عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة، والترابط بين حقوق الإنسان وسيادة القانون، هما من المكونات الأساسية للديمقراطية كمفهوم وممارسة.

(٥) الفقرة ٨.

(٦) انظر الفقرة ٤.



٢٠- وتكفل أولوية القانون شرعية من يدهم السلطة ونظام الحكم الذي يلتزم به الجميع. والصلة بين حقوق الإنسان وسيادة القانون توسع من نطاق الالتزام بالقيم الديمقراطية. وفي الديمقراطيات الراسخة، تخضع السلطة القانونية للحكم وممارسة السلطة إلى الامتثال للمبادئ الأساسية لسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

٢١- والترابط بين الديمقراطية وحقوق الإنسان راسخ في عدد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي ينص على أن: (أ) لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية؛ (ب) لكل شخص حق تقلد الوظائف العامة في بلده على قدم المساواة مع الآخرين؛ (ج) إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت (المادة ٢١).

٢٢- وتشدد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان كذلك في تعليقها العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) على هذا الترابط بإظهار أن المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تقر بحق كل مواطن في المشاركة في الشؤون العامة وفي أن ينتخب ويُنتخب وأن تتاح له فرصة تقلد الوظائف العامة وتحمي هذا الحق، هي مادة مرتبطة بشكل أصيل بحقوق ومبادئ ديمقراطية أساسية أخرى مثل الحق في حرية التعبير (الفقرة ١٢) وعدم التمييز (الفقرة ٣) والمساواة (الفقرة ٩).

## باء- فعالية سيادة القانون وحقوق الإنسان كمعايير ديمقراطية

٢٣- تركز سيادة القانون إلى نظام حكم يستهدف ترسيخ المساواة والحد من الرقابة وضمان الحرية. ويُتوخى أن يحقق هذا الحكم التمثيلي نموذجاً اجتماعياً عادلاً يتسم بحريات إيجابية بما يجعل مبدأ الشرعية في حد ذاته عنصراً من عناصر الديمقراطية<sup>(٧)</sup>.

٢٤- وبذلك لا تفصل عن مبادئ النظام الديمقراطي الفاعل مبادئ سيادة القانون بما فيها أولوية القانون، واستقلالية الجهاز القضائي ونزاهته، واليقين القانوني، والمساواة، وعدم التمييز، والفصل بين السلطات، والشفافية، والمساءلة.

٢٥- وتشكل الديمقراطية بيئة طبيعية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها وإعمالها الفعلي، وتحقيق العدالة. ويمكن التقدير الموضوعي لمستوى احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون من إجراء تقييم سليم لحالة الديمقراطية في بلد ما. وعلى وجه الخصوص، فإن الأدلة على إمكانية

(٧) Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, 2nd ed. (Mexico City, Instituto Federal Electoral, 2001), p. 10

الاطلاع على الشؤون العامة والمشاركة فيها والتعبير عن الخيار السيادي للشعب تقدم مؤشرات ملموسة على احترام القيم الديمقراطية وفعالية مؤسسات الحكم في ظل النظام الديمقراطي.

٢٦- وكذلك يعد احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان من مظاهر احترام التعبير عن إرادة الشعب باعتباره مصدر السلطات الشرعي. وفي هذا السياق، يتعين منح نفس القدر من الأهمية والحماية القانونية لكل حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق المدنية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية. وبموازاة ذلك، فإن الامتثال لسيادة القانون يشكل أكثر الضمانات فعالية ضد التحيز والانتقائية والتعسف وإساءة استعمال السلطة.

## رابعاً- التحديات أمام ضمان الديمقراطية

٢٧- شهد العالم في العقود الأخيرة توجهاً مطّرداً ومتزايداً نحو الديمقراطية. فقد تزايد عدد الديمقراطيات أو البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية نحو الديمقراطية في جنوب غرب أوروبا، وأمريكا اللاتينية والوسطى، وآسيا والمحيط الهادئ، وشرق ووسط أوروبا، وأفريقيا جنوب الصحراء، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلى امتداد حقبة ما بعد الحرب الباردة والحادي عشر من أيلول/سبتمبر والربيع العربي، كان تأمين العمليات الانتقالية يتمثل في الجهد المتواصل لضمان الديمقراطية أو إرسائها. ولكن التوسع الكمي في الديمقراطية والأهمية المركزية التي اكتسبتها حديثاً في السياسة الدولية لم ينهيا التهديدات التي يمكن أن تعرض للخطر الديمقراطيات الناشئة والراسخة على السواء.

٢٨- فالعناصر الضرورية للديمقراطية المذكورة أعلاه يمكن أن تواجه تحديات في هذين السياقين. وأبرز سمات القصور في الديمقراطية هي تلك الناتجة عن العوائق المؤسسية أمام الممارسة الديمقراطية، والتعدي المتعمد على الحريات، والقيود المفروضة على مشاركة المواطنين، وضعف النقاش العام أو غيابه، وانعدام سياسات التمكين الفعالة وإمكانية اللجوء إلى القضاء، والوصول إلى السلطة أو تغيير الحكم على نحو غير دستوري.

## ألف- التحديات السياسية والأمنية

٢٩- إن المؤسسات التي تتسم بالضعف أو القصور تعد من أخطر التحديات أمام الديمقراطية. وكما أبرزنا أعلاه، فإن الديمقراطية لا تحتاج إلى اتباع نمط موحد، إنما تحتاج إلى التزام سياسي يستند إلى احترام حقوق الإنسان وامتثال المؤسسات لمبادئ سيادة القانون. ويمكن تعطيل هذا التفاعل والتعاون إن لم تتفق كل القوى المتنافسة على العمل معاً.

٣٠- فالمؤسسات التي يتواصل إضعافها يمكن أن تنهار مما يؤدي إلى تفكك نظام الدولة. ومن بين المسببات الرئيسية لهذا التعطيل: سلطة تنفيذية استبدادية، أو برلمان يفتقر إلى الكفاءة

أو المساءلة، أو محاولات التلاعب بالنظام الدستوري ونتائج الانتخابات، أو جيش يتبع المصالح السياسية بدلاً من أن يساعد على تحقيق الأمن القومي، أو التفكك بسبب آثار الفساد. ويشكل فراغ السلطة تحدياً خطيراً آخر للديمقراطية وإرسائها.

٣١- ويعد الالتزام المجتمعي الثابت لا غنى عنه لتجنب تعطيل مسيرة الديمقراطية أو تراجعها. كما يتيح للمجتمع إبعاد "الحنين للدكتاتورية" ومغريات تجاوز سيادة القانون (حكم الغوغاء أو جماعات إنفاذ القانون خارج إطار القضاء). وفي نهاية الأمر هناك "صلة دائمة بين أمن الأشخاص والتعايش الديمقراطي"<sup>(٨)</sup>.

٣٢- ويمكن أيضاً أن تشكل العولمة تهديداً للديمقراطية إذا دامت التحديات أمام قدرة الدول على مراقبة إدارة مواردها وبيئتها واقتصاداتها. وبالمثل، فإن الطابع العابر للحدود الوطنية لبعض التحديات الأمنية السائدة، مثل الجماعات المسلحة التي تنشط عبر عدة بلدان، يزيد من تهديد الاستقرار السياسي للدول. وفي السنوات الأخيرة، اتخذ هذا العنصر بعداً جديداً يتعلق بزيادة الإرهاب العابر للحدود الوطنية، حيث تشكل الجماعات المسلحة التي تتحرك عبر الحدود تحديات خطيرة أمام الأمن الوطني والإقليمي والعالمي. ويجب أن تكون ردود الدول على هذه التهديدات محددة بدقة من أجل تجنب المزيد من إضعاف الديمقراطية. وشهدت حقبة ما بعد الحادي عشر من أيلول/سبتمبر عدة أمثلة لانتهاكات حقوق الإنسان وتضاؤل سيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب. وفي هذا الصدد، من المهم بشكل خاص التشديد على أن حقوق الإنسان لا يقيد بها إلا القانون وفي الحدود الضرورية للوفاء بغرض السماح بالتقييد في مجتمع منفتح وديمقراطي.

٣٣- ويشكل العنف تحدياً هائلاً أمام الديمقراطية. وتشكل مسؤولية الدول عن منع العنف أو احتوائه أهمية بالغة قبل الانتقال السياسي وخلالها وبعده. ويتعين في مواجهتها للعنف أن تعالج أسبابه المباشرة والعميقة فضلاً عن أبعاده المحلية والوطنية والدولية. كما أن إضفاء الطابع المؤسسي على عمليات السلام الاستراتيجية في المجتمعات التي تمر بمرحلة النزاع أو مرحلة ما بعد النزاع يؤثر بشكل كبير في منع العنف واحتوائه على السواء، وذلك بهدف حماية حقوق الإنسان في ظل سيادة القانون.

٣٤- كما يمكن أن ينشب العنف عندما يشكل استحداث الديمقراطية تحدياً لأسس النظام السياسي السابق غير الديمقراطي. فالانتقال إلى الديمقراطية بطبيعته متشعب وغير منظم. وعلى وجه التحديد، هناك احتمالات أن تشهد المراحل الانتقالية محاولة من أفراد أجهزة الدولة السابقة لاستعادة السلطة. وفي هذا السياق، ربما تشكل التسوية السلمية للنزاعات تحدياً خاصاً لمؤسسات الدولة الحديثة الإنشاء.

(٨) Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights, "Report on citizen security and human rights", document OEA/Ser.L/V/II. (Doc. 57), para. 20 الشبكي التالي: [www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf)

## باء- التحديات الاجتماعية والاقتصادية

٣٥- تمثل أوجه التفاوت المتنامية تحدياً شديداً أمام الديمقراطية، حيث تفرغ الديمقراطية الرسمية من مضمونها بالنسبة للمواطنين الفقراء. كما يشكل تفشي الفقر والحرمان تهديداً مستمراً للديمقراطية<sup>(٩)</sup>، حيث يجردان الناس من حقهم في تقرير مستقبلهم مما يضعف النسيج الاجتماعي<sup>(١٠)</sup>.

٣٦- كما يمثل الفساد بكل أشكاله عقبة رئيسية أمام التقدم الديمقراطي. فبإمكانه أن يضر بالقيم الديمقراطية ويقوض نسيج المجتمع ويتحاييل على سيادة القانون ويؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان. وفي سياق تعزيز المساءلة، فإن الأدوار الوقائية والحمائية التي تضطلع بها القوانين والمؤسسات الديمقراطية تدعم مكافحة الفساد والإفلات من العقاب وتوطد عملية النهوض بسيادة القانون.

٣٧- ومن التحديات الأخرى التي تواجه الديمقراطية خيبة الأمل التي يمكن أن تحدث في الديمقراطيات الحديثة والراسخة على السواء. فهي عادة ما تنشأ، في الديمقراطيات الحديثة، بسبب تدهور الأحوال الاقتصادية والأمنية خلال المراحل الانتقالية. فمع عدم تحقق التطلعات غير الواقعية بحدوث تقدم فوري، يمكن أن يزعج الناس أيضاً من الظهور المتقطع لأصوات وآراء وعناصر وأفكار جديدة. ويمكن أن تتسبب هذه الظاهرة التراكمية المربكة في مواقف وسياسات إقصائية.

٣٨- وفي الديمقراطيات الراسخة، يمكن للتحديات أن تأخذ أشكالاً مختلفة. فالمواطنون المحرومون من حريتهم في التعبير وحقهم في الإعراب عن معارضتهم للقرارات السياسية هم محرومون في واقع الأمر من ممارسة حقهم في التشاور واتخاذ القرار على نحو سيادي. وتكون الديمقراطية غير آمنة في تلك الظروف.

٣٩- وفي الكلمة التي ألقته في منتدى بالي للديمقراطية الذي عقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، شددت المفوضة السامية لحقوق الإنسان على أن "الحكم الديمقراطي العالمي يمكن أيضاً أن يقوّض على الصعيد الوطني بسبب التدابير التي تقيد، بل وتعاقب على، حرية التعبير والحق في الحصول على المعلومات ونقلها والحق في التجمع السلمي وفي حرية تكوين الجمعيات"، وأنه "عندما نتحدث عن المشاركة، فإن بعض فئات المجتمع تستحق الاهتمام والإدماج على نحو خاص. وفي هذا الصدد، فإن تمكين الفئات التي تم استثناءها أو تهميشها... وتحقيق مشاركتها الكاملة في عمليات اتخاذ القرار من الأمور الأساسية لتحقيق المساواة والتنمية والسلام".

(٩) Achille Mbembe, "Democracy and the ethics of mutuality: notes from the South African experiment", seminar presented at the University of Stellenbosch, 14 April 2011

(١٠) انظر: Tzvetan Todorov, *Les Ennemis Intimes de la Démocratie* (Paris, Robert Laffont, 2012)

٤٠- والديمقراطية ليست دواء لكل داء، وإضفاء الطابع الديمقراطي ليس حلاً سحرياً لجميع التوقعات المجتمعية بتحقيق الازدهار. ويمكن لزيادة خيبة الأمل أن تكون حافزاً على نشوء ظواهر اجتماعية ضارة مثل التطرف والإقصاء والعنصرية والتمييز وكره الأجانب ووصم غير المواطنين.

٤١- وفي ذلك السياق يكون التثقيف في مجال حقوق الإنسان ووجود وسائط إعلام مستقلة ومتعددة ومؤسسات وطنية فعالة لحقوق الإنسان من الأمور الجوهرية لضمان الديمقراطية. وتعد ضمانات حرية التعبير والرأي من الأمور الهامة ولكن التحديات التي تواجه الصحفيين وغيرهم من العاملين في وسائط الإعلام هي تحديات متشعبة. وتتضمن على وجه الخصوص الرقابة وتركز ملكية وسائط الإعلام<sup>(١١)</sup>.

## خامساً- عملية الانتقال إلى الديمقراطية

٤٢- يتضمن مفهوم الديمقراطية تقاليد متنوعة، وكذلك تختلف السبل إلى الديمقراطية. وتستخدم عبارات "الانتقال إلى الديمقراطية" و"التحرر السياسي" و"إضفاء الطابع الديمقراطي" تبادلياً، وكلها تشير إلى عملية سياسية. فطريق التحول من دولة قمعية إلى دولة ديمقراطية وتحسين النظم الديمقراطية القائمة دائماً سينطوي على عقبات. وفي الوقت نفسه، فإن عمليات الانتقال تشكل مساراً مدروساً للتحويلات المجتمعية المتتالية، ويتيح ذلك تحقق الاندماج والإنفاذ على نحو سليم للقيم المعيارية لحقوق الإنسان وسيادة القانون.

## ألف- من الاحتجاج إلى الانتقال

٤٣- إن التوافق بين الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون يظهر على نحو هام عندما يعرب المجتمع عن شعوره المشترك بالسيادة القومية في سياق انتفاضة تستهدف تحقيق الديمقراطية. وهذا التحول الرئيسي عن احتكار السلطة يدور حول إنشاء مؤسسات مناسبة للتقدم الديمقراطي.

٤٤- ويعد الاضطراب وعدم الاستقرار الاجتماعي من العقبات الرئيسية أمام ضمان الديمقراطية. وهناك ترابط هام بين الوحدة الوطنية وإمكانية استمرار الانتقال. ومن بين الشروط المسبقة العديدة لتحقيق الديمقراطية، يعد هذا الأمر أساسياً<sup>(١٢)</sup>.

(١١) انظر: International Council on Human Rights Policy, *Journalism, Media and the Challenge of Human Rights Reporting* (Geneva, 2002).

(١٢) نوقش ذلك على وجه الخصوص في المقال المرجعي. مجال التحول السياسي لدانكوارت روستو: "Transitions to democracy: toward a dynamic model", *Comparative Politics*, vol. 2, No. 3 (April 1970), pp. 337-363.

٤٥ - ويشكل التوسع في التنافس السياسي والانتخابي لتيسير المشاركة تحدياً تأسيسياً في هذا الصدد. وكانت هذه هي الحالة، على سبيل المثال، خلال عملية الانتقال الإسبانية في سبعينات القرن الماضي<sup>(١٣)</sup>. والديمقراطية عملية تكاملية، وفتح باب التنافس الانتخابي خلال مرحلة الانتقال المبكرة يعد شرطاً لازماً لمشروع إرساء الديمقراطية بشكل سليم.

٤٦ - وثاني التحديات الأولية يتعلق بتفكيك هيكل النظام السلطوي السابق. ويتسم هذا الأمر بالحساسية على نحو خاص فيما يتعلق بدور القوات المسلحة. فبينما يجب على الدولة الاحتفاظ بالسيطرة والرقابة الشرعية على قواتها الوطنية، يشكل تفكيك النظام القديم بنجاح (تسريح الميليشيات الحزبية مثلاً) مهمة شاقة يمكن لتناجها أن تكون مربكة في حال عدم التخطيط لها بشكل سليم.

٤٧ - وثالث التحديات يرتبط بالحاجة إلى المشاركة في إعادة توزيع السلطة السياسية بهدف ضمان وجود حكومة فعالة تؤمنها سيادة القانون وحقوق الإنسان. ويتحقق ذلك من خلال الإصلاح الدستوري. ويكتسب استحداث القوانين التي تضي الطابع الشرعي على تشكيل الجمعيات السياسية والاعتراف بالتعددية السياسية أهمية مركزية لهذه العملية. ويجب أن يكون مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مقنناً وفق الدستور وينفذ بفعالية.

٤٨ - ومن التحديات الأخرى في هذه المرحلة جودة العملية الانتقالية. فعمليات التحول في النظم تنسم بالتنوع، ولا تؤدي إلى الديمقراطية دائماً. وبينما تكون الديمقراطية مرهونة باحترام الحقوق والحريات، فإن تقنين المسؤولية المدنية، والتسامح مع الاختلافات، وتقاسم العبء الجماعي، وإرساء الديمقراطية، أمور تستند إلى العمل القائم على التزام سياسي راسخ بتحقيق أهدافها.

## باء- دور الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول

٤٩ - يتعين أن تساهم الدول والجهات الفاعلة من غير الدول على السواء في ترسيخ عمليات الانتقال إلى الديمقراطية أو تهدئة وتيرتها. وتتوقف عملية الانتقال الناجحة أو القابلية للاستمرار على ترسيخها في شكل إصلاحات في كل أنحاء البلد من أجل ضمان احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. وأشار المؤتمر الدولي الثاني للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة، الذي عقد في ماناغوا عام ١٩٩٤، إلى الضعف الهيكلي للديمقراطيات الجديدة. ومن المثير للقلق إعاقه العملية بسبب عدم وجود معارضة ذات مصداقية، وضعف مجتمع المدني، وضعف الاقتصاد،

(١٣) انظر: José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo, and Andrés de Blas, eds., *La Transición Democrática*: Española (Madrid, Sistema, 1989).

واحتكار الحزب الحاكم للعملية السياسية، واحتمالات التدخل العسكري، وتواضع الثقافة السياسية الديمقراطية، واستمرار شغل المناصب بما يحول دون تغيير النظام<sup>(١٤)</sup>.

٥٠- ويجب على السلطات المنتخبة حديثاً أن تواجه مسألة الإفلات من العقاب وتضمن المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة والمنهجية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي تتورط فيها الدول والعناصر الفاعلة من غير الدول، وذلك من خلال استراتيجيات فعالة للجبر والانتصاف. ويشمل ذلك أموراً من بينها المحاكمات الجنائية ولجان التحقيق الوطنية.

٥١- ويظهر مفهوم العدالة الانتقالية كضرورة لنجاح عمليات الانتقال إلى الديمقراطية، وهو مفهوم للعدالة يرتبط بفترات التغيير السياسي ويتسم بالردود القانونية في مواجهة جرائم النظم القمعية السابقة<sup>(١٥)</sup>. ويشمل مفهوم العدالة الانتقالية "كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة. وقد تشمل الآليات القضائية وغير القضائية على السواء مع تفاوت مستويات المشاركة الدولية (أو عدم وجودها مطلقاً) ومحاكمات الأفراد، والتعويض، وتقصي الحقائق، والإصلاح المؤسسي، وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات والفصل، أو مزيج منها"<sup>(١٦)</sup>. ويجب منح التعويض ورد الاعتبار للأشخاص الذين تعرضوا على نحو غير قانوني للحرمان من الحرية أو للإدانة بدون الإجراءات القانونية الواجبة. ويعد دور الجهاز القضائي المستقل والفعال بالغ الأهمية في هذا السياق.

٥٢- ويعد تمكين المجتمع المدني ومشاركته في ممارسة الديمقراطية ضرورياً لتفعيلها السليم. ومن أجل تيسير الانتقال الديمقراطي، يجب على منظمات المجتمع المدني أن تعمل بنشاط على الدعوة إلى التسامح والثقة والاحترام المتبادل. وفي نهاية المطاف، يمكن تعريف المساهمة المتشعبة للمجتمع المدني في مجال الديمقراطية بأنها واضع لجدول الأعمال، ومثقف، ونظير للحكومة، ومصدر للبدائل السياسية الجديدة<sup>(١٧)</sup>.

Usman A. Tar, "The challenges of democracy and democratisation in Africa and the Middle East", (١٤) *Information, Society and Justice*, vol. 3, No. 2 (July 2010), p. 88.

Ruti Teitel, "Transitional justice genealogy," *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16 (2003), p. 69 (١٥)

تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع (S/2004/616)، الفقرة ٨. (١٦)

Mehran Kamrava and Frank O. Mora, "Civil society and democratization in comparative perspective: Latin America and the Middle East", *Third World Quarterly*, vol. 19, No. 5 (December 1998), p. 897; Caroline Boussard, *Crafting Democracy: Civil Society in Post-Transition Honduras* (Lund, Sweden, Bloms Tryckeri, 2003), p. 19 (١٧)

## سادساً - الدروس المستفادة وأفضل الممارسات

### ألف - الخبرات الوطنية

٥٣ - ردّاً على المذكرة الشفوية المؤرخة ١١ تموز/يوليه ٢٠١٢ الموجهة من المفوضية، أبرزت الدول الأعضاء ما يلي:

٥٤ - حددت النمسا الفساد على أنه العائق الرئيسي أمام تحقيق سيادة القانون. وتضمنت أنشطتها المكثفة المناهضة للفساد إنشاء المكتب المركزي لملاحقة مرتكبي الجرائم الاقتصادية والفساد، وله ولاية قضائية قطرية، وإنشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد. ويمنح البرنامج النمساوي للتعاون الإنمائي الأولوية لمكافحة الفساد، مما يؤثر على الحوكمة والسياسات الإنمائية. وأصبح التدريب في مجالات حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون إلزامياً للقضاة والمدعين العامين.

٥٥ - وأفادت أذربيجان بأنها تبذل جهوداً لبناء دولة ديمقراطية علمانية تحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون. وتشمل تلك الجهود إنشاء معهد حقوق الإنسان الذي يحقق في انتهاك الحريات الأساسية في العمليات الديمقراطية؛ واعتماد خطة العمل الوطنية لحماية حقوق الإنسان؛ وإنشاء مكتب أمين المظالم لضمان حماية الأقليات القومية وحرية التعبير والتسامح الديني. ومن بين التحديات الدائمة، أشارت أذربيجان إلى حماية حقوق اللاجئين والمشردين داخلياً، ومواءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، والآثار الضارة للفساد.

٥٦ - وأفادت البوسنة والمهرسك بما اتخذته من تدابير على الصُّعد التشريعي والقضائي والإداري لإصلاح أوجه التفاوت في نظامها القانوني مع مبادئ القانون الدولي، أي فيما يتعلق بالمساواة أمام القانون، والحماية القانوني لأقلياتها القومية وعددها ١٧ أقلية، والقضاء على التمييز العنصري من خلال اعتماد قانون لمكافحة التمييز. وأشارت إلى أهمية مبدأي إمكانية التنبؤ وإمكانية الوصول اللذين أقرتهما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

٥٧ - وأفادت بلغاريا بما اتخذته من تدابير وطنية لضمان الامتثال للإجراءات القانونية الواجبة فيما يتعلق بالإجراءات القضائية المطولة، وبشأن انعدام سبل الانتصاف المحلية الفعالة لضحايا الجرائم، والاستخدام المفرط للقوة من قبل أفراد الشرطة. وشملت تلك التدابير تعديل قانون النظام القضائي لاستحداث آليات تعويض فعالة. ومن المتوقع أن تضع السلطات البلغارية تلك الآليات في غضون فترة زمنية معقولة.

٥٨ - وأشارت الجمهورية التشيكية إلى تجربتها الانتقالية، حيث ذكرت أن الدعم الفعال للديمقراطية يعد هدفاً استراتيجياً طويل الأجل، يستند إلى الشراكة مع المجتمع المدني، ويتم تشجيعه بوصفه التزاماً سياسياً مشتركاً من خلال الدبلوماسية الثنائية والمتعددة الأطراف.



ويقر برنامج تعزيز الانتقال المنشأ عام ٢٠٠٥ بالصلة بين الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان باعتبارها الأداة الأكثر فعالية لمراقبة انتهاكات حقوق الإنسان ومنعها وجرها. ومُنحت الأولوية في السياسة الانتقالية لمبادئ الحكم الديمقراطي، بما في ذلك حرية وسائل الإعلام، وإمكانية الحصول على المعلومات، وتمكين المجتمع المدني.

٥٩- وأفادت اليونان بمنح ضمانات لموظفي الخدمة المدنية فيما يتعلق بانتقاد الإجراءات التي تتخذها سلطة أعلى، وذلك في إطار قانون موظفي الخدمة المدنية. ويعد تقديم التدريب مدى الحياة لموظفي الخدمة المدنية، امتثالاً لحقهم في التعليم المستمر، عاملاً هاماً في تنمية مهارات الموظفين. ويسهم ذلك في تحسين الجودة والتشغيل الفعال لأعمال الإدارة العامة، ويحسن من قدرتها على مكافحة الفساد.

٦٠- وأفادت اليابان بما تقدمه من دعم دولي من أجل إرساء الديمقراطية ولا سيما من خلال الشراكة من أجل التنمية الديمقراطية. ويشمل هذا الدعم تطوير النظم القانونية والقضائية والانتخابية؛ وتنظيم برامج تدريبية للعاملين في الجهاز القضائي والإدارات العامة وضباط الشرطة؛ وتمكين المرأة؛ وتعزيز المجتمع المدني. وتتمثل المبادئ الإرشادية للدعم في الشراكة مع البلدان النامية بناء على المشاورات والاتفاق مع البلد الشريك وجهوده في المساعدة الذاتية.

٦١- وأفاد الأردن باتخاذ تدابير تشريعية وعملية معتمدة وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان من أجل ضمان استقلال السلطة القضائية والمحاكم العسكرية، وإمكانية اللجوء إلى القضاء للجميع بما في ذلك الأقليات، والمساواة أمام القانون، والمحاکمات العادلة والإجراءات القانونية الواجبة، وإمكانية مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الشؤون العامة على قدم المساواة مع الآخرين، والشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة والخاصة، والمساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان مثل التعذيب وجرائم الشرف. وشملت التدابير الإضافية توفير التدريب للعاملين في المجال القانوني ووضع دليل مهني لمساعدة المدعين العامين على التحقيق في جرائم التعذيب وحماية حقوق ضحايا التعذيب والأشخاص المحرومين من الحرية.

٦٢- وأشارت موريشيوس إلى مبادئ الدستورية وسيادة القانون، التي تشكل الركيزة الديمقراطية لمجتمعها. ويعزز من ضمان تلك المبادئ دور اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان وقانون الآلية الوقائية الوطنية، وخطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان. وتم تحسين إمكانية اللجوء إلى القضاء وإقامة العدل من خلال توفير تدريب مهني للعاملين في مجال القانون وضباط الشرطة.

٦٣- وأفاد الجبل الأسود بوجود أحكام دستورية تضمن حماية الحقوق والحريات الفردية، والفصل بين السلطات، وحماية الأقليات. بما يحظر دمجهم القسري. وهناك هيئة مستقلة، هي جهاز حماية حقوق الإنسان والحريات، تكفل حماية قيم المجتمع الديمقراطي، وذلك بالتعاون مع المجتمع المدني. ووضعت مدونة لقواعد السلوك من أجل تعزيز استقلال السلطة القضائية وفعاليتها.

٦٤- وأفادت قطر باتخاذ تدابير لتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون، بما في ذلك وضع الدستور الجديد ورؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠. ويضمن الدستور والقوانين الصادرة منذ عام ١٩٩٤ ضمان حماية حقوق الإنسان والمبادئ الأساسية للديمقراطية (أي المساواة أمام القانون، والحق في محاكمة عادلة، واستقلال السلطة القضائية، والفصل بين السلطات). وقد أنشئت عدة مؤسسات لخدمة نفس الغرض، بما في ذلك اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ومركز الدوحة الدولي لحوار الأديان ومركز الدوحة لحرية الإعلام وهيئة الرقابة الإدارية والشفافية.

٦٥- وأفادت رومانيا بأهمية تمثيل الأقليات في البرلمان. وكان مجلس الأقليات القومية قد أنشئ ليكون هيئة استشارية تضمن مشاركة الأقليات القومية في الحياة السياسية من خلال الآليات المؤسسية وآليات صنع القرار. ويضمن استخدام لغات الأقليات في الإدارة العامة المحلية وأمام المحاكم التمتع بحقوق الإنسان والتزاهة في إقامة العدل. كما أنشئ المجلس الوطني لمكافحة التمييز والهيئة الدائمة للانتخابات من أجل ضمان تنفيذ مبادئ المساواة وعدم التمييز بين المواطنين والإشراف على هذا التنفيذ، وحسن سير المشاورات الانتخابية.

٦٦- وشددت سلوفينيا على أنه في الأوقات التي تشهد تغييرات هامة في إطار ديمقراطية دستورية، يجب ألا يكون هناك انتهاك لحقوق الإنسان أو الحريات. ويجب على مؤسسات حقوق الإنسان والجهاز القضائي والحكمة الدستورية الاضطلاع بمهام كل منها باعتبارها المؤسسات الحامية. وفي إطار نظام "ديوان المظالم الموسع"، يشترك ممثلو المنظمات غير الحكومية في رصد معاملة الأشخاص المحرومين من حريتهم. وبالإضافة إلى اعتماد تشريع يتوافق مع حقوق الإنسان، أنشئت إدارة متخصصة في مكتب المدعي العام لمقاضاة ضباط الشرطة الذين يرتكبون جرائم جنائية أثناء عملهم.

٦٧- وذكرت إسبانيا المبادرات التي اتخذتها عدة وزارات من أجل التشجيع على اتباع سياسة للأمن القومي تؤدي إلى التمتع بحقوق الإنسان. ويتلقى أفراد قوات الشرطة وجهاز أمن الدولة تدريباً في مجالي حقوق الإنسان وإدارة الأزمات، وذلك بالتعاون مع بلدان في أمريكا اللاتينية وأفريقيا والشرق الأوسط. ويولي اهتمام خاص بحماية ضحايا العنف المتزلي، وبالمساواة وعدم التمييز، وحقوق المحتجزين والأطفال والمسنين، والقضاء على التمييز الإثني والعرقي، والتمثيل القانوني المستقل للقصر الأجانب غير المصحوبين بذويهم والمعرضين للإعادة إلى أوطانهم، ودراسة القانون الإنساني الدولي، والحوار الثنائي في مجال حقوق الإنسان، والعمل المشترك مع المجتمع المدني.

٦٨- وأشارت سويسرا إلى مسألتين موضع نقاش على الصعيدين الوطني والدولي وهما المراقبة الوقائية فيما يتعلق بالتوافق مع القانون عموماً، وعملية المبادرات الرامية إلى تعديل الدستور. وذكرت أن الديمقراطية وسيادة القانون والاتحادية هما من بين السمات المحددة للهيكल الدستوري السويسري. وتتساوى تلك المبادئ في القيمة وهي متوافقة مع بعضها

ويعزز بعضها بعضاً. ويجب على الدولة أن تحدد الأجهزة التي ستشرف على توافق الدستور والقوانين الوطنية مع القانون الدولي. وبالمثل، فإن المبادرات المتخذة على صعيد الكانتونات والرامية إلى تعديل الدستور يجب أن تتوافق مع القانون الاتحادي السويسري أو القانون الدولي.

٦٩- وذكرت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في المكسيك أنه في أعقاب مشاورات مكثفة أجريت على الصعيد الوطني، تم استحداث إصلاح دستوري في مجال حقوق الإنسان يستهدف مواءمة التشريعات الوطنية مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتعزيز سيادة القانون، وضمان المزيد من الكفاءة في نظام حماية حقوق الإنسان.

## باء- التعاون الدولي والإقليمي من أجل تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون

٧٠- على مدى السنوات، أسفر الدعم المتواصل لتحقيق الشرعية والكفاءة في مجال ضمان الديمقراطية عن بعض الممارسات السليمة. وتتمتع عمليات الديمقراطية الخاضعة للسيطرة الوطنية والتي تحركها دوافع وطنية بدعم المجتمع الدولي الذي يسعى إلى تقديم مساعدة ملموسة من بداية الانتقال إلى الديمقراطية ويشجع التغييرات الديمقراطية.

٧١- وفي عام ١٩٩٦، أصدر الأمين العام *جدول أعمال لإرساء الديمقراطية*، وأشار فيه إلى أن "إرساء الديمقراطية عملية تؤدي إلى مجتمع يزيد فيه الانفتاح والمشاركة وتقل فيه التزعة السلطوية"<sup>(١٨)</sup>. وبعد ذلك قررت الجمعية العامة في عام ٢٠٠٧ الاحتفال في يوم ١٥ أيلول/سبتمبر من كل عام باليوم الدولي للديمقراطية<sup>(١٩)</sup> بهدف التوعية بهذا الموضوع. ومما يدل على الاهتمام الدولي المتزايد بتعزيز الديمقراطية وجود عمليات من بينها أنشطة مجتمع الديمقراطيات وكل دورة من دورات المؤتمر الدولي للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة التي عقدت في الفترة بين عامي ١٩٩٤ و٢٠٠٦.

٧٢- وقدمت إدارة الشؤون السياسية الدعم بأعمال الأمانة للمؤتمر الدولي للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة. وفضلاً عن ذلك، اتخذت الجمعية العامة في عام ١٩٩١ القرار ١٣٧/٤٦ الذي أنشأت بموجبه وحدة المساعدة الانتخابية التي أعيد تنظيمها فيما بعد تحت اسم شعبة المساعدة الانتخابية في إدارة الشؤون السياسية، وذلك من أجل تقديم المساعدة الانتخابية لعدد كبير من الدول الأعضاء المهتمة.

٧٣- وتسعى مفوضية حقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى التصدي للتحديات التي يسببها ضعف الديمقراطية من خلال ما يقدمانه من خدمات استشارية وبرامج للتعاون التقني. ونظراً لنطاق القدرة العملية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنه يعتبر المقدم الأساسي للمساعدة الدولية في مجال تعزيز الحكم الرشيد والديمقراطية في كل أنحاء العالم،

(١٨) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.97.1.3، صفحة ١.

(١٩) قرار الجمعية العامة ٧/٦٢.

ولا سيما على صُعد الانتخابات، والفعالية والمساءلة البرلمانية، ومشاركة المجتمع المدني، وتدريب مسؤولي الحكومة. وفي استجابة للربيع العربي الذي شهدته عام ٢٠١١، وضع البرنامج الإنمائي دليلاً لعمليات التغيير الانتقالي السلمي التي تضم الشباب باعتبارهم قوة إيجابية<sup>(٢٠)</sup>.

٧٤- ويشكل أيضاً تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون هدفاً برنامجياً لمفوضية حقوق الإنسان، حيث يرتبط ذلك بشكل أصيل بمهمتها المتمثلة في ضمان احترام وحماية جميع حقوق الإنسان. وفي إطار برنامج التعاون التقني للمفوضية، يتم التركيز على الأنشطة التدريبية من أجل تعزيز الإطار القانوني والقضائي لحماية حقوق الإنسان، وتوفير الخبرات القانونية في الإصلاحات الدستورية والتشريعية، وتقديم التدريب للبرلمانيين، وتمكين قطاعات المجتمع الضعيفة والمحرومة، والدعوة، والتوعية، والتثقيف في مجال حقوق الإنسان. وتنشط المفوضية كذلك في دعم عمليات إرساء الديمقراطية والعدالة الانتقالية، بطرق من بينها المشاركة في إعداد وتنفيذ مشاورات وطنية جامعة؛ ودعم إجراء عمليات تقصي الحقائق وإقامة آليات للمساءلة القضائية وبرامج للتعويض؛ والنهوض بالإصلاح المؤسسي.

٧٥- ويشكل الاستعراض الدوري الشامل الذي يجريه مجلس حقوق الإنسان آلية فريدة تمكن من استعراض سجل حقوق الإنسان لكل الدول الأعضاء، ويقدم من خلال عملية التدقيق المنتظمة التي يجريها دوافع ممكنة للتغيير وإصلاحات يمكن إجراؤها من أجل تعزيز الديمقراطية.

٧٦- وأنشئ صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية عام ٢٠٠٥ لدعم المشاريع الرامية إلى بناء المؤسسات الديمقراطية وتعزيزها، وضمان مشاركة كل الفئات في العمليات الديمقراطية. ويركز الصندوق على عدة مواضيع منها تعزيز الحوار الديمقراطي، والنهوض بحقوق الإنسان، وتمكين المجتمع المدني، والتربية المدنية، والمساءلة، والشفافية.

٧٧- وقامت عدة منظمات حكومية دولية عاملة على الصعيد الإقليمي بإدماج تعزيز الديمقراطية في برامج عملها و/أو ميثاقها المنظم. وتضم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الدول الأمريكية، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، والمفوضية الأوروبية، والاتحاد الأفريقي. وشكل إدراج أحكام تتعلق بحقوق الإنسان والديمقراطية في اتفاقات المساعدة والتجارة على الصعيد الدولي، مثل اتفاق كوتونو بين الاتحاد الأوروبي ودول أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادي، تقنياً هاماً لأوجه الترابط فيما بين حقوق الإنسان والديمقراطية والتنمية الاقتصادية.

٧٨- وبعض هذه المنظمات، مثل الاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والمنظمة الدولية للفرنكوفونية، قام على نحو منظم بتعليق

(٢٠) انظر: United Nations Development Programme, “Strategy of response to transformative change: championed by youth in the Arab region” (2012).

عضوية البلدان التي تُحدث تغييرات غير دستورية في الحكم. واستحدث الاتحاد الأفريقي تدابير محددة ضد الإطاحة غير الدستورية بالحكومات المنتخبة ديمقراطياً. ويضع إعلان بيكيتاوا الصادر عن منتدى جزر المحيط الهادئ وكذلك إعلان وارسو، المعتمدان عام ٢٠٠٠، التزامات مماثلة فيما يتعلق بالتغييرات غير الدستورية في السلطة ومحاولات تعديل الدساتير الوطنية لتمديد الولاية الرئاسية.

٧٩- ويساعد الاتحاد البرلماني الدولي في إقامة نظم برلمانية في جميع أنحاء العالم. ووضع مبادئ توجيهية للممارسات السليمة في البرلمانات وسبل تقييم الأداء البرلماني.

٨٠- ويشكل تعزيز الديمقراطية والنهوض بها أولوية كذلك لعدد كبير من منظمات المجتمع المدني حول العالم، من بينها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، والمركز الدولي للعدالة الانتقالية، ومركز شؤون التحول الدستوري في جامعة نيويورك، ومركز جنيف للسياسات الأمنية، ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، والمركز الأوروبي المشترك بين الجامعات لحقوق الإنسان وإرساء الديمقراطية.

## سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

### ألف- الاستنتاجات

٨١- يتعين أن يشكل ضمان الديمقراطية شاغلاً جامعاً ودائماً للدول الأعضاء. فالانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان وسيادة القانون تؤدي إلى تراجع الديمقراطية في نهاية المطاف.

٨٢- ويشكل الانتشار العالمي المعاصر للديمقراطية حركة دينامية تستجيب لتحرك الشعوب وتطلعاً بمراعاة مبادئ حقوق الإنسان وسيادة القانون من أجل زيادة العدالة والحرية.

٨٣- ولا يوجد نموذج واحد للديمقراطية. فهي لا تنتمي لأي بلد أو إقليم أكثر من غيره. وتعد القواعد والمعايير والقيم المكونة للديمقراطية عالمية. فهي مترسّخة في ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والصكوك الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان.

٨٤- وترتبط الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون ويعزز بعضها بعضاً. وتنسم العلاقة بين تلك العناصر بالتعاقد في نظام الحكم. ويهدد إضعاف إحداها التمتع بالعنصرين الآخرين بل وربما وجودهما.

٨٥- وتعد الديمقراطية منطلقاً للمشاركة الجامعة والتمكين والمساءلة. ويمكن إكسابها المرونة من خلال مؤسسات قوية يقودها مسؤولون يفوضون ويساءلون وفق الدستور، وقوانين وسياسات وممارسات متوافقة مع حقوق الإنسان.

٨٦- وتظهر التحديات أمام الديمقراطية في الديمقراطيات المستقرة والانتقالية على السواء. وتتضمن التهديدات الرئيسية للديمقراطية العنف والطائفية والتطرف والتعصب. وهناك تحديات إضافية تؤدي إلى انتكاسات خطيرة مثل الفقر، وإساءة استعمال السلطة، والفساد الاقتصادي والسياسي المتوطن، والإفلات من العقاب، وتقييد الحريات الأساسية.

٨٧- إن إرساء الديمقراطية عملية تنطوي على التجربة والخطأ من كل بلد، لذلك فهو مسار معقد لا يمكن التنبؤ به ومحاط بالتحديات. وتحدد إنجازاته عناصر تتمثل في جودة عملية الانتقال، وطبيعة التزام القيادة، وتقنين شروط الانتقال.

٨٨- إن الديمقراطية تترسخ بمرور الوقت. وحماتها عملية طويلة ومستمرة. وهي تتطلب استثماراً مطّرداً وعملاً مؤسسياً بالغ الذكاء. فعمليات الانتقال المعاصرة معقدة بشكل بارز، وتنطوي على عدد متزايد من الدول والجهات الفاعلة من غير الدول.

٨٩- ويتمثل إرساء الديمقراطية في بلورة نظام جديد. فعمليات التحول المترتبة عليه يمكن أن تصل إلى الفوضى واحتمالات النزاع والعنف. ويجب على القيادة أن تدرك هذه الظواهر المعقدة وتعتمد نهجاً تتسم بالمرونة والكفاءة.

٩٠- وتقديم الدعم من المجتمع الدولي خلال المراحل المبكرة لعملية الانتقال، ولا سيما من خلال المساعدة الانتخابية، يكون أكثر نجاحاً من تقديمه خلال المراحل اللاحقة المتمثلة في توطيد الديمقراطية. وينبغي أن تستمر الأمم المتحدة في الاستجابة للشواغل المتواصلة للدول الأعضاء.

٩١- وهناك حاجة إلى إطار استراتيجي دولي متضافر ومعتمد يصاحب الديمقراطيات الناشئة. وسيبرز هذا الإطار الميزات النسبية وأوجه التكامل كما سيعزز من الاتساق والتعاون في منظومة الأمم المتحدة بأسرها.

## باء- التوصيات

### الجهود الوطنية لتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون

٩٢- يتعين على الدول أن تسعى إلى احترام مبادئ سيادة القانون ولا سيما الفصل بين السلطات، واستقلال السلطة القضائية، واستقلال البرلمان ومساءلته، والضوابط والموازن المؤسسية، باعتبار أن تلك المبادئ هي الضامن للحماية من الإفلات من العقاب والفساد وإساءة استعمال السلطة.

٩٣- وهناك صلات مفاهيمية وعملية هامة بين الديمقراطية والتنمية وحقوق الإنسان<sup>(٢١)</sup>. ومن علامات الديمقراطية السليمة القضاء على العوائق أمام المشاركة في الحياة العامة وصناعة القرار، وأعمال الحد من التفاوتات في الأجور، وتحسين إمكانية الحصول على الفرص الاقتصادية، وشبكات الضمان الاجتماعي. ويتعين ألا يقتصر بناء الدولة على الممارسة التكنوقراطية. فبناء أو إعادة بناء دول جامعة ومرنة ومتجاوبة يتطلب حكماً جامعاً وتشاركياً، ومساءلة، وعلاقات بناءة بين الدولة والمجتمع<sup>(٢٢)</sup>.

٩٤- وهناك زخم لاتباع نهج تفاعلي وتحقيق علاقات تلاحم وتنسيق فيما بين الجهات الفاعلة الوطنية، بما يشمل البرلمانات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وذلك فيما يتعلق بوضع مبادئ توجيهية ومدونات لقواعد السلوك، وتبادل الخبرات والدروس المستفادة. ويجب تطوير مؤشرات حقوق الإنسان<sup>(٢٣)</sup> بقدر أكبر لتشمل تحويل المبادئ الديمقراطية إلى معايير مرجعية عملية.

٩٥- ويجب أن تتمكن كل مكونات المجتمع المدني من أن تمارس حقها في المشاركة في مؤسسات وآليات صنع القرار وأن تشارك بفاعلية في عمليات إرساء الديمقراطية.

٩٦- ويشكل التحريض على الكراهية أو التمييز أو التعصب لأي سبب تهديداً للديمقراطية ويتعين التصدي له على النحو الواجب.

٩٧- ويجب ألا تُستغل استراتيجيات الأمن القومي ومكافحة الإرهاب كذريعة لتقويض الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون.

٩٨- ويعزز التثقيف في مجال حقوق الإنسان والتربية المدنية الثقافة والممارسات الديمقراطية ويشجعان على ثقافة السلام. ويجب إدراجهما بشكل منظم في المناهج المدرسية والأكاديمية.

الجهود الدولية لتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون

٩٩- يتعين أن تركز المساعدة في مجال الديمقراطية على بناء قدرات الدول على إجراء إصلاحات شاملة. فالتعزيز البناء للمثل الديمقراطية المرتكزة إلى احترام حقوق الإنسان، بما فيها حق تقرير المصير، يساعد على النهوض بالسلم والأمن العالميين.

(٢١) انظر: Jack Donnelly, "Human rights, democracy, and development", *Human Rights Quarterly*, vol. 21 (1999), pp. 608-632.

(٢٢) انظر: Anna K. Jarsad and Timothy D. Sisk, eds., *From War to Democracy: Dilemmas of State-Building* (Cambridge, Cambridge University Press, 2008).

(٢٣) انظر: OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (HR/PUB/12/5).

١٠٠- ويتعين أن يواصل المجتمع الدولي دعمه للعمليات الانتقالية. فالحوار البناء بين الدول الأعضاء سيثري فهمها للتحديات المحددة لكل عملية. ويمكن للدروس المستفادة من التجارب التي شهدتها الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مؤخراً أن تكون موضع اهتمام خاص في هذا الصدد.

١٠١- ويتعين على استراتيجيات التعاون الدولي الخاصة بتعزيز الديمقراطية "الكلية" أن تركز على النهوض بحقوق الإنسان كافة، بما فيها الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحق في التنمية. ويتعين إيلاء اهتمام خاص بتعزيز المساواة ومكافحة التمييز، وحماية حقوق المرأة والفئات المحرومة والضعيفة بما فيها الفقراء والشعوب الأصلية والأقليات والأشخاص ذوي الإعاقة.

١٠٢- وتشكل الأزمة الاقتصادية العالمية تهديداً للديمقراطية يضاعفها النسيج الاجتماعي للمجتمعات. وينبغي توجيه الجهود إلى التخفيف من عبء الدين للبلدان التي تواجه تدابير تقشف قاسية. ويتعين مراعاة حماية حقوق الإنسان عند وضع سبل الإصلاح المالي واتفاقات المعونة.

١٠٣- ويجب تشجيع المنتديات الدولية مثل المنتدى العالمي للديمقراطية الذي عقد في ستراسبورغ في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ ومنتدى بالي الخامس للديمقراطية الذي عقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، وذلك من أجل تعزيز الروابط وتوفير المزيد من الفرص لتبادل الخبرات والتعلم المقارن في مجال الديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان.