

سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر: گونه‌ها، چالش‌ها و راهکارها

احمد مؤمنی‌راد،¹ مهدی کیخسروی²

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۲۴

چکیده

حمایت بین‌المللی از حقوق بشر صرف‌نظر از سطح جهانی، در سطح منطقه‌ای نیز مورد توجه قرار گرفته است. در این مورد سازمان‌های منطقه‌ای بین‌الدول، اسناد منطقه‌ای حقوق بشر را تصویب کرده‌اند که برجسته‌ترین آن‌ها کنوانسیون‌های اروپایی، امریکایی و افریقایی حقوق بشر است. این کنوانسیون‌ها به منظور مراقبت در اجرای صحیح مقررات حقوق بشر، جلوگیری از هرگونه تجاوز و تعدی به حقوق انسانی شهروندان کشورهای عضو و در نهایت بهبود جایگاه حقوق بشر، سازوکارهای اجرایی را در گستره منطقه‌ای ایجاد و صلاحیت‌ها و تکالیفی را به آن‌ها محول کرده‌اند. هرچند این سازوکارها کارنامه قابل‌قبولی داشته‌اند ولی با چالش‌هایی نیز مواجه هستند. در جستار حاضر تلاش شده است تا مهم‌ترین و جدی‌ترین چالش‌های فراروی سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر و راهکارهای خروج از وضعیت موجود شناسایی و بررسی شوند.

واژگان کلیدی: اسناد منطقه‌ای حقوق بشر، چالش‌ها، راهکارها، سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر، سازمان‌های منطقه‌ای بین‌الدول.

1. استادیار دانشگاه تهران / momenirad@ut.ac.ir (نویسنده مسئول)

2. مدرس حقوق بین‌الملل دانشگاه حکیم سبزواری / mahdikeykhosravi@gmail.com

مقدمه

با رشد روزافزون گفتمان و شکل‌گیری اسناد بین‌المللی حقوق بشر، موج حمایت‌گرایی از حقوق بشر از عرصه بین‌المللی به مناطق و قاره‌های جهان نیز سرایت کرده است. اروپاییان به دلیل ترس و نگرانی و ضربه‌هایی که در طول دو جنگ جهانی از نظام‌های توتالیتر دیده بودند، پیشگام شدند و به تدوین «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»¹ پرداختند. این کنوانسیون را می‌توان آغاز تحول مهمی در توسعه و تکامل حقوق بین‌الملل بشر به شمار آورد، زیرا نخستین سندی بود که مرجع قضایی ویژه‌ای را برای رسیدگی به نقض حقوق و آزادی‌های مصرح، پیش‌بینی می‌کرد (قاری سید فاطمی، 1382: 24-25). در این راستا در قاره آمریکا حمایت از حقوق بشر توسط «سازمان کشورهای آمریکایی»² و از رهگذر تصویب اسنادی مانند «اعلامیه آمریکایی حقوق و تکالیف بشر»³ «کنوانسیون آمریکایی پیشگیری و مجازات شکنجه»⁴ «کنوانسیون آمریکایی پیشگیری، مجازات و الغای خشونت علیه زنان»⁵ و غیره به عمل آمد. با وجود این، مهم‌ترین سند حمایت از حقوق بشر در قاره آمریکا، «کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر»⁶ و دو پروتکل الحاقی به آن⁷ است.

کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر به منظور تضمین پیروی دولت‌ها از حقوق بشر، دو نهاد «کمسیون بین آمریکایی حقوق بشر»⁸ و «دادگاه بین آمریکایی حقوق بشر»⁹ را تأسیس کرد (Pasqualucci, 2003: 2-3). هم‌زمان با قاره آمریکا، تلاش‌هایی نیز در قاره آفریقا به منظور حمایت هرچه بهتر از حقوق بشر به عمل آمد. در چهارچوب «سازمان وحدت آفریقا»¹⁰ که در سال 2002 جای خود را به «اتحادیه آفریقا»¹¹

1. کشورهای امضاکننده بیانیه مشترک: کانادا، ژاپن، ایالات متحده، استرالیا، نیوزیلند، اتریش، بلژیک، انگلستان، آلمان، فرانسه، اسپانیا، دانمارک، استونی، فنلاند، ایسلند، ایرلند، لتونی، لیتوانی، لوکزامبورگ، هلند، نروژ، سوئد و سوئیس

2. Organization of American States

3. American Declaration of the Rights and Duties of Man

4. Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture

5. Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Woman

6. American Convention on Human Rights

7. این دو پروتکل عبارتند از: پروتکل حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (پروتکل سان سالوادور) و پروتکل لغو

مجازات اعدام (کنوانسیون ضد مجازات اعدام) که به ترتیب در سال‌های 1988 و 1990 به تصویب دولت‌های عضو

سازمان کشورهای آمریکایی رسیده‌اند (Pinzón, Martin, 2006: 36).

8. Inter-American Commission of Human Rights

9. Inter-American Court of Human Rights

10. Organization of African Unity

11. African Union

داد، سازوکار اجرایی اصلی حمایت از حقوق بشر یعنی «کمیسیون افریقایی حقوق بشر و خلق‌ها»^۱ براساس «منشور افریقایی حقوق بشر و خلق‌ها»^۲ (مصوب ۱۹۸۱) ایجاد شد. حمایت بیشتر از حقوق بشر در قاره افریقا با تصویب پروتکل منشور افریقایی حقوق بشر و خلق‌ها درباره تأسیس «دادگاه افریقایی حقوق بشر و خلق‌ها»^۳ در سال ۱۹۹۸ به عمل آمد. با لازم‌الاجرا شدن این پروتکل در سال ۲۰۰۴، دادگاه افریقایی حقوق بشر و خلق‌ها به‌عنوان جوان‌ترین نهاد حقوق بشری منطقه‌ای رسماً موجودیت یافت و آغاز به کار کرد (Treves, Fodella, 2005: 32-33).

با گذشت سالیان دراز، هرچند این سازوکارها در زمینه اجرای مؤثرتر و بهتر موازین حقوق بشری مندرج در معاهده‌های منطقه‌ای عملکرد خوبی داشته‌اند، ولی در عمل با چالش‌ها و مشکلاتی نیز مواجه هستند. بی‌تردید شناخت این مشکلات و چالش‌ها و ارائه راهکارهای برون‌رفت از آنها می‌تواند حمایت مطلوب‌تر از حقوق بشر در سطح منطقه‌ای را به دنبال داشته باشد. در این جستار تلاش شده است تا مهم‌ترین و جدی‌ترین چالش‌های فراروی سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر و راهکارهای خروج از وضعیت موجود شناسایی و بررسی شود. به همین منظور در بخش نخست به معرفی و تشریح وظایف گونه‌های سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر پرداخته‌ایم. در بخش دوم نیز چالش‌های فراروی سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر تبیین شده است و ضمن تشریح هر چالش راهکارها نیز معرفی می‌شوند.

۱. معرفی گونه‌های سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر

در راستای حمایت هرچه بهتر از کیان و حیثیت انسانی و ارتقا و اعتلا حقوق بشر در مناطق مختلف جغرافیایی، سازوکارهای اجرایی ایجاد شده است. نظام اروپایی، نظام امریکایی و نظام افریقایی حمایت از حقوق بشر از مهم‌ترین گونه‌های حمایت از حقوق بشر در سطح منطقه‌ای هستند^۴ که در ادامه به معرفی و تشریح وظایف آنها می‌پردازیم.

1. African Commission on Human and Peoples' Rights

2. African Charter on Human and Peoples' Rights

3. African Court on Human and Peoples' Rights

4. یادآور می‌شود در قاره آسیا هنوز نظام واحد آسیایی حقوق بشر تشکیل نشده است. تنها سازمان حقوق بشری در آسیا، کمیسیون حقوق بشری اتحادیه کشورهای جنوب شرقی آسیا (ASEAN) است که کارکرد قضایی یا شبه‌قضایی ندارد. وجود ادیان و فرهنگ‌های مختلف در این قاره بر فقدان حقوق منطقه‌ای واحد برای اجرا دامن زده است (Voeten, 2017: 120).

1-1. نظام اروپایی حمایت از حقوق بشر

از نخستین اقدامات شورای اروپا، تهیه و تنظیم عهدنامه اروپایی حقوق بشر است که در چهارم نوامبر 1950 در رم ایتالیا به امضای کشورهای عضو رسید و از سال 1953 به مرحله اجرا درآمد. هرچند عهدنامه اروپایی حقوق بشر مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر کامل نیست، ولی تصریح‌های بیشتری درباره حقوق بشر دارد؛ به‌ویژه اینکه تقریباً تمامی حقوق مدنی و سیاسی را لحاظ کرده است. ازسوی دیگر، این عهدنامه خلأ موجود در مورد ضمانت‌اجرا در اعلامیه را با ایجاد دو رکن کمیسیون اروپایی حقوق بشر و دادگاه اروپایی حقوق بشر برطرف کرده است. وظیفه اساسی این سه رکن، مراقبت در اجرای صحیح عهدنامه و جلوگیری از هرگونه تجاوز و ستم به حقوق انسانی مردم کشورهای عضو است (ضیایی بیگدلی، 1391: 262).

هدف کمیسیون، تعیین قابل‌پذیرش یا قابل‌ردبودن شکایت اقامه‌شده توسط دولت‌ها و اشخاص بود و چنانچه شکایت را قابل‌پذیرش تلقی می‌کرد، در گام بعدی با نقش میانجی‌گر (واسطه‌گر) موجبات توافق طرفین را فراهم می‌کرد. در مواردی که توافق به دست نمی‌آمد، کمیسیون گزارشی را درباره حقایق قضیه صادر و نظرش را درباره نقض یا عدم نقض کنوانسیون اعلام می‌کرد. گزارش و نظر مشورتی کمیسیون به کمیته وزیران و در موارد مقتضی به منظور رسیدگی به دادگاه ارسال می‌شد. با وجود گذشت بیش از 40 سال، تفسیر کمیسیون از کنوانسیون بخش جدایی‌ناپذیری از رویه قضایی دادگاه است (Johnson, 2013: 4-5).

تحولات دهه 1990 در اروپای شرقی به‌ویژه تجزیه اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی و عضویت کشورهای جدید منطقه به کنوانسیون، سبب افزایش شدید دعاوی ارائه‌شده به دادگاه شد. با توجه به ناتوانی ساختار قدیمی دادگاه در مقابله با حجم وسیع دعاوی، با تصویب پروتکل شماره 11، تجدیدنظر اساسی در ساختار و سیستم رسیدگی دادگاه صورت گرفت. با لازم‌الاجرا شدن این پروتکل در سال 1998، دادگاه جدیدی به صورت تمام‌وقت با شعبه‌های متعدد و با داشتن صلاحیت اجباری، جایگزین دو نهاد پیشین یعنی دادگاه نیمه‌وقت و کمیسیون اروپایی حقوق بشر شد (طباطبایی، 1382: 105-109). امروزه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر پیشرفته‌ترین نظام کنترلی حقوق بشر در سطح منطقه‌ای است.

براساس ماده 34 کنوانسیون اروپایی، هر شخص، سازمان غیردولتی یا گروهی از اشخاص قربانی

نقض‌های حقوق بشر، بر طبق کنوانسیون و پروتکل‌های آن، از حق مراجعه به دادگاه اروپایی حقوق بشر در استراسبورگ برخوردار است؛ به شرط اینکه قربانی نقض پیش از مراجعه به دادگاه اروپایی حقوق بشر، به تمامی مراجع داخلی دولت خوانده مراجعه کرده و نتیجه‌ای نگرفته باشد. چنانچه قضی محرز شود، دادگاه می‌تواند درصدد جلب رضایت زیان‌دیده برآید. تصمیمات این دادگاه قطعی و برای تمامی کشورهای عضو کنوانسیون لازم‌الاجراست. کمیته وزرا (بالاترین رکن سیاسی شورا) بر اجرای تصمیمات دادگاه نظارت می‌کند. دادگاه سالیانه حدود 65 هزار شکایت دریافت می‌کند که این تعداد پرونده، امر رسیدگی را دشوار کرده است.

پروتکل شماره 14 که در ژوئن 2010 لازم‌الاجرا شده است، می‌کوشد تا به این مسئله رسیدگی و کارآمدی دادگاه در بلندمدت را از طریق بهینه‌کردن پالایش و پردازش شکایت‌ها تضمین کند. در این روش، پرونده‌های ساده‌تر توسط یک قاضی یا هیئت سه‌نفره قضات رسیدگی می‌شوند. دوره‌های تصدی منصب قضا در این حالت نُه‌ساله و بدون امکان انتخاب دوباره است. سایر اصلاحات کنوانسیون در پروتکل‌های 15 و 16 مقرر شده است. این پروتکل‌ها نقش دادگاه‌های ملی را توسعه داده و دادگاه‌های استینافی داخلی را قادر می‌سازد تا درباره مسائل اصولی مربوط به تفسیر یا اجرای حقوق و آزادی‌های مندرج در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر از دادگاه اروپایی حقوق بشر درخواست نظر مشورتی کنند (Inter-Parliamentary Union, 2016: 84-85).

در سال 1961، شورای اروپا علاوه بر عهدنامه اروپایی حقوق بشر به ایجاد عهدنامه دیگری با عنوان «منشور اجتماعی اروپایی»¹ اقدام کرد. به‌طورکلی حقوق اجتماعی (حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) در اروپا نخستین‌بار در قالب منشور اجتماعی اروپایی به رسمیت شناخته شد. امروزه منشور سه پروتکل الحاقی دارد: پروتکل الحاقی 5 می 1998، پروتکل تجدیدنظر 21 اکتبر 1991 و پروتکل الحاقی درباره نظام شکایت‌های جمعی در 9 نوامبر 1995. در راستای تکمیل منشور، در سال 1996 بازنگری در آن صورت گرفت و حمایت از حقوق جمعی مقرر در منشور اجتماعی اروپایی را توسعه بخشید. امروزه منشور مشتمل بر 19 حق بشری است که هر یک از آنها تعهد یا تعهداتی را بر دولت‌های عضو بار می‌کند. نه در منشور 1961 و نه در بازنگری 1996، هیچ نظام دادرسی حقوقی به منظور نظارت بر اجرا و تفسیر مقررات منشور در نظر گرفته نشده است.

1. European Social Charter

سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر: گونه‌ها، چالش‌ها و راهکارها

درواقع منشور، شیوه سنتی کنترل سیاسی را از طریق گزارش‌دهی دوره‌ای دولت‌ها درباره رعایت مقررات منشور و تنظیم توصیه‌ها درباره انطباق تدابیر ملی با منشور اجتماعی 1961 و بازنگری 1996، برگزیده است. پروتکل 1995 با پذیرش شکایت‌های جمعی، سازوکار کنترلی منشور را به‌طور چشمگیری متحول کرده است؛ باوجوداین شکایت‌های فردی مورد پذیرش قرار نگرفته است (Caballero, 2008: 157-162).

1-2. نظام امریکایی حقوق بشر

در آوریل 1948 اعلامیه امریکایی حقوق و وظایف بشر به‌عنوان نخستین سند بین‌المللی حمایت از حقوق بشر قاره امریکا در بوگوتا پایتخت کلمبیا به تصویب رسید. با تأسیس سازمان کشورهای امریکایی در سال 1948، نمایندگان کشورهای عضو این سازمان در نوامبر 1969 کنوانسیون امریکایی حقوق بشر را ایجاد کردند. این کنوانسیون در 18 ژوئیه 1978 لازم‌الاجرا شد. کنوانسیون مزبور، دادگاه بین امریکایی حقوق بشر را ایجاد و نقش‌ها و آیین‌های رسیدگی‌شان را تعیین کرد. علاوه‌براین به موجب این کنوانسیون، کمیسیونی با عنوان کمیسیون بین امریکایی حقوق بشر ایجاد شد (<https://www.humanrights.ch/en/standards/other-regions-instruments/inter-american-human-rights-system>).

کمیسیون بین امریکایی حقوق بشر که به موجب قطعنامه سازمان کشورهای امریکایی در سال 1959 ایجاد شد، پنج سال بعد آغاز به کار کرد و از طریق بازدید از محل، موارد نقض حقوق بشری در 35 کشور عضو سازمان کشورهای امریکایی را مورد بررسی قرار داد. در سال 1965 کمیسیون از صلاحیت رسیدگی شکایت‌های خاص مربوط به نقض‌های حقوق بشری برخوردار شد. کمیسیون از طریق پروتکل الحاقی 1967 به منشور سازمان، به‌عنوان نهاد اصلی حقوق بشر منطقه به رسمیت شناخته شد. کمیسیون بین امریکایی حقوق بشر متشکل از هفت عضو است که توسط کشورهای عضو سازمان کشورهای امریکایی انتخاب و به‌طور پاره‌وقت و در صلاحیت شخصی‌شان برای دوره‌ای چهارساله (که انتخاب دوباره آن‌ها برای یک دوره دیگر بلامانع است) به فعالیت می‌پردازند. همچنین اعضا از حمایت دبیرخانه سازمان امریکایی حقوق بشر بهره‌مند است.

کمیسیون بین امریکایی حقوق بشر به منظور بازدید کشورها و دریافت شکایت‌ها، جلسات رسیدگی موضوعی با تمرکز بر دغدغه‌های حقوق بشری در حوزه‌های خاص برگزار می‌کند. علاوه‌براین انتشار گزارش‌ها و تحقیقات، درخواست اتخاذ تدابیر احتیاطی به منظور حمایت از

اشخاص در خطر، بهره‌گیری از گزارشگران موضوعی به منظور کنترل بیشتر بر موضوعات حقوق بشری معین یا حقوق جوامع خاص در نیمکره، از دیگر اقدامات کمیسیون است. اشخاص، گروه‌هایی از اشخاص و سازمان‌های غیردولتی به رسمیت شناخته شده در هریک از کشورهای عضو سازمان کشورهای امریکایی می‌توانند شکایت‌های خود را در رابطه با نقض مقررات اعلامیه امریکایی حقوق و وظایف بشر، کنوانسیون امریکایی حقوق بشر و سایر معاهده‌های منطقه‌ای حقوق بشر به کمیسیون تسلیم کنند. کمیسیون در سال حدود 1500 شکایت دریافت می‌کند (<https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system>).

کمیسیون از اختیار ارجاع دعاوی به دادگاه بین امریکایی حقوق بشر برخوردار است. همچنین مطابق ماده 63 (2)، کمیسیون می‌تواند در موارد ضروری و حیاتی در راستای پیشگیری از ورود ضرر جبران‌ناپذیر به اشخاص، از دادگاه درخواست صدور تدابیر موقتی کند (<https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/intro.asp>). دادگاه متشکل از هفت قاضی است که در صلاحیت شخصی‌شان عمل می‌کنند. قضات برای دوره‌ای شش ساله منصوب می‌شوند و امکان انتخاب دوباره آن‌ها برای بار دوم نیز وجود دارد. قضات توسط کشورهای عضو سازمان معرفی و با رأی اکثریت دولت‌های عضو کنوانسیون انتخاب می‌شوند. دادگاه دو بار در سال جلسه برگزار می‌کند (Adams, 2003: 87). دادگاه از صلاحیت ترافیعی و مشورتی برای تفسیر و اجرای کنوانسیون امریکایی حقوق بشر برخوردار است؛ همچنین بنا به درخواست دولت‌های عضو سازمان کشورهای امریکایی که کنوانسیون را تصویب کرده و صلاحیت دادگاه را پذیرفته‌اند، از صلاحیت ارائه نظر مشورتی درباره سایر معاهدات مربوط به حمایت از حقوق بشر در کشورهای امریکایی برخوردار است. مقر دادگاه در شهر سان‌خوزه کاستاریکا قرار دارد. صرفاً کمیسیون یا دولت‌های عضو می‌توانند به دادگاه مراجعه کنند؛ بنابراین اگرچه اشخاص و سازمان‌های غیردولتی شاکی می‌توانند بنا به صلاحیت دادگاه در جلسه رسیدگی حضور یابند، ولی از اختیار اقامه دعوی در دادگاه برخوردار نیستند (European Centre for Minority Issues, 2005: 68-69).

3-1. نظام افریقایی حقوق بشر

در سال 1981 مجمع سران دولت‌ها و حکومت‌های سازمان وحدت افریقا، منشور افریقایی حقوق بشر و خلق‌ها موسوم به «منشور بانجول» را به تصویب رساندند. این منشور پنج سال بعد لازم‌الاجرا شد. منشور نسبت به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و کنوانسیون امریکایی حقوق بشر طیف گسترده‌تری از حقوق را

دربرمی‌گیرد؛ همچنین ارزش‌های افریقایی را از طریق ترویج حقوق فردی شناخته‌شده بین‌المللی و نیز اعلام حقوق جمعی و تکالیف فردی با قواعد بین‌المللی تلفیق می‌کند. این منشور مشتمل بر حقوق فردی و جمعی است (<https://www.ohchr.org/documents/publications/guideminorities6en.pdf>) و به موجب آن، نهاد کمیسیون در سال 1987 و با هدف نظارت و تفسیر منشور افریقایی حقوق بشر و مردم تأسیس شد. کمیسیون متشکل از یازده عضو است که توسط مجمع اتحادیه افریقا از میان نامزدهای متخصص دولت‌های عضو منشور انتخاب می‌شوند. مجمع در انتخاب اعضای کمیسیون ملاک‌های توزیع منصفانه جغرافیایی و جنسیت نماینده را مدنظر قرار می‌دهد. دوره‌ها شش‌ساله و اعضا برای بار دوم قابل‌انتخاب هستند و در صلاحیت شخصی‌شان عمل می‌کنند.

براساس منشور بانجول، دولت‌ها، سازمان‌ها و اشخاصی که حقوق آن‌ها توسط دولت عضو نقض شده است، می‌توانند شکایت خود را به کمیسیون ارجاع دهند. کمیسیون متعاقب بررسی شکایت، حسب مورد ممکن است توصیه‌هایی به دولت مربوطه و مجمع اتحادیه افریقا ارائه دهد. اختیار کمیسیون شبه‌قضایی است. بر این اساس، توصیه‌های نهایی آن از نظر حقوقی الزام‌آور نیستند و سازوکاری وجود ندارد تا دولت‌ها را ملزم به رعایت مفاد توصیه‌ها کند. در وضعیت‌های اضطراری که خطری قریب‌الوقوع حیات قربانی را تهدید می‌کند، کمیسیون از دولت متهم به نقض، درخواست می‌کند مطابق قواعد دادرسی تا زمان تصمیم‌گیری نهایی انجام هرگونه عملی را به تعویق بیندازد. ماده 62 منشور دولت‌های عضو را ملزم می‌کند هر دو سال یک‌بار گزارشی را دربارهٔ قانون‌گذاری یا سایر تدابیر اتخاذی که بر حقوق و آزادی‌های تضمین‌شده توسط منشور اثر می‌گذارد، ارائه دهند. ارائه گزارش صرفاً خاص دولت‌ها نیست، بلکه کمیسیون نیز باید دربارهٔ فعالیت‌هایش به تمام جلسات عادی مجمع گزارش تسلیم کند. شورای اجرایی از سوی مجمع این گزارش‌ها را بررسی می‌کند (<https://au.int/en/organs/cj>).

کمیسیون برای مدتی تنها نهاد اجرایی منشور بود، اما از سال 1998 تغییرات نهادی گوناگونی در آن ایجاد شده است. سازمان وحدت افریقا در سال 1998 پروتکل تأسیس دادگاه افریقایی حقوق بشر و ملت‌ها (پروتکل دادگاه افریقایی) را تصویب کرد. این پروتکل در 25 ژانویه 2004 لازم‌الاجرا شد (برانلی، 1396: 901). از 54 کشور عضو اتحادیه افریقایی 29 کشور اساسنامه دادگاه را تصویب کرده‌اند (McFarland, 1988: 13). دادگاه متشکل از یازده قاضی از اتباع دولت‌های عضو اتحادیه افریقایی است. هرچند قضات دادگاه توسط دولت‌های مربوطه معرفی می‌شوند، ولی در صورت انتخاب، در صلاحیت شخصی‌شان عمل می‌کنند. قضات از میان حقوق‌دانان افریقایی درستکار، کارآزموده، شایسته

از نظر علمی و قضایی و مجرب در زمینه حقوق بشر برای دوره‌ای شش‌ساله انتخاب می‌شوند و انتخاب دوباره‌شان برای یک دوره دیگر بلامانع است. دادگاه دارای یک رییس و نایب رییس است که برای مدت دو سال توسط قضات دادگاه انتخاب می‌شوند و تجدید انتخاب آن‌ها برای یک دوره دیگر مجاز است. رییس به‌طور تمام‌وقت و سایر قضات به‌طور نیمه‌وقت به فعالیت می‌پردازند (<http://en.african-court.org/index.php/12-homepage1/1-welcome-to-the-african-court>).

تصمیمات دادگاه برخلاف تصمیمات کمیسیون برای طرف‌ها الزام‌آورند. دادگاه می‌تواند شکایت‌های تعدادی از شاکیان را در رابطه با نقض‌های منشور افریقایی و سایر معاهدات حقوق بشری ذی‌ربط دریافت کند. این شاکیان عبارتند از: کمیسیون، دولت‌های عضو که شهروندان‌شان مدعی نقض حقوق بشر هستند، سازمان‌های بین‌المللی افریقایی، اشخاص و سازمان‌های غیردولتی. باوجود این شکایت‌های اشخاص و سازمان‌های غیردولتی در صورتی پذیرفته می‌شود که کشور خوانده چنین صلاحیتی را برای دادگاه به رسمیت شناخته باشد. دادگاه علاوه بر «صلاحیت توافقی»¹ (صلاحیت رسیدگی به دعاوی بین دو طرف)، از صلاحیت صدور نظر مشورتی نیز برخوردار است. در ژوئیه 2008 اتحادیه افریقایی از تلفیق دادگاه افریقایی حقوق بشر و مردم و دادگاه دادگستری افریقایی (تأسیس سال 2003) دادگاه واحد منطقه‌ای را به نام دادگاه افریقایی دادگستری و حقوق بشر ایجاد کرد. اتحادیه افریقایی همچنین پروتکلی را درباره‌ی اساسنامه دادگاه جدید تصویب کرد، اما تا ژوئیه 2016 تنها پنج دولت بنین، بوركینافاسو، کنگو، لیبی و مالی آن را تصویب کرده‌اند (برای لازم‌الاجرا شدن پروتکل 15 دولت باید آن را تصویب کنند (Inter-Parliamentary Union, 2016: 80-81)).

2. سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر؛ چالش‌ها و راهکارها

سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر در راستای ایفای وظایف خود با یک‌سری چالش‌ها مواجه بوده‌اند. در ادامه به بررسی مهم‌ترین این چالش‌ها پرداخته و ضمن تشریح هر چالش، راهکارها نیز معرفی می‌شود.

2-1. استقلال

اقتدار و اعتبار هر سیستم قضایی به استقلال و بی‌طرفی قضات آن بستگی دارد (Committee on Legal Affairs and Human Rights, 2013: 1). تمام اسناد منطقه‌ای و جهانی حقوق بشر حق

1. Contentious Jurisdiction

سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر: گونه‌ها، چالش‌ها و راهکارها

رسیدگی عادلانه در دادرسی‌های مدنی و کیفری نزد یک دادگاه مستقل و بی‌طرف را تضمین می‌کنند. باوجوداین ممکن است این استقلال بنا به دلایلی به چالش کشیده شود (<https://www.ohchr.org/documents/publications/training9chapter4en.pdf>). در دادگاه اروپایی حقوق بشر در دو حالت ممکن است استقلال دادگاه زیر سؤال برود: حالت نخست نوع عملکرد است. برای مثال، عملکردهای مختلف در مراحل قضایی توسط شخص واحد یا در سلسله‌مراتب یا در ارتباط با خواهان. حالت دوم ویژگی‌های فرد است که این ویژگی‌ها از رفتار قضات در قضیه مطروحه یا وجود ارتباط با یکی از طرفین یا نماینده یکی از طرفین نشئت می‌گیرد. در این دو حالت استقلال سیستم به چالش کشیده می‌شود (European Court of Human Rights, 2018: 42). در خصوص کمیسیون سابق اروپایی حقوق بشر، در برخی موارد ارجاعی به آن، بحث فقدان استقلال مطرح شده است (Reid, 2011: 159). در کمیسیون بین‌المللی حقوق بشر که متشکل از هفت عضو است، انتخاب اشخاصی که پیش از نامزدی سمت حکومتی داشته‌اند، استقلال کمیسیون را به چالش می‌کشد. علاوه‌براین، همان‌طور که می‌دانیم از سویی به منظور عضویت در کمیسیون، لازم نیست شخص انتخابی آموزش حقوقی دیده باشد و از سوی دیگر به منظور بالابردن کارکرد کمیسیون، اشخاصی از طیف‌های گسترده کاری در روند کاری کمیسیون مشارکت می‌کنند؛ در نتیجه امکان عضویت اشخاص گوناگون با مهارت‌های متنوع وجود دارد. تفاوت در مهارت‌ها و سابقه اشخاص، در میزان استقلال و بی‌طرفی آن‌ها تأثیر می‌گذارد (Shelton, 2015: 7). در مورد دادگاه بین‌المللی حقوق بشر تا به امروز موردی درباره دریافت رشوه توسط اعضای دادگاه مطرح نشده است. فقدان استقلال در مورد دادگاه بین‌المللی حقوق بشر زمانی مطرح می‌شود که یکی از 16 دولتی که صلاحیت ترافی دادگاه را پذیرفته است، بخش مهمی از بودجه دادگاه را تأمین کند. این شائبه در مورد دولت کاستاریکا به‌عنوان دولت مقرر دادگاه وجود دارد (Allain, 2000: 25-26). فقدان استقلال اعضای کمیسیون آفریقایی حقوق بشر یکی از مهم‌ترین انتقادهایی است که همیشه به کمیسیون وارد می‌شده است. اعضای کمیسیون توسط مجمع سیاسی سران دولت‌ها و حکومت‌های اتحادیه آفریقا انتخاب می‌شوند. حتی به‌تازگی کمیسیون متشکل از مقامات حکومتی سابق و اشخاص حقوقی و علمی است. علاوه‌براین، با فرارگرفتن سفرا در بین اعضا و مقامات حکومتی، بی‌طرفی کمیسیون نیز زیر سؤال رفته است. برای مثال، سفرای دولت‌ها به دلیل جهت‌گیری مورد انتقاد قرار گرفته‌اند (Murray, 2001: 8).

در مورد دادگاه آفریقایی حقوق بشر هرچند استقلال آن‌ها رسماً تضمین شده است و به دلیل برخورداری از مصونیت‌های دیپلماتیک مورد حمایت قرار می‌گیرند، اما خدمات‌رسانی پاره‌وقت آن‌ها (جز رییس دادگاه) یکپارچگی و استقلال دادگاه را تضعیف می‌کند (Mutua, 2000: 27).

یکی از راهکارهایی که استقلال و بی‌طرفی قضات را تضمین می‌کند، انتخاب نامزدهای تصدی منصب قضا از طریق رأی مردم^۱ به جای انتخاب توسط مقامات اجرایی و دولتی است. همچنین به منظور پرهیز از انتخاب‌هایی که به طور جدی استقلال و بی‌طرفی قضایی را مخدوش می‌کنند، نباید معیارهایی مانند دیدگاه‌های سیاسی شخص، نژاد یا رنگ را مورد توجه قرار داد، چراکه این معیارها با نقش قضایی نامأنوس هستند. انتخاب قضات باید مبتنی بر معیارهای شایستگی علمی و اخلاقی، جامع‌نگری، توانایی و تأثیرگذاری باشد. استقلال و بی‌طرفی حقیقی قضات زمانی محقق می‌شود که معیارهای اخیر در هر دو مرحله ورود و ارتقا در سیستم قضایی نسبت به نامزدها اعمال شود (International Commission of Jurists, 2007: 41-48). اجرایی‌شدن این راهکارها نیازمند اصلاح در اساسنامه برخی دادگاه‌هاست.

همان‌طور که اشاره شد، تأمین مالی دادگاه‌ها توسط یک یا چند دولت خاص مانند دولت مقرر می‌تواند استقلال سازمان را مخدوش کند. در این راستا به نظر می‌رسد بتوان با اعمال معیار مشارکت برابر دولت‌ها در تأمین مالی، استقلال دادگاه‌ها را تأمین کرده و از وابستگی آن‌ها به یک یا چند دولت خاص پرهیز کرد. درستی این معیار زمانی آشکار می‌شود که بدانیم معیار استقلال، متناسب با اصل حاکمیت برابر دولت‌ها به‌مثابه یکی از اصول بنیادین حقوق بین‌الملل است.

2-2. اجرا

اجرای مؤثر تصمیم‌ها، چالشی جدی برای همه نهادهای حقوق بشری از جمله سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر است (Inter-American Human Rights Network, 2016: 2). در مورد نظام اروپایی حقوق بشر هرچند کمیته وزیران بر حُسن اجرای آرای دادگاه اروپایی حقوق بشر توسط

1. این روش از نظام انتخاباتی برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا نشئت می‌گیرد. در این روش قضات به طور مستقیم با رأی اکثریت مطلق یا نسبی مردم انتخاب می‌شوند. این روش نسبت به روش انتخاب قضات توسط مقامات دولتی، دموکراتیک‌تر و شفاف‌تر بوده و حق رسیدگی توسط دادگاه مستقل و بی‌طرف را به طور مطلوب‌تری تأمین می‌کند (International Commission of Jurists, 2007: 48).

دولت‌های عضو نظارت می‌کند (Arora, 2006: 101)، اما این نظام اروپایی از ابزارهای رسمی برای اجبار دولت‌ها برخوردار نیست. عضویت داوطلبانه دولت‌ها در نظام اروپایی حقوق بشر که به نوعی نشانگر اعتبار آنهاست، ممکن است از بیم دولت‌ها از اخراج از شورای اروپا نشئت بگیرد. باید خاطرنشان کرد دولت‌ها تمایل دارند در مقابل عدم رعایت تعهدات، هرگونه بهایی را بپردازند و این مسئله در رویه اتحادیه اروپایی مورد تأکید قرار گرفته است؛ بنابراین تصمیم دادگاه که با هدف حمایت از اشخاص و اجبار دولت‌ها به جبران خسارت‌ها صادر می‌شود، ممکن است موجبات تقویت نظام اروپایی را فراهم کند.

دادگاه بین امریکایی حقوق بشر بدون سازوکار اجرایی، بیشتر به اعلامیه‌ای غیرالزام‌آور شباهت دارد. در حقیقت جبران خسارت در نظام امریکایی حقوق بشر توسط آیین‌های داخلی کشورهای مربوطه محقق می‌شود. با وجود شرایط سیاسی بی‌ثبات در امریکای لاتین، تعجب‌آور نیست که مقامات حکومتی تصمیم‌های الزام‌آور کمیسیون را به چالش کشیده و نادیده بگیرند. همچنین غیرالزام‌آور بودن تصمیمات کمیسیون افریقایی می‌تواند مانعی بر سر راه نظام افریقایی باشد. کمیسیون نه تنها فاقد اختیار برای اجرای تصمیمات خود است، بلکه در تعیین میزان خسارات مکفی یا ارائه رهنمودها به دولت‌های عضو نیز موفق نبوده است. تصمیمات کمیسیون تنها قطعنامه‌های توصیه‌ای و اعلامی است. نظام افریقایی حقوق بشر به دلیل اوضاع و احوال سیاسی و سنت‌های فرهنگی مانند ترجیح راه‌حل‌های دیپلماتیک و توافق‌های دوستانه، از قدرت اجرایی کمتری برخوردار بوده است (Kim, 2007: 68-69). بی‌شک اجرای تصمیمات کمیسیون و دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر یکی از چالش‌های اساسی نظام‌های منطقه‌ای حقوق بشر است. به منظور برطرف کردن چنین چالشی، نظام‌های مزبور باید با الهام گرفتن از اقدامات و یافته‌های یکدیگر، الگوهای نوینی را به منظور افزایش پیروی دولت‌ها و کاهش تخطی از موازین منطقه‌ای حقوق بشر ایجاد کنند (Inter-American Human Rights Network, 2016: 4).

امروزه جامعه بین‌المللی از رهگذر تأسیس سازمان‌های بین‌المللی در حال گذار از واگرایی به همگرایی است. بر این اساس از آنجا که سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر برآمده از معاهده‌های حقوق بشری هستند که به زعامت سازمان‌های منطقه‌ای ایجاد شده‌اند، می‌توان در راستای پیروی دولت‌ها از تصمیمات کمیسیون‌ها و دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر، به ضمانت‌اجراهای حقوقی و

غیرحقوقی^۱ سازمان‌های منطقه‌ای مربوطه متوسل شد. برای مثال، شورای اروپا به ضمانت‌اجراهای حقوقی مانند تحریم‌های اقتصادی و ضمانت‌اجراهای غیرحقوقی مانند انتشار مدارک و اسناد ناظر بر نقض قواعد حقوق بشر متوسل می‌شود (Alexander, 1992: 411).

2-3. مشروعیت

یکی از مسائل فراروی دولت‌ها بحث مشروعیت نظام بین‌المللی حقوق بشر است. در سال‌های اخیر، براساس اسناد و شواهد موجود، تردید دولت‌ها در پیوستن به سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر افزون شده است. در نظام اروپایی حقوق بشر به‌ویژه در مورد دادگاه اروپایی حقوق بشر، نگرانی‌ها درباره مشروعیت و کارآمدی این دادگاه در میان دولت‌ها، طرف‌های سیاسی و رسانه‌های جمعی افزایش یافته است که این نگرانی تا حدودی از آرای بحث‌برانگیز دادگاه ناشی می‌شود. این آرا مختص زمان حاضر نبوده و مسبق به سابقه هستند. در مورد کمیسیون سابق اروپایی حقوق بشر نیز میزان تصمیمات بحث‌برانگیز آن رو به فزونی بود. نظام امریکایی حقوق بشر به‌رغم موفقیت‌هایی که در بازدید از محل‌ها و بررسی گزارش‌ها داشته است، با چالش‌هایی مواجه است. این دادگاه همواره به دلیل تجاوز از احکام خود مورد انتقاد قرار گرفته است. در حال حاضر نه کانادا و نه ایالات متحده آمریکا عضو کنوانسیون امریکایی حقوق بشر نیستند.

در مورد کمیسیون بین‌امریکایی حقوق بشر گسترش صلاحیت کمیسیون همواره مورد انتقاد قرار گرفته است. این کمیسیون در اصل نسبت به موارد نقض حقوق مدنی و سیاسی به اعمال صلاحیت می‌پردازد، ولی به‌تازگی صلاحیت این کمیسیون به حقوق جمعی نیز تسری یافته و کمیسیون را با موجی از اعتراض‌ها روبه‌رو کرده است (Føllesdal, Peters, Karlsson Schaffer, 2013: 4-8).

مسئله مشروعیت در نظام افریقایی حقوق بشر بیشتر درباره دادگاه افریقایی حقوق بشر مطرح

1. از آنجاکه حقوق سازمان‌های بین‌المللی یکی از شاخه‌های رشته حقوق بین‌الملل تلقی می‌شود، در نتیجه از ضمانت‌اجراهای این رشته برخوردار است. در حقوق بین‌الملل ضمانت‌اجراها به دو دسته حقوقی و غیرحقوقی تقسیم می‌شوند: (1) ضمانت‌اجراهایی حقوقی که جنبه حقوقی داشته و طبق حقوق بین‌الملل مجازند عبارتند از: کیفری، اقتصادی، مدنی، دیپلماتیک یا کنسولی و بالاخره اقدامات متقابل؛ (2) ضمانت‌اجراهای غیرحقوقی که ماهیت حقوقی ندارند اما در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته شده‌اند و مهم‌ترین‌شان عبارتند از: اخلاقی، سیاسی، افکار عمومی جهانی، منافع مشترک و متقابل و بالاخره پرهیز از تنش (ضیایی بیگدلی، 1391: 2-20).

می‌شود. این دادگاه در زمینه تعهدات عام و حقوق بشری خود مانند اصول دادرسی منصفانه، با مسئله مشروعیت مواجه است (Institute for Security Studies, 2012: 4). به تعبیری می‌توان گفت رعایت نکردن اصول دادرسی منصفانه مانند برائت، استقلال، تفهیم اتهام و غیره، این دادگاه را با بحران مشروعیت مواجه ساخته است.

به‌طور کلی تعداد زیادی از دادگاه‌های بین‌المللی مانند دیوان بین‌المللی دادگستری، دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر و غیره ارگان بین‌الدولی یک سازمان بین‌المللی تلقی می‌شوند (زمانی، 1393: 67). مطابق طرح پیش‌نویس 2011 کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، رفتار ارگان یا کارگزار یک سازمان بین‌المللی که در اهلیت خود اقدام می‌کند، عمل آن سازمان قلمداد خواهد شد؛ حتی اگر رفتار ذی‌ربط، تجاوز از حدود آن ارگان یا کارگزار یا مغایر دستورات صادره محسوب شود (International Law Commission, 2011: 8)؛ در نتیجه تجاوز از حدود اختیارات توسط دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر مسئولیت سازمان‌های مربوطه مانند شورای اروپا، سازمان کشورهای امریکایی و غیره را به دنبال دارد.

همان‌طور که در بالا مشاهده شد، تجاوز از حدود اختیارات، دادگاه را با بحران مشروعیت و مسئولیت مواجه می‌سازد. بهترین راهکار برای پرهیز از این چالش‌ها، ایجاد سازوکارهای مناسب توسط سازمان‌های بین‌المللی به منظور نظارت و کنترل بر فعالیت‌های ارگان‌هاست، چراکه ایجاد چنین سازوکارهایی تقلیل موارد تجاوز از حدود اختیارات (زمانی، 1393: 301) و به تبع آن مشروعیت اقدامات دادگاه و فقدان مسئولیت سازمان را به همراه دارد.

2-4. توصیه‌ها

یکی از معضلات بزرگ نظام‌های منطقه‌ای حقوق بشر بی‌اعتنایی دولت‌ها نسبت به توصیه‌های صادره توسط نهادهای منطقه‌ای پیرامون رعایت موازین حقوق بشر است. در حوزه نظام افریقایی حقوق بشر، بی‌اعتنایی فاحش نسبت به توصیه‌های کمیسیون افریقایی حقوق بشر در مواردی علیه دولت نیجریه مطرح شده است. برای مثال کمیسیون افریقایی حقوق بشر در قضیه «انجمن جهانی قلم و دیگران علیه دولت نیجریه»¹ اظهار داشت «قانون اعتراضات داخلی»² که دادگاه مطابق آن به

1. International Pen and Others v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. Nos. 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97 (1998).

2. Civil Disturbance Act

ادعای خواهان رسیدگی می‌کند، ناقض منشور افریقایی حقوق بشر و خلق‌ها (بانجول) است. چند سال بعد این محاکم مطابق همان قانون اعتراضات داخلی تشکیل شدند و کن سارو ویوا^۱ و هشت فرد دیگر را محکوم به مرگ کردند. کمیسیون افریقایی در توصیه‌هایش، تصمیم خود در توصیه 87/93 مبنی بر نقض بند (د) ماده 1,7^۲ منشور افریقایی حقوق بشر در زمینه ایجاد دادگاه اعتراض‌های داخلی را تکرار و اعلام کرد، نیجریه با نقض ماده 1 منشور افریقایی حقوق بشر نسبت به توصیه‌های کمیسیون بی‌اعتنایی کرده است (Kidanemariam, 2006: 53-54).

مفسران بر این باورند که عملکرد سیستم گزارش‌دهی دولت‌ها و آیین‌های ارتباطی در کمیسیون مانند صدور توصیه‌ها، ناامیدکننده است. از دیدگاه آن‌ها سیستم‌ها و آیین‌های مزبور، فاقد هرگونه قدرت و شفافیت در عملکرد است (Mutua, 1999: 354). در نظام امریکایی حقوق بشر، در مواردی کمیسیون بین امریکایی حقوق بشر، فرض را بر رعایت‌نکردن توصیه‌ها گذاشته است. برای مثال در قضیه «آلوسیسیو کوالکانتی و دیگران علیه دولت برزیل»^۳ دولت برزیل متعهد بود در راستای توصیه‌های کمیسیون، تدابیری را اتخاذ و گزارشی را صادر کند، اما دولت برزیل از صدور این گزارش خودداری ورزید؛ در نتیجه کمیسیون فرض را بر رعایت‌نکردن توصیه خود نهاد. در گزارش سالیانه کمیسیون بین امریکایی حقوق بشر، از میان 61 مورد توصیه، 5 مورد آن به طور کامل و 29 مورد ناقص رعایت شده‌اند؛ با وجود این 27 مورد اصلاً رعایت نشده‌اند. این آمار نشان می‌دهد شاخص رعایت توصیه‌های کمیسیون بسیار پایین است. بر این اساس دولت‌ها بیشتر به رعایت توصیه‌هایی تمایل دارند که تعهدات مالی را تحمیل می‌کنند، تا توصیه‌هایی که سایر تدابیر را بر آنان وارد می‌سازد (Kidanemariam, 2006: 57-58). در نظام اروپایی حقوق بشر با حذف کمیسیون اروپایی حقوق بشر، کمیته وزیران شورای اروپا با صدور قطعنامه‌ای پست سرپرست حقوق بشر را ایجاد کرد. این سرپرستی با هدف تعیین پیروی یا عدم پیروی دولت‌ها از توصیه‌های حقوق بشری خود، فعالیت می‌کند.

هرچند در نظام اروپایی حقوق بشر مانند نظام‌های امریکایی و افریقایی، مواردی از نادیده‌انگاشتن توصیه نمایان شده است، اما برخلاف دو نظام اخیر، در نظام اروپایی حقوق بشر، دولت‌ها بیشتر وضعیت‌های حقوق بشری‌شان را با پیروی از توصیه‌های سرپرست حقوق بشر بهبود بخشیده‌اند.

1. Ken Saro Wiwa

2. این ماده به حق رسیدگی در بازه زمانی مناسب توسط محکمه‌ای بی‌طرف اشاره دارد.

3. Alusisio Cavalcanti et al V Brazil

برای مثال در زمینه وضعیت حقوق بشر در نروژ، سرپرستی اعلام کرد نروژ با اتخاذ قوانین و آیین‌های مربوط به تسهیل فرایند درخواست پناهندگی و نیز اجرای «برنامه اقدام علیه نژادپرستی و تبعیض»، از توصیه‌های آن نهاد پیرامون پناه‌جویان، نژادپرستی و تبعیض پیروی کرده است (Kidanemariam, 2006: 47-48).

یکی از راهکارهایی که می‌تواند در پیروی توصیه‌های کمیسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر توسط دولت‌ها تأثیرگذار باشد، راهکار بازدید از کشورهای مورد نظر و انعقاد معاهده میان اعضاست. در این موافقت‌نامه‌ها اعضا متعهد می‌شوند از توصیه‌های شورا پیروی کنند. این موافقت‌نامه‌ها باید متضمن برنامه‌هایی به منظور عملیاتی‌سازی کارها متناسب با اوضاع و احوال هر کشور و نیازهای قربانیان نقض‌های حقوق بشر باشد. افزون بر این، در دوران این بازدیدها، برگزاری جلسات با مقامات حکومتی مسئول اجرای این توصیه‌ها می‌تواند تأثیر زیادی در پیروی دولت‌ها داشته باشد. ارائه خدمات مشورتی به دولت‌ها نیز می‌تواند زمینه‌ساز پیروی دولت‌ها از توصیه‌های کمیسیون‌ها را فراهم آورد (Inter-American Commission on Human Rights, 2012: 42). البته موفقیت پایدار در ارائه خدمات مشورتی به دولت‌ها، نیازمند مطالعه و تحقیق در حوزه‌های مربوطه توسط مشاوران کمیسیون و در پی آن تخصیص بودجه مجزا توسط کمیسیون است؛ در غیر این صورت راهکار ارائه خدمات مشورتی سرابی بیش نخواهد بود.

5-2. شکایت‌ها

اگرچه شکایت‌های اشخاص بخش مهمی از نظام اروپایی را تشکیل می‌دهد، اما قابلیت پذیرش این شکایت‌ها در نظام اروپایی با محدودیت بیشتری همراه است. صرفاً اندکی یا بیش از 10 درصد شکایت‌ها از صافی مرحله قابلیت پذیرش به صحت عبور می‌کنند. علت این امر ممکن است افزایش آگاهی مردم اروپا از حقوق خود یا تأخیر در پذیرش شکایت‌ها در نظام اروپایی حقوق بشر باشد. شکایت‌های ترافیعی (بین دو دولت) در نظام امریکایی حقوق بشر از نظر سیاسی اهمیت دارند. کمیسیون بین امریکایی حقوق بشر در زمینه رسیدگی به شکایت‌های اشخاص صلاحیت دارد و دادخواست شکایت‌ها می‌تواند توسط زیان‌دیده یا شخص ثالث با آگاهی یا بدون آگاهی زیان‌دیده به کمیسیون ارائه شود. در هر حال، صلاحیت کمیسیون برای دریافت و بررسی شکایت‌ها می‌تواند

پس از اینکه هر دولت عضو، صلاحیت کمیسیون را مورد شناسایی قرار داد، محقق شود. در حقیقت، شکایت‌های اشخاص هسته اصلی فعالیت کمیسیون نیست. هرچند کمیسیون صلاحیت کنترل بر صدها دادخواست در طول سال را دارد اما تعداد آرای نهایی که در سطح داخلی مورد ملاحظه قرار می‌گیرد، بسیار اندک است؛ علاوه‌براین هرچند اشخاص و گروه‌ها می‌توانند درباره نقض موازین منشور افریقایی حقوق بشر و مردم توسط یک دولت، شکایت خود را به کمیسیون ارجاع دهند اما تعداد شکایت‌های طرح‌شده نزد کمیسیون به نسبت نقض‌های حقوق بشری در منطقه افریقا بسیار اندک است. ممکن است این امر تا حدی به دلیل فقدان آگاهی عمومی و ناتوانی مالی برای اقامه دعوی در سیستم منطقه‌ای باشد. کمیسیون پس از بررسی شکایت اعلام می‌کند آیا در موضوع خاصی نقض جدی یا نقض فاحش وجود دارد یا خیر. مشکل زمانی بروز می‌کند که شکایت‌ها از قابلیت طرح در دادگاه برخوردارند. بدون معیار دقیق برای قضاوت ممکن است هرگونه نقض جدی بدون توجه به اهمیت آن نادیده گرفته شود (Kim, 2007: 64-65).

در واقع، نه منشور افریقایی حقوق بشر و نه قواعد رسیدگی کمیسیون افریقایی به نوع اختلاف‌ها یا نقض‌هایی که باید مطابق آیین دادخواهی بین‌دولتی (ترافعی) مدنظر قرار گیرند، اشاره ندارند. در خصوص رسیدگی به شکایت‌های اشخاص که به موجب بند (2) ماده 55 منوط به تحقق پیش‌شرط تصویب اکثریت مطلق اعضای کمیسیون است، مشخص نیست آیا کمیسیون می‌تواند تنها به استناد عدم احراز اکثریت مطلق، از رسیدگی به شکایتی که از تمامی شرایط برخوردار است، خودداری کند. می‌توان استنباط کرد این مقرره صرفاً در مواردی که تمام شروط مربوط به پذیرش شکایت‌ها وجود ندارد، قابل‌اعمال است؛ البته تحقق این امر اختیارات نامحدود کمیسیون و در نتیجه سوءاستفاده از اختیارات را به همراه دارد (Kiwinda Mbondeniyi, 2008: 323-329). در بحث پیگیری شکایت‌ها، به‌طورکلی چند عامل در کارایی آیین شکایت‌ها اختلال ایجاد کرده است. نخست اینکه هرچند کمیسیون در پایان برخی از تصمیمات خود مشخص کرده است دولت مربوطه باید چه اقداماتی را انجام دهد، اما این امر به‌طور دائمی توسط کمیسیون انجام نشده است؛ دوم اینکه کمیسیون هیچ اقدامی برای بررسی اجرا یا عدم اجرای تصمیمات خود انجام نداده است. به عبارت بهتر هیچ‌گونه پیگیری توسط ارگان‌های اتحادیه افریقایی صورت نگرفته است (Murray, 2001: 9). همان‌طور که مشاهده شد، افراد در صورتی می‌توانند مستقیم و بی‌واسطه علیه کشورهای مربوطه

از کمیسیون‌ها درخواست رسیدگی و احقاق حق کنند که کشور خوانده این صلاحیت را برای کمیسیون به رسمیت شناخته باشد. بر این اساس، عدم پذیرش این صلاحیت توسط کشور خوانده مانع طرح شکایت‌ها توسط فرد زیان‌دیده می‌شود. به نظر می‌رسد در این رابطه طرح نظریه پذیرش صلاحیت اجباری کمیسیون‌ها توسط دولت‌های مربوط، راهکار مؤثری در برطرف کردن این مانع باشد (Smith, 2010: 174). براساس این نظریه، برخلاف گذشته رسیدگی به دعوی اشخاص علیه دولت‌ها در کمیسیون، مبتنی بر موافقت دولت‌ها نیست بلکه به محض اقامه دعوی اشخاص علیه دولت‌های مربوط - فارغ از موافقت‌شان - کمیسیون از صلاحیت اجباری برخوردار خواهد بود. البته عملیاتی ساختن این نظریه نیازمند اصلاح عهدنامه‌های منطقه‌ای حقوق بشری است.

فرایند رسیدگی به شکایت‌های اشخاص باید سریع‌تر، کلی‌تر و مستدل‌تر صورت بگیرد؛ حال آنکه سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر آن‌گونه که از نظر گذشت، با چالش تأخیر در پذیرش شکایت‌ها مواجه است. به نظر می‌رسد این چالش با پیگیری جامع شکایت‌ها برطرف‌شدنی باشد (Smith, 2010: 174). البته به نظر می‌رسد صرف پیگیری جامع شکایت‌ها کارگشا نیست، بلکه کارآمدی آن در گرو ایجاد سازوکارهای نظارتی بر شکایت‌هاست. در واقع این نظارت مؤثر و مستمر است که می‌تواند ضامن تداوم رسیدگی مقتضی و شایسته به شکایت‌ها باشد.

2-6. کفایت یا صلاحیت

هرچند در نوامبر 1998 نظام اروپایی حقوق بشر شاهد جایگزینی دادگاه دائمی حقوق بشر به جای دو نهاد کمیسیون و دادگاه بود، اما نقض حق رسیدگی در یک بازه زمانی مناسب، کفایت این دادگاه را زیر پرسش می‌برد، همچنین ممکن است اطلاع دادرسی نقض موازین حقوق بشر انگاشته شود ([https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:\[%22003-745898-758695%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-745898-758695%22]})). در نظام امریکایی حقوق بشر، دولت‌های عضو سازمان کشورهای امریکایی می‌توانند درباره تفسیر کنوانسیون و سایر معاهدات مرتبط با حوزه حقوق بشر در کشورهای امریکایی، با دادگاه مشورت کنند (American Convention on Human Rights, 1969: 64). بر این اساس، دادگاه بین امریکایی حقوق بشر در زمینه صدور نظریه مشورتی نسبت به هریک از کشورهای عضو سازمان کشورهای امریکایی فارغ از اینکه کنوانسیون امریکایی حقوق بشر را تصویب کرده باشند یا خیر،

صلاحیت موسعی دارد. هرچند دادگاه به‌ندرت، شیوه اجرا تصمیم خود را مشخص می‌کند، ولی تصمیم دادگاه معمولاً به جبران خسارات محدود می‌شود. همچنین این حقیقت که تنها دولت‌ها و کمیسیون می‌توانند اختلافی را به دادگاه ارجاع داده و در صورتی که مسالمت‌آمیز حل و فصل نشود، می‌توانند غیرمستقیم آن را به دادگاه ارجاع دهند، بیانگر محدودیت در نظام امریکایی حقوق بشر است (Kim, 2007: 66-67).

یک نقص مهم دادگاه افریقایی حقوق بشر، محدودیت دسترسی افراد و سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی است. پروتکل واگادوگو که سند مؤسس دادگاه افریقایی حقوق بشر است، دو نوع دسترسی به دادگاه را تعیین کرده است: «خودکار»^۱ و «انتخابی»^۲. کمیسیون افریقایی، دولت‌های عضو و سازمان‌های بین‌دولتی افریقایی به محض اینکه دولتی این پروتکل را تصویب کند، به‌طور نامحدود یا خودکار از حق دسترسی به دادگاه بهره‌مند می‌شوند. در مقابل، افراد و سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی نمی‌توانند دعوی را علیه دولتی مطرح کنند، مگر اینکه دو شرط محقق شود: نخست، دادگاه صلاحیت اعطا یا انکار چنین دسترسی را داشته باشد؛ دوم، در زمان تصویب پروتکل یا پس از آن، دولت مربوط برای رسیدگی به چنین مواردی اعلامیه پذیرش صلاحیت دادگاه را صادر کرده باشد. متأسفانه این محدودیت ضربه مهلکی به جایگاه و اعتبار دادگاه وارد می‌کند. در واقع منفعت نخستین و اصلی باید به جای کمیسیون، سازمان‌های بین‌دولتی افریقایی یا دولت‌های عضو، نصیب افراد و سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی شود. یک دادگاه حقوق بشری راستین نباید به حمایت از دولت‌ها و ارگان‌های سازمان بپردازد، بلکه در درجه نخست باید از شهروندان علیه دولت و سایر ارگان‌های دولت حمایت کند. در واقع این محدودیت بی‌معناست؛ مگر اینکه به‌طور گسترده و آزاد تفسیر شود (Mutua, 1999: 355).

یکی از مؤثرترین راهکارهایی که حق رسیدگی در بازه زمانی مناسب در دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر را تضمین می‌کند، راهکار تشکیل شعب خاص است. در این روش باید شعبی متشکل از قضات متنوع دولتی‌هایی که وضعیت حقوق بشری خود را ارتقا بخشیده‌اند، تشکیل داد. کارکرد اصلی این شعب، رسیدگی به پرونده‌هایی است که رسیدگی به آن‌ها در شعب اصلی نیازمند زمان زیادی است. فارغ از صدور فوری رأی و در نتیجه پرهیز از اطاله دادرسی، شعب خاص دادگاه

1. Automatic
2. Optional

می‌توانند به دولت خوانده در راستای نیل به راه‌حل درازمدتی کمک کنند که بهبود وضعیت حقوق بشری را در این کشور به دنبال دارد (Council of Europe, 2009: 156). همچنین هر کشوری می‌تواند از طریق اصلاح نقایص ساختاری و کلی حقوق ملی یا رویه یا سیستم قضایی خود و در صورت ضرورت ایجاد جبران‌های مؤثر، از طرح دعاوی تکراری و در نتیجه اطاله دادرسی در دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر پیشگیری کند (Council of Europe, 2009: 93).

همان‌طور که مشاهده شد، یکی از چالش‌های صلاحیتی دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر، رسیدگی به دعاوی اشخاص است. از آنجاکه هدف از وضع قوانین حقوق بشری در درجه نخست، حمایت از شأن، اعتبار و حفظ موجودیت انسانی و ارتقا و اعتلای جایگاه انسان در نظام بین‌المللی حقوق بشر است، بهتر است کشورهای عضو از رهگذر اصلاح اسناد مؤسس سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر و به تبع آن افزایش گستره صلاحیتی دادگاه‌ها به اشخاص، زمینه حضور مستقیم و بدون واسطه افراد و سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی را در دادگاه‌ها فراهم کنند.

نتیجه‌گیری

پس از حمایت‌های ملی و جهانی از حقوق بشر، توجه جامعه بین‌المللی به حمایت منطقه‌ای از حقوق بشر معطوف شد. این مهم با تکوین نظام‌های منطقه‌ای حقوق بشر مانند نظام اروپایی حقوق بشر، نظام آمریکایی حقوق بشر و نظام افریقایی حقوق بشر محقق شد. حمایت مؤثر از حقوق بشر در این نظام‌ها با ایجاد دو رکن اجرایی کمیسیون و دادگاه در دستور کار قرار گرفت. بی‌تردید تا به امروز عملکرد چنین سازوکارهایی اعتلا و ارتقای حقوق بشر در سطح منطقه‌ای را به دنبال داشته است. بازدید از محل و بررسی موارد نقض حقوق بشر، دریافت و بررسی شکایت‌های اشخاص و سازمان‌های غیردولتی، درخواست تدابیر احتیاطی در راستای حمایت از اشخاص در معرض خطر، بهره‌گیری از گزارشگران موضوعی، الزام دولت‌ها به ارائه گزارش درباره قانون‌گذاری و سایر تدابیر اتخاذی تأثیرگذار بر حقوق و آزادی‌های تضمین‌شده در کنوانسیون‌های مربوطه، تنها گوشه‌ای از اقدامات کمیسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر است. همگام و هم‌راستا با این کمیسیون‌ها، دادگاه‌های منطقه‌ای نیز با رسیدگی به دعاوی ارجاعی توسط کمیسیون، اشخاص و دولت‌ها و صدور آرای الزام‌آور، نقش بسزایی در پیشبرد و تقویت حقوق بشر ایفا کرده‌اند. با وجود این، چنین سازوکارهایی

همواره با موانع و مشکلاتی نیز مواجه بوده‌اند. چالش‌های شناسایی شده عبارتند از: مشکلات در عرصه اجرا، محدودیت در شکایت‌های دریافتی، فقدان مشروعیت، نبود استقلال، فقدان پایبندی به مفاد توصیه‌ها و فقدان کفایت یا صلاحیت.

برای رفع چالش‌های بیان‌شده و خروج از شرایط فعلی، راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌شود:

- انتخاب نامزدهای تصدی منصب قضا توسط قضات دادگاه؛
- اعمال معیار مشارکت برابر دولت‌ها در تأمین مالی دادگاه‌ها؛
- حُسن همکاری سازوکارهای منطقه‌ای حقوق بشر با یکدیگر در راستای ارائه مدل‌های مدرن به منظور اجرای هرچه بهتر تصمیم‌های سازوکارها؛
- توسل به ضمانت‌اجراهای حقوقی و غیرحقوقی سازمان‌های منطقه‌ای بین‌الدول؛
- ایجاد نهادهای مناسب توسط سازمان‌های منطقه‌ای بین‌الدول برای نظارت و کنترل بر فعالیت‌های ارگان‌های مربوط؛
- بازدید از کشورهای ناقض حقوق بشر، رایزنی و در نهایت انعقاد معاهده با آن‌ها؛
- ارائه خدمات مشورتی به دولت‌ها به منظور پیروی‌شان از توصیه‌های کمیسیون‌ها؛
- طرح نظریه پذیرش صلاحیت اجباری کمیسیون‌ها توسط دولت‌های مربوط؛
- پیگیری جامع شکایت‌ها؛
- تشکیل شعب خاص به منظور رسیدگی به پرونده‌های زمان‌بر در شعب اصلی دادگاه‌ها؛
- اصلاح نقایص ساختاری و کلی حقوق ملی یا رویه یا سیستم قضایی و در صورت ضرورت ایجاد جبران‌های مؤثر در سطح ملی.

فهرست منابع

- برانلی، یان (1396)، اصول حقوق بین‌المللی عمومی، ترجمه محمد حبیبی مجنده، قم: انتشارات دانشگاه مفید، چاپ اول.
- زمانی، سید قاسم (1393)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ دوم.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (1391)، حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ چهل و دوم.
- طباطبائی، سید احمد (1382)، «دادگاه اروپایی حقوق بشر، ساختار و صلاحیت‌های جدید»، فصلنامه حقوق خصوصی (اندیشه‌های حقوقی سابق)، شماره 5.
- قاری سید فاطمی، سید محمد (1382)، «معاهدات حقوق بشری فضایی متفاوت»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره 28.
- Adams, Francis (2003), Deepening Democracy: Global Governance and Political Reform in Latin America: Global Governance and Political Reform in Latin America, ABC-CLIO Publishers.
- Alexander, Yonah (1992), International Terrorism: Political and Legal Documents, Martinus Nijhoff Publishers.
- Allain, Jean (2000), Comparing the European and the Inter-American Courts of Human Rights-from A Century of International Adjudication. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/304181538/download>
- Arora, Lalit Kumar (2006), Major Human Rights Instruments, Gyan Publishing House. Available at: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter3en.pdf>
- Caballero, Susana (2008), The European Social Charter As an Instrument to Eradicate Poverty: Failure or Success, Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fadrique Furio Ceriol No. 64/65.
- Committee on Legal Affairs and Human Rights (2013), Need to reinforce the independence of the European Court of Human Rights. Available at: http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/ajdoc34_2013.pdf
- Convention on Human Rights (1969),
- Council of Europe (2009), The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the European Court of Human Rights.
- European Centre for Minority Issues (2005), European Yearbook of Minority Issues, Volume 3, Martinus Nijhoff Publishers.
- European Court of Human Rights (2018), Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights.
- Føllesdal, Andreas; Peters, Birgit; Karlsson Schaffer, Johan (2013), The Legitimacy of International Human Rights Regimes: Legal, Political and Philosophical Perspectives, Cambridge University Press.
- Institute for Security Studies (2012), Implications of the AU decision to give the African Court jurisdiction over international crimes.
- Inter-American Commission on Human Rights (2012), Reform Process. Available at: <http://www.oas.org/en/iachr/strengthening/docs/RespCPEn.pdf>
- Inter-American Human Rights Network (2016), Comparative Perspectives on Regional

- Human Rights Systems.
- International Commission of Jurists (2007), *International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors*.
- International Law Commission (2001), *Draft articles on the responsibility of international organizations*.
- Inter-Parliamentary Union (2016), *Human Rights Handbook for Parliamentarians No 26*.
- Johnson, Paul (2013), *Homosexuality and the European Court of Human Rights*, Routledge Publishers.
- Kidanemariam, Fekadeselassie F. (2006), *Enforcement of Human Rights under Regional Mechanisms: a Comparative Analysis*, LLM Theses and Essays, 80.
- Kim, Jina (2007), *Development of Regional Human Rights Regime: Prospects for and Implications to Asia*, Available at: https://www.sylff.org/wp-content/uploads/2009/03/sylff_p57-1022.pdf
- Kiwinda Mbonenyi, Morris (2008), "Investigating the Challenges in Enforcing International Human Rights Law in Africa: Towards an Effective Regional System", Thesis for Doctor of Laws, Department of Public, Constitutional and International Law at the University of South Africa.
- McFarland Sam (1998), *Human Rights 101: A Brief College-Level Overview*, Science and Human Rights Coalition.
- Murray, Rachel (2001), "The African Charter on Human and Peoples' Right 1987-2000: An overview of its progress and problems", *The African Human Rights Law Journal*.
- Mutua, Makau (2000), *The African Human Rights System A Critical Evaluation*, Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/mutua.pdf>
- Mutua, Mukua (1999), "The African Human Rights Court: A two-Legged Stool?", *Human Rights Quarterly*.
- Pasqualucci, Jo M (2003), *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge University Press.
- Pinzón, Diego Rodríguez. Martín, Claudia (2006), *The Prohibition of Torture and Ill-treatment in the Inter-American Human Rights System: A Handbook for Victims and Their Advocates*, Boris Wijkstrom Publishers.
- Reid, Karen (2001), *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, Sweet & Maxwell publishers.
- Shelton, Dinah (2015), "The Rules and the Reality of Petition Procedures in the Inter-American Human Rights Systemat", *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*.
- Smith, Rhona K. M (2010), *Textbook on International Human Rights*, Oxford University Press.
- Treves, Tullio; Fodella, Alessandro (2005), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, Cambridge University Press.
- Voeten, Erik (2017), "Competition and Complementarity between Global and Regional Human Rights Institutions", *Global Policy*, Volume 8. Issue 1.
- https://www.humanrights.ch/en/standards/other-regions_instruments/inter-american-human-rights-system/
- <https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/intro.asp>
- <https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system/>
- <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities6en.pdf>
- <https://au.int/en/organs/cj>
- <http://en.african-court.org/index.php/12-homepage1/1-welcome-to-the-african-court>
- <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-745898-758695%22%7D>
- <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter4en.pdf>

