المنظمة العربية لحقوق الإنسان

AOHR

اجتماع خبراء المجتمع المدني وحقوق الإنسان
بشأن المساهمة في خطة إصلاح جامعة الدول العربية

(القاهرة ٣ مارس/آذار ٢٠١٢)

نحو تعزيز التعاون مع المجتمع المدني
وتطوير نظام حقوق الإنسان

ورقة مقدمة من

المنظمة العربية لحقوق الإنسان

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مدخـــل:

يأتي انعقاد هذا الاجتماع بعد مرور أكثر من عام ونيف على انطلاق الثورات العربية التي غيرت وجه المنطقة، ووضعتها مفتوحة على احتمالات تعزيز التقدم المحرز في مجال الحريات العامة وحقوق الإنسان وإفساح المجال أمام المجتمع المدني للإسهام بدوره في التنمية الاجتماعية الشاملة، وذلك بقدر ما هى كذلك مفتوحة على تحديات متنوعة.

كما حملت رياح الثورات العربية ضرورات لإعادة النظر في مجمل منظومة الجامعة العربية وآليات العمل العربي المشترك في المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية.

وخلال العقد الأخير، ومنذ انطلاق الانتفاضة الفلسطينية الثانية، فلطالما أصدرت القمم العربية واجتماعات المجلس الوزاري للجامعة قرارات تتصل بحقوق الإنسان، وخاصة لملاحقة مقترفي جرائم الحرب من الإسرائيليين، والإشارة إلى التعاون مع المجتمع المدني العربي والدولي في هذا الشأن.

وعقب تفعيل مقررات الجامعة في العام ٢٠٠١ بشأن تعزيز الجهود في مجال حقوق الإنسان، فقد تم تحديث الميثاق العربي لحقوق الإنسان بالتعاون مع الأمم المتحدة، وتبنته القمة العربية في تونس ٢٠٠٤ ضمن ما يسمى بـــ"عهد التحديث والإصلاح" في سياق تزايد الحديث عن الإصلاح السياسي في المنطقة في أعقاب ١١ سبتمبر ٢٠٠١، وقد دخل الميثاق حيز النفاذ في مارس ٢٠٠٨، وتأسست بمقتضاه أول آلية تعاهدية عربية في مجال حقوق الإنسان في العام ٢٠١٠.

وقد حفز ذلك الجهود لتبني ووضع خطط للتربية على حقوق الإنسان ونشر ثقافتها عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩.

كما تسعى جامعة الدول العربية لتحديث اتفاقية حقوق الطفل العربي، فضلا عن قرار اللجنة العربية الدائمة لتعديل ميثاق جامعة الدول العربية لتضمينه نصا يتعلق بتعزيز حقوق الإنسان.

كما طورت الجامعة من الجمود الذى نتج عن قيد فرضه نظامها الأساسي باتخاذ القرارات بالإجماع باتجاه تبني اتخاذ القرارات بالأغلبية.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وتنخرط جامعة الدول العربية فى عدد من المهام المتصلة بحقوق الإنسان، كان من بينها على سبيل المثال زيارة بعثة جامعة الدول العربية لإقليم دارفور بالسودان، وبعثة تقصي الحقائق الدولية المستقلة التى أوفدتها الجامعة إلى غزة.

كما وقع تطور مهم في سياق المبادرة العربية في سوريا، تجلى في اتجاه الجامعة لتناول جوانب وقف العنف وإطلاق سراح المعتقلين والسماح لوسائل الإعلام الأجنبية بتغطية الوقائع. ثم بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني وخاصة المعنية بحقوق الإنسان في تشكيل وإيفاد بعثة مراقبي الجامعة إلى سوريا في تشكيلها الأولي.

وقد وضع الأمين العام للجامعة مهمة إصلاح نظام الجامعة بصفة عامة في سلم أولويات مهامه، وبادر لعقد ندوة خبراء متخصصة لبلورة مقترحات في هذا الشأن، وأسفر الاجتماع عن تشكيل لجنة خبراء برئاسة السيد "الأخضر الإبراهيمي" والذي دعا منظمات المجتمع المدني وحقوق الإنسان في نهاية يناير ٢٠١٢ للإسهام بمقترحاتهم في شأن تطوير نظام الجامعة.

وتنهض جامعة الدول العربية بدور فى التنسيق بين الدول العربية فى المؤتمرات والمحافل الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، والذي قد يكون له عوائد إيجابية أحياناً فيما يتصل بالقضية الفلسطينية، وقد يكون له عوائد سلبية فيما يتعلق بالحماية المتبادلة التي تكفلها الحكومات العربية لبعضها البعض.

كما اضطلعت الجامعة في أوقات سابقة بأدوار مباشرة فى مواجهة انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان على غرار الجهد المبذول فى قضية الجدار الإسرائيلي العنصري العازل أمام محكمة العدل الدولية.

ويتوافر لدى الجامعة أجهزة متعددة ذات ولاية أو صلة بقضايا حقوق الإنسان والمجتمع المدني، ومنها:

- اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان
- لجنة الخبراء العرب التابعة للجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان
- لجنة حقوق الإنسان العربية
- إدارة حقوق الإنسان
- إدارة المجتمع المدنى والاتحادات المهنية
- إدارة الطفولة
- إدارة المرأة.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مع هذه الشبكة الواسعة من الإهتمامات والمهام المنوطة بجامعة الدول العربية، وتعدد الأجهزة القائمة على النهوض بها، يحدث أحيانا بعض التداخل فى الاختصاصات ويشوبها أحيانا أخرى ضعف في التنسيق بسبب نقص إنسياب المعلومات، فضلا عن ذلك يتفاوت موقف الدول العربية الأعضاء فى جامعة الدول العربية تجاه قضايا حقوق الإنسان ومرجعيتها.

وتهدف هذه الورقة إلى تطوير مقترحات سبق أن تقدمت بها المنظمة العربية لحقوق الإنسان إلى الأجهزة المتخصصة بالجامعة – بناء على طلبها، وبهدف تعزيز دور الأجهزة المعنية بجامعة الدول العربية.

أولاً : اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان

تأسست اللجنة في العام ١٩٦٩ بهدف الإفادة من تزايد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان في مجال مواجهة انتهاكات الاحتلال الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي العربية المحتلة، واضطراداً لهذا الدور، أبقت الجامعة وأجهزتها على اللجنة باعتبارها معنية بقضايا وشئون حقوق الإنسان بصفة عامة، دون الاعتبار لأن ولايتها أضيق من طبيعة المهام ذات الطبيعة الشاملة المطلوبة منها.

ونظراً لهذه الطبيعة الشاملة، تولت اللجنة مهام إعداد ثم تحديث الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وعملت على الإسهام في جهود مواجهة الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الإنسان، وسعت للدخول في جوانب ملاحقة مجرمي الحرب الإسرائيليين.

ويمكن تعزيز دور اللجنة عبر:

- مراجعة ولاية اللجنة وتعديلها وفق المهام العديدة التي تحال إليها وتطلب منها
- مراجعة تشكيل اللجنة على نحو يكفل منح عضويتها مستوى الخبرة المتخصصة من ناحية، ومستوى الاستقلال من ناحية ثانية، بدلاً من الاكتفاء بالتمثيل عبر بعض المندوبيات الدائمة للحكومات لدى الجامعة
- وضع لائحة داخلية مناسبة للولاية المرجو تعديلها
- تكليفها بمتابعة مختلف الجهود المبذولة لتنفيذ قرارات القمم العربية بملاحقة مقترفي جرائم الحرب الإسرائيليين
- وضع الآليات المناسبة لتنفيذ الخطة العربية للتربية على مبادئ حقوق الإنسان والخطة العربية لتعزيز ثقافة حقوق الإنسان

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- تفعيل توصياتها بشأن حث الدول الأعضاء التي لم تنضم بعد إلى الميثاق العربي لحقوق الإنسان على استكمال إجراءات التصديق والانضمام
- تكليفها بمتابعة تحديث وتطوير الميثاق العربي لحقوق الإنسان بالتعاون مع لجنة الميثاق (لجنة حقوق الإنسان العربية)
- تكليفها بوضع وتبني خطة نموذجية وخطوط إرشادية لكي تهتدي بها الحكومات في مجال وضع الخطط الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان في الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية.

ثانياً : لجنة الخبراء التابعة للجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان

أسست اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان العديد من الفرق النوعية من بين أعضائها أو من بين ممثلي الأجهزة الحكومية المختصة من الدول العربية للنهوض بمهام محددة ذات طبيعة فنية، مثل وضع الخطط العربية في مجالات التربية والثقافة، أو الإعداد للمساهمة في جهود ملاحقة مرتكبي جرائم الحرب الإسرائيليين.

وكانت لجنة الخبراء العرب التابعة للجنة الدائمة واحدة من هذه الفرق النوعية، وقد تمكنت من الإسهام في العديد من القضايا والشئون الفنية بالرأي والاستشارات، وفي مرحلة لاحقة، سعت لجنة الخبراء لنيل اعتراف الجامعة بها كلجنة دائمة متخصصة، لا سيما في ضوء توافر خبرات متخصصة بين أعضائها، وهو ما دفع إلى قدر من الجدل حول تبعية لجنة الخبراء للجنة الدائمة أو استقلالها، وكذا حول حقها في الاستمرار في العمل أو إنكار استمراريتها باعتبارها أنهت المهام الموكولة إليها في مرحلة سابقة.

وقد استمر التداخل بين عمل اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان ولجنة الخبراء المنبثقة عنها لبعض الوقت، يتنازعه رعاية بعض الحكومات لموقف أعضاء لجنة الخبراء المنتمين إليها، وبين رفض ممثلي حكومات أخرى استمرارها في العمل، حتى تم تعديل شبه شامل لتشكيل لجنة الخبراء على نحو استبعد جل أعضائها.

وليس هناك من شك في الحاجة لوجود فريق عمل متخصص من الخبراء لفائدة عمل اللجنة الدائمة بصفة خاصة وبقية الأجهزة واللجان ذات الصلة، للقيام بدور مركز تفكير " **think tank**"، وهو ما يماثل اللجنة الاستشارية التابعة لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة (اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان سابقاً).

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ثالثاً : لجنة حقوق الإنسان العربية

دخل الميثاق العربي لحقوق الإنسان حيز النفاذ في مارس/آذار ٢٠٠٨، بعد أربعة سنوات من إقراره كاتفاقية في القمة (تونس ٢٠٠٤)، واحتاجت اللجنة قرابة العام ونصف لوضع لائحة عملها الداخلية وبناء سكرتاريتها الخاصة في ظل ضغوط تتصل بتأكيد استقلالية اللجنة عن أجهزة الجامعة وضمان عدم تبعيتها الإدارية والمالية لأمانة الجامعة.

وتواجه اللجنة صعوبات في تفعيل دورها، فبينما تزايد الانضمام إلى الميثاق على نحو نسبي خلال الأعوام الثلاثة الماضية، فقد تباطأت الدول الأطراف في تقديم تقاريرها الأولية، ولم تتلق اللجنة سوى تقريري الأردن والجزائر، ورغم تلقيها لتقرير الأردن في مطلع ٢٠١١، إلا أنه لم يكن موضع مناقشة اللجنة حتى الآن.

غير أن اللجنة قد نجحت في الإعلان عن نفسها بأشكال متنوعة، من بينها إصدار بيانات صحفية تعكس مواقفها من بعض القضايا (الثورة الليبية – الثورة السورية)، وحضورها في عدد من الأحداث الأممية الدولية (مجلس حقوق الإنسان – آلية المراجعة الدورية الشاملة)، وعقدها أو مشاركتها في بعض اجتماعات وفعاليات.

لكن اللجنة كذلك لم تنجح في عكس مواقفها إزاء عدد من التطورات في بعض الساحات العربية بسبب موقف بعض أعضائها الذين هددوا بالمقاطعة أو قاطعوا عملياً الاجتماعات الدورية للجنة لمنعها من إصدار بيانات تعكس مواقفها.

وبهدف تطوير عمل اللجنة، يُقترح:

- وضع معايير واضحة تضمن استقلال أداء أعضاء اللجنة عن حكوماتهم التي رشحتهم
- دعم سكرتارية اللجنة بعناصر ذات خبرة ودراية
- زيادة الاحتكاك وتبادل الخبرات بين اللجنة (أعضاء وسكرتارية) مع الآليات الدولية والإقليمية التعاهدية المماثلة
- استعانة اللجنة بخبراء مختصين على نحو يكفل لها إعداد تعليقات عامة تحول دون التلاعب بنصوص الميثاق، وتعمل على تطوير تفعيله وفق المعايير الدولية وأفضل الممارسات
- أن تسهم اللجنة بدور في دعم جهود الحكومات لتعزيز احترام حقوق الإنسان في بلدانها عبر تقديم الاستشارات وعقد الفعاليات

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- تعزيز تعاون اللجنة مع مؤسسات المجتمع المدني، سواء لجهة تلقي تقارير ظل موازية، أو لجهة تقديم مقترحات تتعلق بواقع حقوق الإنسان في الدول الأطراف

رابعاً : إدارة حقوق الإنسان

تعمل إدارة حقوق الإنسان على دعم عمل اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان، والتنسيق مع بقية إدارات الأمانة العامة للجامعة فيما يتصل بحقوق الإنسان، فضلاً عن المساهمة في المهام ذات الصلة التي تضطلع بها الأمانة العامة للجامعة في أطر تعاونها الإقليمية والدولية.

وتتبع إدارة حقوق الإنسان قطاع الشئون الاجتماعية بالجامعة، غير أن طبيعة الدور الذي تسهم به الإدارة، وكذا طبيعة الدور المنوط باللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان كأداة لإعداد القرار السياسى فيما يتعلق بحقوق الإنسان، فيفضل أن تكون تبعية "إدارة حقوق الإنسان" إلى قطاع الشئون السياسية بالأمانة العامة للجامعة.

كذلك، فمن الأهمية بمكان أن تبقى هذه الإدارة "إدارة حقوق الإنسان" وسيلة تنسيق واتصال بين قطاع الشئون الاجتماعية وقطاع الشئون السياسية، وكذا إدارة الشئون القانونية بالأمانة العامة.

وبهدف تطوير عمل الإدارة، يجب دعمها بمزيد من العناصر البشرية ذات الخبرة من ناحية، ودعمها مالياً للنهوض بعملها.

خامساً : مفوضية المجتمع المدني

تأسست مفوضية المجتمع المدني في العام ٢٠٠٤ بهدف تعزيز جهود التعاون بين الجامعة ومؤسسات المجتمع المدني، وقد ترافق ذلك مع تبني العديد من حكومات الدول الأعضاء لخطاب إصلاحي بعد ١١ سبتمبر من ناحية، وتزايد حضور مؤسسات المجتمع المدني على الصعيد الإقليمي من ناحية ثانية (وثيقة الإسكندرية للإصلاح ٢٠٠٣).

ورغم الدور الذي تلعبه إدارة المجتمع المدني التابعة للأمانة العامة للجامعة في دعم المفوضية من ناحية، والتنسيق مع أجهزة الجامعة الأخرى في شئون المجتمع المدني، إلا أن دور المفوضية قد تراجع على نحو كبير حتى باتت شبه غائبة، رغم جهود عديدة بذلتها المفوضية خلال عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ للإعلان عن نفسها وتعزيز دورها.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ولتطوير عمل المفوضية، فمن الضروري النظر في تأكيد استقلاليتها، ومنحها المهام والولاية المناسبة، والدعم الإداري والمالي المناسب، واعادة النظر فى السياسات المتبعة فى التعاون مع منظمات المجتمع المدنى.

سادساً : إدارة الأزمات

أدت تجربة جامعة الدول العربية في مناطق النزاعات المسلحة (الدولية و/أو الداخلية) والاضطرابات السياسية إلى بيان وجود عدد من أوجه القصور الأساسية في عملها على هذا الصعيد، فمن خلال تجارب محدودة مثل اللجنة التي زارت إقليم دارفور غربي السودان في مطلع النزاع، والمبادرة لإيفاد بعثة مراقبة ميدانية لم يكتب لها النجاح في سوريا، يتضح أن الجامعة بحاجة إلى مزيد من الخبرة والأدوات في هذا المجال

وبالنظر إلى تجارب الجامعة في تفعيل قراراتها على مستوى القمة العربية في تقديم الدعم لصمود الشعب الفلسطيني مثلاً، يتضح أن الجامعة بعيدة عن خبرة العمل الإنساني والميداني، حيث اقتصر هذا الأمر على تقديم الدعم المالي للسلطة أو مبادرة بعض الدول الأعضاء منفردة بتقديم دعم عيني عبر مؤسساتها الإنسانية.

وتعبر تجربة الجامعة في إيفاد لجنة دولية مستقلة رفيعة المستوى إلى قطاع غزة (٢٠٠٩) عن إشكالية القيود السياسية التي تعيق الفائدة من هذا الإنجاز الكبير، حيث لم تستثمر الجامعة التقرير الصادر عن اللجنة على النحو المأمول رغم أهميته البالغة، ولم يتح هذا التقرير للرأي العام العربي والدولي على النحو المفترض.

وتبدو الجامعة بحاجة ماسة إلى تأسيس إدارة أو فريق دائم لإدارة الأزمات، لا سيما في منطقة تموج بالنزاعات المسلحة والاضطرابات، ودخلت مؤخراً عصر الثورات الشعبية، ورغم إمكانية توقع توافر الجامعة على أداة في هذا المجال، إلا أن الممارسة تكشف عن تعطله أو غيابه عن الفعل.

وتؤكد التجربة التي خاضتها المنظمة العربية لحقوق الإنسان مؤخراً مع الجامعة في سياق توفير الدعم التقني للجامعة في هذا المجال عن ضرورة توافر إدارة معنية.

ويمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تسهم بدور رئيسي ومحوري في تأسيس هذه الإدارة ودعم جهودها عبر تقنيات متنوعة.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

سابعاً : الانتخابات

أسهمت الجامعة بأدوار في مجالات مراقبة الانتخابات في بعض البلدان العربية خلال السنوات الخمس الأخيرة (السودان – الجزائر)، وقد جاءت هذه التجارب مرتبطة بتحقيق مآرب سياسية للحكومات أكثر مما كانت مساهمة جدية في دعم الممارسات الانتخابية، كما جاءت بعيدة عن أي تعاون مع مؤسسات المجتمع المدني على صلة بحساسية الحكومات في هذا الشأن.

بينما يمكن للجامعة بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة الإسهام بدور كبير في دعم العمليات الانتخابية وتطويرها في التشريع والممارسة من ناحية، جنباً إلى جنب مع إسهامها في مراقبة العمليات الانتخابية على النحو الصحيح من ناحية أخرى.

ثامناً : الأمانة العامة

يمكن لمكتب الأمين العام للجامعة أن يشكل نقطة الإرتكاز وحلقة التنسيق فيما بين هذه الأجهزة المختلفة داخل الجامعة وبين مؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، لأن من شأن التنسيق على هذا المستوى أن يعزز من تحقيق الأهداف المنشودة بحكم الولاية السياسية والصلاحيات الإشرافية والرقابية لأمين عام الجامعة.

ويمكن أن يتحقق ذلك عبر اختيار الأمين العام لأحد الخبراء يكون موضع ثقة للمجتمع المدني والرأي العام، يشكل نقطة الارتكاز في مكتب الأمين العام لتولي مهام التنسيق والتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني، والقيام بتقديم المقترحات الموضوعية إلى الأجهزة والإدارات المختصة بالجامعة لتعزيز تعاونها مع مؤسسات المجتمع المدني كل في مجاله.

وختاماً، يبقي أن على الجامعة أن تراجع السياسات والمعايير التى تتبعها إزاء مؤسسات المجتمع المدنى، والتى تشكل عائقاً أساسياً فى إمكانيات تعزيز التعاون بين الطرفين.

* * *

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com