نظام التقارير كآلية للرقابة على حقوق الإنسان

(لجنة حقوق الإنسان العربية نموذجا)

The reporting system as a mechanism for the control of human rights (Arab Human Rights Commission as an example)

د. برابح السّعيد، أستاذ محاضر قسم (ب)،

كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج، الجزائر.

تاريخ الإيداع: 2018/01/31 – تاريخ المراجعة: 2018/05/12

ملخص

يعد نظام التقارير أحد أهم الآليات للرقابة الفعالة على حقوق الإنسان على المستوى الدولي والإقليمي، لما فيه من إلزام للدول على تقديم تقرير عن التدابير التشريعية والقضائية المحرزة ضمانا لحقوق الإنسان في الاتفاقيات الدولية، وتعتبر لجنة حقوق الإنسان العربية الآلية الوحيدة التي تسهر على القيام بهذه المهمة في جامعة الدول العربية ضمانا لاحترام أحكام الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

الكلمات المفتاحية:

لجنة حقوق الإنسان العربية، التقارير، حقوق الإنسان، الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

Abstract

The reporting regime is considered to be one of the most important mechanisms for the effective control of human rights at the regional and international levels, since it obliges States parties to report on legislative and judicial measures taken to guarantee human rights in international conventions, and the Arab Human Rights Commission sees itself as the only mechanism that makes this mission within organizations of the Arab States to guarantee the provisions of the Arab Charter of Human Rights.

Keywords:

Arab Human Rights Committee, Reports, Human Rights, Arab Charter of Human Rights.

مقدمة

يعتبر الميثاق العربي لحقوق الإنسان أول اتفاقية عربية لحقوق الإنسان [1] على مستوى جامعة الدول العربية، حيث نص على مجموعة من الحقوق الواجب التمتع بها من قبل الأفراد وهو بذلك يكرس ضمانات إضافية لحقوق الإنسان على مستوى جامعة الدول العربية. ولكفالة الحقوق التي قررها الميثاق، نص هذا الأخير على أن تنشأ لجنة تدعى في صلب الميثاق " **بلجنة حقوق الإنسان العربية**" وأوكل لها الميثاق مهمة وحيدة تتمثل في تلقي ونظر التقارير المقدمة من الدول الأطراف في الميثاق، وذلك تطبيقا لنص المادة 48 من الميثاق.

ويعتبر نظام التقارير من بين الآليات التي اعتمدتها جميع لجان معاهدات حقوق الإنسان حيث يطلب من الدول الأطراف في الاتفاقيات الدولية بصفة عامة، والميثاق العربي لحقوق الإنسان بصفة خاصة تقديم تقارير سنوية ودورية عن مدى إعمال الحقوق المقررة في الميثاق وتتضمن هذه التقارير التدابير التشريعية والتنفيذية والقضائية المتخذة من الدولة الطرف لإعمال الحقوق المقررة في الميثاق.

ونظرا لأهمية هذه التقارير وما تحتويه من إبراز التقدم المحرز لإعمال الحقوق المقررة في المواثيق الدولية والإقليمية، نجد أن معظم اتفاقيات حقوق الإنسان ومنها الميثاق العربي تقر بحق المنظمات غير الحكومية بتقديم تقارير موازية عن التقارير المقدمة من الدول الأطراف في الميثاق وذلك من أجل الرقابة الفعالة على احترام الحقوق.

والإشكالية التي سنحاول معالجتها: **ما مدى فعالية الدور الذي تقوم به لجنة حقوق الإنسان العربية للنظر في تقارير الدول؟**

وللإجابة عن هذه الإشكالية سنقسم هذه المقالة إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول: مفهوم لجنة حقوق الإنسان العربية بالتركيز على تنظيمها وبيان سير أعمالها، وفي المبحث الثاني: اختصاصات اللجنة في تلقي وفحص التقارير، من خلال التطرق للمبادئ التوجيهية الخاصة بنظام التقارير، وبيان مدى فعالية اللجنة في دراسة التقارير وإبداء التوصيات الختامية.

المبحث الأول

الإطار القانوني للجنة حقوق الإنسان العربية

للتعرف على لجنة حقوق الإنسان العربية سنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نتناول في المطلب الأول **تنظيم اللجنة**، وفي المطلب الثاني نتعرف على **سير أعمال اللجنة** وفي المطلب الثالث **نتطرق لدورات اللجنة**.

[1] - حول الميثاق العربي لحقوق الإنسان أنظر، محمد أمين الميداني، الميثاق العربي لحقوق الإنسان دراسات ووثائق، دار المنى للطباعة والنشر، لبنان 2012 وانظر أيضا سامية بوروبة، إسهام الميثاق العربي لحقوق الإنسان في تكوين قانون حقوق إنسان إقليمي، مجلة الجنان لحقوق الإنسان، العدد 03، حزيران 2012، ص 41-61.

المطلب لأول: تنظيم اللجنة

لجنة حقوق الإنسان العربية، كغيرها من اللجان الاتفاقية الأخرى، تتكون من عدد من الأعضاء يمثلون اللجنة بصفاتهم الشخصية، وينتخبون لمدة معينة حددها الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وتضمن الميثاق ما يضمن لهؤلاء الأعضاء الحياد والاستقلالية من المضايقات والضغوطات التي قد يتعرضون لها أثناء تأديتهم لمهامهم.

كما أشار النظام الداخلي للجنة، إلى أن للجنة سكرتارية، مكلفة بمجموعة من المهام وتعمل على مساعدة اللجنة، أثناء فحصها للتقارير المقدمة من الدول الأطراف في الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

الفرع الأول: أعضاء اللجنة

نصت المادة 45 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أن لجنة حقوق الإنسان العربية تتكون من 07 أعضاء، تنتخبهم الدول الأطراف في هذا الميثاق بالاقتراع السري، ولا يجوز أن تضم أكثر من شخص واحد من مواطني الدولة الطرف ويجوز إعادة انتخابه ويراعى مبدأ التداول[1]. ويشترط حسب الفقرة الثانية من نفس المادة أن يكون الأعضاء من مواطني الدول الأطراف في الميثاق، وأن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة العالية في مجال عملها ،كما يشترط في أعضاء اللجنة أن يعملوا بصفتهم الشخصية وبكل تجرد ونزاهة[2]، وينتخب أعضاء اللجنة لمدة 04 سنوات على أن تنتهي ولاية 03 من الأعضاء المنتخبين في الانتخاب الأول بعد مرور عامين، ويحددون عن طريق القرعة[3].

ويدعو الأمين العام اللجنة لعقد اجتماعها الأول، وتنتخب خلال هذا الاجتماع رئيسا لها من بين أعضائها لمدة عامين قابلة للتجديد لمدة مماثلة ولمرة واحدة[4]، كما تنتخب اللجنة من بين أعضائها نائبا للرئيس يتولى مهام الرئيس في حالة غيابه[5].ويعتبر الرئيس هو الممثل القانوني للجنة، والمتحدث باسمها ويؤدي الوظائف المنوطة به بموجب أحكام الميثاق والنظام الداخلي للجنة، ويقوم على وجه الخصوص بتمثيل اللجنة لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ولدى أي جهة أخرى، كما يقوم الرئيس بترؤس اجتماعات ودورات اللجنة وإدارة مناقشاتها[6].

وبينت المادة 01/46 من الميثاق حالات شغور مقعد داخل اللجنة لأسباب معينة، وتتمثل أسباب حالات الشغور في الوفاة الاستقالة، وانقطاع عضو في اللجنة عن الاضطلاع بوظائفه بدون تقديم عذر مقبول، وذلك بإجماع رأي أعضاء اللجنة الآخرين[7]، وإذا تم إعلان شغور

---

[1] – أنظر المادة 03/45 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

[2] – أنظر المادة 02/45 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

- Mohammed Amin Al Midani, Human rights Bodies in the League of Arab States,
مجلة الجنان لحقوق الإنسان، جامعة الجنان تونس، عدد 03، حزيران 2012، ص 109-135.

[3] – أنظر المادة 04/45 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

[4] – أنظر المادة 06/45 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

[5] – أنظر المادة 04 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية بتاريخ 2014/11/24.

[6] – أنظر المادة 03 من النظام الداخلي للجنة.

[7] – أنظر المادة 01/46 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان .

مقعد ما طبقا للحالات السالفة الذكر، وكانت ولاية العضو الذي يجب استبداله لا تنقضي خلال الأشهر الستة التي تلي إعلان شغور مقعده، يقوم الأمين العام لجامعة الدول العربية بإبلاغ ذلك إلى الدول الأطراف في هذا الميثاق، التي يجوز لها خلال مهلة شهرين، تقديم مرشحين وفقا لنص المادة 45 من الميثاق، وذلك من أجل ملء المقاعد الشاغرة[1].

وتضمنت المادة 47 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان النص على الضمانات والحصانات الضرورية التي يجب أن تمنح لأعضاء اللجنة أثناء تأدية مهامهم، حيث نصت المادة 47 على أن :" تتعهد الدول الأطراف بأن تضمن لأعضاء اللجنة الحصانات اللازمة والضرورية لحمايتهم ضد أي شكل من أشكال المضايقات أو الضغوط المعنوية أو المادية أو أي تتبعات قضائية بسبب مواقفهم أو تصريحاتهم في إطار قيامهم بمهامهم كأعضاء في اللجنة".

الفرع الثاني: سكـــرتارية اللجنـة

نصت المادة 09 من النظام الداخلي للجنة على أن يكون للجنة حقوق الإنسان العربية سكرتارية تتولى أعمالها الفنية، وقد حددت المادة 09 مهام السكرتارية فيما يلي:[2]

01- إحاطة رئيس اللجنة دون تأخير بأي مسائل تخص اللجنة.
02- التحضير لعقد اجتماعات.
03- متابعة بناء قاعدة معلومات متكاملة عن حقوق الإنسان في البلدان العربية تساعد اللجنة في أداء مهمتها.
04- متابعة جمع تقارير الدول الأطراف والاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة والتفسيرات الصادرة عن الأمم المتحدة لمواثيق ومفاهيم حقوق الإنسان.
05- إعداد مشروع موازنة اللجنة.
06- أعمال السجلات المختلفة للجنة.

– تنص المادة 12 من النظام الداخلي للجنة على :" يعتبر مقعد عضو اللجنة شاغرا إذا انقطع عن حضور ثلاث اجتماعات متتالية خلال العام دون عذر مقبول بإجماع رأي أعضاء اللجنة الآخرين، ويبلغ الأمين العام بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة لشغل ذلك وفقا لأحكام المادة 46 من الميثاق".

[1] – أنظر المادة 02/46 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

[2] – لم تحدد المادة 09 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية سكرتارية اللجنة من حيث التعيين والتكوين على خلاف سكرتارية اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان التي تتكون من أمين تنفيذي وأمين مساعد وإداريين وتقنيين، ويعين الأمين التنفيذي من طرف الأمين العام للمنظمة(أنظر المادة 11 من النظام الداخلي للجنة الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 2013)، وكذا سكرتارية اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب حيث تنص المادة 41 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على :" يتولى الأمين العام للاتحاد الإفريقي مهمة تعيين أمين اللجنة ..." كما تضمن النظام الداخلي للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لعام 2010 تنظيم أمانة اللجنة وذلك في المادة 17 من هذا النظام.

- L'article 17 du règlement intérieur de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples stipule que :"01- sans porter préjudice à l'article 41 de la charte africaine, la commission propose la structure organisationnelle du secrétariat et la transmet à l'union africaine pour approbation.
02- Le secrétariat de la commission est composé du/de secrétaire et du personnel professionnel, technique et administratif de la commission.03- le/la secrétaire est nommé(e) par le/la président(e) de la commission de l'UA en vertu de l'article 41 de la charte après consultation du/de la président(e) de la commission africaine".

07- الاحتفاظ بكل وثائق اللجنة وأرشيفها.

08- وضع نظام أرشفة متكامل بما يحقق أغراض الحفظ للوثائق وإمكانية تداولها بسهولة ويراعى تطوير نظام الأرشفة ورقيا وإلكترونيا وبما يستحدث من طرق مختلفة.

09- أي مهام أخرى تكلف بها من قبل الرئيس.

ومن مهام اللجنة أيضا، وضع مشروع جدول الأعمال لكل اجتماع عادي وذلك بالتشاور مع رئيس اللجنة والأعضاء، ويكون ذلك وفقا للأحكام ذات الصلة بالميثاق والنظام الداخلي وتحيل السكرتارية مشروع جدول الأعمال والوثائق الأساسية المتصلة بالبنود المدرجة فيه إلى أعضاء اللجنة قبل أسبوع على الأقل من موعد عقد الاجتماع[1].أما جدول أعمال الاجتماع الاستثنائي للجنة فيقتصر على مناقشة البنود المقترح النظر فيها خلال هذا الاجتماع ، وهو ما نصت عليه المادة 11 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية.

المطلب الثاني: سيــر أعمـال اللجنـة

تقوم لجنة حقوق الإنسان بأعمالها، والمتمثلة أساسا حسب الميثاق العربي لحقوق الإنسان في تلقي ودراسة تقارير الدول الأطراف في الميثاق، بناء على نص المادة 48 منه في شكل دورات أو اجتماعات، ولم يحدد الميثاق العربي لحقوق الإنسان عدد الدورات أو الاجتماعات التي يمكن للجنة أن تعقدها خلال السنة، لكن بالرجوع إلى النظام الداخلي للجنة لعام 2014 يتبين أن بإمكان اللجنة أن تعقد دورات أو اجتماعات عادية واجتماعات استثنائية. لذا سنتطرق **لدورات اللجنة** في الفرع الأول، وإلى **سير أعمال اللجنة أثناء الدورات** في الفرع الثاني.

الفرع الأول: دورات اللجنــة

تعقد لجنة حقوق الإنسان العربية حسب نظامها الداخلي نوعين من الدورات أو الاجتماعات، دورات أو اجتماعات عادية ودورات أو اجتماعات استثنائية.

أولا: الدورات أو الاجتماعات العادية للجنة

نص عليها النظام الداخلي ولم يحدد عددها وترك ذلك إلى تقدير اللجنة نفسها وحسب حاجتها لعقد الدورات[2]، وذلك على خلاف اللجان الإقليمية الأخرى والتي حددت لها لوائحها الداخلية نوع الدورات وعددها خلال السنة[3]، أما عن مكان عقد الاجتماعات والدورات

[1] – أنظر المادة 10 من النظام الداخلي للجنة.

[2] – تنص المادة 01/05 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية على :" تعقد اللجنة من الاجتماعات والدورات ما يلزم لأداء وظائفها وفقا للميثاق والنظام الداخلي".

[3] – تعقد اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب دورتين عاديتين في السنة (المادة 26 من النظام الداخلي للجنة لعام 2010)، كما تعقد اللجنة كذلك دورات غير عادية(المادة 27 من النظام الداخلي للجنة) ، وبالنسبة للجنة الأمريكية لحقوق الإنسان فإنها تعقد دورتين عاديتين على الأقل في السنة(المادة 01/14 من النظام الداخلي للجنة الأمريكية لعام 2013)

فيمكن للجنة عقدها في مقرها أو مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية كما يجوز لها أن تعقد تلك الاجتماعات في أي بلد طرف في الميثاق بناء على دعوة منه[1]، ولكي يكون انعقاد اللجنة صحيحا، لا بد من توفر النصاب القانوني وهو حضور أغلبية أعضائها، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس[2].

ثانيا: الدورات الاستثنائية

نصت المادة 06 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية أن اللجنة بإمكانها عقد اجتماعات استثنائية، ويكون ذلك بناء على دعوة من رئيس اللجنة أو بناء على طلب أغلبية أعضاء اللجنة، ويحدد بالدعوة موضوع الاجتماع.

الفرع الثاني: سير عمل اللجنة أثناء الدورات

لعقد الاجتماع يوجه رئيس اللجنة دعوة إلى أعضاء اللجنة، وتبلغ الدعوات إلى هؤلاء الأعضاء من طرف سكرتارية اللجنة عبر البريد الإلكتروني، أو البريد العادي أو بأي وسيلة تضمن العلم بموعد الاجتماع قبل انعقاده بأسبوعين على الأقل إذا كان اجتماعا عاديا، وبما لا يقل عن أسبوع إذا تعلقت الدعوة باجتماع استثنائي[3]، وتقوم سكرتارية اللجنة بإرسال مشروع جدول الأعمال قبل أسبوع على الأقل من الاجتماع العادي، وتتخذ كافة الترتيبات الفنية والإدارية والمالية لتيسير عقد الاجتماعات المحددة في مواعيدها وفق إجراءات التنظيم المعتمدة في الجامعة[4].

ووفقا لنص المادة 08 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية، فإن تنظيم دورات اللجنة يخضع للأحكام الواردة في المبادئ التوجيهية والاسترشادية لإعداد التقارير وتقديمها للجنة وتعقد دورات مناقشة تقارير الدول الأطراف بشكل علني، ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك، ويجوز للجنة أن تدعو أي شخص أو منظمة لحضور مناقشة تقارير الدول وفقا لضوابط اللجنة، وفي نهاية كل دورة أو اجتماع تصدر اللجنة بيانا عن أعمالها.

المبحث الثاني

اختصاصات اللجنة في تلقي وفحص التقارير

تتمثل مهمة اللجنة وفقا لأحكام الميثاق العربي، في تلقي ونظر التقارير المقدمة من الدول الأطراف في الميثاق، تطبيقا لنص المادة 48 من الميثاق، وبالرغم من أن اختصاص اللجنة يتمثل في تلقي ونظر التقارير فقط وفقا للميثاق، إلا أن اللجنة، وبعد اعتمادها لنظامها الداخلي

[1] – أنظر المادة 07/45 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان وكذا المادة 02/05 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية.

[2] – أنظر المادة 03/05 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية.

[3] – أنظر المادة 01/07 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية.

[4] – أنظر المادة 03.02/07 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية.

سنة 2014، فقد وسعت من اختصاصاتها، لتشمل تفسير الميثاق، ونشر حقوق الإنسان على نطاق واسع، من خلال الزيارات الميدانية، والمشاركة في المؤتمرات الدولية، والورشات الخاصة بحقوق الإنسان.

إضافة إلى اهتمام لجنة حقوق الإنسان العربية، بالمجتمع المدني الذي يعتبر عنصرا فعالا في عمل اللجان الإقليمية ذات الصلة بحقوق الإنسان، فمنذ 2014 اعتمدت اللجنة مبادئ استرشادية وتوجيهية خاصة بمشاركة المجتمع المدني في أعمال اللجنة، من خلال السماح للمنظمات غير الحكومية [1] ، بتقديم تقارير موازية لتلك التي تقدمها الدول الأطراف في الميثاق وبهذه الصورة تسعى اللجنة للرقابة الفعالة على أحكام الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

المطلب الأول: شكل ومحتوى التقارير طبقا للميثاق والمبادئ التوجيهية والاسترشادية للجنة

لم يتطرق الميثاق العربي لحقوق الإنسان ولا النظام الداخلي للجنة إلى شكل ومحتوى التقارير المقدمة من الدول الأطراف في الميثاق، وإنما نجد أن شكل ومحتوى التقارير أقرتهما اللجنة بناء على المبادئ التوجيهية والاسترشادية الخاصة بها.

الفرع الأول: شكل ومحتوى التقارير طبقا للميثاق العربي لحقوق الإنسان

نصت المادة 01/48 من الميثاق العربي على أن الدول تلتزم بتقديم تقارير بشان التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق، وبيان التقدم المحرز للتمتع بها. ومن خلال نص المادة 48 يتبين أن الميثاق قد اتصف بالعمومية، فالمادة 48 لم تحدد المقصود بمصطلح التدابير، فهل المقصود بها التدبير التشريعية أو القضائية ، أو التدابير الأخرى التي من شانها إنفاذ ما جاء في الميثاق، أم المقصود بالتدبير كلها تشريعية وقضائية وإدارية.

الفرع الثاني: شكل ومحتوى التقارير طبقا للمبادئ التوجيهية والاسترشادية للجنة

تهدف المبادئ التوجيهية والإرشادية المتعلقة بإعداد التقارير، إلى تقديم النصح والمشورة للدول الأطراف بشأن شكل ومحتوى تقاريرها المقدمة من أجل تيسير عملية إعداد التقارير وضمان أن تكون هذه التقارير شاملة، وأن تعرضها الدول الأطراف بطريقة موحدة، كما سيؤدي الامتثال لهذه المبادئ إلى تقليل الحاجة في طلب المعلومات الإضافية، التي يمكن للجنة أن تطلبها بناء على نص المادة 02/48. وقد وضعت

[1] – للتفصيل أكثر حول المنظمات غير الحكومية من حيث نشأتها ومفهومها وتطورها، ونشاطها في مجال حقوق الإنسان، أنظر عبد الرحمان لحرش المجتمع الدولي التطور والأشخاص، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007. وانظر أيضا عمر سعد الله وأحمد بناصر، قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 03، 2005.

– Voir aussi, Antoine Gazano, les relations internationales, Gualino éditeur, Paris, 2001, p 96. Gaëlle Breton- Le Goff, l'influence des organisations non gouvernementales sur la négociation de quelques instruments internationaux, édition Yvon Thomson ,Bruxelles,2001,p14. Jacques Fontanel, Les organisations non gouvernementales office des publications universitaires, Alger 2005, p 09.

اللجنة مبادئ توجيهية متعلقة بشكل ومحتوى التقارير المقدمة من الدول الأطراف في الميثاق العربي، ومبادئ متعلقة بشكل ومحتوى التقارير الموازية المقدمة من المجتمع المدني[1].

أولا: المبادئ التوجيهية المتعلقة بشكل ومحتوى التقارير المقدمة من الدول:

وضعت اللجنة في اجتماعها الثاني المنعقد خلال الفترة 06- 2009/07/09 المبادئ التوجيهية المتعلقة بشكل ومحتوى التقارير المطلوب تقديمها من الدول الأطراف بالميثاق وأقرتها بموجب القرار رقم 06، الذي عمم هذه المبادئ على الدول الأطراف آنذاك بتاريخ 2009/09/08، علما بأن هذه المبادئ أكدت أنه ينبغي على الدول الأطراف بالميثاق عند تقديم تقاريرها أن تقدم معلومات حول مدى تضمين تقريرها لمعلومات من مصادر غير حكومية.وفي اجتماعها الخامس والعشرين المنعقد خلال الفترة 29-01/01 2014 اتخذت اللجنة قرارها رقم 143 بشأن تطوير المبادئ التوجيهية والاسترشادية لإعداد التقارير من الدول الأطراف[2].

ويتعين على الدول عند إعداد التقرير مراعاة المبادئ التوجيهية والإرشادية الصادرة عن اللجنة وهذه المبادئ تنطبق على التقارير الأولية والتقارير اللاحقة، وهي تنقسم إلى قسمين شكل التقرير ومحتوى التقرير، وتنطبق المبادئ التوجيهية والإرشادية السالفة الذكر على التقارير الأولية والتقارير الدورية اللاحقة المقدمة إلى اللجنة، غير أنه ينبغي أن يركز التقرير الدوري اللاحق على الفترة الواقعة بين النظر في التقرير السابق للدولة الطرف وتقديم التقرير الحالي، وأن يقدم التقرير معلومات عن إبراز التطورات الجديدة.

ثانيا: المبادئ التوجيهية المتعلقة بشكل ومحتوى التقارير الموازية المقدمة من المجتمع المدني[3]

اتخذت لجنة حقوق الإنسان العربية في اجتماعها الخامس والعشرون المنعقد خلال الفترة 29-2014/01/01 قرارها رقم 144 بشأن إقرار المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقديم تقارير منظمات المجتمع المدني، وكانت هذه هي المرة الأولى بتاريخ اللجنة التي تخصص فيها اللجنة دليل خاص بمشاركة المجتمع المدني سواء من حيث تقديم التقارير الموازية أو تقديم المساهمات الشفهية(جلسات الاستماع).

وعلى خلفية مشاركة منظمات المجتمع المدني في دورات اللجنة منذ نهاية عام 2014 اتخذت اللجنة في اجتماعها 37 المنعقد خلال الفترة 9-11 /2016/01 قرارها رقم 242 بشأن اعتماد النسخة المنقحة والمعدلة من الخطوط الاسترشادية والتوجيهية لإعداد التقارير المقدمة إليها فيما يخص مشاركة المجتمع المدني في أعمال اللجنة، وكذلك فيما يخص متابعة الملاحظات والتوصيات الختامية، وذلك بهدف تطوير

---

[1] – حرصت بعض اللجان الاتفاقية، كاللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، على اعتماد جملة من المبادئ التوجيهية أو الإرشادية، المتعلقة بشكل ومحتوى التقارير المطلوب تقديمها من الدول الأطراف في الاتفاقيات المعنية. أنظر محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مرجع سابق، ص 256

[2] – محمد خالد الضاحي، مداخلة لجنة حقوق الإنسان العربية حول العلاقة مع منظمات المجتمع المدني، بيروت 24 و25 فيفري 2016 منشور على موقع لجنة حقوق الإنسان العربية على الرابط: http://www.lasportal.org

[3] – أنظر دليل مشاركة المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية والهيئات والجهات ذات المصلحة، منشور على موقع جامعة الدول العربية: http://www.lasportal.org

عملها والارتقاء به وفقا للممارسات الدولية الفضلى المتبعة في هذا الشأن[1]، والتقارير الموازية يجب أن تراعي المبادئ التوجيهية المقررة، والمتمثلة في الناحية الشكلية والموضوعية للتقرير.

المطلب الثاني: تقديم التقارير ومناقشتها من طرف اللجنة

نعالج في هذا المطلب تقديم التقارير من طرف الدول الأطراف في الميثاق العربي لحقوق الإنسان، ومناقشتها من طرف أعضاء لجنة حقوق الإنسان العربية، وبحضور المنظمات غير الحكومية وممثلي الدول الأطراف.

الفرع الأول: تقديم التقرير

عملا بأحكام الفقرة الأولى من المادة 48 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان، فإن تقارير الدول عن التدابير المتخذة لتنفيذ التزاماتها وإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها بموجب الميثاق، ترسل إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية، الذي يتولى بدوره إحالة التقرير إلى لجنة حقوق الإنسان العربية(لجنة الميثاق).

ويجب على كل دولة لكي تفي بالتزاماتها المتعلقة بتقديم التقارير، أن تقدم تقريرا أوليا شاملا ، يقدم خلال سنة من تاريخ دخول الميثاق حيز التنفيذ بالنسبة لها ، ويجب أن تواصل الدول بعد ذلك تقديم التقارير بصورة دورية كل ثلاثة أعوام عقب تقديم التقرير الأول[2].

ويجب أن تورد التقارير التدابير التشريعية والقانونية والإدارية، وأي تدابير أخرى لإنفاذ أحكام الميثاق، كما ينبغي أن تذكر أية عوامل أو صعوبات صودفت في مجال إعمال الحقوق وضمانا لأن تحتوي التقارير على معلومات وافية تسمح للجنة بأداء عملها، فقد أصدرت اللجنة المبادئ التوجيهية والاسترشادية بشأن التقارير الخاصة بالميثاق العربي لحقوق الإنسان، والتي تكلمنا عنها في الفرع الأول.

وللإشارة فإن الميثاق العربي لحقوق الإنسان ، وكذا النظام الداخلي للجنة لم يتعرضا لكيفية النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف إلى لجنة حقوق الإنسان العربية طبقا لنص المادة 48 من الميثاق، بل نجد أن هذه الآلية(آلية النظر في التقارير) قد اعتمدتها لجنة حقوق الإنسان العربية بموجب قرارها رقم 26/125 في اجتماعها السادس والعشرون ، وذلك في 21-22 جوان 2014، وذلك بهدف مساعدة اللجنة

[1] – محمد خالد الضاحي، مرجع سابق.
قدم المجتمع المدني عدة تقارير موازية منذ 2014:
– في الدورة السادسة للجنة بشأن مناقشة التقرير الأول للعراق 2014 قدم المجتمع المدني تقريرين
– في الدورة السابعة للجنة بشأن مناقشة التقرير الأول للبنان 2015 قدم المجتمع المدني 07 تقارير موازية.
– في الدورة الثامنة للجنة بشأن مناقشة التقرير الأول السودان2015 قدم المجتمع المدني 07 تقارير موازية .
– في الدورة التاسعة للجنة بشأن مناقشة التقرير الدوري الأول للأردن 2016 قدم المجتمع المدني 11 تقريرا موازيا.
[2] – انظر المادة 02/48 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

في الاضطلاع بالمهام المنوطة بها بموجب المادة 48 من الميثاق وتوجيه عملها، إضافة إلى أن هذه الآلية تسهل مهمة الدول في الوفاء بالتزاماتها بموجب أحكام الميثاق[1].

الفرع الثاني: مناقشة التقرير

تجتمع اللجنة قبل موعد مناقشة الدولة الطرف بمدة لا تقل عن يومين لمناقشة التساؤلات والملاحظات المعدة من قبل الأعضاء، واعتمادها بشكل نهائي قبل إجراء الحوار البناء مع الدولة الطرف.

أولا: الحوار البناء

تقوم اللجنة بإجراء حوار بناء [2]مع الدولة الطرف مقدمة التقرير، وذلك في جلسات علنية، حيث تدعو اللجنة الدولة الطرف إلى إرسال وفد لتمثيلها في الحوار، وخلال الحوار يدعو الرئيس أو ممثله الوفد إلى عرض موجز عن التقرير، مع التركيز على التركيز التطورات ذات الصلة التي حدثت منذ تقديمه، ويدعو الرئيس أعضاء اللجنة إلى طرح الأسئلة أو إلى التعليق على مجموعة الحقوق التي يجب الإفادة عنها، على النحو المنصوص عليه في المبادئ التوجيهية والاسترشادية بشان تقديم التقارير الصادرة عن اللجنة، ويمنح الوفد الوقت اللازم للرد، وتجرى المداولات على نفس النحو فيما يتعلق بالمجموعة التالية من الحقوق، حتى الانتهاء من تناول المسائل المتعلقة بجميع الحقوق المنصوص عليها في الميثاق، ويدعو الرئيس وفد اللجنة إلى الإدلاء بكلمة ختامية، كما يقوم الرئيس أو ممثله بعقد مؤتمر صحفي يتناول خلاصة أعمال الدورة.

وينبغي أن يضم وفد الدولة مقدمة التقرير أشخاصا تتوفر لديهم المعرفة والكفاءة والسلطة لتوضيح جميع الجوانب المتعلقة بحالة حقوق الإنسان في هذه الدولة، وللرد على أسئلة اللجنة.

ويجوز لأعضاء اللجنة أن يزوروا الدولة الطرف مقدمة التقرير، عندما توجه إليهم الحكومة دعوة، أو بناء على طلب اللجنة، وذلك بهدف الإطلاع على حالة حقوق الإنسان في الدولة الطرف، وعقد ورشة تعريفية بالميثاق والآليات الناظمة لعمل اللجنة للجهات والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية في الدولة الطرف[3].

---

[1] – انظر لجنة حقوق الإنسان العربية (الأمانة العامة)، آلية النظر في تقارير الدول الأطراف في الميثاق العربي لحقوق الإنسان المقدمة إلى لجنة حقوق الإنسان العربية(لجنة الميثاق) منشور على موقع جامعة الدول العربية.

[2] – مبدأ الحوار البناء متبع في عمل معظم لجان الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ذلك أن الغاية من نظام التقارير هي ضمان امتثال الدول الأطراف لأحكام الإتفاقية وإعمالها للحقوق الواردة فيها، وليس تقديم الاتهامات وتوجيه الانتقادات لهذه الدول، ولكن مبدأ الحوار البناء لا يسلب اللجان حقها في توجيه ما تشاء من أسئلة وفي طلب مختلف البيانات والمعلومات من ممثلي الدول. انظر محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مرجع سابق، ص 258.

[3] – تلقت لجنة حقوق الإنسان العربية دعوة من الحكومة اليمنية بواسطة وزارة حقوق الإنسان بتاريخ 2015/07/20 لزيارة الجمهورية اليمنية، بوصفها طرفا في الميثاق من اجل الإطلاع على واقع حقوق الإنسان في مدينة عدن على إثر النزاع المسلح الداخلي ، في سياق رصد وتوثيق حالة حقوق الإنسان في الجمهورية اليمنية، ولبت اللجنة الدعوة في اجتماعها 34 المنعقد في الفترة 05-2015/08/07 وشكلت فريق عمل واستغرقت الزيارة 03 أيام من 11-2015/09/13 التقى فيها فريق العمل مع منظمات المجتمع المدني اليمنية حيث استعرض فريق العمل دور ومهام واختصاصات لجنة الميثاق، كما قام الفريق بعقد لقاء مع مسئولي

ثانيا: دور المجتمع المدني أثناء مناقشة التقرير(الحوار البناء)

يمكن للمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية[1]، والهيئات والجهات ذوي المصلحة التي ترغب في حضور مناقشة اللجنة لتقارير الدول الأطراف بطلب للجنة في هذا الشأن. ولا يسمح لهذه المؤسسات والهيئات أن تتدخل في عملية الحوار البناء، الذي يتم بين اللجنة والدولة الطرف، ولا يسمح لها بتقديم مداخلات تعقيبية خلال عملية الحوار، وإن كان يمكن لتلك المؤسسات والمنظمات أن تلفت نظر اللجنة أو أعضائها، إلى أي أمر عبر تقديم المعلومات المكتوبة للجنة خلال أسبوع من انتهاء المناقشة.

ثالثا: إبداء الملاحظات الختامية ومتابعة تنفيذها

نصت المادة 04/48 من الميثاق العربي على أن:" تناقش اللجنة التقرير وتبدي ملاحظاتها وتقدم التوصيات الواجب اتخاذها طبقا لأهداف الميثاق". ويتبين من خلال الفقرة 04، أن اللجنة تقوم، عقب الانتهاء من الحوار البناء مع الدولة مقدمة التقرير، باعتماد ملاحظاتها وتوصياتها الختامية[2]، ويتضمن تقرير الملاحظات والتوصيات الختامية البنود التالية: مقدمة، الجوانب الايجابية، العوامل والصعوبات التي تعيق تنفيذ الميثاق المواضيع الرئيسية مبعث القلق، الاقتراحات والتوصيات.

وباعتماد اللجنة للملاحظات الختامية، تكون بذلك قد انتهت من مناقشة التقرير بصورة رسمية، وتعتبر هذه الملاحظات والتوصيات بمثابة القرار الذي تتخذه اللجنة، ويفترض أن تستلهم اللجنة في صياغتها لهذه الملاحظات جملة من المبادئ التي تؤكد ضرورة تعزيز التعاون في مجال النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها[3].

الإدارة المحلية لمدينة عدن . أنظر تقرير فريق عمل لجنة حقوق الإنسان العربية إلى الجمهورية اليمنية (مدينة عدن) 11-2015/09/13 منشور على موقع لجنة حقوق الإنسان العربية على موقع جامعة الدول العربية.

[1] – تزايد عدد المنظمات غير الحكومية، وتعاظم دورها على كافة الأصعدة المحلية والإقليمية والدولية، وخاصة في عقدي الثمانينات، والتسعينات، وبدايات القرن الحادي والعشرين. للتفصيل حول دور هذه المنظمات، أنظر سعيد عبد المسيح شحاتة، دور المنظمات غير الحكومية على الصعيد الدولي: الحاضر والمستقبل، مجلة السياسة الدولية، العدد 119، جانفي 1995، ص 220-226.وانظر أيضا، عمار جفال، قوى ومؤسسات العولمة: التحليات والاستجابة العربية، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والإعلامية، جامعة الجزائر، العدد الأول، 2003.

[2] – للإطلاع على الملاحظات والتوصيات الختامية للجنة حقوق الإنسان العربية والمتعلقة بتقارير الدول طبقا لنص المادة 48 من الميثاق، أنظر موقع اللجنة:

http://www.lasportal.org/ar/humanrights/Committee/Pages/Reports.aspx

[3] – يوسف بالقمح، مرجع سابق، ص ص 165، 166.

ولمتابعة تنفيذ الملاحظات والتوصيات الختامية اعتمدت اللجنة في مبادئها التوجيهية المتعلقة بآلية النظر في التقرير المقدمة من الدول الأطراف، مقرر تقرير الدولة الذي يتولى متابعة تنفيذ التوصيات الختامية، ويتولى إعداد وعرض تقرير مرحلي على اللجنة عن التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات الختامية التي اختارت اللجنة أولوية تنفيذها.

ونص الميثاق العربي لحقوق الإنسان، على أن للجنة أن تنشر تقاريرها وملاحظاتها وتوصياتها الختامية، بناء على قرار تتخذه بالأغلبية المطلقة لأعضائها، الأمر الذي يجعل اللجنة سيدة في نشر تقاريرها، وفي إعطاء الصورة الحقيقية لكل دولة طرف الميثاق العربي لحقوق الإنسان[1]، وأوضحت المادة 06/48 أن تقارير لجنة حقوق الإنسان العربية، وكذلك ملاحظاتها الختامية وتوصياتها، تعتبر وثائق علنية تعمل اللجنة على نشرها على نطاق واسع، وهو ما يعد نوعا من الشفافية التي تتبعها اللجنة في أعمالها، واحتراما للرأي العام الذي سيطلع على هذه الوثائق، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ينظر إلى هذه العلانية في نشر التقارير كنوع من العقوبات في حق الدول الأطراف في الميثاق، التي لا تلتزم بأحكام الميثاق[2].

الفرع الثالث: تقييم دور اللجنة في فحص التقارير

ناقشت اللجنة إلى غاية الدورة العاشرة تسعة تقارير أولية وتقرير دوري واحد وتلقت عديد التقارير الموازية(تقارير الظل) من منظمات المجتمع المدني، خاصة بعد اعتماد المبادئ التوجيهية والاسترشادية لإعداد التقارير المقدمة إليها فيما يخص مشاركة المجتمع المدني في أعمال اللجنة من خلال فحص اللجنة لتقارير الدول سنة 2014.

أولا: التقارير الأولية

إلى غاية دورتها العاشرة ناقشت اللجنة 09 تقارير أولية وذلك خلال دوراتها منذ 2012[3]: تقرير المملكة الأردنية الهاشمية، تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تقرير مملكة البحرين، تقرير دولة قطر، تقرير دولة الإمارات العربية المتحدة، تقرير جمهورية العراق، تقرير جمهورية لبنان، تقرير جمهورية السودان، تقرير المملكة العربية السعودية.

ثانيا: التقارير الموازية

[1] – تنص المادة 15 من النظام الداخلي للجنة حقوق الإنسان العربية على :" تتخذ اللجنة قراراتها وملاحظاتها وتوصياتها بالأغلبية المطلقة"

[2] – محمد أمين الميداني، المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وانتهاك أحكام الميثاق العربي لحقوق الإنسان مجلة الجنان لحقوق الإنسان، جامعة الجنان، تونس، عدد مزدوج 04، 05، ديسمبر 2013، ص 29.

[3] – للاطلاع على التقارير الأولية المقدمة من الدول للجنة حقوق الإنسان العربية، والملاحظات والتوصيات المقدمة من اللجنة أنظر موقع لجنة حقوق الإنسان العربية على موقع جامعة الدول العربية على الرابط: http://www.lasportal.org/ar/humanrights/Committee/Pages/Reports.aspx

على خلفية مشاركة منظمات المجتمع المدني في دورات اللجنة منذ نهاية عام 2014 اتخذت اللجنة في اجتماعها 37 المنعقد خلال الفترة 9-11 /2016/01 قرارها رقم 242 بشأن اعتماد النسخة المنقحة والمعدلة من الخطوط الاسترشادية والتوجيهية لإعداد التقارير المقدمة إليها فيما يخص مشاركة المجتمع المدني في أعمال اللجنة وكذلك فيما يخص متابعة الملاحظات والتوصيات الختامية، وذلك بهدف تطوير عملها والارتقاء به وفقا للممارسات الدولية الفضلى المتبعة في هذا الشأن.

وفي هذا الإطار، فقد تلقت اللجنة عديد التقارير الموازية من منظمات المجتمع المدني وهذه التقارير ساعدت اللجنة، في فهم تقرير الدولة، وفهم البيانات والمعلومات الواردة في تقرير الدولة، فالتقارير الموازية بالنسبة للجنة، هي ذات أهمية لما تحمله من حقائق ومعلومات قد لا تدرجها الدول في تقاريرها سواء الأولية أو الدورية[1].

ثالثا: التقارير الدورية: التقارير الدورية هي التقارير التي تقدمها الدول إلى اللجنة، خلال فترة زمنية حددها الميثاق العربي بـ 03 سنوات، بعد تقديم التقرير الأولي، وتكمن أهمية هذه التقارير في كونها بيانا واضحا لمدى التقدم المحرز من الدول الأطراف في مجال حقوق الإنسان، وذلك عن طريق المقارنة بين التقارير السابقة(الأولية)، والتقارير الدورية[2].

وناقشت اللجنة تقرير دوري واحد قدمته الأردن، وذلك في دورتها التاسعة المنعقدة خلال الفترة 13-2016/02/18، ولاحظت اللجنة أن التقرير الدوري الأول لم يتضمن جهود الدولة في مجال متابعة تنفيذ الملاحظات والتوصيات الختامية التي أصدرتها اللجنة على التقرير الأول في أفريل 2012. كما لاحظت اللجنة أن الدولة الطرف لم تشرك المنظمات غير الحكومية في عملية إعداد التقرير.

خاتمة

يعتبر نظام التقارير من بين الآليات الفعالة في الرقابة على احترام الحقوق والحريات التي تضمنها الميثاق العربي لحقوق الإنسان وبالرغم من اختصاص اللجنة المتمثل في نظر التقارير فقط، إلا أنها أولت أهمية بالغة لهذا الاختصاص، من خلال اعتماد مبادئ توجيهية لإعداد التقارير الخاصة بالدول، إضافة إلى المبادئ الخاصة بمشاركة المجتمع المدني، وقد ساهمت هذه المبادئ في التسهيل على الدول إعداد تقاريرها بسهولة، وفي مشاركة المجتمع المدني في الدورات المتعلقة بنظر التقارير، وبالرغم من حداثة اللجنة، إلا أن فعاليتها تبرز من خلال معالجتها لعديد التقارير الأولية والتقارير الدورية للدول الأطراف، إضافة إلى موقعها الالكتروني الذي يمتاز بالحداثة، وكذا اعتمادها لنشرة إلكترونية تتضمن نشاطاتها، وهي عبارة عن مجلة إلكترونية، صدر منها لغاية 2016، 03 أعداد.

[1] – للإطلاع على التقارير المقدمة من المجتمع المدني(التقارير الموازية)، أنظر الرابط
: http://www.lasportal.org/ar/humanrights/Committee/Pages/Reports.asp

[2] – منتصر سعيد حمودة، الحماية الدولية للمرأة دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2007، ص 255.

وقد لاحظت لجنة حقوق الإنسان العربية من خلال تجربتها ومن خلال دراستها للتقارير المقدمة من الدول الأطراف، وتقديمها للملاحظات والتوصيات الختامية، أن النظام الإقليمي العربي لحقوق الإنسان، لن يكتسب الفاعلية المأمولة إلا باستكمال مصادقات جميع الدول العربية، هذا من جهة ومن جهة أخرى، الالتزام بمتابعة تنفيذ الملاحظات والتوصيات الختامية.