



الاستعراض الدوري الشامل

غياب الإرادة والإنفاذ



الاستعراض الدوري الشامل.. غياب الإرادة والإنفاذ

تقرير رقابي



فريق العمل

الإشراف والمراجعة:

- **نضال منصور** - مؤسس وعضو مجلس إدارة/ مركز حماية وحرية الصحفيين

إعداد:

- **الدكتور صدام أبو عزام** - مستشار وخبير حقوقي
- **إسلام البطوش** - باحث ومنسق وحدة الأبحاث/ مركز حماية وحرية الصحفيين

التصميم والإخراج الفني:

- **سوسن المطر** - مسؤولة الإتصال ووسائل التواصل الاجتماعي/ مركز حماية وحرية الصحفيين

فهرس المحتويات

المقدمة

5

الملخص التنفيذي

6

المنهجية

أولاً: نظرة عامة عن آلية الاستعراض الدوري الشامل (UPR)

7

■ مفهوم الاستعراض الدوري الشامل لأوضاع حقوق الإنسان

8

■ الجانب الإجرائي

ثانياً: الأردن في الاستعراض الدوري الشامل (UPR)

9

■ المراجعة الدورية الأولى

9

■ المراجعة الدورية الثانية

10

■ المراجعة الدورية الثالثة

11

■ ملخص ورقة الموقف التي قدمتها مؤسسات المجتمع المدني الأردنية

12

■ إنفاذ التوصيات.. المسار والواقع

13

■ رؤية وجهود المجتمع المدني

ثالثاً: التحديات الوطنية

18

■ التصديق على المعاهدات الدولية

20

■ التصديق الناقص على المعاهدات

22

■ القيمة القانونية للمعاهدات

24

■ الخطاب المزدوج للحكومات

26

■ ازدواجية الإجراءات الدستورية

26

■ التخطيط لحقوق الإنسان

27

■ الآليات المؤسسية

28

■ النهج الشامل لحقوق الإنسان " الإرادة الوطنية" رر

30

■ الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني

30

■ قواعد البيانات والمعلومات

31

رابعاً: التوصيات

2009، ويُشخص المشكلات، ويسعى إلى تقديم توصيات، ومسارات للمستقبل.

ووفقاً للتقرير، فإن عملية التحليل تُؤشر على جملة من التحديات التي تواجه منظومة حقوق الإنسان في الأردن، ومن أبرز تلك التحديات، أن عملية التعامل مع آليات حقوق الإنسان وإدماجها في النظام الدستوري الأردني يشوبها الغموض، والابهام نظراً لعدم وضوح الضوابط الدستورية في المادة (33) من الدستور الأردني، بالإضافة إلى خلو الدستور من نص صريح على القيمة القانونية للمعاهدات الدولية.

التحديات التي تؤثر على منظومة حقوق الإنسان عديدة، ومن أكثرها تأثيراً؛ حالة تنازع الاختصاصات وتباين النهج المؤسسي، فالاختصاصات تتوزع بين أكثر من جهة، ولجنة، ومؤسسة تعمل كلها على حقوق الإنسان، فاللجنة الدائمة في وزارة الخارجية ذات اختصاص، ولها اليد الطولى في التعامل مع الآليات الدولية، وكذا الأمر، فمكتب المنسق الحكومي يلعب دوراً في منظومة حقوق الإنسان في الأردن، أضف إلى ذلك وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وغيرها من الجهات الأخرى التي فضّل فيها التقرير، هذا التعدد لم يُشكل حالة إيجابية داعمة لمنظومة حقوق الإنسان، وإنما كان معيقاً في كثير من الأحيان أمام اتخاذ خطوات إيجابية.

يوضح التقرير أن التعامل مع حالة حقوق الإنسان لا يُشكل أولوية، أو منطلق عمل لدى بعض الحكومات، ويتأرجح ذلك من حكومة إلى أخرى، الأمر الذي ينعكس سلباً على صورة الأردن في حماية، وتعزيز حقوق الإنسان.

وينوه التقرير إلى عدم وجود علاقة مؤسسية بين الحكومة والمجتمع المدني في مجال حقوق الإنسان، وعلى الرغم من تقديم المجتمع المدني مبادرة "آلية تنسيق مؤسسية" تستند إلى إطار تشريعي، إلا أنه لم يُستكمل العمل عليها، مضيفاً أن عملية التخطيط الوطني لحقوق الإنسان تواجه العديد من التحديات، تبدأ بالأولويات، وشمول كافة حقوق الإنسان، وتنتهي بعدم وضوح أدوار المجتمع المدني في الخطط الحكومية.

يسعى هذا التقرير إلى رصد الجهود التي بُذلت وتُبدل لإنفاذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان 2018، والتحديات التي تعترض المضي قدماً لتطبيقها.

يحاول التقرير تتبع الإجراءات التي نفذتها الحكومة في التعامل مع التوصيات، مع الأخذ بعين الاعتبار غياب المعلومات المُفصّل عنها من السلطة التنفيذية حول التعامل مع آليات الأمم المتحدة بشكل عام، والمراجعة الدورية الشاملة بشكل خاص.

ويُسلط التقرير الضوء على الجهود التي قامت بها مؤسسات المجتمع المدني منذ آخر استعراض دوري شامل لحقوق الإنسان عام 2018.

ويستعرض التقرير بالتحليل والنقاش التحديات التي تعيق إرادة الإنفاذ، ويقدم جملة من التوصيات التي من شأنها أن تمثل خارطة طريق للتغلب على هذه التحديات، واستدراك العمل على تنفيذ توصيات المراجعة الدورية الشاملة لعام 2018.

الملخص التنفيذي

مضى منذ الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان (UPR) في عام 2018 حتى الآن ما يزيد عن 3 سنوات، والتتبع، والرصد، والتوثيق لعمليات إنفاذ التوصيات ما زال محدوداً.

لم تُقدم الحكومة تقارير إفصاح عن آليات تعاملها مع التوصيات، ولم توفر معلومات كافية عمّا أنجزته، وحتى هذه اللحظة لم تُطبق آليات مؤسسية في التعامل مع مؤسسات المجتمع المدني، وحتى المؤسسات الوطنية.

"الاستعراض الدوري الشامل.. غياب الإرادة والإنفاذ" عنوان التقرير الرقابي الثاني الذي أعده مركز حماية وحرية الصحفيين بالتعاون مع IM الشريك السويدي للتنمية، يُسلط الضوء على تفاصيل كثيرة مرتبطة بمسار الاستعراض الدوري الشامل منذ عام

■ إعداد الحكومة لقائمة أولويات حقوقية تُعلنها، وتلتزم بتنفيذها بالشراكة مع المؤسسات الوطنية، والمجتمع المدني، وتكون آليات تنفيذها محددة، وإطارها الزمني واضح.

■ وضع قواعد مرجعية " دليل إرشادي" لإعداد وكتابة التقارير الوطنية المرتبطة بالآليات التعاهدية وغير التعاهدية، على أن تلتزم الجهات الحكومية بإنفاذها.

■ العمل بجدية على الأخذ بمقترح هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني "همم" في إنشاء آلية وطنية لمتابعة قضايا حقوق الإنسان.

■ بناء نظام معلومات وطني عن حالة حقوق الإنسان في الأردن، والتحديات، والتقدم المُحرز، وقصص النجاح، ويُقدم مؤشرات إحصائية للوضع العام، وهو ما يساعد الحكومة، والمجتمع المدني للشراكة، وبناء خطط العمل.

منهجية إعداد التقرير

اعتمدت منهجية إعداد التقرير المنهج الوصفي التحليلي بشكل رئيسي، من خلال تتبع السياق الوطني المتعلق بمنظومة حقوق الإنسان الدولية، والانتقال من الخاص إلى العام للاستدلال على خلاصات، ونتائج تشخص الواقع الوطني في التعامل مع آليات حماية، وتعزيز حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وفي سبيل ذلك تم اتخاذ الآتي:

مراجعة وتحليل عملية الاستعراض الدوري الشامل التي خضع لها الأردن خلال الفترات السابقة، وهي ثلاث دورات، ومراجعة تحليل كافة الوثائق المتعلقة بهذه المراجعة، بما فيها التقرير الوطني، والسياسات الإجرائي، والإفادات التي تقدم بها المجتمع المدني، والتوصيات وتعامل الحكومات معها.

التركيز على المراجعة الدورية الثالثة، والتي شكلت منعطفاً في التعامل مع المجتمع المدني، ومع التوصيات لغاية إعداد هذا التقرير، وتحليل السياق الإجرائي الذي ساد خلال هذه المراجعة.

وحسب التقرير، فإن العمل الحقوقي غير المنظم يتصدر المشهد، فلا يوجد قاعدة بيانات وطنية لتقارير حقوق الإنسان، والتوصيات المنبثقة عن الآليات التعاهدية، وغير التعاهدية، مما يؤدي إلى أن يتسم العمل الرسمي بأنه مجرد استجابات، وردات فعل لتقرير معين، أو لتراجع الأردن في مؤشرات دولية. وثق التقرير جهود مؤسسات المجتمع المدني، للوصول إلى حالة شراكة وتعاون مع المؤسسات الرسمية، في التعامل مع الآليات الدولية، ومتابعة التزامات الأردن، وحالة إنفاذ التوصيات التي قبلها، حيث قدمت هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني "همم" مقترحاً أرسلته إلى الحكومة في كانون الثاني/يناير 2019، لإنشاء آلية وطنية تتشارك فيها الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، ويتم خلالها التعلم من الدروس المستفادة من التجارب السابقة للمشاورات الوطنية بين الحكومة والمجتمع المدني وغيرها من المؤسسات، بالإضافة إلى إعداد مركز راصد تقريراً تقييماً عن إنفاذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان.

وبين التقرير أن مركز حماية وحرية الصحفيين نظم خلال عام 2021، ملتقيين بمشاركة الحكومة، والمؤسسات الوطنية، ومؤسسات المجتمع المدني، الأول ملتقى "حقوق الإنسان في الأردن.. نهج جديد لعلاقات تشاركية"، والآخر ملتقى الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان "مراجعات ضرورية.. وخطوات للمستقبل"، والذين لخصا رؤية مؤسسات المجتمع المدني، وقدموا توصيات، ومخرجات كانت كفيلة بوضع عملية الشراكة والتعاون، والتعامل مع الآليات الدولية على المسار الصحيح.

وأوصى التقرير بمجموعة من التوصيات، وهي:

■ إنجاز مراجعة الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، بحيث تُصبح أكثر واقعية، وقابلة للتنفيذ، ومرتبطة بمؤشرات قياس، وإطار زمني للتنفيذ.

■ المباشرة في موائمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.

ينصب التركيز في هذا التقرير على آلية المراجعة الدورية الشاملة لأوضاع حقوق الإنسان، والانطلاق منها لتشخيص السياق الوطني الأردني في التعامل مع منظومة حقوق الإنسان بشكل عام، والاستدلال على الدور الكبير والمؤثر الذي يلعبه المجتمع المدني الأردني.

1:1 مفهوم الاستعراض الدوري الشامل لأوضاع حقوق الإنسان

الاستعراض الدوري الشامل آلية غير تعاهدية تشرف عليها هيئة الأمم المتحدة من خلال مجلس حقوق الإنسان، وتقوم على عملية استعراض سجلات حقوق الإنسان الخاصة بجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مرة كل أربع سنوات¹.

تستند عملية الاستعراض الدوري الشامل لأوضاع حقوق الإنسان إلى مبدأ المساواة في المعاملة بين جميع الدول، ويوفر الاستعراض فرصة لجميع الدول للإعلان عن الإجراءات التي اتخذتها لتحسين أحوال حقوق الإنسان في بلدانها، والتغلب على التحديات التي تواجه التمتع بحقوق الإنسان، كما يمثل تقاسماً لأفضل ممارسات حقوق الإنسان في مختلف أنحاء العالم، ويمكن القول بأن مرحلة الاستعراض الدوري الشامل تتألف من ثلاث مراحل رئيسية، هي²:

- استعراض حالة حقوق الإنسان في الدول قيد الاستعراض.
- تنفيذ الدول قيد الاستعراض للتوصيات الواردة والتعهدات الطوعية خلال جلستين من الاستعراض.
- تقديم تقرير في الاستعراض المقبل عن تنفيذ تلك التوصيات والتعهدات، وبشأن حالة حقوق الإنسان

■ تحليل التعامل الرسمي مع الآليات الدولية التعاهدية باعتبارها تدلل على التعامل الرسمي مع آليات حماية وتعزيز حقوق الإنسان، والتعامل مع اللجان المنبثقة عنها، والملاحظات الختامية التي تصدرها.

■ الإشارة إلى الجهود المبذولة من قبل المجتمع المدني، والتي تُشكل حالة نضوج للتعامل مع آليات حماية وتعزيز حقوق الإنسان في الأردن، ولا سيما الاستعراض الدوري الشامل، بما يملكه المجتمع المدني من قدرات فنية، وإجرائية في إنضاج رؤية وطنية تعكس الواقع.

■ عقد جلسة عصف ذهني لاستعراض ومراجعة بعض التوصيات، وما تم حيالها، وسماع وجهة نظر المجتمع المدني حول هذه التوصيات للاستدلال على أن عملية البيانات والمعلومات، والإفصاح تعتبر ركيزة أساسية في قدرة الحكومات على التعامل مع التوصيات، ورصد التقدم المحرز.

■ مراجعة كافة الوثائق ذات العلاقة من ورقة الموقف التي قدمتها مؤسسات المجتمع المدني، والبيان الوزاري للحكومة، والخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، ورصد الإجراءات التي اتخذت حيال مسألة حقوق الإنسان.

1: نظرة عامة عن آلية الاستعراض الدوري الشامل (UPR)

انخرط الأردن مبكراً في منظومة حقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي والدولي، لكن حالة الجمود والكسل المؤسسي على الصعيد الإقليمي كانت أحد أسباب عدم الفعالية، وبالتالي انعكس ذلك على جدية وإرادة الحكومات في التعامل مع الآليات الإقليمية، أما على الصعيد الدولي فالأمر مختلف نسبياً، فالآليات الدولية التعاهدية وغير التعاهدية اشتهت ساعدها، وباتت تطور ذاتها بشكل مستمر نظراً لحالة النضوج المؤسسي، والاستقلال الذاتي، والضمانات الإجرائية التي جعلت من هذه الآليات محل نظر من قبل المجتمع الدولي، وحفزت الدول على التعامل والاستجابة لها.

1 للاطلاع أكثر على آلية الاستعراض الدوري الشامل يرجى زيارة الرابط التالي:
<https://www.upr-info.org/>

2 الموقع الإلكتروني الخاص بالمراجعة الدورية الشاملة لأوضاع حقوق الإنسان الرابط:
<https://www.upr-info.org/>

تتمثل الوثائق التي تستند إليها عملية الاستعراض إلى:

- ميثاق الأمم المتحدة.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- صكوك حقوق الإنسان التي تكون الدولة طرفاً فيها (معاهدات حقوق الإنسان التي صدقت الدولة المعنية عليها).
- التعهدات والالتزامات الطوعية التي قدمتها الدولة (مثلاً، سياسات و/ أو برامج وطنية بشأن حقوق الإنسان).
- القانون الإنساني الدولي القابل للتطبيق.

إن هذه المرتكزات التي تعتمد عليها عملية المراجعة الدورية الشاملة هي ما أعطت لهذه الألية القوة، والأهمية على الصعيد الدولي والوطني، فهي تُعتبر عملية مراجعة شاملة لمنظومة حقوق الإنسان في الدولة محل الاستعراض، ويتم الاستناد في عملية الاستعراض إلى الوثائق التالية³.

- تقرير مؤلف من 20 صفحة من قبل الدولة قيد الاستعراض حول وضع حقوق الإنسان في تلك الدولة.
- تجميع عشر صفحات من قبل مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان يحتوي على معلومات من هيئات المعاهدات، والإجراءات الخاصة، ووكالات الأمم المتحدة.
- ملخص عشر صفحات من قبل المفوضية يحتوي على المعلومات من المجتمع المدني.

والهدف النهائي من الاستعراض التوصل إلى توصيات، ونتائج للدولة الطرف لتطوير منظومة حقوق الإنسان لديها، وهذه التوصيات تختلف من دولة إلى أخرى، ومن هي الدولة التي قدمت التوصية، وهل هي عامة أم خاصة، ولا شك في أن العلاقات الدبلوماسية والسياسية بين الدول تلعب دوراً وتنعكس على التوصيات بشكل أو بآخر.

■ معلومات مقدمة من الدولة قيد الاستعراض يمكن أن تأخذ شكل "تقرير وطني".

■ معلومات واردة في تقارير خبراء، وأفرقة حقوق الإنسان المستقلين المعروفين باسم "المقررين الخاصين"، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، وكيانات الأمم المتحدة الأخرى.

■ المعلومات المقدمة من أصحاب المصلحة الآخرين، ومن بينهم المنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

2:1 الجانب الإجرائي

يبدأ الاستعراض بتقديم الدولة قيد الاستعراض تقريرها الوطني، وردودها على الأسئلة المسبقة المقدمة من الدول الأعضاء كتابياً قبل الاستعراض، وبعد العرض المقدم من الدولة يجري حوار تفاعلي بين الدولة قيد الاستعراض، وغيرها من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ويمكن لأي دولة عضو في الأمم المتحدة أن تطرح أسئلة و/ أو تعليقات، وأن تقدم توصيات إلى الدولة قيد الاستعراض، وخلال هذا الحوار التفاعلي تأخذ الدولة قيد الاستعراض الكلمة للرد على الأسئلة والتعليق على هذه التوصيات، وفي النهاية تقدم الدولة قيد الاستعراض تصريحات نهائية أو ختامية حيث يتم تخصيص 70 دقيقة للدولة للحديث أثناء الاستعراض، أما باقي الدول فيُخصص لها ما مجموعه 140 دقيقة.

ولا بد من الإشارة إلى أن الاستعراض الدوري يتم بموجبه استعراض أوضاع حقوق الإنسان برمتها في الدولة، وليس فقط حق أو محور معين، ويتم من خلاله تقييم مدى احترام الدولة لالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، **من حيث الالتزامات الناشئة عن:**

³ للاستزادة حول ذلك يرجى زيارة موقع مفوضية الأمم المتحدة الرابط التالي:

<https://www.ohchr.org/AR/HRBodies>

ووفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان⁴، فإنه يمكن للدول أن تقبل التوصية، أو الإحاطة بها علماً، ولكنها لا تستطيع رفضها، والرد على التوصيات يجب أن تكون واضحة، وبشكل مكتوب في وثيقة تقدم تُسمى "الإضافة"، وينبغي تقديم هذه "الإضافة" إلى مجلس حقوق الإنسان قبل اعتماد التقرير النهائي في مجلس حقوق الإنسان، ويعتبر المجتمع المدني لاعباً رئيسياً في عملية الاستعراض من خلال العديد من الخطوات والإجراءات، حيث يقدم التقارير، ويحشد الجهود مع الدول الأعضاء، ويلفت الانتباه إلى أهم الأولويات في الدولة محل الاستعراض، وأخذ الكلمة خلال عملية اعتماد التقرير في جلسة مجلس حقوق الإنسان⁵.

2: الأردن في الاستعراض الدوري الشامل (UPR)

منذ استحداث آلية الاستعراض الدوري الشامل (UPR)، خضع الأردن ثلاث مرات إلى آلية الاستعراض الدوري الشامل، وكانت الدورة الأولى عام 2009، والدورة الثانية عام 2013، وأخر دورة كانت عام 2018، ومن المتوقع أن يخضع للمرة الرابعة عام 2023، وذلك على النحو التالي:

2:1 المراجعة الدورية الأولى

أجريت المراجعة الأولى في شباط/فبراير عام 2009، وقدمت خلالها 7 جهات من أصحاب المصلحة تقارير "مجتمع مدني"، وقدمت وزارة الخارجية⁶ تقريرها، وأطلق عليه تسمية "تقرير وطني" على أساس أنه خضع إلى مشاورات مع العديد من المؤسسات المرفقة بالتقرير⁷، فيما قدمت ثمان مؤسسات مجتمع مدني محلية، ودولية تقارير موازية، وهي على النحو التالي:

4 قرار مجلس حقوق الإنسان رقم HRC / RES / A / 10، الرابط <https://www.upr-info.org/>

5 للاطلاع على الدور المتزايد للمجتمع المدني يرجى زيارة الرابط التالي: <https://www.upr-info.org/>

6 حسب ما ورد في مقدمة التقرير المقدم من الحكومة الأردنية على الصفحة الثانية من التقرير المنشور على موقع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الرابط: <https://lib.ohchr.org/>

7 مع العلم أن نسخة التقرير المرفوعة على موقع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لا تشمل مرفق المؤسسات التي تم التشاور معها.

- مراسلون بلا حدود.
- منظمة العفو الدولية
- هيومن رايتس ووتش
- منظمة كرامة لحقوق الإنسان.
- المركز الأوروبي للقانون والعدالة.
- تحالف المجتمع المدني "مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، جميعه النساء العربيات، المنظمة العربية لحقوق الإنسان".
- المركز الوطني لحقوق الإنسان.

وعلى الرغم من أن هذه التجربة الأولى، إلا أنه قدم خلال جلسة التناور 53 وفداً بياناتهم، وقبل الأردن ما مجموعة 41 توصية، وأعلن أنه سينظر بـ 15 توصية، ويقدم الرد عليها في الوقت المناسب في جلسة مجلس حقوق الإنسان الحادية عشر، ولم تحظ 22 توصية بموافقة الأردن.

2:2 المراجعة الدورية الثانية

خضع الأردن للمراجعة الثانية في عام 2013، ووفق مقدمة التقرير الذي تقدمت به الحكومة، تم الإشارة إلى أن النهج التشاوري الذي تم اعتماده في إعداد التقرير قائم على الآتي:

- عُقد لقاءات مع مؤسسات المجتمع المدني، والمركز الوطني لحقوق الإنسان للتشاور حول عملية إعداد التقرير.
- تم الطلب من مؤسسات المجتمع المدني تزويد الحكومة بملاحظات. تم جمع الملاحظات، وتشكيل لجنة صياغة التقرير من اللجنة الدائمة في وزارة الخارجية.
- تم تعميم التقرير على المؤسسات، ورفعها للجنة الدائمة لاعتماده بشكله النهائي.

وقد قبل الأردن ما مجموعة 126 توصية، وقال إنه سيدرس ما مجموعة 13 توصية، ولم تحظ 34 توصية بتأييد الأردن، وتقدم خلال جلسة التحاور 75 وفداً ببيانات.

3:2 المراجعة الدورية الثالثة

في تشرين ثاني/ نوفمبر 2018، قدمت الحكومة الأردنية تقريرها للمراجعة الدورية على أنه "تقرير وطني" يستند إلى قواعد وإجراءات تشاور، وقواعد مرجعية، وخلال هذه المراجعة أدلى 95 وفداً ببيانات، وقبل الأردن ما مجموعة 149 توصية، وأكد أنه سيدرس ما مجموعة 21 توصية، وسيقدم رده عليها في الوقت المناسب بما لا يتجاوز موعد الدورة الأربعين لمجلس حقوق الإنسان، وأحاط علماً -أي رفض - 77 توصية.

وقدمت 36 جهة من أصحاب المصلحة من المجتمع المدني تقارير موازية، ووفق التقرير الحكومي المقدم فإنه التقرير الوحيد الذي أشار في مقدمته إلى أنه استند إلى المبادئ التوجيهية، والمذكرة الإرشادية لمنهجية التشاور الوطني، مبيناً أنه عقد سلسلة لقاءات مع مؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات الرسمية أصحاب العلاقة حول التوصيات التي قبلها الأردن في المراجعة الدورية الثانية، وشكل لجنة صياغة لهذه الغاية، وتم صياغة التقرير وعرضه على أصحاب المصلحة لأخذ التغذية الراجعة حوله.

ولا بد من توضيح السياق الإجرائي الخاص بإعداد هذا التقرير على أساس أنه "تقرير وطني"، حسب ما تم الاتفاق عليه مع مؤسسات المجتمع المدني، والحكومة ممثلة بالمنسق الحكومي لحقوق الإنسان:

■ حرصت مؤسسات المجتمع المدني على بناء نهج تشاوري لإعداد تقرير وطني، وأبدت استعدادها لتقديم الدعم الكامل الفني، والمالي لتنفيذ التقرير، حيث إن إعداد تقرير وطني يتطلب معايير وأسس شراكة حقيقية.

لكن التقرير لم يتضمن على منهجية للتشاور، وأعضاء اللجنة، ولجنة الصياغة، وقائمة المؤسسات التي تم التشاور معها لإعداد التقرير.

وشكلت اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان في وزارة الخارجية بهدف التحضير لتقديم التقرير الثاني، والتي أشرفت على عملية كتابة التقرير، ولعبت دوراً وسيطاً في التواصل بين البعثة الدائمة للأردن في الأمم المتحدة، والمؤسسات الوطنية على الرغم من أنها ليست كيانات مؤسسية، وإنما لجنة تم تسميتها بقرار من رئيس الوزراء، ولا يوجد وثائق واضحة عن قواعد عمل اللجنة، أو آليات العمل، وكل ما يتوفر على موقع وزارة الخارجية وشؤون المغتربين فقط عن إدارة حقوق الإنسان، والأمن الإنساني⁸.

وخلال هذا الاستعراض قدمت 10 جهات تقارير وفق القواعد المرجعية المعتمدة للمراجعة الدورية الشاملة، وهي:

- المركز الوطني لحقوق الإنسان.
- منظمة الكرامة.
- تحالف إنسان "مركز الفنيق، وتمكين، مركز العدل للمساعدة القانونية، اتحاد المرأة، مرصد الإنسان والبيئة، اتحاد النقابات المستقلة، مرصد العمل الأردني".
- منظمة هيومن رايتس ووتش.
- منظمة العفو الدولية.
- مركز حماية وحرية الصحفيين.
- منظمة مراسلون بلا حدود.
- الائتلاف الوطني والذي يضم مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني.
- المبادرة العالمية لإنهاء جميع أشكال العقوبة البدنية للأطفال.
- تحالف مؤسسات "سوفكس، ومركز عمان لدراسات حقوق الإنسان".

■ قدمت منظمات مجتمع⁹ مدني أردنية عام 2021، تقريراً نصفياً لمدى التزام الأردن بتوصيات الاستعراض الدوري الشامل.

■ ضمن مشروع " تغيير " الذي ينفذه مركز حماية وحرية الصحفيين، فقد أصدر تقريراً رقابياً في نهاية عام 2020 بعنوان "التزامات تنتظر التنفيذ" عن حالة إنفاذ الحكومة لتوصيات الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان خلص إلى أن التوصيات التي نفذت بلغ عددها (3) توصيات من أصل (149) توصية مقبولة، أي ما نسبته (2%)، التوصيات التي لم تنفذ بلغ عددها (45) توصية أي بنسبة بلغت (30.2%)، أما بالنسبة للتوصيات قيد التنفيذ فقد بلغ عددها (101) أي بنسبة بلغت (67.7%)¹⁰.

4:2 ملخص ورقة الموقف التي قدمتها مؤسسات المجتمع المدني الأردنية

تضمنت ورقة الموقف العديد من المحاور التي رافقت عملية إعداد التقرير الثالث من كافة الجوانب، وأهمها:

■ التأكيد على مبادرات المجتمع المدني منذ انتهاء المراجعة الدورية الشاملة للأردن عام 2013 في تطوير آليات، وإجراءات وطنية للعمل على تنفيذ التوصيات التي تم قبولها من الحكومة من خلال خطة عمل، وعقد العديد من اللقاءات والنشاطات في سبيل ذلك.

■ إشراك فريق التنسيق الحكومي لحقوق الإنسان في مسارات النقاش والملتقيات التي تم عقدها لهذه الغاية، وتطوير مصفوفات تحليل التوصيات وربطها بالخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، وتحديد الأولويات الواجب العمل عليها، على الرغم من عدم إشراك المجتمع المدني بإعداد الخطة، ووجود العديد من الملاحظات عليها.

■ أكد المجتمع المدني بأنه سيزود المنسق الحكومي بالإفادات المقدمة من المجتمع المدني بهدف تضمينها في التقرير الوطني.

■ طلبت مؤسسات المجتمع المدني تقديم تقارير إفصاح دورية ومستمرة عن سير العمل في إنفاذ توصيات الاستعراض الدوري، وكذلك إعداد التقرير الوطني ليبقى الجميع بصورة التقدم المحرز، وتوفير قاعدة بيانات ومعلومات.

■ تم إعداد التقرير من قبل المنسق الحكومي لحقوق الإنسان وفريقه من المؤسسات الحكومية ذات العلاقة.

■ عُقد لقاء لعرض التقرير، وتبين بأنه لا يشتمل على الرؤيا الوطنية التي تم الاتفاق عليها، ولم يأخذ بإفادات المجتمع المدني المقدمة، وعكس وجهة نظر حكومية، ولم يُعبر عن النهج التشاوري المتفق عليه.

■ قدم المجتمع المدني -آنذاك- استعداداً للنهوض بعملية كتابة التقرير وفق أفضل الممارسات والتجارب، أو تقديم أي دعم فني لازم لاستكمال بناء التقرير بشكل يعكس الواقع الوطني.

■ لم يتم الأخذ بمقترحات المجتمع المدني، ومضت الحكومة في اعتماد التقرير المعد من قبلها، حتى أن اختيار ممثلين بالوفد لم يتم بالتعاون معه.

■ أعدت مؤسسات المجتمع المدني ورقة موقف بعد انتهاء عملية الاستعراض الدوري الشامل وجهت إلى رئيس الوزراء، وأظهرت الخلل، ونقاط الضعف التي انتابت العملية برمتها، بما فيها المشاورات الوطنية.

■ قدمت هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني "همم" إلى رئيس الوزراء في يناير 2019، مقترحة لإنشاء آلية وطنية للتنسيق ومتابعة الآلية الدولية، والإقليمية، والوطنية لحقوق الإنسان، إلا أن الحكومة لم تقدم رداً رسمياً، أو استجابة رغم عقد اجتماعات محدودة ناقشت هذا التصور.

9 شارك في إعداد هذا التقرير كل من: مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان ومركز حماية وحرية الصحفيين، مركز الشرق والغرب للتنمية المستدامة، مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان، مركز العدل للمساعدة القانونية.

10 للاطلاع على التقرير يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لمركز حماية وحرية الصحفيين الرابط: <https://cdfj.org/>

وإبلاغه بضرورة أن يتم الالتزام بما تم الاتفاق عليه، وأن يتم عكس الواقع الوطني من وجهة نظر شمولية، وليس حكومية، وأنه سيتم تقديم ورقة موقف حيال هذه المسألة لرئيس الوزراء.

■ اتسم أداء الوفد الحكومي خلال جلسة الاستعراض بضعف الاحتراف والدقة في الأداء، وتوزيع الأدوار، وعدم الإعداد والتحضير المسبق الجيد لتقديم المعلومات والإجابة على الاسئلة والملاحظات ضمن الوقت المحدد والمتاح، وأن غالبية التوصيات التي تم قبولها هي توصيات ذات طابع عام.

■ تضمنت ورقة الموقف العديد من المقترحات والتوصيات التي من شأنها أن تساهم في عملية رفع المهارة والقدرة في التعامل مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني، والنهج التشاركي المنطلق من قواعد ثابتة.

5:2 إنفاذ التوصيات.. المسار والواقع

على الرغم من المسار الطويل خلال عملية المراجعة الدورية الشاملة منذ عام 2009 ولغاية عام 2018، وخاصة تجربة 2018، التي رافقها العديد من التحديات، والرغبة المبدئية في العمل المشترك، إلا أن الإرادة النهائية لم تتوافر لدى الحكومات في تبني نهج شمولي خاص بحقوق الإنسان، أحد مكوناته المجتمع المدني المعني بحقوق الإنسان، وهذا الاستنتاج مسنود بالآتي:

■ لم يتم مراجعة الخطة الوطنية الشاملة لأوضاع حقوق الإنسان حتى يتم موائمتها مع التوصيات التي تم قبولها من الحكومة الأردنية في المراجعة الدورية الشاملة.

■ عملية تحديد الموقف من التوصيات، وقبولها، والاحاطة لما بها لا تستند إلى الأولويات الوطنية المعتمدة في الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، ولا في الخطط والسياسات الوطنية الأخرى، إذ كثيراً ما يكون هناك تباين بين ما يتم

■ الطلب من الحكومة أن يمثل التقرير الثالث المزمع تقديمه -آنذاك- الواقع الوطني على صعيد التشريعات، والسياسات، والممارسات، والتحديات، والنجاحات على الصعيد الوطني، وأن يستند كل ذلك إلى مشاورات مع المجتمع المدني.

■ التقرير الثالث للمراجعة الدورية الشاملة قُدم بشكل يُعبر عن وجهة نظر واحدة، ويركز على الانجازات الحكومية، ولم يتم الأخذ بعين الاعتبار رؤية المجتمع المدني، والذي هو في الأصل شريك في عملية إعداد التقرير.

■ قدم المجتمع المدني العديد من المقترحات، والتوصيات بهدف تحسين وتطوير التقرير ليعكس وجهة نظر شمولية عن واقع حقوق الإنسان، وبما ينسجم مع النهج التشاوري وقواعده.

■ وصل الأمر إلى طريق مسدود، وبقي التقرير يعكس وجهة نظر حكومية، ولم يتم الأخذ بالمقترحات التي تم تقديمها من قبل المجتمع المدني.

■ على ضوء ذلك قدم المجتمع المدني إفاداته إلى مجلس حقوق الإنسان، وشكلت تحالفا واحدا باسم "التحالف المدني الأردني للاستعراض الدوري الشامل"، وضم ما يقارب 28 مؤسسة مجتمع مدني متخصصة بحقوق الإنسان.

■ تم مخاطبة رئيس الوزراء أكثر من مرة لاطلاعه على مسار المشاورات والتحديات التي تعترض المجتمع المدني في القدرة على الانخراط في عملية إعداد التقرير، وتقديم الدعم اللازم للفريق الحكومي، وتم الاتفاق مع الوفد الحكومي على عقد لقاءين في جنيف للتشاور المنتج حول مسار المراجعة، وآليات العمل.

■ وقبل عقد جلسة المشاورات الأولى قدم رئيس الوفد الحكومي تصريحاً عبر وكالة الأنباء الأردنية بأنه تم عقد لقاء مع المجتمع المدني، وتم الاتفاق على كافة المحاور والأولويات، الأمر الذي أثار حفيظة المجتمع المدني، وتم عقد لقاء مع الوفد الحكومي

وتعمل مؤسسات المجتمع المدني على تنفيذ أنشطة، وإصدار تقارير رقابية من شأنها بناء جسور الشراكة والتعاون مع المؤسسات الحكومية للتوصل إلى آلية وطنية تضم كل الأطراف ذات العلاقة،

بهدف إنفاذ التوصيات، وإيصال رؤية المجتمع المدني المتعلقة بذلك للحكومة، ويمكن عرض رؤية المجتمع المدني وجهوده من خلال:

2:6:1 مقترح "همم" الآلية الوطنية لحقوق الإنسان

تقدمت هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني "همم" في كانون الثاني/يناير 2019، بمقترح لإنشاء آلية وطنية تتشارك فيها الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، ويتم خلالها التعلم من الدروس المستفادة من التجارب السابقة للمشاورات الوطنية بين الحكومة والمجتمع المدني وغيرها من المؤسسات، بإيجابياتها وسلبياتها، بحيث تصبح الآلية منصة مأسسة ومستدامة بين مختلف الأطراف ذات العلاقة بأوضاع حقوق الإنسان في الأردن.

وجاء في نص المقترح: "نعتقد في منظمات المجتمع المدني الأردنية المدافعة عن حقوق الإنسان أن الآلية المقترحة من شأنها تحفيز وتعزيز الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني، إضافة إلى أنها ستساهم في تعزيز العلاقات بينها، وكذلك المساهمة في تبادل الخبرات ذات العلاقة، وتطوير رؤية مشتركة لكيفية تعزيز أوضاع حقوق الإنسان في الأردن".

وهدف مقترح الآلية إلى تحقيق التالي:

- تحسين وتعزيز أوضاع حقوق الإنسان في الأردن على مستوى التشريعات والسياسات والممارسات.
- متابعة مستوى التزام الحكومة بمضامين المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.
- تشجيع ومتابعة إنفاذ الحكومة للتوصيات الواردة في تقارير منظمات المجتمع المدني المدافعة عن حقوق الإنسان، والمركز الوطني لحقوق الإنسان، والمؤسسات الوطنية.

قبوله أو الاحاطة به علماً "رفضه"، والواقع الوطني، وما تضمنته الخطط والسياسات الوطنية.

■ لم يتم تبني آلية أو خطة وطنية للعمل على تنفيذ التوصيات التي تم قبولها، ولم يتم اتخاذ أي إجراء حيالها، على الرغم من أن الفرصة مواتية للعمل المشترك مع المجتمع المدني، والذي يعتبر بيت الخبرة الحقيقي في هذا المجال، وبإمكانه تقديم الدعم الكامل لتطوير خطط تنفيذية، وغيرها من احتياجات لدعم المسار الوطني حيال التوصيات.

■ لا يزال التفاعل مع آليات الأمم المتحدة لا يعكس الإرادة المؤسسية الكاملة، وإنما يعكس جهداً غير منظم يتم التعبير عنه في مناسبات موسمية، حيث لم يتم تقديم التقرير النصفى للمراجعة الدورية الشاملة بالرغم من انتهاء المدة المحددة لذلك.

■ رصد التوصيات يشير إلى أنه لا يوجد عملية تنسيق موحدة ومشتركة قائمة على نهج مؤسسي لدى كافة المؤسسات الحكومية التي تتقاطع التوصيات مع عملها.

■ أرسل مركز حماية وحرية الصحفيين كتاباً إلى وزارة الخارجية وشؤون المغتربين حول التوصيات التي تم تنفيذها من عدمه في إطار استعداد مؤسسات المجتمع المدني لتقديم تقرير منتصف المدة بتاريخ 2021/7/18، إلا أنه لم يتم الإجابة على الطلب حتى لحظة إعداد هذا التقرير.

2:6 رؤية وجهود المجتمع المدني

تسعى مؤسسات المجتمع المدني من خلال مشاريعها وبرامجها، على تطوير ومأسسة الجهود الوطنية في كتابة وإعداد التقارير للآليات التعاهدية، وغير التعاهدية التابعة للأمم المتحدة، بالإضافة إلى وضع مؤشرات قياس يمكن من خلالها متابعة وتقييم إنجاز المؤسسات الحكومية في إنفاذ التوصيات التي قبلها الأردن، والالتزامات الدولية المترتبة عليه جراء مصادقته على المعاهدات والاتفاقيات.

حقوق الإنسان في رئاسة الوزراء، من حيث الإفصاح عن نشاطات الخطة، والاتصال والتواصل مع أصحاب المصلحة للحصول على التغذية الراجعة والتوصيات اللازمة لتحسين الأداء والإنجاز.

وخلص التقرير إلى أنه وبالنظر إلى نتائج قياس مستوى التنفيذ لكامل نشاطات الخطة بغض النظر عن إطارها الزمني تظهر النتائج أن 21% من نشاطات الخطة قد تم تنفيذها بشكل كامل، و43% جارٍ تنفيذها، و36% لم يبدأ العمل بها.

وجاء في التقرير "أكد أصحاب المصلحة على أن هنالك ضعفاً في التواصل الحكومي مع مؤسسات المجتمع المدني فيما يتعلق بمجال حقوق الإنسان، كما أشاروا إلى ضعف جودة التقارير الدورية التي تصدرها الحكومة، حيث تشتمل التقارير عادةً إنجازات كمية وليست نوعية، كما أنها تورد معلومات غير ذات عاقبة، أو مكررة، ولا تقدم بشكل إعلاني أو مرئي يُشكل عامل جذب لقراءتها، ومن جانب آخر أشار أصحاب المصلحة إلى أن عدم وجود مسؤول علاقات عامة في مكتب المنسق الحكومي لحقوق الإنسان يضعف التواصل والتنسيق ما بين مكتب المنسق الحكومي ومؤسسات المجتمع المدني، إضافة إلى أن عدم وجود نظام للشكاوى أو آلية واضحة لمتابعة الشكاوى في مكتب المنسق الوطني لحقوق الإنسان يقلل من فاعلية عمله".

3:6:2 ملتقى "حقوق الإنسان في الأردن.. نهج جديد لعلاقات تشاركية"

عقد مركز حماية وحرية الصحفيين بتاريخ 10/7/2021، ملتقى "حقوق الإنسان في الأردن.. نهج جديد لعلاقات تشاركية"، بالشراكة والتعاون مع الوكالة الإسبانية وبدعم من الاتحاد الأوروبي، وبحضور أمين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية الدكتور علي الخوالدة، وضم ممثلين عن اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان التابعة للحكومة، والمؤسسات الوطنية (المركز الوطني لحقوق الإنسان، اللجنة الوطنية لشؤون المرأة، المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص

تشجيع ومتابعة مستوى التزام الحكومة بالتوصيات الواردة في الآليات الدولية لحقوق الإنسان المختلفة.

إعداد وتقديم التقارير الواجبة إلى الآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان.

تعزيز معارف وخبرات الأطراف ذات العلاقة حول أفضل السبل اللازمة لتحسين وتعزيز حقوق الإنسان في الأردن.

تقديم المشورة للحكومة بخصوص القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان المختلفة.

مراجعة وتطوير وتحديث الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان.

إعداد التقارير الخاصة بالآليات الدولية لحقوق الإنسان.

الاستجابة ودراسة التقارير الوطنية، والإقليمية، والدولية التي تسلط الضوء على الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن.

التعاون مع الآليات الدولية، والإقليمية لحقوق الإنسان.

جمع المعلومات اللازمة لإعداد التقارير وفقاً للمبادئ التوجيهية الصادرة عن الآليات الدولية والإقليمية.

2:6:2 تقرير تقييم إنفاذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان 2016-2025¹¹

أصدر مركز الحياة - راصد بالشراكة مع مؤسسة فريدريش إيبرت، ومكتب المنسق الحكومي لحقوق الإنسان، تقريراً رقابياً في شباط/فبراير 2020، بهدف تقييم الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان من حيث هيكل الخطة وبنائها، ومستوى الإنجاز الحكومي في تنفيذ الخطة والفجوات الكامنة فيها، وهدف التقرير أيضاً إلى تقييم فعالية التواصل الإعلامي لمكتب المنسق الحكومي لحقوق الإنسان، ووحدة

11 تقرير لمركز راصد، <https://bit.ly/35KKgMM>

السيد موسى المعاينة، وزير الشؤون السياسية والبرلمانية، وبالتعاون والشراكة مع IM الشريك السويدي للتنمية.

وسعى الملتقى إلى البدء في تحرك عاجل لبناء تفاهات على آلية إنفاذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل، والاتفاق على خطة عمل مشتركة بين الحكومة والمؤسسات الوطنية والمجتمع المدني في سياق التعامل مع الاستعراض الدوري الشامل القادم في عام 2023.

وشارك بالملتقى ما يُقارب 110 مشارك ومشاركة مثلوا المؤسسات الوطنية، وطيافا واسعا من مؤسسات المجتمع المدني، وصحفيين وصحفيات، بالإضافة إلى ممثلين عن وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية.

وخلص الملتقى لعدد من التوصيات، أهمها:

- وضع قواعد مرجعية لآليات التشاور بين الحكومة والمجتمع المدني والمؤسسات الوطنية.
- العمل على إعداد مصفوفة وقاعدة بيانات عن التوصيات وحالة إنفاذها، ومعلومات حقوق الإنسان.
- إعداد قائمة أولويات حقوقية تلتزم الحكومة بتنفيذها، وتكون مرتبطة بزمان محدد، وقابلة للقياس.
- تأطير ومأسسة عمليات الرصد والتوثيق لانتهاكات حقوق الإنسان التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني، وتوحيد جهود مؤسسات المجتمع المدني لتسلط الضوء على انتهاكات حقوق الإنسان.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في المراجعات التي تخضع لها الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، وأخذ ملاحظاتها وتوصياتها بعين الاعتبار.
- مراجعة المناهج التعليمية، ومستوى إدماجها لمفاهيم حقوق الإنسان، وإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة.

ذوي الإعاقة، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة)، ومؤسسات مجتمع مدني.

وناقش المشاركون/ات على مدار يومين بناء أولويات حقوقية للأردن، واطلعوا على التجارب الإقليمية والدولية التي قدمتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان في دليل لها حول الآليات الوطنية لحقوق الإنسان، وخرج المشاركون/ات بالتأكيد على أهمية ضرورة استمرار الحوار حول قضايا حقوق الإنسان. وتبنى الملتقى مجموعة من المبادئ لتحسين بيئة حقوق الإنسان في الأردن، وهي:

أولاً: إنشاء آلية وطنية لمتابعة حقوق الإنسان، بما فيها إنشاء نظام وطني لمؤسسات حقوق الإنسان. ثانياً: حث الحكومة على إصدار وثيقة أولويات حقوقية للأعوام الثلاث القادمة وفقا للخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان وتوصيات الاستعراض الدوري الشامل، UPR.

ثالثاً: تبني الحكومة للتعاون مع المؤسسات الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني على استحداث قاعدة بيانات لمعلومات حقوق الإنسان في الأردن محدثة، ومتاحة، وتكون مرجعا لجميع الأطراف تحت مظلة رئاسة الوزراء.

رابعاً: تبني الحكومة خارطة طريق معلنة (آلية مرتبطة بإجراءات وإطار زمني) لإعداد التقارير الوطنية التعاقدية وغير التعاقدية.

خامساً: دعوة المركز الوطني لحقوق الإنسان لتطوير ومأسسة أعمال منتدى الحوار التابع له ليصبح منصة تشاركية لمناقشة قضايا حقوق الإنسان.

4:6:2 ملتقى الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان "مراجعات ضرورية.. وخطوات للمستقبل"

نظم مركز حماية وحرية الصحفيين ملتقى الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان "مراجعات ضرورية.. وخطوات للمستقبل" بتاريخ 2021/11/16، تحت رعاية

وأوضح مؤسس وعضو مجلس إدارة مركز حماية وحرية الصحفيين، نضال منصور، أن عملية مراقبة إنفاذ التوصيات هي جهد من مؤسسات المجتمع المدني، تستند إلى ما يُتاح من معلومات صادرة عن المؤسسات الحكومية، وهذا الجهد والمتابعة يحتاج لبيانات، وردود من الحكومة، فهي المسؤولة عن توضيح ذلك، مع الأخذ بعين الاعتبار أننا نتواصل مع المؤسسات الحكومية، ونطلب التقدم المُحرز في إنفاذ التوصيات، لكننا لا نتلقى أي إجابات، أو معلومات حتى هذه اللحظة.

2:6:5: مخرجات جلسة العصف الذهني التي تم تنفيذها من قبل مركز حماية وحرية الصحفيين لغايات إعداد هذا التقرير

المحامي رامي قويدر/ مؤسسة أرض

- دراسة القوانين والتشريعات بشكل وافٍ عند صياغتها، تجنباً لتنازع القوانين، والعمل على تطبيق لقوانين على أرض الواقع بشكل فعلي.
- الاستمرار في تدريب المؤسسات الحكومية للتعامل مع الاتفاقيات وتطبيقها على أرض الواقع وموائمتها مع التشريعات المحلية.

الأستاذة نسرين زريقات/ المركز الوطني لحقوق الإنسان

يخضع نظام المساعدة القانونية للمراجعة من قبل وزارة العدل، والمركز الوطني سيعيد دراسة متخصصة بهذا الشأن، ومن جانب آخر فنقابة المحامين فاعلة بهذا الشأن، وهناك العديد من الإجراءات التي يتم العمل عليها بخصوص المساعدة القانونية.

المحامية نور الإمام/ خبير مستقل في حقوق الإنسان

ما تم تعديله على المادة (208) من قانون أصول المحاكمات الجزائية جيد، ولكن غير كافٍ فيما يتعلق بالمساعدة القانونية، فالمحامي يطلب منه حضور جلسة الاستجواب، ويتم اختياره بالطريقة القديمة فقط لاستكمال الإطار الشكلي للمحاكمة، حيث يوجب القانون وجود محامٍ عند الاستجواب، وهذا المحامي لا يكون لديه معرفة بالقضية وتفاصيلها، وفقاً لدراسة تم إعدادها في عام 2019.

■ تعديل التشريعات التي تنظم الحريات العامة كمنظومة واحدة.

■ دراسة القوانين والتشريعات بشكل وافٍ عند صياغتها، تجنباً لتنازع القوانين، والعمل على تطبيق لقوانين على أرض الواقع بشكل فعلي.

■ الاستمرار في تدريب المؤسسات الحكومية للتعامل مع الاتفاقيات وتطبيقها على أرض الواقع وموائمتها مع التشريعات المحلية.

2:6:5: مخرجات جلسة العصف الذهني التي تم تنفيذها من قبل مركز حماية وحرية الصحفيين لغايات إعداد هذا التقرير

نظم مركز حماية وحرية الصحفيين بتاريخ 2022/1/5، جلسة عصف ذهني حملت عنوان "إنفاذ الحكومة لتوصيات الاستعراض الدوري الشامل"، بمشاركة عدد من مؤسسات المجتمع المدني، وخبراء/ات، وحقوقيين/ات، بهدف تسليط الضوء على أهم التوصيات التي قبلها الأردن في الاستعراض الدوري الشامل لعام 2018، ومدى إنفاذ الحكومة لها، وكانت وقائع الجلسة على النحو الآتي:

يرى الخبير في حقوق الإنسان، كمال المشرقي أن عملية الرصد لواقع تنفيذ التوصيات تحتاج إلى منهجيات علمية وعملية، وبالتالي من الصعوبة بمكان الإحاطة بكافة الإجراءات التي تمت حيال التوصية ما لم يكن هناك معلومات، وتصريحات رسمية حول البيانات والمعلومات من قبل المؤسسات الحكومية، وتبقى عملية القدرة على مراقبة التنفيذ شكل من أشكال كسب التأييد، والضغط من أجل تطوير آليات العمل.

ويقول رياض صبح، الخبير في حقوق الإنسان إن العمل على التوصيات يحتاج إلى تطوير منهجية، وهذا الأمر يتطلب تحليل عميق للتوصيات على صعيد التشريعات، والسياسات، والممارسات، ووضع مؤشرات رقمية يمكن من خلالها قياس التنفيذ على صعيد اتخاذ الإجراء، أو مضمون الإجراء بأنه يتوافق مع مضمون التوصية.

2:5:6:2 التوصيات المتعلقة العقوبات البديلة

أعتقد أن هناك إشكاليات في تطبيق العقوبات البديلة، أولها أن بعض القضاة ما زالوا ينظرون إلى أن العقوبات المنصوص عليها في القوانين هي الرادع، بالإضافة إلى أن بعض المحامين لا يطالبون بالعقوبات البديلة.

المحامى نور الإمام/ خبير مستقل في حقوق الإنسان

عندما نتحدث عن بدائل التوقيف، وهي خمسة بدائل منصوص عليها في القانون، وأهمها "الإسوار الإلكترونية" غير متوفرة، فلا يمكن أن يلجأ لها القاضي أو المدعي العام لتطبيق هذه العقوبة البديلة، ولذلك فإن العقوبات البديلة التي يتم اللجوء لها بدلا من التوقيف، هي منع السفر أو دفع بديل مالي، وهذا يعني أن النصوص وجدت، لكن دون أدوات لتطبيقها.

الأستاذة نسرين زريقات/ المركز الوطني لحقوق الإنسان

عدد القضايا التي تم اللجوء فيها إلى العقوبات البديلة متواضع، حسب ما رصدته المركز الوطني لحقوق الإنسان، ويجب إعادة النظر في الشروط الموضوعية لتطبيق العقوبات البديلة، أو اللجوء لها.

3:5:6:2 التوصيات المتعلقة بالحريات العامة وحرية التعبير والإعلام

نضال منصور/ مؤسس وعضو مجلس إدارة مركز حماية وحرية الصحفيين

التوصيات المتعلقة في حرية التعبير والإعلام لم يطرأ عليها أي تقدم يُذكر، فقانون حق الحصول على المعلومات سُحب من قبل حكومة الرزاز، وشكل وزير الثقافة - حينها - لجنة ضمت ممثلين عن الحكومة، والمجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية، وأعدت مشروع قانون بديل وضعت فيه بعض الضمانات الأساسية لحق الحصول على المعلومات، كتقليل

الاستثناءات، وإلغاء طلب المعلومات للمصلحة المشروعة، وأرسل بعدها للحكومة، ولكن للأسف أزالته الحكومة، وديوان الرأي والتشريع العديد من التعديلات المقترحة، وعاد القانون هشا ولا يتوافر على ضمانات، ورغم ذلك طالبنا الحكومة بالعودة إلى تعديلات اللجنة، ولكن حتى هذه اللحظة مشروع القانون لم يناقش في مجلس النواب.

■ أما قانون الجرائم الإلكترونية، فحكومة الرزاز أجرت تعديلا على القانون، وهذا التعديل ألغى المادة (11) السالبة للحرية، ولكن أضافت في المادة (10) عقوبات على "خطاب الكراهية" تسمح بالتوقيف والحبس، وأرسل القانون إلى البرلمان، ورُفض مشروع القانون في القراءة الأولى في البرلمان، وانتقل إلى مجلس الأعيان حسب الإجراءات التشريعية، ولم يُنظر به إلى أن قامت حكومة بشر الخصاونة طلبت باسترداده.

■ حرية الإعلام تعرضت لقيود خلال جائحة كورونا، وتطبيق أوامر الدفاع، حيث منعت طباعة الصحف، ولم تعوض المؤسسات الإعلامية عن الخسائر الاقتصادية التي لحقت بها، ومنع التجول طُبق على الصحفيين والصحفيات إلا الحاصلين على تصريح، ولم يكن هناك عدالة في منح التصاريح، بالإضافة إلى المركزية في المعلومات، وعدم العدالة في إعطاء وتوفير المعلومات لوسائل الإعلام.

4:5:6:2 التوصيات المتعلقة بالحقوق العمالية

أحمد عوض، مدير عام مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية

■ يوجد توصيتين صريحتين بتعديل قانون العمل الأردني وفق المعايير الدولية، وإصدار نظام خاص بالعاملين في الزراعة، نظام العاملین بالزراعة حين صدوره قُيم على أنه إيجابي باعتباره خطوة إلى الأمام، ولكنه استثنى المؤسسات أو المنشآت

لا يتضمن أي مقاربات، أو حلول يمكن البناء عليها، أو الأخذ بها وطنياً للعمل بشكل تشاركي على ملف حقوق الإنسان، **ومن أبرز هذه التحديات:**

1:3 التصديق على المعاهدات الدولية

كقاعدة عامة لا يوجد شكل، أو قالب معين للتصديق على المعاهدات، أو يكون صريحاً أو ضمناً، وقد يتم بالعديد من الطرق والأشكال ذات الطابع الدبلوماسي، أو الإجرائي حسب الاتفاقية وطبيعتها، والاتفاق بين الأطراف، وكثيراً ما يتضمن الباب الختامي من المعاهدة تنظيم مسألة التصديق، ولا بد من التفرقة بين التصديق والإصدار، والذي يعتبر الأخير جزءاً من مسار العملية التشريعية للقانون كإجراء على الصعيد الداخلي، أما التصديق فهو إجراء دولي تعبر الدولة عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة.

ولا يوجد منهج موحد في تحديد السلطة المختصة بالتصديق، فالبعض يمنح ذلك للسلطة التنفيذية، والبعض للسلطة التشريعية، والبعض يشترط السلطتين معاً، وأكد ميثاق الأمم المتحدة على ذلك في المادة (110) أن التصديق يكون وفق دستور كل دولة¹²، واتفاقية فينا لقانون المعاهدات في المادة (46) والتي تركت موضوع التصديق للدولة¹³.

وقد أخذ المشرع الأردني وفق ما جاء في المادة (33) من الدستور الأردني بالاتجاه الذي يوزع اختصاص التصديق بين السلطة التشريعية والتنفيذية معاً لنفاذ بعض المعاهدات، أما القسم الآخر من المعاهدات فأخذ بالاتجاه الذي يُعطي الاختصاص للملك، فالدستور الأردني حدد الجهة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية، وقد أناطها بالملك، ولكنه في ذات الوقت قيّد نفاذ بعض أنواع المعاهدات على موافقة مجلس الأمة، وقد نص في المادة (33) على ما يلي:

"1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات.

12 ميثاق الأمم المتحدة، 1945، المادة 110

13 ميثاق الأمم المتحدة، 1945، المادة 110

الزراعية التي تضم 3 عاملين فأقل، وبالتالي استثنى قطاعات واسعة من المنشآت الزراعية تُقدر نسبتها بـ 50%.

■ تم تعطيل البند الخاص بالضمان الاجتماعي في نظام العاملين بالزراعة نتيجة أوامر الدفاع.

■ الكارثة الكبيرة تتعلق بقانون العمل، فمنذ قبول الأردن للتوصيات وحتى الآن، التعديلات التي طرأت على القانون كانت تعديلات تراجعية، أحدها يفرض قيود على تأسيس النقابات، ويُعطي صلاحية إنشائها لوزير العمل على حساب اللجنة الثلاثية، وفي حلها على حساب سلطة القضاء.

3: التحديات الوطنية

جملة من التحديات والعقبات الجذرية التي لا تزال تقف عائقاً أمام تفعيل منظومة حقوق الإنسان وطنياً، إذ أن التعامل الرخو من قبل الحكومات مع منظومة حقوق الإنسان، والآليات المنبثقة عنها ألحق بالغ الضرر بالمؤشرات الوطنية الأردنية على الصعيد الدولي، وهذا بدوره ينعكس سلباً على وضع الأردن اقتصادياً، وسياسياً، وديمقراطياً، وتنموياً.

فالأمر لم يعد التعامل معه بنظرة الرفاهية، أو عدم الأولوية، خاصة أن المجتمع الدولي نابض بالحياة، وتداخلاته وآليات عمله في تطور دائم ومستمر، وحتى فكرة المسؤولية الدولية في تطور دائم، وانبثق عنها العديد من المقاربات التي تُلزم الحكومات إن لم تكن بصورة مباشرة، فبصورة غير مباشرة من خلال التعاون الاقتصادي، والسمعة على الصعيد الدولي، والدبلوماسية، والدعم بكافة أشكاله وصوره، وعلى ضوء ذلك فإننا نعتقد بأن العمل على منظومة حقوق الإنسان والآليات المنبثقة عنها أضحت مصلحة وطنية عليا يجب إيلاؤها أهمية لتعزيز وتطوير حقوق الإنسان على الصعيد المحلي، ومكانة الأردن على الصعيد الإقليمي والدولي.

يمكن الحديث عن هذه التحديات التي فضل التقرير التفصيل فيها كي لا يتم وصمه على أنه تقرير نقدي

تتحمل الدولة شيئاً من هذه النفقات كالفوائد أو أعباء مالية أخرى.

2- الاتفاقات التي تبرمها المملكة مع الدول الأخرى والتي يترتب عليها مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة. وحيث أن المقصود من المساس في هذه الحقوق هو التأثير السلبي على حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة سواء تلك التي نص عليها الدستور في الفصل الثاني منه بالمواد من 5- 23 أو الحقوق الأخرى التي لها صلة ومساس بها، بحيث يؤدي إلى الانتقاص من الحقوق العامة أو الخاصة للأردنيين¹⁴.

وقضت كذلك محكمة التمييز "إن تسليم المواطن الأردني فيه مساس بحقوقه العامة، وأن الاتفاقية المعقودة بين المملكة الأردنية الهاشمية والولايات المتحدة الأمريكية بخصوص تسليم المجرمين لم تعرض على مجلس الأمة للموافقة عليها، فإنها تكون غير نافذة تطبيقاً لحكم المادة 2/33 من الدستور الأردني مما ينبني عليه أن طلب التسليم والحالة هذه يغدو غير مقبول¹⁵.

وتأسيساً على ما تقدم فإن المقصود هنا - الاتجاه الذي أخذت به محكمة التمييز - من اعتبار أن المقصود بالمساس هنا هو المساس السلبي الذي يؤدي إلى الانتقاص من حقوق الأردنيين الخاصة أو العامة، أو تعطيلاً، أو الانتقاص أو الحد منها.

ويعتقد التقرير أنه الأصل في تفسير كلمة المساس، إذ لو أراد المشرع انطباق هذا الوصف على المساس الإيجابي والسلبي لفقد هذا الضابط غايته، حيث أن كافة المعاهدات أما أن تمس إيجاباً، أو سلباً، وبالتالي تحتاج جميعها إلى تصديق من مجلس الأمة، ولغذا بذلك نص الفقرة (1) ضرباً من العبث، وهذا لا يستقيم فالمشرع الدستوري لا يعبث وإذا أراد قال.

إلا أن الواقع العملي لهذا الضابط من قبل السلطة التنفيذية شابه العديد من التحديات، والإشكاليات،

2. المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

ووفقاً لنص المادة (33) نجد بأن دور مجلس الأمة بالنسبة للمعاهدات متعلق في حالتين إن كانت المعاهدة تمس حقوق الأردنيين العامة والخاصة، أو كانت تحمل خزانة الدولة شيء من النفقات المالية، فإنه يجب أن يتم التصديق عليها من قبل المجلس، إلا أن هذا النص لم يذكر من هي الجهة التي تُحدد إن كانت الاتفاقية تمس بحقوق الأردنيين، أو تحمل خزانة الدولة نفقات.

ويوصي التقرير بأن يتم منح هذه الصلاحية للمحكمة الدستورية في تحديد ذلك لبيان من هي الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدة.

وكذلك لا بد من البحث في المقصود بالمساس بحقوق الأردنيين العامة والخاصة، فقد يُثار حول ذلك العديد من وجهات النظر، فالبعض يرى بأن المساس هنا يشمل المساس الإيجابي والسلبي، سواء بالزيادة أو النقصان، الأمر الذي يُحتم على ضوء ذلك تصديق مجلس الأمة، ويقول البعض الآخر بأن المقصود بالمساس هنا المساس السلبي الذي يؤدي إلى الانتقاص من الحقوق.

أما محكمة التمييز الأردنية فقد أخذت بالاتجاه الثاني وفق ما جاء في قرارها بأنه: "يستفاد من المادة (33) من الدستور الأردني بعد تعديلها بموجب تعديل الدستور الأردني لسنة 1958 والدستور رقم 1/58 وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور وقراره رقم 62/1، أن الاتفاقات والمعاهدات التي يستلزم الدستور لنفاذها موافقة مجلس الأمة هي:

1- الاتفاقات التي تبرمها المملكة الأردنية الهاشمية مع الدول الأخرى والتي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، كاتفاقيات القروض التي

14 قرار محكمة التمييز الأردنية، حقوق، رقم 2007/2353، قسطاس.

15 الحكم رقم 971 لسنة 2014 - محكمة التمييز بصفتها الجزائية الصادر بتاريخ 2014-

الباب مفتوحاً أمام باقي الدول للانضمام إليها، حيث حددت اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية والمهينة واللاإنسانية أنه بمجرد إيداع 20 تصديقا، تعتبر المعاهدة سارية المفعول، وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة حدد ذلك بمجرد إيداع 35 تصديقا، يصبح العهد ساري المفعول.

وقد أشار إلى بعض الأحكام في ذلك من المادة (3/110) من ميثاق الأمم المتحدة والمادة (24) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بأن المعاهدة تصبح نافذة في التاريخ المحدد والمنصوص عليه، وفي حال عدم وجود نص على ذلك تصبح نافذة منذ تعبير الدولة عن الرضا بالمعاهدة.

ويترتب على التصديق على المعاهدات بعض الآثار منها عدم رجعية آثار التصديق، وهذا ما أكدت عليه اتفاقية فيينا، فالمعاهدة لا تكون سارية المفعول إلا بعد إيداع وثائق التصديق للجهة المحددة والمختصة بذلك حسب الاتفاقية، إلا أن بعض المعاهدات تتطلب طبيعتها، أو بعض نصوصها السريان بأثر رجعي، وهذه حالة نادرة الوقوع.

2:3 التصديق الناقص على المعاهدات

سبق الإشارة إلى إن الجهة المخولة بالتصديق محليا تختلف من دولة إلى أخرى، ومن نظام إلى آخر، ويُحدد ذلك في العادة بموجب الدستور، ويجب أن يشمل التصديق كامل المعاهدة كما تم إيداعها إلى الجهة المحددة، وبالنسخة المودعة كما هي دون زيادة أو نقصان، أو إغفال لبعض المواد، أو لجزء منها، ويجب أن يكون ذلك التصديق بدون تعديل، أو إضافة على مضمون المعاهدة من الدولة، وبعكس ذلك يكون التصديق ناقصاً.

ومن البديهي أن يصدر التصديق من الجهة المحددة، والمخولة دستوريا، فلا يجوز لأي جهة أن تأخذ على عاتقها التصديق دون أن تثبت لها هذه الصلاحية، أو أن تزعم بأنها صاحبة اختصاص بأي شكل من الأشكال، وبالعكس ذلك يعتبر التصديق ناقصاً.

فالصلاحية مطلقة للسلطة التنفيذية في تحديد هل تمس الاتفاقية بحقوق الأردنيين العامة والخاصة، أو تُكبد خزانة الدولة نفقات، وكان الأمر الجاري عملاً أن غالبية المعاهدات تتم المصادقة عليها من قبل السلطة التنفيذية، وتقوم بتفسير المعاهدات والاتفاقات ضمن إطار الفقرة الأولى من المادة (33) لتجنب المرور من خلال مجلس الأمة، إلا في معاهدات التعاون القضائي، وتسليم المجرمين نظراً لوجود سوابق قضائية على عدم الاعتراف بتلك المعاهدات بمعزل عن تصديق مجلس الأمة، وأن المساس بحقوق الأردنيين وارد فيها بشكل صريح، حيث درج العمل على أن ترسل هذه الاتفاقيات إلى مجلس الأمة للتصديق عليها¹⁶.

مايز المشرع الأردني بين التصديق على المعاهدة لغايات استكمال إجراءات الإبرام على المستوى الدولي، والموافقة عليها لغايات السريان على الصعيد الوطني الداخلي، الأمر الذي يجب أن يتم تداركه، وأن تكون موافقة مجلس الأمة قبل إصدار وثيقة التصديق النهائي على الاتفاقية لتلافي أي أثار سلبية قد تنشأ عن عدم تصديق مجلس الأمة على الاتفاقية، وبالتالي تحمل الدولة مسؤولية دولية في حال الإخفاق في الحصول على موافقة مجلس الأمة.

إن التصديق الكامل بمثابة التزام وتعبير من الدولة على مضمون الاتفاقية، وأنها استنفذت إجراءاتها على المستوى المحلي، ورضيت بالاتفاقية، والتزمت وأصبحت دولياً سارية بحقها، والأصل أن لا يتم هذا الإجراء - حسب التقرير - إلا بعد استكمال الإجراءات على المستوى الوطني الداخلي، حيث تختلف طريقة سريان المعاهدات على المستوى الدولي من اتفاقية إلى أخرى، وعادة يحدد الباب الختامي منها طريقة السريان، وفي أغلب اتفاقيات حقوق الإنسان يتم وضع حد أدنى للتصديقات إذا تم استكمالها تصبح المعاهدة سارية المفعول على الصعيد الدولي، وتبدأ التزاماتها بمواجهة الدول التي صدقت عليها، ويبقى

16 صدام ابو عزام، القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في النظام الدستوري الأردني،

تصديقا ناقصا؟ أم أنه لا يمكن اعتباره تصديقا نهائيا، ويعتبر باطلا ولا يرتب أثرا؟
أما بالنسبة للقيمة القانونية للتصديق الناقص فقد أشارت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بأنه لا يجوز للدولة أن تتذرع بذلك للتخلل من التزاماتها الدولية، ولا يجوز لها أن تحتج بالقانون الداخلي بعدم استيفاء، أو إكمال الإجراءات الصحيحة كما هي مرسومة دستوريا، إلا إذا كانت المخالفة جوهرية ومشفوعة بحسن النية، وفيها مخالفة جوهرية لقانون الدولة الداخلي¹⁷.

وظهر حيال ذلك العديد من وجهات النظر الفقهية حول تحديد القيمة القانونية للتصديق، حيث اعتبره البعض بأنه يرتب الأثر القانوني الصحيح كما التصديق العادي المكتمل العناصر، وأساس هذا الرأي قائم على احترام العلاقات الدولية، وعدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول، كما أن المعاهدة تمر في العديد من المراحل ولا تسري بشكل مباشر، الأمر الذي لا يقبل معه القول بالتصديق الناقص، أو الاحتجاج بعدم اكتمال الإجراءات على المستوى الوطني.

إلا أن البعض يرى أن المعاهدة تعتبر باطلة في مثل هذه الحالة مستنديا إلى قاعدة الاختصاص، فلا يمكن أن يكون الإجراء صحيحا إذا كان صادرا من جهة غير مختصة، وعليه لا يمكن أن تترتب الآثار القانونية، واتجاه ثالث يقول بأن المعاهدة تعتبر صحيحة حفاظا على العلاقات الدولية وديمومتها، إلا أن الدولة التي قصرت تتحمل مسؤولية دولية حيال هذا الإجراء الذي صدر عنها، وأن المَقصر أولى بالخسارة، ولا يجوز أن يستفيد من تقصيره.

كما سبق الإشارة إليه فإن التصديق الناقص يكون عند مخالفة الشروط، والإجراءات على المستوى الوطني، ووفق المادة (33) من الدستور، والتي تشترط تصديق مجلس الأمة في الحالات المشار إليها، فإن ذات المادة تضمنت الأثر المترتب على عدم التصديق من اعتبار المعاهدة غير نافذة، وبالتالي لا تدخل في الهرم التشريعي الوطني وفق قاعدة تدرج القواعد القانونية، حيث أن التصديق على المعاهدة يعتبر الإجراء الدستوري المرسوم لإدخال المعاهدة

17 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، 1969.

تجدد الإشارة إلى أن التصديق الناقص نادر الوقوع في التطبيق العملي والواقعي، لأن الجهة المخولة بالتصديق في العادة تكون محددة بالدستور، وبالتالي لا يمكن التعذر بالجهل بالعلم في الإجراء الدستوري الذي هو مناط وأساس عمل المؤسسات، ودورها في السهر على الالتزام في نصوص الدستور، وحماية سمو قواعده.

وعلى ضوء ذلك فإن إغفال أي إجراء من الإجراءات المحددة دستوريا لاستكمال التصديق يعتبر التصديق ناقص، فلو كان النص يشترط موافقة مجلس الأمة مقترنا بتصديق رئيس الدولة، فإن إغفال أي منهما يجعل التصديق ناقصا، هذه المسألة لا تثور في الدساتير، والنظم القانونية التي تتضمن تحديدا واضحا للجهات والسلطات المختصة بالتصديق ومعايير ذلك على وجه التحديد، إلا أن الأشكال يثور في الدساتير التي لم تتبنى منهجا واضحا، ومحددا في تحديد الجهات المخولة بذلك دستوريا، حيث يشوب عملية التصديق في هذه الحالة إشكاليات عملية، وواقعية قد تصبح بموجبها التصديقات المودعة حيال بعض المعاهدات تصديقات ناقصة.

وعليه فإن نص المادة (33) من الدستور الأردني اكتنفه الغموض في العديد من الأوجه منها في تحديد المعايير والضوابط بشكل قاطع وفاصل، في هذا السياق فلا بد من تحديد ضوابط واضحة متى تكون السلطة التنفيذية هي المختصة بالتصديق على المعاهدات، وعلى الرغم من أن النص أشار إلى أن ذلك الاختصاص من صلاحيات الملك، ويمارسه من خلال حكومته وفق النظام النيابي البرلماني، إلا أن نهج الحكومات الأردنية في تطبيق ذلك كان فيه بعض الإشكاليات، حيث صدقت على بعض المعاهدات بقرار من مجلس الوزراء مباشرة دون اقتران ذلك بإرادة ملكية، مع العلم بأن النص الدستوري لم يُشر إلى مثل هذا الإجراء البتة.

الأمر الذي يُعيد العديد من الأسئلة إلى الواجهة؛ ما هو التكييف القانوني لهذا الإجراء؟ هل هو عمل تشريعي؟ أم قرار إداري؟، وإذا كان كذلك هل يخضع للطنع أمام القضاء الإداري أم لا؟ وهل هذا يعتبر

محليا، ودوليا لتجنب الأثار السلبية التي قد تنشأ عن ذلك، وتحمل الدولة مسؤولية أي تقصير، أو نقص في استكمال الإجراءات على المستوى الوطني.

3:3 القيمة القانونية للمعاهدات

لا تزال مسألة مواءمة التشريعات الوطنية مع المعاهدات الدولية تُثير العديد من الإشكاليات على المستوى الداخلي، وتعددت النهج القانونية، والتجارب الدولية حيال ذلك، إلا أن إدماج المعاهدة الدولية على الصعيد الوطني قد يأخذ أحد الشكلين التاليين: الأول من خلال إصدار قانون خاص بها، وهذا يسمى بالاندماج الإلزامي، والثاني الاكتفاء بالتصديق على المعاهدة، ويسمى بالاندماج التلقائي.

ولا شك في أن المواءمة على المستوى الداخلي تعتبر جزء من التنفيذ، ومرحلة مهمة لتطوير المعاهدات في الهرم التشريعي الوطني لتحتل مكانتها المرسومة دستوريا، في الأردن سبق أن أشرنا إلى الإجراءات والضوابط الدستورية المتعلقة بالمادة (33) من الدستور، وعلى ذلك تعتبر المعاهدة مصدرا من مصادر القاعدة القانونية.

وعلى المستوى الوطني يجب أن تتوافر الضوابط والشروط التي سبق الإشارة إليها بموجب المادة (33) من حيث النشر، ويكون ذلك في الجريدة الرسمية، ويجب نشر المعاهدة بشكلها الكامل، وغير المنقوص.

اعتبر الأردن المعاهدات الدولية مصدراً للتشريع، حيث ميّز الدستور الأردني بين نوعين من المعاهدات، الأولى التي تحتاج موافقة مجلس الأمة لإنفاذها، والثانية التي يُبرمها الملك دون الحاجة لعرضها على مجلس الأمة، فالمعاهدات التي يجب عرضها على مجلس الأمة، يتم إتباع الإجراءات المحددة دستوريا بشأن إنفاذ القانون العادي، أما المعاهدات التي لا تتطلب هذه الموافقة تعتبر نافذة بمجرد إبرامها ونشرها من قبل السلطة التنفيذية، إلا أن منهج المشرع الأردني فيما يتعلق بالمعاهدات تفاوت في بعض الأحيان، فعلى سبيل المثال تم التصديق

على المجال القانوني الوطني، وعلى ضوء ذلك لا تسري المعاهدة محليا، بمعنى آخر لا يمكن الاحتجاج بها أمام القضاء الوطني، ولا يمكن للقاضي الوطني الاستناد إليها، وعلى ذلك جرى اجتهاد محكمة التمييز الأردنية في العديد من أحكامها "بأن اتفاقية التعاون الاقتصادي والتبادل التجاري بين الأردن وسوريا التي تم المصادقة عليها بموجب القانون المؤقت رقم 5 لسنة 1976 لها قوة القانون بحسب نص المادة (1/94) من الدستور الأردني، لذلك ما يثيره الطاعن من حيث عدم دستورية المعاهدة غير صحيح"¹⁸.

أما على المستوى الدولي قد يكون الأمر محسوما في أن الدولة تكون قد عبرت عن رضاها في الموافقة على المعاهدة من خلال التصديق عليها، وإيداع وثيقة التصديق حسب الآلية المعتمدة، وبالتالي يجب على السلطات المختصة في الدولة أن تقوم بتنفيذ التزاماتها بحسن نية، وأول هذه الالتزامات أن يتم إدخال المعاهدة دستوريا، وبشكل صحيح المجال القانوني الوطني لضمان حسن التنفيذ، حيث يعتبر ذلك أول إجراء لضمان أن تكون كافة الإجراءات مستقبلا صحيحة على المستوى الوطني، ويعكس ذلك، فإن الدولة تكون مسؤولة أمام الجهات المختصة بتنفيذ الاتفاقية عن ذلك الخطأ، أو التقصير، أو النقص في استكمال الإجراءات المطلوبة.

وفي قرار آخر لمحكمة التمييز الأردنية جاء فيه "تعتبر اتفاقية تسليم المجرمين الفارين بين الأردن والولايات المتحدة الأميركية لعام 1995 المنشورة بعدد الجريدة الرسمية رقم (4055) تاريخ 1995/7/16 غير نافذة، كونها لم تستكمل مراحلها الدستورية لنفاذها، وذلك بعرضها على مجلس الأمة"¹⁹، ومن الواضح الأثار المترتبة على مثل ذلك؛ أن الاتفاقية تصبح مشلولة الأحكام، وموقوفة الأثار لا يمكن تنفيذها على المستوى الوطني نهائياً.

وبناءً على ما سبق، نكون بحاجة إلى إعادة النظر بكافة الإجراءات، وآليات العمل على المعاهدات الدولية، وأن يتم تنظيم عملية التصديق على المعاهدات

18 قرار محكمة التمييز الأردنية، رقم 2002/719.

19 قرار محكمة التمييز الأردنية، رقم 2019/65.

الدستور الأردني عن بيان مرتبة المعاهدات الدولية أمر غير مبرر.

وما يؤيد ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري رقم 1 لسنة 2020 حيث جاء هذا القرار بناء على طلب من مجلس الوزراء لتفسير المادة (33) من الدستور وبيان "فيما إذا كان يجوز إصدار قانون يتعارض مع الالتزامات المقررة على أطراف معاهدة صادقت عليها المملكة بمقتضى قانون، أو يتضمن تعديلاً أو إلغاءً لأحكام تلك المعاهدة، أم أن المعاهدات الدولية التي يتم إبرامها، والتصديق عليها، واستيفاء الإجراءات المقررة لنفاذها لها قوتها الملزمة لأطرافها، ويتوجب على الدول احترامها طالما ظلت قائمة ونافذة".

واللافت في هذا القرار أن المحكمة، وفي معرض تفسيرها، أشارت "منحت المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الأثر والطبيعة"، وفي هذا تراجع غير مباشر عما ذهب إليه في القرار التفسيري السابق لعام 2019، والذي أعادت التفريق الفقهي بين المعاهدات والاتفاقيات، حيث ورد في قرارها "بادئ ذي بدء نرى أن المعاهدات والاتفاقيات المبحوث عنها بالمادة (33) من الدستور إنما هي من أعمال السيادة التي تعقدتها الدول فيما بينها، وتتولى الحكومات ذلك باعتبارها من أشخاص القانون الدولي العام، ويتم ذلك بعد إجراء مفاوضات بإرادة الأطراف المتعاقدة يبين فيها كل طرف ماله من حقوق يتمتع بها والتزامات يتحملها، وبعد المصادقة عليها وفق الأوضاع والآليات التشريعية السائدة لدى دول الأطراف تصبح قائمة ونافذة".²

ومن اللافت أيضاً أن القرار تطرق إلى القيمة القانونية للاتفاقيات والمعاهدات، وهنا كان يتحدث القرار عن المعاهدات والاتفاقيات على حد سواء، وحسم هذه القيمة القانونية من خلال إجابته على طلب التفسير **من خلال الآتي:**

■ عدم جواز إصدار قانون يتعارض مع الالتزامات المفروضة على الدولة بموجب معاهدة أو اتفاقية مصادق عليها.

على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وعرضها على مجلس الأمة، وبذات الوقت تم إصدار قانون خاص بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، على عكس مثلًا اتفاقية مناهضة كافة أشكال التمييز ضد المرأة، والتي تم المصادقة عليها بقرار من مجلس الوزراء دون إرادة ملكية، ولم يتم إصدار قانون خاص بذلك. ويوصي التقرير بحاجة المشرع الأردني إلى الأخذ بمنهج واضح حيال مسألة مواءمة الاتفاقيات الدولية، والأفضل أن يتم بمنهج الإدماج الإلزامي.

ومن خلال استقراء المادة (33) نجد أن موافقة مجلس الأمة تسبق موافقة جلالة الملك، والدستور في المادة (2/33) يوقف نفاذ المعاهدة على موافقة مجلس الأمة، وجاءت هذه الموافقة مُطلقة، والمطلق يجري على إطلاقه، فالمادة (2/33) تتحدث عن معاهدة وليس مشروع معاهدة، ويُعلق نفاذ المعاهدة على موافقة مجلس الأمة، أي أن بموافقة المجلس تتم على معاهدة، ونفاذ المعاهدة وفقاً لنصوصها يقترن بتبادل وثائق التصديق، والموافقة على المعاهدة وفق المادة (2/33) من الدستور تتم بإصدار قانون للتصديق على المعاهدة وفقاً للمادة (93) من حيث سرهانه، أي أنه قد يسري قبل دخول المعاهدة النفاذ على الصعيد الدولي، وبالتالي نتوصل إلى أن القانون الصادر وفق المادة (2/33) من الدستور تقتصر قيمته على الإذن بالتصديق على المعاهدة، فالمعاهدة تحتاج إلى إجراء لاحق يتمثل في تصديق جلالة الملك، وفق المادة (1/33)، وإجراء آخر هو النشر في الجريدة الرسمية بعد اقترانها بالتصديق المشار إليه في موافقة مجلس الأمة.

ويتبين لنا من النصوص الدستورية أعلاه أن الدستور الأردني لم يُبين لنا مرتبة المعاهدة الدولية في النظام القانون الوطني، وهو لا يشايح أغلب دساتير الدول التي اشتملت أحكامها على بيان هذه المرتبة، لأنه سنلاحظ لاحقاً أن دساتير بعض الدول تختلف في نظرتها لمرتبة المعاهدات، فهناك دساتير دول تعطي المعاهدات الدولية مرتبة مساوية للقانون، وبعضها الآخر يعطيها مرتبة أعلى من القانون الداخلي، ودساتير دول تعطي المعاهدات الدولية مرتبة أعلى من الدستور، كالولايات المتحدة الأمريكية، لذلك فإن سكوت

نفقات، إذ على ضوء ذلك يتم تحديد فيما إذا كانت بحاجة إلى تصديق مجلس الأمة من عدمه، وحسب تعبير المحكمة في قراراتها فإن المعاهدات هي التي يتم إبرامها من قبل الدول ممثلة بالحكومات كأحد أشخاص القانون الدولي، وبذلك تكون المحكمة أغفلت أشخاص القانون الدولي الأخرى، وهذا بحاجة إلى إعادة نظر، ولا يواكب التطورات التي تطرأ على أحكام القانون الدولي، وكان ذلك محاولة من المحكمة للتوفيق بين قرارات المجلس العالي لتفسير الدستور، وما عُرض عليها من تفسير بموجب قرارها عام 2019.

وحسب قرارات المحكمة، فإن الفارق الوحيد بين المعاهدات والاتفاقيات هو أن المعاهدات تُبرم مع حكومات ممثلة لدولها، وأن الاتفاقيات تبرم مع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذي لا يعتبرون من أشخاص القانون الدولي على حد تعبير المحكمة الدستورية، وهذا يمثل تحدياً أمام التفسير النشط لمضمون النص الدستوري، واستيعاب كافة التطورات التي طرأت على أشخاص القانون الدولي، والتي لم تعد مقصورة على الدول، وإنما هي مسألة في حالة تطور مستمر، ودائم لتشمل المنظمات الدولية الحكومية، وغير الحكومية، والشركات العابرة للقارات.

4:3 الخطاب المزدوج للحكومات

بالبناء على التحديات السابقة، فإنه ساد لدى الوفود والمؤسسات الرسمية خطابين في الجانب الدولي عند التعامل مع آليات الأمم المتحدة التعاهدية، وغير التعاهدية، خطاب قائم على الالتزام بالمواثيق الدولية، والرغبة الرسمية بتنفيذ التوصيات انطلاقاً من القيمة القانونية للمعاهدات الدولية، وعلى الصعيد الداخلي يسود خطاب مفاده أن هذه الاتفاقيات لم تستكمل شروط التصديق والانضمام على الصعيد الداخلي، ويمكن رصد هذا الخطاب من خلال:

التقرير الدوري السادس لعام 2016، والذي قدم للجنة عملاً بأحكام المادة 18 من اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، حيث ورد في متن التقرير "وفيما يتعلق بتوصية لجنة الاتفاقية رقم (12)، تطبق الاتفاقيات بشكل مباشر وتحظى

■ عدم جواز إصدار أي قانون من شأنه أن يتضمن أي تعديل أو إلغاء لأحكام أي اتفاقية سبق وأن تم المصادقة عليها.

■ أكد القرار على القوة الملزمة للاتفاقيات الدولية، وواجب الدولة احترام هذه المعاهدات ما دامت هذه الاتفاقيات سارية المفعول وتم التصديق عليها والتعبير على الرضا بمضمونها.

وبموجب هذا القرار فإنه تم حسم مسألة القيمة القانونية للمعاهدات والاتفاقيات الدولية على حد سواء، ولا يجوز إصدار قانون برمته، أو تعديل قانون، أو إلغاء قانون يتضمن إلغاء أو معارضة لمضمون هذه المعاهدات والاتفاقيات، ويتوجب على الدول احترامها، ومتطلب الاحترام أيضاً ذو مدلول أبعده، وأعمق من العمل التشريعي، بل لا يجوز اتخاذ أي قرار، أو تشريع، أو سلوك مؤسسي يدل أو يفهم من خلاله عدم احترام الدولة لالتزاماتها بموجب المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

وعلى ضوء ذلك نجد بأن مسألة القيمة القانونية للمعاهدات تم حسمها بموجب القرار رقم 1 لسنة 2020، وأنه لم يتم التطرق إلى القيمة القانونية بالقرارات التفسيرية السابقة، وظلت المسألة عالقة بين الأخذ والرد والتحليل، بل أن البعض لا يزال يشير إلى أن هذا القرار أيضاً لم يكن حاسماً في القيمة القانونية، وإنما اكتفى فقط بالإشارة إلى احترام المعاهدات، وعدم جواز إصدار تشريع يخالف مضمونها، وهذا القرار المشار إليه يتضمن من الدلائل ما يكفي للبناء عليه لاعتبار المعاهدات الدولية تسمو على التشريعات الوطنية، ولا يجوز أن تخالف التشريعات أحكام هذه المعاهدات والاتفاقيات.

حاصل تحليل القرارات التفسيرية لم يتبين فرقا بين مصطلح المعاهدة، والاتفاقية من حيث القيمة القانونية، وعليه لا يجوز بأي حال مخالفة أحكام اتفاقية، أو معاهدة تم المصادقة عليها، أو إبرامها ولا تزال سارية المفعول.

إن الإشكالية تكمن في تحديد هل تمس المعاهدة حقوق الأردنيين أو تحمل خزانة الدولة شيء من

مرشح في المستقبل لمزيد من النقاش عن معايير المساس بحقوق الأردنيين، وتكبيد خزانة الدولة نفقات مالية، ومن هي الجهة التي تحدد ذلك.

التقرير الدوري الجامع الذي تم تقديمه للجنة

الاتفاقية المعنية بمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية والمهينة واللاإنسانية، فقد ورد في متن التقرير "إن اتفاقية مناهضة التعذيب أصبحت بمجرد المصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية جزءاً من النظام القانوني الأردني تكتسب قوة القانون، وعلى ذلك فإنه إذا عرضت مسألة من هذا القبيل على القضاء الوطني، فإن المحاكم²⁴. الأردنية ملزمة بالرجوع إلى التعريف الوارد في المادة (1) من اتفاقية مناهضة التعذيب"، كما ورد في مكان آخر من التقرير "إن اتفاقية مناهضة التعذيب قد أصبحت بعد مصادقة المملكة عليها جزءاً من التشريعات الوطنية الأردنية".

تقارير المراجعة الدورية الشاملة لأوضاع حقوق

الإنسان²⁵، كما سبق تم تقديم التقارير كل أربع سنوات بشكل دوري، ووفق التقرير تحت بند موثمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية، وورد في التقرير المقدم من الحكومة عام 2013، "تعتبر الاتفاقيات التي صادق عليها الحكومة الأردنية جزء من منظومة التشريعات الوطنية، وتتقدم على التشريعات الأخرى، وفي حال تعارضها معها يتم أعمال الاتفاقيات، بدلالة نص المادة (24) من القانون المدني، والتي تنص "لا تسري أحكام المواد معاهدة دولية نافذة في المملكة الأردنية الهاشمية يتعارض معها، وقد أصبحت الصكوك الدولية جزءاً

بالأولوية وتكون جزء لا يتجزأ من التشريع بالتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، ويسعى الأردن لإنفاذ الالتزامات الناشئة عن هذه الاتفاقيات في نظامه القانوني، وتطبق كافة السلطات أحكامها بما فيها القضاء فيما يعرض عليه من منازعات، ووفقاً لقرارات محكمة التمييز فإن المعاهدات والاتفاقيات الدولية لها الأولوية في التطبيق، وقد أوعز رئيس الوزراء بضرورة إجراء عملية مراجعة شاملة للتشريعات والتي تحتاج إلى مواءمة مع الاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي صادقت

عليها المملكة²¹. وجاء أيضاً في التقرير الخامس المقدم إلى ذات اللجنة ما يلي "وقد استقر الاجتهاد القضائي على ذلك ومنها قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2003/818 الذي جاء فيه "تسمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية مرتبة على القوانين المحلية ولها أولوية التطبيق عند تعارضها معها ولا يجوز الاحتجاج بأي قانون محلي أمام الاتفاقية"²².

التقرير الدوري الجامع للتقريرين الرابع والخامس

لاتفاقية حقوق الطفل في عام 2011، وورد في التقرير الحكومي المقدم "وتطبيقاً لمبدأ سمو المعاهدات تأتي المعاهدات الدولية في المرتبة الثانية بعد الدستور في التسلسل الهرمي للتشريعات في الأردن، وهي تسمو على القوانين الوطنية، وقد استقر اجتهاد محكمة التمييز على ذلك في العديد من قراراتها"، هذا وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية تم التصديق عليها من قبل مجلس النواب²³، على الرغم من أن الاتفاقية لا تُكبد خزانة الدولة شيء من النفقات، ولا تمس بحقوق الأردنيين، وتم التصديق على بعض الاتفاقيات التي قد تشكل مساس بحقوق الأردنيين نظراً لطبيعة موضوع الاتفاقية مثل اتفاقية مناهضة التعذيب، إلا أنه لم يتم المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة بغرفتيه؛ الأمر الذي يبقي السؤال

24 حسب وثيقة الأمم المتحدة CAT/C/JOR/2 بتاريخ المقدمة من الحكومة الأردنية بتاريخ 2008/7/3.

25 حيث تعتبر هذه احد آليات الأمم المتحدة غير التعاقدية لمراجعة أوضاع حقوق الإنسان وتم إنشاء الاستعراض الدوري الشامل عندما أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة مجلس حقوق الإنسان في 15 آذار/ مارس 2006 بواسطة القرار 251/60. وقد أناط هذا القرار بمجلس حقوق الإنسان "إجراء استعراض دوري شامل يستند إلى معلومات موضوعية وموثوق بها لمدى وفاء كل دولة بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان على نحو يكفل شمولية التطبيق والمساواة في المعاملة بين جميع الدول". وفي 18 حزيران/ يونيو 2007، وافق أعضاء المجلس على حزمة بناء مؤسسية كان من بين العناصر الرئيسية في تلك الحزمة الاستعراض الدوري الشامل، للاستزادة حول هذه الآلية يرجى زيارة الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/>

21 بموجب وثيقة الأمم المتحدة ذات الرقم CEDAW/c\jor\6\ المقدم بتاريخ 2015/4/24.

22 بموجب وثيقة الأمم المتحدة ذات الرقم CEDAW\C\JOR\5\ المقدم بتاريخ 22 شباط 2011.

23 الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 4787 بتاريخ 16/10/2006 على الصفحة 3991.

التمييز العنصري، أما بالنسبة لاتفاقية حقوق الطفل والبروتوكولات الملحق بها تم نشرها في الجريدة الرسمية بعد تصديقها من مجلس الأمة، ونشرها بموجب قانون تصديق على الاتفاقية، وكذلك الأمر بالنسبة لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

6:3 التخطيط لحقوق الإنسان

يُعتبر إقرار الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان خطوة في الاتجاه الصحيح، ونهج محمود انتهجته العديد من الدول ليشكل حالة من التنسيق، والتطوير المستمر من قبل كافة المؤسسات الرسمية، بالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني المعنية، والمختصة. وبعد إقرار الخطة الوطنية الشاملة منذ عام 2015، وإطارها الزمني الممتد لعام 2025، ولغاية إعداد التقرير نجد بأنه لا يوجد أي عملية متابعة، وتقييم لمسألة التنفيذ على أرض الواقع، حيث لم يصدر أي تقارير دورية، أو معلومات رسمية عن مؤشرات التنفيذ، أو أن المؤسسات ذات العلاقة تستند في عملها إلى الخطة باعتبارها مصدراً، أو أداة في التعديل والتطوير سواء على صعيد التشريعات، أو السياسات.

هذا فضلا عن المبادئ التي قامت عليها الخطة، ونهج إعدادها، والذي لم يتصف بالنهج الشمولي، فالمجتمع المدني لم يكن جزءاً أصيلاً في عملية تطوير الخطة، وتحليل السياق الوطني، من حيث نقاط القوة والضعف، وتجدر الإشارة إلى أن عملية التقييم الوحيدة التي تمت على الخطة كانت في عام 2020، وخلصت إلى أن ما تم تنفيذه من مجمل أهداف الخطة وصل لغاية 23%، و43% جاري العمل على تنفيذها، و36% لم يبدأ العمل على تنفيذها²⁷.

وتم تشكيل لجنة لمراجعة الخطة، وتطويرها منذ مطلع عام 2020، ولغاية إعداد هذا التقرير لم تفصح اللجنة عن إجراءات عملها، والإطار الزمني المتوقع للانتهاء من ذلك²⁸، وهذا يؤكد على أن الخطة لم تُبَنَ على أرضية صلبة من الشراكة، وآليات العمل المشترك مع

من التشريعات الوطنية فور التصديق عليها، ونشرها في الجريدة الرسمية²⁶.

5:3 ازدواجية الإجراءات الدستورية

نجد تحديات وعقبات على الصعيد الوطني فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية، بغض النظر عن مضمونها، أو عن طبيعتها سواء كانت دولية، أو إقليمية، أو ثنائية، أو التسمية التي أطلقت عليها، فلا يوجد آلية وطنية واضحة الملامح لإدخال هذه الاتفاقيات حيز التنفيذ على الصعيد الوطني بعد استكمال عملية التصديق، أو الانضمام، أو التوقيع للمعاهدة، فإنها تصبح ملزمة لأطرافها.

وهذا يتطلب العديد من الإجراءات، والأدوار من تقديم تقارير، ومعلومات، وإحصاءات، والإجابة عن استفسارات، والخضوع لتقييمات، والمشاركة في نقاش وتقديم تقارير، أو مؤتمر الدول الأطراف، وغيرها من إجراءات، وفي نتيجة العملية المحددة في الاتفاقية يتبين مدى التزام الدولة بتنفيذ مضمون الاتفاقية من عدمه، أي بمعنى تقييم حالة الدولة بشكل عام حول مدى قدرتها على النهوض بالالتزامات التي تضمنتها الاتفاقية.

ولا يوجد جهة وطنية، أو آلية وطنية واضحة محددة بموجب تشريع، أو قرار إداري تحدد إجراءات العمل على الاتفاقيات على الصعيد الوطني، ومن هي الجهة، أو الوزارة المعنية بمتابعة تنفيذ هذه الاتفاقيات، وإنما يتم العمل بطرق إدارية تقليدية من قبل بعض الوزارات ذات العلاقة والاختصاص إذا كان موضوع الاتفاقية يتعلق بصلب عمل الوزارة، مثل الاتفاقيات البيئية.

وهذا ينطبق على اتفاقيات حقوق الإنسان، حيث تم نشر أهم الاتفاقيات بقرار من مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية، وهي العهدين الدوليين، واتفاقية مناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية القضاء على كافة أشكال

27 حسب وكالة الأنباء الأردنية الخير على الرابط: <https://petra.gov.jo/>

28 إعادة تشكيل لجنة صياغة الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان برئاسة وزير العدل الدكتور بسام التلهوني، وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي فداء الحمود، والمفوض العام للمركز الوطني لحقوق الإنسان علاء العرموطي، والمفوض العام الحكومي لحقوق الإنسان في رئاسة الوزراء نذير العواملة مقرراً للجنة، والأمانة العامة للجنة الوطنية لشؤون المرأة الدكتورة سلمى النميس، ونقيب الصحفيين رakan السعيدة، و مدير اسكندراني من ناسة الوزراء سكرتيرة للجنة، الرابط: <https://petra.gov.jo/>

26 مجلس حقوق الإنسان، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، تقرير وطني مقدم وفقاً للفقرة 5 من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 16 \ 21 الأردن، بتاريخ 29 \ 7 \ 2013.

بدوره، وظلت تتنازع صلاحياته وزارات، ومؤسسات متعددة.

ولعل المسألة أعمق من ذلك بكثير، إذ تتعلق بحجم صلاحيات ولاية المنسق الحكومي لحقوق الإنسان، وهذا يتطلب إطار تشريعي صلباً يشكل دعامة، وركيزة لعمل المنسق، الأمر الذي لم يتوافر لغاية كتابة هذا التقرير، ولا تزال أطر العمل تراوح مكانها من إصدار تعاميم في بعض الحالات، والبعض الآخر انتظار انعقاد لقاء، أو غيره للتواصل مع غالبية المؤسسات الرسمية ذات العلاقة.

ومن جهة أخرى، وكما سبق الإشارة إليه لا تزال لجنة حقوق الإنسان في وزارة الخارجية تعتبر اللاعب الرئيسي في عملية إعداد التقارير، والتمثيل الدبلوماسي أمام آليات الأمم المتحدة والقناة المؤسسية بين الداخل والخارج، وعلى الرغم من أن اللجنة لا يسند لها ذلك أي إطار تشريعي، سوى قرار إداري بالإنشاء، إلا أنها بحكم الأمر الواقع سيطرت على ملف حقوق الإنسان، وتعتبر اللاعب الحقيقي فيه.

3:7:3 وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية

وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية وبحكم ولايتها العامة، واختصاصها، وبموجب هيكلها التنظيمي لا تزال تُعتبر لاعبا رئيسيا في بعض الملفات الحقوقية، ولا تزال تفضل العديد من مؤسسات المجتمع المدني العمل معها مباشرة.

هذا المشهد المعقد مؤسسياً يعتبر أحد الأسباب الرئيسية في بقاء ملف حقوق الإنسان يحبو، ويراوح مكانه مؤسسياً، ويعتمد على الأشخاص لا المؤسسات، الأمر الذي لا يؤدي إلى بناء نهج وطني مؤسسي راسخ، ومتين، وبالتالي يتوقف على الأشخاص، وقدرتهم على التعامل مع ملف حقوق الإنسان، والتفاعل، والتناغم مع منظمات المجتمع المدني.

ولعل هذا التشخيص لا يروق للبعض، إلا أن حالة

مؤسسات المجتمع المدني، فأطر العمل المشترك تقتصر على عمل موسمي، أو ذي طابع فردي.

7:3 الآليات المؤسسية

إن المشهد الوطني يُشير إلى أن العديد من المؤسسات التي تتقاطع أعمالها في مجال حقوق الإنسان، مع تسليمنا بأن عمل حقوق الإنسان يتقاطع مع كافة المؤسسات الحكومية، وشبه الحكومية، والوطنية، وحتى القطاع الخاص، إلا أن المؤسسات المعنية بالمتابعة والتنسيق في مجال حقوق الإنسان تتقاطع أفقياً بين كافة المؤسسات، وعمودياً بين صناعات القرار، وآليات الأمم المتحدة لا تزال تتشعب في أكثر من جهة.

1:7:3 اللجنة الوطنية الدائمة لحقوق الإنسان

بالرغم من تشكيل اللجنة الوطنية الدائمة لحقوق الإنسان في وزارة الخارجية عام 2014، إبان تقديم تقرير الأردن للمراجعة الدورية الثانية، والتي تضم في عضويتها ممثلين عن المؤسسات الحكومية ذات العلاقة، إلا أنه لم يتم مأسسة هذه التجربة، والانتقال بها لتحديث أثراً إيجابياً في مجال حقوق الإنسان على الصعيد الوطني، فظلت لجنة تستند في عملها إلى قرار من رئيس الوزراء، ولم تستطع اللجنة أن تقدم مقارنة وطنية تضمن فيها المأسسة، والاستدامة، وتلافي كافة الإشكاليات والتحديات التي يعاني منها الواقع الوطني.

2:7:3 المنسق الحكومي العام لحقوق الإنسان

في عام 2014 تم الإعلان عن إنشاء مكتب المنسق الحكومي العام لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى وحدة حقوق الإنسان في رئاسة الوزراء، وأدرجت هذه الوحدة في الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء، لكن منصب المنسق الحكومي لم يتم إدراجه.

وعلى الرغم من مرور أكثر من سبع سنوات على تسمية المنسق الحكومي لحقوق الإنسان، إلا أن الحكومات المتعاقبة لم تتمكن بشكل قوي من القيام

الأشخاص ذوي الإعاقة، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة، والمركز الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة، وهذه المؤسسات تُعتبر أحد التدابير المؤسسية التي تتخذها الدول كنهج لتعزيز، وحماية حقوق الإنسان، وتحتاج إلى التمتع بصلاحيات، وأدوار وطنية وسيطة بين النهج الحكومي، والفئات المستهدفة من حقوق الإنسان، ومؤسسات المجتمع المدني المحلية، والدولية، والآليات الدولية.

لكن الواقع أن المؤسسات الوطنية علقت في منتصف الطريق بدلاً من العمل على صياغة طريق وسط بين كافة الفاعلين، وأن يكون دورها أكثر محورية في الكيانات المؤسسية التي تم الإشارة إليها، فالأصل أن يتم إدماج هذه المؤسسات لتلعب دوراً أكبر في عملية تطوير التشريعات، والخطط، والسياسات، والممارسات، وأن تلعب دوراً فاعلاً في عمليات التقييم، والمتابعة، وأن تكون حواضن وطنية حقيقية للمشاورات، والحوارات الوطنية بين الحكومة، والمجتمع المدني، والإشراف على عملية كتابة التقارير، والمتابعة، وتقديم المبادرات في هذا السياق.

3:8 النهج الشامل لحقوق الإنسان "الإرادة الوطنية"

هذا الالتزام يجب قراءته برؤية المشهد الحكومي ككل من خلال تحليل، هل تنطلق الحكومة في عملها من منطلقات حقوقية؟ أو هل تعتمد على منظومة حقوق الإنسان أو توليها أهمية عند اتخاذ القرارات؟ أو اقرار الخطط والسياسات؟ أو تطوير ومراجعة التشريعات؟

وبمراجعة البيان الوزاري للحكومة²⁹ نجد بأنه لم يتضمن أي إشارة إلى حقوق الإنسان، أو الانطلاق من أي مقارنة لأي محور من محاور عمل الحكومة في البيان الوزاري، والانطلاق من فهم حقوق الإنسان، واعتبار حقوق الإنسان، والمعايير المتعلقة بذلك منطلق عمل، وهذا يُشير ويؤكد على أن مسألة تعزيز، وحماية حقوق الإنسان ليست من أولويات عمل الحكومة،

وإنما تتقاطع مع عمل الحكومة في الممارسات التي

التحليل الوطني تتطلب أقصى درجات الموضوعية في تشخيص الحالة الوطنية لوضع اليد على الأزمة الحقيقية، والإشكالية المركزية في تباطؤ المضي قدماً في ملف حقوق الإنسان على الرغم من أن الإرادة السياسية وفقاً للخطابات من صناع القرار متوفرة، لكن الرغبة لدى المؤسسات تتنازعها العديد من الإشكاليات، والتحديات والصعوبات.

تشكيل مكتب المنسق الحكومي لحقوق الإنسان في بدايته عام 2014، لاقى ترحاباً، وقبولاً، وعُلق على هذه الخطوة آمال كبيرة لتلافي حالة التنازع المؤسسي القائمة آنذاك - والتي لا تزال -، لكن ضعف الإرادة في تعزيز عمل المنسق الحكومي حال دون هذه الطموحات والآمال، وظلت الإدارة حبيسة آليات العمل التقليدية.

وهذا بالضرورة ينطبق على الموارد المالية، وأطر العمل والكوادر البشرية، إذ لم تجر أي نقلات أو إجراءات نوعية تُذكر في مؤسسة العمل، وهذا بدوره انعكس على العلاقة مع المجتمع المدني، فقد ظلت العلاقة قائمة على تنفيذ مشاريع، وبرامج، وأنشطة فقط، ولم تنطلق من خطة شراكة حقيقية، وواقعية يكون جميع الأطراف جزءاً أساسياً، ورئيسياً منها.

3:7:4 مكتب المظالم وحقوق الإنسان

أنشئ مكتب المظالم وحقوق الإنسان في مديرية الأمن العام منذ عام 2009، ويتابع المكتب الشكاوى التي ترد على ضباط، وأفراد مديرية الأمن العام، ويُناط بع بعض المهام والصلاحيات الرقابية، والإشرافية مثل زيارة مراكز الإصلاح والتأهيل، والتنسيق مع المؤسسات الوطنية مثل المركز الوطني لحقوق الإنسان، ومؤسسات المجتمع المدني في تنفيذ المشاريع والأنشطة، وغيرها من المهام.

3:7:5 المؤسسات الوطنية الوسيطة

اتخذ الأردن العديد من الخطوات لإنشاء مؤسسات وطنية مستقلة تُعنى بحقوق الإنسان، أو فئة من حقوق الإنسان مثل المجلس الأعلى لحقوق

29 للاطلاع على البيان الوزاري يرجى زيارة الرابط التالي: <http://www.pm.gov.jo/>

فالأمر بالنسبة لمنظومة حقوق الإنسان ذو طابع شامل، ويحتاج إلى جهد، وخطا أعمق من ذلك، فلا تزال عملية التعامل مع حقوق الإنسان وفقا للمعايير الدولية هامة، وتتباين القناعات حيال العمل عليها وتنفيذها، وبعض المؤسسات لا توليها الأهمية اللازمة في خططها وبرامجها، كما أنه لم يطرأ أي تطور لافلت على المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان، مثل المركز الوطني لحقوق الإنسان، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة، والمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

وهذا بدوره أيضا ينطبق على المجتمع المدني، إذ لم يحدث أي تطور لافلت لدعم قطاع المجتمع المدني على صعيد السياسات والتشريعات، وكان من المأمول أن يتم مراجعة قانون الجمعيات، وبعد تشكيل لجنة، ووضع مسودة مشروع قانون، وأوقف العمل على مشروع القانون، في حين أن المجتمع المدني لا يزال يعاني من العديد من العقبات، والتحديات التي تحول دون قدرته على تنفيذ برامجه ونشاطاته، وأبرز تلك التحديات عملية الموافقة على الدعم، والتمويل التي تتسم بالتعقيد، والبيروقراطية، والرفض غير المبرر في بعض الأحيان، فضلا عن التقييد المستمر للمجتمع المدني في ممارسة أنشطته بشكل طبيعي.

ولا يفوتنا التركيز على قضية باتت تتنامى بشكل لافلت بالنسبة للمجتمع المدني، فالعديد من المؤسسات، والجهات الرسمية تلجأ إلى بناء خطابات اتهامية للمجتمع المدني حول تنفيذ المشاريع، وتلقي الدعم والتمويل، وبدأت تطور أدوات ووسائل ظاهرها حوكمة، وباطنها وسائل جديدة للتقييد، وبعيده كل البعد عن الأدبيات العالمية، والفكرية الخاصة بعمل المجتمع المدني، وتتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، والمعياري الدستوري المشار إليه في المادة (16) من الدستور الأردني.

يتم اعتبارها مساساً بحقوق الإنسان، فتطور الحكومة خطاب تدمج فيه "حقوق الإنسان" لتلافي ذلك المساس.

وهذا في الحقيقة غير كافي، ولن يجدي نفعاً، فالمسألة في هذه الحكومة لم تختلف كثيراً عن سابقتها، إذ لا تزال الحكومات تتعامل مع مسألة حقوق الإنسان، والالتزامات المفروضة عليها بموجب الاتفاقيات والمعاهدات التي صادقت عليها بترف مؤسسي، ولم تحتل الأولوية الكافية في خطط، وبرامج عمل الحكومة.

لم تصدق الحكومة الحالية على أي اتفاقية جديدة تُعنى بحقوق الإنسان، ولم يتم التعامل مع الالتزامات الملقة على عاتق الحكومة بشكل ذو أولوية، كما أن الحكومة لم تُبادر لاتخاذ أي إجراء مؤسسي من شأنه أن يعزز ويدعم مسيرة حقوق الإنسان في الأردن، ف بعض التقارير الدورية بموجب المعاهدات الدولية متأخرة، مثل التقرير الخاص بالعهد الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وحتى في خطابات رئيس الوزراء لا يتم الانطلاق من فلسفة حقوق الإنسان في الخطاب العام³⁰.

ولعل من حسن الطالع لهذه الحكومة أن تشكيل اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية جاء في عهدها، وكان المشروع ذو طابع ملكي، ومبادرة من جلالة الملك بهدف تطوير التشريعات ذات العلاقة بالعملية السياسية، وتعزيز المشاركة العامة، والتعديلات الدستورية المتعلقة بها، وفعلا تعتبر مخرجات اللجنة مشروعا وطنيا إيجابيا، ومن شأنه أن يُعزز منظومة حقوق الإنسان، والديمقراطية في الأردن، ولا سيما الحقوق السياسية.

إن العمل اللاحق لمخرجات عمل اللجنة هو قدرة المؤسسات، والحكومة على موائمة التشريعات، والخطط، والسياسات بما يُساهم في تحقيق مخرجات اللجنة لضمان استدامة العمل، والبناء عليها في المستقبل.

30 لقاء رئيس الوزراء الرابط: <https://www.youtube.com/w>

9:3 الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني

حقوق الإنسان، وليس مراكز الدراسات والأبحاث، والاستطلاعات، أو الجمعيات الخيرية، والإغائية. إن الأمر الأكثر إلحاحاً على الصعيد الوطني، بناء إطار شراكة حقيقي بين المجتمع المدني، والمؤسسات الحكومية يستند إلى أدبيات المجتمع المدني، ومعايير عمله، وكذلك الأمر دور الحكومات في تنفيذ وتطوير التشريعات، والسياسات، والممارسات التي تُعنى بحقوق الإنسان، ولا يعني العمل المشترك بأي حال أن يدخل أي من الطرفين في نفق الآخر، أو أن يتبنى خطابه، فالأصل أن يتم تطوير نهج وطني قائم على قناعة أن الجميع يعمل للمصلحة الوطنية، وهذا العمل يتطلب تسليط الضوء على الإيجابيات والسلبيات، والتحديات، وتناولها بشكل صريح دون مجاملة، أو تزييف، بالإضافة إلى أن الأمر يتطلب عدم قيام المؤسسات الرسمية بسلب المجتمع المدني من اختصاصه القائم على نشر التوعية، والتثقيف، والتدريب والتقييم، والاقتراحات، والدراسات، وتحديد الاحتياجات فهذه كلها أدوار أصيلة للمجتمع المدني لا يجوز النهوض بها من قبل المؤسسات الحكومية، وإن حدث ذلك سرعان ما تفشل، ويثبت عدم واقعيتها، أو تأثيرها على الفئات المستهدفة.

10:3 قواعد البيانات والمعلومات

لا يوجد قاعدة بيانات وطنية جامعة لكافة أطر عملية حقوق الإنسان، فالتقارير مُبعثرة، وتُشكل قواعد الأمم المتحدة المرجع الأول لها، ولا يوجد آلية مؤسسية لجمع البيانات والمعلومات، وتحليلها من كل مؤسسة، ويعتمد العمل على الطلب من الجهات المؤسسية، ولا تستند عملية جمع المعلومات إلى خوارزميات، أو خارطة طريق واضحة حساسة لحقوق الإنسان، والمضمون المعياري لحقوق الإنسان، وإنما تتم بشكل عشوائي، وانتقائي، وحسب توافر المعلومات، أو القدرة على الوصول إليها.

ومن جهة أخرى، لا يوجد قاعدة بيانات وطنية يتم من خلالها حصر التوصيات، والملاحظات الختامية المقدمة من آليات الأمم المتحدة التعاهدية، وغير التعاهدية، وكذلك المنظمات الدولية، ومؤسسات المجتمع المدني، وربط هذه التوصيات بشكل علمي،

على الرغم من أن المجتمع المدني وعمله في الاردن قديم نسبياً، إلا أنه لم يشهد أي مبادرة مؤسسية للعمل المشترك بين الحكومات، ومؤسسات المجتمع المدني، فالمؤسسات الرسمية في عملها مع المجتمع المدني ترغب في مشاركته في دعم جهودها، وتنفيذ النشاطات المشتركة، عندما يتطلب الأمر مشاركة المجتمع المدني كشرط للنشاط؛ يتم اللجوء إلى العمل مع المجتمع المدني، ولكن كنهج مؤسسي مستدام لا يوجد لهذه اللحظة أي خطة وطنية، أو سياسة عامة حيال العمل المشترك مع المجتمع المدني.

ولم تُطور أي خطة أو استراتيجية لتعزيز الشراكة، وتنظيم العمل المشترك مع المجتمع المدني على الرغم من أن بعض الحكومات نادت بفكرة حوكمة العلاقة بين الحكومة، والمجتمع المدني، لكن المبادرات الرسمية ظلت خجولة، إن لم تكن معدومة، ولا تتجاوز الحديث في نشاطات عابرة.

أحد أسباب ذلك هو منظومة التشريعات التي يستند إليها المجتمع المدني في عمله، فقانون الجمعيات، ونظام الشركات غير الربحية، وغيرها من أطر قانونية تشكل تحدياً رئيسياً أمام قدرة المجتمع المدني على العمل، ولا تمنحه الحرية الكافية، لا بل يتم استغلال هذه الأطر التشريعية للتضييق على المجتمع المدني بعدة طرق، وأوجه من خلال بيروقراطية في الحصول على الدعم والتمويل، وبيروقراطية في عقد النشاطات.

وفي ذات السياق حالة الخلط، وعدم التصنيف لعمل المجتمع المدني بين ما هو إغائي خيري، وبين ما هو حقوقي، وبين مراكز البحث والدراسات ساهمت في زيادة البون بين هذه المؤسسات، والمؤسسات الرسمية.

والمقصود في مؤسسات المجتمع المدني المعنية في هذا التقرير هي المؤسسات التي تُعنى بحقوق الإنسان، ويقع في صلب اختصاصها حماية وتعزيز

- وضع قواعد مرجعية " دليل إرشادي " لإعداد وكتابة التقارير الوطنية المرتبطة بالآليات التعاهدية وغير التعاهدية، على أن تلتزم الجهات الحكومية بإنفاذها.
- العمل بجدية على الأخذ بمقترح هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني "همم" في إنشاء آلية وطنية لمتابعة قضايا حقوق الإنسان.
- بناء نظام معلومات وطني عن حالة حقوق الإنسان في الأردن، والتحديات، والتقدم المُحرز، وقصص النجاح، ويُقدم مؤشرات إحصائية للوضع العام، وهو ما يساعد الحكومة، والمجتمع المدني للمشاركة، وبناء خطط العمل.

ثانياً: على صعيد التشريعات

وعليه فإنه لا بد من وضع تشريع وطني ينظم آليات وإجراءات العمل على المعاهدات الدولية، وإن الملامح الرئيسية لهذا التشريع تتمحور في الآتي:

- أن يتضمن مراحل التصديق على المعاهدة، ودور البعثة الدائمة في جنيف، أو مندوب الأردن لدى أي جهة تصدر اتفاقية من حيث التوقيع بالأحرف الأولى، والانضمام والتصديق، وإيداع وثيقة التصديق النهائي.

- أن يتضمن القانون نصاً يشير إلى نطاق السريان بأنه يشمل كافة أنواع المعاهدات الدولية، والإقليمية، والثنائية.

- الإشارة إلى مرحلة المفاوضات، وتنظيمها، واختصاصات وزارة الخارجية، والقدرة على الاستعانة بمفاوضين، أو خبراء، وتوثيق وأرشفة مرحلة المفاوضات، وغيرها من تفاصيل تتعلق بهذه المرحلة.

- تنظيم عملية التصديق على المعاهدات وفق المادة (33) من الدستور، والنص صراحة قبل التصديق، أو المضي قدماً في مراحل التصديق، وأن يتم الطلب من المحكمة الدستورية إبداء رأي استشاري حول مدى مساس الاتفاقية بحقوق الأردنيين، أو تحميل

ومنهجي لتشكل أطر عمل، وأولوية لدى الوزارات، والمؤسسات الحكومية.

إن العمل على تلك التوصيات والمؤشرات، التي يتم من خلالها تصنيف الأردن في العديد من القطاعات سواء الشفافية، أو حرية الرأي والتعبير والإعلام، أو حقوق المرأة، أو الطفل، أو سيادة القانون، أو غيرها، وما هي أسباب التراجع، والإخفاق؟، وما هي التوصيات المقدمة لتلافي ذلك، كل ما سبق غير متوافر، ولا يعتبر أولوية لدى المؤسسات، ولا حتى جزء من المهام، والأوصاف الوظيفية، أو أحد معايير التقييم لهذه المؤسسات.

يقوم المجتمع المدني في التقييم والمتابعة، وهذا يتطلب معلومات، وتدفق معلومات وبيانات مؤسسي لاستكمال عملية التقييم والمتابعة، فجميع الوزارات والمؤسسات الرسمية لديها مواقع إلكترونية، ومطلوب منها إعداد تقارير سنوية و/أو نصفية، والواقع يُشير إلى أن غالبية هذه المواقع لا تتضمن الحد الأدنى من البيانات والمعلومات، كما أن التقارير السنوية غير موجودة، وتتوقف بعض المؤسسات عن إصدارها، فضلاً عن المحتوى غير المكتمل لهذه التقارير.

4: التوصيات

خلص التقرير إلى عدد من التوصيات، يمكن إجمالها على النحو التالي:

أولاً: على صعيد المراجعة الدورية الشاملة

- إنجاز مراجعة الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، بحيث تُصبح أكثر واقعية، وقابلة للتنفيذ، ومرتبطة بمؤشرات قياس، وإطار زمني للتنفيذ.
- المباشرة في موائمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.
- إعداد الحكومة لقائمة أولويات حقوقية تُعلنها، وتلتزم بتنفيذها بالشراكة مع المؤسسات الوطنية، والمجتمع المدني، وتكون آليات تنفيذها محددة، وإطارها الزمني واضح.

- أيهما يحقق المصلحة الوطنية، والمشاورات التي يجب أن يتم إطلاقها حول التقرير في حال كان وطنياً، ومعايير تشكيل الوفود، وتقسيم العمل والأعباء وعمليات التحضير المسبق لتقديم التقرير، وأن يتضمن الإطار التشريعي تنظيم مرحلة ما بعد تقديم التقارير من حيث نشر التوصيات وتوزيعها، والعمل على وضع خطة تنفيذية وفق إطار زمني، ومخاطبة المؤسسات المعنية بالتوصيات، وعمليات المتابعة والتقييم المستمر لتنفيذ التوصيات.

- أما إذا كان الالتزام المفروض على الدولة مؤتمر أطراف " فيجب أن يتضمن الإطار التشريعي، كذلك الأمر، تنظيم هذه المسألة بتحديد المؤسسة أو الوزارة المختصة في هذا المجال، والواجبات الملقاة على عاتقها، والإجراءات الواجب العمل عليها من أجل التحضير لمؤتمر الدول الأطراف، ومتابعة جدول الأعمال وفيما إذا كان هناك ادوار مطلوبة، أو تقارير مطلوب تقديمها للمؤتمر وفقاً لآلية تنفيذ المعاهدة المحددة، وإذا كان الأمر يتطلب إجراءات دبلوماسية، مخاطبة الجهات المختصة، وبيان كافة الإجراءات المطلوبة، وتشكيل لجان وإجراء مشاورات، والإطار الزمني المحدد لجمع البيانات والمعلومات، وخطة لتنفيذ التوصيات أو مخرجات العمل، والتي من شأنها أن تساهم في تطوير مؤشرات الأردن بشكل مستدام.

- أما إذا كانت طبيعة المعاهدة تتضمن خطة تنفيذية، أو برنامج عمل، فإنه لا بد من الإشارة إلى بيان الالتزامات المفروضة على الدولة بموجب هذا البرنامج والنسب، والمعايير، والإجراءات المطلوب اتخاذها لغايات وضع إطار زمني لتنفيذ البرنامج، والخطة، والمؤسسات الوطنية والوزارات المختصة بذلك، وتطوير نظام متابعة وجمع معلومات بشكل متسلسل وتراكمي وفقاً لمضمون الاتفاقية، بمعنى أن تكون قاعدة البيانات حساسة لمضمون الاتفاقية والالتزامات المفروضة بموجبها.

- خزانة الدولة شيء من النفقات لتحديد مسار العمل المستقبلي عليها من حيث التصديق عليها من قبل مجلس الأمة من عدمه.

- النص صراحة على لغة المعاهدة.

- إن يتضمن الإطار التشريعي المعلومات، والبيانات الواجب الإشارة إليها عن المملكة في الديباجة.

- تحديد مسار المشاورات التي تسبق المعاهدات لطبيعة المعاهدة ونوعها إذا كانت ثنائية، أو متعددة الأطراف.

- تحديد الجهة الوطنية، أو المؤسسة التي سوف تشرف على متابعة الالتزامات المترتبة على الاتفاقية، والعمل على متابعتها مع كافة الجهات.

- النص صراحة على أن الوزارة المختصة ملزمة بموجب القانون بتطوير نظام معلومات وطني خاص بالمعاهدة على الصعيد الوطني والمؤسساتي حساس لطبيعة المعاهدة، وتصنيف وأرشفة البيانات والمعلومات وفقاً لطبيعة الالتزامات بموجبها.

- النص صراحة على دور المجتمع المدني المعني والمختص بالاتفاقية، وطبيعة الدور الذي يقوم به، والنص صراحة على أن تقوم المؤسسة المعنية بالمتابعة والتنسيق مع المجتمع المدني ذو العلاقة، والاستفادة من خبراته، وإذا كان الأمر يترتب عليه تشكيل لجان، والنص على أن يكون المجتمع المدني جزءاً أصيلاً من أي لجنة تتعلق بذلك.

أن يتضمن التشريع فصلاً خاصاً يتعلق بطبيعة الالتزامات المتصور أن تتضمنها الاتفاقية، وتنظيم هذه المسألة، وذلك على النحو التالي:

- إذا كان الالتزام الملقى على عاتق الدولة تقديم تقارير دورية: أن يتضمن القانون طريقة جمع البيانات والمعلومات، وتحليلها، والمدد الزمنية الخاصة بذلك، والشركاء من المجتمع المدني، وتشكيل لجنة مشتركة لتقديم التقرير، وتحديد فيما إذا كان الأمر يتطلب تقريراً وطنياً، أو حكومياً

■ تنظيم عملية المخاطبات والمراسلات بشكل مؤسسي، وضمن قاعدة بيانات وطنية شاملة لكل الاتفاقيات، وخاصة بكل اتفاقية.

■ إما إذا كانت الاتفاقية ثنائية تنظم شأن معين، فإنه يجب كذلك الامر ان يتضمن الإطار التشريعي تنظيم عملية متابعة الالتزامات المفروضة بموجب الاتفاقية، وإذا كانت هناك لجان يجب بيان كيفية اجتماعها، والمؤسسة التي تعتبر سكرتاريا، أو امانة عامة لها، وأن تبقى عملية المتابعة مستمرة وفق قاعدة بيانات مستمرة، وأن تقوم بكافة الإجراءات المترتبة على ذلك.

■ يجب أن يتضمن الإطار التشريعي انتظام عملية تقديم تقارير متابعة لصناع القرار ولرئاسة الوزراء والمؤسسات الوطنية المختصة لضمان أن تبقى المسألة قيد المتابعة، واتخاذ الإجراءات اللازمة قبل المدد المحددة في الاتفاقيات.

■ النص صراحة بمعايير الشروط الجزائية التي من الممكن الموافقة عليها، وحدودها، وسقوفها خلال عملية الصياغة للاتفاقيات الثنائية.

■ النص صراحة على إجراءات التقاضي، والوسائل البديلة لفض النزاعات، والجهات الوطنية المختصة بالموافقة على أي جهة قضائية غير وطنية، أو التحكيم ومكانه وشروطه، وغيرها من إجراءات.

■ تنظيم عملية إبداء التحفظات ورفعها، والجهات المخولة وطنياً بذلك.

■ النص صراحة على دور المجتمع المدني في عمليات رصد المتابعة والتنفيذ، وتقديم تقارير مستمرة حول أي إشكاليات، أو تحديات، أو مقترحات يمكن العمل عليها لضمان التطوير، والتحسين المستمر.

■ يجب أن يتضمن القانون الإشارة إلى أي آليات دولية، أو إقليمية أخرى غير تعاهدية، والعمل على تنظيم الموجود منها بإفراد فصل خاص في كيفية وآلية التعامل معها، مثل المراجعة الدورية الشاملة لأوضاع حقوق الإنسان: بيان الجهات والوزارات المختصة، وتحديد عملية كتابة التقارير، والإحالة إلى ما سبق من حيث قاعدة البيانات والمعلومات، والمتابعة والتنسيق، وغيرها من إجراءات.