المجتمع المدني
والآليات الوقائية الوطنية
بمقتضى البروتوكول الاختياري
لاتفاقية مناهضة التعذيب([1])
يونيو 2008

مـقدمـة

يعتبر البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة (البروتوكول الاختياري) OPCAT، أداة تشكلت بهدف مساعدة الدول للوقاية من حالات التعذيب والأشكال الأخرى للمعاملات المهينة، وذلك لإنشاء نظام زيارات منتظمة لأماكن الاحتجاز تقوم بها هيئات من الخبراء. تتمثل الفرضية التي يقوم عليها البروتوكول الاختياري في أنه بقدر ما تكون أماكن الاحتجاز مفتوحة وشفافة، بقدر ما تقل حالات الانتهاك والإيذاء([2]). وفي هذا الاطار، يلزم البروتوكول الاختياري الدول الأطراف على تحديد أو إنشاء هيئة أو هيئات تسمى الآلية الوقائية الوطنية، مكلفة بالقيام بزيارات وقائية منتظمة لكل الأماكن التي يوجد بها أشخاص محرومين من حريتهم. يجب أن تنشأ هذه الآليات، على أكبر تقدير، خلال سنة بعد المصادقة على البروتوكول الاختياري أو الانضمام إليه .

انسجاما مع الفصل 19 من البروتوكول الاختياري، وفي الظروف المثالية، على الآليات الوقائية الوطنية NPM أن تقيم حوارا بنّاء مع الدولة الطرف لمناقشة المشاكل التي يمكن أن تنتج عن او تُثار من جراء الحرمان من الحرية، وذلك من خلال صياغة توصيات واقتراحات ناجعة ([3]). تعمل الآلية الوقائية الوطنية بالتعاون مع اللجنة الفرعية للأمم المتحدة للوقاية من التعذيب (SPT)، التي أُنشِئت في يونيو/حزيران 2006، بعد دخول البروتوكول الاختياري حيز التنفيذ. تقوم اللجنة الفرعية للوقاية من

[1]- تعتمد هذه الورقة على البحث والمسودة الأولية المهيأة من طرف جيوليا دي ماتيا Giulia Di Mattia، التي تعبر لها جمعية الوقاية من التعذيب عن امتنانها التام لمعلوماتها القيّمة.

[2]- للمزيد من المعلومات حول البروتوكول، رجاء الاطلاع على مطبوع جمعية الوقاية من التعذيب:
Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention
على العنوان التالي:
http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,42/Itemid,59/lang,en/

[3]- للمزيد من المعلومات حول الآليات الوقائية الوطنية، رجاء الاطلاع على مطبوع جمعية الوقاية من التعذيب:
Guide on Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms.
على العنوان التالي: http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,102/Itemid,59/lang,en/

التعذيب(SPT)، المكونة من عشرة خبراء مستقلين، والذين يجتمعون بشكل منتظم في جنيف، سويسرا، ليس فقط بزيارات دوريٌة ميدانية للدول الأطراف ولكنها تقدٌم المشورة لها وللآليات الوقائية الوطنية ايضاً، بخصوص مكامن القوة والضعف المتعلقة بوظيفة الرصد لهذه الهيئات المستقلة .

يعطي البروتوكول الاختياري هامشا للمناورة لكل بلد، ليتمكن من صياغة آلياته طبقاً لظروفه الوطنية الخاصة ([4]). رغم ذلك، وحتى لا تظل المصادقة على البروتوكول الاختياري مجرد رغبة جوفاء، يجب ان لا تكون الدولة وحدها المسؤولة عن تطبيقه، ، بل ينبغي ان يشمل أطراف فاعلة وطنية أخرى لاسيٌما المدافعين عن حقوق الإنسان. باختصار، على الدول الأطراف أن تلتزم بمسار المشاورات الهادفة إلى تحديد وتعيين آلياتها الوقائية الوطنية من اجل ان تضمن آلية رصد ومراقبة فعٌالة. علاوةً على ذلك، فإن المشاورات الحقيقية مع المجتمع المدني تضفي الشرعية والمصداقية على مسار تعيين الآلية الوقائية الوطنية، وفي النهاية على الهيئة ذاتها، والجدير بالذكر هنا، الاشارة الى ان اللجنة الفرعية أكٌدت في تقريرها السنوي الاول على انه: " *يجب تطوير الآلية الوقائية الوطنية عبر عملية إنشاء عامة، شاملة وشفٌافة، تشمل المجتمع المدني وأطراف أخرى فاعلة في الوقاية من التعذيب؛ وفي الحالة التي تحدٌد فيها إحدى الهيئات الموجودة باعتبارها الآلية الوقائية الوطنية، فإن المسألة يجب أن تناقش بشكل مفتوح يشمل المجتمع المدني([5]). وأخيرا، وكما سنشير في هذه الدراسة، من الممكن ان يكون للاطراف الفاعلة في المجتمع المدني دور حاسم في الآلية الوقائية الوطنية عندما تبدأ بالعمل.*

تنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أقسام رئيسية : *دور المجتمع المدني في مسار تحديد الآلية الوقائية الوطنية في بلد معين؛ مشاركة المجتمع المدني في مختلف نماذج الآلية الوقائية الوطنية؛* وأخيرا، الفاعلون في المجتمع المدني خارج نطاق الآلية الوقائية الوطنية. يركٌز القسم الأول على المسار الكلٌي المهم لتحديد الآلية الوقائية الوطنية، ببنما يتم تسليط الضوء في القسمين الثاني والثالث على دور المجتمع المدني في علاقته بالآليات الوقائية الوطنية. ان هيكلية الدراسة مبنيٌة على الشكل التالي:

I - دور المجتمع المدني في مسار تحديد وتعيين الآلية الوقائية الوطنية في بلد معين؛

أ. دور المجتمع المدني في إطلاق الحوار الوطني واستمراره ؛

ب. دور المجتمع المدني في إدارة بيان تفصيلي تقييمي لآليات الرصد والمراقبة الوطنية الموجودة؛

ج. مشاركة المجتمع المدني في الاحداث والنشاطات الإقليمية؛

[4]- يمكن الحصول على المزيد من المعلومات حول الوضعية الحالية للآليات المنشأة أو المعينة في كل دولة طرف في البروتوكول الاختياري في مطبوع (ج. و. ت.): وضعية الآلية الوقائية الوطنية بلدا بلدا، ملخص التقرير، على العنوان التالي:
http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

[5]- انظر: .UN Doc. CAT/C/40/2, 25 April 2008 - paragraph 28 (i)

د. إلزامية التشاورالحقيقي مع المجتمع المدني؛

ه. توصيات موجهة إلى ممثلي المجتمع المدني والحكومات.

II - مشاركة المجتمع المدني في مختلف نماذج الآليات الوقائية الوطنية

أ. مقدمة: المشاركة الرسمية للاطراف الفاعلة في المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية ؛

ب. مشاركة الاطراف الفاعلة *في* المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية بقدراتهم وكفاءتهم الشخصية؛

ج. مشاركة نشطاء المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية كمؤسسات؛

د. مشاركة الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني في الهيئات الاستشارية للآلية الوقائية الوطنية ؛

ه. توصيات موجهة إلى ممثلي المجتمع المدني والحكومات.

III- الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني خارج الآلية الوقائية الوطنية

أ. مشاركة العاملين في المجتمع المدني في إجراء تعيين الآلية الوقائية الوطنية؛

ب. تعاون المجتمع المدني مع الآلية الوقائية الوطنية؛

ج. الدور الاحترازي للمجتمع المدني؛

د. توصيات موجهة إلى ممثلي المجتمع المدني والحكومات.

IV - الخاتمة

من اجل غاية هذه الدراسة، يشير مصطلح "المجتمع المدني" الى سلسلة من الاطراف الفاعلة، على سبيل المثال : المنظمات غير الحكومية وبشكل أخصٌ المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، مراكز إعادة التأهيل للناجين من التعذيب، جمعيات من أنسباء المحتجزين، مراكز المساعدة القانونية ومجموعات مرشدي السجون، برامج تنظيم الزيارات، المجموعات الخيرية والدينية العاملة في أماكن الاحتجاز والجمعيات الطبية ونقابة المحامين والقطاعات الجامعية ايضاً.

إن القسم الأول والثالث من هذه الدراسة (دور المجتمع المدني في مسار تحديد وتعيين الآليات في بلد معين والاطراف الفاعلة في المجتمع المدني خارج الآلية الوقائية الوطنية) يأخذ بعين الاعتبار مسألةمشاركة المجتمع المدني في معناها الأوسع، الذي يتضمن المؤسسات المذكورة أعلاه. أما القسم الثاني (مشاركة المجتمع المدني في مختلف نماذج الآليات الوقائية الوطنية) الذي يراعي الهيكلية الحالية

للآلية الوقائية الوطنية، يعتمد مقاربة أكثر ضيقاً للمصطلح (المجتمع المدني) ويركّز بشكل أكثر تحديداً على مشاركة الجمعيات غير الحكومية لحقوق الإنسان في الآليات الوقائية الوطنية.

I - دور المجتمع المدني في مسار تحديد وتعيين الآليات الوقائية الوطنية في بلد معين

يجب على ممثلي الحكومات والمجتمع المدني، من اجل ان يكون عمل الآلية الوقائية الوطنية فعّالاً، التحقق من مصداقيتها، ولهذا السبب، يجب على المسار، المؤدي إلى إنشائها، أن يكون شاملاً وشفافا بحدٌ ذاته. وهكذا، يجب ان تشمل هذه المناقشات أوسع قدر ممكن من سلسلة الاطراف ذوو الصلة المباشرة بالموضوع، لاسيما، منظمات المجتمع المدني التي ينبغي ان يكون لها، دور مثالي في مختلف مراحل المسار. حيث ان هذه الأداة (البروتوكول) تتعلّق وتهتم بنطاق واسع من مختلف أماكن الاحتجاز ، لذلك، يجب ان تشتمل على مجموعة متنوعة من هيئات المجتمع المدني المتخصصة، التي عليها، مقابَلةً، واجب دعم (OPCAT) والعمل على أن تجعل من المصادقة عليه وتطبيقه أولوية تنظيمية. هناك العديد من الأمثلة، في هذا القسم، عن الأنشطة التي يمكن للمجتمع المدني أن يقوم بها خلال مسار تحديد الآلية الوقائية الوطنية في بلد معين، من الممارسات الموجودة والحاصلة على الصعيد الوطني.

I- أ. دور المجتمع المدني في إطلاق الحوار الوطني واستمراره ([6])

يقوم المجتمع المدني بدور رئيسي في إطلاق واستمرارية الحوار الوطني حول تطبيق البروتوكول الاختياري واستمراره. وفي هذا الصدد يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تمارس أنماطا متعددة من الأنشطة، إذ يمكن لها مثلاً، وفي المراحل الاولية من حملة المصادقة على البروتوكول الاختياري، تعبئة الرأي العام لصالح الأداة والضغط على الحكومة للمصادقة على البروتوكول وتطبيقه فعلياً. في الممارسة، أثبتت المؤتمرات والندوات والمحاضرات دورها كمنتديات مفيدة جدا لإطلاق واستمرارية النقاش والحوار في جميع أنحاء الدولة حول هذه المواضيع وتقاسم الافكار والاستراتيجيات (الخطط) مع أطراف وطنية فاعلة اخرى. هناك العديد من الأمثلة في الدول التي ينظم فيها المجتمع المدني مثل هذه الاجتماعات أو يشارك فيها. لقد أثبتت المؤتمرات، الحلقات الدراسية واللقاءات على المستوى الإقليمي أنها تشكِل إطارا مناسبا لتبادل أفضل الممارسات بين الدول، حيث تعددت مؤخرا هذه المبادرات المنظمة تحت رعاية المجتمع المدني (أنظر أسفله).

[6]- انظر أيضا الفصل الخامس من منشور جمعية الوقاية من التعذيب:
Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention.

بالإضافة إلى تنظيم المنتديات الوطنية والإقليمية، لقد ساعدت فعاليات المجتمع المدني في الدعوة والمشاركة في "النقاط المركزية في OPCAT" المعروفة بهذا الاسم او "مجموعات عمل OPCAT"، والتي تتمثل مهمتها في دراسة المظاهر القانونية والإجرائية لتطبيق البروتوكول الاختياري وتقديم المشورة للدولة في هذا السياق. عادة ما تتضمن هذه المرجعيات أو فرق العمل مهنيِّين محترفين من مختلف المجالات، لاسيِّما المحامين والأطباء والجامعيِّين والقضاة وممثلي الحكومات أو المنظمات غير الحكومية وأيضا الأشخاص أو الهيئات التي سبق لها أن زارت أماكن الاحتجاز. كان دور الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني حاسما لتسهيل المفاوضات وبناء التوافق بين المجتمع المدني وسلطات الدولة المكلفة بتعيين الآلية الوقائية الوطنية، وقد بينت التجارب أن تعزيز حوار واسع النطاق، بهذا الشكل، يمكن له ان، يقوِّي ويزيد من أثر الحملة، بشكل واضح، على تطبيق البروتوكول الاختياري.

تعرض كل من حالة بينين وإسبانيا، الواردتين أدناه، بوضوح، الدور المهم للمجتمع المدني في تطبيق البروتوكول الاختياري. في هذين البلدين، جعلت منظمات غير حكومية بارزة لحقوق الإنسان من مسألة البروتوكول الاختياري أولوية مؤسساتية، حيث أطلقت ودعمت مناقشات وطنية حول تطبيقه.

انطلاق النقاش الوطني حول موضوع البروتوكول الاختياري في بينين

منذ سنة 2005، لعب فرع منظمة العفو الدولية في بينين وجمعية "عمل المسيحيين من أجل إلغاء التعذيب" دورا كبيرا في تعزيز الحوار الوطني حول التطبيق الفعال للبروتوكول الاختياري في هذا البلد. لقد سهِّلت هاتين المنظمتين حواراً أوليا بين المجتمع المدني والحكومة عبر تنظيم الحلقات الدراسية والمؤتمرات خلال عملية المصادقة على البروتوكول. أدت هذه الأنشطة بالحكومة إلى اتخاذ مبادرات في هذه المسألة. وهكذا شاركت حكومة بينين مع APT، في شهر يوليو/تموز 2007، في تنظيم ندوة وطنية شارك فيها حوالي ثلاثين فاعلا مهتمين بإنشاء الآلية الوقائية الوطنية. وقد تمخضت هذه الندوة عن إنشاء فريق عمل متعدد التخصصات مكون من تسعة أعضاء بما في ذلك ممثلي المجتمع المدني. إن الأهداف الرئيسة لفريق العمل هذا هي : دعم مسار التشريعات المتعلقة بالآلية الوقائية الوطنية والترافع لصالح إقرارها من طرف البرلمان بناء على مؤهلاتهم وعلى خبرتهم. ودائما في بينين، فقد أدت الجهود المبذولة من طرف المجتمع المدني والحكومة إلى قيام حوار وطني إدماجي حول تطبيق البروتوكول الاختياري والذي أدَّى ، دون منازع، إلى نتائج إيجابية.

انطلاق النقاش الوطني حول موضوع البروتوكول الاختياري في إسبانيا

تعتبر إسبانيا مثالا فريدا، حيث تم خلق ائتلاف من المنظمات غير الحكومية من أجل تطبيق البروتوكول

الاختياري. فمنذ العام 2004، أجريت العديد من المناقشات العمومية حول موضوع هذه الأداة. حيث اجتمعت سبع وثلاثين منظمة غير حكومية تحت مظلة الشبكة من أجل الوقاية من التعذيب، قصد تعزيز، من ضمن أشياء أخرى، المصادقة على هذه الأداة. ومنذ ذلك الحين ساهمت الشبكة بفعالية في مسار إنشاء الآلية الوقائية الوطنية، من خلال صياغة مقترحات الآليات والمشاركة في لقاءات ثنائية مع الحكومة الإسبانية فضلا عن اجتماعات ومحادثات أخرى مخصصة للآلية الوقائية الوطنية في إسبانيا . على سبيل المثال، ساهم ممثلو الشبكة في شهر أكتوبر/تشرين الاول 2007، بشكل فاعل في الاجتماع الوطني الأول، المنظم من طرف وزراء الخارجية والداخلية والعدل، بقصد مناقشة تعيين الآلية الوقائية الوطنية. في السياق الوطني، حيث كانت مسألة التعذيب عادة موضع مناقشة بين الممثلين الحكوميين والاطراف الفاعلة غير الحكومية بشكل متناقض، تستمر الشبكة في الترافع والتفاوض مع الحكومة الإسبانية لإيجاد آلية تحترم معايير البروتوكول الاختياري، بأكبر سرعة ممكنة. تعتبر الشبكة ان مساهمتها، بغضٌ النظر عن النتيجة النهائية للمسار، في المناقشات المخصصة للوقاية من التعذيب تشكّل منعطفا مهما في حد ذاته.

بالإضافة إلى حالة كل من بينين وإسبانيا، هناك أمثلة أخرى متعددة عن انخراط المجتمع المدني في مسارات إنشاء الآلية الوقائية الوطنية، فهناك تجربة الباراغواي مثلا، التي تمٌ الاعتراف بها، كنموذج للتطبيق الجيد، من طرف المقرر الخاص للأمم المتحدة حول التعذيب، وألهمت، من ضمن مواضيع اخرى، المسار في بينين. تمٌ إنشاء لجنة لصياغة NPM، في البلاد، مكوٌنة من الدولة وممثلي المجتمع المدني ، بشكل توافقي، خلال منتدى استشاري وطني للآلية الوقائية الوطنية. تشكل الهندوراس مثالا آخرا يبين كيف أن منظمة غير حكومية محلية هي "*مركز الوقاية، معالجة وإعادة تأهيل ضحايا التعذيب وعائلاتهم*" *Centro para la prevention,tratamiento y rehabilitacion de las victimas de la tortura y sus familiars*(CPTRT). ، **عملت على تعبئة وحشد** الاطراف الفاعلة الوطنية، بواسطة حملة مدبٌرة، أسفرت عن المصادقة رقم 20 على البروتوكول الاختياري. نجحت هذه المنظمة، بعد ذلك، في إقناع لجنة حقوق الإنسان في الكونغرس بأن تُلزم نفسها في صياغة قانون مرتبط بالآلية الوقائية الوطنية بمشاركة آراء المجتمع المدني. هناك معلومات أكثر تفصيلا حول مسار تعيين الآليات في تقريرنا الذي يحمل عنوان *الوضعية الحالية للآليات الوقائية الوطنية بين بلد وآخر* ([7]).

[7]- انظر موقع جمعية الوقاية من التعذيب (APT)، الذي يتم تحديثه بشكل مستمر:
http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

I - ب. دور المجتمع المدني في القيام بجردةٍ لآليات الرصد الوطنية الموجودة

تلعب منظمات المجتمع الوطني، في السياق المذكور أعلاه، ، دورا مهما في تقديم استشارات تقنية للدول حول نوع الآليات التي يجب إنشاؤها بموجب البروتوكول الاختياري، إذ أن توافق الآلية الوقائية الوطنية مع المعايير المحدَّدة في نصِّ البروتوكول الاختياري، هو من الامور الاساسية، لاسيَّما تلك الواردة في المادة 17 منه حتى المادة 23 والتي تتعلَّق، من بين أمور أخرى، باستقلالية، مهنيَّة، تكوين، وظائف، نفوذ، سلطة وامتيازات وحصانات الآلية الوقائية الوطنية وأعضائها.

يمكن إنجاز هذه المهمة بإجراء دراسة أو جردة لهيئات الرصد الوطنية الموجودة، فضلاً عن عدد وأنماط أماكن الاحتجاز في البلاد. إن المعلومات الحقيقية المتعلقة بالآليات القائمة ومرافق الاحتجاز يمكن أن تساعد الأشخاص المنخرطين في مسار تعيين الآلية الوقائية الوطنية في تقييم نقاط االقوة والضعف في الهيئات الموجودة، بالنسبة للحدِّ الأدنى من متطلبات البروتوكول الاختياري، وتحديد الثغرات الموجودة في تغطية أماكن الاحتجاز من جانب هيئات المراقبة الحالية وتقييم الموارد البشرية والمالية الضرورية لكل آلية وقائية وطنية مستقبلية. تشكِّل حالة جنوب إفريقيا التالية، مثالا جيداً عن كيفيَّة القيام بمثل هذه الجردة على الصعيد الوطني من جانب جهات فاعلة محليَّة، بالاشتراك مع منظمة غير حكومية .

التدقيق في آليات رصد أماكن الاحتجاز في إفريقيا الجنوبية

قامت لجنة حقوق الإنسان الجنوب إفريقية (SAHRC)، في العام 2006، بالتعاون مع منظمة غير حكومية وطنية، ومركز دراسة العنف والمصالحة (CSVR)، بجردة واقعية لآليات الرصد القائمة. وضعت هذه الدراسة تقييماً للهيئات الوطنية الزائرة القائمة ذات الصلة، وتحقيقاً عن مكامن قوتها وضعفها في ضوء متطلبات البروتوكول الاختياري، واقترحت نماذج بديلة للآليات الوقائية الوطنية. دعت (SAHRC)، و(CSVR)، ومنذ نشر هذه الجردة، الى تنظيم ورشة عمل لدراسة النتائج الاولية وتوصيات هذه الدراسة. تجلَّت نتيجة هذه الورشة في إنشاء لجنة مناهضة التعذيب الخاصة الشاملة التي نسَّقتها (SAHRC)، ولها، من بين جملة أمور أخرى، صلاحية المؤازرة والدعوة الى المصادقة على البروتوكول الاختياري وإنشاء آلية وقائية وطنية فعالة. عقدت جمعية الوقاية من التعذيب (APT) اتفاقاً مع (SAHRC)، لتأمين وتزويد اللجنة بالدعم التقني، كي تساعد هذه الأخيرة على إنجاز مهامها.

وفقاً لما يتَّضح من مثال جنوب إفريقيا، فإن مثل هذه الجردة سوف تساعد المشاركين ايضاً في اتخاذ قرار بشأن ما إذا كانت هناك حاجة لخلق بدلاً من، أو الاكتفاء بتعيين هيئة أو أكثر من الهيئات الموجودة. علاوة على ذلك، تمَّ تنفيذ مثل هذه الجردة في البرازيل والمكسيك. تجدر الإشارة إلى أن مسار تعيين إحدى

الآليات الموجودة يتطلب دائماً دراسة متأنية وشاملة لصلاحياتها، اختصاصها القضائي، استقلاليتها، مجموع أعضائها، سلطاتها وضماناتها، للتأكد من انسجامها وتطابقها بشكل تام مع متطلّبات البروتوكول الاختياري. في جميع الحالات تقريباً، تكون بعض التعديلات ضرورية، سواء عبر التعديلات القانونية و/أو من خلال الزيادة في الموارد الموضوعة تحت تصرفها فضلاً عن عبر تعديل البنية الإنشائية و/أو المنهجية أيضا ([8]).

I - ج. مشاركة المجتمع المدني في الاحداث الإقليمية

كما تمّت الإشارة أعلاه، إضافة إلى سلسلة الندوات والموائد والطاولات المستديرة والمؤتمرات التي ينظمّها المجتمع المدني على الصعيد الوطني، ومساهمة هذا الأخير في مجموعات العمل والنقاط الاساسية المختصّة بالبروتوكول الاختياري، كانت الاحداث او المناسبات ذات الاطار والبعد الإقليمي وسائل قيّمة جداً للمساعدة على تطبيق هذه الأداة. بما ان بعض الاشكاليات والمسائل الاخرى ذات الصلة قد تظهر بين عدد من البلدان المختلفة في منطقة ما لتعيين الآلية الوقائية الوطنية، عندها يمكن للاحداث او المناسبات الاقليمية أن تشكل منتديات مناسبة لتبادل الاستراتيجيات والخبرات الهادفة الى تسهيل المسارات الوطنية للمصادقة على البروتوكول الاختياري وتطبيقه. وفي هذا الصدد، يلعب المجتمع المدني دورا هاما من خلال جمع الاطراف الفاعلة ذات الصلة بالموضوع لتبادل المعلومات المتعلقة بجهودهم السابقة والحالية لإنشاء الآليات الزائرة على الصعيد الوطني. انبثقت عن مثل هذا التبادل الاقليمي نقاشات وحوارات مهمة ومفيدة عن الطريقة الافضل للعمل كما يمكن للضغط النِدّي الذي ينشأ بين الدول المشاركة في هذه المناسبات ان يساهم ايضاً في التعبئة أو الانطلاق وإعادة الديناميكية للمسارات الوطنية.

بالرغم من هذه المظاهر الإيجابية، من المهم ان ندرك أنه نظرا لاحتمال اتّساع التغطية الجغرافية والوقت المحدود المخصّص لمثل هذه المناسبات، ، فإن الحوارات الاقليمية يمكن أن تؤدي إلى تحليلات أقل عمقا من المناسبات او اللقاءات الوطنية، كما أثبتت انها قد تكون أكثرا فائدة بعد انطلاق المسارات الوطنية، ومع ذلك، يمكن لها ان تكون مفيدة للغاية كما يظهر من خلال الأمثلة التالية.

تعزيز التطبيق الفعّال للبروتوكول الاختياري في أمريكا الجنوبية

بتاريخ 29 مايو/ايار 2007 ، عُقِد في مدينة (أسونسيون) Asunción في (الباراغواي)، المؤتمر الاقليمي الاول حول تطبيق OPCAT الذي كان سيُعقَد في اي مكان من العالم، وذلك في إطار اجتماع السلطات العليا للكتلة الاقليمية (MERCOSUR). نظمت وزارة الشؤون الخارجية في (الباراغواي)،

[8]- لمعلومات أكثر تفصيلا، يمكن الرجوع إلى الفصل العاشر من منشورات جمعية الوقاية من التعذيب:
Guide on Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms.

يوماً دراسياً واحداً بالتعاون مع جمعية الحماية من التعذيب (APT)، تحت رعاية شبكة المنظمات غير الحكومية لحقوق الانسان في (الباراغواي)، (كوديهوبي) CODEHUPY والمعهد الدولي الاميركي لحقوق الإنسان. أبلغ المندوبون الرسميون من الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل، تشيلي، كولومبيا، الإكوادور، الباراغواي، البيرو، الأورغواي وفنزويلا، المشاركين عن كيفيّة تطبيق البروتوكول الاختياري على السياق الوطني في بلدانهم. تمّت ايضاً مناقشة جميع الإشكاليات والتحديات المختلفة والمسائل الاخرى المتعلقة بذلك من جانب مختلف المشاركين، بما فيهم مندوبين عن المجتمع المدني، فضلاً عن خبراء دوليين وأعضاء في اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب(SPT). لقد شكل هذا الحدث لحظة مهمة للنظر في الإجراءات المعتمدة لإنشاء الآليات في منطقة تميُّز تاريخها بالتعذيب. علاوة على ذلك، أقرّ هذا الاجتماع ما بين الدول، في ختامه وتوصياته، أن "مسار إنشاء آلية جيدة ومعمقة يعتبر أساسيا للمشروعية الاجتماعية والفعالية" للآليات الوقائية الوطنية المستقبلية، وقد أوصت بنفس ما فعلت اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب في تقريرها السنوي الأول، أي بأن تكون مثل هذه المسارات " شاملة ومشتركة وشفافة في إطار حوار موسّع وبالتعاون بين الدولة والمجتمع المدني" ([9]).

تعزيز التطبيق الفعّال للبروتوكول الاختياري في أوروبا

بتاريخ 12 و 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2007 ، انعقد في (أرمينيا) الاجتماع الاقليمي الأول حول البروتوكول الاختياري في أوروبا، وذلك بالتعاون ما بين جمعية هلسنكي Helsinki الأرمينية واللجنة البلغارية في (هلسنكي) ومؤسسة معهد المجتمع المفتوح للمساعدة. اجتمع ممثلون من مختلف البلدان الأوروبية وآسيا الوسطى في العاصمة الأرمنية (يريفان) لدراسة أفضل الممارسات لتطبيق البروتوكول الاختياري على الصعيد الوطني. عرض المشاركون من دول تختلف فيما بينها، مثل بلغاريا، جورجيا، مقدونيا، مولدوفيا، مونتنيغرو، طاجيكستان وأوكرانيا، تجاربهم المتباينة في مناقشة حول الرصد المستقل لأماكن الاحتجاز وإنشاء آلياتهم الوقائية الوطنية في بلدانهم على التوالي. كان تبادل المعلومات، ضمن السياق الإقليمي، ذو أهمية خاصة ممّا مكّن المشاركين من اكتساب أفكار جديدة حول كيفيّة مقاربة موضوع تطبيق البروتوكول الاختياري.

[9]- للمزيد من المعلومات، انظر محضر اجتماع رقم 02-07 للاجتماع الثامن للسلطات العليا لحقوق الإنسان في مركوسور والدول المساهمة، ماي 2006.

I – د: ضرورة وإلزامية التشاور الحقيقي مع المجتمع المدني

من اجل ضمان حوار وطني هادف وذو معنى حول تطبيق OPCAT، يجب أن يكون هذا المسار أصليًاً ومنفتحاً. إن مشاركة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى يمكن ان تشكّل مساهمة كبيرة جدا في إنشاء الآلية في بلد معين، وذلك للأسباب التي عرضنا لها في المقدمة. ولكن، حتى يكون الأمر كذلك، من الضروري أن تكون للسلطات إرادة حقيقية في إطلاق حوار جدّي مع المجتمع المدني أثناء مسار تطبيق الأداة وأن تؤخذ مساهمة المجتمع المدني بعين الاعتبار من طرف الحكومة أثناء اتخاذها لقراراتها.

بما إن التشاور مع المجتمع المدني يعتبر عاملا إضافيا للمشروعية والمصداقية في مسار إنشاء الآلية الوقائية الوطنية، هناك، مع الأسف، أمثلة لحكومات استعانت وأدخلت المجتمع المدني في المراحل الأولية للحوار ثم همّشته بعد ذلك، أو تجاهلت توصياته وملاحظاته. في مثل هذه الحالات، كان الحوار رمزياً ومحدداً بحيث يهدف إلى إخفاء النوايا الحقيقية للحكومة بخصوص تطبيق البروتوكول الاختياري. يكشف المثال التالي مثل هذا النهج المعيب في إجراء حوار وطني. .

المسار المتناقض لتعيين الآلية الوقائية الوطنية في المكسيك

تحت رعاية وزارة الشؤون الخارجية في المكسيك وبدعم تقني من جمعية الوقاية من التعذيب (APT)، **ترأس مكتب المفوض السامي لحقوق الانسان التابع للامم المتحدة في المكسيك،** عملية تشاورية حول تطبيق البروتوكول الاختياري استمرّت أكثر من سنتين، وتضمّنت 4 مؤتمرات، شارك فيها العديد من الاطراف الفاعلة في هذه الدولة الفيدرالية، وشملت خبراء دوليّين فضلاً عن مندوبين من مختلف الوزارات ذات الصلة بالموضوع، المنظمات غير الحكومية، الجامعات، اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان وزملائهم في مختلف الولايات المكسيكية. خلص الحوار النموذجي، من جملة أمور أخرى، إلى أنه بالرغم من أن على الآلية الوقائية الوطنية أن تستفيد من الهيكلية وعمل هيئات الرصد الموجودة، فإن وظيفتها المتسعة والمعقدة، خصوصا بسبب اتساع البلد الجغرافي على امتداد أراضيه والتركيبة الفيدرالية للمكسيك يجب ألا تؤول إلى مؤسسة واحدة. رغم ذلك، وبعد تغيُّر السلطات في المكسيك، ومهلة السنة الوشيكة لتعيين الآلية الوقائية الوطنية، فقد أطلقت وزارة الخارجية المكسيكية سلسلة مفاوضات بعيداً عن الاضواء مع وزارات أخرى، أفضت إلى اتفاق بين هذه الوزارات واللجنة الوطنية القائمة لحقوق الإنسان، التي تم تعيينها كآلية وقائية وطنية. هذا القرار الخلافي كان عرضةً للتشكيك فيه بصورةٍ علنية من طرف العديد من منظمات المجتمع المدني، والاطراف الفاعلة الاخرى، بما فيها جمعية الوقاية من

التعذيب. بالرغم من هذه البداية الصعبة، فإن الآلية الوقائية الوطنية المعينة بدأت زياراتها ووجدت انه من مصلحتها، في الممارسة على الارض، أن تعمل بالتعاون مع هيئات أخرى من المجتمع المدني ومع لجان حقوق الإنسان الفردية في الولايات الاقليمية، كي تكون أكثر فعاليةً.

لذلك، ومن أجل تعزيز مصداقية الآلية الوقائية الوطنية ، فإن شكلها يجب أن يحدد في إطار تبادل مفتوح يأخذ بعين الاعتبار، وبشكل واقعي، آراء واقتراحات جميع الاطراف الفاعلة وأصحاب المصالح، بما في ذلك المجتمع المدني. لذلك، ينبغي على الحكومات أن تكون جاهزة وراغبة في تقبُّل المفاهيم والنماذج كما الاقتراحات التي يقدمها جميع المشاركين في الحوار، وليس فقط النشر المسبق لفرص المشاركة في مسار تشكيل الآلية الوقائية الوطنية.

أخيرا، لكي يكون هناك حوار وطني أصيل وذو مغزى بين الحكومة والاطراف الفاعلة الاخرى ذات الصلة، من المناسب تحديد المسؤولية ، التي يجب على الدولة تحملها في موضوع تطبيق البروتوكول الاختياري بشكلٍ واضح. في معظم البلدان، تم تحقيق ذلك، بتفويض هذه المسؤولية إلى وزارة محدِّدة، غالبا ما تكون وزارة العدل أو وزارة الشؤون الخارجية، أو في بعض الحالات لجنة مشتركة وزارية. علاوة على ذلك، يجب على السلطة المعينة أن تصرِّح، بوضوح، عن نواياها فيما يتعلق بمسار الآلية الوقائية الوطنية.

للأسف، هناك أمثلة عن العديد من البلدان التي لا تنطبق عليها هذه الحالة ومن دون اي إشارة واضحة عن المسؤولية في هذا المجال، ونتيجة لذلك وجد المجتمع المدني صعوبات في إطلاق حوار بنّاء مع الحكومة حول هذه المسألة، كما يكشف المثال التالي عن جورجيا. .

حوار جورجيا الوطني الآحادي الجانب حول الآلية الوقائية الوطنية

عقدت مختلف منظمات المجتمع المدني في جورجيا، بين سنتي 2006 و2008، خصوصا المكتب الاقليمي للإصلاح الجنائي الدولي في (تيبيلسي) Tiblisi، جمعية المحامين الشباب في جورجيا، فرع جورجيا للمبادرة العالمية للطب النفسي وجمعية الوقاية من التعذيب، ثمانية اجتماعات لدراسة التطبيق الممكن للبروتوكول الاختياري. رغم حضور ممثلين عن مختلف الوزارات في الحكومة لمعظم هذه اللقاءات، ، فإن عملية التأسيس لحوار وطني مفيد حول هذا الموضوع كانت فاشلة جداً، في غياب اي إشارة واضحة للمسؤولية عن تطبيق هذه الآلية من جانب السلطات الجورجية. خلال هذه المرحلة، ظهرت تكراراً، الصعوبة البالغة في تحديد مَن سيكون المسؤول في الوزارة المكلفة عن هذه المسألة، وتِبعاً لذلك، لم يكن هناك محاور طرف معيَّن من جانب الحكومة لمناقشة الموضوع معه. في شهر

يونيو/حزيران 2007، تمّ حلّ هذه المسألة بشكل جزئي فقط عندما أنشأت الحكومة مجلسا مؤلفاً من هيئات مختلفة للنظر في هذه الإشكالية وفي القضايا والمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان. من المؤسف، والحالة هذه، أن هذه الهيئة لم تجتمع إلا بشكل متقطع، وهكذا لم تحلّ مسألة الآلية الوقائية الوطنية في جورجيا إلا في شهر مارس/آذار 2008، عندما تبين أن السلطات هي على شفير تعيين المدافع الجورجي عن الحقوق كآلية وقائية وطنية. طالب المجتمع المدني الجورجي، من سنة 2006 إلى 2008، بشكل مستمر بالمشاركة في مسار وضع الآلية الوقائية الوطنية وأيضا في الآلية النهائية نفسها، ويبدو أن طلباته قد تم تجاهلها من طرف السلطات الجورجية.

I- ه. توصيات موجهة إلى ممثلي المجتمع المدني والحكومات

توصيات إلى المجتمع المدني:

- يجب على ممثلي المجتمع المدني أن يصرّوا على مشاركتهم في اي مسار وطني يهدف إلى تحديد وتشكيل الآلية الوقائية الوطنية، خاصة عبرالاتصال مع الوزارة المسؤولة عن تطبيق البروتوكول الاختياري؛

- على المجتمع المدني أن يدعم، بفعالية ومسبقاً، مسار التطبيق من خلال تقديم الاستشارات والمعلومات الى صانعي القرار ذوي الصلة بالموضوع حول التطبيق الفعال للبروتوكول الاختياري. يمكن لهذه المعلومات والنصائح ان تتضمّن جردة كاملة عن نقاط القوة والضعف في آليات الرصد الموجودة في ضوء متطلبات البروتوكول الاختياري فضلا عن اقتراحات NPM البديلة؛ يجب على المجتمع المدني أن يتأكد من أن دراسات الخبراء المعتمدين من طرف الحكومة كانت موضع نقاشات مناسبة؛

- يمكن للمجتمع المدني ايضاً أن يطلق مبادرات تهدف إلى تسهيل وتسريع الحوار الوطني، وذلك عبر رعاية و/أو الاشتراك في رعاية المؤتمرات التي تقيمها الدولة، واللقاءات والطاولات المستديرة وأي اجتماعات اخرى، فضلاً عن المشاركة في مجموعات عمل حول البروتوكول الاختياري او النقاط الاساسية فيه ؛

- على المجتمع المدني أن يدرس إيجابيات الرعاية المشتركة او استضافة اللقاءات الاقليمية الهادفة الى مناقشة تطبيق البروتوكول الاختياري؛

- يجب على المجتمع المدني أن يشجع ويعزز المشاركة المباشرة للناجين من التعذيب والأشخاص المحرومين من حريتهم والجمعيات التي تضم من سبق لهم أن كانوا كذلك أو عائلاتهم، في مسار تعيين أو إنشاء الآلية الوقائية الوطنية.

توصيات إلى الحكومات

- يجب على الحكومات أن تستشير ممثلي المجتمع المدني خلال المسار الكامل لتحديد الآلية الوقائية الوطنية في بلدانها؛

- وعليه، على الحكومات أن تبذل مجهودا للاتصال بجميع منظمات المجتمع المدني المهتمة بهذا الموضوع، خصوصا، تلك التي لها خبرة في حماية حقوق الأشخاص المحرومين من الحرية؛

- على الحكومات أن تعتبر المجتمع المدني أطرافا فاعلة سوف تزيد، بشكل معتبَر، من فرص أن تكون الآلية الوقائية الوطنية، المنشأة أو المعينة، فعّالة وذات مصداقية؛

- يجب على الحكومات أن تأخذ في الاعتبار دراسات الخبراء المستقلين المفوّضين عن نقاط القوة والضعف الموجودة في آليات الرصد القائمة في ظل متطلبات البروتوكول الاختياري، لأن مثل هذه الدراسات يمكن أن تساعد في الاعلان عن مسار تعيين الآلية الوقائية الوطنية النهائية؛

- على الحكومات أن تواجه سلسلة من الأنشطة لتسهيل الحوار الوطني حول تطبيق البروتوكول الاختياري، بما فيها احتمال رعاية و/ أو المشاركة في رعاية ندوات ومؤتمرات شتّى والاجتماع مع مجموعات العمل او المرجعيات ونقاط الاتصال المرتبطة بالبروتوكول الاختياري مع الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني.

II- مشاركة المجتمع المدني في مختلف نماذج الآليات الوقائية الوطنية

كما سبق أن أشرنا إلى ذلك سابقا، لا يحدد البروتوكول الاختياري نموذجا تنظيمياً موحداً للآليات الوقائية الوطنية. وعليه، فإن الدول الأطراف تستفيد من هامش مرونة معيّن في تشكيل آلياتها طبقاً لظروفها الوطنية الخاصة. يمكن لكل دولة عضو أن تختار التركيبة او الهيكلية الملائمة لسياقها الاجتماعي والسياسي والجغرافي شريطة أن تحترم ضمانات الاستقلالية والتركيبة المتعددة الخبرات ومنحها السلطات الضرورية. على غرار ما أشارت إليه جمعية الوقاية من التعذيب في منشورات سابقة، هناك إيجابيات وسلبيات معيّنة مرتبطة بتعيين هيئة جديدة مقابل تعيين هيئة قائمة وباستخدام آلية واحدة فريدة في كل البلاد لمناطق مختلفة او أنماط متعددة من المؤسسات([10]).بالرغم من ان دولاً قليلة لديها في الواقع

[10]- للمزيد من المعلومات، يمكن الرجوع إل الفصل العاشر من منشورات جمعية الوقاية من التعذيب:

آليات مستقلة ومتخصّصة لإجراء زيارات وقائية الى جميع أماكن الاحتجاز كما ينص على ذلك البروتوكول الاختياري، هناك هيئات محلية قائمة في بعض البلدان التي تملك أصلاً صلاحية القيام بزيارات الى انواع معيّنة من مقرّات الاحتجاز. نظرياً، يمكن تعيين مثل هذه الهيئات كآليات وقائية وطنية بمقتضى البروتوكول الاختياري، على أن تكون التعديلات الضرورية مطابقة للمعايير الموضوعة في الآليّة، وتشمل لجان حقوق الإنسان، مكاتب الوسطاء، منظمات المجتمع المدني كالمنظمات الغير حكومية، وأيضا الهيئات المشتركة التي تجمع العناصر المذكورة أعلاه . يُركّز هذا القسم من الدراسة على الدور المحتمل الذي يمكن أن يقوم به نشطاء المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية في بلد معين، ومن المهم الإشارة إلى عدم تفوّق اي مقاربة مذكورة أدناه على اخرى، بما انه في جميع الاحوال، من الضروري وكيفما كانت تركيبة الآلية الوقائية الوطنية الرسمية، فإنها لن تكون فعّالة ما لم يكن أعضاؤها الفرديين هم بنفسهم وشخصياً مستقلون وفاعلون في القيام بالزيارات الوقائية. مع ذلك، إن مشاركة ممثلي المجتمع المدني في الآليات الوقائية الوطنية في عدد من البلدان، القليلة بالتأكيد، ولكن المتزايدة باستمرار، يجب أن تعتبر تطوراً إيجابياً.

أخيرا، من المهم التأكيد على مسألة تتعلق بالموضوع، وهي انه لا يجوز بأي حال من الاحوال استخدام او تعيين او إنشاء آلية وقائية وطنية – بغض النظر عن مشاركة المجتمع المدني – كذريعةٍ لمنع و/او الحدّ من وصول عناصر المجتمع المدني الى أماكن الحرمان من الحرية. إن هذه الخطوة ستكون غير مقبولة إطلاقا وفي تعارض تام مع الروح التي صيغ بها البروتوكول الاختياري من طرف أولئك الذين استلهموه، ويوضح مثال الأرجنتين أدناه الاهمية الحيوية لضمان مثل هذا الوصول للقطاع الثالث.

ضمان دور المجتمع المدني في الأرجنتين

صاغت وزارة العدل، في تطوّر لافت في الارجنتين، اقتراح قانون حول الآلية الوقائية الوطنية والذي يتضمن مادة محددة تعزّز دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة أماكن الاحتجاز، بغضّ النظر عن مشاركتهم في الآلية الوقائية الوطنية. وقد نصت هذه المادة على أنه "لا يوجد في مواد هذا القانون ما يمكن أن يُستعمل للحد من وصول المنظمات والهيئات، التي تقوم في الوقت الحاضر بزيارات الى جميع أماكن الاحتجاز أو تلك التي ستقوم بها في المستقبل، حتى ولو كانت لا تستجيب لكل المعايير الضرورية

Guide on Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms and *National Human Rights Commissions and Ombudspersons Offices/Ombudsmen as National Preventive Mechanisms.*

لتعيينها كآلية وطنية وقائية"([11]). كان مشروع القانون مطروحاً للمشاورة الوزارية عند كتابة هذه الأسطر.

II- أ. مقدمة: المشاركة الرسمية للاطراف الفاعلة في المجتمع المدني في الآليات الوقائية الوطنية

أوضحت جمعية الوقاية من التعذيب (APT)، في منشورها: *دليل عن إنشاء وتعيين الآليات الوقائية الوطنية*، نقاط القوة والضعف في مختلف أنماط الهيئات الزائرة التي تعمل باعتبارها آلية وقائية وطنية في بلد ما، والتي تمّ الإشارة إليها ايضاً في الصفحة السابقة. رغم أن جمعيات المجتمع المدني لها، بالتأكيد، وظيفة مهمة في هذا الصدد، من المهم معرفة، وعلى غرار كل هيئة زائرة محتملة ، أن إدماجها في الآلية الوقائية الوطنية يتضمن إيجابيات وسلبيات. إن الخلاصة الموجزة لبعض العناصر الإيجابية المشار إليها من جانب جمعية الوقاية من التعذيب (APT) في دليلها (انظر أعلاه) شملت تجربتها في زيارة أماكن الاحتجاز وعلاقات الثقة التي أنشأتها مع المحتجزين وفائدتها كمصدر مهم للمعلومات والتزامها الحاسم بحقوق الإنسان وهيكليتها المستقلة عن الحكومة.

من جهة أخرى، فإن إدراج منظمات المجتمع المدني يمكن أن يمثّل تحديا إذا ما حاولت إحداها، بتجربتها الصلبة في مراقبة أماكن الاحتجاز، أن تخلق - أو خلقت- علاقة عدائية مع الحكومة. علاوة على ذلك، يمكن لبعض الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني ان تجد صعوبات في التوفيق بين وضعية انتقاد السلطة ومقاربة الحوار التعاوني المطلوب في البروتوكول الاختياري. إن الانتساب الرسمي للآلية الوقائية الوطنية، والتمتع بنوع من السلطة القانونية، القوة، الهيكلية والشأن المالي قد يحمل معه مسؤوليات، نقص في المرونة وحاجة الى العمل باستقلالية عن مصالح المنظمة غير الحكومية نفسها، مما يجعل من هذه العناصر عند هيئات معيّنة في المجتمع المدني صعبة القبول.

بغض النظر عن هذه العوامل، برز عدد من النماذج والمقترحات المتعلقة بالآلية الوقائية الوطنية الذي يتوقع دورا لممثلي المجتمع المدني، سوف تتمّ مناقشة البعض منه أدناه . . بالإضافة الى ذلك، هناك العديد من البلدان الاخرى التي بدأت إنشاء آلياتها، في اللحظة التي نكتب فيها هذه الدراسة، والتي ما زال فيها المجتمع المدني يطالب باستمرار السلطات المسؤولة عن تطبيق البروتوكول الاختياري بأن تدرجه في الآلية الوقائية الوطنية النهائية. يبقى معرفة ما اذا كانت سلطات هذه البلدان سوف تستجيب لهذه الطلبات .

---

[11]- انظر الفصل 30 من مشروع القانون الخاص بالآلية الوقائية الوطنية في الأرجنتين، النسخة الموزعة من طرف وزارة العدل الأرجنتينية في بوينيس أريس 14-15 دجنبر 2006، خلال :
Jornadas Nacionales sobre la Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

II - ب. مشاركة الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني بصفتهم الشخصية

يمكن لممثلي المجتمع المدني المشاركة في الآلية الوقائية الوطنية بصفةٍ شخصية انطلاقا من خبراتهم باعتبارهم أفرادا مؤهلين لديهم تجربة في سلسلة من الميادين ذات الصلة. يمكن لهذه المشاركة أن تسمح بتجنب بعض المشاكل المذكورة أعلاه، والناتجة عن مشاركة هيئة من المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية بشكلٍ تنظيمي. يمكن للخبراء المستقلين من ذوي الخبرة في الوقاية من التعذيب، وبشكل أكثر تحديداً، في مراقبة أماكن الاحتجاز، أن يكونوا أعضاء في الآلية الوقائية الوطنية سواء بوقتٍ كامل أو جزئي وفقاً للمطلوب. وتعتبر حالتي مالدوفيا والباراغواي، المذكورتين أدناه، أمثلة عن هذه المشاركة في نماذج واقتراحات NPMs في عدة بلدان.

إنشاء المجلس الاستشاري في مولدوفيا

في سنة 2007، أدّت تعديلات في التشريع إلى تعيين المركز الوطني لحقوق الإنسان (مكتب الوسيط) باعتباره الآلية الوقائية الوطنية. أنشأ هذا القانون أيضا مجلسا مسمًّى استشاريا مؤلفاً من أحد عشر ممثلا، للاضطلاع بالدفع الكلّي لأنشطة الآلية الوقائية الوطنية. يمثل عشرة من هؤلاء الأعضاء المجتمع المدني، في حين أن واحدا من وسطاء الدولة الثلاثة سوف يقوم بمهمّة الرئيس. في الجزء الاخير من العام 2007، وبعد لعب دور مهم في إنشاء الآلية الوقائية الوطنية، ساعدت منظمة الامن والتعاون في بعثة أوروبا الى مولدوفيا، على تسهيل مسار صياغة النظام القانوني الاساسي لمجلس الشورى. يحدد هذا النظام الاساسي طبيعة وظائفه، بما في ذلك أهدافه والمبادىء التوجيهية، تكوينه، اختيار وإعفاء أعضائه وامتيازاتهم وحصانتهم، بالإضافة إلى أنشطة الهيئة ومهامها. تمت المصادقة على النظام الاساسي في شهر يناير/كانون الثاني 2008، وبعد ذلك بدأ مركز حقوق الإنسان في عملية تعيين أفراد من المجتمع المدني بصفة أعضاء في مجلس الشورى. أنجز طاقم مكوّن من خمسة أعضاء، بحلول شهر أبريل/نيسان من العام 2008، يضمّ مندوبين عن المجتمع المدني، المنظمات غير الحكومية لحقوق الانسان والاوساط الاكاديمية للتوّ عملية تعيين هيئة ممثلي المجتمع المدني العشرة الذين ينتمون الى مجموعة من المهن ومختلف المجالات والآفاق والذين سيؤدّون واجباتهم دون أجرٍ تماماً ولا حتى البدلات اليومية. انتهى المسار الذي تحددت مسؤوليته في تعيين اشخاص من مركز حقوق الإنسان والمجتمع المدني المهتم بحقوق الإنسان والجامعيين. ينتمي الأعضاء العشرة المعيّنين لآفاق مختلفة ويمثلون مهنا مختلفة ولا يتقاضون الرواتب ولا التعويضات للقيام بالمهام المرتبطة بالآلية الوقائية الوطنية. عند كتابة هذه الأسطر، كان من المفترض أن تبدأ هذه الهيئة نشاطها في الرصد حالاً.

ضمان مشاركة المواطنين والاستفادة من خبراتهم في الآلية الوقائية الوطنية بالباراغواي

كانت مشاركة ممثلي المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية في الباراغواي متوقعة. في هذا البلد، وحد ممثلو المجتمع المدني والدولة، المهتمون مباشرة بمراقبة أماكن الاحتجاز، جهودهم من أجل الاشتراك في صياغة قانون إنشاء الآلية الوقائية الوطنية. ينص هذا الأخير على خلق لجنة وطنية من أجل الوقاية من التعذيب، تتألف من ستة مفوضين وثلاثة نواب. غير أنه من المناسب، الاشارة الى أن الآلية الوقائية الوطنية، في مجموعها، سوف تتضمن اللجنة الوطنية، الامانة العامة، منظمات المجتمع المدني، والخبراء المستقلين المعروفين باسم (إسكابينوس) Escabinos، وهم مواطنون ينتخبهم 6 مفوضين تبعا لخبرتهم في الميادين ذات الصلة، ويعتبرون وسيلة لضمان مشاركة المواطنين في الآلية الوقائية الوطنية وتزويدها بالكفاءات الإضافية. تبعاً لمشروع القانون المتعلق بالآلية الوقائية الوطنية، لا يمكن للمفوضين اتخاذ القرارات المتعلقة بالتخطيط والموازنة السنوية للجنة الوطنية إلا بحضور ثلاثة من "إسكابينوس" على الأقل ولهؤلاء حق التصويت ويُحتَسَبون صوتا في كل القرارات التي تتخذها اللجنة ذات الصلة مع ميدان تخصصهم (مؤسسات الطب النفسي مثلا). يتمتع الخبراء المستقلين (الذين يتقاضون بدلا يومياً ولكن دون أن يتقاضوا أجرا) بالقدرة نفسها على القيام بزيارات، طلب المعلومات وممارسة كل أنواع السلطة الاخرى المتصلة بصلاحيات المفوضين. كان مشروع قانون الآلية الوقائية الوطنية قيد الدرس من قبل اللجان البرلمانية المختصة.

مماثلة، هناك وفي وقت كتابة مشروع قانون NPM في البرازيل الذي توقّع إنشاء هيئة جديدة تماماً مثل NPM، ويشار اليها من جانب بعض الاطراف على انها الوحدة المتنقلة للوقاية من التعذيب، وتبعا لمشروع القانون هذا، الذي قد يخضع للتغيير بعد التشاور بين الوزارات، ومن المتوقع ان تتضمّن هذه الهيئة الجديدة ممثلين عن المجتمع المدني وأيضا من مجموعات مهنيّة متنوعّة.

II ج. مشاركة فعاليات المجتمع المدني في NPMs باعتبارها مؤسسات

يمكن إدراج منظمات المجتمع المدني، كالمنظمات غير الحكومية، في الآلية الوقائية الوطنية باعتبارها مؤسسات تعمل إلى جانب آليات المراقبة المتواجدة الأخرى مثل مكتب الوسيط. يسمّي البعض هذا النموذج المختلط نموذج "الوسيط او الوسيط الإضافي". إن احدى نقاط القوة المتميّزة في هذه المقاربة هي أنها تعتمد، لإنشاء آلية فعالة، على الخبرة الموجودة وعلى الموارد البشرية والمالية المتاحة في المجتمع. في الحالات المثالية، يجب على منظمات المجتمع المدني المشاركة في الآلية الوقائية الوطنية،

أن تكون قد سبق لها القيام برصد أماكن الاحتجاز لمدة من الزمن وأن تكون لديها خبرة كبيرة متراكمة نتيجة لذلك.

تُعتبَر سلوفينيا، إلى يومنا هذا، الدولة الوحيدة التي سمحت، رسميا، للمنظمات غير الحكومية بالمشاركة في الآلية الوقائية الوطنية بالتعاون مع مكتب الوسيط لحقوق الإنسان. ومع ذلك، كما تمَّ التطرق إلى ذلك سابقا، هناك عدد من الدول التي طلب فيها المجتمع المدني، وبإلحاح من السلطات المسؤولة عن تطبيق البروتوكول الاختياري، إدماجه في الآلية الوقائية الوطنية. وهكذا، يمكن للمزيد من نماذج " الوسيط او الوسيط الإضافي" أن تنشأ مع مرور الوقت. .

نموذج "الوسيط الإضافي" لسلوفينيا

تمثل سلوفينيا مثالا مهما للدولة التي تتوقع دوراً للاطراف الفاعلة في المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية. ، قدَّمت سلوفينيا، عند انضمامها الى البروتوكول الاختياري في شهر يناير/كانون الثاني 2007 إعلاناً رسمياً جاء فيه " انسجاما مع المادة 17 من البروتوكول الاختياري، تعلن جمهورية سلوفينيا أن صلاحيات وواجبات الآليات الوطنية للوقاية سيتولاها وسيط (امين المظالم) حقوق الإنسان وبالاتفاق معه/معها وايضاً المنظمات غير الحكومية المسجلة في جمهورية سلوفينيا وبواسطة المنظمات التي اكتسبت صفة المنظمات الإنسانية في جمهورية سلوفينيا ". لهذا الغرض ، وبتاريخ 5 أكتوبر/تشرين الاول 2007، وُجِّهت الدعوة من خلال مناقصة عامة الى المنظمات المهتمَّة لتقديم الطلبات الى مكتب الوسيط من اجل النظر في مشاركتها في الآلية الوقائية الوطنية. لاحقاً، تقدمت جمعيتين غير حكوميتين بطلب العضوية وتم اختيارهما بنجاح من جانب مكتب الوسيط، وهما مؤسسة السلام (Mirovni institute) ومركز المعلومات القانونية للمنظمات غير الحكومية (Pravno-informacijski center nevladnih organizacij-PIC)، والتي تتمتع كل منهما، على ما يبدو، بخبرة عالية في مراقبة أماكن الاحتجاز وكذلك بالمسائل المتعلقة بطالبي اللجوء واللاجئين. في البداية، يجري ممثلو المنظمتين غير الحكوميتين ومكتب الوسيط معا الزيارات إلى أماكن الاحتجاز، علما أنه في المستقبل من غير المستبعد أن تجري هذه الزيارات على اساس فردي تنظيمي، حيث ان جميع الاطراف، وطبقا للتشريع المعمول به، تتمتع بنفس القوة والسلطة. يمكن العثور على تفاصيل اكثر عن الآلية الوقائية الوطنية السلوفينية في تقرير جمعية الوقاية من التعذيب عن ***الوضعية الحالية للآليات الوقائية الوطنية بين بلد وآخر***.

اقتراحات NPM من أجل تعزيز المراقبة المنجزة من طرف المجتمع المدني في الأرجنتين

في الأرجنتين، توجد حاليا، بالإضافة إلى مقترح صادر عن وزارة العدل، مشاريع متعددة تخصص

دورا لمنظمات المجتمع المدني داخل الآلية الوقائية الوطنية. فقد اقترح *Procuración Penitenciaria* أو وسيط (أمين المظالم) السجون والمنظمة غير الحكومية *Centro de Estudios Legales y Sociales* مثل هذه المقترحات لتتم مناقشتها في بداية 2008. ويعطي الاقتراحان كلاهما الأولوية لما يسمى نموذج الآلية المختلطة التي سوف تشمل منظمات المجتمع المدني المتنوعة ومن هيئات المراقبة الموجودة الاخرى، وأيضا من اللجنة الفرعية الجديدة للوقاية من التعذيب. إن الوظائف الرئيسية لهذه الهيئة الأخيرة تتمثل، بالخصوص، في تعزيز ممارسات المراقبة الموجودة، من خلال تثبيت معايير لرصد أماكن الاحتجاز، القيام بالتدريب واعتماد المؤسسات الموجودة بما فيها المنظمات غير الحكومية NGOs، كجزء من الآلية بمجملها. من المناسب الإشارة إلى أن هناك مقترحات أخرى هي الآن قيد المناقشة في العديد من الأقاليم في الأرجنتين، وهي دولة فيدرالية، التي تتوقع ايضاً مثل هذا الدور لمنظمات المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية.

ان مشاركة الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني في NPMs كمؤسّسات لا يقتصر على التجربة السلوفينية والمشروع المقترح في الارجنتين. في الباراغواي (رجاء العودة الى المثال السابق للمزيد من التفاصيل)، ينص مشروع قانون الآلية الوقائية الوطنية على أنه بإمكان اللجنة الوطنية للوقاية من التعذيب أن تعقد مذكرات تفاهم مع منظمات المجتمع المدني المختارة في إطار مباراة تنافسية للعمل على مشاريع محددة([12]). ان المناقشات بين المدافع عن حقوق الإنسان (مكتب الوسيط)، المعيِّن NPM في أرمينيا، وبين المجتمع المدني لتحديد إجراءات مشاركة هذه الأخيرة في الآلية الوقائية الوطنية، لا زالت مستمرة حتى كتابة هذه الأسطر. ولكن، بقي انتظار النتائج التي ستؤدي إليها هذه المناقشات.

II – د. مشاركة فعاليات المجتمع المدني في الهيئات الاستشارية للآلية الوقائية الوطنية

يمكن لمنظمات المجتمع المدني، أيضا، أن تلعب دورا آخر محتمل تجاه الآلية الوقائية الوطنية، ألا وهو الدور الاستشاري، حيث ان الهيئات الاستشارية واردة في مسودات إنشاء NPM في العديد من البلدان حتى اليوم. من المحتمل ان تكون هذه الهيئات مهمة جداً، بما أنها تدعم عمل الآليات الوقائية الوطنية وبالتالي على أمل ان تجعل منها آليات فعّالة. لا شكّ ان هناك مخاطر مرتبطة بمشاركة المجتمع المدني في مثل هذه الهيئات الاستشارية بالنسبة الى NPMs، خصوصا عندما تعتبر السلطات مشاركتهم مجرد مشاركة رمزية وعندما يتم تجاهل قدراتهم في الممارسة. إلا أن مثل هذه الهيئات يمكن أن تكشف عن كونها هيئات تكميلية مفيدة للغاية لعمل الآلية الوقائية الوطنية.

[12]- مشروع القانون الخاص بالآلية الوقائية الوطنية للبراغواي المناقش من طرف الكونغرس البراغوايي منذ يونيو 2007.

دور المجلس الاستشاري في إطار الالية الوقائية الوطنية المقترحة في الهندوراس

ينص مشروع قانون الآلية الوقائية الوطنية للهندوراس، الذي حررته لجنة حقوق الإنسان التابعة للكونغرس بالتعاون مع المجتمع المدني، على خلق لجنة وطنية جديدة للوقاية من التعذيب لتكون بمثابة NPM. تتكون هذه اللجنة الوطنية من ثلاثة خبراء مستقلين بمساعدة أمانة عامة فضلاً عن ما يسمى بالمجلس الاستشاري، ويتكون هذا الأخير من رئيس اللجنة الوطنية وممثل عن كل من اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ومكتب المدعي العام لحقوق الإنسان والسلطة القضائية وأيضا من مندوبين اثنين عن منظمات المجتمع المدني. من مهام المجلس الاستشاري، من بين جملة أمور أخرى ، تقديم المشورة للجنة الوطنية حول الوقاية من التعذيب، القيام بالدراسات المتخصصة ذات الصلة وتقديم مقترحات بهدف تحسين الآلية الوقائية الوطنية. طبقاً لمشروع القانون، يكون للمجلس الاستشاري الحق في دعوة مؤسسات أو أفرادا آخرين للمساهمة في NPM ، إمّا عبر مجموعات عمل أو بشكل فردي.

من المناسب الإشارة إلى أن مشاريع القوانين، في كل من الأرجنتين والبرازيل، تشير الى تصوُّر، هو أن يكون ممثلو المجتمع المدني أعضاء في الهيئات الاستشارية التي تدعم الآلية الوقائية الوطنية في أنشطتها. تجدون مزيدا من المعلومات حول الهيئات الاستشارية في الأرجنتين والبرازيل في تقرير جمعية الوقاية من التعذيب عن ***الوضعية الحالية للآليات الوقائية الوطنية بين بلد وآخر*** .

II – هـ. توصيات موجهة إلى ممثلي المجتمع المدني والحكومات

توصيات إلى المجتمع المدني:

- يجب على المجتمع المدني أن يصرَّ على انخراطه في أية عملية وطنية لتحديد الآلية الوقائية الوطنية، كما أشرنا إلى ذلك في القسم الأول من هذا المنشور؛
- يمكن لهذا الانخراط أن يتضمن مشاركته في عملية تحديد أعضاء الآلية الوقائية الوطنية بما في ذلك الآلية النهائية نفسها؛

- على المجتمع المدني أن يقدم حججا مقنعة لانخراطه في الآلية الوقائية الوطنية، إن وجد ذلك مناسبا ومرغوبا فيه. من اجل القيام بذلك، ينبغي على المجتمع المدني ان يبادر الى تطوير مشاريع NPM التي تضع لهم هذا الدور؛ إذا أدمج ممثلو المجتمع المدني رسميا في الآلية الوقائية الوطنية، فعليهم أن يكونوا على استعداد لاعتماد نهج يقوم على التعاون مع الحكومة تبعا لما تنص عليه بنود البروتوكول الاختياري.

توصيات إلى الحكومات:

- يجب أن تدرس الحكومات، بعناية، المساهمات القيِّمة للمجتمع المدني الخاصة بالأداء الفعّال للآلية الوقائية الوطنية ومختلف الأشكال التي يمكن أن تأخذها مساهماتهم، كاستحضار مشاركتهم في الآلية الوقائية الوطنية أو في الهيئة الاستشارية؛
- بما ان الاطراف الفاعلة ستزيد بشكل كبير من حظوظ إنشاء او تعيين آلية فعالة وذات مصداقية في الممارسة العملية، فإن على الحكومات أن تكون مستعدة فعليا لمناقشة واستكشاف هذه الخيارات بحسن نيِّة ؛
- لا يجب على الحكومات، بأي حال من الأحوال، أن تُصوِّر تعيين أو إنشاء آلية كما لو أن الأمر يتعلق بتحديد الأنشطة الحالية او المستقبلية لمنظمات المجتمع المدني الذي يقوم بزيارة أماكن الاحتجاز.

III- أطراف المجتمع المدني خارج الآلية الوقائية الوطنية

يمكن لمنظمات المجتمع المدني ان تقوم بأدوار مختلفة بالنسبة الى الآلية الوقائية الوطنية، مع انها لا تُشكِّل جزءاً أساسياً فيها. من المهم لها أن تستشرف الطريقة التي وضعت بها الآلية الوقائية الوطنية وكيف تعمل في الواقع. لذلك، إن لهذه المنظمات العديد من الوظائف المختلفة التي تنتظرها مع الآلية، وتشمل مراقبة عملها وتقديم توصيات مناسبة لتحسين أدائها والمساهمة في عملها، وتقديم معلومات تتعلق بأماكن الاحتجاز وتأمين التدريب لأعضاء الآلية الوقائية الوطنية. يمكن لهذه المنظمات، مع ذلك، أن تلعب دورا

كبيرا في التقييم النقدي لأنشطة الآلية عند الحاجة. وتُبيِّن الأمثلة التالية كيف يمكن للمجتمع المدني أن يتفاعل مع الآلية الوقائية الوطنية دون أن يكون رسميا جزءاً منها.

III- أ. مشاركة المجتمع المدني في مسار تعيين الآلية الوقائية الوطنية

أظهرت الممارسة العملية أن المسار الجيد للتعيين يجب أن يكون شفافا ويفترض تشاورا حقيقيا مع المجتمع المدني. علاوة على ذلك، في تقريرها السنوي الأول، ركزت اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب على أهمية هذه النقطة بالقول: "*إن استقلالية الآلية الوقائية الوطنية فعليا وإدراكيا، يجب أن تُعَزَّز بواسطة مسار شفاف لاختيار وتعيين أعضائها الذين يجب أن يكونوا مستقلين ولا يشغلون أية وظيفة يمكن أن تخلق تضارباً في المصالح*" ([13]).

وكما شرحت ذلك جمعية الوقاية من التعذيب، بشكل مفصل، في مكان آخر، من الضروري، مع ذلك، ان تحدِّد اي عملية تعيين الاسلوب والمعيار ومدة تعيين الأعضاء في الآلية الوقائية الوطنية وأيضا الحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها([14]). كشفت التجربة، حتى الآن، وجود طرق مختلفة لتحديد دور المجتمع المدني في مسار تعيين أعضاء الآلية الوقائية الوطنية. يبدو واضحا من هذه الأمثلة التالية، ان درجة انخراط المجتمع المدني في هذه العمليات يمكن أن تختلف بشكل كبير.

اقتراح لمشاركة المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية للباراغواي

في الباراغواي، ينص مشروع قانون الآلية الوقائية الوطنية على أن ينتخب ستة مفوضون وثلاث نواب أعضاء في اللجنة الوطنية للوقاية من التعذيب (للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى المثال المذكور سابقاً) من طرف زملائهم الإنتخابيين. تنتخب كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مفوضا، في حين يتم انتخاب المفوضين الثلاثة الباقين من جانب منظمات المجتمع المدني. بعد استلام الترشيحات من كل هيئة ناخبة يتم وضع لائحة أولية بالاسماء، التي ستقدَّم للتشاور العام من خلال جلسات بغية التوصل الى اختيار المرشحين. يسعى هذا الاجراء، الذي قد يبدو للمراقب من الخارج انه معقَّد جدا، الى وضع ضوابط ومعايير من اجل تجنُّب تكرار أخطاء الماضي التي حدثت مع مؤسسات مهمة لحقوق الإنسان التي تضمُّ مرشَّحين أقل مثالية. .

في الهندوراس، يتوخى مشروع القانون أيضا مشاركة المجتمع المدني في عملية التعيين. وينص هذا المشروع على إنشاء لجنة وطنية للوقاية من التعذيب مؤلفة من 3 أعضاء بحيث يعين كل عضو من

[13]- انظر : UN Doc. CAT/C/40/2, 25 April 2008 - paragraph 28 (iii).

[14]- انظر الدليل:

Guide on the Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms (2007) – pp 41-42.

أعضائها من طرف السلطة التنفيذية والتشريعية ومنظمات المجتمع المدني على التوالي. وتبعا لهذا المشروع، يجب أن يتم اختيار ممثل المجتمع المدني خلال اجتماع عام يجمع يضمٌ مختلف المنظمات غير الحكومية ذات الصلة.

يشارك المجتمع المدني، في مناطق إفريقيا وأوروبا، في عمليات التوظيف لأعضاء المرصد الوطني للوقاية من التعذيب في بنين والمجلس الاستشاري في مولدوفا. كما سبق الذكر في القسم الثاني من هذه الورقة، في مولدافيا، قاد طاقم مؤلف من خمسة أشخاص، من ضمنهم ممثلين عن مركز حقوق الإنسان ومنظمات غير حكومية لحقوق الإنسان والاوساط الاكاديمية ، عملية توظيف المندوبين العشرة عن المجتمع المدني في الآلية الوقائية الوطنية، وبنفس الطريقة، كما يبين ذلك المثال التالي، لعب المجتمع المدني البينيني دوراً مركزيا في مسار التوظيف.

توظيف أعضاء المرصد الوطني للوقاية من التعذيب في بينين

في بينين، ينص مشروع القانون على إنشاء هيئة واحدة وموحدة باعتبارها الآلية الوقائية الوطنية، هي المرصد الوطني للحماية من التعذيب الذي يتكون من خمسة أعضاء بدوام كامل. وينص مشروع القانون، أيضا، على مشاركة المجتمع المدني في مسار التعيين. وهكذا، فمن المنتظر أن تـنشر وزارة العدل طلب تقديم الترشيحات للعضوية بناءً على المعايير الواردة في مشروع القانون. وتشمل هذه المعايير خبرة المرشح ومؤهلاته في مجال يتعلق بالبروتوكول الاختياري وضرورة أن لا يكون المرشح قد تجاوز 25 عاماً وان لا يكون مشتركاً في أي نشاط عام قد يدعو للتساؤل عن مدى استقلاليته .

بعد هذه المرحلة الأولية من عملية التوظيف، تقدم وزارة العدل الترشيحات إلى لجنة الاختيار، وتتكون هذه الأخيرة من عضو من اللجنة البرلمانية القانونية، قاضيين (واحد من المحكمة الدستورية وواحد من محكمة الاستئناف) وممثل عن نقابة المحامين، نقابة الأطباء والرئاسة والمنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، على التوالي. ينصٌ مشروع القانون على وجوب تسمية ممثلي مختلف هذه الهيئات من جانب زملائهم في المجموعة للمشاركة في لجنة الاختيار . باختصار، تقوم هذه اللجنة بدور هام جداً في مسار التعيين، في حين تقوم وزارة العدل بمهام تنسيق العملية بمجموعها.

للمجتمع المدني، في الأرجنتين وفي سويسرا، دور اقتراح المرشحين للآلية الوقائية الوطنية. في الأرجنتين، على سبيل المثال، قدمت وزارة العدل مشروع قانون الآلية الوقائية الوطنية (للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى المثال المذكور سابقاً) الذي ينص على أن السلطة التنفيذية سوف تعيٌن لجنة وطنية للوقاية من التعذيب مكوٌنة من عشرة أعضاء بناءً على توصيات السلطة التشريعية ومنظمات

المجتمع المدني. تطلع السلطة التنفيذية العموم، بعد ذلك، على الاختيار الأولي للمرشحين، بحيث يمكن للمنظمات غير الحكومية بعد ذلك، كما الهيئات المهنية والاوساط الاكاديمية، تبعا لذلك، وفي مدة ثلاثين يوما، أن يقدموا ملاحظاتهم كتابيا. يكشف مثال سويسرا المعروض (أدناه) تشابهاً مع الأرجنتين.

لجنة الوقاية من التعذيب في سويسرا

في سويسرا، ينص مشروع القانون على أن تنشأ هيئة واحدة باعتبارها الآلية الوقائية الوطنية، هي المسماة لجنة الوقاية من التعذيب، التي تتكون من اثنا عشر متطوعا. رغم أن أعضاءها يعيِّنون من جانب الحكومة الفيدرالية، بناءً على توصية من مكتب العدل الفدرالي وشعبة الشؤون الخارجية، فإن بإمكان منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، أن تقترح مرشحيها الخاصين لشغل هذه المناصب. نظرا لأنه ما زال على سويسرا أن تصادق على البروتوكول الاختياري وأن تُنشىء لجنة الوقاية من التعذيب التابعة لها، يبقى الانتظار لمعرفة مدى جدية ترشيحات المجتمع المدني من جانب السلطات السويسرية في الممارسة العملية .

III- ب- تعاون المجتمع المدني مع الآليات الوقائية الوطنية

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تشكل مصادر مهمة للمعلومات، ليس فقط بالنسبة للآليات الوقائية الوطنية ولكن أيضا بالنسبة للجنة الفرعية للوقاية من التعذيب (SPT)، لاسيِّما المنظمات التي تدخل الى أماكن الاحتجاز او تلك التي تملك الخبرة في مجال محدَّد فهي التي تكون قادرة على تبادل المعلومات القيِّمة مع الهيئتين. ، امَّا في البلدان التي تكون فيها للآلية الوقائية الوطنية موارد بشرية ومالية غير كافية فإن مثل هذه المعلومات تشكل نعمة حقيقية لعملها.

بالإضافة إلى تزويد الآلية الوقائية الوطنية بمعلومات جوهرية ومفيدة ، فإن تجربة منظمات المجتمع المدني في مراقبة أماكن الاحتجاز يمكن لها أن تكون مفيدة للآلية من وجهة نظر منهجية، إذ تقدم بعض المنظمات الخبيرة في مراقبة أماكن الاحتجاز توصيات تهدف إلى تعزيز أساليب العمل في الآلية الوقائية الوطنية. يمكن لها أن ترسل نفس الملاحظات والتوصيات إلى اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب (SPT)، التي تملك بنفسها ولاية في تقديم الاستشارة والدعم للآلية الوقائية الوطنية.

يمكن للمجتمع المدني، أيضا، أن يعتمد نهجاً تعاونياً مماثلاً بالنسبة للتقرير السنوي للآلية الوقائية الوطنية كما هو الحال مع وثائقها العامة الأخرى. يساعد المجتمع المدني في دعم العمل الجاري لهيئة الرصد الوطنية، من خلال توزيع ومناقشة نتائج وتوصيات الآلية الوقائية الوطنية ورصد اي تقدُّم يتعلق بتطبيقها لمهامها.

للمجتمع المدني، أيضا، دور أساسي يقوم به للتأكد من أن الآلية الوقائية الوطنية مؤهلة لإنجاز مهمتها من خلال تزويد أعضائها بالتدريب المناسب. ان الالتزام بتأمين التدريب المهني وتعزيز القدرات على الصعيد المحلي عبر التدريب ايضا هو مجال حيث يمكن للمجتمع المدني فيه، على الارجح، ان يكون ناشطاً جدا.

III ج. الدور الاحترازي للمجتمع المدني

بالإضافة إلى النهج التعاوني المذكور أعلاه، للمجتمع المدني وظيفة ثنائية: إذ عليه مراقبة اعمال الآلية الوقائية الوطنية عن قرب في الممارسة، وعليه ايضاً، أثناء قيامه بذلك، ان يلعب دور العين الساهرة الاحترازي. يجب ان يضمن المجتمع المدني تلبية الآلية الوقائية الوطنية المعينة أو المنشأة من جانب الدولة الطرف، المعيار الادنى المحدَّد في نصّ البروتوكول الاختياري. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فإن عليه أن يكون مستعدا للحوار مع الآلية الوقائية الوطنية ومع الدولة الطرف لمعالجة كل الهفوات المحتملة. من الضروري أن تراقب منظمات المجتمع المدني، عن قرب، عددا من المظاهر، خصوصا إذا ما كان أعضاء الآلية الوقائية الوطنية يتمتعون بالمؤهلات المناسبة كما هو الحال بالنسبة لمناهج عملهم وبرنامج عمل الآلية الوقائية الوطنية ووتيرة العمل فيها بالإضافة إلى استنتاجاتها وتوصياتها. توضح الأمثلة أدناه أهمية هذه الوظيفة الاحترازية.

دور المجتمع المدني اتجاه الآلية الوقائية الوطنية في الدانمارك

في الدانمارك، يعتبر مركز إعادة التأهيل والبحث لفائدة ضحايا التعذيب (RCT) مثالا نموذجيا للمنظمة غير الحكومية التي تقوم بدورها الاحترازي الحاسم. في شهر فبراير/شباط 2007 قدَّم (RCT) تقريره البديل او الموازي حول لائحة المواضيع التي ستدرسها لجنة الأمم المتحدة ضد التعذيب، أثناء مناقشة التقرير الدوري الخامس للدانمارك في جنيف في شهر مايو/ايار 2007 . أفاد (RCT) في تقريره: "استباقاً لإنشاء الآلية الوقائية الوطنية في الدانمارك، قام (RCT) بدراسة قانونية حول آليات الزيارة الموجودة في الدانمارك وقيَّم انسجامها مع البروتوكول الاختياري... وخَلُصَ في هذه الدراسة، أساسا، إلى أن الآليات الزائرة المحلية الموجودة، أي الوسيط والقسم 71 من المفتشية البرلمانية، لن تتمكن من الارتقاء إلى مستوى التزامات الدانمارك بمقتضى البروتوكول الاختياري ([15])". ناقشت هذه المنظمة وجود عوامل متنوعة تعيق وتُضعِف التطابق مع المعايير الموضوعة في البروتوكول الاختياري بما فيها: الانسجام (القانوني) لتكوينها المهنيٌ، الموارد المحدودة؛ ما يسمى بطريقة العمل ومعايير التقييم

[15]- انظر الصفحة 15 من التقرير المتوفر على الأنترنيت على:
http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/RCT-Alternative_report.pdf

المستعملة من جانب الآلية الوقائية الوطنية خلال زياراتها. للإطلاع على تفاصيل هذه الانتقادات يمكن الرجوع إلى تقرير مركز إعادة التأهيل([16]).

دور المجتمع المدني بمواجهة الآلية الوقائية الوطنية في الجمهورية التشيكية

يعمل المجتمع المدني التشيكي، في الوقت الراهن، على مراقبة عمل الآلية الوقائية الوطنية في البلاد والتي تتمثل في المدافع العام عن الحقوق. تخطّط عصبة حقوق الإنسان، وهي منظمة غير حكومية تشيكية، للقيام بجرد أنشطة الآلية الوقائية الوطنية في نهاية 2008، وهو التاريخ الذي تكون قد عملت فيه كآلية وقائية وطنية لمدة معينة، بعد ذلك، ستتقدّم بالملاحظات والتوصيات الهادفة الى تحسين عمل NPM برمّته. ستصوغ تعليقاتها وتوصياتها بهدف تحسين اشتغال الآلية برمتها. ومن المتوقع أن تشكل هذه الملاحظات والتوصيات ايضاً موضوعا لنقاشات لاحقة في إطار لجنة مشتركة تجمع الحكومة والمجتمع المدني والتي من صلاحياتها دراسة مسائل التعذيب والأشكال الأخرى للمعاملات السيئة.

دور المجتمع المدني بمواجهة الآلية الوقائية الوطنية في المكسيك

كما تمت الإشارة سابقا في هذه الورقة، في المكسيك، أدّت عملية تعيين الآلية الوقائية الوطنية خلف ابواب مغلقة إلى تسمية اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان كآلية وقائية وطنية للبلاد، وذلك في شهر يونيو/حزيران 2007، دون الأخذ بعين الاعتبار المشاورات المسبقة مع المجتمع المدني واطراف أخرى فاعلة. لاحقاً، استدعت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان حوالي عشر جمعيات غير حكومية لتشكيل مجلس استشاري للآلية الوقائية الوطنية. لم يكن مستغربا، ونظرا للثقة القليلة واعتباراً للماضي، تجاه اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، وللطريقة التي عُينت بها كآلية وقائية وطنية، أن عددا قليلا من منظمات المجتمع المدني تَوافق على قبول دعوة اللقاء ومناقشة الاقتراح. اختارت بعض المنظمات المحافظة على دورها في مراقبة عمل الآلية الوقائية الوطنية من الخارج فقط، معتبرة أن في ذلك استخدام اكثر فعالية لوقتهم. رغم مثل هذه التحفظات، ظلت الآلية منفتحة على الحوار بشكل بارز مع المجتمع المدني، كما ان جمعية الوقاية من التعذيب تعزز وتشجع سياسة التقارب مع جميع الاطراف الفاعلة، بهدف الحرص على تطبيق فعال للبروتوكول الاختياري.

[16]- التقرير المضاد على أساس الأسئلة المعتبرة من طرف اللجنة الفرعية لمناهضة التعذيب للأمم المتحدة خلال فحص التقرير الدوري الشامل الخامس للدانمارك، (19 فبراير 2007)، ص ص: 19-21.

بالإضافة إلى مراقبة أنشطة الآلية الوقائية الوطنية ، هناك دور حاسم للمجتمع المدني في رصد ردود فعل الدولة على ملاحظات وتوصيات الآلية الوقائية الوطنية. تلتزم الدول الأطراف استنتاجاً، من خلال المصادقة على البروتوكول الاختياري، بإطلاق حوار بنّاء مع الآلية الوقائية الوطنية حتى تتمكن من تطبيق جميع التزاماتها. لذلك، على المجتمع المدني أن ينتبه، بشكل خاص، إلى الخطوات التي تتخذها الدولة للوفاء بالتزاماتها. أخيرا، ينبغي على المجتمع المدني أن يراقب عن كثب لأجل ضمان عدم قيام السلطات، بأي حال من الاحوال، باتخاذ اي إجراءات تُضعف سلامة ونزاهة الآلية الوقائية الوطنية خصوصا استقلاليتها وسلطتها وبشكل عام فعاليتها؛ أو ما يحول دون منظمات المجتمع المدني من استمرارها في مراقبة أماكن الاحتجاز في البلاد.

III- د. توصيات موجهة إلى ممثلي المجتمع المدني والحكومات

على مستوى المجتمع المدني:

- كما تمت الإشارة إلى ذلك في القسم الثاني من هذا المنشور، يجب على المجتمع المدني أن يلحّ على مشاركته في اي مسار وطني لتحديد الآلية الوقائية الوطنية ؛
- في هذا الصدد، يجب على المجتمع المدني أن يطالب السلطات الحكومية بإدماجه في مسار اختيار وتعيين أعضاء الآلية الوقائية الوطنية، حتى يتحقق من استقلالية المؤسسة وأعضائها؛
- للاطراف الفاعلة في المجتمع المدني غير المنتمين للآلية وظيفة مزدوجة مهمة تجاه هذه الأخيرة. يشمل ذلك العمل البنّاء مع الآلية الوقائية الوطنية لدعم مهامها الفعّالة كما مراقبة نشاطاتها الكلّية؛
- يجب على المجتمع المدني ايضاً أن يمارس المهمّة الاحترازية نفسها تجاه الدولة من اجل رصد المدى الذي تحتاجه الدولة لتطبيق توصيات الآلية الوقائية الوطنية؛
- مماثلةً، على المجتمع المدني أن يظل متيقظا للتأكد من أن الحكومة أو السلطات الحكومية الأخرى لا تُضعِف او تُقوّض، تحت اي ظرف من الظروف، المهام الفعّالة للآلية الوقائية الوطنية؛
- يجب على المجتمع المدني أن يبلّغ اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب بأسباب خطر التعذيب والمعاملة السيئة والإجراءات الممكن اتخاذها على المستوى الوطني/ المحلي للوقاية من هذه الأفعال .([17])
-

[17]- انظر ملحوظة جمعية الوقاية من التعذيب : Role of civil society in preparation of SPT visits.

على مستوى الحكومات:

- يجب على الحكومات أن تدرس باهتمام المشاركة القيِّمة التي يمكن أن يقدمها المجتمع المدني في إنشاء وفعالية عمل الآلية الوقائية الوطنية معاً، التطبيق والأداء الفعال للآلية؛
- لذلك، على الدول الأطراف، أن تتفاعل مع التوصيات الصادرة عن اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب لتعزيز استقلالية الآلية الوقائية الوطنية عبر مسار شفاف في اختيار وتعيين الأعضاء بما في ذلك إدماج المجتمع المدني في هذه العملية؛
- على الحكومات ان تأخذ بعين الاعتبار ملاحظات وتوصيات المجتمع المدني بخصوص العمل الفعَّال للآلية وان تعتبرها مصدرا احتماليا للمعلومات وللإستشارات المفيدة.

IV - خلاصة

ناقشت هذه الورقة في بدايتها، أنه لكي لا تظل المصادقة على البروتوكول الاختياري مجرد شكليَّات فارغة المضمون، يجب أن لا تكون الدولة وحدها المسؤولة في تحديد تطبيقه، بل يجب ان تشمل هذه العملية أطرافاً وطنية أخرى، لاسيَّما منظمات حقوق الانسان. لذلك، على الدول الأطراف أن تتشاور على نطاق واسع عند تعيين آلياتها الوقائية الوطنية لكي تضمن اعتماد آلية رصد فعَّالة. بالمقابل، إن التشاور الحقيقي والفعلي مع المجتمع المدني يؤدي إلى تعزيز الشرعية والمصداقية لمسار تحديد الآلية الوقائية الوطنية والمؤسسة نفسها على حد سواء، وهي عناصر ضرورية لإنشاء نظام فعال لمراقبة أماكن الاحتجاز.

مع الأسف، لا تتبنى كل الدول الأطراف هذه المقاربة المفتوحة والشاملة . وقد اعترفت اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب (APT) بهذا الفشل العام في تقريرها السنوي الأول عندما صرحت: "*إن اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب (SPT) قلقة إزاء عدم إحراز تقدّم كبير حتى الآن في العديد من الدول الاطراف في مسار عملية المشاورات الهادفة إلى إنشاء الآليات الوقائية الوطنية مع ما يلزم من تدابير تشريعية وعملية ضرورية لتأمين قدرتها على العمل بفعالية. إن عمل اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب سيكون محدودا جدا ومختزلا إذا لم تتمكن الآلية الوقائية الوطنية من القيام بمهامها كالآليات الزائرة التي تنزل الى الميدان فوراً للوقاية من المعاملات السيئة*" ([18]) .

مع ذلك، فقد بيَّن هذا المنشور بوضوح أن بعض الدول الاطراف اعتمدت هذه الملاحظات المهمة كما أدرجت المجتمع المدني في جميع المسارات المهمة لتحديد هيكلية وشكل الآلية الوقائية الوطنية. وقد رأينا أيضا، في عدد قليل من البلدان، وهو في تزايد، أن الاطراف الفاعلة في المجتمع المدني قد تم إدماجهم في

[18]- انظر : UN Doc. CAT/C/40/2, 25 April 2008 – paragraph : 29.

عضوية الآلية نفسها، وسيكون من المثير للاهتمام ملاحظة كيفية تطوُّر هذا الاتجاه في السنوات القادمة. ومع ذلك، ناقشت هذه الوثيقة ايضاً، أنه حتى في الحالات التي لا يُدمج فيها المجتمع المدني رسميا في الآلية الوقائية الوطنية أو في هيئته الاستشارية، فإن له دور حاسم في مراقبة، دعم وتقييم عملها في الممارسة بشكل انتقادي.

أخيرا، لا يجب التقليل من أهمية مهمة إنشاء الآلية الوقائية الوطنية المطابقة لمعاييرOPCAT . إنها عملية تتطلب الكثير من الوقت والجهد لتحقيق الغاية المطلوبة والتي أثبتت دوما انها مسار طويل الأمد. ومع ذلك، يتضح من هذه الورقة مدى المساهمة الحاسمة للمجتمع المدني في هذا المسار حيث ان لديه القدرة ، على التحسين الجذري للتدابير المتخذة للوقاية من التعذيب والمعاملة السيئة.