

مراجعة لحقوق الإنسان في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل

تعميم حقوق الإنسان أم إخمادها بصفة انتقائية؟

2004-2005

الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان
كانون الأول/ديسمبر 2005

كوبنهاغن، كانون الأول/ديسمبر 2005

الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)

Vestergade 14-16

1456 Copenhagen K

Denmark

هاتف : + 45 32 64 17 00

فاكس : + 45 32 64 17 01

بريد إلكتروني : info@euromedrights.net

الموقع على شبكة الإنترنت : www.euromedrights.net

© حقوق الطبع 2005 محفوظة للشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان

معلومات ببلوغرافية:

العنوان: مراجعة لحقوق الإنسان في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل - تعميم حقوق الإنسان إم إخمادها بصفة انتقائية؟

التأليف: سوسان روكويل؛ تشارلز شماس

التحرير: مارييتا روس؛ مارك شايد-بولسين؛ ساندريين غرينيه؛

المنظمة صاحبة التأليف: الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)

الناشر: الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)

تاريخ النشر: آذار/مارس 2006

عدد الصفحات: 56

الترقيم الدولي: ISBN: 87-91224-10-1

اللغة الأصلية: الإنجليزية

الترجمة إلى العربية: أيمن ح. حداد

الترجمة إلى الفرنسية: ليز بوميه

الترجمة إلى العبرية: شيرلي إران

التصميم العام وتصميم الغلاف: مارييتا روس

الطباعة: Genprint - دبلن

التصنيف بحسب الموضوعات: حقوق الإنسان / القانون الدولي / القانون الدولي الإنساني / الاتفاقيات الدولية

التصنيف بحسب المواقع الجغرافية: إسرائيل / المناطق الفلسطينية المحتلة / الشرق الأوسط

نُشر هذا التقرير بدعم مالي سخّي من الكنيسة السويدية، ومساعدات الكنيسة الدنماركية، والمنظمة عبر الكنسية للتعاون التنموي

(ICCO)، والمنظمة الهولندية للتعاون الدولي التنموي (NOVIB).

الآراء التي يعبر عنها المؤلفان لا تمثل الرأي الرسمي لمقدمي الدعم المالي.

قائمة المحتويات

5	خلفيات المشروع
8	ملخص تنفيذي
8	مقدمة
8	الاستنتاجات
10	توصيات
11	التوصيات الهيكلية والمؤسسية
12	التوصيات السياسية
13	مقدمة ولمحة عامة
13	المراجعة التي أجرتها الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان للفترة 2003-2004
14	المراجعة التي أجرتها الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان للفترة 2004-2005
16	التزامات الاتحاد الأوروبي في مجال حقوق الإنسان
16	الالتزامات العامة في جميع سياسات الاتحاد الأوروبي
16	الالتزامات العامة التي تنطبق بصفة محددة على العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي
16	الالتزامات المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة
17	مدى التزامات الاتحاد الأوروبي نحو حقوق الإنسان في قانون الاتحاد الأوروبي وممارساته
18	التزامات حقوق الإنسان في حالة إسرائيل
21	التقيد بالالتزامات في حالة إسرائيل: السجل الحديث للاتحاد الأوروبي
21	سياسة الجوار الأوروبي
22	سياسة الجوار الأوروبي ومسيرة برشلونة
22	الاتحاد الأوروبي-إسرائيل
25	اللجنة الفرعية المعنية بالحوار السياسي والتعاون
27	الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة
28	التحرك نحو تقديم "بنود ضمانات" إلى الأدوات المالية الخارجية للاتحاد الأوروبي، ابتداءً من
28	الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة
30	المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان
30	"الانفصال" الإسرائيلي عن قطاع غزة
33	عرض الاتحاد الأوروبي بالقيام بدور الطرف الثالث في حدود رفح
34	شراء ممتلكات المستوطنات
34	قواعد منشأ البضائع
39	البرنامج الإطاري
41	مساعدهات الاتحاد الأوروبي للمناطق الفلسطينية المحتلة/ المساعدهات الإنسانية
43	الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - مشاريع تخفيف الآثار السلبية للجدار

44	إعادة التأهيل وإعادة الإعمار
45	برنامج غاليلو
	مشاركة القطاع الخاص على نحو يتعارض مع القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان:
46	مشاركة الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه
	العطاءات العامة لدولة إسرائيل ومشاركة شركات من بلدان الاتحاد الأوروبي بتشجيع من البلدان
46	الأعضاء في الاتحاد
48	دعم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي للشركات الموجودة في مناطق الاتحاد
	إتاحة المشاركة في عطاءات الدول الأعضاء في الاتحاد أمام الشركات الإسرائيلية التي تنتهك
48	القانون الدولي الإنساني
49	تصرفات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ضمن الشؤون العدلية والداخلية
49	مثال على تصرف لدولة عضو في الاتحاد دعماً للالتزامات بالقانون الإنساني
49	مثال على تصرف دولة عضو في الاتحاد يقوض عمل القانون الدولي الإنساني
	رد الاتحاد الأوروبي على عدم التعاون الإسرائيلي الانتقائي في تنفيذ الاختصاص القضائي العالمي في
51	جرائم الحرب: "لا أنازع في شيء"؟

53 ملاحظات ختامية

53 تطبيق مادة "العنصر الرئيسي"

55 استنتاجات

خلفيات المشروع

هذا التقرير هو الثاني في سلسلة من التقارير تهدف إلى تقييم علاقات الاتحاد الأوروبي بالبلدان الأخرى ضمن إطار مسيرة برشلونة فيما يتعلق بحقوق الإنسان. يصدر التقرير عن الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)، وهي شبكة تتألف مما يزيد عن 80 منظمة ومؤسسة وفرد من العالم العربي وأوروبا وتركيا وإسرائيل، ملتزمين بالقيم العالمية لحقوق الإنسان، ويتوزعون على ما يزيد عن 20 بلدا¹ في المنطقة الأورو-متوسطية.

تأسست الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان في العام 1997 كاستجابة من المجتمع المدني على تأسيس الشراكة الأورو-متوسطية. وتتمثل أهدافها الرئيسية بما يلي:

- دعم المبادئ العالمية لحقوق الإنسان ونشرها في المنطقتين العربية والأورو-متوسطية، كما هي مكرسة في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وفي إعلان برشلونة.
- تعزيز وتنسيق ومساعدة جهود أعضاء الشبكة في مراقبة التزام الدول بمبادئ إعلان برشلونة في مجال حقوق الإنسان والشواغل الإنسانية.
- دعم تطوير المؤسسات الديمقراطية، وتعزيز سيادة القانون، وحقوق الإنسان، والمساواة الجنسانية، وتعليم حقوق الإنسان، وتعزيز المجتمع المدني في المنطقة الأورو-متوسطية وما يتجاوزها.

الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان تعتبر أن حقوق الإنسان هي حقوق عالمية غير قابلة للانقسام، مرتبطة ببعضها ومعتمدة على بعضها. وترتبط حقوق الإنسان ارتباطا وثيقا باحترام مبادئ الديمقراطية وتعتبر أمرا ذا أهمية للمنطقة الأورو-متوسطية بأكملها وللشرق الأوسط ككل. ولهذا تسعى الشبكة لتعزيز العمل الشبكي والتعاون بين المنظمات غير الحكومية والأفراد المعنيين بحقوق الإنسان، والمجتمع المدني بتعريفه الواسع في المنطقة بأكملها.

تعتقد الشبكة الأورو-متوسطية أن الشراكة الأورو-متوسطية وعلاقات الاتحاد الأوروبي بالعالم العربي قد وفرت للمنطقة وسائل من شأنها تعزيز حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية ودعم المجتمع المدني، فيما إذا تم تنفيذ هذه الوسائل بفاعلية.

وفي هذا السياق، أسست الشبكة الأورو-متوسطية مجموعات عمل معنية بقضايا مختلفة في مجال حقوق الإنسان، ذات أهمية لمسيرة برشلونة وللمنطقة، وإحدى هذه المجموعات، هي مجموعة العمل المعنية بالقضية الفلسطينية.

انطلاقا من توصيات اجتماع الجمعية العامة السادس للشبكة الأورو-متوسطية، انهمكت مجموعة العمل المعنية بالقضية الفلسطينية بمشروع لمراجعة التزامات الاتحاد الأوروبي في مجال حقوق الإنسان في علاقاته مع إسرائيل.

وتشكل المراجعة تطورا في عمل الشبكة الهادف إلى تعزيز وتنفيذ التزامات حقوق الإنسان في الشراكة الأورو-متوسطية وفي اتفاقيات الشراكة الثنائية.²

¹ الجزائر، تونس، المغرب، مصر، الأردن، سوريا، لبنان، السلطة الوطنية الفلسطينية، إسرائيل، تركيا، مالطا، قبرص، اليونان، إيطاليا، فرنسا، إسبانيا، ألمانيا، المملكة المتحدة، الدنمارك، السويد، النرويج، إيرلندا، النمسا، بلجيكا، وفنلندا.

² قارن مع المنشورات السابقة، وهي: تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في المنطقة الأورو-متوسطية، ورقة سياسية بمناسبة اجتماع القمة في شتوتغارت، نيسان/إبريل 1999، كوبنهاغن. دور حقوق الإنسان في سياسات الاتحاد الأوروبي المتوسطية: تفعيل المادة 2، تقرير صادر عن الندوة التي عقدت في البرلمان الأوروبي، كوبنهاغن 2000. برنامج ميديا للديمقراطية، توصيات لمؤسسات الاتحاد الأوروبي، كوبنهاغن 2000. دليل حقوق الإنسان في مسيرة برشلونة، كتاب مرجعي حول الشراكة الأورو-متوسطية، كوبنهاغن 2000. مضامين حقوق الإنسان لبرامج ميديا، الشبكة الأورو-متوسطية

وضعت الخطوط العريضة للمشروع أثناء اجتماعات مجموعة العمل خلال العام 2005، والتي تقرر خلالها أن تركز المراجعة على وضع حقوق الإنسان في إسرائيل والمناطق الفلسطينية المحتلة، فيما يتصل بالاتفاقيات المعقودة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل. والمقصود من هذا الأمر تقديم قيمة مضافة للعمل الحالي في ميدان حقوق الإنسان الذي يجري في إسرائيل والمناطق الفلسطينية المحتلة، وذلك من خلال جعل هذه المراجعة دليلاً إرشادياً لتقييم علاقات الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل.

يمكن استخدام مراجعة حقوق الإنسان هذه على نحو يتسم بالمبادرة، وكوسيلة لبناء القدرات في فهم آليات حقوق الإنسان في الاتحاد الأوروبي، ولتبادل المعلومات، وكوسيلة في نشاطات المناصرة.

قام بإعداد مسودة النص سوزان روكويل وتشارلز شماس من مجموعة ماتين. تستند المراجعة إلى بحث، ودراسات إفرادية، ومقابلات مع مسؤولي المجتمع الأوروبي. الإطار الزمني للمراجعة هو تشرين الأول/أكتوبر 2004 - تشرين الأول/أكتوبر 2005.

تتألف مجموعة العمل من نشطاء في مجال حقوق الإنسان من المنظمات التالية:

- منظمة عدالة، المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل (إسرائيل)
- منظمة الحق (الضفة الغربية، فلسطين)
- المؤسسة العربية لحقوق الإنسان (إسرائيل)
- منظمة "بتسيلم"، مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة (إسرائيل)
- مؤسسة برونو كرايسكي (النمسا)
- مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان (مصر)
- عضو سويدي في المفوضية الدولية للحقوقيين (السويد)
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (غزة، فلسطين)
- المنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان في لبنان (لبنان)
- اللجنة العامة لمناهضة التعذيب في إسرائيل (إسرائيل)
- الوكالة السويدية لغوث اللاجئين

أشرف على المشروع:

- رنده سنيورة، منظمة الحق (الضفة الغربية، فلسطين)
- بير ستاديج، المفوضية الدولية للحقوقيين (السويد)
- راشيل غرينسبان، بتسيلم (إسرائيل)
- محمد زيدان، المؤسسة العربية لحقوق الإنسان (إسرائيل)

وذلك بتعاون وثيق مع موظفي الأمانة العامة للشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان، وسوزان روكويل (مجموعة ماتين) التي قامت بإجراء البحث والدراسات الإفرادية والمقابلات مع مسؤولي المجتمع الأوروبي.

لحقوق الإنسان، 2002. دمج حقوق المرأة من الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في الشبكة الأورو-متوسطية، الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان، 2003. العدالة في جنوب وشرق المنطقة المتوسطية، الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان، 2004. مراجعة لحقوق الإنسان في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل: ربط الالتزامات بالأفعال (2003-2004)، الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاغن 2004. رسائل وبيانات صدرت بمناسبة انعقاد اجتماعات مجالس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي، ومصر، والأردن، وإسرائيل، والمغرب، وتونس.

تلقى المشروع دعماً سخياً من وكالة المساعدات الكنسية الدنماركية (الدنمارك)، والمنظمة الهولندية للتعاون الدولي التنموي NOVIB (هولندا)، والمنظمة الكنسية للتعاون التنموي (ICCO) (هولندا)، والكنيسة السويدية (السويد).

ملخص تنفيذي

مقدمة

إن تقرير "مراجعة لحقوق الإنسان في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل (2004 – 2005)" هو التقييم السنوي الثاني الذي تقوم به الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان لمدى احترام الاتحاد الأوروبي لالتزاماته الذاتية في مجال حقوق الإنسان خلال تعامله مع إسرائيل³. تتفحص المراجعة مواقف واستجابات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه تجاه انتهاكات إسرائيل لحقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني في الأراضي الفلسطينية المحتلة وفي داخل إسرائيل.

يصدر هذا التقرير نيابة عن تحالف واسع من المنظمات غير الحكومية الفلسطينية والإسرائيلية والعربية والأوروبية.

الاستنتاجات

تستنتج المراجعة بشكل خاص:

- استمرار التعارض وعدم الاتساق بين دبلوماسية الاتحاد الأوروبي الإعلانية⁴ والسليمة قانونياً من ناحية، وبين الدبلوماسية السارية⁵ تجاه العلاقة مع إسرائيل من ناحية ثانية.
- تواصل إسرائيل انتهاكات حقوق الإنسان للفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والتمييز ضد الأقلية العربية الفلسطينية داخل إسرائيل، ويستمر الاتحاد الأوروبي في دبلوماسيته السارية في التكيف مع الكثير من السياسات الإسرائيلية المخالفة للقانون.
- إن الأولوية السياسية للاتحاد الأوروبي هي تنفيذ "خارطة الطريق" التي وضعتها الرباعية الدولية. ضمن هذا الإطار، يفضل الاتحاد الأوروبي الاعتماد على صياغة "تفاهات" و "ترتيبات عملية" معينة مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية، بشكل يتيح للاتحاد أن يتجاهل القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان، وأن يسهل تبعاً لذلك تجاهلها من قبل إسرائيل.
- ساسة الاتحاد الأوروبي يتغافلون في الغالب عن أهمية ودور الالتزام باحترام قواعد القانون الإنساني الدولي في المساهمة في بناء دولة فلسطينية ممكنة وناجحة، وكذلك في تحقيق الاحترام لحقوق الإنسان الأساسية بشكل عام على مستوى المنطقة ككل. كما يتم التغاضي أيضاً عن تدهور الأمن والاستقرار، الناجم عن عدم وفاء دول أخرى بالالتزاماتها نحو القانون الدولي الإنساني.
- قام الاتحاد الأوروبي خلال الفترة 2004 – 2005 بإتمام حالتين على الأقل من "الترتيبات العملية" مع السلطات الإسرائيلية لتمكين إسرائيل من مواصلة ممارساتها غير القانونية على الصعيد الدولي، والتمتع في الوقت ذاته بالفوائد التي يتيحها التعاون الأوروبي الإسرائيلي، وهي:

1. الترتيبات الشكلية حول التعاون الجمركي التي تهدف إلى تجنب الحاجة إلى "حل قانوني للقضية الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل المتعلقة بقواعد منشأ البضائع"؛ و
2. الترتيب غير الرسمي لإنهاء المشاركة العلنية للمشاريع البحثية من المستوطنات الإسرائيلية في البرنامج الإطار للبحث والتطوير التكنولوجي الذي يضطلع به الاتحاد الأوروبي.

³ قام بنشر المراجعة الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)، وهي شبكة تتألف من 84 منظمة ومؤسسة وفرد من البلدان العربية وأوروبا وتركيا وإسرائيل، من الملتزمين بحقوق الإنسان، ويتوزعون على 28 بلداً في المنطقة الأورو-متوسطية.

⁴ (Declarative diplomacy): الدبلوماسية الإعلانية تطرح التزامات ومواقف دون ربطها بأي عواقب فعلية أو محتملة لمصالح الدول الأخرى.

⁵ (Operative diplomacy): الدبلوماسية السارية تتكون من الإجراءات التي تتخذ ضمن المجال الثنائي أو المتعدد الأطراف للتأثير على قرارات دول أخرى.

- فيما يتعلق "بخطّة الانفصال" الإسرائيلية، ظلّ الاتحاد الأوروبي صامتا بشأن انطباق القانون الدولي الإنساني، على الرغم من اعتراف إسرائيل العلني بنواياها في إخلاء نفسها من مسؤولياتها كقوة محتلة، بما يتنافى مع القانون، وذلك استنادا إلى إجراءات تم تنفيذها بمساعدة جهات متعددة، ومن ضمنها الاتحاد الأوروبي.
- وكما بينت المراجعة السابقة، فإن الاتحاد الأوروبي خلال تعامله مع إسرائيل قد يكون سهل بالفعل خروقات إسرائيل لحقوق الإنسان الدولية وللقانون الإنساني، من خلال الرضوخ لهذه الانتهاكات في تعامله مع إسرائيل .
- يتوجب، ولأجل أن تبدأ إسرائيل باحترام التزاماتها بموجب القانون الدولي، أن يبدأ الاتحاد الأوروبي والدول الأخرى هم أنفسهم باحترام التزاماتهم. لقد ساعد المناخ السائد من عدم احترام الدول للقانون، على تصعيد المشاكل المتعلقة بعدم الأمان الإنساني، وخرق القوانين، والعنف السياسي غير الخاضع لأي سيطرة ضمن الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد يؤدي هذا المناخ، وبشكل سريع، من مسألة إنشاء دولة فلسطينية ممكنة وكاملة السيادة أمرا مستحيلا.
- وردت بعض النقاط الشكلية تتعلق باحترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، في نص خطة العمل للاتحاد الأوروبي/إسرائيل، ولكن بوصفها التزامات غير جوهرية "للعمل معا"، و "تعزيز" أو "تحري إمكانات" وما إلى ذلك. لقد أصدرت المفوضية الأوروبية في العام 2003 "مذكرة حول أوروبا الموسعة - الجوار"، وأوصت فيها بوضع نقاط معيارية في جميع خطط العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبي، ولكن ما زالت هذه التوصية تنتظر التطبيق. وفي هذا الخصوص، لا يمكن وضع نقاط مرجعية على نحو مفيد للالتزامات حقوق الإنسان التي وردت في خطة العمل للاتحاد الأوروبي/إسرائيل، إذ أن جميع النشاطات التي وردت فيها يمكن "تأديتها" دون إحداث أي تغيير موضوعي في الإيفاء بالخطة أو تطبيقها.

كما هو الحال مع المراجعة الأولى، تعرض المراجعة الثانية من قبل الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان (2004 - 2005) لمسائل حقوق الإنسان في علاقة الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل، حالات عديدة قامت بها إسرائيل بتنفيذ اتفاقياتها مع الاتحاد الأوروبي، وفي الوقت نفسه بإطار رفضها لالتزاماتها الدولية الرئيسية كقوة محتلة وكدولة لجميع مواطنيها. لا يمكن للاتحاد الأوروبي أن يسمح لعلاقاته التعاقدية مع أي دولة أن تعمل بهذه الطريقة دون أن يخرق هو نفسه قانون الاتحاد الأوروبي والقانون الإنساني الدولي. بضوء ما تقدم تعرض الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان التوصيات التالية:

توصيات

تبقى توصيات التقرير إلى حد كبير غير مختلفة عن التوصيات التي صدرت في تقرير 2003 – 2004، لكن جرى تحديثها بضوء ما استجد من تطورات.

بناء على استنتاجات هذه المراجعة فإن الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان توصي، من جديد، بما يلي:

1. يتوجب على الاتحاد الأوروبي استحداث آلية للمراجعة والتقييم تستند إلى نقاط مرجعية واضحة وقابلة للقياس تستهدف تمكينه من تقييم الكيفية التي يتم بها تطبيق اتفاقياته فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان مع الدول الأخرى.
 2. يتوجب على أعضاء البرلمان الأوروبي السعي للتعاون مع المفوضية الأوروبية لمناصرة استحداث نقاط مرجعية واضحة وقابلة للتطبيق بشفافية، لتقييم ممارسات الدول الأخرى في ما يختص بمسائل حقوق الإنسان، بضوء وفاء الاتحاد الأوروبي بالتزاماته الذاتية تجاه هذه الحقوق. إن توفر مثل هذه النقاط المرجعية سيوفر، إضافة إلى ذلك، فرصة للبرلمانيين لتقديم أسئلة بالغة الوضوح إلى المفوضية والمجلس الأوروبيين حول ممارسات إسرائيل في مجال حقوق الإنسان واستجابات الاتحاد الأوروبي عليها.
 3. يجب أن يستند تنفيذ خطة العمل مع إسرائيل، والمنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبي، إلى اعتراف إسرائيلي صريح عن وضعها الحالي وعن التزاماتها كقوة محتلة. ويجب على الاتحاد الأوروبي أن يضغط نحو تأسيس حوار وتعاون عملي بهدف مناصرة تنفيذ قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني في الأراضي التي تحتلها إسرائيل منذ العام 1967. كما يجب على الاتحاد الأوروبي، تماشياً مع مبدأ تعميم حقوق الإنسان، أن يوضح لإسرائيل أن الاتفاقيات التي ستعقد بموجب سياسة الجوار الأوروبي، يجب أن تنفذ من قبل الطرفين بما يتوافق مع متطلبات قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني. ويجب على الاتحاد الأوروبي أن يولي أهمية للتحقق من أن البنود المتعلقة بحقوق الإنسان في خطة العمل الحالية، تجري ترجمتها إلى نشاطات ملموسة و/أو برامج محددة.
 4. يتوجب على الاتحاد الأوروبي أن يضغط مرة أخرى باتجاه تأسيس لجنة فرعية لحقوق الإنسان ضمن إطار اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل. لا بد التأكيد هنا أيضاً على ضرورة أن تتم استشارة المنظمات غير الحكومية وإبلاغها باستمرار وبصفة منتظمة حول عمل مثل هذه اللجنة.
 5. يتوجب على الاتحاد الأوروبي أن يتشاور مع منظمات المجتمع المدني ذات العلاقة عند تنفيذه لتقييمات أو مراجعات لتنفيذ خطة العمل واتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل.
 6. تعتبر إسرائيل أن الأراضي التي احتلتها في عام 1967، بما في ذلك القدس الشرقية، واقعة ضمن نطاق سلطتها الخاصة بعملية إنجاز الاتفاقيات.
- تتناقض هذه الممارسة مع القانون الدولي ومع المجال الجغرافي لانطباق الاتفاقية المعلن والمحدد بموجب الاتفاقيات الأوروبية الإسرائيلية. يتوجب، تبعاً لذلك، أن تقوم المديرية العامة للعلاقات الخارجية ومجلس المفوضين بضمان إعلام جميع المديرات العامة وجميع الدول الأعضاء في الاتحاد بهذه الحقائق، وتوعيتهم بمسؤوليتهم عن منع تنفيذ الاتفاقيات المعقودة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بصورة منافية للقانون.

إضافة إلى ذلك يتوجب على الاتحاد الأوروبي أن يضمن:

- أ. عدم إمكانية استعمال المساعدات المالية الموجهة من خلال وكالات التنفيذ العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة بصورة مناقضة لقرار محكمة العدل الدولية، والقاضي بمنع الدول من تقديم العون والمساعدات التي تبقى على الوضع الناتج عن إنشاء الجدار/العائق العازل.

- ب. عدم السماح للجهات المشاركة في الإنشاء غير الشرعي للبنى التحتية في الأراضي المحتلة من المشاركة في أي أداة من أدوات التعاون الأوروبي الإسرائيلي.
- ت. عدم السماح للهيئات التي تأسست في المستوطنات الإسرائيلية غير الشرعية أن تشارك، في أي صيغة كانت، بالعمل ضمن أدوات الاتحاد الأوروبي الخاصة بالتعاون الثنائي أو الإقليمي والتي تم توفيرها ضمن اتفاقيات الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل أو مع السلطة الفلسطينية.
- ث. تضمين كل عقود الاتحاد الأوروبي العامة والمتعلقة بالتجهيز شروطاً تمنع بموجبها تأهيل مشاركة الهيئات التي تقع مقراتها في المستوطنات الإسرائيلية أو الهيئات التي تقع فروعها أو الشركات التابعة لها داخل المستوطنات.

7. يتوجب على الاتحاد الأوروبي أن يكثف وبشكل دوري من إشارات العلنية للأعمال غير القانونية للقوات المسلحة الإسرائيلية والتي تتسبب في مآسي إنسانية في المناطق الفلسطينية المحتلة. وعلى الاتحاد الأوروبي أن يدعو إسرائيل إلى وقف هذه الأعمال غير القانونية، وأن تبطل الآثار السلبية التي ترتبت عن هذه الأعمال، وأن تتخذ ما هو ضروري لإصلاح الأضرار التي تسببت بها هذه الأفعال غير القانونية والتعويض عنها.
8. على الاتحاد الأوروبي أن يبين لإسرائيل وبكل وضوح بأن مساهمات الاتحاد الأوروبي من المساعدات الإنسانية هي ضمن قواعد القانون الإنساني الدولي ولا تحرر إسرائيل من مسؤولياتها كقوة محتلة. في هذا الإطار يتوجب على الاتحاد الأوروبي مطالبة إسرائيل بالتعويض عن كل التكاليف الإضافية التي تكبدها، أثناء قيامه بتوفير مساهمات الدعم الإنساني، والتي ترتبت عن قيود الوصول والحركة التي فرضتها السلطات العسكرية الإسرائيلية بما يتنافى مع القانون.
9. بضوء تأثيرات معاملة إسرائيل التمييزية الممنهجة تجاه سكانها من العرب في ما يخص فرص مشاركتهم بوسائل التعاون الأوروبي الإسرائيلي، فإن الاتحاد الأوروبي مطالب باتخاذ الخطوات المناسبة لضمان أن تعاونه مع إسرائيل مرتبط باتخاذ خطوات محددة وفاعلة لإنهاء كل أشكال ممارسة تمييز الدولة وإصلاح تأثيراتها.
10. في حال طلب إسرائيل تسهيلات قروض من بنك الاستثمار الأوروبي أو من أية أداة تمويل أوروبية، فإن على المؤسسة المالية المعنية في الاتحاد الأوروبي أن تبذل جهداً واضحاً وحاسماً لتمكين الأقلية من الانتفاع من الفرص التمويلية الجديدة. وفي حالة هبات المجتمع الأوروبي، يجب على الاتحاد الأوروبي أن يخصص حصة مناسبة من التمويل لاستعمال الأقلية.
11. وكما أوصى تقرير 2003 – 2004 بخصوص "اتفاقية أولميرت" لتنفيذ البروتوكول الأوروبي الإسرائيلي حول قواعد المنشأ، لم يقبل الاتحاد الأوروبي رسمياً بالاتفاقية، كما لم تعتمد هيئات الشراكة الأوروبية الإسرائيلية، حيث كان من الممكن أن يتيح ذلك لإسرائيل الاستمرار في تطبيق مجال اتفاقية الشراكة في الأراضي المحتلة. لهذا السبب نفسه، يجب على الاتحاد الأوروبي ألا يسعى لضم إسرائيل إلى منطقة التجارة الحرة بين أوروبا ودول المتوسط في ظل استمرار إسرائيل في شمول تطبيق الاتفاقية على الأراضي المحتلة وفي ظل استمرارها في التصديق على منتجات المستوطنات غير الشرعية على إنها منتجة في إسرائيل.

أخيراً، واستناداً إلى التطورات الجديدة والتي تم عرضها في هذا التقرير وبضوء الاستنتاجات المحدثة فإن الشبكة الأوروبي-متوسطة لحقوق الإنسان تتوصل إلى التوصيات الإضافية التالية:

التوصيات الهيكلية والمؤسسية

الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة

يتوجب إقرار "التعديلات المتعلقة بالضمانات" للأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة، والتي تجري مناقشتها حالياً في البرلمان الأوروبي، وأن يتم استيعابها في جميع الأجهزة المالية الخارجية للاتحاد الأوروبي. وتهدف التعديلات المقترحة

للتحقق من أن جميع الاتفاقيات والإجراءات التي اتخذت ضمن إطار "الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة" ستنفذ بشكل متناسق مع متطلبات القانون الدولي العام وقيم المجتمع الأوروبي.

المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان

يتوجب إعداد وتبنى أداة مالية جديدة تخلف المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان، وذلك لضمان استمرار وتوسيع دعم الاتحاد الأوروبي لجهود المجتمع المدني في مجال تعزيز حقوق الإنسان على نطاق الجوار بشكل عام، وعلى مستوى العالم بصفة مستقلة عن سياسة الجوار الأوروبي التي تدار سياسياً.

الوكالة الأوروبية لحقوق الإنسان

يتوجب أن ينادى بوكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية مهمة مراجعة تنفيذ الفقرات الخاصة بحقوق الإنسان في كل اتفاقيات الشراكة من قبل الطرفين. ويتوجب على الوكالة مراقبة وتعزيز الاتساق بين تصريحات والتزامات الاتحاد الأوروبي الخاصة بالسياسة العامة من ناحية وبين ممارسات الدول الأخرى المرتبطة بحقوق الإنسان والدبلوماسية السارية للاتحاد الأوروبي من ناحية ثانية. يجب أن تنجز الوكالة هذه المهمة باستقلال سياسي كامل.

التوصيات السياسية

- يتوجب على الاتحاد الأوروبي أن يبلور وينفذ استراتيجية محددة لوضع احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي من قبل كافة الأطراف المعنية بعملية السلام في الشرق الأوسط في صلب الجهود لإعادة تلك العملية إلى مسارها. هذه الاستراتيجية يجب أن تطبق على الحوار الأوروبي الإسرائيلي وعلى جميع جوانب العلاقات الأوروبية الإسرائيلية في كافة سياسات الاتحاد الأوروبي.
- على الاتحاد الأوروبي أن يبلور ويطور مواقف سليمة قانونياً تحدد المسؤوليات التي يتوجب عليه هو نفسه احترامها في تطبيق وتعزيز علاقاته مع إسرائيل، وبشكل خاص الأخذ بنظر الاعتبار: سياسات وممارسات إسرائيل كقوة محتلة، الإجراءات يتم اتخاذها ضمن إطار خطة "فك الارتباط"، وأخيراً السياسات والممارسات التمييزية المستمرة في إسرائيل.
- على الاتحاد الأوروبي أن يحدد مجموعة من الشروط والضوابط الملزمة له ذاتياً حول مدى تدخله بعملية الانفصال، وكذلك أن يضمن انسجام ما يتم التوصل إليه من ما يسمى "بالقانون الرقيق" أو "الترتيبات العملية" التي يشترك بها مع إسرائيل، مع المواقف الصحيحة قانونياً واستراتيجية المذكورة أعلاه.

مقدمة ولمحة عامة

المراجعة التي أجرتها الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان للفترة 2003-2004

أصدرت الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان تقرير المراجعة الأول بعنوان "مراجعة لحقوق الإنسان في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل - ربط الالتزامات بالأفعال" (2003-2004)،⁶ وتفحص عناصر مختلفة من دبلوماسية الاتحاد الأوروبي نحو إسرائيل، لغرض توضيح الوسيلة التي تدبر فيها الاتحاد الأوروبي تنفيذ التزاماته باحترام حقوق الإنسان ومناصرة احترامها في البلدان الأخرى في سياق علاقاته مع إسرائيل، وإلى أي مدى أوفى الاتحاد الأوروبي بتلك الالتزامات.

أشار تقرير 2003-2004 إلى أن أشد انتهاكات حقوق الإنسان المنهجية في داخل الأراضي التي تحتلها إسرائيل منذ العام 1967، تتضمن انتهاكات لعدد من القواعد الملزمة بموجب القانون الإنساني الدولي.

وفي داخل إسرائيل، أشار التقرير إلى تواصل الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان ضد الأقلية العربية الفلسطينية، الناتجة عن سياسات حكومية تنطوي على تمييز، وعن إجراءات إدارية تعمل ضد مصلحة المجتمعات المحلية العربية وتؤدي إلى إفقارها وزعزعتها وترحيل قاطنيها.⁷

وأشار التقرير إلى أن الانتهاكات في كلتا الحالتين تضمنت انتهاكا للالتزامات التي من غير الجائز تعليق العمل بها، وللحقوق المكرسة في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. كما أن السياسات الكامنة خلف هذه الانتهاكات، تشكل مصدرا للنزاع وتؤدي إلى مزيد من الضرر لحقوق الإنسان لجميع الفلسطينيين والإسرائيليين الذين يتأثروا بهذه السياسات.

تعرض التقرير لعدة عناصر من الدبلوماسية الإعلانية والدبلوماسية السارية⁸ للاتحاد الأوروبي نحو إسرائيل، وتم إخضاع مغزى وحكم تلك السياسات لاختبارات الحس العام. وهذا بدوره أوضح جوهر الالتزامات القانونية المتعلقة "باحترام حقوق الإنسان" التي أقر الاتحاد الأوروبي بانطباقها على علاقاته الخارجية.⁹

⁶ مراجعة لحقوق الإنسان في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل - ربط الالتزامات بالأفعال (2003-2004)، الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، 2004.

⁷ انظر على سبيل المثال، تقارير المؤسسة العربية لحقوق الإنسان:

http://www.arabhra.org/publications/reports/PDF/RacismReport_%20Report_English.pdf

http://www.arabhra.org/publications/reports/PDF/sanctitydenied_english.pdf

⁸ الدبلوماسية الإعلانية تطرح التزامات ومواقف دون ربطها بأي عواقب فعلية أو محتملة لمصالح الدول الأخرى. لهذا فإن الدبلوماسية الإعلانية للاتحاد الأوروبي فيما يخص إسرائيل تتألف من التصرفات الإعلانية لمؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه ردا على السياسات والممارسات الإسرائيلية. الدبلوماسية السارية تتكون من الإجراءات التي تتخذ ضمن المجال الثنائي أو المتعدد الأطراف للتأثير على قرارات دول أخرى، وذلك من خلال تغيير توقعاتها أو خبرتها الفعلية للعواقب التي تؤثر على مصالحها. وهكذا فإن الدبلوماسية السارية نحو إسرائيل تتألف من الترتيبات والتحويلات التي يسعى الاتحاد الأوروبي من خلالها إلى التأثير على السلوك السياسي لإسرائيل، والتي يمكن للاتحاد الأوروبي من خلالها الوفاء، أو تجاهل، أو حتى انتهاك التزاماته المتعلقة باحترام إسرائيل لحقوق الإنسان والقانون الدولي.

⁹ معاهدة الاتحاد الأوروبي، المادتين 6 و 11؛ معاهدة تأسيس المجتمع الأوروبي، المادتين 177 و 181؛ واتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، المادة 2.

هل يمكن التوقع بصفة معقولة، أن التصرفات التي في محط التساؤل، ستساهم بزيادة احتمال، أو تواتر، أو شدة، انتهاكات حقوق الإنسان الناتجة عن تطبيق إسرائيل السياسات العامة المخالفة للقانون الدولي، والتشريعات الوطنية، وذلك في أراضيها وفي المناطق التي تحتلها منذ العام 1967؟

هل يمكن التوقع بصفة معقولة، أن التصرفات التي في محط التساؤل، ستساهم بتقليص احتمال، أو تواتر، أو شدة، تلك الانتهاكات لحقوق الإنسان؟

في عدد من الحالات، بما في ذلك تعامل الاتحاد الأوروبي مع تنفيذ إسرائيل المنافي للقانون الدولي لاتفاقياتها مع الاتحاد الأوروبي، تبين أن دبلوماسية الاتحاد الأوروبي السارية منحت إسرائيل هامشا استثنائيا واسعا للتوصل من التبعات غير المرغوبة التي كان من الطبيعي، وأحيانا من الضروري، أن تنجم عن تنفيذ إسرائيل لسياسات تنتهك القانون الإنساني الدولي، أو تتيح هذه الانتهاكات، في تعاملها مع الاتحاد الأوروبي. وهذا يتضمن وضع عقوبات على فوائد التعاون التفضيلي التي من الطبيعي أن تنتج عن رفض إسرائيل لـ 1) احترام بنود الاتفاقيات مع الاتحاد الأوروبي أو تطبيقها تطبيقا ملائما، أو 2) التعاون مع إجراءات الاتحاد الأوروبي الرامية إلى الالتزام ببنود القانون الدولي التي ترفض إسرائيل تطبيقها أو احترامها.

وحيثما تتضمن هذه التعاملات المشاركة التفضيلية لإسرائيل في السوق الأوروبية الموحدة (التجارة الحرة، مثلا)، أو مشاركتها التفضيلية ببرامج المجتمع الأوروبي (مثلا، البرامج الإطارية للأبحاث والتطوير التقني)، لوحظ نمط تم من خلاله تجاهل انتهاكات إسرائيل لاتفاقياتها مع الاتحاد الأوروبي على خلفية سياسية، والتي نجم عنها انتهاكات لقانون المجتمع الأوروبي، أو أنه تمت ملاحظة هذه الانتهاكات وتقرر التعاملي عنها.

المراجعة التي أجرتها الشبكة الأوروبية-متوسطة لحقوق الإنسان للفترة 2004-2005

هذا التقرير يطبق اختبارا شبيها لقرارات ونوايا الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه فيما يتصل بالتعامل مع إسرائيل منذ إصدار تقرير الفترة 2003-2004. وينظر التقرير الحالي من جديد في عدة حالات أظهرها التقرير السابق بغرض تفحص استجابة الاتحاد الأوروبي ومتابعته للموضوع.

لتقييم آثار دبلوماسية الاتحاد الأوروبي على حقوق الإنسان للأفراد الخاضعين لنطاق سلطة دولة إسرائيل، سيُشمل تقرير هذا العام مجالا أوسع لمبادئ مسؤولية الدولة عن التصرفات المنافية للقانون الدولي التي تتعلق بتعامل الاتحاد الأوروبي مع بلدان أخرى منهكة في انتهاكات خطيرة للالتزامات المنبثقة عن الأعراف القطعية للقانون الدولي العام، وخصوصا عندما ينتج عن هذه الانتهاكات إساءات خطيرة لحقوق الإنسان.

سيولي هذا التقرير عناية خاصة إلى ما يلي:

- المقاربات التي انتهجها الاتحاد الأوروبي في تطبيق سياسة الجوار الأوروبي مع إسرائيل؛
- مدى مساهمة الاتحاد الأوروبي في تطبيق "خطة الانفصال" الإسرائيلية؛
- كيف سعى الاتحاد الأوروبي للتعامل مع المسائل التي أثّرت في تقرير الفترة 2003-2004 حول التطبيق الإسرائيلي المنافي للقانون لاتفاقيات التجارة التفضيلية، والاتفاقيات التي تربط إسرائيل بالبرامج الإطارية للأبحاث والتطوير التقني، فيما يتصل بالشركات التي تعمل من المستوطنات في المناطق المحتلة؛
- رغبة الاتحاد الأوروبي بشمل إسرائيل في النظام الأوروبي-متوسطي للتجارة الحرة، في حين تواصل إسرائيل منح المنتجات الصادرة من المستوطنات علامة المنشأ التفضيلية، وذلك بمخالفة صريحة للاتفاقيات.

فيما يتصل بالحالات المذكورة أعلاه، يبحث التقرير فيما إذا كان الاتحاد الأوروبي يساعد حالياً على "إبقاء الوضع غير القانوني الناشئ عن الانتهاكات الخطيرة"¹⁰ للالتزامات القطعية لأعراف القانون الدولي، وذلك من خلال وضع ترتيبات "شكلية" أو "عملية" خاصة مع إسرائيل، وتأسيس ممارسات خاصة للاتحاد الأوروبي مصممة خصيصاً لمنح إسرائيل الفرصة لمواصلة تنفيذ تعاونها مع الاتحاد الأوروبي بما يخالف تلك الأعراف القطعية للقانون الدولي. يعرض التقرير حالتان من هذه الترتيبات التي تهدف إلى تحييد العقوبات التي يفرضها قانون الاتحاد الأوروبي أمام فرص كهذه.

وفي حين أن الإرادة السياسية والمجال القانوني المتوفر لإنشاء ترتيبات كهذه يظل غير مقيد، يستنتج التقرير أن الاتحاد الأوروبي ضعيف التجهيز للوفاء بالتزاماته القانونية المحددة لاحترام حقوق الإنسان في حالة إسرائيل؛ كما لا توجد سوى آفاق ضئيلة بأن الاتحاد الأوروبي سيقدر تنفيذ أي من الإجراءات الاختيارية الحازمة لنظام الاشتراطات السلبية أو الإيجابية¹¹ المتوفرة له لمناصرة احترام حقوق الإنسان من قبل إسرائيل.

ولهذا سينظر التقرير أيضاً في الفوائد المتوقعة لحقوق الإنسان التي يمكن أن تنشأ عن المبادرة الحديثة للبرلمان الأوروبي بوضع "بنود ضمانات" في اتفاقيات الشراكة ضمن سياسة الجوار الأوروبي.¹² هذه البنود المتصورة، سوف تلزم مؤسسات الاتحاد الأوروبي قانونياً للتحقق من أن جميع الاتفاقيات التي يتم إبرامها مع الدول الأخرى، وجميع الإجراءات التي يتم تمويلها بموجب سياسة الجوار الأوروبي، يتم تنفيذها وفقاً لمتطلبات القانون الدولي العام وقيم المجتمع الأوروبي.

¹⁰ الاقتباس هو إعادة صياغة مأخوذة عن المادتين 40 و 41 من مسودة نص البنود الخاصة بمسؤولية الدول نحو التصرفات المخالفة للقانون الدولي، والتي تم إقرارها من قبل مفوضية القانون الدولي في دورتها الثالثة والخمسين. تقرير مفوضية القانون الدولي حول دورتها الثالثة والخمسين، السجل الرسمي للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون (2001)، السجل رقم 10 (A/56/10), chp.IV.E.1.

¹¹ الاشتراطات الإيجابية، وعادة ما يشار لها باسم "الجزرة"، تعتمد على عروض بتحقيق منافع مصاحبة للحوار السياسي. ويمكن تطبيقها بحرية لإقناع دولة أخرى للتعاون في تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي ومصالحه. إما الاشتراطات السلبية، وعادة ما يشار لها باسم "العصا"، فتعتمد على تعليق أو سحب المنافع، وعادة ما يكون ذلك نتيجة فشل الحوار السياسي. وفي العادة يحتفظ الاتحاد الأوروبي بهذه الإجراءات كي يستخدمها في الأوضاع التي يجد فيها من الضروري استخدام هذه الاشتراطات للدفاع عن حقوقه أو مصالحه الحيوية.

¹² الأجهزة المالية التي سوف توفر الأساس القانوني لجميع إجراءات التمويل والنشاطات التي يتم تنفيذها بموجب سياسة الجوار الأوروبي.

التزامات الاتحاد الأوروبي في مجال حقوق الإنسان

الالتزامات العامة في جميع سياسات الاتحاد الأوروبي

تأتي التزامات الاتحاد الأوروبي باحترام حقوق الإنسان من المادة 6، الفقرة 2 من معاهدة الاتحاد الأوروبي:

يجب على الاتحاد احترام الحقوق الأساسية، كما يضمنها الميثاق الأوروبي لحماية حقوق الإنسان والحقوق الأساسية الموقع في روما في 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1950، وكما يتحصل من التقاليد الدستورية الشائعة في الدول الأعضاء، ومبادئ عامة لقانون المجتمع الأوروبي.

الالتزامات العامة التي تنطبق بصفة محددة على العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي

تكرست التزامات احترام حقوق الإنسان وإشاعة احترامها في البلدان الأخرى في التزامين قانونيين ثابتين وردا في معاهدة تأسيس المجتمع الأوروبي. فالمادتان 177 و 181 تنصان على أن سياسات المجتمع الأوروبي في مجالات الاقتصاد والمال والتعاون التقني، إضافة إلى التعاون التنموي "يجب أن تساهم في تحقيق هدف احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية".¹³

إضافة، تنص المادة 11 من معاهدة الاتحاد الأوروبي على أن السياسات العامة والخارجية للاتحاد الأوروبي تهدف إلى "تطوير وتعزيز الديمقراطية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية".

الالتزامات المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة

تشكل مواد "العنصر الرئيسي" المدمجة في كافة الاتفاقات الإطارية للاتحاد الأوروبي مع البلدان الأخرى منذ العام 1995، بتعديلات بسيطة هنا وهناك، مصدرا إضافيا لالتزام الاتحاد الأوروبي باحترام حقوق الإنسان، ومصدرا لالتزام مشترك بين الاتحاد الأوروبي والدول الشريكة الأخرى. وعادة ما يشار إلى هذه المواد باسم "مواد العنصر الرئيسي".

تنص المادة 2 من اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل على أن:

العلاقات بين الشركاء، وفقرات الاتفاقية نفسها، يجب أن تكون مستندة إلى احترام حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية التي تقود سياساتهم المحلية والدولية، وتشكل عنصرا رئيسيا من الاتفاقية.

تقدم هذه المواد للاتحاد الأوروبي (وللبلدان الشريكة من ناحية المبدأ) أساسا قانونيا لاتخاذ مواقف سياسية ضمن إطار اتفاقيات الشراكة للوفاء بالتزاماته نحو احترام حقوق الإنسان ومناصرتها في البلدان الأخرى. وقد تمت مناقشة مدى الاشتراطات والإجراءات السلبية والإيجابية التي يمكن تطبيقها بما يتواءم مع القانون، في تقرير الفترة 2003-2004. وتصل هذه الإجراءات إلى درجة تعليق الاتفاقية ذاتها.¹⁴

كما أشرنا في تقرير الفترة 2003-2004، تعتبر مواد "العنصر الرئيسي" جزءا من قانون المجتمع الأوروبي أيضا، كما هو الحال لاتفاقيات الشراكة التي ترد بها تلك المواد. إن النص بأن جميع مواد الاتفاقية يجب أن تستند إلى احترام حقوق الإنسان، بالتالي يلزم مؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه بعدم السماح بتفسير أو تطبيق الاتفاقية من قبل الاتحاد الأوروبي أو البلدان الشريكة، بأسلوب لا يتضمن احترام حقوق الإنسان.

¹³ المادة 177 المتعلقة بالتعاون التنموي سبقت إقرار المادة 181. وتشير إلى هذا الهدف بصفة أقل تحديدا كـ "هدف عام".

¹⁴ أي إجراء قانوني يجب أن يخضع لاختبار الضرورة، والفاعلية، والتناسب.

مدى التزامات الاتحاد الأوروبي نحو حقوق الإنسان في قانون الاتحاد الأوروبي وممارساته

فيما يتعلق بحقوق الإنسان والذى تنطبق فيه هذه الالتزامات بصفة مباشرة، فإن نص معاهدة الاتحاد الأوروبي يقر بصفة محددة بالالتزام القانوني نحو "احترام الحريات الأساسية، كما هي مكرسة في الميثاق الأوروبي لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية... وكما تنبثق عن التقاليد الدستورية المشتركة بين الدول الأعضاء، وبوصفها مبادئ عامة في قانون المجتمع الأوروبي".

في العام 2000، صدر ميثاق الحريات الأساسية للاتحاد الأوروبي وتم "امتداحه" من قبل المجلس، والمفوضية، والبرلمان الأوروبي. وعلى الرغم من أنه لم يتم حتى الآن إقرار هذا الميثاق رسمياً بوصفه قانوناً ملزماً للاتحاد الأوروبي، إلا أن مؤسسات الاتحاد الأوروبي وافقت على وجوب احترام الحقوق التي يقرها الميثاق، في كافة سياسات الاتحاد.

يشير الاتحاد الأوروبي ومعظم البلدان الشريكة، إن لم يكن جميعها، إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوصفه أساس تحديد مدى الالتزامات الثنائية المشتركة بحقوق الإنسان الذي تستند إليه علاقات الاتفاقيات التفضيلية.

ومع ذلك، يستمد الاتحاد الأوروبي في نشاطاته الخارجية من تعريفات حقوق الإنسان الواردة في اثنين من المواثيق الداخلية التي تلزم الدول الأعضاء.

هناك ثلاثة مصادر أخرى لالتزامات الاتحاد تتم هذه القائمة. وفي حين أنه لا يتم الإقرار بها بوصفها جزءاً من التزامات الاتحاد الأوروبي نحو حقوق الإنسان المستندة إلى المعاهدات، إلا أن تنفيذها يساهم في الوفاء بهذه الالتزامات؛ والامتناع عن تنفيذها يؤدي إلى آثار ضارة على احترام حقوق الإنسان على المدى المباشر والمدى البعيد. هذه المصادر الثلاثة هي:

- الاتفاقيات الخارجية للاتحاد الأوروبي يجب أن تصاغ وأن تنفذ وفقاً لمتطلبات القانون الدولي العام، بما في ذلك المواد التي تساهم في حماية حقوق الإنسان.
- يتعين على الدول الأعضاء في تعاملها مع الدول المنهكة في نزاعات مسلحة أو احتلال عدواني، مثل إسرائيل، الالتزام بواجبها المكرس في المادة 1 المشتركة بين معاهدات جنيف الصادرة في العام 1949 "باحترام والتحقق من احترام هذه المعاهدات في جميع الظروف".
- المادة 41 من مسودة المواد حول مسؤولية الدول نحو النشاطات المخالفة للقانون الدولي، والتي أقرتها مفوضية القانون الدولي في العام 2001،¹⁵ تنص على أنه:
 1. يجب على الدول التعاون من خلال الوسائل القانونية لوضع حد لأي انتهاكات خطيرة (جسيمة أو منهجية) للقانون الدولي القطعي.
 2. يجب أن تمتنع جميع الدول عن الاعتراف بقانونية أي وضع ينشأ عن انتهاك خطير، كما يجب عدم تقديم المعونات أو المساعدة التي تتيح إدامة ذلك الوضع.

في حين أن الالتزامين الأخيرين غير معترف بهما في قانون الاتحاد الأوروبي، وأنه تم ترديدهما بصفة غامضة في أحد الإعلانات الصادرة عن الاجتماعات الوزارية للاتحاد الأوروبي،¹⁶ إلا أنه تم تأكيدهما من قبل كل الدول الأعضاء، وذلك في قرار الأمم المتحدة الذي دعمته تلك الدول. ومؤخراً، تم تأكيدهما بصفة لا تقبل الشك من قبل محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري حول التبعات القانونية لإنشاء جدار في المناطق الفلسطينية المحتلة، الصادر في 9 تموز/يوليو 2004.

¹⁵ الوثائق الإضافية رقم 10 (A/56/10)، chp.IV.E.1.

¹⁶ إعلان المجلس الأوروبي حول الشرق الأوسط، دبلن، 25-26 حزيران/يونيو 1990.

وقد وصفت المفوضية مقاربتها نحو تنفيذ هذه الالتزامات بأنها تتضمن:

- تشجيع سياسات متسقة ومتواصلة لدعم حقوق الإنسان والديمقراطية، ... في حالتي ... السياسات بين أطراف المجتمع الأوروبي، وبين تلك السياسات ونشاطات الاتحاد الأوروبي الأخرى، خصوصا السياسة الأمنية والخارجية المشتركة؛
- تشجيع نشاطات متصلة ومتكاملة من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد، خصوصا في مجال مناصرة حقوق الإنسان وتعميمها من خلال مساعدات التنمية والمساعدات الرسمية الأخرى؛
- التحقق من صياغة كافة سياسات المجتمع الأوروبي لتجنب الآثار السلبية على حقوق الإنسان، وتحقيق أقصى أثر إيجابي ممكن.¹⁷

هذه الالتزامات التي فرضتها المفوضية على سلوكها، تثير المبادئ العامة للمسؤولية الحكومية عن الحقوق الأساسية، التي أشار لها تقرير الفترة 2003-2004 بوصفها "واجب الحيطة" و "مبدأ الأيدي النظيفة".¹⁸

التزامات حقوق الإنسان في حالة إسرائيل

في حالة إسرائيل، تلقى الاتحاد الأوروبي مرات عديدة انتقادات بسبب تقصيرة عن عمل ما باستطاعته لمكافحة انتهاكات حقوق الإنسان من خلال استخدام ما يتوفر بحوزته من "جزر" و "عصي". وهناك جهات عديدة من المجتمع المدني تعترض بشدة على هذا التقصير. وطالما ظل أمر النهوض باحترام حقوق الإنسان في البلدان الأخرى التزاما قانونيا قابلا للتطبيق، فإن إظهار هذه الاحتجاجات وممارسة الضغوط من أجل تطبيق أكثر حزما للوسائل القانونية والتقنية المتوفرة من أجل هذه الغرض، يجب أن يظل جزءا رئيسيا من الدفاع عن حقوق الإنسان سياسيا. وقد ناقش تقرير الفترة 2003-2004 المدى القانوني لتطبيق المادة 2 من اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل (مادة "العنصر الرئيسي"، أو "حقوق الإنسان")، وحققة أن هذه المادة هي أحد الوسائل المتوفرة في هذا المجال، كما ناقش التقرير المقاومة السياسية البادية لتطبيق هذه المادة في حالة إسرائيل.

قد يكون من الصعب، من الناحية القانونية، تفسير التقصير عن تعليق اتفاقية بسبب انتهاكات حقوق الإنسان الخطيرة والمتواصلة من قبل بلد شريك، على أنه بحد ذاته انتهاك للالتزامات الاتحاد الأوروبي الخاصة بحقوق الإنسان. ومن ناحية ثانية، وكما أشرنا في تقرير 2003-2004، فإن بعض أعمال الاتحاد الأوروبي، أو التقصير المتعمد عن أداء أعمال واجبة الأداء، بما في ذلك تعليق الاتفاقيات استنادا إلى وضع حقوق الإنسان، تشكل خيانة واضحة لهذه الالتزامات عندما يمكن أن نتوقع بصفة معقولة أن هذه الأعمال، أو التقصير عن أداء أعمال، سوف يزيد احتمال، وتكرار، أو شدة انتهاكات حقوق الإنسان على يد سلطات البلد الشريك، أو تؤدي إلى إطالة أمد تطبيق سياسات تتنافى مع القانون الدولي تتسبب بمثل هذه الانتهاكات.¹⁹

مع ذلك، هناك مسائل عديدة واردة في هذا التقرير تشير إلى مشكلة أكثر أهمية بكثير من نقص الإرادة السياسية ضمن الاتحاد الأوروبي للاستفادة من الوسائل القانونية المتاحة لتشجيع إسرائيل على احترام حقوق الإنسان.

¹⁷ مذكرة من المفوضية إلى المجلس والبرلمان الأوروبيين، دور الاتحاد الأوروبي في مناصرة حقوق الإنسان والديمقراطية في البلدان الأخرى،

COM(2001) 252 final ، 8 أيار/مايو 2001، الصفحات 5 و 27. انظر أيضا المذكرة من المفوضية إلى المجلس والبرلمان الأوروبيين، إنعاش

نشاطات الاتحاد الأوروبي في مجال حقوق الإنسان والديمقراطية مع الشركاء المتوسطيين، COM(2003) 294 final ، بروكسل، 21 أيار/مايو 2003.

¹⁸ "واجب الحيطة" بالشكل الذي ينطبق فيه على احترام حقوق الإنسان يشير إلى التقصير عن اتخاذ احتياطات معقولة، عندما تتوفر أسباب كثيرة تدعو للاعتقاد بأن الأعمال التي تقوم بها جهة ما، أو الامتناع عن أداء أعمال واجبة الأداء، قد يسهل أو يفاقم، أو ببساطة يزيد احتمالية حدوث انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. مبدأ "الأيدي النظيفة" بالشكل الذي ينطبق فيه على احترام حقوق الإنسان يشير إلى واجب الامتناع عن أي تصرف مع العلم المسبق بأنه يساعد طرف آخر على مواصلة القيام بإجراءات تنتهك حقوق الإنسان، من خلال المساهمة بإزالة أي تبعات سلبية لتلك الإجراءات على من يرتكبها.

¹⁹ في الواقع، تم الإقرار صراحة بمعايير أشد صرامة للمسؤولية في قواعد السلوك المتعلقة بتصدير الأسلحة من قبل الاتحاد الأوروبي. فلا ينبغي القيام بتصدير الأسلحة إذا رأت الدولة العضو في الاتحاد أن هناك احتمال كبير بأن الأسلحة المعنية سوف يتم استخدامها بصفة متعمدة بأسلوب مخالف للقانون.

الاتحاد الأوروبي يرفض المواقف التي تستند إليها إسرائيل في تفسيرها للقانون الدولي، والذي ترفض من خلاله الإقرار بوضعها والتزاماتها كقوة محتلة، ويعتبر الممارسات الإسرائيلية التي تتعارض مع هذه الالتزامات ممارسات غير قانونية ويجب أن تنتهي، ويعتبر أيضا أن حقوق الإنسان التي تتضرر جراء تلك الممارسات تمثل انتهاكا لتلك الحقوق. ومع ذلك، اختار الاتحاد الأوروبي تبني موقف وصفه بأنه موقف "محايد"²⁰، عندما تمت مواجهته بالتطبيق العملي الإسرائيلي المناقض للسياسات والمواقف المتطلبة بموجب اتفاقياته مع الاتحاد الأوروبي، وفي حالات عديدة من التعاون المحدد في مجال معين. ويدعي مؤيدو هذا "الحياد" في مؤسسات الاتحاد الأوروبي أن الاتحاد يتحمل مسؤولية عن حقوق الإنسان فيما يتعلق بتصرفاته المباشرة نحو أصحاب الحقوق أنفسهم. وقد تمت الإشارة إلى موقف عدم التدخل هذا مؤخرا من قبل الرئاسة البريطانية للاتحاد الأوروبي.

من وجهة نظرنا، المادة 1 من معاهدة جينيف الرابعة لا تشكل التزاما في القانون الدولي للتحقق من أن الأطراف السامية المتعاقدة الأخرى تحترم المعاهدة أيضا [...] إن الالتزام باحترام القانون يجب أن ينحصر بأطراف النزاع فقط.²¹

على هذا الأساس، تم دفع الاتحاد الأوروبي لتأسيس نظام من القانون الرقيق، وعادة ما يشار إليه باسم "الحلول العملية" أو "ترتيبات شكلية"، وأخذ الاتحاد الأوروبي يستند إلى ذلك في علاقاته مع إسرائيل، وفي انهماكه في مسيرة السلام في الشرق الأوسط، وفي تنفيذ لقانون المجتمع الأوروبي. كل هذا القانون الرقيق تم وضعه بهدف الخضوع لشرط وحيد ظلت إسرائيل تواصل فرضه على كافة أشكال التعاون الدولي الذي تتخبط فيه: وجوب المحافظة على حرية إسرائيل بتطبيق التعاون بالأسلوب الذي تفرضه سياساتها "المختلفة"، ودون أن يضعف ذلك من المواقف التي تتخذها فيما يتعلق بانطباق القانون الدولي.

في الوضع الطبيعي، ليس هناك أي خطأ في فكرة القانون الرقيق، إذ يمكن استخدامه استخداما حسنا لتنسيق وتنظيم تناول الجهات الفاعلة لظروف خاصة محددة، ويمكن استخدامها أيضا "لتجريب" تطبيق معايير وقواعد جديدة قبل سنها على صورة قوانين قطعية. وحتى أنه من الممكن استخدامها بصفة شرعية للقضاء على تأثيرات غير مرغوبة وغير ضرورية لتطبيق القانون القطعي. ولكن لا يمكن استخدام القانون الرقيق بصفة شرعية للتوصل من الالتزامات القانونية الثابتة في القانون الدولي العام، أو لإحباط هدف القانون وموضوعه.

وبمثل ذلك، يجري وضع "ترتيبات عملية" بصفة منتظمة ويجري استخدامها استخداما مفيدا ضمن منطقة الاتحاد الأوروبي، ومن قبل الاتحاد الأوروبي في تعامله مع الدول الأخرى. ومع ذلك، وحتى وإن لم يكن لهذه الترتيبات آثار قانونية، فإن الممارسة التي ندشنها يمكن أن تتعارض مع القانون القطعي، وتعيق تطبيقه أو تسبب له الاضطراب.

الترتيبات التي يتعرض لها هذا التقرير تتواءم مع الحجم الكبير من القوانين الرقيقة التي تم وضعها من قبل الفاعلين المختلفين في مسيرة السلام في الشرق الأوسط.²² العنصر الرئيسي لهذا الحجم من القوانين الرقيقة يمكن اختصاره بالطلب الرسمي الذي

²⁰ تم استخدام هذه الكلمة من قبل المفوض فيكتورينو أثناء تمثيله للمفوضية أثناء الجلسة العامة التي عقدها البرلمان الأوروبي لإجراء حوار حول "التطبيق غير المنتظم لاتفاقية التجارة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل"، 2 آذار/مارس 2000.

²¹ "السياسة البريطانية في المناطق الفلسطينية المحتلة"، رسالة إلى هيكرمان وروز من نك بانير، وزير الخارجية والكمونيلث، 20 أيلول/سبتمبر 2005.

²² الأمثلة على هذه القوانين الرقيقة تتضمن خطتي ميتشيل وتينيت، وخارطة الطريق، وكما يحتاج آخرون كثيرون، إعلان المبادئ الصادر عن الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية وسلسلة الاتفاقيات الإسرائيلية-الفلسطينية التي استندت عليها.

سلمه جون بولتين، وكان حينها مسؤولاً عن ملف المنظمات الدولية في وزارة الخارجية الأمريكية، إلى الرئاسة الهولندية للاتحاد الأوروبي أثناء التحضير لمؤتمر السلام الذي عقد في مدريد في العام 1991، "نحن نتوقع منكم [رئاسة الاتحاد الأوروبي] الامتناع عن الإشارة إلى اتفاقية جنيف الرابعة في جميع المجالات الدولية."²³ إن قانونا رقيقا ينشأ عن بذرة كهذه لا يمكن أن يوجد بصفة منسجمة مع القانون الدولي القطعي الذي يحكم الاحتلال الإسرائيلي، أو حتى مع القانون الدولي الذي يحرم تحريماً قاطعاً السياسات الداخلية التمييزية المستندة إلى الطبيعة السكانية. كما لا ينسجم مع قانون الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك المواد المتعلقة باحترام حقوق الإنسان.

²³ نسبت هذه الكلمات إلى السيد بولتين من قبل أحد مسؤولي وزارة الخارجية الهولندية الذي حضر الاجتماع والذي مررها بدوره إلى أحد مؤلفي هذا التقرير بعد الاجتماع بفترة قصيرة.

التقيد بالالتزامات في حالة إسرائيل: السجل الحديث للاتحاد الأوروبي

سياسة الجوار الأوروبي

انبثقت سياسة الجوار الأوروبي من الفكرة التي طرحت في كانون الأول/ديسمبر 2002 خلال اجتماع المجلس الأوروبي في كوبنهاغن، ومفادها أن على الاتحاد أن يغتنم الفرصة التي أتاحتها توسع الاتحاد، من أجل تحسين العلاقات مع البلدان المجاورة. ودعا المجلس إلى تأسيس علاقات تستند إلى القيم المشتركة مع أوكرانيا وملدوفيا وروسيا البيضاء والبلدان الواقعة في الجهتين الجنوبية والشرقية من المتوسط.²⁴ على أن يجري توسيع "دائرة الأصدقاء" هذه لاحقا كي تشمل أرمينيا وأذربيجان وجورجيا.

خلال الفترة 2003-2004، ومن خلال العديد من المذكرات الصادرة عن المفوضية الأوروبية واستخلاصات المجلس الأوروبي، تم تأسيس سياسة الجوار الأوروبي بوصفها سياسة للاتحاد الأوروبي. وفي العام 2004 وضعت أول سبعة تقارير للبلدان وخطط العمل المنبثقة عن سياسة الجوار والمرتبطة بهذه التقارير.

تعكس سياسة الجوار الأوروبي هدف الاتحاد الأوروبي بتجنب وضع خطوط تقسيم جديدة في أوروبا بعد توسع الاتحاد، وللنهوض بالاستقرار والازدهار داخل الحدود الجديدة للاتحاد الأوروبي وما وراءها.²⁵ البلدان المشمولة في سياسة الجوار الأوروبي هي بلدان غير مرشحة للدخول في عضوية الاتحاد الأوروبي، بل من المفترض أن تشارك في منافع توسع الاتحاد الأوروبي كشركاء. وفي مقابل عملية الانضمام إلى الاتحاد التي تتضمن تعليمات محددة ونقاط مرجعية واضحة يتعين على الدول المرشحة الالتزام بها قبل قبولها كأعضاء، فإن سياسة الجوار الأوروبي تستند إلى الملكية المشتركة والشراكة.

يقوم الاتحاد الأوروبي بالتفاوض مع البلدان المشمولة في سياسة الجوار الأوروبي على وضع خطة عمل محددة مع كل بلد. هذه الخطة هي وثيقة سياسية تحدد الأهداف السياسية الاستراتيجية العامة ونقاط مرجعية محددة يقاس بها التقدم الذي يتحقق، ويمكن الحكم من خلالها على نجاح الخطة خلال بضعة سنوات.²⁶ تتضمن خطط العمل مجموعة من الأولويات الهادفة إلى تعزيز الالتزام بالقيم المشتركة. ومن ضمن هذه القيم، تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون، وحقوق الاتحادات العمالية والمعايير الأساسية لعلاقات العمل، وحقوق الأقليات والأطفال، والتعاون بشأن المحكمة الجنائية الدولية. ووفقا للمفوضية الأوروبية، "سيجري السعي أيضا لتحديد التزامات بخصوص جوانب محددة من النشاط الخارجي للاتحاد الأوروبي، بما في ذلك، خصوصا، مكافحة الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل، إضافة إلى الخضوع للقانون الدولي والجهود لتحقيق حل للنزاعات".²⁷

تتمثل مجالات النشاط الرئيسية بموجب خطط العمل المتفق عليها بصفة مشتركة، في الحوار السياسي والإصلاح؛ التجارة والإجراءات التي تجهز الشركاء كي يقوموا تدريجيا بتطوير مصلحة بالسوق الداخلي للاتحاد الأوروبي؛ والعدالة والشؤون الداخلية؛ والطاقة، والمواصلات، ومجتمع المعلومات، والبيئة، والأبحاث، والابتكارات؛ والسياسات الاجتماعية والتواصل بين الشعوب.²⁸

²⁴ باستثناء ليبيا. فما زال تطبيع العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وليبيا ينتظر موافقة ليبيا على قيم مسيرة برشلونة، وحل القضايا الثنائية المعلقة.

²⁵ مذكرة صادرة عن المفوضية الأوروبية إلى المجلس والبرلمان الأوروبيين، أوروبا الموسعة - الجوار: إطار جديد للعلاقات مع جيراننا في الجهتين الشرقية والجنوبية، COM(2004) 373 final، 2003/3/11، صفحة 4.

²⁶ المرجع السابق، صفحة 16.

²⁷ مذكرة من المفوضية، ورقة استراتيجية لسياسة الجوار الأوروبي، COM(2004) 373 final، 12 أيار/مايو 2004، صفحة 13.

²⁸ المرجع السابق، صفحة 3.

بموجب تفويض اتفاقيات الشراكة أو اتفاقيات التعاون، سيتم تأسيس مجموعات عمل أو هيئات لتناول أوجه التعاون تلك. وفي حالة اتفاقية الشراكة، ستكون هذه الهيئات عبارة عن لجان فرعية تعمل تحت سلطة لجنة الشراكة، ولن تتمتع اللجان الفرعية بسلطة اتخاذ القرارات، بل تختص بتقديم مقترحات للجنة الشراكة.

حالما يتم الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي والبلد الشريك على خطة العمل، فإن الخطة تحل محل الاستراتيجيات المشتركة وتصبح هي الوثيقة السياسية الرئيسية للعلاقات مع البلد المعني على المدى المتوسط.

سياسة الجوار الأوروبي ومسيرة برشلونة

تظل مسيرة برشلونة هي حجر الأساس في علاقات الاتحاد الأوروبي بالمنطقة، وتظل اتفاقيات الشراكة الأورو-متوسطة هي الأساس القانوني للعلاقات الثنائية. وتستند سياسة الجوار الأوروبي الجديدة إلى الأركان الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ذاتها، ومن المفترض بها أن تتم مسيرة برشلونة وأن تنعشها.

وتتميز سياسة الجوار الأوروبي عن مسيرة برشلونة بصفة أساسية، بما يلي:

- أفق التقديم التدريجي لمشاركة البلدان الشريكة وتوسيع هذه المشاركة في السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي وهيكلها التنظيمي، بما في ذلك ما يتعلق بالتنمية المستدامة (الصحة، وحماية البيئة والمستهلك)، استنادا إلى خلق التوافق بين التشريعات. كما سيوضع مزيد من التأكيد على دمج جانبي المتوسط من ناحية المواصلات، والطاقة وشبكات الاتصالات.²⁹
- التباين. تسمح سياسة الجوار الأوروبي للاتحاد الأوروبي أن يكيف تعامله (والتزاماته المالية المنفصلة) مع كل البلدان الشريكة، بصفة مستقلة عن الطيف الواسع من إمكانيات التعاون التي المتضمنة في كافة سياسات الاتحاد الأوروبي، والأخذ بالاعتبار القدرات المختلفة للبلدان الشريكة، وظروفها الخاصة، ومستويات التزاماتها، وأولوياتها، و"استعدادها السياسي".
- ابتداء من العام 2007، سيجري تمويل السياسات من خلال الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة، والتي تتسم بقدر أكبر من المرونة مقارنة مع آلية المساعدات المالية ضمن برامج ميديا، وذلك لكي تخدم الاتفاقيات الثنائية المنفصلة لكل بلد على حدة على نحو أفضل. وستعرض لمزيد من التفاصيل حول الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة في القسم اللاحق.

إن سياسة الجوار الأوروبي هي جزء من استراتيجية الاتحاد الأوروبي لتعزيز الاستقرار والأمن في باحته الخلفية. ومن المتوقع أن يكون أداءها أفضل من أداء مسيرة برشلونة من خلال تعزيز التركيز على البلدان المنفردة وطرح عنصر المنافسة فيما بينها. ويأمل الاتحاد الأوروبي أيضا أن تعمل أجنذات الإصلاح التي ينبغي على البلدان الشريكة القبول بها للتمكن من المشاركة على أكمل وجه في سياسة الجوار الأوروبي، على مساعدة القادة في التغلب على المقاومة التي تبديها النخب وأصحاب المصالح الراسخة ضد هذه الإصلاحات.

الاتحاد الأوروبي-إسرائيل

تتمتع إسرائيل بوضع ممتاز للاستفادة من الفرص الكبيرة للمشاركة في سياسات الاتحاد الأوروبي الداخلية وبرامجه التي تطرحها سياسة الجوار الأوروبي، لا سيما وأن إسرائيل تتمتع بسوق اقتصادي متطور وتشارك أصلا باتفاقيات تبادل عامة مع

²⁹ مارغوت والستروم، نائب رئيس الاتحاد الأوروبي المكلف بشؤون العلاقات المؤسسية واستراتيجية الاتصالات. سياسة الجوار الأوروبي والشراكة الأورو-متوسطة، خطاب رقم 171/05، القاهرة، 14 آذار/مارس 2005.

الاتحاد الأوروبي.³⁰ وإذا ما تقيدت إسرائيل بالتزاماتها، فستتمكن من المشاركة في برامج المجتمع الأوروبي، مثل برامج تبادل الطلاب، والحضور بصفة مراقب في جلسات مؤسسات السوق الداخلية للمجتمع الأوروبي مثل مجموعات الخبراء التقنيين، والمشتريات العامة، والمشاركة في اتفاقية التوافق والتقييم والقبول للمنتجات الصناعية (ACAA).

من شأن الاتفاقيات التي يتم تفصيلها حسب ظروف كل بلد بموجب سياسة الجوار الأوروبي، أن تمكن إسرائيل من الابتعاد أكثر عن الشراكة الأورو-متوسطة، التي تتناظر فيها إسرائيل مع دول عربية فقط، بعد أن انضمت قبرص ومالطا إلى الاتحاد، وانتقلت تركيا إلى مرحلة الترشيح للانضمام. وستتمكن إسرائيل الآن من تأسيس علاقات مختلفة تماما مع الاتحاد الأوروبي استنادا إلى قدراتها وحاجاتها الاقتصادية والعسكرية والصناعية والعلمية المتطورة.

"في إطار تنفيذ سياسة الجوار الأوروبي، فإن المفوضية ملتزمة بالتحقق من أن قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية تؤخذ بالاعتبار بصفة كاملة في الفصل السياسي من خطط العمل [المنبثقة عن سياسة الجوار]"،³¹ وبحسب توصيات البرلمان الأوروبي³²، وما ورد في تقرير الشبكة الأورو-متوسطة لحقوق الإنسان في العام الماضي، وضع الاتحاد الأوروبي ضمن أهدافه تضمين خطط العمل لكل بلد من البلدان مادة تتعلق بتأسيس لجنة فرعية معنية بحقوق الإنسان في إطار اتفاقية الشراكة. رفضت إسرائيل تأسيس لجنة فرعية معنية بحقوق الإنسان على أساس أن ذلك لا يتوافق مع تصور إسرائيل عن نفسها بوصفها دولة ديمقراطية،³³ وقد جرى ذلك بعد إجراء "حوار شامل" مع إسرائيل، بحسب وصف المفوضية الأوروبية، خلال اجتماع لجنة الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، الذي عقد في 14 نيسان/أبريل³⁴

رأت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن "ضعفا" يشوب المسودة الأولى التي أصدرتها المفوضية لخطة العمل، وأكدت على وجوب توسيع الفصل السياسي من الخطة. وكان أحد شواغل الدول الأعضاء الذين عارضوا استثناء اللجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان، أن ذلك سيسمح لبلدان أخرى في الشراكة الأورو-متوسطة بالأصرار على استثناء اللجنة الفرعية من

³⁰ في العام 1997، وقعت إسرائيل مع الاتحاد الأوروبي اتفاقيتي تبادل تجاوزتا اتفاقية المشرقيات الحكومية المنبثقة عن منظمة التجارة العالمية.

(المفوضية الأوروبية، سياسة الجوار الأوروبي، التقرير القطري لإسرائيل، SEC(2004) 568، 2004/5/12، صفحة 21).

³¹ وثيقة عمل لكادر المفوضية، تنفيذ المذكرة الصادرة عن المفوضية حول دور الاتحاد الأوروبي في النهوض بحقوق الإنسان والديمقراطية في البلدان الأخرى، SEC(2004) 1041، 30 تموز/يوليو 2004، صفحة 8.

³² سايمون كوفيني، المقرر الخاص، تقرير حول التقرير السنوي لحقوق الإنسان في العالم للعام 2004 وسياسة الاتحاد الأوروبي في هذا الصدد، البرلمان الأوروبي، Final A6-0086/2005، 2005/4/5، صفحة 29.

³³ قدم منسق الاتحاد الأوروبي لشؤون مكافحة الإرهاب مثلا حول التعذيب وإساءة المعاملة الشائعة والمتواصلة للمحتجزين في مصر، في إشارة إلى المفاوضات التي أجراها الاتحاد الأوروبي مع مصر بخصوص حقوق الإنسان، خلال التفاوض على خطة العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبي. (خطاب ألقاه السيد جيجيس دي فريس، منسق الاتحاد الأوروبي لشؤون مكافحة الإرهاب، خلال مؤتمر حول التأثير الدولي للإرهاب عقد في هرتزليا، إسرائيل، 12 أيلول/سبتمبر 2005). وفي حين يظهر أن الاتحاد الأوروبي قبل بحجة إسرائيل بعدم ضرورة تأسيس لجنة فرعية معنية بحقوق الإنسان ضمن خطة العمل بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، كون إسرائيل "تختلف" عن البلدان المحيطة، إلا أن الاتحاد الأوروبي دعا مصر وإسرائيل، ودولا أخرى في المنطقة، لتوجيه دعوة للمقرر الخاص لشؤون التعذيب. (مجلس الاتحاد الأوروبي، التقرير السنوي للاتحاد الأوروبي حول حقوق الإنسان - 2005، 05/12416، 28 أيلول/سبتمبر 2005، صفحة 60).

³⁴ لجنة الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل هي الجهة المسؤولة عن وضع أولويات خطة العمل، النشرة الإخبارية لبعثة المفوضية الأوروبية إلى إسرائيل، حزيران/يونيو 2005. وتقرر تأسيس اللجان الفرعية التالية مع إسرائيل (1 الحوار السياسي والتعاون؛ 2 القضايا الاقتصادية والمالية؛ 3 القضايا الاجتماعية والهجرة؛ 4 التعاون الجمركي والضريبي؛ 5 الزراعة وصيد الأسماك؛ 6 السوق الداخلية؛ 7 الخدمات الصناعية والتجارية؛ 8 القضايا العدلية والقانونية؛ 9 المواصلات والطاقة والبيئة؛ 10 الأبحاث والابتكارات ومجتمع المعلومات والتعليم والثقافة. انظر القرار 2005/1 لمجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل الصادر في 29 آب/أغسطس 2005، (2005/640/EC).

خطط العمل الخاصة بهم أيضا. ومع ذلك، لم يكن هناك سوى عدد قليل من الدول الأعضاء في الاتحاد عارضت غياب اللجنة الفرعية في خطة العمل بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، ولم يجر التصويت على هذا الأمر في المجلس.

وللمفارقة، وبعد الخضوع لرفض إسرائيل للجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان، طبقت المفوضية القرار ذاته فيما يخص خطة العمل مع السلطة الوطنية الفلسطينية. إن إعطاء "كلا الجانبين" الهيكل الاستثنائي ذاته للجان الفرعية، هو مثال آخر للمرتبة الدولية التي تحتلها التزامات حقوق الإنسان أمام القانون الرقيق الذي أخذ يسود المناخ العام للمسيرة السلمية للشرق الأوسط التي تفتقر للأبعاد القانونية، وذلك للتكيف مع "الوضع المختلف" لإسرائيل. وفي هذه الحالة، يتمثل القانون الرقيق بخطة العمل بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، ونظيرتها بين الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية. "الوضع المختلف" الذي تم التكيف معه هو زعم إسرائيل بأن سياساتها تتماشى مع القانون الدولي وتحترم حقوق الإنسان. وبعد ان فازت إسرائيل في هذه النقطة، تجاوزت مع الالتزامات القانونية للاتحاد الأوروبي بموجب اتفاقية الشراكة (مثل الالتزامات المتأتية عن قانون المجتمع الأوروبي)، وقبلت بإجراء نوع من الحوار حول حقوق الإنسان والديمقراطية مع الاتحاد الأوروبي.

تم الاتفاق بين إسرائيل والاتحاد الأوروبي على مناقشة "الديمقراطية، وحقوق الإنسان والحريات الأساسية" ضمن اللجنة الفرعية المعنية بالحوار السياسي والتعاون، وذلك تحت عنوان "القيم المشتركة". وهذا يعني ضمنا عدم وجود حاجة في حالة إسرائيل لإيلاء اهتمام خاص لحقوق الإنسان مما من شأنه تبرير تأسيس لجنة فرعية معنية بحقوق الإنسان. إن الرضوخ للرفض الإسرائيلي لتأسيس لجنة فرعية معنية بحقوق الإنسان، والتقصير الظاهر عن الإصرار على تأسيس مجموعة فرعية معنية بحقوق الإنسان أو أي إجراء آخر، يعزز الرأي بأن الاتحاد الأوروبي يدافع على نحو ضعيف عن التزاماته بحقوق الإنسان في علاقاته الموجهة سياسيا مع إسرائيل.

إن منح استثناء كهذا في حالة إسرائيل - والاستثناء الذي تبع ذلك في حالة السلطة الفلسطينية - لا يدعم الهدف المعلن للاتحاد الأوروبي بتحسين مستوى الاتساق في سياساته في مجال حقوق الإنسان، كما لا يخدم هدف الاتحاد الأوروبي المعلن بمناصرة سلام إسرائيلي-فلسطيني عادل ودائم، يستند إلى قيام دولتين مستقلتين وقابلتين للاستمرار يعيشان جنبا إلى جنب. لقد كانت الانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وما تزال، سببا رئيسيا للنزاع الإسرائيلي-الفلسطيني، وليست ببساطة نتيجة مؤسفة له.

مهما كانت المقاومة للتبرير القائل بأن "المحتوى أهم من الشكل" في سياق استثناء إسرائيل من تأسيس لجنة فرعية معنية بحقوق الإنسان، فقد تقلصت هذه المقاومة جراء قيام الاتحاد الأوروبي بإيلاء الأولوية للالتزام إسرائيل بنص خطة العمل حول منع انتشار أسلحة الدمار الشامل، وهو أمر يعتبره الاتحاد الأوروبي غير خاضع للتفاوض.

في 9 كانون الأول/ديسمبر 2004، أقر الاتحاد الأوروبي خطط العمل السبعة الأولى، وصرحت المفوضية حينها:

إسرائيل تقر بوضوح بدور الاتحاد الأوروبي في الرباعية الدولية، والحاجة إلى الأخذ بالاعتبار قابلية الدولة الفلسطينية المستقبلية للاستمرار. ولم تكن إسرائيل مستعدة أبدا في السابق لأن تعقد التزامات كهذه خطيا لأي شريك... والأمر ذاته ينطبق على الالتزامات التي تعهدت بها إسرائيل فيما يخص أسلحة الدمار الشامل.³⁵

³⁵ بينيتا فيريرو-الندر، مفوض العلاقات الخارجية وسياسة الجوار الأوروبي، مؤتمر صحفي لإطلاق خطط العمل السبعة الأولى بموجب سياسة الجوار الأوروبي، خطاب 529/04، 9 كانون الأول/ديسمبر 2004.

اللجنة الفرعية المعنية بالحوار السياسي والتعاون

يندرج البند الأول من خطة العمل تحت العنوان الفرعي "الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والحريات الأساسية"، وينص على أن الاتحاد الأوروبي وإسرائيل ملتزمان بما يلي:

- العمل معاً على تعزيز القيم المشتركة المتمثلة بالديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني
- تحري إمكانية الانضمام إلى البروتوكولات الاختيارية المتعلقة بالمواثيق الدولية حول حقوق الإنسان
- تعزيز وحماية حقوق الأقليات، بما في ذلك تطوير الفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع المواطنين والمقيمين بصفة مشروعة
- التشجيع على تقييم ومراقبة السياسات من ناحية المساواة الجنسانية
- تشجيع الحوار حول السياسات الخاصة بالمعاقين جسدياً وعقلياً³⁶

تحت العنوان الفرعي "الوضع في الشرق الأوسط" اتفق الاتحاد الأوروبي وإسرائيل على تعزيز الحوار السياسي، وتحديد مجالات لمزيد من التعاون، وكذلك:³⁷

[...]

مع الإقرار بحق إسرائيل بالدفاع عن النفس، وأهمية الالتزام بالقانون الدولي، والحاجة إلى الحفاظ على أفاق تسوية شاملة وممكنة، وتقليص تأثير الإجراءات الأمنية وإجراءات مكافحة الإرهاب على السكان المدنيين، تسهيل التنقل الآمن للمدنيين والبضائع، وحماية الممتلكات والمؤسسات والبنية التحتية لأقصى حد ممكن [...]

أما ما يتعلق بالإرهاب، فإن خطة العمل تتناول الأمر بصفة أوضح وأكثر ثقة عن النشاطات المتصورة. فالاتحاد الأوروبي وإسرائيل سوف "يتبادلان المعلومات حول المجموعات الإرهابية وشبكات دعمها، وخصوصاً المجموعات الناشطة في أوروبا والشرق الأوسط، وسيقومان بأعمال ملموسة على جميع المستويات ضد هذه المجموعات، وذلك بالانسجام مع القانون الدولي والقانون الوطني".

أشارت المفوضية إلى وجوب تركيز اهتمام خاص ضمن أولويات خطة العمل، إلى:

تعميق الحوار السياسي والتعاون، استناداً إلى القيم المشتركة، بما في ذلك قضايا مثل دعم الجهود لحل النزاع في الشرق الأوسط، وتعزيز مكافحة الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل، والنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها، وتعميق الحوار بين الثقافات والأديان، والتعاون في مكافحة اللاسامية والعنصرية وكرهية الأجانب³⁸

من المفترض متابعة التقدم في الإيفاء بهذه الأولويات من قبل اللجان الفرعية، التي ستجتمع مرة في السنة. وستجري مراجعة لتطبيق خطة العمل خلال سنتين من إقرارها. وتعتبر المفوضية أن مراجعة تقدم البلدان في تطبيق خطط العمل يمثل فرصة للمجتمع المدني كي يوسع تأثيره.

³⁶ المفوضية الأوروبية، مقترحات بشأن قرار المجلس حول ... إقرار التوصيات الخاصة بتنفيذ خطة العمل للاتحاد الأوروبي وإسرائيل.

COM(2004) 790 final، 2004/12/9، صفحة 10.

³⁷ المرجع السابق، الصفحات 12 و 13.

³⁸ المرجع السابق، صفحة 9.

أوصت المذكرة الصادرة عن المفوضية حول "إنعاش نشاطات الاتحاد الأوروبي في مجال حقوق الإنسان والدمقرطة مع الشركاء المتوسطيين"، بأن تعمل البلدان على صياغة خطط عمل وطنية تتضمن "قائمة بنشاطات محددة يصاحبها نقاط معيارية يمكن قياسها لتقييم الأداء إضافة إلى جداول زمنية محددة".³⁹ وردت بعض النقاط الشكلية تتعلق باحترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، في نص خطة العمل للاتحاد الأوروبي/إسرائيل، ولكن بوصفها التزامات غير جوهرية "للعمل معاً"، و "تعزيز" أو "تحري إمكانات" وما إلى ذلك. لقد أصدرت المفوضية الأوروبية في العام 2003 مذكرة حول "أوروبا الموسعة - الجوار"، وأوصت فيها بوضع نقاط معيارية في جميع خطط العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبي، ولكن ما زالت هذه التوصية تنتظر التطبيق. وفي هذا الخصوص، لا يمكن وضع نقاط مرجعية على نحو مفيد للالتزامات حقوق الإنسان التي وردت في خطة العمل للاتحاد الأوروبي/إسرائيل، إذ أن جميع النشاطات التي وردت فيها يمكن "تأديتها" دون إحداث أي تغيير موضوعي في الإيفاء بالخطة أو تطبيقها.

تشير الخطوط الإرشادية التي وضعها الاتحاد الأوروبي في العام 2001 بخصوص الحوارات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى أن "الاتحاد الأوروبي سيمنح الحوارات المتعلقة بحقوق الإنسان، درجة من الشفافية الحقيقية في التعامل مع المجتمع المدني، وبأكبر قدر ممكن"، وأن "جميع الحوارات المعنية بحقوق الإنسان سوف يتم تقييمها بصفة منتظمة، ومن المفضل أن يحدث ذلك كل عام. [...] وسوف يتم إشراك المجتمع المدني في إجراء التقييم".⁴⁰

يظهر أن القصد من وراء هذه الإشارة التطمينية محدد بتوضيح استعداد مؤسسات المجتمع الأوروبي على تلقي معلومات من المجتمع المدني، في حين لا يرد التزام بتوفير معلومات إلى المجتمع المدني.

هناك حالة توضح نزعة المؤسسات إلى الامتناع عن توفير المعلومات وتوفير مزيد من الشفافية. فخطط العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبي يتم تقديمها من خلال إجراءات غير معلنة، حيث يمكن للسلطات التنفيذية للمجتمع الأوروبي اتخاذ قرارات بشأنها إذا لم تقدم أي من الدول الأعضاء اعتراضات. وفي حالة خطة العمل للاتحاد الأوروبي ومصر، لم يتمكن المجتمع المدني من الاطلاع على مسودة الخطة إلا بعد أن تم تسريبها، وتبعاً لذلك عمل فاعلو المجتمع المدني على الاتصال بمسؤولي الدول الأعضاء وحثوا العديد منهم على الاعتراض على المسودة الأولى. وبحسب بعض التقارير، فإن العنصر المتعلق بحقوق الإنسان في الخطة، التي ما زالت في طور التفاوض، هو أقوى كثيراً مما كان عليه.

يبدو أن هيكلية اللجان الفرعية لن تتيح أي مزيد من الشفافية عما كان عليه الحال سابقاً ضمن لجان الشراكة، فيما يتعلق بحوار حقوق الإنسان بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة. وهذا سيلزم فاعلي المجتمع المدني أن يواصلوا سعيهم للحصول على المعلومات بصفة شخصية من خلال معارفهم المستعدين لم يد المساعدة، ضمن العاملين في مؤسسات البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

إن الشراكة ضمن سياسة الجوار الأوروبي هي أعلى مستوى ممكن أن تصل له علاقات الاتحاد الأوروبي مع البلدان غير المرشحة للانضمام إلى الاتحاد. ويظهر أن الاتحاد الأوروبي قد تخلى في سياسة الجوار الأوروبي الجديدة عن فرصة شحن التزامات الاتحاد بحقوق الإنسان بمقدار إضافي من المصادقية، إذ كان من الممكن تطبيق هذه الالتزامات بموجب المادة المتعلقة بحقوق الإنسان في اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل. ويظهر أن الاتحاد الأوروبي طرح جانباً أي نية لربط حصول إسرائيل على حصة أكبر من السوق الأوروبية الداخلية، باحترامها لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة. بل أن خطة العمل للاتحاد الأوروبي/إسرائيل، ذهبت خطوة أبعد من ذلك، حيث أنها أقرت نصاً يلمح إلى غياب هذا الشرط.

COM(2004) 294, p. 14. ³⁹

⁴⁰ مجلس الاتحاد الأوروبي، الخطوط الإرشادية للاتحاد الأوروبي حول حقوق الإنسان، أيار/مايو 2005، الصفحات 27 و 28.

يبدو أيضا أن الاتحاد الأوروبي طرح جانبا التحدي المتمثل بتطوير "استراتيجيات ملائمة" محددة للتعامل مع "الحاجة الملحة لوضع الالتزام بالمعايير العالمية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني في موضع الأولوية من قبل جميع الأطراف المنخرطين بالنزاع الإسرائيلي/ال فلسطيني" بحسب ما دعت المفوضية بخصوص إسرائيل في المذكرة التي أصدرتها في العام 2003 حول "إحياء نشاطات الاتحاد الأوروبي في مجال حقوق الإنسان والدمقرطة مع الشركاء المتوسطيين".⁴¹

يرد في خطة العمل للاتحاد الأوروبي/إسرائيل نقاط للتعاون متفق عليها، وتظهر حاليا كقائمة من البنود. وإذا فسرنا هذه النقاط بمعناها الظاهر، فيجب أن تترجم إلى نشاطات ملموسة ومتابعة و/أو برامج محددة من قبل الطرفين. سوف نقوم في المراجعة التي سنجرها في العام القادم على متابعة تطبيق خطة العمل للتحقق من كيفية ترجمتها إلى ممارسة عملية، بما في ذلك ما إذا تم تناول البنود التي تجنبتها الخطة الحالية.

هذا التحقق يمكن أن يشجع على وضع إجراءات من شأنها زيادة الشفافية والاتساق والموضوعية للعمليات المؤسسية التي يتم الاعتماد عليها لتطبيق مادة العنصر الرئيسي، وهذا ما سنناقشه في قسم "ملاحظات ختامية" من هذا التقرير.

الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة ENPI

ستظل برامج ميديا، حتى حلول العام 2007، هي أداة المساعدات المالية الرئيسية للبلدان الشريكة في مسيرة برشلونة. وسوف توفر الدعم لسياسة الجوار الأوروبي، وتحديدًا لتنفيذ خطط العمل. وابتداءً من العام 2007، ستكون الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة هي الأداة المختصة بسياسة الجوار الأوروبي. وستكون هذه الأداة واحدة من ست أدوات مالية سيتم استخدامها في مجال العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي خلال الفترة 2007-2013. وسوف تؤسس هذه الأدوات الست أساساً قانونياً جديداً لتمويل البرامج من خلال طيف واسع من الإجراءات الرامية إلى تطبيق السياسات الخارجية للاتحاد الأوروبي، بما في ذلك سياسة الجوار الأوروبي.

وكحال سياسة الجوار الأوروبي، فإن الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة مصممة كي تكون أداة مرنة "ذات توجه سياسي"، مكيفة لمجموعة متنوعة اقتصادياً واجتماعياً وقانونياً وسياسياً من البلدان الشريكة. ويمكن تطبيقها لتمويل إجراءات تتناول مجموعة واسعة من المواضيع والأهداف المتوقع بروزها في سياسة الجوار الأوروبية، حالما يتم إقرار خطط العمل التي يتم التفاوض بشأنها مع البلدان الشريكة المختلفة. الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة سوف تدعم التعاون عبر الحدودي إضافة إلى مشاريع التعاون الإقليمي التي تتضمن أي من البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأحد البلدان الشريكة،⁴² ويمكن استخدامها لتمويل نشاطات تقوم بتنفيذها السلطات الإقليمية والمحلية، أو المؤسسات العامة التي تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال، أو حتى جهات فاعلة من المجال الخاص. بل أنه، ووفقاً للمسودة الصادرة عن المفوضية، يمكن استخدام الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة لتمويل "أي إجراء يخدم أهداف هذا الأنظمة".⁴³ ومن ضمن هذه الإجراءات، تتصور المفوضية إمكانية تأسيس "برامج معنية بموضوعات محددة" لتنفيذ التزامات الاتحاد الأوروبي في احترام، ومناصرة احترام حقوق الإنسان في البلدان الأخرى.

⁴¹ COM(2003) 294, p.5.

⁴² COM(2004) 373, p.25.

⁴³ المادة 15.1، مقترح المفوضية لأنظمة البرلمان والمجلس الأوروبيين، والذي طرح من خلاله الخطوط العامة لتأسيس الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة. COM(2004) 628 final، صفحة 24.

على الرغم من أن الاقتصاد المتطور لإسرائيل يخرجها من التأهل لمعظم برامج التمويل الثنائي الذي يندرج تحت بنود مساعدات الاتحاد الأوروبي المالية، إلا أنه على الأرجح أن يتم الاعتماد على الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة لتمكين الاتحاد الأوروبي من تمويل النشاطات المشتركة لدعم تنفيذ خطة العمل للاتحاد الأوروبي وإسرائيل، إضافة إلى النشاطات الإقليمية ومتعددة الأطراف التي تتضمن إسرائيل بموجب سياسة الجوار الأوروبي. إن التصور الصريح للمفوضية بشأن تركيز مساعدات الاتحاد الأوروبي المالية لإسرائيل بموجب الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة، هو تعزيز "التقارب التشريعي"، وذلك تحضيرا لتوسيع مشاركة إسرائيل في السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي.⁴⁴ ولهذا من الممكن تطبيقها لتمويل "التعاون الإداري المستهدف"⁴⁵ - أي نوع النشاط الذي تم اعتماده لتأسيس "التدابير العملية" التي ناقشناها في مكان آخر من هذا التقرير.

الاتحاد الأوروبي منهمك حاليا في وضع اللمسات الأخيرة على الأدوات المالية الخارجية الست الجديدة، وسط قدر كبير من الخلافات بين البرلمان الأوروبي، والمجلس والمفوضية الأوروبيين. أربعة من الأدوات، بما في ذلك الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة، يجب إقرارها من قبل البرلمان الأوروبي. وبحسب المسودات التي أعدتها المفوضية، ستقوم المفوضية الأوروبية، بالتشاور مع المجلس الأوروبي، باختيار البلدان ومقترحات الاستراتيجيات والأهداف، والمفاوضات حول خطط العمل والاتفاقيات التابعة لها مع كل من البلدان الشريكة، إضافة إلى إدارة البرامج والإجراءات. لقد أدى هذا الترتيب، والمرونة الشديدة للأدوات المالية ذاتها، إلى حصر دور البرلمان الأوروبي، من الناحية العملية، في المصادقة على أربع موازنات عامة دون أن يكون له أي رأي سياسي في كيفية الاستخدام الفعلي لهذه الموازنات. ويسعى البرلمان حاليا لوضع تعديل في الأدوات الأربع كي يتوفر له "صوت" سياسي في تشكيل أولويات التعاون وشروطه وجوهره مع البلدان الشريكة، والذي سيتم تنفيذه ضمن هذه الأدوات.

التحرك نحو تقديم "بنود ضمانات" إلى الأدوات المالية الخارجية للاتحاد الأوروبي، ابتداءً من الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة ENPI

بصرف النظر ما إذا كان البرلمان الأوروبي سينجح في الحصول على صوت سياسي حاسم، فإنه يمكن الاعتماد على قانون الاتحاد الأوروبي والضوابط والموازنات المؤسسية للتحقق من عدم عقد أي اتفاقيات رسمية بموجب الأدوات المالية إذا تعارضت مع المتطلبات ذات الصلة لقيم المجتمع الأوروبي والقانون الدولي العام.

ومن ناحية أخرى، حالما تعقد خطط العمل أو الاتفاقيات أو الإجراءات رسميا مع البلدان الشريكة، فإن الإدارة السياسية المخولة بتطبيقها لدى الطرفين، لا تتوخى الالتزام بالضوابط والموازنات المؤسسية التي تضمن سلامة التطبيق. وفي النهاية، فإن تطبيق الإجراءات هو ما يحدد تأثيرها على حقوق الإنسان، وتأثيراتها السياسية المهمة الأخرى.

ويبدو أن قسما كبيرا من البرلمان الأوروبي أخذ يميز هذه الحقيقة.

تقوم البلدان الشريكة، كما هو حال الاتحاد الأوروبي، بتفسير وتطبيق اتفاقياتها على النحو الذي تطبق فيه سياساتها وتشريعاتها ومواقفها بحسب مقتضيات القانون الدولي. وعلى الرغم من أنه من غير المتوقع أن تقر البلدان الشريكة سياسات عامة وتشريعات وطنية تنتهك القانون الدولي العام، إلى أنها تقوم بذلك بالفعل أحيانا.

⁴⁴ انظر "البيان المالي التشريعي" الصادر عن المفوضية، الفقرة 5، القسم 5.2، المرجع السابق، صفحة 43.

⁴⁵ أحد "الإجراءات" المصرح بها بموجب مسودة المفوضية للإداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة في المادة 15.2a، المرجع السابق، صفحة 24.

ويحدث أحيانا، كما هو الحال مع إسرائيل، ما يلي:

- مواد القانون الدولي التي يجري انتهاكها هي حاسمة للحفاظ على احترام حقوق الإنسان؛
- حكومة البلد الشريك تجد مصلحة قوية في الحفاظ على ممارساتها المنافية للقانون؛
- عندما تتعرض لتحد من الاتحاد الأوروبي في سياق الحوار السياسي، فإن الدولة الشريك تزعم إنها تفسر القانون الدولي بصفة "مختلفة"، وتصر على تطبيق تعاونها مع الاتحاد الأوروبي وفقا لتفسيرها الخاص للقانون الدولي وبحسب ما تمليه سياساتها المنافية للقانون.

يتوفر للاتحاد الأوروبي في حالات كهذه إجراء تصحيحي وحيد وأحادي الجانب، ويتضمن تعليق الاتفاقيات الإطارية بين الاتحاد الأوروبي والدولة الشريكة. يتم اتخاذ هذه القرارات حاليا من ناحية سياسية. وكما رأينا في حالة إسرائيل، لا يوجد أي بند في قانون المجتمع الأوروبي يجبر المفوضية على اقتراح إجراء كهذا، أو يجبر المجلس على اتخاذه. وتبعاً لذلك، عندما ظهرت مشاكل خطيرة جراء التطبيق غير المشروع للاتفاقيات، فقد تم التعامل معها على المستوى السياسي من خلال تجاهل هذه المشاكل، أو باتخاذ موقف مفاده أن قيم ومبادئ القانون الدولي العام التي يتم انتهاكها من قبل الدولة الشريكة في تطبيقها للاتفاقيات مع الاتحاد الأوروبي، ليست مبادئ رئيسية وتتطلب الدفاع عنها.

لغرض وضع ضمانات ضد إساءة الإدارة السياسية هذه، ينظر البرلمان الأوروبي حاليا في مجموعتين من "التعديلات لوضع ضمانات" من شأنها التحقق من أن قانون المجتمع الأوروبي، بما في ذلك القيم المرتبطة بحقوق الإنسان، والقانون الدولي العام، يعمل على توجيه أكثر فاعلية لتنفيذ النشاطات الممولة بواسطة الأدوات المالية الجديدة للاتحاد الأوروبي، ابتداءً بالأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة. ومن شأن التعديلات أن تحقق ما يلي:

- التحقق من أن جميع الاتفاقيات التي عقدت، وأن جميع البرامج والإجراءات الممولة بموجب الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة، يتم تنفيذها في كل بلد متعاقد وفقا لمتطلبات القانون الدولي العام والقيم المشتركة للمجتمع الأوروبي.
- التحقق من عدم إتمام أي تعاقد يتيح المشاركة ببرامج أو إجراءات ممولة من المجتمع الأوروبي، مع أي سلطة سياسية أو مؤسسة عامة أو فاعلي القطاع الخاص، إذا كانت هذه الجهات تشارك بصفة مباشرة، أو تعمل على تسهيل، أو تستفيد استفادة مباشرة من القيام بنشاطات مخالفة للقانون الدولي.

إن تجاهل وقف تنفيذ أي اتفاقية أو عقد أو إجراء بصفة مخالفة للقانون الدولي إذا كانت معقودة بموجب الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة، من شأنه أن يعتبر سوء إدارة من قبل المفوضية. وبهذا يمكن للبرلمان الأوروبي (أو أي دولة عضو بالاتحاد) أن يقرر ما إذا كانت الحقائق التي تبنت له تبرر دعوة المفوضية إلى التصرف كي تصحح الحالة الظاهرة من التطبيق المنافي للقانون للاتفاقيات. وسيتمكن البرلمان أيضا من القيام بعمل قانوني ضد المفوضية أمام محكمة العدل، فيما إذا لم يقتنع باستجابة المفوضية.

على الرغم من أن دور الإداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل سيكون دورا محدودا نسبيا، بسبب انتفاء الحاجة إلى المساعدة التنموية أو المساعدات الهادفة لتخفيف الفقر، فإن هذا الضبط القانوني سيتم تقديمه في كافة الحالات التي تتضمن إسرائيل والتي يستخدم فيها الاتحاد الأوروبي أموالا من الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة. ومع ذلك، ربما تكمن الأهمية الكبرى لهذه المبادرة في إقرارها الواضح للحاجة إلى منع الاتحاد الأوروبي في إدارته المفرطة في اعتمادها على النواحي السياسية لعلاقاته مع البلدان الشريكة المنخرطة في انتهاكات خطيرة للقانون الدولية، من التكيف العملي، الذي يقترب من حدود الإذعان، مع السياسات والممارسات غير الشرعية للبلد الشريك.

أبدت بعض الجهات الرسمية اهتماما بدمج بنود الضمانات هذه بالأدوات المالية الخارجية الجديدة الأخرى. لهذا، هناك آفاق بأن المبادئ التي تؤسسها بنود الضمانات سوف تجد طريقها إلى الممارسات المؤسسية العامة للاتحاد الأوروبي، وبالتالي إلى مجالات العلاقات المستندة إلى الاتفاقيات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، والمعقودة بصفة مستقلة عن الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة.

المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان

ليس من الواضح ما هو التأثير الذي سينجم عن الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة على المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان، وذلك لأن جميع الأدوات المالية ما تزال قيد النقاش، كما لم يجر بعد إقرار ميزانيات الفترة الممتدة بين العام 2007 - 2013. وتحتاج المفوضية حاليا ضد إنشاء أداة مالية مستمدة من المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان، إذ أنها قدمت اقتراحا في السابق بالدمج "الأفقي" لقضايا حقوق الإنسان في كافة السياسات، بما في ذلك سياسة الجوار الأوروبي. وتؤكد المفوضية حاليا على أن دعم مبادرات حقوق الإنسان التي يقدمها المجتمع المدني، يجب أن يتم ضمن الأدوات المالية العديدة للعلاقات الخارجية. ومع ذلك، أقر الاتحاد الأوروبي أن المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان هي وسيلة فعالة في مجال العلاقات العامة. ويوجد إجماع واسع في البرلمان الأوروبي يفضل تأسيس آلية مستمدة من المبادرة الأوروبية بحيث تكون منفصلة عن الأدوات المالية التي تم اقتراحها.⁴⁶ وهذا يهدف بصفة أساسية إلى التحقق من أن دعم الاتحاد الأوروبي للنشاطات غير الحكومية في مجال حقوق الإنسان غير مقيدة بأدوات مصممة للعمل تحت رعاية حكومية ثنائية ومتعددة الأطراف، وللتحقق من الاتساق في مقاربة الاتحاد الأوروبي لمناصرة احترام حقوق الإنسان في كافة المناطق والسياسات.

"الانفصال" الإسرائيلي عن قطاع غزة

صرحت الحكومة الإسرائيلية أنها "توصلت لنتيجة بأنه لا يوجد حاليا شريك لدى الطرف الفلسطيني يمكن إحراز تقدم معه في مسيرة السلام الثنائية"، وعليه وافقت في حزيران/يونيو 2004 على خطة معدلة "للانفصال" أحادي الجانب لإسرائيل من قطاع غزة.

وفي 18 تموز/يوليو 2005، ورد في بيان صحفي أن مجلس الاتحاد الأوروبي:

يستحضر دعمه للانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة وأجزاء من شمال الضفة الغربية، بما يتماشى مع الإطار المطروح في استنتاجات المجلس الأوروبي في آذار/مارس 2004، ويوصف ذلك مرحلة أولية نحو تحقيق سلام عادل ودائم وشامل في الشرق الأوسط
[...]

يؤكد موقفه بأنه لا ينبغي على أي طرف اتخاذ إجراءات أحادية الجانب قد تحرف حصيلة المفاوضات حول التسوية النهائية.

[...]

يستحضر أن الاتحاد الأوروبي لن يعترف بأي تغييرات تجري على حدود ما قبل العام 1967 غير تلك التي يتم التوصل إليها بالاتفاق بين الأطراف.⁴⁷[...]

⁴⁶ كونراد سيزمانسكي، المقرر الخاص، مسودة تقرير حول المقترح الخاص بأنظمة البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، يطرح الشروط العامة لتأسيس الأداة المالية للجوار الأوروبي والشراكة، (COD) 2004/02، provisional، 2005/7/7، صفحة 29.

⁴⁷ مجلس الاتحاد الأوروبي، الشؤون العامة والشؤون الخارجية، اجتماع المجلس رقم 2675، 18 تموز/يوليو 2005، بيان صحفي، 05/10815 (بيان 178) (النسخة المؤقتة).

إن استنتاجات المجلس الأوروبي⁴⁸ في آذار/مارس 2004 التي يحيل إليها مجلس الاتحاد الأوروبي تشير إلى أن انسحاب إسرائيل من قطاع غزة يمكن أن يمثل "خطوة مهمة نحو تنفيذ خارطة الطريق" بشرط أن:

- يجري في سياق تطبيق خارطة الطريق؛
- أن يمثل خطوة نحو الحل على أساس قيام دولتين؛
- أن لا يتضمن نقل النشاط الاستيطاني إلى الضفة الغربية؛
- أن يكون هناك تسليم منظم يتم التفاوض عليه للمسؤوليات إلى السلطة الفلسطينية؛
- أن تعمل إسرائيل على تيسير إعادة تأهيل وإعادة بناء غزة.⁴⁹

ينص المبدأ السادس من قرار مجلس الوزراء الإسرائيلي بخصوص خطة الانفصال على أن "أكمال الخطة [الانفصال] سيؤدي إلى تبيد المزاعم المتعلقة بمسؤولية إسرائيل عن الفلسطينيين في قطاع غزة". في حين أن هذا النص لم يظل في النسخة النهائية للقرار، إلا أن المستشارين القانونيين والدبلوماسيين في وزارة الخارجية الإسرائيلية كانوا ناشطين في تحري الشروط التي يمكن لإسرائيل أن تتج من خلالها بتحقيق إخلاء عام من المسؤوليات التي تعترف بها البلدان الأخرى، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي.

إن المصلحة الإسرائيلية في الحصول على إخلاء مسؤولية كهذا مرتبط جزئياً بمصلحتها الأقوى باستدراج الفاعلين السياسيين الرئيسيين الآخرين بقبول الموقف الإسرائيلي من أنها لا تتحمل أي مسؤولية لحفظ الأمن، وأن ليس لها إمكانية حفظ الأمن في غزة، وعليها بالتالي أن تدافع عن نفسها عسكرياً من أي مصدر تهديد يبرز في غزة.

قد يكون السيد خافيير سولانا، الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي، قد منح إسرائيل بعض التشجيع غير المتوقع عندما صرح بأنه من شأن اتفاقية بين إسرائيل والفلسطينيين بخصوص السيطرة على الممرات الأرضية والجوية والبحرية في غزة، أن تسمح للمجتمع الدولي بالاعتراف بنهاية الاحتلال الإسرائيلي لغزة.⁵⁰

على الرغم من أن هذا التصريح لا يصل إلى الإعلان بأن مجرد التوصل إلى اتفاقية كهذه بين إسرائيل والفلسطينيين من شأنه السماح للمجتمع الدولي بالاعتراف بنهاية الاحتلال الإسرائيلي لغزة ومسؤولية إسرائيل عن غزة، إلا أنه يدعو بوضوح إلى إساءة فهم من هذا القبيل. وإذا كانت الحكومة الإسرائيلية تطمح بإخلاء نفسها من حالة القوة المحتلة ومسؤولياتها، دون الإيفاء بالشروط التي يخضع لها الإخلاء من المسؤولية، فإن تصريح السيد سولانا يرسل علامة مرحب بها من قبل إسرائيل: وهي أن الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي لا يمانع من الانخراط في نقاش كهذا فيما إذا خففت إسرائيل من موقفها إحدادي الجانب بصفة كافية كي تتوصل إلى اتفاقية مع الفلسطينيين في هذا الشأن.

إذا تم التوصل إلى اتفاقية كهذه، فسيُدفع الفلسطينيون لتحمل المسؤوليات التي ستتخلى عنها إسرائيل، وسوف تمد لهم يد المساعدة من جديد، ومن مسافة آمنة، كي يتخطوا في هذا العناء المستحيل. أما دون التوصل لاتفاقية كهذه، ودون وجود جهة فلسطينية تتلقف المسؤولية، مهما كانت ضعيفة، فقد يفهم السيد سولانا أن الاتحاد الأوروبي سوف يجد نفسه على الأرجح يقف في الصفوف الأولى للجهات البديلة التي ستتحمّل المسؤولية.

⁴⁸ يتكون المجلس الأوروبي من رؤساء الدول أو الحكومات للبلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ورئيس المفوضية الأوروبية.

⁴⁹ المجلس الأوروبي، استنتاجات الرئاسة، بروكسل، 26/25 آذار/مارس 2004.

⁵⁰ الاتحاد الأوروبي: الحاجة إلى صفقة بخصوص غزة لإنهاء الاحتلال، Ynet News، 30 آب/أغسطس 2005.

في البيانات التي صدرت عن الاتحاد الأوروبي حول خطة الانفصال، لم يشر الاتحاد إلى القانون الدولي، كما لم يؤكد على بقاء صفة إسرائيل كقوة محتلة. وقد ظهرت العديد من التبريرات في بروكسل لشرح هذا الامتناع. ويشير البعض إلى الرأي القائل أنه ينبغي "مكافأة" إسرائيل على انسحابها من غزة، وأنه أخذ ينشأ في أوساط الاتحاد الأوروبي رأي مختلف نحو إسرائيل بعد الانسحاب.

ويشير آخرون إلى أن الوضع في غزة غير واضح، وأنه ليس من مصلحة الاتحاد الأوروبي (أو مصلحة السلطة الفلسطينية)، أن تجعل من غزة حالة منفصلة، وأن "القضية الحساسة" المتمثلة بالتصورات المختلفة ضمن الدول الأعضاء في الاتحاد لعلاقة القانون الدولي الإنساني بالمسيرة السلمية في الشرق الأوسط، كما توضح ذلك في مساهمتهم التي قدموها لمحكمة العدل الدولية بخصوص الجدار/العائق العازل، يجعل من أمر التوصل إلى إجماع ضمن الدول الأعضاء الـ 25 أمراً أكثر صعوبة من المعتاد.

أحد التفسيرات التي ظهرت لامتناع الاتحاد الأوروبي عن الإشارة إلى تواصل الاحتلال الإسرائيلي هو أنه كون الإبقاء على الاحتلال يعتبر جزءاً من حرب متواصلة، فإن الإقرار بمواصلة الاحتلال الإسرائيلي سيزود حركة المقاومة الإسلامية، حماس، بتبرير سياسي وديني لشن العنف السياسي، بما في ذلك العنف المستند إلى الحق بمقاومة الاحتلال.

إن التكتيك القاضي بعدم "الإشارة إلى" الاحتلال، وبالتالي القانون الدولي الإنساني، يتوافق بصفة غريبة مع نبذ القانون الدولي الإنساني من قبل الجهات الفاعلة من طرفي النزاع الإسرائيلي-الفلسطيني الذين يرون أنه من الضروري عدم احترام حصانة المدنيين من الهجمات ومن الأعمال الانتقامية - بما في ذلك العناصر الفلسطينية التي يأمل الاتحاد الأوروبي بتهميشها أو ألقائها بالتوقف عن العنف السياسي.

بدلاً من السعي لتجنب تذكير السكان الفلسطينيين بأن غزة ما زالت منطقة محتلة، يتوجب على الاتحاد الأوروبي أن يشير إشارة واضحة إلى تلك الحقيقة، وأن لا يشجع توقعات إسرائيل بأنها ستكافأ جراء مزاعمها بإخلاء نفسها من المسؤولية عن السكان المدنيين في غزة بينما تحافظ على السيطرة الفعلية عليهم.

نحن لا نزعم أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومؤسسات الاتحاد تعاني من عدم وضوح في فهم هذه المسائل القانونية، فهذا الفهم للقانون يظهر في إجابة الحكومة الألمانية على سؤال برلماني حول ما إذا كان السكان المدنيون في قطاع غزة سيتلقون حماية بموجب القانون الدولي الإنساني:

في الوقت ذاته، تعتقد الحكومة الاتحادية بالرأي القائل بأن السكان المدنيين في المناطق الفلسطينية التي احتلتها إسرائيل، يتمتعون بالحماية التي يوفرها القانون الدولي الإنساني، وخصوصاً ما يرد في اتفاقية جنيف الرابعة الخاصة بحماية المدنيين في وقت الحرب وأوضاع الاحتلال. وتظل هذه الحالة سارية طالما ظلت إسرائيل قوة عسكرية محتلة تمارس السيطرة الفعلية على المناطق المحتلة. وبموجب القانون الدولي الإنساني، فإن نظام الاحتلال يتوقف حالما تتخلى القوة المحتلة عن إمكاناتها في ممارسة السيطرة العسكرية على المناطق المحتلة.⁵¹

⁵¹ إجابات الحكومة الاتحادية على أسئلة برلمانية (وزارة الخارجية، وزير الدولة كيرستين مولر، 11 أيار/مايو 2005، BT-Documentation

عرض الاتحاد الأوروبي بالقيام بدور الطرف الثالث في حدود رفح

عرض الاتحاد الأوروبي بأنه "إذا طلب إليه من قبل الطرفين، فإنه سيقوم بدور الطرف الثالث في مجال إدارة الجمارك والسيطرة على الحدود"⁵²، وقد خصصت المفوضية الأوروبية مبلغ 60 مليون يورو لعملية الانفصال. ويرى الاتحاد الأوروبي حاجة مستقبلية لمواصلة الأطراف الثالثة للقيام بدور الوساطة وتيسير الأعمال بين الطرفين، كما أوضح أن استعداده للمساعدة في "الفرصة" التي توفرها عملية الانفصال، يتوقف على طلب الطرفين لتواجد طرف ثالث.⁵³

إن إرسال بعثة لتوفير السيطرة على الحدود يعتبر أداة في إدارة الأزمات يستخدمها الاتحاد الأوروبي لمحاولة تأمين الاستقرار الإقليمي والأمن في الجوار الأوروبي،⁵⁴ كما هو الحال في المبادرة التي برزت في تشرين الأول/أكتوبر 2005 لإرسال بعثة سيطرة على الحدود من قبل الاتحاد الأوروبي على حدود مولدافيا/أوكرانيا، بما في ذلك منطقة ترانسديستريين المتنازع عليها.

يعتقد الاتحاد الأوروبي أن حضوره في غزة سوف يساعد على تطوير دوره في مسيرة السلام في الشرق الأوسط.

إذا أراد الاتحاد الأوروبي أن يتصرف وفقا لمقتضيات القانون الدولي الإنساني، فسيتوجب عليه التحقق من أن مشاركته في السيطرة على حدود رفح لا تتضمن إجراءات تشكل اعتداء على حقوق الأشخاص الذين يتمتعون بالحماية، أو أن يتضمن أي تعليق لتلك الحقوق.⁵⁵ وقد يجد الاتحاد الأوروبي أن احترام هذه الالتزامات يشكل تحديا كبيرا فيما إذا تعدى دوره مراقبة الاتفاقيات بين الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية، وإذا تضمن دوره تنفيذ هذه الاتفاقيات.

سيتعين على الاتحاد الأوروبي التدقيق في جميع مجالات مشاركته للتحقق من أن هذه المشاركة لا تتضمن القبول بالتخلي غير الشرعي عن المسؤولية من قبل إسرائيل نحو السكان الفلسطينيين في المناطق الفلسطينية المحتلة، أو أي إجراءات غير شرعية على الأرض، وخصوصا على ضوء الخطوات أحادية الجانب المتوقعة من قبل الحكومة الإسرائيلية لإخلاء بعض مستوطنات الضفة الغربية وضم "منطقة الشريط" الواقع بين الجدار/العائق في الضفة الغربية وبين الخط الأخضر.

أما ما يتعلق ببروتوكول باريس⁵⁶ والسيطرة الجمركية، فإن النظام الجمركي الذي قد يساعد التواجد الأوروبي على إدامته، يقر بسيادة واحدة فقط، وهي السيادة الإسرائيلية. ولهذا، فإن عامل المنفعة المتبادلة، والذي عادة ما تستند إليه الاتفاقيات الخاصة بين

⁵² خافير سولانا، التحدي الكبير، فرصة عظيمة، صحيفة هاريتز، 23 آب/أغسطس 2005.

⁵³ مذكرة صادرة عن المفوضية إلى المجلس والبرلمان الأوروبيين، التعاون بين الاتحاد الأوروبي والفلسطينيين فيما بعد الانفصال - نحو حل على

أساس قيام دولتين، COM(2005) 458 final، 2005/10/5، صفحة 10.

⁵⁴ "يتوجب على الاتحاد الأوروبي القيام بدور أكبر في تيسير التسوية للنزاعات في فلسطين، والصحراء الغربية وترانسديستريين (دعما لجهود منظمة الأمن والتعاون الأوروبية والوسطاء الآخرين). إن ازدياد مشاركة الاتحاد الأوروبي في إدارة الأزمات استجابة إلى تهديدات إقليمية محددة من شأنه أن يكون توضيحا ملموسا لاستعداد الاتحاد الأوروبي للتكفل بقسط أكبر من العبء في حل النزاعات في الدول المجاورة". COM(2003) 104، صفحة 12.

⁵⁵ المادة الرابعة من اتفاقية جينيف الرابعة: [...] يجوز للأطراف السامية المتعاقدة أن تعقد اتفاقيات خاصة أخرى بشأن أية مسائل أخرى ترى من المناسب تسويتها بكيفية خاصة. ولا يؤثر أي اتفاق خاص تأثيرا ضارا على وضع الأشخاص المحميين كما نظمته هذه الاتفاقية، أو يقيد الحقوق الممنوحة لهم بمقتضاها. [...]

⁵⁶ الملحق الاقتصادي لاتفاقية غزة-أريحا الموقعة في العام 1994. ينص بروتوكول باريس على عدة أمور من ضمنها، أنه سيكون لدى إسرائيل والسلطة الفلسطينية "نظام جمركي موحد"، أي أن الطرفين سيحافظان على جمارك موحدة ويسمحان بحرية الحركة للبضائع بينهما.

أطراف النزاعات، غائب تماما في هذه الحالة.⁵⁷ إن أحد الأسباب الرئيسية لإسرائيل للتفاوض على منطقة جمركية بينها وبين الفلسطينيين يتمثل في رغبتها بتشويش الحدود بين إسرائيل والمناطق المحتلة. والآن، وبعدما أعلنت إسرائيل حدودها مع غزة، فإن غزة هي التي تحتاج إلى منطقة جمركية لتجنب فرض معيقات إضافية على تجارتها الخارجية مع إسرائيل وبقية العالم. ومن شأن إلغاء المنطقة الجمركية مع إسرائيل أن يؤدي أيضا قطع غزة عن التجارة مع الضفة الغربية، والتي ترغب إسرائيل بإبقائها ضمن منطقتها الجمركية حتى يتم ترسيم حدودها الشرقية.⁵⁸

لقد قبل المجتمع الدولي ببروتوكول باريس بوصفه يصب في مصلحة السكان الفلسطينيين. ومع ذلك لم يتم أبدا تنفيذه كاملا حتى في أفضل الأوقات،⁵⁹ وقد شددت الحكومة الإسرائيلية خلال العقد الأخير من القيود على حركة العمال الفلسطينيين والمنتجات الفلسطينية. ولا ترى إسرائيل حاليا منفعة لها من تنفيذ البروتوكول في حالة غزة. وإذا ما تم الطلب من الاتحاد الأوروبي لمراقبة أو فرض الترتيبات الجمركية، فعليه أن يظل مدركا أنه سيفقد هذا الدور حسب ما تسمح إسرائيل فقط، وسوف ينفذ سياسات أحادية الجانب تضعها إسرائيل. ولهذا عليه أن يكون مستعدا لإنهاء مشاركته إذا ما وجد نفسه يفرض نظاما تجاريا يؤدي إلى الإضرار بمصالح الأشخاص المحميين في غزة والضفة الغربية، بما في ذلك إضعاف قدرتهم على تسيير حياتهم العامة.⁶⁰

شراء ممتلكات المستوطنات

خلال الفترة التي سبقت إخلاء إسرائيل لمستوطنات غزة، نشأ حوار واسع حول مسألة قيام طرف ثالث بشراء ممتلكات المستوطنات. لكن هذا الأمر تضمن جانبا مريبا من ناحية شرعية شراء ممتلكات المستوطنات التي تأسست بصفة مخالفة للقانون بوساطة أموال دول أخرى، مما حدى بالمبعوث الخاص للرابعية الدولية لشؤون عملية الانفصال أن يقترح خصخصة هذا الإجراء. ومع ذلك، فإن التفسير الرسمي لهذه المبادرة هو عدم قدرة السلطة الفلسطينية على قبول مساعدة المانحين لشراء البيوت البلاستيكية الزراعية والمرافق المرتبطة بها.⁶¹

قواعد منشأ البضائع

أشرنا في تقرير الفترة 2003-2004، إلى أن الاتحاد الأوروبي ظل يكافح منذ العام 1998 للحفاظ على توازن يمكن له الاستمرار، بين ضرورتين متنافستين:

1. أن قانون المجتمع الأوروبي لا يسمح بالاستيراد التفضيلي للمنتجات غير المؤهلة التي مصدرها المستوطنات، كما لا يسمح القانون بتقصير المفوضية بوصفها "ضامن المعاهدات"، عن التصرف ضمن مجال سلطاتها لإنهاء مثل هذه الانتهاكات للقواعد".

⁵⁷ "لهذا فإن عامل المنفعة المتبادلة، الذي عادة ما تستند إليه الاتفاقيات الخاصة، أقل أهمية في حالة نظام الاحتلال... ولهذا فإن معيار "تعليق" الحقوق، بدلا من معيار "التأثيرات السلبية، هو ما يوفر أفضل الأسس في تحدد ما إذا كانت الاتفاقية الخاصة تتفق أو لا تتفق مع اتفاقية جنيف". لجنة الصليب الأحمر الدولية، تعليقات حول اتفاقية جنيف الرابعة، جنيف، 1958، صفحة 67.

⁵⁸ "حالما يتم الانتهاء من إنشاء العائق العازل" ويواصل [رئيس مجلس الأمن القومي] إيرلاند، ويقول "العلاقات التجارية مع الفلسطينيين ستجري عبر معابر حدودية، وعلى أساس الاتفاقيات التجارية. وحتى ذلك الوقت، فإن القواعد الجمركية السارية ستظل قيد العمل". هارترز، إيرلاند: انفصال اقتصادي كامل أيضا، 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2004.

⁵⁹ على سبيل المثال، المادة 7 (1) تسمح بحرية المرور للعمال، والمادة 7 (3) تتطلب من إسرائيل تسليم الدخل الناتج عن الجمارك إلى السلطة الفلسطينية. وفي عدة حالات حجرت إسرائيل هذه المبالغ كي تنفذ السلطة الفلسطينية شروطا فرضتها إسرائيل.

⁶⁰ المادة 43 من قواعد لاهاي تفرض على من يشغل هذا الدور الواجب "باتخاذ كافة الإجراءات التي في حوزته لإعادة النظام والسلامة العامة وصيانتهما بأقصى حد ممكن، مع احترام القوانين النافذة في البلد".

⁶¹ مكتب المبعوث الخاص لشؤون عملية الانفصال، التقرير الدوري، أيلول/سبتمبر 2005.

2. رغبة الاتحاد الأوروبي بتجنب أي اضطراب في علاقاته التفضيلية مع إسرائيل، والتي تعتبر جزءاً مركزياً من سياسته المتوسطة. ولهذا ظل الاتحاد الأوروبي غير راغب في اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يتطلب من إسرائيل تطبيق اتفاقياتها تطبيقاً صحيحاً.

بحلول العام 2003، ازداد تعقيد هذه المشكلة بسبب رغبة الاتحاد الأوروبي بإطلاق نظام "أورو-متوسطي شامل" جديد للتجارة التفضيلية، سيضم أوروبا بأكملها إضافة إلى بلدان شرق أوروبا والبلدان المتوسطية غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وقد توصل الاتحاد الأوروبي وإسرائيل إلى تفاهم راسخ بأن إسرائيل ستكون ضمن المجموعة الأولى من البلدان التي ستدخل في هذا النظام. ويجب على أي مشارك في هذا النظام أن يفي بمتطلبات اثنتين كي يتمكن من الانتفاع من فوائد التجارة الحرة الموسعة لهذه الترتيبات الإقليمية:

- بروتوكول المنشأ⁶² في اتفاقية التجارة المعقودة مع الاتحاد الأوروبي يجب أن يتم استبداله ببروتوكول أورو-متوسطي معياري جديد. البروتوكول الأورو-متوسطي الجديد حول المنشأ سوف يفوض بتطبيق "الإدماج الممتد للمنشأ"^{*} بين البلدان المشاركة.
- يتوجب على كافة البلدان الراغبة بالمشاركة في "الإدماج الممتد" أن تعقد اتفاقيات للتجارة الحرة فيما بينها وأن تدمج في هذه الاتفاقيات البروتوكول الأورو-متوسطي المعياري الجديد للمنشأ.

ومع ذلك، يقر الاتحاد الأوروبي أنه لا يمكنه الشروع في تعديل البروتوكول بينه وبين إسرائيل حول قواعد المنشأ طالما استمر التطبيق الخاطئ لاتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بحيث تشمل المستوطنات المقامة في المناطق المحتلة، مما يجعل من المستحيل على الاتحاد الأوروبي أن يطبق التزامات قانون المجتمع الأوروبي تطبيقاً صحيحاً. لقد ظلت أجهزة الجمارك في الاتحاد الأوروبي غير قادرة على تحديد المنتجات غير المؤهلة الصادرة من المستوطنات، ومن ثم استيفاء الرسوم الجمركية عليها. كما واصلت إسرائيل تصدير تلك المنتجات غير المؤهلة بزعم أنها أنتجت في إسرائيل. ولذلك في حال جلب إسرائيل إلى النظام الأورو-متوسطي الشامل للتجارة الحرة، فإن المشكلة الناشئة عن "التطبيق غير المنتظم" لقواعد المنشأ من قبل إسرائيل، سوف تنتشر في كافة جوانب النظام الجديد. ولزيادة تعقيد الأمور، فليس باستطاعة الاتحاد الأوروبي الموافقة على تعديل البروتوكول بينه وبين إسرائيل بينما تواصل إسرائيل ممارستها غير الشرعية بموجب الاتفاقية، دون الإذعان⁶³ لمواصلة هذه الممارسة.

⁶² "بروتوكول المنشأ" هو اسم مختصر للبروتوكول الملحق مع أي من اتفاقيات التجارة التفضيلية للاتحاد الأوروبي التي تضع قواعد المنشأ التي يجب أن تنطبق من أجل تحديد ما إذا كان المنتج مؤهلاً للمعاملة التفضيلية بموجب الاتفاقية، إضافة إلى الإنظمة والقواعد الإدارية التي يجب اتباعها من قبل سلطات الجمارك للشريك التجاري من أجل تطبيق النظام التفضيلي تطبيقاً صحيحاً.

* "diagonal cumulation of origin": قواعد الإدماج تسمح للمواد الناتجة من البلدان الأخرى الأطراف في الاتفاقية أن تعتبر مؤهلة حسب قواعد المنشأ إذا تم استخدامها في عملية الصناعة في بلدان أخرى. ويمكن استخدام النظام بموجب الاتفاقيات الثنائية (مثلاً: تركيا وإسرائيل، فإذا تم استخدام قماش منتج في بلد أوروبي لإنتاج ملابس، فسيُعتبر المنتج من إنتاج تركيا أو إسرائيل ويمكن تصديره إلى أوروبا)، وفي هذه الحالة يسمى الإدماج إدماجاً ثنائياً. يمكن كذلك توسيع النظام عندما تكون مجموعة من البلدان المرتبطة باتفاقية من شأنها السماح لبعضها باستخدام مواد فيما بينها واعتبار أن قواعد المنشأ تنطبق على هذه المواد، وفي هذه الحالة يدعى الإدماج إدماجاً ممتداً. لمزيد من المعلومات، انظر موقع الإنترنت

http://secretariat.efta.int/Web/ExternalRelations/PartnerCountries/JO/Annexes/18-Protocol_B.pdf (المترجم)

⁶³ الإذعان: التصدير عن القيام بعمل ضد الأطراف المعتدية؛ القيام بعمل يتضمن القبول بالأعمال المخالفة للقانون؛ أو الإشارة، الضمنية أو الصريحة، بأنه لن يتم القيام بأي عمل رداً على الأعمال المخالفة. وفي القانون الدولي للمعاهدات، ينجم عن الإذعان خسارة الحق في الرد لاحقاً على العمل المخالف من خلال تعليق الاتفاقية (وفي هذه الحالة اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل).

ولهذه الأسباب، قام الاتحاد الأوروبي بإبلاغ إسرائيل بصفة غير رسمية، ومرة أخرى أثناء اجتماع مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل الذي عقد في تشرين الثاني/نوفمبر 2003، بأنه غير مستعد للشروع في تعديل بروتوكول المنشأ قبل "حل القضية الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بخصوص قواعد المنشأ". ولوضع مزيد من الضغط على إسرائيل، بدأت عدة سلطات جمركية في للبلدان الأعضاء في الاتحاد بتطبيق إجراءات السيطرة الجمركية بصفة أكثر حزمًا. وبسبب عدم تعاون إسرائيل مع هذه الإجراءات، تم فرض الرسوم الجمركية بصفة مضطربة وأكثر تواترًا على منتجات صادرة من إسرائيل ذاتها ومؤهلة للمعاملة التفضيلية.

وللخروج من هذه الحالة التي لا يمكن إدامتها من قبل الطرفين، عرضت إسرائيل "ترتيبات شكلية" لتمكين الاتحاد الأوروبي من تمييز المنتجات "القادمة من المستوطنات" عن المنتجات القادمة من إسرائيل، في حين تظل إسرائيل حرة في مواصلة تطبيق اتفاقية الشراكة بينها وبين الاتحاد الأوروبي على المناطق المحتلة وأن تصدر أدبيات للمنشأ بموجب الاتفاقية وفقًا لذلك. وكان أن وافقت المفوضية على هذه الترتيبات.

دعا تقرير الفترة 2003-2004 إلى تركيز الانتباه على حقيقة أن أسلوب إقرار الترتيبات وربط تنفيذها بالتعديل النهائي لبروتوكول المنشأ، وكما كان متصورًا أصلاً من قبل المفوضية، سوف ينتج عنه إذعان قانوني من قبل الاتحاد الأوروبي إلى الممارسة الإسرائيلية المتمثلة في إضفاء صفة المنشأ التفضيلي على المنتجات الصادرة من المستوطنات الموجودة في المناطق المحتلة. وعلى الأقل، فإن هذه الترتيبات سوف تجعل من هذه الممارسة الإسرائيلية ممارسة مسموحة بموجب اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل طوال فترة نفاذ الاتفاقية، وسوف يفقد الاتحاد الأوروبي حقه في الرد على هذه الممارسة بأي إجراء ينطوي على تعليق الاتفاقية.

في الأشهر الأخيرة من العام 2004، أقر المجلس بهذه المخاطر. وعلى ذلك تم إدخال تعديلات واسعة على مسار العملية التي تصورها المفوضية في البداية، وذلك انسجامًا مع التوصيات التي صدرت عن تقرير الفترة 2003-2004:

- لم يتم إقرار "الترتيبات" أو تأييدها من قبل لجنة مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، وهي الهيئة الوحيدة التي تأسست بموجب اتفاقية الشراكة ومخولة بسن إجراءات يترتب عليها آثار قانونية. ولم يتم القيام بأي عمل من قبل اللجنة يمكنه أن يجعل من الترتيبات أمراً ملزماً بموجب القانون الدولي؛
- الإجراءات التي تم اتخاذها تنحصر في لجنة التعاون الجمركي المنبثقة عن اتفاقية الشراكة، ولا يمكن فهم هذه الإجراءات من قبل مجلس الشراكة بوصفها تطبيق "المهمة موكلة إلى" لجنة التعاون الجمركي، وذلك بموجب المادة 39 من اتفاقية الشراكة؛
- تم وضع شروط في الترتيبات التي تطبقها إسرائيل تتيح للسلطات الجمركية في الاتحاد الأوروبي أن تحدد وأن ترفض المعاملة التفضيلية للمنتجات التي إجريت عليها العمليات التصنيعية الأخيرة في المناطق الإسرائيلية، ولكن في الحقيقة تم إنتاج جزء كبير منها في المستوطنات.

في اجتماع مجلس الشراكة الذي عقد في 13 كانون الأول/ديسمبر 2004، قيد الاتحاد الأوروبي نفسه بالإعلان أنه "يلاحظ الترتيبات الشكلية التي تم التفاوض بشأنها بين إسرائيل والمفوضية". وصف الترتيبات على أنها "طريقة عملية للتعامل [وليس 'حل'] قضايا محددة قائمة منذ مدة طويلة تتعلق بمشكلة تطبيق إسرائيل لبروتوكول قواعد المنشأ للبضائع التي يتم تصديرها للمجتمع الأوروبي من مستوطنات المناطق المحتلة في غزة والضفة الغربية والجولان والقدس الشرقية".⁶⁴ وذهب الاتحاد الأوروبي للتصريح إنه "بصرف النظر عن الترتيبات الشكلية، يكرر الاتحاد الأوروبي موقفه من المبادئ الخاصة بالممارسة

⁶⁴ الاجتماع الخامس لمجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، بروكسل، 13 كانون الأول/ديسمبر 2004، بيان الاتحاد الأوروبي، الفقرة 39.

الإسرائيلية المتمثلة بإصدار إثباتات المنشأ التفضيلي للبضائع القادمة من المستوطنات الواقعة في المناطق المحتلة، والتي لا تغطيها اتفاقية الشراكة".⁶⁵

عودة إلى مخاطر تعديل البروتوكول بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بخصوص قواعد المنشأ بينما تواصل إسرائيل ممارستها غير الشرعية، حدد الاتحاد الأوروبي نفسه بالإشارة إلى أنه "سيتم الشروع بإجراء ضم إسرائيل إلى النظام الأورو-متوسطي الشامل لإدماج قواعد المنشأ، حالما يتم تنفيذ الترتيبات الجديدة"، ولكنه لم يلزم الاتحاد الأوروبي فعلا بتعديل البروتوكول. وتم تبني موقف بأنه كي يصبح ذلك ممكنا، فإن "تضمين إسرائيل في النظام الأورو-متوسطي الشامل حول قواعد المنشأ، سوف لن يضر بموقف الاتحاد الأوروبي المتعلق بالانطباق الجغرافي لاتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل".⁶⁶ وقد هدأ ذلك من قلق بعض الدول الأعضاء التي ظلت تطرح تحفظات جدية حول إمكانية تجنب الإذعان للممارسة الإسرائيلية (أي "الإضرار بموقف الاتحاد الأوروبي المتعلق بالانطباق الجغرافي للاتفاقية")، كما شكك ذلك في الملائمة السياسية للشروع بتعديل البروتوكول.

وشبهه بذلك، عندما عرضت المفوضية على المجلس مسودة موقف المجتمع الأوروبي الذي يعطي التفويض بتعديل بروتوكول المنشأ بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، فإنها قدمت النص مرفقا بالعبارة التقييدية التالية:

بالتوافق مع بيان الاتحاد الأوروبي بمناسبة الاجتماع الرابع لمجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، الذي عقد في 17 و 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2003، يجب عدم عرض موقف المجتمع الأوروبي لمجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، إلا بعد حل القضية الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل المتعلقة بقواعد المنشأ.⁶⁷

تبعاً لذلك، أكدت المفوضية وعدد من الدول الأعضاء على موقفها بأنه طالما ظلت إسرائيل تعامل المنتجات الصادرة عن المناطق المحتلة وكأنها صادرة من مناطق دولة إسرائيل، وطالما واصلت "ممارستها بإصدار إثبات المنشأ التفضيلي للمنتجات القادمة من المستوطنات في المناطق المحتلة، والتي لا تغطيها اتفاقية الشراكة"، فإن تنفيذ الترتيبات الشكلية لا "يحل القضية الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بخصوص قواعد المنشأ".

بموجب "الترتيبات الشكلية" التي تم إقرارها في النهاية، والتي وضعت قيد التنفيذ ابتداءً من 1 شباط/فبراير 2005، سوف تدرج إسرائيل في كل وثائق المنشأ أسماء الأماكن ورموزها البريدية التي صدرت فيها المنتجات والتي تم اعتمادها في إصدار وثيقة إثبات المنشأ التفضيلي. وستقوم السلطات الجمركية في الاتحاد الأوروبي بمقارنة هذه الأماكن بقائمة بأسماء المستوطنات ورموزها البريدية لتحديد ما إذا كان المنتج مؤهل للمعاملة التفضيلية بموجب قانون الاتحاد الأوروبي. وسوف تقوم السلطات الجمركية بإلغاء أي وثيقة منشأ يرد فيها موقع استيطاني، وترفض بناءً على ذلك المعاملة التفضيلية للمنتج المعني. ولن يكون لإسرائيل حق الاعتراض على ذلك.

وفي حين تم التراجع عن إقرار "الترتيبات الشكلية" بوصفها ملزمة قانونياً مما كان سيؤدي إلى تغيير اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، فإنها تظل مع ذلك شكلاً مثيراً للقلق من القانون الرقيق. إذ أنها تتكيف بصفة واضحة مع السياسات

⁶⁵ المرجع السابق، الفقرة 40.

⁶⁶ المرجع السابق، الفقرة 41.

⁶⁷ مذكرة تفسيرية لدى عرض "مسودة قرار مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل لتعديل البروتوكول الرابع للاتفاقية الأورو-متوسطية، بخصوص تعريف فكرة المنتجات المؤهلة، وأساليب التعاون الإداري": مسودة لموقف مشترك للمجتمع الأوروبي (عرض من قبل المفوضية)،

بروكسل، SEC(2004) 1437 final، 2004/11/29.

الإسرائيلية غير الشرعية، وتستدرج الاتحاد الأوروبي إلى ممارسات ناتجة عنها. كما تسمح للاتحاد الأوروبي وإسرائيل بالتعاون بصفة لا تستوي مع متطلبات القانون القطعي، وفي تنصل واضح من قيود التزامات القانون القطعي ومقصده، والذي تعترض عليه إسرائيل. في الواقع فإن الضرر الناجم عن هذه الترتيبات قد يكون أعظم إذا ما يسرت هذه الترتيبات للاتحاد الأوروبي تجنب مسؤوليته عن انتهاك القانون القطعي انتهاكا مباشرا.

مع ذلك، فإن انزلاق الاتحاد الأوروبي إلى الإذعان القانوني قد يكون تم إبطاؤه لبضعة أشهر. وتستلم السلطات الجمركية حاليا (وتقوم أحيانا بإلغاء) وثائق المنشأ التفضيلي الصادرة عن إسرائيل، التي تحتوي على معلومات محددة تثبت أن المنتجات قادمة كليا أو جزئيا من المستوطنات الإسرائيلية. وفي السابق، عندما كان يتم اكتشاف وثائق منشأ كهذه، كان يمكن للاتحاد الأوروبي الاعتراض لدى إسرائيل كون إصدار هذه الوثائق يشكل انتهاكا للاتفاقية. والآن، لم يبق إلا حيز صغير لاعتراضات الاتحاد الأوروبي، إذ أن "الترتيبات الشكلية" قد نصت على إصدار هذه الوثائق من قبل إسرائيل، وفي الحقيقة فإنها تعتمد على إسرائيل في إصدارها. وليس الأمر سوى مسألة وقت عندما يصبح غياب أي اعتراض من قبل الاتحاد عبارة عن قبول بالممارسة الإسرائيلية بموجب اتفاقية الشراكة.⁶⁸

تحت ضغط سياسي كبير من بعض الدول الأعضاء للحفاظ على "الزخم الإيجابي" في علاقات الاتحاد الأوروبي وإسرائيل عشية تنفيذ إسرائيل "الخطة الانفصال"، فإن المجلس والمفوضية يركزان جهودهما أيضا لإيجاد وسيلة للتحرك إلى الأمام بخصوص تعديل البروتوكول، وتأسيس تبرير معقول لترك الشرط الموضوع سابقا: "حل القضية الثنائية حول قواعد المنشأ".

مع ذلك، فإن تعديل البروتوكول بينما تواصل إسرائيل ممارستها الحالية غير السلمية، سوف يتضمن تخلي الاتحاد الأوروبي عن قدرته في منع انتشار العيوب في التجارة التفضيلية وفي قواعد المنشأ على امتداد النظام الأورو-متوسطي الشامل، وفي سوق الاتحاد الأوروبي الموحد ذاته. ولن يكون للاتحاد الأوروبي حق في الاعتراض لإسرائيل بسبب مواصلة الممارسة ذاتها في تطبيق التجارة التفضيلية مع البلدان الأخرى التي ترتبط باتفاقيات مع الاتحاد الأوروبي وتؤهلها للمشاركة في الاندماج الأورو-متوسطي الشامل، إذ أن الاتحاد الأوروبي يكون قد منح البلدان الأخرى الحق في إدماج المنشأ مع إسرائيل بموجب اتفاقاتها الثنائية مع إسرائيل. ولن يكون للاتحاد الأوروبي الحق بالاعتراض على تقصير البلدان الأخرى عن معارضة تطبيق إسرائيلي الأحادي الجانب لاتفاقياتها هي مع إسرائيل في مجال التجارة الحرة على المناطق المحتلة.

لقد صرحت المفوضية بأنه لا يحق للاتحاد الأوروبي أن يطلب من البلدان الأخرى تطبيق إجراءات السيطرة على الجمارك الضرورية لتمييز المستوردات الإسرائيلية التفضيلية المؤهلة عن المستوردات غير المؤهلة، حتى وإن تبنا موقف الاتحاد الأوروبي الذي ينص على أن اتفاقياتها مع إسرائيل لا تنطبق على المناطق المحتلة.⁶⁹ ومن الناحية العملية، ليس بإمكان الاتحاد الأوروبي منع البلدان الأخرى من السماح لأي مواد منتجة في المستوطنات أن يتم استيرادها وفق الاتفاقيات التفضيلية بموجب

⁶⁸ المادة 45 من معاهدة فينا حول قانون الاتفاقيات، 1969، بعنوان "خسارة الحق باستخدام الحق بإلغاء أو الانسحاب من، أو تعليق تطبيق الاتفاقيات" تنص على أنه: "لا يجوز لدولة المطالبة بإلغاء اتفاقية أو الانسحاب منها أو تعليق العمل بها بموجب المواد 46 إلى 50 أو المواد 60 و 62 إذا كانت، وبعد إدراك الحقائق:

(أ) قد عبرت عن موافقتها بسريان المعاهدة وبقائها حيز التنفيذ، على ضوء الحالة المعنية؛ أو

(ب) من خلال تصرفاتها تعتبر أنها قد أذعنت في أمر سريان المعاهدة أو إبقائها قيد النفاذ، على ضوء الحالة المعنية".

⁶⁹ "ليس للاتحاد الأوروبي صلاحية التدخل في تنظيم السيطرة على الجمارك في البلدان الأخرى التي تشارك في النظام الأورو-متوسطي الشامل للاندماج الجمركي". إجابة من المفوضية بتاريخ 24 حزيران/يونيو 2005، وذلك على سؤال لعضو البرلمان الأوروبي فيكتوريو أغنوليتو بتاريخ 17 أيار/مايو 2005.

اتفاقيات تلك البلدان للتجارة الحرة مع إسرائيل، وبالتالي دمج تلك المنتجات مع منتجات الدول المعنية وتصديرها من جديد لأوروبا وفق المعاملة التفضيلية.

قد يكون الإذعان أحد التبعات التي لا مناص عنها لقرار الاتحاد الأوروبي بأن يضع نفسه في هذا الموقف، إلا إذا زعم بصفة معقولة أنه لم يدرك هذه التبعات حين تصرف على ذلك النحو. وفي الواقع، ليس بإمكانه التذرع بأي زعم كهذا.

كي يتمكن الاتحاد الأوروبي من الادعاء بأنه لم يذعن للممارسات الإسرائيلية، فإنه يعمل بهدوء على تشجيع الشركاء التجاريين الأوروبي-متوسطيين الآخرين على إقرار الترتيبات الشكلية. ومن خلال ذلك، فإن الاتحاد يشجعهم أيضا على قبول حجته المنطقية وتبعاتها، ولذلك سيكون من المتوقع من الشركاء التجاريين الأوروبي-متوسطيين للاتحاد الأوروبي ألا يفعلوا شيئا لمنع إسرائيل من تطبيق اتفاقياتهم معها على المناطق المحتلة. ولكن مع ذلك، سيكون متوقع منهم أن يعلنوا أنهم لا يستطيعون القبول بالممارسة الإسرائيلية، تماما كما فعل الاتحاد الأوروبي.

تظل هنالك مشكلة واحدة: جميع الدول التي ستعقد اتفاقيات تجارة حرة مع إسرائيل، أو التي تقوم بتعديل اتفاقياتها القائمة معها، لا يمكن لها الادعاء بأنها لا تدرك التفسير الإسرائيلي لمجال سيادتها القومية الذي توسعه ليشمل المناطق المحتلة (باستثناء غزة منذ "الانفصال"). ولن توافق إسرائيل على عقد أي اتفاقية جديدة يرد فيها شرط بخصوص مناطق انطباق الاتفاقية يستثني المناطق المحتلة بصفة محددة. ولهذا لم يبق أمام شركاء الاتحاد الأوروبي التجاريين الأوروبي-متوسطيين إلا خيارا واحدا في مشاركتهم في نظام التجارة الحرة الإقليمي الذي يضم إسرائيل، وهو: عقد اتفاقيات مع إسرائيل بظروف لا تتيح لهم سوى مجال بسيط، أو لا مجال على الإطلاق، للاعتراض على التطبيق الإسرائيلي لتلك الاتفاقيات على مستوطناتها. وربما ستسمح لهم إسرائيل بتطبيق "الترتيبات الشكلية" بحيث يقومون بإلغاء وثائق المنشأ غير الشرعية التي يتكثفونها. ومع ذلك، من المحتمل تماما أيضا أن العديد من الشركاء التجاريين للاتحاد الأوروبي لن يرغبوا بإزعاج أنفسهم بهذا الأمر.

البرنامج الإطاري

حددت المراجعة السابقة للفترة 2003-2004 الكيانات الاستيطانية التي تشارك بصفة ضمنية في البرنامج الإطاري للأبحاث والتطوير التقني، وهو الأداة المالية الأساسية للمجتمع الأوروبي لتمويل الأبحاث. وتقوم المديرية العامة للأبحاث، والتابعة للمفوضية، بإدارة هذا البرنامج.

على الرغم من أنه قد جرت مناقشات ضمن المديرية العامة للأبحاث بخصوص خطر مشاركة الشركات الموجودة في المستوطنات في البرنامج الإطاري، إلا أن ذلك لم يحدث إلا بعد جذب انتباه المديرية إلى مشاركة المستوطنات في البرنامج الإطاري الخامس الذي قامت المفوضية بإجراء بحث معمق بشأنه لتقييم درجة الخطر، ومن ثم إثارت انتباه الأقسام التي تدير عقود المشروع لذلك الخطر. وقد وصف مسؤولو المفوضية مشاركة الهيئات الموجودة في المستوطنات الإسرائيلية في البرنامج الإطاري بأنه موضوع "خطير" للمجتمع الأوروبي، كما وصفوا الوضع بأنه "موضع اعتراض شديد".

في السابق، افترضت المفوضية أن مشاركة المستوطنات في البرنامج الإطاري تحدثت على نطاق ضيق. واستنادا إلى ذلك فإنها لم تسعى للتحقق من هذا الأمر، وأحالت أية حالات قد تكون حدثت دون أن تكتشف إلى هامش السلطة⁷⁰ المسموح للمفوضية للوفاء بواجباتها في ضمان الالتزام بالمعاهدات. وهذا يشابه إلى حد كبير المقاربة الأولية التي انتهجتها المفوضية في تناولها لمشكلة قواعد المنشأ.

⁷⁰ تركت سلطة الخيار للسلطات الحكومية في تفسير وتطبيق الحقوق والحريات، وحدود الحقوق والحريات.

ولاحقا، وبعد أن تم الدفع بالمفوضية كي تنظر في الأمر، فقد استنتجت أن مشاركة الشركات المقامة في المستوطنات في البرنامج الإطاري هي مشاركة محدودة، وأنها "لا تستحق" إبرازها كمشكلة في العلاقة مع إسرائيل. بدلا من ذلك، ركزت المفوضية على حل شكلي واعتمدت على "ترتيبات عملية" غير رسمية مع الجهة الإسرائيلية التي تنفذ البرنامج⁷¹، لمحاولة تصفية أي مشاركة ظاهرة من قبل الهيئات الموجودة في المستوطنات. ووفقا للمفوضية، هناك حاليا "تفاهم" حول منطقة انطباق الاتفاقية بين إسرائيل والمفوضية، وكذلك أن إسرائيل "ليس لها مصلحة في الإبقاء على هذه المشكلة".

إن افتراضات المفوضية بشأن العبء الإداري لمحاولة منع مشاركة الهيئات الموجودة في المستوطنات في البرنامج، و "الترتيبات العملية" التي توصلت إليها مع الجهة الإسرائيلية المسؤولة، هي عبارة عن مواصلة للمقاربة التي اعتمدها المفوضية مع إسرائيل بخصوص قواعد المنشأ.

الهدف الوحيد من هذه "الترتيبات" هو استبدال القانون القطعي الذي ترفضه إسرائيل بقانون رقيق لا يشكل أي عقبة أمام إسرائيل في مواصلة لسياساتها المنافية للقانون الدولي، والتي تكيفت معها هذه الترتيبات. وتهدف الترتيبات إلى فصل الحاجة إلى منع الضرر الذي يحدث للسكان الفلسطينيين من خلال سياسات الحكومة الإسرائيلية، عن الحاجة إلى منع الضرر الذي يحدث لسيادة القانون في المجتمع الأوروبي - لمصلحة المؤسسة، وبصفة غير مباشرة، لمصلحة المواطنين الأوروبيين. وهذا يدل على مدى متانة الدفاعات المؤسسية التي تحمي سيادة القانون في الاتحاد الأوروبي، والعزم الذي لا يلين لكبح مكاسب حقوق الإنسان غير المرغوبة سياسيا. وبدلا من تعميم تطبيق التزامات الاتحاد الأوروبي في مجال حقوق الإنسان إلى مجال العلاقات الخارجية، فمن الظاهر أن هذه الإجراءات تهدف إلى إخماد هذه الحقوق بصفة انتقائية.

واجهت المفوضية خلال البرنامج الإطاري مشكلة إضافية تمثلت في أن الهيئات القانونية في البلد الشريك المؤهلة للمشاركة في البرنامج، هي الهيئات التي يعترف بأهليتها القانون القومي في البلدان المعنية. وبدلا من التصدي لهذه "الرصاصة السياسية"، اختارت المفوضية أن تحاول وضع إجراءات التمحيص الداخلية الموصوفة أعلاه. وفي حين تعلن المفوضية أنها تقر بأهمية قضية مشاركة الهيئات الموجودة في المستوطنات، إلا أنها تعتبر هذا الأمر استثناء وليس القاعدة السائدة، ولذلك فلن تفكر في تعديل أو توضيح القواعد التي تحكم برامجها.

لكن ترتيبات التمحيص الداخلية قاصرة من النواحي التالية:

- لن تعترض على مشاركة أي من الهيئات التي تجري عملياتها الرئيسية أو توجد المرافق التابعة لها في المستوطنات فيما إذا كانت تستخدم عنوانا داخل إسرائيل.
- قررت المفوضية تسيير التمحيص على أساس كل حالة بمفردها، ولكن تعترف بأن مراجعة التفاصيل الخاصة لكل الهيئات وفي جميع العقود يفرض عبئا إدرايا هائلا.
- تقوم المديرية العامة للأبحاث بتوقيع اتفاقيات المشاريع مع المنسق المباشر، أو الجهة المتعاقدة. ويمكن للجهة المتعاقدة استخدام "متعاقد صغير فرعي"، أما تعريف المتعاقد الفرعي، فهو أي متعاقد يتلقى أقل من 25 بالمئة من التمويل المخصص للمتعاقد الرئيسي. عادة ما ينحصر دور المتعاقد الفرعي في تزويد خدمات محددة، ويكون مسؤولا قانونيا أمام المتعاقد الرئيسي، ولا حاجة لذكر دوره في وثائق التعاقد. وترى المفوضية أن هذا الارتباط بالبرنامج هو ارتباط هامشي، حتى لو مكن ذلك هيئة موجودة في المستوطنات من أن تتلقى تمويلا من المجتمع الأوروبي.

⁷¹ تستخدم المديرية العامة للأبحاث قوائم بالعناوين البريدية للمستوطنات أعدتها المفوضية من أجل تنفيذ "الترتيبات الشكلية" حول قواعد المنشأ، وتتفحص المديرية العامة للأبحاث عنوان أي شركة يمكن "الظن بصفة معقولة" أنها ترد في تلك القائمة. وإذا تواصل الشك في هذا الأمر، تقوم المفوضية باستشارة الهيئة الإسرائيلية الوزارية المسؤولة عن تطبيق البرنامج الإطاري.

تم إجراء بحث غير رسمي في قاعدة البيانات الخاصة بالبرنامج الإطاري السادس، وتبين أن إحدى الشركات الموجودة في مستوطنات الضفة الغربية تشارك في البرنامج ضمن المشروع رقم 508645.

هناك عدد غير معروف من "الهيئات القانونية" الموجودة في المستوطنات غير الشرعية تشارك في دعوة المشاركة التي صدرت عن البرنامج الإطاري السادس، تحت مسمى "جد شريكا"⁷². وفي حين أن الوصول إلى البرنامج يبقى متاحاً أمام الشركات التي تعمل من المستوطنات، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أنها ستحصل على تمويل. ومع ذلك، فإن عدم اتخاذ أي خطوات لإغلاق السبيل أمام مشاركة هذه الشركات يترك المجال مفتوحاً لمشاركتها، وخصوصاً على ضوء إقرار المديرية العامة للأبحاث بأن العدد الكبير جداً من الهيئات يمنع إجراء مراجعة حثيثة لكل منها. إن المحافظة على أهلية المستوطنات من الناحية الرسمية للمشاركة، يلبي أيضاً حاجة إسرائيل للتحقق من أنها في هذه الحالة، وفي حالات أخرى، تظل حرة في تطبيق تعاونها مع الاتحاد الأوروبي بحسب ما تملي سياساتها.

وأخيراً، كان من ضمن المتعاقدين في عدد من مشاريع البرنامج الإطاري السادس، المركز الصناعي الإسرائيلي للبحث والتطوير ماتيموب (MATIMOP)، ومنظمات التعاون في مجالات التكنولوجيا والبحث والتطوير التابعة لوزارة الصناعة والتجارة والعمل الإسرائيلية. وتتضمن قائمة الشركات في (MATIMOP) عدد من الشركات الموجودة في المستوطنات، كما أن عدد من مراكز البحث والتطوير التابعة لـ (MATIMOP) تعمل من داخل المستوطنات، وستعرض لهذا الأمر بتفصيل أكبر في قسم لاحق من هذه المراجعة مخصص لبرنامج غاليلو التابع للاتحاد الأوروبي. ولا يظهر أن تفاهم المفوضية مع (MATIMOP/ISERD⁷³) يشمل منع (MATIMOP) من توجيه التمويل الذي يقدمه المجتمع الأوروبي إلى الشركات الموجودة في المستوطنات. وفيما لو قبل الاتحاد الأوروبي بالطلب الإسرائيلي بمشاركة ممثل عن مكتب العلوم الإسرائيلي في اللجنة التحضيرية للمشروع الإطاري السابع الذي تم تأسيسه مؤخراً، فمن غير المرجح أن الاتحاد سيحصل على موافقة هذا الممثل لاحترام القواعد الخاصة باستثناء المستوطنات من المشاركة، والتي يسعى الاتحاد الأوروبي لتطبيقها دون أن يتسبب بجرح مشاعر أي جهة.

من الإشارات الإيجابية، أن منظمة عربية إسرائيلية اشتمت للمفوضية من ضعف استخدام اللغة العربية على صفحة الإنترنت المخصصة للبرنامج الإطاري الإسرائيلي في موقع الإنترنت التابع لبعثة المفوضية الإسرائيلية، وتم تطوير استخدام اللغة العربية في الموقع بعد استلام الشكوى. مع ذلك، من المرجح أن تبقى مشاركة الأقلية الفلسطينية في البرنامج في أضيق الحدود، مما يعكس تأثير التمييز التعليمي والمؤسسي الذي تتعرض له لهذه الأقلية. وقد تطرقنا إلى هذه السياسات التمييزية في تقرير العام الماضي.

مساعداات الاتحاد الأوروبي للمناطق الفلسطينية المحتلة/ المساعداات الإنسانية

ظل مستوى المساعداات الإنسانية التي يقدمها مكتب المساعداات الإنسانية التابع للمفوضية الأوروبية لسكان المناطق الفلسطينية المحتلة خلال العام 2005، على المستوى ذاته خلال العام 2004.

ناقشنا في مراجعة 2003-2004 تكفل المانحين بتحمل التكاليف الإضافية على توصيل المساعداات الإنسانية، والناشئة عن القيود المفروضة على التنقل التي تفرضها السلطات العسكرية الإسرائيلية بصفة منافية للقانون. وأشارت المراجعة إلى أنه من دون "إظهار احتجاج شديد حول هذه القيود، ودون اتخاذ خطوات واضحة بهدف رفع هذه القيود، فإن المانحين يضعفون احترام

⁷² على سبيل المثال: <http://icadc.cordis.lu/fep->

http://icadc.cordis.lu/fep-cgi/srchidadb?CALLER=FP6_PARTNERS&ACTION=D&RCN=59872&DOC=70&CAT=PART&QUERY=9

⁷³ المديرية عبر الوزارية للبرنامج الإطاري ضمن وزارة الصناعة والتجارة والعمل الإسرائيلية.

مجلد قانون اتفاقية جنيف الرابعة التي يستند إليها السكان الذين يعانون من الاحتلال لتوفير الحماية لهم، وأن ذلك يشكل انتهاكا لمبدأ الأيدي النظيفة".

وقد أورد مكتب المساعدات الإنسانية التابع للمفوضية الأوروبية (ECHO)، أن عملياته في المناطق الفلسطينية المحتلة ما تزال أكثر العمليات كلفة قياسا بعدد المنتفعين، على مستوى العالم.

كما أورد مكتب المساعدات الإنسانية التابع للمفوضية الأوروبية (ECHO) أنه كلما حاول إثارة القانون الدولي الإنساني في عملياته في المناطق الفلسطينية المحتلة، فإنه يواجه جمودا سياسيا. الإعلان الصادر عن الاتحاد الأوروبي خلال اجتماع مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر 2004، لم يأت على ذكر التكاليف الإضافية في حين ورد هذا الأمر في الإعلان الصادر في العام 2003. ومع ذلك، ورد في الإعلان:

تذكيرا بالتزامات إسرائيل بموجب القانون الدولي، بما في ذلك اتفاقية جنيف الرابعة، يدعو الاتحاد الأوروبي الحكومة الإسرائيلية إلى زيادة الجهود من أجل التخفيف من محنة الشعب الفلسطيني، وذلك من خلال اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية التي من شأنها تحسين الوضع الإنساني في المناطق الفلسطينية، ومن خلال ضمان إمكانية الوصول الكاملة والأمنة للبعثات الدبلوماسية والمنظمات الإنسانية إلى المناطق الفلسطينية.⁷⁴

قالت السيدة لويز مايكل، المفوضة الجديدة للمساعدات الإنسانية والتنمية، في أيار/مايو 2005:

رغم تحسن المناخ السياسي، ظلت معظم القيود على حركة الناس والبضائع على حالها. وفي حين أنه من الضروري ألا تصبح المساعدات الإنسانية من الخصائص الهيكلية للاقتصاد الفلسطيني، إلا أنه من الضروري أن تواصل الجهات المانحة مساعداتها لتلبية حاجات السكان.⁷⁵

منذ أواسط العام 2004، ازداد طرح الأسئلة علنا بخصوص ما يفعله المانحون عندما لا يتمكنون أو عندما لا يظهرون استعدادا لمعالجة هيكل السياسات الإسرائيلية المناهضة لحرية وصول المساعدات. وقد أشار أحد مسؤولي البنك الدولي أن المانحين لم يتصدوا للقيود على حركة الناس والبضائع، ولكنهم ببساطة صرفوا مزيد من الأموال لتأسيس شبكة أمان اجتماعي هائلة. واستنتج بالقول إنه دون ممارسة الضغوط على الصعيد السياسي، "فإننا نهدر الوقت هباءاً".

هناك طرح بأنه لا يمكن للمساعدات أن تكون بديلا عن غياب العمل السياسي من قبل مجتمع المانحين الدوليين، وقد ازدادت القناعة بهذا الطرح من قبل المانحين المحليين في نهاية العام 2004، وخصوصا فيما يتعلق تخفيف الآثار السلبية للجدار/العائق.⁷⁶

⁷⁴ الاجتماع الخامس لمجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، الفقرة 13.

⁷⁵ توفر المفوضية مساعدات إنسانية بقيمة 28.3 مليون يورو للفتات المستضعفة من الفلسطينيين، بيان صحفي، IP/05/549، 2005/5/10.

⁷⁶ على سبيل المثال: "في بيان صادر عن جان بيرنجر (رئيس الوكالة السويدية للمساعدات التنموية/ قسم آسيا) و جوهان شار (رئيس قسم المساعدات الإنسانية في الوكالة السويدية)، ظهر تساؤل حول دور المانحين الدوليين في المناطق الفلسطينية المحتلة. وخصوصا، تم التصريح بأنه على ضوء استمرار الاحتلال للمناطق الفلسطينية وإنشاء الجدار العازل، فقد تزايدت تكاليف المساعدات التنموية التي يقدمها المجتمع الدولي والوكالة السويدية تزايدا هائلا، وذلك بسبب القيود والعقبات الأخرى أمام العمليات التنموية". مكتب الأمانة العامة للجنة المحلية لتنسيق المعونة LACC، تخفيف الآثار السلبية للجدار: المضامين المترتبة على المانحين والوكالات التنفيذية العاملة في المناطق التي تأثرت بالجدار العازل، 30 كانون الثاني/يناير 2005، ملاحظة بالهامش رقم 54، صفحة 27.

الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - مشاريع تخفيف الآثار السلبية للجدار/العائق⁷⁷

خلال العام 2005، انهارت مساعي مجتمع المانحين لتفسير الفقرة 159⁷⁸ من الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، وللعمل وفقها. ومع ذلك، بدأت بعض الوكالات بتمويل ما يشكل من الناحية الجوهرية مشاريع هادفة لتخفيف الآثار الناجمة عن إنشاء الجدار، ولكنها تدعو هذه المشاريع بمسميات أخرى. ويواجه المانحون ووكالات تنفيذ المشاريع صعوبة كبيرة في محاولتهم لخلق توازن بين استنتاجات الرأي الاستشاري، وبين حاجات السكان المتضررين من إنشاء الجدار/العائق والنظام المرتبط به، والضغوط التي تمارس من أجل إرسال مبالغ كبيرة من التمويل الهادف إلى دعم العملية السلمية في الشرق الأوسط. ويتفاهم اختلاط الأمر جراء غياب أي خطوط إرشادية من هيئة تحالف المانحين، وغياب أي متابعة مفصلة من قبل السلطة الفلسطينية بخصوص الخطوط الإرشادية التي أصدرتها في العام 2004 للمانحين بخصوص مشاريع "تخفيف الآثار السلبية الناجمة عن الجدار"/العائق. عقد اجتماع بخصوص تنسيق التعاون التنموي للاتحاد الأوروبي في أيلول/سبتمبر 2004، وكان من المطروح تطوير خطوط إرشادية مشتركة للاتحاد الأوروبي على أن يوافق عليها رؤساء بعثات الاتحاد الأوروبي⁷⁹، ولكن لم يتم حتى الآن إنجاز أي شيء في هذا الصدد.

من الأمور التي كان غيابها ملحوظا، هي التوقعات بأن تعمل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بوصفها أطراف سامية متعاقدة في اتفاقية جينيف الرابعة، على توفير خطوط إرشادية لوكالاتها. وقد قامت البعثة الدبلوماسية لهولندا فقط بطلب خطوط إرشادية من العاصمة بخصوص التخفيف من الآثار السلبية لإنشاء الجدار⁸⁰ وبعد مرور سنة كاملة تقريبا على تقديم ذلك الطلب، لم تتلق البعثة الهولندية أي رد حتى الآن. قد يكون من المعقول انتظار توجيهات من السلطة الوطنية الفلسطينية من ناحية تنسيق التخطيط، ولكن هذا من شأنه أن يؤدي أيضا إلى إلقاء المسؤولية عن التزامات الدول الأطراف في اتفاقية جينيف الرابعة وإحالتها إلى السلطة الفلسطينية.

كان موقف مكتب القدس الأوروبي للمساعدات التقنية بحلول نهاية العام 2004 بخصوص تخفيف الآثار السلبية للجدار/العائق، أن "المفوضية الأوروبية قررت أن لا تدعم أو تنفذ مشاريع للبنية التحتية في المناطق المتأثرة بالجدار، استنادا إلى أن مشاريع كهذه لها تأثير ملموس وليس لها طبيعة انتقالية. ومع ذلك، ستقوم المفوضية الأوروبية بدعم نشاطات أخرى، وخصوصا ذات الطبيعة المؤقتة، والجهود الإنسانية، إضافة إلى مشاريع حشد التأييد والدعم لنشاطات المنظمات غير الحكومية في المجال القانوني"⁸¹. وظل هذا موقف مكتب المساعدات التقنية أثناء عام 2005.

الحكم الوارد في المادة 41 من مسودة مواد المعاهدة الخاصة بالمسؤولية عن الأعمال المنافية للقانون الدولي، والذي تم تأكيده في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، يوجب الدول "أن لا تعترف بشرعية وضع ناشئ عن انتهاك خطير [للأعراف القطعية للقانون الدولي العام]". ومن الظاهر أن هذا الأمر يغطي مسألة الانخراط في تعاملات تجارية مع أي هيئة قائمة في مستوطنة غير شرعية.

⁷⁷ لمزيد من المعلومات، انظر تقارير منظمة الحق، والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان:

[http://asp.alhaq.org/zalmaq/site/books/files/Building%20Walls.%20Breaking%20Communities%20\(Final\).pdf](http://asp.alhaq.org/zalmaq/site/books/files/Building%20Walls.%20Breaking%20Communities%20(Final).pdf)، و

http://www.pchrgaza.org/files/Reports/English/pdf_spec/PCHR%20Memorandum%20Implementation.pdf.

⁷⁸ ورد في الفقرة 159 من القرار الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية في 9 تموز/يوليو 2004، أن المحكمة تلزم كافة الدول بعد الاعتراف بالوضع غير القانوني الناتج عن إنشاء الجدار/العائق، وأن لا تقدم أي مساعدات من شأنها الإبقاء عليه.

⁷⁹ اللجنة المحلية لتنسيق المعونة، صفحة 24.

⁸⁰ المرجع السابق، صفحة 29.

⁸¹ المرجع السابق، صفحة 25.

كشفت المراجعة التي أجريتها في العام الماضي أن أحد الوكالات التي تنفذ المساعدات الإنسانية قامت باستئجار مرافق تخزين تقع في المنطقة الصناعية لمستوطنة عتروت في القدس الشرقية، وأدى ذلك الكشف إلى توجيه سؤال من أحد أعضاء البرلمان الأوروبي حول ما إذا كانت المفوضية تعلم "إذا كان أي برنامج للمساعدات الإنسانية من البرامج التي يمولها المجتمع الأوروبي، يستخدم أموال المجتمع الأوروبي في شراء بضائع أو خدمات من شركات قائمة في المستوطنات التي أنشأت بما يتنافى مع القانون"⁸².

أجابت المديرية العامة للمساعدات الإنسانية بأنها لم تعلم أن المنظمة المستفيدة، وهي برنامج الغذاء العالمي، قامت باستئجار مساحة للتخزين في مستوطنة عتروت، وصرحت بأن "المفوضية سوف تقوم بالإجراء المناسب نحو برنامج الغذاء العالمي كي تتجنب مواصلة استخدام مرافق التخزين في عتروت لتخزين مواد المساعدات التي يمولها الاتحاد الأوروبي". وحالياً، يبحث برنامج الغذاء العالمي عن أماكن تخزين أخرى.

إن إجابة المديرية العامة للمساعدات الإنسانية هي مثال مرحب به على قيام المفوضية بالتصرف بما يتماشى مع مبدأ الأيدي النظيفة. كما يتوافق هذا التصرف مع قانون المجتمع الأوروبي، إذ أن المادة 16 من اتفاقية الشراكة الإطارية للمفوضية الأوروبية مع المنظمات الإنسانية تنص على أن "مخصصات المساعدات الإنسانية يجب أن تحترم وتشجع فرض القانون الدولي الإنساني..."⁸³ إن تضمين هذا الشرط في اتفاقية الشراكة الإطارية ينطوي على إشارة بسيطة إلى ما يمكن أن ينتج عن تضمين شروط في الأداة المالية للحوار الأوروبي والشراكة، تلزم الاتحاد الأوروبي قانونياً أن يضمن تطبيق جميع اتفاقاته وإجراءاته الممولة بموجب الأداة المالية، بما يتوافق مع متطلبات القانون الدولي العام.

إعادة التأهيل وإعادة الإعمار

قرر جميع المانحين بحلول نهاية العام 2004، استجابة لطلب السلطة الفلسطينية، عدم تمويل نظام الطرق المنفصل في الضفة الغربية الذي اقترحه الحكومة الإسرائيلية.

وقد أعلن الاتحاد الأوروبي في الإعلان الصادر عن اجتماع مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر 2004:

ما زال الاتحاد الأوروبي يشعر باتشغال عميق جراء تدمير البنية التحتية الفلسطينية والمرافق الأخرى التي تساعد الفلسطينيين في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، والتي تم تمويلها من قبل الاتحاد الأوروبي ومانحين آخرين.

تحتفظ المفوضية بقاعدة بيانات لتقييم الأضرار التي لحقت بالمشاريع، ولكنها لم "تقدم فاتورة [أضرار]" أبداً إلى الحكومة الإسرائيلية. وقد وضعت المفوضية معايير معقولة جداً لمشاركة الاتحاد الأوروبي في أي برنامج مستقبلي شامل لإعادة الإعمار، تتفق مع الخطة التي تمتد لثلاث سنوات التي وضعها المبعوث الخاص للرباعية الدولية:

⁸² السؤال رقم H0749/05، وجهته لويزا مورغانتينني، 15 أيلول/سبتمبر 2005.

⁸³ "[...] المادة 16 من اتفاقية الشراكة الإطارية مع المنظمات الإنسانية، والتي هي الأساس الذي يستند إليه الدعم المالي لتنفيذ العمليات الإنسانية، ينص على عدة شروط، من ضمنها: "عمليات المساعدات الإنسانية يجب أن تحترم وتشجع فرض القانون الدولي الإنساني والمبادئ الإنسانية". إجابة المفوضية على سؤال من البرلمان الأوروبي رقم H0749/05، الملحق، ستراسبورغ، 29 أيلول/سبتمبر 2005.

معايير مشاركة الاتحاد الأوروبي: قبل الشروع بأي استثمار كبير في إنشاء البنية التحتية، يجب تخفيف القيود المفروضة على الحركة وإمكانية الوصول أمام الناس والبضائع، ويجب السعي للحصول على ضمانات من إسرائيل بشأن عمليات النقل في الموانئ والمطارات.⁸⁴

وكان أحد الشروط التي استند إليها المجلس الأوروبي في إعلانه عن دعم الانسحاب الإسرائيلي من غزة، هو أن تقوم إسرائيل بتسهيل إعاد تأهيل وإعادة إعمار غزة.

انتهى الانسحاب الإسرائيلي في 12 أيلول/سبتمبر، وبعد ذلك مباشرة أغلقت السلطات الإسرائيلية معبر كارني المخصص للبضائع لفترات ممتدة، ولم تسمح بفتحه سوى فترات متقطعة لإدخال شحنات الأغذية المستوردة. كما تم إغلاق معبر رفح على الحدود المصرية في 7 أيلول/سبتمبر ولم يتم افتتاحه من جديد إلا بعد مرور عشرة أسابيع بتدخل مباشر من وزيرة الخارجية الأمريكية. وذلك باستثناء فترة تم فتح المعبر خلالها لمدة سبعة أيام لمرور الحجاج في طريقهم إلى مكة.⁸⁵

برنامج غاليلو

وقعت إسرائيل مع الاتحاد الأوروبي اتفاقية في حزيران/يونيو 2004 مكنت إسرائيل من المشاركة في برنامج غاليلو، وهو برنامج الملاحة الكونية للأقمار الصناعية التابع لوكالة الفضاء الأوروبية. كما تم توقيع اتفاقية إضافية في 5 أيلول/سبتمبر 2005 سمحت لهيئة ماتيموب (MATIMOP) الإسرائيلية بالانضمام إلى عضوية المشروع المشترك ضمن غاليلو.

هيئة ماتيموب هي الهيئة الصناعية الإسرائيلية المسؤولة عن البحث والتطوير في المكتب العلمي الرئيسي (ضمن وزارة الصناعة والتجارة والعمل)، وتعمل على تشجيع التعاون في مجال البحث والتطوير التكنولوجي ونشاطات نقل التكنولوجيا بين إسرائيل والصناعات الأجنبية.

هناك ثلاث هيئات متخصصة بالمبادرات التكنولوجية مرتبطة بهيئة ماتيموب، وتعمل من داخل المستوطنات. وهي موفيت بياهوذا المحدودة وتعمل من داخل مستوطنة كريات أربع قرب الخليل؛ وشركة ميتاغ للتكنولوجيا المتقدمة، وتعمل من داخل المنطقة الصناعية في مستوطنة كاتزرين في مرتفعات الجولان؛ وشركة إنسينتف تكنولوجيكال إنكوبيتز المحدودة (واسمها السابق هو مركز أوريت للبحث والتطوير التكنولوجي)، وتعمل من مستوطنة أريئيل في شمال الضفة الغربية. وكذلك، تمول وكالة الفضاء الإسرائيلية مشاريع في كلية يهوذا والسامرة الواقعة في مستوطنة أريئيل.⁸⁶

في حالة الفصل التجاري من اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل والبرنامج الإطاري، تمت مطالبة المفوضية الأوروبية للتصرف بعد أن قامت منظمات غير حكومية بالكشف عن المشاركة غير الشرعية للشركات العاملة من المستوطنات في مجالات التعاون التفضيلي. لم يكن من الممكن لواضعي هذا التقرير التحقق ما إذا كانت المفوضية ستقوم بأي إجراء فيما إذا لم تجري مطالبتها، كي تضمن أن تمويل المجتمع الأوروبي ضمن برنامج غاليلو، لن يوجه إلى شركات تعمل من المستوطنات غير الشرعية، وأن الهيئات الموجودة في المستوطنات لن تستفيد بصفة مباشرة من التمويل.

⁸⁴ COM(2005) 458, p.11.

⁸⁵ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، تقرير حول الوضع في قطاع غزة، 31 تشرين الأول/أكتوبر 2005، صفحة 2.

⁸⁶ بيان صحفي عن زيارة رئيس وكالة الفضاء الإسرائيلية إلى كلية يهوذا والسامرة، 1 أيلول/سبتمبر 2005.

مشاركة القطاع الخاص على نحو يتعارض مع القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان: مشاركة الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه

أشار تقرير المراجعة للفترة 2003-2004 إلى تيار من "المشاكل التقنية" والمخالفات التي من المرجح أن تنتج عن توسيع نطاق شراكة الاتحاد الأوروبي مع البلدان التي تتعارض سياساتها العامة وتشريعاتها الوطنية مع القانون الدولي.

عندما قامت إسرائيل بإلغاء الحواجز أمام الوصول إلى أسواقها، وخصخصة قطاع البنوك، وتخفيف قيود قواعد المشتريات العامة، ازداد حجم استثمار الشركات الموجودة في بلدان الاتحاد الأوروبي في إسرائيل، وما زال هذا الاتجاه متواصلًا. وفيما تتوسع عمليات دمج إسرائيل في السوق الموحدة للاتحاد الأوروبي، وبرامج المشتريات المشتركة، من المعقول أن نتوقع أن الشركات الموجودة في المستوطنات الإسرائيلية، والشركات الإسرائيلية التي تشارك في نشاطات تخالف القانون الدولي الإنساني، سوف يكون لها حضور أكبر في برامج المشتريات العامة للاتحاد الأوروبي (بما في ذلك قيامها بتنفيذ مشاريع المساعدات الخارجية)، وفي النشاطات الأخرى الممولة من المال الأوروبي العام. وهذا الأمر يثير الأسئلة حول مدى اعتبار الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء لالتزاماتهم بحقوق الإنسان والقانون الدولي العام إذ ينخرطون في نشاطات القطاع الخاص المذكورة أعلاه.

لقد حدث منذ فترة طويلة أن امتلكت استثمارات أجنبية شركات إسرائيلية موجودة في المستوطنات، أو شركات لها فروع أو شركات تابعة في المستوطنات. ومثال على ذلك شركة يونيليفر إسرائيل، وهي شركة تابعة لشركة يونيليفر البريطانية/الهولندية، وتملك شركة بيغل وبيغل التي تقع في مستوطنة باركان. كما تشترك مجموعة دانون الفرنسية في مشاريع مشتركة مع شركة دانون سبرينغز أوف إيدن ومع شركة مياه إيدن التي تعمل في تعبئة المياه في مرتفعات الجولان. كما تمتلك الشركة السويدية آسا أبلوي آيه بي أكبر حصة من الأسهم في مصنع مول-تي-لوك الذي يقع في مستوطنة باركان.

أن مسألة مدى إخضاع الشركات عبر القومية للحساب بموجب القانون الدولي العام، هي مسألة تتجاوز اختصاص هذه المراجعة. ولكن، عندما يتم يأتي الأمر إلى الأموال العامة للاتحاد الأوروبي أو أحد الدول الأعضاء، أو عندما يقوم الاتحاد الأوروبي أو الدول الأعضاء بتشجيع التجارة والاستثمار مع البلدان الأخرى، فلا يمكن للحكومات ببساطة أن تعهد بمسؤولياتها في الحيلة وواجبها باحترام والتأكد من احترام اتفاقية جنيف الرابعة، إلى القطاع الخاص في بلدان الحكومات المعنية. وكما أشارت المفوضية، "عندما يتم تزويد الشركات بدعم من الأموال العامة، فإن ذلك يتضمن مسؤولية مشتركة تتحمل الحكومات جزءا منها بخصوص تلك النشاطات."⁸⁷

القسم التالي يوضح أمثلة مختلفة لاستثمارات عامة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومبادرات لتشجيع التجارة، ويظهر أنها تخفق في هذا الامتحان البسيط.

العطاءات العامة لدولة إسرائيل ومشاركة شركات من بلدان الاتحاد الأوروبي بتشجيع من البلدان الأعضاء في الاتحاد

العطاءات العامة التالية التي دعت فيها الحكومة الإسرائيلية لمشاركة شركات في مشاريع تتضمن تطبيق إجراءات تتعارض مع القانون الدولي. وقد تم الحصول على هذه الأمثلة من "قائمة المشاريع الإسرائيلية" في الاستثمارات والتجارة البريطانية، وقد أعد هذه القائمة فريق التجارة والاستثمار البريطاني في السفارة البريطانية في تل أبيب، وكان قد أعلن عنها في موقع الإنترنت التابع للسفارة.

⁸⁷ مذكرة صادرة عن المفوضية بخصوص المسؤولية الاجتماعية للشركات: مساهمة قطاع الأعمال بالتنمية المستدامة، COM(2002) 347 final،

مشروع سكة الحديد الخفيفة في القدس

مشروع سكة الحديد الخفيفة في القدس سوف يربط مستوطنات القدس الشرقية في التلة الفرنسية مع بسغات زئيف في القدس الغربية. وقد فازت بالعطاء شركة سيبي باس غروب، التي تضم في عضويتها الشركة الفرنسية ألتوم، والشركة المتعددة القوميات CGEA-Connex، وتعهدهت الشركة الفائزة بتوفير 28 بالمئة من التمويل بينما توفر دولة إسرائيل باقي التمويل.

صرح المتحدث باسم وزارة الخارجية الفرنسية أن "مشاركة الشركات الفرنسية في إنشاء سكة الحديد الخفيفة حدثت في إطار السوق الدولي"، وأضاف أنه ليس لهذه المشاركة "أي تأثير على وضع القدس الشرقية"⁸⁸. ومع ذلك، فإن حقيقة وجود السفير الفرنسي في تل أبيب في حفل توقيع العقد "يفند ادعاءات الحكومة الفرنسية بأنها غير متورطة في الأمر"، حسب أقوال مسؤول فرنسي.⁸⁹

في إشارة إلى "شرعية الحكومة الفلسطينية المقبلة وإمكانية استمرارها"، ورد في المذكرة الصادرة عن المفوضية حول الانفصال أنه بخصوص القدس "يجب على الاتحاد الأوروبي زيادة تأثير رسالته في رفض التزايد الأخير في النشاط الاستيطاني والجهود لتأسيس 'حقائق جديدة على الأرض'".⁹⁰

خط سكة الحديد أ1

في أيار/مايو 2005، نشرت شركة سكة الحديد الإسرائيلية وثائق التأهل للمشاركة في عطاء إنشاء القسم ب من خطة سكة الحديد أ1 الذي يربط مودين بالقدس. ويتضمن القسم ب نفقين، أحدهما بطول 3,5 كيلو متر شمال تقاطع اللطرون، والآخر بطول 1,2 كيلو متر شمال تقاطع شاعار هاغوي.

من غير المرجح أن إنشاء النفقين سيتجنب مناطق الضفة الغربية.

وفي ما يخص خط المسير الأولي للخط أ1، تلقى وزير النقل الإسرائيلي موافقة النائب العام على إنشاء أجزاء من النفقين المزمع إنشاؤهما في منطقة تتجاوز الخط الأخضر.⁹¹ وعلى النقيض من ادعاءات الحكومة الإسرائيلية بأن الجدار/العائق هو إنشاء مؤقت، فإن خط سكة الحديد بين تل أبيب والقدس سيكون جزءاً دائماً من شبكة سكة الحديد الإسرائيلية.

السجون

أعلنت دولة إسرائيل عن عطاء لإنشاء سجن تابع للقطاع الخاص للسجناء الجنائيين من الفئتين الأمنيتين المتوسطة والمنخفضة. ووفقاً للعطاء، ستكون الجهة المتعاقدة مسؤولة عن تصميم وإنشاء السجن وإدارته لمدة 25 عاماً. تم تحديث العطاء وتوجيهه نحو ثلاث مجموعات شركات تجاوزت المرحلة المالية الأولية. مجموعة الشركات الأولى تتضمن شركة GEPSA الفرنسية.

⁸⁸ باريس: الخط الحديدي لن يؤثر على وضع القدس الشرقية، صحيفة القدس، 27 تشرين الأول/أكتوبر 2005.

⁸⁹ بيغي سيدور، الفلسطينيون يحاولون إقناع الحكومة الفرنسية بإيقاف مشروع سكة الحديد الخفيفة، صحيفة جبروسالم بوست، 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2005.

⁹⁰ COM(2005) 458 p.7.

⁹¹ صحيفة إسرائيل إنسايدر، خط سكة الحديد بين تل أبيب والقدس يتجاوز "الخط الأخضر" في موقعين، 31 كانون الأول/ديسمبر 2004.

تجدر الإشارة إلى عدة نقاط تتعلق بالمشاركة المحتملة لشركات من بلدان الاتحاد الأوروبي ضمن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي سيتم من خلالها إنشاء وإدارة سجن خاص في إسرائيل:

- تقوم إسرائيل بوضع المحتجزين من الضفة الغربية وغزة في سجون إسرائيلية بما يتعارض مع أحكام اتفاقية جينيف الرابعة.⁹²
- لقد وقعت إسرائيل على معاهدة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، ولكنها لم تقم بإدماجها في القانون المحلي. وقد فشلت الالتماسات الخاصة والرسمية من أجل تحقيق ذلك. ويتضمن تقرير لاندو الصادر في العام 1987 حول استخدام التعذيب، على توصيات فقط، وقد ظل أحد قسمي التقرير سرياً، ويعتقد أنه يتناول الإجراءات المقبولة في عمليات التحقيق التي تجريها قوات الأمن الإسرائيلية. يشير التقرير القطري ضمن سياسة الجوار الأوروبي الخاص بإسرائيل إلى أنه منذ اندلاع الانتفاضة الثانية، ظهرت مزاعم متجددة بحدوث عمليات تعذيب، وأورد التقرير فقرة من تقرير المقرر الخاص لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الصادر في أيلول/سبتمبر 2003، حيث اشتكى فيه المقرر من صعوبة تقييم الوضع، "بالنظر إلى أنه لم يمنح إذناً بزيارة السجون الإسرائيلية أو مراكز الاحتجاز أو عقد لقاءات مع المسؤولين الحكوميين الذين يمكن أن يعاونهم على تقييم مدى صحة هذه المزاعم".⁹³
- يزعم أن مساحة الزنزانة التي تتسع لأربعة سجناء تقل عن ما هو متعارف عليه في البلدان الأخرى، بما في ذلك المعدل العام في أوروبا الغربية.

دعم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي للشركات الموجودة في مناطق الاتحاد

هناك مزاعم بأن سفارة بريطانيا في تل أبيب قدمت دعماً فاعلاً للشركة البريطانية A4e عندما دخلت في مناقصة لعطاء طرحته الحكومة الإسرائيلية لتنفيذ فرع القدس من "خطة ويسكونسون" لبرنامج الانتقال من المساعدات الحكومية إلى العمل.⁹⁴ وقد أكد مكتب العلاقات العامة في وزارة المالية الإسرائيلية أن الخطة التي ستنفذها شركة A4e تتضمن بعض الأحياء في القدس الشرقية.

وبعد أن قام محقق صحفي بمتابعة الأمر مع السفارة البريطانية وشركة A4e، أشارت السفارة "لقد أخبرنا شركة A4e أننا، وبحسب ما تصرح سياسة الحكومة البريطانية بوضوح، لن نستطيع ولن نقوم بتقديم أي دعم للعمل الناجم عن الفوز بهذا العطاء، إذا كان يشمل عمليات في القدس الشرقية وفي المستوطنات المحيطة التي ضمتها إسرائيل إلى المدينة".⁹⁵

إتاحة المشاركة في عطاءات الدول الأعضاء في الاتحاد أمام الشركات الإسرائيلية التي تنتهك القانون الدولي الإنساني

شركة التزويد الدفاعية الإسرائيلية إلبيت سيستمز هي أحد شركرتين متعاقدتين في مشروع تركيب أنظمة الكشف عن المتسللين على طول "الخط الشريطي" [بين الخط الأخضر والجدار العازل]. وكان الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية قد أعلن أن الجدار/العائق والنظام الناشئ عنه في المناطق المحتلة هو منافي للقانون.

إن شركة إلبيت سيستمز هي مقاليد فرعي كبير في تجمع شركات فاز بعطاء لوزارة الدفاع البريطانية. وقد وجه أحد أعضاء البرلمان البريطاني سؤالاً "لوزير الدفاع ما إذا كانت وزارته تسمح بمشاركة شركة في عطاءات بريطانية إذا كانت الشركة

⁹² المادة 76، اتفاقية جينيف الرابعة: "الأشخاص المحميون الذين توجه لهم اتهامات بارتكاب اعتداءات يجب أن يتم احتجازهم في المناطق المحتلة، وإذا إدينوا بارتكاب جرائم يجب أن يمضوا فترة السجن في المناطق المحتلة. [...]".

⁹³ 373 (2004) COM، صفحة 9، لمزيد من المعلومات انظر <http://www.stoptorture.org.il//eng/images/uploaded/publications/58.pdf>.

⁹⁴ علي أبو ناعمة، كيف تقوم بريطانيا بمساعدة إسرائيل، ميدل إيست إنترناشونال، 14 نيسان/إبريل 2005.

⁹⁵ المرجع السابق.

متورطة في نشاطات تنتهك القانون الدولي الإنساني، لا سيما وأن الحكومة البريطانية قد أدانت هذه النشاطات". وفي وقت كتابة هذا التقرير، لم تكن الحكومة قد أجابت عن هذا السؤال بعد.

تصرفات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ضمن الشؤون العدلية والداخلية

تقع المسؤولية الرئيسية على سياسات الاتحاد الأوروبي لشؤون العدل والداخلية، على عاتق الدول الأعضاء.

مثال على تصرف لدولة عضو في الاتحاد تم اتخاذه دعماً للالتزامات بالقانون الدولي الإنساني

في أيار/مايو 2005، طلب وزير العدل الألماني تغيير مكان اجتماع مع وزير العدل الإسرائيلي، تسفاي ليفني، عندما علم الوزير الألماني أن مكتب الوزير الإسرائيلي يقع في القدس الشرقية. لم يوافق الوزير الإسرائيلي على تغيير مكان انعقاد الاجتماع، ولذلك لم يعقد الاجتماع.⁹⁶

مثال على تصرف دولة عضو في الاتحاد يقوض عمل القانون الدولي الإنساني

(اتفاقية جنيف الرابعة والاختصاص القضائي العالمي) - بريطانيا

بموجب قانون اتفاقية جنيف للعام 1957، تتمتع الحكومة البريطانية بسلطة قضائية دولية لاعتقال ومحاكمة من يشبهه بارتكابهم انتهاكات جسيمة لاتفاقية جنيف الرابعة.⁹⁷ قدم نشطاء حقوق الإنسان للشرطة البريطانية أدلة تزعم بارتكاب جريمة من قبل الجنرال الإسرائيلي (احتياط) دورون ألموغ بينما كان قائداً في قطاع غزة خلال الفترة 2000-2003. وتتضمن هذه الجرائم المزعومة القتل خارج إطار القانون على يد القوات الإسرائيلية، وهدم البيوت. وقد صدرت مذكرة اعتقال بحق الجنرال ألموغ بسبب التدمير الكبير الذي طال 59 منزلاً في مخيم رفح للاجئين في 10 كانون الثاني/يناير 2002.⁹⁸

في تموز/يوليو 2001، أصدر وزير الخارجية البريطاني، جاك سترو، بياناً عبر فيه عن انشغاله العميق جراء تدمير المنازل في رفح.⁹⁹

عند وصول الطائرة التي تقل الجنرال ألموغ إلى مطار هيثرو في 11 أيلول/سبتمبر 2005، كان بانتظاره عناصر من وحدة مكافحة الإرهاب وجرائم الحرب لاعتقاله. ويبدو أنه تم إعلام ألموغ بعملية الاعتقال المنتظرة، فقرر البقاء على متن الطائرة. وامتنعت شرطة لندن عن الدخول إلى الطائرة، وعاد ألموغ إلى إسرائيل.

تنص المادة 146 من اتفاقية جنيف الرابعة:

يلتزم كل طرف متعاقد بملاحقة المتهمين باقتراف مثل هذه المخالفات الجسيمة أو بالأمر باقترافها، وتقديمهم إلى محاكمة، أي كانت جنسيتهم.

⁹⁶ ديانا باور-خير، سياسي ألماني يقول "لا" للوزير الإسرائيلي ليفني، Ynet News، 15 أيار/مايو 2005.

⁹⁷ دانييل ماكوفر و كيت ماينارد، واجب بريطانيا أزاء "السلطة القضائية العالمية"، صحيفة التايمز، 4 تشرين الأول/أكتوبر 2005.

⁹⁸ الانتهاكات الجسيمة تتضمن القتل العمد، والتعذيب أو المعاملة اللاإنسانية، والتدمير الهائل والمنافي للقانون، والاستيلاء على الممتلكات. (المادة 147 من اتفاقية جنيف الرابعة).

⁹⁹ بيان صادر عن وزير الخارجية البريطاني، جاك سترو، حول هدم البيوت في القدس ورفح، 10 تموز/يوليو 2001.

القانون البريطاني الخاص باتفاقية جنيف لسنة 1957 ينطبق على:

أي شخص، أيا كانت جنسيته، يقترب، داخل أو خارج المملكة المتحدة، أو يساعد أو يحرض أو يتسبب في ارتكاب أي شخص آخر لانتهاك جسيم لأي من المعاهدات الواردة في البروتوكول الأول ... [المادة 1 (1)].¹⁰⁰

بعد هذه الحادثة، كان من المتوقع أن يقوم وزير العدل الإسرائيلي بالطلب من نظيره البريطاني القيام بتعديل القانون الذي يمكن القضاة من إصدار أمر اعتقال استنادا إلى مزاعم بارتكاب جرائم حرب. وحسب التقارير، فإن أحد المقترحات في هذا الشأن هو أن يتطلب إصدار مذكرات الاعتقال موافقة النائب العام (ويتم تعيينه على أساس سياسي). وهناك مقترح آخر، يتشابه مع "النموذج البلجيكي" التي قامت بإيقاف إجراء قانوني ضد رئيس الوزراء الإسرائيلي، حيث تقوم بريطانيا بإعداد قائمة من البلدان التي تعتبر أنها تلتزم بالإجراءات القانونية، وتعلن استثناء مواطني هذه الدول من قضايا جرائم الحرب التي يرفعها أفراد. وقال مسؤول إسرائيلي "بالطبع نحن نتوقع أن تكون إسرائيل ضمن هذه القائمة".¹⁰¹

يوجد حاليا التماسين أمام المحكمة الإسرائيلية العليا بخصوص الانتهاك الجسيم للقانون المتمثل بالقتل المتعمد. وقد تم تعليق جلسات الاستماع بشأن القتل المستهدف في شباط/فبراير، أي بعد ثلاث سنوات ونصف بعد تقديم الالتماس، وذلك بسبب إعلان حكومة إسرائيل بوقف هذه الممارسة خلال مؤتمر شرم الشيخ الذي عقد في 8 شباط/فبراير 2005.¹⁰²

امتنعت المحكمة الإسرائيلية العليا أيضا، طوال عامين، من إصدار حكم بشأن الالتماس بشأن قانونية سياسة عدم التحقيق في مقتل المدنيين الفلسطينيين على يد قوات الدفاع الإسرائيلية، ما عدا الحالات الاستثنائية، وقد استمرت هذه السياسة منذ اندلاع الانتفاضة الثانية في العام 2000.¹⁰³

أورد الاتحاد الأوروبي أنه حث الحكومة الإسرائيلية كي:

توقف ممارسة القتل خارج نطاق القانون وعمليات هدم البيوت، وأن تتصرف بضبط نفس أزاء العنف الفلسطيني. كما أثار الاتحاد الأوروبي مسألة انشغاله جراء العقوبات الجماعية، ودعا إسرائيل إلى التحقق من أن أي إساءات يرتكبها عناصر قوات الدفاع الإسرائيلية، أو المستوطنون، أو آخرون، يجري التحقيق بشأنها بصورة ملائمة ويلحق مرتكبوها قضائيا.¹⁰⁴

صرح يشاي مينوهرين، الناطق باسم بيش غافول، بالقول "نحن نتعامل مع كل حالة في الخارج بعد أن نستنفذ كل احتمال ممكن في إسرائيل".¹⁰⁵ يبدو أنه لا توجد سوى آفاق ضيقة لإحداث أي إصلاح في ثقافة الإفلات من العقاب التي وصفها العديد من المتخصصين الإسرائيليين في مجال حقوق الإنسان وفي المجال القانوني، بأنه منتشرة كالوباء داخل الجيش الإسرائيلي وجهازي الشرطة والقضاء. وفي الوقت نفسه، وعندما يكون المشتبه بارتكابهم جرائم حرب من الإسرائيليين، نجد الدول الأخرى مستعدة

¹⁰⁰ منظمة العفو الدولية، بريطانيا، أمنستي تشجب التقصير في اعتقال شخص إسرائيلي مشتبه بارتكابه جرائم حرب، 14 أيلول/سبتمبر 2005.

¹⁰¹ دان ويليامز، إسرائيل تريد من بريطانيا تضيق القانون الخاص بقضايا جرائم الحرب، رويترز، 18 أيلول/سبتمبر 2005.

¹⁰² اللجنة العامة لمناهضة التعذيب في إسرائيل، بيان صحفي، 16 شباط/فبراير 2005.

¹⁰³ مايكل سفارد، إما المحكمة العليا أو مجلس اللوردات، صحيفة هآريتز، 14 أيلول/سبتمبر 2005.

¹⁰⁴ تقرير الاتحاد الأوروبي السنوي حول حقوق الإنسان، 2005، صفحة 150.

¹⁰⁵ يوفال يوعاز و غيدون ألون، الكنيسة سيناقش القضايا المرفوعة في الخارج ضد ضباط جيش الدفاع الإسرائيلي، صحيفة هآريتز، 14

أيلول/سبتمبر 2005.

لمنع تنفيذ التشريعات التي سنتها لجلب المشتبه بارتكابهم جرائم حرب، لمواجهة العدالة في محاكمهم، وذلك للوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاقيات جنيف الصادرة في العام 1949.¹⁰⁶

رد الاتحاد الأوروبي على عدم التعاون الإسرائيلي الانتقائي في تنفيذ الاختصاص القضائي العالمي في جرائم الحرب: "لا أنزع في شيء"*

بموجب خطة العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبي، وافق الاتحاد الأوروبي وإسرائيل على "تشجيع التعاون في قضايا مثل مكافحة الإفلات من العقاب من قبل مرتكبي التطهير العرقي وجرائم الحرب وجميع الجرائم ضد الإنسانية".¹⁰⁷ ووفقاً للخطوط الإرشادية التي وضعها المجلس الأوروبي بخصوص الحوارات حول قضايا حقوق الإنسان، يجب أن يكون من ضمن القضايا ذات الأولوية التي ينبغي إدراجها في برنامج عمل أي حوار حول حقوق الإنسان "التعاون مع الإجراءات والآليات الدولية في مجال حقوق الإنسان ... والتعاون الدولي في مجال العدالة".¹⁰⁸

ساعدت وحدة شرطة الإنتربول الإسرائيلية في آب/أغسطس 2005 في اعتقال شخص كرواتي فار من العدالة، يفترض أنه الممول الرئيسي للجنرال الكرواتي المتهم بقتل ما يزيد عن 150 شخصاً من الصرب في حرب الاستقلال الكرواتية. وكانت المحكمة الدولية الخاصة ليوغوسلافيا السابقة قد وجهت في العام 2001 اتهامات للجنرال المجرم غوتوفينا عن جرائم القتل التي ارتكبها في العام 1995.¹⁰⁹

ولكن في تموز/يوليو 2005، رفضت إسرائيل للمرة الثانية تسليم مواطن إسرائيلي من أصل بولندي متهم بجرائم ضد سجناء ألمان بعد نهاية الحرب العالمية الثانية. وقد وجه المدعون العامون في بولندا اتهاماً لسلمون موريل بالمسؤولية عن مقتل ما لا يقل عن 1,500 سجين في مخيم سويتوتشوفيك. وكانت إسرائيل التي ليس بينها وبين بولندا اتفاقية لتسليم المجرمين، قد رفضت في العام 1998 طلب تسليم السيد موريل الذي استند إلى اتهامات بممارسة التعذيب؛ وقد تم توسيع الطلب الحالي ليشمل تهمة التطهير العرقي، ولا يسري قانون التقادم* لهذه الجريمة في القانون البولندي. وكان موريل قد غادر بولندا إلى إسرائيل في العام 1994 على أثر ظهور هذه الاتهامات ضده¹¹⁰. وقد أعلنت إسرائيل أن لا أساس لهذه الاتهامات.

بصرف النظر ما إذا كانت إسرائيل تصر على حقها باستثناء أحد مواطنيها من تطبيق الاختصاص الجنائي العالمي، أو على حقها بالتعاون بصفة انتقائية في تطبيق الاختصاص القضائي العالمي ضد مرتكبي جرائم الحرب، والذي تقر به إسرائيل، يظهر أن عدم تعاون إسرائيل قد تسبب بانزعاج كبير ضمن السلطات البولندية.

¹⁰⁶ المحامون هيتمان و روز، والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، إسرائيلي مشتبه بارتكابه جرائم حرب يفلت من العدالة في بريطانيا بعد أن أصدرت محمة بريطانيا أمراً باعتقاله، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، الوثيقة 105، 11 أيلول/سبتمبر 2005.

* "لا أنزع في شيء"، عبارة قانونية تعني قبول المتهم بالإدانة لكن دون الاعتراف بالذنب، وبذلك يتحمل العقاب ولكن يمكنه إنكار الاتهام في جلسة أخرى. - المترجم

¹⁰⁷ COM(2004) 790, p.14.

¹⁰⁸ الخطوط الإرشادية، صفحة 25.

¹⁰⁹ ياكوف كاتز، إسرائيل ساعدت في القبض على كرواتي فار من العدالة، صحيفة جيروسالم بوست، 28 أيلول/سبتمبر 2005.

* القانون الناص على وجوب مراعاة مواعيد خاصة لرفع نوع معين من الدعاوى، بحيث إذا انقضت هذه المواعيد دون أن ترفع سقطت حقوق أصحابها في رفعها. - المعجم القانوني، الفاروقي.

¹¹⁰ إسرائيل ترفض تسليم يهودي بولندي متهم بجريمة التطهير العرقي خلال الحرب العالمية الثانية. وكالة أسوشيتد برس، 6 تموز/يوليو 2005.

مع ذلك، وبصرف النظر عن دعم الاتحاد الأوروبي الكبير لتأسيس المحكمة الجنائية الدولية، ومساعي المعارضة الشديدة التي تحدث (بما في ذلك من قبل الولايات المتحدة) لمنع المحكمة الجنائية الدولية من تطبيق الاختصاص القضائي الدولي، لم يقدم الاتحاد الأوروبي حتى وقت كتابة هذا التقرير أي استجابة علنية واضحة لرفض إسرائيل للتعاون، أو تحدي الأساس المنطقي الذي استندت إليه في هذا الرفض. وقد تركت بولندا كي تقدم شكوى، وكأن هذا الأمر لا علاقة له بالتعاون المنتظر مع إسرائيل في مجال الشؤون الداخلية والعدلية.

ملاحظات ختامية

يتضح من الأمثلة العديدة التي راجعناها في هذا التقرير، أن التزام الاتحاد الأوروبي بالتطبيق المتسق والمتواصل والفعال للالتزامات القائمة بحقوق الإنسان، عادة ما يكون غير قادر على التصدي للضغوط السياسية الاستباقية والتي تعمل على تشويه هذا الالتزام. وقد سعى مناصرو حقوق الإنسان، عموماً، إلى تصويب هذا التطبيق الضعيف لتلك الالتزامات في حالة التعامل مع إسرائيل، من خلال محاولة تغيير الإرادة السياسية السائدة، أو من خلال محاولة جعل العمليات المؤسسية المتصلة بحقوق الإنسان في الاتحاد الأوروبي أكثر حزماً في التصدي للإرادة السياسية المناوئة.

يتعامل الاتحاد الأوروبي بالتزاماته المتصلة بحقوق الإنسان بصفة "أفقية"، أو "شاملة"، وهذا يعني أن احترام هذه الالتزامات بوصفها جزءاً من القيم المشتركة للمجتمع الأوروبي يجب أن يطبق ضمن مؤسسات الاتحاد الأوروبي من خلال تطبيق أعراف متسقة ومتواصلة بحيث تشمل سياسات الاتحاد الأوروبي المتنوعة، وذلك بصفة تستند إلى المبادرة (في تحديد جوانب القصور، والأهداف، وسبل معالجة القصور)، وأيضاً بأثر رجعي (من خلال تقييم تنفيذ السياسات). ومع ذلك، هناك اتفاق عام بخصوص الحاجة إلى تعزيز كبير للقدرات المؤسسية من أجل تطبيق قيم حقوق الإنسان للاتحاد الأوروبي بفاعلية، ولتعزيز الأساس القانوني والتقني المؤسسي لتطبيق هذه القيم. ما انفكت منظمات غير حكومية دولية عديدة تنادي بإجراء إصلاحات مؤسسية بهدف تحقيق هذا الهدف، بما في ذلك إقرار ممارسات تتضمن نقاط معيارية مناسبة ومتسقة في مجال حقوق الإنسان. ويلعب البرلمان الأوروبي ضمن مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ومنذ سنوات عديدة، دوراً قوياً ومحفزاً في مناصرة إصلاحات كهذه.

تطبيق مادة "العنصر الرئيسي"

تعتبر مادة "العنصر الرئيسي" في اتفاقيات الشراكة وسيلة لمناصرة احترام حقوق الإنسان في البلدان الأخرى، ولكن تم توجيه انتقادات واسعة لقيام الاتحاد الأوروبي بإدارة تطبيق هذه المادة تطبيقاً سياسياً في اتفاقيات التعاون الإطارية مع البلدان الأخرى. فبحسب ما ورد في مسودة تقرير البرلمان الأوروبي التي يجري النظر فيها حالياً، فإن هذا التطبيق:

[...] يعتمد اعتماداً كبيراً على الاعتبارات الجيو-سياسية أو الجيو-اقتصادية التي أضعفت من مصداقية [مادة العنصر الرئيسي]، مما قلصها في العديد من الحالات إلى مجرد إعلانات للمبادئ لا تأثير لها في الممارسة العملية، وجعلها في مناسبات عديدة موضوعاً لتطبيق المعايير المزدوجة، اعتماداً على [العلاقة مع] البلدان التي تحدث فيها انتهاكات حقوق الإنسان.¹¹¹

ركز البرلمان الأوروبي خلال العقد الماضي انتباهها كثيراً لهذه المشكلة، وظل يناصر بصفة فعالة إجراء تطورات متعددة من النواحي السياسية والمؤسسية.

في تقرير العام 2004،¹¹² أصدر البرلمان الأوروبي توصيات للمجلس والمفوضية الأوروبية بوجوب تأسيس لجان فرعية معنية بحقوق الإنسان مع كل البلدان الشريكة ضمن سياسة الجوار الأوروبي. وتم فعلاً تبني تلك التوصية بوصفها هدفاً ينبغي السعي إلى تحقيقه مع جميع البلدان الشريكة، وقد تم تطبيقه مع عدد من البلدان الشريكة. ولكن، وكما أشرنا سابقاً في هذا التقرير، فقد تخلى الاتحاد الأوروبي عن جهوده لإقناع إسرائيل بالموافقة على تأسيس لجنة فرعية جديدة معنية بحقوق الإنسان، بعد أن أبدت إسرائيل معارضتها لذلك.

¹¹¹ فيتوريو أغنوليتو، المقرر الخاص، مسودة تقرير حول مواد حقوق الإنسان والديمقراطية في اتفاقيات الاتحاد الأوروبي، البرلمان الأوروبي، لجنة الشؤون الخارجية، provisional 2005/2057، 28 أيلول/سبتمبر 2005، صفحة 5.

¹¹² A6-0086/2005

وفي أمر مرتبط بالتحضير لإصدار التقرير البرلماني الجديد،¹¹³ هناك دعم يتزايد حاليا في البرلمان الأوروبي للجهود الساعية لتشجيع إجراءات من شأنها زيادة ما يلي:

- الشفافية، والاتساق، والموضوعية في تطبيق مادة العنصر الرئيسي، والعمليات المؤسسية التي يتم الاعتماد عليها في تطبيقها؛
- الشفافية، والوضوح، والاتساق في المعايير والعمليات التي يتم تطبيقها لتقييم أداء البلدان الأخرى (بما في ذلك تأسيس نظام موحد من النقاط المرجعية)؛
- الشفافية، والوضوح والاتساق في العمليات التي يتم تطبيقها لتحديد وتنفيذ استجابات الاتحاد الأوروبي بخصوص جوانب القصور والانتهاكات في مجال حقوق الإنسان في البلدان الأخرى.

مع ذلك، ففي حالة إسرائيل، فإن الأسئلة الملحة التي تثار ضمن مؤسسات الاتحاد الأوروبي تتعلق بمدى فائدة تطبيق مادة العنصر الرئيسي إلى أقصى حد ممكن - أي، التعليق الكامل لاتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، وكافة ترتيبات اتفاقية التعاون التي تتضمن تقديم مساعدات. ولغاية الآن، لم ير الاتحاد الأوروبي من المناسب اتخاذ إجراء تعليق الاتفاقيات، سوى في حالة الأنظمة الضعيفة، المعزولة دوليا، وشديدة الاعتماد على المساعدات، وبصفة رئيسية في منطقة إفريقيا والكاربيبي والمحيط الهادي.

ومن الواضح أن الاتحاد الأوروبي لا يعتقد أن بإمكانه تحقيق التزام إسرائيل بالقانون الدولي من خلال التهديد بتطبيق أشد الإجراءات السلبية المتوفرة للاتحاد. ومن الواضح أن الاتحاد الأوروبي لا يميل إلى تطبيق إجراءات سلبية كهذه استنادا إلى شواغل متعلقة بحقوق الإنسان رغبة منه بتشكيل مثال يقتدي به للشركاء المهمين الآخرين لإسرائيل في مجال التعاون. الاتحاد الأوروبي ليس مستعدا للتمعن بالصورة الأشمل التي تنطوي على أن تأسس مثال كهذا يتسم بالجدارة، نظرا للمساهمة التي من شأنه تقديمها في تعزيز مصداقية التزام الاتحاد الأوروبي بحقوق الإنسان، والقوة السياسية لمجموع القانون الدولي الذي يستند إليه إجراء كهذا.

لا يوجد إجابات قانونية للأسئلة المتعلقة بفائدة ومدى مناسبة وضع اشتراطات سلبية في ما يتعلق بإسرائيل، أما الإجابات السياسية السائدة ضمن الاتحاد الأوروبي فتميل، وربما يكون ذلك بصفة مفرطة في الحماس، إلى افتراض عبثية أي إجراء لتعليق الاتفاقية في حالة إسرائيل. إن عملية تطوير مادة العنصر الرئيسي، وتطبيق الاتحاد الأوروبي لها، يمكن أن تلزم الاتحاد الأوروبي بالنهاية بجواب محتم قانونيا من شأنه التغلب على النفور السياسي من إجراء كهذا، وعلى الافتراضات الصادرة عن نية صادقة بعبثية ذلك الإجراء. وفي الوقت الحالي، فإن السياسة هي التي تحتم الجواب، وبصرف النظر عن التشكك الذي يثيره هذا الجواب، فإنه هو الجواب الوحيد المهم من الناحية العملية.

استنتاجات

الاستنتاجات الرئيسية للتقرير تظل دون تغيير مقارنة باستنتاجات تقرير الفترة 2003-2004، ولكن تم تحديثها كي تعكس التطورات الأخيرة:

- تقوم إسرائيل بتطبيق اتفاقياتها مع الاتحاد الأوروبي على نحو ينتهك القانون الدولي العام، وينتهك الاتفاقيات ذاتها. وقد اختار الاتحاد الأوروبي مرارا ألا يمنع ذلك.

تحديث: خلال السنة الماضية، أتم الاتحاد الأوروبي حالتين على الأقل من "الترتيبات العملية"¹¹⁴ مع السلطات الإسرائيلية كي يصبح من الممكن لإسرائيل مواصلة ممارساتها المنافية للقانون بموجب تلك الاتفاقيات، وذلك من خلال تحييد العقوبات التي يفرضها قانون المجتمع الأوروبي.

- في المدى الذي تناول فيه الاتحاد الأوروبي مسائل القانون الدولي، كانت المواقف التي اتخذها متسقة وسليمة قانونيا.

تحديث: ظل الاتحاد الأوروبي صامتا لغاية الآن بخصوص المسائل المتعلقة بانطباق القانون الدولي الإنساني في سياق الإجراءات التي يجري تطبيقها بموجب "خطة الانفصال" الإسرائيلية. ومع ذلك، كرر الاتحاد الأوروبي بقوة موافقة السليمة قانونيا المتعلقة بعدة مسائل، من ضمنها المستوطنات وضم الأراضي، وجدار/عائق الفصل، والقتل المستهدف، والقدس المحتلة.

- تكشف العناصر الرئيسية في الدبلوماسية السارية للاتحاد الأوروبي، بما في ذلك العلاقات التعاقدية مع إسرائيل، عن نقص شديد في الاتساق مع الدبلوماسية الإعلانية للاتحاد الأوروبي والسليمة قانونيا.

تحديث: لم يحدث تغيير. وكما أشرنا سابقا، فيما يتعلق "بالقضية الثنائية لقواعد المنشأ" ودمج إسرائيل في النظام الأوروبي-متوسطي الشامل للتجارة الحرة، إضافة إلى تطبيق التعاون بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل ضمن البرامج الإطارية للأبحاث والتطوير التكنولوجي، اختار الاتحاد الأوروبي إتمام "ترتيبات عملية" تتكيف بصفة صريحة مع التطبيق الإسرائيلي للسياسات والممارسات غير الشرعية في تعاونها مع الاتحاد الأوروبي. هناك أمور عديدة تمت مراجعتها في التقرير، مثل رد فعل الاتحاد الأوروبي على استخدام التمويل الذي يقدمه لأحد وكالات الأمم المتحدة في استئجار خدمات من المستوطنات، ويدل ذلك على أن الاتحاد الأوروبي مستعد للالتزام بمواقفة القانونية المعلنة بحزم عندما تظهر مثل هذه التجاوزات في العلن، طالما أن هذا الالتزام لا يضع أي عقبات أمام الانتهاكات الإسرائيلية للقانون الدولي.

على ضوء عزم إسرائيل الذي أعلنت عنه للحصول على إخراج عام من المسؤولية عن السكان الفلسطينيين في غزة، جراء إجراءاتها في "الانفصال"، ورغبتها في تحقيق اعتراف دول في هذا الإخلاء من المسؤولية، فإن التورط المباشر للاتحاد الأوروبي في تنفيذ هذا الأمر يثير الشواغل، إذ أنه مهما كانت المواقف السياسية التي قد يعلن عنها الاتحاد الأوروبي في النهاية، فقد يتم استدراج الاتحاد لوضع ترتيبات عملية إضافية لمزيد من التكيف مع الممارسات الإسرائيلية غير الشرعية وأحادية الجانب. وإذا تم اتباع الحالات السابقة في المجالات الأخرى للتعاون بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، والتي تعرضنا لها في هذا التقرير، فإن هذا التكيف سيعزز الوضع الراهن المفروض بالأمر

¹¹⁴ الترتيبات العملية "لتنفيذ بروتوكول المنشأ بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل" (ترتيبات أولمرت)، والترتيبات العملية لمنع منح تعافادات للشركات التي تعمل من المستوطنات، بموجب البرنامج الإطاري للاتحاد الأوروبي للأبحاث والتطوير التكنولوجي.

الواقع: أي ترك الحرية لإسرائيل لفرض سلطتها في غزة بما يتنافى مع القانون، وتمكين الاتحاد الأوروبي من التصرف لمكافحة أي أزمة إنسانية تنتج عن ذلك.

- قد يكون الاتحاد الأوروبي قد يسرّ من الناحية العملية الانتهاكات الإسرائيلية للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، من خلال الخضوع للسياسات المخالفة للقانون الدولي التي تطبقها إسرائيل في تعاملها مع الاتحاد الأوروبي.

تحديث: لم يحدث تغيير. لقد تم إتمام "الترتيبات العملية" المذكورة أعلاه لتمكين إسرائيل من مواصلة تطبيق التعاون التفضيلي مع الاتحاد الأوروبي وفقا لسياسات تنتهك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وبأسلوب ينتهك أيضا الاتفاقيات مع الاتحاد الأوروبي، دون التسبب بخسارة أي منافع أو امتيازات. كما أن نشاطات تشجيع التجارة التي تمولها الدول الأعضاء من الأموال العامة، أدت أيضا إلى تيسير الانهماك التجاري للشركات التي مقرها دول الاتحاد الأوروبي في تنفيذ السياسات والإجراءات المنافية للقانون الدولي.

توصل هذا التقرير إلى الاستنتاجات الجديدة التالية:

- لا تبدو هناك سوى آفاق ضئيلة بأن الاتحاد الأوروبي سيوفي بالتزاماته باحترام ومناصرة احترام حقوق الإنسان ضمن علاقاته مع إسرائيل، نظرا للغيب الظاهر في الإرادة السياسية ضمن مؤسسات الاتحاد الأوروبي. إن الأولويات السياسية المعلنة للاتحاد الأوروبي هي تشجيع التقدم نحو تطبيق "خارطة الطريق" التي وضعتها الرباعية الدولية، بما في ذلك تحقيق إنهاء "العنف"، وتقييد توسع المستوطنات، ومنع تصعيد عزل الفلسطينيين وتدهور حياتهم في القدس الشرقية المحتلة، والمساعدة على إقامة مؤسسات فلسطينية شبه-حكومية، وحياء سياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ولتحقيق هذا التقدم، يفضل الاتحاد الأوروبي الاعتماد على مناصرة "تفاهات" جديدة و "ترتيبات عملية" مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية. ويرغب الاتحاد الأوروبي من خلال ممارساته أن يتجنب تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي بصفة تتجاوز ما هو "مقبول قبولاً مشتركاً" للطرفين الإسرائيلي والفلسطيني - وهذا يعني ما هو مقبول لإسرائيل. هذه المقاربة لم تحقق أي تقدم في السابق.
- إن القيادة السياسية الأوروبية تتغاضى عن الأهمية الحاسمة لتحقيق احترام قواعد القانون الإنساني الدولي في التأسيس الناجح للمؤسسات الفلسطينية شبه-الحكومية والحياء السياسية للفلسطينيين. كما يتم التغاضي عن الضرر الذي يقع على أمن واستقرار النظام السياسي والقانوني، جراء التخلي الواضح والمنسق للدول عن مسؤولياتها بموجب القانون الإنساني الدولي. هذا التخلي المنسق عن المسؤوليات، مثله كمثل الدول المنحلة سياسيا، يمكن أن يؤدي إلى:
 - ظهور فاعلين سياسيين لا ينتمون إلى دولة بعينها، كمواز أو بديل عن السلطات، بحيث يحصلوا على شرعية شعبية وطاعة جماهيرية بسبب استعدادهم لتنظيم البديل "المتوفر الأفضل" عن توفير الدولة للخدمات الأساسية ومهمات الحكومة التي تنهض بها الدولة. إن الدفاع والعدالة، هما أكثر العناصر أساسية من هذه الخدمات، وهي تستند إلى الاستخدام السياسي للقوة.
 - التخلي المضطرد عن المبادئ الإنسانية وشمولية حقوق الإنسان ضمن المجتمعات المتأثرة ذاتها، إذ تتكيف الأعراف السياسية والحياء المؤسسية مع أساليب السلطات الموازية التي أصبحت تعتمد عليها قطاعات من السكان.
 - تحول النزاع الجوهري إلى نزاع غير قابل للحل السياسي أو التنظيم القانوني.

يمكن أن نلاحظ بوضوح مشاكل متنامية من انعدام الأمن الإنساني، وانعدام القانون، وعنف سياسي غير منظم، في المناطق الفلسطينية المحتلة. ومن غير المرجح أن تختفي هذه المشاكل قبل تأسيس دولة فلسطينية قابلة للاستمرار وكاملة السيادة، وطالما ظلت القوة المحتلة تقصر في احترام التزاماتها، وظلت الدول الأخرى متخلفة بوضوح عن التزاماتها أيضا.