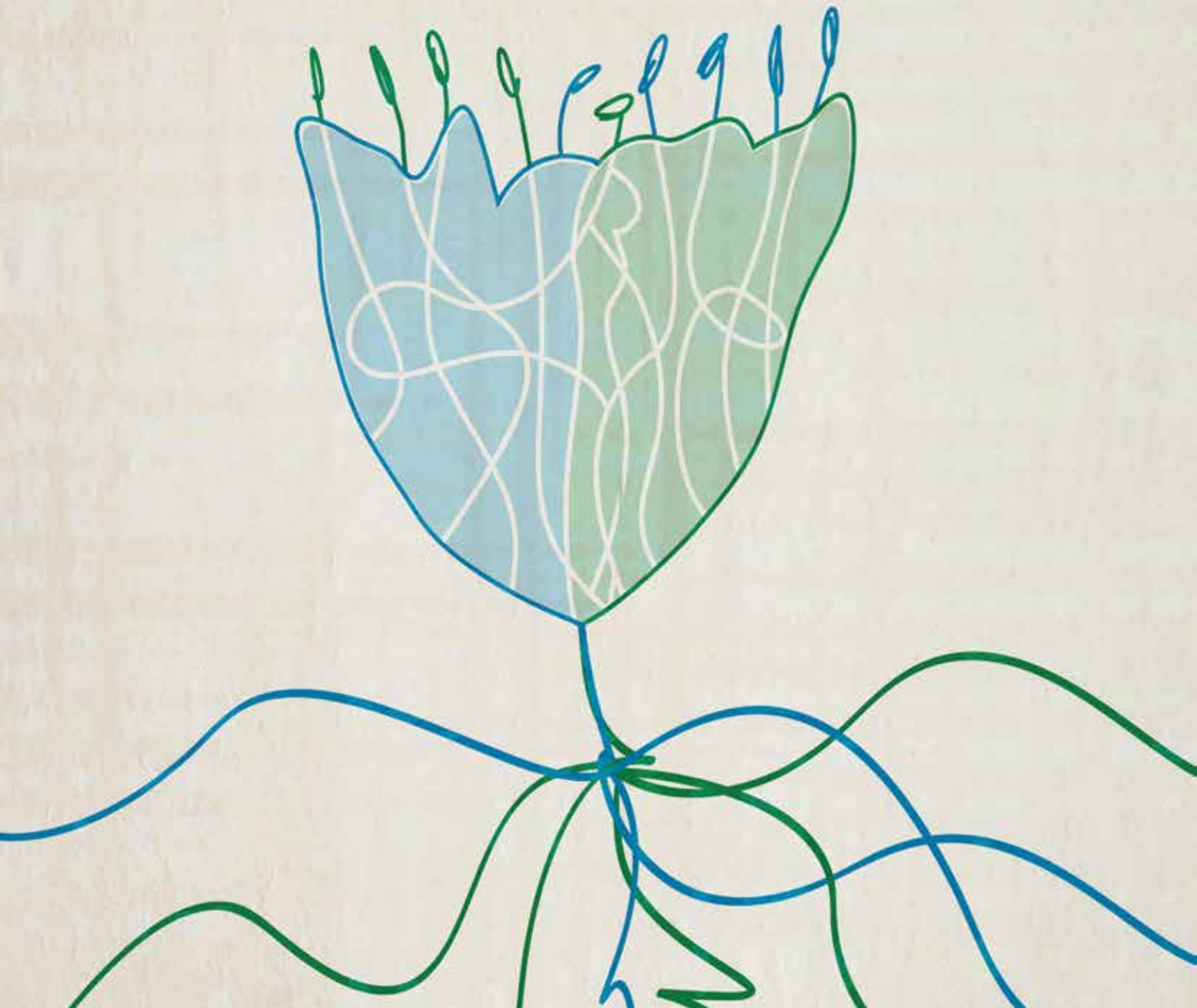
ARAB-EUROPEAN HUMAN RIGHTS DIALOGUE
برنامج حوار حقوق الإنسان العربي-الأوروبي

المعهد
الدنماركي
لحقوق الإنسان

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

الاستقلالية والمساءلة



الشعار على الغلاف الأمامي

تُمثِّل الجذور أساس وجوهر مبادئ باريس التي تحكم وتنظم عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (أي الاستقلالية والمساءلة) بحيث تصبح أكثر فاعليّة، والتي من شأنها، وجنباً إلى جنب مع مبادئ باريس الأخرى، أن تؤدي إلى تحقيق التطور والنمو في عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والتي تم تمثيلهما في الشعار من خلال الوردة وبتلاتها

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:
الاستقلالية والمساءلة
حوار حقوق الانسان العربي الاوروبي الثامن

تحرير: مؤيد مهيار

لكي تتمكن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان للعب دور فاعل، يجب أن تعمل وفقا لمبادئ باريس للأمم المتحدة. وثمة مبدأحاسم وأساسي هو: استقلالها، لأنها سوف تكون في وضع أفضل لتنفيذ ولايتها دون أي تدخل. وثمة مبدأ آخر بنفس الأهمية والحسم وهو مبدأ المساءلة.

ونحن، في المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، نهدف من هذا الكُتَيِّب، لوضع بعض المعايير والمبادئ الإسترشادية والتوجيهية لكيف يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الحفاظ على استقلاليتها، وفي الوقت نفسه تتشاور بانتظام مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين، وكيف لها استخدام المؤشرات لتقييم أدائها. ونأمل أن المزيد من الدراسات يمكن إعدادها ونشرها من قبل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الأخرى وكذا المؤسسات المعنية من أصحاب المصلحة بحيث يسهم ذلك في بناء القدرات المؤسسية، لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية لمعرفة كيفية بناء العناصر التي من شأنها أن تعزز من فاعليتها وكذلك لتقييم ذلك، عن طريق وضع المعايير والمؤشرات. ونحن نأمل، في نهاية المطاف، أن يتم تبادل أفضل الممارسات بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وكذا التحديات التي تواجهها للحفاظ على استقلالها وفاعليتها بما في ذلك ممارسات المساءلة

©2013 المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان
المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الدنمارك
ويلدرز بلادس 8 ك
1403 كوبنهاجن ك
هاتف: 8888 3269 45+
www.humanrights.dk

يمكن إعادة نشر هذا الكتيب، أو بعض أجزائه، إذا تم ذكر اسم المؤلف والمصدر.

إننا نسعى، في المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، لجعل منشوراتنا في المتناول إلى أكبر قدر ممكن. إننا نستخدم حجماً كبيراً للخط، وسطور قصيرة مع تمايز شديد لأجل الوصول إلى أكبر قدر من الوضوح. إننا نسعى لزيادة عدد ملفات الـPDF على موقعنا الإلكتروني، بالإضافة إلى توفير ملخصات سهلة القراءة لمنشورات مختارة.

المحتويات

مقدمة	07
كيف تعزز الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، العضوة في الشبكة، كمؤسسات مستقلة ومساءلة	11
الاستقلالية والمساءلة في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من منظور أوروبي	17
الاستقلالية والمساءلة: التحديات التي تواجهها مؤسسات حقوق الانسان الوطنية في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا	33
الملاحق	43
الملحق أ: إعلان كوبنهاغن بشأن استقلالية ومساءلة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان	43
الملحق ب: مبادئ باريس الموجهة والمنظمة لأعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان	45
الهوامش الختامية	49

مقدمة

بقلم **مؤيد مهيار**، مدير مشاريع والمستشار الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان.

إن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تُعرَّف عالمياً على أنها مؤسسات مستقلة وفاعلة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وحتى تلبي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التزاماتها وفقاً لمبادئ باريس المعتمدة من الأمم المتحدة (أنظري **الملحق ب** حول مبادئ باريس الموجهة والمنظمة لأعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان) فإن عليها أن تضع في المقدمة مبدأي الاستقلالية والمساءلة كمبادئ أساسية يجب تفعيلها في عملها أثناء حماية وتعزيز حقوق الإنسان في بلدانها. ولكن ماذا يعني ذلك حقاً؟ مبدأ الاستقلالية الذي يجب أن تتمتع به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتدعمه وتؤيده، يُمْكِنْ ضمانه من خلال وسائل مالية وعملية وقانونية، وإجراءات تعيين وفصل ديمقراطية ومفتوحة، وعمليات متسقة محددة بدقة ومتفق عليها في تحديد مخصصات مالية سنوية.

إنّ على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تكون قادرة على تحديد أولوياتها وفقاً لولاية محددة تشريعياً والتي يمكن أن تشمل صلاحيات، بعيداً عن التوجيهات الحكومية، للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، ومراقبة احترام حقوق الإنسان، وتنفيذ أنشطة أخرى هدفها تعزيز وحماية حقوق الإنسان. كما يجب على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضاً أن تكون قادرة على إدارة الشؤون المالية الخاصة بها من خلال مخصصات متفق عليها وفق ميزانية دون تدخل من الوزارات الحكومية. وعليه فإن القدرة على تحديد الأولويات المالية توفر قدراً أكبر من الاستقلالية للمؤسسة.

يتضمن هذا الكُتيّب أربع أوراق رئيسة اللاتي تمّ عرضها ومناقشتها في اللقاء الثامن لحوار حقوق الإنسان العربي-الأوروبي. وبشكل خاص ناقشت المؤسسات الوطنية المُشارِكة الاستقلال المالي، والاستقلال الوظيفي، والاستقلال في إجراءات التعيين في قوانين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وكذلك في الممارسة؛ من خلال تحديد الثغرات والتحديات وأفضل الممارسات والدروس المستفادة. كما ناقشت قضايا المساءلة على النحو المبين في الأوراق الإقليمية التي تم تقديمها من خبراء من أوروبا والعالم العربي. ونحن نأمل أن يتم الاسترشاد بهذه الأوراق للاستخدام الإيجابي في محاولة للتأكد من أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تلبي التزاماتها والتوقعات المؤمل لها أن تستفيد منها هذه المؤسسات لتفعيل مبدأي الاستقلالية والمساءلة على نحو فاعل ومُنتِج.

ويمكن ضمان مبدأ الاستقلالية الذي يجب على المؤسسات الوطنية أن تتمتع به وتدعمه وتؤيده من خلال وسائل مالية وعملية وقانونية، وإجراءات تعيين وفصل ديمقراطية وشفافة، ومسارات مُتَّسِقَة ومحددة بدقة ومتفق عليها في تحديد

مخصصات مالية سنوية. ومن جهة أخرى فإن مبدأ المساءلة يستلزم أن يكون للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فاعلية مؤسسية، الأمر الذي يتطلب تطوير نظام للمساءلة مبني على أهداف محددة يمكن التحقق منها.

وبالإضافة إلى خضوع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان للمساءلة القانونية والمالية من قبل الحكومة و/أو البرلمان، يجب أن تكون مساءلة أيضاً أمام الجمهور العام، وبصفة خاصة لتلك المجموعات والأفراد في المجتمع الذين هم أكثر عرضة للخطر، بحيث تكون إجراءات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وعملياتها، على سبيل المثال، مرئية وواضحة وشفافة.

وينبغي أن تتم عمليات صنع القرار بشكل مفتوح ومنطقي وعقلاني ومتسق وتشاركي.

يُعدُّ وضع الاستراتيجيات والخطط، وبيانات القيم والأهداف والرسالة، ومدونات قواعد السلوك للموظفين، ومعايير جودة الخدمة والإرشادات الإجرائية أدوات هامة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لضمان التواصل وتحقيق مستويات عالية من الإنجاز.

إن التقييم الذاتي والتقييم العام لأداء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بما في ذلك إعداد التقارير السنوية عن أنشطتها ونتائجها واستخدام مصادرها من شأنه أن يسهم في المساءلة العامة للمؤسسة، ويجب أن تخضع هذه التقييمات إلى تدقيق وتعليق ونقاش مفتوح.

إن مؤلفي المقالات في هذا الكُتيّب هم خبراء عملوا سابقاً على نطاق واسع في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وخصوصاً بصفتهم كعاملين وقياديّن في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

فقد أكَّدَ السيد م. ل. **مشوانا**، رئيس لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ورئيس لجنة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا، أن موضوع اللقاء الثامن لحوار حقوق الإنسان العربي - الأوروبي بشأن استقلالية ومساءلة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مهم جداً لأن مبدأي الاستقلالية والمساءلة هما الأسسان اللذان يجب أن تبنى عليهما المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان جميعها.

ويذكرنا السيد مشوانا بمرور 20 عاماً منذ اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ باريس التي تحدد عمل وحالة ومعايير المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المناسبة بصفتها تحمي وتعزز حقوق الإنسان. ويذكرنا كذلك بمرور 20 عام منذ اعتماد "إعلان وبرنامج عمل فيينا" الذي أكد على الطابع العالمي لحقوق الإنسان، وترابطها وعدم قابليتها للتجزئة، والذي ساعد أيضاً على تمهيد الطريق لتسريع عملية تشكيل مؤسسات وطنية لحماية حقوق الإنسان وإنشائها في جميع أنحاء العالم.

وقد سلط المؤتمر الذي اختتم أعماله مؤخراً في فيينا تحت عنوان "فيينا +20: النهوض بحماية حقوق الإنسان" الضوء على الدور الهام الذي تقوم به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والذي يمكن أن تستمر في القيام به بصفتها عاملاً رئيسياً في المجالات الدولية والإقليمية لمنظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ويبرز السيد مشوانا أهمية عملية حوار حقوق الإنسان العربي - الأوروبي التي تعزز التنمية المشتركة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في المناطق العربية

والأوروبية. ويرى أنها نموذج يجب أن يتكرر-حيثما يكون مناسباً- في المناطق الأخرى والأقاليم الفرعية للشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

وفي تحليل لها، بيّنت فراوكه ليزا سايدنستكر، نائبة مدير المعهد الألماني لحقوق الإنسان سابقاً وحالياً المديرة العامة لمؤسسة سايدنستكر للتدريب والاستشارات، كيف أن الاستقلالية مفهوم معقد بصورة أكبر بكثير مما تقترحه مبادئ باريس، وأن المساءلة يمكن أن تكون بمثابة مصدر إلهام أعمق مما تعتقده معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. غير أنها تؤكد على أن مناقشة هذه المفاهيم والمبادئ صعبة ولكن ضرورية إذا ما أرادت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تحقيق إمكاناتها، وقدّمت بعض الأمثلة الملموسة من أوروبا على كيفية تحدي المؤسسات الوطنية على العمل بشكل مستقل وفعال. وقد تناول هذه المسألة أيضاً المحامي والخبير **جورج آصاف** حيث طرح بعض الأمثلة الملموسة من العالم العربي بخصوص الآثار المترتبة على مبدئي الاستقلالية والمساءلة لعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والتحديات التي تواجه المؤسسات الوطنية العربية لحقوق الإنسان وتعاني منها من أجل الحفاظ على الاستقلالية والمساءلة وفقاً لمبادئ باريس المعتمدة من الأمم المتحدة.

وقد اقترح ممثلو المجتمع المدني في مناقشتهم أن تعطي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان اعتباراً واهتماماً بأولويات الأجندات الديمقراطية إلى جانب اهتمامها بأجندة حقوق الإنسان، وعلاوة على ذلك، اقترحوا أن تناقش تلك المؤسسات تعريفها للمجتمع المدني على أن تضع بِعَيْنِ الاعتبار أن هذا ينطوي على موقف سياسي يحدد شركاءهم من المجتمع المدني، كما اقترحوا أن تناقش المؤسسات الطبيعة السياسية لعملها حيث لا يمكن أن يتم أي عمل لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بمعزل عن المناخ السياسي.

وفي الختام، فقد قامت المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان المشاركة في اللقاء الثامن لحوار حقوق الإنسان العربي الاوربي، بمناقشة مبدأ الاستقلالية واستلهام الأفكار والتجارب حوله، بشكل اكبر من مناقشتها لمبدأ المساءلة. وخَلُصَت إلى أن الإدارة المالية الجيدة هي مفتاح الاستقلالية والمساءلة - ولكن اللوائح المعنية يمكنها أيضاً أن تعرقل/تَشُلّ عمل مؤسسة ما عملياً عندما يتعلق الأمر بالاستقلالية، ولكن فإنها نظرياً تخدم غاية نبيلة (أي المساءلة).

وأخيراً، وبعد نقاش مستفيض خَلُصَ المشاركون والمشاركات في اللقاء الثامن لحوار حقوق الإنسان العربي- الأوروبي بشأن استقلالية ومساءلة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى "إعلان كوبنهاغن بشأن استقلالية ومساءلة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان" والذي يمكن قراءته في **الملحق أ** من هذا الكُتيّب.

الفصل الاول

كيف تعزز الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، العضوة في الشبكة، كمؤسسات مستقلة ومساءلة

بقلم المحامي. م. ل. مشوانا، رئيس الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، رئيس هيئة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا.

بصفتي رئيس الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فإنني أشعر بالسعادة للمشاركة في ما يبدو لي انها المبادرة الاكثر تطورا وابتكارا من وجهة نظر اعضاء الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والتي تبدو بالنسبة لي خطوة أقرب إلى تحقيق مفهوم "الوحدة في التنوع" وهو المبرر والاساس المنطقي الذي تؤيده الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

هذا المفهوم هو أكثر أهمية، بل هناك حاجة إليه لعالم واحد إلى الابد، ومتنوع إلى الابد، و مبهم إلى الابد، وغير متوقع إلى أبعد الحدود.

تم تذكيري بأن هذا المفهوم "الوحدة في التنوع"، من بين أمور أخرى، هو الذي ادى إلى تضامن شعب جنوب افريقيا في مسيرتهم السلمية للوصول إلى الديمقراطية في عام 1994.

تم تذكيري أيضا أنه، بالإضافة إلى كونها عضوا لفترة طويلة الأمد في مكتب الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ترأست الدنمارك الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وتبعتها المغرب والأردن على التوالي.

فمن الجدير بالذكر أن أعضاء حوار حقوق الانسان العربي الأوروبي تم تمثيلهم بشكل جيد في قيادة الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وساعدت بناء الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كما تبدو عليه اليوم.

من أبرز نقاط القوة في الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هو تنوع أعضائها وعضواتها من المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في جميع أنحاء العالم مما يؤدي إلى الجمع بين المهارات المختلفة والمعارف والخبرات التي يتم تبادلها بين أعضاء اللجنة.
إن التفاعل على المستوى الإقليمي ضروري أيضاً، حيث نحتاج لعمليات ومسارات هامة من مثل حوار حقوق الإنسان العربي الأوروبي لدعم وتعزيز التفاهم بين مختلف الأقاليم.

وتعتبر هذه العملية وهذا المسار اللذان يعززان التنمية المشتركة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بين أوروبا والعالم العربي نموذجاً يجب تكراره، عند الضرورة، في الأقاليم الأخرى التي تتواجد فيها الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

إن عام 2013 هو عام مهم بشكل خاص لجميع المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان والتي تعتبر أن مهمتها ووظيفتها الاساسية هي تعزيز وحماية حقوق الإنسان في اوطانهم وداخل منظومة الأمم المتحدة ككل. لا سيما وأن الجمعية العامة للأمم المتحدة تعتمد مبادئ باريس منذ ما يقرب من 20 عاما، والتي تحدد الصفات المناسبة، وحالة، ومنهجية عمل المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وكذلك ايضا، وقبل 20 عاما تم اعتماد إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اكد عالمية وترابط جميع حقوق الإنسان وساعد على تمهيد الطريق لتسريع عملية تشكيل وإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في جميع أنحاء العالم.

إن المؤتمر الذي اختتم أعماله مؤخرا في فيينا تحت عنوان "فيينا 20 +: النهوض بحماية حقوق الإنسان" سلط الضوء على الدور الهام الذي تقوم به المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، والذي يمكن ان تستمر في القيام به بصفتها عاملا رئيسيا في المجالات الدولية والإقليمية لمنظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

ويتيح لنا هذا الحوار العربي الأوروبي لحقوق الإنسان فرصة أخرى للنظر في السبل التي يمكننا من خلالها كأعضاء، وبالتعاون مع شركائنا، العمل على تعزيز حماية حقوق الإنسان خلال العقود القادمة.

في مناسبة مثل هذه قد يكون من المناسب النظر إلى الوراء وتأمل النجاحات السابقة، والإنجازات، والتحديات وكذا الاخفاقات. وبعد ذلك تخصيص بعض الوقت، ومن ثم تطوير وتصميم تدابير تصحيحية لتعزيز وتحسين الاداء المستقبلي لدور المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في حماية وتعزيز حقوق الإنسان في مناطق عملها.

إن الاحتفال ب الذكرى الـ 20 لتشكيل وإنشاء الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ التي نحتفل أيضا بنجاحاتها؛ وانجازاتها، ونموها المتسارع، حيث تطورت على مدى السنوات القليلة الماضية من شبكة صغيرة من المؤسسات لتصبح هيئة ذات شهرة ومعترف بها عالمياً وهي الهيئة الوحيدة خارج الأمم المتحدة التي لديها القدرة على اعتماد أعضائها للعمل مباشرة داخل منظومة الأمم المتحدة.

ومن مجرد عدد ضئيل في عام 1993 (اريد ان انوه مرة اخرى أن المعهد الدنماركي هو واحد من اقدم المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، التي يعود تاريخها إلى عام 1987)، لدينا الآن 104 دولة عضوا في الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مع عدد آخر يتم تكوينه، أو يقدم طلبا للحصول على العضوية. ومع ذلك، فإن 69 دولة فقط من هؤلاء الأعضاء أقرت على أنها متوافقة تماماً مع مبادئ باريس.

وهذا هو السبب في الأهمية القصوى لموضوع الاستقلالية والمساءلة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فهو الأساس الذي يجب أن يُبنى عليه عمل جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، وهو موقفنا المتميز داخل منظومة الأمم المتحدة هو الشيء الذي يجب علينا أن نعتز به، وكذلك أيضا فإنه يحتم علينا بأن نكون حازمين في الطريقة التي نعمل من خلالها على اعتماد اقراننا من خلال لجنة الاعتماد الفرعية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان..

إنها مهمة صعبة وتحتاج إلى وقت؛ وتكون في بعض الاحيان مهمة لا تلقى شكراً في واقع الامر؛ بالأمس، وحين كنت أخاطب مجموعة من السفراء الأفارقة الذين يمثلون بعثاتهم الدائمة في جنيف كانت المعضلة الوحيدة التي اصروا على إثارتها هي عملية الاعتماد، وما يتبع ذلك من تساؤلات حول الشفافية والانفتاح.

وكما هو متوقع، فإن بعضا ممن اثاروا مثل هذه الاسئلة، هم أولئك الذين فقدت المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في بلدانهم **تصنيف (أ)**.

من المهم بالنسبة لي أن أؤكد على أهمية عملية الاعتماد، وأن اذكر بأن العملية تم تعزيزها من خلال تطوير واعتماد ملاحظات عامة جديدة، بما في ذلك التواصل مع المجتمع المدني خلال تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان.

هذا وساهمت التحسينات في عملية الاعتماد على تعزيز شفافية العملية من المهم أن نستمر في التحسين ذلك أن الهيئة الفرعية للاعتماد هي الوصي على شرعيتنا كشبكة وكمؤسسة وطنية لحقوق الانسان.

لقد حققت استراتيجية الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمتمثلة في تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية من جهة والسعي للحصول على المزيد من تقدير المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان والمعنية بحقوق الانسان الدولية والاقليمية داخل منظومة الأمم المتحدة نجاحا كبيراً وإنجازاً هاماً وفقاً لإعلان وبرنامج عمل فيينا. إن احتمالات زيادة التأثير المباشر للمؤسسات الوطنية لحقوق على عمليات حقوق الإنسان على مستوى الأمم المتحدة آخذة في الازدياد. ومن خلال جهود عدد من المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، والشبكات الإقليمية، وممثلي الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في جنيف، حظيت مؤسسة التنسيق الدولية باهتمام خاص في كل من نيويورك وجنيف.

وقد تم عرض فرص جديدة أمام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لمساعدتها على الانخراط بنشاط مع هيئات ومنظمات الامم المتحدة مثل مجلس حقوق الإنسان، ونظام الإجراءات الخاصة، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات.

كما أننا أحرزنا نجاحات صغيرة لتوسيع فرص مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في الجمعية العامة للأمم المتحدة، والذي سيؤدي قريباً إلى دراسة قرار جديد بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان.

وقد اعترفت الوثائق الرئيسية لحقوق الإنسان رسمياً بالدور الذي يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقوم به، وفقاً لمبادئ باريس، في مراقبة تنفيذ قواعد ومعايير حقوق الإنسان. ولا سيما أن البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب يشجع الدول على الاخذ بعين الاعتبار مبادئ باريس عند إنشاء آلية وقائية وطنية[1].

هذا وتنص اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في المادة 33 (2) على أنه ينبغي للدول أن تأخذ مبادئ باريس في الاعتبار عند تحديد أو إنشاء آلية مستقلة لتعزيز وحماية ومراقبة تنفيذ الاتفاقية. هذا وتمثل المناقشات الجارية بشأن إمكانية اعتماد وثيقة دولية لحماية حقوق كبار السن فرصة للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان لتسجيل علامة إضافية من خلال المشاركة بنشاط لضمان سرعة متابعة عمليه اصدار مثل هذه الوثيقة.

وبالإضافة إلى ذلك، تستفيد الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان من الدور الذي يمكن أن تلعبه المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في تعزيز وحماية حقوق الإنسان. على سبيل المثال، تم منح المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في افريقيا حقوق المشاركة والتحدث أمام اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

وتشارك شبكة المؤسسات الوطنية الإفريقية لحقوق الإنسان أيضا مع المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب للسماح للمؤسسات الوطنية برفع قضايا حول انتهاكات حقوق الإنسان للفصل فيها أمام تلك المحكمة.

هذا وتعمل المؤسسات الوطنية الأوروبية لحقوق الانسان حالياً مع مجموعة معقدة من الآليات الإقليمية في أوروبا مثل مجلس أوروبا، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

وعلاوة على ذلك، تقدم المؤسسات الوطنية الأوروبية لحقوق الانسان بانتظام تقارير إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وقدمت في عدد من المناسبات ورقات مشتركة نيابة عن الشبكة الأوروبية للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان.

ولعبت أيضاً دوراً هاما في إصلاح الآليات الإقليمية، والمشاركة في مؤتمرات القمة الرفيعة المستوى التي من شأنها أن تحدد مسار أو الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان على مدى السنوات القادمة.

أنا أعلم بأن زملائنا الأوروبيين سيحضرون قريباً اجتماعاً مشتركاً للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان والآليات الاقليمية، وسنقوم بمتابعة ذلك الاجتماع باهتمام شديد.

إن إنشاء المزيد من المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في المنطقة العربية والمناقشات الدائرة حول الآليات الإقليمية العربية الممكنة مثيرة للحماس، وأنا أتطلع إلى سماع المزيد منكم حول التطورات الأخيرة، خلال هذا الاجتماع.

بينما نحتفل بنجاحاتنا، يجب علينا أيضا أن ندرك التحديات العديدة التي تواجه المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان والتفكير في حلول للتعامل مع هذه التحديات.

وعلى الرغم من أن مبادئ باريس وإعلان وبرنامج عمل فيينا لها تأثير عميق على شرعية ومصداقية المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، لا تزال هذه المؤسسات تعتبر لاعبا جديدا نسبيا في مجال حقوق الإنسان كما أن دورها الهام غير معترف به بما فيه الكفاية.

بعد عشرين عاما من اعتماد مبادئ باريس، فإن ما يزيد قليلا على نصف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لديها مؤسسات وطنية لحقوق الانسان، ومن بين تلك المؤسسات الـ 104 فإن 69 منها فقط تتوافق مع مبادئ باريس.

ومن المهم أن تقوم جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان الموجودة حاليا على حث الدول للتأكد من أنها تنشئ مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان وفقا لمبادئ باريس.

ومن خلال بعض العمليات مثل الاستعراض الدوري الشامل ينبغي على المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان مراقبة تنفيذ قواعد ومعايير حقوق الإنسان وكذلك أيضاً تنفيذ قرارات هيئات

ومنظمات الأمم المتحدة بما في ذلك تنفيذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل السابق للأمم المتحدة. يجب علينا أيضا تجنب الوقوع ضحايا للنجاحات الخاصة بنا. ذلك أن المطالبة بالمزيد من الفرص للسماح بالتحدث والمشاركة ضمن هيئات ومنظمات الأمم المتحدة عندما لا يكون لدينا القدرة الكافية على المشاركة في مثل هذه المنظمات يمكن أن تكون له نتائج عكسية. لذا يجب علينا التأكد من أن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان لديها القدرة على الارتقاء إلى مستوى التوقعات. ولهذا يجب علينا أن نجد السبل والوسائل لمساعدة المؤسسات الوطنية الصغيرة لحقوق الانسان، ذات الميزانيات المحدودة، لممارسة حقوقهم التشاركية.

وفي استطلاع قام به مكتب المفوض السامي لحقوق الانسان عام 2009 حول 61 مؤسسة وطنية لحقوق الانسان، رأى 21 فقط من الذين شملهم الاستطلاع أن لديهم ميزانية كافية للقيام بمهامهم. وأشارت الدراسة أيضا إلى أن هذا قد يكون اتجاها مُتنازلاً (هبوطياً)، حيث افاد 10٪ منهم أن ميزانيتهم قد انخفضت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة[2].

إن الانكماش الاقتصادي الذي يؤثر على العديد من الدول الأوروبية قد يؤدي إلى تفاقم هذا الوضع. وهذا يخلق تحديا عندما يؤمل من المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان تلبية توقعات عالية في مجال التعامل مع الآليات الإقليمية والدولية، فضلا عن أداء الوظيفة المطلوبة منها على المستوى المحلي.

لا تزال هناك حاجة إلى مواصلة المشاركة مع الدول الأعضاء لضمان أن الدور الذي يمكن أن تلعبه المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في تعزيز وحماية حقوق الإنسان هو محل تقدير وتم تحقيقه بشكل كامل.

في الختام، فإن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان لديها الكثير للاحتفال به، ولكن لدينا أيضا ما يجب علينا عمله على مدى السنوات القليلة المقبلة إذا لم يكن لعقود قادمة.

يجب أن تستمر الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في التركيز على رؤيتها ورسالتها وتعزيز الهياكل الداخلية وذلك لتكون في وضع أفضل لتقديم الدعم المتواصل والفعال للمؤسسات الأعضاء فيها.

دعونا نقضي الوقت في التجمع حول تلك القضايا التي توحدنا وتجنّب تلك التي تُفرّق بيننا وجعل الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بيتاً ومأوىً مُوَحِّداً للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان.

بقلم: **فراوكه ليزا سايدنستكر**، المديرة العامة لمؤسسة سايدنستكر للتدريب والاستشارات

الفصل الثاني

الاستقلالية والمساءلة في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من منظور أوروبي

1. المقدمة

إنه لمن دواعي سروري أن اكون بين هذا العدد الكبير من الزملاء مرة أخرى، شكرا لكم جميعا لدعوتي لإلقاء كلمة بمناسبة اللقاء السنوي الثامن لحوار حقوق الانسان العربي الاوروبي حول موضوع الاستقلال والمساءلة في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

وكما يعلم بعضكم قضيت العقد الأول من هذا القرن في المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان حيث بنيت وشاركت في ترأس المعهد الألماني لحقوق الإنسان خلال الفترة من عام (2001-2010)، وبما أن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان كانت نوعاً جديداً من المؤسسات في ذلك الوقت، فقد عملنا جميعا -نحن في المعهد الالماني لحقوق الانسان وكذلك زملائي من جميع أنحاء العالم من أجل تطوير وتوضيح إدراكنا لمفهوم المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان، حيث كان الاستقلال والمساءلة في صميم مناقشاتنا. وخلال فترة وجودي في لجنة الاعتمادات التابعة لالشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان(اللجنة الفرعية للاعتمادات) تعمّق استيعابي لتلك المفاهيم، وقد عملت اللجنة الفرعية على تطوير المزيد من الافكار على شكل ما يعرف بالملاحظات العامة، وكانت كل جلسة للجنة الفرعية للاعتمادات توفر فرصا لبحث موضوع الاستقلال من زاوية جديدة. هذا، وتعلمت أيضا كيف يمكن أن تختلف وجهة نظرنا نحو الموضوع عن وجهة نظر الزملاء في الأنظمة السياسية الأخرى وفي مناطق أخرى من العالم، فما يبدو شرطا لا غنى غنه للاستقلال من وجهة نظر بعض الزملاء في دول أفريقيا أو الكومنولث كمنح حصانة لقادة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان- كان غير وارد على الإطلاق بالنسبة لبعض المؤسسات الوطنية الأوروبية مثل لوكسمبورغ أو اللجنة الفرنسية أو المعهد الألماني. من ناحية أخرى، وبالنسبة لنا في ألمانيا كان من الصعب أن نفهم أن عددا لا بأس به من المؤسسات الوطنية في الكومنولث لم يكن لديها أي مشكلة في الالتزام بتقديم التقرير السنوي لرئيس الوزراء. ولكن بالنسبة لزملائنا في هذه المؤسسات كان هذا يتعلق فقط بكيفية عمل الأشياء في بلدانهم، وهو من وجهة نظرهم لا يشكل أي تهديد لاستقلالهم.

وبالمقارنة مع قضية الاستقلال، تعتبر المساءلة أقل القضايا المتنازع عليها بين المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان - في حين يتقبل الجميع الفكرة القائلة بأننا مسؤولون عن أنشطتنا، إلا اننا لا نجد إلا القليل حول ذلك الموضوع عند النظر إلى تقارير اللجنة الفرعية للاعتمادات. إن تركيز اللجنة الفرعية هو على القوانين والانظمة التأسيسية، وبهذا نرى أن المساءلة تلعب دوراً أصغر من الاستقلال. البعض منا مسؤول أمام البرلمان الوطني أو رئيس مجلس الوزراء عادة ما يكون ذلك على المستوى الرسمي. لكن المساءلة هي أساساً مسألة أداء، وهذا يعني دوراً ثانوياً

بالنسبة للجنة الفرعية للاعتمادات. ورغم ذلك، فإن المؤسسات الأوروبية عمليا- تطبق مجموعة كبيرة ومتنوعة من مفاهيم المساءلة، تتعلق بعدد من أصحاب المصلحة. لذلك فإن جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان لديها التزام للتعامل مع مواردها المالية بشكل صحيح وفقا لأنظمة الأموال العامة -والتحدي هنا يكمن في التمييز بين المساءلة المالية أمام دافع الضرائب والاستقلال عن الحكومة. وفيما يتعلق بموضوع المساءلة، أود أن أضيف أن الغرض من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هو دورها كمؤسسة مسائلة. ونحن نحمل حكوماتنا مسؤولية التزاماتها في مجال حقوق الإنسان- في الأساس داخل إجراء أفقي في حين أن الدائرة الانتخابية التي تعمل من خلال الانتخابات تمثل آلية عمودية. ومن الواضح بأن لدينا التزاما ماثلا تجاه الجمهور يحتم علينا الأداء بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة.

لذلك، يعتبر الاستقلال مفهوماً أكثر تعقيداً مما قد توحي به مبادئ باريس. والمساءلة يمكن أن تكون بمثابة مصدر للإلهام أعمق مما يظنه معظمنا. والآن اسمحوا لي أن آخذكم من خلال كلا المبدأين إلى ما هو أبعد من ذلك، بدءاً من مبادئ باريس. بما أن الكتب المؤلفة حول كلا الموضوعين -الاستقلالية والمساءلة في المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في أوروبا- نادرة بشكل مثير للدهشة لذلك سأشير إلى عدد لا يحصى من المحادثات التي أجريتها مع الزملاء السابقين والحاليين حول الموضوع، وإلى المناقشات التي أجريناها جميعاً مع اللجنة الفرعية للاعتمادات، والتي تعبر عن وجهة نظرها من خلال التوصيات الصادرة للمؤسسات الوطنية الفردية لحقوق الانسان، وكذلك في ملاحظاتها العامة حول اللجنة الفرعية للاعتمادات، والمعتمدة من قبل الشبكة العالميةلتلك المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، حيث تعتبر تلك التوصيات والملاحظات بمثابة أدوات تفسيرية لمبادئ باريس. وقد تم تنقيحها مؤخراً. إن مجمل التوجيهات التي طورتها اللجنة الفرعية للاعتمادات في التقارير والملاحظات العامة هي، في رأيي، متناقضة على الرغم من غناها، وهذه هي خصائص العمليات الحية والحيوية.

2. الاستقلالية

1.2 مرجعيات مبادئ باريس والملاحظات العامة

في إطار مبادئ باريس، ثمة إشارات إلى الاستقلالية، تشير أولاها إلى الفرق بين الحكومات والمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان فيما يتعلق بتقديم التقارير إلى هيئات المعاهدات. وهي واضحة، بالنسبة لمعظمنا، ولكن كم هو عدد المؤسسات التي ينبغي عليها أن توضح لحكوماتها بأنه من غير المفترض بها أن تقدم تقريراً لكي تعفي الحكومات! وفي نص مبادئ باريس، هناك فصل كامل مخصص لضمانات الاستقلالية.

التعددية: يتناول هذا الفصل موضوع التعددية والذي يعتبر بحد ذاته مفتاح الاستقلالية، من وجهة نظر أمهات وآباء مبادئ باريس. وتشمل لائحة مبادئ باريس عددا قليلا من فئات المجتمع الذين يمكن أن يكونوا بمثابة الأعضاء، مثل منظمات حقوق الإنسان ونقابات العمال، والأوساط الأكاديمية، وتشمل كذلك ممثلي الحكومة. ولكن ينبغي على هؤلاء المشاركة من خلال دورهم كمستشارين فقط. وتؤكد الملاحظات العامة بأن التعددية يمكن أن تتخذ أشكالا مختلفة في أنواع مختلفة من المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، وبما أن بعض

المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان قد تدار من قبل شخص واحد أو هيئة تنفيذية صغيرة، إلا أن التعددية لا يمكن أن تتحقق من خلال أعضاء وعضوات الهيئة فقط، بل أيضا في تركيبة الموظفين ومن خلال تعاون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع المجتمع المدني.

وتذكر مبادئ باريس أيضا أعضاء وعضوات البرلمان باعتبارهم مجموعة من أصحاب المصلحة التي ينبغي تمثيلها بين أعضاء مجلس إدارة المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان. وقد أعربت اللجنة الفرعية للاعتمادات، في عدة مناسبات، عن رأي مفاده أن أعضاء البرلمان، أي أعضاء الأحزاب السياسية يجب أن يشاركوا بصفة مستشارين فقط - إذا كانوا ينتمون إلى الحزب الحاكم. وقد أصبح هذا الآن، بعد التنقيح الأخير للملاحظات العامة، جزءا من الملاحظات العامة. بالنسبة لنا في ألمانيا، يعتبر البرلمان سلطة تشريعية فقط وليس سلطة تنفيذية، لذا، بالنسبة لنا، فإن تقييد حقوق التصويت لأعضاء البرلمان من الحزب الحاكم يبدو غريبا، وبرأيي أن هذا هو أحد المجالات التي قد تتطلب مزيدا من النقاش المثمر.

البنية التحتية والتمويل:
المفتاح الثاني وفقا للمبادئ هو الاستقلال المادي للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، أي، عمليا، تخصيص التمويل والبنية التحتية الكافية، وكذلك أيضاً الرقابة المالية التي لا تؤثر على الاستقلالية.

هذا وتوضح الملاحظات العامة بأن الاستقلال المالي هو أهم المواضيع في هذا المجال، ويؤكدون أيضا أن التمويل الأساسي يجب أن يقدم من قبل الدولة، ولا يجوز أن تكون الجهة المانحة بديلا عن الالتزامات المالية الرئيسية التي تقدمها الحكومة الوطنية.

الأمن الوظيفي: ثالثاً، تشير مبادئ باريس إلى "ولاية مستقرة" لأعضاء المؤسسة ذلك أن تغيير الحكومة لا ينبغي أن يكون ذريعة لتبديل أعضاء أو قادة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان بالنسبة للكثيرين منا، فإن القضاة المستقلون يشكلون نموذجاً لقادة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان. إن الاقتراحات المفصلة حول اختيار وتعيين الهيئة الإدارية وضمان فترة الولاية في الملاحظات العامة تعتبر استكمالا لنص مبادئ باريس. لقد أكدت الملاحظات العامة أهمية الاستقرار الوظيفي للأعضاء الأفراد والقادة باعتباره واحدا من العناصر الأساسية للاستقلال وذكرت بأن "أسباب الفصل من الوظيفة يجب أن تكون محددة بوضوح وأن تقتصر فقط على تلك التصرفات التي تؤثر سلباً على قدرة الأعضاء على الوفاء بالتزاماتهم الوظيفية" وعلاوة على ذلك، عملت على صياغة المتطلبات الإجرائية لإقالة قائد أو عضو المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان. إن شرط الحصانة الوظيفية لقادة المؤسسات الوطنية من أجل حمايتهم من المسؤولية القانونية، توفر مزيدا من الدعم لأمنهم الوظيفي.

وفيما عدا تلك الإشارات الصريحة الواردة في مبادئ باريس والملاحظات العامة، يرى الكثيرون أن الاستقلالية هي السمة الأكثر مركزية لحسن أداء المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان، والتي تحمي علاقاتنا مع المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، والتي تشكل كذلك مصدر إلهام لاستراتيجياتنا.

ولكن دعونا نتعرف أولا كيف تبدو الأركان الرئيسة للاستقلالية داخل المؤسسات الأوروبية.

2.2 الأركان الرئيسة للاستقلالية - أمثلة

أوروبية

التعددية: تؤخذ التعددية على محمل الجد من قبل المؤسسة الفرنسية. حيث ينص قانونها التأسيسي في المادة 1: "تمارس اللجنة مهمتها باستقلالية تامة". أما المادة 4 فتحدد تشكيل المؤسسة - وهي واسعة بالفعل، حيث تضم 64 عضواً يحق لهم التصويت بالإضافة إلى ممثلين حكوميين لا يحق لهم التصويت. إن التعيين وحق التمثيل تم تنظيمه بوضوح بموجب القانون، ويتم ترشيح نصف الاعضاء من قبل الجمعيات الهامة في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني، والنصف الآخر يتم تشكيله من الأشخاص الذين لديهم درجة عالية من الخبرة في ذلك المجال، وأخيرا بعض المناصب التي تلي إجراءات التعيين المختلفة.

وفي النظام الأساسي للمعهد الألماني لحقوق الإنسان، نجد فقرة مشابهة للقانون الفرنسي: إن تشكيل مجلس الامناء تم تسجيله بقدر كبير من التفصيل.

بينما يشارك الأعضاء الفرنسيون بشكل كبير في العمل اليومي للمؤسسة، فإن الأعضاء الـ 18 في مجلس الأمناء الألماني يجتمعون مرتين في السنة. يتم توجيه الأنشطة اليومية من قبل المجلس التنفيذي المكون من شخصين. وهذا هو ما جعل اللجنة الفرعية للاعتمادات تتحدى التعددية في المعهد الألماني لحقوق الانسان في جوابها عليه عام 2008. ونظراً لأهمية دور الموظفين في المعهد، تم تشجيع اللجنة الفرعية للاعتمادات على زيادة التنوع وخاصة على مستويات الموظفين. وقد طرأ تحسن واضح على هذا في السنوات الأخيرة. وما أثار اهتمامنا هو معرفتنا بأن اللجنة الفرعية للاعتمادات تطبق وبصورة واضحة مفهوماً واسعاً للتعددية - في اشارة الى تشكيلة الموظفين في مؤسسات المظالم ومؤسسات البحوث حيث أن قيادة صغيرة مكونة من شخص واحد او اثنان لا يمكن أن تفي بمعايير التعددية.

وأخيرا، دعونا نأخذ لجنة لوكسمبورغ كمثال - اللجنة الاستشارية لحقوق الانسان للدوقية الكبرى في لوكسمبورغ- التي اجرت محادثات طويلة مع اللجنة الفرعية للاعتمادات حول موضوع التعددية. وقد أقرت اللجنة الفرعية للاعتمادات أن اللجنة الاستشارية لحقوق الانسان للدوقية الكبرى في لوكسمبورغ تتألف، في الواقع، من أعضاء قادمين من خلفيات سياسية وأيديولوجية ودينية مختلفة، ولكنها وجدت خطأ في الأساس القانوني للجنة: لا اللوائح ولا مسودة القانون تشير إلى أي متطلبات قانونية لضمان تعددية عضوية المؤسسة وتشكيلة الموظفين، ذلك أنها تحدد فقط تشكيل 21 عضوا يحق لهم التصويت وتحدد كذلك ممثل الحكومة بصفته كمستشار، وتنص على وجوب اختيار الأعضاء من المجتمع المدني من أجل استقلالهم وكفاءتهم وإشراكهم من أجل حقوق الإنسان.

الاستقلال المادي إن إحدى الخصائص الأكثر تعقيدا في المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، فيما يتعلق باستقلاليتها، هو حقيقة ان تمويلها، من المفترض ان، يتم من خلال الدولة وان تكون مستقلة عنها (وعن مصادر اخرى) في نفس الوقت.

وتقول مبادئ باريس "ينبغي ان يكون للمؤسسة الوطنية بنية تحتية مناسبة لتسيير انشطتها بسلاسة، وأن يكون لديها الأموال الكافية لذلك. إن الهدف من تلك الأموال هو تمكينها من تدبير

موظفيها وأماكن عملها لتكون مستقلة عن الحكومة وغير خاضعة لرقابة مالية قد تؤثر على استقلالها. "كم مرة ينبغي علينا شرح هذه التركيبة؟ الاعتماد على الأموال الحكومية لضمان استقلالنا! هذا يبدو وكأنه مفارقة بالنسبة للآخرين وليس من السهل استيعابه على ارض الواقع. ولكن حين تجد المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان حلولا جيدة مع الحكومة فإنها تعمل بها. هناك عدد غير قليل من المؤسسات الوطنية الأوروبية التي تعمل على ميزانية قوية نسبياً تتيح قدرا كافيا من نشاطات التطوير والحماية.

بعض الأمثلة من أوروبا.

من الاهتمامات الرئيسة للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان واللجنة الفرعية للاعتمادات على حد سواء هو قيمة التمويل الوارد من الحكومة هل يسمح بأداء العمل على نحو سلس؟ نجد أمثلة كثيرة من هذا النوع. بعض الحالات تمثل مشكلة مستمرة، والبعض الآخر يمثل مشكلة مؤقتة. أتذكر كم شعرنا بالدهشة في اللجنة الفرعية للاعتمادات عند دراسة دعاة البرلمانية ومركز حقوق الإنسان في مولدوفا، والمعروف أيضا باسم مركز حقوق الإنسان في مولدوفا، في نوفمبر 2009. في تقرير دورتنا لاحظنا، "أن عدم وجود التمويل الكافي يعتبر مشكلة هيكلية بالنسبة للمركز الوطني لحقوق الانسان في مولدوفا وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي تبذلها المؤسسة إلا أن عدم كفاية التمويل يقوض قدرة المركز الوطني لحقوق الانسان في مولدوفا على تعيين الموظفين، والاستفادة من المباني المجهزة وتنفيذ الأنشطة. يجب أن يكون المركز الوطني لحقوق الانسان في مولدوفا مجهزا بالموارد الكافية من أجل ضمان تحقيق تحسن تدريجي في عمليات المنظمة ولتأكيد قدرتها على الوفاء بالتزاماتها". يبدو هذا عاديا مقارنة مع ما رأيناه على الورق في الميزانية - يبدو كما لو أن المركز الوطني لحقوق الانسان في مولدوفا ينتقل بعد ذلك إلى لا شيء. لذلك، سألنا رئيسة المؤسسة من خلال مكالمة هاتفية كيف يمكنها تشغيل مؤسسة بهذه الكفاءة لأن المركز يقوم بعمل مثير للإعجاب مع هذه الموارد الشحيحة. وكان جوابها: "نحن بلد عضو سابق في الاتحاد السوفياتي. ويمكننا التعامل مع كل الظروف".

تم تفويض مركز حقوق الإنسان في مولدوفا لتفعيل وتطبيق الآلية الوقائية الوطنية وفقاً للبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب دون تخصيص أي أموال إضافية. وكان آخرون، مثل مؤسسة المظالم البولندية، قد بذلوا جهداً كبيراً للحصول على موارد إضافية لتشغيل آلية المراقبة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (ذوي الاحتياجات الخاصة). وفي مثل هذه الحالات، فإن إسناد صلاحيات ووظائف إضافية لا يرافقه أي تخصيص موارد إضافية، يمكن أن يضعف المؤسسة، ويؤدي إلى عرقلة فعاليتها.

وقد برزت عند مؤسسات وطنيةأخرى لحقوق الإنسان مثل إيرلندا واليونان، مخاوف في الآونة الأخيرة، حول التمويل المتعلق بتخفيض ميزانية المؤسسة وذلك نتيجة لإجراءات التقشف المعمول بها في البلاد. وكانت هذه القضية ذات صلة باللجنة الوطنية اليونانية التي كانت، حتى مرحلة معينة، قد حققت المزيد من التمويل الكافي واستقلالية أكبر في الميزانية. ولكن اليوم، تعاني اللجنة من تخفيضات أكثر حدة نتيجة لتدابير التقشف التي اتخذتها الحكومة اليونانية.

إن مبلغ التمويل ليس دائماً هو ما يسبب المشاكل ولكنه نوع نظام التمويل. أشارت اللجنة الفرعية للاعتمادات إلى ما يلي حول لجنة لوكسمبورغ: "من غير المؤكد ما إذا كانت مخصصات ميزانية اللجنة الاستشارية لحقوق الانسان للدوقية الكبرى في لوكسمبورغ بهذا الحجم لضمان تحقيق تطور تدريجي في عمليات المنظمة ولتمكينها من الالتزام بفترة ولايتها. يجب أن يكون المجلس الاستشاري في وضع يمكّنه من ممارسة سيطرة ذاتية وغير مقيدة على مخصصاته في الميزانية". وعلى الرغم من دراسة مؤسسة المظالم المعنية بحقوق الإنسان في البوسنة والهرسك، فقد اقترحت اللجنة الفرعية للاعتمادات ما يلي "ينبغي أن توضع النظم المالية بحيث تكون المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لديها استقلالية مالية كاملة. وهذا ينبغي أن يكون بند مستقل في الميزانية بحيث يمكنها من ممارسة إدارة كاملة وأن يكون لديها سلطة مطلقة".

وفي العام 2010 قالت مؤسسة المظالم للجنة الفرعية للاعتمادات بأنها نجحت في حشد التأييد للحصول على قدر أكبر من الاستقلالية المالية. وإجمالا، فإن الاستقلال المالي هو مسألة ذات أهمية كبرى بالنسبة للعديد من مؤسسات حقوق الانسان في أوروبا.

الأعضاء والضمان الوظيفي

المعيار الثالث من أجل الاستقلالية وفقا لمبادئ باريس هو فترة الولاية المستقرة لأعضاء اللجنة أو قادتها "... والمفعلة بموجب قرار رسمي يحدد مدة الولاية". إن اجراءات تعيين قادة المؤسسات الوطنية وكذلك تحديد الاسباب التي قد تؤدي إلى إقالة الأعضاء والقادة كانت قضية مركزية بالنسبة للعديد من المؤسسات في أوروبا وبالنسبة لاعتمادهم اللجنة الايرلندية ولجنة لوكسمبورغ أو المعهد الألماني. وبالفعل، يمكن لهذه الإجراءات أن تعمل فقط إذا كانت جميع جوانب التعيين والإقالة تضمن اختيار شخصية قادرة وملتزمة -أو مجموعة، إذا كنا نتحدث عن لجنة وأن تضمن له، لها، أو لهم حرية التركيز على قضايا حقوق الإنسان التي قد تكون مثيرة للجدل في وطنهم. بعض مؤسسات الدولة اوضحت الأسباب التي تدعو لإقالة القادة، هذا وتذكر اللجنة الايرلندية لحقوق الإنسان صراحة بعضاً من تلك الأسباب: كالإفلاس، والحكم بالسجن، والإدانة بجريمة جنائية، وفشل المرء في أداء وظيفته لفترة معينة من الوقت وعدم القدرة على ممارسة وظيفة واحدة، ويضيف القانون شرطاً عاماً في إشارة إلى "أي سبب آخر".

هذا ويضيف القانون الداخلي لمؤسسة المظالم البولندية العجز أو رفض الأداء كأسباب محتملة للطرد من قبل البرلمان وكذلك القيام بأي تصرف "يتعارض مع اليمين القانونية"، على الرغم من اشتراط وجود كوتا معينة لإقالة أمين المظالم. هذا هو الحل بالنسبة للعديد من المؤسسات، بحيث لا تحتاج إلى تعداد الأسباب المحددة للفصل، وهي كذلك بالنسبة للمعهد الألماني. في السنوات الأولى، عملنا على تعديل النظام الأساسي من خلال زيادة الكوتا المطلوبة لإقالة أعضاء المجلس التنفيذي.

2.3 التحديات التي تواجه الاستقلالية: أمثلة من أوروبا

لم يكن من السهل دوما على المؤسسات الوطنية الاوروبية لحقوق الانسان الحفاظ على استقلالها - وأنا شخصيا أتذكر عددا من الحوادث التي مورس فيها ضغط ضد رؤساء المؤسسات، واسمحوا لي أن أقدم لكم مثالين: في عام 2001،

فاز المحافظين بالأغلبية في الانتخابات التي جرت في الدنمارك. إن المؤسسة الوحيدة التي كانت ترغب تلك الأحزاب بمحوها من على وجه الارض هي المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، لا سيما بسبب موقفه الحازم من حقوق الإنسان فيما يتعلق بطالبي اللجوء والمهاجرين. وقد وصلت أخبار عن قرار إغلاق المؤسسة الوطنية الدنماركية لحقوق الانسان إلى مديرها العام في ذلك الوقت السيد مورتن كيروم في عام 2002، وذلك عندما كان في طريقه لحضور اجتماع لسفراء الأمم المتحدة حول ترشيحه للجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز في نيويورك. لقد شكل الخبر صدمة مفاجئة، وقد احتج أصحاب المصلحة الوطنيين وكذلك جمعيات حقوق الانسان الدولية ضد ذلك التهديد وأعربوا عن قلقهم إزاء هذا الهجوم على مؤسسة ذات سمعة جيدة. وجرت بعد ذلك عدة نقاشات معقدة وكان من بينها اقتراح بإدماج المعهد مع المؤسسات العاملة في مجال السياسة الخارجية. وقد ايد المدير استقلال المعهد، وفي نهاية المطاف كان عليه التقدم بطلب للحصول على وظيفته لمرة أخرى، وأعيد إلى مركزه القديم من قبل المجلس. وفي النهاية، كان المعهد الدنماركي ناجحا. وفي هذه الايام، يقول المدير السابق أن العملية برمتها عززت موقفه وعززت كذلك سمعة المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان. وحالياً، يتم تأسيس المعهد الدنماركي بموجب القانون ولم يعد يتأسس بموجب مرسوم برلماني، وانيطت به مهام أخرى تتعلق بالمساواة. لقد كانت عملية صعبة للغاية ومليئة بالتحدي بالرغم من ذلك.

وبالمثل، تم تهديد الأمين العام للجنة الفرنسية لحقوق الإنسان، ميشيل فورست أثناء فترة توليه لمنصبه في عام 2009. عادة ما يعمل السيد فورست بموجب عقد مدته ثلاث سنوات، قابل للتمديد بناء على اقتراح من رئيس اللجنة. وفي عام 2009، وبشكل غير متوقع تماما، تم إبلاغه بأن عقده لن يتم تمديده أكثر من ذلك وسيتم استبداله بمسؤول آخر. وتدخل في البداية رئيس اللجنة الفرنسية لدى رئيس الوزراء ولكن دون جدوى. ولكن برسالتها المؤرخة في 7 يوليو، اعربت المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان، مارغريت سيكاغيا، لسفير فرنسا في الأمم المتحدة في جنيف، عن قلقها وأشارت إلى إعلان الأمم المتحدة بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان. وأشارت تحديدا إلى مخاوفها من أن رفض تمديد عقد فورست قد يكون له صله بانتقاده لبعض التغييرات في قانون اللجوء الفرنسي ودعمه لأحد أعضاء اللجنة الفرنسية الذي دافع عن رجل كونغولي كان من المقرر ترحيله إلى موطنه الاصلي حيث من الممكن أن يتعرض للتعذيب أو سوء المعاملة. وفي النهاية كان لهذه الرسالة تأثيراً كبيراً واوضح وزير الخارجية لمجلس الوزراء الفرنسي المثال السيء الذي كانت فرنسا ستقدمه للعالم فيما لو أقيل السكرتير العام للجنة الفرنسية بسبب دفاعه عن حقوق الإنسان. تم بعد ذلك تمديد عقد ميشيل فورست، وتم تمديده مرة ثانية في العام الماضي. لكنه يؤكد على غرار زميلنا المدير الأسبق للمعهد الدنماركي لحقوق الإنسان بأن مركزه قد تعزز بعد تلك الأحداث.

هذه أمثلة رائعة حول تهديدات مباشرة وصريحة ضد مؤسستين راسختين. أما في أوروبا، فلدينا مؤسسة واحدة تواجه تحدياً مختلفاً لاستقلالها، وهي المركز النرويجي لحقوق الإنسان. بعد اعتماد ذلك المركز بدرجة (أ) لعدة سنوات، تغير اعتماده إلى درجة (ب) في نوفمبر 2012، والسبب هو عدم اعتماده على الحكومة النرويجية ولكن على مؤسسة أخرى - جامعة أوسلو. ويمكننا أن نسأل كيف يمكن أن يكون مثل هذا الانتماء إشكالية

- أليس من المفترض أن تكون الأكاديمية مستقلة على أي حال؟ ولا يوجد أي شيء في تقرير اللجنة الفرعية للاعتمادات قد يرشدنا إلى مكان وجود المشكلة. لذلك دعوت رئيسة المؤسسة، زميلتنا كريستين هوغديل، وطلبت رأيها. وكانت إجاباتها واضحة. إن ما يحدث في المركز هو صراع بين الاستقلالية الأكاديمية والاستقلال والدور الذي تلعبه مؤسسة وطنية. عادة ما يعزى الاستقلال الأكاديمي للباحث الفرد، وليس لجامعتها او جامعته. وهي حرة في التعبير عن رأيها، استنادا إلى النتائج التي توصلت إليها، ومن ثم الدفاع عن وجهة النظر هذه - بشكل مستقل تماما عن آثارها السياسية.

ومع ذلك، فإن استقلال المؤسسة الوطنية، محدد بضرورة صد التدخل الخارجي. أما داخليا فإن رؤساء المؤسسة بالتعاون مع الخبراء والباحثين سوف يكافحون للوصول إلى موقف ثابت للمؤسسة حول أي قضية. إن تطور الموقف القوي والثابت لأي مؤسسة وطنية لحقوق الانسان يختلف كثيرا عن وجهة النظر الاكاديمية المستقلة للباحث -وستقوم المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان في نهاية المطاف، ببلورة موقف ذو طابع سياسي- حتى إذا كانت السياسة لدينا هي حقوق الإنسان السياسية فقط. وهكذا، فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان غير قادرة على ضمان الاستقلال الأكاديمي للباحث الفرد ولكنها تحتاج إلى نقيض ذلك تماما لتشكيل مواقف قوية ومتماسكة للتأثير على الحوار العام وللتأثير على سياسة الحكومة لصالح حقوق الإنسان.
إن عدم توافق طبيعة الجامعة مع دور المؤسسات الوطنية هو الذي أدى إلى الوصول إلى الوضع (ب) للمركز النرويجي، والمركز بالمناسبة، هو مؤسسة ممتازة ذو سمعة جيدة. نأمل جميعاً أن ينجح نضالها من أجل الوصول إلى بنية مختلفة وفاعلة في المستقبل القريب.

3. المساءلة

1.3 مبادئ باريس والملاحظات العامة

إن مبادئ باريس صامتة حول موضوع المساءلة. حتى الالتزام بإصدار تقرير سنوي، والذي يعتبر شرطا للاعتماد وإعادة الاعتماد ليس جزءا من مبادئ باريس. لقد كانت الملاحظات العامة للجنة الفرعية للاعتمادات هادئة نسبيا حول هذا الموضوع حتى وقت قريب. ولكن الآن، مع مراجعة للملاحظات العامة في عام 2012، أصبح لدينا عدد غير قليل من الأمور التي تشير إلى المساءلة.

قراءة توضيحية للملاحظات العامة:

"يجب إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان استنادا إلى النصوص الدستورية أو التشريعية مع تفاصيل كافية لضمان حصول المؤسسة الوطنية على تفويض واضح واستقلال. وعلى وجه الخصوص، يجب أن يحدد دور المؤسسة، مهامها وصلاحياتها والتمويل وخطوط المساءلة...." نحن لا نعلم من خلال الملاحظات العامة ما هو الشكل الذي من المفترض أن تكون عليه هذه الخطوط، إنها قد تشير إلى خطوط التقارير الداخلية أو بنفس القدر إلى التزامات التقارير الخارجية، وعلى سبيل المثال قد تشير إلى البرلمان الوطني.

في الملاحظة العامة السادسة أعدت الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان استراتيجية كاملة للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان حول كيفية نشر تقارير سنوية أو موضوعاتية، ثم التأكيد بطريقة "دقيقة ومنهجية" أن السلطات المعنية تتابع توصيات المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان. ويبدو هذا لي وكأنه اقتراح استراتيجي يطبق شيئاً يشبه نظام المساءلة بين الحكومة والمؤسسة الوطنية لحقوق

الانسان على حد سواء. ولدراسة هذه الملاحظة العامة بمزيد من العمق نُورد بعض الأمثلة حول ممارسة المساءلة في المؤسسات الوطنية الأوروبية لحقوق الانسان.

وأيضاً في الملاحظة العامة العاشرة من الإصدار الجديد، هناك إشارة إلى المساءلة المالية التي لا ينظر إليها على أنها تدخل من الدولة في استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان»، بينما يجب أن يكون للمؤسسة الوطنية استقلالية كاملة فيما يتعلق بتخصيص ميزانيتها، فهي ملزمة بالامتثال لمتطلبات المساءلة المالية المطبقة على الهيئات المستقلة الأخرى للدولة".

وفي الملاحظة العامة الحادية عشر، نجد في النهاية توصيات للتقرير السنوي، وهي محددة جدا، "من الضروري للمؤسسة الوطنية أن تقوم وعلى نطاق واسع بإعداد ونشر وتوزيع تقرير سنوي عن وضعها الوطني فيما يتعلق بحقوق الإنسان بصفة عامة، وفيما يتعلق كذلك بمسائل أكثر تحديداً. وينبغي أن يتضمن هذا التقرير سردا للأنشطة التي تضطلع بها المؤسسة الوطنية لتعزيز ولايتها خلال تلك السنة، وينبغي أن تذكر آرائها، وتوصياتها، ومقترحاتها لمعالجة أي قضية هامة حول حقوق الانسان". ومرة أخرى، تشير الملاحظات العامة بالتفصيل إلى كيفية قيام المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بممارسة وظائفها. إن العديد من المؤسسات تحدد خطاً فاصلاً للتمييز بين التقارير الموضوعاتية والتقارير السنوية والتقارير العامة عن حالة حقوق الإنسان في البلد. وأنا لا أرى كيف سيكونون أقل فاعلية من أولئك الذين يضيفون إلى تقاريرهم لمحة عامة عن الوضع في البلد.

لذلك، مع الملاحظات الجديدة، أصدرت الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان طريقة جديدة بالكامل حول التفكير في المساءلة، بحيث تشمل خطوط عملية تقديم التقارير والالتزامات المالية والاقتراحات الاستراتيجية. وكيفية عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في أوروبا على تطبيق المساءلة؟

2.3 نماذج من المساءلة: أمثلة أوروبية

إنّ معظم مؤسسات حقوق الانسان الاوروبية لديها نوع من التنظيم فيما يتعلق بالمساءلة المالية - أترك هذا الجانب حيث يبدو واضحا لي أن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ملتزمة بإنفاق أموال دافعي الضرائب بمنتهى الحذر.

وهناك عدد قليل فقط من القوانين التأسيسية للمؤسسات الوطنية الأوروبية لحقوق الانسان تشير إلى المساءلة الرسمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان فيما يتعلق بجوهر عملهم. إن اللجنة الايرلندية لحقوق الإنسان هي واحدة من أولئك: حيث يضم قانونها التأسيسي الاشتراطات التفصيلية لمساءلة رئيس المفوضين أمام البرلمان وأمام لجانه الفرعية عند الطلب.

إنّ كتاب الحوكمة الداخلية لمفوضية المساواة وحقوق الانسان البريطانية إلى جانب "وثيقة إطار" اللجنة تكشف نظاماً كاملاً من المساءلة التي تلزم اللجنة صراحة على المساهمة في "نظام الحكومة للمسائلة الديمقراطية".

وبالفعل عدد كبير من الأنظمة المتعلقة بأعضاء اللجنة -سواء على مستوى مجلس الادارة او على مستوى الموظفين- يمكن تصنيفها على أنها أجزاء من نظام شامل قادر على الحكم بصورة

جيدة، وملتزم بالشفافية والفاعليّة والكفاءة.

إنّ معظم قوانين المؤسسات الوطنية الاوروبية لحقوق الانسان تتضمن نصاً حول نشر تقرير سنوي. ولكن غالبية تلك القوانين تشير الى تقارير النشاط التقليدي، وليس إلى البنية أو التنسيق الذي يشمل تنفيذ حقوق الإنسان في البلاد. وهذا ينطبق، على سبيل المثال على مفوضية المساواة وحقوق الانسان البريطانية التي يعتبر تقريرها السنوي تقريراً حول تنفيذ الأولويات الاستراتيجية وإجراءات الإدارة السليمة إلى جانب التقرير المالي المفصل. هذا وتصدر اللجنة الفرنسية تقريراً عن حالة حقوق الإنسان في فرنسا مرتين سنوياً منذ عام 2009.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تنشر تقريراً سنوياً يغطي جميع المجالات الموضوعاتية المتعلقة باللجنة في السنة المعنية، بالإضافة إلى عدد من الحقائق والأرقام؛ مما يمثل ما يقرب من نصف حجم المجلد، بالإضافة إلى جميع الآراء المقدمة إلى الحكومة وردود الحكومة عليها. وهذا مثير للاهتمام لأنها لا تسمح فقط بمتابعة حجج اللجنة بالتفصيل ولكنها تسمح أيضا بمتابعة وجهة نظر الحكومة عند ورود إجابات، والتي غالبا ما تكون مدعومة بمعلومات قيمة.

لقد اختار المعهد الألماني شكلا بسيطا، يغطي جميع أنشطة المعهد بالإضافة إلى الحسابات السنوية، حتى عام 2010. وفي عام 2011 قرر المجلس التنفيذي تغيير التصميم وإنتاج منشور يتعلق بالمواضيع، ويقدم المقالات، والمقابلات والمعلومات العملية حول المواضيع الرئيسة لهذا العام، والتي أكملت لمرة أخرى عن طريق الحسابات السنوية.

إن المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان هو واحد من المؤسسات القليلة التي لديها ممارسات مختلفة. فبالإضافة إلى التقرير السنوي حول أنشطة المعهد، ينشر الزملاء الدنماركيون، منذ أكثر من عشر سنوات، تقريرا عن حالة حقوق الإنسان في الدنمارك. وإلى وقت قريب، كان هذا في الأساس "تجميعاً، يصف ويلخص مواد حقوق الانسان المنشورة في ذلك العام"[3].

أما الآن فقد تم تكييف التصميم إلى شكل أكثر استراتيجية وينقسم إلى فصول حسب المواضيع التي تقدم المعلومات ذات الصلة ولكنها تنتهي بتقديم توصيات تتناول مراكز صنع القرار والسلطات التشريعية، لكن مع تطبيق القانون الجديد اعتبارا من عام 2012، اصبح المعهد ملتزما بصورة رسمية بتوجيه تقريره إلى البرلمان الدانماركي. وكمثال أخير، هناك مؤسسة المظالم الإسبانية، التي تلتزم بتقديم التقارير من المؤسسات الوطنية إلى البرلمان الوطني كذلك، وتقدم مؤسسة المظالم الإسبانية تقريرا مفصلا جدا ومثيرة للاهتمام إلى البرلمان الإسباني بحيث يتم الانتهاء منه بسرعة مع بداية السنة التالية. هذا هو المنشور الرئيسي الذي تصدره مؤسسة المظالم وهو غني بالمعلومات بقدر ما هو استراتيجي. فهو يجمع بين تقرير النشاط مع التقارير الفنية عن حالة حقوق الإنسان في البلد. إن درجة التفصيل التي يتم من خلالها شرح استراتيجيات مؤسسة المظالم، وكذلك ردود الفعل الواردة من المؤسسات العامة التي تناولتها توصيات مؤسسة المظالم، يجعل من ذلك التقرير المنشور وثيقة مميزة.
الآن دعونا نعود إلى بعض الأفكار حول المساءلة والتي وضعَتْها اللجنة الفرعية للاعتمادات.

ومرةً أخرى تبدو النظم المالية للمساءلة

راسخة في كل مكان؛ فجميع المؤسسات تبدوا مدركة لحقيقة أن أموال دافع الضرائب لابد من التعامل معها بجدية. وإذا أبدت اللجنة الفرعية للاعتمادات أية مخاوف في هذا الشأن، فإنها غالبا ما تتعلق بنُدرة ومحدوديّة التمويل المُقدَّم للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

وتشير اللجنة، في المقام الأول إلى خطوط المساءلة المذكورة في قانون تأسيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. وهذا يمكن العثور عليه في بعض القوانين ولكن بالتأكيد ليس في كل القوانين، وفي مستويات مختلفة جدا من التفصيل. تفضل العديد من المؤسسات وضع خطوط تقاريرهم الداخلية في اللائحة الداخلية الخاصة بهم المثال البارز على ذلك السياسة الحاكمة لمفوضية المساواة وحقوق الانسان البريطانية المذكورة أعلاه. وأخيرا، لدينا اثنين من الملاحظات العامة التي تشير الى التقرير السنوي والمتابعة المنتظمة لتوصيات المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان. وكما رأينا، تقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان بكتابة تقارير سنوية لكنها لا ترفق بالضرورة مع تقرير نشاطها السنوي لمحة عامة عن حالة حقوق الإنسان في البلد. إنهم يبدعون في تطبيق العديد من الأساليب المختلفة، وإصدار التقارير الموضوعاتية، وذكر التقارير والآراء. هذا شيء رائع من وجهة نظري. ولا داعي للجمع بين تحليل الحالة العامة لحقوق الإنسان في البلاد مع التقرير السنوي خاصة أن معظم المؤسسات ليس لديها القدرة على العمل في جميع قضايا حقوق الإنسان ذات الصلة.

وبالمثل، لا أجد أمثلة كثيرة على المتابعة "الصارمة" بين التوصيات المتعلقة بالمؤسسات الوطنية الاوروبية لحقوق الانسان والمشار إليها في الملاحظة العامة السادسة. كما يتضح مع أمثلة من إسبانيا وفرنسا والمؤسسات الوطنية يوجد لدى المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان الإمكانيات لإطلاع الجمهور على ردود فعل حكومتهم على توصياتها. أنا لم ألاحظ وجود أي "متابعة صارمة" وأفترض أن هذا قد يبدو غير ملائم في العديد من السياقات السياسية داخل أوروبا. وقبل كل شيء، فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان ليست سلطة تنفيذية ولا سلطة تشريعية، وليس مطلوبا منها أن تكون كذلك، لا يمكن لأي مؤسسة وطنية لحقوق الانسان أن تفرض توصياتها الخاصة. ولماذا ينبغي عليها ذلك؟ قد تكون هناك حالات ملحة يكون فيها الاحتجاج العنيف والذي يتبعه مجموعة من التوصيات التي لا يمكن المساومة عليها، هو الشيء المناسب. ولكن لا يعتبر هذا تفعيلاً، ويمكننا القول بأن الحوار الخلاق بين المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان والمجتمع المدني والحكومة يبدو اكثر الحلول فاعلية ضمن السياق الأوروبي.

3.3 التحديات التي تواجه المساءلة: أمثلة أوروبية

حيث أن تقارير اللجنة الفرعية للاعتمادات تحتوي كما رأينا على عدد غير قليل من الفقرات المتعلقة بالاستقلالية، والتي تعتبر مصدر اهتمام كبير للجنة الفرعية للاعتمادات، فإن أية اشارة للمساءلة تبدوا اقل من ذلك بكثير. والسبب واضح: يمكن ادماج الاستقلال في القانون الذي ينظم عمل المؤسسة، من خلال الهياكل والضمانات. إن الاداء والممارسة اليومية تساهم بقوة في الاستقلالية، ولكن الضمانات القانونية تلعب دوراً رئيسياً. إن المساءلة كمفهوم تعتمد بشكل كبير على الممارسة اليومية وعلى جزء من أداء المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان. وحتى وقتنا الحاضر، لم تعثر

اللجنة الفرعية للاعتمادات على أية وسيلة لتقييم أداء المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، بل على العكس من ذلك، فهي تمتنع عن إجراء مثل هذا التقييم حيث أن ذلك يتطلب الكثير من الموارد. واسمحوا لي أن أقدم لكم واحدا من الأمثلة النادرة، التي بدأتها احدى المنظمات العاملة بموجب معاهدة الامم المتحدة لحقوق الانسان والذين يبدون ملاحظاتهم أحيانا على أداء المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان.

في عام 2011، أجرت اللجنة الفرعية للاعتمادات دراسة خاصة حول مؤسسة المظالم في أذربيجان. وقد أدرجْتُ هذا المثال لأن أذربيجان هي عضو في مجلس أوروبا. وكانت الدراسة متعلقة بأداء مؤسسة المظالم - ذكرت اللجنة الفرعية، "وعلى وجه الخصوص، لم يتم تزويد اللجنة الفرعية للاعتمادات بالمعلومات الكافية للتأكيد بأن مركز حقوق الانسان في اذربيجان اضطلع بمهمة الرصد المتعمق والتحقيق الدقيق، ولم تقدم كذلك المشورة الحاسمة للحكومة أو متابعة منهجية لتوصياتها واستنتاجاتها بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان. مثل هذه الأنشطة تشكل معا جزءا أساسيا من ولايتها" لقد تم إثارة المسألة كلها بسبب بعض المخاوف التي أعربت عنها لجنة الامم المتحدة لمناهضة التعذيب. وفي خضم الدراسة اعربت اللجنة الفرعية للانتخابات عن ارتياحها لتدخلات مؤسسة المظالم بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان. وقد بقيت قلقة على الرغم من أن المعلومات المقدمة من قبل مؤسسة المظالم عن أنشطتها، وكذلك التقارير والتوصيات، والمتابعة ليست معروفة او منشورة على نطاق واسع في أذربيجان، وتشجع المؤسسة على إجراء الرصد المتعمق، والتحقيقات الصارمة والتعريف بتقييمها وتوصياتها الهامة. لقد كانت تلك محاولة من جانب اللجنة الفرعية للاعتمادات للدخول في رصد أداء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، المتعلقة بمسائلة مؤسسة المظالم أمام أصحاب الحقوق: ونحن، كمؤسسات وطنية لحقوق الانسان، مسؤولون تجاه أولئك الذين يعانون من انتهاكات حقوق الإنسان ومسؤولون أيضا تجاه الجمهور الذي يحق له التعلم من المؤسسات الوطنية التي تحدد المشاكل الموجودة في البلاد. لا يمكن للمؤسسة أن تتعامل مع الحالات باعتبارها صفقة سرية مع الحكومة. نحن لسنا اللجنة الدولية للصليب الأحمر التي عادة ما تعمل بسرية تامة.

4. ما وراء مبادئ باريس: الإستقلالية والمساءلة كقيم توجيهية

كما رأينا، نجد عناصر قيمة تتعلق بالنزاهة والمساءلة في مبادئ باريس وفي الملاحظات العامة. هذه هي، في رأيي، خطوات مفيدة وضرورية لبناء المؤسسات الوطنية المستقلة التي تخضع للمسائلة. ولكن هناك أكثر من ذلك بكثير مما يمكن قوله عن هذه القيم التي تعتبر مركزية جداً بالنسبة لمؤسساتنا.

إن تقييم المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان الذي تضطلع به اللجنة الفرعية للاعتمادات ينظر في الاساس إلى قواعدها القانونية، واللوائح، وعدد قليل من التقارير السنوية. لم يكن لدى اللجنة الموارد اللازمة لتقييم فعالية وأداء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. وهذا يحتاج إلى إجراء تقييم شامل لكل مؤسسة، والذي عادة ما يتطلب ما بين 15-20 يوم عمل على الأقل.

ولكن فيما يتعلق بموضوعنا لهذا اليوم وهو مناقشة الاستقلال والمساءلة من حيث المبدأ

- من المثير للاهتمام أن ننظر إلى ما هو أبعد من متطلبات الاعتماد. فهناك امكانيات اكبر في مفهوم استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ومفهوم المساءلة المتعلق بها:

أولا، يمكن تعزيز الاستقلال عن الحكومة من خلال شروط معينة مثل الدور الاستشاري لممثلي الحكومة في مجالس الأمناء. حيث ستقوم معظم المؤسسات الوطنية بإعداد اللوائح لضمان الاستقلال المالي مع الحفاظ على المساءلة فيما يتعلق بالاستخدام الأمثل لأموال دافعي الضرائب وذلك بالنسبة لعدد غير قليل من المؤسسات الوطنية. بالإضافة إلى ذلك تلعب العوامل اللوجستية دورا معينا، مثل الموقع في مبنى منفصل عن الحكومة أو عن حزب سياسي. ولكن كل هذه العوامل، لا يمكنها أن تضمن استمرار الاستقلال. اليقظة هي جزء من عملنا اليومي. التدخل من قبل وزارة أو حزب سياسي يمكن أن يحدث في أي وقت، ومعظمنا يعرف ذلك من خلال التجربة. ويمكن أن يطرأ أي تدخل أو تغيير في خضم المفاوضات الحالية على قانوننا المؤسس أو التعديلات المحتملة لهذا القانون. وقد يحدث التدخل فيما يتعلق بمشروع واحد، حيث فجأة تصبح الوزارة من أكثر المهتمين بالموقف الذي نحن بصدد اتخاذه. إن علينا أن نبقى في حالة تأهب، دبلوماسية، وثبات في نفس الوقت - وهذا سوف يستمر بحق طيلة فترة حياة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

ثانياً، مفهوم الاستقلال، وهذا معروف جيداً، وهو أوسع بكثير من شرط الاستقلالية عن الحكومة. الاستقلال عن الحكومة هو شرط مسبق ضروري لنوعية المشورة التي نقدمها للحكومة، وذلك بناء على اعتبارات حقوق الإنسان فقط وليس على اعتبارات سياسية مثل الموافقة على الدوائر الانتخابية، وأصحاب المصلحة ذوي النفوذ والمخاوف الدبلوماسية. لكن الاستقلال يتعلق بجهات فاعلة أخرى هناك المجتمع المدني. معظم منظمات حقوق الإنسان تتبع جدول أعمال محدد، وغالباً ما ترافقها حملات دعوة قوية.

وسوف تتعاون المؤسسات الوطنية في كثير من الأحيان مع المنظمات غير الحكومية، ولكن دائماً ستعتمد وجهة نظرنا على بحث شامل ووجهة نظر متوازنة، مع الأخذ بعين الاعتبار وجهة نظر واسعة لحقوق الإنسان والمناقشات السياسية الراهنة. ثم، بالطبع، نريد أن نكون مستقلين عن الأحزاب السياسية. في ألمانيا، سمعنا من حزب سياسي واحد: نحن من نقوم بإثارة القضايا الخاصة بك في اللجان النيابية! حسنا، عظيم، شكرا لك، ولكن هذا يعني بأنه يمكن أن ينظر إلينا على اعتبار أننا نقوم بإثارة قضايا هذا الحزب. ما هو الجواب؟ الحفاظ على مسافة واحدة من جميع الأطراف؟ أو هل من الممكن أن تكون متجذرة بعمق في فكر حقوق الإنسان بحيث يمكننا التفاعل بحرية مع جميع الأطراف والاستجابة على نحو كاف إلى جميع وجهات النظر المقدمة إلينا؟

ثم هناك نقطة تتعلق بجوهر الاستقلال - التفكير المستقل. والذي يسمح لنا بتطوير أفضل الاستراتيجيات. بحيث نكون فضوليين بما فيه الكفاية لقراءة أحدث المنشورات في هذا الموضوع الذي نقوم بدراسته. والاستماع إلى الأفكار الخاصة بنا، والتفكير بها جيدا، وتقديمها إلى زميل والاستماع لتفكيره أو تفكيرها المستقل والتعليق عليه. هذا هو المكان الذي يصبح عملنا فيه مثيرا. إن عمق التفكير المستقل يأخذنا إلى ما هو أبعد من التدريس والوعظ إلى تلك الخيارات والتي سوف تؤدي إلى

تطبيق خطة العمل الإطارية لمعايير حقوق الإنسان على جميع مستويات المجتمع. نحن قبلنا التحدي للتفكير في هذه المسألة المطروحة على طاولة البحث، قبل البدء في المناقشات الحالية، وهذا هو ما نريد في النهاية، أليس كذلك؟

وبالمثل، يمكن أن تكون المساءلة بمثابة مصدر للإلهام.

هناك بعد واحد من المساءلة التي يمكن أن يسمى الانفتاح لمعرفة المشاكل الأكثر إلحاحا في مجال حقوق الإنسان في البلاد. وهذا يعني تعقب الانباء، ويعني أيضا الانفتاح على أولئك الذين يأتون إلى مكاتبنا ويطرحون مشكلة لم نكن على علم بها. وحيث أننا نملك موارد محدودة، فإننا مسؤولون أمام المتضررين من انتهاكات حقوق الإنسان والمحرومون من حقوقهم. لذا، في حين أننا نتابع خططنا الاستراتيجية وأولوياتنا، علينا أن نظل في حالة تأهب لمواجهة التحديات الجديدة المقبلة وقد نضطر لتكييف جدول أعمالنا إذا كان هناك حاجة لذلك. هذا هو ما يفعله معظمنا ولكننا بحاجة لزيادة مواردنا، وأن نكون في بعض الأحيان على استعداد لتخطي مشروع كي نكون قادرين على الفور على معالجة مشكلة أكثر إلحاحا في مجال حقوق الإنسان، مثل صورة دراماتيكية لعائلة لاجئة تم رفضها على حدودنا، حادث عنصري في الريف، عنف الشرطة خلال مظاهرة احتجاج على الأجور، أو -وهذا قد يحدث أيضا- مشكلة تنظيمية مثل التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة، وبما أن البرلمان يعقد مناقشة متعلقة بالموضوع، ينبغي علينا أن نطور موقفاً بشأن الموضوع. نحن مسؤولون عن جدول الأعمال الذي نضعه. ماذا نلاحظ، وكيف نرد؟

ويرتبط جانب آخر من المساءلة باستعدادنا لمواجهة الانتقادات والآراء المتباينة من الناس الذين يشعرون بأنهم حرموا من حقوقهم أو من قبل المنظمات غير الحكومية الذين يعتقدون بأننا لا نقدم سوى القليل جداً فيما يتعلق بمشاكل كبيرة تتعلق بحقوق الإنسان. كثير منا يتلقى شكاوى ليست فقط ذات طابع رسمي ولكن على شكل رسائل وتدخلات أو حتى أنشطة عامة تشير إلى المناطق التي يرى الآخرون أننا ضعيفين فيها. الكثير من هذه الأمور قد تبدو غير مبررة، في رأينا. ولكن علينا أن نأخذها على محمل الجد. إن الحد الأدنى هو أن نبدي اهتماما بوجهة نظر الناقد وأن نكون على استعداد للدخول في نقاش معه. وهذا قد يؤدي في نهاية المطاف إلى تغيير في جدول أعمالنا، ولكن على الأقل نحن نتفاعل مع ونناقش أولئك الذين يفكرون بشكل مختلف. وهناك أقلية تحثنا على تناول قضيتهم، والناس في مؤسسات الطب النفسي يشكون سوء المعاملة، وشركة متعددة الجنسيات مقرها في بلادنا يبدو أنها متورطة في قضايا تتعلق بانتهاك حقوق الأراضي في أمريكا الجنوبية - إذا كنا لا نملك الموارد اللازمة لمعالجة مثل هذه المسائل، فعلينا على الأقل أن نوضح لماذا! في بعض الأحيان، هذا يمكن أن يكون مرهقاً ويتطلب الكثير من العمل، ولكننا لسنا مركز أبحاث خاص، فنحن مسؤولون.

وأخيرا تنطوي المساءلة على درجة عالية من الحياد. علينا أن نظل في متناول جميع فئات المجتمع وعلينا أيضا إرسال إشارة الانفتاح إلى جميع القوى السياسية والمجتمعية. هذا الشرط ينطوي على الكثير من المضامين كذلك! في حين أننا قد نقدر موقف حزب سياسي واحد على مسألة معينة، علينا أن نبقى منفتحين حول حقوق الإنسان المحتملة داخل الجماعات السياسية الأخرى. وعلينا أن لا نقترب كثيرا من

أي فصيل سياسي على أي حال. ولكن كما أننا بحاجة إلى التفاعل معهم جميعا باستثناء أولئك الذي تتعارض أجندتهم بشكل واضح مع حقوق الإنسان علينا التأكد من أن جميع الجماعات السياسية ينظرون إلينا على أننا شريك ضروري للنقاش حول حقوق الإنسان.

إن شرط الحياد يتعلق أيضا بإمكانية الوصول وهذا يعني على المستوى المادي أن الأشخاص في كرسي متحرك أو فاقدي البصر ينبغي أن تجد طريقها إلى داخل مكاتبنا. وعلى موقعنا على الانترنت. ينبغي أن تكون النصوص مفهومة بالنسبة لغير الخبراء في مجال حقوق الإنسان! وينطبق الشيء نفسه على مؤتمراتنا الكبيرة مع وجود ورش عمل لخبراء في عدة مناسبات. ينبغي أن لا يُنظر إلينا كناد مغلق. وهذا يعني ضمنا استخدام لغة بسيطة ومفهومة. واستخدام المواقع المركزية التي يسهل الوصول إليها. وجدول الأعمال الذي يأخذ الكثير من وجهات النظر حول المجلس. ويترك مساحة للنقاش. وأخيرا. يعني المساءلة أيضا الرغبة في الاستماع حين لا يأخذ الآخرون الوقت الكافي.

نحن من أنصار حقوق الإنسان. ولكننا في خدمة جميع البشر. كمؤسسة مستقلة ومسؤولة تعتبر المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان جوهرة جميلة في المشهد المؤسسي في البلد: متنبهة. متيقظة. وفي حالة تأهب.

الفصل الثالث

الاستقلالية والمساءلة: التحديات التي تواجهها مؤسسات حقوق الانسان الوطنية في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا

بقلم: جورج.ج. آصاف، دكتوراه، محامي في القانون

على مدى السنوات العشر الماضية أو نحو ذلك، شاركت كمستشار للاتحاد الأوروبي في العمل مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ولا سيما في الأردن والمغرب، وشاركت أيضا في إجراء برنامج طويل الأمد يهدف إلى إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان في اليمن.

وعملت أيضا، باسم المجتمع المدني، مع مختلف فروع الحكومة في لبنان من اجل إنشاء ديوان المظالم. وفي الآونة الأخيرة، ساهمت بنشاط في عملية لا تزال قيد التنفيذ لإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان أيضا في لبنان، بما في ذلك آلية وقائية وطنية وفقا للبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب.

وقد شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا في العقدين الماضيين عدة نماذج من مؤسسات وطنية مستقلة. إن كل واحدة من هذه النماذج يمكن أن تتفق مع مبادئ باريس بدرجات مختلفة، ويمكن أن يكون لديها بعض المزايا والعيوب النسبية.

المؤسسات الشبيهة **بديوان المظالم**، على سبيل المثال تفتقر مؤسسة **الوسيط** في جمهورية لبنان إلى الطابع التعددي الخاص بمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، ولكن انشاءها وتشغيلها أسهل لأنها تدار من قبل شخص واحد، وهذا يسهل عملية صنع القرار ولكنه يفترض وجود إدارة كبيرة لمعالجة ومتابعة الشكاوى.

من ناحية أخرى،فإنّ **للجان الاستشارية** تمثيل واسع من القوى الاجتماعية مما يجعل من الصعب ادارتها.
وهي تفتقر إلى الفاعلية لكونها غير مكلفة بالتحقيق في الشكاوى الفردية المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، وتجازف بتركيزها على البحث واسداء النصح على حساب الحماية الفاعلة لحقوق الإنسان. لقد استفادت المغرب من هذا النوع من المؤسسات للتعامل مع برنامج العدالة الانتقالية التي بدأها الملك، وذلك قبل "ترقيتها" في الآونة الأخيرة إلى وضعها الحالي كمؤسسة مستقلة.

تبدو **المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان** اكثر تعددية وفاعلية وخاصة إذا كانت لديها القدرة على التحقيق، وكذلك ايضا السلطة للحصول على قرارات تتعلق بقضايا انتهاكات حقوق الإنسان، وليس فقط إصدار توصيات. إن هذه السلطة تجعل ادارة العمل أكثر كلفة وتعقيدا، وربما تؤدي إلى اختلال في التوازن بين الأنشطة

الترويجية وأنشطة الحماية، وهذا هو الحال في المركز الوطني الأردني لحقوق الانسان حيث استغرق رصد أماكن الاحتجاز في فترة معينة وقتا اطول من جميع الأنشطة الأخرى.

إن وجود مؤسسة ذات سلطة محددة للتحقيق في الحالات الفردية والسعي إلى التفعيل، على غرار المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، كما هو الحال في الأردن، يمكن أن تكون مقبولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا نظرا للحاجة الكبيرة للإجراءات العلاجية في غياب بدائل فعالة أخرى، وهذا يرجع إلى عدم وجود قدر كاف من المعرفة أو الفهم للقانون الدولي لحقوق الإنسان من قبل العاملين في المهن القانونية، وإلى التأخر في البت في القضايا، لأن المحاكم ليس لديها القدرة على التعامل مع الحالات الكثيرة.

إن المعامل المتغيّر والمُحدِّد في عملية إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الانسان في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا هي الدرجة التي تكون عندها الدولة، على الرغم من الموقف الإيجابي فيما يتعلق بإنشاء مؤسسة وطنية مستقلة لحقوق الإنسان، على استعداد للعمل بناءً على وعودها.

على سبيل المثال، اعلنت اليمن في مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام 2009 عزمها على إنشاء مؤسسة مستقلة ذات قدرات فاعلة ولكنها لم تتقدم خطوة واحدة نحو تجسيد هذه الإرادة.

كما أنشأ لبنان في عام 2005 هيئة مستقلة للرقابة اسوة بالنموذج الفرنسي للهيئة المنحلة حاليا وسيط الجمهورية وفوضها صلاحيات معالجة سوء الإدارة. لم يتم تنظيم الهيئة لكون الحكومة تشعر بالقلق من الآثار المالية المترتبة على إنشاء هذه المؤسسة، ناهيك عن الاعتبارات السياسية التي أخرت ولعدة سنوات اصدار قانون لإنشاء هذه المؤسسة.

قضايا الاستقلالية والمساءلة

نعلم جميعا أن **الاستقلالية** هو قضية ملحة بالنسبة لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا حيث لا تزال معظم الأنظمة السياسية، بالرغم من واجهتها الليبرالية، استبدادية في الغالب.

في هذه البلدان، يتعلق استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بطبيعة النظام السياسي، وبالتالي فهو متعلق بالإرادة السياسية.

وكذلك ايضا، يرتبط إنشاء مؤسسات وطنية مستقلة لحقوق الإنسان بالأولويات الوطنية، وقيود الميزانية، وبمستوى تطور الدولة ومجتمعها المدني.

من ناحية اخرى، تعتبر **المساءلة** قضية هامة ترتبط بالاستقلال: فكلما كانت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان مستقلة ذاتيا، وتتمتع بتفويض موسع وموارد كافية، كلما كانت اكثر التزاما بتقديم معلومات عن حساباتها والقيام بمهامها على نحو فعال، والتواصل بشكل منتظم مع السلطات والجمهور والمجتمع الدولي لحقوق الإنسان، وتزويد الياتها المعنية بتقاريرها عن الحالة الوطنية لحقوق الإنسان والأنشطة التي تقوم بها.

قد يتبادر إلى أذهاننا أن المساءلة تدور حول احترام القوانين التي تضبط أداء المؤسسة، لكن هذه المسألة، في واقع الامر، مرتبطة إلى حد كبير بالشفافية وفعالية عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان: فهي قيمة مقابل المال فيما يتعلق بنوعية وكمية المهام المنجزة، الشكاوي التي تم التعامل معها، والتقارير المنجزة، والدعم المقدم للمؤسسات الحكومية لإنجاز التقارير وتقديمها إلى هيئات المعاهدات، والعلاقات القائمة مع المجتمعات المحلية والدولية لحقوق الإنسان.

وبكلمة واحدة، فإن المساءلة هي النجاح، بعيدا عن البيروقراطية أو اي تأثير لا مسوغ له.

جوانب الاستقلال في المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا.

يظهر **الاستقلال** عن سيطرة وتدخل الحكومة، خاصة الاستقلال الذاتي المؤسسي والمالي.

في عبارة وردت في النصوص التمكينية، ويمكن قياس الاستقلال من خلال عدة مؤشرات مثل مدى التفويض، وشكل التعيين، وإقالة المفوضين والحصانة النهائية الممنوحة لهم لأداء واجباتهم، بالإضافة إلى مؤشرات أخرى عديدة.

الاستقلال المؤسسي الجانب الأول من استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان هو الاستقلال المؤسسي الذي ينشأ من الاحكام الدستورية أو التشريعية المواتية. لم تنشأ اي من المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا من خلال نص دستوري[3]، بل تم إنشائها جميعا بموجب القانون وهي تفتقر إلى الحماية الدستورية.

ومع ذلك، ينبغي ادخال فارق بسيط لهذا البيان فيما يتعلق بالوضع وذلك بمقدار تضمين احترام حقوق الإنسان في النصوص الدستورية ومدى الاشارة اليه، مع مبادئ باريس، في النصوص التمكينية للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان.

على سبيل المثال، ووفقا للمقدمة القانونية لدستور لبنان، تعترف الدولة بجميع الالتزامات التي تنجم عن الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وتلتزم بترجمتها في جميع المجالات دون استثناء.

إلا أن مثل هذه الأحكام الدستورية لا تعكس بالضرورة واقع الآليات. إن مشروع اقتراح القانون الأخير المرفوع إلى البرلمان لغرض إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان يشير إلى هذا الالتزام الدستوري.

أما في المغرب، فإن المرسوم الملكي الذي أنشأ المجلس الوطني لحقوق الإنسان ينص صراحة في مذكرته التفسيرية على أن تعزيز وحماية حقوق الإنسان المعترف بها عالميا هو "واجب دستوري".

يشمل الاستقلال المؤسسي أو الهيكلي، كما يتجلى من خلال نصوص المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان مُمَكِنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا:

- التكوين التعددي للمجلس أو اللجنة التي تترأس سير عمل المؤسسة
- طريقة تعيين وإقالة الاعضاء والحصانة المعطاة فيما يتعلق بأداء مهامهم
- الاستقلال الوظيفي

إن **التكوين التعددي** هو سمة مشتركة للنصوص العضوية للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، وذلك بصورة رسمية على الاقل.

ومع ذلك، فإن بعض هذه النصوص، مثل المرسوم الملكي الذي يحكم المركز الوطني لحقوق الانسان في الأردن، لا تذكر التعددية في تركيبة المجلس بصورة صريحة.أما في السياق المغربي، فيتم التعبير عن التعددية تحت عناوين ليست محددة بما فيه الكفاية لضمان التنوع المطلوب.

تنص المادة 33 من المرسوم الملكي المغربي، وهو النص الذي يعتبره المجتمع الدولي الأكثر تقدما، مقارنة مع نصوص تمكينية أخرى للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في الشرق الاوسط وشمال افريقيا، على ما يلي:

"يتم اختيار أعضاء المجلس من بين الأشخاص المعروفين بالحيادية، والنزاهة، والالتزام الحقيقي بقيم ومبادئ حقوق الإنسان، والمساهمة البارزة في حماية وتعزيز حقوق الإنسان، والكفاءة الفكرية والخبرات والتجارب، ولا سيما في المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان وحقوق المجموعات التي لديها أولوية في السياسات العامة فضلا عن تلك المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة أو التي انضمت اليها."

باستثناء العضوية النسائية والاقليمية الالزامية فإن هذه المعايير واسعة الاهلية.وبتعبير ادق، فهي لا تضمن التعددية أو الاستقلال.

ومن من ناحية أخرى، تثير طريقة تعيين وإقالة مجلس الإدارة والموظفين في المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا القلق وذلك بسبب الطريقة المسيسة التي يتم من خلالها اختيار وتعيين المفوضين، مما يجعل المؤسسة تعتمد كليا أو جزئيا على السلطة التنفيذية للحكومة.

على سبيل المثال، يتم تعيين رئيس وأعضاء المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان **المغربية** بموجب مرسوم ملكي. صحيح أن ثمانية منهم فقط يتم اختيارهم من قبل الملك، إلا أن الاعضاء الثمانية الآخرين يتم اقتراحهم من قبل مجلسي البرلمان، بينما يتم ترشيح أحد عشر عضوا من قبل المنظمات غير الحكومية العاملة في جميع شؤون حقوق الإنسان.

في **الأردن**، يتم تعيين المفوضين بموجب مرسوم ملكي بناء على ترشيح من رئيس الوزراء في غياب اي صوت للمجتمع المدني في هذه العملية، وهم يستفيدون من الحصانة في أداء مهامهم.

أما في **مصر**، فإن التأثير الضعيف للمؤسسة الوطنية لحقوق الانسان على وضع حقوق الانسان هو نتيجة مباشرة لتكوينها.

ويتبع المركز المصري الوطني لحقوق الانسان مجلس الشيوخ في البرلمان (مجلس الشورى) والذي يتم تعيين ثلث اعضاءه من قبل السلطة التنفيذية، هذا ويبدو تكوينه مصمم بعناية بحيث يكون الاعضاء قريبين من المؤسسة السياسية.

التمثيل الرسمي للمنظمات غير الحكومية وهيمنة الحزب الحاكم في تشكيل المجلس الوطني لحقوق الانسان حتى الثورة جعل من أغلبية الثلثين اللازمة لاتخاذ قرارات مسألة شكلية

بحتة ودفعت ممثلي المجتمع المدني على الاستقالة واحدا تلو الآخر.

إن الأسلوب التعسفي في تعيين المفوضين من قبل مجلس الشورى في سبتمبر 2012 بعد صعود الاخوان المسلمين إلى السلطة، دفع جماعات المجتمع المدني للسعي لتشكيل مجلس جديد للدعوة إلى تعديل قانون المركز الوطني لحقوق الانسان 2003/94، ودعم القرار من قبل الرئيس المؤقت عدلى منصور لإعادة هيكلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وطرحت تلك الجماعات مجموعة من المعايير لاختيار أعضاء المجلس الجديد بما يتوافق مع مبادئ باريس.

لهذا الغرض أصرت جماعات المجتمع المدني على ضرورة أن يضم المجلس الجديد أعضاءً من كافة اطياف المجتمع، وأن يشمل ممثلين عن المنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، والمنظمات الاجتماعية، والناشطين في مجال حقوق الإنسان الذين ينبغي ان لا يقل تمثيلهم عن 40٪. في هذا الصدد، طلبوا أن تعطى منظمات حقوق الإنسان الفرصة لترشيح أعضائها كممثلين داخل المجلس وأن يتم انتخاب نائب رئيس المجلس والأمين العام من قبل أعضاء المجلس، وأن تكون لديهم خبرة في مجال حقوق الإنسان. من ناحية أخرى، تتعلق مسألة الاستقلال أيضا بمدى استقلال الأشخاص المعينين، ومدى استقلالهم عن الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني.

والاستقلال الوظيفي محدود بالموافقة اللازمة على الطريقة التي تدار بها المؤسسة أو الوسائل الإدارية والمالية للوفاء بولايتها. هذا هو الحال في المغرب حيث من الضروري موافقة الملك لاعتماد النظام الداخلي الذي وضعه المجلس، وتفويض الرئيس لبعض صلاحياته، وإنشاء لجان للتعامل مع قضايا محددة، واعتماد جدول الأعمال لاجتماعات المجلس بالإضافة إلى بعض القرارات الأخرى.

> يكمن جوهر الاستقلال الوظيفي في رأينا في فاعلية نظام الشكاوى بحيث لا يكون مجرد صندوق للشكاوى فقط.
>
> ويرتبط هذا ارتباطا وثيقا بآليات تسجيل ومعالجة الشكاوى، والمعايير المستخدمة في ذلك، والأشكال التي يتم توفيرها للمواطنين لتقديم الشكاوى، والأهم من ذلك كله، إمكانية الذهاب إلى ما هو ابعد من التوفيق والوساطة، إلى الإجراءات القضائية بهدف تسجيل سابقة بمجرد تحديد الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان.

ومثل هذه السلطة شبه القضائية غير موجودة في المركز الوطني لحقوق الانسان في **المغرب**.

وكذلك الحال أيضا بالنسبة للمجلس القومي **المصري** لحقوق الانسان الذي لا يمكنه سوى اللجوء إلى التسوية أو الوساطة مع السلطات لحل الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان. تؤكد الحملات التي تقوم بها حاليا جماعات حقوق الإنسان من أجل إصلاح النظام الأساسي للمجلس القومي لحقوق الانسان في **مصر** على أهمية إعطاء المركز ولاية أوسع نطاقا. كما تُناشِد تلك الحملات ليتجاوز المجلس دوره الحالي كوسيط بين المواطنين والمؤسسات الحكومية، حيث يعمل كصندوق للشكاوى فقط دون تقديم أي حلول لمشاكل حقوق الإنسان.

وعلى العكس من ذلك، يتيح النظام الأساسي للمركز الوطني الأردني لحقوق الانسان اتخاذ

الإجراءات القضائية نيابة عن ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. وقد طوّر المركز الوطني في الأردن في السنوات القليلة الماضية نظام إدارة الشكاوى بمساعدة من الاتحاد الأوروبي، ولديه الآن أصحاب المهن القانونية المختصين، ومعظمهم من المحامين النشطين الذين يعملون كمستشارين. ومع ذلك، لم تخصص لهم الحكومة أية أموال للتقاضي واتخاذ الإجراءات القانونية نيابة عن الضحايا.

ويمثل **الاستقلال المالي** جانبا رئيساً آخر من الاستقلال. تعتمد كل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا على الحكومة لتأمين ميزانياتها. وتعد تلك المؤسسات ميزانياتها السنوية وتقدمها إلى السلطات، والتي عادة ما تكون الفرع التنفيذي للحكومة. إن ميزانيات المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان هي جزء من الموازنة العامة للدولة وتخضع لمراقبة محاسب عام.

اعدت المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان في لبنان مشروع قانون لتحقيق الاستقلال المالي بدلا من الحكم الذاتي. إن مشروع القانون اليمني لديه نفس الميزات، فهو يعطي المؤسسة تفويضا لضبط ميزانيتها السنوية وتحديدها وفقا لاحتياجاتها التشغيلية، مع عدم وجود رقابة من قبل مؤسسات الرقابة الإدارية للدولة. هذه الميزانية هي التي ينبغي إدراجها كبند مستقل في الموازنة العامة للدولة، وتتألف من حصة مئوية من الميزانية المذكورة التي لا تتغير إلا بمقتضى قانون محدد.

بعد سنوات من إنشائها، لم تنجح المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا في تأمين الأموال اللازمة لها للوفاء بالتزاماتها وفقا لمبادئ باريس، وهي تستمر في تلقي الميزانيات المحدودة والتي غالبا ما تذهب لدفع الرواتب.

إن الاموال الشحيحة تجعل من الصعب إن لم يكن مستحيلا على هذه المؤسسات أداء مهامها في التعامل مع الشكاوى، ورصد حالات حقوق الإنسان والرد على انتهاكات حقوق الإنسان.

إن وجود الاجراءات المعقدة في صرف الأموال تقلل من فعالية تلك المؤسسات في تعاملها مع انتهاكات حقوق الإنسان في الوقت المناسب.

يتم تقييد الحصول على أموال إضافية من الجهات المانحة المستقلة في بعض الحالات كما هو الحال في المغرب حيث ان المؤسسة ملزمة بالحصول على موافقة الحكومة للحصول على الاموال التي تقدمها الجهات المانحة الأجنبية.

في حالة **الأردن**، حيث تسمح قوانين المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان بالحصول على مصادر إضافية من الأموال، فقد ثبت أنه من الصعب تعيين هذه المصادر. وفي حال توفرها، تستخدم تلك الأموال لتلبية سياسات المانحين بدلا من تلبية احتياجات المؤسسة مما يؤدي إلى تشويه خطة عمل المؤسسة.

وعلاوة على ذلك، في هذه الحالة الأخيرة، على المركز الوطني لحقوق الانسان ان يتنافس مع المنظمات غير الحكومية الناشطة في مجال حقوق الإنسان، وقد أدى هذا إلى عداء متزايد من قبل المنظمات غير الحكومية التي تنظر إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان كمؤسسة شبه حكومية وأداة من أدوات الحكومة لتحويل الأموال، وهذا يحذر من خطر أن يصبح المركز

الوطني لحقوق الانسان أداة لنقد دور وعمل المنظمات غير الحكومية ونزع فتيل النشاط في المجتمع المدني.

تتحقق المساءلة أمام الدولة والمساءلة امام عامّة الناس من خلال رصد حالة حقوق الإنسان، وإصدار تقارير محددة وفقا لذلك وتقريرا سنويا يشمل جميع الجوانب، الداخلية والخارجية لعمليات المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان.

تلبي قوانين المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا جميع عناصر المساءلة وفقا لمبادئ باريس لا سيما واجب تقديم تقرير سنوي إلى الحكومة والبرلمان، وإلى الرئيس أو الملك في نهاية المطاف.

تعمل مثل هذه القوانين أيضا على صياغة تقارير خاصة بناءً على تحديد أنماط انتهاكات حقوق الإنسان مع توصيات لإصلاحها.

إن واجب إطلاع الجمهور، بالرغم من كونه غير الزامي، يتم تناوله من خلال مجموعة متنوعة من الأحكام التي تشير إلى وسائل الاتصال الممكنة التي يمكن استخدامها. ومع ذلك، لم يتم وضع مثل تلك الوسائل للمساهمة من قبل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان التي تظل في رأيي غير قادرة على التواصل ومحافظة إلى حد ما فيما يتعلق باستخدام تكنولوجيا المعلومات.

أما فيما يتعلق بموضوع المساءلة أمام الجمهور، فإن الوعي العام حول أنظمة شكاوى المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان يبدو غير كاف تماما ويتطلب تطوير المهارات اللازمة للوصول إلى الضحايا الذين يحتاجون إلى المساعدة.

بصفة عامة، فإن المساءلة هي مبدأ يجب معالجته من خلال خطة استراتيجية، الأمر الذي لم تقم المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا بممارسته، الا اذا اعتبرنا خطط العمل بمثابة خطط استراتيجية.

وفي الختام هناك دور محدد للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كي تلعبه في الفترة الحالية في ظل التحوّل الذي تشهده البلدان العربية. **ومصر** هي حالة جديرة بالمناقشة.

أتذكر لقائي في عام 2010 مع السفير قطب، الأمين العام للمجلس القومي لحقوق الانسان، في مكتبه في القاهرة لمناقشة أداء هذه المؤسسة.

أعطاني أمثلة على ما كان بمقدور المجلس القومي المصري لحقوق الانسان القيام به فيما يتعلق بالتأثير على صياغة القوانين بما يتوافق مع المعايير الدولية، مثل القانون المتعلق ببناء اماكن العبادة الدينية التي اقترحها المجلس والتي تتضمن الأنظمة والمعايير الموحدة لبناء الأماكن المذكورة دون تمييز بين المسلمين والمسيحيين، وكذلك المبادرة التي اتخذها المجلس بإثارة قانون الأحكام العرفية المعمول به منذ الستينات وضرورة تقييد استخدامه بحيث يضمن حماية الأفراد من القوى التي تعمل على تنفيذ القانون بطريقة تعسفية.

قدم السفير قطب ارشادات في مجال حقوق الإنسان، ذلك انه يولي اهتماما كبيرا لموضوع تعزيز حقوق الإنسان بين الأجيال القادمة، مؤكدا على حقيقة أن مجرد وجود المجلس كان قيمة في حد ذاته... فترة في تاريخ مصر انتهت الآن.

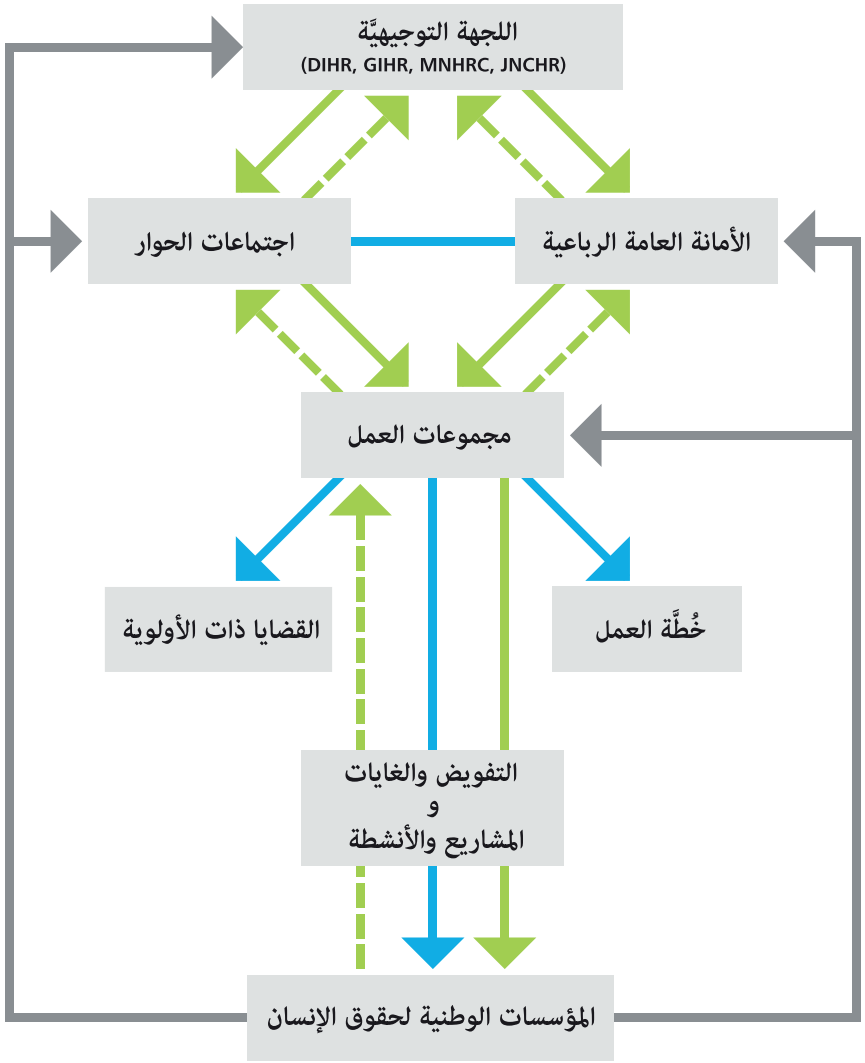
وقد اخذ المجتمع المدني على عاتقه ممارسة الضغط من أجل إصلاح القانون الذي يحكم للمجلس القومي لحقوق الانسان، دون اي اعتراض من قبل السلطات. ليس هناك شك في أن القانون الجديد سوف يكون قادرا على تلبية مبادئ باريس بصورة افضل، وسوف يعطي دورا هاما للمجتمع المدني كي يلعبه بحيث يطيل من امد موجات التّحول.

وقد اتبعت المغرب مسارا مماثلا. حيث بدأت المملكة برنامجا في العدالة الانتقالية يضمن الاصلاحات الجماعية والفردية ويحافظ على ذاكرة "سنوات الرصاص". ومع ذلك لم يتم معالجة الحصانة أو لم يكن من الممكن معالجتها كجزء من مخطط العدالة الانتقالية هذا.
إن المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، الذي ارتقى إلى وزارة حقوق الإنسان، والذي تم انشائه للحد من ضغوط المجتمع الدولي على المملكة، تم إشراكه للمساهمة في تنفيذ هذا البرنامج. نتيجة لأدائه الناجح،وتمت ترقيته لاحقاً ليصبح مجلساً وطنياً لحقوق الإنسان على الرغم من أوجه القصور في النص العضوي الذي أنشأ المجلس، فإن عمل أعضاء وموظفي المجلس لفترة طويلة كنشطاء لحقوق الإنسان سيعطي بالتأكيد دفعة جديدة لهذه المؤسسة.

إلى الشرق من البحر الأبيض المتوسط، كان مشروع اقتراح قانون لإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الانسان في لبنان (2012) هو النتيجة الحصرية لاستيلاء أصحاب المصلحة على العملية حتى وصولها إلى البرلمان. هذا ويعكس هذا المشروع الشامل خصوصيات المجتمع اللبناني المتعدد الثقافات وضرورة إشراك المجتمع المدني عموما في تحصين مؤسسة وطنية مستقلة لحقوق الإنسان، وهذه ليست أولوية للأحزاب السياسية ولا للمجتمعات الطائفية. إن سن مشروع القانون سيتضمن في البداية فحص المشروع من قبل اللجان البرلمانية المختصة مع وجود خطر تجريد المؤسسات الوطنية المقترحة من سماتها الأساسية المتمثلة في الاستقلال والفاعلية.

"**خطوة واحدة في وقت واحد**"، يمكن ان يكون شعار مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقي. وفي هذا الصدد، تعتبر آلية ومسار حوار حقوق الإنسان العربي الأوروبي مبادرة مباركة لا تزال بحاجة للوصول بشكل أكبر وأوسع إلى كل من الحكومات ومؤسسات المجتمع المدني في بلدان منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا

الهيكل التنظيمي للحوار



تتألف **اللجنة التوجيهيَّة** من مدير المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، ونائب مدير المعهد الألماني لحقوق الإنسان، والمفوَّض العام للمركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن، والأمين العام للمجلس الوطني لحقوق الإنسان في المغرب. ترسم هذه اللجنة الخطوط العريضة لسياسة الحوار، وتضعها أمام الأمانة العامة. كما أنها تسهم في وضع خطة الحوكمة، وتتابع تنفيذ الاستراتيجيات وتأمين التمويل ، بما في ذلك التنسيق مع وكالات ومنظمات الأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية، والمانحين الدوليين.

وتدعم **الأمانة العامة الرباعية للحوار** اللجنة التوجيهيَّة ومجموعات المشاريع والعمل، وهي مسؤولة عن إدارة وتيسير أعمال برنامج الحوار وأنشطته، وكذا عن رفع التقارير اللازمة...إلخ.
وتتألف الأمانة العامة من مدير برنامج الحوار في المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، وهو الشخص المعني بالدرجة الأولى بإدارة وتنفيذ البرنامج، كما تضم الأمانة العامة منسقين من المعهد الألماني لحقوق الإنسان، والمركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان في المغرب.

تتشكل **مجموعات المشاريع والعمل** في اجتماعات الحوار رفيعة المستوى لمتابعة تنفيذ توصيات الاجتماعات، بما في ذلك إجراء الدراسات وتنفيذ المشاريع بالتنسيق مع الأمانة العامة للحوار وممثلي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، إضافة إلى المنظمات الأخرى والأشخاص ذوي العلاقة.

Legend

DIHR	المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان
GIHR	المعهد الألماني لحقوق الإنسان
JNCHR	المركز الوطني لحقوق الإنسان- الأردن
MNHRC	المجلس الوطني لحقوق الإنسان - المغرب

الملاحق

الملحق أ: إعلان كوبنهاغن بشأن استقلالية ومساءلة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان كوبنهاغن، 27 أيلول (سبتمبر) 2013

ديباجة

إن المؤسسات العضوات في برنامج حوار حقوق الإنسان العربي-الأوروبي المشاركة في اللقاء الثامن حول موضوع استقلالية ومساءلة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المُنعقد في العاصمة الدنماركية، كوبنهاغن، خلال الفترة الممتدة من 25-27 سبتمبر 2013؛ **إذ يثمنون المشاركة الإيجابية** للمؤسسات العضوات في اللقاء الثامن لبرنامج حوار حقوق الإنسان العربي-الأوروبي، الذي يضم تحت لوائه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأعضاء مراقبين من وكالات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية والشبكة العالميةللمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ **وإذ يعيدون التأكيد** على أن المؤسسات الوطنية ينبغي أن تحمي حقوق الإنسان، وأن تكون متيقظة إزاء الأجندات الوطنية لحقوق الإنسان، وأن تضطلع بشكل فاعل بولايتها الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان، وأن تخضع للمساءلة عن الأفعال التي تقوم بها؛ **وإذ يعترفون** بأن الاستقلالية والمساءلة هي أهم مبادئ باريس التي تحكم عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ **وإذ يدعون** السلطات الحكومية والأحزاب السياسية والفاعلين الآخرين، بما في ذلك الجهات المانحة، إلى الكف عن أي تدخل غير مبرر في عمل المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ **وإذ يعترفون** بأن استقلالية المؤسسات الوطنية لا يمكن ضمانها دون تمويل كاف أو بنية تحتية ملائمة، وأن التخفيض في الميزانية وتدابير التقشف يمكن أن تؤثر وربما تضعف استقلالية وفاعلية هذه المؤسسات؛ **وإذ يعيدون التأكيد** على أن الاستقلالية تقتضي الفاعلية والمهنية والشفافية والمساءلة في أداء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لمهامها؛ **وإذ تأخذ بعين الاعتبار أيضا** "إعلان وبرنامج عمل فيينا"، الذي ينص على ضرورة التعاون الإقليمي وعبر الإقليمي، وكذلك على الدور الهام والبناء الذي يمكن أن تقوم به المؤسسات الوطنية المستقلة في إطلاق وتعزيز ثقافة الحوار سواء على المستوى الإقليمي و/أو على الصعيد الوطني؛ يوافقون على بذل كافة الجهود من أجل تحقيق وتفعيل استقلالية المؤسسات الوطنية وحمايتها وإخضاعها للمساءلة أمام الرأي العام والبرلمان.

وتحقيقاً لهذه الغاية، أجمع المشاركون والمشاركات على ما يلي:

1. ينبغي أن يضمن القانون بشكل صريح استقلالية المؤسسات الوطنية وولايتها وأنظمتها وإجراءات التعيين ومخصصات الميزانية ؛
2. ينبغي أن تقوم المؤسسات الوطنية باستعراض القوانين واللوائح والممارسات الإدارية الحالية التي تحكم الاستقلالية

والمساءلة وتحديد الثغرات الموجودة بها، وأن تعمل على تبادل أفضل الممارسات في هذا الصدد؛

3. إن التعددية والتنوع لا غنى عنهما للاستقلالية وينبغي ضمانهما في القانون، وتشكيل وطرق تعيين الأعضاء أو المفوضين والهيئات الإدارية وغيرها من الهياكل الأساسية للمؤسسات الوطنية؛
4. ينبغي أن تضمن إجراءات التعيين وإقالة المفوضين ومجالس الإدارة الاستقلالية، وأن تكون واضحة وشفافة و ينظمها القانون، كما ينبغي أن تضمن فترة ولاية كافية للحماية ضد التدخل السياسي؛
5. ينبغي توفير التمويل الكافي والبنية التحتية الملائمة للمؤسسات الوطنية لضمان استقلاليتها وسيرها الفعال. وينبغي أن ينظم القانون تخصيص الميزانية ولا ينبغي أن تؤثر تدابير الرقابة المالية على استقلالية المؤسسات الوطنية ؛
6. يجب أن يكون للمؤسسات الوطنية ولاية كاملة لتعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، والقدرة على الاضطلاع بهذه الولاية، وتحديد الأولويات ومتابعتها، دون تدخل سياسي. وينبغي أن تكون قادرة على التحقيق في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان ونشر كل النتائج التي توصلت إليها بشكل حر وكذا الآراء و البيانات النقدية دون خوف من أية تداعيات ؛
7. ينبغي أن تحافظ المؤسسات الوطنية على استقلاليتها إزاء الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى، كما ينبغي في نفس الوقت أن تتعاون بشكل وثيق مع المجتمع المدني وأن تنفتح على الرأي العام لضمان إدراج أولوياته على أوسع نطاق ممكن وأثناء القيام بأنشطتها؛
8. ينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية مساءلة عن أنشطتها أمام البرلمان وأمام الرأي العام، ولا سيما تجاه ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وتجاه المجموعات والأفراد الأكثر عرضة للتهميش.
9. ينبغي على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وضع ترتيبات للمساءلة الشفافة من خلال التواصل الدوري مع جميع المعنيين من أصحاب المصلحة؛
10. ينبغي أن تواصل الشبكة العالمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسانصرامتها في مساطر الاعتماد وإجراءات الاستعراض وأن تحرص على أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ملتزمة ومتمسكة بمبادئ ومعايير الاستقلالية والمساءلة .

الملحق ب: مبادئ باريس الموجهة والمنظمة لأعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان*

الاختصاصات والمسؤوليات

1. تختص المؤسسة الوطنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.
2. تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصها.
3. تكون للمؤسسة الوطنية بصفة خاصة المسؤوليات التالية:

(أ) تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير على أساس استشاري إلى الحكومات أو البرلمانات أو أي جهاز آخر مختص، سواء بناء على طلب السلطات المعنية أو باستخدام حقها في الاستماع إلى أية مسألة دون إحالة من جهة أعلى، بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ويجوز للمؤسسة الوطنية أن تقرر نشر ما سلف على الكافة وتشمل هذه الفتاوى والتوصيات والمقترحات والتقارير وكذلك جميع المبادرات التي تتخذها المؤسسة الوطنية المجالات التالية:

1. جميع الأحكام التشريعية والإدارية وكذلك الأحكام المتعلقة بتنظيم القضاء التي تهدف إلى المحافظة على حماية حقوق الإنسان وتوسيع نطاقها. وفي هذا الصدد، تبحث المؤسسة الوطنية التشريعات والنصوص الإدارية السارية، فضلا عن مشاريع القوانين ومقترحاتها، وتقدم التوصيات التي تراها مناسبة لضمان اتساق هذه النصوص مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، وتوصي عند الاقتضاء باعتماد تشريع جديد أو بتعديل التشريع الساري وباعتماد التدابير الإدارية أو بتعديلها.
2. أية حالة لانتهاك حقوق الإنسان تقرر تناولها.
3. إعداد تقارير عن الحالة الوطنية لحقوق الإنسان بوجه عام، وكذلك عن مسائل أكثر تحديدا.
4. استرعاء نظر الحكومة إلى حالات انتهاك حقوق الإنسان في أي جزء من البلد وتقديم مقترحات إليها تتعلق بمبادرات رامية إلى وضع حد لهذه الحالات، وعند الاقتضاء إبداء الرأي بشأن موقف الحكومة وردود فعلها.

(ب) تعزيز وضمان التناسق بين التشريع واللوائح والممارسات الوطنية والصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي تعتبر الدولة طرفا فيها والعمل على تنفيذها بطريقة فعالة.

(ج) تشجيع التصديق على الصكوك المذكورة أو على الانضمام إليها وكفالة تنفيذها.

(د) المساهمة في إعداد التقارير التي ينبغي للدول أن تقدمها إلى هيئات ولجان الأمم المتحدة وكذلك إلى المؤسسات الإقليمية تنفيذا لالتزاماتها التعاهدية، وعند الاقتضاء إبداء الرأي في هذا الشأن مع احترام استقلالها.

(ه) التعاون مع الأمم المتحدة وجميع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الوطنية في البلدان الأخرى المختصة بمجالات تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

(و) المساعدة في إعداد البرامج المتعلقة بالتعليم والبحوث المتصلة بحقوق الإنسان والمشاركة في تنفيذها في الأوساط المدرسية والجامعية والمهنية.

(ز) الإعلام بحقوق الإنسان وبالجهود المبذولة لمكافحة جميع أشكال التمييز، لا سيما التمييز العنصري عن طريق زيادة الوعي العام وخاصة عن طريق الإعلام والتعليم وباستخدام جميع أجهزة الصحافة.

التشكيل وضمانات الاستقلال والتعددية

4. ينبغي أن يكون تشكيل المؤسسة الوطنية وتعيين أعضائها، سواء بالانتخاب أو بغير انتخاب، وفقا لإجراءات تنطوي على جميع الضمانات اللازمة لكفالة التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية (في المجتمع المدني) المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، لاسيما بسلطات تسمح بإقامة تعاون فعال مع الجهات التالية* أو بحضور ممثلين لها:

(أ) المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان بالجهود لمكافحة التمييز العنصري، النقابات، والهيئات الاجتماعية والمهنية المعنية، مثل رابطات الحقوقيين، الأطباء، الصحافيين، والشخصيات العلمية.

(ب) التيارات في الفكر الفلسفي والديني.

(ج) الجامعات والخبراء المؤهلون.

(د) البرلمان.

(ه) الإدارات الحكومية "في حالة حضور ممثلين لها فإنهم لا يشتركون في المناقشات إلا بصفة استشارية".

2. ينبغي أن تملك المؤسسة الوطنية الهياكل الأساسية المناسبة لحسن سير أنشطتها وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك، وينبغي أن يكون الغرض من هذه الأموال هو تزويدها بموظفين ومقار خاصة بها لتكون مستقلة عن الحكومة وعدم خضوعها لمراقبة مالية قد تؤثر على استقلالها.

3. ينبغي لكفالة استقرار ولاية أعضاء المؤسسة التي لن تكون المؤسسة مستقلة حقا بغيره، أن تكون تسميتهم بوثيقة رسمية تحدد لفترة معينة مدة ولايتهم، وتكون الولاية قابلة للتجديد شريطة كفالة استمرار التعددية في عضوية المؤسسة.

طرائق العمل

ينبغي للمؤسسة الوطنية في إطار عملها:

(أ) أن تبحث بحرية جميع المسائل التي تدخل في اختصاصها، سواء كانت مقدمة من الحكومة أو قررت تناولها دون إحالتها إليها من سلطة أعلى بناء على اقتراح مقدم من أعضائها أو من أي جهة طالبة أخرى.

(ب) أن تستمع إلى أي شخص وأن تحصل على أية معلومات وأية وثائق لازمة لتقييم الحالات التي تدخل في نطاق اختصاصها.

(ج) أن تخاطب الرأي العام مباشرة أو من خلال أي جهاز صحافي، لاسيما لنشر آرائها وتوصياتها على الكافة.

(د) أن تعقد اجتماعات بصفة منتظمة وعند الاقتضاء، بحضور جميع أعضائها الذين يدعون إلى الحضور طبقا للأصول المقررة.

(ه) أن تشكل أفرقة عاملة من بين أعضائها، حسب الاقتضاء وأن تنشئ فروعا محلية أو إقليمية لمساعدتها على الاضطلاع بوظائفها.

(و) أن تجري مشاورات مع الهيئات الأخرى -القضائية أو غير القضائية- المكلفة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (لاسيما أمناء المظالم، وسطاء التوفيق، والمؤسسات المماثلة).

(ز) أن تعمد نظرا للدور الأساسي الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية في توسيع نطاق عمل المؤسسات الوطنية إلى علاقات مع المنظمات غير الحكومية التي تكرس نفسها لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وللتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة العنصرية وحماية المجموعات الضعيفة بصفة خاصة (لاسيما الأطفال، العمال المهاجرين، اللاجئين، والمعوقين جسديا وعقليا، أو لمجالات متخصصة).

مبادئ تكميلية تتعلق بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تملك اختصاصات ذات طابع شبه قضائي:

قد تخول المؤسسة الوطنية سلطة تلقي وبحث الشكاوى والالتماسات المتعلقة بحالات فردية، ويكون اللجوء إليها من جانب الأفراد أو ممثليهم أو الغير أو منظمات غير حكومية أو جمعيات أونقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية، وفي هذه الحالة ودون إخلال بالمبادئ أعلاه المتعلقة بالاختصاصات الأخرى للجان، يجوز أن تستند الأعمال التي تكلف بها إلى المبادئ التالية:

(أ) محاولة التسوية الودية عن طريق التوفيق أو مع الالتزام بالحدود المقررة قانونا، عن طريق قرارات ملزمة أو عند الاقتضاء باللجوء إلى السرية.

(ب) إخطار مقدم الالتماس بحقوقه، لاسيما بسبل الانتصاف المتاحة له وتيسير وصوله إليها.

(ج) الاستماع إلى أية شكاوى أو التماسات أو إحالتها إلى أي سلطة أخرى مختصة مع الالتزام بالحدود المقررة قانونا.

(د) تقديم توصيات للسلطات المختصة، لاسيما باقتراح تعديلات أو إصلاح القوانين واللوائح والممارسات الإدارية، خاصة عندما تكون هي مصدر الصعوبات التي يواجهها مقدمو الالتماسات لتأكيد حقوقهم.

الهوامش الختامية

1. المادة 18(4) عند إنشاء الآليات الوقائية الوطنية، يتعين على الدول الأطراف أن تولي الاعتبار الواجب للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان مكتب المفوض السامي لحقوق الانسان.

2. استطلاع حول مؤسسات حقوق الانسان الوطنية (جنيف، تموز 2009) موجود على: http://www.nhri.net/2009/Questionnaire%20-%20Complete%20Report%20FINAL-edited.صفحة 17

3. كريستوفر بادسه 2013، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، في: المؤسسة الوطنية لحقوق إنسان في أوروبا، جان ووترز، كاترين ميوسن (محرران)، انترسينتيا، كامبردج، أنتويرب، بورتلاند، ص 44.

4. إن إنشاء مؤسسة وطنية عراقية لحقوق الإنسان تم النص عليه في دستور 2005، بيد إنه يمكن إخضاع سير هذه المؤسسة لحقوق الإنسان للسؤال جراء الوضع في البلد. وإن هذه الملاحظة يمكنها أيضاً أن تنطبق على المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في ليبيا. إن المجلس الوطني لحقوق الإنسان في المغرب نص عليه دستور عام 2011، ولكنه في بادئ الأمر تم إنشائه بموجب قانون كمجلس استشاري ثم بعد ذلك تم ترقيته من قبل الملك إلى مكانته الجديدة.

5. مبادئ باريس التي تم مناقشتها واستنتاجها في ورشة العمل الدولية الأولى للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في باريس 07-09 أكتوبر عام 1991، والتي أُقرّت بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان 54/1992، 1992، وقرار الجمعية العامة 134/48، 1993

© 2013 Mu'ayyad Mehyar

© 2011 Amélie Losier