

أولاً - مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية: الخلفية ونظرة مجملية

ألف - نظم حقوق الإنسان

٩- تعدد المؤسسات الوطنية مجرد مكون واحد من نظام معقد متعدد المستويات استحدث لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وتقدم الفقرات التالية نظرة عامة موجزة عن هذا النظام لتوضيح موقع المؤسسات الوطنية والوظائف والمسؤوليات التي قد يكون من الملائم أن تناط بها .

١- الأمم المتحدة وحقوق الإنسان

١٠- أعلنت شعوب الأمم المتحدة في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة عن عزمها على "أن نسنقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ... وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان ... وأن ندفع بالرقي الاجتماعي قدماً، وأن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح". وبناء عليه، فإن المادة الأولى من الميثاق تعلن أن أحد مقاصد الأمم المتحدة أن تحقق التعاون الدولي في تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين.

١١- وخلال الخمس وأربعين سنة التي انقضت منذ اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وضعت الأمم المتحدة استراتيجية شاملة ترمي إلى تحقيق غاية حقوق الإنسان المنصوص عليها في الميثاق. وتقوم هذه الإستراتيجية على مجموعة القواعد والمعايير الدولية التي تغطي الآن جميع مجالات النشاط البشري تقريبا.

١٢- وقد بني على هذا الأساس التشريعي القوي شبكة واسعة من آلية حقوق الإنسان التي تستهدف مواصلة تنمية المعايير الدولية، ورصد تنفيذها، وتعزيز الامتثال لها، والتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان. وقد عززت الإستراتيجية بمجموعة واسعة من أنشطة الإعلام الجماهيري وبرامج التعاون التقني التي تستهدف توفير المساعدة العملية للدول فيما تبذله من جهود لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

١٣- وتسمح هذه الهياكل والأنشطة بأن تقوم الأمم المتحدة بدور محوري في وضع المعايير وبدور قيادي في الكفاح من أجل حقوق الإنسان والحريات الأساسية. بيد أن مهمة تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ليست بالمهمة التي يمكن، أو ينبغي، أن تنهض بها منظمة واحدة. وتستند ممارسة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان إلى فرضية أساسية هي أن الاحترام العالمي لحقوق الإنسان يحتاج إلى جهود متساوقة من جانب كل حكومة، وكل فرد، وكل جماعة، وكل جهاز في المجتمع.

٢- أنظمة حقوق الإنسان الإقليمية

١٤- يعتمد النظام الدولي بشدة على الدعم الذي يحصل عليه من أنظمة حقوق الإنسان الإقليمية، مثل تلك التي تعمل في أفريقيا والأمريكيتين وأوروبا. وقد قامت أنظمة حقوق الإنسان الإقليمية بدور تكميلي هام في توطيد المعايير والآليات الدولية بتوفير الوسائل التي يمكن بها معالجة المسائل موضع الاهتمام في مجال حقوق الإنسان في السياق الاجتماعي والتاريخي والسياسي الذي ينفرد به الإقليم المعني.

٣- المنظمات غير الحكومية

١٥- يأتى الدعم الإضافي لتنفيذ معايير حقوق الإنسان الدولية من المجتمع المعني والمنظمات غير الحكومية، التي تقوم بدور خاص في تكوين ثقافة عالمية لحقوق الإنسان. والمنظمات غير الحكومية، بحكم طبيعتها، لديها الحرية في التعبير والمرونة في العمل والحرية في الحركة، وهو ما يسمح لها في ظروف معينة بأداء مهام لا تستطيع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية القيام بها، بل وقد لا تكون راغبة في القيام بها.

٤- الحكومات

١٦- أصبحت بلدان كثيرة خلال العقدين الماضيين أطرافاً في معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية، وبذلك تحملت التزاماً قانونياً بتنفيذ معايير حقوق الإنسان التي انضمت إليها على المستوى الدولي. وتنطوي حقوق الإنسان على علاقات ما بين الأفراد، وبين الأفراد والدولة. لذلك، فإن الواجب العملي في حماية حقوق الإنسان هو واجب وطني في المقام الأول لا بد من أن تقع مسؤولية القيام به على عاتق كل دولة. وعلى المستوى الوطني، يمكن حماية الحقوق على أفضل وجه عن طريق التشريعات

الوفائية، ووجود هيئة قضائية مستقلة، وسن وإنفاذ إجراءات وقاية وانتصاف للأفراد، وإنشاء المؤسسات الديمقراطية وتدعيمها. كما ينبغي النظر والأنشطة الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان وتكوين ثقافة حقوق الإنسان على أنه ينبغي أيضا النظر إليها باعتبارها من المسؤوليات الوطنية بالدرجة الأولى. فمن المرجح أن أكثر الحملات التنقيفية والإعلامية فاعلية، على سبيل المثال، هي تلك التي صممت ونفذت على الصعيد الوطني أو المحلي، والتي تأخذ السياق الثقافي والتقليدي المحلي في حسابها.

١٧- عندما تصدق الدول على صك من صكوك حقوق الإنسان، فإنها أما أن تدرج أحكامه مباشرة في تشريعاتها المحلية أو تتعهد بالإذعان للالتزامات الواردة بالصك بطريقة أخرى. لذلك فإن معايير وأعراف حقوق الإنسان العالمية تجد اليوم سبيلها إلى القوانين المحلية لمعظم البلدان. ولكن وجود قانون لحماية حقوق معينة ليس كافيا في كثير من الأحيان إذا لم يكن هذا القانون ينص أيضا على جميع السلطات والمؤسسات القانونية اللازمة لكفالة إعمال الحقوق بشكل فعال.

١٨- وقد ولدت هذه المشكلة المتعلقة بفاعلية التنفيذ على الصعيد الوطني، لاسيما في الآونة الأخيرة، قدرا كبيرا من الاهتمام والعمل الدوليين. وقد ركز بزوغ أو تجدد الحكم الديمقراطي في كثير من البلدان الاهتمام على أهمية المؤسسات الديمقراطية في حماية الأسس القانونية والسياسية التي تستند إليها حقوق الإنسان.

١٩- لذلك أصبح من الواضح بشكل متزايد أن التمتع الفعلي بحقوق الإنسان يتطلب إنشاء بني أساسية وطنية من أجل تعزيز هذه الحقوق وحمايتها. وفي السنوات الأخيرة، أنشأت بلدان كثيرة مؤسسات وظيفتها على وجه الخصوص أن تحمي حقوق الإنسان لا غير. وفي حين أن المهام المخصصة لتلك المؤسسات قد تتفاوت إلى حد بالغ من بلد إلى آخر، فإنها تتشاطر غرضا مشتركا، ولهذا السبب يشار إليها مجتمعة بعبارة مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية.

باء - نشاط الأمم المتحدة في مجال المؤسسات الوطنية

١- الأنشطة الأولى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

٢٠- نوقشت مسألة "مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية" للمرة الأولى في المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ١٩٤٦، أي قبل سنتين من إعلان الجمعية العامة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، على أنها "معياري إنجازات مشترك لكافة الشعوب والدول".

٢١- ودعا المجلس في دورته الثانية في ١٩٤٦ الدول إلى "النظر في استصواب إنشاء مجموعات إعلامية أو لجان محلية لحقوق الإنسان داخل بلدان كل منها من أجل التعاون معها في تعزيز أعمال لجنة حقوق الإنسان"^(١). وبعد أربعين سنة من هذا التاريخ أثرت المسألة مرة ثانية، في قرار اعترف بالدور الهام الذي يمكن أن تقوم به المؤسسات الوطنية في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، ودعا الحكومات إلى تشجيع تشكيل تلك الهيئات واستمراريتها، علاوة على إبلاغ الأمين العام بالمعلومات ذات الصلة بهذا الموضوع^(٢). وهذه العملية لها طابع الاستمرار، ويقدم الأمين العام تقارير المعلومات التي يتلقاها بانتظام إلى لجنة حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة وإلى جميع الدول.

٢- وضع معايير المؤسسات الوطنية وأهدافها

٢٢- مع اكتساب عملية وضع المعايير في مجال حقوق الإنسان زخماً خلال الستينات والسبعينات، أصبحت المناقشات التي تدور حول المؤسسات الوطنية تتركز بشكل متزايد على الطرق التي يمكن أن تساعد بها هذه الهيئات في التنفيذ الفعال لتلك المعايير الدولية. وفي ١٩٨٧، قررت لجنة حقوق الإنسان أن تنظم حلقة دراسية وذلك، من جملة أمور، لوضع إرشادات من أجل تشكيل المؤسسات الوطنية وتشغيلها. وبناء عليه، عقدت الحلقة الدراسية المعنية بالمؤسسات الوطنية والمحلية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في جنيف في أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، والتي أقرت مجموعة من هذه الإرشادات^(٣). وتشير هذه الإرشادات إلى أنه ينبغي أن تكون وظائف المؤسسات الوطنية على النحو التالي:

- أن تعمل كمصدر تستقي منه حكومة البلد وشعبه المعلومات عن حقوق الإنسان؛
 - أن تساعد في تثقيف الرأي العام وفي تعزيز الوعي بحقوق الإنسان واحترامها؛
 - أن تنظر في أي حالة معينة تتعلق بحقوق الإنسان قد ترغب الحكومة في إحالتها إليها، وأن تدبر فيها، وتتقدم بتوصيات بشأنها؛
 - أن تقدم المشورة بشأن أي مسألة تتعلق بحقوق الإنسان تحيلها الحكومة إليها؛
 - أن تدرس وضع التشريعات والقرارات القضائية والترتيبات الإدارية الخاصة بتعزيز حقوق الإنسان، وأن تبقئها قيد الاستعراض، وأن تعد تقارير عن هذه الأمور وتقدمها إلى السلطات المختصة؛
 - أن تؤدي أي وظيفة أخرى قد ترغب الحكومة في أن تعهد إليها بما فيما يتصل بواجبات الدولة بموجب صكوك دولية في مجال حقوق الإنسان تكون الدولة طرفاً فيها؛
- وفيما يتعلق بهيكل تلك المؤسسات، توصي الإرشادات بأنه ينبغي لها :
- أن تعكس في تشكيلها قطاعاً مستعرضاً واسعاً من الدولة، وبذلك تدخل جميع أطراف السكان إلى عملية صنع القرار فيما يتعلق بحقوق الإنسان؛
 - أن تعمل بانتظام، وأن تكون سبيل الوصول إليها متاحة لأي فرد من أفراد الجمهور أو أي سلطة عامة؛
 - أن يكون لديها، في الحالات الملائمة، أجهزة استشارية محلية أو إقليمية لمساعدتها في تصريف وظائفها.

٢٣- وقد أقرت لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة الإرشادات فيما بعد. ودعت الجمعية العامة الدول إلى اتخاذ الخطوات الملائمة من أجل إنشاء مؤسسات وطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، حيثما لا توجد تلك المؤسسات، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً تفصيلياً عن المؤسسات الوطنية القائمة.

٢٤- وواصلت الأمم المتحدة طوال الثمانينات إبداء اهتمام إيجابي بتلك المواضيع، وقدمت سلسلة من التقارير التي أعدها الأمين العام إلى الجمعية العامة. وقد أنشئ خلال هذا الوقت عدد جم من المؤسسات الوطنية - أنشئ الكثير منها بدعم من مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

٣- اجتماع ١٩٩١ الدولي الأول في باريس

٢٥- دعت لجنة حقوق الإنسان في ١٩٩٠ إلى عقد حلقة تدارس بمشاركة من المؤسسات الوطنية والإقليمية المشتغلة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وكان على الحلقة أن تستعرض أنماط التعاون بين المؤسسات الوطنية والمنظمات الدولية، مثل الأمم المتحدة ووكالاتها، وأن تستكشف طرقاً لزيادة فاعلية المؤسسات الدولية. وبالتالي، انعقدت حلقة التدارس الدولية بشأن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في باريس في الفترة من ٧ إلى ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١^(٤). وقد أقرت لجنة حقوق الإنسان استنتاجاتها في القرار ٥٤/١٩٩٢ باعتبارها المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية ("مبادئ باريس")، وأقرتها فيما بعد الجمعية العامة في قرارها ١٣٤/٤٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣. وتؤكد المبادئ أنه يتعين أن يعهد إلى المؤسسات الوطنية بالاختصاص عن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وأن تعطى ولاية واسعة بقدر الإمكان ومنصوص عليها بوضوح في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية.

٢٦- ووفقاً لهذه المبادئ، والتي تمثل تمهيداً وتوسيعاً للإرشادات التي وضعت في ١٩٧٨ (انظر الفقرة ٢٢ آنفاً)، يكون للمؤسسة الوطنية، من جملة أمور، المسؤوليات التالية:

- تقديم توصيات ومقترحات وتقارير بشأن جميع المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان (بما في ذلك الأحكام التشريعية والإدارية وأية حالة لانتهاك حقوق الإنسان) إلى الحكومة والبرلمان وأي جهاز مختص آخر؛
 - تعزيز المواءمة بين القوانين والممارسات الوطنية ومعايير حقوق الإنسان الدولية؛
 - تشجيع التصديق على معايير حقوق الإنسان وتنفيذها؛
 - المساهمة في عملية تقديم التقارير بمقتضى الصكوك الدولية؛
 - المساعدة في وضع وتنفيذ البرامج المتعلقة بتدريس حقوق الإنسان والسبوح المتصلة بها، وزيادة وعي الجمهور بحقوق الإنسان عن طريق الإعلام والتنثيف؛
 - التعاون مع الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الوطنية في البلدان الأخرى.
- كما تسلّم المبادئ بأن عددا من المؤسسات الوطنية قد أعطي صلاحية تلقي شكاوى الأفراد بشأن انتهاكات حقوق الإنسان والتصرف إزاءها. وتنص المبادئ على أنه يجوز أن تستند وظائف المؤسسات الوطنية في هذا الصدد إلى المبادئ التالية:
- الالتماس التسوية الودية للمسألة عن طريق التوفيق أو القرارات الملزمة أو غير ذلك من الوسائل؛
 - إخطار مقدم الالتماس بحقوقه وبسبل الانتصاف المتاحة له، وتيسير وصوله إليها؛
 - الاستماع إلى الشكاوى أو إحالتها إلى السلطة المختصة؛
 - تقديم توصيات إلى السلطات المختصة، بما في ذلك تقديم مقترحات بشأن تعديل القوانين أو الأنظمة أو الممارسات الإدارية التي تعرقل حرية إثبات الحقوق.

٢٧- كما تشمل المبادئ إرشادات تفصيلية عن تشكيل المؤسسات الوطنية وتعيين أعضائها؛ وعن ضمانات الاستقلال والتعددية؛ وعن طرائق التشغيل. والنص الكامل للمبادئ مستنسخ في المرفق ١ لهذا الكتيب، وتنعكس روحها في الإرشادات والتوصيات المطروحة أدناه.

٤- الأنشطة المنفذة خلال ١٩٩١-١٩٩٣

٢٨- منذ ١٩٩١، اكتسب عمل الأمم المتحدة المتصل بالمؤسسات الوطنية زخماً جماً. فقد عقد عدد من الاجتماعات الهامة، بما في ذلك الحلقة التدرسية الثانية للأمم المتحدة من أجل إقليم آسيا والمحيط الهادئ بشأن قضايا حقوق الإنسان (جاكارتا، كانون الثاني/يناير ١٩٩٣)^(٥)، التي نوقش فيها إنشاء مؤسسات وطنية في إقليم آسيا والمحيط الهادئ؛ واجتماع ممثلي المؤسسات والمنظمات الوطنية التي تعمل على تعزيز التسامح والوثام ومكافحة العنصرية والتمييز العنصري (سيدني، نيسان/أبريل ١٩٩٣)^(٦)؛ والحلقة التدرسية الدولية الثانية بشأن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (تونس، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣)^(٧).

٥- المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٩٣

٢٩- تقرر أثناء التحضير لعقد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٩٣ تنظيم اجتماع للمؤسسات الوطنية مواز للمؤتمر نفسه. وقد فحص هذا الاجتماع، من جملة أمور، مقاصد المؤسسات الوطنية؛ والشروط الأساسية الضرورية لتشغيلها على الوجه الصحيح والفعال، بما في ذلك الطابع التمثيلي وإمكانية الانضمام إليها؛ وآليات تنسيق الأنشطة المشتركة بين المؤسسات.

٣٠- وأكد إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي كثيراً من المبادئ الهامة، من بينها ما يتعلق بعدم قابلية جميع حقوق الإنسان للتجزئة وبتربطها، علاوة على وضع جدول أعمال طموح لحقوق الإنسان في القرن الواحد والعشرين. وفيما يتعلق بالمؤسسات الوطنية، جدد المؤتمر العالمي التأكيد على:

"الدور الهام والبناء الذي تؤديه المؤسسات الوطنية من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وخاصة بحكم ما تؤديه من وظيفة استشارية لدى السلطات

المختصة، ومن دور في علاج انتهاكات حقوق الإنسان وفي نشر المعلومات عن حقوق الإنسان والتعليم في مجال حقوق الإنسان... " (الجزء أولاً، الفقرة ٣٦).

كما شجع المؤتمر على:

"إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية، مع مراعاة المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية" (المصدر السابق).

واعترف بأن:

"من حق كل دولة أن تختار الإطار الأنسب لاحتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني" (المصدر السابق).

٣١- كما دعا المؤتمر العالمي للحكومات إلى تقوية المؤسسات الوطنية؛ وأوصى بتدعيم أنشطة وبرامج الأمم المتحدة لتتمكن من تلبية الطلبات المقدمة من الدول للحصول على المساعدة في إنشاء أو تقوية المؤسسات الوطنية؛ وشجع على التعاون فيما بين المؤسسات الوطنية- لاسيما عن طريق تبادل المعلومات والخبرة، وكذلك عن طريق التعاون مع المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة؛ وأوصى في هذا الشأن بأن تعقد اجتماعات دورية بين ممثلي المؤسسات الوطنية تحت رعاية مركز حقوق الإنسان من أجل تشاطر الخبرة وفحص السبل والوسائل الخاصة بتحسين آلياتها.

٦- الاجتماع الدولي الثاني في تونس، ١٩٩٣

٣٢- عقدت حلقة التدارس الدولية الثانية بشأن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في تونس في الفترة من ١٣ إلى ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣^(٨)، وجمعت ما بين ممثلي أكثر من ٢٨ مؤسسة من كافة أرجاء العالم. وناقش المشاركون في حلقة التدارس عددا من المواضيع ذات الأهمية المشتركة، من بينها العلاقات بين الدولة والمؤسسات الوطنية وفيما بين المؤسسات الوطنية ذاتها، وبين المؤسسات الوطنية ومركز حقوق الإنسان. وقامت حلقة التدارس، في إطار جهودها لتحسين العلاقات التعاونية، بإنشاء لجنة تنسيق (انظر الفقرة ١١٥ أدناه). كما اعتمدت الحلقة عددا من التوصيات، من بينها توصية تدعو فرادى المؤسسات إلى اتخاذ تدابير لكفالة اتفاق

مراكزها وأنشطتها مع المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية (انظر الفقرات ٢٥-٢٧ آنفاً).

٧- الأنشطة المنفذة خارج منظومة الأمم المتحدة

٣٣- نشط العديد من المنظمات "الدولية"، لاسيما أمانة الكومنولث والمعهد الدولي لأمناء المظالم، في تعزيز إنشاء وتنمية مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية.

٣٤- وقد رعى الكومنولث عددا من حلقات التدارس الدولية والوطنية وقام بوضع مواد مسهبة في هذا الشأن. ويشمل ذلك دليل عن المؤسسات القائمة في البلدان الأعضاء في الكومنولث ودليل عملي يوفر تشريعات مقارنة وإرشادات للحكومات الراغبة في نشاء مؤسسات جديدة.

٣٥- ويهتم المعهد الدولي لأمناء المظالم اهتماما متزايدا في السنوات الأخيرة بالبعد المتعلق بحقوق الإنسان في عمل أمين المظالم. ويقوم المعهد، الذي يقع في ألبرتا بكندا، بجمع المعلومات عن جميع مكاتب أمناء المظالم في أنحاء العالم، ويحاول، من خلال المنشورات والمؤتمرات، أن يدعم العلاقات ما بين فرادى المؤسسات.

جيم - تعريف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

٣٦- رغم وجود معايير شاملة تتعلق بالممارسات وبالوظائف، كشف تحليل للأنشطة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها عن عدم وجود تعريف متفق عليه بعد لمصطلح "المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان". لقد كان الإطار المفاهيمي لأنشطة الأمم المتحدة المبكرة في هذا المجال مرنا بما يكفي بالفعل لكي يشمل أي مؤسسة على الصعيد الوطني لها تأثير مباشر أو غير مباشر على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وبالتالي، فقد أعطي لسائر المحاكم القضائية والإدارية، والأجهزة التشريعية، والمنظمات غير الحكومية، ومكاتب المساعدات القانونية ومخططات الرعاية الاجتماعية، قدر متساو من الاهتمام، جنبا إلى جنب مع اللجان الوطنية ومكاتب أمناء المظالم والهياكل المماثلة.

٣٧- بيد أن هذه الصياغة الفضفاضة أخذت تتقلص تدريجيا بفعل ما قامت به الأمم المتحدة بعد ذلك من عمل بشأن هذا الموضوع، بحيث برزت مجموعة أضيق نطاقا من المؤسسات، استناداً إلى وظائف معينة مشتركة، تشمل: الأنشطة التعليمية

والترويجية؛ وتقديم المشورة إلى الحكومات بشأن مسائل حقوق الإنسان؛ والتحقيق في الانتهاكات التي ترتكبها الكيانات العامة (والخاصة في بعض الأحيان) والفصل فيها. وفي حين أن هذا النهج "الوظيفي" للتصنيف يؤدي إلى استبعاد مؤسسات كانت تدرج في السابق في هذا النطاق، مثل الهيئات القضائية والهيئات التشريعية وهياكل الرعاية الاجتماعية، فإنه لم يسفر بعد عن تعريف نهائي لما يشكل المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

٣٨- وتمثل مبادئ باريس بشأن مركز المؤسسات الوطنية (انظر الفقرات ٢٥-٢٧ آنفاً) خطوة هامة في العملية التطورية. فالمبادئ تحاول أن توضح مفهوم "المؤسسة الوطنية" من خلال وضع معايير بشأن مركز اللجان الوطنية لحقوق الإنسان ودورها الاستشاري. وإذا ما طبقت هذه المعايير على الفئة العامة من المؤسسات الوطنية، وليس مجرد تلك المسماة "لجاننا"، فيجب أن تكون المؤسسة الوطنية حينئذ هيئة منشأة بحكم الدستور أو بمقتضى القانون لأداء وظائف معينة في ميدان حقوق الإنسان. وعندئذ لن تعمل هذه العملية على استبعاد الأدوات الحكومية الفعالة ذات الوظائف الأكثر عمومية (مثل المحاكم الإدارية) فحسب، وإنما المنظمات التي لم تنشأ بمقتضى القانون أيضاً.

٣٩- ورغم هذه التحسينات، فمن الجلي أن مفهوم المؤسسة الوطنية لم يتطور تماماً بعد. وفي نفس الوقت، اعترف بأن وضع الحدود الفاصلة، مهما كانت مرونتها يتيح منفعة عملية. لذلك، يؤخذ مصطلح "المؤسسة الوطنية"، فيما يتعلق بمقاصد أنشطة الأمم المتحدة في هذا الميدان، على أنه يشير إلى هيئة أنشأتها الحكومة بموجب الدستور، أو بمقتضى قانون أو مرسوم، مهمتها على وجه الخصوص هي القيام بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

دال - المؤسسات الوطنية من الناحية العملية

٤٠- من الناحية العملية، تعد جميع المؤسسات التي يشملها التعريف الآنف الذكر ذات طابع "إداري" - بالمفهوم الضيق من حيث إنها ليست "هيئة قضائية" ولا هي هيئة لصنع القرارات. وعموماً، فإنها تكتسب سلطة استشارية دائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان على الصعيد الوطني و/أو الدولي. ويجري التماس هذه المقاصد إما بطريقة

عامة، من خلال الآراء والتوصيات، أو من خلال النظر في الشكاوى المقدمة من الأفراد أو الجماعات، والفصل فيها. وفي بعض البلدان، ينص الدستور على إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان. وكثيرا جدا ما تنشأ تلك المؤسسات بمقتضى تشريع أو مرسوم. وفي حين أن الكثير من المؤسسات الوطنية تلحق، بطريقة أو بأخرى، بالفرع التنفيذي للحكومة، فإن مستوى الاستقلال الفعلي الذي تتمتع به يعتمد على عدد من العوامل، بما في ذلك تشكيلها وأساسها المالي والطريقة التي تدار بها.

١ - صعوبات التصنيف

٤١- لم يمنع وجود تلك الخصائص المشتركة من قيام صعوبات حمة في التصنيف. وفي الوقت الراهن، تعرف غالبية المؤسسات الوطنية على أنها تنتسب إلى إحدى فئتين عريضتين: "لجان حقوق الإنسان" أو "أمناء المظالم".

٤٢- تنخرط لجان حقوق الإنسان بصفة عامة في وظيفة محددة أو أكثر تتصل مباشرة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، بما في ذلك الوظيفة الاستشارية (فيما يتعلق بقوانين حقوق الإنسان وسياسة الحكومة إزاء هذه الحقوق)، ووظيفة التثقيف (الموجهة نحو الجمهور)، وما يمكن أن يسمى بوظيفة القيام بتحقيقات نزيهة. وكثيرا ما تتصل الاختلافات بين شتى اللجان بالفروق في الوزن الممنوح لوظائف معينة. وقد يمتد تركيز لجنة ما عبر نطاق عريض من الحقوق، أو قد يقتصر، على العكس من ذلك، على حماية جماعة معينة معرضة للتضرر.

٤٣- وترتبط مؤسسة أمين المظالم عموما، من منظور مقارن، بالتركيز على وظيفة القيام بالتحقيقات النزيهة. والكثير من مكاتب أمناء المظالم القديمة العهد لا تشغل نفسها مباشرة بحقوق الإنسان من حيث تعلقها بوظيفتها الرئيسية في الرقابة على الإنصاف والالتزام بالقانون في الإدارة العامة. وقد أعطي لمكاتب أخرى، لا سيما تلك التي أنشئت مؤخرا جدا، اختصاصات محددة في حماية حقوق الإنسان، وكثيرا ما يكون ذلك بالنسبة للحقوق المنصوص عليها في الدساتير الوطنية أو غيرها من التشريعات.

٤٤- ورغم وجود تلك المؤشرات فإن التصنيف الدقيق لمؤسسة معينة أمر معقد لأن الوظائف التي تنطوي عليها تلك التسميات لا تنعكس دوما في عمل المؤسسات

المصنفة وفقا لذلك. فقد يشتغل "أمين المظالم"، على سبيل المثال، بنطاق عريض من الأنشطة الترويجية والحماية التي تعرف عموما بأنها من خصائص اللجان. وقد يعمل كيان ما معرف على أنه "لجنة لحقوق الإنسان" على سبيل الحصر في مجال الإدارة العامة وهو نطاق يرتبط تقليديا بمكتب أمين المظالم.

٤٥- ومن الواضح، في ضوء تلك التضاربات، أن أي محاولة للتصنيف بحسب الاسم لا بد وأن تكون تحكمية إلى حد ما، وأن اتباع نهج وظيفي في تعريف المؤسسات الوطنية قد يكون أكثر ملاءمة. وقد نظمت الأجزاء الموضوعية من هذا الكتيب وفقا لذلك النهج الوظيفي. بيد أنه نظرا إلى أن التمييزات والتصنيفات لا تزال قائمة في التطبيق، فإنه لا يمكن تجاهلها. وتوجز الفروع التالية، في تقديمها لنظرة عن المؤسسات الوطنية القائمة، السمات المرتبطة عموما باللجان الوطنية، واللجان المتخصصة، ومكاتب أمناء المظالم.

٢- لجان حقوق الإنسان

٤٦- أنشئت لجان في كثير من البلدان لكفالة تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحماية حقوق الإنسان تطبيقا فعالا. وتعمل معظم لجان حقوق الإنسان بشكل مستقل عن أجهزة الحكومة الأخرى، رغم أنها قد تكون مطالبة بتقديم تقارير إلى السلطة التشريعية على أساس منتظم.

٤٧- وتتكون اللجان بصفة عامة، تمثيا مع طابعها المستقل، من تشكيلة من أعضاء من خلفيات متنوعة، لكل منهم اهتماماته أو خبراته أو تجاربه الخاصة في ميدان حقوق الإنسان. وقد يكون لكل بلد اشتراطاته أو قيوده المحددة بالنسبة لاختيار الأعضاء، مثل فرض حصص لعدد ممثلي أو مرشحي شتى الفئات المهنية أو الأحزاب السياسية أو المحليات.

٤٨- تعنى لجان حقوق الإنسان في المقام الأول بحماية الأشخاص من جميع أشكال التمييز وحماية الحقوق المدنية والسياسية. كما يجوز أن تخول بتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتحدد سلطات ووظائف لجنة معينة على وجه الدقة في الإجراء أو المرسوم التشريعي الذي أنشئت بموجبه. كما يفيد هذا القانون أو

المرسوم في تعريف الولاية القضائية للجنة، وذلك بجملة أمور منها تحديد نطاق السلوك التمييزي أو الانتهاكي الذي حولت التحقيق فيه أو التصرف إزاءه بطريق آخر. وتشغل بعض اللجان نفسها بالانتهاكات المزعومة لأي حق من الحقوق المعترف بها في الدستور. وقد يكون في مقدور لجان أخرى أن تنظر في حالات التمييز استناداً إلى نطاق عريض من الأسباب، بما في ذلك العرق، والدين، والنوع، والأصل الوطني أو الإثني، والعجز، والظروف الاجتماعية، والتوجهات الجنسية، والرأي السياسي، وسلسلة النسب، والعمر، والحالة الاجتماعية.

٤٩- ومن أشيع الوظائف التي تناط بلجنة لحقوق الإنسان تلقي الشكاوى من الأفراد (ومن الجماعات في بعض الأحيان) التي تدعي ارتكاب تجاوزات لحقوق الإنسان تنتهك القانون الوطني القائم، والتحقيق في هذه الشكاوى. ولكي تنهض اللجنة بهذه المهمة على الوجه الصحيح، فإنها تستطيع عادة أن تحصل على دليل يتعلق بالأمر الذي تحقق فيه. وحتى لو استخدمت هذه السلطة بشكل نادر، فإنها تعتبر هامة من حيث إنها تقي من احتمال التعرض للإجباط عن طريق الافتقار إلى التعاون من جانب الشخص أو الهيئة موضع الشكوى. وفي حين أن هناك اختلافات همة في الإجراءات التي تتبعها شتى لجان حقوق الإنسان في التحقيق في الشكاوى والفصل فيها، فإن الكثير منها يعتمد على التوفيق و/أو التحكيم. وتحاول اللجنة، في عملية التوفيق، أن تجمع بين الطرفين من أجل التوصل إلى نتيجة مرضية لهما. فإذا ما فشل التوفيق في حل النزاع، تستطيع اللجنة أن تلجأ إلى التحكيم الذي تصدر فيه قرارها بعد سماع الدعوى.

٥٠- وليس من الشائع أن تمنح لجنة لحقوق الإنسان السلطة لفرض نتيجة ملزمة قانونياً على أطراف الشكوى. بيد أن هذا لا يعني أنه يمكن تجاهل التسوية أو الخطوات الانتصافية الملائمة التي توصي بها اللجنة. ففي بعض الحالات، تنظر محكمة خاصة في القضايا المتعلقة من شكوى لم يفصل فيها وتصدر قراراً بشأنها. وفي حالة عدم إنشاء أي محكمة خاصة تستطيع اللجنة أن تحيل الشكاوى التي لم يتم حلها إلى المحاكم العادية من أجل إصدار قرار نهائي وملزم بشأنها.

٥١- وتتمثل إحدى الوظائف الهامة الأخرى لكثير من اللجان في الاستعراض المنهجي لسياسة الحكومة إزاء حقوق الإنسان لكي تكتشف النواقص في مراعاة حقوق

الإنسان وتقتصر سبل تحسينها. ويجوز أيضا أن تقوم لجان حقوق الإنسان برصد إذعان الحكومة للتشريعات التي تضعها ولقوانين حقوق الإنسان الدولية، وأن توصي، عند الضرورة، بإدخال تغييرات في هذا الصدد. ومقدرة اللجنة على الشروع في تحقيقات باسمها تمثل مقياسا هاما لقوتها الشاملة ولفاعليتها المحتملة. ويصدق ذلك على وجه الخصوص بالنسبة للحالات التي تنطوي على أشخاص أو جماعات ليس لديهم الموارد المالية أو الاجتماعية للتقدم بشكاوى فردية.

٥٢- ولا يمكن التوصل إلى أعمال حقوق الإنسان بالكامل من خلال التشريعات الوافية والترتيبات الإدارية الملائمة فحسب. ومن باب الاعتراف بهذه الحقيقة، كثيرا ما يعهد إلى اللجان بمسؤوليات هامة لتحسين وعي المجتمع بحقوق الإنسان. وقد ينطوي تعزيز حقوق الإنسان والتثقيف بها على إعلام الجمهور بوظائف اللجان ومقاصدها؛ واستشارة المناقشات حول شتى المسائل الهامة في ميدان حقوق الإنسان؛ وتنظيم الحلقات الدراسية والدورات التدريبية؛ وترتيب الخدمات والاجتماعات الاستشارية؛ وإنتاج منشورات حقوق الإنسان ونشرها.

٣- المؤسسات المتخصصة

٥٣- تختلف الجماعات المعرضة للتضرر من بلد لآخر، إلا أن أشيع المشاكل التي تؤثر عليها كلها هي التمييز. وأفراد المجتمع الذين تعترف الحكومات في أكثر الأحوال بأهم يحتاجون إلى هيئات متخصصة في حقوق الإنسان لحماية مصالحهم هم الأشخاص المنتمون إلى أقليات إثنية ولغوية ودينية، والسكان الأصليون، وغير الرعايا، والنازحون، والمهاجرون، واللاجئون، والأطفال، والنساء، والفقراء، والعجزة.

٥٤- وعموما، تنشأ مؤسسات حقوق الإنسان المتخصصة لكي تعزز السياسة الحكومية والاجتماعية التي وضعت من أجل حماية واحدة أو أكثر من هذه الجماعات. وتؤدي هذه المؤسسات، في الأغلب، وظائف مماثلة لتلك التي تؤديها لجان حقوق الإنسان الأقل تخصصا والتي وصفت آنفا. وعادة ما تفوض بالتحقيق في حالات وأنماط التمييز ضد أفراد من الجماعة أو ضد الجماعة ككل. وفي حين أن هذه المؤسسات المتخصصة تستطيع عموما أن تحقق في الشكاوى المقدمة من فرد في الجماعة ضد

شخص آخر أو ضد هيئة حكومية، فإنها، مثلها في ذلك مثل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية الأخرى، نادرا ما تخول إصدار قرارات ملزمة أو إقامة الدعوى القانونية.

٥٥- وكثيرا ما تكون هذه المؤسسات مسؤولة، علاوة على تقديم المساعدة المادية والاستشارية على أساس فردي وجماعي، عن رصد فاعلية القوانين والأحكام الدستورية القائمة من حيث تعلقها بالجماعة. وبهذه الطريقة، فإنها كثيرا ما تعمل بصفة خبراء ومستشارين للبرلمان والفرع التنفيذي للحكومة.

٤- أمين المظالم

٥٦- يقوم مكتب "أمين المظالم" في الوقت الحالي في مجموعة واسعة من البلدان التي يستخدم بعضها تسميات أخرى لوصف المؤسسات الواردة في هذه الفئة، مثل محامي الشعب، والمدافع عن الشعب، ووسيط الجمهورية، إلى آخره. وعمامة ما يقوم البرلمان، بناء على سلطة دستورية أو من خلال تشريع خاص، بتعيين أمين المظالم (الذي كثيرا ما يكون شخصا واحدا وإن جاز أن يكون أيضا مجموعة من الأشخاص). بيد أن تعيين أمين المظالم في أجزاء من أفريقيا والكمونولث يعتبر من مسؤولية رئيس الدولة، والذي قد تكون المؤسسة مطالبة بأن تقدم تقاريرها إليه أيضا.

٥٧- والوظيفة الأولية لهذه المؤسسة أن تتأكد من مراعاة الإنصاف والإجراءات القانونية في الإدارة العامة. ويقوم مكتب أمين المظالم، على الأخص، لحماية حقوق الأفراد الذين يعتقدون أنهم ضحية لإجراءات ظالمة من جانب الإدارة العامة. وبالتالي، فإن أمين المظالم يعمل في كثير من الأحيان كوسيط نزيه بين الفرد المظلوم والحكومة.

٥٨- وفي حين أن مؤسسة أمين المظالم ليست متماثلة بالضبط في أي بلدين اثنين فإنها تتبع في جميع الحالات إجراءات متماثلة في أداء واجباتها. فأمين المظالم يتلقى الشكاوى من أفراد الجمهور ويقوم بالتحقيق في هذه الشكاوى شريطة أن تكون مما يدخل في اختصاصات أمين المظالم. وتتاح لأمين المظالم عموما، في قيامه بالتحقيق، سبل الاطلاع على وثائق جميع السلطات العامة ذات الصلة الوثيقة بالموضوع، وقد يكون في مقدوره أيضا أن يجبر الشهود، بما فيهم المسؤولين الحكوميين، على تقديم المعلومات. وبعدهذ يصدر بيانا أو توصيات بناء على هذا التحقيق. ويحال هذا البيان

عموما إلى مقدم الشكوى وكذلك إلى المكتب أو السلطة موضع الشكوى. وإذا لم يتم التصرف وفقا لتوصيات يجوز لأمين المظالم، بصفة عامة أن يقدم تقريرا خاصا بالموضوع إلى السلطة التشريعية؛ وذلك بالإضافة إلى تقرير سنوي يقدم إلى نفس الهيئة، قد يتضمن معلومات عن المشكلات التي تم تعيينها، وأن يحتوي على مقترحات بشأن التغييرات التشريعية والإدارية.

٥٩- وفي حين أنه يجوز لأي مواطن يعتقد بأن حقوقه قد انتهكت أن يتقدم بشكوى إلى أمين المظالم، فإن كثيرا من البلدان تشترط أن يستنفذ الشاكي أولا جميع سبل الانتصاف القانونية والإدارية البديلة. وقد تكون هناك أيضا حدود زمنية مفروضة على تقديم الشكاوى. وعلاوة على ذلك، ففي حين أن سلطة أمين المظالم تمتد عادة إلى جميع جوانب الإدارة العامة، فإن معظم أمناء المظالم يمنعون من النظر في الشكاوى التي تشمل أفرادا من السلطة التشريعية أو القضائية.

٦٠- كما تتباين سبل الوصول إلى أمين المظالم من بلد إلى آخر. ففي كثير من البلدان، يجوز للأفراد أن يتقدموا بشكاوهم مباشرة إلى مكتب أمين المظالم. وفي بلدان أخرى، يجوز تقديم الشكاوى عن طريق وسيط مثل عضو محلي في البرلمان. وعادة ما تكون الشكاوى المقدمة إلى أمين المظالم سرية الطابع، ولا يفصح عن هوية مقدم الشكوى بدون موافقة هذا الشخص.

٦١- ولا يقتصر عمل أمين المظالم دائما على التصرف بناء على الشكاوى ويجوز أن يكون بمقدوره أن يبدأ تحقيقا ما بناء على مبادرته الذاتية. وكما هو الحال مع لجان حقوق الإنسان، كثيرا ما تتعلق التحقيقات التي تستهلها مكاتب أمناء المظالم بمبادرة من جانبها بالقضايا التي قد يقرر أمين المظالم أنها تثير اهتماما عريضا لدى الجمهور، أو القضايا التي تمس حقوق المجموعات ومن ثم لا يحتمل أن تكون موضع شكاوى فردية.

٦٢- وسلطات أمين المظالم مشابهة تماما، من نواح كثيرة، لسلطات لجان حقوق الإنسان التي لديها اختصاص تلقي الشكاوى والتحقيق فيها. فكلاهما معني بحماية حقوق الأفراد، وليس لدى كليهما، من ناحية المبدأ، سلطة اتخاذ قرارات ملزمة. على أن هناك بعض الاختلافات في وظائف الهيئتين. بما يكشف السبب الذي يدعو بعض البلدان إلى إنشاء كلا النوعين من المؤسسات والاحتفاظ بهما في نفس الوقت. وكما

شرحنا آنفاً، فإن الوظيفة الأولية لمعظم أمناء المظالم هي كفالة الإنصاف والالتزام بالإجراءات القانونية في الإدارة العامة. وفي المقابل، فإن اللجان المعنية في الأعم بانتهاكات حقوق الإنسان، ولا سيما التمييز. وفي هذا الصدد، كثيراً ما تعنى لجان حقوق الإنسان بالإجراءات التي تقوم بها هيئات خاصة وأفراد، علاوة على ما تقوم به الحكومات. وعموماً، فإن بؤرة التركيز الأساسي لنشاط أمين المظالم هي الشكاوى الفردية ضد الكيانات العامة والمسؤولين العموميين. بيد أن الاختلافات التي تميز بين مختلف مكاتب أمين المظالم تتلشى بشكل متزايد مع انحراط المكاتب في نطاق أعرض من الأنشطة من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. إذ يتزايد تحمل مكاتب أمناء المظالم لمسؤوليات في مجال تعزيز حقوق الإنسان، لا سيما عن طريق الأنشطة التثقيفية ووضع البرامج الإعلامية.