

خامساً - مهمة التحقيق في الادعاءات الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان

ألف - مقدمة

٢١٦- من أهم الوظائف التي يمكن أن توكل إلى المؤسسة الوطنية للتحقيق في ادعاءات انتهاك حقوق الإنسان. فوجود آلية وطنية تتمتع بسلطة التحقيق في التجاوزات وتوفير الإغاثة للضحايا يمكن أن يكون رادعا قويا للسلوك الانتهاكي. كما أنه مؤشر واضح لالتزام الحكومة بحقوق الإنسان ولرغبتها الحقيقية في النهوض بالتزاماتها الدولية والمحلية مجدية.

٢١٧- وأي آلية تحقيق فعالة يجب أن تتميز بما يلي:

- قدرة قانونية كافية؛
- كفاءة تنظيمية؛
- مجموعة محددة وملائمة من الأولويات؛
- الإرادة السياسية لأداء عملها.

ويركز هذا الفصل بصورة رئيسية على الشرطين الأولين من هذه الشروط الأربعة الأساسية. أما تحديد الأولويات وتوافر الإرادة السياسية اللازمة، فإنهما رغم ورود الإشارة إليها عرضاً، من المسائل التي يجب التصدي لها وحلها داخل كل مجتمع وكل مؤسسة. بيد أنه فيما يتعلق بالنقطة الأخيرة، ينبغي التشديد منذ البداية على أنه لا يمكن لآلية التحقيق أن تعمل بشكل سليم بدون توافر قدر معين من الدعم الحكومي. وقد أوضحت التجربة مرارا أن افتقار آلية إلى هذا الدعم، بصرف النظر عن سلطتها القانونية، سيجعلها غير قادرة على العمل بفاعلية.

٢١٨- ويتألف هذا الفصل من فرعين رئيسيين. فيعالج الفرع باء هيكل أداء آليات تلقي الشكاوى من الأفراد والمجموعات واتخاذ إجراءات بشأنها وحلها. ويبحث الفرع

جيم التحقيق في حالات حقوق الإنسان suo moto، أي بمبادرة من المؤسسة وليس بناء على شكوى تلقاها.

باء - التحقيق في الشكاوى

١ - أهمية وجود آلية للشكاوى

٢١٩- يشكل القضاء الجهاز الأساسي لحماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني. وأي مؤسسة وطنية، بصرف النظر عن مدى اتساع سلطاتها أو مدى كفاءة عملها، لا يمكن أبداً أن تكون بديلاً ملائماً لقضاء يتميز بالأداء السليم.

٢٢٠- ولهذا فإن قدرة المؤسسة الوطنية على تلقي الشكاوى واتخاذ إجراءات بشأنها ينبغي أن تعتبر تدبيراً إضافياً للضمان، أي آلية تكميلية منشأة لضمان الاحترام الكامل لحقوق جميع المواطنين. وهذا التكامل يعني ضمناً أن وظيفة المؤسسة الوطنية في مجال الشكاوى ينبغي أن توفر شيئاً لا يستطيع النظام القانوني أو العمليات المؤسسية الأخرى توفيره. ومجال الاهتمام الخاص للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان و قدرة هذه المؤسسة على اكتساب المهارة الفنية في هذا المجال يوفران بالفعل بعض المزايا الملموسة للأشخاص الذين يعتقدون أن حقوقهم تعرضت للانتهاك. وينبغي أن تتميز آلية الشكاوى بهيكل وأداء يسمحان للمؤسسة الوطنية بضمان حل سريع ويسهل الوصول إليه وغير باهظ الثمن لمسألة ما.

٢٢١- وأيضاً كان نمط آلية الشكاوى التي تنشئها المؤسسة، يجب أن تكون جوانبها الإجرائية محددة بوضوح وراسخة من الناحية القانونية وأن يكون هناك التزام صارم بها. وبناء على ذلك فمن الأفضل دائماً أن تحدد القوانين نطاق سلطات المؤسسة وأن يكون هناك تحديد دقيق لمسؤولياتها تجاه الشكاوى. ونجاح أي إجراء للشكاوى يعتمد إلى حد بعيد على المصادقية الخارجية للمؤسسة. ويكون أصحاب الشكاوى المحتملون عادة أشخاصاً قد عانوا على أيدي أطراف خاصة أو موظفين حكوميين أو هيئات إدارية. ويجب أن تكون المؤسسة الوطنية قادرة بإجراءاتها على إعادة طمأننة أصحاب الشكاوى بأن شكاوهم ستعامل بجدية وبأنه ستتحذ إجراءات بشأنها.

٢- إنشاء آلية للشكاوى

(أ) ما هي الشكاوى التي ينبغي التحقيق فيها؟

٢٢٢- ويجب أن يتم تحديد المعايير التي يستند إليها في قبول الشكاوى تحديداً واضحاً. وأول مسألة ينبغي حسمها هي نوع الشكاوى التي ستقبل للتحقيق فيها. وهذا يتطلب تحديداً لكل من هدف الشكاوى التي يجوز قبولها وموضوعها.

٢٢٣- وهدف الشكاوى التي يجوز قبولها هو الكيان أو مجموعة الكيانات التي يمكن أن تُقدم الشكاوى ضدها. فكنثير من مكاتب أمناء المظالم، على سبيل المثال، بمقتضى هدفها الأساسي المتمثل في ضمان الشرعية والعدالة في الإدارة العامة، يحرص الأهداف الممكنة في نطاق الإدارات والوكالات الحكومية والموظفين العموميين. ولا ينظر في أي شكاوى إلا إذا كانت تتعلق بإجراء حكومي. وعلى نقيض ذلك، فإن سلطة تلقي الشكاوى والتحقيق فيها التي يتمتع بها عدد من المؤسسات الوطنية الأخرى لا تقتصر على الشكاوى المقدمة ضد الحكومة وإنما تشمل أيضاً الشكاوى من انتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث في مجالات أخرى من الحياة العامة مثل مجال التوظيف أو الإسكان. وفي هذه الحالات يمكن أن يكون الكيان موضع الشكاوى فرداً أو شركة خاصة أو عامة أو منظمة.

٢٢٤- وهناك مسألة صعبة وهي ما إذا كان ينبغي للمؤسسة الوطنية التي تتمتع بسلطة التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أن تعنى بالأعمال التي ترتكبها القوات الثورية وجماعات المعارضة المسلحة. ويدّعي البعض أن أعمال العنف التي ترتكبها هذه الجماعات تشكل انتهاكات واضحة لحقوق الإنسان ومن ثم يجب عدم استبعادها من ولاية المؤسسة. ومن جهة أخرى ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار أن الجماعات المتمردة، بحكم تعريفها، جماعات تمارس نشاطاً خارجاً على القوانين الوطنية. ولهذا فليس من المرجح أن تلقى الادعاءات الموجهة ضد هذه الجماعات أو ضد الأفراد المتعاونين معها إنكاراً أو تفنيداً صريحاً. وبناءً على ذلك فسيكون من المستحيل فعلياً أن تجري المؤسسة الوطنية تحقيقاً خالياً من التحيز. ويجب أن تبحث المسألة في نهاية الأمر داخل الإطار الاجتماعي والسياسي لكل بلد، مع مراعاة المقاصد التي أنشئت المؤسسة من أجلها؛

والأولويات التي ينبغي تشجيعها على وضعها؛ ومع مراعاة أن أعمال العنف، سواء كان مرتكبوها جماعات منظمة أم أفراد تخضع لاختصاص القضاء الجنائي.

٢٢٥- وينبغي أن تحدد آلية الشكاوى بوضوح موضوع الشكاوى التي يجوز قبولها، أي نوع العمل الذي يمكن أن يكون أساسا للشكاوى. وفي بعض الحالات يكون الموضوع متصلا مباشرة بمجموعة الأهداف المسموح بها. فمؤسسة من النوع الذي يؤدي دور أمين المظالم، على سبيل المثال، سينحصر نشاطها عموما في النظر في الادعاءات المتعلقة بالظلم أو عدم الشرعية في الإجراءات الإدارية.

٢٢٦- وقد تكون معايير القبول بالنسبة لمؤسسات أخرى أقرب صلة بالموضوع (انتهاكات حقوق الإنسان) منها إلى هدف الشكاوى. فمثلا قد تتمتع المؤسسة الوطنية عموما بسلطة التحقيق في انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية بصرف النظر عن هوية من يدعى ارتكابه للانتهاك.

٢٢٧- وعدد كبير من النصوص المحددة لموضوع الشكاوى الجائز قبولها يشير إلى ضمانات حقوق الإنسان الواردة في الدساتير أو التشريعات المحلية. كذلك يمكن ترسيخ موضوع الشكاوى الجائز قبولها ببيان محدد للأهداف التي يتعين حمايتها أو للصكوك الدولية التي تشمل الأهداف المتمتعة بالحماية والتي قد يؤدي انتهاكها إلى إجراء تحقيق. فمثلا قد يكون من سلطة المؤسسة الوطنية التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان التي يقصد بها جميع الحقوق التي يكفلها الدستور أو الحقوق المجسدة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تكون الدولة المعنية طرفا فيها.

٢٢٨- وفي جميع الحالات ينبغي أن يحدد موضوع الشكاوى الجائزة بأقصى قدر ممكن من الوضوح مع تجنب تحديد الولاية بعبارات مبهمة أو على نحو يفسح المجال لتفسير مفرط العمومية. فمثلا لن يكون من المفيد تفسير سلطة التحقيق في "انتهاكات حقوق الإنسان" على أنها تشمل المسائل التي يمكن أن تعالجها أجهزة أخرى بشكل سليم، مثل الإخلال بعقد أو التشهير أو الجرائم الناجمة عن نزاعات خاصة صرفة. وحتى في حالة تحديد الولاية تحديدا دقيقا، يتعين على المؤسسة الوطنية بصفة شبه دائمة أن تحدد الأولويات فيما يتعلق بالمسائل التي ينبغي النظر فيها. ورغم أن كل مجالات النشاط البشري تقريبا يمكن أن تشتمل على عناصر لحقوق الإنسان، فإن على أي

مؤسسة وطنية فعالة أن تفسر موضوع ولايتها على نحو يجنبها سوء توزيع الموارد البشرية والمالية. وستعمل المؤسسة الوطنية الفعالة أيضا على ضمان عدم وجود ما يؤثر سلبا في هذا الصدد على الرؤية الخارجية لكفاءتها، ومن ثم يثبط رفع شكاوى حقيقية إليها.

(ب) هل من الملائم وضع قيود؟

٢٢٩- يفرض عدد كبير من المؤسسات الوطنية قيودا على كل من هدف الشكاوى وموضوعها. ومسألة القيود مسألة حساسة ويجب الإشارة إلى أنه من حق كل دولة أن تحدد نوع المؤسسات الأنسب لتقاليدها الثقافية والقانونية. ومن الضروري في الوقت ذاته ألا تحول القيود دون وفاء المؤسسة بالمقاصد التي أنشئت من أجلها.

٢٣٠- وتشكل القيود على هدف الشكاوى أمرا مألوفا. فالمؤسسة الوطنية مثلا لا تمنح عادة سلطة النظر في الشكاوى المقدمة ضد أعضاء الهيئة التشريعية أو القضاء. وقد توجد قيود أخرى تتعلق بالوظائف المحددة للمؤسسة. فالمؤسسة المنشأة لمراقبة العدالة والشرعية في الإدارة العامة على سبيل المثال لن يكون من حقها بطبيعة الحال اتخاذ إجراءات بشأن الشكاوى من الانتهاكات التي ترتكبها الكيانات الخاصة أو الأفراد.

٢٣١- ولا يجوز لمعظم المؤسسات الوطنية أن تنظر في مسائل تفحصها هيئة أخرى بالفعل. فالشكاوى المتعلقة بالانتخابات على سبيل المثال يمكن أن تستبعد تحديدا من مجال اختصاص مؤسسة معينة إذا كان منح سلطة النظر فيها سيتعارض مع ولاية وكالة أخرى. وتكون هذه القيود هامة أيضا في الحالات التي قد ينشأ فيها تنازع اختصاص بين المؤسسة وهيئة أخرى ويحدث هذا مثلا حينما تكون هناك مسألة معينة ينظر فيها القضاء بالفعل (انظر الفقرات ٩١ وما يليها أعلاه).

٢٣٢- وهناك قيود أخرى على هدف الشكاوى يمكن أن تكون أكثر إثارة للمشاكل. فمن الواضح مثلا أن منع مؤسسة وطنية من التحقيق في الانتهاكات التي ترتكبها الشرطة يحد بشدة من فعالية المؤسسة كهيئة لحماية حقوق الإنسان. واستثناء الجيش من آلية الشكاوى يمكن أيضا أن يكون له تأثير ضار على فعالية المؤسسة وبخاصة نظرا لقوة الجيش في عدد كبير من الدول وما ينطوي عليه ذلك من احتمالات

لانتهاك حقوق الإنسان. ومع مراعاة الاختلافات بين المؤسسات الوطنية، يمكن القول بأن إجراء تقييد "غير ملائم" لهدف الشكوى سيمنع المؤسسة من أداء وظائفها أو النهوض بالمسؤوليات التي أوكلت إليها أو يقيّد قدرتها على ذلك.

٢٣٣- وكما سلفت الإشارة (الفقرة ٢٢٧ أعلاه) يجب أن تكون الشكاوى متصلة عموماً بالحقوق الممنوحة دستورياً أو بالحقوق المجسدة في النصوص التشريعية أو المعترف بها كجزء من القوانين الوطنية. والقيود المفروضة على موضوع الشكوى ستعكس عموماً هذا الشرط بالإضافة إلى المسؤوليات المحددة الموكلة إلى المؤسسة. فلجنة مناهضة التمييز العنصري على سبيل المثال، بحكم ولايتها المحددة، ستُمنع من النظر في أشكال أخرى من التمييز إلا إذا كانت هذه الأشكال لها علاقة بمحور اهتمامها الرئيسي.

٢٣٤- وتقتصر سلطة عدد من المؤسسات الوطنية على التحقيق في الشكاوى من انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية. ورغم أن هذا القيد قد يكون وسيلة لضمان حجم عمل ملائم للمؤسسة، فمن المهم التسليم بأن جميع حقوق الإنسان تتساوى في أهميتها ولا تقبل التجزئة في القانون الدولي وأن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قابلة بنفس القدر للتوثيق والتحقيق فيها.

(ج) من هم أصحاب الحق في تقديم الشكوى؟

٢٣٥- إن معظم آليات الشكاوى في المؤسسات الوطنية تنص تحديداً على حق أي شخص في تقديم شكوى ضد الأهداف التي تُمنح المؤسسة اختصاصاً بشأنها. وفي بعض النصوص التشريعية يعرف مصطلح "أي شخص" على أنه يشمل غير المواطنين واللاجئين. وقد تنص التشريعات أيضاً على حق الأطفال والسجناء في تقديم شكوى.

٢٣٦- ومسألة تحديد ما إن كان مصطلح "أي شخص" يشمل رابطة من الأشخاص مسألة ينبغي أن تعالج مباشرة في التشريع المنشئ لإجراء الشكاوى. وتذهب بعض المؤسسات الوطنية إلى أنه إذا كان انتهاك الحقوق الذي يدعى حدوثه بمس منظمة باعتبارها كيانا واضح المعالم وليس فقط أحد أعضائها فإن هذه المنظمة تستطيع تقديم

الشكوى. ومسألة الدقة في التشريع أمر مرغوب فيه لأن وضع أحكام مفصلة يمكن أن يمنع الخلافات التقنية بشأن مبدأ تقديم الشكوى.

١١` الشكوى المقدمة من أطراف ثالثة

٢٣٧- من المسلم به عموماً من حيث المبدأ أن الشكوى ينبغي أن يقدمها الشخص الذي ارتكب ضده الانتهاك المدعى حدوثه. ويستند هذا الشرط إلى أسباب وجيهة؛ لأن ضحية الانتهاك المدعى حدوثه هو أدرى الناس بالحادثة وهو الذي ينبغي أن يقرر بحرية إن كان سيرفع بشكوى أم لا.

٢٣٨- غير أن ما يحدث أحياناً هو أن أشد الناس تأثراً بانتهاكات حقوق الإنسان لا يستطيعون اللجوء إلى آليات الحماية مثل إجراء الشكوى. وهناك عدة أسباب يمكن أن تمنع ضحية الانتهاك من تقديم شكوى. فقد يكون هذا الشخص طفلاً أو معوقاً يعاني من عجز بدني أو عقلي. وفي حالات أخرى قد يكون ضحية انتهاك حقوق الإنسان قد اختفى أو وضع في الحجز ومنع عنه الاتصال بالخارج أو قد يكون متوفياً. ونظراً لأن هذه الاحتمالات قوية للغاية يجب اتخاذ تدبير رسمي يسمح بشكاوى ممثلي المضرورين التي يمكن أن يقدمها قريب أو صديق أو ممثل قانوني أو منظمة غير حكومية معنية بالنيابة عن شخص يدعى أنه ضحية.

١٢` الدعاوى التي يقيمها فرد نيابة عن آخرين

٢٣٩- وضع عدد من المؤسسات الوطنية إجراءً لتلقي الدعاوى التي يقيمها فرد نيابة عن آخرين، يجوز بمقتضاه للفرد المتضرر من انتهاك لحقوق الإنسان أن يتقدم بشكوى ليس بالأصالة عن نفسه فحسب وإنما أيضاً بالنيابة عن آخرين تعرضوا لضرر مماثل.

٢٤٠- وهذه الإمكانية المتاحة لتقديم شكاوى ذات صفة تمثيلية تساعد على ضمان معالجة المشاكل الواسعة الانتشار على نطاق واسع بصفته مشاكل واسعة الانتشار وعدم التصدي لها على أنها مخالفات معزولة. وبالإضافة إلى ذلك، وبصرف النظر عن مدى شمول عملية التحقيق ومدى ملاءمة وسائل الانتصاف، فإن حل الشكوى الفردية قد لا يكون كافياً دائماً لضمان التغييرات اللازمة داخل الحكومة أو المجتمع الأوسع.

٢٤١- - وحينما تكون الدعاوى التي يرفعها ممثل لفئة معينة ممكنة، يجري عادة وضع مبادئ توجيهية صارمة لتحديد مدى ملاءمة مسألة أو شكوى ما لهذا النوع من الحلول. فيجوز مثلا للمؤسسة الوطنية أن تشترط توفر بعض أو كل الشروط التالية قبل قبول الشكوى باعتبارها دعوى يقيمها فرد نيابة عن آخرين:

- يجب أن يكون صاحب الشكوى عضوا في الفئة المضرورة أو التي يحتمل أن يصيبها الضرر؛
- يجب أن يكون صاحب الشكوى قد أضر شخصيا من جراء الانتهاك المدعى حدوثه؛
- يجب أن تكون فئة الأشخاص المضرورين أو الذين يحتمل أن يصيبهم الضرر كبيرة العدد بحيث يصبح من المستحيل معالجة المسألة بمجرد ضم عدد من الأفراد على وجه التحديد إلى صاحب الشكوى؛
- أن تكون هناك مسائل قانونية أو وقائعية مشتركة بين أعضاء الفئة وأن تكون ادعاءات صاحب الشكوى معبرة عن ادعاءات الفئة؛
- أن يكون هناك احتمال لأن يؤدي تعدد الشكاوى إلى نتائج غير متنسقة؛
- أن يتبين أن الأسس التي تستند إليها الدعوى تسري على الفئة بأكملها مما يجعل من المناسب منح وسائل الانتصاف للفئة ككل.

(د) إجراءات تقديم الشكاوى

٢٤٢- - تقدّم الشكوى كتابيا عادة ومع هذا ينبغي أن تكون هناك إمكانية لتلقي الشكاوى الشفوية واتخاذ إجراء بشأنها إذا لزم الأمر. وينبغي أن يكون تقديم الشكوى مجانيا وأن تبذل الجهود لضمان عدم تحمّل صاحب الشكوى تكاليف مباشرة أو غير مباشرة بقدر المستطاع. وقد يكون من المفيد في هذا الإطار النظر في إنشاء نقاط اتصال في شتى أنحاء البلد، وبخاصة في المناطق النائية، لقبول الشكاوى والمساعدة في

إعدادها. وسيكون من الأفضل دائما أن تقدم الشكاوى إلى المؤسسة مباشرة فالاستعانة بالوسطاء مثل الهيئات الحكومية أو أعضاء البرلمان ستؤدي دائما إلى تأخير العملية وتعقيدها.

٢٤٣- وينبغي أن تضمن المؤسسات الوطنية توافر مواد إعلامية بلغات مناسبة تحدد إجراء تقديم الشكاوى بأسلوب واضح. ويتوفر هذه المعلومات ستنتمي الحاجة إلى تقديم الشكاوى شخصيا. واشتراط حضور الشخص إلى مكتب المؤسسة الوطنية لن يكون في صالح أصحاب الشكاوى الذين يعيشون في مناطق نائية وأولئك الذين لا تتاح لهم وسائل النقل.

٢٤٤- وينبغي إيلاء اعتبار لتطبيق إجراءات تشجع تقديم الشكاوى وتيسره. فالخصائص الاجتماعية والعرقية لمجتمع محلي ما قد تتطلب على سبيل المثال توفير مترجمين فوريين أو مساعدين مدرّبين. ويمكن أن تكون إمكانية نقل الشكاوى إلكترونيا في حالات أخرى عاملا هاما في التعجيل بالعملية. ومن الضروري إجراء تحليل مستقل لجمهور كل مؤسسة بغية تحديد الوسائل التي تيسر تقديم الشكاوى.

٢٤٥- وينبغي الإشارة إلى أن المغالاة في الإجراءات الرسمية لتقديم الشكاوى قد تثني الضحايا عن الستماس المساعدة من المؤسسة وتؤدي إلى تأخير غير مقبول في بدء التحقيقات. كما أن الإجراءات التي لا تلائم التقاليد الثقافية والمركز الاقتصادي لأولئك الذين يرجح أن تتعرض حقوقهم للانتهاك لن تيسر عملية الشكاوى. فوجود شرط يقضي بأن تكون الادعاءات مدعمة بإقرار رسمي على سبيل المثال قد يكون غير ملائما وباهظ التكلفة بلا داع إذا كانت الجماعات الضعيفة فقيرة وتعيش في مناطق نائية وتفتقر إلى الوسائل المادية والدراية القانونية اللازمة. والتمسك بالشكليات والإجراءات البيروقراطية الزائدة عن الحاجة يمكن أن يدمر نهائيا هيئة المؤسسة العامة وكفاءتها. ولهذا ينبغي أن تبذل المؤسسات الوطنية جهدا لضمان تبسيط إجراءات تقديم الشكاوى إلى أقصى حد ممكن.

(هـ) مسائل السرية

٢٤٦- من الشروط المألوفة أن تكون الشكاوى المكتوبة موقعة من الضحية أو من الشخص المقدم للشكوى بالنيابة عنها. وهناك أسباب منطقية لعدم السماح بالشكاوى المجهولة المصدر، منها عدم وجود وسيلة أمام المؤسسات الوطنية للتحقق من صحة الشكوى المجهولة المصدر وعدم استطاعتها إنصاف ضحية مجهولة. غير أن عدم السماح بأن تكون الشكاوى مجهولة المصدر يستدعي اتخاذ خطوات لضمان السرية.

٢٤٧- وبالنسبة لجميع الشكاوى وبخاصة إذا كانت هناك ادعاءات بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان ارتكبتها موظفون حكوميون، يجب ألا يساور الضحايا أي شك في أن قرارهم بالتقدم بالشكوى لن يضر بسلامتهم بأي حال. ولكي تتمكن المؤسسة الوطنية من توفير هذا الضمان فإنها يجب أن تضع هياكل وإجراءات سرية تبدأ بتلقي الشكوى وتستمر طوال عملية التحقيق بقدر الإمكان. وينبغي بطبيعة الحال ألا تفرض السرية على أصحاب الشكاوى ضد رغبتهم.

(و) رفض شكوى

٢٤٨- يجب أن تكون جميع الشروط المسبقة المتعلقة بمدف الشكوى وموضوعها مستوفاة قبل قبول هذه الشكوى رسمياً. وفي حالة عدم الوفاء بشرط من هذه الشروط يحق للمؤسسة الوطنية أن ترفض الشكوى على أساس أنها لا تدخل في نطاق اختصاصها.

٢٤٩- وهناك أسباب أخرى مألوفة لرفض الشكوى في المرحلة الأولى. إذ يحق للمؤسسات الوطنية عموماً أن ترفض الشكوى التي يتضح، حتى قبل إجراء تحقيقات أخرى فيها، أنها تافهة أو لا تستند إلى مبررات أو أسس قانونية. ويجوز أيضاً رفض الشكوى إذا تقرر أن الصلة بينها وبين مقدمها ليست مباشرة بدرجة كافية. وهذا ما يقصد عموماً بمسألة المركز. وإذا كانت هناك مهلة زمنية مقررة (أي بين ارتكاب العمل موضوع الشكوى وإرسال الشكوى) يجوز رفض الشكوى المقدمة بعد انقضاء هذه المهلة.

٢٥٠- وفي جميع الحالات التي ترفض فيها الشكوى، يجب أن تطلع المؤسسة مقدم الشكوى على أسباب الرفض بالدقة. ويتعين على المؤسسة أيضا أن تعلم صاحب الشكوى حسب الاقتضاء بوجود أي إجراءات بديلة قد تكون متاحة. وينبغي أن تضمن المؤسسة الوطنية دائما وعي الطرف المقدم للالتماس بحقوقه وإمكانية لجوئه إلى جميع وسائل الانتصاف المتاحة. وينبغي تجنب أي تأخير في اتخاذ قرار برفض شكوى وفي إبلاغ هذا القرار. فسرعة اتخاذ الإجراءات في هذه المرحلة الأولى ستضمن لمقدم الشكوى إمكانية الاستفادة القصوى من وسائل الإنصاف البديلة. كما أن ذلك سيدعم صورة المؤسسة كهيئة ذات كفاءة وفائدة.

٣- التسوية الودية للشكوى

٢٥١- إن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، كما سلفت الإشارة، تشكل آلية بديلة لحل المنازعات. فهناك ثلاثة بدائل عامة لحل المنازعات وهي: التحكيم الذي يستطيع فيه طرف ثالث مثل المؤسسة الوطنية أن يصدر قرارات ملزمة؛ والتسوية الودية التي يقدم فيها الطرف الثالث توصيات مرجحة بقوة وإن كانت غير ملزمة؛ والوساطة التي يشرف فيها الطرف الثالث على العملية بدون أن يكون له أي تأثير على المضمون وبدون إصدار حكم أيضا. وتشارك المؤسسات الوطنية بصورة خاصة في الإجراءات الأخيرة.

٢٥٢- ويتجه عدد كبير من المؤسسات الوطنية إلى تشجيع تسوية الشكاوى بالطرق الودية بدلا من بدء تحقيقاتها الخاصة في المسألة أو قبل بدئها لهذه التحقيقات. وتقوم التسوية الودية على إحضار الطرفين معا في محاولة للتأكد من حقائق الحالة والتوصل إلى حل يقبله الطرفان. وهناك تجارب وفيرة تثبت مزايا هذا النهج على المستوى الدولي، وبخاصة تجربة منظمة العمل الدولية التي تركز حاليا على التسوية الودية في عملها وفي الصكوك التي تطبقها.

٢٥٣- وعلى المستوى الوطني، تحقق نجاح كبير في التسوية الودية للشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، وبخاصة فيما يتعلق بادعاءات التمييز. وتؤدي التسوية الودية إلى تلافي الحاجة إلى إجراء تحقيق رسمي قد يكون باهظ التكاليف ويستغرق وقتا طويلا في آن واحد. كما أن التسوية الودية أقل إثارة للتراع في الإجراء والأثر ولهذا

السبب فإنها تزداد أهمية في الحالات التي يعتبر فيها تغيير الموقف أو السلوك أهم من معاقبة الانتهاك.

٢٥٤- ويعد تعاون كلا الطرفين ضروريا لكي تصبح التسوية الودية أداة مفيدة لتسوية المنازعات. ولهذا فإن النجاح النهائي للإجراء سيعتمد غالبا على وجود آليات أخرى للطعن يمكن الاحتكام إليها في حالة فشل عملية التسوية الودية.

٢٥٥- وكما أن أي تحقيق سيفيد من الخبرة الفنية التي يتمتع بها الموظفون المدربون، فإن التسوية الودية الفعالة تتطلب مشاركة وسطاء محنكين. وقد سبقت مناقشة مسألة التدريب في هذه المجالات وغيرها من المجالات (الفقرات ١٢٦ وما يليها أعلاه). ويمكن أيضا تيسير مهمة التسوية الودية بوضع مبادئ توجيهية تتاح للأطراف والوسيط. وتطبيق المبادئ التوجيهية على حالات معينة قد يؤدي إلى إيجاد سابقة مفيدة يمكن الرجوع إليها في الحالات المماثلة اللاحقة.

٤- إجراء التحقيق

٢٥٦- متى قبلت الشكوى رسمياً (أي متى تم استيفاء جميع الشروط اللازمة لقبولها)، يجوز أن تبدأ المؤسسة الوطنية تحقيقاً في الشكوى على أساس وقائعها الموضوعية. والهدف من التحقيق هو التأكد مما إذا كان هناك انتهاك أو خروج على القانون (حسب التعريف الوارد في ولاية المؤسسة) قد وقع وفي هذه الحالة تحديد الشخص أو الوكالة التي تقع عليها المسؤولية.

(أ) سلطات التحقيق

٢٥٧- ويجري التحقيق في الشكوى في معظم الحالات على يد المؤسسة الوطنية أو أشخاص يعملون تحت سلطتها وإشرافها المباشرين. ولكي تتمكن المؤسسة من إجراء تحقيق فعال يجب أن تتوفر لديها موارد معينة بما في ذلك الموظفون المدربون والموارد المالية الكافية.

٢٥٨- ومنح سلطات أساسية معينة للمؤسسة ضروري للسماح لها بالقيام بتحقيقات فعالة. ولا توجد قواعد ملائمة عالمياً في هذا الصدد وستتباين السلطات الموكلة إلى المؤسسة الوطنية تبعاً لطبيعة آليتها الخاصة بالشكاوى وللوظائف التي

أنشئت من أجل أدائها. غير أنه يجب في جميع الظروف أن تُمنح المؤسسة الرخصة القانونية لتبين ما إذا كانت الشكوى مستندة إلى أسس وتحديد المسؤول في هذه الحالة. فبدون هذه الرخصة تصبح آلية الشكاوى عديمة الجدوى.

٢٥٩- وسلطات التحقيق والتحكيم أساسية لإجراء تحقيق كفاء وفعال في أي انتهاك لحقوق الإنسان يدعى حدوثه. وهذه السلطات يمكن أن تشمل ما يلي:

- سلطة إطلاع الشخص أو الهيئة موضع الشكوى على الادعاءات المقدمة بغية السماح لذلك الشخص أو تلك الهيئة بالرد على هذه الادعاءات؛
- حرية الحصول على جميع الوثائق بما في ذلك السجلات العامة التي تعتبرها هيئة التحقيق ضرورية لإجراء تحقيق سليم في الشكوى؛
- سلطة الإلزام بتقديم المعلومات اللازمة إما على هيئة وثائق أو على هيئة شهادة شفوية؛
- حرية إجراء تحقيقات ميدانية إذا لزم الأمر، ويشمل ذلك سلطات تفقد السجون ومرافق الاحتجاز وغير ذلك؛
- سلطة استدعاء الأطراف لسماع أقوالها؛
- سلطة منح الحصانة من المحاكمة للأشخاص الذين يدلون بشهادات أو يمثلون أمامها كشهود؛
- سلطة سماع واستجواب كل فرد (ويشمل ذلك الخبراء وممثلي الوكالات الحكومية وكذلك الكيانات الخاصة إذا استدعى الأمر) تعتقد هيئة التحقيق أن لديه معلومات تتعلق بالانتهاك المدعى حدوثه أو أنه يستطيع المساعدة في التحقيق؛
- وتحقيقاً للغرض الأخير، سلطة استدعاء الشهود وإرغامهم على المثول أمامها؛ وتلقي شهادات شفوية ومكتوبة بعد أداء اليمين؛ وإرغام الوكالات والسلطات العامة على تقديم الوثائق أو الأدلة

المادية الأخرى التي تعتبرها هيئة التحقيق ضرورية للتحقيق في الشكوى بشكل سليم.

٢٦٠- ويكمل سلطات التحقيق التي يتمتع بها عدد من المؤسسات الوطنية شرط عام يمنح المؤسسة سلطة القيام بجميع الأنشطة الأخرى (غير المحددة) التي تعتبرها ضرورية لإجراء تحقيق سليم. وهذا الشرط الشامل سيسمح بقدر من المرونة في إجراء التحقيق وهو أمر قد يكون مطلوباً إلى حد بعيد. بيد أن من المهم للمؤسسة تتمتع بسلطات تقديرية أن تظل مدركة لالتزاماتها الخاصة باحترام حقوق الإنسان لجميع الأشخاص في كل مرحلة من مراحل التحقيق.

(ب) إجراءات التحقيق

٢٦١- إن منح سلطات كافية وملائمة ليس كافياً في حد ذاته لضمان إجراء تحقيق سليم. إذ يجب أيضاً أن تضع المؤسسة الوطنية معاييرها ومبادئها التوجيهية الخاصة (بما في ذلك نظامها الداخلي) التي يتعين عليها تطبيقها في جميع التحقيقات.

٢٦٢- ورغم أنه من واجب كل مؤسسة أن تضع إجراءاتها الخاصة في هذا الصدد فقد تكون بعض الملاحظات العامة ذات فائدة في هذا المجال. فأولاً، ينبغي أن تعكس المبادئ التوجيهية المسؤوليات المسندة إلى المؤسسة والسلطات الممنوحة لها للنهوض بهذه المسؤوليات. وثانياً، رغم ضرورة توفير المرونة العملية اللازمة، ينبغي أيضاً أن تحدد هذه المبادئ إجراء ثابتاً لا يجوز الحياد عنه إلا في حالات معينة محددة بوضوح. وثالثاً، ينبغي أن تحدد المبادئ أهدافاً قابلة للقياس في مجال الكفاءة وحسن التوقيت.

٢٦٣- وتشمل المسائل المحددة التي ينبغي معالجتها فيما يتعلق بعملية التحقيق معايير أدلة الإثبات التي يتعين العمل بها. ويمكن بحق اعتبار هيئة التحقيق أفضل حكم في الوقائع الاستدلالية، ولهذا يجوز أن يسمح لها بدرجة من المرونة في هذا الصدد. وفي الحالات التي لا تكون فيها المسألة مشمولة بالتشريع، ينبغي النظر في تطبيق معيار مدني "لتوازن الاحتمالات" بدلا من المعيار المستخدم في القانون الجنائي وهو الإثبات "الذي لا يداخله شك منطقي". واعتماد المعيار الأول يمكن أن يكون له ما يبرره نظراً

للمشاكل الاستدلالية التي قد توجد في عدد كبير من حالات انتهاكات حقوق الإنسان المشتبه في حدوثها ولأن هدف معظم آليات التحقيق هو العلاج وليس المعاقبة.

٢٦٤- ويمكن أن تكون قدرة المؤسسة الوطنية على طلب مساعدة الخبراء عنصراً حاسماً في كفاءة أداء مهامها المتعلقة بالتحقيق. وتستطيع بعض المؤسسات اختبار الموظفين الحكوميين وأفراد الشرطة أو القوات الأخرى التي تعتبرهم أنسب من يقوم بالمهمة. وفي حالة توافر هذه الإمكانيات، يجب اتخاذ الترتيبات لضمان قدرة الخبراء المعارين من القوات أو الإدارات الحكومية على العمل باستقلال عن وحدتهم الأصلية. ومن المهم في هذا الصدد تجنب الحصول على مساعدة خبير من نفس الفرع أو المجال الحكومي الذي ينتمي إليه الفرد أو الوكالة موضوع التحقيق.

٢٦٥- وينبغي أن يشمل إجراء التحقيق تدبيراً للحماية القانونية الخاصة من الانتقام للأفراد الذين قاموا بإرسال شكوى أو شاركوا في التحقيق في شكوى. ونظراً لطبيعة عدد كبير من انتهاكات حقوق الإنسان يتوقع أن يخشى الضحايا أو الشهود الانتقام منهم لاختيارهم بتقديم أنفسهم. وينبغي أن تكون المؤسسة الوطنية قادرة على تطبيق إجراءاتها الخاصة بحماية الشهود ويتعين تخصيص موارد كافية لهذا الغرض.

٢٦٦- واعترف عدد من المؤسسات الوطنية بأهمية التمتع بسلطة لفرض الجزاءات على الأفراد والوكالات التي تعرقل التحقيق أو تمتنع عن التعاون فيه. وينبغي أن تتمتع المؤسسة الوطنية على الأقل بسلطة إحالة المسألة إلى هيئة أخرى للنظر فيها أو اتخاذ إجراء بشأنها إذا اعتقدت أن تحقيقها لن يُجرى بشكل سليم بسبب عرقلة التحقيق أو الامتناع عن التعاون فيه.

٢٦٧- ومن المهم أن تكون المبادئ التوجيهية والمعايير المتعلقة بالتحقيق في الشكاوى علنية. فهذا سيطلع أصحاب الشكاوى على عملية التحقيق التي يشاركون فيها ويحتمل أيضاً أن يعزز ثقة الجمهور في المؤسسة كهيئة مختصة لتلقي الادعاءات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان واتخاذ إجراءات بشأنها. ويمكن تحقيق نفس المزايا بجعل جميع الجلسات عامة والسماح بالرقابة العامة على عملية التحقيق. وينبغي أن تقتصر جلسات الاستماع السرية أو المغلقة على حالات استثنائية وبعد إصدار بيان عام بالأسباب التي تستدعي عقد جلسة استماع معينة في غرفة المشورة.

٥- وسائل الانتصاف المتعلقة بالانتهاكات

٢٦٨- هناك تفاوت كبير في السلطات الممنوحة للمؤسسات الوطنية لاتخاذ إجراء أو توفير وسائل الانتصاف بعد الانتهاء من تحقيق (أو الفشل في تسوية نزاع تسوية ودية). فقد منحت بعض المؤسسات سلطة كبيرة من ناحية فرض العقوبات أو إحالة المسألة إلى هيئة أعلى. وهناك مؤسسات أخرى يجب أن تقتصر أنشطتها الخاصة بالمتابعة على التوصيات التي تنقلها إلى البرلمان أو إلى الوكالة الحكومية المختصة لاتخاذ إجراء بشأنها.

٢٦٩- وكما هو الحال بالنسبة لعملية التحقيق نفسها، لا توجد قواعد واجبة التطبيق عالمياً فيما يتعلق بوسائل الانتصاف. فالقواعد الملائمة المؤسسة معينة تتوقف على هيكل آليتها الخاصة بالشكاوى وعلى الأهداف المعينة التي أنشئت من أجل تحقيقها. ومع هذا فمع التسليم بالاختلافات الحتمية يجب أيضاً الاعتراف بأن سلطات تلقي الشكاوى من الانتهاكات والتحقيق فيها لا يكون لها نفع كبير ما لم تقابلها قدرة على توفير وسائل الانتصاف من الانتهاكات. وعدم وجود هذه القدرة، علاوة على أنه يثني عن تقديم الشكاوى، قد يضعف مصداقية إجراء الشكاوى نفسه.

٢٧٠- وترد أدناه مناقشة للسلطات التي يجوز منحها للمؤسسة الوطنية لتيسير متابعة الشكاوى ودعوى التعويض في حالة الانتهاكات.

(أ) سلطة إصدار توصيات

٢٧١- في جميع الحالات تقريباً، تتمتع المؤسسة الوطنية بسلطة تقديم توصيات فيما يتعلق بالمسائل التي تقوم بتسويتها ودياً أو التحقيق فيها. وتبعا لاختصاص المؤسسة، يجوز أن توجه التوصية إلى وكالة حكومية أو موظف عام أو فرد أو منظمة. ويجوز أن تقترح اتخاذ تدابير لمنع أو تخفيف الآثار المترتبة على انتهاك لحقوق الإنسان؛ ويجوز أن تقترح تغييراً في الممارسة أو الإجراءات أو إعادة النظر في قرار أو عكسه؛ ويجوز أن تدعو إلى تقديم اعتذار أو دفع تعويضات أو أن تقدم المشورة بشأن إجراء تعويض خيارى. وقد تكون التوصيات متعلقة بحالة بعينها وقد تقدم في إطار سياق أوسع لمحاولة منع تكرار النشاط أو السلوك الضار.

٢٧٢- والتوصية، بصرف النظر عن هدفها أو موضوعها، لا يمكن أن تكون ملزمة بحكم تعريفها؛ فقبولها من جانب أي طرف يجب أن يكون اختياريًا وألا يفرض بالقوة. بيد أن عدم مراعاة التوصيات المقدمة بشأن شكوى قد يجعل من حق المؤسسة الوطنية في حالات معينة إحالة المسألة إلى هيئة أخرى للنظر فيها (انظر الفقرات ٢٧٣ وما يليها أدناه).

(ب) سلطات الإحالة

٢٧٣- يجوز منح المؤسسة الوطنية سلطة إحالة قضية قامت بالتحقيق فيها أو بمحاولة تسويتها وديا إلى وكالة مسؤولة أخرى. والإحالة قد تكون إلى وزارة مختصة أو وكالة حكومية أخرى أو محكمة منشأة لهذا الغرض أو إلى البرلمان أو القضاء أو إلى سلطات الادعاء.

٢٧٤- واستخدام سلطات الإحالة يكون عموماً خطوة ثانية أو لاحقة في عملية معالجة الشكوى. فمثلاً قد يحق للمؤسسة الوطنية أن تحيل شكوى في الحالات التالية:

- إذا كان الكيان الذي قدمت بشأنه التوصية أو صدر ضده القرار لا يأخذ التوصية بعين الاعتبار أو يرفض الامتثال للقرار خلال مهلة زمنية محددة؛
- عدم إمكان ضمان تسوية للحالة؛
- عدم الوفاء بشروط التسوية المتفق عليها؛
- إذا رأت المؤسسة الوطنية أن تحقيقها الخاص لا يمكن أن يجرى بشكل سليم بسبب عمليات الإعاقة أو بسبب فشلها في الحصول على التعاون اللازم؛
- إذا أسفر التحقيق عن ظن معقول بارتكاب عمل إجرامي أو مخالفة للقواعد بمقتضى القانون مما يستدعي تدخل سلطات الادعاء؛
- إذا كشف التحقيق أن المسألة يمكن أن تعالج بشكل أنسب من قبل هيئة أو وكالة أخرى.

٢٧٥- وقد تكون الإحالة ملائمة أيضا في حالة عدم ارتياح أحد الطرفين أو كليهما لنتائج تحقيق أو لقرار اتخذته المؤسسة الوطنية فيما يتعلق بشكوى. وينبغي أن يحدد القانون أو المبادئ التوجيهية التي تعمل المؤسسة بموجبها الوسائل المتاحة لإعادة النظر أو الاستئناف وينبغي إطلاع جميع الأطراف المتأثرة بقرار المؤسسة على هذه الوسائل.

٢٧٦- ومسؤوليات المؤسسة الوطنية فيما يتعلق بقضية بعينها لا تنتهي بالضرورة مع إحالة المسألة إلى جهة أخرى. فإذا كانت المسألة قد أُحيلت إلى محكمة مثلا ينبغي أن تكون المؤسسة الوطنية قادرة على المثول أمام هذه الهيئة لدعم قضية صاحب الشكوى. غير أنه يجب في جميع الحالات وضع مبادئ توجيهية وإجراءات لتابعة الشكاوى المحالة بغية ضمان معالجتها بالكامل وبالشكل المناسب.

(ج) سلطة البت

٢٧٧- قد تمنح المؤسسة الوطنية مجموعة متنوعة من السلطات المحددة بخلاف التوصية والإحالة بغية إغاثة ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. ونوع الإغاثة الممنوحة يتوقف إلى حد كبير على طبيعة الانتهاك. ففي الحالات التي يمكن فيها إبطال أثر الانتهاك أو تخفيفه يجوز للمؤسسة الوطنية أن تأمر بنقض قرار إداري معين أو بتغيير في الممارسة أو السياسة. وإذا لم تكن هناك إمكانية لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الانتهاك، فإن طرق الإنصاف يمكن أن تشمل الأمر بتقديم اعتذار عام أو بمنح تعويضات مالية أو بالجزر.

٢٧٨- وقدرة المؤسسة الوطنية على إصدار أوامر مؤقتة أو الأمر بتقديم إغاثة مؤقتة أثناء التحقيق يمكن أن تكون بالغة الفائدة. وهذه التدابير المؤقتة تهدف عموما إلى ضمان عدم تردي وضع صاحب الشكوى أثناء عملية التحقيق أو التسوية الودية أو ضمان عدم حدوث ما يعوق هذه العملية.

(د) سلطة إصدار أوامر واجبة النفاذ

٢٧٩- يجوز أن تمنح المؤسسة الوطنية سلطة إصدار أوامر واجبة النفاذ من الناحية القانونية وقرارات ملزمة. وهذه السلطة ستسمح عموما للمؤسسة برفع الأمر إلى هيئة أعلى (مثل المحكمة أو مكتب المدعي العام) في حالة رفض أحد الأطراف الامتثال لقرار

خلال فترة محددة. وحتى إذا كان إجراء الإنفاذ الفعلي موكلا إلى هيئة أخرى، فإن سلطة إصدار أوامر واجبة النفاذ ستفيد المؤسسة الوطنية لأنها ستعزز إلى حد كبير سلطتها بالنسبة للشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان.

(هـ) نشر القرارات

٢٨٠- بالإضافة إلى القدرات المحددة الأخرى لتحقيق الإنصاف، ستمتع المؤسسات الوطنية عموما بسلطة نشر نتائج التحقيق أو التسوية ومعها أي توصيات مقدمة أو قرارات متخذة في هذا الصدد. وهذه السلطة ليست سلطة تصحيح بالمعنى الضيق للكلمة وينبغي أن يكون الاختصاص المتوافر في هذا الصدد مصحوبا عموما بآليات أخرى للانتصاف والإنصاف. غير أن القدرة على نشر النتائج تشكل شرطا مسبقا أساسيا لإرساء مصادقية آلية الشكاوى وضمان الحد الأقصى من الفعالية في حدود السلطات المحددة لها.

٢٨١- كذلك يخدم النشر عدة أغراض أخرى يمكن تعيينها ليس أقلها إعلام الرأي العام وإثارة المناقشات. وهذا يمكن أن تكون له أهمية خاصة في الحالات التي يندرج فيها أساس الشكاوى في إطار مشاكل تمييز أو ظلم أوسع قد تستدعي تصدي البرلمان أو جهاز حكومي آخر لها. كما أن نشر نتائج التحقيق يمكن أن يكون أداة فعالة لإقناع مقدمي الشكاوى في الوقت الحاضر وفي المستقبل بأن المؤسسة تتعامل مع هذه المسائل بجدية.

٢٨٢- وينبغي أن يراعى بقدر الإمكان في نشر نتائج التحقيق وقراراته احتياجات الأطراف إلى السرية. فمثلا قد لا يكون من الضروري دائما نشر تفاصيل عن مقدمي الشكاوى.

جيم - التحقيقات أو التحريات العامة بمبادرة ذاتية

٢٨٣- يجوز أن يكون للمؤسسات الوطنية اختصاص بدء تحقيقات أو تحريات فيما يحتمل أن يكون حالات لانتهاكات حقوق الإنسان بدون حاجة إلى تلقي شكاوى رسمية أو دعوى من وكالة حكومية.

٢٨٤- وسلطة إجراء تحقيقات بمبادرة ذاتية يمكن أن تكون سلطة بالغة الأهمية وبعيدة المدى. فالأطفال والنساء والفقراء والمشردون والمعوقون عقليا أو بدنيا والسجناء وأفراد الأقليات الدينية والعرقية واللغوية جميعهم معرضون بصورة خاصة للتعديات على حقوق الإنسان الخاصة بهم بسبب حالتهم التي تفتقر إلى المساواة. ومن المفارقات - ولكنه من الصحيح عموما - أن هذه الجماعات الضعيفة نفسها غالبا ما تكون غير واعية بحقوقها وبالآليات الموجودة لحماية هذه الحقوق. وحتى في حالة توافر المعرفة، كثيرا ما لا يجد ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان محامين للتصرف بالنيابة عنهم وقد تكون لديهم مقاومة شديدة لمخاطبة أي وكالة رسمية بغية تقديم شكوى رسمية.

٢٨٥- ويقال بين حين وآخر انه نظرا لامتتع الوزارات والإدارات الحكومية بالقدرة القانونية والإدارية لإجراء التحقيقات فليس هناك ما يدعو إلى ازدواج هذه الوظيفة بمنح المؤسسات الوطنية حق بدء تحقيقاتها الخاصة. ويجب الرد على هذا الزعم بالقول بأنه في جميع أنحاء العالم تقريبا لم تدخل المعايير الوطنية والدولية لحقوق الإنسان في الهيكل الإداري أو في وعي موظفي الحكومة بالقدر الكافي. فالتحقيق الذي يجري في مجال الإسكان بدون الاهتمام بمبادئ حقوق الإنسان، على سبيل المثال، قد ينظر إلى مشكلة التشرذم على أنها مجرد مشكلة في المعروض من المساكن. أما نهج حقوق الإنسان فسيبحث ضمن جملة أمور مسألة إمكانية الحصول على السكن الملائم بالإضافة إلى حقوق جماعات معينة في الحماية الخاصة. والتحقيق الذي يجري بشأن المرض العقلي مع الاهتمام بحقوق الإنسان سيذهب أبعد من مجرد تحليل الحماية القانونية لبحث مجموعة أوسع من الحقوق بما في ذلك الحق في العلاج وإعادة التأهيل والتعليم وتقديم المشورة القانونية والضمان الاقتصادي والاجتماعي والحماية من التمييز.

٢٨٦- وقد تستطيع المؤسسة الوطنية التي تتمتع بقدرة بدء تحقيقاتها الخاصة أن تسهم إسهاماً كبيراً في تمكين الجماعات الضعيفة من إسماع صوتها رسمياً وفي جعل انتهاكات حقوق الإنسان أينما وقعت مسألة معروفة للرأي العام وتحظى باهتمامه.

١- اختيار موضوع التحقيق

٢٨٧- في بعض الحالات قد يكون وجود إجراء فعال للشكاوى مفيدا كمؤشر للحالة الاجتماعية الجارية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، وعلى الأقل بالنسبة لولاية

المؤسسة الوطنية. وقد لعبت إجراءات الشكاوى المتوافرة في إطار النظام الدولي لحقوق الإنسان هذه الوظيفة الإيضاحية لعدة سنوات. فالبلاغات الواردة بموجب صك معين أو فيما يتعلق بمسألة معينة تخضع للتحجيص في محاولة لعزل المشاكل البالغة الحدة وتحديد الاتجاهات السلبية. وعند ظهور هذه المشاكل أو الاتجاهات، يجوز أن تستخدم الهيئة المعنية هذه المعلومات كأساس لبدء التحقيق.

٢٨٨- وتستطيع المؤسسات الوطنية المسند إليها اختصاص تلقي شكاوى الأفراد وبدء تحرياتها الخاصة أن تتبع هذه الممارسة بشكل مفيد عن طريق فرز جميع الشكاوى التي تتلقاها بغية البت في وجود أي اتجاه أو نمط قد يبين الحاجة إلى مواصلة التحقيق.

٢٨٩- غير أنه للأسباب التي سبق ذكرها (الفقرتان ٢٨٤ و ٢٨٥ أعلاه)، فإن وجود آلية الشكاوى لن يكون دائما مرآة تعكس بدقة الحالة الراهنة لحقوق الإنسان. ولهذا يجب أن تضمن المؤسسة الوطنية إنشاء إجراءات بديلة تحدد بموجبها المشاكل الحالية والمحتملة. وستشمل هذه الإجراءات تنمية وتعزيز العلاقات مع المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية التي يحتمل أن تكون بحكم وظائفها على علم بالصعوبات والمشاكل القائمة داخل المجتمع. وتستطيع المؤسسة الوطنية أيضا أن تباشر شؤونها اليومية على نحو يكفل أقصى قدر من الاتصال مع دائرتها. ويمكن أن تكون وسائل الإعلام نقطة اتصال مفيدة أخرى لتحديد حالات سوء الإدارة والخروج على المبادئ القانونية وانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الكيانات الحكومية والخاصة على السواء.

٢- إجراء التحقيق بمبادرة ذاتية

٢٩٠- فيما يتعلق بالسلطات اللازمة والإجراءات المنشودة على السواء، لن يكون هناك فارق كبير بين التحقيق في شكوى فردية والتحري الأعم بشأن مسألة أو حالة معينة. وبالإضافة إلى الاختلافات الواضحة النطاق ستكون الاختلافات متعلقة عموما بهدف التحقيق أو التحري.

٢٩١- وكما سبق الإشارة فإن الهدف من التحقيق في شكوى فردية هو التحقق مما إذا كان انتهاك أو خروج على المبادئ القانونية قد وقع وتحديد المسؤول عنه شخصا كان أم وكالة. ورغم أن التحري العام يمكن أن تكون له أهداف مماثلة فإنه

يتعلق أيضا بالانعكاسات الأوسع للمسألة أو الحالة. ومجال الاهتمام الأوسع هذا سيتطلب من المحققين التصدي لمسائل أصعب وأبعد مدى، بما في ذلك كيفية حدوث الانتهاكات؛ وتحديد الممارسات أو الترتيبات أو السياسات التي أسهمت في ذلك؛ وتحديد التدابير التي يتعين اتخاذها لضمان تحسن الحالة أو عدم تكرار الانتهاكات. ونادرا ما تعالج هذه المسائل بشكل مرضي عن طريق إنصاف الضحايا الأفراد. ولكن قد ترى المؤسسة الوطنية من الضروري التصدي لمجموعة من المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في محاولة للتحقق من القضية ومن ثم تقديم اقتراحات مفيدة فيما يتعلق بالعلاج.

٢٩٢- وإذا اعتبر التحري "عاما"، ينبغي أن تتخذ المؤسسة الوطنية إجراءات محددة تضمن توافر وثائق المعلومات الأساسية وغير ذلك من المعلومات اللازمة للتحقيق العام وتضمن علانية جميع جلسات الاستماع. وينبغي أن تبذل الجهود للإعلام عن التحري على نحو يكفل سهولة وصول الأشخاص الذين تتوافر معلومات لديهم أو الأشخاص القادرين على تبني رأي بشأن المسألة موضوع الدراسة.

٣- المتابعة

٢٩٣- تعتمد مسألة المتابعة عادة على السلطات المحددة الممنوحة للمؤسسة الوطنية فيما يتعلق بالتحقيقات التي تجريها بمبادرتها الشخصية. وكما هو الحال بالنسبة لشكاوى الأفراد، يحتمل أن تمنح المؤسسة سلطة إحالة التوصيات المبنية على استنتاجاتها إلى الإدارة أو الوكالة الحكومية المختصة. وقد تستطيع أيضا استخدام سلطات أخرى للتأثير على البرلمان لكي يجري إصلاحات تشريعية (انظر الفقرات ١٩٠ وما يليها أعلاه).

٢٩٤- ويتعين على المؤسسة الوطنية، بصرف النظر عما تتمتع به من سلطات متابعة محددة، أن تبذل كل جهد لضمان علانية نتائج تحرياتها ونشرها على أوسع نطاق ممكن. وينبغي إجراء رصد دقيق للتدابير التي اتخذت بشأن التوصيات المقدمة وإدراج بيان بالإجراءات التي اتخذتها الوكالات الحكومية أو الهيئة التشريعية استجابة لهذه التوصيات في التقرير السنوي للمؤسسة.

دال - التدخل في الدعاوى القانونية

٢٩٥- يجوز منح المؤسسة الوطنية سلطة التدخل في الدعاوى القانونية (وذلك عادة بتقديم خلاصة للوقائع القانونية باعتبارها صديقا للقاضي) في حالات رفع هذه الدعاوى بمقتضى قوانين حقوق الإنسان أو عندما تنطوي على مسائل تتعلق بحقوق الإنسان وتخضع لاختصاص المؤسسة. وتستطيع المؤسسة أن تنتهز هذه الفرصة لتضمن اطلاع المحكمة على آثار القضية المنظورة على حقوق الإنسان وعلى المعايير الوطنية والدولية ذات الصلة.

٢٩٦- ولا تكون رخصة التدخل في الدعاوى القضائية تلقائية ويجب التماس إذن المحكمة بالتدخل. ويكون منح هذا الإذن عموما مشروطا بإظهار المؤسسة لاهتمامها بالمسألة موضوع النظر. وليس من المفترض أن يكون هذا الأمر صعبا إذا كانت الدعوى قد رفعت بموجب التشريعات المحلية لحقوق الإنسان. وفي حالات أخرى، قد تحتاج المؤسسة الوطنية أن تثبت أن الدعوى تنطوي على اعتبارات تتعلق بحقوق الإنسان وقد تحتاج في حالة عدم وجود نص تشريعي واجب التطبيق مباشرة أن تثبت وجود أساس في القوانين المحلية يسمح بتطبيق المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٢٩٧- وقد تستطيع المؤسسة الوطنية أيضا المتول أمام المحكمة تعزيزا للأوامر الخاصة بتنفيذ قراراتها.

الخلاصة

٢٩٨- يرى البعض أنه ليس هناك ما يدعو إلى إنشاء آلية خاصة مكرسة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وقد يحتجون بأن هذه الهيئات ليست استخداماً رشيداً للموارد الصحيحة وأن وجود سلطة قضائية مستقلة وبرلمان منتخب ديمقراطياً عناصر كافية لكفالة عدم حصول انتهاكات حقوق الإنسان.

٢٩٩- ولكن التاريخ للأسف يعلمنا درساً مختلفاً. إذ إن مؤسسة منفصلة بشكل ما عن مسؤوليات حكم السلطة التنفيذية وإقامة العدل مؤسسة تستطيع النهوض بدور رائد في مجال حقوق الإنسان. وهذه الهيئة إذا تمسكت بالمسافة التي تفصلها واقعياً ونظرياً عن الحكومة القائمة تستطيع أن تقدم مساهمة فريدة في جهود البلد لحماية مواطنيه وتنمية ثقافة تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

٣٠٠- ويحاول هذا الكتيب تعيين العناصر الرئيسية التي يمكن أن تساهم في سير عمل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية بكفاءة فيما تبذله من جهود لتحسين وعي الجمهور والتثقيف بحقوق الإنسان وتقديم المشورة إلى الحكومات ومساعدتها في مجالي التشريع والسياسية، والتحقيق في ادعاءات انتهاك حقوق الإنسان. والكتيب ثمره للخبرة المكتسبة داخل مركز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وخارجه على حد سواء، وسيتيح إطاراً لمواصلة تطوير برنامج المركز في هذا المجال.

الحواشي

- (١) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٩/٢ المؤرخ ٢١ حزيران/يونيه ١٩٤٦، الفرع ٥.
- (٢) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧٧٢ باء (د-٣٠) المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ١٩٦٠.
- (٣) انظر ST/HR/SER.A/2 and Add.1.
- (٤) انظر E/CN.4/1991/43 and Add.1.
- (٥) انظر HR/PUB/93/1.
- (٦) انظر A/CONF.157/PC/92/Add.5.
- (٧) انظر E/CN.4/1994/45 and Add.1.
- (٨) المرجع السابق.