ثانياً – طبـــيعة المؤسســـات الوطنية لحقوق الإنسان

ألف – أهمية ولاية واسعة النطاق ومحددة بوضوح تستند إلى الصكوك الدولية

مبادئ باريس

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هي "هيئة تنشئها حكومة بموجب الدستور، أو بقانون أو مرسوم، تتحدد مهامها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان"(٦٢).

تنص المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، المعروفة باسم "مبادئ باريس" (انظر المرفق)، على المعايير الدولية الدنيا لإنشاء مؤسسة وطنية فعالة لحقوق الإنسان(٦٣).

وتشترط هذه المبادئ على أن تتمتع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بما يلي:

- الاستقلالية؛
- صلاحية تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها؛
- ولاية واسعة النطاق منصوص عليها بوضوح في نص دستوري أو تشريعي؛
- التعددية في العضوية وفي ملاك الموظفين؛
- أعضاء يُعينون وفق قانون رسمي لفترة معينة يحددها ذلك القانون؛
- ما يكفي من الموارد للاضطلاع بولايتها وأداء مهامها؛
- يسر التعامل معها بالنسبة لمن وقعوا ومن قد يقعون ضحية لمنتهكي حقوق الإنسان؛
- منهجية للتعاون مع المنظمات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص والأفراد على الصعيدين الوطني والدولي.

وفيما يتعلق بالأنشطة، تطلب المبادئ من المؤسسات الوطنية أن:

- تقدم تقارير بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان؛
- تعزز وتضمن المواءمة بين التشريعات والأنظمة والممارسات الوطنية والصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكون الدولة طرفاً فيها، والعمل على تنفيذها تنفيذاً فعالاً؛
- تشجع التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان؛
- تسهم في إعداد التقارير التي ينبغي للدول أن تقدمها إلى هيئات ولجان الأمم المتحدة، وأن تبدي، عند الاقتضاء، الرأي في هذا الموضوع مع إيلاء الاحترام الواجب لاستقلال المؤسسات؛

---

(٦٢) United Nations, *A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Professional Training Series No. 4, 1995, para. 39.

(٦٣) للاطلاع على مناقشة أوسع لمبادئ باريس ومختلف عناصر المعايير الدولية الدنيا التي تسهب في بحثها، انظر United Nations *A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions* ...

- تـــتعاون مـــع الأمم المتحدة والمؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الوطنية في البلدان الأخرى؛
- تساعد في إعداد البرامج المتعلقة بالتثقيف في مجال حقوق الإنسان، وتشارك في تنفيذها؛
- تنشر معلومات عن حقوق الإنسان.

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في الممارسة العملية

٣- ولاية لجنة فيجي لحقوق الإنسان

لجنة فيجي لحقوق الإنسان هي هيئة قانونية أُنشئت لإدارة عملية تنفيذ قانون لجنة حقوق الإنسان لعام ١٩٩٩. ومهام لجنة فيجي لحقوق الإنسان محددة في دستور البلد وفي قانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٩، وتشمل:

- تثقيف الجمهور بشأن طبيعة ومحتوى شرعة الحقوق، بما في ذلك أصولها في الاتفاقيات الدولية والصكوك الدولـــية الأخرى، وبشأن مسؤوليات كل من اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري والهيئات الأخرى التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة والمعنية بتعزيز احترام حقوق الإنسان.
- تقديم توصيات إلى الحكومة بشأن المسائل التي تؤثر على الامتثال لحقوق الإنسان، ومنها التوصية بإحالة مسألة محددة تتعلق بالأثر القانوني لأحد أحكام شرعة الحقوق إلى المحكمة العليا طلباً لرأيها.

وتتضمن شرعة الحقوق الدستورية لفيجي أحكاماً تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها حقـــوق العمـــال والحق في عدم التعرض للتمييز على أسس عديدة تم سردها وكان منها الوضع الاقتصادي والحق في التعليم. ويُلزم الدستور البرلمان بوضع برامج لتمكين الفئات المحرومة من تحقيق وصول متكافئ إلى التعليم والتدريب والأرض والسكن والمشاركة في التجارة والخدمة المدنية.

ويسلم قانون فيجي لحقوق الإنسان بأهمية تقيد اللجنة بمبادئ باريس.

وبالإضـــافة إلى ذلـــك، يمكـــن تخويـــل المؤسسات الوطنية سلطة الاستماع إلى والنظر في أي شكاوى والتماسات تتعلق بحالات فردية. كما يمكن لها أن تشجع وتيسر عمليتي التوسط وحل النـــزاعات وأن تحدد أو توصي بسبل الانتصاف المناسبة.

وإلى جانـــب هذه المعايير الدنيا، تحتاج المؤسسة الوطنية الفعالة لحقوق الإنسان إلى بيئة خارجية داعمة تضـــطلع بأعمالها فيها. فلا بد من توافر الإرادة السياسية لدى الحكومة لمشاهدة مؤسسة حقوق الإنسان الوطنية تضطلع بولايتها. ولا بد من وجود جهاز قضائي فعال ومستقل ومؤسسات ديمقراطية أخرى ومجتمع مدني نشط وبيروقراطـــية مســـتنيرة وقـــوات للجيش والشرطة. ومن المهم أيضاً أن يتحلى موظفو المؤسسة الوطنية بالعزيمة والاقتدار. ويتعين على أعضاء هذه المؤسسة وموظفيها الالتزام بمبادئ حقوق الإنسان وامتلاك الخبرة في العمل من أجـــل حقوق الإنسان. ويجب أن يكونوا دعاة لحقوق الإنسان، يتمتعون بثقة مؤسسات المجتمع المدني، ولا سيما المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان. ويجب أن يتمتعوا بالكفاءة العالية والمهارات المناسبة للعمل الذي ستُفرض عليهم تأديته. والأمر الحاسم هو أن يكون للمؤسسة قيادة قوية وإدارة رشيدة.

وفي الخـــتام، فـــإن المؤسسة الوطنية الفعالة لحقوق الإنسان تتطلب فهماً وقبولاً عامين لولايتها الفريدة المتصلة بآليات ديمقراطية أخرى، بما فيها الحكومة والجهاز التشريعي والجهاز القضائي ومؤسسات المجتمع المدني، وهي آليات تشكل جميعها جزءاً من نظامٍ وطني لحماية وتعزيز حقوق الإنسان.

باء – عناصر للتنفيذ الفعال لولاية تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

سلّمت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية "دوراً يمكن أن يكون حاسماً" في تعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية المنشـــأة وفقاً لمبادئ باريس ولاية فريدة على العمل في مجال حقوق الإنسان. فهي منظمات مستقلة رسمية مُنشأة بموجب القانون ومحددة السلطات والمهام. وهذا ما يمنحها مكانةً ومن ثم مصداقية لا تتمتع بها المنظمات الحكومية أو المـــنظمات غير الحكومية. ويمكن أن تكون مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية عوامل مساعدة للعمل والتغيير الإيجابي فيما يتعلق بجميع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وفي التعلـــيق العـــام رقم ١٠، تدعو اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدول الأطراف إلى كفالة أن تشـــمل الولايـــات الممـــنوحة لمؤسسات حقوق الإنسان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتطلب إلى الدول الأطراف أن تدرج تفاصيل عن ولايات هذه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأنشطتها ذات الصلة، أثناء قيامها بإعداد تقاريرها الدورية وتقديمها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويحـــدد التعليق العام رقم ١٠ أنواع الأنشطة التي يمكن للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الاضطلاع بها لحماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

- تنفيذ برامج ترويجية وتعليمية وإعلامية؛
- التدقـــيق في القوانين القائمة ومشاريع القوانين والإجراءات الإدارية وغيرها من المقترحات لجعلها متسقة مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- تقديم المشورة التقنية؛
- تحديد معايير وطنية لقياس الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- إجراء البحوث والتحقيقات؛
- رصد الامتثال لحقوق محددة؛
- النظر في شكاوى محددة.

تفسير الولاية

وفقـــاً لمبادئ باريس، يجب أن يُعهد إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان "بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها"[٦٤]. ويجري عادة التعبير عن ولايات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بعبارات عامة للغاية. فمنها ما يشير تحديداً إلى حقوق معينة أو إلى فئات معينة من الحقوق، ومنها ما يشير كذلك إلى حقوق الإنسان عموماً. وأياً كان أسلوب التعبير عن هذه الولايـــة، فإنه يتعين على المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تفسرها أثناء اضطلاعها بأعمالها. وتفسير المؤسسة الوطنية لولايتها يمنحها الفرصة لتحديد نطاق اختصاصها ومسؤولياتها وفهمها لدورها ومهامها. فاستيعابها وتفسيرها لاختصاصها يجعلها تؤدي باستنارة جميع أعمالها، أي تحقيقاتها وتوصياتها وبحوثها ومصدرها وسياساتها الإنمائية وأدوارها الاستشارية.

---

(٦٤) المبدأ رقم ١.

وتحتاج المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، لكي تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى أن تنظر فيما إذا كانت ولايتها تشمل تلك الحقوق، وفي كيفية شمولها لها، وفيما إذا كانت ولايتها تشمل جميع أنواع مرتكبي انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي كيفية شمولها لذلك(٦٥).

ووفقاً لمبادئ التفسير العامة، ينبغي تفسير حقوق الإنسان على أوسع نطاق ممكن، وينبغي تفسير القيود المفروضة على هذه الحقوق في أضيق نطاق ممكن. وينبغي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تفسر ولايتها على أوسع وأشمل نطاق ممكن، وذلك وفقاً لقانونها التأسيسي وللقوانين المحلية والدولية. وينبغي تحديداً أن تفسر الإشارات إلى حقوق الإنسان، بقدر ما يسمح بذلك القانون التأسيسي، على أنها تشمل جميع حقوق الإنسان، المدنية منها والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

وقد تندرج أيضاً الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان من خلال مبدأ عدم قابلية جميع الحقوق للتجزئة والترابط القائم فيما بينها. فقانون حقوق الإنسان هو كلٌ متكامل لا يتجزأ. وكل حق مرتبط بالحقوق الأخرى. فللحق في الحياة، مثلاً، آثار على كلٍ من الحق في الصحة والحق في التعليم، وللحق في حرية التنقل آثار على الحق في سبل العيش. فلو كانت هناك مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تقتصر ولايتها على الإشارة إلى الحقوق المدنية والسياسية، فإنها تكون مختصة بتناول العديد من المسائل المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن إطار الحق في الحياة والحق في المساواة والحق في عدم التعرض للتمييز.

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الممارسة العملية

٤- ولاية لجنة حقوق الإنسان الوطنية في الهند

أُنشئت لجنة حقوق الإنسان الوطنية في الهند بمقتضى قانون حماية حقوق الإنسان لعام ١٩٩٣. وتتمثل ولايتها في حماية وتعزيز الحقوق المكفولة بموجب دستور الهند أو المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والنافذة في محاكم الهند.

وتشمل مهام لجنة حقوق الإنسان التحقيق في الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، والتدخل في القضايا المرفوعة أمام المحاكم، وزيارة السجون، واستعراض القوانين المحلية والصكوك الدولية والتعليق عليها، وإجراء البحوث، واستعراض حالة حقوق الإنسان والتعليق عليها، وإزكاء الوعي وتعزيز التثقيف، والتشجيع على مشاركة المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأخرى.

وقد اضطلعت اللجنة بتحقيقات كثيرة في مسائل تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها مسائل تتصل بالعمل المهين والتعليم ومرافق الصحة العقلية. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٠، عقدت اللجنة مشاورة إقليمية بشأن الصحة العامة وحقوق الإنسان في نيودلهي.

---

(٦٥) يقدم المجتمع المدني أيضاً الدعم لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية المكلفة بولاية واسعة تخولها تناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومنظمات مثل *منتدى آسيا*، وفي كندا، مركز المساواة في الحقوق في السكن تحث المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على إيجاد سبلٍ لتفسير ولاياتها تفسيراً مبتكراً.

ومن المحتمل أيضاً أن تحد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان من نطاق اختصاصها ليقتصر على انتهاكات الحقوق التي ترتكبها فئات محددة من المنظمات أو الأفراد. والأكثر شيوعاً هو أن ينحصر اختصاصها في مرتكبي الانتهاكات من القطاع العام، أي الحكومات ومسؤوليها وموظفيها. وقد تتمكن مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية من تفسير اختصاصها المتعلق بالتحقيق في الشكاوى المقدمة ضد الدولة على أنه يشمل أي أفعال ترتكبها منظمات تقوم الدولة بصفة رئيسية بتمويلها أو تقديم إعانات إليها أو تنظيم أعمالها. وتشجَّع المؤسساتُ الوطنية على أن تضمِّن اختصاصها ولاية من أجل القطاع الخاص، الذي يتزايد تقديمه للخدمات الأساسية.

وتفسير المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لولايتها واختصاصها يخضع عموماً للاستعراض القضائي. ومن شأن هذا أن يشجع المؤسسة على تفسير ولايتها على أوسع نطاق ممكن. وهي ليست مضطرة لالتزام الحذر ولا ينبغي لها فعل ذلك. ويمكن أن تطمئن إلى أنها متى تجاوزت سلطتها القانونية، تستطيع أي محكمة أن تستعرض قرارها وتصدر حكماً نهائياً بشأن نطاق قانونها التأسيسي.

وينبغي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تعلن صراحةً، داخلياً وخارجياً، عن فهمها وتفسيرها لاختصاصها من خلال بياناتها عن المهام المضطلع بها، وخططها الاستراتيجية والتنفيذية، ومبادئها التوجيهية الخاصة بالسياسات العامة، ورسائلها الإخبارية، وتقاريرها السنوية وتقاريرها ومنشوراتها الأخرى، وموقعها الشبكي. ويساعد ذلك المؤسسة الوطنية على العمل بصورة متسقة وفقاً لما وضع لها من سياسة واختصاص. كما يساعد الجمهور على معرفة طريقة معالجة المؤسسة لمسائل محددة. وفي الختام، فإن هذا يشجِّع على مساءلة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بشأن عملها.

الاستقلال

يمكن ضمان استقلال المؤسسة الوطنية من خلال وسائل قانونية وتنفيذية ومالية، وإجراءات ديمقراطية علنية للتعيين والفصل، وعمليات محددة جيداً ومتسقة ومتفق عليها لتحديد المخصصات المالية السنوية.

ويتعين أن تكون المؤسسة الوطنية قادرة على وضع أولوياتها وفقاً لولاية تحدد بموجب التشريعات ويمكن أن تشمل صلاحية التمتع، دون أن تخضع لتوجيهات الحكومة، بالاستقلال في التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، ورصد الالتزام بحقوق الإنسان، واعتماد السياسات، والاضطلاع بأعمال ترويجية. كما يتعين أن تكون قادرة على إدارة أموالها من خلال مخصصات من الميزانية متفق عليها، دون تدخل من مختلف الوزارات الحكومية. فقدرة المؤسسة على تحديد أولوياتها المالية توفر لها المزيد من الاستقلال.

غير أن ذلك لا يعني أن المؤسسة الوطنية يمكن أن تكون منفصلة تماماً عن الحكومة في تنفيذ عملياتها. فإنها، بخلاف المنظمات غير الحكومية، تعمل بموجب ولاية منشأة بموجب القانون. وللحكومة دور مركزي، تضطلع به من خلال الجهاز التشريعي، في تحديد طبيعة تلك الولاية ونطاقها. ورغم التشجيع في حالات كثيرة على تنفيذ عملية انتقاء منفتحة وشفافة، فقد يكون للحكومة دور في تعيين أعضاء هذه المؤسسة. وهناك عدد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الأكثر استقراراً من غيرها تتولى الحكومة عامة تعيين جميع أعضائه بمشاركة خارجية ضئيلة أو منعدمة وبقدر ضئيل من الشفافية.

بيد أنه صارت عامةً في الآونة الأخيرة للجيل الجديد من المؤسسات الذي أصبح يستند إلى مبادئ باريس، قوانين تأسيسية بلغت من الابتكار مبلغاً وحدَّت من سيطرة الحكومة على التعيينات والمخصصات من الميزانية، مع مـــراعاة أهمية التشاور مع الجماهير على نطاق واسع وضرورة تحقيق الاستقلال الذاتي المالي للمؤسسة. وبالمثل، أصبحت لدى المؤسسات سلطة وضع خططها في إطار ولاياتٍ واسعة النطاق لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

المهام

ينـــبغي عدم اعتبار مهام المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان التي ذُكرت أعلاه مجالات من الأنشطة قائمة بذاتها، بل عناصر لمنهجية متكاملة تدعم فيها وتفيد المهام بعضها بعضاً. ومن الأمثلة على ذلك أن مهاماً كالبحث والرصـــد ووضـــع السياســـات من شأنها أن تقدم في أغلب الأحيان معلومات حاسمة وإطاراً تحليلياً للتحقيق في الشكاوى. وفي الوقت ذاته، يمكن لنتائج التحقيقات، بما فيها التسويات وسبل الانتصاف وأي قرارات شبه قضائية أو قضائية ترتب على ذلك، أن توفر توجيهاً قيِّماً لإجراء أبحاث جديدة لتطوير السياسات وللإصلاح التشريعي والأنشطة الاستشارية وأنشطة التعليم العام وأنشطة الاتصال.

الصلاحيات

تحتاج المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى الصلاحيات اللازمة لتنفيذ ولايتها ومهامها. ويتحقق لها ذلك إمـــا بـــنص دستوري أو نص تشريعي (والنص التشريعي هو عموماً أكثر شمولية). وقد يمنح القانون التأسيسي للمؤسســـة الوطنية لحقوق الإنسان صلاحيات تتعلق بالوصول إلى المؤسسات العامة والخاصة. وقد ينص كذلك عـــلى التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان. وربما تشتمل هذه الصلاحيات على صلاحية المطالبة بتقديم وثائق وأدلة أخرى وصلاحية مطالبة الشهود بالإدلاء بشهادتهم وصلاحية دخول المباني وتفتيشها. ويمكن أيضاً أن ينص القـــانون عـــلى عقوبات قد تفرض على أولئك الذين لا يمتثلون لأوامر صادرة عن المؤسسة الوطنية عملاً بهذه الصلاحيات.

وتُمـــنح كذلك المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان صلاحيات تتخذ طابعاً إدارياً أكثر من غيرها وتتصل بإدارتها الداخلية، مثل صلاحيات توظيف الموظفين وتلقي الأموال وإنفاقها واقتناء المباني وغيرها من الممتلكات. وهذه الصلاحيات ضرورية لحسن إدارة وتشغيل المؤسسة، ولضمان استقلالها أيضاً، ومن ثم فهي تعد بشكل غير مباشر ضرورية لجعل عمليات المؤسسة عمليات فعالة.

إمكانية الوصول

توفـــر المؤسسة الوطنية الفعالة لحقوق الإنسان إمكانية الوصول الفوري للأفراد والفئات الذين أنشئت المؤسســـة لحمايـــة وتعزيز حقوقهم. وتستلزم إمكانية الوصول هذه أن يكون الناس على علم بالمؤسسة الوطنية ودورها، وأن يكون بوسعهم الاتصال بها شخصياً، وأن يتلقوا المعاملة المناسبة عند اتصالهم بموظفيها.

ولا يمكـــن أن يتيسر الوصول إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لمجموعة انعدام أو إساءة ما تعرفه عن وجود المؤسسة ومهامها. فينبغي للمؤسسة أن تفكر في وسائل مبتكرة تجعلها ظاهرة للعيان، بما في ذلك اتصالها بأكثر الفئات ضعفاً التي غالباً ما يتعذر الوصول إليها وما تتردد في الإفصاح عن شواغلها لأي هيئة رسمية.

ولا بد من أن تشمل إمكانية الوصول الشخصي أولئك الذين يعيشون في مناطق ريفية ونائية. وقد تتطلب إنشاء مكاتب محلية أو إيفاد موظفين ميدانيين في زيارات منتظمة لضمان تقديم مجموعة كاملة من الخدمات والاتصالات الجيدة. كما أن توفير إمكانية وصول المعوقين إلى المرافق والخدمات والمعلومات هو أيضاً أمر حاسم يجب عدم تجاهله.

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في الممارسة العملية

٥- لجنة حقوق الإنسان في أوغندا

لجنة حقوق الإنسان في أوغندا هي هيئة دستورية أُنشئت لحماية وتعزيز حقوق الإنسان. ومهام هذه اللجنة محددة في كل من دستور البلد وقانون لجنة حقوق الإنسان رقم ٤، لعام ١٩٩٧، وتشمل ما يلي:

- إنشاء برنامج متواصل للبحث والتعليم والمعلومات يرمي إلى زيادة احترام حقوق الإنسان؛
- رفع توصيات إلى البرلمان بشأن اتخاذ تدابير فعالة لتعزيز حقوق الإنسان، بما في ذلك تقديم التعويضات لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، أو لأسرهم؛
- وضع برامج تهدف إلى توعية مواطني أوغندا بمسؤولياتهم المدنية وبحقوقهم وواجباتهم كشعب حر، وتنفيذ هذه البرامج والإشراف عليها.

وينص دستور أوغندا على أحكام تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في التعليم والحق في الثقافة والحق في بيئة نظيفة وصحية والحق في العمل. ويفرض الدستور على لجنة حقوق الإنسان أن تضع البرامج وتقيم الأنشطة اللازمة لتعزيز وحماية تلك الحقوق.

والمعاملة المناسبة هي العنصر الثالث من عناصر إمكانية الوصول. ولن تكون المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان قابلة للوصول إذا وجد أولئك الذين انتُهكت حقوقهم أنها مؤسسة غير ودية أو يصعب الاقتراب منها أو يتعذر التعامل معها. ويجب أن تكون أساليب العمل وإجراءاته مناسبة لضحايا الانتهاكات ولضحاياها المحتملين. وينبغي توفير الخدمات والوثائق بمجموعة من اللغات ذات الصلة. وينبغي أن يشمل أعضاء المؤسسة وموظفوها أشخاصاً ينتمون إلى فئات مهمشة تاريخياً، مثل النساء والأقليات الإثنية والعرقية والمعوقين والفئات التي تُنتهك حقوقها أو المعرضة لذلك.

التعاون

تقر مبادئ باريس بأن المؤسسة الوطنية الفعالة لحقوق الإنسان لن تؤدي مهامها منفردةً، بل إنها ستقيم وتعزز أواصر التعاون مع مجموعة كبيرة من المنظمات والفئات.

فللمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ولايات ومهام فريدة، ولكن عليها أن تنفذها بالتعاون مع آليات ديمقراطية أخرى مكلفة بمسؤولية حماية وتعزيز حقوق الإنسان، بما فيها الحكومة والجهاز التشريعي والجهاز القضائي والشرطة والجيش والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني ومع الأفراد المواطنين.

وإقامة صلات وثيقة مع المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني مع الحفاظ عليها هو أمر حاسم، لأن هذه الفئات تشارك مشاركة مباشرة وغير مباشرة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان.

وينبغي أيضاً للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تهتم، حيثما أمكن، بالعمل بالتعاون مع المجتمعات المحلية والفئات المهمشة. وينبغي أن تنظر إلى دورها على أنه يتمثل في منح أولئك الأشد تعرضاً لانتهاكات حقوق الإنسان

الوسائل التي تمكنهم من حماية حقوقهم وتعزيزها. وللضحايا والضحايا المحتملين الحق في المشاركة، لذا ينبغي أن يصبحوا مشاركين أساسيين في وضع وتنفيذ استراتيجيات وبرامج وأنشطة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

الكفاءة والقدرات التنفيذية

يبدو أن على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دائماً أن تلبي كماً هائلاً من الاحتياجات والطلبات بموارد محدودة. وستحتاج المؤسسة، مثلها كمثل أي منظمة أخرى، إلى أن تضمن أن تكون أساليب عملها على أعلى مستوى ممكن من الكفاءة والفعالية.

وتتطلب *إدارة الموارد المحدودة* بفعالية تحديداً دقيقاً للأولويات والتزاماً بالخطط الاستراتيجية والميزانيات التي توضع وتتم الموافقة عليها. وقد تحتاج المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى التماس دعم مالي وتقني خارجي. وستجد أن المعلومات الإلكترونية وتكنولوجيا الاتصالات ومواردها ضرورية للكفاءة والقدرات التنفيذية، لذا ينبغي أن تسعى إلى الحصول على أفضل ما هو متاح منها.

وستحتاج المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى *أساليب عمل ونظم داخلية محددة* لمسائل مثل إنشاء الأفرقة العاملة، والإجراءات الواجب اتباعها للتحقيق في الشكاوى، ومنهجية التحري والبحث، وتوقيت وتواتر اجتماعات الموظفين وتدريبهم. وسيساعد تطوير وتعزيز عملية التقيد بأساليب وإجراءات معينة في زيادة الكفاءة التنفيذية. كما أن ذلك سيكفل تلقي أشد الحالات إلحاحاً لما تحتاج إليه من اهتمام عاجل.

ويجب أن يكون *الموظفون* ملتزمين بحقوق الإنسان وعلى قدر من المعرفة والتحلي بالحساسية والمهارة أثناء أدائهم لمهامهم. وينبغي أن يتمتعوا بالكفاءة والموضوعية أثناء أدائهم لعملهم. وسيحتاجون إلى توصيف واضح لوظائفهم وإلى إجراءات توظيف وتقييم وترقية منصفة وفعالة. وسيحتاج كل من الموظفين الجدد والمثبتين إلى تدريب جيد، وهذا من حقهم.

وينبغي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ألا تكتفي باستعراض وتقييم أداءها الإجمالي بانتظام، بل أن يشمل ذلك أيضاً هيكلها وإدارتها وعملياتها وإجراءاتها وما تضطلع به من أنشطة وبرامج محددة.

المساءلة

تتطلب الفعالية المؤسسية وضع نظام للمساءلة يستند إلى أهداف محددة يمكن التحقق من بلوغها. وبالإضافة إلى المساءلة القانونية والمالية أمام الحكومة و/أو البرلمان، لا بد أيضاً من أن توجد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان السبل التي تخضعها لمساءلة الفئات والأفراد الذين أُنشئت المؤسسة لتعزيز حقوقهم وحمايتها. وينبغي أن تتسم إجراءاتها وعملياتها، على سبيل المثال، بالوضوح والشفافية. كما ينبغي أن تكون عمليات صنع قرارها منفتحة وعقلانية ومتسقة ومشتركة. وفي إعداد بيانات بالمهام والقيم ووضع أهداف وخطط استراتيجية ومدونات لقواعد سلوك الموظفين ومعايير لتقديم خدمات جيدة وأدلة إجرائية ما يشكل أداةً هامة لتمكين المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان من ضمان بلوغ مستويات رفيعة من الإنجاز والإعلان والمساءلة عنها.

وستواصل التقييمات الذاتية والعامة لأداء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، بما في ذلك إعداد التقارير السنوية عن أنشطتها ونتائجها واستخدام مواردها، إسهامها في عملية المساءلة العامة للمؤسسة. وينبغي تدقيق هذه التقييمات والتعليق عليها ومناقشتها بصورة علنية.

جيم – التحديات التي تواجهها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أثناء تناولها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

من المحتمل أن تواجه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان عدداً من التحديات أثناء تناولها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعليها أن ترقب ما يحدث في الداخل والخارج حتى تستطيع توقع ومعالجة ما قد ينشأ من عقبات وتحديات.

العوامل الداخلية[٦٦]

ربما تمثل التحدي الأول الذي يواجه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في رفع مستوى *فهم وقبول* أعضائها وموظفيها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فلهم أن يدركوا أهمية عدم قابلية جميع حقوق الإنسان للتجزئة والترابط القائم فيما بينها، وعليهم أن يكونوا أكثر اطلاعاً وخبرةً بمعالجة الحقوق المدنية والسياسية. وستحتاج المؤسسة الوطنية إلى وضع منهجيات ونهج ملائمة لتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحديد أولوية تطبيقها.

ولن يكون فهمهم لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتزامهم بها أمراً كافياً. فالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ستحتاج أيضاً إلى *القدرة المؤسسية* اللازمة لتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وسيتوقف ذلك على مدى توافر الموارد المالية والوقت للموظفين. ومن المحتمل أن يكون لدى المؤسسة الوطنية عبء ثقيل من العمل وقضايا متراكمة تأخر البت فيها. وربما تنقص موظفيها الخبرة والتدريب في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد يكون الربط الشبكي بين المؤسسة وأصحاب المصلحة الخارجيين غير متطور أو غير فعال. ومن المحتمل أن تكون المؤسسة الوطنية مفتقرة إلى التنسيق والتخطيط على المستوى الإداري. وكل هذه عوامل من شأنها أن تؤثر على قدرة المؤسسة على حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وستحتاج المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى *تحديد معايير* تشمل مؤشرات ومقاييس وأهداف تتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولرصد حالة هذه الحقوق، سيحتاج موظفو هذه المؤسسة إلى استيعاب أشمل لأبعاد وبارامترات كل حق من هذه الحقوق ولالتزامات الدولة ذات الصلة[٦٧]. ويمكنهم الاعتماد في ذلك على المعايير الدولية، ولا سيما المعايير الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

---

(٦٦) نص مقتبس من *National Human Rights Institutions at Work: The Role of National Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights* (*المؤسسات الوطنية العاملة لحقوق الإنسان: دور اللجان الوطنية لحقوق الإنسان في تعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*)، أعمال برنامج آسيا الإقليمي لتدريب المؤسسات الوطنية العاملة لحقوق الإنسان، الذي نظمه كل من المؤسسة الكندية لحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان الفلبينية في مدينة أنتيبولو، الفلبين، من ٩ إلى ١٤ أيار/مايو ١٩٩٩. الصفحة ٤٧ من النسخة الإنكليزية.

(٦٧) "رصد وتقييم مدى التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (الوحدة رقم ١٩)، في دائرة الحقوق: *دليل تدريبي لدعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية* (البرنامج الدولي للتدريب في ميدان حقوق الإنسان والمنتدى الآسيوي للتنمية، ٢٠٠٠)، الصفحة ٣٦٩.

وسيحتاجون إلى تزويد مهاراتهم في مجال التحقيق في الانتهاكات الفردية بصلاحية تقصي الحقائق، وجمع وتحليل البيانات الأولية والثانوية وتحليل المعلومات الاقتصادية بما يتصل منها بالميزانية[٦٨].

العوامل الخارجية

مـــا من مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تستطيع أن تحل بمفردها جميع مشاكل حقوق الإنسان في البلد. وســـتتطلب فعالـــية عملها المتعلق بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية *بيئة خارجية* تقدم لها الدعم والإمكانات، كوجود جهاز قضائي فعال ومؤسسات ديمقراطية تخضع للمساءلة ومجتمع مدني نشط وفعال. وعدد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تتوافر لها هذه الظروف المثالية قليل، إن لم يكن منعدماً. لهذا، يتعين على المؤسســـة الوطنية أن تظل واعية دائماً بأن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية يمكن أن تمنعها من تنفـــيذ عملها تنفيذاً مستقلاً وفعالاً، وتعيق عملها الرامي إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تنظر في ما يلي:

- مدى أهلية واستقلال الجهاز القضائي وأثرهما على قدرته على الأداء؛
- الإطـــار التشريعي المحلي اللازم لإنفاذ سبل الانتصاف والالتزامات الدولية التي تفرضها المعاهدات فيما يتصل بهذه السبل؛
- استراتيجيات الحد من مخاطر توريطها في نزاعات بين الأحزاب السياسية؛
- الخطوات اللازمة لتثقيف الجمهور والمجتمع المدني بشأن ولاياتها؛
- كيفية توعية الحكومة والجيش والشرطة بدورها وسلطتها.

وقد تعاني أيضاً المجتمعات التي يحفل تاريخها الحديث بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، أو التي يحدث فيها تحول مجتمعي، من *ثقافة الإفلات من العقاب* التي يعتبر فيها بعض الأفراد أنفسهم فوق القانون[٦٩]. وسيكون مـــن الضـــروري في هذا النوع من المجتمعات أن تدعو المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان جميع الأفراد إلى احترام مؤسسات البلد الديمقراطية، بما فيها المؤسسة الوطنية نفسها.

وقـــد تواجه أيضاً المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تفسيرات متضاربة لحقوق الإنسان واعتراضات على مفهوم عالمية جميع الحقوق. وعلى المؤسسة الوطنية العاملة في دولة لم تصدق بعد على المعاهدات الدولية الرئيسية لحقـــوق الإنسان أن تمنح الأولوية لتشجيع عملية *التصديق* على هذه المعاهدات *وإدماجها* في القانون المحلي. وفي

---

(٦٨) انظـــر *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations* D.J. Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, eds.، (بانكوك، المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان والتنمية (منتدى آسيا)، ١٩٩٤).

(٦٩) Lullessa Nega Girmachew, "Using national human rights commissions in augmenting the international and regional mechanisms for the promotion and protection of human rights" (استخدام لجان حقوق الإنســـان الوطنية في زيادة الآليات الدولية والإقليمية المخصصة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان)، أطروحة قدمت في امتثال جزئي لشـــروط منح درجة الماجستير في القانون (حقوق الإنسان وإحلال الديمقراطية في أفريقيا) كلية الحقوق التابعة لجامعة ماكِريري، كمبالا، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

الواقع، من المحتمل أن يؤثر كذلك أي تفسير تقييدي لحقوق الإنسان على تفسير الحكومة لولاية المؤسسة الوطنية، فستثنيها من معالجة المسائل المتصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وقد تحتاج أيضاً المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى أن تتناول في أنشطتها الترويجية *المفاهيم الخاطئة* والافتقار إلى الوعي وسوء الفهم المشترك بين الجمهور والمسؤولين الحكوميين بل والجهاز القضائي بشأن الطبيعة المحددة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتزام الدولة باحترام هذه الحقوق وإعمالها. وربما تواجه المؤسسة موقفاً عاماً ومؤسسياً يرى أن الحصول على الغذاء والسكن والعمل والتعليم قضية تتعلق بالرعاية الاجتماعية لا بمسائل حقوق الإنسان، أو أن القضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قضايا تطلعية وليست قانونية. ويمكن اعتبار إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عملاً باهظ الثمن على نحوٍ لا يتصوره عقل.

وقد لا يقبل *الرأي العام* وجود أي خللٍ في أداء أي بلد لالتزاماته المتصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وربما لا تهتم الشريحة الميسورة نسبياً من المجتمع، سواء أكانت تشكل غالبية السكان أم لا، بالأفراد المهمشين والجماعات المهمشة، وقد تنحاز ضدهم. ولهذه الشريحة من المجتمع أثر لا يتناسب مع حجمها على تعبير الجمهور عن آرائه وتأثير غير متناسب مع حجمها على الحكومات. ومن المحتمل أن يسهم كل من المنافسة التجارية والنمط الاستهلاكي ووسائط الإعلام في فتور اهتمام الجماهير بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وربما تواجه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان حتى في حالة وجود حكومة جيدة وتقديرٍ من الجماهير للحقوق والالتزامات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، صعوبات في تعزيزها وحمايتها. ومن الأمثلة على ذلك أن الدولة قد *تفتقر إلى الموارد* اللازمة لمعالجة القضايا المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وستحتاج المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى فهم الطابع القانوني للإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وآثار الالتزامات المتصلة بها على عملية صنع الحكومة للقرارات المتعلقة بكلٍ من الميزانيات وزيادة الإيرادات، والإنفاق العام، وإلى معرفة الموارد المتوفرة لدى الحكومة، وإلى الاستعداد لمناقشة هذا الموضوع معها.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد تعيق الثغرات القانونية والقضائية الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٧٠]. وقد لا تنظر المحاكم في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي الأوضاع الاجتماعية المتصلة بالقضايا المعروضة عليها. وحتى في حالة اعتبار هذه الحقوق قابلة للتقاضي، فقد لا ترغب المحاكم في التمسك بروح القانون ومقاصده بالإضافة إلى نصه. وعلاوةً على ذلك، غالباً ما تكون مباني المحاكم بعيدة عن أشد الأشخاص احتياجاً إليها، وعندما لا تكون بعيدة، يسهل على الأغنياء أكثر من الفقراء الوصول إلى النظام القانوني. وربما يفشل هذا النظام في إقامة العدل بسبب الفساد. وسيؤثر تدني مستوى المأمول من المحاكم وقلة النتائج الفعلية على ثقة الجمهور في النظام وعلى لجوئهم إليه، ولا سيما أولئك الذين تُنتهَك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومن هم في حاجةٍ إلى الحماية.

---

(٧٠) Jefferson R. Plantilla, "Promoting economic, social and cultural rights"، (تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، ورقة مقدمة إلى المؤسسات الوطنية العاملة لحقوق الإنسان: حلقة العمل الإقليمية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ٥- ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، مانيلا، الفلبين.