

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بين الالتزامات الدولية والتشريعات الداخلية

أ/ سماعلي عواطف
جامعة تبسة

المخلص:

إن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي مؤسسات متميزة استدعت الضرورة إحداثها جنبا إلى جنب مع لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، لصعوبة وصول هذه الأخيرة إلى التفاصيل المحلية و معالجتها. و قد عملت الأمم المتحدة على وضع معايير دولية موحدة تتعلق بإنشاء هذه المؤسسات و تكوينها و صلاحياتها و طرق عملها، و كذا كفاءات تواصلها مع الأمم المتحدة و الهيئات الدولية و الإقليمية الأخرى ذات الصلة، على أن تنشأ و يوضع نظامها القانوني من طرف الدولة بموجب تشريعات داخلية مستقلة عن الأمم المتحدة تراعى فيها المعايير الدولية المعتمدة.

و نظرا للطبيعة إلزامية النص الدولي، و لاختلاف الظروف الداخلية والسياسات العامة بين دولة و أخرى، تعتمد جل الأنظمة إلى التحايل في تشريعاتها بطريقة تضع من خلالها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في موضع ضغط من جانبيين، النص الداخلي من جهة، والمعيار الدولي من جهة أخرى، الشيء الذي يفقدها قيمتها الحقيقية.

لذلك نحاول عرض الظروف التي تولد عنها إنشاء هذه المؤسسات و مناقشة مدى إمكانية نجاح المؤسسات ذات الالتزام الدولي الموحد أمام التشريعات الوطنية المتباينة.

Abstract

Institute of Human Rights between National Obligations and Internal legislations

The National Institutes of Human Rights are distinct institutes established, under the necessity a long with the United Nations Human Rights Commission for the difficulty of the arrival of the latter to achieve and examine the local details.

The United Nations has worked to set up common international standards related to these institutions establishment, composition and powers as well as their working methods and communication modes with United Nations and other regional and territorial entities of relevance, for the purpose to be established and to create its legal system by the State under domestic independent legislation from United Nations, regarding the adopted international standards related to these institution establishment, composition and powers as well as their

working methods and communication methods with United Nations and other regional and territorial entities of relevance , for the purpose to be established and to create its legal system by the stat under domestic independent legislations from United Nations ,regarding the adopted international standards.

Given the mandatory nature of the international text and due to the internal circumstances as well as the public policies between states, most system deliberate to circumvent in their legislations, in a manner, by which put the national institutions of human rights as a subject to pressure from both sides, the internal guidelines, from one side, and international standard, from another one. for that we try to display the conditions circumstances from which these institutions were created ; and to discuss the possibility of the success of the organizations with a unified international commitment in front of divergent national legislation.

تمهيد:

لقد اعترفت شعوب الأمم المتحدة بمحدودية الموارد المتاحة و القيود الواردة على قدرتها في الحماية المباشرة⁽¹⁾ لحقوق الإنسان، إذ جاء في ديباجة ميثاقها عزمها على إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحروب و مسؤوليتها عن الدفع بالرفعي الاجتماعي قدما و رفع مستوى الحياة في جو أفسح من الحرية⁽²⁾، فأحد أهم مقاصد الأمم المتحدة هو تحقيق تعاون دولي و تعزيز احترام حقوق الإنسان و الحريات الأساسية، إذ أدركت أن تحقيق الأهداف و المقاصد المنصوص عليها في ميثاقها لا يمكن في وقف الانتهاكات الحاصلة، أو محاولة معالجة آثارها، بل لا بد من تهيئة المناخ الاجتماعي و الإطار القانوني و التنظيمي للحد من وقوعها⁽³⁾، الشيء الذي يستلزم الاعتماد على نوع من الدعم يجب أن تتلقاه الأمم المتحدة من أنظمة أخرى ذات نطاق إقليمي أو وطني، تسهر على إشاعة ثقافة عالمية في مجال حقوق الإنسان و تهيئة المجتمع لتطبيق ما جاء في القوانين الوطنية و المواثيق الدولية، تمثل هذا الدعم في إنشاء مؤسسات وطنية تحت وصاية الدولة تهدف إلى التوفيق بين المعايير الدولية و التشريعات الداخلية .

و نظرا لأهمية و حداثة موضوع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إذ يعد من أهم موضوعات الساعة في مجال حقوق الإنسان دون منازع، فإن اهتمام الأمم المتحدة في الآونة الأخيرة قد انصب عليه بإصدارها مجموعة من القرارات و التقارير و عقدها للاجتماعات و المؤتمرات و تنظيمها للملتقيات، لتوضيح المعايير المعتمدة خصوصا مع ندرة إن لم نقل انعدام الدراسات المتخصصة المنصبة مباشرة على هذا الموضوع.

و بهدف تحديد هذه المؤسسات و التعريف بها و محاولة المقاربة بين المعايير الدولية و النصوص الداخلية، سنحاول من خلال هذه الورقات الإجابة عن التساؤلات التالية:

ما الظروف التي تولد عنها إنشاء هذه المؤسسات؟، و إلى أي مدى يمكن أن تنجح هذه المؤسسات ذات الالتزام الدولي الموحد أمام التشريعات الوطنية المتباينة؟

ظهور فكرة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

إن أول ظهور لفكرة الحماية الإقليمية لحقوق الإنسان كان في ميثاق الأمم المتحدة، حيث ظهرت في البداية مجموعة من أنظمة و آليات حماية ذات طابع إقليمي⁽⁴⁾، كاللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان⁽⁵⁾ و نظيراتها الأمريكية⁽⁶⁾ و الإفريقية⁽⁷⁾ و غيرها من المنظمات التي قامت بدور تكميلي هام، إذ تعد في حد ذاتها وسائل معالجة لمسائل موضوع اهتمام على الصعيد الاجتماعي و التاريخي و السياسي لكل إقليم⁸. أما المؤسسات الوطنية، فقد كان ظهورها حديث بعض الشيء على الأصعدة الداخلية لمختلف الدول في حين كان الاهتمام بها على مستوى الأمم المتحدة راجع إلى فترة ما قبل إعلان الجمعية العامة بحوالي سنتين،

إذ طالب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الثانية لسنة 1946 من الدول الأعضاء النظر في مدى "استصواب إنشاء أفرقة إعلامية و لجان محلية تعنى بحقوق الإنسان في بلدانها، بهدف التعاون معها لتعزيز عمل لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة"، فصدر قرار 1960 الذي سلم فيه بالدور الذي يمكن للمؤسسات الوطنية أن تلعبه في حماية و تعزيز حقوق الإنسان، داعيا الحكومات إلى تشجيع تشكيل و استمرار هذه الهيئات التي تساهم في تنوير الأمين العام للأمم المتحدة بأفكارها و معلوماتها و تقاريرها حول الحقوق والحريات، كي يحيلها إلى لجنة حقوق الإنسان و تسنقيد من خلالها كافة الدول الأعضاء.

ومع مرور الوقت اكتست المؤسسات الوطنية أهمية بالغة لدى الأمم المتحدة، تزايدت و تحورت نحو إيجاد الطرق التي يمكن أن تساعد بها هذه الهيئات في التنفيذ الفعال لأهدافها و مقاصدها، و هو ما أدى بلجنة حقوق الإنسان إلى تنظيم حلقة تدارسية حول المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، من أجل تبادل الآراء و وجهات النظر و الوصول إلى معايير.

الحلقة التدارسية الأولى لجنيف حول المؤسسات الوطنية المختصة في حماية و ترقية حقوق الإنسان كان ذلك في شهر سبتمبر من سنة 1978 بجنيف،⁽⁸⁾ و قد أقرت من خلالها مجموعة من الضوابط و الإرشادات و المبادئ التوجيهية حول المهام و الاختصاصات التي يمكن أن تضطلع بها المؤسسات الوطنية لحماية و ترقية حقوق الإنسان، اقتصرت تارة في وظيفة استشارية سلبية مقيدة بطلب أو إحالة من السلطة الحاكمة، و امتدت تارة أخرى إلى دراسة القرارات القضائية والترتيبات الإدارية الخاصة بتعزيز حقوق الإنسان، و تضمينها لتقارير تقدم إلى السلطة المختصة، و هو ما لا يتصور واقعيًا، لاتساع دائرة القرارات الإدارية و القضائية و ارتباطها المباشر بحقوق الإنسان، و هو ما يبرر عدم التزام الدول بمضمونها، و لعل الاضطراب و الصورة التي قدمت على أساسها معايير اختصاص المؤسسات الحكومية لحقوق الإنسان، كانا من أهم المسببات و المعوقات التي انتقصت فيما بعد من فاعلية أدوار المؤسسات التي كانت موجودة آنذاك.

كما أوصت الحلقة التدارسية بمجموعة من الإرشادات المتعلقة بهيكل المؤسسات الوطنية أهمها: أن تعكس في تشكيلتها قطاعا واسعا من الدولة لإشراك جميع الأطراف بما في ذلك المجتمع المدني في عملية صنع القرار بخصوص حقوق الإنسان. و أن تكون سبل الوصول إليها متاحة لأي فرد من الأفراد أو السلطة العامة، عن طريق أجهزة محلية أو إقليمية تساعدها في تصريف وظائفها. و قد لعبت هذه الحلقة التدارسية دورها الهام، كأول اجتماع دولي يعقد حول المؤسسات الوطنية، حيث اعتمدت مبادئه فيما بعد من طرف لجنة حقوق الإنسان و الجمعية العامة للأمم المتحدة. و في الفترة ذاتها تم عقد عدة اجتماعات و إصدار مجموعة من القرارات⁽⁹⁾ دعت من خلالها الأمم المتحدة الدول

الأعضاء إلى اتخاذ الخطوات الملائمة، بهدف إنشاء مؤسسات وطنية حيث ما لا توجد هذه المؤسسات. كما طلب من الأمين العام أن يقدم تقريراً تفصيلياً عن المؤسسات الوطنية القائمة. و استمرت الجهود المبذولة من طرف الأمم المتحدة و الدول الأعضاء، وأنشئت خلال هذه الفترة أيضا عدة مؤسسات وطنية، جلها بدعم من مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

و باستمرارها في محاولة خلق و تطوير المؤسسات الوطنية العاملة في مجال حماية و ترقية حقوق الإنسان، دعت الأمم المتحدة -سنة 1990 - إلى عقد حلقة تدارسية أخرى محاولتا تدارك ما اكتشف من نقائص في سابقتها.

الحلقة التدارسية الثانية (10) بباريس حول المؤسسات الوطنية بمشاركة المؤسسات الوطنية والإقليمية: و تهدف إلى استعراض أنماط تعاونها مع الهيئات الدولية لاسيما الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة، و المنظمات غير الحكومية العاملة في إطار حقوق الإنسان، للكشف عن طرق وأساليب زيادة الفاعلية، فكان الاجتماع الذي عقد بباريس في الفترة 8 و 9 أكتوبر 1991، الذي خلص فيه المجتمعون بعد الدراسة إلى جملة من التوصيات، أقرتها الجمعية العامة و لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في مارس 1992، أهمها أن يتم التنصيب على إنشاء المؤسسات الوطنية المختصة بحقوق الإنسان و تشكيلتها و نطاق اختصاصها في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية، لتهتم بما عهد لها من مهام بصفتها مؤسسة ذات ولاية واسعة قدر الإمكان، إلا أن غالبية الدول التي احتوت هذا النوع من المؤسسات تغاضت عن الإنشاء الدستوري أو التشريعي في البداية، مخافة تحصين هذه المؤسسات من الإلغاء، وتعزيزها كجهاز رقابي داخل الدولة.

و قد تضمن اجتماع باريس على وجه الخصوص معايير متعلقة باختصاصات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و تشكيلتها و طرق عملها، تطويرا للمعايير المعتمدة في الحلقة التدارسية لسنة 1978. و ما ميز مبادئ باريس توسيعها لاختصاصات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و تدعيمها بضمانات أوسع وأوضح و أكثر تحديدا خصوصا بحتمية التأسيس الدستوري أو التشريعي لها، ومنحها صلاحية البت و إعداد ونشر تقارير تتعلق بحقوق الإنسان دون وقف على طلب أو إخطار أو استشارة من أية جهة كانت، و هو ما يعتبر جد إيجابي و ينم عن تطور الفكر العلمي و العملي في مواقف الدول و الاهتمامات المتزايدة بحقوق الإنسان، كما يؤكد ذلك أهمية التنسيق و ضرورة الاستفادة من الخبرات على المستويين الوطني و الدولي. أما بخصوص تشكيل المؤسسات الوطنية، فقد وضع اجتماع باريس معايير توجيهية تصب في مجملها ضمن التعددية و إشراك أوسع قدر ممكن من الفئات و الشرائح المهمة و على سبيل الخصوص: المنظمات غير الحكومية و النقابات، تيارات الفكر الفلسفي و الديني،

الجامعات، البرلمانات، و الإدارات الحكومية مع قصر عضوية هذه الأخيرة في الاستشارة دون النقاش أو التصويت.

كما تجدر الإشارة أن اجتماع باريس خصص زاوية منه لتوصيات حول الاعتماد المالي للمؤسسات الوطنية ضمن الدول المعنية، حيث ينبغي على هذه الأخيرة توفير الهياكل الأساسية و الأموال الكافية و المقار والموظفين، بهدف ضمان الاستقلال المالي الذي يعد عاملا مهما من عوامل تحقيق الاستقلالية. ويكون عمل هذه المؤسسات في شكل اجتماعات، وتحريات، و لقاءات ، وعلاقات عامة و أفرقة عمل، تعمل بصورة متساوية لحماية و ترقية حقوق الإنسان.

مفهوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

تعريف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

و في بداية الأمر لم تتمكن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من وضع تعريف متفق بشأنه بمصطلح – المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان⁽¹¹⁾ - عموما-، إذ كان الإطار المفاهيمي لأنشطة الأمم المتحدة المبكر في هذا المجال مرنا بما يكفي بالفعل لكي يشمل أية مؤسسة على الصعيد الوطني ذات تأثير مباشر أو غير مباشر على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها بقدر متساوي من الاهتمام، بما في ذلك: المحاكم العادية والمحاكم الإدارية والأجهزة التشريعية، والمنظمات غير الحكومية ومكاتب المساعدات القانونية ومخططات الرعاية الاجتماعية وغيرها من الهياكل المماثلة. إلا أن هذه النظرة الشاملة أخذت في الانحصر تدريجيا، بفعل ما قامت به الأمم المتحدة من جهود لينحصر المفهوم في مجموعات أضيق يتمحور عملها في تقديم المشورة إلى الحكومات بشأن من مسائل حقوق الإنسان، مما يجعلنا نستبعد كل من الهيئات القضائية والتشريعية وهياكل الرعاية الاجتماعية، لكن ذلك لم يكفي بعد للسماح بوضع تعريف محدد للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، إلى أن كانت الخطوة الأكثر أهمية عملية بوضع مبادئ تحاول إيجاد مفهوم من خلال معايير تتمحور حول المركز القانوني الذي تحتله المؤسسة والدور الذي تقوم به، بهدف إيجاد فئة عامة للمؤسسات الوطنية وذلك في (مبادئ باريس)⁽¹²⁾ المقررة في اجتماع باريس والتي حددت الإطار العام للاختصاصات والمسؤوليات والتشكيلة وطرق العمل⁽¹³⁾، كما سبق بيانه.

و جدير بالقول أن الانحصر التدريجي لدائرة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يمنع من بقاء نوع من التداخل بين أهدافها و المعطيات المحيطة بها و تلك المتعلقة بالهيئات الأخرى المشابهة لها، فمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ذات مكانة متميزة و لم تأتي لإلغاء مؤسسات أخرى مشابهة أو منافسة لها بل للتعاون معها و تفعيل دورها و السعي لتحقيق نفس أهدافها، مما يوضح ضرورة التفرقة بينها بصورة أكثر دقة. و بالتالي فالتصنيف الدقيق للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هو أمر غاية في التعقيد لأن الوظائف التي تنطوي عليها مختلف

التسميات لا تنعكس دوماً على عمل المؤسسات المصنفة⁽¹⁴⁾ وفقاً لذلك، و أية محاولة للتصنيف مبنية على الشكل أو الاسم لا بد وأن تكون تحكيمياً إلى حد ما، مما يدفع بنا إلى القول أن اتخاذ معيار شكلي لتعريف وتحديد مفهوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أمر غير دقيق، وأن إتباع معيار موضوعي في تعريفها قد يكون أكثر ملائمة، ولذلك سنعتمد ونحن نبحت عن تعريف المؤسسات الوطنية المختصة بحماية حقوق الإنسان محل الدراسة على المعيار الموضوعي.

تمييز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عما شابها من مؤسسات:

لكل دولة مجموعة سلطات و منظمات تهدف في مجملها إن بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى خلق نظام مستقر تحفظ فيه حقوق الإنسان و حرياته، و هذا ما يجعل من تحديد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أكثر تعقيداً لتداخلها مع غيرها من المؤسسات، لذلك كان لزاماً علينا التفرقة بين هذه المؤسسات و بين كل من المؤسسة التشريعية و المؤسسة القضائية و المؤسسات التنفيذية المشابهة و كذا المنظمات الدولية الناشطة في مجال حقوق الإنسان.

أولاً: تمييز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن السلطة التشريعية: تشترك السلطة التشريعية من حيث الهدف مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إذ من بين أهدافها احترام و حماية حقوق الإنسان، و يظهر التداخل في المهام بينهما كلما تعلق الأمر باللجان البرلمانية إذ تختص اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان برقابة مشاريع و اقتراحات القوانين المعروضة على البرلمان للتأكد من مدى مراعاتها للاتفاقيات الدولية و الالتزامات التي تكون الدولة طرفاً فيها، كما تشترك معها في اختصاص كل منهما بالمشاركة في إعداد التقارير الدورية حول وضعية حقوق الإنسان التي تكون الدولة ملزمة بتقديمها للهيئات الدولية المختصة. لكن رغم ذلك يظل الفرق بينهما واضح حيث أن اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان هي لجان تنطوي تحت السلطة التشريعية في حين أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي مؤسسات ذات طابع تنفيذي حكومي ليس لها أي اختصاص ذو طابع تشريعي. كما أن اللجان البرلمانية تنشأ بقرار بينما المؤسسات الوطنية تنشأ بقانون أو نص دستوري كما نصت عليه مبادئ باريس.

و في الحقيقة فإن اللجان البرلمانية هي السند التشريعي للمؤسسات الوطنية ⁽¹⁵⁾ تعمل على ترجمة اقتراحاتها و توصياتها إلى قوانين و تعديلات بعد دراسة أبعاد حقوق الإنسان في التشريعات القائمة.

ثانياً: تمييز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن السلطة القضائية: يعتبر عمل المؤسسات الوطنية مكملاً لعمل السلطة القضائية، إذ لا يلجأ للمؤسسات الوطنية إلا بعد استنفاد الطرق القضائية، و تشترك كلي المؤسسات في رقابتهما على احترام حقوق الإنسان و استعمالهما لنظام الشكاوى، و يكثر التداخل بينهما في مجال القضاء الإداري الذي يختص بنظر المنازعات التي

تكون السلطة التنفيذية طرفاً فيها ، و هي أكثر السلطات جدلاً . و على الرغم من ذلك فإن الفرق بينهما يكمل في الطابع القضائي للمحاكم الإدارية و مجلس الدولة، اللذان يتمتع أعضائهما بالحصانة القضائية، في حين تتميز المؤسسات الوطنية بطابعها التنفيذي البحت.

ثالثاً: تمييز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن المؤسسات التنفيذية المشابهة: يسهل التمييز كما سبق البيان بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و كل من السلطتين التشريعية والقضائية لانتماء هذه الأخيرة للسلطة التنفيذية مع وجود مبدأ الفصل بين السلطات، و يظهر التعقيد في التمييز إذا تعلق الأمر بجهة ذات طابع تنفيذي خصوصاً إذا كان اختصاصها الأصيل حماية حقوق الإنسان و السهر على صونها كما هو الحال بالنسبة لوزارة حقوق الإنسان، فوزارات حقوق الإنسان جزء من السلطة التنفيذية مكونة من موظفين بالدولة يحافظون على نظمها و يعملون على تحقيق السياسة العامة لها، لكن ما تتطلبه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مختلف عن ذلك، فهي مؤسسات تفرض عليها المعايير الدولية الطابع الرقابي في ميدان حقوق الإنسان الذي قد يخلق تعارضاً مع انتماءها التنفيذي يصعب على التشريعات الداخلية احتواءه ما لم تتمتع المؤسسة الوطنية بقدر من الاستقلالية، و هذا ما يميزها عن بقية المؤسسات التنفيذية العاملة في ميدان حقوق الإنسان التي يفترض نجاحها تبعيتها التامة للسلطة التنفيذية.

رابعاً: تمييز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن المنظمات غير الحكومية الوطنية و الدولية: و على رأسها جمعيات المجتمع الدولي و المنظمات الدولية غير الحكومية العاملة في ميدان حقوق الإنسان، فعلى الرغم من التشابه في الأهداف إلى أبعد الحدود يبقى الاختلاف في الطبيعة و الانتماء واضحاً، إذ تدخل المؤسسات الوطنية تحت لواء الدولة في حين أن المنظمات غير الحكومية وطنية كانت أم دولية تتمتع بالطابع الحر البعيد عن كل انتماء للحكومة، و لعل العلاقة بينهما واضحة بجلاء في عضوية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إذ تضم في تشكيلها عناصر من جمعيات المجتمع المدني و المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان.

فالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي مؤسسات ذات طابع إداري بالمفهوم الضيق، فلا هي هيئة قضائية و لا هي هيئة تشريعية، بل مؤسسة تنفيذية متميزة تتمتع بالاستقلالية و تكتسب سلطة استشارية دائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني و الدولي تظهر من خلال تقديم الآراء و التوصيات، أو من خلال النظر في الشكاوى المقدمة من طرف الأفراد أو الهيئات و الفصل فيها.

و رغم وضع معايير عامة و شاملة لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، فإن تحليل أنشطة الأمم المتحدة يوضح عدم ضبط تعريف جامع و مانع للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مما زاد الاهتمام بالموضوع سواء في إطار الأمم

المتحدة⁽¹⁶⁾ و خارجها⁽¹⁷⁾، وتم الاعتراف بأن وضع حدود فاصلة مهما كانت مرنة يتيح منفعة عملية، ووضع مفهوم للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بدلالة خصائصها و تكوينها و أداة إنشائها على أنها (مؤسسات ذات سلطة استشارية دائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان على الصعيد الوطني والدولي، و ينص عليها في الدستور أو التشريع، وتتمتع باستقلال فعلي له أساس واقعي...تكفل التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية في المجتمع المدني المعنية بتعزيز و حماية حقوق الإنسان...) ⁽¹⁸⁾، كما تعرف بأنها، هيئة تنشئها الحكومة مهمتها على وجه الخصوص هي القيام بتعزيز حقوق الإنسان و حمايتها⁽¹⁹⁾. و من خلال هذا التعريف يتضح جليا أن مفهوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قد بات أكثر تحديدا بكثير على اعتبارها هيئة تعرف وظائفها على نحو محدد على أساس تعزيز و حماية حقوق الإنسان، وفي حين أنه ليست هناك مؤسستان وطنيتان يمكن أم تكونا متطابقتين تماما، فإنه من الممكن تحديد عدد من أوجه التماثل فيما بينها مما يتيح فصل هذه المؤسسات عن مختلف الكيانات السالفة الذكر، فالمؤسسات الوطنية موضوع الدراسة تنسم جميعها بالطابع الإداري و هي عبارة عن سلطات استشارية مستمرة فيما يتعلق بحقوق الإنسان على المستوى الوطني أو الدولي ⁽²⁰⁾ أو كلى المستويين⁽²¹⁾. و الملاحظ مما سبق بأنه لم تعرف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بعيدا عن خصائصها، ففي كل مرة نجد الأمم المتحدة توضح مفهوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بدلالة خصائصها، و بالتالي من الضرورة بما كان توضيح هذه الخصائص.

خصائص المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

تتميز مؤسسات حقوق الإنسان بأنها مؤسسات وطنية حكومية، استشارية تتمتع بالاستقلالية وتهتم بحماية و ترقية حقوق الإنسان.

أولا/ مؤسسات حقوق الإنسان مؤسسات عمومية حكومية ذات طابع استشاري:

حيث تنص مبادئ باريس على أنه: تكون للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية. و تقدم فتاوى و توصيات ومقترحات و تقارير على أساس استشاري بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان و حمايتها⁽²²⁾.

أن النص على الصفة الاستشارية رغم فائدته إلا أنه واسع بحيث يمكن أن تدخل ضمنه مجموع الهيئات الاستشارية ذات الصلة المباشرة و غير المباشرة بحقوق الإنسان، لكن اشتراط التنصيب الدستوري أو التشريعي عليها قد فرض انحصار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أكثر فأكثر مستبعدا تلك المؤسسات و المرافق المنشئة بموجب نص تنظيمي مهما كان الغرض منها، و كذا الجمعيات و الأحزاب بأنواعها.

علينا تحديد معنى المؤسسة و المؤسسة الوطنية والطابع الحكومي، و الصفة الاستشارية، و ذلك كالتالي:

مؤسسات حقوق الإنسان مؤسسات عمومية حكومية:
يعرف دوركهايم(*) المؤسسة على أنها: (... أسلوب للعمل والإحساس والتفكير المميز لمجموعة اجتماعية معينة حول مجال محدد⁽²³⁾....) وهو تعريف اعتمد على المعيار الموضوعي الذي اعتمده جانب كبير من الفقه الإداري باعتبارها إحدى الطرق لإدارة المرافق العامة، في حين عرفها جانب آخر من الفقه من منطلق هيكلي موضوعي على أنها شخص اعتباري عام، من النموذج التأسيسي، أي أن النص المنشي لهذا الشخص اعتبره مؤسسة عامة، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، كما تعرف المؤسسة بأنها مرفق حدد اختصاصه على أساس موضوعي أو إقليمي يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية، بهدف مساعدة الدولة للقيام بوظائفها⁽²⁴⁾، وفي نفس السياق هي مرفق عام متخصص منح الشخصية المعنوية لتكون ركنا من أركان المؤسسة لا تقوم بدونه⁽²⁵⁾.

وبالتالي يمكن القول بأن المؤسسات الوطنية لحماية و ترقية حقوق الإنسان هي أجهزة متخصصة ومؤسسات من النموذج التأسيسي، نصت على اعتبارها كذلك القوانين المنشأة لها متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن الشخصية الاعتبارية للدولة، حددت اختصاصاتها على أساس موضوعي منحصر في مجال حماية و ترقية حقوق الإنسان على المستوى الوطني.

مؤسسات حقوق الإنسان ذات طابع استشاري: فهي مؤسسات ذات طابع استشاري لا تقريري، و الهدف هنا تحديد نوع هذه الاستشارة و مداها و هذا التحديد يفرض توضيح المقصود بمصطلح الاستشارة بشكل عام، إذ عرفتها جمعية مهندسي الاستشارات الأمريكية لحقوق الإنسان بأنها محاولة منظمة يقوم بها مجموعة من الأشخاص مدربين و ذوو خبرة لمساعدة المنظمة على تجاوز مشاكلها و تحسين عملها بتبني حلول موضوعية نابعة من دراسات لمتخصصين يتمتعون بمهارات خاصة تمكنهم من التحليل المنظم للحقائق⁽²⁶⁾؛ كما عرفها معهد مستشاري الإدارة بالمملكة المتحدة باعتبارها خدمة يقدمها شخص أو أكثر لهم التأهيل اللازم و الاستقلالية التامة لدراسة المشاكل المتعلقة بالسياسات العامة و التنظيم و إجراءات و أساليب العمل و اقتراح التوصيات المناسبة لمعالجة تلك المشاكل و تقديم المساعدة اللازمة لتنفيذها⁽²⁷⁾ فهي تدخل يستهدف مساعدة فرد أو مجموعة أو منظمة أو نظام لتجنيد موارده الداخلية والخارجية لكي يكون على استعداد لمواجهة المشاكل ومتطلبات التغيير⁽²⁸⁾. و عموما فالاستشارة هي طلب الرأي حول قضية معينة من طرف جهة تتمتع بالكفاءة اللازمة لسلطة معينة مؤهلة قانونيا لاتخاذ القرار⁽²⁹⁾. وكون هيئة معينة ذات طابع استشاري معناه تخصصها بتزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في مجال محدد،

فالهئية الاستشارية إذن هيئة فنية تساعد أعضاء السلطة بأراء مدروسة حول مسائل ضمن اختصاصها، فتقدم آراء مؤكدة وغير ملزمة لتخفيف العبء عن الإدارة ومساعدتها، وهي نشاط تكميلي له أثر غير مباشر⁽³⁰⁾. تقوم أصلا لمعاونة الهيئة التنفيذية⁽³¹⁾.

فمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية إذن مؤسسات تتمتع بالكفاءة اللازمة لتقدم آراء مدروسة مؤكدة في ميدان حقوق الإنسان من أجل مساعدة الحكومات باعتبارها الجهات المؤهلة قانونا لاتخاذ القرار في مجال حقوق الإنسان.

و تتخذ الاستشارة عدة صور كما تختلف درجة إلزامها باختلاف الجهة المستشيرة و الجهة المستشارة و ميدان الاستشارة باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها⁽³²⁾ كالتالي:

من حيث ضرورة إجرائها: تنقسم إلى استشارة اختيارية تكون في حالة غياب نص قانوني يلزم الإدارة بالجوء إليها، وبالتالي يترك للجهة المستشيرة في تقدير إجراء الاستشارة من عدم إجرائها⁽³³⁾، و استشارة إجبارية: حيث يوجد نص قانوني يجبر الإدارة على ضرورة إجراء الاستشارة وإلا كان عملها باطلا، وتنقسم الاستشارة الإجبارية بدورها إلى قسمين، قسم تجبر فيه الإدارة على إجراء الاستشارة دون ضرورة الأخذ بها، وقسم يقضي بضرورة الأخذ بالرأي المطابق، أين يتحتم على الإدارة إجراء الاستشارة والعمل بها.

و هما يظهر التقسيم الثاني للاستشارة **من حيث درجة إلزامها إلى:** الرأي الاختياري، و الرأي الإلزامي و الرأي المطابق و الاقتراح. فالرأي الاختياري تكون السلطة المستشيرة فيه حرة سواء من حيث طلبه أو إتباعه، و الاقتراح هو تقديم الرأي دون طلب، و الرأي المطابق هو و رأي استشاري يفرض القانون إتباعه، أما الرأي الإلزامي هو رأي لا بد من طلبه لنص القانون الصريح على ذلك، فالإجراء بعد ذاته ملزم رغم حق الإدارة في عدم إتباعه.

أما عن الوظيفة الاستشارية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بصورة عامة، لا نجد نصوص قانونية ملزمة للحكومة بإجراء الاستشارة لذلك فهي ذات طبيعة اختيارية **يجوز عدم الأخذ بها**.

من جهة أخرى قد تقسم الاستشارة **من حيث ارتباطها بالطلب من الجهة**

الوصية أو عدم

ارتباطها به وتحديد ما إذا كانت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تستطيع أن تقدم مشورتها إلى الجهة الوصية من تلقاء نفسها أم لا، **مسألة يقررها النص الداخلي المنشئ للمؤسسة**، فإما تفوض في تقديم المشورة بناء على طلب من الجهة الوصية أو تمنح سلطة أوسع للتقدم بتوصياتها دون أن يطلب منها ذلك، وعموما من النادر أن تكون الجهة الوصية ملزمة قانونا بإحالة أي مسألة إلى هذا النوع من المؤسسات الوطنية، بل تمنح هذه الأخيرة دورا استشاريا واسعا يشمل الحق في تقديم الآراء والتوصيات بمبادرة ذاتية نظرا لما يفترض فيها من خبرة

ودراية في مجال حقوق الإنسان على المستوى الوطني، وبالتالي مركز يمكنها من مساعدة الدولة في هذا المجال⁽³⁴⁾.

وكأصل عام تتمتع المؤسسات الوطنية لحماية و ترقية حقوق الإنسان حسب ما نصت عليه

مبادئ باريس لمركز مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية بصلاحيات تقديم فتاوى و توصيات ومقترحات و تقارير، إذ لا يتصور بأي حال من الأحوال أعمال هذه الآليات و تعليق تقديم الاستشارة على طلب الجهة الوصية، وكذلك الحال بالنسبة لآلية تقديم التوصيات بشأن الشكاوى، أو التحقيقات، فالهدف من كل ذلك لن يتحقق إذا كان عمل المؤسسة معلقا على شرط واقف هو تلقي طلب من الجهة الوصية، و هنا نلمس الضغط الذي قد تخلقه التشريعات الداخلية في مواجهة الالتزامات الدولية بصورة غير صريحة، الشيء الذي يؤثر سلبا على تحقيق الأهداف المرجوة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

لذلك تكون القدرة على تقديم المشورة بغض النظر عن مدى عموميتها أو مدى المهارة في

الاستفادة بها، قدرة محدودة القيمة إذا لم تقابلها رغبة من الجانب الوصي والمستفيد من المعلومات التي تكفل وضع آليات ملائمة للحصول على هذه المشورة وتوجيهها والاستفادة منها، لذلك فوضع هذه الإجراءات في قانون خاص يمكن أن يكون بالغ الفائدة.

ثانيا / مؤسسات حقوق الإنسان تتمتع بالاستقلالية الإدارية:

إن الشخصية الاعتبارية ركيزة في حد ذاتها ومقياس صحيح لاستقلالية المؤسسة عن الدولة⁽³⁵⁾ وهي الوسيلة التي تضمن الحياد في ممارسة الاختصاصات المنوطة بها بأكثر موضوعية، كما أنها الهدف المنشود الذي يسعى إليه أي مجتمع بخصوص هذا النوع من المؤسسات نحو تحقيق ديمقراطية وحقوق وحرية محمية، لأن الاستقلالية باختصار هي عامل من عوامل الفاعلية⁽³⁶⁾، ويمكن ترتيب أوجه الاستقلالية الإدارية فيما يلي:

أولا: الاستقلال القانوني:

أن النص القانوني المنشئ للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بحد ذاته يعد عنصرا حاسما في تأمين الاستقلال القانوني لها، لا سيما استقلالها عن السلطة التنفيذية، فالوضع الأمثل هو أن تمنح المؤسسة الوطنية شخصية قانونية منفصلة ومتميزة ذات طبيعة تسمح لها بممارسة سلطاتها على نحو مستقل⁽³⁷⁾ عن طريق تمكينها من أداء وظيفتها دون تدخل أو معوقات من أي نوع أو من أية جهة كانت، فالمؤسسة الفاعلة هي مؤسسة تستطيع التصرف مستقلة عن الحكومة وجميع الكيانات التي قد تكون في وضع يمكنها من التأثير، ولعل الاستقلال هو ما يميز المؤسسات الوطنية لحماية و ترقية حقوق الإنسان عن باقي الآليات الحكومية بصفة عامة، والاستقلال محدد بقيدتين، الأول، أن لا يؤدي إلى قطع أية صلة

بالدولة، لأنها تبقى الجهة المنشئة وصاحبة الحق في الاستشارة، والثاني، أن لا تبلغ هذه الصلة بين الدولة والمؤسسة حد التبعية، ذلك الحد الذي قد تخلقه الدولة من خلال تشريعاتها الداخلية فتضع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في موضع حرج أمام المعايير الدولية التي اعتمدها الأمم المتحدة في مبادئ باريس كما سلف بيانه.

ثانياً: الاستقلال التنفيذي:

أي قدرة المؤسسة على إدارة شؤونها اليومية على نحو مستقل عن أي فرد أو منظمة أو سلطة، وهو ما يجسده تمتعها بصلاحيات وضع نظام عملها (النظام الداخلي)، والذي لا يخضع لأي تعديل خارجي، كما أن توصياتها وتقريرها لا تخضع بدورها لأي مراجعة من قبل سلطة أو هيئة أخرى، باستثناء ما ينص عليه القانون⁽³⁸⁾ إضافة فإن المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان باستقلالها التنفيذي تملك حق إجبار مختلف الجهات على التعاون معها، فهي قادرة على القيام بكل عمل ملائم وباستقلالية خدمنا لحماية وترقية حقوق الإنسان.

ثالثاً: الاستقلال المالي:

لقد اشترطت هيئة الأمم المتحدة أن تكون ميزانية المؤسسات الوطنية العاملة في إطار حقوق الإنسان مضمونة⁽³⁹⁾، أي لا يؤثر أي قرار أو إجراء رسمي تتخذه المؤسسة على الميزانية المخصصة لها، لأن القول بخلاف ذلك، خصوصاً وأن العلاقة مع الحكومات هي علاقة مشورة - يؤدي إلى تعارض في المصالح مما سيكون له أثر مدمر.

الصور التي تتخذها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

رغم ضبط المعايير و محاولة التحديد شيئاً فشيئاً لا تزال مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية مرنة تضم أصناف متعددة حسب الزوايا المنظور لها من خلالها، مما يفرض علينا التعرّيج على أصناف المؤسسات و تعريف كل صنف منها.

و لو حاولنا إلقاء نظرة عابرة عن التقسيمات المشار إليها من خلال تقارير المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان⁽⁴⁰⁾ و هيئة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان⁽⁴¹⁾، نجد جل هذه الهيئات تضع من الأصناف و التقسيمات ما ليس له فائدة قانونية تذكر، كتصنيفها بالنظر إلى ولايتها و تشكيلها التنظيمي و التقاليد السياسية والقانونية التي تعمل في إطارها إذ تنقسم إلى المؤسسات ذات العضوية الوحيدة والمؤسسات ذات العضوية المتعددة؛ والمؤسسات التي يتمثل اتجاهها الأولي في تقديم المشورة إلى الحكومات بشأن موضوعات سياسة حقوق الإنسان والمؤسسات التي تعالج شكاوى الأفراد؛ و المؤسسات التي تعمل بشأن جميع حقوق الإنسان بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والمؤسسات التي تركز على قضايا محدّدة، و بالمثل المؤسسات المنتمية في تراثها الإسباني أو الفرنكوفوني أو إطار الكومنولث؛ أو المؤسسات حسب القارات: مثل المؤسسات ذات العضوية المتعددة التي تتلقى شكاوى في معظم أفريقيا وآسيا والمؤسسات وحيدة العضوية للدفاع عن الشعوب في أمريكا اللاتينية ومؤسسات بلدان أوروبا الشمالية والمؤسسات الاستشارية في أوروبا وما إلى

ذلك. وباختصار يوجد من تقسيمات أنواع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ما يضاهاى عدد الورقات المكتوبة عنه⁽⁴²⁾.

أما الأمم المتحدة فتصنف من خلال تقاريرها و توصياتها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى اللجان الوطنية لحقوق الإنسان و اللجان المتخصصة التي تقتصر على صنف من أصناف الحقوق فتعنى بحمايته و ترقيته، بالإضافة إلى مؤسسات أمناء المظالم.

و لعل تصنيف الأمم المتحدة أكثر فائدة عمليا رغم ما يمكن القول فيه حول مدى إمكانية اعتبار مؤسسة أمناء المظالم مؤسسة تتحقق فيها المعايير الواردة في اجتماع باريس...

تتنوع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تنوعا بالغا لا تكاد معه مؤسسة أن تطابق أخرى، فقد شهد مفهومها كما سبق البيان تطورا ملحوظا ضيق من نوعية المؤسسات التي تدرج تحته، إذ لم يمنع وجود خصائص مشتركة من قيام صعوبات في تصنيفها، وحاليا تنتسب المؤسسات الوطنية في مجملها في إحدى فئتين عريضتين هما:

أولا: لجان حقوق الإنسان

و هي أكثر صور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان شيوعا، تعمل على تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحقوق الإنسان تطبيقا فعالا و تعمل بشكل مستقل عن الحكومة عن طريق تشكيلة متنوعة من الخبرات و التجارب حسب المعايير التي تضعها كل دولة لاختيار الأعضاء.

و تهتم لجان حقوق الإنسان برصد و حماية الأفراد من الانتهاكات الواقعة على الحقوق ومحاولة تعزيز هذه الحقوق و ترقية ممارستها، و بصورة عامة تفصل فيها التشريعات الداخلية للدول، كما تقوم بصلاحيات شبه قضائية لنظر الشكاوى المرفوعة أمامها حسب الإجراءات الموضحة في النصوص المنشئة لهذه اللجان.

كما تهتم باستعراض سياسة الحكومة تجاه حقوق الإنسان و تقترح ما تراه مناسبا في سبيل تحسينها، و تعمل على تعزيز خلق و ترسيخ ثقافة حقوق الإنسان من خلال المواد الإعلامية التي ينبغي عليها نشرها للأفراد.

و جدير بالإشارة أن هذه اللجان قد تكون ذات ولاية عامة واسعة في ميدان حقوق الإنسان، وقد تكون ولايتها منحصرة إذ تختص في بعض الأحيان بشؤون الفئات الأكثر تعرضا للإهانة كالأطفال أو المعوقين، النساء، اللاجئين، الأقليات، السكان الصاليين....و يتحدد اختصاص و عدد و مجال عمل اللجان الخاصة حسب ظروف و مقتضيات و أهداف كل دولة، إذ تختلف باختلاف الفئات الأكثر عرضة لانتهاكات حقوق الإنسان من بلد إلى بلد آخر، و يتطلب إحداث مؤسسات المتخصصة لكل فئة حسب نوع الضرر المهددة به، و لا تملك لجان حقوق

الإنسان سلطة القرار أو إقامة الدعوى القانونية بل يكون رأيها بمثابة رأي خبير أو مستشار للحكومة أو البرلمان.

ثانياً : مؤسسات أمناء المظالم:

توجد في مجموعة واسعة من البلدان بتسميات مختلفة كمحامي الشعب أو الامبودسمان، أو المدافع عن الشعب أو وسيط الجمهورية... ينظمه نص دستوري أو تشريعي، و أمين المظالم قد يكون شخصاً، يعين في دول كثيرة كدول الكومنولث و دول جنوب إفريقيا من طرف رئيس الدولة الذي تقدم له تقارير أمين المظالم.

و الوظيفة الأولية لهذه المؤسسة التأكد من مراعاة الإنصاف في الإجراءات القانونية على مستوى الإدارات العمومية، فتهدف إلى حماية حقوق الأفراد الذين يعتقدون أنهم ضحية لإجراءات ظالمة من جانب الإدارة العامة، فأمين المظالم هو وسيط نزيه بين الفرد المظلوم و الحكومة⁽⁴³⁾.

و مؤسسة أمين المظالم تختلف من دولة إلى دولة أخرى إلا أنها تتبع إجراءات متماثلة، إذ تتلقى الشكاوى من الأفراد ضمن نطاق اختصاصاتها و على شرط استيفاء طرق الطعن و سبل الإنصاف القانونية، و تقوم بالتحقيقات مستعملة فيه تسهيلات و وسائل، لتخلص بعد ذلك إلى جملة توصيات ضمن تقرير خاص بكل موضوع يقدم إلى السلطة التشريعية، بالإضافة إلى تقرير سنوي يقدم دورياً إلى السلطة التنفيذية يتضمن معلومات حول مشكل معين متعلق بحقوق الأفراد بالإضافة إلى مقترحات حول التغييرات التشريعية و الإدارية البديلة .

إلا أنه كغيره من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يتمتع أمين المظالم بسلطة تقريرية - والميزة التي طبع أمين المظالم أن صلاحياته مقتصرة على الانتهاكات التي تقترفها الحكومة، بينما تمتد بالنسبة إلى باقي المؤسسات إلى الانتهاكات التي يكون مصدرها هيت أخرى أو مجموعات أو حتى أفراد .

فعمل أمين المظالم مرتكز على شكاوى فردية ضد كيانات عامة، و تتسع صلاحياته شيء فشيء في مجالات التثقيف و التوعية في مجال حقوق الإنسان .

و نعتقد أن فرض الأمم المتحدة ضمن مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية في المؤسسات الوطنية يرتب استبعاد المؤسسات ذات الشخص الوحيد، فالمعايير الدولية و التوصيات و القرارات جلها تدرج مؤسسة أمين المظالم ضمن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على الرغم من عدم انطباق هذه المعايير عليها. فمدى إمكانية القول بإدراج مؤسسة أمين المظالم ضمن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمعنى الاصطلاحي يطرح إشكالا واضح، ففي حين تعتبر الأمم المتحدة من خلال منشوراتها أن أمين المظالم مؤسسة وطنية لحماية حقوق الإنسان بالمفهوم الدولي المعتمد، إلا أن الحد الفاصل للتصنيف هو المعايير المعتمدة في قرار لجنة الأمم المتحدة المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان . ففي حين تتجه جل الدراسات و إن قلت إلى اعتبار مؤسسة أمين المظالم مؤسسة لحماية و ترقية حقوق الإنسان للتشابه في الاختصاص بتلقي الشكاوى والتحقيق فيها، و التشابه

أيضا في التمتع بالسلطة الاستشارية دون سلطة التقرير، إلا أن الاختلاف بينهما يتضح من خلال تصفح مبادئ باريس و ذلك من حيث:

من حيث الهدف: في حين تهدف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى حماية الأشخاص من أي انتهاك كان للحقوق المضمونة دوليا و وطنيا، يقتصر هدف أمين المظالم على تلقي الشكاوي التي مضمونها انتهاك الإدارة لحقوق المواطن بسبب عدم احترام أو تطبيق الإجراءات الإدارية الداخلية دون غيرها. من حيث الوظائف: يختص أمين المظالم فقط بالنظر في الشكاوي المرفوعة إليه من المواطنين و تقديم تقارير إلى الجهة الوصية حول ما فصلت فيه، تختص المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأية حالة لانتهاك حقوق الإنسان تقرر تناولها . فمؤسسة أمين المظالم لا تختص بالرقابة على مدى تقيد التشريعات الداخلية بالمعايير و الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تكون الدولة طرفا فيها، كما لا يدخل ضمن اختصاصاتها أيضا نشر الوعي بحقوق الإنسان والتعاون مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول الأخرى. و كلها اختصاصات تضمنتها مبادئ باريس لمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. في إطار تحديد المهام و المسؤوليات و حصر المؤسسات التي تدخل تحت نطاق المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

من حيث التشكيل: نصت مبادئ باريس لمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على ضرورة مراعاة التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية في المجتمع المدني و السلطات في تشكيل هذه المؤسسات و إشراك المنظمات غير الحكومية و تيارات الفكر الفلسفي و الديني و الجامعات والخبراء المؤهلون و المؤسسة التشريعية و التنفيذية ... في حين أن أمين المظالم كما سبق البيان هيئة تنشأ بنص وطني عام سواء دستوري أو تشريعي في صورة شخص واحد أو مجموعة أشخاص، فعنصر التمثيل التعددي هو أهم معيار يغيب تماما في مؤسسة أمين المظالم..

من حيث طرق العمل: تتميز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بتنوع طرق عملها بين البحث بكل حرية في جميع المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها بمخاطبة الرأي العام و عقد الاجتماعات و تشكيل أفرقة العمل و إجراء المشاورات مع مختلف الهيئات داخل الدولة و إقامة علاقات مع المنظمات الحكومية و غير الحكومية ذات الصلة بحقوق الإنسان و الفئات الضعيفة. بينما تقتصر سبل العمل بالنسبة لأمين المظالم في نظر الشكاوي و إعداد التقارير عن كل شكوى للمشتكى و المشتكى منه، بالإضافة إلى رفع تقرير دوري للجهة الوصية. فاختصاصه شبه قضائي .

و بناء على ما تقدم فنحن نعتقد أن ديوان المظالم لا يعتبر مؤسسة من مؤسسات حقوق الإنسان بالمفهوم التقني المعتمد في مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

الخاتمة: أهم ما يمكن تسجيله من خلال هذه الدراسة أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ذات منشأ دولي أساسه الجهود المستمرة التي بذلتها و لا تزال تبذلها الأمم المتحدة التي كرست فكرة الحماية الوطنية لحقوق الإنسان و وضعت المعايير و المبادئ العامة الواجب مراعاتها من طرف الدول عند إنشاءها، و هي مؤسسات عمومية حكومية ذات طابع إداري بالمفهوم الضيق، فلا هي هيئة قضائية و لا هي هيئة تشريعية، و لا هي منظمة غير حكومية بل مؤسسة تنفيذية متميزة تتمتع بالاستقلالية القانونية التنفيذية و الإدارية و المالية، تنشأ بنص تشريعي أو دستوري، يحدد اختصاصاتها على أساس موضوعي منحصر في مجال حماية و ترقية حقوق الإنسان على المستوى الوطني، و تكتسب سلطة استشارية دائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني و الدولي، تظهر من خلال تقديم الآراء و التوصيات، أو من خلال النظر في الشكاوى المقدمة من طرف الأفراد أو الهيئات و الفصل فيها، عم طريق تركيبة تعددية تكفل تمثيل القوى الاجتماعية.

ولأنه قد لا تتطابق خطط العمل المرسومة من قبل الأمم المتحدة و المخططات السياسية الداخلية لمختلف الدول فإن الإشكاليات المثارة عند مقارنة الالتزامات الدولية و التشريعات الوطنية من طرف المؤسسة الوطنية تكمن في استغلال الدول القصور في الإلزام الذي يطبع المعايير الدولية بالمقارنة بالقوانين الداخلية الشيء الذي يعيق تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المؤسسات ألى و هي حماية و ترقية حقوق الإنسان و يجعلها مجرد شعار متوقف على أخلاق الدولة و إرادتها...

وبالتالي فقدرة هذه المؤسسات تظل قاصرة و محدودة القيمة إذا لم تقابلها رغبة الدولة و إرادتها الحقيقية و أعمالها الصادق لمبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

الهوامش:

- 1 المؤسسات الوطنية لتعزيز و حماية حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، 2003، ص3
- 2 أنظر ديباجة ميثاق الأمم المتحدة 1948.
- 3 ليلي تكل، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و برامج تشييد البنية الأساسية، المجلس الأعلى للثقافة، مصر، 2004، ص06
- 4 كمال شطاب، حقوق الانسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية و الواقع المفقود، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص172
- 5 أوربية
- 6 أمريكية
- 7 أفريقية
- 8 مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، سلسلة التدريب المهني الصادرة عن الأمم المتحدة، العدد 4، جنيف، 1995 ص16
- 9 أهمها تلك التي إتخذت في: الاجتماع الإقليمي لأمريكا اللاتينية، سان خوسيه 1992 . الاجتماع الإقليمي لآسيا، بانكوك 1992. حلقة عمل الكومنولث، أوتاوا 1992.

- 10 المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، المنعقد في تونس 1992
- 11 Abdallah ben hammou ; l'Algérie et les mécanismes internationaux des protection des droits de l'homme .revu Algérien des science économique ; juridique et politique .université d'Alger faculté des droit .N31.2003 ;p25.
- أنظر أيضا:
- قادري عبد العزيز، حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية، المحتويات والآليات، دار هومة، 2002، ص، 152
- محمد السعادي، حقوق الإنسان، دار الريحانة، الجزائر، 2002، ص، 68.
- عبد العزيز طربي عاني، مدخل إلى الآليات الأممية لترقية وحماية حقوق الإنسان، دار القصبه، الجزائر 2002، ص، 91
- la commission nationale consultative des droits de l'homme ،la république française، 2000، p46-49.
- 12 المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أقرته الجمعية العامة في 1993، بموجب القرار رقم 134/48 المؤرخ في 04 مارس 1994
- 13 المرجع نفسه.
- 14 مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، المرجع السابق، ص 3 إلى 86.
- 15 ليلي تكلي، المرجع السابق، ص 54 .
- 16 حيث عقدت الاجتماعات الجد هامة التالية :
- الحلقة التدارسية للأمم المتحدة من أجل إقليم آسيا والمحيط الهادي بشأن حقوق الإنسان، 1993.
- الحلقة الدراسية الدولية الثانية بشأن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، تونس 1993.
- المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان 1993، ابن تم تنظيم اجتماع للمؤسسات الوطنية حول الشروط الضرورية لفاعلية أكثر وألية تنسيق الأنشطة المشتركة
- 17 نشاطات الكومنولث والمعهد الدولي لأمناء المظالم في كندا، بهدف دعم العلاقات بين المؤسسات الوطنية
- 18 مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، المرجع السابق، ص، 24.
- 19 المرجع نفسه، ص 23.
- 20 بعض الدروس المستفادة من الخبرة العالمية، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مارس 2003، ص 4.
- 21 حقوق الإنسان، المؤسسات الوطنية لتعزيز و حماية حقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم 19، الأمم المتحدة، 2003، ص 8
- 22 أنظر البندين 2 و 3 من مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.
- *علامة عاش
- 23 durkheim ،leçon de sociologie – physique de meure et du droit ،paris 1975، p، 963
- أنظر أيضا : أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1996، ص، 101.
- 24 عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت (دون تاريخ نشر)، ص، 257.
- 25 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 57.
- 26 علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، 2003، ص 89 وما بعدها
- 27 شاكر العصفور، أصول التنظيم و الأساليب، الطعة السادسة، 1984، دار الشروق للنشر و التوزيع و الطباعة، ص، 84.
- 28 المرجع نفسه، ص 84.
- 29 AHMED BOUNEFOR ،Consultants enjeux et règles des relation entreprises consultants ،DUNOD ;Aubin imprimeur، juillet، 1992 .p23.
- 30 توفيق إدساسي، مفهوم الاستشارة و تطبيقاتها، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، 1997، ص 14.
- 31 أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 91.
- وهو نفس ما قدمه الدكتور علي زغودو، الإدارة المركزية في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 19، ص 92.
- 32 أنظر في تعريف الهيئات الاستشارية، على سبيل المثال :

- الذ: سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1973، ص 300.
- الذ: أحمد محيو، المرجع السابق، ص 150 وما بعدها .
-الذ: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 95.
-الذ: لحسين بن الشيخ أنث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، الطبعة الأولى، دار ربحانة، الجزائر، 2004، ص 137.
-الذ: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم، عنابة، ص 98.
33 أنظر الذ: أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 237 وما بعدها .
34 ZINEDIN NOUREDIN ; La consultation administrative au Maroc. Mémoire du cycle supérieur de E .N.A.P Rabat .p17.
35 مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، المرجع السابق، ص 55.
36 يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، (دون مكان نشر) .1998، ص 25.
37 مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، المرجع السابق، ص 29 .
38 نفس المرجع، ص 30.
39 خصوصاً في إطار العلاقة بين المؤسسة الوطنية من جهة وهيئة الأمم المتحدة من جهة أخرى للتفصيل: أنظر بوزنادة معمر، المنظمات الإقليمية ونظام الأمن الجماعي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (دون تاريخ نشر)، ص 67 وما بعدها .
40 مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية المرجع السابق، ص 30 .
41 أنشئ المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان في 1998 لإجراء لأبحاث عن قضايا الساعة في مجال حقوق الإنسان، و مقره سويسرا .
42 و هي هيئة استحدثتها مؤتمر تونس 1996 للتنسيق بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة.
43 تقرير حول تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، دراسة أجراها المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان، 2005، ص 06 .
44 مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، المرجع السابق ص 2.