

## تقرير التقييم الخارجي

للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"

### فريق التقييم

كريستوفر سيدوتي (رئيس الفريق)

حسن جبارين

رانية جبر

5 تشرين أول ، 2010

## فهرس المحتويات

### قائمة المختصرات

### ملخص تنفيذي

#### 1. مقدمة

##### 1.1 التقييم

##### 1.2 المرجعية

##### 1.3 فريق التقييم

##### 1.4 المنهجية

#### 2. سياق عمل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

##### 1.2 الإحتلال الإسرائيلي

##### 2.2 الصراع الفلسطيني الداخلي

##### 3.2 المانحون

#### 3. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان كمؤسسة وطنية فلسطينية لحقوق الإنسان

##### 1.3 واقع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

##### 2.3 دور المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان و الأمدسما ن "ديوان المظالم"

##### 3.3 الحوكمة

#### 4. التنفيذ اللامركزي

- 1.4 المكاتب الإقليمية
- 2.4 معالجة الشكاوى
- 3.4 زيارة مراكز الإحتجاز
- 4.4 زيادة مستوى الوعي العام
- 5.4 التدريب
- 6.4 الدعم والإدارة
- 5. الوظائف المركزية
- 1.5 مقدمة
- 2.5 الرصد، البحث والتحليل
- 3.5 التفاوضي
- 6. الإعلام والعلاقات العامة
- 7. الإدارة والمالية
- 1.7 الإدارة
- 2.7 إدارة الموارد البشرية
- 3.7 الإدارة المالية
- 4.7 الرقابة والتقييم
- 8. الهيكلية الخاصة بالموظفين
- 9. دمج النوع الإجتماعي

## 10. ستة أسئلة رئيسية

### الملحقات

1. التوصيات
2. المرجعية
3. أعضاء فريق التقييم
4. برنامج التقييم الخارجي في فلسطين، 11-22 تموز، 2010
5. سياق عمل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان
6. مخطط تنظيمي جديد يمكن صياغته
7. تنفيذ خطة عمل 2009
8. تنفيذ التوصيات الواردة في تقييم 2007

## قائمة المختصرات

APF المنتدى الآسيوي الباسيفيكي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

ICC لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها

ICHR الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

NGO المنظمات غير الحكومية

NHRI المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

OHCHR مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان

OPT الأراضي الفلسطينية المحتلة

PLC المجلس التشريعي الفلسطيني

PLO منظمة التحرير الفلسطينية

PNA السلطة الوطنية الفلسطينية

## ملخص تنفيذي

أنشئت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، المؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان، بموجب مرسوم رئاسي أصدره الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات في أيلول، 1993 لمتابعة وضمن توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية.

تكمّل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في نهاية سنة 2010 تنفيذ خطتها الإستراتيجية لسنتي 2008-2010. وللحصول على المساعدة في تقييم فعالية تنفيذها لتلك الخطة وتطوير خطتها الجديدة للسنوات الثلاث القادم، عملت على تكليف فريق التقييم الخارجي.

عملت الهيئة كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان فريدة من نوعها في الوقت الذي ما زالت فيه فلسطين تترزح تحت إحتلال عسكري أجنبي، ولم يتم الإعتراف فيها كدولة مستقلة، وأزداد عمل الهيئة تعقيداً بسبب الإنقسام الإداري الذي حصل بين الضفة الغربية التي تديرها السلطة الوطنية الفلسطينية بإدارة حركة فتح، وقطاع غزة الذي يديره كيان حماس. مما لا شك فيه أن هذا الإنقسام الداخلي الفلسطيني جعل عمل الهيئة أكثر صعوبة.

خلص فريق التقييم إلى أن الهيئة في ظل الظروف الصعبة للغاية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية المحتلة حققت أهدافها إلى حد بعيد، وكانت فاعلة في عملها في مجال حماية الحقوق حقوق الإنسان والنهوض فيها. لقد أحرزت تقدماً واضحاً وثابتاً على صعيد إنجازاتها الهامة. لا يعني ذلك أنها لا تواجه تحديات جمة، ولكنها كانت قادرة على مواجهة هذه التحديات والاستجابة لها.

ركز فريق التقييم في عمله على دراسة قضايا عدة خاصة بالهيئة أهمها: الحوكمة، وإستراتيجية تقديم الخدمات اللامركزية، وطبيعة الأنشطة التي تنفذها الهيئة مركزياً إضافة إلى قضايا إدارية وتصريفية.

تبنّت الهيئة إستراتيجية لامركزية كجزء هام من خطتها الإستراتيجية لسنتي 2008-2010. ووجدنا إعادة الهيكلية التي نفذتها قد مكنتها تحقيق نجاح كبير في نقل السلطات والمسؤوليات الخاصة بالتنفيذ للمكاتب الإقليمية التي تميزت بعد توليها لتلك المسؤوليات بفعالية عالية مكنتها الوصول إلى جزء كبير من شرائح المجتمع الفلسطيني، وتقديم خدمات محلية ذات جودة للعديد من السكان من خلال الأنشطة التوعوية التي تنفذها.

كما حددنا ست نقاط ضعف لا بد من معالجتها ضمن الخطة الإستراتيجية القادمة لزيادة فعالية المؤسسة، وهذه النقاط هي:

1. استخدام غير كافٍ للقانون الدولي لحقوق الإنسان والفقهاء المقارن في القضايا المتعلقة بالتدخل القضائي والتقارير والإرشاد القانوني.
2. عدم توافر دعم كافٍ من المركز للمكاتب الإقليمية في مجال التدريب المتخصص.
3. خبرة غير كافية بخصوص إدارة الموارد البشرية.
4. خبرة ضعيفة وغير متنسقة في مجال العلاقات العامة والمجتمع.
5. عدم إتساق تحليل البيانات الواردة للهيئة.
6. عدم توفر أدوار مناسبة لمنسقي البرنامج الأربعة.

لقد قام فريق التقييم بإعداد واقتراح 47 توصية أملاً في معالجة هذه القضايا وزيادة قدرات الهيئة للعمل بفعالية أكثر في المستقبل القريب. إن هذه التوصيات عملية، قابلة للتحقيق وتبدي حساسية للتكلفة. كما تغطي معظم مجالات عمل وأدوار الهيئة بما في ذلك ما يلي:

1. الهيئة كالمؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان.
2. اللامركزية في التنفيذ.
3. الوظائف المركزية.
4. الإعلام والعلاقات العامة.
5. الشؤون الإدارية والمالية والتصريفية.
6. الهيكلية الخاصة بالموظفين.
7. دمج النوع الاجتماعي.

نعبر في فريق التقييم عن بالغ سعادتنا للتعاون والمساعدة التي تلقيناها من كل الذين تعاملنا معهم لمساعدتنا في أداء عملنا، كما نعبر عن بالغ تقديرنا للمفوض العام، والمدير التنفيذي للهيئة، وفريق العمل،

## المقدمة

### 1.1 التقييم:

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان هي المؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان، أنشئت بقرار/ مرسوم صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات بتاريخ 1993/9/30، بصفته كرئيس لدولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية. وقد نشر قرار الإنشاء لاحقاً في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) لعام 1995.

بموجب القرار تحددت مهام ومسؤوليات الهيئة على النحو التالي: "متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية". وترك القرار للهيئة مهمة وضع نظامها الأساسي بما يضمن استقلالها وفعاليتها. مقرها الرئيس مدينة رام الله، ولها مكاتب إقليمية في مدينة غزة، وخان يونس، ونابلس، ورام الله، والخليل، وأخرى فرعية في بيت لحم وطولكرم.

الهيئة تقترب من إكمال خطتها الحالية الإستراتيجية لسنتي 2008-2010 حيث قررت إجراء تقييم خارجي لتطبيقها لخطتها الإستراتيجية كجزء من دورتها التقييمية والتخطيطية التي تقود نحو التطور وبالتالي تبني الخطة الإستراتيجية القادمة. تعاقبت الهيئة مع ثلاثة مستشارين هم: كريستوفر سيدوتي (رئيس الفريق)، حسن جبارين ورائية جبر للقيام بعملية التقييم التي يعتبر هذا التقرير نتاجاً لها.

### 2.1 المرجعية

مرجعية التقييم حصلت على موافقة مجلس مفوضي الهيئة بعد التشاور مع المانحين الرئيسيين للهيئة حكومات أو الهيئات التنموية الرسمية لكل من: الدينامرك، هولندا، النرويج، السويد وسويسرا. يبدي المانحون إهتماماً بالغاً لنتائج هذا التقييم وذلك لتمكينهم تقييم قيمة مساهماتهم الماضية للهيئة ولما في ذلك من مساهمة لدراساتهم لموضوع الدعم المستقبلي.



## أهداف التقييم الرئيسية:

- \* مراجعة برنامج أنشطة الهيئة والتنسيق البيئي المؤسسي
  - \* تقييم نجاح الهيئة في إنجازها لدورها المزدوج كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان وكديوان للمظالم.
  - \* تقييم نجاح الهيئة في إنجاز أهدافها المعلنة من حيث وثاقه الصلة بالموضوع، والكفاءة، والفعالية، والتأثير والقدرة المؤسسية.
  - \* تحديد العقبات أمام العمل المؤثر، وتقديم التوصيات التي من شأنها التغلب على هذه العقبات.
  - \* وضع توصيات لتطوير الهيئة في المستقبل والمساعدة في عملية التخطيط الإستراتيجي للهيئة الذي سيتم خلال شهري آب وأيلول سنة 2010.
- بنود المرجعية الكاملة في الملحق الثاني

### 3.1. فريق التقييم

تعاقدت الهيئة مع مستشار دولي واحد ومستشارين فلسطينيين ليصبح فريق التقييم ثلاثة أشخاص: البروفيسور كريستوفر سيدوتي، السيد حسن جبارين والسيدة رانية جبر<sup>1</sup>.

يتميز المستشارون الثلاثة بخبرتهم الواسعة في مجال قانون حقوق الإنسان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وعمل مؤسسات حقوق الإنسان في فلسطين إضافة إلى خبرتهم في الإدارة والشؤون المالية.

### 4.1. المنهجية

أعتمد فريق التقييم منهجية مراجعة الوثائق، والمقابلات، والتفتيش، وتطوير الإستنتاجات والتوصيات وإعداد التقارير أيضاً.

حصل فريق التقييم على وثائق رئيسة قبل المباشرة بالزيارات الميدانية أهمها:

- تقرير التقييم الذي أعده البروفيسور برين بيرديكين، وبيل تشاب مان، والبروفيسور نهلة عبدو في شهر حزيران سنة 2007.

<sup>1</sup> انظر الملحق 3. ساعد البروفيسور كريس الباحث باتريك ديغان

- الخطة الإستراتيجية لسنة 2008-2010
- تقرير الأنشطة لسنة 2007
- خطة العمل لسنة 2008.
- التقرير السنوي لسنة 2008.
- خطة العمل والإطار المنطقي لسنة 2009.
- تقرير سير العمل نصف السنوي، 2009.
- تقرير سنة 2009
- خطة العمل لسنة 2010
- الوثائق المتعلقة بالإعتماد الدولي للهيئة كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان.

خلال الزيارات الميدانية، كان بإمكان فريق التقييم الحصول على أي وثيقة يطلبها من الهيئة، ومن بين هذه الوثائق:

- المرسوم الرئاسي رقم (59).
- مسودة قانون الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2005.
- التقارير السنوية للسنوات 2007، 2008، 2009.
- تقرير سير العمل نصف السنوي، 2010.
- تقارير تقصي الحقائق.
- التقارير القانونية.
- الخطابات والمذكرات القانونية لسنة 2010.
- تقارير البحث الميداني.
- دليل الشكاوى.
- التحليلات والبيانات الإحصائية الخاصة بالشكاوى بما في ذلك التقارير الشهرية لسنة 2010.
- جميع الإصدارات الصحفية لسنة 2010.
- التغطية الإعلامية لأنشطة الهيئة خلال سنة 2010.
- الفصلية التي تصدر عن الهيئة.

كما عمل فريق التقييم على مراجعة الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة.

نفذ الفريق زيارات ميدانية داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة على مدار 12 يوماً 11-22 تموز، 2010 والتقى خلالها مجلس مفوضي الهيئة ثلاث مرات، ومانحي الهيئة مرتين. كما التقى الفريق التنفيذي للهيئة وفريقها الفني لبرنامج الضفة الغربية إضافةً إلى فريقها الفني لبرنامج قطاع غزة عبر الربط الإلكتروني

"فيديو كونفرنس". والتقى الفريق أيضاً عدداً كبيراً من موظفي الهيئة على أفراد، وعداداً من مسؤولي مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بما فيهم رئيس الوزراء الفلسطيني، ووزير العدل، ووزير الداخلية، ووكيل وزارة العدل، وسلطات القضاء العسكري والمدني. يضاف إلى ما سبق لقاءات الفريق مع منظمات غير حكومية، ومنظمات دولية. الملحق الرابع يحوي برنامج الزيارات وجميع اللقاءات.

## 1. سياق عمل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

عملت الهيئة منذ نشأتها في منطقة ينكبها الصراع، وبالرغم من إنشائها في وقت عم فيه الأمل في تحقيق السلام، كان الواقع مختلفاً حيث واجهت ظروف الصراع وأحياناً الحرب. وفي السنوات القليلة الماضية برز إلى جانب مشكلة الصراع الخارجي بين إسرائيل والفلسطينيين مشكلة الصراع الداخلي بين فتح وحماس.

دأبت الهيئة على تحليل وفهم الوضع الذي تعمل فيه كجزء هام من تخطيطها الإستراتيجي وتنفيذ برنامجها إنطلاقاً من وعيها لحاجتها لذلك. تنفذ الهيئة هذا العمل سنوياً من خلال وثيقتين هامتين: الوثيقة الأولى تحوي نتائج التحليل الذي تجريه حيث تنشر هذه النتائج في تقرير سنوي حول وضع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وتم نشر هذا النوع من التقارير لكل سنة من السنوات الخمسة عشر الماضية. أما الوثيقة الثانية فهي التحليلات الإستراتيجية التي تشملها في تقريرها السنوي الخاص بأنشطتها حيث يقدم هذا التقرير للجهات المانحة<sup>2</sup>.

وفي ضوء تحليل السياق المنتظم الذي تنفذه الهيئة، وجد فريق التقييم أنه من غير الضروري الشروع في التحليل الخاص فيه حيث حصلنا على المعلومات اللازمة من خلال دراستنا لعمل الهيئة، وقدمنا بعض التعليقات المرتبطة بسياق عمل الهيئة على أساس تلك المعلومات.

### 1.2. الإحتلال الإسرائيلي

وجب على الهيئة تعزيز وحماية حقوق الإنسان في ظل وجود الإحتلال العسكري الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية المحتلة بالرغم من ان التفويض الذي تحمله محدد بإنتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطات الفلسطينية بشكل مباشر أو غير مباشر. إن هذا التفويض المحدد والمقيد من شأنه أن يسبب صعوبة للهيئة في عملها خاصةً عندما يكون مصدر هذه الإنتهاكات السلطات الإسرائيلية، وليست الفلسطينية. تترك هذه الحالة باب النقد مفتوح للهيئة، والقول بأنها لا تقوم بما هو كافٍ بخصوص الإنتهاكات التي يفترها الإحتلال.

بالرغم مما سبق، فإن تفويض الهيئة يناسبها كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان حيث يجعل تركيز المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ينصب على ممارسات حكومتها، وليس على سلطات الدول الأخرى. تقر الهيئة بقدرتها على متابعة الممارسات الإسرائيلية التي تعيق قدرة السلطات الفلسطينية وتمنعها من تعزيز وحماية

<sup>2</sup>أحدث التحليلات الخاصة بسياق عمل الهيئة المتوفرة في التقرير السنوي للهيئة لسنة 2009 مدونة في مقتطف في الملحق الخامس لهذا التقرير.

حقوق الإنسان حيث أجرت الهيئة تحليلاً وعقبت على هذه الأمور في تقاريرها السنوية وغيرها. وفي نفس الوقت، بقيت تضع نصب عينيها على ممارسات السلطات الفلسطينية وفقاً لمسؤولياتها كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، فهي تعمل في وضع لا مثيل له كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان دون وجود فعلي للدولة.

## 2.2 الصراع الفلسطيني الداخلي

منذ سنة 2007، بدأ وضع عمل الهيئة يزداد تعقيداً نتيجة للصراع الفلسطيني الداخلي بين حركتي فتح وحماس. سبب ذلك نقاشات وجدالات ساخنة داخل الهيئة خاصة فيما يتعلق بكيفية التعامل مع كيان حماس في غزة، ولوحظ فروق كبيرة في الآراء بين أعضاء مجلس مفوضي الهيئة في هذا الخصوص. تظهر هذه الاختلافات في وجهات النظر بين أعضاء مجلس المفوضين في التعبيرات المتعددة التي تستخدم للإشارة إلى كيان حماس في غزة ومن هذه التعبيرات المستخدمة مثلاً "حكومة الأمر الواقع" أو "نظام غزة" وغير ذلك. لا يستطيع فريق التقييم تقييم الهيئة بناءً على تعاملها مع كيان غزة ولا يستطيع أيضاً تقديم النصح لها في هذه القضية. هذه مسائل سياسية في جوهرها ذات أبعاد قانونية أبعد من منظور مرجعيتنا. بالتأكيد، الهيئة تعمل في سياق صعب حيث يوجد كيانان يمارسان وظائف حكومية، وكل منهما يرى بنفسه الشرعية ويتكبر لشرعية الآخر.

نجحت الهيئة في العمل بنزاهة في بيئة مليئة بالتجاوزات، وذلك دون مناصرة جهة على حساب جهة أخرى. إقتراحنا الوحيد في هذا السياق هو أن يعمل مجلس المفوضين على تحديد المصطلحات المستخدمة في بيانات وتقارير الهيئة التي تشير إلى كيان غزة لما في ذلك من وضوح لفريق عمل الهيئة وإنسجام في تقاريرها وبياناتها.

## 3.2. المانحون

المانحون يشكلون جزءاً من سياق عمل الهيئة حيث قدمت مجموعة صغيرة من المانحين الحكوميين الأوروبيين دعماً دؤوباً للهيئة منذ تأسيسها<sup>3</sup>

كانت الهيئة محظوظة في هذا السياق لأنها أستطاعت أن تخطط وتعمل بدعم مالي وسياسي ثابت. لم يكن بإمكانها إنجاز ما أنجزته دون الدعم والتعاون القوي والتمتين الذي تلقته.

<sup>3</sup>المانحون الخمسة الرئيسيون خلال السنوات 2008-2010 هم حكومات أو هيئات تنموية تشمل كل من: الدنمارك، هولندا، النرويج، السويد، سويسرا. ولعب المكتب التمثيلي لهولندا دور منسق المانحين.

## 2. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، المؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان

### 1.3. وضع الهيئة

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان هي المؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان حيث أنشأت في أيلول سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم "59"4 الذي أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات. حسب المرسوم الرئاسي تسمى المؤسسة "الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان"، ولكنها سميت فيما بعد بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وذلك سنة 2008.

بموجب المرسوم الرئاسي، يجب على الهيئة "متابعة وضمان جميع متطلبات حماية حقوق الإنسان في جميع القوانين، والأنظمة الداخلية، واللوائح القانونية الفلسطينية، وكذلك في العمل في دوائر، ومؤسسات، وهيئات الدولة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية"5. كما يطالب المرسوم الهيئة "بوضع دستور، وقوانين، ولوائح خاصة فيها تحكم عملها بطريقة تضمن إستقلاليتها، وفعاليتها وذلك بأسرع وقت ممكن"6. هذا البند يتيح للهيئة فرصة تحديد قانونها الأساسي مع وجود تضمين لضرورة عرض مسودة القانون على المجلس التشريعي للمصادقة. وفي الوقت نفسه تبنى مجلس مفوضي الهيئة اللوائح الداخلية الخاصة بالهيئة ملئ الفراغ.

هذه اللوائح الداخلية تعالج قضايا أساسية تتعلق بمجلس المفوضين، ومسؤوليات ومهام الهيئة إضافة إلى هيكليتها والتفويض الخاص فيها.

أكتسبت الهيئة وضعاً شبه دستوري سنة 2003 حيث يمنح القانون الفلسطيني الأساسي المعدل الذي أعلن في 18 آذار، 2003 الهيئة إعترافاً خاصاً، ويؤكد وضعها.

تنص المادة واحد والثلاثون على أنه ستنشأ بموجب القانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون شكلها ومهامها واختصاصها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني.

قدمت الهيئة مسودة قانونها للمجلس التشريعي الفلسطيني في أيار، 2005 آخذةً بعين الإعتبار المرسوم الرئاسي، والمادة واحد وثلاثين من القانون الأساسي المعدل. تحدد هذه المسودة شخصية مزدوجة للهيئة كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تقوم بوظيفة ديوان المظالم. مرر المجلس التشريعي هذا القانون بالقراءة العامة إلا أنه لم يستكمل بسبب تعطل عمل المجلس التشريعي سنة 2007.

<sup>4</sup>المرسوم الرئاسي الصادر في 30 أيلول، 1993، قرار رقم "59" سنة 1994. نشر في المجلة الفلسطينية الرسمية في 2 كانون ثاني، 1995.

<sup>5</sup>البند الثالث

<sup>6</sup>البند الثاني

حصلت الهيئة على الإعتماد الكامل سنة 2009 من لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان وحمائتها (ICC)، وأصبحت عضواً كاملاً في المنتدى الآسيوي الباسيفيكي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (APF). كما حصلت على الإعتماد الكامل الذي يقر بأن الهيئة ملتزمة بشكل كامل بالمعايير الدولية الخاصة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وإعلان مبادئ باريس<sup>7</sup>، وحصلت الهيئة على هذا الإعتماد بالرغم من عدم إعتراف الأمم المتحدة بـفلسطين كدولة، وعدم إنشاء الهيئة قانوناً كما هو متطلب في القانون الأساسي المعدل.

الهدف الإستراتيجي الأول في خطة الهيئة الإستراتيجية لسنة 2008-2010 هو إنشاء وفولذة دور الهيئة المستقلة لحقوق المواطن كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان التي تعمل أيضاً كديوان للمظالم لمتابعة إنتهاكات حقوق الإنسان<sup>8</sup>.

استنتج فريق التقييم أن الهيئة نجحت في إثبات وضعها كمؤسسة وطنية فلسطينية لحقوق الإنسان، وحققت من خلال خطتها الإستراتيجية إعترافاً محلياً ودولياً بهذا الوضع.

إن حصولها على إعتماد كامل من لجنة التنسيق الدولية، وعضوية كاملة في المنتدى الآسيوي الباسيفيكي يوضح مدى الإعتراف والقبول الدولي الذي حظيت به.

بدى الإعتراف والقبول الذي تحظى فيه الهيئة على المستوى المحلي واضحاً خلال اللقاءات التي أجراها فريق التقييم مع مسؤولين كبار في السلطة الوطنية الفلسطينية بما فيهم رئيس الوزراء، ووزير الداخلية، ووزير العدل، وأعضاء أكبر كتلتين في المجلس التشريعي الفلسطيني، كتلة فتح، وكتلة الإصلاح والتغيير، إضافةً إلى ممثلي منظمات غير حكومية موجودة في المركز والأقاليم.

اختبر فريق التقييم مدى الإعتراف بالهيئة كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان بطرحه السؤال التالي أثناء اللقاءات التي عقدها مع الجهات المختلفة "كيف تميزت الهيئة عن باقي المنظمات العاملة في حقل حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة؟". أجاب المستجوبون على هذا السؤال بطرح عدة ميزات الهيئة كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان مدرجين مسؤوليات وفوائد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمقارنة مع المنظمات غير الحكومية.

وطرح أحد ممثلي المنظمات غير الحكومية ذلك بشكل جلي بذكره سبع ميزات تتمتع فيها الهيئة حصرياً دون المنظمات غير الحكومية، وأهم هذه الميزات:

<sup>7</sup>المبادئ المتعلقة بوضع وعمل المؤسسات الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان وحمائتها في آيار 1992، قرار 1992/54، والجمعية العامة بقرارها رقم 134/48 الصادر في 20 كانون أول، 1993.  
<sup>8</sup>الوثيقة الإستراتيجية 2008-2010، آيار، 2008، ص18.

- أنشأت الهيئة بموجب مرسوم رئاسي مما يمكنها تطوير علاقات مباشرة متبادلة مع السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها حيث تشعر الشرطة، وقوى الأمن والمسؤولين من القاعدة حتى القمة بوجود عين الرقابة عين الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- الهيئة متخصصة في مجال حقوق الإنسان داخل النظام الفلسطيني، لا الإسرائيلي.
- لدى الهيئة سلطات تجعلها قادرة على التحقيق في شكاوى الأفراد، ومتابعتها مع السلطات القضائية والحكومية.
- لا تستطيع أي منظمة حقوقية أخرى العمل ضمن النظام.
- لا تستطيع أي منظمة فلسطينية أخرى مختصة بحقوق الإنسان تفتيش جميع أماكن الإحتجاز حيثما شاءت حيث أن الهيئة تتمتع بهذا الدور حتى داخل مراكز الإحتجاز التي تديرها الأجهزة الأمنية.
- إن وجود الهيئة يشجع القضاة، والمسؤولين على حماية حقوق الإنسان.
- إن الهيئة تلعب دوراً هاماً في بناء ثقافة حقوق الإنسان في فلسطين<sup>9</sup>.

وذهب الممثل نفسه ليصف فعالية عمل الهيئة في تحسين ظروف أماكن الإحتجاز، وتقليل حوادث التعذيب، والضغط لتحسين أداء الأجهزة الأمنية والمسؤولين الفلسطينيين بشكل عام، والمساهمة في تقليل نسبة إنتهاكات حقوق الإنسان. تعتبر هذه التعقيبات من قبل ممثلي المنظمات غير الحكومية في بيت لحم، ونابلس، ورام الله نموذجية، ومنسجمة مع تعقيبات مسؤولي السلطة الوطنية الفلسطينية بما فيهم وزراء ورؤساء مؤسسات.

خلص فريق التقييم إلى أن الهيئة معروفة وتتمتع بإحترام عالٍ لوضعها القانوني، وإستقلاليته، وخبرتها، وفعاليتها. بهذه الميزات حققت إعتراضاً واسعاً فيها كالمؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان.

لم تنتفع الهيئة بعد من قانونها الأساسي المتوقع والمطلوب حسب القانون الأساسي المعدل وهذا يؤثر سلباً على فعاليتها. بغض النظر عن الأسباب التي سادت آنذاك، وجب على قيادة الهيئة السابقين الضغط لسن قانون فور إنشاء المجلس التشريعي، أو حتى بعد تمرير القانون الأساسي المعدل، وليس الإنتظار حتى سنة 2005.

الحالة التي يعيشها المجلس التشريعي اليوم خارج نطاق سيطرة الهيئة ولا يوجد ما يمكنها عمله لتمرير قانونها الأساسي. يجب أن تحضر الآن لعرض مسودة قانون جيدة ومعدلة لعرضها على المجلس التشريعي فور عودة الحياة إليه وتوافر إمكانيات سن التشريعات.

<sup>9</sup>تعقيبات حصل عليها فريق التقييم أثناء لقائه ممثلي بعض المنظمات غير الحكومية في مدينة بيت لحم، 14 تموز، 2010.

مواطن العجز التي تكتنف مسودة 2005 كثيرة أهمها فشلها في منح الهيئة تفويض أوسع في مجال حقوق الإنسان تحتاجه كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان<sup>10</sup>. وفي ذات السياق، كانت اللجنة الفرعية الخاصة بموضوع الإعتاد عام 2009 المنبثقة عن لجنة التنسيق الدولية قد أوصت بإجراء بعض التعديلات.

## التوصية (1)

يجب على الهيئة تعديل مسودة القانون الذي عرض على المجلس التشريعي سنة 2006 بهدف عرض مسودة ليدرسها المجلس التشريعي في أول فرصة يستأنف فيها مهامه. يجب أن يسير التعديل باتجاه ضمان تلبية القانون لمتطلبات إعلان مبادئ باريس، واللجنة الفرعية الخاصة بإعتاد لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها. يجب أن يضمن التعديل تحديداً أن للهيئة تفويض ذي صلة بقانون حقوق الإنسان الدولي، ومعرّف فيه من قبل قانون حقوق الإنسان الدولي.

في ظل غياب قانون، تعمل الهيئة حسب النظام الداخلي الخاص فيها. إذا نظرنا إلى هذا النظام نجده محدوداً في منظره، وغير كاف للإيفاء بإحتياجات المؤسسة في هذه المرحلة من التطور خاصة أنه تم تبنيه في إنتظار تمرير قانون، وبالتالي كان مؤقتاً، وغير بعيد الرؤية.

على سبيل المثال، يرشحون أعضاء محددون لمجلس المفوضين دون تحديد مدة الخدمة، او وسائل الإنابة<sup>11</sup>. الأنظمة الداخلية تحدد بأن عضوية المجلس تنتهي فور تعيين مجلس دائم ينتخبه المجلس التشريعي المنتخب<sup>12</sup>، وهذا الأمر قد يحتاج إلى سنين نظراً للأوضاع السائدة.

## 2. التوصية (2)

يجب على الهيئة، أثناء مرحلة الإنتظار لتمرير قانون أساسي، تعديل نظامها الداخلي لضمان إنسجامه مع متطلبات مبادئ باريس، واللجنة الفرعية الخاصة بلجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها. يجب ان تعالج عملية التعديل على وجه الخصوص القضايا المتعلقة بعضوية مجلس المفوضين، بما في ذلك معايير العضوية، وإجراءات تعيين أعضاء جدد، ومدة الخدمة للأعضاء، وتناوبهم. كما يجب عليها ضمان وجود تفويض واسع ذي صلة بقانون حقوق الإنسان الدولي، وأن وظائفها، وصلاحياتها تتجه نحو النهوض بحقوق الإنسان التي يقرها قانون حقوق الإنسان الدولي.

<sup>10</sup> حسب مسودة المادة 16، على سبيل المثال، يمكن الهيئة النظر في الشكاوى المرتبطة بموضوع محدودية الحقوق المحددة، لكن لا تتمتع بأي صلاحيات تمكنها معالجة أي شكل من أشكال إنتهاكات حقوق الإنسان.

<sup>11</sup> الأنظمة الداخلية، الفقرة 5.

<sup>12</sup> الأنظمة الداخلية، الفقرة 4



## 2.3. مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، وديوان المظالم

يشير المرسوم الرئاسي، والقانون الأساسي المعدل إلى مؤسسة مستقلة تتمتع بتفويض خاص بحقوق الإنسان. ولا يشير إلى المؤسسة كديوان مظالم، أو أنها تلعب دور ديوان المظالم إلا أن مفهوم ديوان المظالم يبقى راسخ في الهيئة ووثائقها الرئيسية. النظام الداخلي للهيئة يشير إليها كمؤسسة وجدت بهدف العمل كديوان مظالم<sup>13</sup>. وتشير الخطة الإستراتيجية لسنة 2008-2010 لدور الهيئة كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، وكديوان مظالم لحقوق الإنسان<sup>14</sup>.

يبدو أن الإشارة لدور ديوان المظالم نبعث من سوء فهم جوهرى لأدوار ووظائف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وخطها بدور الهيئة في فترة ما في الأيام الأولى من نشأتها.

يبدو أنه كان يعتقد آنذاك بأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تعالج السياسة والقانون، وليس الشكاوى، والتحقيق، وأن التحقيق والشكاوى يندرج ضمن عمل ديوان المظالم، وبالتالي ينبغي أن تقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بوظيفة مزدوجة، وظيفتها كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، ووظيفة ديوان المظالم. في واقع الأمر، للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وظائف مختلفة تشمل العمل السياسي، والقانوني، والمناصرة، وزيادة الوعي العام في مجال حقوق الإنسان، وكذلك التدريب، ومعالجة الشكاوى والتحقيقات<sup>15</sup>.

أن تشير وثائق الهيئة بشكل مستمر لدور المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ودور ديوان المظالم كدور متميز يجعل الهيئة تبدو كمنظمة مهجنة، وهذا ليس له في واقع الأمر أساس، وينفي عنها صفة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان التي تتمتع بتفويض شامل على أساس قانون حقوق الإنسان الدولي. الوضع الحالي يبعث على الإنقسام، والإرباك بين صفوف فريق العمل داخلياً وخارجياً.

### التوصية (3)

يجب أن ترى الهيئة وتقدم نفسها كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، وليس كمنظمة مهجنة مكونة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وديوان المظالم. يجب عليها وعلى فريق عملها أن يروا ويقدموا عمل الهيئة كبرنامج متكامل ينسجم ونطاق ووظائف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كما هو منصوص عليها في مبادئ باريس بما في ذلك معالجة الشكاوى. إن استخدام مصطلح "ديوان المظالم" بالإشارة إلى عمله في معالجة الشكاوى، والتحقيقات يجب أن يتوقف.

<sup>13</sup>النظام الداخلي، الفقرة، 1.

<sup>14</sup>إنظر على سبيل المثال الهدف الإستراتيجي "1" "التأسيس وتعزيز دور الهيئة كهيئة وطنية لحقوق الإنسان التي تعمل أيضاً كديوان مظالم لمتابعة إنتهاكات حقوق الإنسان.

<sup>15</sup>إنظر مبادئ باريس، الباب الأول، الفقرة الثالثة، الباب الثالث، والباب الرابع على وجه الخصوص.

### 3.3 الحوكمة

لا يوجد نموذجاً مفرداً للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. للهيئة مجلس مفوضين كبير نسبياً حيث يتكون حالياً من مفوض مُفَرَّغ جزئياً، وستة عشرة مفوضاً متطوعين. يتم إختيار المفوضين من الشخصيات الفلسطينية البارزة التي تقيم في الأراضي الفلسطينية المحتلة وخارجها.

تعزى فعالية الهيئة جزئياً لأعضاء مجلس المفوضين وتميزهم حيث لعبوا ولا زالوا يلعبون أدواراً هامة على المستوى المجتمعي الأوسع على الرغم من عدم إمتلاك بعضهم لخلفية واسعة في حقوق الإنسان. أعضاء مجلس المفوضين معروفون بشكل واسع في المجتمع الفلسطيني ويتمتعون بدرجات عالية من الإحترام. إن شهرتهم وتميزهم مكن الهيئة تأسيس نفسها كمؤسسة قوية ومستقلة على الرغم من عدم وجود قانون أساسي لها. كما استطاعوا (مجلس المفوضين) حماية المؤسسة عندما تعرضت للضغط من قبل بعض أجهزة الحكومة، وأجهزة خارج الحكومة أيضاً.

#### التوصية (4)

للمستقبل القريب، يجب الإستمرار بإختيار أعضاء مجلس المفوضين على أساس شهرتهم، وموقعهم في المجتمع الفلسطيني، ويجب أيضاً الإستمرار في تسخير خبرة الهيئة في مجال حقوق الإنسان ليستفيد منها الفريق المهني العامل فيها. إن تقسيم الأدوار، والمسؤوليات، والخبرات صب في صالح الهيئة وسيستمر في ذلك في ظل الظروف السياسية الحالية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

يشكل جميع الأعضاء مجلس المفوضين، وعدد أقل منه يشكل اللجنة التنفيذية.

يجتمع مجلس المفوضين بحضور جميع أعضائه سنوياً، وتجتمع اللجنة التنفيذية غالباً حسب الحاجة، وعادةً ما تكون إجتماعات التنفيذية مفتوحة للمفوضين.

تختلف إجتماعات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الإقليم الآسيوي الباسيفيكي حسب نموذج المؤسسة. المؤسسات صغيرة الحجم التي تحوي أعضاء مفرغين بشكل كامل تجتمع شهرياً أو حتى أسبوعياً، وينطبق ذلك أيضاً على بعض المؤسسات الكبيرة والتي تحوي عدداً كبيراً من الأعضاء. لا تستطيع الهيئة عقد إجتماعات شهرية بحكم إقامة بعض أعضائها خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة. إن التوازن الحالي بين إجتماعات التنفيذية المتكررة، والجلسة السنوية الكاملة يبدو بالنسبة لفريق التقييم أمراً صحيح في ظل الظروف الحالية.

لا يوجد عنوان معياري للجسم الجماعي لأعضاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، ولكن هذا العنوان "مجلس المفوضين" غير مستخدم في أي مكان آخر في الإقليم الآسيوي الباسيفيكي. يسمى الأعضاء بشكل عام بالمفوضين ويشكلون بشكل جماعي الهيئة/ المفوضية.

## التوصية (5)

يجب على مفوضي الهيئة الإستمرار في عقد إجتماعات كاملة على أساس سنوي. يجب أن ينظر إليهم بشكل جماعي على أنهم الهيئة/ المفوضية، وليس كمجلس مفوضين. يجب عليهم في لقاءاتهم الكاملة تجسيد عملية رسم السياسة العليا للهيئة وإستراتيجياتها. في الفترة الواقعة بين الإجتماعات السنوية، يجب على المجلس التنفيذي المكون من خمسة مفوضين تنتخبهم الهيئة سنوياً في إجتماعها السنوي، تسيير عمل الهيئة.

ينظر إلى وجود أعضاء في مجلس الهيئة من خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة على انه أمر إستراتيجي وهام للغاية بالنسبة لفعالية الهيئة ومصداقيتها حيث يزود الهيئة بقاعدة واسعة بين الفلسطينيين المشتتين في بقاع الأرض، كما تزودها بدعم دولي هام يلزمها عندما تتعرض للضغط في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

ويعتبر فريق التقييم هذا الأمر بالغ الأهمية حيث تعكس عضوية الهيئة التوزيع المناسب للناس في الأراضي الفلسطينية المحتلة، غزة والضفة الغربية.

## التوصية (6)

ينبغي على الهيئة الإستمرار في تعيين أشخاص يقيمون خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة في مجلس المفوضين. كما يجب أن يكون عدد أكبر من أعضاء مجلس المفوضين من قطاع غزة.

تحدد الأنظمة الداخلية للهيئة ضرورة وجود مفوض عام للهيئة يتم إنتخابه من بين أعضاء المجلس. يصبح المفوض العام المدير التنفيذي للهيئة وممثلها الرئيسي الرسمي. حاول مجلس المفوضين وضع أحد أعضائه في هذا الموقع مراراً، لكنه فشل في إنجاز ذلك. المفوض العام الحالي يحتل هذا الموقع ولكن جزئياً، أي أنه غير مفرغ بشكل كامل. قضى المفوض العام الحالي الدورة الأولى، وبدأت الثانية في هذا الموقع حيث تنتهي في أيلول 2011. وعبر عن عدم إمكانية الترشح لهذا المنصب وتولي هذه المسؤوليات بعد إنقضاء المدة المحددة.

بالإضافة إلى المفوض العم للهيئة، يوجد المدير التنفيذي الذي يرأس فريق العمل، ويعتبر المستشار الرئيس لمجلس المفوضين. وفي حالة غياب مفوض عام مفرغ بشكل كامل للهيئة، تبقى المسؤوليات التشغيلية والإستراتيجية اليومية منوطة في موقع المدير التنفيذي. فيما إذا عين مفوض عام مفرغ بشكل كامل من بين أعضاء مجلس المفوضين، يجب أن يعاد النظر بطبيعة ووظائف هذا الموقع.

ونتيجةً لخبرة الهيئة، يجب مراجعة الهيكلية الإدارية العليا لها قبل إنتهاء دورة المفوض العام الحالي. ويجب أن تأخذ المراجعة بعين الإعتبار إن كان محبذاً الإستمرار بالوضع الحالي أم تبني هيكلية إدارية عليا جديدة.

## التوصية (7)

يحكم خبرتها وتجاربها، يجب على الهيئة مراجعة هيكلتها الإدارية العليا، ودراسة التقرير الناتج عن تلك المراجعة خلال الإجتماع السنوي القادم لمجلس المفوضين. يجب التركيز على واقعية تحديد مفوض عام يشغل هذا المنصب بشكل كامل وليس جزئي، وإن تتوفر الرغبة في ذلك إضافة إلى التركيز على إن كان هناك حاجة لهيكلية إدارية جديدة.

أهم الأمور التي يجب عليها دراستها:

- إن كانت الدورة الحالية لمنصب المفوض العام ستنتهي في أيلول، 2011، وإن وجب إستبدال موقع المفوض العام بموقع جديد، كأن يصبح موقع المفوض الرئيس للهيئة الذي يصبح رئيسها وممثلها على أعلى المستويات الحكومية؛
- وإن كان سيتم نتيجة لذلك تحويل موقع المدير التنفيذي للهيئة إلى موقع المدير التنفيذي الرئيس الذي يناط فيه عمل المستشار الرئيسي للهيئة، ورئيس فريق العمل المهني فيها، والناطق الرسمي لها، إضافة إلى منحه مسؤوليات واسعة للدفاع عنها ودعمها، وتنفيذ خطط عملها وخططها الإستراتيجية، وإدارتها.
- كما ينبغي مراجعة عناوين المواقع العليا باللغتين، العربية والإنجليزية.

أوصى فريق تقييم 2007 بتعيين عدد من المفوضين وتفريغهم بشكل كامل للهيئة. وتقبل فريقنا أهمية الحفاظ على التمييز بين العضوية رفيعة المستوى والتميزة لمجلس المفوضين وفريق العمل المهني. وبناءً على ذلك لا ندعم تعيين مفوضين عامين متفرغين بشكل كامل، فنحن نفضل إعادة ترتيب المسؤوليات، لأن وجود مفوضين عامين متفرغين بشكل كامل يمكن أن يؤدي لوجود بنية قيادية غير منسجمة داخل المؤسسة، وبالتالي التشكك في عملية صنع القرار، وكل ما هو متعلق بموضوع المساءلة.

## 4. التنفيذ اللامركزي

### 1.4. المكاتب الإقليمية

تعتبر المكاتب الإقليمية للهيئة الموزع الرئيسي لخدماتها حيث تؤدي أربعة وظائف رئيسية:

- معالجة الشكاوى

- زيارة مراكز الإحتجاز (السجون، مراكز الإعتقال، مؤسسات الرعاية الإجتماعية).
- رفع مستوى الوعي العام و؛
- التدريب.

ضمن الهيكلية المعدة لسنة 2008، يوجد لدى الهيئة برنامجين، برنامج الضفة الغربية، وبرنامج قطاع غزة. يرأس كل برنامج مدير ومنسقين إثنين حيث يتابع أحدهما التحقيق والشكاوى، والآخر نشر قضايا الوعي العام والتدريب. المقر المركزي للمدير والمنسقين في الضفة الغربية، رام الله، ومدينة غزة لبرنامج القطاع. يوجد لكل برنامج فريق فني يتكون من مدير البرنامج، ومنسقين إثنين، ومدراء المكاتب الإقليمية. يجتمع الفريق الفني مرة كل أسبوعين، ويطور خطط الأنشطة السنوية للبرنامج، ويشرف على تنفيذ الخطة من قبل المكاتب الإقليمية.

يوجد لبرنامج الضفة الغربية ثلاثة مكاتب إقليمية: مكتب شمال الضفة الغربية (نابلس حيث يوجد له مكتب فرعي في طولكرم يشغله باحث ميداني، وباحث ميداني آخر في مدينة جنين دون توفر مكتب له)؛ المكتب الإقليمي المركزي في الضفة الغربية مقره رام الله، ومكتب إقليم الجنوب مقره الخليل يتفرع عنه مكتب فرعي في بيت لحم. يوجد لبرنامج غزة مكتبان إقليميان، مكتب غزة والمحافظات الشمالية مقره (مدينة غزة)، ومكتب المحافظات الجنوبية مقره (خان يونس). يوجد لكل مكتب إقليمي مدير إقليمي، باحثين ميدانيين إثنين وفريق إداري.

قام أحد أعضاء فريق التقييم بزيارة المكاتب الإقليمية الثلاث في الضفة الغربية ومقر بيت لحم الفرعي<sup>16</sup>. شارك جميع أعضاء فريق العمل في هذه المكاتب في المناقشات التي أجريناها حول العمل والمكاتب. كان هناك محاولات للحصول على تصريح لتمكين فريق التقييم زيارة قطاع غزة إلا أنه لم يتحقق ذلك. لذا شارك فريق عمل غزة في عملية التقييم من خلال الربط الإلكتروني "فيديو كونفرنس" حيث أنضم مدير برنامج غزة للقاء فريق التقييم، وتبعه جميع أعضاء فريق عمل مكتب غزة لمناقشة قضايا تتعلق بفريق برنامج غزة الفني، وعمل، وأوضاع مكاتب البرنامج الإقليمية.

أوصى فريق التقييم لسنة 2007 تطوير وتقوية المكاتب الإقليمية حيث رأى في عملها وموظفيها قيمة عالية مشيراً إلى العمل المتميز الذي تنفذه على الأرض لمساعدة الناس العاديين في التغلب على المشاكل المتعلقة بحقوقهم<sup>17</sup>.

كريستوفر سيدوتي<sup>16</sup>

<sup>17</sup> الوثيقة الإستراتيجية لسنة 2008-2010، نيسان، 2008، ص 22.

خلص فريق التقييم الحالي إلى نفس النتيجة في هذا السياق، وصادق على تلك التقييم. إن خطة الهيئة لسنة 2007 نصت على إيجاد عشرة مكاتب إقليمية، وأعتبر فريق التقييم السابق هذا الرقم مرتفعاً للغاية، وتصعب إستدامته، ونظراً لذلك أوصى بتقليصه وزيادة سلطات تلك المكاتب، وتوضيح قضايا المساءلة والإشراف المتعلقة فيها بشكل أكبر. أخذت الهيئة تلك التوصيات بعين الاعتبار في خطتها الإستراتيجية لسنة 2008-2010 تحت عنوان "التخطيط المركزي، والتنفيذ اللامركزي"<sup>18</sup>.

خلص فريق التقييم الحالي إلى أن إعادة الهيكلية حققت نجاحاً واضحاً في نقل سلطة ومسؤولية التنفيذ إلى المكاتب الإقليمية مما زاد في فعالية هذه المكاتب، ومكّنها الوصول إلى شرائح كبيرة في المجتمع الفلسطيني، وتقديم خدمات محلية ذات جودة جيدة، والوصول إلى عدد كبير من الناس من خلال أنشطة زيادة الوعي العام.

#### التوصية (8)

يجب على الهيئة الإستمرار في إلزامها بالتنفيذ اللامركزي من خلال مكاتب إقليمية مزودة بإحتياجاتها بالشكل الصحيح.

#### 2.4 معالجة الشكاوى

تتلقى المكاتب الإقليمية الشكاوى بعدة طرق:

\* من الأشخاص الذين يزورون المكتب، أو يبادرون للاتصال معه أو مع أحد الأعضاء العاملين فيه؛

\* من أشخاص يشاركون في دورات زيادة الوعي العام في البلدات، والقرى، والمجتمع، والمنظمات غير الحكومية؛

\* من الأشخاص المحتجزين في السجون وذلك زيارة تلك السجون ومراكز الإحتجاز.

مسؤولية قبول الشكاوى رسمياً منوطة بالمدير التنفيذي. يقدم فريق عمل المكتب الإقليمي النصيحة، ويعد مسودة الخطاب التي تخضع لمراجعة مدير البرنامج، ومنسقه حيث يعمل على تعديل ما هو وارد فيها إن أقتضت الحاجة ذلك قبل تقديمها للتوقيع عليها من المدير التنفيذي.

يتولى المكتب الإقليمي مسؤولية متابعة الشكاوى التي تحظى بموافقة المدير التنفيذي مالم تثير الشكاوى قضايا سياسية أو قانونية لا يمكن متابعتها إلا على المستوى المركزي.

<sup>18</sup>الوثيق الإستراتيجية 2008-2010، نيسان، 2008، ص6.

ويوقع المدير التنفيذي على الخطاب المتعلق بالشكاوى إن كان مقدماً لمسؤول محلي، أو مسؤول مركز على السواء.

يلاحظ زيادة واضحة في حجم الشكاوى المقدمة للهيئة خلال مدة الخطة الإستراتيجية الحالية، ويبدو ان هذه الزيادة مطردة بشكل هام (إنظر الجدول "1") حيث أزدادت بمعدل 50% في الفترة الواقعة ما بين 2008-2009. وتطرد هذه الزيادة حالياً بمعدل يفوق سنة 2009 بـ 11%. تعتبر أرقام الشكاوى في أي مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان مؤشرات يكتنفها اللبس، ونتيجةً لذلك يجب توخي الحذر عند تفسير زيادة أو نقصان هذه الأرقام. يمكن القول، بالرغم من ذلك، أن أعداد الفلسطينيين الذين يقدمون للهيئة حاملون همومهم، ومظالمهم قد ارتفعت هذه السنة مقارنة بالسنوات الثلاث الماضية بشكل ملحوظ، ويعزى هذا الأمر إلى مصداقية الهيئة وقيمتها بأعين الفلسطينيين.

إن زيادة عدد الشكاوى بهذا الشكل يضع فعالية المؤسسة في دائرة الخطر حيث تعتبر معالجة الشكاوى أحد الأنشطة الجوهرية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وبالتالي يمكن أن تلقي بظلالها على عمل المؤسسة مالم تتم معالجتها بفعالية ونجاعة. يمكنها الإخلال في أولويات وإستراتيجيات المؤسسة مالم تحتوي المؤسسة الأعباء الملقى عليها، وتسيطر على الشكاوى التي تتسلمها وتتابعها.

يمكن أن تشغل المؤسسة بالشكاوى، وبالتالي تتعامل بردات الفعل فقط على الضغوطات الخارجية التي تتعرض لها وليس بطريقة إستراتيجية تعكس قدرتها على تنفيذ برنامجها حسب رؤيتها وإرادتها. الهيئة لم تصل هذه النقطة، ولكن قد تنزلق في ذلك إذا ما أستمर حجم الشكاوى التي تتسلمها بالتزايد على هذا النحو.

#### الجدول (1): الشكاوى المستلمة خلال 2006-2010

2010 كانون ثاني-حزيران	2009	2008	2007	2006	
369	641	641			شمال الضفة الغربية
421	754	509			وسط الضفة

<sup>19</sup> بيانات إحصائية مصدرها التقارير السنوية للسنوات (2007، 2008، 2009)، والتقارير نصف السنوية حتى 2010

					الغربية
700	1054	808			جنوب الضفة الغربية
1490	2449	1733			المجموع الجزئي
427	993	576			غزة
1917	3442	2309	2007	975	المجموع الكلي

#### التوصية (9)

يجب على الهيئة متابعة وتقوية إستراتيجياتها من حيث

- فرز الشكاوى الأقل أهمية من خلال تقييم مباشر لـ:

\* إن كانت الشكوى واقعة ضمن صلاحيات الهيئة أي أنها تتعلق بقضايا حقوق الإنسان وليس مجرد قضية تتعلق بعدم الإنصاف، أو سوء الإدارة، و

\* أهمية الشكوى، أي إن كانت غير ذي صلة، وبالتالي إسقاط أي شكوى لا تندرج ضمن الصلاحيات، أو تثير قضايا غير هامة.

- استخدام إجراءات سريعة وغير رسمية لحل الشكاوى قبل الدخول في مراحل البيروقراطية، والمقصود هنا التصرف بسرعة كأن تتحدث هاتفياً إلى صاحب الشأن وترتيب إجتماع مبدئي على المستوى المحلي لتسوية المسألة بالتراضي.

- تنظيم إجراءات الشكاوى لمعالجة أكبر عدد ممكن منها على المستوى الإقليمي. يمكن مثلاً مطالبة المدير التنفيذي بتوقيع الرسائل الأولية والنهائية ذات العلاقة بالشكوى فقط، وترك مسائل الإتصال، والمخاطبة لموظف في الهيئة يصلح للقيام في ذلك، والشخص الذي يرشحه صاحب الشأن نيابةً عنه.



لا شك في وجود إستراتيجيات أخرى يمكن الهيئة تبنيها لتجنب خطر الإنشغال في موضوع الشكاوى فقط، ويمكن إستكشاف ذلك من خلال النقاش مع فريق الشكاوى على المستويين الإقليمي والمركزي.

ينبغي دمج هذه الإستراتيجيات والإجراءات المعدلة في دليل معدل، وموقع رسمياً لمعالجة الشكاوى. قدم فريق التقييم لسنة 2007 توصية مماثلة، وتم إعداد دليل في ذلك، ولكن عيوب هذا الدليل أنه يستند على القانون الذي لم يمرر بعد من قبل المجلس التشريعي. يوضح إجراءات معالجة الشكاوى على أساس الصلاحيات التي لم تحصل عليها الهيئة بعد، وقد لا تحصل عليها في الزمن القريب، وبالتالي يصعب على فريق العمل إستخدامه. يمكن أن يصبح تبني الهيئة وتنفيذها لتوصيات هذا التقرير ذات الصلة بتغيير إجراءات معالجة الشكاوى أمرٌ خارج إطاره الزمني.

### التوصية (10)

يجب على الهيئة مراجعة دليل الشكاوى ليعكس مضمون القانون الحالي الذي ينظم عملها، وإستراتيجياتها، والإستراتيجيات المحددة في هذا التقرير. ويجب أن تجري عملية التعديل بصورة إستشارية تسمح للفريق المختص بمعالجة الشكاوى بالمساهمة فيها، وتقديم الدليل المعدل لمجلس المفوضين للموافقة الرسمية عليه.

يحلل فريق عمل الهيئة الشكاوى على مستوى البرنامج حيث يوجد لكل برنامج في الضفة الغربية وقطاع غزة منسق للتحقيقات والشكاوى، وتعتبر عملية تحليل الشكاوى جزءاً من مسؤولياته. يقدم المنسق تقارير تحليلية شهرية عالية الجودة، وتقرير سنوي ممتاز<sup>20</sup>. تعتبر عملية التحليل هامة للغاية كوسيلة لتحديد وفهم نماذج إنتهاكات حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والتغيرات التي تحصل لهذه النماذج مع مرور الوقت. للتقارير الشهرية قيمة عالية بالنسبة للهيئة والمؤسسات الخارجية المهتمة في مراقبة التطورات الحاصلة<sup>21</sup> ولكن التقارير السنوية تحوي تحليلات أوسع وأعمق مما تحويه التقارير الشهرية على المدى الأبعد. ينبغي أن تؤثر هذه التقارير على التحقيقات الأخرى التي تجريها الهيئة، وأن تثري عملها السياسي والقانوني، والبحثي أيضاً. كما يجب عليهم إعلان التخطيط الإستراتيجي ثلاثي السنوات للهيئة وتطوير خطط العمل السنوية التابعة لها.

### التوصية (11)

يجب أن تستمر الهيئة في تحليل الشكاوى التي تتسلمها لتحديد نماذج إنتهاكات حقوق الإنسان. وبناءً على ذلك، يجب أن تعد الهيئة تقارير تحليلية حول السياسات والممارسات التي تثيرها الشكاوى، وتحليل تلك

<sup>20</sup>التقرير السنوي الأخير الذي تم نشره عبارة عن متابعة للشكاوى والرقابة على مراكز الإحتجاز في الأراضي الفلسطينية المحتلة لسنة 2008. أما تقرير سنة 2009 مازال في طور الإعداد.

<sup>21</sup>تحدث خبير حقوق الإنسان في مكتب تنسيق شرطة الإتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية، لفريق التقييم عن قيمة التقارير التحليلية الشهرية التي تصدر عن الهيئة.

السياسات والممارسات حسب معايير حقوق الإنسان الدولية والوطنية، وصياغة توصيات لإلتزام أفضل في حقوق الإنسان.

### 3.4. زيارة مراكز الإحتجاز

يعمل فريق المكتب الإقليمي على زيارة أماكن الإحتجاز بانتظام وبشكل مفاجيء أيضاً. تشمل هذه الزيارات السجون، ومراكز الإحتجاز التابعة لجهاز الأمن الوقائي، والمخابرات العامة، ومراكز الأحداث، ومؤسست الرعاية الإجتماعية.

ضمن برنامج الزيارات المنتظمة، يجب زيارة كل مركز إحتجاز مرة واحدة شهرياً على الأقل. ويضاف إلى ذلك زيارة مفاجئة عندما يجيب موظف الهيئة على شكوى محددة، أو طلب زيارة، أو عندما يكون هناك سبب لدى هذا الموظف للاعتقاد بوجود إنتهاك لحقوق الإنسان، أو إحتمال حصول ذلك في مركز الإحتجاز. يطبق برنامج الزيارات المنتظمة والمفاجئة في جميع مراكز الإحتجاز التابعة للسلطة الفلسطينية. ولكن في غزة، يمنع فريق عمل الهيئة من دخول مراكز الإحتجاز التي تديرها الأجهزة الأمنية. يطبق برنامج الزيارات المنتظمة والمفاجئة هناك فقط على أماكن الإحتجاز التي تديرها الشرطة.

عدد الزيارات التي نفذها فريق عمل الهيئة كبير للغاية، ويعكس ذلك الأولويات العليا التي توليها الهيئة لهذا الأمر (انظر الجدول 2).

### الجدول (2) زيارة أماكن الإحتجاز

201022	2009	2008	2007	2006	
كانون ثاني - حزيران					
282	889	532			الضفة الغربية
113	96	155			غزة
395	985	687	439	360	المجموع الكلي

<sup>22</sup>تغطي هذه الإحصائيات مدة ستة شهور فقط

قام أحد أعضاء فريق التقييم ومساعدته للبحث بزيارة أماكن الإحتجاج في الخليل، ونابلس، ورام الله كجزء من زيارته للمكاتب الإقليمية. إن حقيقة قدرة الهيئة على ترتيب هذه الزيارات بسرعة وبموجب إشعار بسيط، علماً بأن الزائرون أجنب، يعكس فعالية العلاقة بين فريق عمل الهيئة، وسلطات مراكز الإحتجاج والمسؤولين. إن هذه العلاقة بين الهيئة والمسؤولين منتظمة وعادية، ويمكن القول أن زيارة ممثلين عن الهيئة ومستشارين خارجيين أمرٌ مرحب فيه وسيستمر.

تمكن عضو فريق التقييم من خلال زيارة مراكز الإحتجاج التعرف على بيئة عمل الهيئة حيث رافقه أثناء زيارته لهذه المراكز عضوان من فريق عمل المكتب الإقليمي في كل زيارة للتعرف على طبيعة العلاقة بين فريق عمل الهيئة ومسؤولي مراكز الإحتجاج. كما أستطاع التحدث على أفراد مع عدد من المحتجزين لفترة زمنية بسيطة في كل مركز وطأته قدماء. أتضح قدرة فريق عمل الهيئة على زيارة أي قسم في المركز يرغبون بزيارته. لم يفرض أي قيد على زيارة عضو فريق التقييم لمراكز الإحتجاج حيث تمكن مشاهدة ، وفعل كل ما رغب فيه.

كانت العلاقة بين فريق عمل الهيئة ومسؤولي المراكز ودية وجيدة، دون وجود أي دليل أو مؤشر على وقوع فريق عمل الهيئة في شباك هؤلاء المسؤولين. إن الألفة التي لوحظت بين الفريقين، تدل على إستمرارية وإنتظام الإتصال بينهما. كان هناك تبادل لوجهات النظر بين فريق عمل الهيئة ومسؤولي مراكز الإحتجاج. إن دل هذا الأمر على شيء، إنما يدل على أن القضايا التي أثرت أثرت بشكل منتظم، ونوقشت بشكل حسن بين الفريقين، وأن مسؤولي مراكز الإحتجاج كانوا مدركين لوجهة نظر الهيئة التي كانت نقدية لإدارة تلك المراكز.

أخبر فريق التقييم وقبل ذلك بأن تدخل الهيئة بما يتعلق بتدخلها في مسائل أشخاص محددين، أو زياراتها لمراكز الإحتجاج أدى إلى تحسن واضح في ظروف ومعاملة المحتجزين في مراكز الإحتجاج. على سبيل المثال، كان هناك إتفاق واسع بين العديد من الأشخاص والمؤسسات التي تحدث إليهم عضو الفريق بما في ذلك المنظمات غير الحكومية أن التعذيب والمعاملة المهينة وغير الإنسانية قد إنخفضت خلال الأشهر الثمانية عشرة الماضية، وأن الظروف الفعلية في العديد من تلك المراكز (نوعية الطعام والكمية، والوقت الذي يقضونه خارج الزلزلة "الفورة"، والحصول على الإستشارة القانونية المستقلة، والمعالجة الصحية) قد تحسنت.

تركزت معظم شكاوى المحتجزين على قانونية الإحتجاج، وعدم معرفة موعد الإفراج عنهم. تظهر هذه القضية حاجة الهيئة لدمج معالجتها للشكاوي، ودفاعها عن تلك القضايا. نادراً ما يمتلك مدراء مراكز الإحتجاج المحليين سلطة الإفراج عن محتجز. تبدو الإرادة لديهم واضحة في الحديث عن أسباب إحتجاج شخص ما، والتعبير عن أرائهم فيما إذا كان هذا الشخص يستحق الإحتجاج. لا يوجد لديهم سلطة الإفراج عن

أي محتجز حتى في حال وجود قرار محكمة بالإفراج عنه. واجهت الهيئة هذا النوع من القضايا على المستوى المحلي من خلال زيارات موظفي المكاتب الإقليمية لمراكز الإحتجاز، ومناقشتهم لتلك القضايا مع مدراء المراكز، ومركزياً من خلال التمثيل المباشر الذي يجمعهم مع وزراء ومسؤولين عن إدارة وسلوك مراكز الإحتجاز. تحل بعض الشكاوى على أساس فردي كنتيجة لرفع الهيئة للقضية الفردية لمسؤولين رفيعي المستوى في السلطة الوطنية الفلسطينية. بعض الشكاوى تحتاج للمعالجة على أساس جماعي كذلك المرتبطة منها بقضايا عامة كالفشل في تنفيذ قرارات الإفراج التي تصدر عن المحكمة.

## التوصية (12)

- يجب على الهيئة أن تستمر ببرنامج الزيارات المنتظمة والفجائية لمراكز الإحتجاز في فلسطين.
- يجب أن تستمر المكاتب الإقليمية في المحاولة لحل القضايا التي تثار أثناء زيارتهم لتلك المراكز محلياً بطرق غير رسمية بالحديث مع مدراء ومسؤولي المراكز.
- يجب أن تقدم المكاتب الإقليمية تقارير شهرية للمكتب المركزي حول زيارتها لمراكز الإحتجاز، وتبسيط الضوء على القضايا الرئيسية التي تثار أثناء الزيارات، وجذب الإنتباه للقضايا التي تحتاج للمعالجة على المستوى المركزي وليس المحلي.
- يجب على دائرة المكتب المركزي ذات الصلاحية إعداد تحليل شهري للمفوضين حول زيارات السجون بما في ذلك القضايا التي تحتاج للمرافعة مع السلطة الوطنية الفلسطينية أو كيان غزة.

وجه فريق التقييم للمحتجزين الذين تمت مقابلتهم أسئلة فيما إذا كانوا يعرفون الهيئة ولديهم إتصال مع فريق عملها. كانت إجابة هؤلاء الذين قضاوا في مراكز الإحتجاز أكثر من أسبوعين أو ثلاثة بالإيجاب، وقالوا أنهم رفعوا لها شكاواهم. أما اللذين أحتجزوا حديثاً، أجابوا بالنفي حيث قالوا أنهم لا يعرفونها. يبدو أن الإتصال الأول يبدأ خلال الزيارة المنتظمة، ويمكن أن يتم من خلال زيارة مفاجئة تحصل لوجود شكوى. المحتجزون الجدد قد يتعرضون لسوء المعاملة ولكن قد لا يكون عندهم فكرة عن الهيئة حتى تتم الزيارة التالية المنتظمة. الفترة التي تلي الإحتجاز مباشرة هي الأكثر حرجاً حيث يمكن أن يتعرض فيها المحتجزون للتعذيب وسوء المعاملة، ولهذا ينبغي تقديم النصح لهم فور إحتجازهم وإعلامهم بوجود الهيئة وإمكانية تحقيقها وتسلمها شكاوى حول إنتهاكات حقوق الإنسان. كما يجب تعريفهم بكيفية إجراء إتصال ملح مع مسؤول من الهيئة.

### التوصية (13)

يجب على الهيئة إصدار منشور أو كتيب يتمكن المحتجون من خلاله التعرف على إجراءاتها، وصلاحياتها، وبرامج زيارتها لمراكز الإحتجاز، وكيف يمكن ترتيب لقاء مع فريق عمل الهيئة خلال الزيارة، ورفع شكاوى ضد إنتهاكات حقوق الإنسان، وكيف يمكن الإتصال مع فريق عمل الهيئة عند حصول إنتهاك معين لحقوق الإنسان أو وجود خطر إمكانية حصول هذا الإنتهاك.

. ويجب على الهيئة مطالبة المؤسسات المسؤولة عن مراكز الإحتجاز بالموافقة على توفير هذا المنشور أو الكتيب لجميع المحتجزين كمعيار وجزء من عملية الإحتجاز.

تتولى الهيئة مسؤولية محددة إتجاه الأطفال الذين يتم إحتجازهم حيث يخصص قانون حقوق الإنسان الدولي بنداً واضحاً لضمان سلامتهم، وفصلهم عن المحتجزين الكبار. يقوم فريق عمل الهيئة بزيارة مراكز إحتجاز الأحداث، ومراكز إحتجاز الكبار. فعند زيارة مراكز إحتجاز الكبار لا بد من إتخاذ بعض الخطوات للإستفسار عن وجود محتجزين أحداث بينهم لإتخاذ اللازم لحماية حقوق الإنسان الخاصة فيهم.

### التوصية (14)

يجب على فريق عمل الهيئة، أثناء زيارته لمراكز الإحتجاز، إعطاء الأولوية للرقابة على سلامة وصحة الأحداث. يجب عليهم تحديد في كل زيارة إن كان هناك أحداث محتجزين في مراكز إحتجاز الكبار، وإن تبين ذلك، عليهم مقابلة هؤلاء الأحداث والإطمئنان على سلامتهم وفعل كل ما هو لازم لضمان فصلهم عن الكبار، وأن ظروف إحتجازهم تتواءم ومعايير حقوق الإنسان الدولية الخاصة في إحتجاز الأحداث.

#### 4.4. زيادة مستوى الوعي العام

يتولى فريق عمل المكتب الإقليمي عدة أنشطة في مجال زيادة مستوى الوعي العام حسب الخطة السنوية التي نالت موافقة فريق البرنامج الفني. تشمل هذه الأنشطة فعاليات ينظمها المكتب الإقليمي، وفعاليات ينظمها آخرون يوجهون دعوات لموظفي المكتب للمساهمة فيها. تحوي الخطة أرقاماً بعدد الأنشطة التي ينبغي تنفيذها، وليس نوعية الأنشطة الأكثر فائدة.

أغلب أنشطة زيادة الوعي العام التي تنظمها المكاتب الإقليمية تشمل بشكل أساسي تزويد المشاركين بالمعلومات، وعلى وجه الخصوص المعلومات المرتبطة بالهيئة وعملها، ومسؤولياتها. يحتاج فريق العمل لمواد رئيسية ليستخدما كأساس لأنشطة زيادة مستوى الوعي العام التي تقدم للمشاركين. يوجد لدى الهيئة مجموعة ممتازة من الكتيبات التي تحوي معلومات رئيسة موضوعة بشكل يسهل قراءته وفهمه. يجب أن يضطلع جميع الموظفين الذين يشاركون في تنظيم هذه الأنشطة بالموارد، والمواد المخصصة لذلك، وبشكل أكبر بمهمة الهيئة وصلاحياتها، ووظائفها، وإجراءاتها، وسياساتها، ووجهة نظرتها من القضايا التي تثار في هذه الأنشطة.

#### التوصية (15)

يجب على الهيئة أن تضمن توفر المواد والموارد الرئيسية التي تلزم المكاتب الفرعية في أنشطة زيادة الوعي العام، وأنهم على معرفة في المواد المخصصة لهذا الغرض، ولديهم القدرة على التحدث بدقة حول الهيئة، ومهمتها، وصلاحياتها، ووظائفها، وإجراءاتها، وعلى وجه الخصوص طبيعة صلاحياتها المتعلقة بالشكاوى، وكيف تقدم الشكاوى. يحتاج فريق عمل المكاتب الإقليمية للتدريب في مجالات وسائل، وأساليب زيادة الوعي العام كجزء من برنامج تدريب وتطوير فريق عمل الهيئة.

فوائد أنشطة زيادة مستوى الوعي العام كثيرة، أهمها تزويد المواطنين بمعلومات حول الهيئة وأنشطتها، وخصوصاً صلاحياتها في معالجة الشكاوى. فغالباً ما ينتج عن هذه الأنشطة زيادة في عدد الشكاوى التي يقدمها ضحايا إنتهاكات حقوق الإنسان أملاً منهم في الحصول على المساعدة. وعلى أية حال، لا يوجد تقييم لأثر هذه الأنشطة وبالتالي يصعب تقييم إن كانت المنافع التي يتم جنيها من هذه الأنشطة تتناسب وتكاليفها. المشاركة في أنشطة زيادة الوعي تستغرق وقتاً، وتشكل عبئاً على موارد فريق العمل. لا يوجد معايير إرشادية لفريق عمل المكاتب الإقليمية في خصوص إتخاذ قرار متى يلزم عقد مثل هذه الأنشطة أو المشاركة فيها.

#### التوصية (16)

يجب على الهيئة تطوير معايير إرشادية للمكاتب الإقليمية في مجال تحديد الحاجة لأنشطة زيادة الوعي العام، والوقت المناسب لعقدتها.

#### 5.4. التدريب.

تجري الهيئة دورات تدريبية لمجموعات مختلفة في الأقاليم تشمل الشرطة، وموظفي السجون، والأجهزة الأمنية. تجرى هذه الأنشطة حسب الخطة السنوية التي تتال موافقة فريق البرنامج الفني. يختلف التدريب عن أنشطة زيادة الوعي العام حيث يركز على نقل المعلومات والمهارات أيضاً لتطبيق هذه المعلومات على

الأرض في بيئة عمل المتدربين. يتطلب تطوير برنامج التدريب ومواده خبرة وتجربة في إجراء التدريب. كما يتطلب العرض الجيد والمؤثر للتدريب معرفة واسعة في الموضوع، ومهارات تدريبية عالية كأساليب التعلم التفاعلية المخصصة للكبار.

قدم الكثيرون من فريق عمل الهيئة إليها ولديهم خبرة وتجربة عالية في التدريب. فمنهم من تلقى دورات تدريبية رسمية في واحد من أساليب التدريب أو أكثر. كما تقدم الهيئة لموظفيها فرصاً للتدريب على التدريب، ولكن غالباً ما تكون هذه الدورات قصيرة وغير رسمية تؤدي إلى تأهيل المتدربين.

فريق عمل المكاتب الإقليمية في برنامج الضفة الغربية يجرون الدورات التدريبية بأنفسهم. يتواجد منسق التدريب في برنامج الضفة الغربية في المكتب المركزي، ويقدم بعض مواد التدريب للمكاتب الإقليمية. وعلى أية حال، فهي لا تقدم أي برامج تدريبية، أو أدلة تدريبية، أو مواد مصادر تعتبر معيارية في جميع مكاتب الهيئة.

تستخدم الهيئة نموذج معياري لتقييم التدريب يعبئه المشاركون في نهاية كل تدريب. وبعد تعبئة النموذج، يبعث إلى المكتب المركزي لتحليله والإستفادة منه. بالرغم من تعبئة هذا النوع من النماذج في جميع الدورات التدريبية التي نظمت سنة 2009 و 2010، لم يتم دراستها وتحليلها. تطالب المكاتب الإقليمية بالتعقيب على أدائها في الدورات التدريبية، ولكن دون جدوى، والهيئة ذاتها لا تتوفر لديها معرفة بأثر وفعالية تلك الدورات.

يتواجد منسق برنامج غزة في مكتب مدينة غزة، ويجري شخصياً معظم التدريبات التي ينظمها برنامج غزة بمساعدة محدودة من فريق عمل المكتب الإقليمي هناك. يتولى مسؤولية تقييم الدورات، ودراسة، وتحليل نماذج التقييم التي يعبئها المشاركون. ولأنه يجري ذلك بنفسه شخصياً، لم يعمل على إيجاد موارد، وأدلة معيارية خاصة بالتدريب ليستخدما موظفوا المكاتب الإقليمية.

### التوصية (17)

لضمان مهنية الهيئة في إعداد، وإجراء، وتقييم عملها التدريبي، يجب على الهيئة إيجاد موقع خاص لخبير تدريب مختص لتولي الأمور التالية:

- مسؤولية النشاطات لتدريبية الرئيسة لضمان جودة البرامج التدريبية.
- إعداد دورات تدريبية معيارية، إضافةً إلى إعداد البرامج التدريبية، والأدلة الخاصة بذلك، ومواد المصادر التي يمكن فريق العمل إجرائها في جميع الأقاليم.

- التدقيق الداخلي لمؤهلات التدريب المتوفرة لدى فريق العمل والتي حصلوا عليها من خلال الدورات الرسمية والدورات القصيرة، ويجب أيضاً الإحتفاظ في سجل خاص للمؤهلات، والخبرات التدريبية عند كل عضو من أعضاء الفريق.
- إعداد نموذج معياري لتقييم الدورة يعينه كل مشارك في نهاية الدورة؛
- تحليل هذه النماذج لتقييم تقييم المشاركين لكل عنصر من عناصر كل دورة؛
- تقديم تقييم تحليلي للدورة لمدراء المكتب المركزي، ومدراء المكتب الإقليمي، وجميع أعضاء فريق العمل في المنطقة التي يجري التدريب فيها.

- يجب منح أعضاء فريق عمل الهيئة القادرين على إجراء تدريبات فرصاً "دورات تدريب المدربين" (TOT) تدريبات رسمية أو غير رسمية.

نظراً لأهمية التدريب في عمل الهيئة، ووجود شك في فعاليته، فإن فريق التقييم يدرس برنامج التدريب وقيمه ويراجعه على أساس مهني.

#### التوصية (18)

يجب تقييم ومراجعة برنامج تدريب الهيئة من قبل خبير خارجي مختص في التدريب لتحديد فعاليته برامج التدريب السابقة ووضع توصيات تطويرية للمستقبل.

#### 6.4. الدعم والإدارة

خلال زيارة فريق التقييم للمكاتب الإقليمية، عبر موظفوا هذه المكاتب عن عدة قضايا تقلقهم. ولكن بحكم قصر وقت زيارتنا لتلك المكاتب، لم نستطع تحليل وضع كل مكتب بشكل مفصل أو أن نقيم القضايا التي تقلق فريق عمل هذا المكتب. ولكن ننظر بأهمية كبرى إلى ضرورة دراسة مجلس المفوضين، والمدير التنفيذي لوجهات نظر موظفي المكتب الإقليمي وتقدير شرعية القضايا التي أثارها خلال زيارتنا لهم.

أثار موظفوا المكاتب الإقليمية قضايا تتعلق بالدعم الذي يقدم لهم بشكل فردي وجماعي. الإختلاف بين مكتب وآخر فيما يتعلق بالتأكيد، والأولويات بدى واضحاً، ولكن الشيء المشترك بين هذه المكاتب في هذا السياق



ضخامة حجم الطلبات الملقى على كاهلهم، وعدم توفر الدعم الكافي لهم لأداء عملهم. تحدثوا عن ساعات العمل الطويلة، وضرورة توفرهم للمراجعين 24 ساعة يومياً، سبعة أيام في الأسبوع. وأشاروا إلى قضية الوقت المفقود لصعوبة المواصلات، ليس لعدم إنتظام السفر في الأراضي الفلسطينية المحتلة فقط، وإنما لبطء، وعدم نجاعة خدمات النقل العامة. كما تحدثوا عن تعرضهم لمخاطر مادية وللتهديد. وصف الباحثون الميدانيون، على وجه الخصوص، أثر عملهم على أنفسهم، وعلى عائلاتهم نتيجة مشاهدتهم لأعمال العنف، وما ينتج عنه من آثار.

أعتبر البعض منهم ما يصرف لهم من رواتب لا يكفيهم، وعقبوا على القضايا المالية ذات العلاقة بعملهم حيث ذكروا أنهم ينفقون من أموالهم لتغطية بعض المصروفات الخاصة بعملهم دون أن يستردونها، وللمثال على ذلك، ذكروا قضية الهواتف النقالة حيث ما ينفقونه ثمن مكالمات خاصة بعملهم يفوق ما يقدم لهم من الهيئة في هذا الخصوص، وتحدثوا أيضاً عن تكاليف المواصلات المرتبطة باستخدام مركباتهم الخاصة بسبب بطء المواصلات العامة، وهدرها للوقت. فريق التقييم ليس في موقع تقييم هذه الإهتمامات، ولكن نوصي بأهمية قيام الهيئة بذلك.

انبهر فريق التقييم بالتزام وكفاءة موظفي المكاتب الإقليمية خاصة أنهم لم يعبروا عن تذمرهم حول ساعات العمل الطويلة، والضغط الذي يتعرضون له، لكنهم عبروا عن قلقهم لعدم إعتبار أوضاعهم، وحاجاتهم لمبادرات تمكنهم التغلب على حالة الضغط التي يواجهونها.

عبر جميع موظفي المكاتب الإقليمية عن قلقهم إزاء حجم العمل الملقى على عاتقهم، وحاجتهم لمزيد من الموظفين. إن زيادة عدد الشكاوى التي تقدم للهيئة في هذه المرحلة إنما تبرز مثل هذه المطالب. كما لوحظ بعض الإختلافات حول قضايا محددة، وأمور أخرى أثرت، يعتقدون أنها بحاجة لمزيد من الإهتمام، يمكن تلخيص أهم هذه الأمور فيما يلي:

- حدد مكتب إقليم الجنوب، ومكتب الوسط في الضفة الغربية إحتياجهم لباحث ميداني إضافي؛
- حدد مكتب إقليم الشمال في الضفة الغربية حاجته للمساعدة الإدارية في مكتب نابلس، ومساعد في مقر الهيئة بطولكرم لأنه لا يوجد من يحل محل الباحث الميداني عند خروجه للعمل خارج المكتب؛
- لا يتوفر لمكتب الجنوب ولا لمكتب الوسط في الضفة الغربية مركبة حيث عبرا عن حاجتهم لذلك؛
- عبر مكتب الشمال الإقليمي في الضفة الغربية عن حاجته لمقر في مدينة جنين وذلك للباحث الميداني هناك حيث يعمل هذا الباحث من بيت إلى بيت مستخدماً مركبته الخاصة.
- أشاروا في جميع المكاتب الإقليمية لتكاليف الهاتف النقال التي تتجاوز ما تقدمه لهم الهيئة من علاوة للمكالمات الهاتفية.

نكرر مرة أخرى أن فريق التقييم ليس في موقع تحديد أي المكاتب الإقليمية بحاجة لزيادة عدد موظفيها، ولماذا، ولكن نوصي بأن تنتظر الهيئة في هذا الموضوع.

### التوصية (19)

يجب مراجعة عمليات المكاتب الإقليمية سنوياً أو مرة كل سنتين لتحديد احتياجاتها.

أهم الأمور الواجب مراجعتها:

- مراجعة حجم العمل في كل مكتب من المكاتب الإقليمية لتحديد إن كان هناك حاجة لزيادة عدد فريق العمل، وإن ثبت ذلك، دراسة ضرورة ذلك، وإمكانية تحقيق ذلك؛
- تقييم التكاليف المالية التي يتحملها موظفوا المكاتب الإقليمية شخصياً دون إسترادادها، وطريقة تخفيف ذلك؛
- ضمان حصول موظفي المكاتب الإقليمية على الدعم النفسي عند الضرورة، نتيجةً لما يتعرضون له من ضغط وصدمات ذات صلة بعملهم.

أحد المسائل اللوجستية التي طرحت أمام فريق التقييم هي عدم توفر مركبة لبعض المكاتب الإقليمية. زود المكتب الإقليمي في شمال الضفة الغربية حديثاً بمركبة، ولكن المكاتب الإقليمية الأخرى لم تحصل على ذلك بعد. تعتبر الأقاليم واسعة إلى حد ما ولا يتوفر فيها مواصلات عامة حيث وصفت هذه المواصلات بأنها بطيئة. وبالتالي يقضي فريق عمل المكاتب الإقليمية وقتاً طويلاً مستخدمين المواصلات العامة للسفر من مكان لآخر داخل الإقليم. يؤدي هذا الوضع إلى عدم استخدام الموارد المحدودة بشكل كافي، ويقلل فعالية الهيئة، ويقوض أنشطة التواصل، وقدرة فريق العمل على نشر المعلومات الخاصة في الهيئة وعملها. هناك إقرار عام بوجود هذه المشكلة، ولكن ما يهم هو إن كان لدى الهيئة القدرة على شراء مركبة لكل مكتب إقليمي. ساعد المانحون سابقاً الهيئة في الحصول على إعفاء ضرائبي على شراء مركبة للمكتب المركزي. ينبغي دراسة هذا الإجراء مرة أخرى لتمكينها شراء مركبات للمكاتب الإقليمية بأثمان ممكنة.

### التوصية (20)

يجب أن يمتلك كل مكتب إقليمي مركبة للإستخدام الرسمي، ولتحقيق ذلك، تنصح الهيئة بطلب مساعدة المانحين في الحصول على إعفاء ضريبي لشراء المركبات.

## 5. الوظائف المركزية

### 1.5 مقدمة

تشتمل الهيئة على دائرة للرقابة السياسية والتشريعية الوطنية، مقرها المكتب المركزي في رام الله، وتتكون من ستة أعضاء يحمل معظمهم مؤهلات قانونية<sup>23</sup>. تعمل هذه الدائرة على جمع وتحليل المعلومات إضافةً إلى إعداد تقارير سنوية حول إنتهاكات حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة بالتعاون مع الوحدات الأخرى. كما تعد التقارير القانونية كالتقارير التي تسلط الضوء على قضايا التعذيب وعقوبة الإعدام، والتقارير الخاصة بمواضيع، وحوادث محددة.

وتعد أيضاً الخطابات القانونية، والمذكرات، والنصح المتعلق بالقرارات التنفيذية، والسياسات، والتشريعات.

الجدول (3): التقارير القانونية غير القانونية إضافةً إلى أنشطة أخرى:

2010	2010	2009	2008	
كانون ثاني - حزيران	كانون ثاني - حزيران			
3	3	10	13	خطابات ومذكرات قانونية
3	3	8	5	تقارير خاصة
6	6	2		تقارير قانونية
12	12	18	18	المجموع الكلي

يركز عمل هذه الدائرة على النهوض بحقوق الإنسان، وحمايتها من خلال إحداث تغيير في السياسة، وتعديل القوانين، وتقديم النصح للمسؤولين. تعالج تقاريرها القانونية وتقاريرها الخاصة قضايا حقوق الإنسان ذات

<sup>23</sup> يوجد أيضاً مدير قانوني ملحق ببرنامج غزة، مقره مكتب مدينة غزة. يعد التقارير ويقدمها لمدير برنامج غزة، وليس لوحد الرقابة السياسية والتشريعية الوطنية، كما يقوم بالبحث القانوني، والرقابة، وإعداد التقارير بشكل منفصل عن دائرة المكتب المركزي.

الصلة بما في ذلك التعذيب، وعقوبة الإعدام، والحقوق الصحية. إن جودة البحث، وإعداد التقارير والتحليل أمرٌ حسن حيث تشمل التقارير بيانات، وحقائق أخرى حول قضايا محددة، وتوصيات ذات صلة. يبدو أن هناك جهود جادة لجمع المواد من مصادر عديدة لإنتاج منشورات تجذب أعين القراء باللغة العربية، وبعضها باللغة الإنجليزية.

يظهر بعض الضعف في عمل هذه الدائرة لغياب آلية المتابعة الكافية لتوصياتها وما تقدمه من نصح. تحوي التقارير عمل الدائرة الجاد، وإنه لأمرٌ بالغ الأهمية للهيئة لمتابعة توصياتها.

إن واقع الهيئة يجعل توصياتها مختلفة عن توصيات أي منظمة غير حكومية. على أية حال، إذا كانت التقارير القانونية والخاصة مجرد وثائق تسرد إنتهاكات حقوق الإنسان كما هو الحال في أي منظمة غير حكومية، يفقد عمل الهيئة أي قيمة مضافة في هذا المجال. يمكن القول بناءً على ما سبق بأن دائرة الرقابة السياسية والتشريعية الوطنية تقدم تحليل وتوصيات متميزة.

## التوصية (21)

يجب على الهيئة تبنى آليات متابعة التقارير والتحليل القانونية لدعم توصياتها ومتابعة الإستجابات الحكومية

لا يوجد للهيئة سياسة متسقة لإصدار، ونشر، وتعزيز تقاريرها. لا تجري عادةً ورش عمل أو لقاءات مع المسؤولين لمناقشة تقريرها وتوصياتها. لا يعلم فريق التقييم إلى أي مدى تفتح هذه التقارير قنوات إتصال جادة مع المسؤولين، وإلى أي مدى يتم دراستها بجدية من قبل المؤسسات الحكومية. يظهر أثر وفعالية التقارير في قبول السلطات للتوصيات، ولكن لا يوجد لدينا مؤشرات حول النجاح المتحقق لتقييم هذا الأثر.

إن استخدام تحليل قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون المقارن في التقارير والمذكرات القانونية يختلف من تقرير لآخر. يعرض التقرير القانوني رقم "69" حول العتذبات، على سبيل المثال، تحليلاً قوياً للقضية كونها تشير بشدة للممارسة والقانون الدولي بينما بعض التقارير لا تحوي ذلك. دون هذه القاعدة، يبقى موقف الهيئة أقل سلطةً وبالتالي أقل تأثيراً.

استنتج فريق التقييم أن الهيئة تقدم تقارير قانونية ذات جودة عالية، مع العلم أنه يمكن تحسين المعايير العامة. يرى الفريق بأنه على الهيئة زيادة خبرتها القانونية خاصةً في قانون حقوق الإنسان المقارن والدولي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال توسيع دائرة الرقابة السياسية والتشريعية لتصبح دائرة قانونية تشمل مسؤولياتها الرقابة، والبحث، والتحليل والتفاوضي. كما ينبغي أن تشمل هذه الدائرة ضمن فريق عملها، جميع مسؤولين الهيئة الذين يمارسون هذا الدور في المكتب المركزي، أو غيره في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

## 5.2 الرقابة، البحث والتحليل

أحد وظيفتي الدائرة القانونية الرئيسيتين هي الرقابة ومراجعة قرارات السلطة التنفيذية للسلطة الوطنية الفلسطينية (المراسيم الرئاسية، قرارات الوزارات، والأجهزة الأخرى كالأجهزة الأمنية والسياسات والبرامج)، الأمور التشريعية (القوانين الجديدة)، وعمل الجهاز القضائي (قرارات وإجراءات المحاكم). عندما كان المجلس التشريعي يمارس أعماله، راقبت الهيئة ورأجت التشريعات لتقديم التحليل، والتعقيبات، والتوصيات. شل عمل المجلس التشريعي منذ ثلاث سنوات، ولهذا لا يوجد أي تشريع جديد يحتاج للمراجعة والتمحيص. رغم ذلك، يمكن الهيئة استخدام القانون الفلسطيني الأساسي لتستمر في رقابة ممارسات وقرارات الأجهزة التنفيذية والتشريعية، وإصدار وثائق مواقف، وتقارير وتوصيات.

### التوصية (22)

تبعاً لتوفر الموارد، ينبغي على الهيئة إصدار "مواقفها" من القوانين، والقوانين المقترحة بما في ذلك القوانين التشريعية، واللوائح التنفيذية، والمراسيم، أو سياسات الحكومة الأخرى التي تؤثر سلباً على حقوق الإنسان. يجب أن تتضمن مواقف الهيئة الموثقة ما يلي:

- وصفاً للقانون أو القانون المقترح أو السياسة؛
- طرح المشاكل المتعلقة بالقانون أو القانون المقترح أو السياسة المقترحة من وجهة نظر الهيئة؛
- تحليل القانون أو القانون المقترح أو السياسة المقترحة من وجهة نظر قانون حقوق الإنسان الدولي؛
- تحليل القانون أو القانون المقترح، أو السياسة المقترحة على أساس القانون المقارن ذي الصلة و؛
- وضع التوصيات.

### التوصية (23)

يجب أن تستمر الهيئة بإنتاج تقارير التحليلات القانونية لتعزيز معرفة وفهم السياسة في بعض مجالات حقوق الإنسان المحددة بشكل أفضل. ويجب أن تركز هذه التقارير على التحليل الجدي حسب قانون حقوق

الإنسان الدولي، والقانون المقارن ذي الصلة. كما يجب أن تقدم قضايا نوقشت بشكل جيد للقوانين، والسياسات، والممارسات البديلة المنسجمة وحقوق الإنسان.

يعتبر موضوع الرقابة على الجهاز القضائي أمرًا بالغ الأهمية لأنه لا يمكن تحقيق حكم القانون، وحماية حقوق الإنسان بشكل فاعل دون وجود جهاز قضائي مستقل ويقوم بوظائفه بشكل كامل.

خلال لقاء مع مجلس القضاء الأعلى، أخبر فريق التقييم بأن القضاء يتوقع ويرغب من الهيئة الإستمرار بالرقابة خاصة فيما يتعلق بممارسات وإجراءات القضاء لضمان محاكمات عادلة حسب الأصول. لم تقطع الهيئة شوطاً كبيراً في هذا المجال حتى الآن، ولكن تجدر الإشارة هنا إلى أنه يمكنها المساهمة في هذا المجال بشكل مفيد.

#### التوصية (24)

يجب على الهيئة رقابة إجراءات وقرارات المحاكم العسكرية والمدنية لضمان صيانة حقوق الإنسان في الأجهزة القضائية، وتقديم تعقيب قانوني على إنسجام القرارات مع قانون حقوق الإنسان الدولي القابل للتطبيق.

#### التوصية (25)

تبعاً لتوفر الموارد، ينبغي على الهيئة إصدار "مراجعة قضية" (case reviews) لقرارات المحاكم العسكرية والمدنية، لتقديم تعقيب قانوني على إنسجام هذه القرارات مع قانون حقوق الإنسان الدولي القابل للتطبيق.

كما يعتبر تحليل ورقابة مناحي ونماذج الشكاوى التي تتسلمها الهيئة من المواطنين هامة جداً كوسيلة للتعلم من خبرة الهيئة، وتحديد ما يحصل على الأرض في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وما ينبغي فعله لمعالجة مناحي ضعف الأداء. تحتاج التحليلات إلى أن تذهب إلى ما هو أبعد من توثيق الانتهاكات. ويجب على الهيئة ان تحاول بإستمرار شرح ما يحدث وأن تنظر إلى ما هو أبعد من الحقائق المجردة لقضايا الأفراد للوصول إلى إتجاهات ونماذج هذه الشكاوى. إن فهم هذه النماذج والإتجاهات يجعل في مقدور الهيئة إختيار السياسات والممارسات التي تتطلب التركيز من أجل التحليل، والنقد، والتوصيات.

يتطلب التحليل والرقابة الفعالة، والمؤثرة لحقوق الإنسان أسس سليمة لقانون حقوق الإنسان الدولي، وخبرات واسعة في مجال الإختصاصات الأخرى. ويحوي قانون حقوق الإنسان الدولي القانون العرفي والقانون الإتفاقي، ويتطلب خبرة في قرارات المحاكم والمحاكمات الدولية، وفقه القضاء، والتعقيبات العامة، وإستنتاج ملاحظات أجهزة الرقابة. كما يتطلب تحليلاً للقانون من قبل خبراء دوليين معترف فيهم. إن الإعتماد على

قانون حقوق الإنسان الدولي فقط قد لا يعطي الوزن الكافي لتحليلات الهيئة بما أنها لا تلقي الضوء على حادثة أو ممارسات محددة تحصل على الأرض.

وهنا تكمن أهمية القانون المقارن حيث يوفر أرضية مقنعة تظهر التجارب والممارسات الفعلية للدول والمحاكم الأخرى.

إن تجارب وخبرات الدول والأقاليم الأخرى مهمة حيث يمكن أن تكون أساليب وقرارات محددة متصلة بقضايا محددة عولجت من قبل الهيئة. إن نقطة الإنطلاق المقارنة لمؤسسة حقوق الإنسان الوطنية هي تجارب وعمل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية الأخرى، إضافةً للتجربة وفقه القضاء المقارن قد تشمل قوانين مصدرها الدستور الوطني، أو المحاكم العليا في دول أخرى أو من المحاكم الإقليمية كالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والمحكمة الأمريكية البينية، وهيئة حقوق الإنسان، والمحكمة الإفريقية، وهيئة حقوق الإنسان والشعوب. يعتبر القانون المقارن مهم للغاية في الحالة الفلسطينية لأن الفلسطينيين ما زالوا في حالة بناء الدولة، ولا يمتلكون تاريخاً قانونياً، أو عرفاً خاصاً فيهم. إن دراسة تجارب الآخرين مهمة في أي مرحلة زمنية، ولكن في هذه المرحلة بالذات، مرحلة التطور الوطني، تتضاعف هذه الأهمية.

يمكن مساعدة الهيئة في بحثها المتعلق بالقانون المقارن من قبل عدد من المنظمات الخبيرة بما فيها نقابة المحامين البريطانيين في لندن، ومؤسسة إنتررايتس، ومبادرة المجتمع المفتوح للعدالة في نيويورك، و(صديق المحكمة) في باريس. يمكن الهيئة أيضاً أن تطلب محامين دوليين، ومدربين قانونيين للعمل على مشاريع القانون المقارن. كما يحصل طلبة كثيرون على منح دراسية من كليات الحقوق للتدريب في الخارج، ويمكن الكثير من الأكاديميين الحقوقيين العمل خلال إجازاتهم في مكاتب الهيئة دون تكلفة تذكر.

### التوصية (26)

لنقلتها تقاريرها، وتحليلاتها القانونية، يجب على الهيئة زيادة خبرتها في جلب المدربين الحقوقيين للاستفادة في مجال قانون حقوق الإنسان الدولي، والممارسة والقانون المقارن.

### 5.3. التفاضل

تستخدم مؤسسات حقوق الإنسان الدولية حول العالم أنظمتها القانونية المحلية في ممارستها لصلاحياتها، وتعزيز، وحماية حقوق الإنسان.

يمكنهم طرح القضايا نيابة عن الضحايا، والشروع في قضايا تخدم الصالح العام، وتقديم آراء خيرة للمحاكم (تعرف أيضاً بصديق المحكمة). حققت هذه العمليات القانونية نجاحاً في تقوية حكم القانون، ووضع الجهاز

القضائي، وأُستخدمت كوسيلة للتعليم والتوعية في مجال حقوق الإنسان للعاملين في مجال القانون، كالقضاة، ووكلاء النيابة، والمحامين، والمجتمع الأوسع. والأكثر أهمية أن التقاضي يشجع ثقافة المحاماة للدفاع عن القضية، أو المحاماة من أجل الصالح العام، وقضايا حقوق الإنسان. ويوجد في الكثير من كليات الحقوق هذه الأيام عيادات قانونية لتعزيز ممارسة قانون الصالح العام ومساعدة أعضاء المجتمع للحصول على حقوقهم.

اقترحت منظمة العفو الدولية ثلاثة أصناف للتقاضي تستطيع من خلالها مؤسسة حقوق الإنسان الوطنية أن تساهم للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها:

- قضايا تُرفع نيابةً عن الذين لا يستطيعون طرح قضاياهم بأنفسهم لحماية حقوقهم، وتشمل هذه الفئة الأطفال، والمرضى العقليين، والسجناء؛
- قضايا ترفع للطعن في قانونية إجراء تنفيذي، وللحصول على أوامر قضائية لمعالجة الوضع، خاصة عند تجاهل السلطة التنفيذية لتوصيات مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية بخصوص قضية ما.
- تقديم النصح للمحاكم من خلال "صديق المحكمة" أو تدخل طرف ثالث، بخصوص قضايا قانونية ضمن نطاق خيرة مؤسسة حقوق الإنسان الوطنية بصفتها كمؤسسة مستقلة، دون أن تكون طرف في القضية<sup>24</sup>.

الصنف الثاني للتقاضي والأكثر أهمية حيث تقوم مؤسسة حقوق الإنسان الوطنية بإجراء ما للدفاع عن صلاحياتها، وسلطاتها ضد العقبات التي تضعها السلطة التنفيذية، أو ما تبديه من عدم تعاون. أما الصنف الثالث للتقاضي يشمل التدخلات الإستشارية، والمساعدة في ضمان معرفة المحاكم بإهتومات قانون حقوق الإنسان، وأن المحاكم تطبق في قراراتها معايير حقوق الإنسان. كثيرون من العاملين في مجال القانون يجهلون قانون حقوق الإنسان الدولي ويحتاجون للنصيحة في حال أرادوا أن يأخذوا هذا القانون في الحسبان عند صنع القرار.

شاركت الهيئة بشكل منتظم في مداخلات قانونية إستراتيجية كجزء من عملها الطبيعي. القضايا التي شاركت الهيئة في عملية التقاضي من أجلها هي قضايا طرد المعلمين من وظائفهم لأسباب سياسية. تسلمت الهيئة أكثر من 400 شكوى من هذا القبيل، وبعد فشلها في حل هذه القضايا عن طريق المصالحة والوفاق، أختارت 56 قضية، وحملت إلى المحكمة. لا يوجد شك حول أهمية جلب هذه القضايا إلى المحكمة، ولكن لم يتم التعامل معها من قبل الهيئة كجزء من إستراتيجية التقاضي، إنما كمبادرة لإختبار قوة الهيئة للشروع في مثل هذه الأمور وإحقاق حقوق الإنسان.

<sup>24</sup>ملحق 40-007-2001: توصيات مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ومنظمة العفو الدولية للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها، 1 تشرين أول، 2001.



يوجد أمام الهيئة فرصة جيدة لتتسط أكثر في قضايا حقوق الإنسان أمام المحاكم لأن الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة ما زالوا في بداية عملية بناء الدولة.

يضاف إلى ما سبق حقيقة شلل المجلس التشريعي الفلسطيني، وعدم قدرته على التشريع مما يضعف دور جهاز القضاء في ضمان حقوق الإنسان، وإيجاد تفسيرات لأحكام حقوق الإنسان في القانون الفلسطيني الأساسي. في هذا السياق السياسي، القانوني، والاجتماعي، يمكن الهيئة لعب دور رئيسي في التأثير على القضايا التأسيسية، وفقه القضاء ذات العلاقة في قضايا حقوق الإنسان في المحكمة العليا، والمحاكم الأخرى.

أخبر فريق التقييم بأن هناك شك حول سماح إجراءات النظام القانوني الفلسطيني للتدخلات الإرشادية، وحول إن كانت صلاحيات الهيئة تسمح لها بإداء مثل هذه التدخلات في أي قضية. وجب على الهيئة لسنوات عدة أن تمارس أنشطتها حسب التفويض الذي منحها إياه المرسوم الرئاسي رقم (59) الذي ينص على "متابعة، وضمان إحتواء القوانين، والأنظمة، واللوائح الفلسطينية المختلفة، ووزارات، وهيئات، ومؤسسات الدولة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية لشروط حماية حقوق الإنسان"<sup>25</sup>. قراءة هذا النص بالتزامن مع قراءة القانون الأساسي المعدل الذي يمنح الهيئة وضعاً شبه دستوري يبدو كافياً للهيئة لتطالب بتفويض قانوني لتتدخل وتقدم النصح للمحكمة في أي قضايا تثير مسألة حقوق الإنسان.

باستخدام قواعد منظمة العفو الدولية "أمنيستي إنترناشونال" الخاصة بالتقاضي، يمكن الهيئة حسب القاعدة الأولى الشروع في قضايا نيابةً عن الذين لا يستطيعون جلب قضاياهم بأنفسهم لحماية حقوقهم، وتشمل هذه الفئة الأطفال، والمرضى النفسيين، والسجناء. لا يعني ذلك أنها قادرة على أخذ كل قضية تاتيها إلى المحكمة. ما يجب عليها القيام فيه هو استخدام مواردها المحدودة بشكل إستراتيجي قدر الإمكان. تحتاج إلى معايير واضحة تستطيع من خلالها تقييم أهمية القضية على أساس فردي أو جماعي على السواء، ومن ثم تحديد الإحتياجات، وإتخاذ القرار.

بينما يمكن للمحكمة معالجة القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان، وتسويتها لفرد واحد، يهدف التقاضي الإستراتيجي إلى تحقيق أثر أكبر. ونسرد هنا مثالين على صنفين التقاضي اللذين يندرجن تحت هذه الفئة من القضايا:

**التقاضي الخاص بحقوق السجناء والمحتجزين** حيث تتمتع الهيئة بسلطة متميزة تجعلها قادرة على زيارة جميع السجون، ومراكز الإحتجاز بشكل منظم أو مفاجيء، على عكس المنظمات غير الحكومية، والمحامين الخاصين. كما تتمتع بسلطة تفتيش مراكز الإحتجاز للإطلاع على أوضاع المحتجزين، ولقاء السجناء، وجمع الإفادات، والشكاوى منهم. ويمكنها أيضاً تحديد، وإن أقتضت الحاجة، جلب قضايا ليست ببسيطة أمام المحاكم لحماية حقوق السجناء.

<sup>25</sup>البند الثالث

**حقوق المعاقين في التقاضي**، تنص المادة (33) من إتفاقية حقوق المعاقين على أن أطراف الدولة تشكل آلية مستقلة لتعزيز، وحماية، ومراقبة تنفيذ هذه الحقوق. يطلب من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تلعب دوراً أكثر فعالية في مراقبة، وحماية حقوق المعاقين والنهوض فيها. بدأت المنظمة الدولية للنهوض بحقوق ذوي الإعاقة بالتعاون مع منظمة إنترنايتس مشروعاً لتطوير منهج إستراتيجي لدعم وتطوير حقوق المعاقين في المحكمة، ولإعداد موجز لإختبار قضايا تتعلق بالتمييز ضد المعاقين، ولتحديد عدد من الحالات ذات الأولوية بالنسبة للقضية القانونية<sup>26</sup>. يمكن الهيئة التعاون مع مراكز التقاضي الإستراتيجي ومنظمات حقوق المعاقين لتبني على الخبرة التي تتمتع فيها في مجال الرقابة على حقوق المعاقين، والتقاضي في إعداد برنامجها.

تحت الصنف الثاني للتقاضي حسب "أمنيستي إنترناشونال"، يمكن الهيئة الشروع في قضايا تمكنها تحديد فلسفة قضائية جديدة لحماية حقوق الإنسان على أساس تفسيرات القانون الأساسي المعدل، ومعايير حقوق الإنسان. تحتاج في هذه الحالة لبناء جسم قانوني للحقوق الإدارية، ولحماية حقوق الإنسان لأي فرد، ونسرد هنا ثلاثة أمثلة على ذلك:

يمكن الهيئة التحرك لمطالبة السلطات التعاون بشكل كامل معها في خصوص تحقيقات الشكاوى والإستجابة لتوصياتها، خاصة وأن 30% من شكاوى الهيئة المتعلقة بالأجهزة الأمنية لا تتلقى أي إستجابة أو رد. ويمكن الهيئة التحرك أيضاً لإستصدار أمر محكمة يطالب السلطات جميعها بالرد على الشكاوى القانونية التي تقدمها الهيئة بالوقت المحدد. والأمر الثالث الذي يمكن الهيئة القيام فيه هو عملية الإستماع لأي قضية ترفعها قبل إتخاذ أي إجراء بشأن تلك القضية، والمثال على ذلك أن تطالب بإنفاذ العملية التي بمقتضاها يصبح الحق لأي شخص يتأثر سلباً لسلوك إداري، أن يسمع قبل إتخاذ أي إجراء حيث يمارس هذا الشخص حقه في الوصول إلى الأسباب التي دفعت إلى إتخاذ القرار الإداري الذي يؤثر عليه سلباً، وبالتالي الرد عليه بالبيانات التي تثبت عدم صوابه.

كما يمكن الهيئة الشروع في قضية لإنفاذ أحكام حقوق الإنسان الواردة في القانون الأساسي كأحكام المادة (32) التي تنص على أنه لكل شخص الحق في التعويض عندما تنتهك حرياته/ها، وخصوصياته/ها بشكل غير قانوني. برفع مثل هذه القضايا لإيجاد سابقة تحدد ضرورة تعويض الأفراد عند إنتهاك هذه المادة، ستشجع الهيئة الكثيرون لتقديم شكاوى ضد إنتهاك السلطات الفلسطينية لحقوقهم.

في كثير من الدول، قضايا تدرج تحت الفئة الثالثة التي وضعتها منظمة العفو الدولية (صديق المحكمة) أصبحت الأداة الرئيسة لتحسين أداء الحكومة في معالجة قضايا حقوق الإنسان. والمثال الحي على ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية قضايا معتقلي سجن غوانتانامو التي قدم في صدها العشرات من منظمات حقوق

<sup>26</sup>إنظر الإتفاقية الدولية للنهوض بحقوق المعاقين. <http://www.yorku.ca/dрпи/progRepCh2.html>

الإنسان، وعيادات كليات الحقوق، ولجان نقابة المحامين الأمريكية، ومحامون خاصون مشهورون، وشركات قانونية، أراء قانونية لمحكمة العدل العليا الأمريكية على أساس إمكانية تطبيق معاهدة جنيف الرابعة، وأحكام القانون الأساسي الأمريكي التي تنص على حماية حقوق المعتقلين. وقضية أخرى في المحاكم الإسرائيلية، تدخل فيها مركز عدالة، وهذه القضية هي إلغاء حقوق المواطنة للبرلمانيين المقدسين، ووزير سابق أنتخبوا في كتلة الإصلاح والتغيير عن القدس. طلبت عدالة في هذا السياق، موافقة محكمة العدل العليا الإسرائيلية على أن تقدم لها رأياً قانونياً لأن هذه القضية بالغة الأهمية خاصة أنها تتعلق بحق إقامة الفلسطينيين في القدس.

أحد فوائد تقديم الرأي القانوني أنه لا يؤدي إلى مواجهة أو نزاع بين الهيئة والسلطات لأن الهيئة ليست طرف مباشر في القضية، وإنما هي طرف محايد وله تأثير. إن المشاركة على هذا الأساس تضيف قيمة للإجراءات القانونية، وليس فقط تكرر لما يدلي به أحد الأطراف الأخرى. تحتاج الهيئة لأن تثبت للمحكمة أنها قادرة على تقديم مساهمة خاصة وفريدة من نوعها للقضية المطروحة. أحد الأمثلة على التدخل الإستشاري يتعلق بحق حرية النقابات حيث أن تقرير الهيئة لسنة 2009 حول حرية النقابات في الأراضي التي تديرها السلطة الوطنية الفلسطينية يشير إلى أن بعض الجمعيات جلبت قضايا فردية للمحكمة تطلب حماية حقوقها النقابية. كان بإمكان الهيئة إختيار قضية أو أكثر كسوابق، والتدخل كصديق للمحكمة وتقديم النصيحة لها على أساس معايير حماية الحقوق النقابية، والظروف التي يمكن فيها حصر الحق، وطبيعة ومدى الحدود الشرعية. في هذه الحالة، يمكن الهيئة استخدام تقريرها الموجود وتأكيد توصياتها، وبناء معايير قانونية أوسع. لكي تكون صديق للمحكمة ذي ثقة وتأثير، تحتاج الهيئة لخبرة في قانون حقوق الإنسان والقانون المقارن من خلال إستقبال الحقوقيين المتدربين.

## التوصية (27)

يجب على الهيئة النحر ك القانوني أو التدخل على ثلاثة مستويات:

- الشروع في قضايا نيابةً عن الذين لا تتوفر لديهم القدرة على جلب قضاياهم للقضاء بأنفسهم لحماية حقوقهم، وتشمل هذه الفئة الأطفال، والمرضى النفسيين، والسجناء؛
- الشروع في قضايا للطعن في قانونية أعمال السلطة التنفيذية وللحصول على أمر قضائي لمعالجة الوضع، خاصة في حال تجاهل السلطة التنفيذية لتوصيات مؤسسة حقوق الإنسان الوطنية بخصوص القضية؛

- التدخل في قضايا لتقديم النصح للمحاكم، أو التدخل كطرف ثالث دون أن تكون طرف في القضية؛

#### التوصية (28)

يجب على الهيئة تطوير وتبني السياسة التي تحدد معايير التدخل في عملية التقاضي لكل حالة من الحالات المذكورة، والإجراءات الخاصة بتقييم وتحديد التدخل.

#### التوصية (29)

لتقوية دورها في تولى القضايا بما في ذلك التدخل كصديق للمحكمة، يجب على الهيئة زيادة خبرتها القانونية في تحليل الحالة باستخدام قانون حقوق الإنسان والقانون المقارن.

### 6. الإعلام والعلاقات العامة

يعتبر الإعلام والعلاقات العامة أدوات هامة لمؤسسة حقوق الإنسان الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان وحماتها. تقيم مباديء باريس وزناً كبيراً لعملية نشر حقوق الإنسان وجهود محاربة جميع أشكال التمييز لما في ذلك من مساهمة في رفع مستوى الوعي العام خاصة من خلال التعليم ونشر المعلومات، وإستخدام وسائل الإعلام<sup>27</sup>. إن مباديء باريس تنص على أن مؤسسة حقوق الإنسان الوطنية تعالج الرأي العام مباشرة أو من خلال وسائل الإعلام وذلك لنشر آرائها وتوصياتها<sup>28</sup>.

يتلخص دور الإعلام والعلاقات العامة برفع مستوى الوعي العام في مجال إنتهاكات حقوق الإنسان، وقيم حقوق الإنسان والقانون، والتأثير على الرأي العام، والضغط على صانعي القرار لإحترام حقوق الإنسان لجميع الأشخاص. ويشمل العمل الإعلامي المطبوعات، والمواد المرئية والسمعية، والإعلام الإلكتروني. لقد أصبحت المواقع الإلكترونية مصدراً رئيسياً للمعلومات لجمهور متعدد اللغات محلياً ودولياً.

تعتبر المناصرة من خلال وسائل الإعلام الإلكترونية هامة للغاية ويجب على جميع مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية تطويرها.

غن دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في الإعلام يختلف عن دور المنظمات غير الحكومية حيث أن مسؤوليات الأولى أكبر من الثانية بشكل كبير خاصة أنها تعمل ضمن الصلاحيات الممنوحة إليها فقط حيث يجب عليها إبراز إستقلاليتها، إنفصالها عن مؤسسات الدولة الأخرى، أي الحكومة والمؤسسات التنفيذية

<sup>27</sup>مباديء باريس "الكفاءة والمسؤوليات" الفقرة الثالثة  
<sup>28</sup>مباديء باريس "وسائل وعمليات" الفقرة ©

والتشريعية والقضائية المختلفة. كما يجب عليها النضال من أجل الحفاظ على علاقات العمل الجيدة مع مؤسسات الدول الأخرى. ويتطلب هذا الدور الهام من مؤسسة حقوق الإنسان الوطنية استخدام وسائل الإعلام بحرص، وبشكل إستراتيجي حيث يجب عليها إضافة إلى كشف إنتهاك الحكومة لحقوق الإنسان، تسليط الضوء على الخطوات الإيجابية التي تتخذ في سبيل حماية حقوق الإنسان، وإقتراح خطوات بناء أخرى يمكن أن تتخذ. تحوي الهيئة ضمن هيكليتها التنظيمية دائرة الإعلام والعلاقات العامة التي تنفذ مسؤولياتها تحت إشراف المدير التنفيذي. وأهم مسؤوليات دائرة الإعلام والعلاقات العامة التواصل مع وسائل الإعلام، ومتابعة العلاقات العامة بما في ذلك الإتصال مع المؤسسات الأخرى لترتيب اللقاءات، والمساهمة فيها، كما تصدر المجلة الفصلية التابعة للهيئة. مكتب الإعلام والعلاقات العامة منفصل عن وحدات التدريب وزيادة مستوى الوعي العام في برنامجي الضفة الغربية وقطاع غزة. كما يوجد مسؤول إعلامي ملحق ببرنامج غزة، ومقره في مكتب مدينة غزة. يعمل هذا المسؤول الإعلامي بشكل منفصل عن المسؤول الإعلامي في المكتب المركزي في رام الله.

كما يشمل عمل دائرة الإعلام والعلاقات العامة الإصدارات والمؤتمرات الصحفية، وحملات العلاقات العامة، والتنسيق الإعلامي. تكون الإصدارات الصحفية على شكل بيانات، أو تحديثات للأخبار والمواقف. يضع المفوض العام، والمدير التنفيذي الخطوط العريضة لهذه البيانات والمواقف المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان ويصادق عليها. عادةً ما تعالج هذه البيانات والمواقف قضايا المجتمع المحلي، ولكن تذهب أحياناً إلى أبعد من ذلك لتصل قضايا تتعلق بالمجتمع الدولي كالبيانات التي أصدرتها بشأن أحداث أسطول الحرية، وتقرير غولدستون. يعمل مسؤول الدائرة الإعلامية والعلاقات العامة على صياغة الإصدارات الصحفية باللغة العربية، ويراجعها أعضاء فريق العمل القانوني ذو الصلة، ويوافق عليها المفوض العام والمدير التنفيذي. هذه التنسيق يساهم في جعل مواقف وسياسة الهيئة أكثر وضوحاً. تترجم هذه البيانات إلى اللغة الإنجليزية من قبل مترجمين خارجيين، وتبعث إلى وسائل الإعلام، ومسؤول الموقع الإلكتروني للهيئة لينشرها على الموقع الخاص فيها.

أحدث المواقف والبيانات الصادرة عن الهيئة تشمل ما يلي:

- 7 تموز، 2010، تعتبر الهيئة تنفيذ حكم الإعدام الصادر عن محكمة بداية دير البلح (غزة) خطوة في غاية الخطورة (نشر بالعربية على موقع الهيئة الإلكتروني دون الإنجليزية)
- 14، حزيران، 2010، تعبر الهيئة عن بالغ قلقها بخصوص قرار الحكومة الفلسطينية تأجيل إنتخابات المحلية في الضفة الغربية لأجل غير مسمى.

- 13 أيار، 2010، تدين الهيئة الهجوم الإسرائيلي على أسطول الحرية الذي كان يحمل مساعدات إنسانية وناشطين دوليين على متنه.
- 30 أيار، 2010، تدين الهيئة إعتراض فريق عملها أثناء قيامه بعمله.
- 24 أيار، 2010، تستنكر الهيئة منع عقد ورشة عمل لها في غزة.
- 23 أيار، 2010، تدعو الهيئة الحكومة المقالة للتحقيق في الهجوم على المخيمات الصيفية التي نظمتها وكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا).

حصل إزدياد واضح في عدد الإصدارات الإعلامية خلال فترة الخطة الإستراتيجية الحالية لدى الهيئة، ويدل هذا الأمر على نجاعة أنشطة الهيئة والتزامها بمبدأ المناصرة العامة.

#### الجدول (4): الإصدارات الإعلامية

بيانات ومواقف	2008	2009	2010-كانون ثاني- حزيران
	15	26	15

يقرر المسؤول الإعلامي وغيره من فريق عمل الهيئة المواد الإخبارية التي تحتاج لتحديث، وتشمل تلك الأخبار الأحداث اليومية الخاصة في أنشطة الهيئة كورش العمل، والتدريب، واللقاءات مع المسؤولين، والزيارات الميدانية، والمشاركة في المؤتمرات الدولية والخطابات الهامة. يترجم ما يقارب 15-20% من تلك الأخبار إلى اللغة الإنجليزية بناءً على درجة أهمية الخبر حسب ما يقرره المدير التنفيذي. كما يبعث المسؤول الإعلامي في الهيئة تقريرها الشهري الخاص بانتهاكات حقوق الإنسان لوسائل الإعلام المختلفة.

أصدر خلال الفترة الواقعة بين كانون ثاني وحزيران، 2010 حوالي 100-150 إصدار إخباري موجز.

يستخدم في البيانات الصحفية مصطلحات حقوقية، وقانونية، ومهنية مؤثرة في نشر الوعي حول حقوق الإنسان، إضافةً إلى صياغة إستراتيجية لا تؤدي لإغتراب بين الهيئة والسلطات، خاصةً أن هذه البيانات لا

تحتوي أي شعارات، أو لغة عدوانية، أو إعتداءات شخصية، أو تعميمات. وتغطي هذه البيانات قضايا حساسة في حقوق الإنسان إضافةً إلى الدفاع عن عمل ووجود الهيئة.

عقدت الهيئة في الفترة الواقعة بين كانون ثاني، 2009 وحزيران، 2010 أربع مؤتمرات إعلامية:

- مؤتمر بخصوص تقريرها السنوي حول "إنتهاكات حقوق الإنسان في فلسطين" حيث يعتبر هذا المؤتمر النشاط الإعلامي الرئيسي للهيئة كل سنة.
- مؤتمر حول رأي الخبير السيد شتاوي، خبير قانوني أردني. أصدر السيد شتاوي رأياً قانونياً بشأن قراراتين أو ثلاثة صدرت عن المحكمة العليا ضد تقديم الهيئة طعناً بقرار إقصاء أكثر من 400 معلم مدرسة عن وظائفهم لأسباب أمنية.
- مؤتمر حول محاولة حماس إغلاق مكتب الهيئة في قطاع غزة و؛
- تقرير غولدستون الخاص بحرب غزة.

تتال الهيئة تغطية إعلامية إيجابية وواسعة لأنشطتها في الصحف المحلية، ووسائل الإعلام العربية العالمية إضافة إلى وسائل الإعلام العالمية المتحدثة باللغة الإنجليزية.

نال المؤتمر الإعلامي السنوي الذي عقدته الهيئة حول وضع حقوق الإنسان في فلسطين إهتمام معظم وسائل الإعلام العربية الدولية والمحلية بما فيها الجزيرة، والحررة، وأبو ظبي، والمنار، وفضائية العربية السعودية، والأردن، وهيئة الإذاعة البريطانية (بي بي سي) بالعربية، وصحيفة الحياة اللندنية، والشرق الأوسط، والخليج، إضافةً إلى هيئة الإذاعة البريطانية (بي بي سي) باللغة الإنجليزية. كما يستحوذ هذا المؤتمر على إهتمام وسائل الإعلام الإسرائيلية باللغة العبرية، وعدة مواقع إعلامية إلكترونية.

وصف صحفيون لفريق التقييم البيانات الصحفية التي تصدر عن مسؤول دائرة الإعلام والعلاقات العامة في الهيئة بأنها دقيقة، وذات مصداقية.

أطلقت الهيئة خلال السنوات الثلاث الماضية حملة إعلامية واحدة فقط (أيلول، 2009) ضد عقوبة الإعدام. بدأت هذه الحملة دعماً لحملة أوسع نظمها عدد كبير من المنظمات الفلسطينية غير الحكومية. خصص لهذه الحملة ميزانية صغيرة، وأشتملت على نسخة للمجلة الفصلية حول عقوبة الإعدام، وياقظات في الشوارع، وبرامج عرضت على التلفزيون والمذياع، وكتيبات، وملصقات، وروزنامة شهرية، وشعار.

وتتضمن مسؤوليات المسؤول الإعلامي الحصول على نسخ عن المقالات، وتحرير، وتصميم، وتوزيع الفصلية. هذه الفصلية التي تتكون من 60 صفحة عبارة عن مجموعة من المقالات والمواضيع المكتوبة باللغة

العربية. منذ تأسيس الهيئة، نشرت حوالي 40 مجلد لهذه الفصلية التي تنشر أربع مرات سنوياً<sup>29</sup>. المؤلفون الذين يكتبون في الفصلية هم أعضاء مجلس مفوضي الهيئة، وفريق عمله، وأكاديميين، وناشطين، وأحياناً شخصيات دولية. ينتج حوالي 3000 نسخة لكل مجلد، وتوزع عبر البريد لمؤسسات الدولة الأخرى، ومؤسسات المجتمع المدني، ولصحفيين، وأكاديميين، وناشطين.

تركز كل طبعة للفصلية على موضوع واحد إضافةً إلى مناقشتها لأنشطة الهيئة. ركزت مواضيع الفصلية منذ 2008 حتى نيسان، 2010 على مضي 60 عام على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، و15 عاماً لتأسيس الهيئة، والحرب على غزة، وتقرير غولدستون، وعقوبة الإعدام، ويوم المرأة العالمي.

بالإضافة لهذا العمل الإعلامي، يتولى المسؤول الإعلامي مسؤولية بعض العلاقات العامة الخارجية من حيث الإتصال مع المؤسسات الخارجية لتنظيم اللقاءات، والمناسبات التي يطلب فيها من فريق عمل الهيئة إلقاء كلمات. على أية حال، لا يوجد للهيئة إستراتيجية علاقات خارجية إنما تبقى مرتبطة بأنشطة محددة.

استنتج فريق التقييم بأن عمل الهيئة الإعلامي ساهم بفعالية في إبراز صورتها والحصول على الإعراف العام بوضعها كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، وتعمل هذه الدائرة بفعالية وذلك بجهود وإلتزام المسؤول الإعلامي الوحيد في هذا المجال.

استهدفت الحملة الإعلامية ضد عقوبة الإعدام قضية حقوقية بالغة الأهمية مستخدمةً وسائل متعددة لإيصال رسالتها المناهضة والرافضة لعقوبة الإعدام. ومن خلال هذه الوسائل، والجهود، نجحت الحملة في ترسيخ خطاب واضح ضد عقوبة الإعدام، يسمع صدها في مؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع ككل، علماً بأن نجاحها في المساهمة لإلغاء عقوبة الإعدام لم يحدد بعد.

بالرغم من فعاليتها وتأثيرها، لا زالت الأنشطة الإعلامية للهيئة تعاني بعض نقاط الضعف التي يجب معالجتها:

- لا يوجد دائرة حقيقية للإعلام والعلاقات العامة، إنما يوجد مسؤول واحد يعمل مبدئياً مع المدير التنفيذي ومسؤولين آخرين في الوحدات الأخرى المسؤولة عن الموقع الإلكتروني، والأرشيف الإعلامي، والعمل الإعلامي في غزة أيضاً.
- لا يوجد إستراتيجية إعلامية أو إستراتيجية إتصالات شاملة حيث تتخذ القرارات حسب الغرض الآني، ويُصب التركيز على أنشطة الهيئة أكثر منه على السياسات والرؤى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان.

<sup>29</sup> نشرت ثلاث مرات فقط في سنة 2009.



- لا يوجد إستراتيجية إعلامية دولية تتابعها الهيئة بشكل حثيث، ويلاحظ تأثير اللاعبين الدوليين على سياسات حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والضغط الذي يمارس على السلطة الوطنية الفلسطينية لتلتزم بمعايير حقوق الإنسان. لا تستخدم الهيئة دور هؤلاء اللاعبين بشكل إستراتيجي.
  - يبدو أن الجهد الإعلامي، الذي توليه الهيئة للشكاوى الفعلية الموثقة، والردود التي تتسلمها من السلطات بشأن تلك الشكاوى، قليل للغاية. يمكن عرض هذه الشكاوى على شكل قصة تستحوذ على الإهتمام الإنساني وتجذب إنتباه وسائل الإعلام.
  - بهذه الطريقة، يمكن للهيئة إستخدام عملها في معالجة الشكاوى لخدمة التعليم وزيادة الوعي العام بخصوص قضايا حقوق الإنسان.
  - لا يوجد محرر للموقع الإلكتروني بعد إستقالة الموظف الذي عمل في هذا المجال. ينظر لهذا الموقع على أنه موقع فني، أو إداري أكثر منه موقع متخصص لتطوير وتنفيذ إستراتيجية الموقع الإلكتروني. يبدو الموقع جيداً، ويحدث بشكل منتظم، ولكن لا يوجد سياسة أو تفكير حول كيفية التعامل معه، أو كيفية ترتيب أولويات إستخدامه، أو كيف يمكن إستخدامه للتأثير على صناع القرار. لا يوجد عنصر إعلامي متعدد الجوانب للموقع أو خطة للأنشطة، أو لإضافة عناصر إعلامية جديدة كمعرض للصور، وفيس بوك، ويوتيوب، وتوفير الوسائل السمعية والبصرية الإعلامية على الإنترنت كالبودكاست، وفيديو المناصرة وغير ذلك. كما يلاحظ أنه لا يوجد بيانات إحصائية حول زوار الموقع.
  - لا يوجد في الدائرة الإعلامية أرشيف لحفظ سجلات ما ينشر حول الهيئة.
- ينفذ عمل العلاقات الدولية المدير التنفيذي ومساعدته بشكل منفصل عن مكتب الإعلام والعلاقات الخارجية. ويشمل هذا العمل التشبيك مع المؤسسات الإقليمية والدولية كالأمم المتحدة، ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، والمؤسسات الإقليمية والدولية ذات الصلة بهذه المؤسسات، ودواوين المظالم الإقليمية، والمؤسسات العربية غير الحكومية، والمانحين. تعتبر الهيئة ناشطة في المنتدى الآسيوي الباسيفيكي خاصة أنها تشارك في إجتماعات لجنة التنسيق الدولية. نكرر هنا أن المدير التنفيذي يتولى مسؤولية هذه العلاقات، وأن عدد مهم من الزائرين الدوليين يقدمون لزيارة الهيئة، ويغطى ذلك عبر وسائل الإعلام الدولية.

### التوصية (30)

يجب على الهيئة تقوية دورها في مجال الإعلام والعلاقات الخارجية عبر ما يلي:

- التواصل مع وسائل الإعلام بما فيها المطبوعة، والمرئية والمسموعة، والإلكترونية، والبريد الإلكتروني، والفيديو والأرشيف.
- تولى برنامج مكثف للعلاقات الخارجية بالتعاون مع الجهات المحلية ذات الصلة من خلال إنتاج الفصيلة التي يجب أن تستمر في التركيز على أنشطة الهيئة.
- توسيع علاقاتها الدولية مع جميع الجهات الدولية ذات الصلة، ومؤسسات حقوق الإنسان الأخرى، والمؤسسات الإقليمية والدولية المقترنة فيها، ومؤسسات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الرئيسية، والمؤسسات الإعلامية الدولية.

### التوصية (31)

يجب على الهيئة تطوير إستراتيجية للعلاقات الخارجية والإعلامية التي تشمل:

- عناصر الإستراتيجيات، والسياسات، والإتصالات بما في ذلك العلاقات الإعلامية، وإستخدام تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات المعاصرة، وأساليب العمل مع الوسائل والإجراءات الإعلامية لإصدار البيانات العامة.
- عنصر رفع مستوى الوعي العام بما في ذلك إستراتيجيات، وأولويات أنشطة زيادة الوعي العام، والشركاء الرئيسيون في هذا المجال.
- عنصر إستراتيجيات العلاقات الخارجية بما في ذلك العلاقة مع السلطات والمؤسسات الحكومية الفلسطينية، والمنظمات الفلسطينية غير الحكومية، والجهات المانحة للهيئة.
- عنصر إستراتيجيات العلاقات الدولية بما فيها العلاقات مع مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية الأخرى، والمؤسسات الدولية والإقليمية المقترنة فيها، ومؤسسات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية غير الحكومية، والجهات المانحة للهيئة، ومكاتب التمثيل المحلية للبلدان الأخرى.

يجب أن يعمل مع الهيئة مستشار متخصص في الإعلام والعلاقات العامة لتطوير هذه الإستراتيجية، إن لزم الأمر.

### التوصية (32)

يجب أن تضمن الهيئة الوصول لوسائل الإعلام بشكل أكبر لإبراز دورها كمؤسسة وطنية مستقلة لحقوق الإنسان، والخدمات التي تقدمها للمواطنين الفلسطينيين وغيرهم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والنجاح الذي حققته، ولتشجيع الناس على رؤية الهيئة على أنها المكان الذي يستطيعون الذهاب إليه للتعبير عن قلقهم المتعلق بحقوق الإنسان، وتقديم شكاوهم ضد إنتهاكات حقوق الإنسان، والتعبير عن وجهات نظرهم إتجاه هذه القضايا.

تعتبر الجهات المانحة من أهم المعاونين الخارجيين للهيئة حيث يتواصل الإتصال بين الطرفين باستمرار. تقدم الجهات المانحة للهيئة النصح والمساعدة لكي تلبي المتطلبات والمسؤوليات التي ترد في إتفاقيات التمويل. إن هذا التعاون، والتبادل الفني الممتاز لا يقابله تبادل وحوار سياسي على مستوى عالٍ. يوجد حاجة لبرنامج منظم، إن كانت غير متكررة، للإجتماعات بين ممثلي الجهات المانحة رفيعي المستوى،(رؤساء، ونواب رؤساء مكاتب التمثيل)، وصناع القرار في الهيئة، أي المفوض العام، ومفوضين آخرين، والمدير التنفيذي. يجب أن لا تركز هذه الإجتماعات على الأوجه الفنية لإتفاقيات التمويل، بل يجب أن تركز على تبادل الآراء والتحليل الخاص بوضع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وعلى المبادرات التي من شأنها تحسين النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها.

### التوصية (33)

يجب على الهيئة تنظيم حوار على مستوى عالٍ مرة أو مرتين في السنة بين الجهات العليا الصانعة للقرار بداخلها (المفوض العام، مفوضون آخرون والمدير التنفيذي) وماتحيتها الأساسيين، ومكاتب التمثيل المهمة الأخرى على مستوى رئيس البعثة أو نائبه لتبادل التحليلات، والآراء المتعلقة بوضع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة بشكل عام، وعمل وسياسات، وآراء الهيئة بشكل خاص.

## 7. الإدارة والمالية

### 1.7. الإدارة

بنية إدارة الهيئة تبدو واضحة من الناحية النظرية حيث يتواجد المدير التنفيذي، والفريق التنفيذي على قمة الهرم، ويشمل الفريق التنفيذي إضافةً إلى المدير التنفيذي

- مدير الشؤون الإدارية والمالية؛
- مدير برنامج الضفة الغربية؛
- مدير برنامج غزة و؛
- مدير دائرة الرقابة التشريعية والسياسية
- مسؤول الإعلام والعلاقات العامة

تتضمن مهام الفريق القيادة التنفيذية، وتقديم الرؤية الإستراتيجية، إضافةً إلى إدارة عملية التخطيط الإستراتيجي. ويشمل المستوى الإداري المتوسط الفريق الفني لبرنامج الضفة الغربية، والفريق الفني لبرنامج غزة. يحوي كل فريق فني مديراً للبرنامج، ومنسقين إثنين، وموظف لقضايا التحقيق والشكاوى، وآخر للتوعية العامة والتدريب، ومدراء المكتب الإقليمي في منطقة البرنامج. يلي مستوى الإدارة المتوسط مدراء المكتب الإقليمي الذين يشرفون على فريق العمل في مناطق المكتب الإقليمي، ويقدمون التقارير بأنفسهم لمدير البرنامج الإقليمي.

على الرغم من هذا الوضوح على المستوى النظري، إلا أن الهيكلية الإدارية شهدت إضطرابات، وإرباكات كثيرة على مستوى التنفيذ حيث يبدو أن الفريق التنفيذي لا يقدم رؤية إستراتيجية للهيئة، ولا يقدم تعقيبات كافية لمستوى الإدارة المتوسطة. تبدو فرق العمل الفنية أنها وبشكل رئيسي تشرف على تنفيذ أنشطة المكاتب الإقليمية، وتفشل في التنسيق بين القمة والقاعدة التنظيمية في ضمان الإتصال السليم بين القاعدة والقمة وبالعكس.

يبدو الإضطراب أكثر تضخماً على المستوى المتوسط في الإدارة خاصة فيما يتعلق بموقع منسقي البرامج الإقليمية حيث أن أدوار المنسقين ومسؤولياتهم تبدو متشابهة ولكن في حقيقة الأمر لا يوجد إنسجام فيما بينها بالممارسة حتى أنه لا يوجد إنسجام في العناوين والمهام، ولا يوجد أحياناً سلطة واضحة، حيث يتصرف بعض المدراء كمنسقين، وبعض المنسقين كمنفذين. فعلى سبيل المثال، منسق تدريب برنامج غزة الإقليمي يقوم بأعمال التدريب جميعها والباحث الميداني لا يفعل شيء إلا القليل، بينما منسق التدريب لبرنامج الضفة الغربية لا يقوم بالتدريب على الإطلاق تاركاً ذلك للباحثين الميدانيين. يقول المنسقون أنه لا يوجد عندهم فريق عمل كافي لإدارة وتنفيذ البرامج الإقليمية، ولهذا السبب يطالبون بنقل مسؤولية فريق عمل المكتب الإقليمي من مدراء المكتب الإقليمي للمنسقين. هذا الأمر سيؤدي لإستبدال إستراتيجية التنفيذ اللامركزي بشكل آخر حيث تصبح بموجبه الأنشطة المحلية تحت سلطة منسقي المركزين الإقليميين، وليس على مستوى المكاتب المحلية التي تدير تحت إشراف مدراء المكتب الذي يتبعن له.

تبدو العلاقة بين مدير البرنامج، ومدراء المكتب الإقليمي، وبين منسقي البرنامج، ومدراء المكتب الإقليمي مضطربة. المكاتب الإقليمية تقدم تقاريرها مباشرة لمدير البرنامج الصحيح، وتجتمع كل أسبوعين مع رئيس البرنامج. ولكن في حقيقة الأمر مدراء المكتب الإقليمي (خصوصاً في الضفة الغربية) لا يتلقون الحد الأدنى من الإشراف إلا أن العمل المنجز في هذه المكاتب يثير الإعجاب لأن المدراء الإقليميين ينجزون مهامهم ومسؤولياتهم.

إن فريق عمل المكتب الإقليمي (الباحثين الميدانيين) يقدمون تقاريرهم مباشرة لمدراء المكتب الإقليمي، وحدود المسؤوليات واضحة، ولكن يجب أن يشعر فريق عمل المكتب الإقليمي أحياناً أن خط الصلاحيات والمسؤولية بالمسؤولية على مستويين، حيث يعود المستوى الأول لمدير المكتب الإقليمي، والثاني لأحد منسقي البرنامج الإقليمي. يطالب المنسقون (الشكاوى، والتوعية والتدريب) بإدارة بعض أنشطة الباحثين الميدانيين عن طريق الإحلال محل مدراء المكتب الإقليمي في هذا المجال (خصوصاً في برنامج الضفة الغربية). تبدو الأمور وكأنه يوجد هيكلية عملية على شكل مصفوفة دون الحاجة لهيكلية معقدة. ولتمكنهم العمل بفعالية يجب أن يفهم فريق عمل المكتب الميداني وفريق عمل البرنامج حدود مسؤولياتهم: الباحثون الميدانيون يقدمون تقاريرهم لمدير المكتب الإقليمي فقط، وليس لمنسقي البرنامج. يشار هنا إلى ضرورة تعزيز مهارات وقدرات فريق المكتب الميداني، خصوصاً، في مجال التدريب. يجب أن تتوفر لهم فرص الوصول إلى الدليل، وأدوات التقييم السليمة، والمؤشرات، قياس جودة واثر عملهم كما يجب تقليل مسؤولياتهم الحالية بتقديم الدعم المركزي لهم وتعزيز عملهم.

استنتج فريق التقييم بأن الهيكلية الإدارية تمر بحالة من عدم الوضوح فيما يتعلق بأدوار المدراء متوسطي، ورفيعي المستوى، وخطوط الإشراف، ومساءلة ومسؤوليات منسقي البرنامج. كما لاحظنا عدم وجود نائب للمدير التنفيذي الذي يمكنه التحرك والعمل نيابة عنه في حال غيابه. نعالج هذه القضايا بشكل أوسع في القسم الثامن من هذا التقرير حيث ندرس هيكلية الهيئة.

يبدو انه لا يتم إعلام موظفي المكتب الإقليمي، والبرنامج الإقليمي من قبل أعضاء الفريق التنفيذي، بشكل كافٍ، بالعديد من قضايا الهيئة الهامة التي تتعلق بسياساتها، وأنشطتها. خطوط الإتصال من مجلس المفوضين إلى المكاتب الإقليمية تعمل بسلاسة، ولكن يوجد حاجة لعقد مزيد من إجتماعات فريق عمل الهيئة ليتم إعلام جميع أعضاء فريق العمل بأنشطة وتطورات الهيئة. كما يجب الاحتفاظ بمحاضر هذه الإجتماعات من أجل المتابعة، والتدوي

## التوصية 34

يجب على الهيئة أن تضمن أنه يتم إخبار أعضاء فريق العمل بسياساتها، وإستراتيجياتها، وأنشطتها من خلال الإجتماعات المنتظمة (ربما شهرية، أو كل شهرين) للفريق، ومن خلال الرسائل الإخبارية والمذكرات الداخلية.

### 2.7. إدارة الموارد البشرية

يعتبر فريق العمل في أي مؤسسة أهم موارد هذه المؤسسة. يبلغ عدد موظفي الهيئة الحالي حوالي 60 موظف كل في تخصصه، وتشمل تخصصاتهم مجالات مختلفة منها حقوق الإنسان، والقانون، والعلوم الإجتماعية، والإعلام، والإدارة والشؤون المالية. لكنها تفتقر لدائرة أو دائرة محددة ألا وهي موقع عال في الموارد البشرية. مؤسسو فيها ستون موظفاً تدار بشكل أفضل في حال توفر نظام سليم للموارد البشرية يكون مسؤول عن عملية التوظيف، وتطوير وتدريب فريق العمل، وتقييم الأداء، وتعويض الموظفين. الشيء الرئيس في هذا الموضوع هو حاجة الموظفين للإلهام، والتحفيز، والتشجيع.

جميع أعضاء فريق العمل مقتنعون، بشكل عام، بعملهم، ولكن لا يعن هذا أنه لا يوجد بعض الإحباط بخصوص بعض القضايا كسالم الرواتب،، وعملية تقييم الأداء<sup>30</sup>.

استنتج فريق التقييم أن إدارة الموارد البشرية في الهيئة تحتاج للتقوية، ونذكر هنا بأن الناس الصالحين يبنون المؤسسات، والسيئين يهدمونها. كما نؤكد أن الهيئة تحتاج لإتمام مهامها في هذا المجال.

### التوصية (35)

يجب على الهيئة تقوية إدارتها للموارد البشرية، وذلك بإستثمار طاقات أناس متخصصين لضمان سياسات واضحة خاصة بفريق العمل، وممارسات وإجراءات لا لبس فيها في هذا السياق أيضاً، وتتضمن هذه الإجراءات والممارسات وصفاً واضحاً للعمل في جميع المواقع، وظروف وأوضاع فريق العمل، وسلم الرواتب، وعملية التوظيف، وتقييم الأداء، وتطوير وتدريب الموظفين.

تبدو إجراءات التوظيف في الهيئة فاعلة وشفافة لحد بعيد حيث يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة على المستوى الداخلي والخارجي، ويعين لجنة إختيار لإجراء المقابلات، وفرز مقدمي الطلبات. وتشمل هذه اللجنة مسئولين رفيعي المستوى، كالمدير التنفيذي، ومدير الشؤون المالية والإدارية، ورئيس الدائرة أو البرنامج الذي يتوفر فيه الشاغر. ولكن تحتاج الهيئة لسياسة توظيف توضح الخطوط العريضة للتوظيف الداخلي،

<sup>30</sup>ستناقش هذه القضايا بشكل أكبر في هذا الفصل لاحقاً.

وتشجيع فريق العمل من خلال تمكينهم، وتشجيعهم للمنافسة. كما يجب أن توفر هذه السياسة إطاراً واضحاً يتم من خلاله معالجة عملية التوظيف على أساس المعايير، والإجراءات التي من شأنها ضمان الموضوعية والإختيار على أساس الإستحقاق والجدارة التي تقاس بناءً على معايير إختيار واضحة.

### التوصية (36)

يجب على الهيئة تطوير سياسة التوظيف لتشمل خطوط عريضة للتوظيف الداخلي، ومعايير وإجراءات إختيار واضحة لتوظيف أي شخص في أي موقع يتم الإعلان عنه.

حدد فريق عمل الهيئة إحتياجاته للتدريب في عدة ميادين أهمها: الإتصال والتواصل، كتابة التقارير، الإدارة، تخطيط الأنشطة، والتخطيط الإستراتيجي واللغة الإنجليزية كتابةً ومحادثاً. لا يوجد في الهيئة وحدة مصممة لتدريب وتطوير فريق عمل الهيئة. يمكن وضع هذه المسؤولية ضمن مسؤوليات الشخص المختص بالموارد البشرية، وليس ضمن مسؤوليات وحدات التدريب والتوعية العامة. يجب أن يركز منسقو وحدات التدريب على التدريب الخارجي المصمم والموجه لموظفين غير موظفي الهيئة كرجال الشرطة، والمحققين، وغيرهم من موظفي الدوائر المدنية. إذا عملية تدريب فريق العمل ليست مسؤولية هؤلاء المنسقين.

أخبر بعض أعضاء فريق العمل فريق التقييم، بأن فرص التدريب تمنح لبعض الموظفين ويستثنى منها الآخرون. وأتضح لفريق التقييم أيضاً أن هؤلاء الموظفين شاركوا في عدة برامج ومؤتمرات تدريبية مدونة في سجلاتهم. وتحوي الهيئة إجراءات مكتوبة واضحة للتدريب، وحضور المؤتمرات، وورش العمل. تبنت هذه الإجراءات بعد مشاورات كثيرة أجراها الفريق التنفيذي. يحتاج الفريق التنفيذي لإعلام جميع الوحدات، وأعضاء فريق العمل بهذه المعلومات، وضمان العمل وفقاً لهذه الإجراءات، بشفافية وبانتظام.

### التوصية (37)

يجب أن تضمن الهيئة وجود خطة تطوير وتدريب مؤسسية واسعة لديها وإنه يوجد لدى كل عضو من أعضاء فريق العمل خطة تطوير وتدريب شخصية، وتقع هذه المسؤولية على الشخص المختص بالموارد البشرية بالتشاور مع المدير التنفيذي.

بعد تبني الخطة الإستراتيجية الحالية لسنة 2008، بدأت الهيئة في سنة 2009 عملية تقييم لموظفيها. وتم إعداد نماذج التقييم من قبل الإدارة، والمستشارين الخارجيين الذين شاركوا في عملية التخطيط، وإعادة الهيكلية على أساس الوصف الحقيقي للعمل. هذه هي المرة الأولى التي يبدأ فيها عملية تطوير وتنفيذ لنظام تقييم مؤسسي خاص بالهيئة. العملية بدأت ولكن لم تستكمل بنجاح لأسباب كثيرة أهمها: المخاوف الشخصية من بعض الموظفين، وعدم قدرة الكثيرين من المسؤولين في فريق العمل على تقييم موظفيهم بصورة صحيحة. يضاف إلى ما سبق عدم وصول التعقيبات المتعلقة في التقييم إلا لعدد قليل من الموظفين، ولم

تصلهم بالوقت المناسب، ولم تشمل أي توصيات بخصوص الإحتياجات التدريبية. عدة موظفين ممن حصلوا على تقييم إيجابي حصلوا على تمييز داخل المؤسسة، وبعضهم حصل على مكافآت مالية. أدى هذا الإجراء إلى تحفيزهم وتشجيعهم للعمل. بينما الموظفون الذين لم يحصلوا على تعقيب عبروا عن عدم رضاهم لأنهم لم يتمكنوا من معرفة نتائج تقييمهم، وأو لم يعرفوا أساس التميز الذي حصلوا عليه زملائهم. أدى هذا الأمر إلى الإحباط، والتقسيم، والصراع داخل المؤسسة.

هذه التجربة لا تلغي أهمية تقييم الأداء وضرورة إجراءه لما له من فائدة تعود على المؤسسة والعاملين فيها. بالنسبة للمؤسسة، يجعل بمقدورها تقييم قدرات فريق العمل في المجالات التي تتطلب التدريب والتطوير، كما يساعدها في زيادة فعاليتها. أما بالنسبة لفريق العمل، فتمكنه تحقيق فهم أفضل لمواطن القوة والضعف المحيطة فيه، وتمكنه أيضاً دفع المؤسسة لإستثمار فرص التدريب لمعالجة نقاط الضعف. كما تساعد أعضاء فريق العمل على تحسين مهاراتهم وخبراتهم. ولكن يجب شرح المفهوم والإجراء لفريق العمل قبل بدء عملية التقييم لينظر إليها كعملية تركز على هدف وبينه موجهة نحو التحسين لا العقاب.

يستخدم نظام تقييم الأداء المتبع في الهيئة المكافأة والتحفيز، وليس مجرد الثناء من قبل المشرف المباشر. وإذا كان هذا هو النظام المتبع، يجب لا تستخدم المكافآت المالية كأداة للتحفيز. يوجد عدة طرق لإقرار الأداء الجيد والثني عليه كان تتبع نظام "أفضل موظف" بشكل شهري أو سنوي. وعلى أية حال، يجب أن تكون المعايير في أي نظام تحفيزي واضحة، وشفافة، وموضوعية ليكون في مقدور الموظفين فهمها. يوجد عدة أنظمة لتقييم الأداء دون مكافآت ومحفزات. هذا من شأنه إزالة المخاوف والتهديدات، وتعزيز التعاون الأمين بالتركيز على الأداء بشكل واضح وكلي.

### التوصية (38)

يجب تعديل نماذج وإجراءات تقييم الأداء بالتشاور مع رؤساء الوحدات والبرامج، كما يجب إيجاد معايير تضمن شفافية عملية التقييم التي تشجع معايير الأداء عالي المستوى، وتنتهي عن، وتعالج الأداء المتدني.

يجب على الهيئة أن تتبنى ممارسة "مقابلات الخروج" كممارسة جيدة للموظفين. ويقصد "بمقابلات الخروج" إعطاء كل موظف من موظفين الهيئة يقرر الإستقالة فرصة للإجتماع مع الإدارة العليا، والحديث معه عن تجربته في العمل داخل المؤسسة، ومناقشة أسباب قراره بالإستقالة. إن هذا الإجراء يعطي المدراء رفيعي المستوى فرصة التعرف على أوضاع العمل في المؤسسة والعوامل المحفزة للموظفين والعوامل المحبطة لهم. كما تساعد هذه العملية المؤسسة على تغيير أوضاعها التي تقوض فعاليتها، وتؤثر سلباً على موظفيها. يضاف إلى ما سبق أنها تساعد الموظف الهام في المؤسسة على البقاء في عمله.



### التوصية (39)

يجب أن تضمن الهيئة منح أي موظف يقرر تركها فرصة لمقابلة الخروج التي يستطيع من خلالها مناقشة الخبرات، والأوجه الإيجابية والسلبية للعمل مع الهيئة. تناقش هذه الأمور مع المدير التنفيذي للهيئة أو مع مدير كبير آخر.

### 3.7. الإدارة المالية

تضع الهيئة ميزانية لثلاث سنوات وفقاً لخطة الإستراتيجية الثلاثية، وتعد خطة سنوية لكل سنة حسب الخطة. يوجد لدى الهيئة إجراءات مكتوبة حول كيفية إعداد الميزانية، ولكنها تفتقر لنظام "سوفت وير" يربط النفقات الحقيقية مع النفقات المدرجة في الميزانية.

### التوصية (40)

يجب على الهيئة التعرف على استخدام نظام "سوفت وير" لربط جدول حسابات النظام المالي مع الكشوف الحسابية وذلك لحسابات مالية ورقابة أفضل.

يوجد للهيئة نظام محاسبة يسمى "تدقيق" حيث تعد جميع التقارير المالية بواسطة هذا النظام. لا زالت الهيئة تحتفظ بنسخ ورقية عن كشوف الحسابات والأمور المالية لغرض التوثيق، ولكن هذا العمل يزيد أعباءها. يجب إستبدال هذه النسخ بنسخ إلكترونية يتم الإحتفاظ فيها على شكل ملفات. لا ترتبط الرواتب بهذا النظام حيث تعد يدوياً كل شهر، وهذا يستدعي مزيداً من الوقت والجهد إضافة إلى زيادة إحتمال إرتكاب أخطاء. وجود نظام "سوفت وير" للربط سيساعد على إضافة عملية موضوع الرواتب إلى نظام المحاسبة الإلكتروني.

يوجد في الهيئة نظام رقابة داخلي شفاف حيث أن جميع أنظمة طرح العطاءات فيه موثقة وشفافة. كما أن جميع مصروفات التدريب موثقة، ويضاف إلى ذلك وجود نظام مالي جيد وإجراءات توظيف واضحة. تستخدم الهيئة إجراءات طرح العطاء لإستخدام مدققين خارجيين. وهذا يعني وجود إمكانية دائمة لتغيير المدقق الخارج، وغن دل ذلك على شيء إنما يدل على صحة الوضع.

يوجد مشكلة في مسألة توقيع الشيكات لأن مستوى التفويض متدني للغاية. يجب تغيير هذا النمط من التفويض ليصبح النظام أقل تعقيداً دون تأثير على صرامة الرقابة المالية.

### التوصية (41)

يجب إضافة توقيع المدير المالي على الشيكات من أجل:

• تُوقع الشيكات التي تصل قيمتها (مبدئياً، 5000 دولار أمريكي) من قبل المفوض العام، والمدير التنفيذي، ومدير الشؤون المالية أو أي شخصين منهم و؛

• الشيكات التي تتجاوز قيمتها هذا الحد (أكثر من 5000 دولار أمريكي مبدئياً) توقع من قبل أحد أعضاء مجلس المفوضين والمدير التنفيذي.

تمت مراجعة وتعديل سلم رواتب موظفي الهيئة لسنة 2008. عبر المانحون لفريق التقييم عن بعض قلقهم بخصوص إزدياد رواتب الهيئة بنسبة 6% سنوياً. وشكا بعض أعضاء فريق العمل لفريق التقييم بأن رواتب الهيئة متدنية لدرجة كبيرة. وحقق عضو فريق التقييم، خبير الإدارة والشؤون المالية، في القضية، ووجد بأن رواتب الهيئة لا تزداد بنسبة 6% سنوياً. أعتادت الهيئة على دفع 15% من مجموع الراتب الكلي لصندوق الإيداع المصمم لموظفيها. أعتبر هذا المر على أنه مساهمة فيها إفراط. ولحل هذه المشكلة، أضيف 7.5% من راتب كل موظف من موظفي الهيئة لسلم الرواتب الجديد، وبدا ذلك وكأنه تضخم في الرواتب، ولكن ما حدث حقيقةً كان زيادة لمرة واحدة نتجت عن إعادة ترتيب نظام المكافآت. يعتبر فريق التقييم رواتب الهيئة واقعة ضمن معدل ما تدفعه المؤسسات الأخرى لموظفيها، لكن يبدو أن موظفي الهيئة لم يفهموا كيف حدد سلم الرواتب وكيف يتم تطبيقه.

#### التوصية (42)

يجب توضيح سلم الرواتب لفريق عمل الهيئة ليتضح لكل منهم موقعه على الهيكلية والتنفيذ. كما يجب ربط سلم الرواتب مع نظام الإدارة المالي، ونظام الموارد البشرية.

وعبر المانحون أيضاً لفريق التقييم عن قلقهم البالغ بخصوص عدم قدرة المؤسسة على معالجة مشاكلها المالية الناتجة عن تقلبات أسعار صرف العملة. تعاني هذه السنة الهيئة تدنياً واضحاً في دخلها الحقيقي كنتيجة لعدم إستقرار سعر صرف العملات. يقول المانحون أنهم نبهوا الهيئة عدة مرات لحاجتها لعمل تصحيحي. بالرغم من صعوبة معالجة المشكلة الحالية بسرعة، تبقى القضية كيف يمكن معالجة عدم إستقرار سعر العملة في الميزانية الثلاثية لفترة التخطيط القادمة.

يعتبر حل هذه المشكلة مسؤولية الهيئة، ولكن على المانحين المساهمة في العملية حيث يجب أن يساعدوا الهيئة في سبيل إيجاد حل من شأنه حماية دخلها. بعض المانحون يطالبون الهيئة بإعادة أي فوائد هامة تنتج عن إرتفاع سعر العملة، لكن لا يتحملون معها أي ضائقة تنتج عن إنخفاض سعر العملة. يشار هنا إلى أنه يمكن المانحون مواجهة التدني الحاصل في دخل الهيئة نتيجة تقلبات سعر العملة، أو يمكن السماح للهيئة بوضع رقم كبير للطوارئ في ميزانياتها على شكل مخزون احتياطي لمواجهة تدني سعر العملة. ويجب على

الهيئة أيضاً دراسة ميزانية مستقبلية حقيقية لا تقوم على أساس حساب سعر صرف العملة لمرة واحدة، ولكن على أساس حسابات مشتقة من دراسة لتاريخ أسعار العملة.

#### التوصية (43)

للمساعدة في تخطيطها المالي، يجب أن تعد الهيئة ميزانية النفقات، والدخل للسنوات الثلاثة القادمة على أساس سعر صرف العملة التاريخي، أي سعر العملة مقابل الدولار الأمريكي خلال السنوات الخمسة الماضية. يجب أن تقدم هذه الميزانية للمانحين الحاليين، والمانحين المحتملين. كما ينبغي على الهيئة تقليص نسبة مخاطرة الخسارة التي يمكن أن يتسبب فيها تقلب سعر العملات خلال فترة الميزانية، وذلك بوضع المراجيح المالية التي تأتي من تحسن سعر العملة في مخزون الإحتياط لتتخطى الخسائر المالية التي تنتج عن سوء وضع صرف العملات. كما يجب عليها مناقشة إستراتيجيات أخرى مع المانحين لمعالجة المشاكل التي تنتج عن تقلبات العملة لتقليل أي أثر سيء على المؤسسة وعملها وموظفيها.

#### 4.7 الرقابة والتقييم

هدف الرقابة والتقييم التعلم من تجارب الماضي، والحاضر، وكيف تتم الأمور حالياً. تساعد عملية الرقابة والتقييم كأداة لمساعدة المؤسسة أو المشروع على معرفة متى تصبح الخطط غير عملية، ومتى تغيرت الظروف. كما تزود الإدارة بالمعلومات التي تحتاجها لإتخاذ القرارات المتعلقة بالمشروع أو المؤسسة والتغيرات الضرورية في الإستراتيجية أو الخطط.

يوجد للرقابة والتقييم ثلاث أبعاد:

- الكفاءة: إن كانت مدخلات العمل (المال، الوقت، فريق العمل، المعدات وغير ذلك) مستخدمة بشكل سليم لتكون المخرجات سليمة.
  - الفعالية: إن كان البرنامج أو المشروع أو النشاط يحقق الأهدا المحددة الموضوعة له.
  - الأثر: إن نتج عما تم فعله فرق في الوضع، أي أنه عالج المشكلة.
- تعتبر المؤشرات جزء هام من نظام الرقابة والتقييم لأنها تمثل الأشياء التي يتم قياسها وأو رقابتها.
- ضمن فريق التقييم هذا التقرير توصيات تؤدي للتقييم والرقابة الجيدة.

بالنسبة للموظفين، على سبيل المثال، يوصي فريق التقييم الهيئة بأن تضمن شفافية عملية التوظيف التي تتبعها حيث يتم الإعلان عن كل وظيفة شاغرة داخلياً أو خارجياً أو كلاهما على السواء، وأن تضمن وجود معايير إختيار جيدة للموظفين، وأنه يتم أداء العمل حسب وصف الوظيفة. كما يجب وضع معايير لتقييم أداء فريق العمل، وأن يجرى التقييم عند نهاية كل سنة للتأكد من تحفيز الموظفين، وتحديد الأداء الجيد، والأداء السيء.

بالنسبة للأمور المالية، يتطلب التقييم والرقابة الجيدة تخطيط كافٍ، وموازنات سنوية تُعد وفقاً للأنشطة المخطط لها، كما يتطلب قواعد وأحكام مكتوبة وواضحة لإجراءات طرح العطاء.

بالنسبة لمعالجة الشكاوى، يجب وجود رقابة كافية لضمان متابعة الشكاوى بفعالية وضمن الزمن المحدد. تبين المؤشرات ملائمة حجم الشكاوى لفريق العمل المسؤول عن متابعتها، و توفر الوقت المطلوب لمعالجتها، وكم شكوى يتم معالجتها أسبوعياً أو شهرياً.

يجب تنظيم حملات زيادة الوعي، وورش العمل، وغير ذلك حسب خطة محددة مع وجود مؤشرات يتم إختيارها لتقييم أثر الحملة أو النشاط وقياس الفعالية. وينبغي تقييم التدريب لمعرفة الأثر، وضمان جودة التدريب، وتحقيق النتائج المتوقعة. ولإتمام ذلك، يطلب من جميع المشاركين تعبئة نماذج التقييم من أجل المطابقة والتحليل. يجب أن تعين الهيئة موظف بمسؤوليات محددة لمراقبة وتقييم وظائفها، وأنشطتها الرئيسية، كما ينبغي وضع مؤشرات على كل مستوى ليصبح تقييم أثر الأنشطة وإتخاذ إجراءات تصحيحية حيث تقتضي الضرورة، ممكناً.

#### التوصية (44)

لضمان تقييم ورقابة نافعة لأداء الهيئة وأنشطتها، وخدماتها المختلفة، يجب أن تشمل خطتها الإستراتيجية عنصراً محدداً خاص في الرقابة والتقييم، وتحديد مؤشرات أداء المؤسسة على كل مستوى لتقييم أثر الأنشطة، وتطوير الإجراءات التصحيحية كلما أقتضت الضرورة. يجب أن تتضمن مسؤوليات المدير التنفيذي مسألة الرقابة والتقييم ويساعده في ذلك موظف يقدم له التقارير المتعلقة بهذا العمل بشكل مباشر.

## 9. هيكلية الموظفين

النتائج، والتوصيات الواردة في هذا التقرير تلخص نظرة فريق التقييم لهيكلية الهيئة. نحن نعلم أنه تم إعادة هيكلية الهيئة بشكل كامل سنة 2008، وأدت هذه التجربة إلى حالة من الإرباك بين صفوف الموظفين. ونحن مهتمون بأن لا تكرر الهيئة بتجربة شبيهة للتجربة الماضية، ولا نعتبر إعادة الهيكلية أمر ضروري. على العكس من ذلك تماماً، فنحن نرى الهيكلية الحالية عملية وجيدة ولكنها ليست متقنة تماماً.

استنتج فريق التقييم أن هيكلية الهيئة التي أنجزت سنة 2008 هيكلية سليمة تناسب عمل وخطط الهيئة، ينبغي البقاء عليها مع إجراء بعض التعديلات الدقيقة.

### التوصية (45)

يرتكز الإطار العام لهيكلية الهيئة الحالية على التخطيط المركزي، والتنفيذ اللامركزي بإستثناء بعض الوظائف التي يتم تنفيذها على المستوى المركزي حيث يصلح ذلك. ينصح الإستمرار بهذا النهج مع إجراء بعض التعديلات الدقيقة التي ينبغي أن تعالج ست نقاط ضعف محددة في هذا التقرير:

- استخدام غير كافٍ للقانون الدولي لحقوق الإنسان والفقهاء المقارن في القضايا المتعلقة بالتدخل القضائي والتقارير والإرشاد القانوني؛
- عدم الحصول على تدريبات متخصصة بشكل كافٍ؛
- خبرة غير كافية في مجال الموارد البشرية؛
- خبرة قليلة لدرجة كبيرة في مجال العلاقات العامة؛
- تحليل بيانات غير متسق؛
- غياب أدوار مناسبة لمنسقي البرنامج الأربعة.

أعد فريق التقييم خلال عمله هيكلًا تنظيميًا للمؤسسة يستجيب من وجهة نظره لإحتياجاتها (الملحق 6). وبداء خلال مناقشات لاحقة الميول لإتباع دائرة الإعلام والعلاقات الخارجية بشكل مباشر للمدير التنفيذي، أي بوضعها في الهيكل التنظيمي إلى يمين هذا الموقع. كما برزت قضايا تتعلق بالعنوان المناسب لموقع رئاسة وحدات التحليل القانوني والبحثي. يستخدم الهيكل التنظيمي في هذا الإطار مصطلح "مستشار عام" ولكن قد لا

يكون هذا العنوان الأنسب. من يشغل هذا الموقع يمكنه أن يكون نائب المدير التنفيذي والقيام مقامها في حال غيابها. نحن نضع هذا الهيكل التنظيمي للمؤسسة ليتدارسه مجلس المفوضين وفريق عمل الهيئة.

## 9. دمج النوع الإجتماعي

تدرك الهيئة ضرورة دمج قضايا النوع الإجتماعي في عملها، وتنفيذ أنشطة متخصصة حول حقوق المرأة والعنف الذي تتعرض له. وبغية تحقيق ذلك، حاولت الهيئة جادة دمج حقوق المرأة وقضايا النوع الإجتماعي، ولكن لم يكن ذلك ليحصل بشكل ممنهج، إنما كان عبارة عن أنشطة فردية منعزلة. دون أدنى شك، رسخت الهيئة قضايا حقوق المرأة في جميع دوائر عملها وأنشطتها بدايةً بزيارات فريق عمل المكتب الإقليمي لأماكن الإحتجاز، وأعمال الأبحاث التي ينفذها فريق عمل المكتب المركزي ونهايةً بأنشطة المناصرة والنشر دعماً لحقوق المرأة.

حصل لفريق التقييم على بعض الأمثلة التي توضح نهج الهيئة في هذا السياق:

- خصصت الهيئة قسماً خاصاً في تقريرها السنوي لمعالجة ما يعرف بموضوع القتل على خلفية الشرف، والعنف الذي يمارس ضد المرأة، ومسؤوليات المؤسسات الرسمية خاصة الشرطة منها، والنائب العام لمعالجة هذا الموضوع.
- عملت الهيئة مع وزارة شؤون المرأة، ومنظمات المجتمع المدني وحقوق المرأة من أجل إلغاء أحكام قانون الإجراءات الجزائية الأردني لسنة 1960 الذي يبيح أعمال "القتل على خلفية الشرف". وقدمت الهيئة في هذا السياق مقترحات لتعديل تلك الأحكام لضمان منع ما يسمى "بالقتل على خلفية الشرف" ومعالجة قضايا جرائم الشرف كجرائم عادية. وافقت الحكومة على مقترحات الهيئة وبعثت فيها لمكتب الرئيس لتبنيها كقانون.
- تعمل الهيئة على زيارة سجون النساء، وبيوت الحماية بشكل منتظم كجزء من برنامجها لزيارة وتفقد مراكز الإحتجاز.
- تشارك الهيئة المنظمات النسوية والمنظمات غير الحكومية الأخرى في عقد لقاءات، وورش عمل، وإلقاء محاضرات، وتنظيم تدريبات ذات صلة بالحقوق الإنسانية للمرأة، وآليات تقوم على أساس النوع الإجتماعي للنهوض بحقوق المرأة وحمايتها.

- ركزت الهيئة في الفصلية التي تصدرها (طبعة آذار، 2010) على قضايا حقوق المرأة.

تتعاون الهيئة مع المؤسسات النسوية، ومؤسسات حقوق الإنسان في معالجة حقوق المرأة، وحمايتها. ومن الأمثلة على ذلك، عرض صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة " UNIFEM " عليها لتتولى مشروع حماية النساء السجينات في الضفة الغربية حيث ستقدم الهيئة الخبرة القانونية لمحامين يمثلون النساء السجينات، وستجري الهيئة دراسة بحثية حول وضع النساء السجينات في الضفة الغربية، وتقدم بعض التوصيات للمؤسسات الفلسطينية الرسمية إضافة إلى مراقبة جلسات المحاكم والظروف المعيشية للسجينات في السجون الفلسطينية. كان من المتوقع توقيع الاتفاقية مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة في نهاية شهر تموز، 2010.

أبرزت دائرة الرقابة السياسية والتشريعية في الهيئة قضايا حقوق المرأة في عدة تقارير ومشاريع:

- درست، وراجعت نشرات عدة تتعلق بصندوق النفقة بالتعاون مع مدير الصندوق؛
- ساهمت في وضع الإستراتيجية الوطنية الخاصة بالعنف ضد المرأة حيث شاركت في الاجتماعات التي عقدت لمناقشة موضوع الإستراتيجية، وشاركت في إعداد التعديلات الضرورية لهذه الإستراتيجية حسب نقاطها الرئيسية، وبعثت فيهم للسلطة المختصة.
- شاركت في إعداد الخطة النسوية الوطنية القطاعية، وتعديل مسودة قانون العقوبات، وذلك من خلال اللجنة الفنية المسؤولة عن التعديلات، والمجموعة البورية.
- كما شاركت في إعداد دراسة نفذتها مؤسسة مواطن حول المرأة في سوق العمل.
- وشاركت في مراجعة مسودة قانون أعده وزير العمل لتنظيم الحق في الإضراب.
- وأخيراً، مثلت الهيئة في مؤتمر المؤسسات الوطنية للحوار العربي الأوروبي الذي عقد في قطر في شهر آذار، 2009، وأنضمت إلى مجموعة عمل المؤسسات الوطنية العربية الأوروبية الخاصة بالحقوق الإنسانية للمرأة.

وشارك فريق عمل المكتب المركزي وفريق العمل الميداني في أنشطة رفع مستوى الوعي العام حول حقوق المرأة. وتركزت المحاضرات التي نظمت في هذا الصدد على الآليات العامة لحماية المرأة في المجتمع الفلسطيني، ومعايير حقوق الإنسان والأمن. كما تركزت تلك المحاضرات على عرض دور الهيئة في الدفاع عن وحماية الحريات والحقوق العامة، وحق الناس في حياة كريمة، وإلغاء عقوبة الإعدام، وإتفاقية القضاء على جميع أشكال العنف ضد المرأة (سيداو).

#### التوصية (46)

يجب على الهيئة أن تدمج في خططها الإستراتيجية القادمة إستراتيجية واضحة حول حقوق المرأة وقضايا النوع الإجتماعي، وضمان دمج تلك القضايا في عمل دوائرها ومشاريعها، وضمان أيضاً جعل هذه المواضيع والقضايا موضوع مشاريع خاصة حيث يصح ذلك. كما يجب تدريب فريق العمل ومنحه فرصاً للتطور نحو معالجة هذه الأمور.

كما تحتاج الهيئة ضمان مساواة المرأة بالرجل من حيث التوظيف في مواقع عليا. لا يوجد امرأة تشغل منصب رفيع على مستوى مدير سوى المدير التنفيذي للهيئة. ومن بين السبعة عشر عضواً في مجلس المفوضين، لا يوجد سوى أربع نساء.

#### التوصية (47)

يجب على الهيئة تطوير إستراتيجية لضمان تكافؤ الفرص بين الجنسين في الحصول على مناصب عليا على مستوى مجلس المفوضين، وفريق العمل أيضاً.

#### 10. ستة أسئلة رئيسية

تضع مرجعية التقييم ستة أسئلة رئيسية، و عدة أسئلة فرعية أخرى. سعى فريق التقييم للإجابة على تلك الأسئلة في هذا التقرير، وتحليل قضايا عديدة تتعلق بوضع، وطبيعة الهيئة، وهيكلية موظفيها، وأنشطتها، ووظائفها، والحوكمة فيها. وهنا نلخص بإيجاز إستنتاجاتنا الرئيسية المرتبطة بالأسئلة الستة الرئيسية.

1. لأي مدى تعتبر الهيئة، وبرامجها، وهيكلتها ملائمة لتلبية إحتياجات حقوق المواطنين المعاصرة في

الأراضي الفلسطينية المحتلة؟



أستنتج فريق التقييم بأن الهيئة وبرامجها، وهيكلتها ملائمة وذو صلة. وقدمنا توصياتنا المتعلقة بالحوكمة، والهيكلية، والبرامج التي من وجهة نظرنا ستعزز صلة وفعالية المؤسسة.

2. ما مدى كفاءة وفعالية الهيئة في تنفيذ الهدفين الإستراتيجيين المحددين في الخطة الإستراتيجية لسنة 2008-2010، والأهداف الخمسة وعشرين المحددة في خطة العمل لسنة 2009 حيث يتضح مدى الكفاءة والفعالية من خلال عملها في معالجة الشكاوى، وزيادة الوعي العام، والبحث والمراجعة القانونية، ومكاتبها الإقليمية الأربعة وما نفذ من خطة عمل 2010؟

أستنتج فريق التقييم أن الهيئة كانت فاعلة لحد بعيد في تنفيذ هدفها الإستراتيجيين وخطة الإستراتيجية لسنة 2008-2010. لمسنا نتائج ملموسة لبرامجها، وانشطتها الخاصة في حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ودرسنا الأهداف الإستراتيجية الخمسة وعشرين الواردة في خطة عمل 2009.

ولكن يوجد بعض الأنشطة التي لم تنفذ بالكامل، وبعض مؤشرات الأداء لم تقاس أو لم تكن حتى مفيدة. نحن مقتنعون بأن الخطة ككل ناجحة وفعالة، ومقتنعون أيضاً للمدى الذي قيم فيه تنفيذ خطة عمل سنة 2010 بأنه يتم بنجاح وفعالية.

3. لأي مدى تعتبر إدارة الهيئة وهيكلتها التنظيمية، وأنظمتها مناسبة وصالحة لتنفيذ خطتها الإستراتيجية وتفويضها القانوني؟

أستنتج فريق التقييم ملاءمة وفعالية أنظمة الهيئة الإدارية والتنظيمية بشكل عام. قمنا بصياغة بعض التوصيات لمعالجة بعض مواطن الخلل التي حددناها.

4. لأي مدى نفذت الهيئة خطتها الإستراتيجية لسنة 2008-2010؟ وهل تحديداً تولت تنفيذ جميع الأنشطة الواردة في الخطة وخطة العمل السنوية بنجاح؟

أستنتج فريق التقييم أن الهيئة نفذت جميع الأنشطة الواردة في خطة 2008-2010 تقريباً بشكل كامل. كان تقييم تنفيذ المشاريع المدرجة في خطط العمل السنوية صعباً ولكننا راضون بمستوى التنفيذ.

5. لأي مدى نفذت الهيئة توصيات فريق تقييم 2007 (بروفيسور برين بورديكين، السيد بيل تشابمان، بروفيسور نهلة عبود)؟ وهل مازالت التوصيات التي لم تنفذ حيوية بالنسبة للهيئة وتستدعي الإنتباه؟

أستنتج فريق التقييم أن معظم التوصيات التي خرج فيها تقرير فريق التقييم سنة 2007 قد نفذت بما في ذلك جميع التوصيات الهامة. يحوي الملحق (7) جدولاً يبين وضع تنفيذ كل توصية تضمنها ذلك التقرير. كما

عالجنا توصيات أخرى في هذا التقرير حيث صادقنا على بعضها، ووضعنا توصيات بديلة ذات صلة بقضايا أخرى.

6. ما هي التوصيات التي وضعها فريق التقييم لعمليات الهيئة الأكثر فعالية، وتأثير خلال فترة الخطة الإستراتيجية القادمة؟

وضع فريق التقييم (47) توصية بخصوص عمليات الهيئة ذات الصلة، والأكثر فعالية وتأثير خلال فترة خطتها الإستراتيجية القادمة.

#### قياس الأداء النهائي

- ما حجم التقدم الذي أحرزته الهيئة في تحقيق أهدافها ورسالتها؟
- ما هي التعديلات الممكنة لأنشطة المؤسسة، ونظمها الإدارية التي من شأنها مضاعفة فعالية وأثر الهيئة في المستقبل؟

أستنتج فريق التقييم أن الهيئة حققت أهدافها، وكانت فاعلة في موضوع النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها في سياق بالغ الصعوبة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. لقد حققت تقدماً جيداً وواضحاً كان له نتائج هامة ومؤثرة. هذا لا يعني أنها لا تواجه تحديث جمة، ولكنها في موقع جيد يمكنها الإستجابة لهذه التحديات والتغلب عليها. إننا وضعنا 47 توصية لترتقي بقدراتها، والعمل بأكثر فعالية في المستقبل. هذه التوصيات عملية، وذات تكلفة فعالة، وممكنة التحقيق.

بإعطاء تقييم نهائي لأداء الهيئة، يقر فريق التقييم بصعوبة وتعقيد الوضع الذي تعمل فيه الهيئة حيث يطلب منها أن تصبح مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان في ظل غياب دولة. كما يطلب منها العمل في مناطق ما زالت تزرع تحت الإحتلال العسكري، والتعامل مع كيانيين يقومون بوظائف حكومية. ومزیداً على ذلك، الهيئة مطالبة بالعمل بشكل محايد في مجتمع منقسم على نفسه. إننا نعتبر عمل الهيئة، بالرغم من جميع تلك العقبات، عمل متقن وينفذ بكل فعالية وكفاءة للنهوض في حقوق الإنسان وحمايتها. بإختصار، نعتبره عمل ناجح لمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان

قائمة التوصيات

## الملحق الثاني

### مرجعية فريق التقييم الخارجي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

#### 1. خلفية:

أسست الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في أيلول سنة 1993، وتعمل الآن من مقرها المؤقت في مدينة رام الله، ومكاتبها الإقليمية في غزة، ونابلس، ورام الله، والخليل. منح المرسوم الرئاسي الذي أسست الهيئة بموجبه المؤسسة تفويضاً لمتابعة وضمان جميع متطلبات حماية حقوق الإنسان في القوانين، والأنظمة الداخلية، واللوائح القانونية الفلسطينية، وتوفيرها أيضاً في جميع دوائر، ومؤسسات، وهيئات دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية". كما منح المرسوم الهيئة الحق في سن قوانينها بطريقة تضمن إستقلاليتها، وفعاليتها. قدمت الهيئة مسودة قانونها للمجلس التشريعي الفلسطيني في أيار، 2005 آخذةً بعين الاعتبار المرسوم الرئاسي رقم 59 لسنة 1994، المادة 31 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، الذي أعلن في 18 آذار، 2003. حدد القانون الشخصية المزدوجة للهيئة كونها هيئة وطنية لحقوق الإنسان تقوم بوظيفة ديوان المظالم. يشار هنا إلى أن القانون لم يمرر بعد. حصلت الهيئة سنة 2009 على إعتدال كامل من قبل لجنة التنسيق الدولية لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، وعضوية المنتدى الآسيوي الباسيفيكي لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية؛ كما حصلت على إقرار سنة 1993 بالإنترماها بمباديء باريس الذي ينظم عمل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية.

ومع حدوث التطورات السياسية الجديدة في أيار سنة 2007 بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، وحدث الإنقسام السياسي، والتشردم، والصراعات الداخلية بين فتح وحماس، أرغمت الهيئة على العمل في أوضاع سياسية غير عادية نتج عنها حالة إنهباء لحقوق الإنسان في الضفة الغربية وقطاع غزة حيث ازدادت إنتهاكات حقوق الإنسان بشكل ملحوظ. وجب على الهيئة نتيجة هذه الأوضاع مراجعة إستراتيجيات عملها، وإتخاذ قرارات سريعة حول كيفية التعامل مع سلطة الأمر الواقع في قطاع غزة. بالرغم من التطورات التي لم تكن متوقعة، عملت الهيئة بفعالية للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها، والتأكد من تطبيق حكم القانون، والدفاع عن حقوق المواطنين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة بغض النظر عن الطرف الذي قد يقترف أي إنتهاك لحقوق الإنسان.

#### الهيئة تحقق أهدافها من خلال الأنشطة التالية:

- معالجة الشكاوى التي قدمها المواطنين بخصوص إنتهاكات حقوق الإنسان القانونية، وسوء الإدارة، وسوء إستخدام القوة؛

- مراجعة القوانين، والأنظمة الداخلية الفلسطينية للتأكد من تطابقها والمعايير الدولية، ومبادئ حقوق الإنسان؛
- الضغط على صانعي القرار والمشرعين لضمان تطابق تلك السياسات والتشريعات مع معايير حقوق الإنسان الدولية؛
- برامج بناء الوعي لتعليم ونشر ثقافة حقوق الإنسان، والقانون بين المواطنين الفلسطينيين، وزيادة وعيهم بحقوقهم وحررياتهم، وآليات حماية هذه الحقوق ضد إي إنتهاك؛
- برامج تدريب في مجال القانون، وحقوق الإنسان، وإستهداف مسؤولي الحكومة الفلسطينية في هذه البرامج لضمان أدائهم لمهامهم حسب القانون ومبادئ حقوق الإنسان؛
- برامج تدريب في غزة تستهدف مؤسسات المجتمع المدني؛
- نشر تقارير قانونية وتقارير خاصة إضافة إلى التقرير السنوي حول أوضاع حقوق المواطنين الفلسطينيين، وإنتهاك السلطات لهذه الحقوق.

## 2. أهداف التقييم الخارجي

يعتبر التقييم الخارجي ضروري لتطوير القدرات المؤسسية للهيئة وذلك عن طريق تقييم أداء المؤسسة الحالي، والمساعدة في تحديد توجهاتها المستقبلية.

أهداف التقييم:

- مراجعة أنشطة برنامج الهيئة والتنسيق البيني داخل المؤسسة؛
- تقييم نجاح الهيئة في تحقيق وظيفتها دورها المزوج كهيئة وطنية لحقوق الإنسان، وكديوان للمظالم؛
- تقييم نجاح الهيئة في تحقيق أهدافها المعلنة من حيث الفعالية، والكفاءة، والتأثير، والقدرة المؤسسية؛
- تحديد العقبات التي تعيق العمل الفاعل، وتقديم توصيات للتغلب على تلك العقبات؛
- وضع توصيات لتطوير المستقبلي للهيئة، ودعم عملية التخطيط الإستراتيجي للهيئة التي ستطلق خلال شهري آب و أيلول، 2010.

سيعمل فريق التقييم على مراجعة تنفيذ أنشطة الهيئة في المجالات التالية:

- دور الهيئة، كديوان مظالم، في حماية حقوق المواطنين في الحصول على الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة؛
  - تسلم ومعالجة الشكاوى التي تقدم بخصوص إنتهاك حقوق الإنسان؛
  - تدخل الهيئة القضائي والقانوني؛
  - أنشطة مرتبطة بمراجعات قانونية؛
  - أنشطة زيادة الوعي العام، وتنظيم دورات تدريبية؛
  - التنسيق والتشبيك على جميع المستويات الدولية، والإقليمية، والمحلية؛
  - العلاقة مع أجهزة الحكومة، والأجهزة الأمنية؛
  - التطوير المؤسسي المتعلق بالتنسيق مع المنظمات الوطنية والدولية غير الحكومية؛
  - سياسة المساواة بين الجنسين، ودمج النوع الاجتماعي؛
  - إجراءات إدارة الشؤون لمالية، وتصريف الشؤون الإدارية، وآليات الرقابة الداخلية؛
  - الهيكلية التنظيمية من حيث الفعالية، والكفاءة في إدارة البرنامج، وعملية صناعة القرار، والتفويض داخل المؤسسة؛
  - التطوير المؤسسي، وبناء القدرات؛
  - نظم إدارة الموظفين، والشؤون التنظيمية؛
  - عمل مجلس المفوضين - هل كان تفعيل مجلس الأعضاء ناجحاً؛
  - عمل مجتمع المانحين؛
  - تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف في الهيئة.
- إضافةً إلى ما سبق، سيعمل فريق التقييم على تقييم قدرة الهيئة على التكيف مع الأوضاع المتغيرة، والمخاطر، والعوامل الداخلية والخارجية، والإستدامة طويلة الأمد.

### 3. أسئلة محددة يجب معالجتها

الأسئلة الست التي يجب على فريق التقييم معالجتها:

1. لأي مدى يمكن إعتبار برامج الهيئة وهيكلتها مناسبة لتلبية إحتياجات المواطنين المتعلقة بحقوق الإنسان المعاصرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة؟
2. ما مدى فعالية وكفاءة الهيئة في تنفيذ هدفها الإستراتيجيين المحددين في الخطة الإستراتيجية لسنة 2008-2010، والأهداف المحددة الخمسة وعشرين المحددة في خطة عمل 2009. يقيم ذلك من خلال معالجتها للشكاوى المقدمة إليها، وزيادة الوعي العام، وأعمال البحث، ومراجعة القوانين، وأعمال مكاتبها الإقليمية الأربعة وما نفذته من خطة عمل 2010؟
3. لأي مدى تعتبر الهيكلية التنظيمية للهيئة، وإدارته، ونظمها مناسبة لتنفيذ الخطة الإستراتيجية وتفويضها القانوني؟
4. لأي مدى نجحت الهيئة في تنفيذ خطتها الإستراتيجية لسنة 2008-2010؟ وهل تولت الأنشطة الواردة في الخطة، وخطة العمل السنوية بنجاح؟
5. لأي مدى نفذت الهيئة توصيات فريق التقييم الخارجي سنة 2007، وماذا بشأن التوصيات التي لم تنفذ، هل مازالت تستدعي الإهتمام؟
6. ما هي التوصيات التي يقدمها فريق التقييم من أجل عمليات أكثر فعالية، وكفاءة خلال فترة الخطة الإستراتيجية القادمة للهيئة؟

لمعالجة هذه المجموعة من الأسئلة الرئيسية، يعير فريق التقييم إهتماماً بالغاً للقضايا التالية:

#### وثيقة الصلة بالموضوع

- هل أنشطة الهيئة الفردية في معالجة الشكاوى، وزيادة الوعي العام، والبحث، ومراجعة القانون مصممة بشكل جيد، وذي صلة بالبيئة الإجتماعية والسياسية الحالية؟
- هل تتقدم هذه الأنشطة وتتطابق ورسالة الهيئة وأهدافها التنظيمية؟
- ما مدى فعالية منهجية الهيئة في تحديد المجموعات التي تستهدفها دورات زيادة الوعي العام، وتحديد أولويات البحث؟

كفاءة وفعالية البرنامج، وفعالية التكلفة الخاصة فيه

- هل حققت أنشطة الهيئة في مجال معالجة الشكاوى، وزيادة الوعي العام، ومراجعة القانون، والبحث أهدافها؟

- هل نفذت تلك الأنشطة بفعالية؟

- ما هي العقبات التي تحول دون التنفيذ الفاعل والمؤثر؟

- كيف تربط تلك الأنشطة بالإدارة المالية؟

### الأثر

- هل وصلت أنشطة الهيئة الخاصة في مراجعة القانون، والبحث، وزيادة الوعي العام، ومعالجة الشكاوى للمجموعات المستهدفة بما فيها السلطات الحكومية، والمشتكين، والمشاركين في التدريب، والجمهور العام؟

- كيف أثرت تلك الأنشطة على المجموعات المستهدفة؟

- هل شهدت عملية توزيع الأنشطة حالة من عدم التوازن على مستوى الأقاليم؟

### القدرات المؤسسية

- هل أدت النشطة إلى تقوية قدرات الهيئة وعملياتها؟

- كيف أثرت برامج بناء القدرات على الموظفين؟

- هل تجعل نظم الإدارة التنظيمية، ونظم إدارة الموارد البشرية بمقدور الهيئة، تنفيذ البرامج بشكل فعال؟

- ما مدى فعالية التنسيق والتواصل بين الهيئة والجهات المانحة لها في ضوء ترتيبات مجتمع المانحين؟

- ما مدى فعالية التنسيق والاتصال داخل وبين مكاتب الهيئة؟

- ما مدى فعالية الإرتباط والاتصال بين الهيئة والجهات المانحة لها في ضوء ترتيبات مجتمع المانحين؟

- كيف تؤثر أنشطة مجلس المفوضين، وعلاقته مع مكاتب الهيئة على أنشطة المؤسسة؟

- ما مدى فعالية الإدارة المالية في الهيئة؟



- ما مدى فعالية الهيئة من حيث التشبيك، والتنسيق، والإقرار؟

### تقييم الداء النهائي

- ما مدى التقدم الذي تحققه الهيئة في تلبية أهدافها ورسالتها؟

- ما هي التعديلات الممكنة لأنشطة، وأنظمة إدارة الهيئة التي من شأنها مضاعفة فعالية، وتأثير الهيئة في المستقبل؟

### 3. بنية فريق التقييم

يتكون فريق التقييم من ثلاثة أشخاص، مستشاران فلسطينيان، ومستشار دولي. يكلف مستشاران من الفريق بشكل كامل (20 يوم عمل) بمراجعة وتقييم كفاءة وفعالية البرنامج، كما يكلف أحدهما بقيادة الفريق. وأما المستشار الفلسطيني الآخر سيكلف لخمس أيام بمراجعة وتقييم قدرة الهيئة المؤسسية بما في ذلك إجراءات الإدارة المالية، والتصريف الإداري.

### 5. المنهجية

يبدأ التقييم في تموز، 2010، ويشمل ثلاث مراحل:

#### 4.1. مراجعة أدبية (3 أيام)

سيعمل فريق التقييم على مراجعة الوثائق التالية: مواد خلفية، تقارير مالية وتقارير سنوية، خطة إستراتيجية، خطط سنوية، ميزانيات، وتقييمات لمشاريع فردية (آليات معالجة الشكاوى، برامج التوعية) وأو المداخلات، النشرات، وغيرها من مواد تنتجها الهيئة، تقرير التقييم الخارجي لسنة (2007)، وتقارير الهيئة السنوية. ستعمل الهيئة على إعداد وثيقة تبين ما نفذته من توصيات صدرت عن فريق التقييم سنة 2007، وما نفذته من أنشطة فردية وردت في خطة العمل لسنة 2009.

#### 4.2. زيارات ميدانية (12 يوم)

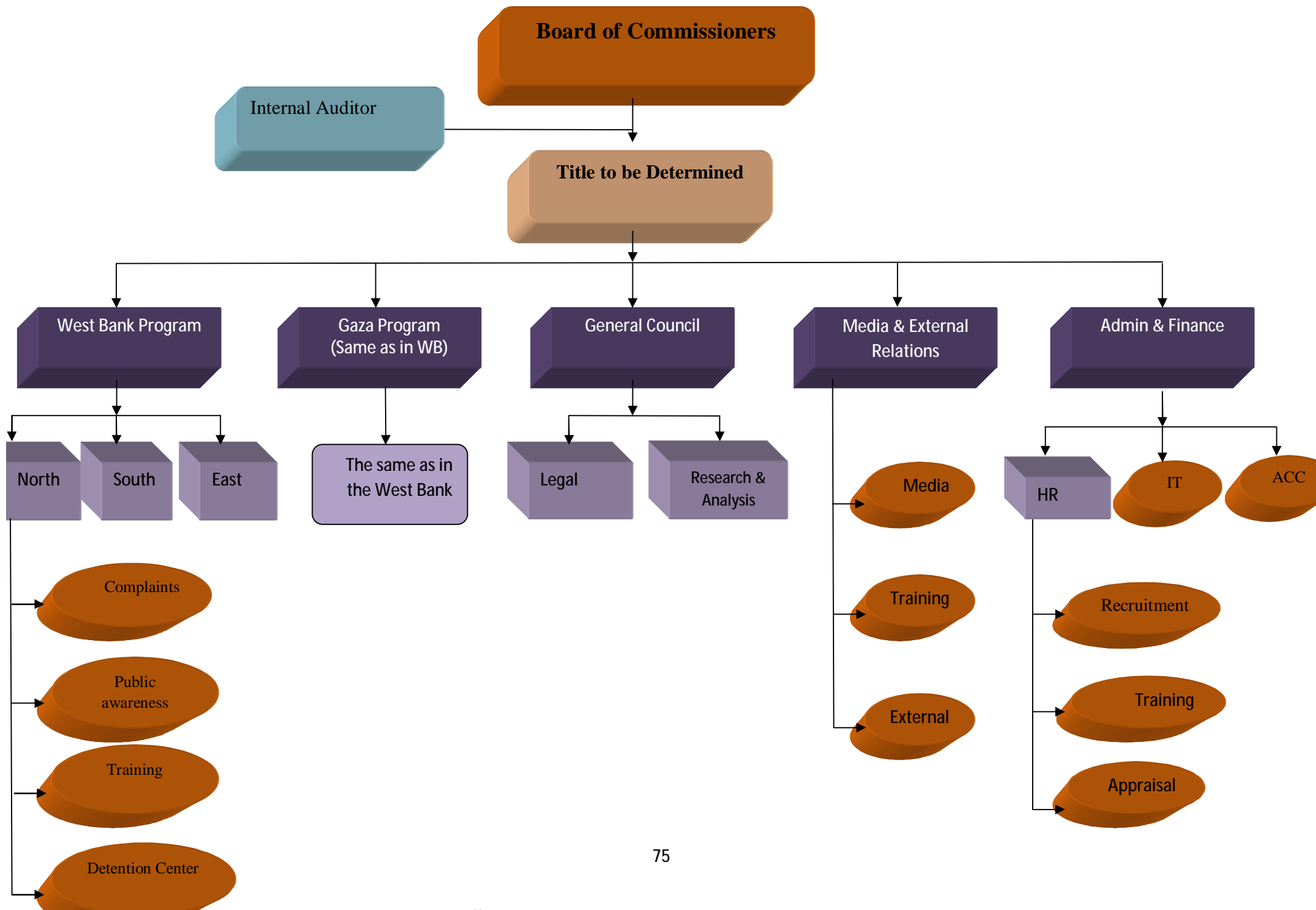
سيقابل فريق التقييم ممثلي الهيئة في اليوم الأول من بدء العمل ليناقد وإياهم الخطة النهائية للزيارات الميدانية، وسيجري عدة لقاءات مع فرق الهيئة التنفيذية والفنية وغيرهم من أعضاء الفريق، ومفوضين، ومانحين، وممثلين عن المؤسسات الحكومية الرئيسية والمنظمات غير الحكومية النظرية، وأي كيان، أو فرد يعتقد فريق التقييم أن مقابله ضرورية.

ويمكن أن يشمل ذلك أيضاً زيارات لمواقع، وحضور أو المشاركة في لقاءات وأنشطة. سيزور الفريق المكاتب الإقليمية في رام الله، ونابلس، والخليل، وغزة إن أمكن، وفي حال تعثر الوصول إلى غزة،

سنحدث للفريق عبر الربط الإلكتروني (فيديو كونفرنس). كما سيطلع فريق التقييم على مزيد وثائق إضافية لم تشاهد في المراجعة الأولى للوثائق.

#### 4.3. إعداد التقارير (5 أيام عمل)

سيقدم فريق التقييم النتائج الأولى التي يتوصل إليها بشكل مختصر لإدارة الهيئة، وكبار مسؤوليها، والمفوضين عند نهاية زيارته الميدانية. كما سيقدم هذه النتائج لمجتمع المانحين. سيقدم التقرير النهائي بعدما تقدم الهيئة تعقيباتها على النتائج الأولية. من سيعد التقرير ويقدمه هو فريق الخبراء، ونشير هنا إلى أن التقرير سيقدم باللغة الإنجليزية (بعد أسبوع على الأبعد من نهاية الزيارات الميدانية)، والهيئة تترجمه إلى اللغة العربية.



مسودة للتعديلات الهيكلية المقترحة من الفريق التقييمي