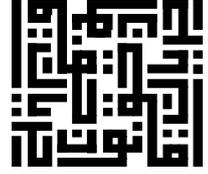


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

في ضوء المعايير الدولية بشأن
الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان

المحامي مصطفى مرعي

سلسلة التقارير القانونية (17)

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

في ضوء المعايير الدولية بشأن
الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان

المحامي مصطفى مرعي

سلسلة التقارير القانونية (17)

المحتويات

1	مقدمة
5	الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان
9	مبادئ باريس وتنظيم عمل الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان
23	الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
35	ملاحظات ختامية
37	الملاحق

سلسلة التقارير القانونية (17)

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن:
في ضوء المعايير الدولية بشأن الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان

المحامي مصطفى مرعي

جميع الحقوق محفوظة ©

رام الله، آب 2000

مجلس المفوضين

حيدر عبد الشافي
المفوض العام

إبراهيم أبو نغد
إدوارد سعبد
إياد السراج
تفريد جهشان
فؤاد المغربي
عزمي الشعبي
علي الجرباوي
محمد ميعاري
حنان ريان البكري
حنان عشاروي
راوية الشوا
لميس العلمي
محمد حلاج
محمود درويش
ممدوح العسر
نصير عاروري
يوجين قطران

سعيد زيداني
المدير العام

تأسست الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في العام 1993 بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، ورئيس دولة فلسطين، السيد ياسر عرفات، معترفاً بها مؤسسة مستقلة مهمتها متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية. وتتمثل صلاحيات الهيئة بقيامها بمهام ديوان المظالم (الأمبودزمان)، وهو مفهوم عُرف منذ القدم في الثقافة العربية الإسلامية باسم ديوان المظالم أو مجلس الشكاوى.

تعمل الهيئة على تحقيق مبدأ سيادة القانون والعدل من خلال تلقي ومتابعة شكاوى وتظلمات المواطنين، والإسهام في بناء الأجهزة القانونية، واقتراح ومراجعة التشريعات التي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن. كما وتعمل على تعريف المواطن بحقوقه القانونية، وحمايتها ضمن المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. وتنتهج الهيئة في جميع أعمالها أسلوب المساءلة والشفافية والعلنية والسجلات المفتوحة ملتزمة بمبدأ سيادة القانون وخدمة مصلحة الوطن والمواطن.

مقدمة:

احتلت حقوق الإنسان مكانة مهمة في حياة الأمم منذ تبني الأمم المتحدة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948. ولكن حقوق الإنسان لم تنشأ كفكرة منذ ذلك التاريخ، بل عرفت حضارات قديمة، منها الحضارة العربية والإسلامية، مفاهيم مختلفة لحقوق الإنسان. وسعت الأمم إلى تشكيل وتأسيس هياكل وأدوات مختلفة لتعزيز حقوق المواطنين وحمايتهم.

لا شك أنّ القضاء المستقل من أهمّ ضمانات احترام حقوق المواطنين. وللتمسك بمبدأ ومتطلبات سيادة القانون وللفصل بين السلطات دور أساسي في ضمان حقوق المواطنين. بتطور هياكل الحكم وتقدم وتعقد الحياة في المجتمعات المختلفة نشأت نظم وهيئات وهياكل جديدة عيّنت بشكل أساس بضمن عدم تعسف الإدارة بحقوق العباد، منها القضاء الإداري في فرنسا، والذي قلّده بعض الدول العربية، كمصر.

لكنّ في التوجّه إلى القضاء إشكالياته، ومنها طول الإجراءات القضائية، والتكلفة العالية للمقاضاة. إضافة إلى ذلك فإنّ هناك فرق بين معايير حقوق الإنسان وحقوق المواطنين وفقاً للتشريعات المحلية في كافة دول العالم. ومن هذا المنطلق أوجدت مؤسسات غير قضائية لها دور أساسي في حماية وتعزيز حقوق الإنسان. واتخذت هذه المؤسسات أشكال مختلفة لدى حضارات مختلفة. فقد عرفت الحضارة الإسلامية منصب ناظر المظالم، ولجأ العرب الجاهليون إلى حلف الفضول وعرفوا مفهوم

قمع المظالم¹. وعرفت أجزاء من أوروبا الاسكندنافية نظام الأمبودزمان الذي نشأ في السويد².

كان ذلك كله قبل نشوء فكر حقوق الإنسان الحديث في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ومع انفتاح الأمم على حضارات الأمم الأخرى، وفي مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية والولايات التي ذاقتها البشرية خلالها، والخلخلة التي أحدثتها في أنظمة الحكم، وبالذات في أوروبا، ظهرت هناك حاجة إلى إجراء بعض التعديلات. كان من بين ما حصل شيوع اللجوء إلى تأسيس وإنشاء منصب الأمبودزمان في كثير من دول أوروبا. وأنشئت هيئات وطنية معنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، سنّت لتنظيم أوضاعها معايير أهمها مبادئ باريس.

ستتناول هذه الدراسة تفصيل المعايير الأساسية التي تتضمنها مبادئ باريس، والتي تستخدم في تقييم مدى انسجام حالة الهيئات الوطنية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وسيتم دراسة حالة الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن وتقييمها بالنظر إلى مدى اتفاق تشكيلها واختصاصاتها وممارستها والمعايير المشار إليها.

ستخلص هذه الدراسة إلى توصيات بشأن أي خطوات يتوجب على الهيئة اتخاذها من أجل ضمان التزامها بمتطلبات مبادئ باريس، الأمر الذي يعني وضعها في مكانة تؤهلها للعضوية في كل من ملتقى آسيا والمحيط الهادئ، واللجنة التنسيقية الدولية للهيئات الوطنية.

¹ حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، دار الجليل، بيروت، ص 36.

² إبراهيم بكر، حقوق الإنسان في الأردن، ط 1، 1995، ص 45-47.

وقبل الخوض في الموضوع لا بُدَّ من الإشارة إلى أمرين هامّين، أولهما له صلة بالغاية من وراء هذه الدراسة، والثاني يتعلّق بالمراجع التي اعتمدها كاتبها. أمّا بالنسبة للغاية من وراء إجراء هذه الدراسة وإصدار هذا التقرير فيمكن تلخيصها في النقطتين التاليتين. فأولاً وقبل كلّ شيء، موضوع الهيئات الوطنية المعنية باحترام وتعزيز حقوق الإنسان في منطقتنا العربية عموماً وفي فلسطين خصوصاً هو موضوع جديد وقد يعدّه البعض ثورياً، ذلك أنّه لم تسبق فلسطين في هذا الخصوص من بين دول المنطقة سوى تونس والمغرب. وكان لزاماً على الهيئة أن تقيّم أداءها ومكانتها القانونية وطرائق عملها في ظلّ المعايير الدولية ذات العلاقة، كي يتمّ استخلاص العبر والاستفادة من أيّ استنتاجات يتمّ التوصل إليها. إضافة إلى ذلك ارتأت الهيئة أنّ في نشر هذه الدراسة، مهما كانت نتائجها، فائدة تُرجى من خلال إطلاع المواطنين على هذه المؤسسة الرائدة، من حيث مكانتها القانونية وموقعها في النظام السياسي والقانوني الفلسطيني، ومن حيث اختصاصاتها وطرائق عملها الأمر الذي يعدّ عمل توعية مطلوب.

أمّا الأمر الآخر فهو ما يتعلّق بالمراجع، وبالذات ما يتوقّر منها، أو في حقيقة الأمر لا يتوقّر، باللغة العربية. فبالرغم من البحث الحثيث عن مصادر تفيد في هذا الخصوص، كان ما وُجد قليل جداً. ومع ذلك فإنّ المراجع القليلة المتوقّرة كانت ذات فائدة عظيمة لي في إعداد هذه الدراسة. أمّا بالنسبة للمراجع باللغات الأخرى، وبالذات الإنجليزية، فهي وفيرة، ذلك أنّ مفهوم الأμβودزمان عرف لدى الدول الاسكندنافية منذ فترة طويلة، وكتب الكثير من المهتمون بحقوق الإنسان حول هذه المؤسسات ودورها. وقد استعنت في إعداد هذه الدراسة بما وصل إليّ يديّ من مراجع أثناء تحضير رسالة الدكتوراه في القانون في المملكة المتحدة، حيث أتناول دور الهيئات الوطنية وشيوع اللجوء إليها من قبل

كثير من أطراف النزاع في أرجاء المعمورة كوسيلة لتحقيق العدل
والسلم الاجتماعي وتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان.

في نشأة وتطور مفهوم المؤسسات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان:

هناك نوعين أساسيين من المؤسسات والهيئات الرسمية التي تعنى بتعزيز وحماية حقوق المواطنين. فبعض الدول تتبنى مفهوم الأمبودزمان، أو ناظر المظالم كما عرفته الثقافة العربية والإسلامية، كما هي الحال في تونس والمغرب والسويد وغيرها من الدول. وعمدت دول أخرى إلى تشكيل هيئات وطنية مستقلة تعنى بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، كما هي الحال في الفلبين والهند وسريلانكا ونيوزيلندا وأستراليا وكندا وغيرها الكثير من الدول. وقامت كثير من الدول بتأسيس كلا النوعين، كما هي الحال في المملكة المتحدة التي أسست، كجزء من إجراءات تنفيذ اتفاق السلام الموقع في 10/4/1998 بينها وبين جمهورية أيرلندا، هيئة وطنية لحقوق الإنسان في منطقة أيرلندا الشمالية الخاضعة لحكمها، في حين أبقت على أكثر من أمبودزمان في ذات المنطقة.

ويختلف دور كل نوع من المؤسسات والهيئات عن النوع الآخر. كما تختلف اهتمامات واختصاصات وأهداف وآليات عمل كل نوع. فالمؤسسات الوطنية، كما تدل على ذلك تسميتها، تعنى بتعزيز واحترام حقوق الإنسان، بينما يعنى الأمبودزمان بضمان العدالة والإنصاف من خلال احترام القانون. وبالتالي تعدّ مرجعية الأمبودزمان الأساسية القوانين المحلية، وإن كان يمكن له تفسيرها في روح ضرورة احترام حقوق الإنسان كما هي معروفة في المواثيق والفقهاء الدولي. أما المرجعية الأساسية للهيئات المحلية فهي حقوق الإنسان العالمية.

تتمثل النشاطات الأساسية للأبوزمان في تلقي الشكاوى ومعالجتها والاستفسار من الجهات التنفيذية حولها، في حين تقوم الهيئات الوطنية، إلى جانب ذلك، بنشاطات هادفة إلى التوعية بحقوق الإنسان العالمية. وفي حين يعمد الأبوزمان إلى ضمان احترام القوانين المحلية النافذة، تسعى الهيئات الوطنية إلى تطويرها بما ينسجم وحقوق الإنسان العالمية³، كما تسعى إلى تضمين التشريعات المحلية حقوق الإنسان العالمية الأساسية، خصوصاً في البلاد التي لا تطبق فيها أحكام المعاهدات الدولية محلياً دون سنّها في قانون.

وفي حين يتبع الأبوزمان للسلطة التشريعية، لدرجة أنه يطلق عليه في بعض الأحيان الأبوزمان البرلماني، تكون الهيئات المحلية عادة مستقلة عن أي من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

شهدت الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان بمفهومها وشروطها التي وصلت إليها الآن تطوراً كبيراً خلال العقود الثلاثة الماضية. ونجم ذلك عن تفاعلات تبعت تبني الجمعية العامة للأمم المتحدة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وجهود وأنشطة أجسام الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان. وقد أسس عدد كبير من الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان خلال العقود الثلاثة الماضية، توزعت بشكل أساسي على أوروبا وآسيا ومنطقة المحيط الهادئ في حين حظيت أوروبا والأمريكتين وإفريقيا بعدد منها.

³ Sarah Spencer and Ian Bynoe, A Human Rights Commission: The Options for Britain and Northern Ireland, Institute for Public Policy Research, 1998, p 48.

شهد العام 1978 تبيّي أول مجموعة من المعايير الدولية بخصوص تأسيس وآليات عمل هذه الهيئات، وذلك في ختام أعمال مؤتمر جنيف حول المؤسسات الوطنية والمحلية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان⁴. وتبع ذلك صدور مبادئ باريس عن ورشة عمل دولية أقيمت في باريس في عام 1991. وحظيت هذه المبادئ بقبول لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي المنبثق عن الجمعية العامة للأمم المتحدة. وقبلت هذه المبادئ ونادت بها وباحترامها الجمعية العامة للأمم المتحدة، وتبنّت قراراً بالخصوص بتاريخ 1993/12/20.

ونادى إعلان وبرنامج عمل فيينا الصادر في عام 1993 بضرورة تعزيز استقلال الهيئات المعنية بحقوق الإنسان، وأكد على أهميتها. ولم يغفل مؤتمر بكين الرابع حول حقوق المرأة عن التأكيد على دور هذه المؤسسات في تعزيز حقوق المرأة، وحقوق الإنسان عامة.

⁴ مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، العدد 4 (سلسلة التدريب المهني)، مركز حقوق الإنسان - الأمم المتحدة، 1995، ص 18-19.

مبادئ باريس وتنظيم عمل الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان:

من خلال مراجعة مبادئ باريس يتبين أنّ هناك أربعة شروط يحدد الالتزام بها مدى قرب المؤسسة المعنية من أو بعدها عن مفهوم المؤسسة الوطنية. وهذه الشروط هي:

1. أن يكون تأسيس هذه الهيئات بناء على الدستور أو القانون أو بموجبها.

2. أن يكون استقلال هذه الهيئات مضمونا وكذا استقلال أعضائها.

3. أن يحدد القانون أو الدستور فترة ولاية هيئات هذه المؤسسات وأجسامها وان يضمن لها اختصاصا واسعا. كذلك أن تكون عضوية هذه الهيئات ممثلة لمختلف التوجهات المجتمعية، بشكل عام.

4. أن يوفر لها موارد مالية كافية.

5. أن يكون لها صلاحيات تحقيقية كافية⁵.

⁵ انظر في هذه الشروط:

Sarah Spencer and Ian Bynoe, A Human Rights Commission: The Options for Britain and Northern Ireland, Institute for Public Policy Research, 1998, pp 46-50.

من بين انشط التجمعات الدولية والإقليمية التي تتكون عضويتها من هكذا هيئات وطنية ملتقى آسيا والمحيط الهادئ للهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان واللجنة التنسيقية الدولية للهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان.

يضم منتدى آسيا والمحيط الهادئ في عضويته ستة من اقدم الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان في منطقة آسيا والمحيط الهادئ وهي:

1. هيئة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص الأسترالية.
2. هيئة حقوق الإنسان الهندية.
3. هيئة حقوق الإنسان في إندونيسيا.
4. هيئة حقوق الإنسان في نيوزيلندا.
5. هيئة حقوق الإنسان في سريلانكا.
6. هيئة حقوق الإنسان الفلبينية.

ولا يعني هذا أن الهيئات الست المذكورة هي الوحيدة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، بل أنّ هناك عدد آخر من الهيئات في هذه المنطقة منها الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. وتعتزم دول أخرى تأسيس هيئات وطنية من هذا القبيل كما هي الحال في الأردن.

ومن اجل أن تكون الهيئة الوطنية عضواً في الملتنقى المذكور يتوجب أن تكون لديها الرغبة في ذلك، وأن تتقدم بطلب بهذا الخصوص، إضافة إلى تلبية شروط أساسية تتمثل في اتفاق تشكيلها واختصاصاتها وممارستها مع ما تطلبه المعايير المتفق عليها دولياً بهذا الخصوص، وأهمها على الإطلاق مبادئ باريس التي سبق الإشارة إليها.

(1): تأسيس الهيئات الوطنية بنص دستوري أو قانوني أو بموجبه:

تختلف الهيئات الوطنية عن المنظمات غير الحكومية من حيث طبيعتها كونها هيئات رسمية، ويتطلب لنجاحها في أداء مهامها توافر اختصاصات وصلاحيات لا تتوافر للمنظمات غير الحكومية، كإجراء التحقيقات في الشكاوى المقدمة إليها. ولهذا كان من الضروري أن تُنشأ هذه الهيئات ليس بموجب إرادة أفراد بل بموجب نص دستوري أو قانوني أو وفقاً له.

ويعد هذا الشرط الأول والأساس في تمييز الهيئات الوطنية عن المؤسسات والمنظمات والتجمعات غير الحكومية. ويعدّ هذا الشرط من أهمّ سبل ضمان تمكن هذه الهيئات من القيام بواجباتها واختصاصاتها، وإلزام السلطات التي يُشتكى ضدها التجاوب معها والرد على ما قد يكون لها من استفسارات بشأن الشكاوى التي تتلقاها. ولهذا فإنّ قيام السلطة التنفيذية بإنشاء هيئات وطنية، حتى وإن منحت صلاحيات واسعة، يعدّ أمراً على درجة من الخطورة لا بدّ معه من جعل استقلال هذه الهيئات موضع تساؤل.

فقد أنشئت كثير من الهيئات في دول مختلفة بنص قانوني، في حين نصّت دساتير بعض الدول على إنشاء هذه الهيئات. فقد نصّ الدستور المؤقت لجنوب إفريقيا على إنشاء هيئة وطنية تعنى بحماية وتعزيز حقوق الإنسان أطلق عليها هيئة حقوق الإنسان لجنوب أفريقيا. وصدر بموجب الدستور المؤقت قانون نظم عملية تشكيل هيئة حقوق الإنسان واختصاصاتها ومالياتها وما لها من سلطات.

وأنشئت العام الماضي في إيرلندا الشمالية هيئة وطنية لحقوق الإنسان بما ينسجم والاتفاق الذي وقع بين حكومتي المملكة المتحدة وجمهورية إيرلندا. وقد نصّ على تشكيل الهيئة واختصاصاتها والصلاحيات التي تتمتع بها القانون بشأن شمال إيرلندا الذي تبناه البرلمان البريطاني عام 1998.

وتتحى أكثر الدول إلى تشكيل الهيئات بموجب قوانين، تنص في أغلب الأحوال على إلغاء ما يخالفها من أحكام في التشريعات السارية. تضمن تلك القوانين للهيئات الوطنية الاستقلال عن السلطات الأخرى، وبالذات التنفيذية، كما تضمن لها، على الأقل من الناحية النظرية، تعاون السلطة التنفيذية معها واستجابتها لمداخلاتها.

(2): الاستقلال المضمون:

يرى مختصون أنّ أحد الأسباب الأساسية وراء تبني الأمم المتحدة لمبادئ باريس هو الخشية من الإخلال بسمعة ومصداقية كافة الهيئات الوطنية إذا ما تمّ إنشاء هيئات وطنية ينقصها الاستقلال⁶. وبدون شك يعتبر الاستقلال الأساس الأوّل في تقييم مدى انطباق وصف الهيئة الوطنية على أيّ مؤسسة دولة تعنى بحماية وتعزيز حقوق الإنسان⁷.

⁶ Sarah Spencer and Ian Bynoe, A Human Rights Commission: The Options for Britain and Northern Ireland, Institute for Public Policy Research, 1998, p 46.

⁷ المصدر السابق، ص 52.

للاستقلال متطلبات تتشكل في مجموعها الشروط الأساسية لقيام الهيئات الوطنية بدورها بفعاليتها. فأولاً يجب أن تتمتع الهيئات بأوسع هامش من الحرية لعقد اجتماعاتها واتخاذ قراراتها سواء بتلقي وقبول الشكاوى أو اتخاذ المقتضى القانوني في كل القضايا التي تعرض عليها والتي تكون داخلة في اختصاصها. ومن مقتضيات الاستقلال أن يكون للهيئة الوطنية الحرية في المبادرة في التحقيق في أي موضوعة ترى أنها داخلة في اختصاصها.

ويتطلب ضمان الاستقلال أن لا تكون عملية تعيين أعضاء الهيئات وطواقمها مبنية على اعتبارات سياسية، وأن يكون فيها أكبر قدر من الشفافية لدرء مخاطر حرف الهيئة عن مسارها، ولتمكينها من اتخاذ قرارات قد تكون من ناحية سياسية مشوبة بالمحاذير. ولذلك وجب أيضاً أن لا يكون بالإمكان أن يتم فصل أعضاء الهيئات بشكل تعسفي. ولا بد لضمان الاستقلال الفعلي من تمتع الهيئات باستقلال في أداء عملها من حيث وجود طاقم ومقر خاص بها، ورفدها بميزانية كافية تصرفها وفق أولوياتها⁸.

ولعل في أحكام القانون بشأن هيئة حقوق الإنسان الجنوب إفريقية رقم 54 لسنة 1994 ما يلقي الضوء على ماهية الاستقلال المطلوب في أي هيئة وطنية أخرى تعنى بحماية وتعزيز حقوق الإنسان⁹. فالمادة 3 من القانون في فقرتها الأولى تنص على تعيين أعضاء الهيئة من قبل الرئيس لمدة محددة، لا يعزلون بعد تعيينهم إلا بموافقة أغلبية ثلثي

⁸ Sarah Spencer and Ian Bynoe, A Human Rights Commission: The Options for Britain and Northern Ireland, Institute for Public Policy Research, 1998, p 52.

⁹ Human Rights Commission Act No. 54 of 1994, منشور في الجريدة الرسمية رقم 2095 بتاريخ 1994/12/7.

أعضاء البرلمان. وتتص المادة الرابعة على استقلال وحيادية أعضاء الهيئة بما لا يتعارض وأحكام الدستور والقانون.

وتوجب مواد القانون تعاون الجهات الحكومية وموظفيها ومن في حكمهم مع الهيئة وأعضائها في أداء مهامهم وممارسة سلطاتهم. ويتوجب على جميع أجهزة الدولة تقديم المساعدة المتوجبة للهيئة من أجل ضمان استقلالها وحيادها وهيبتها¹⁰.

وتتص المواد 5 و 6 من القانون على صلاحيات الهيئة استحداث لجان وفقاً لما تراه ضرورياً لتحقيق غاياتها، والقيام بكل ما تراه مناسباً من إجراء الدراسات ونشر التقارير وعقد وتنظيم اللقاءات ونشاطات التوعية والتنسيق مع الهيئات الشبيهة والمتابعة القضائية والتوصية بإجراءات تراها ضرورية لتعزيز حقوق الإنسان. وللهيئة بموجب المادة 8 العمل على محاولة حل أي نزاع أو إصلاح أيّ خلل يؤدي إلى أو ينجم عن خرق لأي حق أساسي. وللهيئة التحقيق في أي شكوى ترى ضرورة التحقيق فيها خدمة للأهداف المنصوص عليها في الدستور ولها من أجل ذلك استجواب الأفراد وطلب الحصول على الوثائق¹¹. وتجتمع الهيئة في الأوقات والأزمنة التي يحددها رئيسها، أو نائبه حين الاقتضاء¹².

ومن خلال دراسة القانون الأسترالي الخاص بهيئة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص لسنة 1986 يتبين أن لهذه الهيئة ضمانات شبيهة

¹⁰ Human Rights Commission Act No. 54 of 1994، منشور في الجريدة الرسمية

رقم 2095 بتاريخ 1994/12/7، المادة، الفقرات 2 و 3.

¹¹ Human Rights Commission Act No. 54 of 1994، منشور في الجريدة الرسمية

رقم 2095 بتاريخ 1994/12/7، المادة 9.

¹² Human Rights Commission Act No. 54 of 1994، منشور في الجريدة الرسمية

رقم 2095 بتاريخ 1994/12/7، المادة 12.

بالضمانات المتوفرة للهيئة الجنوب إفريقية. فالهيئة التحقيق في الشكاوى التي ترددها، سواء من الحكومة أو من الأفراد، ولها أن تبادر في التحقيق في أي موضوع تراه مناسباً¹³. ويحدد القانون الحالات التي يجوز فيها فصل أعضاء الهيئة من الخدمة على سبيل الحصر، ويقوم بذلك رئيس البلاد، الحاكم العام¹⁴. وتجتمع الهيئة كلما رأى رئيسها ذلك ضرورياً من أجل تأدية مهامها¹⁵. كذلك تعد الهيئة تقريراً سنوياً عن أعمالها، وإن كانت الهيئة توجه تقريرها للوزير¹⁶ فإنّ عليه أن يبعث بنسخة منه إلى البرلمان، حيث يمكن الاطلاع عليه ومناقشته واستخلاص العبر منه من قبل ممثلي الجمهور¹⁷.

وبهذه الضمانات يمكن لهيئة حقوق الإنسان في جنوب إفريقيا أن تمارس اختصاصها بقدر كبير من الاستقلال والحيادية، ودون محاباة أو خوف من رد فعل حكومي. وذلك ممكن بفضل الضمانات التي وفرها دستور جنوب إفريقيا والقانون الخاص بالهيئة حيث استبعدا أي تأثير حكومي عليها. وينطبق هذا الأمر إلى حد بعيد على حالة هيئة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص في استراليا وهيئة حقوق الإنسان في كندا وغيرها الكثير من الهيئات¹⁸.

(3): الاختصاصات الواسعة:

¹³ Human rights and Equal Opportunity Commission Act 1986, Article 20.

¹⁴ Human rights and Equal Opportunity Commission Act 1986, Article 41.

¹⁵ Human rights and Equal Opportunity Commission Act 1986, Article 44.

¹⁶ Human rights and Equal Opportunity Commission Act 1986, Article 45.

¹⁷ Human rights and Equal Opportunity Commission Act 1986, Article 46.

¹⁸ انظر بشأن هيئة حقوق الإنسان في كندا:

من أهم ما يُطلب كي تقوم الهيئات الوطنية بدورها المطلوب أن تتمتع باختصاصات واسعة، بمعنى أن يكون لها مجال عمل وصلاحيات حقيقية. فكثير ما يكون تأسيس هكذا هيئات من قبيل ذر الرماد في العيون، وكمظهر تهدف القيادات السياسية لبعض البلدان للظهور كمن يرفع ويصون حقوق الإنسان. ويأتي منح الهيئات الوطنية اختصاصات واسعة من قبيل تأكيد أنّ لها دور حقيقي في حماية وتعزيز حقوق المواطنين.

ولا يكفي أن تكون الاختصاصات واسعة، بل يجب أن تكون محدّدة بوضوح، وعادة ما تحدد هذه الاختصاصات في القانون الذي ينص على تأسيسها. وعادة ما يمكن استقاء اختصاصات الهيئات الوطنية من خلال النظر إلى الوظائف التي تمّ تأسيسها من أجل القيام بها. فكثيراً ما تؤسس هيئات من أجل وظيفة محدّدة أو أكثر كتعليم حقوق الإنسان أو المساعدة في العملية التشريعية أو تلقي الشكاوى وغير ذلك. وهذه الوظائف تفيد كثيراً في إلقاء الضوء على الاختصاصات الموكولة لهذه الهيئات، إذا لم تكن محدّدة بوضوح¹⁹.

ومع أنّه بالإمكان التعرف على اختصاصات الهيئات من خلال الوظائف الموكولة إليها، إلا أنّ هذا لا يعد الحل الأمثل لتعريف اختصاصاتها. فمن الأفضل أن تعرّف الاختصاصات وتحدّد بموجب التشريع المؤسّس لهذه الهيئات.

وبالرغم من القول بأهميّة وجود اختصاصات محدّدة وحقيقية فإنّه ليس في ذلك تفصيل للهيئات ذات الاختصاص الواسع على تلك ذات

¹⁹ مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، العدد 4 (سلسلة التدريب المهني)، مركز حقوق الإنسان - الأمم المتحدة، 1995، ص 33.

الاختصاص الضيق. ففي حالة كون الاختصاصات واسعة يكون هناك إمكان لعدم القيام بالوظيفة الموكولة إلى الهيئة بالشكل المطلوب بحيث يتم التركيز على جانب أو جوانب محدّدة من الاختصاص الواسع دون غيرها. وقد تفعل الهيئة ذلك نتيجة لعوامل مختلفة منها على سبيل المثال ضغط العمل وقلة المصادر المالية والإمكانات والطاقات البشرية المتاحة وعدم القدرة على القيام بفاعلية بكافة الاختصاصات الموكولة إليها. وتشكّل هكذا مخاوف سبباً إضافياً للدعوة إلى ضرورة تحديد اختصاص الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان بشكل دقيق، وعدم ترك ذلك لظروف لاحقة على تأسيسها.

ومن الأمور ذات الصلة بتحديد اختصاص الهيئات الوطنية تتازع الاختصاص بين الهيئات وهيئات أو أجهزة أخرى، وبالذات فيما يتعلّق باختصاص الهيئات الوطنية تلقي ومتابعة شكاوى المواطنين. فالقضاء يتلقى شكاوى المواطنين بشأن خرق حرياتهم وحقوقهم من قبل السلطات العامة، خصوصاً في الدول التي توجد فيها تشريعات وطنية تعالج هذه المسائل، وبالذات إذا ما وجد دستور أو شرعة وطنية لحقوق الإنسان تحظر انتهاك حقوق الأفراد وتوفر طريقاً قضائياً للذود عن هذه الحقوق²⁰. وبالرغم من كون اللجوء إلى القضاء هو الأصل، إلا أنّ يسر الإجراءات التي تتبعها الهيئات الوطنية يؤدي في كثير من الأحيان إلى لجوء الأفراد إليها طلباً للدفاع عن حقوقهم. وفي هذه الأحوال يجب التنويه إلى أنّ التوجه للهيئات الوطنية لا يشكل بديلاً عن اللجوء إلى القضاء، بل وسيلة تتبع إضافة إلى القضاء، يلجأ إليها الأفراد نتيجة سهولة ويسر الإجراءات وقلة أو انعدام التكلفة. ويبقى في النهاية القول الفصل للقضاء.

²⁰ مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، العدد 4 (سلسلة التدريب المهني)، مركز حقوق الإنسان - الأمم المتحدة، 1995، ص 34.

أما التنازع الحقيقي فيحدث في بعض الأحيان في حالة شكلت أكثر من هيئة وطنية، كأن يشكل مجلس شكاوى أو ديوان مظالم إلى جانب هيئة وطنية لحقوق الإنسان أو هيئات عدة تقوم بتلقي الشكاوى أيضاً فيما يخص موضوعات معينة. وفي هذه الأحوال فإنه بالرغم من كون تعدد الهيئات وتخصصها من حيث المبدأ أمراً إيجابياً إلا أنه يكون من الصعب في بعض الأحوال وضع ضوابط لرسم حدود دقيقة لاختصاص كل هيئة.

(4): موارد كافية:

قد يكون من قبيل ذرّ الرماد في العيون أيضاً تشكيل هيئات وطنية لا تُرشد بالموارد الكافية، المادية منها والبشرية. فمدى توفير الموارد المادية والبشرية للهيئات الوطنية يعدّ من أقوى المؤثرات على مدى الاهتمام الذي تعيره الدولة لهذه الهيئات. فإذا كان الهدف من إنشاء الهيئات هو مجرد تأسيسها والتلويح بوجودها لاستغلاله لأغراض سياسية يكفي. أما إذا كان تأسيس الهيئات الوطنية هو الخدمة الحقيقية لقضية حقوق الإنسان والعمل على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها فإنّ هناك شروط أساسية يتوجّب توفيرها ومتطلبات يجب الوفاء بها كي تقوم هذه الهيئات بدور فاعل في عملية تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من بينها رفد هذه الهيئات بالموارد اللازمة.

وكي لا تكون عملية توفير الموارد لهذه الهيئات أداة مساومة بين السلطة التنفيذية، وهي السلطة التي توجهّ ضدها أصابع الاتهام بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، وبين هذه الهيئات من المهم ضمان هذه الموارد بحكم القانون، أو من خلال النص عليها صراحة في الميزانية

العامة للدولة. وعليه فإنّ تحديد الجهة المسؤولة عن تخصيص ميزانية الهيئات الوطنية هي في غاية الأهمية ولها أثر كبير على أداء هذه الهيئات واستقلالها. ولا يقلّ أهمية عن ذلك بالطبع قيمة الميزانيات الموقرة للهيئات الوطنية، إذ أنّه بالرغم من أهمية الاستقلال والبعد عن تأثير السلطة التنفيذية، فإنّ أيّ هيئة وطنية، باعتبارها هيئة عامة وليس هيئة تطوعية، لا بدّ من موارد مالية كافية لتغطية النفقات التي تترتب على أداء هذه الهيئات مهامها وقيامها بواجباتها ووظائفها. فتأسيس هيئات وطنية باختصاصات محدّدة وصلاحيات واسعة قد يُجهضُ إذا لم تُوقر لها الموارد الكافية.

والموارد المقصودة هنا ليست المادية فحسب، وإن كانت هي الأهم، ذلك أنّ بعض الدول تُعنى برفد الهيئات الوطنية بعددٍ كافٍ من خيرة أفراد طواقمها المدربة والمختصة لتكون للهيئات عوناً في أداء مهامها. ولكن يُخشى في بعض الأحوال وبغياب شروط ومتطلبات الاستقلال أن تؤدي مثل هذه الإجراءات إلى زراعة عناصر عدم الاستقرار والاستقلال في هذه الهيئات.

أمّا بالنسبة للموارد المادية، فالتوجّه الذي يتوافق مع ضرورات الحفاظ على استقلال ونزاهة الهيئات الوطنية يُماثل التوجّه الحديث فيما يخص توفير ميزانيات للسلطة القضائية في الدول الديمقراطية. ففي كلتا الحالتين يتم إقرار بند عام في الموازنة العامة يتضمّن المبلغ المخصص لمجمل المصروفات ويترك للجهة التي تتلقى الميزانية تحديد أوجه الصرف. لكن ذلك لا يكون من دون ضوابط، بل يُحدّد القانون المنشئ للهيئة في أحيان كثيرة الإجراءات المالية الواجبة الاتباع.

(5): سلطات تحقيقية كافية:

لا يكفي إقرار الدولة بأهمية وجود هيئة وطنية تُعنى بحماية وتعزيز حقوق الإنسان، بل يُتطلب كي تقوم هذه الهيئة بدور حقيقي أن تُعطى سلطات كافية لأداء دورها. وعادة ما تُعطى الهيئات سلطة تلقي الشكاوى ومتابعتها مع الجهات الحكومية المسؤولة. وهذا الدور الذي تقوم به الهيئات هو عادة الدور الوحيد الذي يقوم به الأمبودزمان في الدول التي تلجأ إلى نظام الأمبودزمان، كالدول الاسكندنافية.

ولا يتوقف دور الهيئات الوطنية على متابعة ما يقدّم إليها من شكاوى داخلية في اختصاصها، بل للهيئات أن تُقرّر من تلقاء نفسها متابعة قضايا دون شكاوى ودون إحالة من جهة أخرى. وقد تقوم الهيئات الوطنية بمتابعة شكاوى نتيجة اقتراح في هذا الخصوص مقدّم من أيّ جهة، طالما أنّ متابعة هذه الشكاوى يدخل أصلاً في اختصاصها.

وللهيئات الوطنية من أجل القيام بالوظائف الملقاة على عاتقها أن تستمع إلى أيّ شخص وأن تحصل على أيّة معلومات وأيّّة وثائق لازمة لتقييم الحالات التي تدخل في نطاق اختصاصها. فلهيئة الأسترالية، على سبيل المثال، أن تطلب من الأفراد تزويدها بوثائق، وأن تستمع إلى الشهود²¹. وللهيئة الجنوب إفريقية صلاحيات مماثلة، إن لم تكن أكثر قوة، في هذا الخصوص.

وللهيئات الوطنية أن تقوم، وفقاً لمبادئ باريس، بالتنسيق والتشاور مع كافة الجهات الرسمية القضائية وغير القضائية المكلفة بحماية وتعزيز

²¹ Human rights and Equal Opportunity Commission Act 1986, Articles 21-3.

حقوق الإنسان، كما أنّ لها التنسيق مع الجهات غير الرسمية ذات العلاقة. كما أنّ للهيئات الوطنية نشر آرائها وتوصياتها ولها مخاطبة الرأي العام بالطرق والكيفية التي تراها مناسبة.

ولا يخفى القول أنّ من الوسائل الهامة في تسهيل وصول الهيئات الوطنية إلى المواطنين الذين هم في حاجة ماسة للجوء إليها تأسيس فروع محلية أو إقليمية لها في مختلف أرجاء الإقليم الخاضع لاختصاصها. وتقوم الهيئات الوطنية بهذا وفقاً لمقتضيات عملها وبما يساهم في الوفاء بالواجبات الملقاة على عاتقها على أكمل وجه.

وللهيئات الوطنية في بعض الأنظمة اتخاذ قرارات ملزمة، وفقاً للقانون. ورغم ذلك تبقى الصفة الغالبة على ما تُصدره الهيئات الوطنية فيما يخصّ الشكاوى التي تتابعها التوصية باتخاذ إجراءات معيّنة، إدارية أو تشريعية أو كلاهما، دون أن يكون لذلك صفة الإلزام القانوني.

وعادة ما تسعى الهيئات الوطنية، شأنها في ذلك شأن الأمبودزمان أو ناظر المظالم، إلى التوصل لحل ودي بالنسبة للشكاوى التي تتلقاها أو تعالجها دون الحاجة إلى اللجوء إلى إجراءات قانونية أو قضائية. ولكن قد يكون هناك ضرورة للجوء للقضاء، أو لوسائل أخرى، بقصد الحصول على قرار ملزم بخصوص شكوى تعالجها، خصوصاً عندما لا تُجدي جهودها الرامية إلى الوصول إلى تسوية وديّة. وفي هذا الخصوص هناك نهجان شائعان: تقوم بعض الهيئات باللجوء إلى القضاء مباشرة، حيث تنصّ التشريعات المنشئة لها بتحويلها ذلك، بينما تقوم هيئات أخرى بإرشاد المواطن المشتكي أو الجهة المعنية بخصوص الوسائل المتاحة للتوصل لحل لشكواه، أو بغيّة الحصول على مساعدة قانونية أو ماديّة.

واعترافاً بالعلاقة المميّزة والوثيقة التي تربط بين مهام الهيئات الوطنية والمنظمات التطوعية وغير الحكومية المختلفة العاملة في مجال حقوق الإنسان، فإنّ للهيئات الوطنية تقوية وتأطير ومأسسة علاقتها بهذه المنظمات. وقد تمّ خلال شهر تموز من العام 1999 عقد مؤتمر في كاندي في سريلانكا تناول بالتفصيل آليات التعاون بين المنظمات غير الحكومية والهيئات الوطنية وتبني المجتمعون الذين مثلوا بشكل أساسي منظمات غير حكومية وهيئات وطنية من منطقة آسيا والمحيط الهادئ، إعلان وبرنامج عمل كاندي.

هذه هي، بشكل مقتضب، أهمّ الأمور التي ارتأينا التطرّق لها بخصوص تأسيس واستقلال وآليات عمل واختصاصات وسلطات الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان وفقاً للمعايير الدولية. لا بدّ من الإشارة إلى حقيقة أنّ المعايير ذات العلاقة لم تتخذ صفة الإلزام بعد على المستوى الدولي، إذ تضمّنتها إعلانات وقرارات أصدرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة حقوق الإنسان المتفرّعة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ومع ذلك فإنّ كثيراً من الدول قد أنشأت هيئات وطنية ومؤسسات ذات مسمّيات مختلفة تُعنى بتعزيز حقوق الإنسان وضمان احترامها، وفقاً لتشريعات وطنية، ضمنت من خلالها وضع المعايير المشار إليها أعلاه موضع التطبيق. وإن كان لذلك من مغزى بالنسبة لفلسطين والعالم عموماً فهو أنّ هذه المعايير تلقى قبولاً الآن من عدد كبير من الدول، الأمر الذي يدعو إلى التفاؤل بمستقبل هذه الهيئات وبتوقع تحسّن مكانة حقوق الإنسان في هذه الدول.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

بتاريخ 1993/9/30، أي بعد حوالي أسبوعين من التوقيع في البيت الأبيض على اتفاق إعلان المبادئ الفلسطيني - الإسرائيلي، ونمو آمال بتأسيس سلطة وطنية فلسطينية، أصدر الرئيس ياسر عرفات، بصفته رئيس دولة فلسطين ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، قراراً يقضي بتشكيل "الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان". وجاء في مقدّمة القرار أنّه صدر "بناءً على مقتضيات المصلحة العامة وبناءً على الصلاحيات المخولة" للرئيس.

وتشير النسخة المتوقّرة لدى الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن أنّه القرار قد صدر من مكتب الرئيس بتاريخ 1993/10/3 تحت رقم 6000²². ولاحقاً لتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994، وبدء صدور الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية لسلطة الوطنية الفلسطينية، نُشر القرار تحت رقم 59 لسنة 1994²³.

وخلال اجتماع وفد من منظمة العفو الدولية بالرئيس علاقات في تونس بتاريخ 1993/9/30، أبدى الرئيس، باسم فلسطين، الالتزام باحترام حقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالمياً، وعرض أمام الوفد الزائر قراراً يقضي بتأسيس الهيئة وقّعه ذات اليوم.

²² الملحق (2)، ص ..

²³ العدد الثاني، الوقائع الفلسطينية، كانون ثاني 1995، ص 33.

لم يمض وقت كثير على الإعلان عن اتخاذ الرئيس عرفات قراره أعلاه القاضي بتأسيس الهيئة حتى بادرت الدكتور حنان عشاوي، التي كانت حتى وقت قريب الناطق الرسمي باسم الوفد الفلسطيني للمحادثات الفلسطينية - الإسرائيلية في واشنطن، بأخذ موافقة الرئيس عرفات على وضع القرار المذكور موضع التنفيذ. ومن أجل مساعدتها على تنفيذ هذه المهمة، قامت الدكتور عشاوي بتأسيس لجنة تحضيرية من خمسة أشخاص²⁴. قامت اللجنة بصياغة ميثاق الهيئة الأساسي، وبأخذ موافقة الرئيس عرفات عليها²⁵.

بدأت الهيئة عملها في شباط 1994، أي بعد أشهر قليلة من تبني ميثاقها الأساسي، وموافقة الرئيس عرفات عليه في تشرين ثاني 1993. ومنذ ذلك الوقت تقوم الهيئة بدورها الأساسي كناظر المظالم الفلسطيني، كما وتقوم بتنفيذ مشاريع عدّة في مجال إصلاح التشريعات و التوعية الجماهيرية بحقوق الإنسان وغير ذلك. كما تنشر الهيئة تقريرها السنوي بانتظام، وتتوجه للصحافة في كثير من الحالات²⁶.

سنتناول فيما يلي القضايا الأساسية المتعلقة بتأسيس الهيئة ومهامها واختصاصاتها وصلاحياتها ومالياتها وغير ذلك من الموضوعات. وسيكون هذا النقاش مقدّمة لتقييم الهيئة، تأسيساً واستقلالاً وأداءً في ضوء المعايير الدولية ذات العلاقة، في المبحث التالي.

²⁴ لتفصيل بهذا الخصوص، انظر:

Fateh Azzam, Update: The Palestiian Independent Commission for Citizens' Rights, 20 Human Rights Quarterly, 1998, pp 338-347, at 340-341.

²⁵ لقد صيغت المسودة التي حظيت بموافقة الرئيس عرفات بتاريخ 1993/11/23، ووقع الرئيس عليها بالمباركة بتاريخ 1993/11/25. نسخة محفوظة لدى الهيئة.

²⁶ انظر في هذا: التقرير السنوي شباط 1994 - حزيران 1995، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1996،

(1): التأسيس وسنده القانوني

كما سبق وذكرنا، أصدر الرئيس عرفات، بتاريخ 1993/9/30، قراراً يقضي بتأسيس الهيئة الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان²⁷. وقد نصّ القرار المذكور على:

1. تشكيل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان.

2. تضع هذه الهيئة دستورها والقوانين والقواعد الأساسية التي تحكم عملها بما يضمن استقلاليتها وفعاليتها وذلك في أقرب وقت ممكن.

3. تكون مهمة هذه الهيئة 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."

لاحقاً لصدور القرار المذكور، قامت اللجنة التأسيسية للهيئة التي شكّلت بمبادرة من الدكتور حنان عشاوي بصياغة مسودة ميثاق الهيئة الأساسي. وقد حظيت المسودة بمباركة الرئيس عرفات²⁸. وقامت اللجنة

²⁷ الملحق (2)، ص . . . لاحقاً لتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994، وبدء صدور الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية لسلطة الوطنية الفلسطينية، نُشر القرار تحت رقم 59 لسنة 1994 العدد الثاني، الوقائع الفلسطينية، كانون ثاني 1995، ص 33.

²⁸ لقد صيغت المسودة التي حظيت بموافقة الرئيس عرفات بتاريخ 1993/11/23، ووقّع الرئيس عليها بالمباركة بتاريخ 1993/11/25. نسخة محفوظة لدى الهيئة.

التأسيسية للهيئة بمراجعة الميثاق الأساسي أكثر من مرة منذ ذلك الوقت، وذلك بغية تدقيقه ومعالجة ما به من عيوب. كذلك قامت اللجنة بمحاولات لوضع لوائح الهيئة الداخلية.

وفي إطار صياغة مسودات مشروع النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية (القانون الأساسي) تمّ النصّ في مادّة منه على إنشاء الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. وعبر هذا النصّ، الذي تتضمنه المادة 31 من مشروع النظام الأساسي المقرّر من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني في عام 1997، عن إيمان واضعيه والجهات التي كان لها التعليق عليه، ومنها السلطة التنفيذية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بوجود ضمان وجود واختصاص واستقلال الهيئة.

من المعروف للمتابعين لقضية سيادة القانون في فلسطين أنّ مشروع القانون الأساسي الذي أقرّ من المجلس التشريعي الفلسطيني لم يحظ بعدّ بمصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عليه. وبالتالي لا قيمة قانونية للنصوص التي يتضمّنها المشروع بالنظر إلى أنّه لم يُنشر في الجريدة الرسمية. ولا يُغيّر من الأمر شيئاً تحجّج البعض من أعضاء المجلس التشريعي بنصوص في النظام الداخلي للمجلس مفادها أنّ أيّ مشروع قانون يُرسل للرئيس للمصادقة عليه ولم يُعده إلى المجلس خلال المدّة المحدّدة في النظام الداخلي يُعدّ مُصدراً حُكماً. فالنشر في الجريدة الرسمية شرط أساسي لسريان التشريعات، ليس في القانون الفلسطيني فحسب، بل وفي تشريعات الدول المختلفة²⁹.

²⁹ للمزيد حول آلية التشريع في فلسطين في الفترة الانتقالية انظر: مصطفى مرعي، العملية التشريعية في فلسطين: الآليات والأداء والأولويات، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000.

وعليه، فإنّ الأساس القانوني لوجود الهيئة يتملّ بشكل أساس في قرار الرئيس الصادر في 1993/9/30. ويُمثّل توقيع الرئيس بالموافقة على مسودة الميثاق الأساسي للهيئة دعماً لها من القيادة السياسية للبلاد. وإلى أن يُنشر القانون الأساسي في الجريدة الرسمية، ويدخل حيّز النفاذ، يبقى القرار الرئاسي يُشكّل الأساس القانوني لوجود الهيئة كأحد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والدولة العتيدة.

وبالنظر إلى الظروف التي تمّ فيها اتخاذ هذا القرار، حيث لم تكن السلطة الوطنية الفلسطينية قد شكّلت بعد، ولم تجر انتخابات المجلس التشريعي إلا بعد عامين من بدء ممارسة الهيئة مهامها، فإنّه من المنصف القول أنّ تأسيس الهيئة بموجب قرار رئاسي ينسجم مع متطلبات معايير باريس. فالرئيس عرفات تمثّع بسلطات تشريعية واسعة في وقت إصداره القرار القاضي بتأسيس الهيئة، وذلك من منطلق غياب سلطة تشريعية فلسطينية. وفعلاً أحسن المشرّع الفلسطيني الفعل بتضمين مشروع القانون الأساسي المادة 31 والتي تنصّ على تشكيل الهيئة بقانون. ويبقى التساؤل مشروعاً حول السبب الذي يقف وراء عدم قيام الرئيس بالتصديق على مشروع القانون الأساسي، الأمر الذي حال حصوله سيوقر أساساً أكثر قوّة للهيئة.

من غير الواضح أيّ نهج سيتبعه واضعو مسودة دستور الدولة الفلسطينية التي من المتوقع قيامها مع انتهاء المفاوضات الحالية المتعلقة بقضايا الوضع النهائي فيما يتعلق بالهيئة. لكنّ حقيقة تأكيد المجلس التشريعي على وجود الهيئة كمؤسسة دولة مستقلة من خلال نص المادة 31 في مسوّد مشروع القانون الأساسي تشير بوضوح إلى تأييد أغلبية أعضاء المجلس لوجودها على هذا النحو. وغن كان ليس هناك من مؤشّرات محدّدة حول ما سيفعله برلمان الدولة الفلسطينية مستقبلاً بخصوص الهيئة، فإنّ الاحتمال الأكبر يبقى عدم حدوث تغيير في

توجّهات أعضاء البرلمان بهذا الخصوص، خصوصاً في ضوء التعاون الكبير بين المجلس التشريعي بدوائره المختلفة والهيئة.

(2): الاستقلال

لم يتم اشتراط تأسيس الهيئات الوطنية بموجب القانون الأساسي أو دستور البلاد أو بموجب قانون عبثاً. فالغاية من وراء ذلك هي ضمان قدر من الرسمية لهذه الهيئات يكفي لضمان تجاوب الهيئات الرسمية المُستكى ضدّها معها. ويشكل تأسيس أي كيان سياسي لهيئة وطنية مختصة بضمان احترام حقوق الإنسان وتعزيزها إشارة واضحة على تقدير القيادة السياسية لأهمية حقوق الإنسان ووجوب احترامها.

وقد أسست الهيئة في فترة انتقال حرجة، تتبلور فيها الهوية السياسية للشعب الفلسطيني على جزء من ارض وطنه، ويتمّ فيها بناء هياكل ومؤسسات الكيان الفلسطيني. وبالرغم من المغزى السياسي لتأسيس الهيئة، فإنّ هناك اهتمام لدى القائمين على الهيئة والمهتمين بأن تكون هذه الهيئة مؤسسة تُعنى حقيقة باحترام حقوق الإنسان. ومن وسائل ضمان ذلك كون هذه الهيئة مستقلة وتتمتع بالحيادية.

فالقرار الرئاسي القاضي بتأسيس الهيئة في عام 1993 نصّ في فقرته الثانية على أن "تضع هذه الهيئة دستورها والقوانين والقواعد الأساسية التي تحكم عملها بما يضمن استقلاليتها ..."³⁰. [التشديد مضاف] وعليه، فمن الواضح أولاً أنّ موضوع الاستقلال قد أخذ الاهتمام والأولوية التي يستحق عند صياغة القرار المذكور، فقد ورد النصّ عليه

³⁰ انظر الملحق رقم (2)، ص ...

في الفقرة التالية مباشرة على النصّ على تأسيس الهيئة. ومن قبيل ضمان درجة أكبر من الاستقلال النصّ على تفويض الهيئة وضع "دستورها والقوانين والقواعد التي تحكم عملها"، مع ما لنا من مأخذ على استخدام تعبيرات قانونية كالـ"دستور" والذي يوضع من قبل المؤسسة التشريعية ويسمى على غيره من التشريعات.

وقد وضعت الهيئة ميثاقها الأساسي وأنظمة داخلية من خلالها تضمن استقلالها. وكذا كانت ممارسة الهيئة منذ نشأت. فتشكيلة اللجنة التأسيسية للهيئة، لاحقاً لاتخاذ الرئيس قراره القاضي بتشكيلها، جاءت على نحو يضمن استقلالها، وتضمّن مجلس مفوضي الهيئة تشكيلة من الشخصيات الفلسطينية من الداخل والشركات، تنوّعت اختصاصاتها وتوجّهاتها، وجمعها الاهتمام بحقوق الإنسان وضرورة تعزيزها.

وتتمّ عملية تعيين طاقم الهيئة على نحو لا يسمح بتدخل السلطة التنفيذية بعمل الهيئة وتركيبه طاقمها. وذلك بدون شكّ يعزّز استقلالها. ولا تتلقّى الهيئة أيّ مخصّصات من ميزانية السلطة الوطنية، كما أنّ آلية إدارتها لا تشمل على منفذ لتدخل السلطة التنفيذية في أعمالها.

وقد ركّز واضعو مشروع القانون الأساسي الفلسطيني على ضمان استقلال الهيئة. فورد النصّ على تأسيس الهيئة في القانون الأساسي بحدّ ذاته بشكل إعلاءً لقدرها ومكانتها في القانون والممارسة السياسية في فلسطين. والنصّ على أنّ هذه الهيئة مستقلة يضيف إلى هذه الضمانة.

في الحقيقة فإنّ الصلة بين الهيئة والسلطة الوطنية التي تتميّز بعدم الانتظام والمأسسة ضعيفة لدرجة المغالاة. وهي لذلك بحاجة إلى مأسسة وتنظيم بقانون، يأتي منسجماً مع ضرورات ضمان استقلالها في حين

يضع آليات لضمان الشفافية في أداؤها. وبلا شك سيكون من شأن التصديق على القانون الأساسي للسلطة الوطنية في المرحلة الانتقالية، أو دستور الدولة الفلسطينية العتيدة تعزيز استقلال الهيئة. وهناك ضرورة لتفصيل آليات ضمان الشفافية والمساءلة في أداء الهيئة في نصّ دستوري، بالرغم من أنّ الهيئة تنتهج، في جميع أعمالها، أسلوب المساءلة والشفافية والعناية والسجلات المفتوحة، ملتزمة بذلك بسيادة القانون وخدمة مصلحة الوطن والمواطن.

(3): الاختصاص

تتمتع الهيئة باختصاص واسع جداً. فالقرار الرئاسي ينصّ على أن تكون مهمة هذه الهيئة متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية³¹.

رأت الهيئة أنّ الاختصاصات الموكولة إليها تضعها في خانة ديوان المظالم (الأمبودزمان) أو مجلس الشكاوى. ومع ذلك فالهيئة تعمل على تحقيق مبدأ سيادة القانون والعدل أيضاً من خلال الإسهام في بناء الأجهزة القانونية، واقتراح ومراجعة التشريعات التي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن. وتعمل الهيئة على تعريف المواطن بحقوقه القانونية، وحمائتها ضمن الموثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وذلك لإيمانها بأنّ معرفة المواطنين بحقوقهم خطوة أولى وأساسية للمطالبة بها والدود عنها.

³¹ انظر الملحق رقم (2)، ص ...

وعلى هذا فالهيئة لم تكن في حقيقة الأمر مجرد ديوان مظالم، كما رأت نفسها، ذلك أنّ مهام التوعية والبحث وتطوير التشريعات تخرج عن اختصاص ديوان المظالم. وتقع هذه الأمور في مجال اختصاص الهيئات الوطنية المعنية باحترام وتعزيز حقوق الإنسان. بدورها، تقوم كثير من الهيئات الوطنية بمهام ديوان المظالم. ولعلّ هذا أقرب ما يكون لحال الهيئة واختصاصاتها.

ولأجل التوضيح، يمكن إجمال اختصاصات الهيئة في التالية:

1. النظر في مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية، وإبداء الرأي فيها وإعداد مشروعات القوانين، ومراجعة القوانين والأنظمة واللوائح السارية في فلسطين، لضمان التزامها بمبادئ العدالة وحقوق الإنسان.

2. مراقبة ومتابعة أعمال السلطة الوطنية الفلسطينية، وأية هيئات أو مؤسسات عامة رسمية وشبه رسمية لضمان التزامها بالأسس المذكورة أعلاه.

3. تبني القضايا العامة واستلام التظلمات والشكاوى والتحقيق فيها ومتابعتها مع الهيئات المعنية، واقتراح العلاج المناسب لها.

4. نشر الوعي القانوني، وتعريف المواطن بحقوقه ووسائل الدفاع عنها.

5. متابعة عملية الإعداد للانتخابات التشريعية العامة، والعمل على ضمان إجراء انتخابات حرة وديموقراطية واحترام نتائجها.

6. تقديم الاستشارات القانونية والمساعدة القانونية، كما أن لها حق المقاضاة في قضايا تتعلق بالمصلحة العامة.

7. عقد الندوات والمؤتمرات وورش العمل المتعلقة بحقوق المواطن والتتقيف بها.

8. تقديم اقتراحات قانونية لسد ثغرات قانونية تمّ رصدها من قبل الهيئة.

9. نشر التقرير السنوي حول حالة حقوق المواطن الفلسطيني، بالإضافة إلى تقارير حول أعمال الهيئة ونشاطاتها المختلفة وتقارير خاصة أخرى.

10. متابعة الشكاوى الواردة إليها فيما يتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية أو أحد أجهزتها الأمنية، أو أية هيئات أو مؤسسات عامة أخرى. وهذا يعني أن الهيئة يمكن أن تحقق في ادعاءات بخصوص:-

الإيذاء الجسدي والتعذيب في مراكز التوقيف أو السجون، وإجراءات التوقيف أو الحجز خلافاً للقانون، وفي حالات الوفاة داخل مراكز التوقيف أو السجون.

الرشوة والمحسوبية في التعيينات، و الفصل التعسفي من العمل. التمييز في تطبيق القانون حسب الجنس أو الديانة أو الأفكار السياسية.

سوء استخدام المال العام.

انتهاك الحريات الأساسية للمواطن، مثل حرية التعبير أو الحق في التجمع.

سوء الإدارة، مثل الإخفاق في شرح قرار أو التأخير في تنفيذه، والتطبيق غير السليم للقانون.

من خلال العرض السابق يتبين أنّ للهيئة اختصاص واسع جداً. ولا تقوم الهيئة بممارسة كافة الاختصاصات المذكورة كما يجب، كما هي حال التحقيق في سوء استخدام المال العام. ولا تُشكل رؤية الهيئة لما ذكر كأمر داخلة ضمن اختصاصها تجاوزاً لما ورد في القرار الرئاسي القاضي بتشكيلها، ذلك أنّ القرار منحها اختصاصاً واسعاً.

ويضع الاختصاص الواسع كما هو موصوف أعلاه مسؤوليّة وعبئاً كبيرين على الهيئة، ذلك أنّها بما هو متوقّر لها من طاقم في الوقت الحالي، على الرغم من الكفاءة المشهودة لأفرادها، وبالموارد المتاحة، لا يمكنها ممارسة كافة هذه الاختصاصات. ولهذا فإنّ الإشكال لا يتمثّل في عدم رغبة الهيئة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، بقدر ما يعبر عن وعيها بعدم مقدرتها القيام بكلّ هذه الاختصاصات دون تأثر نوعيّة أدائها.

(4): الموارد المالية الكافية

لا تتلقّى الهيئة أيّ موازنة من السلطة الوطنية الفلسطينية. وتشكّل المنح التي تتلقاها الهيئة من الحكومات ووكالات التنمية والجمعيات غير الحكومية الأجنبية مصدر دخل الهيئة الرئيس. وتعمل الهيئة على تعزيز إمكانات تلقّي دعم من المجتمع الفلسطيني.

ولعلّ هذا يخالف المتعارف عليه في الدول الأخرى حيث تُشكّل موازنات الهيئات الوطنية والهيئات الشبيهة جزءاً من الموازنة العامة

لهذه الدول. ولعلّ للوضع الفلسطيني خصوصيته، حيث تعتمد ميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية ذاتها في هذه المرحلة على المنح والقروض من الدول الصديقة وأخرى، ومن وكالات التنمية الأجنبية والدولية.

من الضروري أن تبدأ الهيئة التحضير لمرحلة الاستقلال وتأسيس الدولة الفلسطينية، والتي قد تتمّ قريباً. وفي هكذا حال، يكون على الدولة الفلسطينية، وبرلمانها تضمين ميزانية الدولة بنداً مخصّصاً للهيئة. ويكون في هذا ليس مجرد توفير مصادر مالية تمكن الهيئة من أداء دورها، وممارسة اختصاصاتها، بل اعترافاً حقيقياً بدور الهيئة وأهميتها للكيان السياسي الفلسطيني.

من المفترض حال تضمين ميزانية الهيئة في ميزانية الكيان الفلسطيني أن لا تُضمّن مفصلة، بل تُقرّ كبنء واحد، يكون لأجسام الهيئة ذاتها القرار في أوجه صرفها. فأعطاء أيّ جسم آخر القرار في تحديد أوجه صرف الموارد التي تُوقر للهيئة يعني في الواقع تمكين هذه الجهة من وضع أولويات نشاط الهيئة، الأمر الذي يحمل مخاطر المسّ باستقلاليتها.

كما سبق وأشرنا عندما ناقشنا المعايير الدولية في هذا الخصوص، فإنّ من الأهمية بمكان توفير موارد مالية كافية للهيئات الوطنية. فعدم توقّر موارد مالية كافية من شأنه أن يكون عائقاً أمام ممارسة الهيئة لكافة اختصاصاتها، وإعاقتها عن قيامها بدور حقيقي في حماية وتعزيز حقوق الإنسان.

وتأتي أهمية توفير الموارد المالية للهيئات الوطنية لدرء خطر تحويلها من هيئة فاعلة لوجودها وممارستها أثر على التمتع العملي بحقوق

الإنسان إلى هيئة وطنية قليلة الموارد ضعيفة وجودها مجرد ذرّ للرماد في العيون.

وهناك فرق كبير بين القول بضرورة عدم تدخل السلطة التشريعية أو غيرها في تحديد تفاصيل نشاطات الهيئات الوطنية التي تُخصّص الميزانية المقرّرة للصرف عليها، وبين النصّ في الدستور أو القانون على آليات ضمان التزام الهيئة بأصول الشفافية والمساءلة المقبولة والمقرّرة. فالرقابة الفنيّة اللاحقة مطلوبة، أمّا الرقابة السابقة والتي يكون من شأنها التدخل في تحديد ما يقرّ من نشاطات وما يُمنع تُضرّ كثيراً باستقلال الهيئة وقد ينتج عنها إفراغ مشاريعها ونشاطاتها من محتواها.

(5): الصلاحيات التحقيقية الكافية

تتمتع الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن باختصاصات واسعة. وربما يرى البعض أنّ هذا من الأمور التي تُحسد عليها الهيئة. لكن بالمقابل لا يتضمّن القرار الذي أسّست الهيئة بناءً عليه أيّ ذكر لصلاحياتها والتي لا بدّ من توفيرها لها إذا ما أريد لها أن تمارس اختصاصاتها.

فالقرار الرئاسي لم يورد لا جملة ولا تفصيلاً صلاحيات الهيئة، وبالذات التحقيقية منها. ولم يفعل المجلس التشريعي سوى تكرار الأحكام الواردة في القرار الرئاسي، دون التطرّق لصلاحيات الهيئة. وفي الحقيقة يمكن القول أنّ القرار الرئاسي حولها تحديد صلاحيات الهيئة وسلطاتها التحقيقية وغيرها من خلال "دستورها والقوانين والقواعد الأساسية" الذي تتبناه. ويشكل هذا الأمر سابقة لا مثيل لها، حيث تعمد الدول الأخرى

إلى النصّ على هذه السلطات والصلاحيات في دستور البلاد أو القانون الذي تُنشأ الهيئة بموجبه.

ومع ذلك فإنّ مراجعة النظام الأساسي للهيئة لعام 1999 وميثاق الهيئة الأساسي الذي تبنته في عام 1993 وأقرّه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لا تكشف ما يكفي من تفاصيل في هذا الخصوص. فكلّ ما ورد في الميثاق الأساسي للهيئة لعام 1993 هو أنّ للهيئة، في ممارستها مسؤولياتها، حرية الوصول للمواد ذات العلاقة والالتقاء بالأفراد وزيارة المقرّات دون عوائق أو تأخير أو تدخّل.

ربّما كان هذا تعبيراً مختصراً عن الاحتياجات التي ارتأتها الهيئة في حينه أساسية وضرورية لممارسة مهامها. ولكن الممارسة أثبتت أنّ من الصعوبة بمكان ضمان تعاون الجهات الرسمية المختلفة مع الهيئة في تحقيقاتها ومعالجتها شكاوى المواطنين بناءً على هذا النص. فزيارات السجون ومراكز التحقيق والتوقيف تتمّ عادة بإذن خاص لكلّ زيارة. ويعلّل بعض المسؤولين تعليق إمكانية زيارة السجون على إذن مسؤول أعلى بحقيقة عدم تحويل الهيئة القيام بهكذا زيارات بموجب التشريع النافذ. ولعلّ في هذا بيان على الفائدة التي تتحقّق للهيئة، وللمجتمع، من خلال سنّ قانون يُعالج اختصاصات وصلاحيات وسلطات الهيئة.

لم تفعل الهيئة الكثير لتعميم ميثاقها الذي يتضمّن هذا النص على الجهات ذات العلاقة. وليس هناك من دليل على أنّ تعميم هذا الميثاق سيؤدّي إلى ضمان تعاون الجهات ذات العلاقة. فهناك الكثير من الجهات التي بلّغت بالقرار الرئاسي والتي لا تُبدي أيّ قدر من التعاون مع الهيئة.

وبالرغم من كلّ ما ذكر، فإنّ العدد الأكبر من مؤسسات السلطة الفلسطينية تُبدي قدراً متبايناً من التعاون مع متابعات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن لشكاوى وقضايا المواطنين. وتلقى جهود الهيئة في مجال التوعية بحقوق المواطنين ونشاطاتها التدريبية قدراً كبيراً من التعاون من قبل أكثر الجهات الرسمية. وسنترك استخلاص العبر والنتائج للخلاصة التالية.

ملاحظات ختامية وتوصيات

ليس الظرف الفلسطيني الحالي ظرفاً عادياً. فالسلطة الوطنية الفلسطينية تأسست كسلطة حكم ذاتي ذات طبيعة انتقالية. والمرحلة الانتقالية هي جزء من عملية "انتقال" مفترض غريب الأطوار من مرحلة احتلال عسكري إسرائيلي، لا زال مستمرًا، إلى مرحلة لم يتم تحديد معالمها بعد.

جاء تأسيس الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ضمن هذا الإطار غير العادي. فقرار إنشاء الهيئة اتخذ من قبل رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس دولة فلسطين التي لمّا تتجسد بعد على أرض الوطن. وبدأت الهيئة عملها من مقرّها في القدس، تحت الاحتلال الإسرائيلي. لا توجد حتى الآن أدوات قانونية تحكم وتنظّم عمل الهيئة سوى قرار الرئيس الصادر في 1993/9/30، في حين بقي نصّ المادة 31 الوارد في مشروع القانون الأساسي حبراً على ورق، شأنه في ذلك شأن باقي نصوص المشروع.

ومع أنّه يفضل أن تعمل الهيئة جاهدة كي يكون اختصاصها تابع من أحكام دستور البلاد أو قانونها الأساسي، وأن يكون استقلالها مضمون من خلاله، إلا أنّ الواقع السياسي والطابع الانتقالي لهذه المرحلة ألقى بظلاله على آلية إنشاء الهيئة وعلاقتها مع مؤسسات السلطة الوطنية. فاضطرت الهيئة إلى العمل في ظلّ ظروف غاية في التعقيد، حيث دستور البلاد غائب، وتقبل اختصاص الهيئة غير مضمون في ظلّ شخصانية السلطة.

شكل اتخاذ قرار تشكيل الهيئة في مرحلة متقدمة، وسابقة على تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مؤشراً إيجابياً على اهتمام السلطة الوطنية الفلسطينية بقضية حقوق الإنسان وسيادة القانون. وتحظى الهيئة بمستوى معقول من التعاون من كثير من الجهات الحكومية. وقد تطلب تحقيق المستوى الحالي من التعاون جهداً كبيراً وعملاً دوّياً وتصميماً على النجاح من قبل إدارة وموظفي الهيئة.

تتمتع الهيئة بدرجة كبيرة من الاستقلال، حيث تُحدّد، دون تدخل من أيّ جهة رسمية أو غيرها، في أدائها مهامها. وتُمارس الهيئة اختصاصاتها بحياديّة تامّة. ولا تتناقض الدعوة للحفاظ على استقلال وحيادية الهيئة مع ضرورة التنظيم الدستوري أو القانوني لعلاقة الهيئة بالسلطات العامة الأخرى.

للهيئة اختصاص واسع جداً، لا تتمكّن من ممارسته كاملاً في الظروف الحالية. ويعود ذلك في جانب منه لقلّة الموارد الماليّة والبشريّة المتوقّرة، ولأسباب أخرى من بينها غياب نصوص قانونية تبين صلاحياتها، وتوجب على الجهات المختلفة التجاوب معها وتسهيل تحقيقاتها.

من الضروري أن توفّر دولة فلسطين الموارد المالية الكافية للهيئة، في ظلّ قانون أساسي أو دستور يضمن عدم تسبّب تمويل الهيئة من قبل الخزانة العامة بالمساس باستقلالها وحيادها. ويجب أن يُترك للهيئة وحدها تحديد أولويات عملها وأيّ النشاطات تُصرف عليها مواردها. أمّا مأسسة آلية لضمان التزام الهيئة مالياً وإدارياً بمتطلبات المساءلة والمحاسبة والشفافية فلا يجوز أن تأتي على نحو ينتقص من استقلالها وحيادها.

من الواضح أنّ عملية تشكيل الهيئة تمّت بما يتفق، إلى حدّ بعيد، مع متطلبات معايير باريس التي تحكّم تشكيل وعمل الهيئات الوطنية المعنية بتعزيز وضمان احترام حقوق الإنسان. كذلك فإنّ الهيئة تتمتع بالاستقلال المطلوب للحفاظ على حيادها، ولها من الاختصاصات والصلاحيات والموارد ما ينسجم مع متطلبات كونها هيئة وطنية، وفق مفهوم معايير باريس.

ومع ذلك، فإنّ هناك أمور على الهيئة والجهات الأخرى ذات العلاقة، وبالذات البرلمان الفلسطيني المستقبلي، علاجها فيما يخصّ الهيئة، تأسيساً وتشكيلاً واختصاصاً وتمويلاً وصلاحيات. ولا يتأتى علاج الأمور التي ورد ذكرها في ثنايا هذه الدراسة إلا من خلال الدستور والقوانين ذات العلاقة التي لا نرى إمكانية عملية لتبنيها قبل قيام الدولة الفلسطينية. كذلك لا يمكن تصوّر نجاح أيّ جهد في هذا الخصوص في الوضع الفلسطيني الحالي، بالنظر إلى عدم وجود إرادة سياسية للانشغال في هكذا موضوعات، على أهميتها، في هذه المرحلة، هذا على فرض أنّ الإرادة السياسية لتعزيز مكانة الهيئة في المرحلة المقبلة ستتوقّر.

الملاحق

المرفق الأول

المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية³²

الاختصاصات والمسؤوليات

1. تختص المؤسسة الوطنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.
2. تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصها.
3. تكون للمؤسسة الوطنية، بصفة خاصة المسؤوليات التالية:

(أ) تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير، على أساس استشاري، إلى الحكومات أو البرلمانات أو أي جهاز آخر مختص، سواءً بناءً على طلب السلطات المعنية أو باستخدام حقها في الاستماع إلى أية مسألة دون إحالة من جهة أعلى، بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ويجوز للمؤسسة الوطنية أن تقرر نشر ما سلف على الكافة. وتشمل هذه الفتاوى والتوصيات والمقترحات والتقارير وكذلك جميع المبادرات التي تتخذها المؤسسة الوطنية المجالات التالية:

³² قرار لجنة حقوق الإنسان 54/1992 المؤرخ في 3 آذار مارس 1992، المرفق (الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، 1992، الملحق رقم 2 (E/1992/22) الفصل الثاني، الفرع ألف)، قرار الجمعية العامة 134/48 المؤرخ في 20 كانون الأول / ديسمبر 1993، المرفق.

1. جميع الأحكام التشريعية والإدارية وكذلك الأحكام المتعلقة بتنظيم القضاء التي تهدف إلى المحافظة على حماية حقوق الإنسان وتوسيع نطاقها، وفي هذه الصدد، تبحث المؤسسة الوطنية للتشريعات والنصوص الإدارية السارية، فضلاً عن مشاريع القوانين ومقترحاتها، وتقدم التوصيات التي تراها مناسبة لضمان اتساق هذه النصوص مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. وتوصي، عند الاقتضاء باعتماد تشريع جديد أو بتعديل التشريع الساري، وباعتماد التدابير الإدارية أو بتعديلها.
2. أية حالة لانتهاك حقوق الإنسان تقرر تناولها.
3. إعداد تقارير عن الحالة الوطنية لحقوق الإنسان بوجه عام، وكذلك عن مسائل أكثر تحديداً.
4. استدعاء نظر الحكومة إلى حالات انتهاك حقوق الإنسان في أي جزء من البلد وتقديم مقترحات إليها تتعلق بمبادرات رامية إلى وضع حد لهذه الحالات، وعند الاقتضاء، إبداء الرأي بشأن موقف الحكومة وردود فعلها.

(ب) تعزيز وضمان التناسق بين التشريع واللوائح والممارسات الوطنية والصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي تعتبر الدولة طرفاً فيها والعمل على تنفيذها بطريقة فعالة.

(ج) تشجيع التصديق على الصكوك المذكورة أو على الانضمام إليها وكفالة تنفيذها.

(د) المساهمة في إعداد التقارير التي ينبغي للدول أن تقدمها إلى هيئات ولجان الأمم المتحدة وكذلك إلى المؤسسات الإقليمية تنفيذاً لالتزاماتها التعاهدية، وعند الاقتضاء، إبداء الرأي في هذا الشأن مع احترام استقلالها.

(هـ) التعاون مع الأمم المتحدة وجميع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الوطنية

في البلدان الأخرى المختصة بمجالات تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

(و) المساعدة في إعداد البرامج المتعلقة بالتعليم والبحوث المتصلة بحقوق الإنسان والمشاركة في تنفيذها في الأوساط المدرسية والجامعية والمهنية.

(ز) الإعلام بحقوق الإنسان وبالجهود المبذولة لمكافحة جميع أشكال التمييز، لا سيما التمييز العنصري، عن طريق زيادة الوعي العام، وخاصة عن طريق الإعلام والتعليم وباستخدام جميع أجهزة الصحافة.

التشكيل وضمانات الاستقلال والتعددية

1. ينبغي أن يكون تشكل المؤسسة الوطنية وتعيين أعضائها، سواء بالانتخاب أو بغير انتخاب، وفقاً لإجراءات تنطوي على جميع الضمانات اللازمة لكفالة التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية (في المجتمع المدني) المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، لا سيما بسلطات تسمح بإقامة تعاون فعال مع الجهات التالية، أو بحضور ممثلين لها:

(أ) المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان وبالجهود لمكافحة التمييز العنصري، والنقابات، والهيئات الاجتماعية والمهنية المعنية، مثل رابطات الحقوقيين، والأطباء، والصحفيين والشخصيات العلمية.

(ب) التيارات في الفكر الفلسفي والديني.

(ج) الجامعات والخبراء المؤهلون.

(د) البرلمان

(هـ) الإدارات الحكومية (وفي حالة حضور ممثلين لها، فإنهم لا يشتركون في المناقشات إلا بصفة استشارية).

2. ينبغي أن تملك المؤسسة الوطنية الهياكل الأساسية المناسبة لحسن سير أنشطتها، وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك. وينبغي أن يكون الغرض من هذه الأموال هو تزويدها بموظفين ومقار خاصة بها لتكون مستقلة عن الحكومة وعدم خضوعها لمراقبة مالية قد تؤثر على استقلالها.

3. ينبغي لكفالة استقرار ولاية أعضاء المؤسسة، التي لن تكون المؤسسة مستقلة حقاً بغيره، أن تكون تسميتهم بوثيقة رسمية تحدد، لفترة معينة، مدة ولايتهم. وتكون الولاية قابلة للتجديد، شرطية كفالة استمرار التعددية في عضوية المؤسسة.

طرائق العمل

ينبغي للمؤسسة الوطنية، في إطار عملها:

- (أ) أن تبحث بحرية جميع المسائل التي تدخل في اختصاصها، سواء كانت مقدمة من الحكومة أو قررت تناولها دون إحالتها إليها من سلطة أعلى بناءً على اقتراح مقدم من أعضائها أو من أي جهة طالبة أخرى.
- (ب) أن تستمع إلى أي شخص وأن تحصل على أية معلومات وأية وثائق لازمة لتقييم الحالات التي تدخل في نطاق اختصاصها.
- (ج) أن تخاطب الرأي العام بمشارة أو من خلل أي جهاز صحافي، لا سيما لنشر آرائها وتوصياتها على الكافة.
- (د) أن تعقد اجتماعات بصفة منتظمة، وعند الاقتضاء، بحضور جميع أعضائها الذين يدعون إلى الحضور طبقاً للأصول المقررة.
- (هـ) أن تشكل فرقة عاملة من بين أعضائها، حسب الاقتضاء، وأن تنشئ فروعاً محلية أو إقليمية لمساعدتها على الاضطلاع بوظائفها.
- (و) أن تجري مشاورات مع الهيئات الأخرى، القضائية أو غير القضائية، المكلفة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (لا سيما أمناء المظالم، ووسطاء التوفيق، والمؤسسات المماثلة).

(ز) أن تعتمد، نظراً للدور الأساسي الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية في توسيع نطاق عمل المؤسسات الوطنية، إلى إقامة علاقات مع المنظمات غير الحكومية التي تركز نفسها لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وللتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومكافحة العنصرية، وحماية المجموعات الضعيفة بصفة خاصة (لا سيما الأطفال، والعمال والمهاجرين، واللاجئين والمعوقين جسدياً وعقلياً) أو لمجالات متخصصة.

مبادئ تكميلية تتعلق بمركز اللجان التي تملك اختصاصات ذات طابع شبه قضائي

قد تخول المؤسسة الوطنية سلطة تلقي وبحث الشكاوى والالتماسات المتعلقة بحالات فردية، ويكون اللجوء إليها من جانب الأفراد. أو ممثليهم أو الغير، أو منظمات غير حكومية أو نقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية. وفي هذه الحالة، ودون إخلال بالمبادئ أعلاه المتعلقة بالاختصاصات الأخرى للجان، يجوز أن تستند الأعمال التي تكلف بها إلى المبادئ التالية:

- (أ) محاولة التسوية الودية عن طريق التوفيق أو مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً، عن طريق قرارات ملزمة، أو عند الاقتضاء باللجوء إلى السرية.
- (ب) إخطار مقدم الالتماس بحقوقه، لا سيما بسبل الانتصاف المتاحة له، وتيسير وصوله إليها.
- (ج) الاستماع إلى أية شكاوى أو التماسات أو إحالتها إلى أي سلطة أخرى مختصة مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً.

(د) تقديم توصيات للسلطات المختصة، لا سيما باقتراح تعديلات أو إصلاح القوانين واللوائح والممارسات الإدارية، وخاصة عندما تكون هي مصدر الصعوبات التي يواجهها مقدمو الالتماسات لتأكيد حقوقهم.

الملحق الثاني: القرار الرئاسي القاضي بتشكيل الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

دولة فلسطين
منظمة التحرير الفلسطينية
مكتب الرئيس
الرقم: 6000
التاريخ: 93/10/3



دولة فلسطين
منظمة التحرير الفلسطينية
اللجنة التنفيذية
الرئيس

إن رئيس دولة فلسطين
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

بناءً على مقتضيات المصلحة العامة
وبناءً على الصلاحيات المخولة له

يقرر

1. تشكيل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان.
2. تضع هذه الهيئة دستورها والقوانين والقواعد الأساسية التي تحكم عملها بما يضمن استقلاليتها وفعاليتها وذلك في أقرب وقت ممكن.
3. تكون مهمة هذه الهيئة 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.

4. يسري هذا القرار اعتباراً من تاريخه ويبلغ من يلزم لتنفيذه.

تونس في: 30-9-1993

ياسر عرفات
رئيس دولة فلسطين
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن:

تقييم في ضوء المعايير الدولية الخاصة
بتأسيس وعمل الهيئات الوطنية المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان

المحامي مصطفى مرعي