

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان
National Institution for Human Rights



3

سلسلة ثقافة حقوق الإنسان

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين

الدكتور إبراهيم علي بدوي الشيخ

1438هـ - 2017م

3

سلسلة ثقافة حقوق الإنسان

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين

الدكتور إبراهيم علي بدوي الشيخ

1438هـ - 2017م

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين

الدكتور إبراهيم علي بدوي الشيخ

الطبعة الأولى - يناير 2017

رقم الناشر الدولي : 8-02-86-99958-978

رقم الإيداع بمكتبات الإدارة العامة : 57/د.د/ع/2015

جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

Copyrights @ NIHRBH

يمنع نسخ أو استعمال أي جزء من هذا الكتاب بأي وسيلة تصويرية أو إلكترونية أو ميكانيكية بما فيه التسجيل الفوتوغرافي والتسجيل على أشرطة أو أقراص مقروءة أو أي وسيلة نشر أخرى بما فيها حفظ المعلومات أو استرجاعها من دون إذن خطي من المؤسسة.

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين

الدكتور إبراهيم علي بدوي الشيخ
1438هـ - 2017م

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
11	تقديم :
15	مقدمة :
23	الفصل الأول: حقوق الإنسان: مفهومها ومستويات وأطر حمايتها
25	المبحث الأول: التعريف بحقوق الإنسان
28	المطلب الأول: مفهوم الحق والحريات الأساسية (حقوق الإنسان) والتلازم بينه وبين الواجب
38	المطلب الثاني: تقسيمات حقوق الإنسان (الحقوق والحريات)
48	المبحث الثاني: الحماية الوطنية لحقوق الإنسان
49	المطلب الأول: الحماية القانونية لحقوق الإنسان
55	المطلب الثاني: الضمانات العملية لحقوق الإنسان
71	المبحث الثالث: المجتمع الدولي وحقوق الإنسان
72	المطلب الأول: أنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان
75	الفرع الأول: الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان
81	الفرع الثاني: مجلس حقوق الإنسان ونشاط المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان
93	الفرع الثالث: المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان Universal Periodic Review (UPR)
102	المطلب الثاني: جهود المنظمات الإقليمية والعقدية لحماية حقوق الإنسان
113	خلاصة
117	الفصل الثاني: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
119	المبحث الأول: وضع وطبيعية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
120	المطلب الأول: التعريف بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وطبيعتها
123	الفرع الأول: وضعية المؤسسة بالنسبة للدولة واستقلاليتها

الفهرس

رقم الصفحة

الموضوع

- 135 **الفرع الثاني:** النطاق العام لولاية المؤسسة الواسعة والفرق بينها وبين المؤسسات أو الكيانات الوطنية الأخرى التي قد تنشئها الدولة، أو تنشأ طوعياً (المنظمات غير الحكومية) بقصد تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان
- 145 **الفرع الثالث:** الصفة الاستشارية للمؤسسة
- 148 **المطلب الثاني:** الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
- 149 **الفرع الأول:** دعوة الأمم المتحدة إلى إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ودعمها
- 153 **الفرع الثاني:** التعاون بين الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
- 157 **الفرع الثالث:** لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
International Coordinating Committee (ICC)
- 163 **المبحث الثاني:** مهام وصلاحيات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
- 167 **المطلب الأول:** رصد وتقييم أوضاع حقوق الإنسان وتقديم المشورة والتوصيات
- 176 **المطلب الثاني:** الإسهام في التعريف بحقوق الإنسان والترويج لها وإشاعة ثقافة حقوق الإنسان
- 181 **المطلب الثالث:** اتخاذ الإجراءات الحمائية بالنسبة للادعاءات الخاصة بانتهاك حقوق الإنسان
- 184 **الفرع الأول:** شكاوى حقوق الإنسان المتعلقة بحالات فردية
- 189 **الفرع الثاني:** حالات انتهاك حقوق الإنسان
- 192 **المطلب الرابع:** التعاون الوطني والدولي في مجال حقوق الإنسان
- 193 **الفرع الأول:** التعاون الوطني
- 199 **الفرع الثاني:** التعاون الدولي
- 202 **المبحث الثالث:** مؤشرات أداء وفاعلية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
- 204 **المطلب الأول:** مؤشرات الأداء
- 207 **المطلب الثاني:** مؤشرات الفاعلية
- 210 **المطلب الثاني:** التقرير السنوي للمؤسسة
- 211

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
215	الفصل الثالث: المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين
217	المبحث الأول: إنشاء المؤسسة
218	المطلب الأول: خلفية إنشاء المؤسسة
219	الفرع الأول: المشروع الإصلاحي لملك مملكة البحرين
225	الفرع الثاني: الحماية الدستورية لحقوق الإنسان
232	الفرع الثالث: التزامات مملكة البحرين، الدولية، في مجال حقوق الإنسان
261	الفرع الرابع: التعاون الدولي مع الأمم المتحدة ومجلس حقوق الإنسان والتوجه لإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان
265	المطلب الثاني: إنشاء المؤسسة وتعيين أعضائها (تشكيلها)
267	الفرع الأول: إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان
273	الفرع الثاني: تعيين أعضاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان (تشكيل المؤسسة)
275	الفرع الثالث: الوضع القانوني للأمر الملكي
280	الفرع الرابع: استقلالية المؤسسة الوطنية كما تبدو في الأوامر الملكية الخاصة بإنشائها وتعيين أعضائها (تشكيل المؤسسة)، ثم لاحقاً في القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016
285	المبحث الثاني: مهام وصلاحيات المؤسسة
288	المطلب الأول: رصد أوضاع حقوق الإنسان وتقديم المشورة بشأنها
289	الفرع الأول: رصد التشريعات
298	الفرع الثاني: رصد البرامج والسياسات
307	المطلب الثاني: الترويج لحقوق الإنسان وتشجيع احترامها
318	المطلب الثالث: حماية حقوق الإنسان
319	الفرع الأول: الحماية العامة لحقوق الإنسان
328	الفرع الثاني: شكاوى الأفراد
335	المطلب الرابع: التعاون الوطني والدولي في مجال حقوق الإنسان
336	الفرع الأول: التعاون الوطني

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
343	الفرع الثاني: التعاون الدولي
350	المبحث الثالث: الأفاق المستقبلية لعمل المؤسسة
351	المطلب الأول: خطة وبرنامج عمل المؤسسة
353	الفرع الأول: رؤية ورسالة المؤسسة وألوياتها
357	الفرع الثاني: أطر رئيسية يمكن النظر في الاستفادة منها عند إعداد خطة وبرنامج عمل المؤسسة
364	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للمؤسسة ودور الأمانة العامة
370	المطلب الثالث: التقرير السنوي للمؤسسة
374	خلاصة
376	خاتمة وتوصيات
383	المراجع

تقديم

تقديم

ترحب المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بالمساهمات الأكاديمية المتميزة المقدمة من الباحثين والمتخصصين للنشر في سلسلتها البحثية المعنونة «سلسلة ثقافة حقوق الإنسان» والتي تشتمل على إصدارات الكتب الهادفة إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان وتعزيز قيمها ومبادئها.

وتهدف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الى التكامل مع الجهود الوطنية والدولية، الحكومية وغير الحكومية، من أجل الارتقاء المستمر لحقوق الإنسان، وقد أشارت المادة (12) من القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على أن المؤسسة الوطنية تختص بـ «المبادرة بالتعاون مع الأجهزة المختصة بشؤون الثقافة والإعلام والتعليم، وتقديم المقترحات والتوصيات في كل ما من شأنه نشر وتعزيز ثقافة الوعي باحترام حقوق الإنسان». كما تختص بـ «إصدار النشرات والمطبوعات والبيانات والتقارير الخاصة، وعرضها على الموقع الإلكتروني الخاص بها، ولها مخاطبة الرأي العام مباشرة أو من خلال أي من وسائل الإعلام».

وفي سبيل ذلك تقبل المؤسسة الكتب ذات الصلة بموضوعات القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانوني الدولي الإنساني، مع التركيز على مملكة البحرين والخليج العربي، إضافة إلى موضوعات تتعلق بالعالم العربي والإسلامي، وأهم المستجدات على الساحة الدولية، وذلك وفقاً لضوابط وأسس تحددها المؤسسة كشرط من شروط النشر ويلتزم بها الكاتب.

وعليه، يَسرُّ المؤسسة نشر هذا الكتاب كأحد إصدارات سلسلة ثقافة حقوق الإنسان.

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

المقدمة

المقدمة

موضوع الدراسة :

تكتسب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أهميتها من أهمية حقوق الإنسان بالنسبة إلى الفرد، والمجتمع، والدولة، والمجتمع الدولي والإنساني على نطاق واسع. فالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تستهدف التعريف بهذه الحقوق ورصد واقع هذه الحقوق من حيث احترامها أو من حيث انتهاكها والعمل على كفالة هذه الحقوق من خلال الآليات الحكومية وغير الحكومية ومن خلال التعاون مع المجتمع الدولي.

ويثور التساؤل عن جدوى المؤسسات الوطنية إذا كان هناك بالفعل مؤسسات حكومية وتشريعية وقضائية ومنظمات غير حكومية تعنى بتشجيع واحترام وحماية حقوق الإنسان، والإجابة أن دور هذه المؤسسات هام غاية في الأهمية حتى في وجود مثل هذه الآليات، ذلك أن تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان يتطلب تعددًا وتكاملاً بين الآليات والمؤسسات الرامية لذلك:

- فالسلطة التشريعية تقر القوانين وتراقب الحكومة في مدى تنفيذها هذه القوانين.
- والسلطة التنفيذية تضع السياسات والبرامج لخدمة المواطن والمجتمع.
- والسلطة القضائية تنصل في المنازعات الناشئة في تعاملات الأفراد فيما بينهم أو بينهم وبين الإدارة.
- والمنظمات الدولية تضع سياسات ومعايير خاصة بحقوق الإنسان وتعمل على متابعة تنفيذ مثل هذه السياسات والمعايير.

• والمنظمات غير الحكومية تنشط في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان من خلال رصد الواقع وتقديم التوصيات وإشاعة ثقافة حقوق الإنسان.

والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تقوم «في إطار وضعها القانوني» بدور فعال لدعم مجهودات كل هؤلاء، ولذلك حرصت الأمم المتحدة على تأكيد أهمية دور المؤسسات الوطنية في تشجيع واحترام وحماية حقوق الإنسان ودعت إلى إنشاء هذه المؤسسات وكفالة متطلبات نجاحها، وكذلك عملت كثير من الدول على إنشاء مثل هذه المؤسسات إدراكاً منها لأهمية دور هذه المؤسسات ومن هذه الدول مملكة البحرين.

وتتناول الدراسة، بإيجاز، مفهوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وخلفية إنشائها، وأهدافها، والإطار الرئيسي لتكوينها، وعملها، وفي ضوء ذلك يتم التعرض للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، وكيف تم إنشاؤها ومهامها وصلاتها وأفاق عملها المستقبلية.

أهمية موضوع الدراسة:

يشكل احترام حقوق الإنسان الركيزة الأساسية لحماية أمن الوطن والمواطن وتحقيق التنمية المستدامة في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والإنسان، والشعوب هم هدف هذه التنمية وأداة تحقيقها.

ولقد أوضحت المواثيق الأساسية، في مملكة البحرين، التي تتمثل في ميثاق العمل الوطني¹ ودستور مملكة البحرين المعدل في فبراير 2002، والصادر استناداً إلى ميثاق العمل الوطني²، أن النظام الدستوري والسياسي، في مملكة البحرين، أساسه العدل وسيادة القانون واحترام الحريات وهدفه رفاهية ونماء الوطن والمواطن في

1 انظر ميثاق العمل الوطني لدولة البحرين، أمر أميري رقم (17) لسنة 2001 بالتصديق على ميثاق العمل الوطني، 16 فبراير 2001.

2 دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في 14 فبراير 2002.

مجتمع قوامه الحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والتضامن الاجتماعي.

وفي هذا الإطار تبدو أهمية موضوع الدراسة باعتبار أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لها دور رئيسي يتكامل مع مؤسسات الدولة والمجتمع في كفالة وضمان احترام حقوق الإنسان.

ولا شك أن تناول المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، تشكيلها ومهامها وآفاقها المستقبلية، بالدراسة أمر من شأنه التعريف بها وطريقة عملها ومسؤولياتها وعلاقتها بالجهات الأخرى المعنية بتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وإلقاء الضوء على التحديات التي تواجهها، ومن ثم الإسهام في تعظيم فرص نجاحها في تحقيق أهدافها.

منهج وخطة الدراسة :

يعتبر الاهتمام بدراسة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أمراً حديث نسبياً ولقد تزايد الاهتمام به على المستوى الدولي، مع نشأة الأمم المتحدة وإيلاء قضايا حقوق الإنسان اهتماماً متزايداً من قبل المجتمع الدولي.

ولقد انعكس ذلك على دراسة الممارسات والتجارب الوطنية في مجال إنشاء وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وسوف يشكل هذا مجالاً خصباً يمكن الاستفادة منه في عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين التي أنشأت في عام 2009 وتم تعديل الأمر الملكي بإنشائها في عام 2012 ثم تعدلت الأداة القانونية بإنشائها بصدور القانون رقم (26) لسنة 2014 والذي تم تعديله بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016.³

ولقد انتهجت في هذه الدراسة منهجاً وسطاً بين الوصف والتحليل، وبين القانون

3 انظر الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 في 10 نوفمبر 2009، بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، والأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

والسياسة، وهذا أمر فرضته طبيعة الموضوع من حيث ضرورة التعرض لمفهوم حقوق الإنسان والأطر القانونية والسياسية لضمان حقوق الإنسان على المستويين الوطني والدولي وتزايد أهمية دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وطنيا ودوليا، وقد امتزج هذا المنهج برؤية مستقبلية لدور المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين آخذين في الاعتبار قرب العهد بإنشاء هذه المؤسسة والتحديات التي تواجهها وهي تحديات ترتبط بالتحديات التي يواجهها المجتمع البحريني ككل من أجل مستقبل أفضل ينعم فيه الوطن والمواطن بالخير والسلام.

وفي ضوء ما سبق، فلقد حرصت على أن تتدرج الدراسة من الإطار الخاص بحقوق الإنسان، مع الإشارة كلما تطلب الأمر ذلك إلى مملكة البحرين، إلى الإطار المتعلق بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ثم الربط بين ذلك والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين من حيث إنشائها ومهامها والآفاق المستقبلية لأنشطتها. ومن ثم فلقد قسمت هذه الدراسة إلى الفصول الآتية:

الفصل الأول: حقوق الإنسان، مفهومها ومستويات وأطر حمايتها:

وأتناول فيه التعريف بحقوق الإنسان، وأهميتها، وحمايتها على المستويين الوطني والدولي، والآليات الوطنية والدولية والإقليمية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.

الفصل الثاني: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

وأتناول فيه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والتعريف بها والفرق بينها وبين المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، والفرق بين المؤسسات الوطنية المتخصصة والمؤسسات الوطنية العامة لحقوق الإنسان، والعلاقة بين الأمم المتحدة وبين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومهام هذه المؤسسات ومؤشرات

أدائها وفعاليتها.

الفصل الثالث: المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين:

وأتناول فيه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، إنشائها وتشكيلها ومهامها، وعلاقتها بالمؤسسات الوطنية المتخصصة كالمجلس الأعلى للمرأة، وعلاقتها بسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلاقتها الدولية مع الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، وآفاق عملها المستقبلية.

وتنتهي الدراسة بخاتمة وتوصيات

الفصل الأول

حقوق الإنسان : مفهومها ومستويات وأطر حمايتها

الإنسان كائن اجتماعي دفعته الغريزة والحاجة إلى العيش في جماعة سياسية، ومع التطور أخذت هذه الجماعة شكل الدولة، ولأفراد الدولة حقوق وعليهم واجبات، وأصبحت الدولة بدورها شخصا يعيش في مجتمع دولي يفرض على أعضائه التزامات ويرتب لهم حقوقا. ولقد أضحت الالتزام باحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية من الالتزامات الرئيسية التي تقع على كاهل الدول لما أثبتته الأحداث من الارتباط بين قضايا حقوق الإنسان وقضايا السلام والتنمية في العالم. ويعالج هذا الفصل التعريف بحقوق الإنسان وحمايتها على المستويين الوطني والدولي من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: التعريف بحقوق الإنسان.

المبحث الثاني: الحماية الوطنية لحقوق الإنسان.

المبحث الثالث: المجتمع الدولي وحقوق الإنسان.

المبحث الأول

التعريف بحقوق الإنسان

تبلور مفهوم حقوق الإنسان عبر تاريخ حافل لتطور المجتمعات الوطنية والمجتمع الدولي على حد سواء:

فعلى المستوى الوطني، تتم الإشارة - على سبيل المثال - إلى «وثيقة إعلان الاستقلال الأمريكي» في عام 1776 التي بدت من خلال صياغتها بصمات الفلاسفة الأوروبيين أمثال جون لوك، وجان جاك روسو، وفولتير، وغيرهم، التي أكدت أن «الناس خلقوا متساوين وقد منحهم خالقهم حق الحياة والحرية»، ووثيقة حقوق الإنسان والمواطن التي صدرت عام 1789 بعد الثورة الفرنسية لإثبات بطلان نظرية الحق الإلهي للملوك، ولتأكيد حق الأفراد جميعاً في الحرية والمساواة.⁴

وعلى المستوى الدولي، يعتبر ميثاق الأمم المتحدة هو العلامة الفاصلة في تطور القانون الدولي لحقوق الإنسان وإسهام المجتمع الدولي في دفع الجهود القومية لاحترام حقوق الإنسان ولا غرابة في ذلك. فلقد أظهرت تجربة الحرب العالمية الثانية أن انتهاك حقوق الإنسان والتغاضي عن الافتتات بشكل صارخ على حقوق الإنسان كانت وراء المآسي التي شهدتها الإنسانية إبان الحرب العالمية الثانية والتي انعكست مظاهرها في تدمير حياة ملايين البشر وتحطيم اقتصادات مجتمعات بكاملها ومعاناة اجتماعية وإنسانية لا حدود لها، وأن النظام الدولي الجديد الذي ستجسده الأمم المتحدة كتنظيم دولي ينبغي أن يقوم على أساس العدالة واحترام القانون والتعاون السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإنساني واحترام

4 أ.د. صلاح الدين عامر، «حقوق الإنسان وبرامج دراسة القانون الدولي العام في كليات الحقوق بالجامعات العربية» في حقوق الإنسان، المجلد الرابع، مناهج التدريس وأساليبه في العالم العربي، دار العلم للملايين، بيروت، 1989، إعداد د. محمود شريف بسيوني وآخرين، ص 57.

الحقوق والحريات الأساسية للناس جميعاً ليعم الأمن والسلام ربوع العالم. ومن ثم حفل ميثاق الأمم المتحدة، باعتباره دستور التنظيم الدولي لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، بنصوص عديدة توضح الأهمية التي تعولها الأمم المتحدة على أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والسبل والآليات التي ستنتهجها الأمم المتحدة لتحقيق ذلك المقصد.⁵

ولقد سبق الإسلام هذه الجهود جميعها فمنذ أكثر من أربعة عشر قرناً حملت الشريعة الإسلامية لواء الدفاع عن حقوق الإنسان فلقد جاء الإسلام ليكرم الإنسان ويحرره ويحقق له العدل ولقد كان من مظاهر هذا التكريم اختياره خليفة في الأرض وخلقته في أحسن تقويم وتسخير الكون له وشموله بالرحمة والخير.⁶ ويقول العزيز الكريم «ولقد كرّمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً».⁷

وذهب الإسلام إلى حد اعتبار هذه الحقوق ضرورات إنسانية لا سبيل إلى الحياة بدونها، حياة تستحق معنى الحياة.⁸ وأرسى الإسلام حقوق الفرد وحرياته وأكد

5 تنص المادة (1) فقرة (3) من ميثاق الأمم المتحدة على أنه من مقاصد الأمم المتحدة «تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفرق بين الرجال والنساء، انظر أيضاً الفقرة (2) من المادة نفسها التي تنص على أنه من مقاصد الأمم المتحدة» احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها...«كما تنص ديباجة الميثاق على أن شعوب الأمم المتحدة آلت على نفسها «أن تؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية».

6 يقول العزيز الحكيم «لقد خلقنا الإنسان في أحسن تقويم» (سورة التين (4))، «وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة» سورة البقرة (30-34)، «ألم تر أن الله سخر لكم ما في السماوات والأرض وأسبغ عليكم نعمه ظاهرة وباطنة» سورة لقمان الآية (20).

7 سورة الإسراء الآية (70).

8 د.محمد عمارة، الإسلام وحقوق الإنسان: ضرورات لا حقوق، عالم المعرفة، الكويت، 1985، ص14 ويشير أيضاً إلى أنه يستحيل أن يصلح أمر «الدين» إلا إذا صلح أمر «الدنيا» أي إذا تمتع الإنسان بهذه «الضرورات» التي أوجبها الإسلام (ص16) موضعاً أن الإمام الغزالي (450-550 هـ- 1058 - 1111 م) عبر عن هذه الحقيقة الإسلامية في كتابه «الاقتصاد في الاعتقاد» ص135 - طبعة صبيح القاهرة، ضمن مجموعة، بدون تاريخ، بقوله «إن نظام الدين لا يحصل إلا بنظام الدنيا» ف نظام الدين، بالمعرفة والعبادة، لا يتوصل إليهما إلا بصحة البدن، وبقاء الحياة وسلامة قدر الحاجات من الكسوة والسكن والأقوات والأمن، فلا ينظم الدين إلا بتحقيق الأمن على هذه المهمات الضرورية، وإلا فمن كان جميع أوقاته مستغرقاً بحراسة نفسه من سيوف الظلم وطلبة قوته من وجوه الغلبة، متى يتفرغ للعلم والعمل وهما وسيلته إلى سعادة الآخرة، فإذا: أن نظام الدنيا، أعني مقادير الحاجة شرط لنظام الدين»، (الغزالي، الاقتصاد في الاعتقاد)، د.عمارة، ص17.

مبدأ المساواة بين الناس وأقام فكرة الشورى الديمقراطية وفرض مبدأ الشرعية على الحاكم والمحكوم⁹، واعترف الإسلام للفرد بالشخصية القانونية الدولية منذ أربعة عشر قرناً، وذلك بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الإقليم، ولا تفرق بين الرجال والنساء. وبوصفه ديناً عالمياً فإن أحكامه تخاطب البشر جميعاً والجماعات كلها بغض النظر عن أي اعتبار آخر.¹⁰

وفي إطار ما سبق نعرض، ابتداءً، لمفهوم الحق والتلازم بين الحق والواجب مع الإشارة على وجه الخصوص للشريعة الإسلامية، ثم نعرض لنماذج من الحقوق والحريات على المستوى الوطني بالإشارة إلى نصوص دستورية وتشريعية في مملكة البحرين، ثم نتناول تقسيم الحقوق والحريات الأساسية بالإشارة على وجه الخصوص إلى مواثيق الأمم المتحدة ونخلص في ضوء ذلك إلى تعريف لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وذلك كله من خلال المطلبين الآتين:

المطلب الأول: مفهوم الحق والحريات الأساسية (حقوق الإنسان) والتلازم بينه وبين الواجب.

المطلب الثاني: تقسيمات حقوق الإنسان (الحقوق والحريات).

9 لمزيد من التفاصيل، انظر صبحي المحمصاني: أركان حقوق الإنسان، بحث مقارنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الحديثة، دار العلم، بيروت، 1979.

10 انظر أ.د. حامد سلطان، أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة 1970، ص 181.

المطلب الأول

مفهوم الحق والحريات الأساسية (حقوق الإنسان)

والتلازم بينه وبين الواجب

الحق، في القانون الوضعي، وفي إطار المعاملات المدنية والمالية، هو مصلحة يحميها القانون، وينفرد بها صاحب الحق وفي إطار هذه الحماية يقرر القانون لصاحب الحق المكنة أو القدرة على الانتفاع بهذا الحق أو اقتضائه من الآخرين. فالحق إما أنه حق عيني ويرد «على شيء» ومن ثم يستأثر به صاحبه وينتفع به من دون وساطة، مثل حق الملكية، وهذا الحق يحتج به وينتج أثره في مواجهة الكافة، وإما أنه حق شخصي أي حق بشيء لا يستطيع صاحبه الانتفاع به بدون وساطة المدين الذي عليه الحق ولا يحتج به إلا إزاء هذا المدين ومطالبته قانونا تبعا لطبيعة محل الحق كونه عملا أو امتناعا عن عمل. ومكنة الاقتضاء هذه تمكن صاحب الحق من رفع دعواه إلى القضاء لاقتضاء حقه. ولكن الحق بمعناه الأوسع، يشمل أيضا الحريات المقررة للناس جميعا، أي التي لا ينفرد بها أحد من دون الآخر وذلك لكونهم بشرا ولكونها لصيقة بطبيعتهم الإنسانية وبصفتهم أفرادا في مجتمعاتهم ويحمي القانون أيضاً هذه الحقوق التي يطلق عليها حقوق الإنسان أو الحريات الأساسية.

أي أن الحريات الأساسية هي الحريات التي يتمتع بها الناس جميعا بدون تفرقة بسبب طبيعتهم البشرية فهي حقوق لصيقة بالشخص الأدمي فهي «... مكنت يتمتع بها الفرد بسبب طبيعته البشرية، أو نظرا لعضويته بالمجتمع، يحقق بها الفرد صالحه الخاص، ويسهم بها في تحقيق الصالح المشترك للبلاد، ويمتدع على السلطة أن تحد منها إلا إذا أضرت بمصالح الآخرين»¹¹.

11 الأستاذ عبد الله محمد حسين: الحرية الشخصية في مصر، ص 28، مشار إليه في الدكتور هاني سليمان الطعيقات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان - الأردن، 2001، ص 3.

وتوصف أيضا الحريات الأساسية، بأنها حريات عامة... يتعين على الدولة القيام بها وواجبات الدولة حيال الحريات العامة قد تكون واجبات سلبية وقد تكون واجبات إيجابية»¹²، وتوصف أيضا بتعبير «حقوق الإنسان» ويشير الأستاذ محمد خلف الله أحمد، إلى «... أن المصالح والمنافع والرخص والإباحات التي تضمنتها نصوص الشريعة لصالح الفرد والمجتمع، ووجهت إلى رعايتها وحمايتها يسوغ أن تسمى بلغة العصر الحديث - وتماشيا مع منطلق الشريعة - حقوقا للإنسان».¹³

ولقد استخدم مفهوم حقوق الإنسان للدفاع عن فكرة أن الإنسان باعتباره إنسانا، وبصرف النظر عن لونه ودينه وجنسه وعرقه ووضعه، له حقوق لصيقة بشخصه يتعين احترامها بواسطة الأفراد والحكومات¹⁴. وعندما تشير الدساتير لحقوق الإنسان فإنها تصفها عادة بالحريات العامة باعتبار أنها من حق المواطن والأجنبي على السواء باستثناء الحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تقصرها الدول عادة على المواطنين.

وفي هذا الإطار فإن الحريات الأساسية أو حقوق الإنسان هي الحقوق العامة التي تشمل حريات الأفراد أو ما يسمى حقوق الحرية أو الحريات المدنية التي تثبت للشخص لكونه إنسانا فهي حقوق لصيقة بالشخصية الإنسانية يتمتع بها الفرد أيًا كان بمن في ذلك المواطن ولكن الأخير يتمتع أيضا بحقوق المواطنة سواء كانت هذه

12 الدكتورة سعاد الشرقاوي، نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979.

13 الأستاذ محمد خلف الله أحمد، حقوق الإنسان في الإسلام، الأزهر، مجمع البحوث الإسلامية، المؤتمر السادس، حقوق الإنسان في الإسلام ورعايته للقيم والمعاني الإنسانية، القاهرة، 1971، ص 113.

14 والمقصود بأنها لصيقة بشخصه أي بالإنسان من حيث كونه إنسانا وليس بصفته إنسانا معينا بائعا أو مشتريا، دائنا أو مدينا وبذلك فهي تختلف عن الحقوق المالية عينية أو شخصية أو معنوية، لمزيد من التفاصيل انظر الدكتورين مصطفى محمد الجمال، حمدي عبدالرحمن، دروس في القانون، الدار المصرية للطباعة والنشر، بيروت، 1971، صفحة 157 - 178. انظر أيضا في وصف هذه الحقوق بالحقوق الفطرية، الدكتور يوسف قاسم، مبادئ الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، صفحة 255 - 257، أ. الدكتورة سعاد الشرقاوي، نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979، ص 5 - 7، 71-91.

حقوقاً سياسية أو حقوقاً اجتماعية.¹⁵

والفارق بين الحق والحرية أنه في المجال الأول يستأثر صاحب الحق بحقه لوجود سبب خاص لنشوء الحق، أما في مجال الحريات العامة فالجميع يشتركون فيها بدون تفرقة، ولكن في كلتا الحالتين ثبت الحق والحرية، وبمقتضى هذا الثبوت يكون للشخص صاحب الحق أو الحرية سلطة على موضوع الحق تمكنه من التصرف لتحقيق المصلحة التي شرع الحق لأجلها، والمطالبة بالتعويض حال الاعتداء عليها. وثمة فارق آخر بين الحق والحرية في القانون الوضعي، من حيث إن الأصل في الحرية هو عدم جواز النزول عنها لأنها لصيقة بالشخص أما في الحقوق فيجوز النزول عنها في الإطار الذي حدده القانون. وأياً كان الفارق فإن أساس الحقوق والحريات ومصدرها وضوابط ممارستها هو القانون الوضعي.¹⁶

بالنسبة إلى الشريعة الإسلامية فأساس الحقوق والحريات المصادر الدينية المتمثلة في القرآن والسنة والاجتهاد «... ولللفظ «الحق» في اللسان العربي وفي النصوص الشرعية استعمالات ودلالات يستقيم معها إطلاق اسم الحقوق على مختلف ضروب المصالح والمنافع التي وجه إليها الدين لصالح الإنسان - فرداً أو جماعة - وخاصة في ميادين الحرية والمساواة والعمل والشورى والأمن والعيش الكريم للجميع».¹⁷

والحقوق في الشريعة الإسلامية منحة من الخالق سبحانه وتعالى، فهي تكاليف

15 انظر الدكتور عبدالحى حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الحق وفقاً للقانون الكويتي (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، القانون الخاص، 1970، ص 153، 163، و 332-345.

16 انظر في تعريف الحق والتفرقة بين الحق والحرية، الدكتورة جلال علي العدوي، رمضان أبو السعود، محمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 12 - 60، الدكتور مصطفى الجمال، المدخل للقانون، الجزء الثاني، نظرية الحق، الناشر (بدون) السنة (بدون)، ص 11-57، انظر أيضاً الدكتور مصطفى الجمال، مرجع سابق، حيث يشير إلى أن: «مصطلح الحق يستخدم في معنيين مختلفين: فهو يستخدم أحياناً في معنى الاختصاص بقيمة من القيم اختصاصاً يوفر الاستئثار بها والسيطرة عليها. وهو يستخدم أحياناً أخرى في معنى المكنة الثابتة للشخص معين في إتيان الفعل أو الكف عن إتيانه، (والى أن) ... «الفقه الإسلامي يستخدم مصطلح الحق للتعبير عن كل مكنة ثابتة للشخص شرعاً في إتيان الفعل أو العمل أو عدم إتيانه. والحق بهذا المعنى يتسع لجميع المكنات المتاحة للشخص، حتى ولو كانت هذه المكنات مسبوقه باختصاصه بقيمة من القيم ومرتبته عليه...»، ص 40-41.

17 الأستاذ محمد خلف الله أحمد، مرجع سابق.

شرعية، فيلزم أن يتقيد بها الفرد من ناحية، والمجتمع ممثلاً في الدولة، من ناحية أخرى، وأن هذه الحقوق ليست غاية في ذاتها بل هي وسيلة لتحقيق المصلحة التي حددها الشارع الحكيم. ومن ثم فإن الدول تلتزم بتحقيق مقاصد الشارع من حيث الحفاظ على المصالح الضرورية وفي مقدمتها حماية الدين وتحقيق العدل، والفرد بدوره يلتزم باستخدام حقوقه في إطار المصلحة التي تقررت من أجلها. وفي إطار مسؤوليته التي أنيطت به «فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره».¹⁸

«وإذا كانت الحقوق كلها من وجهة نظر الشريعة الإسلامية حقوقاً لله تعالى فقد تفضل المولى - سبحانه - فجعل بعض هذه الحقوق حقوقاً لعباده، كما ذكر الأصوليون»¹⁹. فالحقوق تكاليف شرعية. ولقد قسم علماء الأصول التكاليف الشرعية باعتبار كونها حقوقاً تقسيمات ثلاثة²⁰: حقوق الله، وحقوق الناس، وحقوقاً تتداخل فيها حقوق الله مع حقوق الناس:

- حقوق الله تعالى: وهي أمره ونهيه، وقد قصد بها مصلحة المجتمع بمجموعة من دون تعيين فرد أو فئة معينة وهي ما يتعلق به النفع للجميع من غير اختصاص وهي تنسب إلى الله تعالى لأهميتها الكبيرة وشمول نفعها، وتشمل - فيما تشمل - الأحكام المتعلقة بالعبادات المحضة كالصلاة والصوم والزكاة وعبادات فرضت على المكلف بسبب ما يليه ويمونه كصدقة الفطر، والحدود مثل حد الزنى وحد السرقة، والكفارات مثل العتق أو الصيام أو الصدقة، والعقوبات القاصرة، وهي حرمان القاتل الإرث من المقتول، وحقوقاً فيها معنى العبادة والعقوبة.

«وكل تكليف فهو في الحقيقة حق لله فإن ما هو لله فهو لله، وما كان للعبد فهو راجع

18 سورة الزلزلة: 7-8.

19 الأستاذ محمد خلف الله أحمد، مرجع سابق، ص 113.

20 انظر الشيخ محمد الخضري، أصول الفقه، المكتبة التجارية الكبرى، مصر، 1969، ص 27-29.

إلى الله من جهة حق الله فيه، ومن جهة كون حق العبد من حقوق الله، إذ كان الله ألا يجعل للعبد حقا أصلا. وكل حكم شرعي ليس بخال عن حق الله تعالى، وهو جهة التبعيد، فإن حق الله على العباد أن يعبدوه ولا يشركوا به شيئا، وعبادته امتثال أوامر، واجتناب نواهيه، وما جاء ظاهره أنه حق للعبد مجرد فليس ذلك بإطلاق، بل جاء على تغليب حق العبد في الأحكام الدنيوية، كما أن كل حكم شرعي فيه حق للعباد إما عاجلا وإما آجلا بناء على أن «الشريعة إنما وضعت لمصالح العباد».²¹

- حقوق الناس: وهي ما تتعلق بمصالح الأفراد الدنيوية المباشرة مثل البيع والشراء والتملك والحصول على تعويضات عن الأضرار التي تلحق بهم.

- وحقوق للناس تتداخل فيها حقوق الله، فحقوق الناس وإن كانت تتعلق بالمصلحة الخاصة إلا أن هناك تداخلا بينها وبين حقوق الله فالشريعة إنما وضعت لمصالح العباد وانتفاع العبد بما أحل له في الشؤون الدنيوية يكون في حدود شرع الله، ومن ذلك أنه لا ضرر ولا ضرار ومن ثم فإن حقوق الناس قد تتضمن حقوقا لله وتكون هذه هي الغالبة فيها، وقد تتضمن حقوقا لله، وتكون حقوق العبد هي الغالبة²² ومن ذلك مثلا حد القذف فهو حق لله لأنه يصلح العالم بمنع الفساد منه، فهو عام لا يختص به إنسان من دون إنسان، ولكنه أيضا حق للعبد لما فيه من صيانة العرض ودفع العار عن المقذوف والعبد في هذا الإطار ينتفع به على الخصوص. وحيث إنه حق لله فليس للمقذوف إسقاطه ومن ناحية أخرى لا يجوز للمقذوف أن يقيمه بنفسه لأن حقوق الله لا يستوفىها إلا الإمام. وهناك حق يجتمع فيه حق الله وحق العبد وحق العبد هو الغالب، وهو القصاص، وذلك من تجويز الشرع العفولولي الدم.²³

والإطار العام لمفهوم الحق، في الشريعة الإسلامية، أوسع من الإطار الذي يحدده

21 الأستاذ محمد خلف الله أحمد، مرجع سابق، ص 106.

22 انظر الشيخ محمد الخضري، مرجع سابق، ص 27-30، الأستاذ محمد خلف الله أحمد، مرجع سابق، ص 105 - 107.

23 انظر الشيخ محمد الخضري، مرجع سابق، ص 30.

القانون الوضعي، فالأصل في ممارسة الحقوق، في الإسلام، هو الإباحة وذلك في إطار النصوص القطعية، ثبوتاً ودلالة، وفي إطار الشريعة، التي هي شريعة رحمة وعدل، وفي إطار «... أن الشريعة إنما وضعت لجلب مصالح العباد ودرء مفاسدهم في الدنيا والآخرة...»²⁴.

ومنشأ الحق في الشريعة الإسلامية «... هو الحكم الشرعي، وهو ما يعني في الفقه القانوني «القاعدة القانونية» فلا يعتبر الحق حقا في نظر الشرع إلا إذا قرره الشارع، وتقريره إنما يكون بحكم، والحكم يستفاد من مصادر الشريعة...»²⁵.

وإذا تقرر الحق في القانون الوضعي، فهناك واجب أو التزام يقابله، فهناك تلازم بين الحق والواجب، فكل حق له طرفان: طرف إيجابي وهو صاحب الحق، وطرف سلبي وهو الذي يقع عليه الواجب أو الالتزام المقابل للحق، ويختلف من يتحمل الواجب تبعاً لنوع الحق فبالنسبة إلى الحقوق التي ترد على الأشياء المادية والتي يطلق عليها الحقوق العينية ومثالها حق الملكية فإن صاحب الحق هو المستفيد منه أي المالك ومن يتحمل الواجب أي الطرف السلبي هو سائر الأفراد فضلاً عن الدولة فسائر الأفراد عليهم واجب عام باحترام حق المالك والامتناع عن التعرض له والدولة يقع عليها واجب تهيئة السبل لحماية هذا الحق قانوناً، وبالنسبة للحقوق والحريات العامة، فالطرف الإيجابي هو كل شخص تثبت له تلك الحقوق والحريات والطرف السلبي هم سائر الأشخاص الذي يقع عليهم احترام هذه الحقوق والحريات وعدم المساس بها، والدولة يجب أن تكفل الحماية القانونية والعملية لحماية هذه الحقوق والحريات.²⁶

24 الأستاذ أحمد الريسوني، نظرية المقاصد عند الإمام الشاطبي، الدار العالمية للكتاب الإسلامي، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الرابعة، 1416هـ / 1995م، ص 31.

25 الدكتور فتحي الدبريني، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، دار البشير، الأردن - عمان، 1997، ص 132.

26 انظر الدكتورة جلال علي العدوي، رمضان أبو السعود، محمد حسن قاسم، مرجع سابق، ص 61-62 وانظر أيضاً، الدكتور الشايفي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، مصادره وتطبيقاته الوطنية والدولية، الطبعة الرابعة 2007، منشأة المعارف الإسكندرية، ص 255 - 271، الدكتور هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001، ص 21-32.

والتلازم بين الحق والواجب واضح في الشريعة الإسلامية، والواجب- كما حدده الأصوليون- هو ما يتعين القيام به وتترتب العقوبة على عدم القيام به. والواجب في تعريفه، له تقسيمات عديدة فإما مطلق لم يقيدته الشارع بوقت محدود من العمر كالكفارات، وإما مؤقت قيده الشارع بوقت محدود كالصلاة وصوم رمضان، وإما على العين فيطلب حصوله من كل فرد من أفراد المكلفين به، وإما فرض كفاية إذا قام به فرد من أفراد المكلفين فقد تم المطلوب، وإما محدد عين له الشارع مقدارا كالصلوات المفروضة والزكوات وإما غير محدد لم يعين الشارع مقداره، وإما معين أي طلبه الشارع عينا أو مخيرا أي مبهما.²⁷

ويترتب على الإخلال بالالتزام أو الواجب باحترام الحقوق والحريات، مسؤولية تجاه من أخل بمثل هذا الالتزام أو الواجب.

ويرتبط مفهوم المسؤولية، في القانون الوضعي الوطني، بواجب احترام التزامات معينة يرتبها القانون، فالقانون يحمي الحقوق وكل حق يقابله التزام باحترامه وعدم الاعتداء عليه فإذا حدث مثل هذا الاعتداء فإن القانون يرتب جزاء مدنيا على ذلك ومن ذلك المسؤولية عن العمل غير المشروع «الفعال الضار»، ومسؤولية التعويض عن كل خطأ سبب ضررا للغير، ومسؤولية الدولة عن أعمالهما. وعلى عكس الجزاء المدني، يكون الجزاء الجنائي هو العقوبة التي توقع على من يرتكب فعلا من الأفعال غير المشروعة التي ينص عليها القانون الجنائي وتهدف العقوبة الجنائية إلى الردع الخاص تجاه المجرم الذي ارتكب جرما كما تهدف إلى الردع العام بجعل المجرم وما يناله من عقوبة عبرة لمن تسول لهم نفوسهم ارتكاب جرائم في حق المجتمع. وقد يترتب على الفعل جزاءان: أحدهما مدني والآخر جنائي كما هو الحال، مثلاً، في جريمة السرقة التي يترتب عليها جزاء مدني برد المسروق إلى

27 انظر الشيخ محمد الخضري، مرجع سابق، ص 32-46.

صاحبه ودفع تعويض له إذا كان له محل وجزاء جنائي كعقوبة على فعل السرقة. وهناك أيضا الجزاء التأديبي الذي يوقع على من يخل بأداء واجبات الوظيفة أو المهنة.²⁸

وبالمثل تعد المسؤولية الدولية من المبادئ الرئيسية للقانون الدولي وتتبع من طبيعة النظام القانوني الدولي ومفاهيم سيادة الدولة والمساواة بين الدول. فالالتزامات التي يفرضها النظام القانوني الدولي أيًا كان مصدرها تكون واجبة النفاذ فإذا لم تنفذها الدولة تتحمل مسؤولية عدم تنفيذها إذ إن مخالفة الالتزام أو عدم تنفيذه يعد عملا غير مشروع. وموضوع كل التزام دولي هو تصرف الدولة على نحو معين في مواجهة الدولة أو الدول التي تراضت على إنشاء القاعدة القانونية التي فرضت هذا الالتزام، سواء كان هذا التصرف هو القيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به.²⁹

وفي مجال احترام الحريات الأساسية أو حقوق الإنسان، فالمسؤولية تتصرف إلى واجب الدولة في أن تكفل الحقوق التي التزمت بها وطنيا أو دوليا وألا تنتهك هذه الحقوق، وإلا فإن الدولة تساءل أمام القضاء وطنيا، من خلال تحريك الدعاوى، من قبل الأفراد المعنيين، أو تساءل دوليا إذا كانت المواثيق الدولية التي التزمت بها الدولة تتضمن نصوصا تتعلق بمثل هذه المساءلة.³⁰

28 انظر الدكتور سعيد جبر، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، نظرية القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 25-33.

29 انظر في تفاصيل المسؤولية الدولية، الدكتور صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 726-767، الدكتور عبدالعزيز سرحان، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 130-139.

Ian Brownlie, system of the law of the nation state responsibility part I (claredon press, Oxford, 1933) PP.1-294.

30 انظر البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) المؤرخ 16 ديسمبر 1966، مجموعة حقوق الإنسان، صكوك دولية، المجلد الأول، الجزء الأول، جنيف، نيويورك، 1993، ص 58.

وكما تتصرف المسؤولية إلى الدولة فإن كل فرد عليه واجبات إزاء الجماعة التي يعيش فيها وعليه احترام قوانينها³¹، ويترتب على الإخلال بهذا الاحترام أن يساءل الفرد، وتنص القوانين الوطنية المدنية والجنائية على جوانب مختلفة للمسؤولية والجزاءات التي تترتب على الإخلال بها وذلك من خلال الإجراءات التي نص عليها القانون الوطني في هذا الشأن.

وتتحد المسؤولية في الشريعة الإسلامية، في إطار نظرة الإسلام للإنسان من حيث مركزه في الكون ومسئولياته الدينية والدينية، تجاه خالقه وتجاه نفسه وتجاه الآخرين، وهي مسؤولية تكليف ومطالبة ومحاسبة.³²

وباعتبار أن الشريعة الإسلامية هي أساس الحق فإن هناك مسؤولية على الدولة أن تحترم هذا الحق فليس لها أن تسلب الفرد حقوقه أو تتدخل في ممارستها بشكل تحكيمي، ومسئوليتها أن تحمي حقوق الفرد في حدود المصلحة العامة، والفرد بدوره عليه أن يمارس حقوقه في إطار المسؤولية الدينية والدينية التي أقيمت عليه وفي إطار الصالح العام ومقاصد الشريعة.³³ والآيات القرآنية التي تتناول جوانب المسؤولية كثيرة منها: «وما خلقت الجن والإنس إلا ليعبدون»³⁴، «وما ربك بظلام للعبيد»³⁵، «لبيهلك من هلك عن بينة ويحيى من حي عن بينة»³⁶، «أيحسب الإنسان أن يترك سدى»³⁷، «ولتسألن يومئذ عن النعيم»³⁸.

والأحاديث النبوية، في المسؤولية كثيرة ومنها: «ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته،

31 انظر المادة (29)، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 ألف (د-3) في 10 ديسمبر 1948، المرجع السابق نفسه، ص 1.

32 انظر الدكتور محمود حمدي زقزوق، هموم الأمة الإسلامية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2001، ص 113-140.

33 انظر الدكتور فتحي الدريني، مرجع سابق، ص 131-138.

34 سورة الذاريات: 56.

35 سورة فصلت: 46.

36 سورة الأنفال: 42.

37 سورة القيامة: 36.

38 سورة التكاثر: 8.

فالأمير الذي على الناس راع وهو مسئول عن رعيته. والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول عنهم. والمرأة راعية على بيت بعلها وولده وهي مسئولة عنهم. والعبد راع على مال سيده وهو مسئول عنه. ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته»³⁹.

وإطار المسؤولية العام هو الامتثال لأوامر الله، واجتناب ما نهى عنه الله ورسوله، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

والمسئولية في الإسلام أوسع مدى من الحدود المحدودة التي حددتها لها القوانين الوضعية، فالإخلال بالمسئولية لا يتحدد، فحسب، بالعقوبات الحدية أو التعزيرية في الحالات التي نصت عليها الشريعة الإسلامية، وإنما يتحدد من منظور إسلامي واسع من حيث المسئولية الذاتية للإنسان، باعتباره خليفة الله في الأرض، في نفسه وماله وتجاه غيره، وتجاه مجتمعه وتجاه الناس جميعا، وأن الإنسان في هذا الإطار عليه أن يسلك المسلك الإيجابي الذي تفرضه عليه هذه المسئولية⁴⁰، فالإنسان لم يخلق عبثا وإنما خلقه الله ليكون خليفة في الأرض وهذه الخلافة تتضمن مسئوليات منها إحسان العمل، ويقول الله تعالى: «تبارك الذي بيده الملك وهو على كل شيء قدير الذي خلق الموت والحياة ليبلوكم أيكم أحسن عملا وهو العزيز الغفور»⁴¹.

ولا شك أن استشعار الإنسان معاني الالتزام والمسئولية في إطار أوسع من الجزاء الدنيوي المادي كفيل بأن يسهم في وضع أساس راسخ لممارسة قيم البر والرحمة والعدل والإحسان التي تنصلح بها أحوال الأفراد والمجتمعات.

39 صحيح مسلم.

40 انظر الدكتور محمود حمدي زقزوق، مرجع سابق، 137-140.

41 سورة الملك: 1-2.

المطلب الثاني

تقسيمات حقوق الإنسان (الحقوق والحريات)

هناك تقسيمات فقهية عديدة لحقوق الإنسان؛ فهناك تقسيم «دوجي» للحريات والحقوق بين حريات سلبية تظهر في صورة قيود على سلطة الدولة تجاه الفرد وحريات إيجابية تظهر في صورة خدمات تعترف بها الدولة للفرد. وهناك تقسيم «اسمان» للحريات والحقوق بين المساواة المدنية والحرية الفردية. وتنقسم المساواة إلى المساواة أمام القانون، والمساواة أمام القضاء، والمساواة في تولي الوظائف العامة، والمساواة أمام الضرائب، وتنقسم الحرية الفردية إلى حريات مادية مثل الحق في الأمن وحرية التنقل وحرية التجارة والعمل، وحريات معنوية مثل حرية العقيدة وحرية الاجتماع وحرية الصحافة وحرية التعليم. وهناك تقسيمات للحقوق والحريات إلى حقوق تقليدية كالحرية الشخصية وحرية الفكر وحرية التجمع والحرية الاقتصادية، وهناك الحقوق الجديدة كالحق في العمل والمسكن والصحة والغذاء.⁴²

وهناك تقسيم لحقوق الإنسان يستند إلى تطور ظهورها على مراحل أو أجيال فالجيل الأول يشمل الحقوق المدنية والسياسية التي استهدفت حماية الفرد ضد الدولة حال انتهاكها هذه الحقوق، والجيل الثاني يشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تتطلب تدخلا من الدولة لحمايتها لأنها ضرورية لاكتمال آدمية الإنسان وممارسته الفعالة لحقوقه المدنية والسياسية، والجيل الثالث ويشمل الحقوق الجماعية أو ما يسمى أحيانا حقوق الشعوب كالحق في تقرير المصير وكالحق في التنمية وفي الأمن وفي السلام وفي بيئة نظيفة ثم حقوق الجيل الرابع وهي الحقوق التي تكفل حماية الإنسان وخصوصياته وأدميته ضد الجوانب

42 انظر الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص 410-432.

السلبية للتقدم العلمي والتكنولوجي خاصة في مجال الهندسة الوراثية. وهناك تقسيم للحقوق على أساس موضوعي ينصرف إلى الحقوق والحريات العامة كافة، أو على أساس حماية فئات معينة من الأفراد كالمرأة والطفل. وفي تقديري أن أهم هذه التقسيمات هي تلك التي تستند إلى المواثيق الدولية، وفي مقدمتها مواثيق الأمم المتحدة، والمواثيق الإقليمية كالميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر عن جامعة الدول العربية عام 2004، والمواثيق العقدية كإعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام الصادر عن منظمة المؤتمر الإسلامي (حاليا منظمة التعاون الإسلامي) عام 1990، التي يمكن أن نجد لأغلبها أساسا في دساتير الدول وتشريعاتها الوطنية، ومن ثم فإنه يمكن الإشارة في إطار هذه التقسيمات - بشكل رئيسي وموجز- إلى الحق في المساواة، والحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحق في التنمية، وحق الشعوب في تقرير مصيرها، والحق في السلام والأمن، وحق ومسئولية الأفراد والجهات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا، وحقوق المرأة والطفل وذلك على النحو الآتي:

الحق في المساواة:

يعتبر الحق في المساواة من المرتكزات الأساسية للتمتع بجميع حقوق الإنسان الأخرى فهو يرتبط بحرية الإنسان وكرامته ولقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن الإنسان يولد حرا وعلى أن كل الناس يتساوون في الكرامة والحقوق⁴³. فلا عجب أن أشار ميثاق الأمم المتحدة، والعهدان الدوليان لحقوق الإنسان،⁴⁴ إلى الحق في المساواة كإطار عام وكأساس للتمتع بجميع حقوق الإنسان الأخرى.

43 انظر المادة (1) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 الف (د-3) في 10 ديسمبر 1948.

44 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) في 16 ديسمبر 1966.

والمقصود بالمساواة هي المساواة القانونية *de jure* وضمانها عملاً، ونقيض المساواة هو التفرقة أو التمييز. ولكن المساواة لا تعني عدم التمايز أو التفرقة بين الأفراد على أساس إمكانياتهم وقدراتهم الفردية المتنوعة كالقدرة الذهنية أو التفوق العلمي أو غير ذلك مما يتعلق باجتهادات الفرد الشخصية. فالقانون يجب أن يضمن مبدأ المساواة القانونية للناس جميعاً أما المساواة الفعلية فتتوقف على قدرات الأفراد وإمكانياتهم.

ويتطلب مبدأ المساواة أو الحق في المساواة التكافؤ في الفرص وتمكين الأفراد من استعمال حرياتهم من دون تفرقة أو تمييز بغير سند من القانون وفي إطار العدالة والصالح المشترك للمجتمع، فالمساواة ترتبط ارتباطاً جذرياً بمفهوم الحرية والعدالة، وتبدو أهمية مبدأ المساواة لأن الناس قد يختلفون في الجنس أو العنصر أو اللون أو الثروة أو الأصل القومي أو الأصل الاجتماعي أو غير ذلك ولكنهم جميعها من بني آدم لهم حقوق لصيقة بأشخاصهم لا يمكن المساس بها لأن المساس بها مساس بكرامة الإنسان وأدميته واستحقاقه العدالة⁴⁵.

وينص ميثاق الأمم المتحدة على ضرورة احترام حقوق الإنسان للكافة بدون تفرقة على أساس العنصر Race أو الجنس أو اللغة أو الدين⁴⁶ وأضاف العهدان إلى هذه الأسس، الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو بسبب الملكية أو بسبب الميلاد أو أي وضع آخر⁴⁷ وأضاف الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان

45 يقسم د. نعيم عطية العدالة إلى ثلاثة أقسام تبعاً لطريق الربطة، فعندما يكون طرفا الرابطة شخصين على قدم المساواة كما لو كانا شخصين من أشخاص القانون الخاص أو تصرفان باعتبارهما كذلك، فإن العدالة التي تربطهما تسمى «عدالة المساواة» أما عندما يكون طرفا الرابطة جماعة وأفرادها، وعلى الأخص الدولة ورعاياها فإن العدالة تسمى «عدالة توزيعية» بالنسبة إلى ما هو مستحق على الجماعة قبل أفرادها و«عدالة تكليفية» بالنسبة إلى ما هو مستحق للجماعة قبل أفرادها. انظر، د. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 230.

46 انظر الفقرة (3) من المادة (1) من ميثاق الأمم المتحدة.

47 انظر الفقرة (1) من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والفقرة (2) من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (2200) (أ-21) في 16 ديسمبر 1966 وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 (أ-21) في 16 ديسمبر 1966 على التوالي.

والشعوب لهذه الأسس التفرقة على أساس الجماعة الإثنية Ethnic Group أو الثروة أو أي تفرقة من أي نوع كان.⁴⁸

الحقوق المدنية والسياسية :

تعتبر الحقوق المدنية ضرورية للأفراد وهي إما عامة، كالحقوق اللصيقة بالشخص لكونه إنسانا كالحق في الحياة وسلامة جسمه وأعضائه وحقه في حماية كيانه الأدبي، وحق الشخص في أن يتمكن من مزاولته نشاطه مثل حريته في التنقل وحرية السكن وحرمة هذه حقوق تثبت للناس كافة فهي حقوق عامة لا يرد عليها تقادم ولا تورث ولا يتم التنازل عنها للغير بالتصرف فيها نظرا لتلازمها مع الشخصية، وإما خاصة تتعلق بالأسرة أو المعاملات المالية بين الأفراد.

والحقوق السياسية هي تلك التي يتمتع بها المواطنون طبقا لما ينص عليه الدستور والقانون وتتعلق أساسا بالحق في المشاركة في النظام السياسي للدولة كحق الانتخاب وحق الترشيح.

وتدرج الحقوق المدنية والسياسية في عداد الحقوق التقليدية بالنسبة إلى حقوق الفرد كإنسان في ذاته أو لحقوقه كشخص ينتمي إلى جماعة سياسية. وكانت هذه الفئة من الحقوق الأسبق في الظهور لارتباطها بالصراع لتأكيد حرية الفرد في مواجهة الدولة وإمكان افتئاتها على هذه الحرية.

وهناك عدد من الحقوق المدنية والسياسية التي ينص عليها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية⁴⁹ ومن هذه الحقوق، حق كل فرد في الحياة وعدم جواز إخضاع أي فرد للتعذيب أو الاسترقاق، وحق كل فرد في الحرية والسلامة الشخصية، وحق كل فرد في محاكمة عادلة، وحق كل فرد في ضمانات الشرعية الجنائية، وحق كل

48 انظر المادة (2) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، جمعية رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الإفريقية، أديس ابابا، 27 يونيو 1981.

49 انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق.

فرد في أن يعترف به كشخص أمام القانون، وحرية الفكر والضمير والدين وحرية التجمع، وحرية تكوين الجمعيات، وحق كل مواطن في المشاركة في الحياة العامة والوظائف العامة، وحرية الرأي والتعبير وحق كل فرد في التنقل والإقامة بحرية داخل الدولة المقيم بها.⁵⁰

ولا شك أن الحقوق المدنية والسياسية، وإن شاع القول عنها إنها حقوق سلبية، بمعنى أن كل المطلوب من الدولة تجاهها هو الاعتراف بها وحمايتها من خلال التشريع والامتناع عن الاعتداء عليها، إلا أنها، في الواقع، تتطلب دورا إيجابيا من الدولة بالتدخل لحمايتها بشكل عملي ومن ذلك، مثلا، فإن النص على الحق في التقاضي وفي محاكمة عادلة يصبح لا معنى له إذا لم تتح السبل الفعلية لكفالة هذا الحق عن طريق المساعدة القانونية بالنسبة إلى الفقراء والحق في المشاركة في الحياة العامة لا يتأتى تطبيقه عملا بدون دور نشط من قبل مؤسسات الدولة لإيجاد المناخ العام الذي يشجع على مثل هذه المشاركة ويضمن حريتها.

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

إذا كان الأصل في الحقوق المدنية والسياسية هو اعتراف الدولة بها بشكل فوري والامتناع عن الاعتداء عليها، فإن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتطلب - إلى جانب اعتراف الدولة بها - اتخاذ إجراءات محددة لتحقيقها والأصل في هذه الحقوق أنها تتحقق من خلال برامج وسياسات متنوعة يظهر أثرها بشكل تدريجي، على المدى.

وقد أشار العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁵¹ إلى هذه الحقوق ومنها: الحق في العمل (المادة 6)، والحق في شروط عمل مواتية وعادلة

50 انظر على التوالي المواد التالية من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (7-9)، (14-16)، (18-19)، (21-22)، (25) المرجع السابق نفسه.

51 انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مرجع سابق.

(المادة 7)، وحق تشكيل النقابات والانضمام إليها والحق في الإضراب (المادة 8)، والحق في الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي (المادة 9)، وحق الأسرة في الحماية والمساعدة (المادة 10)، وحق كل فرد في مستوى معيشي مناسب لنفسه ولعائلته (المادة 11)، وحق كل فرد في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية (المادة 12)، وحق كل فرد في التعليم (المادة 13)، وضمان التعليم الإلزامي مجاناً (المادة 14)، وحق كل فرد في المشاركة في الحياة الثقافية وفي التمتع بمنافع التقدم العلمي وتطبيقاته (المادة 15).

وإذا كانت الحقوق المدنية والسياسية حظيت، تاريخياً، بقدر أكبر من الاهتمام بالنظر للتحوف من سلطة الدولة وتهديدها لهذه الحقوق إلا أن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان جاءت لتؤكد أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تقل أهمية عن الحقوق المدنية والسياسية بل إنها لازمة لها وتكملها، فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تتيح للناس التمتع بالحقوق والحريات الأخرى والعدالة الاجتماعية على النحو الذي يكفل للفرد كرامته، وترتبط هذه الحقوق، بشكل قوي، بنهج التنمية البشرية.⁵²

حق الشعوب في تقرير مصيرها :

نصت الفقرة (2) من المادة (1) من ميثاق الأمم المتحدة على حق الشعوب في تقرير مصيرها وكذلك نص كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن «لجميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحررة في السعي إلى تحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي».⁵³

52 انظر في الربط بين حقوق الإنسان وكل من التنمية البشرية والتنمية الإنسانية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك 2002، ص 13-21.

53 الفقرة (1)، المادة (1)، كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مرجع سابق.

الحق في السلم والأمن:

هذا الحق له جانبان: فمن ناحية، لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظلّه الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁵⁴، ومن ناحية أخرى، فإن الشعوب لها الحق في السلام على اعتبار أن الهدف الرئيسي للأمم المتحدة هو المحافظة على السلم والأمن الدوليين وعلى اعتبار أن «... الحياة من دون حرب هي بمثابة الشرط الدولي الأساسي للرفاهية المادية للبلدان ولتتميتها وتقدمها وللتنفيذ التام لجميع الحقوق والحريات الأساسية التي تناادي بها الأمم المتحدة».⁵⁵

الحق في التنمية:

يعتبر الحق في التنمية حقا فرديا لكل إنسان وحقا جماعيا لكل شعب في الإسهام في تحقيق التنمية بجميع جوانبها: الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية «... والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالا تاما».⁵⁶

والواقع أن التنمية الشاملة تعني الارتقاء بحياة الإنسان والشعوب لكفالة احترام كرامة الإنسان بتوفير الجوانب المادية وغير المادية التي تكفل الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك «تحقيق التوازن المنسجم بين التقدم التقني لبني البشر وبين ارتقائهم الفكري والمعنوي»⁵⁷ ويتفق ذلك مع حق الفرد والشعوب في المشاركة في التنمية والإسهام فيها والتمتع بثمارها، فالتنمية

54 انظر المادة (28)، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

55 إعلان بشأن حق الشعوب في السلم، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 11/39 في 12 نوفمبر 1984. انظر أيضا الفقرة (1) من المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة.

56 الفقرة (1) المادة (1)، إعلان الحق في التنمية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 128/41 في 1986/12/4.

57 المادة الثانية، إعلان مبادئ التعاون الثقافي الدولي، قرار المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في 4 نوفمبر 1966.

ينبغي أن تكون مرتكزة على احترام حقوق الإنسان والشعوب وتهدف إلى خدمتهم.

حق ومسئولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية

حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً :

يجسد هذا الحق بعدي التلازم بين الحق والواجب ومسئولية الجميع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان طبقاً لضوابط تضمنها إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في هذا الشأن⁵⁸، وفي أن تكون الأنشطة الرامية لمناهضة انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية أنشطة سلمية⁵⁹ وأن «يشكل القانون المحلي المتسق مع ميثاق الأمم المتحدة والالتزامات الدولية الأخرى التي تقع على عاتق الدولة في ميدان حقوق الإنسان والحريات الأساسية الإطار القانوني الذي ينبغي أن يجرى فيه أعمال حقوق الإنسان والتمتع بها، وتنفيذ جميع الأنشطة المشار إليها في هذا الإعلان من أجل تعزيز تلك الحقوق والحريات وحمايتها وإعمالها بشكل فعال»⁶⁰.

حقوق المرأة :

أولت الأمم المتحدة اهتماماً كبيراً بحقوق المرأة، ولعل من أهم الاتفاقيات التي أقرتها الأمم المتحدة في هذا الشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁶¹، وذلك من أجل تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، ونصت هذه الاتفاقية، فيما نصت عليه، على حق المرأة في «... ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل»⁶² ومن هذه الحقوق الحق في المشاركة في الحياة العامة والحق في التعليم وفي العمل، وفي الصحة والحق في المساواة أمام القانون.

58 انظر الإعلان المتعلق بحق ومسئولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 144/53 في 8 مارس 1999.

59 انظر الفقرة (1) من المادة (12)، المرجع السابق.

60 المادة (3) المرجع السابق نفسه.

61 انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 180/34 في 18 ديسمبر 1979.

62 المادة (3) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المرجع السابق نفسه.

حقوق الطفل:

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 20 نوفمبر 1989، اتفاقية حقوق الطفل وذلك بقصد ضمان «الحماية والرعاية اللازمتين لرفاهه»⁶³، ومن هذه الحقوق حقه في الحياة، وحقه في الحفاظ على هويته بما في ذلك جنسيته، وحقه في الحماية من أشكال العنف كافة أو الضرر أو الإساءة البدنية.

وأيا كان تعريف حقوق الإنسان وتقسيمات هذه الحقوق فإن الحديث عن حقوق الإنسان لا يمكن أن يكون حديثاً فلسفياً مجرداً فالإنسان كائن اجتماعي يعيش في إطار دول تختلف فلسفاتها الاجتماعية والسياسية وبالتالي أنظمتها السياسية التي تتحدد في أطرها القانونية حقوق الفرد وواجباته.

وأيا كان الخلاف حول مفهوم حقوق الإنسان ومضمون هذه الحقوق فإن السياسات الوطنية على اختلاف أشكالها والممارسات الدولية تظهر اتفاقاً عاماً على أمور أساسية هي:

- حقوق الإنسان هي جميع الحقوق التي تكفل للإنسان الفرد الحرية في تعزيز قدراته وتوسيع اختياراته المشروعة ليعيش حياة كريمة في جوانبها المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك في إطار مجتمع ينعم، هو الآخر في إطار من الشرعية، بالحرية والاستقلال والقدرة على تحقيق التنمية في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة⁶⁴.

- تشكل حقوق الفرد، من ناحية، وأمن النظام الاجتماعي، من ناحية أخرى، قطبي تفاعل رئيسيين في المجتمع، فهما يكملان بعضهما بعضاً ولا يمكن لأحدهما أن يتحقق تماماً على حساب الآخر، ومن هنا كانت فكرة حقوق الإنسان متضمنة

63 الفقرة (2) من المادة (3)، اتفاقية حقوق الطفل، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 25/44 في 20 نوفمبر 1989.

64 انظر تقرير التنمية الإنسانية العربي لعام 2002، مرجع سابق، ص 13-21.

حريات الأفراد، من ناحية، وواجباتهم أيضا تجاه المجتمع، من ناحية أخرى. وينظم القانون، في مجتمع ديمقراطي، التوازن الضروري بين حقوق الفرد وأمن النظام الاجتماعي.

- تطورت الحقوق الإنسانية بتطور المجتمع على المستويين الوطني والدولي، لتشمل إلى جانب الحقوق السياسية والمدنية، حقوقا اقتصادية واجتماعية وثقافية، وأخيرا ما يسمى حقوق التضامن التي تشمل الحق في التنمية وفي بيئة صحية وفي السلام، وأصبح من المسلم به أن هذه الحقوق لا يمكن تجزئتها، فجميعها مترابطة تؤثر في بعضها بعضا وهي حقوق تثبت للفرد تجاه دولته وتثبت للشعوب تجاه المجتمع الدولي.

- إن تشجيع وحماية حقوق الإنسان يتم بالدرجة الأولى على المستوى الوطني، وتتكفل الدولة، أساسا، بتشجيع احترام وحماية هذه الحقوق، ومع ذلك فإن تعزيز وحماية حقوق الإنسان لم تعد قضية وطنية تنتهي عند حدود الدولة فحسب، بل أصبحت محل اهتمام فائق من قبل المجتمع الدولي.

المبحث الثاني الحماية الوطنية لحقوق الإنسان

يتعين أن تتحقق حماية حقوق الإنسان أولاً وبالضرورة على المستوى الوطني حيث يعيش الفرد في مجتمعه الوطني ويخضع مع غيره من الأفراد لسلطان الدولة. والحماية هنا ذات شقين: شق قانوني وشق عملي، فلا يكفي أن يتضمن الدستور أو التشريع العادي نصوصاً بخصوص ضمان احترام حقوق الإنسان وحياته بل يلزم أيضاً أن تكون هناك ضمانات عملية أو فعلية لضمان تطبيق هذه النصوص، ومن ثم يتضمن هذا المبحث مطلبين:

المطلب الأول: الحماية القانونية لحقوق الإنسان.

المطلب الثاني: الضمانات العملية لحقوق الإنسان.

المطلب الأول

الحماية القانونية لحقوق الإنسان

يتولى المشرع تنظيم الحقوق والواجبات أخذاً في الاعتبار، من ناحية، الأهداف الاجتماعية والنظام العام للدولة، ومن ناحية أخرى، حماية حريات الأفراد. والمشرع في تنظيمه للحريات قد ينص عليها في إعلانات خاصة بحقوق الإنسان أو في ديباجة الدستور، «وتحرص إعلانات الحقوق على تأكيد عدم شرعية المساس بهذه الحريات»⁶⁵ أو يضمنها صلب الدستور. ولا شك أن الحماية الدستورية للحقوق الإنسانية هي أعلى حماية قانونية ممكنة. فالدستور هو أعلى وثيقة قانونية في الدولة وتتقيد به القوانين الأخرى⁶⁶.

والدستور عندما ينص على هذه الحقوق إما أن يشير إليها محمداً إياها بوضوح ومن ثم لا يمكن للمشرع العادي أن يمس هذه الحقوق، وإما أن يضمنها من حيث المبدأ ويترك تحديد مضمونها للمشرع العادي وفي هذا الإطار يتولى القانون تنظيم هذه الحريات. وتملك السلطة التنفيذية أيضاً سلطة إصدار لوائح ضبط من خلالها تمارس صلاحيات فيما يتعلق بتنظيم الحريات العامة. وبطبيعة الحال فإن مكانة هذه الحريات ومدى حمايتها تتفاوت طبقاً لمكانها في البناء القانوني للدولة من حيث وضعها في التدرج الهرمي للبناء القانوني. وفي هذا الشأن فإن الدستور يوجد في قمة هذا البناء تليه التشريعات العادية ثم اللوائح فالقرارات الفردية.

ولا يعني الإقرار بالحريات العامة وكفالتها أن تكون حريات مطلقة وإنما يتعين تنظيمها محافظة على النظام العام «والتنظيم القانوني لا يخل بالحرية وإنما يقدم

65 الدكتورة سعادة الشرفاوي، مرجع سابق، ص 121.

66 الدكتور أحمد فتحي سرور، الحماية الجنائية للحق في الحياة الخاصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 8.

لها إمكانيات الوجود الواقعي. وبدون التنظيم قد يصبح الأمر فوضى»⁶⁷ ويحكم هذا التنظيم قواعد وضوابط ينص عليها القانون ويشير إليها الفقه حتى لا ينال مثل هذا التنظيم من مضمون الحرية فيهددها أو يقضي عليها، ولا شك أن الركيزة القانونية الأساسية لضمان احترام هذه الحقوق هي سيادة القانون واستقلال القضاء، الأمر الذي يكفل للأفراد الذود عن حقوقهم حال الاعتداء عليها أو تهديدها، ويشكل النص على هذه الحقوق بوضوح الأساس الذي يستند إليه الأفراد في دفاعهم عنها.

وأشير هنا- على سبيل المثال - إلى دستور مملكة البحرين المعدل⁶⁸ الذي ينص، فيما ينص عليه، على أن الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة⁶⁹ والنص على المساواة هنا لا يحيل إلى قانون لتنظيم ممارسة هذا الحق بينما، على سبيل المثال، تنص المادة (24) من الدستور على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقاً للشروط التي يبينها القانون. وعلى أية حال فإن المادة (31) من الدستور تنص على أن «لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية».

وينص الدستور، في مواطن عديدة على حقوق الإنسان ومن ذلك في بابه الثاني، تحت عنوان «المقومات الأساسية للمجتمع»، وفي الباب الثالث منه تحت عنوان «الحقوق والواجبات العامة»، ويؤكد الدستور، في الفصل الرابع منه، أن «شرف

67 الدكتور محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980، سبتمبر - ديسمبر 1978) ص422.

68 دستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002، مرجع سابق.

69 المادة (18) المرجع السابق نفسه.

القضاء، ونزاهة القضاة وعدلهم، أساس الحكم وضمأن للحقوق والحريات».⁷⁰

ويلاحظ، في الأمثلة السابقة، أن الدستور نص على بعض الحريات بشكل مطلق ولم يترك للمشرع العادي حرية تنظيمها ومن ذلك الإشارة للمساواة بين المواطنين أمام القوانين والمساواة بينهم في الحقوق والواجبات العامة من دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة. وأشار إلى حريات أخرى وترك للقانون تنظيمها ومن ذلك حرية الصحافة والطباعة والنشر مع تأكيد الدستور في المادة (31) منه عدم جواز أن ينال التنظيم من جوهر الحق.

ولقد صدر دستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002 بناء على موافقة شعب مملكة البحرين، في استفتاء يومي (14-15) من فبراير 2001، على ميثاق العمل الوطني حيث حدد هذا الميثاق الأطر الرئيسية لمشروع العمل الوطني من أجل تحقيق «... آفاق أفضل لبحرين المستقبل...»⁷¹. ولقد نص هذا الميثاق، فيما نص عليه، على أهداف الحكم وأساسه، وكفالة الحريات الشخصية والمساواة، وحرية العقيدة وحرية التعبير والنشر. ويتمتع هذا الميثاق بالصفة الإلزامية وذلك لصدوره بعد استفتاء شعبي، والشعب هو صاحب السيادة في الدولة، كما أنه يعتبر مرجعا لمسيرة البلاد الوطنية حيث إن الجميع، حكومة وشعبا، قد توافق على محتواه، ومن ثم فإنه «سواء احتل مرتبة أعلى من الدستور أو كان في ذات مرتبته، فإنه له الصفة الإلزامية».⁷²

وترد الحماية القانونية لحقوق الإنسان في التشريعات وغيرها من الأدوات القانونية التي ينص عليها النظام القانوني للدولة، ومن أمثلة الحماية التشريعية النص في تشريعات مملكة البحرين على حماية العديد من الحقوق المدنية والسياسية

70 الفقرة (أ) من المادة (104)، المرجع السابق نفسه.

71 ديباجة الأمر الأميري رقم (17) لسنة 2001 بالتصديق على ميثاق العمل الوطني.

72 المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر سنة 2002، دستور مملكة البحرين ومذكرته التفسيرية، الإصدار الأول، دائرة الشؤون القانونية، مملكة البحرين، ص7.

والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن ذلك، مثلاً، حماية الحق في الحياة وفي حرية الرأي وفي الانتخاب والترشح وفي العمل، وفي التملك وفي التأمين الاجتماعي وفي التعليم وفي بيئة صحية وسليمة.⁷³

واتصالاً بمصادر القواعد القانونية التي تشير إلى الحقوق والحريات، في مملكة البحرين، بدءاً من الدستور وميثاق العمل الوطني فإنه ينبغي الإشارة، مرة أخرى، إلى الدستور الذي ينص في المادة الثانية منه على أن «دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع...» ومن ثم فإن التشريع ينبغي ألا يتعارض مع الشريعة الإسلامية. وينبغي، أيضاً، الإشارة إلى القانون المدني البحريني الذي يحدد القواعد الذي يلتزم القاضي بتطبيقها وتتدرج من التشريع الوطني إلى العرف في حالة عدم وجود نص تشريعي يحكم به القاضي، فإذا لم يوجد العرف، «حكم القاضي» بمقتضى الشريعة الإسلامية مستهدياً بأصلح الآراء فيها بالنظر لواقع البلد وأحوالها، فإذا لم يوجد، حكم بمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة».⁷⁴

ولا تتحقق الحماية القانونية لحقوق الإنسان استناداً، فقط، إلى القانون الوطني ولكن تتحقق، أيضاً، استناداً إلى الالتزامات الدولية التي تقبلها الدولة في إطار اتفاقيات دولية أو غيرها من موثيق دولية ومن ذلك، على سبيل المثال، الالتزام بميثاق الأمم المتحدة، وبالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من اتفاقيات حقوق الإنسان. وبالنسبة إلى الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان فيلاحظ أن الدولة عندما تصدق على أو تنضم إلى اتفاقية في مجال حقوق الإنسان، أي أن تصح

73 انظر الدكتورين، مريم بنت حسن آل خليفة، عبد الكريم علون، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الأولى 2007م، ص 413 - 435.

74 الفقرة (ب) من المادة (1) من القانون المدني، مملكة البحرين، دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى 2002م.

طرفا فيها، فإن مثل هذه الاتفاقية تصبح جزءا من القانون الوطني وذلك أن المادة (37) من دستور مملكة البحرين المعدل لعام 2002 تنص، فيما تنص عليه، على أن «تكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية»⁷⁵ ويلاحظ في هذا الشأن أن مملكة البحرين، على سبيل المثال، قد أصبحت طرفا في العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية ومنها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والميثاق العربي لحقوق الإنسان.

ويكون التزام الدولة في مجال حقوق الإنسان، دوليا، في حدود ما التزمت به، فقد تتحفظ الدولة، عند انضمامها إلى اتفاقية معينة، على بعض مواد هذه الاتفاقية، فيكون التزامها، في هذه الحالة، في حدود تحفظها ومن ذلك على سبيل المثال، تحفظ مملكة البحرين، عند انضمامها إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، على بعض مواد هذه الاتفاقية بحيث يكون تنفيذ هذه المواد في حدود أحكام الشريعة الإسلامية أو في حدود ما ينص عليه بعض التشريعات الوطنية، ومن ذلك، مثلا، التحفظ على المادة (16) من الاتفاقية بحيث يكون تنفيذها من دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية، وذلك لأن هذه المادة تتناول مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في الأمور المتعلقة بالزواج والعلاقات الأسرية، ومن ثم يتعين تنفيذ هذه المادة بما لا يتعارض مع أحكام الشريعة في الأمور المذكورة. وتنص الفقرة (2) من المادة (9) من الاتفاقية المذكورة على أن «تمنح الدول الأطراف المرأة حقا مساويا لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالها»، ومثل هذا الالتزام يتعارض مع أحكام قانون الجنسية البحرينية لعام 1963 وتعديلاته الذي يعتد، أساسا، بحق الدم من جهة الأب في اكتساب الطفل للجنسية البحرينية، ومن ثم فلا يمكن الالتزام بما نصت عليه الاتفاقية المذكورة ما لم يتم تعديل قانون الجنسية البحرينية ومن

75 المادة (37) من دستور مملكة البحرين المعدل، 14 فبراير 2002، مرجع سابق.

ثم تحفظت مملكة البحرين على هذه الفقرة⁷⁶.

وإذا كانت الضمانات القانونية لحقوق الإنسان المتمثلة في النص على هذه الحقوق في الدستور والتشريع أمرا ضروريا إلا أنه لا يعتبر كافيا للحماية العملية أو الفعلية لحقوق الإنسان، فقد يتم النص على هذه الحقوق ولكن لا توجد السبل الكفيلة لضمانها على أرض الواقع خاصة بالنسبة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالمثل فقد تثار ادعاءات بشأن انتهاك للحقوق المدنية والسياسية ولا تتوافر الأدوات والسبل القانونية للدفاع عن هذه الحقوق حال الاعتداء عليها، ومن هنا تجيء أهمية الضمانات العملية أو الفعلية لحقوق الإنسان.

76 انظر المرسوم بقانون رقم (5) لسنة 2002، في مارس 2002، بالموافقة على الانضمام إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وتقريري مملكة البحرين الأول والثاني حول اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والمقدم إلى لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والمشرفة على تطبيق الاتفاقية المذكورة.

المطلب الثاني

الضمانات العملية لحقوق الإنسان

تتمثل الضمانات العملية أو الفعلية لكفالة احترام حقوق الإنسان في ترجمة الحماية القانونية إلى واقع فعلي من خلال محاور عديدة لعل أهمها كفالة وسائل الانتصاف الفعالة للدفاع عن حقوق الإنسان في حال الادعاء بانتهاكها وترتبط هذه، أساساً، باستقلال القضاء وبتوافر الرقابة على دستورية القوانين ورقابة المشروعية، ووجود نظام سياسي قائم على مبدأ الفصل والتعاون بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، والممارسة الديمقراطية، وتحقيق التنمية الشاملة، وكفالة الدور النشط والفعال للمجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والقبول بالتزامات إضافية في مجال حقوق الإنسان على المستوى الدولي والمستوى الإقليمي. ونعرض تباعاً، وبإيجاز، لهذه المحاور:

أولاً: سبل الانتصاف واستقلال القضاء:

تعتبر سبل الانتصاف الفعالة ضماناً رئيسياً للدفاع عن حقوق الإنسان حال انتهاكها ويرتبط بسبل الانتصاف، أساساً، الحق في المحاكمة العادلة واستقلال القضاء. والعناصر الرئيسية التي يجب أن تتسم بها سبل الانتصاف الفعالة، على سبيل المثال، في إطار ما نص عليه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، تتلخص في:

1- الحق في التقاضي والتظلم حال الاعتداء على الحقوق والحريات المعترف بها

حتى ولو كان من ارتكب الاعتداء عليها شخصاً يعمل بصفة رسمية.⁷⁷

2- أن يبت في الدعوى أو التظلم سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة

77 انظر المادة 3/2 (أ) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق.

ينص عليها النظام القانوني للدولة.⁷⁸

3- قيام السلطة المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لصالح المدعي أو المتظلم.⁷⁹

4- الحق في الدفاع وغيره من ضمانات المحاكمة العادلة.⁸⁰

5- المساواة أمام القانون والقضاء.⁸¹

كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مواده الثامنة والعاشرة والحادية عشرة على حق كل شخص في اللجوء إلى القضاء لإنصافه من أي انتهاكات تآل حقوقه والحق في محاكمة عادلة. وأشير هنا، على سبيل المثال، إلى الجوانب الآتية بالنسبة إلى سبل الانتصاف في النظام القانوني البحريني:

- تضمن دستور مملكة البحرين المعدل نصوصا عديدة تتعلق بسبل الانتصاف والحق في المحاكمة العادلة والمساواة أمام القانون والقضاء ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة (و) من المادة (20) على أن «التقاضي مكفول وفقا للقانون» وما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة نفسها على أن «المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفقا للقانون».

- نص المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002، بشأن قانون السلطة القضائية⁸² فيما نص عليه، على استقلال القضاة وأنه لا سلطان عليهم في أداء اختصاصاتهم لغير القانون، وعلى طريقة تعيينهم وحصانتهم، كما نص على ترتيب المحاكم

78 انظر المادة 3/2 (ب) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق.

79 انظر المادة 3/2 (ج) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق.

80 انظر المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق.

81 انظر المادتين 40، 1/14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق.

82 انظر المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية الصادر في 20 أكتوبر 2002، ملحق الجريدة الرسمية - العدد 2553 الأربعاء 23 أكتوبر 2002، المرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم الملكي بقانون رقم (42) لسنة 2002، الجريدة الرسمية، العدد 2071 - الخميس 27 سبتمبر 2012.

وتنظيمها وولايتها بحيث قسم المحاكم إلى قسمين:

الأول: محاكم القضاء المدني وتتكون من محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف العليا المدنية والمحكمة الكبرى المدنية والمحكمة الصغرى المدنية وتختص كل منها بالفصل في جميع المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون في المواد المدنية والتجارية والإدارية وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين وفي الجرائم إلا ما استثني بنص خاص، كما أوكل للمحكمة الكبرى المدنية، بدائرة إدارية، الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، والثاني: محاكم القضاء الشرعي وتتكون من محكمة الاستئناف العليا الشرعية والمحكمة الكبرى الشرعية والمحكمة الصغرى الشرعية، وتؤلف كل محكمة منها من دائرتين: الدائرة الشرعية السنية والدائرة الشرعية الجعفرية، وتختص محاكم القضاء الشرعي بالفصل في جميع المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية للمسلمين من زواج وطلاق ونفقة وحضانة الأطفال وغيرها، وفي إطار احترام الحرية الدينية المقررة في الدستور، يكون اختصاص محاكم القضاء الشرعي على أساس مذهب المدعي وقت رفع الدعوى.

- تنص المادة 29 من الدستور على أن «لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنويين».

- تتم كفالة المعونة القضائية، وهي مساعدة تمنحها لجنة مؤلفة من محامين، في حالات منها أن يكون أحد أطراف الدعوى معسراً عاجزاً عن دفع أتعاب المحاماة، وفي الحالات التي يوجب فيها القانون وجود محام (القضايا الجنائية والقضايا المتعلقة بالأحداث)، ويمنح وزير العدل تلك المعونة القضائية بموجب قرار، وتحدد المحكمة أتعاب المحامي المعين وتحملها على خزانة الدولة، وذلك

كله طبقا لقانون المحاماة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (26) لسنة 1980 وتعديلاته، وطبقا لما أشار إليه قرار وزير العدل والشئون الإسلامية رقم 5 لسنة 1981 بشأن تنفيذ قانون المحاماة.

- ينظم القانون المدني البحريني⁸³، في المواد من 177 إلى 181 منه، قواعد تعويض الضرر عن العمل غير المشروع وقد خصت المادة 180 منه دعوى المسؤولية الناشئة عن جريمة بحكم خاص في مصلحة المتضرر إذ نصت على أنه:
أ- لا تسمع دعوى المسؤولية عن العمل غير المشروع بمضي ثلاث سنوات من يوم علم المضرور بالضرر وبمن يسأل عنه، أو خمس عشرة سنة من وقوع العمل غير المشروع، أي المدتين تتقضي أولا.

ب- على أنه إذا كانت دعوى المسؤولية عن العمل غير المشروع ناشئة عن جريمة فإنه لا يتمتع سماعها ما بقيت الدعوى الجنائية قائمة، ولو كانت المواعيد المنصوص عليها في الفقرة السابقة قد انقضت.

- تمنح المادة 22 من قانون الإجراءات الجنائية⁸⁴ للمتضرر حق اللجوء إلى الطريق الجنائي للمطالبة بالتعويض المدني عن الضرر الناشئ عن جريمة، فتقضي بأنه لمن لحقه ضرر شخصي مباشر محقق الوقوع ناشئ عن جريمة أن يدعي بحقوق مدنية قبل المتهم أثناء جمع الاستدلالات أو مباشرة التحقيق أو أمام المحكمة المنظورة أمامها الدعوى الجنائية، وأن إحالة الدعوى الجنائية للمحكمة تشمل الدعوى المدنية، وتنص المادة 32 من قانون الإجراءات الجنائية على أن كل حكم يصدر في موضوع الدعوى الجنائية يجب أن يفصل في التعويضات التي يطلبها المتضرر إلا إذا رأت المحكمة الجنائية إحالة الموضوع إلى المحكمة المدنية،

83 انظر القانون المدني، مرجع سابق.

84 انظر قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية، مملكة البحرين، دائرة الشئون القانونية، الطبعة الأولى 2002م.

وكذلك نص المادة 23 من قانون الإجراءات الجنائية على أنه إذا كان من لحقه الضرر من الجريمة غير أهل للتقاضي ولم يكن له من يمثله قانونا جاز للمحكمة بناء على طلب النيابة العامة أن تعين له ممثلاً ليدعي بالحقوق المدنية عنه بدون إلزامه بأي مصاريف.

- يستطيع المواطن، اللجوء إلى التظلم من الجهات الإدارية والرؤساء الإداريين، كما يستطيع المواطن البحريني وفقاً للعادات والتقاليد الراسخة المتبعة توصيل شكواه إلى ديوان سمو رئيس الوزراء، أو إدارة التظلمات والشكاوى التابعة للديوان الملكي.

ولا شك أن الضامن الرئيسي لفاعلية سبل الانتصاف هو ضمان استقلال القضاء، ولقد أوضحنا في الأمثلة التي أشرنا إليها إلى أن النظام القانوني لمملكة البحرين ينص على سيادة القانون واستقلال القضاء، وهذا الاستقلال يعني استقلال القضاة وإحاطتهم بجميع الضمانات التي تكفل لهم هذه الاستقلالية بحيث يمارس القاضي عمله لا يخشى إلا الله ولا يلتزم إلا بمنطق العدالة وتطبيق القانون.

ثانياً: الرقابة على دستورية القوانين ورقابة المشروعية :

يعتبر تدرج القواعد القانونية من أهم سمات بناء النظام القانوني في الدولة وتأتي في قمة هذا النظام القواعد الدستورية تليها القوانين أو التشريعات العادية واللوائح، ويعني ذلك أن القانون يجب أن يحترم ما نص عليه الدستور ولا يتعارض معه فإن حدث ذلك فإن التشريع يوصم بعدم الدستورية وذلك من خلال الرقابة الدستورية التي تمارسها المحاكم الدستورية وفقاً لما ينص عليه الدستور وهذا ما تعنيه الرقابة الدستورية، ومن خلال مثل هذه الرقابة يكفل النظام القانوني عدم مساس السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية بالحقوق والحريات التي نص عليها الدستور.

وتهدف رقابة المشروعية إلى ضمان احترام السلطة التنفيذية لحقوق الأفراد وحررياتهم وذلك من خلال اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء القرارات المخالفة للقانون أو الاختصاص أو الشكل أو المعيبة لخطأ في التطبيق أو التفسير أو إساءة استعمال السلطة وكذلك طلب التعويض عنها. ويمارس رقابة المشروعية هذه، أساساً، القضاء الإداري.⁸⁵

وفي إطار ما سبق يتضح دور كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري في حماية الحقوق والحرريات، بل إن القضاء العادي يمكنه أن يمارس هذا الدور الحمائي أثناء نظر دعوى مدنية أو إدارية أو جنائية من خلال تطبيق صحيح القانون، أو الامتناع عن تطبيقه في حالة الدفع بعدم دستوريته وإقتناع القاضي بذلك، وذلك بطبيعة الحال في حالة عدم نص الدستور على رقابة قضائية لدستورية القوانين تسمح، بإلغاء القانون المخالف للدستور، من ناحية، ولالتزام القاضي، من ناحية أخرى، بإعمال القاعدة الأعلى وهي القاعدة الدستورية دون القاعدة الأدنى وهي التشريع العادي طبقاً لتدرج القواعد القانونية.⁸⁶

وأشير هنا على سبيل المثال، إلى أن النظام القانوني في مملكة البحرين قد أخذ بنظام الرقابة الدستورية السابقة واللاحقة حيث ينص دستور مملكة البحرين، في المادة 106 منه، على إنشاء محكمة دستورية تختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح رقابة لاحقة وللملك طبقاً لهذه المادة أيضاً «أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة ولكافة». وفي هذه الحالة يكون للمحكمة رقابة سابقة على مشروعات القوانين التي يحيلها إليها الملك قبل إصدارها.

85 انظر الدكتور محمد المشهاني والدكتور مروان محمد محروس المدرس، القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى 2009م، ص 68-83، أ.د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة 1999، ص 248-355.

86 انظر في رقابة الامتناع الدكتور محمد المشهاني والدكتور مروان محمد المدرس، مرجع سابق، ص 82-83.

ولقد نصت المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 على إنشاء المحكمة الدستورية واعتبارها هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وخولت الفقرة (ب) من المادة (18) من هذا المرسوم للمحاكم حق وقف دعوى منظورة أمامها، وإحالة الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية للفصل في المسألة الدستورية، كما تنص الفقرة (ج) من المادة (18) من هذا المرسوم على أنه «إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، ورأت هذه المحكمة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى، وحددت لمن آثار الدفع ميعادا لا يجاوز شهرا واحدا لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية»، كما نصت الفقرة (أ) من المادة (18) من المرسوم المذكور على حق كل من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب في الطعن بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة.⁸⁷

ويكفل رقابة المشروعية المحكمة الكبرى المدنية، بدائرة إدارية، حيث تفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة.⁸⁸

ثالثا: النظام السياسي؛

النظام السياسي لأي دولة لا ينحصر في النصوص الدستورية التي تحدد شكل نظام الحكم والعلاقة بين السلطات والضمانات المقررة للحقوق والحريات، وإنما يتعدى ذلك إلى التطبيق الفعلي لهذه النصوص الذي يتجلى في الممارسة السياسية والواقع الفعلي لحياة المجتمع. ذلك أن النصوص الدستورية عادة تصاغ بشكل عام يعبر عن فلسفة الدولة السياسية والاجتماعية، الأمر الذي يترك مجالا واسعا

87 انظر الدكتورين محمد المشهداني، مروان محمد محروس المدرس، المرجع السابق نفسه، ص 133-141.

88 انظر المادة (7) من المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية، مرجع سابق. وقد أنشأت دول أخرى قضاء إداريا يتمثل في هيئة قضائية مستقلة كما هو الحال في مصر حيث تم إنشاء مجلس الدولة.

للمشرع لتنظيم الحرية وتقييدها طالما أنه لا يهدم الحرية «.. وليس هناك حد للمدى الذي يبلغه المشرع في تقييد الحرية وذلك لعدم وجود معيار موضوعي لقياس مدى خطورة هذا التقييد أو الانتقاص، ولأن فكرة مدى ضرورة التشريع وملاءمته هي من أخص مظاهر السلطة التقديرية التي يجب أن يستأثر ببحثها وتقديرها السلطة التشريعية دون رقابة إلا من الرأي العام وحده»⁸⁹. وهنا تبدو أهمية التفرقة بين الشرعية والمشروعية، فالمشرع عندما يقيد الحرية وسنده القانون الذي يخوله هذه الصلاحية يكون عمله هذا مشروعاً، بمعنى احترامه للقانون ولكنه قد لا يكون شرعياً إذا خالف معنى العدالة في القانون وما يجب أن يكون عليه هذا القانون «فالشرعية تتطابق مع المشروعية في حدود ما تتضمنه هذه الأخيرة من قواعد عادلة، ولكنها تتضمن قواعد أخرى قد تتنافر معها...»⁹⁰.

وفي تقديرنا أنه إذا كانت الرقابة الدستورية، والرقابة القضائية على تطبيق القوانين، تشكلان ضماناً مهماً لمراعاة الشرعية والمشروعية فإن هذه الضمانة لا تكون ضماناً فعلية إلا في إطار سياسي واجتماعي يؤمنه الرأي العام المستنير ومثل هذا الإطار يتوافر في نظم الحكم الديمقراطي التي تقوم على ضوابط مثل مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات «بحيث لا تستطيع إحداها أن تعزل الأخرى، ولكن لها أن تراقبها في حدود اختصاصها، وأن تقاومها عند اللزوم بوسائل سلمية، محافظة على الحريات العامة»⁹¹ وأن تتعدد القنوات الشرعية، حزبية أو غير حزبية، ليعبر الرأي العام عن نفسه بصفة مستمرة، وأن يسود مناخ من العدالة الاجتماعية والحرية السياسية بالشكل الذي يدعم حرية الفرد وأمن الجماعة.

واتصالاً بما سبق فإننا نشير، على سبيل المثال، إلى أن المادة (32) من دستور

89 الدكتور محمود عاطف البناء، حدود الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، السنة الثامنة والأربعون، سبتمبر-ديسمبر 1978، مطبعة جامعة القاهرة، 1980، ص 430.

90 الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 20.

91 الدكتور محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 408.

مملكة البحرين تنص، فيما تنص عليه، على أن نظام الحكم يقوم «على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام هذا الدستور»، وتشير الممارسات البرلمانية، على العموم، إلى مؤشرات إيجابية فيما يتعلق بالفصل بين السلطات، كما تشير مؤشرات أخرى، نعرض لها لاحقا، إلى قنوات التعبير السلمي عن الرأي العام والعمل على ضمان العدالة الاجتماعية وكفالة الحرية السياسية.

رابعا: التنمية الشاملة:

لا شك أن تحقيق التنمية الشاملة الكاملة والمتكاملة، التي تمكن الإنسان من ممارسة حرياته وحقوقه من خلال مفهوم التنمية الإنسانية «باعتباره منهجا أصيلا للإنسانية في التنمية الشاملة المتكاملة، للبشر وللمؤسسات المجتمعية، يستهدف تحقيق الغايات الإنسانية الأسمى وهي الحرية والعدالة والكرامة الإنسانية»⁹²، يعتبر من أهم الضمانات الفعلية لحقوق الإنسان وذلك أن مثل هذه التنمية لا تنحصر في التنمية الاقتصادية وإنما تربط بين مثل هذه التنمية وأثرها في تحقيق حقوق الإنسان في إطارها الذي يشمل الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية باعتبار أن هذه الحقوق تشكل كلا مترابطا يعتمد بعضه على البعض الآخر، وقد عرض إعلان الأمم المتحدة عن الحق في التنمية إلى أبعاد هذه التنمية كحق للأفراد والشعوب. هذا وقد أشار ميثاق العمل الوطني، في مملكة البحرين، فيما أشار إليه، إلى أن الحكم يستهدف «... تحقيق التنمية المستدامة الشاملة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها»⁹³ ولقد انعكس ذلك في جهود حكومة مملكة البحرين التنموية التي تستهدف أن تتوجه

92 تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003 (نحو إقامة مجتمع المعرفة)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2003، ص 18، برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية. انظر أيضا تقرير التنمية الإنسانية العربية، نحو نهوض المرأة في الوطن العربي، لعام 2005، ص 1-23.

93 أهداف الحكم وأساسه، الفصل الأول، ميثاق العمل الوطني.

مكاسب التنمية وأن يجرى توزيعها وفق معايير العدالة الاجتماعية وكفالة احترام حقوق الإنسان، كما قام مجلس التنمية الاقتصادية بوضع رؤيته الاقتصادية لمستقبل مملكة البحرين 2030 تتمحور حول الوطن والمواطن.⁹⁴ ومثل هذا المفهوم يتفق مع مفهوم التنمية الشاملة من حيث أهدافها وأدواتها بحيث تكون تنمية مرتكزة على ضرورة احترام حقوق الإنسان ومستهدفة ضمان واحترام هذه الحقوق.

خامساً: المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

تبدو أهمية دور المجتمع المدني كمكون مهم ورئيسي للنظام السياسي باعتباره إحدى الدعائم الرئيسية لضمان الحقوق والحريات المعترف بها من خلال تكوين رأي عام نشط والدفاع عن هذه الحقوق والحريات في إطار الضمانات الخاصة بها. وينشط المجتمع المدني ويزدهر في النظام السياسي كلما توافر المناخ الديمقراطي، يبعده السياسي والاجتماعي، الذي يشجع المشاركة الشعبية من خلال حرية الرأي والتعبير والاجتماع وغيرها من حريات أساسية وضرورية لحرية الفرد وحرية المجتمع.

ويقوم المجتمع المدني في هذا الإطار بدور مهم في التعريف بالحقوق والحريات ومضمونها وسبل الانتصاف المتاحة للدفاع عنها سواء على المستوى الوطني أو المستوى الدولي والمشاركة في الدفاع عن هذه الحقوق من خلال الجمعيات وغيرها من صور المشاركة الشعبية التي ينظمها القانون، بل إن المجتمع المدني الوطني أصبح يقوم، بحكم عالمية منظومة حقوق الإنسان، من ناحية، وتكنولوجيا الاتصال، من ناحية أخرى، بدور أعمق ومهم في الدفاع عن حقوق الإنسان، بحكم تفاعله مع منظومة حقوق الإنسان على المستوى الدولي.

94 انظر الفقرات من 44 إلى 47، التقرير الثالث لمملكة البحرين بشأن تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو).

ولقد أوضحت معاهدات حقوق الإنسان أهمية المجتمع المدني في كفالة احترام هذه الحقوق من خلال النص على الحقوق المرتبطة بتكوين هذا المجتمع وحركته، وأكدت ذلك، أيضا، الأمم المتحدة والتجمعات الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان، فالمواد 22، 21، 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تنص على حرية التعبير والحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين بما في ذلك الحق في النشاط النقابي، وتنص المادتان 20، 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير وحرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية. ونص إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحق ومسئولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا⁹⁵ في مادته الأولى على أنه من حق كل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، أن يدعو ويسعى إلى حماية وإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية على الصعيدين الوطني والدولي. وتنص المادة الخامسة من هذا الإعلان، فيما تنص عليه، على حق الأفراد في تشكيل المنظمات غير الحكومية أو الروابط أو الجماعات والاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية. وتشمل مؤسسات المجتمع المدني المنظمات والجمعيات غير الحكومية التي تعمل على أساس تطوعي وغير ربحي مثل المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان والتعاونيات والنقابات وتعمل هذه المؤسسات على خدمة أعضائها والقضايا العامة التي تدخل في مجال أنشطتها بشكل مستقل عن دور الدولة.

ولقد عرف بعض المراكز الدراسية المجتمع المدني «بأنه جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال نسبي عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة منها: أغراض سياسية كالمشاركة

95 انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 144/53 في 1988/12/9، مرجع سابق.

في صنع القرار على المستوى الوطني، ومثال ذلك الأحزاب السياسية، ومنها غايات نقابية كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة، والارتقاء بمستوى المهنة والتعبير عن مصالح أعضائها، ومنها أغراض ثقافية كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي وفقاً لاتجاهات أعضاء كل جمعية، ومنها أغراض اجتماعية كالإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية»⁹⁶ وتتشكل مثل هذه المنظمات غير الحكومية على المستوى الوطني، كما تتشكل على المستوى العالمي وتتعاون فيما بينها وتعتبر جميعها جزءاً من المجتمع المدني العالمي Global Civil Society، ويعقد كثيرٌ من هذه المنظمات مندييات أو اجتماعات موازية للمؤتمرات الحكومية الدولية، مثل ما حدث في مؤتمر قمة الأرض بالبرازيل 1992، والمؤتمر العالمي للسكان والتنمية بالقاهرة 1994، وقمة العالم للتنمية الاجتماعية بكونهاجن 1995، لمناقشة القضايا التي تعنيها والخروج بقرارات مستقلة تستهدف خدمة هذه القضايا سواء على المستوى الوطني أو المستوى الدولي. واعترافاً بأهمية دور المنظمات غير الحكومية تضمن إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، ما يلي:

«يعترف المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بالدور المهم الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية في تعزيز جميع أنشطة حقوق الإنسان والأنشطة الإنسانية على المستوى الوطني والإقليمي والدولي. ويقدر المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان مساهمتها في زيادة وعي الجمهور بقضايا حقوق الإنسان، والقيام بالتعليم والتدريب والبحث في هذا المجال، وتعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وفي حين أن المؤتمر يعترف بأن المسؤولية الأساسية عن وضع المعايير تقع على عاتق الدول، فإنه يقدر أيضاً مساهمة المنظمات غير الحكومية في هذه العملية. وفي هذا الصدد،

96 الأستاذ سيف الدين عبدالفتاح إسماعيل (1992)، المجتمع المدني والدولة في الفكر والممارسة الاجتماعية المعاصرة، ندوة بيروت «المجتمع المدني في الوطن العربي» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص 292.

يؤكد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان أهمية مواصلة الحوار والتعاون بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية، وينبغي أن تتمتع المنظمات غير الحكومية وأعضاؤها المهتمون حقا بمجال حقوق الإنسان بالحقوق والحريات المعترف بها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبحماية القانون الوطني. ولا يجوز ممارسة هذه الحقوق والحريات بشكل يخالف مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة. وينبغي أن تتمتع المنظمات غير الحكومية بحرية تنفيذ أنشطتها الخاصة بحقوق الإنسان، من دون تدخل، في إطار القانون الوطني والإعلان العالمي لحقوق الإنسان»⁹⁷.

وبالمثل فإن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تنشئها الدولة تعمل على كفالة الحقوق والحريات في إطار المهام التي حددتها لها الأداة القانونية التي أنشأتها. ولقد أكد إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الدور المهم الذي تقوم به هذه المؤسسات من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان، حيث «... أكد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان من جديد الدور المهم والبناء الذي تؤديه المؤسسات الوطنية من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وخاصة بصفتها الاستشارية إزاء السلطات المختصة، ودورها في علاج انتهاكات حقوق الإنسان وفي نشر المعلومات عن حقوق الإنسان والتعليم في مجال حقوق الإنسان.

ويشجع المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية، مع مراعاة «المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية» والاعتراف بأن من حق كل دولة أن تختار الإطار الأنسب لاحتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني»⁹⁸.

وفي هذا الشأن، وعلى سبيل المثال، نشير إلى أن ميثاق العمل الوطني، في مملكة البحرين، قد أشار في الفصل الأول منه الخاص بالمقومات الأساسية للمجتمع إلى

97 الفقرة رقم (38) إعلان وبرنامج عمل فيينا، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، 14-25 يونيو 1993، مستند أمم متحدة 157/23 A/conf. في 12/7/1993.

98- الفقرة (36) إعلان وبرنامج عمل فيينا، المرجع السابق نفسه.

نشاط المجتمع المدني فنص، فيما نص عليه، على أنه «من أجل استفادة المجتمع من كل الطاقات والأنشطة المدنية تكفل الدولة حرية تكوين الجمعيات الأهلية والعلمية والثقافية والمهنية والنقابات على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون...»⁹⁹.

ونشير أيضا إلى الأمر الملكي، السابق الإشارة إليه، بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، لتتولى دورها في تعزيز احترام حقوق الإنسان والإسهام في ضمان ممارستها.

سادسا : القبول بالتزامات دولية وإقليمية في مجال حقوق الإنسان ؛

مع أهمية الضمانات القانونية والعملية الوطنية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان إلا أنه من الأهمية بمكان، أيضا، أن تقبل الدول بالتزامات دولية وإقليمية في مجال حقوق الإنسان عن طريق قبول الانضمام إلى الاتفاقيات التي تنص على مثل هذه الالتزامات ولاسيما تلك التي نصت على إجراءات تسمح بمراجعة مدى وفاء الدولة بالتزامها في هذا المجال. ولا شك أن قبول الدول مثل هذه الالتزامات، طواعية واختيارا، يعبر عن توافر الإرادة السياسية لدى مثل هذه الدول لكفالة ضمانات إضافية لاحترام حقوق الإنسان. وتتمثل هذه الضمانات في قبول الدول الالتزام باحترام حقوق قد لا يكون التشريع الوطني قد تناولها بشكل كاف أو لم يتناولها على الإطلاق.

وفي إطار الاتفاقيات أو الوثائق التي أنشأت آليات أو أجهزة إشرافية لمراجعة مدى وفاء الدول بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان نشير إلى نظام المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان الذي أنشأته الجمعية العامة للأمم المتحدة ليتم تطبيقه في إطار مجلس حقوق الإنسان التابع للجمعية العامة وذلك استنادا إلى سلطات

99 خامسا، نشاط المجتمع المدني، الفصل الأول، المقومات الأساسية للمجتمع، ميثاق العمل الوطني، مرجع سابق.

الجمعية العامة في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان في إطار ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة. ومثال الأجهزة الإشرافية أو الرقابية ما نص عليه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من إنشاء لجنة من الخبراء تنتخبهم الدول الأطراف في العهد ويعملون في اللجنة بصفتهم الشخصية¹⁰⁰ وتقوم هذه اللجنة بدراسة التقارير التي تعهدت الدول الأطراف في العهد بتقديمها عن الإجراءات التشريعية وغير التشريعية التي اتخذتها لضمان الحقوق المعترف بها في العهد وعن التقدم المحرز في التمتع بهذه الحقوق.¹⁰¹

وتبدو أهمية قبول التزامات تجاه آليات وأجهزة إشرافية دولية في أن الدول قد قبلت أن تسألها مثل هذه الآليات أو الأجهزة عن مدى وفائها بالتزاماتها التي ارتضتها في مجال حقوق الإنسان وهو الأمر الذي يحفز الدول، من ناحية، إلى احترام حقوق الإنسان، ومن ناحية أخرى، يساعدها على كفاءة هذه الحقوق باعتبار أن عملية ضمان احترام هذه الحقوق ليست مجرد إجراء تشريعي يتخذ وينتهي الأمر، وإنما هي إجراءات تشريعية وإجراءات غير تشريعية تتخذ لمساندة الإجراء التشريعي على أرض الواقع فهي عملية مستمرة تتطور بالمراجعة والمتابعة وبما يستجد ويتطلبه احترام حقوق الإنسان في أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وأيا كان الإنجاز في مجال ضمان هذه الحقوق فلا بد أن تكون هناك أوجه قصور ومن ثم فإن عملية متابعة نفاذ التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان من جانب مثل تلك الآليات والأجهزة الرقابية، من ناحية، والدولة، من ناحية أخرى، تساعد على تعظيم أوجه الإنجاز ومعالجة أوجه القصور، الأمر الذي يخدم في النهاية قضايا حقوق الإنسان.

وأشير هنا، على سبيل المثال، إلى أن مملكة البحرين قد قبلت التزامات دولية

100 انظر المادة (40) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق.

101 انظر المادة (28) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق نفسه.

وإقليمية متعددة في مجال حقوق الإنسان وتتعاون مع آليات وأجهزة إشرافية في نطاق مثل هذه الالتزامات على نحو سنشير، لاحقا، إليه. وهذا الجانب بدوره يظهر أهمية دور المجتمع الدولي، جنبا إلى جنب مع المجتمع الوطني، في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.

المبحث الثالث

المجتمع الدولي وحقوق الإنسان

منذ الحرب العالمية الأولى بدأ الاهتمام الدولي بقضايا حقوق الإنسان المتمثلة، أساساً، حينئذ في مشاكل الأقليات. وباندلاع الحرب العالمية الثانية وما أحدثته من ويلات تبين للمجتمع الدولي الارتباط الوثيق بين انتهاك أو احترام حقوق الإنسان وقضايا الحرب والسلام والتعاون الدولي من أجل بناء عالم يسوده العدل، ومن ثم لم تعد مسألة احترام حقوق الإنسان من صميم المسائل الداخلية للدول وإنما أصبحت قضية يعني بها المجتمع الدولي.

ويعرض هذا المبحث لدور المجتمع الدولي في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان من خلال المطالبين الآتين:

المطلب الأول: أنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان.

المطلب الثاني: جهود المنظمات الإقليمية والعقدية لحماية حقوق الإنسان.¹⁰²

102 المقصود بالمنظمات العقدية التي تقوم العضوية فيها، أساساً، على رابطة العقيدة كما هو الحال في منظمة التعاون الإسلامي.

المطلب الأول

أنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان

أكدت مآسي الحرب العالمية الثانية أهمية دور المجتمع الدولي في التشجيع المطرد لحقوق الإنسان وحمايتها حيث بدا واضحا أن الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان يمكن أن تؤدي إلى حروب تكتوي بناها شعوب العالم كما حدث في الحرب العالمية الثانية، وأن دساتير الدول وتشريعاتها وإن تضمنت نصوصا تتعلق باحترام حقوق الإنسان - وهي نصوص ضرورية - ليست كافية في ذاتها لضمان احترام هذه الحقوق.

ومن ثم كان من أهم أهداف الأمم المتحدة العمل على أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان¹⁰³ ولاسيما قد بدت العلاقة الوثيقة بين السلم والأمن واحترام حقوق الإنسان وإلا فما جدوى السلم والأمن إذا لم يكن ذلك من أجل الحفاظ على الحق في الحياة والحرية والسعادة؟ وما جدوى التنمية الاقتصادية إن لم يكن هدفها تحقيق مستويات أفضل من الحياة في إطار واسع من الحرية؟¹⁰⁴

ولقد وازنت الأمم المتحدة في جهودها من أجل حماية حقوق الإنسان بين مبدأ احترام سيادة الدول وعدم التدخل في شئونها الداخلية الوارد في نص المادة الثانية من ميثاقها وبين المواد الأخرى من الميثاق التي تنص على العمل على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحرية الأساسية للناس جميعا عن طريق التعاون الدولي ومراعاة تلك الحقوق والحرية فعلا، وتعهد الدول الأعضاء بأن يقوموا منفردا أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الأمم المتحدة لتحقيق ذلك¹⁰⁵،

103 انظر ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمواد 1، 13، 55، 56، 62، 68.

104 انظر ديباجة ميثاق الأمم المتحدة.

105 انظر المادة 1 فقرة 3، 55، 56 من ميثاق الأمم المتحدة.

وقد تحقق هذا التوازن عن طريق اتباع وسائل مختلفة لتشجيع احترام حقوق الإنسان وحمايتها ومن ذلك قيام الأجهزة المعنية في الأمم المتحدة وفي مقدمتها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بأنشطة متعددة في هذا الشأن من إنشاء الآليات المناسبة لإصدار التوصيات وعقد الاتفاقيات ومن ذلك:

- إصدار التوصيات والقرارات والإعلانات ومن ذلك «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» وهذا الإعلان وإن كان قد صدر في صورة قرار غير ملزم إلا أنه يتمتع بقيمتين قانونية وأدبية كبيرتين.
- وضع اتفاقيات دولية ملزمة قانوناً للدول التي تنضم إليها ومن ذلك العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اللذان يشكلان مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما يعرف بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان.
- التوعية بحقوق الإنسان عن طريق المؤتمرات والندوات والتوصيات وإدانة الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان كما كان الحال في جريمة الفصل العنصري في جنوب إفريقيا وكما هو الحال بالنسبة إلى انتهاكات إسرائيل لحقوق الإنسان في الأراضي العربية المحتلة.
- التوصية بإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ودعم التعاون بين هذه المؤسسات فيما بينها، من ناحية، وبينها وبين الأمم المتحدة خاصة مجلس حقوق الإنسان، من ناحية أخرى.
- تشجيع المنظمات غير الحكومية، التي يمكنها التعاون مع الأمم المتحدة، في إطار المادة 71 من ميثاق الأمم المتحدة¹⁰⁶، على العمل على تحقيق أهداف

106 تتعلق المادة 71 بترتيبات التشاور بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي والهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه ومنها إشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها.

الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان.

• الربط بين تشجيع وحماية احترام حقوق الإنسان وقضايا السلم والأمن والتنمية والديمقراطية وبناء ثقافة حقوق الإنسان.¹⁰⁷

• قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإنشاء لجنة حقوق الإنسان¹⁰⁸ لتكون الأداة الرئيسية للتوصية بما تراه مناسباً لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان ورفع توصياتها إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة والدول واتخاذ ما تراه مناسباً من قرارات في هذا الشأن.

ويتناول هذا المطلب أهم ملامح أنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.

الفرع الثاني: مجلس حقوق الإنسان ونشاط المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

الفرع الثالث: المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان.

107 انظر على سبيل المثال، إعلان الحق في التنمية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الألفية - قرار الجمعية العامة رقم 55/2 في 8 سبتمبر 2000، الميثاق التأسيسي لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في 16 نوفمبر 1945 وتعديلاته.

اللاحقة، وخطة عمل عالمية بشأن التعليم من أجل حقوق الإنسان والديمقراطية __ اليونسكو __ المؤتمر الدولي بشأن التعليم من أجل حقوق الإنسان والديمقراطية (مونتريال، كندا، 8-11 مارس 1993) - مستند رقم 202/4، Paris، 25. SHS February 1994/conf93. إعلان وبرنامج عمل فيينا الصادر عن المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان فيينا 14-25 يونيو 1993، مرجع سابق.

108 انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم (A) 5 في 16/2/1946.

الفرع الأول

الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان

تشط الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، خاصة الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجان الفرعية المعنية وفي مقدمتها لجنة حقوق الإنسان، التي حل محلها مجلس حقوق الإنسان، في استخدام صلاحيات «الدراسة» و«البحث» ووضع اتفاقيات» و«التوصية» المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة¹⁰⁹ لإقرار العديد من القرارات والإعلانات والمعاهدات المتضمنة معايير، في مجالات مختلفة من مجالات حقوق الإنسان.

وعلى عكس القرارات والإعلانات التي تقرها الأمم المتحدة والتي توجه للدول الأعضاء فإن الاتفاقيات أو المعاهدات التي تقرها الأمم المتحدة، سواء في إطار الجمعية العامة أو في إطار مؤتمر دبلوماسي، وإن صدرت بقرار في شكل توصية للدول إلا انها تصبح ملزمة للدول التي تصدق عليها أو تنضم إليها.

ولقد حرصت الأمم المتحدة في إطار سعيها إلى تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان على إقرار العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان لتشكل إطارا قانونيا ملزما للدول في هذا المجال، ولقد بلغ عدد اتفاقيات حقوق الإنسان التي أقرتها الأمم المتحدة وفتحت باب التصديق عليها أو الانضمام إليها وأصبحت نافذة نحو مائتي اتفاقية

109 انظر، على سبيل المثال، ما تنص عليه المادة (10) من ميثاق الأمم المتحدة من أن الجمعية العامة لها، «...أن تناقش أي مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه، كما أن لها فيما عدا ما نص عليه في المادة 12 أن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والأمور، والفقرة (1) (ب) من المادة (13) من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أن الجمعية العامة تنشئ دراسات وتشير بتوصيات بقصد «... الإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز...» والمادة 62 التي تنص على :-

- 1- للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها، كما أن له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير....
- 2- وله أن يقدم توصيات فيما يختص بإشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها.
- 3- وله أن يعد مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه.
- 4- وله أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه، وفقا للقواعد التي تضعها «الأمم المتحدة».

بما في ذلك العهدان الدوليان لحقوق الإنسان ومن هذه الاتفاقيات، اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها التي اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق أو للانضمام بقرار الجمعية العامة 260 ألف (د-3) المؤرخ 9 ديسمبر 1948، واتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، التي اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 2391 (د-23) المؤرخ في 26 نوفمبر 1968 والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الذي أقره مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعينين بإنشاء محكمة جنائية دولية، في 17/7/1998¹¹⁰ ودخل حيز النفاذ في 1/7/2002.

ومن أهم مظاهر تطور منهجية الأمم المتحدة في السعي إلى تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان هو أنها لم تقتصر على أسلوب إعداد وعقد الاتفاقيات التي تنص على التزامات قانونية تترك للدول الأطراف فيها أمر تنفيذها، وإنما عملت على إقرار معاهدات لحقوق الإنسان لم يقتصر النص فيها على حقوق يتعين احترامها وإنما نص كذلك على إنشاء أجهزة رقابية للإشراف على تطبيقها وإجراءات لمتابعة تنفيذ الأطراف فيها لالتزاماتها ومن هذه الاتفاقيات:

- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR) وتشرف عليه لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.¹¹¹

- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (CCPR) وتشرف عليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.¹¹²

- البروتوكول الاختياري (الخاص بحق الأفراد في تقديم شكاوى للجنة المعنية

110 انظر نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، مستند أمم متحدة رقم A/CONF.183/9 في 17/7/2002.

111 انظر قرار الجمعية العامة رقم (2200 ألف - د 21) في 16/ديسمبر 1966، مرجع سابق.

112 انظر قرار الجمعية العامة رقم (2200 ألف - د 21) في 16/ديسمبر 1966، مرجع سابق.

- بحقوق الإنسان) للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (OPT)¹¹³ وتشرف عليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.
- البروتوكول الاختياري الثاني (الذي يستهدف إلغاء عقوبة الإعدام، (OPT 2) للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية¹¹⁴ وتشرف عليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.
- الاتفاقية الدولية لإزالة جميع أشكال التمييز العنصري (CERD)¹¹⁵ وتشرف عليها لجنة إزالة التفرقة العنصرية.
- اتفاقية إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)¹¹⁶ وتشرف عليها لجنة إزالة التمييز ضد المرأة.
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من المعاملة أو العقوبة القاسية، أو اللإنسانية أو المهينة (CAT)¹¹⁷ وتشرف عليها لجنة مناهضة التعذيب.
- اتفاقية حقوق الطفل (CRC) وتشرف عليها لجنة حقوق الطفل (قرار الجمعية العامة 25/44 في 20 نوفمبر 1989).
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأعضاء أسرهم (MWC)¹¹⁸ وتشرف عليها اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.
- الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري¹¹⁹ وتشرف عليها اللجنة المعنية بالاختفاء القسري.

113 انظر قرار الجمعية العامة رقم (2200 ألف - د 21) في 16 ديسمبر 1966، مرجع سابق.

114 انظر قرار الجمعية العامة رقم (128/44) في 15 ديسمبر 1989.

115 انظر قرار الجمعية العامة رقم 2106 ألف (د - 20) في 21 ديسمبر 1965.

116 انظر قرار الجمعية العامة رقم (180/34) في 18 ديسمبر 1979.

117 انظر قرار الجمعية العامة رقم (46/39) في 10 ديسمبر 1984.

118 انظر قرار الجمعية العامة رقم (158/45) في 18 ديسمبر 1990.

119 انظر قرار الجمعية العامة رقم (177/61) في 20 ديسمبر 2006.

وأهمية هذه الاتفاقيات التي أنشأت أجهزة رقابية وإجراءات لمتابعة الدول الأطراف في تنفيذ التزاماتها أن الالتزامات القانونية في المعاهدات المتعددة الأطراف ليست ضمانة كافية، في حد ذاتها، لضمان احترام هذه الدول لالتزاماتها في حالة غياب مثل هذه الأجهزة إذ إن تحريك المساءلة الدولية International accountability سيكون محكوما، عادة، بالاعتبارات السياسية، متروكا للدول الأطراف في هذه المعاهدات وإرادتها من عدمها في تحريك مثل هذه المساءلة وليس بالاعتبارات القانونية ومن هنا أهمية اتفاقيات حقوق الإنسان المتعددة الأطراف التي لم تنص فحسب على التزامات قانونية باحترام حقوق الإنسان وإنما أنشأت كذلك أجهزة رقابية مستقلة وإجراءات لمتابعة تطبيق هذه الاتفاقيات.

وتبدو أهمية دور الأجهزة الرقابية أيضا في أن تطبيق حقوق الإنسان المنصوص عليها في اتفاقيات حقوق الإنسان المذكورة يتم في إطار نظم دستورية وأطر اجتماعية وطنية مختلفة ومن هنا تقوم الأجهزة الإشرافية بمتابعة كيفية تطبيق حقوق الإنسان ذات البعد العالمي أو ما يطلق عليه عالمية حقوق الإنسان آخذة في الاعتبار الأطر القانونية والاجتماعية الوطنية المختلفة بما في ذلك الصعوبات التي تعترض تطبيق بعض هذه الحقوق على المستوى الوطني ومن ثم تلعب هذه الأجهزة دورا أساسيا في معاونة الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات على تفهم التزاماتها وفي إدراك السبل المناسبة للوفاء بهذه الالتزامات.

وكما تأثرت صياغة الحقوق التي تتضمنها هذه الاتفاقيات بواقع المجتمع الدولي، من حيث تمسك الدول بسيادتها، أيضا، تأثرت إجراءات التطبيق الدولي لهذه الاتفاقيات التي تمثلت في النصوص الخاصة بالأجهزة الرقابية وإجراءات متابعتها لتنفيذ الدول الأطراف لالتزاماتها، بهذا الواقع فجاءت في إطار ما أمكن إقناع هذه الدول بقبوله وتمثل ذلك في التزام الدول الأطراف بتقديم تقارير دورية

لهذه الأجهزة، تتضمن الإجراءات التي تم اتخاذها لتنفيذ التزاماتها طبقاً لهذه الاتفاقيات وقيام الأجهزة المذكورة ببحث ودراسة هذه التقارير وإبداء ملاحظاتها وتعليقاتها. وتضمن بعض هذه الاتفاقيات إجراءات خاصة بشكاوى الدول والأفراد - بشأن انتهاك الالتزامات الواردة في الاتفاقية - على أساس اختياري Optional أي لا تلزم به الدول تلقائياً عند تصديقها على أو انضمامها إلى الاتفاقية وإنما تقبله، إن هي أرادت ذلك، بصفة مستقلة وتصبح ملتزمة به عند قبولها إياها.

والسمة المشتركة للأجهزة الرقابية في اتفاقيات حقوق الإنسان التي أشرت إليها هي تكوينها من خبراء مستقلين لا يمثلون دولهم وإنما تكون عضويتهم في هذه الأجهزة بصفتهم الشخصية وذلك لضمان حيادتهم واستقلالهم.

وإن كانت قرارات الأجهزة المذكورة تأخذ شكل التوصيات المحددة والخاصة بكل دولة طرف على حدة، والتعليقات العامة، General Comments المتعلقة بمضمون الحقوق والالتزامات المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان إلا أن الدول الأطراف عليها أن تحترم هذه التوصيات وتنفيذها بحسن النية الواجبة بمقتضى التزاماتها في إطار هذه الاتفاقيات.

وتبدو أهمية اتفاقيات حقوق الإنسان في كونها معاهدات شارعة تنشئ قواعد قانونية دولية موضوعية خاصة باحترام حقوق الإنسان، حيث تشترك إرادة الدول الأطراف فيها على الاتفاق على الالتزام باحترام هذه الحقوق من دون تعليق مثل هذا الاحترام من قبل دولة طرف على احترام الدولة الطرف الأخرى لها، أي أن الالتزامات هنا ليست التزامات متقابلة وتبادلية كما هو الحال في الاتفاقيات العقدية، بل يتعين على الدول الأطراف احترامها في الأحوال كافة، كما أن هذه الاتفاقيات مفتوحة لجميع الدول للانضمام إليها على عكس الاتفاقيات العقدية¹²⁰.

120 انظر في الفرق بين المعاهدات العقدية والمعاهدات الشارعة، أ.د. عبدالعزيز محمد سرحان، القانون الدولي العام دار النهضة العربية، القاهرة 1991، ص 202 - 204، أ.د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، ص 200 - 204.

ولقد أسهمت الوكالات الدولية المتخصصة كمنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة - كجزء من منظومة الأمم المتحدة United Nations System - في الجهود الخاصة بإقرار اتفاقيات حقوق الإنسان المتعددة الأطراف وذلك في المجالات المتعلقة بعملها¹²¹.

ويتم تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان وعمل هيئات المعاهدات ويطلق عليها أيضا اللجان المشرفة أو الاشرافية عليها كنظام متكامل من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان. وفي هذا الإطار تقدم كل من الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات وثيقة أساسية تعرض بشكل كلي لأساسيات عملية احترام حقوق الإنسان، في الدولة، إلى اللجان كافة، كما تقدم في الوقت نفسه وثيقة خاصة تركز في تطبيق الاتفاقية التي تعنى بها اللجنة الإشرافية.

ولا شك أن هذه اللجان تمارس تأثيرا متزايدا على الدول لكفالة تنفيذ أكثر فاعلية لاتفاقيات حقوق الإنسان من خلال الحوار الذي يتم بين الدول وهذه اللجان، والتوصيات التي تقدمها هذه اللجان للدول بعد مناقشة تقاريرها وكذلك من خلال التعليقات العامة التي تصدرها اللجان بشأن مضمون حقوق الإنسان وإجراءات تطبيقها. «ويعتمد مدى هذا التأثير ليس فقط على الحكومة ولكن أيضا على جهات فاعلة أخرى لديها القدرة على التأثير في الطريقة التي يجرى بها حماية حقوق الإنسان وتعزيزها داخل البلد، بما في ذلك البرلمانات الوطنية والمحلية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والقضاة والمحامون فضلا عن المجتمع المدني»¹²².

121 انظر على سبيل المثال، الاتفاقية الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم، التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة في 14 ديسمبر 1960، الدورة الحادية عشرة، ودخلت حيز النفاذ في 22 مايو 1962، والاتفاقية (رقم 87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية يوم 9 يوليو 1948 في دورته الحادية والثلاثين، ودخلت حيز النفاذ في 4 يوليو 1950.

122 نظام معاهدات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، مقدمة للمعاهدات الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، وهيئات المعاهدات، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم (30)، جنيف، يوليو 2006، ص 44.

الفرع الثاني

مجلس حقوق الإنسان، ونشاط المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان

جاء إنشاء مجلس حقوق الإنسان في إطار الجهود الرامية إلى إصلاح الأمم المتحدة، وتطوير جهودها في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، ولقد انعكس ذلك في الوضعية التي أعطتها الجمعية العامة للمجلس، فنص قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاص بإنشاء مجلس حقوق الإنسان على أن يكون المجلس هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة، كما نص القرار على أن الجمعية العامة ستنظر في وضع المجلس في غضون خمس سنوات من تاريخ إنشائه¹²³. وتعني الإشارة الأخيرة أن الجمعية العامة إما أن تبقى على المجلس كهيئة فرعية تابعة لها، وإما أن تغير من وضعه بالتوصية بأن يكون هيئة من الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة، شأنه في ذلك شأن الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، على سبيل المثال، ومقر المجلس هو مدينة جنيف، سويسرا، وهي المقر الأوروبي للأمم المتحدة، ويلاحظ، هنا، أن لجنة حقوق الإنسان التي حل محلها المجلس كانت تتبع المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ويتألف المجلس من سبع وأربعين دولة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وليس 53 دولة كما كان الحال مع لجنة حقوق الإنسان، وتنتخب الجمعية العامة أعضاء المجلس بالأغلبية البسيطة¹²⁴، بالاقتراع السري المباشر على أساس التوزيع الجغرافي العادل بين المجموعات الإقليمية في الأمم المتحدة وذلك على النحو التالي:

123 انظر قرار الجمعية العامة رقم 60 / 251، في 15 مارس 2006.

124 طالبت الولايات المتحدة الأمريكية، بأن يكون انتخاب المجلس بأغلبية الثلثين حيث إن الأغلبية البسيطة قد تسهل حصول بعض الدول التي تنتهك حقوق الإنسان على عضوية المجلس عكس إذا كانت الأغلبية المطلوبة هي أغلبية الثلثين، إلا أن مشاورات الدول التي سبقت موافقة الجمعية على قرار إنشاء المجلس أسفرت عن عدم الاستجابة لطلب الولايات المتحدة الأمريكية.

ثلاثة عشر عضواً لمجموعة الدول الإفريقية، وثلاثة عشر لمجموعة الدول الآسيوية، وستة لمجموعة دول أوروبا الشرقية، وثمانية لمجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقه البحر الكاريبي، وسبعة لمجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى، ومدة عضوية المجلس ثلاث سنوات، ولا يجوز إعادة انتخاب الدولة عضو المجلس، مباشرة، بعد شغل ولايتين متتاليتين.¹²⁵

وعلى عكس الحال مع لجنة حقوق الإنسان، فصلت الجمعية العامة الضوابط التي يتعين أن تراعيها الجمعية العامة عند انتخابها أعضاء المجلس ومن ذلك إسهام المرشحين لعضوية المجلس في تعزيز وحماية حقوق الإنسان بما في ذلك تقديمهم التزامات وتعهدات طوعية في مجال احترام حقوق الإنسان .voluntary commitments and pledges

وعندما يتم انتخاب دولة ما لعضوية المجلس فإن هذه العضوية تفرض عليها الالتزام بأعلى معايير احترام حماية حقوق الإنسان، وفي حالة ارتكاب عضو المجلس انتهاكات جسيمة ومنهجية لحقوق الإنسان فإنه يجوز للجمعية العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمشاركين في التصويت تعليق حقوق عضوية الدولة في المجلس.¹²⁶

وتجعل هذه الاشتراطات وغيرها عضو المجلس محل أنظار المجلس، والمجتمع الدولي، وتجعله قابلاً لمساءلة المجلس حال عدم التزامه بما يتوقعه منه المجلس من مسلك يليق بعضويته فيه. وتوضح هذه المسألة، على وجه الخصوص، في نص قرار الجمعية العامة على أن عضو المجلس يخضع للاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان خلال فترة عضويته بالمجلس.¹²⁷

125 انظر الفقرة (7) / قرار الجمعية العامة رقم 251 / 60 ، مرجع سابق.

126 انظر الفقرتين (8،9) ، المرجع السابق نفسه.

127 انظر الفقرة (9) ، المرجع السابق نفسه.

ويعني ذلك أن دور عضو المجلس في الاستعراض الدوري الشامل لن يتحدد من خلال القرعة، أساساً، كما هو الأمر مع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ولكن يتعين تحديد دور الدولة العضو بالنسبة إلى عملية الاستعراض لتكون خلال فترة عضويتها بالمجلس.

ولقد انتخبت الجمعية العامة، بالفعل وأول مرة، أعضاء مجلس حقوق الإنسان في 9 مايو 2006، ولقد تنافس العديد من الدول على عضوية المجلس وبسبب هذه المنافسة حدثت الانتخابات على ثلاث جولات حيث لم تستطع الجولة الأولى أو الثانية حسم عضوية المجلس بالكامل. وبعد إتمام عملية الانتخابات تم إجراء قرعة لاختيار الدول التي ستكون عضويتها لمدة ثلاث سنوات وتلك التي ستكون لمدة سنتين وتلك التي ستكون لمدة سنة واحدة في أول تشكيل للمجلس¹²⁸.

وعلى عكس لجنة حقوق الإنسان التي كانت دوراتها العادية تقتصر على دورة واحدة في السنة لا تتجاوز مدتها ستة أسابيع، فإن قرار إنشاء المجلس نص على اجتماعه «بانتظام طوال العام، وأن يعقد ما لا يقل عن ثلاث دورات في السنة، بينها دورة رئيسية، تمتد لفترة لا تقل مدتها عن عشرة أسابيع، ويجوز له عقد دورات استثنائية عند الاقتضاء بناء على طلب من أحد أعضاء المجلس يحظى بتأييد ثلث أعضاء المجلس»¹²⁹.

ولا شك أن الترتيب المذكور يسمح للمجلس بأن يمارس نشاطه طوال العام وأن يمارس صلاحياته على النحو الذي يؤكد الأهمية التي يوليها المجتمع الدولي لقضايا حقوق الإنسان. ولقد عقد المجلس بالفعل، بالإضافة إلى دوراته العادية، أربع دورات استثنائية خلال عامه الأول (2006)، وذلك مقابل خمس دورات

128 يتم تحديد فترات عضوية الدول في أول انتخابات، بعد حصولها على الأغلبية، على أساس القرعة، بحيث تتفاوت العضوية بين ثلاث سنوات وستين وسنة، انظر الفقرة (14)، المرجع السابق نفسه.

129 الفقرة (10)، المرجع السابق نفسه، كانت لجنة حقوق الإنسان تعقد دورات استثنائية بناء على موافقة أغلبية الأعضاء.

استثنائية عقدتها لجنة حقوق الإنسان خلال أعوامها الستين.¹³⁰

ولقد أرسى قرار إنشاء المجلس المبادئ الرئيسية التي تحكم عمل المجلس ووضعيته، فأشار إلى أن المجلس سيسترشد «... في عمله بمبادئ العالمية والحياد والموضوعية والالانتقائية، وبالحوار والتعاون الدوليين البناءين»¹³¹ والمجلس على هذا النحو مطالب بأن يبتعد عن أوجه النقد التي وجهت للجنة حقوق الإنسان والتي تتلخص في التسييس والانتقائية، وأن يحكم عمله الحوار والتعاون وليس المواجهة وأن يكون «... الهدف هو النهوض بتعزيز وحماية جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك الحق في التنمية».¹³²

هذا، ويحكم عمل المجلس قواعد الإجراءات الخاصة بعمل لجان الجمعية العامة للأمم المتحدة، «... وأن تستند مشاركة المراقبين والتشاور معهم، ومن ضمنهم الدول غير الأعضاء في المجلس، والوكالات الدولية المتخصصة، والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فضلا عن المنظمات غير الحكومية، إلى ترتيبات من بينها قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1996/31 المؤرخ 25 يوليو 1996، والممارسات التي كانت تنتهجها لجنة حقوق الإنسان، بما يكفل في الوقت نفسه الإسهام الأكثر فعالية لهذه الكيانات».¹³³ ولقد قام المجلس بوضع أسس عمله وآلياته في إطار ما قرره الجمعية العامة في قرار إنشائه، وتعلقت هذه أساسا ببناء مؤسساته¹³⁴ التي ورثها المجلس عن لجنة حقوق الإنسان فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة، ونظام الشكاوى، بالإضافة إلى

130 لمزيد من التفاصيل، انظر محسن عوض، الدورات الاستثنائية لمجلس حقوق الإنسان. تحليل وتوثيق، معهد جنيف لحقوق الإنسان، جنيف، 2007.

131 الفقرة (4) قرار الجمعية العامة رقم 251/60، مرجع سابق.

132 المرجع السابق نفسه.

133 الفقرة (11)، المرجع السابق نفسه.

134 انظر قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 1/5، بناء مؤسسات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، 18/يونيو 2007، وقراره رقم 102/6 في 27 سبتمبر 2007.

آلية الاستعراض الدولي الشامل لحقوق الإنسان التي ابدعتها قرار الجمعية العامة المنشئ للمجلس.

ونعرض بإيجاز فيما يلي، للمهام الأساسية للمجلس، واللجنة الاستشارية التي أنشأها بدلا من اللجنة الفرعية لمنع التفرقة وحماية الأقليات التي كانت تتبع لجنة حقوق الإنسان التي حل المجلس محلها، ونظام الشكاوى والإجراءات الخاصة، ودور المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب المفوضية بمقر الأمم المتحدة في جنيف، على أن نعرض للمراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان في الفرع الثالث.

أولا: المهام الرئيسية لمجلس حقوق الإنسان:

يقوم المجلس بالمهام الرئيسية الآتية:¹³⁵

1- يتولى المجلس مسئولية تعزيز الاحترام العالمي لحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، ومعالجة حالات انتهاك حقوق الإنسان والنهوض بالثقيف والتعليم في مجال حقوق الإنسان، فضلا عن الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية وبناء القدرات، على أن يجرى توفيرها بالتشاور مع الدول الأعضاء المعنية وبموافقتها.

2- يشجع المجلس الدول الأعضاء على أن تنفذ بالكامل الالتزامات التي تعهدت بها في مجال حقوق الإنسان، ومتابعة الأهداف والالتزامات المتصلة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان المنبثقة عن المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة.

3- يقوم المجلس بإجراء استعراض دوري شامل يستند إلى معلومات موضوعية

135 انظر قرار الجمعية العامة رقم 251/60، وقرار مجلس حقوق الإنسان رقم 1/5، مرجع سابق.

وموثوق بها، مدى وفاء كل دولة بالتزاماتها وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان على نحو يكفل شمولية التطبيق والمساواة في المعاملة بين جميع الدول، ويتخذ هذا الاستعراض شكل آلية تعاون تستند إلى حوار تفاعلي يشترك فيه البلد المعني اشتراكا كاملا، مع مراعاة احتياجاته في مجال بناء القدرات، وتكمل هذه الآلية عمل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات ولا تكرر عملها، ويضع المجلس طرائق عمل آلية الاستعراض الدولي الشامل.

4- يسهم المجلس، من خلال الحوار والتعاون، في منع حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والاستجابة فورا في الحالات الطارئة المتعلقة بحقوق الإنسان.

يضطلع المجلس بدور ومسئوليات لجنة حقوق الإنسان فيما يتصل بعمل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، على نحو ما قرره الجمعية العامة في قرارها 141/48 المؤرخ 20 كانون الأول / ديسمبر 1993.

5- يتعاون المجلس، في عمله، في مجال حقوق الإنسان، مع الحكومات والمنظمات الإقليمية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني ويقدم توصيات تتعلق بتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

6- يتولى المجلس القيام بجميع ولايات وآليات ومهام ومسئوليات لجنة حقوق الإنسان، وباستعراضها وكذلك، عند الاقتضاء، تحسينها وترشيدها من أجل المحافظة على نظام للإجراءات الخاصة وعلى مشورة الخبراء والإجراءات المتعلقة بالشكاوى.

ثانياً: الكيانات والإجراءات التابعة لمجلس حقوق الإنسان؛

1- اللجنة الاستشارية Advisory Committee؛

تتبع هذه اللجنة مجلس حقوق الإنسان وتضم 18 خبيراً يتم انتخابهم، من قبل

المجلس، بصفتهم الشخصية لعضوية مدتها 3 سنوات، ويقتصر دور اللجنة، أساساً، على إجراء الأبحاث والدراسات أو أي مهام أخرى يكلفها بها المجلس وتصدر بشأنها توصيات، وتقوم بانتخاب أعضاء مجموعة عمل تبحث شكاوى حقوق الإنسان المرفوعة إلى الأمم المتحدة. وقد حلت هذه اللجنة محل اللجنة الفرعية sub commission لتعزيز وحماية حقوق الإنسان التي كانت تتبع لجنة حقوق الإنسان والتي كانت تسمى في بادئ الأمر باسم اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، وذلك حتى عدل المجلس الاقتصادي والاجتماعي مسماها بقراره رقم 256 عام 1999. وكانت اللجنة ترفع توصياتها إلى لجنة حقوق الإنسان وكانت عضويتها بصفة شخصية ومدتها أربعة أعوام.

2- نظام الشكاوي Communications :

اعتمد مجلس حقوق الإنسان نظام الشكاوى الذي كان يجري العمل به في إطار لجنة حقوق الإنسان وهو نظام أو إجراء كان يسمى من قبل بإجراء 1503 حيث سبق أن وافق المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره رقم 1503 في 1970/5/27 على أن تقوم اللجنة الفرعية بتشكيل مجموعة عمل تضم خمسة من أعضائها، وتكلف بنظر الشكاوى المقدمة من الأفراد ضد حكوماتهم وذلك ليس باعتبارها شكاوى فردية ضد هذه الحكومات وإنما باعتبار أن الانتهاكات المشكو بشأنها تمثل نمطا ثابتا consistent pattern لانتهاكات واسعة لحقوق الإنسان في الدولة المشكو بحقها، فإذا ثبت ذلك فإن مجموعة العمل ترفع توصياتها في هذا الشأن إلى لجنة حقوق الإنسان (مجلس حقوق الإنسان) ليقرر ما يراه في هذا الشأن.

ويتسم نظام الشكاوى بالسرية إلى أن يقرر مجلس حقوق الإنسان اتخاذ إجراء علنيا في هذا الشأن.

3- نظام الإجراءات الخاصة special procedures :

اعتمد مجلس حقوق الإنسان، أيضا، نظام الإجراءات الخاصة Special procedures الذي سبق أن أقرته لجنة حقوق الإنسان لمواجهة الادعاءات الخاصة بالانتهاكات الخطرة لحقوق الإنسان. وفي هذا الإطار يعين المجلس خبراء مستقلين تختلف تسمياتهم من خبير مستقل أو مقرر خاص أو ممثل أو مجموعة عمل، وذلك لبحث ومتابعة الادعاءات الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان الخطرة في بعض الدول، أو دراسة ظاهرة عالمية تشكل أو تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، وتقديم تقارير أو دراسات عنها على أن تكون أساسا لصدور قرارات عن المجلس بشأنها.

ويتم اختيار المقررين الخاصين والخبراء المستقلين لممارسة عملهم بصفة شخصية وينقسم هؤلاء إلى المقررين المعنيين بأوضاع حقوق الإنسان في دولة بعينها، ويطلق عليهم الآليات القطرية Country Mechanisms مثل المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ 1967، والخبير المستقل من قبل الأمين العام للأمم المتحدة والمعني بحالة حقوق الإنسان في هايتي، والمقررين الخاصين المعنيين بمتابعة موضوع بعينه من موضوعات حقوق الإنسان، ويطلق عليهم الآليات الموضوعية Thematic Mechanisms مثل المقرر الخاصين بالحق في الغذاء أو الحق في التنمية أو الحق في حرية التعبير أو منع التعذيب أو المدافعين عن حقوق الإنسان¹³⁶.

136 لمزيد من التفاصيل، انظر التذييل الأول والتذييل الثاني، قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 1/5 في 18 يونيو 2007، بناء مؤسسات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة.

ثالثاً: المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب المفوضية

137 : أنشطة حقوق الإنسان ذات الصلة

1- المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب المفوضية :

يرتبط عمل المفوض السامي ومكتب المفوضية بدور السكرتير العام للأمم المتحدة حيث نصت المادة 98 من ميثاق الأمم المتحدة على أن يقوم السكرتير العام بالوظائف التي توكلها له أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية وأنه يجوز له الإدلاء بدلوه في أي مسألة تتعلق بأي من مجالات عمل الأمم المتحدة بما في ذلك حقوق الإنسان. كما أنه يعين ويشرف على عمل المفوض السامي (أو المفوضية السامية) لحقوق الإنسان. ولقد أنشئ منصب المفوض السامي لحقوق الإنسان بقرار الجمعية العامة رقم 141 / 48 لعام 1993، الذي اختص المفوض السامي بالمسؤولية الرئيسية عن أنشطة حقوق الإنسان تحت إشراف السكرتير العام. كما فصل القرار مهام المفوض السامي وتدرج كلها حول تنسيق أنشطة الأمم المتحدة في مجال تعزيز واحترام الإنسان. كما سمح القرار للمفوض السامي بإجراء حوار مع الحكومات لضمان احترام حقوق الإنسان.

ومدة ولاية المفوض السامي أربعة أعوام قابلة للتجديد، ويأتي في السلم الوظيفي في درجة وكيل سكرتير عام المنظمة (USG) Under-Secretary General وله نائب بدرجة مساعد سكرتير عام (ASG) Assistant-Secretary General. ويقع مكتب المفوض السامي (مكتب المفوضية) بمقر الأمم المتحدة في جنيف، وتتبعه الإدارات التالية:

- فرع للبحث والحق في التنمية، ويتابع التقدم المحرز لضمان الحق في التنمية.

137 انظر OHCHR Management plan. 2012 -2013 , working for results, human rights, united nations, office of the high commissioner, Geneva, Switzerland

- فرع الخدمات المعاونة، ويختص بالإعداد لدورات اللجان ومجموعات العمل العاملة في مجال حقوق الإنسان وغيرها من الأجهزة ذات الصلة.
- فرع الأنشطة والبرامج، ويتولى الجانب الموضوعي في مجال حقوق الإنسان (برامج التعاون مع الدول، بعثات تقصي الحقائق والمقررين الخاصين، صناديق حقوق الإنسان، وجود الأمم المتحدة الميداني في مجال حقوق الإنسان).
- فرع اللجان التعاقدية لحقوق الإنسان (الهيئات المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الانسان).
- قسم إداري، يتولى مسائل الميزانية والموظفين.
- مكتب نيويورك، ويرأسه موظف دولي بدرجة مساعد للسكرتير العام للأمم المتحدة ويمثل المفوض السامي في الاتصالات مع الدول وباقي أجهزة الأمم المتحدة بالمقر الرئيسي للمنظمة في نيويورك.

2- : صناديق الأمم المتحدة الطوعية لحقوق الإنسان :

- تتلقى هذه الصناديق التبرعات من الحكومات والأفراد والمنظمات غير الحكومية، وتتولى إنفاقها على الأنشطة المحددة التي أنشئ كل صندوق للقيام بها، سواء كانت معاونة الأشخاص المتضررين من انتهاك حقوق الإنسان في مجال ما، أو لبحث وتعزيز أحد مفاهيم حقوق الإنسان. وهناك نوعان من الصناديق :
- الصناديق التابعة للسكرتير العام مباشرة وهي صناديق: ضحايا التعذيب، ضحايا الإتجار في الأفراد، الأشكال المعاصرة من العبودية، السكان الأصليين، العقد الدولي لسكان العالم الأصليين.
 - الصناديق التابعة لمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان: الخدمات الاستشارية والتعاون الفني في مجال حقوق الإنسان، دعم أنشطة مكتب المفوض السامي،

حقوق الإنسان في رواندا، برنامج عمل العقد الثالث لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري.

3- : التعاون الفني :

- تقدم برامج الأمم المتحدة للتعاون الفني المشورة للدول بناء على طلبها فيما يتعلق ببناء القدرات والهيكل الوطنية ذات الصلة باحترام حقوق الإنسان واتباع حكم القانون. وتشجع على تضمين المعايير الدولية لحقوق الإنسان في القوانين والسياسات الوطنية، ودعم إنشاء مؤسسات وطنية قادرة على تعزيز وحماية حقوق الإنسان والديمقراطية وحكم القانون.

- يأخذ هذا التعاون شكل إيفاد خبراء استشاريين، وتنظيم برامج تدريبية وورش عمل وندوات وتقديم منح دراسية، وتتلقى برامج التعاون الفني التمويل من الميزانية العادية للمنظمة، وكذلك من صندوق طوعي خاص أنشئ لهذا الغرض وبدأ عمله عام 1988، وتعمل تلك البرامج تحت إشراف المفوض السامي لحقوق الإنسان من خلال فرع الأنشطة والبرامج بمكتبه.

4- : التواجد الميداني :

- هو منظومة الأنشطة التي تقوم بها أجهزة الأمم المتحدة في دولة أو إقليم معين بهدف تعزيز وحماية حقوق الإنسان به، وينطبق المفهوم على الشق الخاص بحقوق الإنسان في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وللمفوضية (11) مكتبا وطنيا (في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وأنجولا، وتوجو، وأوغندا، وكوسوفو، وبوليفيا، وكولومبيا، وجواتيمالا، والمكسيك، وكمبوديا، ونيبال)، كما أن لها (8) مكاتب إقليمية حول العالم.

- تطور شكل ومرجعية تواجد الأمم المتحدة الميداني خلال السنوات الماضية، بحيث

يمكن أن يأتي التواجد الميداني استجابة لأوضاع طارئة تشمل انتهاكات لحقوق الإنسان (كما في حالتي رواندا ويوغوسلافيا) وذلك بتكليف من أحد أجهزة الأمم المتحدة المعنية مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس حقوق الإنسان. كما يمكن أن يأتي التواجد الميداني بناء على اتفاق بين مكتب المفوض السامي والدولة المعنية (مثل المكاتب الوطنية).

الفرع الثالث

المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان

Universal Periodic Review(UPR)

أولاً: أهمية عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان:

استحدثت الجمعية العامة عملية المراجعة الدولية الشاملة لحقوق الإنسان، في جميع دول العالم، عندما أنشأت مجلس حقوق الإنسان بقرارها رقم 251/60 في 15 مارس 2006، وعهدت إليه إجراء الاستعراض الدوري الشامل لمعرفة مدى وفاء كل دولة بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان ويطلق على هذه العملية أيضاً عملية الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان.

ولقد حدد قرار الجمعية العامة المبادئ الأساسية التي تحكم عملية الاستعراض، وحددت قرارات مجلس حقوق الإنسان رقم 1/5 في 18 يونيو 2007 ورقم 102/6 في 27 سبتمبر 2007 و 17/6 في 28 سبتمبر 2007 طريقة عملية آلية استعراض.

وتبدو أهمية الاستعراض الدوري الشامل في أن لجنة حقوق الإنسان، التي حل محلها مجلس حقوق الإنسان، كانت تقتصر معالجتها لأوضاع حقوق الإنسان على عدد معين من الدول حيث يكون هناك انتهاك صارخ لحقوق الإنسان، وينتهي بحثها هذا، عادة، في التعبير عن «القلق»، بشأن هذه الحالات، أو «شجبها» أو «إدانتها» والتوصية بوقف مثل هذه الانتهاكات. ورغم أهمية بحث هذه الحالات فإنه لا يقل عنها في الأهمية أن تكون الأمم المتحدة المعنية بمعاونة الدول على بناء الهياكل الأساسية أو البنى التحتية infra - structures الكفيلة بخلق المناخ الملائم

لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، فالوقاية خير من العلاج. ومن هنا أقيمت الجمعية العامة، من ناحية، على صلاحية مجلس حقوق الإنسان في بحث حالات انتهاك حقوق الإنسان، ومن ناحية أخرى، استحدثت عملية الاستعراض الدوري الشامل لبحث وضع حقوق الإنسان في جميع دول العالم لمتابعة مدى وفاء الدول بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان ومعاونتها، إذا لزم الأمر، في هذا الشأن.

ولكي تنجح عملية الاستعراض الدوري الشامل في تحقيق الهدف منها فإنه من الأهمية بمكان بالنسبة إلى الدول وجميع الأطراف المعنية، بما فيها مجلس حقوق الإنسان، الالتزام بالمبادئ التي تحكم هذه العملية وأهدافها وآلياتها.

ثانياً: مبادئ وأهداف عملية الاستعراض الدوري الشامل:

تستند المبادئ التي تحكم عملية الاستعراض، إلى تلك التي تحكم عمل مجلس حقوق الإنسان ذاته وهذه تتخلص في العالمية والحياد والموضوعية واللاانتقائية واحترام مبدأ المساواة والبعد عن أسلوب المعايير المزدوجة والتسييس، والتعاون والحوار بهدف تعزيز قدرات الدول الأعضاء على احترام التزاماتها في مجال حقوق الإنسان، واحترام عالمية حقوق الإنسان، من ناحية، والخصوصيات الوطنية والإقليمية، من ناحية أخرى، والتعاون مع الدول الأعضاء والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني¹³⁸.

والواقع أن هذه المبادئ تتفق مع الخلفيات التي دعت إلى إنشاء مجلس حقوق الإنسان ليحل محل لجنة حقوق الإنسان وليكون عمله بعيداً عن المواجهة أيما كانت أطرافها وبعيداً عن استخدام حقوق الإنسان لأغراض سياسية ضيقة وحرصاً على تعزيز الاحترام العالمي لحقوق الإنسان بطريقة عادلة ومنصفة¹³⁹.

138 انظر قرار الجمعية العامة رقم 251/60 المنشئ لمجلس حقوق الإنسان، الديباجة والفقرتين (4) و(5)، مرجع سابق.

139 الفقرة (2) المرجع السابق نفسه.

ولقد فصل مجلس حقوق الإنسان مبادئ عملية الاستعراض المذكور بعد أن أشار إلى قرار الجمعية العامة المنشئ له فأوضح، فيما أوضحه، أن عملية المراجعة ينبغي أن تجرى «... بطريقة موضوعية وشفافة وغير انتقائية وبناءة وغير تصادمية وغير مسيسة»¹⁴⁰ وأن تراعي مستوى تنمية الدول وخصوصيتها مع عدم الإخلال بالتزاماتها في الوثائق التي تشكل أساس عملية الاستعراض، وهذه الوثائق هي ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقيات التي تكون الدولة طرفاً فيها، وتلك التي قد تكون الدولة ضمنها تعهدات والتزامات طوعية في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

أي أن عملية الاستعراض ستتم على أساس الالتزامات التي قبلت بها الدول في مجال حقوق الإنسان مع مراعاة مستوى تنمية الدول، وهذا يعني أن الصعوبات التي قد تعترض الدول في الوفاء ببعض الالتزامات كما هو الحال، مثلاً، في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تكون محل نظر ليتسنى للمجلس المعاونة في بناء قدرات الدول للوفاء بالتزاماتها، كما أن المجلس ينبغي له مراعاة خصوصيات الدول ولكن ليس على حساب احترام حقوق الإنسان في إطار ما التزمت به الدول، وهنا يراعى، على سبيل المثال، أن التحفظات التي قد تكون الدولة قد أبدتها عند الانضمام إلى أو التصديق على اتفاقيات حقوق الإنسان تحد من نطاق ما التزمت به الدول وذلك في حدود مثل هذه التحفظات.

وأوضح المجلس في بيانه لمبادئ عملية الاستعراض جوانب رئيسية لطبيعة عملية الاستعراض، فهي عملية تعاونية أساسها الحوار والتفاعل بين الدولة محل الاستعراض ومجلس حقوق الإنسان، وهي عملية حكومية ودولية تشارك فيها الدولة محل الاستعراض مشاركة كاملة، كما يشارك فيها أصحاب المصلحة ذوو الصلة

140 قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 5/أ، المرفق، الفقرة (3-ز)، الصادر في 18 يونيو 2007، مرجع سابق.

بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

والواقع أن مبادئ عملية الاستعراض ترتبط بأهدافها التي تتلخص في تحسين حالة حقوق الإنسان على أرض الواقع، ودعم قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، فعلمية الاستعراض ليست مواجهة مع الدولة وليست محاكمة للدولة، وإنما هي عملية تعاونية أساسها الحوار والتفاعل يتم من خلالها تقييم التطورات الإيجابية في الدولة والتحديات التي تواجهها، ومن ثم يمكن تقديم أي مساعدات فنية للدولة إذا لزم الأمر، وبناء على التشاور معها وموافقتها، ودعم التعاون في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان بما في ذلك التعاون مع المجلس وغيره من هيئات حقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

إن عملية الاستعراض تتيح للدول الفرصة للاستفادة من تجارب بعضها بعضا في مجال مواجهة الصعوبات والتحديات، واخذا في الاعتبار أن الارتقاء بأوضاع حقوق الإنسان ليس عملا واحدا ووحيدا، ويتحقق الارتقاء بهذه الأوضاع، وإنما يتم ذلك من خلال عملية مستمرة تقوم بها الدولة على المستوى الوطني بالتعاون مع الشركاء المحليين من مؤسسات وطنية ومجتمع مدني وكذلك مع المجتمع الدولي خاصة في إطار منظومة الأمم المتحدة لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.

ثالثا: آلية الاستعراض ومتابعة نتائجه :

جاءت آلية الاستعراض متسقة مع مبادئه وأهدافه بحيث يتم في إطار من التعاون والحوار والتفاعل، وبحيث تسفر عن نتائج يمكن للدول محل الاستعراض القبول بها، والعمل على تحقيقها، وبحيث يستطيع مجلس حقوق الإنسان متابعة ما أسفر عنه الحوار من نتائج وتوصيات أخذا في الاعتبار أن عملية الاستعراض هي عملية مستمرة ومتطورة وأن دورية الاستعراض لكل دولة هي أربع سنوات وإن كان ذلك

لا يمنح الدولة من إبلاغ المجلس بمعلومات تتعلق بتطورات أوضاع حقوق الإنسان فيها قبل حلول دورية استعراضها، وبالمثل فإن المجلس يستطيع أن يتابع نتائج الاستعراض قبل حلول الدورية المذكورة خاصة أن موضوع الاستعراض سيكون بندا دائما على جدول أعمال المجلس.

وقد تم تحديد دور جميع دول العالم التي ستخضع للاستعراض، في الجولة الأولى منه، بحيث يتم استعراض 48 دولة في السنة، وذلك على أساس أن تختار أول دولة عضو بالمجلس ودولة لها صفة المراقب، بالقرعة، ويتبع بعد ذلك الترتيب الهجائي اعتبارا من هاتين الدولتين، مع مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافي العادل، وأن يتم استعراض الدول الأعضاء في المجلس أثناء عضويتها بالمجلس. هذا وقد تم اختيار مملكة البحرين، بالقرعة، لتكون أول دولة تخضع لعملية الاستعراض الدوري الشامل.

ويتم الاستعراض على أساس الوثائق الآتية :¹⁴¹

تقرير وطني تعده وتقدمه الدولة مع مراعاة المبادئ الاسترشادية التي أعدها المجلس، من ناحية، والتشاور الواسع على المستوى الوطني، من ناحية أخرى، مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني بتشكيلاته المختلفة، ورغم أهمية التشاور المشار إليه فإن التقرير الذي تقدمه الدولة هو مسئوليتها بالدرجة الأولى فهو تقرير حكومي في حدود 20 صفحة، مقدم من الدولة إلى المجلس.

- تقرير تعده المفوضة السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في حدود 10 صفحات، متضمنا المعلومات ذات الصلة بالدولة والواردة في تقارير اللجان المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان، والإجراءات الخاصة التابعة لمجلس

141 انظر قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 1/5، مرجع سابق.

حقوق الإنسان، كتقارير المقرر الخاص بمناهضة التعذيب والمقرر الخاص بنشطاء حقوق الإنسان، وغير ذلك من معلومات مستقاة من وثائق الأمم المتحدة ذات الصلة ومنها على سبيل المثال تقارير الوكالات الدولية المتخصصة.

- تقرير تعدد المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في حدود 10 صفحات، متضمنا معلومات «... إضافية موثوقة ويمكن الركون إليها...»¹⁴² تقدم بها إلى المفوضية، أصحاب المصلحة ذوو الصلة، مثل المنظمات غير الحكومية في إطار الاستعراض الدوري الشامل.

وتقوم المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان بوضع الوثائق المذكورة على صفحة «الويب» الخاصة بها ليتاح لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة ذوي الصلة الاطلاع عليها.

وتمهيدا لإجراء عملية الاستعراض، التي ستم ابتداء في إطار فريق عامل مكون من جميع أعضاء المجلس ويتأهله رئيس المجلس، يقوم المجلس باختيار مجموعة من ثلاثة مقررين بالقرعة من بين أعضاء المجلس، مع مراعاة التوزيع الجغرافي العادل، ويجوز للدولة محل الاستعراض أن تطلب اختيار أحد المقررين الثلاثة من مجموعتها الإقليمية ولها، أيضا، أن تطلب، مرة واحدة فقط، استبدال مقرر تم اختياره أثناء عملية القرعة، كما يجوز لمقرر أن يطلب إعفاءه من المشاركة في عملية استعراض محددة. ومهمة مجموعة المقررين هي تيسير إجراء عملية الاستعراض، وبمعاونة من المفوضية السامية لحقوق الإنسان، من خلال الآتي :

• يقوم المقررون، عادة، بإعداد قائمة بالأسئلة والقضايا المتعلقة بتقرير الدولة وتراعي هذه القائمة ما قد طرحه المقررون أنفسهم أو ما يتلقونه من الدول بناء

142 المرجع السابق نفسه، الفقرة (15-ج) من المرفق.

على اطلاع الأخيرة على الوثائق المتعلقة بعملية الاستعراض، بوقت كاف، قبل بدء المناقشة والحوار التفاعلي في الفريق العامل.

- الالتقاء بممثلي الدولة محل الاستعراض، بعد إجراء الحوار التفاعلي، للتشاور بشأن الأسئلة والاقتراحات التي طرحت أثناء الحوار التفاعلي لتحديد التوصيات التي تقبلها الدولة وتلك التي ستأخذ، فقط، علماً بها.
- إعداد مشروع التقرير الخاص بالاستعراض الذي سيعرض على الفريق العامل للنظر فيه ومن ثم إقراره ورفعها إلى مجلس حقوق الإنسان.

في ضوء ما سبق، وفي التاريخ المحدد لاستعراض الدولة، وفي خلال جلسة واحدة مدتها ثلاث ساعات، وفي إطار التوقيتات التي حددها المجلس، من قبل، سواء للدولة لتقديم تقريرها أو لأعضاء الفريق للتعليق وطرح أي أسئلة للدولة للتعقيب والرد، تتم مناقشة التقرير المقدم من الدولة في ضوء أي معلومات إضافية أو إيضاحات يقدمها الوفد الممثل للدولة وأخذاً في الاعتبار المعلومات ذات الصلة بالدولة المعروضة على الفريق العامل. وتطرح الدول الأعضاء بالفريق العامل، وكذلك الدول التي لها صفة المراقب، ما يعن لها من أسئلة أو ملاحظات في إطار الحوار التفاعلي. ويجوز لأصحاب المصلحة ذوي الصلة الآخرين حضور عملية الاستعراض في إطار الفريق العامل بدون مشاركة فيها.

بعد إجراء الحوار التفاعلي، يقوم الفريق العامل بالنظر في مشروع التقرير الخاص بالاستعراض، في إطار الفريق العامل، الذي أعدته مجموعة المقررين الثلاثة بعد التثاقف الدولة محل الاستعراض، ويقر الفريق المشروع ويرفعه إلى دورة مجلس حقوق الإنسان التالية لاجتماع الفريق، ويتضمن التقرير موجزاً لوقائع عملية الاستعراض، والاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عنها المناقشة في الفريق العامل، كما يتضمن الالتزامات الطوعية التي قدمتها الدولة محل الاستعراض،

وسواء كانت هذه الالتزامات متضمنة في التقرير الوطني للدولة أو التزامات إضافية أعلنتها الدولة أثناء الحوار التفاعلي في إطار الفريق العامل.

يقوم مجلس حقوق الإنسان بالنظر في مشروع التقرير الذي أعده الفريق العامل، ويلاحظ انه - على عكس الحال في الفريق العامل - فإن المنظمات غير الحكومية ذات الصلة الاستشارية المعترف بها من قبل مجلس حقوق الإنسان تستطيع أن تشارك في مناقشة مشروع التقرير المعروض على المجلس، ويلاحظ أن المجلس يخصص للدولة، أثناء مناقشة التقرير المذكور، وقتا لإبداء أي معلومات إضافية قد تراها ذات صلة بالاستعراض، وللدولة، أيضا، أن تعقب على أي ملاحظات أو تعليقات يتم طرحها أثناء مناقشة المجلس لتقرير الفريق العامل.

بموافقة مجلس حقوق الإنسان على تقرير الفريق العامل يكون المجلس قد اعتمد نتائج الاستعراض الدوري الشامل التي تتلخص - كما هو موضح من قبل - في تلك التي تكون الدولة قد قبلتها صراحة أو تلك التي أخذت الدولة علما بها فقط. وكما تم إجراء الاستعراض كآلية تعاونية يتم، أيضا، تنفيذ نتائجه، بوصفه آلية تعاونية من جانب الدولة المعنية أولا «... وحسب الاقتضاء، من جانب أصحاب المصلحة ذوي الصلة الآخرين...»¹⁴³.

وفي إطار ما سبق يلاحظ أن مجلس حقوق الإنسان قد قرر، فيما قرره، بشأن متابعة نتائج الاستعراض، الآتي:

«(أ) يركز الاستعراض اللاحق في جملة أمور على تنفيذ النتائج السابقة.

(ب) يكون للمجلس بند دائم مدرج في جدول أعماله يكرس لمتابعة الاستعراض الدوري الشامل.

143 الفقرة (33) المرجع السابق نفسه.

(ج) سيساعد المجتمع الدولي على تنفيذ التوصيات والاستنتاجات المتعلقة ببناء القدرات والمساعدة الفنية بالتشاور مع البلد المعني وبموافقته.

(د) سيقدر المجلس، لدى نظره في نتائج الاستعراض الدوري الشامل، ما إذا كان من الضروري إجراء أي متابعة محددة ووقت إجراءاتها.

(هـ) بعد استفاد جميع الجهود لتشجيع الدولة على التعاون مع آلية الاستعراض الدوري الشامل، سينظر المجلس، حسب الاقتضاء، في حالات استمرار عدم التعاون مع الآلية¹⁴⁴.

هذا، وقد تمت عملية استعراض الدور الشامل، الأولى، بالنسبة إلى جميع دول العالم على امتداد أربع سنوات، في مارس 2012، ومن ثم بدأت دورة ثانية جديدة لعملية الاستعراض، ومن المصادفات الفريدة أن يتم اختيار مملكة البحرين بالقرعة لتكون أول دولة تخضع لعملية الاستعراض الدوري الشامل (في الدورة الأولى)، ثم يتم اختيارها بالقرعة، أيضا، لتكون أول دولة تبدأ بها الدورة الجديدة الثانية لعملية الاستعراض¹⁴⁵.

144 الفقرات (34-38)، المرجع السابق نفسه.

145 انظر تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، البحرين، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية والعشرين، مستند جمعية عامة رقم A/HRC/21/6 في 6 يوليو 2012، وتقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، البحرين، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثامنة، مستند جمعية عامة رقم A/HRC/8/19 في 22 مايو 2008.

المطلب الثاني

جهود المنظمات الإقليمية والعقدية¹⁴⁶ لحماية حقوق الإنسان

يتيسر لمجهودات التنظيم الإقليمي لحماية حقوق الإنسان عوامل إيجابية يفتقدها التنظيم العالمي، ومن ذلك أن المنظمات الإقليمية تجمعها عادة تقاليد وعقائد متقاربة، علاوة على التقارب في المصالح الإقليمية السياسية والاقتصادية إزاء مناطق العالم الأخرى.

ولقد تأثرت الجهود الإقليمية لحماية حقوق الإنسان بأنشطة الأمم المتحدة في هذا المجال، فلقد عملت الأمم المتحدة من ناحيتها على حفز الجهود الإقليمية من أجل حماية حقوق الإنسان وتحقيق التعاون والتكامل بين البعدين الدولي والإقليمي في هذا المجال.

ويوجد حاليا ثلاثة أنظمة إقليمية ناجحة لحماية حقوق الإنسان على المستوى الأوروبي، والأمريكتين، وإفريقيا، وعمل بعض المنظمات الإقليمية والعقدية في مناطق أخرى على إرساء تنظيم لحماية حقوق الإنسان كما هو الحال في الجامعة العربية ومنظمة التعاون الإسلامي وسنعرض، على التوالي، في هذا المطلب للتنظيم الإقليمي لحقوق الإنسان في أوروبا والأمريكتين وإفريقيا والجامعة العربية ومنظمة التعاون الإسلامي.

أولا: أوروبا:

كان لأوروبا فضل السبق في إنشاء تنظيم إقليمي لحماية حقوق الإنسان، وذلك بإقرار الدول الأوروبية للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في 4 نوفمبر 1950

146 المقصود بالمنظمات العقدية هي تلك التي تقوم العضوية فيها، أساسا، على رابطة العقيدة كما هو الحال في منظمة التعاون الإسلامي.

وبدء سريان هذه الاتفاقية في سبتمبر 1953. وقد صدق على هذه الاتفاقية جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، وقد تم تبني هذه الاتفاقية في إطار الرغبة المشتركة في توحيد الديمقراطيات الأوروبية من خلال حماية الحقوق المدنية والسياسية باعتبارها، من وجهة النظر الغربية، تشكل الأساس في بناء مجتمع ديمقراطي، ومن خلال ضمانات تسمح للدول بحماية مؤسساتها الديمقراطية¹⁴⁷.

ويمكن تلخيص الملامح الرئيسية للنظام الأوروبي الإقليمي لحماية حقوق الإنسان في الآتي:

- عقدت الدول الأوروبية الاتفاقية في إطار مجلس أوروبا واعتمدت أجهزة إشرافية على تطبيقها وهي اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان واللجنة الوزارية لمجلس أوروبا والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

- تتلخص مهمة الأجهزة الإشرافية في تشجيع وحماية الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية عن طريق بحث التقارير والمعلومات عن مدى تنفيذ الدول التزاماتها فيما يتعلق بحماية الحقوق المنصوص عليها، في الاتفاقية، عن طريق إجراءات تشريعية وغيرها وبحث شكاوى الأفراد أو الدول الخاصة بادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان.

- تطور النظام الأوروبي بإقرار البروتوكول رقم 11 للاتفاقية ودخوله حيز النفاذ في 1 نوفمبر 1998، حيث انتهى دور اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان وأصبحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هي الجهاز الرقابي المعني ببحث جميع الادعاءات الخاصة بأي انتهاكات للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وبالمقارنة بالوثائق الدولية المعقودة في إطار الأمم المتحدة، مثلت الاتفاقية

147 انظر، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (مجلس أوروبا، ستراسبورج، 1975) ص 8-10 ويلاحظ أن الدول الأوروبية وقعت في 18 أكتوبر 1961 ميثاقا مستقلا لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باسم الميثاق الاجتماعي الأوروبي وقد بدأ سريان هذا الميثاق في 26 فبراير 1965.

الأوروبية لحقوق الإنسان تقدما كبيرا في مجال حماية هذه الحقوق من حيث إنشاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كجهاز قضائي متفرغ بشكل دائم لبحث انتهاكات حقوق الإنسان.

- ولا شك أن الاتفاقية الأوروبية يطبعها، من ناحية، مبدأ الحريات الفردية بمفهومها الغربي وسيادة القانون، ومن ناحية أخرى، ارتكاز أوروبا في سياستها الداخلية والخارجية على الرغبة في حماية مؤسساتها والترويج لقيم هذه المؤسسات¹⁴⁸.

ثانياً: الأمريكتان :

بالنسبة إلى الأمريكتين كانت حماية الإنسان أحد أهداف منظمة الدول الأمريكية التي أنشئت عام 1948. وقد اتخذت المنظمة خطوات تدريجية لإنشاء تنظيم إقليمي خاص بحقوق الإنسان تمثل في صورته النهائية بإبرام الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في عام 1969 وبدء سريان الاتفاقية في 18 يوليو عام 1978. وعلى غرار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، إلى حد كبير، تبلور الاتفاقية فلسفتها في الرغبة في حماية الحرية الشخصية والعدالة الاجتماعية على أساس من احترام الحقوق الأساسية للإنسان في إطار مؤسسات ديمقراطية.

ويمكن تلخيص السمات الرئيسية للنظام الأمريكي لحماية حقوق الإنسان في الآتي:
- تركز الاتفاقية في حمايتها في الحقوق المدنية والسياسية، وفي الوقت نفسه تشير إلى الحاجة إلى التعاون الدولي واتخاذ إجراءات وطنية من أجل الضمان التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- أنشأت الاتفاقية أجهزة إشرافية على تطبيقها تتمثل في اعتماد لجنة أمريكية، لحقوق الإنسان، كأحد الأجهزة الرئيسية لمنظمة الدول الأمريكية، ومحكمة

148 انظر د. عزت سعد السيد البرعي، حماية حقوق الإنسان في ظل التنظيم الدولي الإقليمي، القاهرة 1985، ص 65-70.

أمريكية لحقوق الإنسان. وتمارس هذه الأجهزة مهامها الإشرافية على مدى احترام الدول الأمريكية لحقوق الإنسان الواردة في الاتفاقية (بالنسبة إلى الدول الأعضاء في المنظمة والأطراف في الاتفاقية ذاتها)، والحقوق الواردة في الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان. (بالنسبة إلى الدول الأعضاء في المنظمة وليست طرفا في الاتفاقية)¹⁴⁹ عن طريق التوعية وتشجيع احترام حقوق الإنسان وبحث شكاوى الأفراد والدول الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان¹⁵⁰.

- ويلاحظ البعض أن التخوف من التهديد المتزايد لأنظمة الحكم الديمقراطية المتباينة، خاصة مع استمرار تخلف العديد من دول أمريكا اللاتينية دفع بالدول الأمريكية وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية إلى العمل على تعزيز دور منظمة الدول الأمريكية عن طريق قيامها بدور نشط في مجال حماية حقوق الإنسان¹⁵¹.

ثالثا: أفريقيا:

وفي إفريقيا نجحت منظمة الوحدة الإفريقية، حاليا الاتحاد الإفريقي، في إقرار ميثاق إفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بواسطة مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الإفريقية في يونيو عام 1981، وينطلق هذا الميثاق من إدراك المنظمة لواجبها في النهوض بحقوق وحرية الإنسان¹⁵². ولقد جاء إقرار هذا الميثاق استجابة لجهود إفريقية ودولية لأهمية إنشاء نظام إقليمي في إفريقيا لحماية حقوق الإنسان¹⁵³ ويمكن تلخيص السمات الرئيسة للنظام الإفريقي في الآتي:

149 سبق لمؤتمر بوجوتا الذي اجتمع في عام 1948 لإنشاء منظمة الدول الأمريكية أن أقر هذا الإعلان في قرار مستقل عن ميثاق إنشاء المنظمة.

150 لمزيد من التفاصيل انظر د.عزت السيد برعي، مرجع سابق، ص 449-510.

151 انظر المرجع السابق نفسه، ص 425-426.

152 انظر ديباجة الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، منظمة الوحدة الإفريقية، أديس أبابا، يونيو 1982.

153 لمزيد من التفاصيل، انظر كيبا إمباي، منظمة الوحدة الإفريقية، في الأبعاد الدولية لحقوق الإنسان، (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، باريس، 1978) ص 645 - 664.

- ينص الميثاق على كل من الحقوق السياسية والمدنية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يضيف بعدين جديدين هما النص على حقوق الشعوب وعلى واجبات الأفراد.

- أنشأ الميثاق جهازا إشرافيا أساسيا يتشكل من لجنة مكونة من أحد عشر خبيرا ينتخبهم رؤساء الدول والحكومات الإفريقية، ومهمة هذه اللجنة هي العمل على التوعية بحقوق الإنسان والشعوب، والتوصية بإجراءات لتعزيز احترامها وحماية هذه الحقوق حال انتهاكها، وتقوم اللجنة بمهمتها هذه من خلال دراسة التقارير التي تتقدم بها الدول، وبحث الشكاوى الخاصة بادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان التي تتقدم بها الدول والأفراد، وترفع اللجنة توصياتها إلى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الإفريقية¹⁵⁴.

- حرص واضعو الميثاق على تضمينه عددا من التوازنات بين حقوق الأفراد وواجباتهم كما حرصوا على إبراز حقوق الشعوب وعلى ربط عمل لجنة الخبراء بأعلى جهاز سياسي بمنظمة الوحدة الإفريقية وهو مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الإفريقية، ولقد تزايدت أهمية دور اللجنة مع تحول منظمة الوحدة الإفريقية إلى شكل جديد باسم الاتحاد الإفريقي وما يوليه الاتحاد لقضايا حقوق الإنسان كمدخل مهم للقضاء على الصراعات في إفريقيا وتحقيق التنمية الشاملة بها.

- تطور النظام، إيجابيا؛ بإقرار منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي) لاحقا لبروتوكول لإنشاء محكمة إفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وقد دخل هذا البروتوكول حيز النفاذ في 25 يناير 2004.

154 أقرت منظمة الوحدة الإفريقية، لاحقا، بروتوكولا لإنشاء محكمة إفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وقد دخل البروتوكول حيز النفاذ في 25 يناير 2004.

رابعاً : العالم العربي :

1- الميثاق العربي لحقوق الإنسان :

- على مستوى الجامعة العربية أقر مجلس جامعة الدول العربية، على مستوى القمة في الدورة العادية (16)، عند انعقاده في تونس في 22-23 مايو 2004 الميثاق العربي لحقوق الإنسان¹⁵⁵ وتشير ديباجة الميثاق العربي لحقوق الإنسان، فيما تشير إليه، إلى أن الوطن العربي يمثل مهذا للديانات وموطننا لحضارات أكدت حق الإنسان في الحياة الكريمة على أسس من الحرية والعدل والمساواة، وتؤكد مبادئ ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأحكام العهدين الدوليين للأمم المتحدة بشأن الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام.

- وتتعهد كل دولة طرف في الميثاق باحترام العديد من الحقوق، بما فيها حق التمتع بالحقوق والحريات الواردة في الميثاق بدون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو الإعاقة البدنية أو العقلية (مادة 3 فقرة أ)، وبأن تتخذ التدابير اللازمة لتأمين المساواة الفعلية في التمتع بجميع الحقوق والحريات الواردة في الميثاق (مادة 3 فقرة ب)، باحترام المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق والواجبات في إطار التمييز الإيجابي الذي أقرته الشريعة الإسلامية والشرائع السماوية الأخرى والتشريعات والمواثيق الدولية النافذة لصالح المرأة وتتعهد كل دولة طرف باتخاذ كل التدابير اللازمة لتأمين تكافؤ الفرص والمساواة الفعلية بين النساء والرجال في التمتع بجميع الحقوق الواردة في الميثاق (مادة 3 فقرة ج)، وباحترام حق كل مواطن في حرية الممارسة السياسية والحق في الترشح والانتخاب وتقلد الوظائف العامة، وحرية تكوين

155 انظر قرارات مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة، الدورة العادية (16)، تونس - الجمهورية التونسية، 22-23 مايو 2004، وقد دخل الميثاق حيز النفاذ في 31/5/2009.

الجمعيات وحرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية (مادة 24).

- وتضمن الميثاق طائفة عريضة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فأشار، فيما أشار إليه، إلى : حق الملكية (مادة 31) ، والحق في العمل (مادة 34) ، والحق في تكوين الجمعيات أو النقابات المهنية والحق في الإضراب (مادة 35) ، والحق في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمين الاجتماعي (مادة 36) ، والحق في التنمية باعتبارها حقا من حقوق الإنسان الأساسية (مادة 37) ، وحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته يوفر الرخاء والعيش الكريم من غذاء وكساء ومسكن وخدمات وله الحق في بيئة سليمة (مادة 38) .

- ولقد أنشأ الميثاق لجنة تسمى «لجنة حقوق الإنسان العربية» مكونة من سبعة أشخاص من ذوي الخبرة والكفاءة العالية في مجال عملها، تنتخبهم الدول الأطراف ممن ترشحهم هذه الدول، ويعمل أعضاء اللجنة بصفتهم الشخصية وبكل تجرد ونزاهة ومدة العضوية في اللجنة أربع سنوات. وتمارس اللجنة عملها الإشرافي، على تطبيق الميثاق، من خلال بحث ومناقشة التقارير التي تعهدت الدول الأطراف بتقديمها بشأن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق وبيان التقدم المحرز للتمتع بها، وتقدم الدول هذه التقارير خلال سنة من تاريخ دخول الميثاق حيز النفاذ بالنسبة إليها ثم كل ثلاثة أعوام، وتضمن اللجنة تقريرها السنوي الذي سترفعه إلى مجلس جامعة الدول العربية ملاحظاتها وتوصياتها بشأن هذه التقارير (المادتان 45، 48).

2- اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان :

تعتبر هذه اللجنة من أجهزة الجامعة العربية المعنية بحقوق الإنسان، وهي لجنة فنية من لجان الجامعة العربية تم إنشاؤها عام 1961 وأعضاؤها من ممثلي الحكومات العربية على عكس لجنة حقوق الإنسان العربية المشكّلة من خبراء

بصفتهم الشخصية، وتعنى هذه اللجنة بمتابعة قضايا حقوق الإنسان.

3- نحو محكمة عربية لحقوق الإنسان؛

- اقترح صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك البحرين إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان وقد رحب مجلس الجامعة العربية، على المستوى الوزاري، بهذا المقترح¹⁵⁶.

- وبناء على دراسة أعدها خبراء قانونيون عرب بتكليف من الأمين العام لجامعة الدول العربية، وقرار من الجامعة العربية، انعقد في المنامة، مملكة البحرين، مؤتمر لبحث إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان، وذلك في الفترة من 25 إلى 26 / 2 / 2013 وقد رحب المؤتمر بإنشاء المحكمة باعتبارها آلية قانونية ضرورية لدعم منظومة حقوق الإنسان في الوطن العربي، وتعزيز احترام حقوق الإنسان وحمايتها.¹⁵⁷ ولقد عرضت توصيات المؤتمر على مجلس الجامعة العربية، على مستوى القمة، في الدوحة، قطر، مارس 2013، حيث رحبت القمة بمبادرة ملك مملكة البحرين، ووافقت على إنشاء المحكمة العربية لحقوق الإنسان، وقررت تكليف لجنة رفيعة المستوى من الخبراء القانونيين للدول الأعضاء في جامعة الدول العربية بإعداد النظام الأساسي للمحكمة وعرض نتائج أعمالها على مجلس الجامعة¹⁵⁸، وأعدت اللجنة المذكورة مشروعاً للنظام الأساسي للمحكمة أقره مجلس الجامعة في 7 / 9 / 2014 م.

- وفي ضوء مبادرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة عاهل مملكة البحرين بإنشاء المحكمة العربية لحقوق الإنسان، وأخذاً في الاعتبار طلب المملكة

156- انظر قرار مجلس الجامعة العربية رقم 7489 - الدورة العادية رقم 137 - في 2012/3/10.

157- انظر تقرير وتوصيات مؤتمر المنامة الخاص ببحث إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان، المنامة، مملكة البحرين، 25-26/2/2013، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

158- انظر قرار مجلس جامعة الدول العربية، على مستوى القمة، الدوحة، قطر، 26 مارس 2013 (ق.ق: 573 > ع 24-26/3/2013).

بأن تكون مقرا للمحكمة. وافق مجلس الجامعة العربية، على المستوى الوزاري، بقراره رقم 7656- د.ع (140) في 2013/9/1، على طلب مملكة البحرين استضافة مقر «المحكمة العربية لحقوق الإنسان».

خامسا: العالم الإسلامي:

1- ميثاق منظمة التعاون الإسلامي:

على عكس ميثاق الجامعة العربية، نجد أن ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي (منظمة التعاون الإسلامي) تضمن إشارات صريحة لحقوق الإنسان، فديباجة الميثاق تعيد تأكيد التزام الدول الأعضاء، في منظمة المؤتمر الإسلامي، بميثاق الأمم المتحدة وحقوق الإنسان الأساسية، كما تشير الديباجة إلى الحضارة المشتركة للدول الإسلامية القائمة على وجه الخصوص على مبادئ العدل والتسامح وعدم التمييز، وتوضح الديباجة أن الدول الإسلامية قررت توحيد جهودها لإقامة سلام عالمي يوفر الأمن والحرية والعدالة لشعوبهم وجميع شعوب العالم. وعلاوة على ذلك ينص الميثاق على أن من أهداف منظمة المؤتمر الإسلامي دعم التعاون بين الدول الأعضاء في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفي المجالات الحيوية الأخرى¹⁵⁹.

2- إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام:

بدأت جهود منظمة المؤتمر الإسلامي منذ عام 1979 لإعداد مشروع وثيقة تتضمن حقوق الإنسان في الإسلام، وقد أعد الخبراء مشروعا لهذه الوثيقة تدارسه ممثلو الدول الإسلامية بالرأي والتعقيب، وقد انتهى الأمر بأن عرضت هذه الوثيقة على مؤتمر القمة الإسلامي الخامس فأحالها المؤتمر إلى المؤتمر الإسلامي السابع عشر لوزراء خارجية الدول الإسلامية، وبحث المؤتمر الأخير هذه الوثيقة في اجتماعاته

159 انظر ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي، 24 مارس 1972 والمادة (2)، فقرة أ، من الميثاق.

في عمان - المملكة الأردنية الهاشمية - في الفترة من 21 إلى 25 مارس 1988
الأنه تقرر إعادة الوثيقة لوزراء العدل في الدول الإسلامية لمعاودة بحثها ووضعها
في صيغة نهائية وإعادة عرضها على مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية، ولقد
أقرها الأخير في دورته التاسعة عشرة، في القاهرة في 5 أغسطس 1990 بعنوان
«إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام»¹⁶⁰، ومضمونه على النحو الآتي:

- يتكون الإعلان من ديباجة وخمس وعشرين مادة.
- تشير الديباجة، فيما تشير إليه، إلى الحقوق الأساسية والحريات العامة في الإسلام، وإلى أن الشريعة الإسلامية في إحاطتها بهذه الحقوق تنتهج منهجاً وسطاً فهي تمزج بين الروح والمادة وبين العقل والقلب، وتستهدف حماية حرية البشر التي تتسم بالمسؤولية، والحفاظ على الدين والنفس والعقل والعرض والمال والنسل.
- وتأسيساً على هذه الديباجة، يعدد الإعلان حقوق الإنسان بما في ذلك الحق في المساواة، وفي الحياة، وفي الأمان أثناء المنازعات المسلحة، وفي الحرمة بعد الموت، وفي بناء الأسرة، وحقوق المرأة وهي مساوية للرجل في الكرامة الإنسانية، وحقوق الزوجة، وحقوق الطفل، والحق في اللجوء، وفي الشخصية القانونية، والحق في التعليم، وعدم الإكراه في الدين، والحق في الحرية، وفي حرية التنقل، وفي العمل، وفي الكسب المشروع، وفي التملك.
- وينص الإعلان صراحة على أن الحقوق والحريات المقررة فيه مقيدة بأحكام الشريعة الإسلامية وأن الشريعة الإسلامية هي المرجع الوحيد لتفسير أو توضيح أي مادة من مواد الإعلان.

- وإن كان إعلان القاهرة، من حيث الشكل، ليس اتفاقاً ملزماً للدول الأعضاء فإن مبدأ حسن النية يقتضي من الدول التي أقرته أن تلتزم به.

160 قرار رقم أ-19.

- يجدر بالذكر أن منظمة التعاون الإسلامي أنشأت فريقا من الخبراء الحكوميين لمتابعة إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام اعترافا من المنظمة بأهمية مثل هذه المتابعة، ويرفع هذا الفريق توصياته إلى الدورات الوزارية للمؤتمر الإسلامي لوزراء الخارجية الذي يقوم عادة بدوره بمطالبة الدول الأعضاء في المنظمة بالعمل على تنفيذها.

- ولقد أعطت منظمة التعاون الإسلامي دفعة كبيرة لجهودها في مجال حقوق الإنسان حيث نص ميثاقها الجديد، الذي وافقت عليه المنظمة في مارس 2008، على إنشاء هيئة خبراء استشارية مستقلة لتكون أحد أجهزة المنظمة الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان، وقد انطلقت هذه الهيئة رسميا بعد اعتماد نظامها الأساسي في الدورة الثامنة والثلاثين لمجلس وزراء خارجية المنظمة، في استانا، كازاخستان، في الفترة من 28 إلى 30 يونيو 2011، وذلك باسم الهيئة الدائمة المستقلة لحقوق الإنسان، ولقد عقدت هذه الهيئة تسع دورات كان آخرها في الفترة من 1 إلى 2 مايو 2016.

خلاصة

- تكتسب حقوق الإنسان أهميتها من أهمية الإنسان ذاته بما كرمه الله وأسبغ عليه من نعم ظاهرة وباطنة ارتباطا بخلافته على الأرض وأدائه لرسالة تسمو به إلى آفاق خير ورحمة. ولقد بدت أهمية الإنسان في عالمه الصغير وهو الدولة باعتبار أن الدولة قامت لتحميه وتحقق له السعادة والخير في مجتمع آمن يتيح له أعلى آفاق تحقيق ذاته كفرد وكعضو في جماعة تتطلع للتنمية والأمن والسلام، وتؤكدت أهمية الإنسان على نطاق العالم باتساعه فالعلاقات الدولية والقانون الدولي ينتهيان في الأخير، أو يجب أن ينتهيا، إلى خدمة ذلك الإنسان، أفرادا وشعوبا، فهذا الإنسان هو في النهاية محور هذه العلاقات ومحور القانون لأنه محور العدل والعدالة.

- هناك اجتهادات وطنية ودولية لتعريف حقوق الإنسان، وأيا كانت هذه الاجتهادات فان تعريف حقوق الإنسان يتحدد في إطار التشريع الوطني وما قبلت به الدول من التزامات دولية في مجال حقوق الإنسان مع مراعاة التشريع السماوي المتمثل في دين الإسلام، خاتم الرسالات السماوية.

- تعتبر الضمانات الوطنية لحقوق الإنسان هي الأخطر والأكثر ضرورة، وتتمثل هذه الضمانات، بالدرجة الأولى، في الدستور باعتباره القانون الأسمى للدولة، وفي الرقابة الدستورية على القوانين التي تجسدها المحكمة الدستورية، ورقابة المشروعية التي يجسدها، أساسا، القضاء الإداري ويرتبط بهذه الضمانات القانونية، الممارسات الفعلية المتعلقة بعمل النظام السياسي ككل ولاسيما فيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتعاونها في إطار ما نص عليه الدستور، وفاعلية المؤسسات

الوطنية لحقوق الإنسان وقوى المجتمع المدني المختلفة، كما يدعم هذه الضمانات قبول الدولة لالتزامات دولية، في مجال حقوق الإنسان، تنعكس في النظام القانوني الوطني.

- وتبدو أهمية تضافر البعد القومي والبعد الدولي لضمان احترام وحماية حقوق الإنسان في عالم أصبح كالقريّة الصغيرة، عالم تترايط فيه وتتشابك قضايا حقوق الإنسان بالسلام والتنمية.

- ويتمثل البعد الدولي أساسا، في جهود الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية والعقدية في مجال حقوق الإنسان ولاسيما في إقرار آليات واتفاقيات لحقوق الإنسان تتضمن، فيما تتضمنه، أجهزة إشرافية أو رقابية تعمل على معاونة الدول في بناء الهياكل الأساسية القانونية Legal Infrastructures الداعمة لاحترام حقوق الإنسان، حيث تستطيع الدول من خلال تعاونها مع مثل هذه الآليات والأجهزة الاستفادة من الخبرة المتاحة فيها كونها ملتقى تطبيقات وممارسات دول عديدة في تطوير جهودها القومية في مجال احترام الحقوق والحريات، سواء كان ذلك في مجالات عمل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أو في مجال عمل المؤسسات غير الحكومية بما فيها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وقوى المجتمع المدني.

الفصل الثاني

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تُعد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ركيزة أساسية في الجهود الوطنية الرامية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وتتكامل مع الجهود الدولية في هذا الشأن، ويتجلى ذلك من خلال تعريف وتحديد وضع وطبيعة هذه المؤسسات، ومهامها ومؤشرات أدائها، وعلاقاتها، أساسا، بالحكومات والمجتمع المدني، ودور الأمم المتحدة في تشجيع إنشاء وعمل هذه المؤسسات.

وفي إطار ما سبق ينقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: وضع وطبيعة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

المبحث الثاني: مهام وصلاحيات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

المبحث الثالث: مؤشرات أداء وفاعلية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

المبحث الأول

وضع وطبيعة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

ينقسم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: التعريف بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وطبيعتها.

المطلب الثاني: الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

المطلب الأول

التعريف بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وطبيعتها

يمكن، بشكل مبدئي، تعريف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بأنها كيان عام أو هيئة وطنية مستقلة، ذات صفة استشارية، تنشئها الدولة بقصد تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، من خلال اختصاصات وصلاحيات عامة تحددها الأداة القانونية التي أنشأتها.

ولقد استفدنا في بلورتنا هذا التعريف من أدبيات الأمم المتحدة، والتجارب العملية الخاصة بإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومع ذلك فليس هناك تعريف جامع مانع متفق عليه، بعد، لمصطلح «المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان»¹⁶¹ ولعل ما يؤكد ذلك أن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، بشأن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، الذي أرفق به المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية التي اشتهرت باسم «مبادئ باريس» لم يضع تعريفا للمؤسسات الوطنية حيث اكتفت هذه المبادئ، فيما اكتفت به، بالإشارة إلى اختصاصات ومسئوليات المؤسسات الوطنية، بل إن قرار الجمعية العامة المذكور في الوقت الذي شجع فيه على إنشاء المؤسسات الوطنية التي تراعي هذه المبادئ، أوضح بجلاء أنه «...من حق أي دولة أن تختار الإطار الذي يتلاءم مع احتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني...»¹⁶².

ورغم أنه من «... الجلي أن مفهوم المؤسسة الوطنية لم يتطور تماما بعد»¹⁶³

161 الفقرة رقم (36)، مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، كتيب عن إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، العدد رقم 4 من سلسلة التدريب المهني، مركز حقوق الإنسان، جنيف، الأمم المتحدة، 1995.

162 الفقرة رقم (12)، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 143/48 في 20 ديسمبر 1993، مستند أمم متحدة رقم A/Res/48/134، مرجع سابق.

163 الفقرة رقم (39)، مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مرجع سابق.

فإن «مبادئ باريس» تشكل مؤشرا إرشاديا مهما عند تعريف المؤسسة الوطنية، وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى تعريفات منها أن مصطلح «المؤسسة الوطنية»، فيما يتعلق بمقاصد أنشطة الأمم المتحدة في هذا الميدان «يؤخذ» على أنه يشير إلى هيئة أنشأتها الحكومة بموجب الدستور، أو بمقتضى قانون أو مرسوم، مهمتها على وجه الخصوص هي القيام بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها».¹⁶⁴ أو أن «المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي هيئات رسمية لها ولاية دستورية أو تشريعية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وهي جزء من جهاز الدولة وتقوم الدولة بتمويلها»¹⁶⁵.

وأيا كان مفهوم المؤسسة الوطنية فإن هذا المفهوم يتسع ويضيق متأثرا بالتقاليد القانونية للدول والمناطق المختلفة في العالم، وينعكس ذلك في اختلاف مسميات المؤسسات الوطنية وصلحياتها وتعدد نماذج مثل هذه المؤسسات، ومن ثم تصبح العبرة في أن يعكس المفهوم، أساسا، هدف المؤسسة ومسئولياتها، وأنها كيان عام وليست منظمة غير حكومية، وأن يكون لها أساس قانوني يراعي «مبادئ باريس»¹⁶⁶.

وتوضح أدبيات الأمم المتحدة أنه «... ليس هناك نموذج واحد من المؤسسات الوطنية يمكن أو ينبغي أن يوصى به باعتباره الآلية المناسبة التي تمكن جميع البلدان من أداء التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان. وعلى الرغم من أنه يمكن لكل دولة أن تستفيد من تجارب الدول الأخرى، فإن المؤسسات الوطنية يجب أن تطور على نحو يأخذ في الاعتبار التقاليد الثقافية والقانونية المحلية فضلا عن التنظيم السياسي القائم»¹⁶⁷.

وفي إطار ما سبق، أيضا، تتفاوت مسميات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بين

164 الفقرة (39)، المرجع السابق نفسه.

165 المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، العدد رقم (4) - التقيقج 1 - من سلسلة التدريب المهني، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2010، ص 15.

166 لمزيد من التفاصيل، انظر المرجع السابق نفسه، ص 16-23.

167 المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، صحيفة وقائع رقم (19) مركز حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، جنيف، أغسطس 1993 ص 17.

المؤسسة واللجنة والمركز وغيرها، ومثال ذلك تفاوت المسميات التالية: المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، لجنة حقوق الإنسان بجنوب إفريقيا، اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في قطر، المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في المغرب، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مصر، المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن، المعهد الوطني لحقوق الإنسان في الدنمارك، مركز حقوق الإنسان في النرويج، مفوضية حماية الحقوق المدنية في بولندا، مفوض حقوق الإنسان في أذربيجان (الأمبودسمان)، محامي الشعب في بوليفيا¹⁶⁸.

وتقديرنا أن التعريف، الذي بادرنا إليه في هذا المطلب، يأخذ في الاعتبار، من ناحية، أدبيات حقوق الإنسان ولاسيما تلك المتعلقة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان و«مبادئ باريس»، ومن ناحية أخرى، أن التعريف يسمح بمساعدة التطور الذي يمكن أن يلحق بوضع وبنشاط المؤسسة من خلال دورها المستقل في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.

ولعله من المناسب التعرض للعناصر الأساسية التالية الواردة في تعريف المؤسسة الوطنية، الأمر الذي يوضح أبعاد التعريف الذي أشرنا إليه، وطبيعة المؤسسة الوطنية وذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: وضعية المؤسسة بالنسبة للدولة واستقلاليتها.

الفرع الثاني: النطاق العام لولاية المؤسسة الواسعة والفرق بينها وبين المؤسسات أو الكيانات الوطنية الأخرى التي قد تنشئها الدولة، أو تنشأ طوعياً (المنظمات غير الحكومية) بقصد تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.

الفرع الثالث: الصفة الاستشارية للمؤسسة.

168 انظر خريطة وضع المؤسسات الوطنية، 2012-12-14 www.OHCHR.org/Documents.

الفرع الأول

وضعية المؤسسة بالنسبة للدولة واستقلاليتها

تعتبر المؤسسة الوطنية جزءاً من الدولة، تنشئها الدولة وتمولها، ولكنها هيئة مستقلة تختلف في طبيعتها عن مؤسسات الدولة الأخرى، فهي ليست جهة تشريعية تعنى بسن القوانين، أو جهة قضائية تطبق القانون من خلال إصدار الأحكام، وهي ليست جزءاً من السلطة التنفيذية، ولكنها تتعاون وتتعامل مع جميع هذه الجهات، كما تتعامل وتتعاون مع المنظمات غير الحكومية وكذلك مع المنظمات الإقليمية والدولية الناشطة في مجال حقوق الإنسان.

ويتم إنشاء المؤسسة الوطنية بالأداة القانونية المناسبة التي ترتبها الدولة « وفي بعض البلدان ينص الدستور على إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان. إلا أن هذه الهيئات تنشأ في معظم الأحيان بموجب تشريع أو مرسوم...»¹⁶⁹. وفي السياق عينه فإن الأمر يعني، في تقديرنا، أنه يمكن إنشاء المؤسسة بأي أداة قانونية أخرى تتفق مع دستور وتشريعات الدولة، وإن كانت «مبادئ باريس» قد أشارت إلى أداة إنشاء المؤسسة في معرض تناولها اختصاصات ومسئوليات المؤسسة حيث نصت على أن «تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصها»¹⁷⁰، فالعبرة، في تقديرنا، أن تكفل الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة استقلاليتها¹⁷¹.

وبالنسبة إلى الأداة القانونية، هناك مؤسسات نص عليها الدستور مثل الفلبين،

169 المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. صحيفة وقائع رقم 19، مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 89
170 فقره (2) «مبادئ باريس» الاختصاص والمسؤوليات.

171 رغم وجهة النظر التي أبديناها بشأن الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة الوطنية، فإن إنشاء المؤسسة بغير نص دستوري أو تشريع، في إطار ما أشارت إليه «مبادئ باريس» يخلق صعوبات عملية بالنسبة إلى تعاون المؤسسة، بشكل كامل، مع اللجنة التنسيقية الدولية للمؤسسات الوطنية وذلك فيما يتعلق بتعاون المؤسسات الوطنية مع مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على وجه الخصوص، وسنعرض، لاحقاً لهذه المسألة.

وغانا، وجورجيا، وجنوب إفريقيا، ومالاي، وأوغندا، وزامبيا، ومؤسسات أنشئت من خلال البرلمان أو التشريع في دول مثل أستراليا، وبنين، وكندا، وتشاد، والدنمارك، والهند، ولاتفيا، والمكسيك، ونيوزيلندا، والسنغال، وسريلانكا، والتوجو، ونيبال، ورواندا، وأوزبكستان، وأخرى أنشئت بقرار جمهوري مثل الكميرون، وفرنسا، وإندونيسيا، وكازاخستان، ونيجيريا. وليس هناك دليل يشير إلى أن المؤسسات الأخيرة أقل استقلالية من تلك التي أنشئت من خلال البرلمان أو بواسطة التشريع¹⁷².

وقد تنص الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة الوطنية على إلحاقها بفرع أو آخر من فروع السلطة التنفيذية وتصبح المؤسسة في هذا الإطار، أي بحكم أداة إنشائها وتبعيتها، ذات طابع إداري، ومع ذلك فإن المؤسسة تحتفظ بخصوصيتها التي تمنحها وضعية خاصة، وتتمثل هذه الخصوصية في استقلالية الهيئة التي تنص عليها عادة الأداة القانونية المنشئة لها، كما تتبدي هذه الاستقلالية في مظاهر عديدة منها تشكيل الهيئة وطبيعة عضويتها، ولا تتعارض مثل هذه الاستقلالية مع وجود روابط مع السلطة التنفيذية أو غيرها من مؤسسات الدولة فالفيصل في استقلالية المؤسسة الوطنية هو قدرتها على «... التصرف مستقلة عن الحكومة والأحزاب السياسية وجميع الهيئات والكيانات الأخرى التي قد تكون في وضع تستطيع من خلاله أن تؤثر في عمل المؤسسة...»¹⁷³ من حيث قدرتها على الوفاء بمسؤولياتها على نحو فعال¹⁷⁴.

172 انظر:

National Human Rights Institutions, Articles and Working Papers, Input to the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions, Edited by Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt Kristine yigin, The Danish Center For Human Rights, Copenhagen, Denmark, 2000, P.15.

173 الفقرة (68) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، كتيب عن إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، العدد رقم (4) من سلسلة التدريب المهني، مركز حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 1995، مرجع سابق.

174 المرجع السابق نفسه.

وفي شأن استقلالية المؤسسة الوطنية، أشار مرفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 134/48 والخاص بالمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان «مبادئ باريس» إلى عناصر الاستقلالية الآتية حيث نص على ما يلي:

«1- ينبغي أن يكون تكوين المؤسسة الوطنية وتعيين أعضائها، سواء بالانتخاب أو بغير ذلك، وفقاً لإجراءات تتيح توافر جميع الضمانات اللازمة لكفالة التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية (في المجتمع المدني) المشتركة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، لاسيما بسلطات تسمح بإقامة تعاون فعال مع الجهات التالية، أو باشتراك ممثلين لها:

(أ) المنظمات غير الحكومية المسؤولة عن حقوق الإنسان وجهود مكافحة التمييز العنصري، ونقابات العمال، والمنظمات الاجتماعية والمهنية المعنية، مثل رابطات الحقوقيين، والأطباء، والصحفيين، والعلماء البارزين.

(ب) التيارات في الفكر الفلسفي أو الديني.

(ج) الجامعات والخبراء المؤهلين.

(د) البرلمان.

(هـ) الإدارات الحكومية (وفي حالة انضمامها لا يشترك ممثلوها في المداولات إلا بصفة استشارية).

2- ينبغي أن تتوافر لدى المؤسسة الوطنية الهياكل الأساسية المناسبة لسلسلة سير أنشطتها، وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك. وينبغي أن يكون الغرض من هذه الأموال هو تمكينها من تدبير موظفيها وأماكن عملها لتكون مستقلة عن الحكومة وغير خاضعة لمراقبة مالية قد تمس استقلالها.

3- من أجل كفالة استقرار ولاية أعضاء المؤسسة الوطنية، الذي لن تكون المؤسسة

مستقلة حقا بغيره، ينبغي أن يكون تعيينهم بقرار رسمي يحدد المدة المعينة لولايتهم، وتكون الولاية قابلة للتجديد، شريطة كفالة التعددية في عضوية المؤسسة»¹⁷⁵.

وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، عند ترحيبها بالمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، «مبادئ باريس»، أهمية ضمان استقلالية هذه المؤسسات وربطت بين هذه الاستقلالية وفاعلية المؤسسات الوطنية في القيام بمسئولياتها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان¹⁷⁶.

واسترشادا بالضمانات التي عدتها «مبادئ باريس» يمكن القول إن استقلالية المؤسسة تتبدى، أساسا أو ابتداء، في إضفاء الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة عليها هذه الاستقلالية، أو قد تتضح هذه الاستقلالية كما أوضحت «مبادئ باريس»، في عناصر رئيسية تتجلى، أساسا، في طريقة تعيين أعضاء المؤسسة (تشكيلها)، وأن يمثل هؤلاء قوى وفتات مختلفة في المجتمع المدني، وأن يكون للمؤسسة موارد مالية تمكنها من أداء مهامها باستقلالية، ويرتبط بالموارد المالية وجوب توافر الكيان الإداري والفني والتنظيمي الذي يضمن للمؤسسة القيام بأنشطتها. ونعرض، تباعا، فيما يلي لتشكيل المؤسسة واستقلالها المالي والإداري، وهيكلها التنظيمي:

أولا: تشكيل المؤسسة:

يرتبط تشكيل المؤسسة، من ناحية، بطريقة تعيين أعضاء المؤسسة ومدى وصفة العضوية، ومن ناحية أخرى، بأن تعكس هذه العضوية تعددية قوى المجتمع المدني. ولم تتضمن «مبادئ باريس» نصا جامعا مانعا بشأن طريقة تعيين أعضاء المؤسسة وإنما اشترطت، فقط، أن يكون التعيين بقرار رسمي يحدد المدة المعينة لولايتهم،

175 التكوين وضمانات الاستقلال والتعددية، مرفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 134/48، مرجع سابق.

176 انظر الفقرة التنفيذية رقم (2)، قرار الجمعية العامة رقم 134/48، مرجع سابق.

وأن تكون الولاية قابلة للتجديد، وبشرط أن يكفل التعيين تمثيل قوى المجتمع المدني التي تشارك في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأن يكون للمؤسسة سلطات لإقامة تعاون ومشاركة فعالة مع هذه القوى. وحددت «مبادئ باريس» هذه القوى التي أشرنا إليها من قبل ومنها المنظمات غير الحكومية والخبراء المؤهلون والبرلمان. ورغم أن البرلمان لا يدخل عادة في تعريف المجتمع المدني فإن إشارة «مبادئ باريس» إليه تجد سندها، في تقديرنا، إلى أن البرلمان يمثل الشعب، من ناحية، ويمارس تأثيرا في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان. ومن ثم فإن وجود شخصيات ذوي خلفية برلمانية أمر ينعكس إيجابا على عضوية المؤسسة ونشاطها. وأشارت «مبادئ باريس»، أيضا، إلى إمكانية مشاركة الإدارات الحكومية في المؤسسة الوطنية إلا أن مشاركة ممثلها في هذا الحالة لا تكون إلا بصفة استشارية.

وفي تقديرنا أن إشارة «مبادئ باريس» إلى تمثيل عضوية المؤسسة الوطنية لقوى المجتمع المدني لا تعني أن الأعضاء سيباشرون نشاطهم في المؤسسة بصفتهم ممثلين لهذه القوى، حيث إن ذلك يتعارض مع الاستقلالية التي يجب أن يتحلى بها عضو المؤسسة، وأن المقصود بالتمثيل هنا هو الخلفية العلمية والاجتماعية والمهنية وغيرها الذي ينتسب إليها عضو المؤسسة الذي سيمارس عضويته بصفته الشخصية، وينصرف ذلك، أيضا، إلى أعضاء المؤسسة الذين قد تكون لهم صفة أو خلفية برلمانية. ولا شك أن ممارسة أعضاء المؤسسة لعملهم وأنشطتهم في المؤسسة بصفتهم الشخصية تشكل ضمانة رئيسية لاستقلالية أعضاء المؤسسة، والمؤسسة ذاتها، فولاء العضو يجب أن يكون للمؤسسة ذاتها التي تستهدف تعزيز احترام وحماية حقوق الإنسان، وذلك أقرب ما يكون لولاء عضو السلطة التشريعية للمصلحة العامة ككل وليس لدائرته أو أي انتماءات أخرى، وإنه إن كان من الطبيعي أن يتأثر العضو بخلفيته إلا أن مثل هذا التأثير يجب ألا يمس باستقلالته

واستقلالية المؤسسة بالنسبة إلى الوفاء بالمصلحة المشتركة التي أنشئت من أجلها المؤسسة الوطنية.

ولا شك أن تنوع عضوية المؤسسة، على قدر الإمكان، يضمن من ناحية، أن يعكس تشكيل المؤسسة، فيما يعكس، قوى المجتمع المدني النشطة في مجال حقوق الإنسان من منظمات غير حكومية ونقابية وتوجهات دينية وعلمية وفكرية، ومن ناحية أخرى، يسهل تحقيق تعاون فعال بين المؤسسة وهذه القوى على النحو الذي يخدم أهداف المؤسسة التي هي جزء لا يتجزأ من المجتمع الذي تنشط فيه حيث إن مثل هذه التعددية أو التنوع يضفي قدرا كبيرا من المصدقية على تفهم المؤسسة لظروف المجتمع وقدرتها على الاستجابة لاحتياجاته، كما أن صلاحية المؤسسة في أن تسمح لممثلي الإدارات الحكومية بالمشاركة فيها، بصفة استشارية، يشكل إطارا إضافيا يمكن أن تستعين المؤسسة به في تحقيق تعاون فعال مع الحكومة.

ولم تحدد «مبادئ باريس» كيفية اختيار الأشخاص الذين يمكن تعيينهم في المؤسسة الوطنية، وهل يتم ذلك من خلال ترشيح القوى الاجتماعية المختلفة لمثل هؤلاء الأشخاص، أو أن يتم ذلك من خلال مشاورات أو استطلاعات تقوم بها الجهة التي سوف تقوم بتعيين أعضاء المؤسسة. وفي تقديري أنه من الناحية العملية، فإن الجهة الأخيرة هي الأقدر على اختيار أعضاء المؤسسة مراعية في ذلك، من خلال اتصالاتها والمعلومات المتاحة لديها، مدى تمثيل الشخصيات المرشحة للتعيين للقوى الاجتماعية والمهنية والدينية والفكرية التي تنتسب إليها. كما يمكن لهذه الجهة، أيضا، أن تولي الأهمية الواجبة في أن يتوافر في تشكيل المؤسسة شخصيات لها اهتمام بالشأن العام، والخبرة في مجال حقوق الإنسان، والدراية الكافية بالقانون. وبطبيعة الحال فإن توافر الصفات الأخلاقية العالية أمر ضروري في أعضاء المؤسسة الوطنية حيث يتوقع منهم أن يمارسوا عملهم في المؤسسة بصفتهم

الشخصية وباستقلال ونزاهة.

ولا شك أن الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة أو الخاصة بتشكيلها وكذلك الممارسات العملية في هذا الشأن ستكون مؤشرا مهما لكيفية تمثيل القوى الاجتماعية والمهنية والدينية والفكرية في المؤسسة، وكذلك للسمات الخاصة باستقلالية أعضاء المؤسسة ولاسيما من حيث ممارستهم لعملهم بصفتهم الشخصية أو من حيث أداؤهم لقسمها بأن يمارسوا عملهم باستقلال ونزاهة وتجرد.

وليس هناك نمط واحد لاختيار أعضاء المؤسسات الوطنية، وعلى سبيل المثال، فأعضاء اللجنة الهندية الوطنية لحقوق الإنسان يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة من هؤلاء ذوو خلفية قضائية عالية، واثنان من هؤلاء من المختصين في حقوق الإنسان، وآخرون يتم اختيارهم من النساء والأقليات والقبائل والفئات الضعيفة.¹⁷⁷ وتظهر أمثلة أخرى مختلفة للمؤسسات الوطنية كيفية ضمان تعددية القوى المجتمعية، ففي أستراليا والهند ونيوزيلندا يتم تمثيل المرأة والأقليات، وفي الدنمارك وفرنسا يتم إشراك المنظمات غير الحكومية التي تمثل الجماعات المهمشة أو الضعيفة في المجتمع ولكن لا تظهر هذه الأمثلة تمثيل الجماعات المهمشة كافة حيث لن يكون ذلك ممكنا من الناحية العملية ما لم يكن حجم عدد أعضاء المؤسسة من الكبر بما يسمح بذلك.¹⁷⁸

وارتباطا بكفالة استقلالية المؤسسة، نصت «مبادئ باريس» كما أشرنا على أن يكون تشكيل المؤسسة أي تعيين أعضائها بقرار رسمي، وتطلبت أن ينص هذا القرار على تحديد مدة عضوية أعضاء المؤسسة وأن تكون العضوية قابلة للتجديد بشرط كفالة التعددية في عضوية المؤسسة وتركت تحديد مدة العضوية لقرار تشكيل المؤسسة.

177 انظر. National Human Rights Institutions, The Danish Center For Human Rights. ص

18، مرجع سابق.

178 انظر المرجع السابق نفسه، ص 22.

ولا شك أن تحديد الأداة القانونية الخاصة بتشكيل المؤسسة لمدة العضوية، وعدم إقصاء العضو من عضويته هذه إلا لأسباب خطيرة، وتحديد الجهة المخولة اتخاذ قرار الإقصاء، والقواعد المنظمة لذلك، وتحديد الحصانات التي يجب أن تتوافر لعضو المؤسسة، أمر يشكل ضماناً لاستقلالية عضو المؤسسة تماثل الضمانات التي يحصل عليها أعضاء السلطة القضائية لضمان استقلاليتهم. ومن المتصور أن تكون مدة العضوية ليست بالقصيرة التي تمس شعور العضو بالاطمئنان والقدرة على أداء عمله باستقلالية، كما نصت مبادئ باريس على أن تكون مدة ولاية العضو قابلة للتجديد، الأمر الذي يتيح الفرصة للاستفادة من الخبرة التي اكتسبها العضو أثناء مدة عضويته الأولى وذلك إذا توافرت شروط تجديد العضوية وأهمها كفالة تمثيل المؤسسة لقوى المجتمع المختلفة وهو ما قد يعني عملاً عدم تجديد العضوية إذا كان هذا التجديد من شأنه عدم إتاحة الفرصة لبعض القوى المجتمعية التي لم يتم تمثيلها في المؤسسة، في أن تمثل خاصة إذا كان عدد أعضاء المؤسسة لا يسمح بتمثيل القوى الاجتماعية كافة مرة واحدة.

هذا، ولم تتعرض «مبادئ باريس» لعدد أعضاء المؤسسة، والمفترض أن يكون هذا العدد في حدود ما يسمح بأكبر قدر من التعددية لقوى المجتمع، من ناحية، وألا يكون، من ناحية أخرى، كبيراً بدرجة قد تعرقل سرعة اتخاذ القرارات أو قد تحمل ميزانية المؤسسة أعباء مالية لا محل لها. وفي كل الأحوال فإن قواعد عمل المؤسسة، إذا ما سمحت بالاستعانة بخبرات من خارج أعضائها للتشاور بشأن الموضوعات التي تتناولها، فإن ذلك يمكن أن يفتح نافذة إضافية لتمثيل أكبر لقوى المجتمع المختلفة على أساس جزئي وبدون أن يكون لمن تستعين بهم المؤسسة الحق في التصويت.

وعلى أي حال فإن تمثيل قوى المجتمع المختلفة في تشكيل المؤسسة لن يتحقق فقط

من خلال التعددية في أعضاء المؤسسة، ولكنه يمكن أن يتحقق، أيضا، في أعضاء أمانة المؤسسة من موظفين وخبراء وفي إطار من ضرورة ضمان توافر الكفاءات والخبرات التي يتطلبها عمل المؤسسة.

ثانياً: الاستقلال المالي؛

نصت «مبادئ باريس» على أن استقلالية المؤسسة يتطلب توفير الأموال الكافية للمؤسسة الوطنية بحيث تتمكن المؤسسة من أن يكون لديها الهياكل الأساسية لسلامة سير أنشطتها، وأوضحت هذه المبادئ معيارين لتحديد أبعاد هذه الاستقلالية هما «أن يكون الغرض من هذه الأموال هو تمكينها (المؤسسة) من تدبير موظفيها وأماكن عملها لتكون مستقلة عن الحكومة وغير خاضعة لمراقبة مالية قد تمس استقلالها»¹⁷⁹.

و الأصل في تمويل المؤسسة أنه يعتمد، أساساً، على ما تخصصه الدولة لها من موارد مالية، ومن ثم فإن «مبادئ باريس» تدعو، من ناحية، إلى أن تكون هذه الموارد كافية كي تتمكن المؤسسة من القيام بمهامها، ومن ناحية أخرى، أن تكون أي رقابة على الأموال المخصصة للمؤسسة، وإن كانت ضرورية، طبقاً للقواعد التي تحكم تخصيص الموارد المالية العامة للدولة، إلا أنها ينبغي ألا تعوق أو تمس استقلالية المؤسسة.

وأهمية توافر الموارد الكافية لأنشطة المؤسسة تتبدى، أساساً، في تمكين المؤسسة من تعيين العدد الكافي من الموظفين المؤهلين الملائمين لأنشطتها، الذين تختارهم المؤسسة بمعرفتها وطبقاً للقواعد التي تقررها، فهي أقدر على معرفة احتياجاتها وعلى إجراء برامج التطوير والمتابعة لمواردها البشرية على النحو الذي يحقق

179 التكوين وضمانات الاستقلالية والتعددية، الفقرة رقم (2) مرفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 134/48، مرجع سابق.

أهدافها، وكذلك في تمكين المؤسسة من مقرر لها يوافق احتياجاتها من حيث المساحة والموقع وليكون قريبا من جميع المتعاملين مع المؤسسة. وإن كانت الموارد المالية مطلوبة لهذين الجانبين، أساسا، إلا أن هناك جوانب أخرى كثيرة في أنشطة المؤسسة تتطلب، هي الأخرى، التمويل الكافي، ومن ذلك الاستحقاقات المالية لموظفي المؤسسة وأعضائها وتوفير البنية الأساسية لعمل المؤسسة مثل توفير نظم الاتصالات المناسبة والخدمات الإدارية وكلفة البرامج التي ستنفذها المؤسسة، في مجال أنشطتها، مثل الترويج لثقافة حقوق الإنسان. والأصل، عادة، أن تحدد الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة الجوانب الرئيسية لميزانية المؤسسة من حيث الموارد الرسمية التي ستخصصها الدولة لميزانيتها أو الموارد التي يمكن أن تكون مصدرها تبرعات اختيارية للمؤسسة. وعلى أي حال فإنه من الطبيعي أن يكون للمؤسسة الوطنية ميزانيتها المستقلة عن الميزانية العامة للدولة أو أي جهة حكومية أخرى وأن تسأل المؤسسة ماليا بشأن مواردها ومصروفاتها.

والمتصور أن يكون للمؤسسة دور أساسي في تقدير الموارد المالية المطلوبة لها والدفاع عن الميزانية المقترحة لها أمام السلطة التشريعية التي تقر ميزانية الدولة والتي ستخصص في إطارها الموارد المالية المطلوبة للمؤسسة، وأن تعمل المؤسسة على زيادة الموارد المتاحة لها في إطار التزايد التدريجي لأنشطتها.

وإذا كانت ميزانية المؤسسة هي مسئولية الدولة بالدرجة الأولى فإن السماح للمؤسسة بالحصول على مساهمات اختيارية من مصادر أخرى أمر من شأنه أن يدعم قدرة المؤسسة على التخطيط لبرامجها وتنفيذ هذه البرامج وذلك في إطار قواعد منضبطة تتفق مع استقلالية المؤسسة وقدرتها على إدارة مواردها المالية بشكل مستقل.

ويرتبط الاستقلال المالي والإداري للمؤسسة بوجود هيكل تنظيمي يكفل جوانب هذه

الاستقلالية وينعكس بدوره على قدرة المؤسسة على القيام بمهامها.

ثالثا: الهيكل التنظيمي :

تتكفل، عادة، الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة الوطنية ببيان الملامح الرئيسية للهيكل التنظيمي للمؤسسة وعلى رأسه رئيس المؤسسة وأعضاؤها، واللجان والوحدات الرئيسية المعنية بأنشطة المؤسسة، والأمانة العامة للمؤسسة التي تقوم بدور رئيسي في إعداد وتنفيذ ومتابعة أنشطة المؤسسة.

كما قد تشير الأداة القانونية المذكورة إلى اللائحة التنفيذية أو النظام الداخلي للمؤسسة وتشير هذه بدورها إلى الجوانب الإجرائية في عمل المؤسسة، من تعيين العاملين، إلى تنظيم ومتابعة أنشطة المؤسسة، إلى النظام المالي والمحاسبي للمؤسسة وغير ذلك من جوانب إدارية ومالية وفنية تتعلق بعمل المؤسسة.

وتبدو أهمية الهيكل التنظيمي في كونه مؤشرا واضحا لتسلسل المسؤوليات، وتوزيع الأدوار في المؤسسة، وبيان الإجراءات المتبعة في عملها، الأمر الذي يشكل، من ناحية، إطارا واضحا لعمل المؤسسة والعاملين بها، ومن ناحية أخرى، تيسيرا للمتعاملين مع المؤسسة بالنسبة إلى كيفية اللجوء إليها ومتابعة أنشطتها.

ولقد أشارت «مبادئ باريس» إلى أهمية أن يتوافر للمؤسسة الهياكل الأساسية المناسبة لسير أنشطتها بما في ذلك تمكينها من تدبير موظفيها. ولا شك أن توافر مثل هذه الهياكل والاستقلالية الإدارية للمؤسسة سيتيح للأخيرة تنظيم عملها بشكل يساعد على تحقيق أهدافها، ويبرز في هذا الشأن أهمية إتباع إجراءات تكفل للمؤسسة تعيين الموظفين الذين تتوافر فيهم المواصفات التي يتطلبها عمل المؤسسة، بما فيها «... أن يكون الموظفون ملتزمين بحقوق الإنسان وعلى قدر من المعرفة والتحلي بالحساسية والمهارة أثناء أدائهم لمهامهم. وينبغي أن يتمتعوا بالكفاءة

والموضوعية أثناء أدائهم لعملهم، وسيحتاجون إلى توصيف واضح لوظائفهم وإلى إجراءات توظيف وتقييم وترقية منصفة وفعالة وسيحتاج كل من الموظفين الجدد والمثبتين إلى تدريب جيد...»¹⁸⁰.

ومن الأهمية في كل الأحوال أن تتوافر للمؤسسة الاستقلالية في إدارة شئونها المالية والإدارية وأن يراعي هيكلها التنظيمي القواعد المتعلقة بالجودة والتميز في إطار رؤية المؤسسة ومهامها ورسالتها.

وبقدر ما تشكل العناصر السابقة مؤشرات مهمة على استقلالية المؤسسة إلا أن هذه الاستقلالية تتأكد بقدرة المؤسسة على أداء مهامها بكفاءة واستقلالية وبمواقفها المستقلة من قضايا حقوق الإنسان ووطنيا ودوليا، ومن ثم تتأكد مصداقيتها لدى المتعاملين معها.

180 الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (12)، مكتب مفوضية الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005/ ص 42.

الفرع الثاني

النطاق العام لولاية المؤسسة الواسعة والفرق بينها وبين المؤسسات أو الكيانات الوطنية الأخرى التي قد تنشأها الدولة، أو تنشأ طوعياً (المنظمات غير الحكومية)، بقصد تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان

أوضحت «مبادئ باريس» أن الهدف من إنشاء المؤسسة الوطنية هو تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، والمقصود بالتعزيز هو الترويج لاحترام حقوق الإنسان بالنص على ضمان الحقوق والاعتراف والتعريف بها، والمقصود بحماية هذه الحقوق هو منع الاعتداء عليها والتصدي لمثل هذا الاعتداء حال حدوثه، وبسبيل تحقيق هذا التعزيز وهذه الحماية، نصت «مبادئ باريس» على أن «تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصها»¹⁸¹.

أي أن الولاية العامة للمؤسسة من حيث الهدف منها والصلاحيات والمسؤوليات المتاحة للمؤسسة لتحقيق هذا الهدف تتسع لتشمل مجالات حقوق الإنسان جميعها من دون الاقتصار على مجال دون الآخر وأن هذه الولاية، سيتم تحديدها في الأداة القانونية، المنشئة للمؤسسة، سواء كانت دستورا أو تشريعا أو أداة قانونية أخرى.

وقد حددت «مبادئ باريس» هذه الولاية الواسعة من حيث هدف المؤسسة واختصاصها بأنها تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأن مسؤوليات المؤسسة تتسع لتشمل، فيما تشمله، تقديم توصيات بشأن التشريعات والأحكام ذات الصلة بحقوق الإنسان، التشجيع والترويج لحقوق الإنسان، بحث حالات انتهاك حقوق الإنسان

181 الفقرة (2)، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، الاختصاصات والمسؤوليات، مرفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 134/48، مرجع سابق.

التي تقرر تناولها¹⁸².

ورغم أن تعبير الولاية الواسعة يشمل، كما أشرنا، مجالات حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة، ترويحاً وحماية، إلا أن قرار الجمعية العامة الخاص بالمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، و«مبادئ باريس» قيدها هذه الولاية الواسعة بأن ذلك سيكون بقدر الإمكان، وفي الحدود التي تنص عليها الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة. ويوضح ذلك، أيضاً، ويفسره أن إعلان وبرنامج عمل فيينا تركا للدول الحق في اختيار الإطار الذي يناسبها، بالنسبة إلى المؤسسات الوطنية مع مراعاة «مبادئ باريس»،¹⁸³ وأنه من ناحية أخرى، فإن أدوار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومسئولياتها تختلف وتتأثر بالخلفيات الاجتماعية والأعراف القانونية في المناطق المختلفة من العالم.¹⁸⁴ وفي إطار ما سبق، يمكن القول إن «مبادئ باريس» قد وضعت إطاراً عاماً لطبيعة ومسئوليات المؤسسات الوطنية، إلا أن هذه المؤسسات قد تكون ذات ولاية واسعة في إطار ما حددته مبادئ باريس أو قد تقتصر ولايتها على نطاق متخصص أو محدد وفقاً للأداة القانونية المنشئة لها، وأن جميع المؤسسات الوطنية تستهدف خدمة حقوق الإنسان أياً كان نطاق ولايتها.

وسوف نعرض للولاية الواسعة أو العامة للمؤسسات الوطنية، تفصيلاً، لاحقاً، في المبحث الخاص بمهام المؤسسات الوطنية (المبحث الثاني) إلا أنه من المناسب أن نشير، وبإيجاز، في هذا الفرع، إلى نماذج من المؤسسات الوطنية المتخصصة أو ذات الولاية المحدودة، وكذلك إلى كيانات أخرى تنشئها الحكومات، أو تنشأ طوعياً

182 انظر الفقرة التنفيذية رقم (2) من قرار الجمعية العامة رقم 134/48 الخاص بالمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، مرجع سابق، والفقرتين (1) و(3)، الاختصاص والمسئوليات، «مبادئ باريس» المرجع السابق نفسه.

183 انظر الفقرة (36) من إعلان وبرنامج عمل فيينا، مرجع سابق.

184 انظر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، العدد رقم (4) التفتيح رقم (1)، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 17.

(كالمنظمات غير الحكومية) بقصد تشجيع واحترام حقوق الإنسان ولكنها لا تدرج في إطار المؤسسات الوطنية كما حددته «مبادئ باريس»، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: المؤسسات الوطنية المتخصصة:

ينشئ بعض الحكومات مؤسسات قومية متخصصة لتعنى بتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان لفئة معينة من السكان كالمرأة أو الطفل أو الأقليات الإثنية أو اللغوية أو الدينية أو لجوانب حقوقية معينة لها أهمية خاصة بالنسبة إلى حقوق الإنسان كالحق في المساواة. ويتحدد وضع هذه المؤسسات ومهامها في الأداة القانونية التي تنشئها وتتشابه هذه المؤسسات، عادة، مع المؤسسات الوطنية في إطار عملها ومهامها باستثناء اقتصار نشاطها على قطاع السكان أو الموضوع الذي أنشئت من أجله، بينما أن ولاية المؤسسات الوطنية العامة لحقوق الإنسان هي ولاية واسعة تشمل السكان جميعهم، والموضوعات المتعلقة بحقوق الإنسان جميعها، وعلى سبيل المثال، في مملكة البحرين، فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هي مؤسسة وطنية ذات ولاية واسعة بينما المجلس الأعلى للمرأة¹⁸⁵ ومعهد البحرين للتنمية السياسية¹⁸⁶ يعتبران نموذجاً للمؤسسات الوطنية المتخصصة، فالمجلس يعنى، أساساً، بشؤون المرأة وتمكينها من أداء دورها في الحياة العامة مع مراعاة عدم التمييز ضدها، والمعهد يعنى، أساساً، بنشر ثقافة الديمقراطية وترسيخ مبدأ سيادة القانون.

وهناك من الآليات أو الأجهزة المستقلة، أيضاً، تلك التي قد تنشئها الدولة للتعامل مع نوعيات معينة من انتهاكات حقوق الإنسان وهي تلك التي تتعلق بعلاقات الأفراد مع الإدارة العامة للدولة أي المظالم التي قد يتعرض لها الأفراد من قبل السلطات الحكومية في مجال الإدارة العامة، ويطلق على هذه الآليات تعبيرات مختلفة

185 انظر الأمر الأميري رقم (44) لسنة 2001 بإنشاء المجلس الأعلى للمرأة، والأمر الملكي رقم (36) لسنة 2004 بشأن المجلس الأعلى للمرأة.

186 انظر المرسوم رقم (39) لسنة 2005 بإنشاء وتطعيم معهد البحرين للتنمية السياسية.

منها أمين المظالم، والأمبودسمان Ombudsman¹⁸⁷ والوسيط Mediator ومحمامي الشعب¹⁸⁸، ويطلق عليها مؤسسات أمناء المظالم، وتتم الإشارة، أيضا، إلى هذه الآليات ارتباطا بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وذلك لاتصالها بجانب من جوانب حماية حقوق الإنسان، وإسهامها عند القيام بمهامها المحددة في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان. ولقد أشارت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى «أهمية الإسهام الذي يمكن لمؤسسات أمناء المظالم أن تقدمه كعنصر آخر في النظام الوطني لحماية حقوق الإنسان- حتى بدون ولاية صريحة خاصة بحماية حقوق الإنسان- في ضوء دورها في ضمان مساءلة الحكومة وتعزيز سيادة القانون...»¹⁸⁹.

وفي جميع الأحوال فإن تحديد وضع مؤسسة ما من حيث كونها مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان من عدمه يتوقف على الفهم الدقيق للأداة القانونية المنشئة لها والولاية الممنوحة لها.¹⁹⁰ وعلى أي حال فإنه من الأهمية بمكان تحقيق أكبر قدر ممكن من التعاون بين جميع المؤسسات والآليات المعنية بحقوق الإنسان.

ثانياً: اللجان أو الكيانات الحكومية :

قد ينشئ بعض الحكومات لجانا، على مستوى بعض الوزارات، أو على مستوى الحكومة للاهتمام الخاص ببعض قضايا حقوق الإنسان، سواء إجرائيا أو موضوعيا أو كليهما، ومن ذلك في مملكة البحرين، على سبيل المثال، «... تم تشكيل لجنة لحقوق الإنسان بوزارة الداخلية، برئاسة المفتش العام حيث تختص بدراسة القضايا ذات الصلة بحقوق الإنسان بالوزارة وإعداد البحوث والدراسات

187 نظام الأمبودسمان هو نظام أخذت به السويد منذ عام 1789.

188 انظر المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، صحيفة وقائع رقم 19، مرجع سابق، ص 26-28.

189 كلمة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أمام المؤتمر العالمي التاسع للمعهد الدولي لأمناء المظالم في يونيو 2009،

مشار إليه في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4) التنقيح رقم (1)، مرجع سابق، ص. 23.

190 انظر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4) التنقيح رقم (1)، مرجع سابق، ص 18.

التي تساعد في نشر ثقافة حقوق الإنسان بين منتسبي الوزارة، فضلا عن تلقيها المراسلات والشكاوى والتقارير الخاصة بالادعاءات التي تتعلق بحقوق الإنسان وفحصها وإرسالها إلى الجهات المختصة بالتنسيق مع مكتب أمين عام التظلمات والمفتشية العامة وإدارة الشكاوى»¹⁹¹. ونص القانون رقم (1) لسنة 2008 بشأن مكافحة الاتجار في الأشخاص على إنشاء لجنة وطنية لمكافحة الاتجار في الأشخاص وتشكل اللجنة من ممثلين للجهات الرسمية المعنية بالإضافة إلى ممثلين عن جمعيات أهلية. كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (64) لسنة 2013، في 26 سبتمبر 2013 بتشكيل اللجنة الوطنية للطفولة ويشارك في عضويتها، بالإضافة إلى ممثلي الجهات الرسمية المعنية، عضوان من مؤسسات المجتمع المدني المختصة بالطفولة، وتنص المادة الثالثة من هذا القرار على أن تختص اللجنة، فيما تختص به، باقتراح استراتيجية وطنية للطفولة وإعداد التقارير الوطنية الخاصة بالاتفاقيات الدولية التي وقعتها مملكة البحرين، وخاصة الاتفاقيات الدولية لحقوق الطفل.

وفي البحرين، أيضا، وعلى سبيل المثال، تم إنشاء «اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان» بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وهي لجنة برئاسة وزير شؤون حقوق الإنسان وتمثل فيها الوزارات المعنية، ومن مهامها وضع آلية للتنسيق تكفل تحقيق أفضل السياسات للتعامل مع المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان، وإعداد خطة وطنية لحقوق الإنسان على مستوى الحكومة، وإعداد الدراسات بشأن مواءمة القوانين المحلية للاتفاقيات التي انضمت إليها مملكة البحرين في مجال حقوق الإنسان، والتنسيق في إعداد التقارير التي تلتزم مملكة البحرين بتقديمها تطبيقا للاتفاقيات التي انضمت إليها المملكة في مجال حقوق الإنسان، ومتابعة تنفيذ

191 تقرير مملكة البحرين الأول المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان العربية، الجامعة العربية، أغسطس 2012، ص 15.

توصيات مجلس حقوق الإنسان¹⁹².

ثالثاً: لجان السلطة التشريعية:

قد تنشئ السلطة التشريعية لجانا لمعالجة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان ومن ذلك في مملكة البحرين، على سبيل المثال، حيث أنشأ مجلس النواب لجنة لحقوق الإنسان وهي لجنة نوعية دائمة تم إنشاؤها استناداً إلى نص المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تجيز إنشاء مثل هذه اللجان النوعية. وبالمثل أنشأ مجلس الشورى لجنة لحقوق الإنسان تعنى، فيما تعنى به، بدراسة التشريعات والقوانين الوطنية النافذة ومواءمتها مع مبادئ وقواعد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان المصدق عليها، في مملكة البحرين، واقتراح التعديلات اللازمة لذلك وفقاً للدستور واللائحة الداخلية للمجلس، وتقديم الرأي إلى اللجان المختصة الأخرى فيما يتعلق بحقوق الإنسان، ومتابعة التوصيات والقرارات المحالة من الشعبة البرلمانية التي تصدر عن المؤتمرات البرلمانية ذات العلاقة بحقوق الإنسان¹⁹³.

رابعاً: المنظمات غير الحكومية:

منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية هي تنظيمات طوعية ينشئها الأفراد بقصد الدفاع عن حقوق الإنسان، وهذه المنظمات توجد على المستوى الوطني كمنظمات غير حكومية غير ربحية، وتسمى بمسميات عديدة منها الجمعيات الأهلية (Non-Governmental Organizations (NGO's)، كما تتوافر المنظمات غير الحكومية التي تعمل على مستوى دولي. وتنشأ الأخيرة، أيضاً،

192 انظر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2012 بإنشاء اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان. وقد انتقلت رئاسة هذه اللجنة إلى وزير الخارجية، انظر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2014، بإعادة تشكيل اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان.

193 - انظر قرار مجلس الشورى - دور الانعقاد العادي الثالث - الفصل التشريعي الثالث - الجلسة الخامسة - الاثني 12 نوفمبر 2012.

بشكل طوعي ويكون منشؤها من الأفراد أو من عدد من المنظمات غير الحكومية الوطنية. ويشكل العديد من هذه المنظمات تحالفات أو شبكات فيما بينها لتحقيق أهداف محددة في مجال الدعوة لاحترام حقوق الإنسان والديمقراطية. ونشير، هنا، على سبيل المثال، إلى المنظمة العربية لحقوق الإنسان التي تعمل من القاهرة، ومنظمة العفو الدولية التي تعمل من لندن، المملكة المتحدة، بالإضافة إلى الجمعيات الوطنية مثل الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان وغيرها في مملكة البحرين.

ويتسم عمل هذه الجمعيات بالطابع الطوعي والاستقلال عن الحكومات، وتعتبر هذه المنظمات ركنا ومكونا هاما مما يطلق عليه المجتمع المدني، الوطني أو الدولي، الذي يشمل إلى جانب المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان، منظمات تشط في مجالات أخرى تتعلق بالتنمية الاقتصادية والبيئية ومكافحة الفقر وتحقيق السلام¹⁹⁴.

وتمارس هذه المنظمات دورا رئيسيا، يتزايد تأثيره، في الواقع السياسي، على المستويين الوطني والدولي فهي تستهدف التأثير في الدول والمجتمع الدولي في مجال عملها، وتحرك الأفراد وتحفزهم في هذا الشأن. ويتعين، من حيث المبدأ، الفصل بين عمل هذه المنظمات، ويطلق عليه، أحيانا، العمل الحقوقي، وعمل المنظمات السياسية.

وتعمل المنظمات غير الحكومية على تأكيد قيم المساءلة والشفافية في مواجهة الدول باعتبار الأخيرة ضامنة لحقوق الإنسان، وباعتبار أن أجهزتها هي المسؤولة، في كثير من الأحوال، عن انتهاكات حقوق الإنسان. ولقد لعبت المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان دورا كبيرا، على سبيل المثال، في القضاء على نظام

194 انظر، لمزيد من التفاصيل مصطفى قاسم، التعليم والمواطنة، واقع التربية المدنية في المدرسة المصرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2008، ص 19-76. الدكتور شبل بدران، التربية المدنية، التعليم والمواطنة وحقوق الإنسان، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2009، ص 93-105.

الفصل العنصري الذي كان سائدا في جنوب إفريقيا، وعلى إنشاء المحكمة الجنائية الدولية لمحاكمة مجرمي الحرب ومرتكبي الجرائم ضد الإنسانية، والكشف عن انتهاكات حقوق الإنسان وتعبئة الجهود الوطنية والدولية ضدها.

وبالإضافة إلى تحركات المنظمات غير الحكومية في مواجهة الدول، أو بالتعاون معها على المستوى الوطني، فإن كثيرا من هذه المنظمات تشارك في أعمال الأمم المتحدة من خلال وضعية استشارية كمراقبين في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، كما أنه ابتداءً من عام 1992 يلتقي كثير من هذه المنظمات في إطار ما يطلق عليه منتدى المنظمات غير الحكومية، الذي يجتمع بشكل مواز للمؤتمرات الدولية الحكومية ويبحث القضايا التي تبحثها هذه المؤتمرات ويتخذ بشأنها قرارات مستقلة عنها، ومن ذلك منتدى المنظمات غير الحكومية الذي عقد على هامش المؤتمر العالمي المناهضة العنصرية بمدينة دربان في جنوب إفريقيا عام 2001، ومؤتمر متابعة أعماله، الذي يُطلق عليه دربان (2)، والذي انعقد في جنيف عام 2009.

ويقوم تأثير هذه المنظمات على السياسات الوطنية والدولية من خلال الوسائل التي تستخدمها لتحقيق أهدافها عن طريق الإقناع أحيانا والضغط أحيانا أخرى، وقدرتها على تجميع المعلومات ونشرها بشكل مؤثر، واستقطاب القوى المؤثرة سواء كانوا أفرادا أو دولا أو منظمات لصالح القضايا التي تعمل من أجلها هذه المنظمات، ويساعد التأثير المذكور حساسية الغالبية العظمى من الدول، حاليا، بالنسبة إلى صورتها، في العالم، فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان والرغبة في بيان مواقفها الإيجابية في هذا الشأن، كما أن كثيرا من الدول ذات الثقل على المسرح الدولي تستخدم الأدوات المتاحة لها، في ضوء ما تروجه المنظمات غير الحكومية بشأن أوضاع حقوق الإنسان، ومن هذه الأدوات إعطاء أو حجب المساعدات. ويدعم هذا

التأثير، أيضا، قدرة هذه المنظمات على التأثير في بعض الدول ودفعها، إلى تبني قرارات، في المحافل الدولية على النحو الذي يتفق مع أهداف أنشطتها.

ويتزايد تأثير هذه المنظمات خاصة مع ظاهرة العولمة والتقدم العلمي في مجال الاتصالات والتكنولوجيا إلى الحد الذي دعا الأمم المتحدة وبعض الجهات البحثية إلى وضع معايير لضمان ممارسة هذه المنظمات نشاطها في الحدود السلمية وبعيدا عن إساءة استغلال دورها كما يحدث أحيانا من بعض المنظمات¹⁹⁵.

وعلى مستوى الدول تبدو أهمية دور منظمات حقوق الإنسان، وما يطلق عليه عامة المجتمع المدني، في أن النظام السياسي لأي دولة لا ينحصر في النصوص والضمانات المقررة للحقوق والحريات، إنما يتعدى ذلك إلى التطبيق الفعلي لهذه النصوص الذي يتجلى في الممارسة السياسية والواقع الفعلي لحياة المجتمع، حيث تمارس هذه المنظمات أنشطتها بالتعاون مع والتأثير في القوى الفاعلة: السياسية والاجتماعية والإعلامية وغيرها، لتحقيق أهدافها، ومن هنا تبدو أهمية دور المجتمع المدني باعتباره إحدى الدعامات الرئيسية لضمان الحقوق والحريات المعترف بها من خلال تكوين رأي عام نشط، ويقوم المجتمع المدني، في هذا الإطار، بدور هام في التعريف بالحقوق والحريات ومضمونها وسبل الانتصاف المتاحة للدفاع عنها، سواء على المستوى الوطني أو المستوى الدولي، والمشاركة في الدفاع عن هذه الحقوق من خلال الجمعيات وغيرها من صور المشاركة الشعبية التي ينظمها القانون، بل إن المجتمع المدني الوطني أصبح يقوم بحكم عالمية منظومة حقوق الإنسان، من ناحية، وتكنولوجيا الاتصال، من ناحية أخرى، بدور أعمق ومهم في الدفاع عن حقوق الإنسان، بحكم تفاعله مع منظومة حقوق الإنسان على المستوى الدولي.

195 انظر:

Debating NGO accountability, Jem Bendel, United Nations, Intergovernmental Negotiations and Decisions Making at the United Nations; A Guide, United Nations, New York and Geneva, 2007.

ولقد أوضحت معاهدات حقوق الإنسان أهمية دور المجتمع المدني في كفالة احترام حقوق الإنسان، من خلال النص على الحقوق المرتبطة بتكوين هذا المجتمع وحركته، فالمواد 19، 21، 22، من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تنص على حرية التعبير والحق في التجمع السلمي وحرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك النشاط النقابي. وتنص المادتان 19، 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير وحرية الاشتراك في الجمعيات والتجمعات السلمية. ونص إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحق ومسئولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً¹⁹⁶ في مادته الأولى على أنه من حق كل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، أن يدعو ويسعى إلى حماية وإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية على الصعيدين الوطني والدولي.

ويعتبر المجتمع المدني، الذي تعمل في إطاره منظمات حقوق الإنسان، خاصة إذا التزمت الموضوعية والإنصاف والبعد عن التسييس، قوة حاضنة مهمة لهذه المنظمات باعتبارها أحد مكوناته، وباعتبارها تمارس نشاطاً شعبياً غير حكومي، ويشارك في المجتمع المدني، إلى جانب منظمات حقوق الإنسان، والأحزاب السياسية، والنقابات، والنوادي، والقوى الضاغطة، بأشكالها المشروعة المختلفة، وغيرها مما يدخل في تعريف المجتمع المدني¹⁹⁷.

196 انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 144/53 في 1998/12/9، مرجع سابق.

197 هناك من يقصر تعريف المجتمع المدني: «على العمل الطوعي الذي يشمل المنظمات والتجمعات المدنية غير الساعية للوصول إلى السلطة» انظر، أ. أيمن السيد عبدالوهاب، قانون الجمعيات الأهلية، نحو تنشيط المجتمع المدني في مصر، (كراسات استراتيجية، الأهرام، 2000) ص 4.

الفرع الثالث

الصفة الاستشارية للمؤسسة

أكد إعلان وبرنامج عمل فيينا اللذان اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا، عام 1993، على الدور المهم والبناء الذي تؤديه المؤسسات الوطنية من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان، «وخاصة بصفتها الإستشارية إزاء السلطات المختصة»¹⁹⁸، وأكدت «مبادئ باريس» الصفة الاستشارية للمؤسسات الوطنية عندما نصت، فيما نصت عليه، على أن يكون للمؤسسة الوطنية، في جملة أمور، الحق في «تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير، على أساس استشاري، إلى الحكومة والبرلمان وأي جهاز آخر مختص، سواء بناء على طلب السلطات المعنية أو باستخدام حقها في الاستماع إلى أية مسألة دون الإحالة إلى جهة أعلى، بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها...»¹⁹⁹.

ويعني ما سبق أن المؤسسة الوطنية تترجم نتائج عملها، في جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، في صورة آراء أو توصيات أو مقترحات للجهات المعنية في الدولة، وتأخذ المؤسسة في الاعتبار عند إبداء المشورة الولاية المحددة لها في الأداة القانونية التي أنشأتها²⁰⁰.

ويرتبط الدور الاستشاري للمؤسسة بمهامها التي تبني على رصد الهياكل الأساسية *infra-structures* المتعلقة بالتشريعات والسياسات والبرامج الخاصة بحقوق الإنسان، والممارسات على أرض الواقع، ومدى احترام الالتزامات الوطنية والدولية في مجال حقوق الإنسان، والتعريف بحقوق الإنسان وحماية هذه الحقوق

198 الجزء أولاً، الفقرة (36) إعلان وبرنامج عمل فيينا، مرجع سابق.

199 المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، الاختصاصات والمسؤوليات، (3-1)، مرجع سابق.

200 انظر رابعاً مهمة تقديم المشورة إلى الحكومة ومساعدتها، الفقرات من (181) إلى (215)، مؤسسات حقوق الإنسان

الوطنية، العدد رقم (4) من سلسلة التدريب المهني، مركز حقوق الإنسان، جنيف، مرجع سابق.

حال الادعاء بانتهاكها، وكفالة الارتقاء بالتمتع بحقوق الإنسان على أرض الواقع. وتعكس الصفة الاستشارية طبيعة المؤسسة التي تميزها عن الجهات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان، فهي ليست جهة قضائية، أو سلطة تشريعية، أو سلطة تنفيذية، وهي كذلك ليست منظمة غير حكومية، ولكنها كيان ذو وضعية خاصة يعطي المشورة إلى السلطات الثلاث في الدولة ويتعاون معها، ويتفاعل كذلك مع المجتمع المدني في الدولة بمكوناته المختلفة بما فيها المنظمات غير الحكومية خاصة تلك العاملة في مجال حقوق الإنسان.

وبهذه الصفة الاستشارية فإن المؤسسة الوطنية تشكل مركزا وسطا، أو مركزيا، في النظام الوطني لحقوق الإنسان، كما تشكل حلقة وصل إضافية مهمة بين هذا النظام والنظام الدولي لحقوق الإنسان، وذلك أن مرجعية عمل المؤسسة الوطنية وإن كانت تتمثل، أساسا، فيما نصت عليه الأداة القانونية التي أنشأتها إلا أن إطار عملها الواسع، هو الالتزامات الوطنية والدولية الخاصة بحقوق الإنسان. وفي هذا الشأن، أيضا، يشير البعض إلى أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تشغل «... مركزا حيويا بين الدولة، والمجتمع المدني، والفاعلين الآخرين (في مجال حقوق الإنسان)، حيث توفر أرضية محايدة وموضوعية للتفاعل، وتطوير قوانين وسياسة حقوق الإنسان، وتبادل الأفكار...»²⁰¹.

وتستلزم الصفة الاستشارية للمؤسسة، وتعدد الجهات التي يمكن أن تخاطبها المؤسسة وتوجه إليها توصيات، من ناحية، أن يكون للمؤسسة صلاحيات مناسبة تمكنها من رصد الأنشطة ذات الصلة في مجال حقوق الإنسان، ومن ناحية أخرى، أن تكون توصيات المؤسسة قائمة على أسانيد موثقة ومنطق قانوني رصين، كما

201 انظر:

UNDP - OHCHR Toolkit, for collaboration with national human rights institutions, united nations development programme, office of the high commissioner for human rights, December 2010, p.3.

ينبغي أن تأخذ الشكل الذي يتناسب، مع نشاط المؤسسة وصلحياتها، ووضع
وصلحيات الجهات المخاطبة بمثل هذه التوصيات.

تجدر الإشارة، أخيراً، إلى أن التقرير السنوي والتقارير الأخرى الصادرة عن
المؤسسة ستكون أحد الأطر المهمة التي تعكس توصيات وآراء المؤسسة.

المطلب الثاني

الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

عملت الأمم المتحدة على حث الدول على إنشاء لجان أو مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان إدراكاً منها بأن مثل هذه المؤسسات من شأنها، من ناحية، دعم عمل الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، ومن ناحية أخرى، دعم الجهود الوطنية في هذا المجال. ولقد تبلورت جهود الأمم المتحدة في هذا الشأن، أساساً في إقرار «مبادئ باريس» المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، وفي دعم إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومساندتها، ودعم التعاون معها وفيما بينها، وإنشاء آلية لاعتماد تمثيل هذه المؤسسات في مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

ونعرض للجوانب الرئيسية لعلاقة الأمم المتحدة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الفروع الآتية:

الفرع الأول: دعوة الأمم المتحدة لإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ودعمها.

الفرع الثاني: التعاون بين الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

الفرع الثالث: لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

International Coordinating Committee (ICC)

الفرع الأول

دعوة الأمم المتحدة إلى إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ودعمها

جاءت الدعوة لإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في إطار جهود الأمم المتحدة لتكثيف جميع الجهود الوطنية الرامية لتشجيع احترام حقوق الإنسان وتحقيق تكاملها مع الأمم المتحدة ولاسيما في مجال التنفيذ الفعال للمعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان.

ولقد دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بدءاً من عام 1946، الدول إلى إنشاء لجان وطنية لحقوق الإنسان. وفي عام 1960 كرر المجلس دعوته إلى الحكومات لإنشاء مثل هذه الهيئات واستمرارية نشاطها. ثم نظمت لجنة حقوق الإنسان، في جنيف في سبتمبر 1978، حلقة دراسية بشأن المؤسسات الوطنية والمحلية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وأسفرت هذه الحلقة عن إرشادات بشأن وظائف مثل هذه المؤسسات وهيكلها. ولقد أعقب هذه الحلقة حلقة أخرى، في باريس، في الفترة من 7 إلى 9 سبتمبر 1991، ولقد خرجت هذه الحلقة بإرشادات guidelines بشأن المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، ولقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1993، هذه المبادئ التي عرفت بـ«مبادئ باريس»²⁰².

ولقد كان إعلان وبرنامج عمل فيينا، اللذين اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، الذي عقده الأمم المتحدة، في فيينا في 25 يونيو 1993²⁰³ علامة بارزة في التأكيد أن تعزيز وحماية حقوق الإنسان مسألة ذات أولوية للمجتمع الدولي،

202 انظر مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مرجع سابق، الفقرات من 20 إلى 27، وقرار الجمعية العامة رقم 134/48 في 20 ديسمبر 1993، مرجع سابق.

203 انظر إعلان وبرنامج عمل فيينا، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، 14-25 يونيو 1993، مستند الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/Conf.157/23 في 12/7/1993.

وفي إطار تعزيز الجهود الدولية والإقليمية والوطنية العاملة على تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، أكد المؤتمر «... الدور الهام والبناء الذي تؤديه المؤسسات الوطنية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وخاصة بحكم ما تؤديه من وظيفة استشارية لدى السلطات المختصة، ومن دور في علاج انتهاكات حقوق الإنسان، وفي نشر المعلومات عن حقوق الإنسان، والتعليم في مجال حقوق الإنسان...»²⁰⁴، وشجع المؤتمر «على إنشاء المؤسسات الوطنية، مع مراعاة «المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية» والاعتراف بأن من حق كل دولة أن تختار الإطار الأنسب لاحتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني»²⁰⁵.

ولقد جاءت هذه الدعوة تقديراً للدور الذي يمكن أن تقوم به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، من ناحية، من منطلق وضعيتها في شبكة الحماية الوطنية لحقوق الإنسان التي تشمل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمجتمع المدني، ومن ناحية أخرى، باعتبارها حلقة وصل رئيسية بين الدول والنظام الدولي لحقوق الإنسان.

وقد شجع مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة والمعني حينئذ بشؤون حقوق الإنسان، الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على طلب مساعدته لإنشاء أو تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية. ولقد تابعت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، التي حلت محل المركز المذكور بعد إنشاء منصب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام 1993، جهود المركز المذكور فأعطت أولوية في أنشطتها لإنشاء ودعم هذه المؤسسات على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني وذلك من خلال آليات وبرامج متعددة منها دعم التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فيما بينها، وبينها وبين الأمم المتحدة، وهو

204 المرجع السابق نفسه، فقرة 36.

205 المرجع السابق نفسه.

ما نعرض له في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ومن البرامج التي تقوم بها المفوضية السامية نفسها أو بالتعاون مع الشركاء الفاعلين في منظومة الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP:

- تقدم المفوضية السامية، أساساً، من خلال قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية بها، وبناء على طلب الجهات المعنية برامج التعاون الفني والمشورة، وتعمل المفوضية، في هذا الإطار، فيما تعمل عليه، على دعم «... شراكات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع النظام الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك هيئات المعاهدات، والإجراءات الخاصة، ومجلس حقوق الإنسان...، واستطاعة إجراء تحليلات مقارنة، وتقييم احتياجات التعاون التقني، وصياغة المشاريع وبعثات التقييم»²⁰⁶.

- تتعاون المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إنشاء ودعم دور المؤسسات الوطنية بما في ذلك من خلال التواصل مع الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة في الدول²⁰⁷ United Nations country Teams وهي الأفرقة التي تضم ممثلين للجهات المعنية في الأمم المتحدة والتي تتعاون مع الدول، وذلك من خلال التنسيق فيما بينها، ومعهم المنسق المقيم للأمم المتحدة (مدير مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدولة المعنية).²⁰⁸

- «... منذ عام 2003، تدير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على شبكة الإنترنت، بالتعاون مع المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، موقعاً للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (www.nhri.net). وهذا الموقع مربوط

206 المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، رقم (4) التقيق رقم (1)، مرجع سابق، ص 12.

207 لمزيد من التفاصيل، انظر المرجع السابق نفسه، ص 13-14.

208 يتعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية حقوق الإنسان مع ما يزيد على 80 مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان على نطاق

العالم، انظر المرجع السابق نفسه ص 12.

بجميع المواقع الشبكية القائمة للمؤسسات الوطنية وبالصفحة الرئيسية للمفوضية على الشبكة العالمية، يشمل على معلومات عن القضايا القطرية والمواضيعية التي تهم المؤسسات الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، أطلقت في عام 2004 قاعدة بيانات للتحليلات المقارنة للإجراءات والأساليب التي تتبعها المؤسسات الوطنية للتعامل مع الشكاوى، فضلا عن خدمة التنبيه إلى الأخطار العاجلة التي ترسل عن طريق البريد الإلكتروني إلى جميع الأطراف المهتمة»²⁰⁹.

ورغم انه قد وجد في العالم، خاصة في أوروبا والأمريكيتين، العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فإنه تأثرا بدور الأمم المتحدة في مساندة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فقد حدث نمو سريع للمؤسسات الوطنية في الأمريكتين في أوائل التسعينيات، وفي إفريقيا في أواسط التسعينيات، وفي آسيا والمحيط الهادي في أواخر التسعينيات، واستمر نموها المنتظم في أوروبا منذ التسعينيات²¹⁰.

209 التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقرير المفوضية السامية والأمين العام، تقرير الأمين العام عن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، مستند المجلس الاقتصادي والاجتماعي، A/HRC/7/69، م في 14 يناير 2008، فقرة (10).

210 انظر:

UNDP - OHCHR Toolkit For Collaboration with National Human rights Institutions.,

مرجع سابق، ص 3.

الفرع الثاني

التعاون بين الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

دعمت المفوضية السامية التعاون بينها وبين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وفيما بين هذه المؤسسات بعضها بعضاً، وقد تجلّى هذا الدعم في مظاهر عديدة منها التعاون مع المؤسسات الوطنية والعمل على إنشاء شبكات إقليمية لهذه المؤسسات وإنشاء اللجنة التنسيقية الدولية للمؤسسات الوطنية لتحقيق التعاون فيما بين هذه المؤسسات وبين الأمم المتحدة وهو ما نشير إلى النماذج التالية منه:

أولاً: الحوار العربي - الأوروبي بشأن حقوق الإنسان:

في عام 2007، شاركت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في اجتماعات الحوار العربي - الأوروبي بشأن حقوق الإنسان، الذي نظمه المركز الوطني الأردني لحقوق الإنسان والمعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، بهدف إنشاء منبر إقليمي من أجل التعاون والتبادل بشأن مسائل حقوق الإنسان بين المؤسسات الوطنية العربية والمؤسسات الوطنية الأوروبية لحقوق الإنسان. وقد ركز الاجتماع التحضيري الأول لهذا الحوار، الذي عقد في عمان في الفترة من 27 شباط/ فبراير حتى 1 آذار/ مارس 2007، في الحصول على المعلومات وتطوير المجتمع المدني، في حين ركز الاجتماع الرفيع المستوى، الذي عقد في عمان في يومي 18 و19 نيسان/ أبريل 2007، في حقوق الإنسان والإرهاب. وفيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، أوصى بأن يضع فريق عمل عربي - أوروبي مشترك أدوات عملية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وقد أتاحت مشاركة المفوضية الفعالة في الحدث إجراء مناقشات وإقامة تعاون أوثق مع عدد من المؤسسات الوطنية من

ثانياً: تنظيم ورش عمل وحلقات دراسية :

تم تنظيم ورش عمل وحلقات دراسية في إطار توصيات إعلان وبرنامج عمل فيينا، بمعرفة مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وذلك بهدف دعم دور المؤسسات الوطنية في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان والتعاون فيما بينها، ومن ذلك ورش العمل التي انعقدت في تونس، في ديسمبر 1993، ومانيلا، الفلبين، في أبريل 1995. وقد خلصت ورشة العمل الأخيرة إلى عدة توصيات منها استمرارية الاجتماعات الدورية للمؤسسات الوطنية تحت إشراف مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، كما أوصى بذلك إعلان وبرنامج عمل فيينا، وتشجيع الدول الراغبة في إنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان على استخدام المعايير الواردة في «مبادئ باريس» كأساس لمثل هذه المؤسسات²¹².

ثالثاً: التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وآليات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة :

في إطار دعم آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تواصل المفوضية السامية للأمم المتحدة العمل على دعم تفاعل وتعاون شركاء الأمم المتحدة، ومنهم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مع آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومن ذلك تيسير تعاون هؤلاء الشركاء مع هذه الآليات ومنها المفوضية السامية، ومجلس حقوق الإنسان، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، وتوفير الحماية لهم على قدر الإمكان إذا تعرضوا لأي آثار سلبية بسبب تعاونهم مع هذه الآليات، وتوفير الفرص

211 انظر التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مستند مجلس اقتصادي واجتماعي رقم A/HRC/7/69، مرجع سابق فقرة (44).

212 انظر الملحق رقم (5) توصيات ورشة العمل، تقرير ورشة العمل الثالثة الدولية بشأن المؤسسات الوطنية لتشجيع وحماية حقوق الإنسان، مستند المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم E/CN.4/1996/8 في 14 أغسطس 1995 ص 33-39.

التدريبية والمطبوعات والمعلومات التي تمكنهم من تكثيف الاستعانة بهذه الآليات والتعاون معها²¹³.

واتصالا بالأنشطة التي سبق أن قام بها مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، عملت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، التي حلت محل مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - كما أشرنا- «... على زيادة مشاركة المؤسسة الوطنية في محافل الأمم المتحدة المناسبة المعنية بحقوق الإنسان وغيرها من المحافل الدولية، وتشجيع المفوضية أيضا على تبادل أفضل الممارسات فيما بين المؤسسات الوطنية، وتدعيم وتوطيد شبكاتها الإقليمية...»²¹⁴.

رابعا: إنشاء الشبكات الإقليمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛²¹⁵

أسهمت المفوضية في إنشاء الشبكات الإقليمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من خلال اجتماعات ومؤتمرات هذه المؤسسات في المناطق الجغرافية المختلفة، ومن ثم تكونت الشبكات الإقليمية الآتية:-

إفريقيا: تأسست شبكة المؤسسات الوطنية الإفريقية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عام 2007، ولها مقر دائم في نيروبي، كينيا، ويحصل على دعم مالي من مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وتستهدف الشبكة دعم هذه المؤسسات لتكون أكثر فاعلية وأكثر تعاونا، وتعترف الشبكة بالدور البارز الذي يمكن أن تقوم به هذه المؤسسات في الانتخابات والحكم الديمقراطي ودعم استقلال القضاء والتنمية.

OHCHR Management, 2013-2012 لعام 213 انظر خطة عمل مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان. لعام 212-2013 plan.212-2013, working for Results, office of The High Commissioner, Geneva, p- 79
214 أداء آليات حقوق الإنسان لعمليها بفعالية: المؤسسات الوطنية والترتيبات الإقليمية، المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، تقرير الأمين العام، المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان، مستند المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم E/CN.4/2006/101 في 24 يناير 2006، ص 5.

215 - لمزيد من التفاصيل، انظر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4) التنقيح (1)، ص 7-9.

الأمريكتان ومنطقة بحر الكاريبي؛ تم إنشاء شبكة المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في الأمريكتين عام 2000 بدعم من مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وتستهدف الشبكة الترويج لثقافة حقوق الإنسان، ودعم وتطبيق الالتزامات الدولية، والإسهام في تنمية الديمقراطية ودعم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

آسيا ومنطقة المحيط الهادئ؛ يعمل منتدى آسيا والمحيط الهادئ للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان منذ 1966 ويشكل إطارا لمثلي هذه المؤسسات لمناقشة قضايا حقوق الإنسان في الإقليم، ودعم أعضائه، والحكومات، ومنظمات المجتمع المدني في نشاطهم في رصد وتشجيع وحماية حقوق الإنسان.

أوروبا؛ تنشط المجموعة الأوروبية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، في التعاون مع مجلس حقوق الإنسان والهيئات الأوروبية والحوار العربي الأوروبي لحقوق الإنسان الذي أشرنا إليه من قبل.

العالم العربي؛ وتجدر الإشارة إلى الشبكة العربية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ولها أنشطة عديدة ومن ذلك تعاونها مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين لتنظيم مؤتمر دولي حول المحكمة العربية لحقوق الإنسان، في المنامة، مملكة البحرين، يومي 25 - 26 مايو 2014.

وقد رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالتعاون الإقليمي، في جميع المناطق، فيما بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.²¹⁶ ولا شك أن مثل هذا التعاون يتيح أفضل الفرص لهذه المؤسسات للتعرف على وتبادل أفضل الممارسات والتعلم منها، والاستفادة من فرص التدريب وتطوير مواردها البشرية، وتبادل المعلومات ذات الصلة بفعاليات وقضايا حقوق الإنسان.

216 انظر ديباجة قرار الجمعية العامة رقم 172/63 في 18 ديسمبر 2008.

الفرع الثالث

لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

International Coordinating Committee (ICC)

في إطار الحرص على تأكيد دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان وتحقيق التعاون بين هذه المؤسسات والأمم المتحدة، سمح قرار لجنة حقوق الإنسان رقم 75/2004 للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأن تخاطب لجنة حقوق الإنسان في إطار جميع بنود جدول الأعمال، وفي إطار هذا الحرص، أيضا، تم إنشاء لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لدعم التعاون فيما بين هذه المؤسسات وبينها وبين الأمم المتحدة وخاصة مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

ولقد تشكلت لجنة التنسيق في مؤتمر المؤسسات الوطنية الذي انعقد في تونس في ديسمبر 1993، وتعمل هذه اللجنة، فيما تعمل عليه، على تنسيق أنشطة المؤسسات الوطنية المنتزعة بمبادئ باريس، بما في ذلك، تفاعل وتعاون هذه المؤسسات مع مجلس حقوق الإنسان وآلياته وهيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان، والتعاون والتنسيق فيما بين هذه المؤسسات وشبكتها الإقليمية ولجانها التنسيقية، وتنظيم المؤتمرات، وتبني المبادرات، وتبادل المعلومات والخبرات، وتأمين الاتصال بين هذه المؤسسات والجهات صاحبة المصلحة Stake holders، والرأي العام إذا تطلب الأمر ذلك، ومساعدة المؤسسات الوطنية بالمعرفة الفنية والتعليم والتدريب وبناء القدرات.

وينص النظام الأساسي للجنة التنسيق الدولية على أن اللجنة «... هي رابطة دولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تعمل على النهوض بالمؤسسات الوطنية لحقوق

الإنسان وتعزيزها لتكون متوافقة مع مبادئ باريس وتقوم بدور قيادي في تعزيز وحماية حقوق الإنسان»²¹⁷. وللجنة مكتب مشكل من (16) عضوا يمثلون شبكات المؤسسات الوطنية الإقليمية الخاصة بالأقاليم الجغرافية الأربعة السابق الإشارة إليها.

وفي عام 2008 تم تسجيل Incorporated اللجنة طبقا للقانون السويسري، ويقوم مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان بمهام السكرتاريا للجنة وذلك دعما وتعاوننا من المفوضية السامية للأمم المتحدة للجنة.

وتشكل العضوية في لجنة التنسيق الدولية المدخل الأساسي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان للمشاركة الفاعلة والكاملة في مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، إذ تعتمد هذه المشاركة على اعتماد المؤسسة الوطنية عضوا في لجنة التنسيق الدولية وذلك طبقا للترتيبات السابق إقرارها من لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة التي أكدها مجلس حقوق الإنسان²¹⁸.

وعندما تتلقى لجنة التنسيق الدولية طلبات من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتصبح عضوا بها، تحيل اللجنة هذه الطلبات إلى لجنة فرعية للنظر فيها والتوصية إلى لجنة التنسيق الدولية بما تراه.

وتتولى اللجنة الفرعية للاعتماد تقييم وضع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من حيث مراعاتها من عدمه لمبادئ باريس وتتلخص هذه المبادئ في الولاية العريضة في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، الاستقلال عن الحكومة، ضمان الاستقلالية من خلال الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة مثل النص على ذلك في

217 المادة (5) النظام الأساسي للجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، المرفق الثالث، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم(4) التنقيح رقم (1).

218 انظر القرار 1/5 الصادر عن مجلس حقوق الإنسان بشأن مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أعمال مجلس حقوق الإنسان، وإنها تستند إلى الترتيبات والممارسات المتفق عليها من لجنة حقوق الإنسان بما في ذلك القرار 74/2005 المؤرخ 20 نيسان/أبريل 2005.

الدستور أو القانون، وتمثيل عضوية المؤسسة لقوى المجتمع المدنية، وتوافر الموارد المالية والبشرية الكافية للمؤسسة، وصلاحيات كافية لتقصي الحقائق²¹⁹.

وتنص المادة (10) من النظام الأساسي للجنة التنسيق الدولية على أنه «على أي مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تسعى للحصول على اعتماد في إطار مبادئ باريس أن تتقدم بطلب إلى رئيس لجنة التنسيق الدولية، ومن خلال أمانة لجنة التنسيق الدولي، تتقدم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تلك بما يلي دعماً لطلبها:

• نسخة من التشريع أو أي صك آخر أنشئت بموجبه وجرى تمكينها، بصفته الرسمية أو المنشورة.

• مجمل هيكلها التنظيمي بما في ذلك العدد الكامل للموظفين والميزانية.

• نسخة من أحدث تقرير سنوي لها أو وثيقة تعادل ذلك بصفتها الرسمية أو المنشورة.

• بيان تفصيلي يبين كيف أنها تمتثل لمبادئ باريس وكذلك أي نواح هي لا تمتثل لها، وأي مقترحات لكفالة الامتثال. ولتكتب لجنة التنسيق الدولية أن يقرر الشكل الذي يتم به تقديم هذا البيان».

ويلاحظ على هذا النص أنه لا يقصر المستندات التي يتعين على المؤسسة، الطالبة للاعتماد، أن تقدمها على نص التشريع المنشئ لها ولكن يشير، أيضاً، إلى «أي صك آخر أنشئت بموجبه» المؤسسة.

وبيت مكتب لجنة التنسيق الدولية في طلبات الاعتماد بناءً على توصية اللجنة الفرعية للاعتماد وبمقتضى «مبادئ باريس» وبالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان²²⁰، وهناك ثلاث فئات للاعتماد:

219 يقوم قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية في مكتب المفوضية السامية بدعم مكتب اللجنة الفرعية حيث يعد ملخصاً عن كل طلب اعتماد بشأن الاتفاق من عدمه مع مبادئ باريس.

220 انظر المواد من (10) إلى (29) بشأن الاعتماد، النظام الأساسي للجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، مرجع سابق.

- فئة (أ) (A) عضو له حق التصويت: حيث يلتزم بالكامل بمبادئ باريس.
- فئة (ب) (B) عضو مراقب: غير ملتزم تماما بمبادئ باريس أو لم يقدم بعد مستندات كافية بشأن التزامه بمبادئ باريس.
- فئة (ج) (C) غير عضو: لا يلتزم بمبادئ باريس.

ويستطيع الحاصل على وضع (أ) المشاركة بشكل كامل في اجتماعات المؤسسات الوطنية الدولية والإقليمية وله حق التصويت، وحق المشاركة في مكتب اللجنة التنسيقية ومكتب اللجنة الفرعية، والمشاركة في دورات مجلس حقوق الإنسان، والتحدث أمام المجلس تحت أي بند من بنود جدول الأعمال وتقديم مستندات مكتوبة.

ويحصل الحاصل على وضع (ب) على صفة المراقب في اجتماعات المؤسسات الوطنية ومن دون أن يكون له حق التصويت وليس له حق المشاركة في دورات مجلس حقوق الإنسان.

وليس للحاصل على وضع (ج) أي امتيازات وإن كان لرئيس اللجنة التنسيقية الدولية أن يدعو إلى حضور اجتماع لجنة التنسيق الدولية.

وتجرى مراجعة دورية للحاصل على وضع (أ) ووضع (ب) كل خمس سنوات، ويستطيع الحاصل على وضع (ج) أن يتقدم بطلب جديد للاعتماد في أي وقت.

«ويجوز للجنة التنسيق الدولية أن تتصل بمؤسسات أخرى معنية بحقوق الإنسان بما في ذلك المعهد الدولي لأمناء المظالم والمنظمات غير الحكومية. ويجوز لمكتب لجنة التنسيق أن يقرر منح هذه المنظمات مركز المراقب في أي اجتماعات أو حلقات عمل تنظمها لجنة التنسيق الدولية أو مكتب لجنة التنسيق الدولية»²²¹.

221 المادة 9، بند 4، النظام الأساسي للجنة التنسيق الدولية، المرجع السابق نفسه.

وتشجع الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على أن تطلب الاعتماد من لجنة التنسيق الدولية.²²² ولا شك أن الحصول على عضوية لجنة التنسيق الدولية هو يمثل شهادة من لجنة التنسيق الدولية، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بأن المؤسسة الوطنية المعتمدة هي مؤسسة متوافر لها الاستقلالية والقدرة على تعزيز وحماية حقوق الإنسان طبقاً لمبادئ باريس، بالإضافة إلى الاستفادة من أنشطة لجنة التنسيق الدولية والمشاركة في أعمال مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ومع تقديرنا لذلك، ومع الحرص على مساندة «مبادئ باريس» إلا أن هذه المبادئ ليست إلزامية، إلزام الاتفاقيات أو المعاهدات، وإنما هي مبادئ إرشادية، كما أن تفسير بعض هذه المبادئ قد يكون محل خلاف، ومن ذلك أن اللجنة الفرعية تعتبر أن إنشاء المؤسسة الوطنية بمرسوم أو قرار أمر لا يتفق مع متطلبات مبادئ باريس²²³ وهو ما يبرره بعض أدبيات الأمم المتحدة في الدفاع عن نص «مبادئ باريس» بالحاجة إلى إنشاء المؤسسة الوطنية بواسطة الدستور، بدعوى أن ذلك يضمن عدم المساس بوجود المؤسسة وصلحياتها من قبل السلطة التنفيذية. ولكن ذات الأدبيات تشير، أيضاً، إلى أن النص على إنشاء المؤسسة في الدستور يعني الحاجة، أيضاً، إلى تشريع يتناول التفاصيل الخاصة بأهداف وصلحيات وطبيعة المؤسسة حيث لا يتسنى عادة التعرض لهذه التفاصيل في الدستور، ثم تعاود القول بأنه يمكن استخدام الإجراءات التشريعية لإضعاف مؤسسة من المؤسسات بشكل أيسر مما لو كانت محمية بشكل دستوري ثم تستدرك لتقول إنه «... في بعض الحالات، يكون للتشريعات التمكينية لمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان وضع شبه دستوري. وهذا يعني ببساطة أنه لو أنتهكت القوانين أو السياسات الحكومية لحقوق الإنسان، فإنها تعتبر معطلة بقدر عدم الاتساق مع

222 انظر قرار الجمعية العامة رقم 63/172، ديسمبر 2008.

223 انظر اللجنة الفرعية للاعتماد، ملاحظات عامة، فقرة (1-1).

قانون حقوق الإنسان...»²²⁴ بمعنى انه يمكن الطعن بعدم الدستورية في مثل هذه الأحوال كما هو الحال في كندا، على سبيل المثال²²⁵. وفي تقديري أنه، من حيث المبدأ، فإن استقلالية المؤسسة تتحدد، أساساً، من خلال الأداة القانونية المنشئة لها، التي تنص على استقلاليتها وتوفر لها ضمانات هذه الاستقلالية، وكذلك من خلال الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، ومن ممارسات المؤسسة على أرض الواقع، لعملها باستقلالية وكفاءة.

224 المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، رقم (4) التفتيح (1)، مرجع سابق، ص 38-39.

225 المرجع السابق نفسه، ص 39.

المبحث الثاني

مهام وصلاحيات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تتحدد مهام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، من ناحية، بمتطلبات تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، ومن ناحية أخرى، بطبيعة هذه المؤسسات والصلاحيات التي أنيطت بها، وهل هي صلاحيات واسعة أو صلاحيات محدودة، ويتضح ذلك في إطار الوثيقة القانونية التي أنشأت المؤسسة وتسترشد، الدولة، عادة، عند إصدار مثل هذه الوثيقة بالأهداف المبتغاة من إنشاء المؤسسة الوطنية، وبنظامها القانوني وبالتجارب الوطنية الأخرى ذات الصلة، وبالتوصيات الاسترشادية التي قد تكون قد صدرت عن الأمم المتحدة في هذا الشأن خاصة قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (134/48) المعنون باسم «المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان». ولقد نص هذا القرار، فيما نص عليه، على أنه من حق أي دولة، عند إنشائها للمؤسسة الوطنية، «أن تختار الإطار الذي يتلاءم مع احتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني»²²⁶، «ودور المؤسسات الوطنية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان»²²⁷. ولقد تضمن مرفق هذا القرار، المبادئ المتعلقة بمركز هذه المؤسسات واختصاصاتها ومسئولياتها، وهي المبادئ المعروفة باسم «مبادئ باريس».

ولم تحدد «مبادئ باريس» مسئوليات المؤسسات الوطنية، على سبيل الحصر، وإنما أشارت إلى أن هذه المسئوليات تتضمن، فيما تتضمنه، الآتي:²²⁸

1- تقديم التوصيات والآراء الاستشارية إلى الحكومة والبرلمان وأي جهاز آخر

مختص بشأن:

226 الفقرة (12)، قرار الجمعية العامة رقم 134/48، 20 ديسمبر 1993، مرجع سابق.

227 ديباجة القرار، 48 \ 134، المرجع السابق نفسه.

228 انظر الاختصاصات والمسئوليات، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، المرجع السابق نفسه.

- أ- التشريعات القائمة، ومشروعات القوانين المقترحة وكذلك التدابير الإدارية ذات الصلة بحقوق الإنسان بهدف ضمان اتساق مثل هذه التشريعات والتدابير الإدارية مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان.
- ب- حالات انتهاكات حقوق الإنسان التي تقرر المؤسسة تناولها.
- ج- إعداد تقارير عن الحالة الوطنية لحقوق الإنسان بشكل عام أو موضوعات محددة في هذا المجال.
- د- الحالات التي تتضمن انتهاكا لحقوق الإنسان ومتابعة وإبداء الرأي بشأن موقف الحكومة من هذه الحالات.
- 2- العمل على مواءمة التشريعات والأنظمة والممارسات الوطنية ذات الصلة بحقوق الإنسان مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي قد تكون الدولة طرفاً فيها، والعمل على تنفيذها بطريقة فعالة.
- 3- تشجيع الدولة على الانضمام لاتفاقيات حقوق الإنسان التي لم تنضم إليها بعد.
- 4- المساهمة في إعداد التقارير التي تقدمها الدولة للهيئات الدولية والإقليمية المشرفة على تنفيذ اتفاقيات حقوق الإنسان مع مراعاة استقلالية المؤسسة.
- 5- التعاون مع الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في البلدان الأخرى المختصة في مجالات احترام وحماية حقوق الإنسان.
- 6- الإسهام في إعداد البرامج المتعلقة بتدريس حقوق الإنسان والبحوث ذات الصلة والمشاركة في تنفيذها في المدارس والجامعات والأوساط المهنية.
- 7- التعريف بحقوق الإنسان، بما في ذلك، الجهود المبذولة لمكافحة جميع أشكال التمييز، وبصفة خاصة عن طريق الإعلام.

وبالإضافة إلى المسئوليات المذكورة سابقا، أوضحت «مبادئ باريس» أن للمؤسسة الوطنية، في إطار عملها، الصلاحية في أن:

«(أ)... تتظر بحرية في جميع المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها، سواء كانت مقدمة من الحكومة أو قررت تناولها من دون الإحالة إلى سلطة أعلى، بناء على اقتراح مقدم من أعضائها أو من أي ملتزم آخر.

(ب)... تستمع إلى أي شخص وأن تحصل على أي معلومات وأي وثائق لازمة لتقييم الحالات التي تدخل في نطاق اختصاصها.

(ج)... تخاطب الرأي العام مباشرة أو من خلال أي جهاز صحفي، ولاسيما للتعريف بأرائها وتوصياتها.

(د)... تعقد اجتماعات بصفة منتظمة، وعند الاقتضاء، بحضور جميع أعضائها الذين يدعون إلى الحضور طبقا للأصول المقررة.

(هـ)... تنشئ أفرقة عاملة من بين أعضائها، حسب الاقتضاء، وأن تنشئ فروعاً محلية أو إقليمية لمساعدتها على الاضطلاع بمهامها.

(و)... تجري مشاورات مع الهيئات الأخرى القضائية أو غير القضائية، المستولة عن تعزيز وحماية حقوق الإنسان (ولا سيما أمناء المظالم، ووسطاء التوفيق، والمؤسسات المماثلة).

(ز)... تعمد نظراً للدور الأساسي الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية في توسيع نطاق عمل المؤسسات الوطنية، إلى إقامة علاقات مع المنظمات غير الحكومية المكرسة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وللتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومكافحة العنصرية، وحماية الجماعات الضعيفة بصفة خاصة (ولا سيما الأطفال، والعمال المهاجرين، واللاجئين، والمعوقين جسدياً وعقلياً)، أو لمجالات متخصصة».²²⁹

229 وسائل التشغيل، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، مرفق قرار الجمعية العامة رقم 138/48، المرجع السابق نفسه.

ولقد حددت «مبادئ باريس» بعض مسؤوليات وصلاحيات إضافية بالنسبة إلى المؤسسات الوطنية ذات الاختصاصات شبه القضائية، وهذه سوف نعرض لها في المطلب الثالث، من هذا المبحث، والخاص بالإجراءات الحمائية بالنسبة إلى الادعاءات الخاصة بانتهاك حقوق الإنسان.

وتتداخل المهام أو المسؤوليات مع الصلاحيات، فأداء المؤسسة لمهامها لا يتم بدون ممارسة الصلاحيات، بل إن المهام ذاتها تتداخل فيما بينها حيث ترتبط وتتربط جميعها من أجل خدمة أهداف المؤسسة.

وفي إطار ما سبق، نتناول مهام وصلاحيات المؤسسة الوطنية في المطالب الآتية:

المطلب الأول: رصد وتقييم أوضاع حقوق الإنسان وتقديم المشورة والتوصيات.

المطلب الثاني: الإسهام في التعريف بحقوق الإنسان والترويج لها وإشاعة ثقافة حقوق الإنسان.

المطلب الثالث: اتخاذ الإجراءات الحمائية المناسبة بالنسبة للإدعاءات الخاصة بانتهاك حقوق الإنسان.

المطلب الرابع: التعاون الوطني والدولي في مجال حقوق الإنسان.

المطلب الأول

رصد وتقييم أوضاع حقوق الإنسان وتقديم المشورة والتوصيات

تعتبر عملية الرصد والمتابعة الأساس في عمل المؤسسة الوطنية إذ بدونها لا يتأتى للمؤسسة تحديد أولوياتها وطبيعة الإجراءات المطلوب القيام بها سواء في مجال إبداء المشورة والرأي للحكومة أو غيرها أو في مجال التثقيف والترويج لحقوق الإنسان أو في مجال حماية حقوق الإنسان أو غير ذلك من مهام المؤسسة.

وإذا كانت الولاية الواسعة للمؤسسة تنص على تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان فإنه يتعين في هذه الحالة، رصد البنية الأساسية لكفالة هذه الحقوق والمتمثلة في الإجراءات التشريعية وغير التشريعية، ولا يقتصر الرصد والمتابعة على ذلك وإنما يتعداه للتحقق عما إذا كان الأفراد يتمتعون عملاً بهذه الحقوق، وعما إذا كانت هناك صعوبات في كفالة هذه الحقوق عملياً وما هي الإجراءات المتخذة للتغلب على هذه الصعوبات.

والرصد هو عملية تقييم ومتابعة لأداء الدولة، في مجال حقوق الإنسان، والتعرف على أوضاع هذه الحقوق من حيث مدى الوفاء بالتزامات الدولة في هذا المجال، وتحديد أوجه القصور في هذا الشأن، والإمكانيات المتاحة لتلافي هذه الأوجه، وذلك لتشجيع أي تحركات إيجابية ومساندتها والتوصية بأي إجراءات أو سياسات لمعالجة أوجه الخلل، بما في ذلك تحديد الأولويات في هذا الشأن.²³⁰

وينبغي أن يكون مثل هذا الرصد لأوضاع حقوق الإنسان من منظور حقوق الإنسان The human rights - based approach (HRBA) بمعنى النظرة

230 مزيد من التفاصيل، انظر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 63-80.

الكلية والشاملة لحقوق الإنسان باعتبارها تشمل الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأن هذه الحقوق مترابطة وعالمية وأساسها سيادة القانون²³¹.

ويجب أن تستند عملية الرصد إلى أهداف واضحة ومؤشرات محددة وجمع المعلومات وتحليلها من المصادر الإحصائية والمتابعات الميدانية.

ويضبط عملية الرصد والمتابعة التزامات الدولة بالنسبة إلى هذه الحقوق، مصادرها وطبيعتها، وقد أشرنا من قبل إلى أن هذه الالتزامات يكون مصدرها، أساساً، في قوانين الدولة، دستورا وتشريعات، والتزامات دولية متمثلة، أساساً، في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي أصبحت الدولة طرفاً فيها.

وبالنسبة إلى طبيعة التزامات الدولة بالنسبة إلى حقوق الإنسان فيلاحظ الآتي:

- إن الحقوق المدنية والسياسية، وإن شاع القول عنها بأنها حقوق سلبية، بمعنى أن كل المطلوب من الدولة تجاهها هو الاعتراف بها وحمايتها من خلال التشريع والامتناع عن الاعتداء عليها، إلا أنها، في الواقع، تتطلب دوراً إيجابياً من الدولة بالتدخل لحمايتها بشكل عملي ومن ذلك، مثلاً، فإن النص على الحق في التقاضي وفي محاكمة عادلة يصبح لا معنى له إذا لم تتح السبل الفعلية لكفالة هذا الحق عن طريق المساعدة القانونية بالنسبة إلى الفقراء، والحق في المشاركة في الحياة العامة لا يتأتى تطبيقه عملاً بدون دور نشط من قبل مؤسسات الدول والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني لإيجاد المناخ العام الذي يشجع على مثل هذه المشاركة ويضمن حريتها.

- إن التشريع وإن كان ضرورياً لحماية الحقوق المدنية والسياسية فقد لا يكون كافياً بذاته لضمان التمتع الفعلي بهذه الحقوق. ومن ثم فهناك حاجة، أيضاً،

231 مزيد من التفاصيل، انظر UNDP – OHCHR Toolkit، مرجع سابق، ص 7.

لاتخاذ إجراءات غير تشريعية لكفالة هذه الحقوق. والإجراءات غير التشريعية ضرورية لتأمين كثير من الحقوق المدنية والسياسية وإن كان مجالها أكثر اتساعاً بالنسبة إلى تأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتتنوع هذه الإجراءات لتشمل إجراءات إعلامية أو مادية أو إدارية أو اقتصادية أو ثقافية أو غيرها. ولعل من أهم هذه الإجراءات، على سبيل المثال، تعريف الأفراد بحقوقهم وسبل الانتصاف المتاحة لهم لاستخلاصها في حالة انتهاكها وكذلك إتاحة الموارد المالية اللازمة للمساعدة القضائية لكفالة حق التقاضي للفقراء إذ بدون مثل هذه المساعدة لن يتسنى لهم عملياً الاستفادة من النصوص التي تضمن لهم حق التقاضي قانوناً.

• نص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، على سبيل المثال، على تعهد الدول الأطراف فيه بأن تتخذ ما يكون ضرورياً من تدابير «غير تشريعية» لإعمال الحقوق المنصوص عليها فيه²³². ولم يفصل العهد أو يحدد طبيعة أو أشكال هذه التدابير وهذا أمر منطقي بالنظر لتعدد أوجه مثل هذه التدابير؛ ولقد تكفلت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ببيان بعض أوجه هذه التدابير. فقد أشارت اللجنة إلى أن ضمان التمتع الفعلي بالحقوق لا يتوقف فقط على اتخاذ إجراءات دستورية وتشريعية لحماية هذه الحقوق بل إن هناك حاجة لأن تتخذ الدولة إجراءات محددة لضمان التمتع الفعلي بهذه الحقوق كما هو الحال، مثلاً، بالنسبة إلى ضمان المساواة بين الرجل والمرأة الذي يتطلب في أحيان كثيرة إجراءات فعلية وعملية لصالح المرأة لتحقيق هذه المساواة على أرض الواقع²³³، وأشارت اللجنة أيضاً إلى أهمية أن تكون السلطات الإدارية والقضائية كافة على علم بالتزامات الدولة بالنسبة إلى احترام حقوق الإنسان²³⁴.

232 انظر الفقرة (2) من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق.
233 انظر التعليق العام رقم (4)/(13) للجنة المعنية بالحقوق السياسية، مستند رقم CCPR/C/21/Rev.1.

234 انظر التعليق العام رقم (3)/(13) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، المرجع السابق نفسه.

• إنه إذا كان الأصل في الحقوق المدنية والسياسية هو اعتراف الدولة بها والامتناع عن الاعتداء عليها، فإن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتطلب إلى جانب اعتراف الدولة بها، اتخاذ خطوات محددة لتحقيقها تدريجيا من خلال برامج وسياسات متنوعة تظهر آثارها على المدى البعيد. ولقد تعرض العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على سبيل المثال، بشيء من التفصيل للإجراءات غير التشريعية بالنظر لطبيعة الحقوق الواردة فيه، ومثال ذلك إشارة العهد إلى اتخاذ الدول الأطراف برامج وسياسات ووسائل للإرشاد والتدريب الفني في سبيل تأمين الحق في العمل.²³⁵ واتخاذها خطوات لتكفل لكل فرد مستوى معيشيا كافيا لنفسه ولعائلته بما في ذلك الغذاء المناسب والملبس والسكن، وأنه ومن أجل تأمين الحق في الغذاء ينبغي للدول الأطراف في العهد أن تنفذ برامج محددة من أجل تحسين الإنتاج وحفظ وتوزيع الأغذية²³⁶ وتبدو أهمية الإجراءات غير التشريعية في ضوء علاقتها بالواقع الفعلي لحقوق الإنسان في الدول لأنه «... لا يكفي بطبيعة الحال أن تعلن حقا للمواطنين لكي يتسنى لهم مزاولته، فكثيرا ما تحول بين معظم المواطنين وهذه الحقوق حوائل هائلة لا بد من قوة الدولة، عن طريق الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية، لإزالتها».²³⁷ كما تتضح أهمية الإجراءات غير التشريعية في المجال الاقتصادي على وجه الخصوص حيث تنعكس حالة الفقر والآثار السلبية لبرامج الإصلاح الهيكلي على قدرة غالبية سكان العالم النامي في الحصول على الحد الأدنى من الغذاء والتعليم والسكن والصحة، الأمر الذي يستدعي تنفيذ برامج للوفاء بالاحتياجات الأساسية للأفراد، من ناحية، وضرورة إشراكهم في صنع سياسات وخطط التنمية وتنفيذها لتعبر عن احتياجاتهم ولضمان نجاحها في

235 انظر الفقرة (2) من المادة (6) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مرجع سابق.

236 انظر الفقرة (1) من المادة (11) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق نفسه.

237 أ.د. أحمد خليفة، في المسألة الاجتماعية، دار المعارف، مصر، 1972، ص 65.

تحقيق الأهداف المرجوة، من ناحية أخرى²³⁸.

وتشمل عملية الرصد، الإطار القانوني لحماية حقوق الإنسان الذي يتضمن، فيما يتضمنه، الآتي:

- أحكام الدستور والتشريعات والنظم الإدارية والقضائية والبرلمانية ومدى الحماية التي تكفلها هذه النظم لحقوق الإنسان: المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- الوضع بالنسبة إلى اتفاقيات حقوق الإنسان، الدولية والإقليمية، التي انضمت إليها الدولة ومدى اتساق التشريعات الوطنية مع هذه الاتفاقيات وغيرها من المعايير الدولية كذلك التي يتضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- مدى وفاء الدولة بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان بما في ذلك تقديم التقارير التي تتطلبها الأجهزة الإشرافية على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، التي أنشأت مثل هذه الأجهزة، بشأن تطبيق التزامات الدولة طبقاً لهذه الاتفاقيات، وبالمثل مدى تعاون الدولة مع آليات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان مثل آلية المراجعة الدورية في مجال حقوق الإنسان التي يطبقها مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.
- دور المؤسسات الوطنية المتخصصة والآليات الحكومية ذات الصلة بحقوق الإنسان في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.
- فاعلية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومدى تعاونها مع قوى المجتمع المختلفة خاصة المجتمع المدني.

Fantu Cheru, Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights. تقرير مقدم إلى لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، مستند رقم E/CN.4/199/50 في 1999/2/24.

- الوضع بالنسبة إلى المنظمات غير الحكومية من حيث الاعتراف بها ودورها في مجال حقوق الإنسان ومدى مشاركة المجتمع المدني في تعزيز وحماية حقوق الإنسان.
- وضع اتفاقيات حقوق الإنسان في النظام القانوني الوطني، ودور المحاكم في إنفاذ هذه الاتفاقيات.
- مدى استخدام القضاة والمحامين اتفاقيات حقوق الإنسان في عملهم.
- وسائل الانتصاف المتاحة في حالة الادعاء بوجود انتهاكات لحقوق الإنسان والنظم المتاحة لتقديم الجبر والتعويض والمساعدة القضائية.
- دراسة ومراجعة التحفظات على اتفاقيات حقوق الإنسان - إن وجدت - وأثر مثل هذه التحفظات في الوفاء بالتزامات الدولة في إطار هذه الاتفاقيات.
- وتشمل عملية الرصد والتقييم، أيضا، السياسات والبرامج المتبعة من قبل السلطات المعنية، في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، ومن ذلك:
- السياسات والبرامج التنموية المرتكزة على احترام حقوق الإنسان، والتعريف بالتزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان، وسبل الانتصاف المتاحة، ومدى تطبيق التوصيات الصادرة عن الأجهزة الإشرافية في مجال حقوق الإنسان على المستويين الدولي والإقليمي²³⁹ والتطبيقات القضائية الناجزة في مجال العدالة.
- رصد الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ومن ذلك على سبيل المثال أوضاع الاقتصاد من حيث النمو، وظروف العمل ومعدلات البطالة، والخدمات الصحية والتعليمية والثقافية، وعمل النظام السياسي من

239 تشمل هذه الأجهزة، أساسا، هيئات المعاهدات المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان وتوصيات مجلس حقوق الإنسان الخاصة بالمراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان.

حيث المشاركة العامة في الانتخابات ودور المجالس النيابية والبلدية في تعزيز احترام وحماية حقوق الإنسان ومشاركة النقابات ومجتمعات الأعمال والإعلام والمنظمات غير الحكومية في هذا الشأن، وتوافر برامج لإشاعة ثقافة حقوق الإنسان ومدى فاعلية هذه البرامج.

والخلاصة أن عملية الرصد والتقييم ينبغي أن تتوجه إلى تحديد الهياكل الأساسية، القانونية وغير القانونية، والسياسات والبرامج ذات الصلة بتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وجوانب القوة والضعف فيها وأثرها على أرض الواقع في التمتع الفعلي بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية،²⁴⁰ والتقدم المحرز في هذا الشأن. وبطبيعة الحال فإن هذه العملية تتحدد، من ناحية، بحدود ولاية المؤسسة المنصوص عليها في الأداة القانونية المنشئة لها، ومن ناحية أخرى، بالأهداف الواقعية التي تعمل المؤسسة على تحقيقها.

وفي إطار ما سبق يمكن للمؤسسة الوطنية أن تحدد أولوياتها وأنشطتها وأن تتقدم بالتوصيات ذات الصلة إلى الجهات المعنية كافة، سواء في إطار السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية أو المؤسسات القومية المتخصصة أو منظمات المجتمع المدني، وتتضمن التوصيات التي يمكن أن تتقدم بها المؤسسة الوطنية، فيما تتضمنه، التوصية ب:

- تعديل التشريعات القائمة أو اقتراح تشريعات جديدة لضمان احترام حقوق الإنسان، وضمان اتساق التشريعات القائمة مع المعايير التي تتضمنها الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان التي انضمت إليها الدولة.
- دعم سياسات وبرامج الحكومة في مجال حقوق الإنسان بما في ذلك اقتراح

240 انظر في تفاصيل متعلقة بعملية الرصد والتقييم، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (1)، التنقيح رقم (1)، مرجع سابق، ص 124 - 136.

سياسات وبرامج جديدة أو تعديل السياسات والبرامج القائمة.

- تحسين أو تعديل الإجراءات الإدارية خاصة المتعلقة بإنفاذ القانون والإجراءات القضائية على النحو الذي يسهم في كفاءة احترام حقوق الإنسان.
- الانضمام إلى اتفاقيات دولية جديدة في مجال حقوق الإنسان، أو النظر في سحب التحفظات التي ربما تكون الدولة قد أوردتها على هذه الاتفاقيات.
- الالتزام بما تتطلبه اتفاقيات حقوق الإنسان من تقديم تقارير أو متابعة تنفيذ توصيات الجهات الإشرافية على تطبيق هذه الاتفاقيات أو نشر هذه التقارير والتوصيات والتعريف بها.
- العمل على أن تعكس التقارير التي تقدمها الدولة للهيئات الإشرافية تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان، وضع حماية حقوق الإنسان من الناحية القانونية والناحية الفعلية.
- الدعوة لإيلاء الاهتمام اللازم بقضايا إقليمية ودولية في مجال حقوق الإنسان مثل قضايا اللاجئين والعمالة الوافدة والمهاجرة.
- إعداد وتنفيذ الخطط الوطنية في مجال حقوق الإنسان.
- التوصية بالتنسيق المناسب بين جهات حكومية أو غير حكومية فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ أنشطة من شأنها دعم احترام حقوق الإنسان.
- الاهتمام بسياسات وممارسات القطاع الخاص ذات التأثير في حقوق الإنسان ولاسيما بالنسبة إلى حقوق المرأة والعمالة الوافدة.
- اتخاذ الإجراءات المناسبة بالنسبة إلى الشكاوى والحالات الخاصة بادعاءات انتهاك حقوق الإنسان إذا كان ذلك ضمن ولاية المؤسسة الوطنية.

والمتصور أن عملية الرصد، بما فيها الحصول على المعلومات اللازمة لتقييم وضع حقوق الإنسان، ستتم بالتعاون، أساساً، مع الأجهزة المعنية في الدولة التي يتوافر لديها المعلومات ذات الصلة، كما يمكن للمؤسسة أن تستخدم استمارات استطلاع رأي أو طلب معلومات موجهة للأفراد ومنظمات المجتمع المدني. وكما تكون عملية الرصد متصلة بالأطر الرئيسية الخاصة بتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان فإنها يمكن أيضاً أن تتصل بأوضاع خاصة بأي ادعاءات بانتهاك لحقوق الإنسان. وبناء على عمليات الرصد والتقييم يتم تقديم المشورة والتوصيات بمراعاة صلاحيات المؤسسة الوطنية ومسئوليات الجهات التي ستقدم إليها المشورة والتوصيات ونطاق عملها.

ولا شك أن التقرير السنوي الذي تعده المؤسسة عن أعمالها سيكون إطاراً رئيسياً للتوصيات بالإضافة إلى أي تقارير فرعية صادرة عن المؤسسة أو مراسلات ذات صلة بمجال عمل المؤسسة. وفي هذا الشأن نشير، مجدداً، إلى أن «مبادئ باريس» نصت على حق المؤسسة في «في تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير، على أساس استشاري، إلى الحكومة والبرلمان وأي جهاز آخر مختص، سواء بناء على طلب السلطات المعنية أو باستخدام حقها في الاستماع إلى أي مسألة من دون الإحالة إلى جهة أعلى، بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، «وحقها» في نشر هذه الفتاوى والتوصيات والمقترحات.»²⁴¹، كما أشارت «مبادئ باريس» إلى أنه للمؤسسة «أن تخاطب الرأي العام مباشرة أو من خلال أي جهاز صحفي، ولا سيما للتعريف بأرائها وتوصياتها»²⁴².

241 الاختصاصات والمسئوليات، والمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية. (3-أ).

242 وسائل التشغيل، (ج)، المرجع السابق نفسه.

المطلب الثاني

الإسهام في التعريف بحقوق الإنسان والترويج لها وإشاعة

ثقافة حقوق الإنسان

يعد التعريف بحقوق الإنسان: أنواعها ومضمونها ووسائل ضمانها وحمايتها سبيلا رئيسا لتشجيع احترام وحماية هذه الحقوق، وتبدو أهمية التعريف بحقوق الإنسان باعتباره الوسيلة التي يتعرف بها الفرد، أساسا، إلى أن له حقوقا وأهمية هذه الحقوق، وكيفية استخلاصها والدفاع عنها، إذ لا معنى لهذه الحقوق إذا لم يكن الفرد على علم بها وبالوسائل الشرعية المتاحة للدفاع عنها ومسئولية الدولة كضامن لهذه الحقوق.

وقد أشارت «مبادئ باريس» إلى بعض عناصر التعريف بحقوق الإنسان والترويج لها التي تتمثل، على سبيل المثال، في «المساعدة على إعداد البرامج المتعلقة بتدريس حقوق الإنسان والبحوث المتصلة بها، والمشاركة في تنفيذها في المدارس والجامعات والأوساط المهنية»²⁴³ و«الإعلان عن حقوق الإنسان والجهود المبذولة لمكافحة جميع أشكال التمييز، ولاسيما التمييز العنصري، عن طريق الإعلام والتثقيف وباستخدام جميع أجهزة الصحافة»²⁴⁴.

وأشارت المعاهدات الدولية إلى جوانب تتعلق بثقافة حقوق الإنسان، ومن ذلك على سبيل المثال:

- المادة (26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على أن التعليم يجب أن يستهدف «التنمية الكاملة لشخصية الإنسان وتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، كما يجب أن يعزز التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الأمم وجميع الفئات العنصرية أو الدينية، وأن يؤيد الأنشطة التي

243 فقرة (3)، (و)، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (134/48)، مرجع سابق.

244 فقرة (3)، (ز)، المرجع السابق نفسه.

تضطلع بها الأمم المتحدة لحفظ السلام».

• المادة (13) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنص على أن «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل فرد في التربية والتعليم. وهي متفقة على وجوب توجيه التربية والتعليم إلى الإنماء الكامل للشخصية الإنسانية والحس بكرامتها وإلى توطيد احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية».

• المادة (10) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تنص على أن «تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة لكي تكفل للمرأة حقوقاً مساوية لحقوق الرجل في ميدان التعليم».

• المادة (29) من اتفاقية حقوق الطفل التي تنص على أن توافق الدول الأطراف على أن يكون تعليم الطفل موجهاً نحو:

(أ) تنمية شخصية الطفل ومواهبه وقدراته العقلية والبدنية إلى أقصى إمكاناتها.
(ب) تنمية احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والمبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة.

(ج) تنمية احترام ذوي الطفل هويته الثقافية ولغته وقيمة الخاصة، والقيم الوطنية للبلد الذي يعيش فيه الطفل والبلد الذي نشأ فيه في الأصل، والحضارات المختلفة عن حضارته.

(د) إعداد الطفل لحياة تستشعر المسؤولية في مجتمع حر، بروح من التفاهم والسلم والتسامح والمساواة بين الجنسين والصدقة بين جميع الشعوب والجماعات الإثنية والوطنية والدينية والأشخاص الذين ينتمون إلى السكان الأصليين.

(هـ) تنمية احترام البيئة الطبيعية».

• المادة (7) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تنص على أن «تتعهد الدول الأطراف بأن تتخذ تدابير فورية وفعالة، ولاسيما في ميادين التعليم والتربية والثقافة والإعلام بغية مكافحة النعرات المؤدية إلى التمييز العنصري وتعزيز التفاهم والتسامح والصداقة بين الأمم والجماعات العرقية أو الإثنية الأخرى، وكذلك لنشر مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وإعلان الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وهذه الاتفاقية».

ولا شك أن مثل هذه الإشارات تنعكس، من ناحية، على مفهوم ثقافة حقوق الإنسان، ومن ناحية أخرى، على مسؤولية الدولة بمكوناتها كافة على الترويج لهذه الثقافة. ويشمل الترويج لحقوق الإنسان والتعريف بها إدماج مبادئ حقوق الإنسان في المناهج الدراسية، في المدارس والجامعات، واستخدام الوسائل الإعلامية المختلفة ولاسيما الصحافة والتلفزيون والإذاعة، من خلال البرامج المختلفة، وبالأساليب المناسبة، والدراما السينمائية، والمسرح، والأدب، ومختلف أشكال الفنون في التعريف بهذه الحقوق وتدعيم الوعي بها في أوساط الرأي العام. كما تعتبر البرامج التدريبية وورش العمل والندوات ولاسيما بالنسبة إلى المسؤولين عن التشريع والقضاء وإنفاذ القانون ومنظمات المجتمع المدني؛ كل في مجاله، وكذلك الدراسات والبحوث، ونشر الوثائق والتقارير والمطبوعات والنشرات المتعلقة بحقوق الإنسان، أدوات رئيسية في عملية الترويج لاحترام وحماية حقوق الإنسان.

ويمكن، للمؤسسات الوطنية، في مجال التعريف بحقوق الإنسان والترويج لها، الاستفادة من الأمم المتحدة ووكالاتها الدولية المتخصصة خاصة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، والجامعة العربية، بما في ذلك الحصول على المساعدات الفنية المتاحة لدى هذه المنظمات واستخدام مطبوعاتها وذلك

بالإضافة إلى استخدام المطبوعات والموارد المتاحة لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان²⁴⁵.

ويلزم، بطبيعة الحال، أن تتعاون المؤسسات الوطنية، في هذا الشأن، مع الجهات ذات الصلة على المستوى الوطني، سواء كان رسمية أو غير رسمية، وعلى وجه الخصوص، مع المجتمع المدني ولاسيما المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والجمعيات المهنية وذلك للتعريف، على وجه الخصوص بـ:

- التشريعات الوطنية، والإجراءات الإدارية والقضائية ذات الصلة بحقوق الإنسان، ووسائل الانتصاف والمساعدة القضائية.
- اتفاقيات حقوق الإنسان، والتقارير التي تقدمها الدولة بشأن تطبيق هذه الاتفاقيات إلى الأجهزة الإشرافية على تطبيقها وملاحظات هذه الأجهزة وتوصياتها.
- المؤسسات العامة والمتخصصة المعنية بحقوق الإنسان على مستوى الحكومة والسلطة التشريعية والقضائية والمجتمع المدني وكيفية الاستعانة بها.
- الآليات الإقليمية والدولية المتاحة لحماية حقوق الإنسان.

وبطبيعة الحال فإن المؤسسة الوطنية ستستعين بالتقنيات الملائمة للأنشطة المختلفة التي ستقوم بها في مجال الترويج لحقوق الإنسان بحسب الجمهور المستهدف، الذي يتفاوت بين مسؤولي إنفاذ القانون وبين الرأي العام، وبحسب الأنشطة المتخصصة والأنشطة العامة وبحسب الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية

245 انظر على سبيل المثال، عناصر استراتيجية شاملة لمنظمة اليونسكو في مجال حقوق الإنسان، المجلس التنفيذي لليونسكو، مستند 165EX/10، باريس، 20 سبتمبر 2002، والخطة العربية للتربية على حقوق الإنسان، الإطار العام للخطة، قرار مجلس الجامعة العربية على مستوى القمة بالرياض، رقم 391 د.ع، 2007/3/29. والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، المعدل رقم 12، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005.

والاجتماعية والثقافية، كما ستراعي المؤسسة أهمية التنسيق بينها وبين الجهات المعنية الرسمية وغير الرسمية لضمان تضافر الجهود لتحقيق الهدف المنشود ألا وهو إشاعة ثقافة حقوق الإنسان،²⁴⁶ بما فيها التأكيد، على وجه الخصوص، على:

- مبادئ حقوق الإنسان وانها تستهدف احترام الكرامة الإنسانية وانها ملزمة للدول قانونا، ومضمونة دوليا، ومنها الحق في الحياة، والحق في التمتع بحماية القانون على قدم المساواة مع الآخرين، والحق في شروط عمل مرضية والحق في التنمية.
- مفهوم التنمية الشاملة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأن الإنسان هو هدف التنمية ووسيلتها، وأن لكل فرد حقا قانونيا في التمتع بحقوق الإنسان وأن على الدولة واجبا قانونيا في الوفاء بهذه الحقوق في إطار التزاماتها الوطنية والدولية.
- مفهوم التقابل بين المطالبة بالحقوق والالتزام بالواجب، واحترام الآخرين والالتزام بسيادة القانون.
- مفهوم المواطنة والولاء للوطن ومحبته.
- مفهوم القيم والمعتقدات التي تقوم على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والتنمية الكاملة للشخصية الإنسانية وتعزيز قيم التفاهم والتسامح والمساواة والحرية والسلام.

246 مزيد من التفاصيل، انظر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4) التنقيح (1)، مرجع سابق، ص 65-84، العدد رقم (6) من سلسلة التدريب المهني في مجال حقوق الإنسان، دليل لتدريب المهنيين في مجال حقوق الإنسان، مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2000، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (12)، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005.

المطلب الثالث

اتخاذ الإجراءات الحمائية بالنسبة للإدعاءات الخاصة

بانتهاك حقوق الإنسان

أشارت «مبادئ باريس» إلى أنه من حق المؤسسة الوطنية تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير، إلى الحكومة والبرلمان وأي جهاز آخر مختص، سواء بناء على طلب السلطات المعنية أو باستخدام حقها في الاستماع إلى أي مسألة من دون الإحالة إلى جهة أعلى، بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، ويجوز للمؤسسة الوطنية أن تقرر نشر توصياتها ومقترحاتها²⁴⁷ بما في ذلك تلك المتعلقة

بـ:

- «أي حالة لانتهاك حقوق الإنسان تقرر (المؤسسة) تناولها»²⁴⁸.

- «حالات انتهاك حقوق الإنسان في أي جزء من البلد...»²⁴⁹.

وبعد أن قررت «مبادئ باريس» ما سبق، أشارت، في الجزء المعنون «مبادئ إضافية بشأن مركز اللجان ذات الاختصاصات شبه القضائية»، إلى الآتي:

«قد تخول المؤسسة الوطنية سلطة تلقي وبحث الشكاوى والالتماسات المتعلقة بحالات فردية. ويمكن عرض القضايا عليها بواسطة الأفراد، أو ممثليهم، أو أطراف ثالثة، أو منظمات غير حكومية أو جمعيات أو نقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية. وفي تلك الظروف، ومن دون الإخلال بالمبادئ المبيّنة أعلاه المتعلقة بالاختصاصات الأخرى للجان، يجوز أن تستند الأعمال التي تكلف بها إلى المبادئ التالية:

(أ) التماس التسوية الودية عن طريق المصالحة أو - مع الالتزام بالحدود المقررة

247 الاختصاصات والمسؤوليات، فقرة (3-أ)، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية،، مرجع سابق.

248 الفقرة (3-أ-2) المرجع السابق نفسه.

249 الفقرة (3-أ-4) المرجع السابق نفسه.

قانوننا- عن طريق قرارات ملزمة، أو- عند الاقتضاء- باللجوء إلى السرية.

(ب) إخطار مقدم الالتماس بحقوقه، ولاسيما بسبل الانتصاف المتاحة له، وتيسير وصوله إليها.

(ج) الاستماع إلى أي شكاوى أو التماسات أو إحالتها إلى أي سلطة أخرى مختصة مع الالتزام بالحدود المقررة قانونا.

(د) تقديم توصيات إلى السلطات المختصة، ولاسيما باقتراح تعديلات أو إصلاحات للقوانين واللوائح والممارسات الإدارية، وخاصة عندما تكون هي مصدر الصعوبات التي يواجهها مقدمو الالتماسات لإثبات حقوقهم».

ومنطوق «مبادئ باريس» على هذا النحو يعني التفرقة بين أي حالة لانتهاك حقوق الإنسان تقرر المؤسسة تناولها، وتوجيه الانتباه إلى حالات انتهاك حقوق الإنسان في أي جزء من الدولة، حيث يكون للمؤسسة تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير بشأن هذه الحالات، على أساس استشاري، وبين بحث شكاوى والتماسات متعلقة بحالات فردية وفي هذه الحالة يكون للمؤسسة اختصاصات شبة قضائية quasi-judicial بالاضافة إلى صلاحيات تقديم الاقتراحات والتوصيات.

وتعني التفرقة المذكورة، أيضا، أن «مبادئ باريس» أشارت إلى، أن تناول المؤسسة الوطنية لحالات انتهاكات حقوق الإنسان، هو اختصاص للمؤسسات الوطنية كافة التي تتصرف إليها هذه المبادئ، بينما أن اختصاص المؤسسة يبحث الشكاوى الالتماسات المتعلقة بحالات فردية هو اختصاص اختياري يتوقف على الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة، فإذا منحت الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة مثل هذا الاختصاص للمؤسسة، فيكون للمؤسسة، حينئذ، ممارسة الاختصاص المذكور، وإن لم يكن الأمر كذلك فلا يحق للمؤسسة ممارسة مثل هذا الاختصاص.

وفي إطار ما سبق نعرض للإجراءات الحمائية بالنسبة إلى الادعاءات الخاصة

بانتهاك حقوق الإنسان في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: شكاوى حقوق الإنسان المتعلقة بحالات فردية.

الفرع الثاني: حالات انتهاك حقوق الإنسان.

الفرع الأول

شكاوى حقوق الإنسان المتعلقة بحالات فردية

أوضحت «مبادئ باريس» أن إجراء الشكاوى المتعلقة بحالات فردية هو إجراء اختياري، بمعنى أن الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة قد تسمح للمؤسسة بتلقي مثل هذه الشكاوى والتعامل معها، فإن كان الأمر كذلك فقد حددت «مبادئ باريس» من له حق الشكاوى، والمبادئ التي يمكن أن تراعيها المؤسسة عند تناولها مثل هذه الشكاوى، وإطار التوصيات التي تسفر عن بحث هذه الشكاوى، والالتزامات.

والملاحظ أن «مبادئ باريس» لم تفصّل كثيرا الجوانب التي أشارت إليها فيما يتعلق بالشكاوى الفردية وهو ما يعني أن الأداة القانونية التي قد تعطي المؤسسة الحق في بحث الشكاوى الفردية ينبغي أن تتعرض لأساسيات مثل هذه التفاصيل لأهميتها، وإن لم تفعل الأداة القانونية ذلك فمن المتصور أن تقوم المؤسسة بالاستفادة من الممارسات الخاصة ببحث مثل هذه الشكاوى في الإطارين الوطني والدولي على أن تكون مثل هذه الاستفادة في إطار ما نصت عليه الأداة القانونية التي خولت المؤسسة حق بحث الشكاوى مع الاسترشاد «بمبادئ باريس» إن لزم الأمر. ونعرض في الفقرات التالية لجوانب بحث الشكاوى الفردية في إطار ما نصت عليه، أساسا، «مبادئ باريس».

أولا: حق الشكاوى:

يمارس الحق في تقديم شكوى أو التماس، الأفراد الذين يدعون انتهاك حقوقهم، أو من يمثلهم قانونا. وتعنى هذه الإشارة أن مجموعة من الأفراد لا يستطيعون ممارسة الحق في الشكاوى حيث تتعلق الشكاوى بحالات فردية. وتشير ممارسات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المشرفة على تطبيق البروتوكول الاختياري - الخاص

بالشكاوى - الملحق بالعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، إلى أن طرفاً ثالثاً، كما ورد في «مبادئ باريس»، يمكن أن يمارس هذا الحق نيابة عن الضحية إن كان الأخير ليس في استطاعته أن يقدم الشكوى بنفسه، بسبب خارج عن إرادته، أو أن ينب عنه من يمثله. وفي هذه الحالة يتعين على الطرف الثالث، من ناحية، أن يثبت عدم استطاعة الضحية ممارسة حق الشكوى بنفسه، ومن ناحية أخرى، أن لديه ما يبرر التقدم بالشكوى نيابة عن الضحية كصلة القربى الوثيقة مثلاً.²⁵⁰

ويمكن أيضاً، في إطار «مبادئ باريس»، أن يتقدم بالشكوى اللتماسات المتعلقة بحالات فردية «منظمات غير حكومية أو رابطات أو نقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية»²⁵¹. وتقديرنا أن، هؤلاء سيمكنهم التقدم بمثل هذه الشكاوى نيابة عن الضحايا لعجز هؤلاء عن التقديم بالشكوى أو بالنظر للظروف المحيطة بالشاكي وموضوع الشكوى.

وفي كل الأحوال فإن الشكوى، أو اللتماس، ينبغي أن توضح بجلاء ما هو الحق أو الحقوق المعتبرى عليها، وأن هذا الاعتداء يتناقض مع التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان، والمعلومات ذات الصلة في هذا الشأن وما يساندها من وثائق بما في ذلك أي بيانات قد تشير إلى إجراءات أخرى قضائية أو غير قضائية قد تم اتخاذها بشأن موضوع الشكوى. وبناء على ما سبق، وغير ذلك من معلومات متاحة من سؤال الشاكي والمشكو في حقه أو غير هذا من مصادر، تقرر المؤسسة مقبولية الشكوى من عدمها.

ثانياً: المبادئ التي تستند إليها المؤسسة في فحص الشكوى وتحقيقتها:

1- الاستماع إلى أي شكاوى أو التماسات أو إحالتها إلى أي سلطة مختصة أخرى

250 انظر، الدكتور عبدالرحيم محمد الكاشف، الرقابة الدولية على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 404 - 413.

251 مبادئ إضافية بشأن مركز اللجان ذات الاختصاصات شبه القضائية، مرجع سابق.

مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً: ²⁵²

في «إطار مبادئ باريس»، إذا وافقت المؤسسة على مقبولية الشكوى أو الالتماس فإنها إما أن تبحث الشكوى أو الالتماس لتصل من خلال مثل هذا البحث إلى توصية مناسبة، وإما تقرر إحالة الشكوى إلى أي سلطة أخرى وذلك في إطار التزام المؤسسة بالحدود المقررة قانوناً، فالمؤسسة ليست، مثلاً، سلطة قضائية، ومن ثم إذا تبين لها من البحث أن القضاء هو الجهة المختصة بتناول موضوع الشكوى طبقاً للقانون، فإنها لا تملك أن تتعرض لموضوع الشكوى وبالتالي فإنها توصي بإحالتها إلى الجهة المختصة سواء كانت سلطة قضائية أو غيرها.

إذا قررت المؤسسة التعرض للشكوى بالبحث فإنها تجري تحقيقاً موسعاً بشأن الشكوى مستعينة بذلك بصلاحياتها المشار إليها في «وسائل التشغيل» المنصوص عليها في «مبادئ باريس»، ومن ذلك «أن تستمع إلى أي شخص وأن تحصل على أي معلومات وأي وثائق لازمة لتقييم الحالات التي تدخل في نطاق اختصاصها» ²⁵³ ومستعينة، أيضاً، بصلاحياتها المقررة في الأداة القانونية المنشئة لها، وعلى المؤسسة - على أي حال - أن تراعي، في تناولها للشكوى، الإجراءات التي تكون في إطار القانون والتي تكفل العدالة.

ومن المتصور أن تقرر المؤسسة ذات الصلاحيات شبة القضائية، الإطار العام لإجراءات التحقيق التي سوف تتبعها لبحث الشكاوى المقبولة ومن ذلك إجراءات استدعاء أطراف الشكوى والشهود والاستعانة بالخبراء إذا لزم الأمر، وجمع الأدلة، ونطاق السرية.

وبناء على ما تجرّبه المؤسسة من تحقيق، تصل إلى قرار بشأن وجود انتهاك

252 فقرة (ج)، المرجع السابق نفسه.

253 وسائل التشغيل، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية فقره (ب)، مرجع سابق.

لحقوق الإنسان من عدمه. وفي حالة وجود انتهاك فقد تقرر المؤسسة كيفية تعويض الضحية وحدود هذا التعويض، وقد يتطلب الأمر تمكين الضحية من رفع دعوى قضائية لاستكمال سبل الانتصاف المتاحة له.

2- التماس التسوية الودية عن طريق المصالحة أو - مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً - عن طريق قرارات ملزمة، أو - عند الاقتضاء - باللجوء إلى السرية:²⁵⁴

قد تقرر المؤسسة ملاءمة التسوية الودية لموضوع الشكوى أو الالتماس عن طريق المصالحة أو الوساطة والتوفيق بين أطراف الشكوى؛ فمثل هذه السبل قد تكون أكثر فاعلية ومرونة وسرعة في تحقيق العدالة بدلاً من اللجوء إلى المحاكم وما تعنيه، عادة، من تعقيدات إجرائية وما تستغرقه من وقت لتسوية المنازعات.²⁵⁵

3- إخطار مقدم الالتماس بحقوقه ولاسيما بسبل الانتصاف المتاحة له وتيسير وصوله إليها:²⁵⁶

وفي كل الأحوال يتعين على المؤسسة أن تخطر مقدم الشكوى بحقوقه وسبل الإنصاف المتاحة له، وأن تعمل على مساندته وتيسير وصوله إليها وبما تنتهي إليه إذا كانت هي من تولت تسوية موضوع الشكوى.

4- تقديم التوصيات:

بالإضافة إلى القرارات الفردية التي قد تتخذها المؤسسة تجاه الشكوى سواء بالقبول أو الرفض أو بالتوصية بتسوية محددة للشكوى، فإن المؤسسة يمكنها أن تقوم بتقديم «توصيات إلى السلطات المختصة، ولاسيما باقتراح تعديلات أو إصلاحات للقوانين

254 فقرة (أ)، مبادئ إضافية بشأن مركز اللجان ذات الاختصاصات شبه القضائية، مرجع سابق.

255 انظر في السبل البديلة لحل المنازعات، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4) التنقيح رقم (1)، مرجع سابق، ص 105 - 109.

256 مبادئ إضافية بشأن مركز اللجان ذات الاختصاصات شبه القضائية، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، مرجع سابق، فقرة (ب).

والأنظمة والممارسات الإدارية، وبصفة خاصة عندما تكون هي مصدر الصعوبات التي يواجهها مقدمو الالتماسات لإثبات حقوقهم»²⁵⁷. ومن التوصيات التي يمكن أن تطرحها المؤسسة الوطنية على السلطات المعنية تلك المتعلقة بكيفية تمكين المؤسسة من رفع دعاوى أمام القضاء، إذا تطلب الأمر، أو الظهور أمام المحكمة أثناء نظر الدعوى، أو تقديم مذكرات قانونية قد تخدم المحكمة في نظر الدعوى وهو ما يطلق عليها مذكرات صديقة للمحكمة *Amicus Curea*²⁵⁸.

257 فتره (د)، المرجع السابق نفسه.

258 عادة ما تتطلب قواعد إجراءات اللجوء إلى المحاكم أن يكون الشخص صاحب مصلحة في الدعوى من حيث وقوع ضرر محقق عليه أو إمكانية حدوث مثل هذا الضرر، ومن ثم قد يمكن النظر في تعديل هذه القواعد بما يسمح للمؤسسة باللجوء إلى المحاكم كصاحبة مصلحة، مثل ضرورات التدخل لحماية حقوق الأفراد، كما قد يمكن النظر في السماح للمؤسسة بتقديم مذكرات صديقة للمحكمة *Amicus Curea*، وهي المعروفة لدى بعض النظم القانونية، التي تسمح لشخص ما غير طرف في الدعوى بأن يلجأ للمحكمة، أو تطلب منه المحكمة، بسبب الأهمية الكبيرة لموضوع الدعوى بالنسبة له، أن يقدم - كصديق للمحكمة - مذكرة شارحة بخصوص موضوع الدعوى إلى المحكمة، الأمر الذي يساعد المحكمة أثناء نظر موضوع الدعوى.

الفرع الثاني

حالات انتهاك حقوق الإنسان

على عكس تحديد إطار الحالات الفردية التي قد يكون للمؤسسة الوطنية بحثها في إطار الأداة القانونية المنشئة لها، أشارت «مبادئ باريس»، بشكل عام «إلى حق المؤسسة في أن تقرر بحث» أي حالة لانتهاك حقوق الإنسان²⁵⁹ وحقها في «توجيه انتباه الحكومة إلى حالات انتهاك حقوق الإنسان في أي جزء من البلد»²⁶⁰ وهذه الصياغة الفضفاضة تفتح المجال لتساؤلات عديدة بشأن المقصود «بحالة» و«حالات» انتهاك حقوق الإنسان. وفي تقديري أن هذه الصياغة في حاجة إلى المزيد من التدقيق والضبط من حيث المفهوم ومن حيث إجراءات التعامل مع مثل هذه الحالات.

ويشير بعض أدبيات الأمم المتحدة إلى أن هذه الحالات تتعلق بحوادث محددة تعكس انتهاكا لحقوق الإنسان أو سوء المعاملة، مثلا، في أماكن الاحتجاز.²⁶¹ وهناك قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 1503 الصادر في 27 مايو عام 1970 الذي سمح للجنة حقوق الإنسان بتلقي الشكاوى إذا كانت هذه الشكاوى تشير إلى أوضاع تشهد انتهاكات خطيرة وواسعة ومستمرة لحقوق الإنسان.

وإزاء عدم تحديد «مبادئ باريس»، بوضوح، للمقصود «بحالة» أو «حالات» انتهاك حقوق الإنسان، فإن المؤسسات الوطنية عليها أن تستفيد من أدبيات وممارسات الأمم المتحدة إذا لزم الأمر في هذا الشأن، كما يمكن لهذه المؤسسات المبادرة إلى التصدي لبحث أي ادعاءات بشأن مثل هذه الانتهاكات، وفي هذا الإطار فإنه

259 الاختصاصات والمسؤوليات، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، الفقرة (3-أ-2)، مرجع سابق.

260 المرجع السابق نفسه، (الفقرة 3-أ-4).

261 انظر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4)، التنقيح رقم (1)، مرجع سابق، ص 41.

من الأهمية بمكان أن تضع المؤسسة الوطنية قواعد واضحة بشأن رصد أوضاع حقوق الإنسان على أرض الواقع، وأن يكون هذا الرصد بمثابة إنذار مبكر تجاه وقوع أي انتهاكات لحقوق الإنسان، وأن يكون لديها آلياتها لعملية الرصد هذه، وأن تفتح الباب لتدفق المعلومات تجاهها بشأن مثل هذه الادعاءات، وأن تقوم بإجراء التحريات اللازمة في هذه الشأن بالتنسيق مع الجهات الرسمية وغير الرسمية.

ومن الضروري أن تضبط التفاصيل المتعلقة بمهام المؤسسات الوطنية أو اللجان بالنسبة إلى حالات انتهاك حقوق الإنسان، الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة أو اللائحة التنفيذية لها أو قواعد إجرائية معلنه وواضحة، وذلك لتيسير أداء المؤسسة لعملها في هذا الشأن، من ناحية، ومنع إساءة استخدام صلاحيات المؤسسة في هذا الشأن من أي مصدر كان.

وترتبط صلاحيات المؤسسة بالنسبة إلى بحث حالات انتهاك حقوق الإنسان، إلى حد كبير بالإجراءات الأخرى التي قد تتخذها المؤسسة، في إطار الصلاحيات المخولة لها، ومن ذلك زيارة أماكن احتجاز الأفراد وذلك لحماية الأشخاص المعتقلين أو المسجونين في إطار المعايير الدولية المعترف بها بما في ذلك اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة²⁶² والبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة،²⁶³ إذ تشكل هذه الإجراءات مصدرا مهما للمعلومات التي يمكن أن تكون مؤشرا لوجود «حالة» أو «حالات» انتهاك لحقوق الإنسان.

كما ترتبط ممارسة المؤسسة اختصاصها المتعلق ببحث حالات انتهاك حقوق الإنسان، ببحث الشكاوى الفردية المتضمنة ادعاءات بانتهاك لحقوق الإنسان، إذ

262 انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46/39 في 10 ديسمبر 1984، مرجع سابق.

263 انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 199/57 في 18 ديسمبر 2002، مرجع سابق.

إن هذه الشكاوى يمكن أن تكون، أيضا، من حيث العدد أو الموضوع، مؤشرا لوجود «حالات» لانتهاك حقوق الإنسان، ومن ثم تستطيع المؤسسة من خلال الإجراءات التي اعتمدها لإجراء الرصد والتحري، أن توجه عنايتها لهذه الحالات. وفي ضوء ما سبق تستطيع المؤسسة أن تتقدم بتوصياتها للجهات المعنية بشأن أي إجراءات وقائية أو علاجية للتعامل مع «حالة» أو «حالات» انتهاك لحقوق الإنسان، وفي إطار من التكامل بين أنشطة المؤسسة المتعلقة بالرصد والتثقيف والحماية²⁶⁴.

264 لمزيد من التفاصيل بشأن الإجراءات الحمائية بالنسبة إلى الادعاءات الخاصة بانتهاك حقوق الإنسان، انظر، على وجه الخصوص، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4)، التفتيح رقم (1)، مرجع سابق ص 85-114، UNDP - OHCHR TOOLKIT، مرجع سابق، ص 183 - 185، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية، مرجع سابق، ص 49 - 61.

المطلب الرابع

التعاون الوطني والدولي في مجال حقوق الإنسان

شجعت الأمم المتحدة إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتكون رافدا رئيسيا لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، ولا يتحقق ذلك بنجاح إلا من خلال قيام المؤسسة، من ناحية، بالتعاون مع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وطنيا، ومن ناحية أخرى، بالتعاون الدولي مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية وكذلك مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ونعرض لهذين التعاونين في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: التعاون الوطني.

الفرع الثاني: التعاون الدولي.

الفرع الأول التعاون الوطني

المؤسسة الوطنية ما هي إلا أحد الفاعلين، على المستوى الوطني، لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، ولا يتسنى لها تحقيق أهدافها بدون التعاون والتنسيق مع الفاعلين الآخرين، الحكوميين وغير الحكوميين، ونعرض لجوانب من هذا التعاون على النحو الآتي:

أولاً: التعاون مع السلطة التنفيذية:

يشكل التعاون مع السلطة التنفيذية ركيزة أساسية لعمل المؤسسة، فالحكومة هي التي تنشئ المؤسسة الوطنية، وتوفر لها الموارد المالية والبشرية الأساسية لعملها. والمؤسسة الوطنية وإن كانت مستقلة عن الحكومة فإن تعاونها مع الحكومة هو أمر ضروري لنجاح مهامها، فالإدارات والجهات التنفيذية هي مصدر رئيسي للمعلومات التي تسعى المؤسسة إلى الحصول عليها لرصد وتقييم أوضاع حقوق الإنسان في الدولة، وتوصيات المؤسسة تتوجه بشكل أساسي للحكومة ومن ثم فإن كفاءة علاقات عمل وثيقة مع الحكومة من شأنها أن تدعم عمل المؤسسة، من ناحية، وتساند الحكومة، من ناحية أخرى، في أنشطتها المتعلقة بحقوق الإنسان.

وتتضح أهمية التعاون والتنسيق مع الحكومة، على سبيل المثال، في التعاون مع وزارات التعليم والإعلام والثقافة في تخطيط وتنفيذ الأنشطة ذات الصلة بالترويج لثقافة حقوق الإنسان من خلال برامج التعليم والفعاليات الثقافية والفنية.

وبالمثل فإن التعاون مع الجهات المعنية بإنفاذ القانون وتطبيقه، في مجال التدريب على مبادئ حقوق الإنسان، بشكل عام وبشكل متخصص، فيما يتعلق بأنشطة وعمل هذه الجهات أمر ضروري لتمكين منتسبي هذه الجهات من أداء أعمالهم في إطار

احترام حقوق الإنسان. وتقوم المؤسسات، على سبيل المثال، في الإسهام في عمليات التدريب والتثقيف في مجالات:

- إنفاذ القانون فيما يتعلق بعمل الشرطة ولاسيما في مجال التعامل مع الجمهور والمعاملة في أماكن الاحتجاز.
- تدريب القضاة وأعاونهم في مجالات إقامة العدل وتيسير التعامل مع المتقاضين.
- الإسهام في التدريب الذي يستهدف منتسبي الإذاعة والتلفزيون ووسائل الإعلام الرسمية وغير الرسمية للتعريف بالواقع فيما يتعلق بحقوق الإنسان والإسهام بالمناقشة والرأي في اقتراح الحلول التي تساعد على مواجهة أوجه القصور في هذا الواقع والارتقاء به.

وتقوم المؤسسة، على سبيل المثال، بالتعاون مع الحكومة فتسهم في عملها بالتأثير في سياساتها وبرامجها المتعلقة بكفالة الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والثقافية وإعداد وتنفيذ الخطة أو الخطط الوطنية لحقوق الإنسان.

ولا شك أن كفالة علاقات تعاون متبادلة بين المؤسسة والحكومة أمر يسهل مهمة المؤسسة في التأثير في الحكومة لتنفيذ توصياتها ومتابعة مثل هذا التنفيذ، كما ييسر للمؤسسة الحصول على المعلومات المتاحة ذات الصلة بنشاط المؤسسة والمتاحة لدى السلطة التنفيذية، وتوفير الموارد المالية اللازمة لعمل المؤسسة. ومثل هذا التعاون ينبغي أن يتم مع عدم تقريظ المؤسسة في استقلاليتها.

ثانياً: التعاون مع السلطة التشريعية:

من مهام المؤسسة الوطنية إبداء الرأي والمشورة وتقديم التوصيات إلى السلطة التشريعية. وفي هذا الإطار فإن التعاون مع السلطة التشريعية أمر ضروري لنجاح المؤسسة في مجالات عديدة منها دور المؤسسة في استعراض التشريعات القائمة

واقترح تعديلها بحيث تتواءم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، أو اقترح مشروعات تشريعات جديدة، والتأثير الإيجابي في مواقف السلطة التشريعية تجاه سياسات وبرامج حقوق الإنسان، وكذلك التأثير الإيجابي في السلطة التشريعية لدعم دور المؤسسة الوطنية ذاتها سواء من حيث تأمين الموارد المالية الكافية لها أو مناقشة تقاريرها بشكل متعمق في البرلمان ومساندة توصياتها.

وفي إطار ما سبق فإن المؤسسة الوطنية تتحمل مسؤولية رئيسية في إقامة علاقات نشطة مع البرلمانين واللجان البرلمانية ذات المصلحة خاصة لجان حقوق الإنسان، إن وجدت، وذلك بهدف دعم مهام المؤسسة وتوصياتها.

ثالثاً: التعاون مع السلطة القضائية :

تتعاون المؤسسة الوطنية مع السلطة القضائية بهدف تأكيد سيادة القانون وحماية استقلالية السلطة القضائية و«كفالة توافق إقامة العدل مع معايير حقوق الإنسان وتوفير سبل انتصاف فعالة، وخصوصاً للأقليات والفئات الأشد حرماناً في المجتمع»²⁶⁵.

ويتم التعاون المذكور من خلال قنوات عديدة منها أنشطة التثقيف والتدريب في مجال حقوق الإنسان بالنسبة إلى القضاة والمحامين ووكلاء النائب العام وغيرهم من أعوان السلطة القضائية،²⁶⁶ والتشاور بشأن مدى إمكانية تقديم اقتراحات لمشروعات تعديل قوانين إجراءات المرافعات المدنية والإدارية بحيث تفتح المجال أمام المؤسسات الوطنية لتكون صاحبة مصلحة في إقامة دعاوى تتعلق بالادعاءات الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان أو السماح لهذه المؤسسات بالتدخل الانضمامي أو الهجومي، إذا لزم الأمر، في بعض الدعاوى المرفوعة أمام القضاء²⁶⁷، أو تقديم

265 المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4)، التنقيح رقم (1)، مرجع سابق، ص 138.

266 انظر المرجع السابق نفسه، ص 139.

267 من القواعد المعروفة في الإجراءات أمام المحاكم، قاعدة انه لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام المحاكم إلا إذا كان صاحب مصلحة، وفي إطار هذه القاعدة يمكن أيضاً لأصحاب المصالح أن يتدخلوا في دعوى قائمة سواء بالانضمام للمدعي أو المدعى عليه، أو عن طريق التدخل الهجومي أي المتدخل المستقل لطرح طلبات مستقلة عنهما.

المذكرات الصديقة Amicus Curea للمحكمة، التي أشرنا إليها من قبل، وذلك بهدف مساعدة المحكمة على تفهم بعض جوانب موضوع الدعوى من منطلق معايير حقوق الإنسان الوطنية والدولية.

ويرتبط بما سبق تشجيع القضاة والمحامين على تكثيف استعانتهم بالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والملزمة لدولهم ولاسيما من حيث الإشارة إليها استنادا إلى وضعيتها في البناء القانوني الوطني أو من حيث المعايير التي تتضمنها وتفسير وتطبيق القانون الوطني في ضوء هذه المعايير.

رابعا: التعاون مع المؤسسات الوطنية المتخصصة :

اشرنا، من قبل، إلى أن مفهوم المؤسسة الوطنية يتسع لتلك المؤسسات التي لديها ولاية واسعة في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وكذلك لتلك التي تنحصر ولاياتها في تشجيع احترام وحماية حقوق لفئة من السكان مثل المجالس أو المؤسسات المتعلقة بحقوق المرأة أو الطفل، أو في تناول موضوع معين مثل مؤسسات أمناء المظالم التي تعمل على حماية الأفراد ضد أي تعسف للإدارة. ومن الطبيعي أن تتعاون المؤسسة الوطنية مع هذه المؤسسات حيث إن هدفهم واحد من حيث حماية حقوق الإنسان، ومن حيث التأثير المتبادل لأنشطة هذه المؤسسات على تشجيع احترام وحماية هذه الحقوق. ولا شك أن مثل هذا التعاون يسهم في منع التكرار أو التعارض في أنشطة هذه المؤسسات، كما أنه يسهم في الاستفادة المتبادلة من الممارسات الجيدة في عمل هذه المؤسسات. ويمكن أن يكون التعاون بين هذه المؤسسات والمؤسسة الوطنية، على سبيل المثال، من خلال تبادل المعلومات، والقيام بأنشطة مشتركة في مجالات تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك عقد اجتماعات تشاورية بشأن القضايا أو الموضوعات، ذات الأهمية في مجال حقوق الإنسان.

خامسا : التعاون مع المجتمع المدني :

يشكل تعاون المؤسسة الوطنية مع مكونات المجتمع المدني، من منظمات غير حكومية، ونقابات، وجمعيات مهنية، ونواد، ومراكز الأبحاث، والإعلام، إطارا مهما يتعرف من خلاله المجتمع بقطاعاته العريضة على المؤسسة وأهدافها وأنشطتها، الأمر الذي يمكن من خلاله أن تتزايد ثقة المجتمع بفاعلية المؤسسة وقدرتها على الإسهام في خدمة قضايا حقوق الإنسان، وهو ما يخدم، في النهاية، فاعلية المؤسسة.

ويعتبر التعاون المذكور رافدا مهما للحصول على المعلومات الخاصة بأوضاع حقوق الإنسان، وتبادل الخبرات والممارسات الجيدة في مجال تعزيز وحماية حقوق الانسان. كما يمكن للمؤسسة، في إطار مثل هذا التعاون، أن تقوم مع منظمات المجتمع المدني بأنشطة مشتركة في مجال الترويج لحقوق الإنسان وحمايتها والتأثير في سياسات وبرامج الحكومة في هذا الشأن.

ويمكن للمؤسسة الاستفادة من خبرات المنظمات غير الحكومية والنقابات وغيرها من مكونات المجتمع المدني في تحقيق الانتشار الواسع لأنشطتها وتمكينها من الوصول إلى قطاعات عريضة من السكان.

وتبدو أهمية التعاون المذكور، أيضا، في تمكين المؤسسة الوطنية من تعريف المجتمع المدني بالدور الإيجابي الذي يمكن أن تقوم به في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان وإزالة أي شكوك في استقلالية المؤسسة خاصة «انه يمكن أن يسيء المجتمع المدني الظن في دوافع الحكومة فيما يتعلق بإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان. فهي قد ترى إنشاء مؤسسة أنها تتصل أكثر برغبة الحكومة في تشتيت الانتقاد بدلا من كونه رغبة مخلص في المعاونة على أعمال حقوق الانسان... (كما) ... يمكن أن ينظر إليها المجتمع المدني أيضا باعتبارها منافسا محتملا

لتمويل الجهات المانحة»²⁶⁸.

وفي إطار ما سبق تبدو أهمية التعاون بين المؤسسة الوطنية ومكونات المجتمع المدني باعتباره تكاملا ضروريا لتحقيق الفاعلية في تحقيق المؤسسة أهدافها ومساندة لجميع المعنيين بخدمة قضايا حقوق الإنسان حيث إن المنظومة الوطنية لحقوق الانسان تتطلب تعاون وتفاعل جميع مكونات هذه المنظومة على المستويين الحكومي وغير الحكومي.

268 المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم (4)، التنقيح رقم (1)، مرجع سابق، ص 146.

الفرع الثاني التعاون الدولي

أشارت «مبادئ باريس» إلى أنه من مسؤوليات المؤسسات الوطنية «التعاون مع الأمم المتحدة وجميع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الوطنية في البلدان الأخرى، المختصة بمجالات تعزيز وحماية حقوق الإنسان»²⁶⁹.

والتعاون مع الأمم المتحدة أمر طبيعي إذ إن الأمم المتحدة هي التي شجعت على إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان باعتبار أن هذه المؤسسات ستكون داعما لأهداف الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، وبالمثل فإن التعاون مع المؤسسات الإقليمية سيكون تحقيقا للتكامل في مجال التشجيع والترويج لحقوق الإنسان إقليميا، كما أن التعاون مع المؤسسات الوطنية في الدول الأخرى سيكون إطارا مهما لتبادل الخبرات والممارسات الجيدة.

ولقد شجعت الأمم المتحدة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على التعاون فيما بينها، من ناحية، وبينها وبين الأمم المتحدة، من ناحية أخرى. وقد أسفر هذا التعاون عن عقد سلسلة من اللقاءات والأنشطة بين المؤسسات الوطنية، وأسفر كذلك عن تشكيل المؤسسات الوطنية للجنة التنسيق الدولية International Coordinating Committee لتتابع وتتسق أنشطة هذه المؤسسات، ولتتعاون في اعتمادها حتى تتمتع بمزايا معينة عند المشاركة في أنشطة الأمم المتحدة خاصة مجلس حقوق الإنسان. وفي إطار هذا التعاون تعمل المفوضية السامية لحقوق الإنسان كسكرتاريا للجنة التنسيق الدولية، كما اتخذت المفوضية السامية ومجلس

269 المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، مرجع سابق، فقرة (3 - هـ).

حقوق الإنسان عددا من الإجراءات لدعم تعاون المؤسسات الوطنية مع آليات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان ولاسيما مجلس حقوق الإنسان وهيئات المعاهدات المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان.

ويبدو التعاون فيما بين المؤسسات الوطنية في إنشاء شبكات إقليمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على مستوى آسيا والمحيط الهادي، وإفريقيا، والأمريكتين، وأوروبا، وتقوم هذه الشبكات بتنظيم العديد من الأنشطة بما في ذلك المؤتمرات وتبادل الخبرات والمعلومات سواء بين بعضها بعضا أو في داخل الشبكة الإقليمية المعنية. ولقد طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن يواصل تقديم المساعدة اللازمة لعقد الاجتماعات الدولية والإقليمية للمؤسسات الوطنية، بما في ذلك صندوق الأمم المتحدة للتبرعات للتعاون التقني في مجال حقوق الإنسان²⁷⁰.

وتبدو مجالات تعاون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع الأمم المتحدة وأهميتها، أيضا، من القرارات والتوصيات الصادرة عن الأمم المتحدة وهيئات المعاهدات المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان ومن ذلك:

• العمل على السماح للمؤسسات الوطنية بالتحدث أمام لجنة حقوق الإنسان (مجلس حقوق الإنسان) في إطار جميع بنود جدول أعمال اللجنة، ودعم مشاركتها في أعمال جميع الهيئات الفرعية التابعة للجنة.²⁷¹ وكذلك العمل على «ضمان المشاركة الفاعلة لجميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة في العمل مع المؤسسات الوطنية»²⁷².

• تشجيع «... المؤسسات الوطنية... على مواصلة القيام بدور نشط في منع

270 انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 154/60 في 16 ديسمبر 2005، الفقرة التنفيذية رقم (18).

271 انظر الفقرة (5) (11-أ)، قرار لجنة حقوق الإنسان 74/2005 في 20 أبريل 2005.

272 الفقرة (16)، المرجع السابق نفسه.

ومكافحة جميع انتهاكات حقوق الإنسان، كما وردت في إعلان وبرنامج عمل
فيينا والصكوك الدولية ذات الصلة»²⁷³.

- تأكيد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المشرفة على
تطبيق العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دور المؤسسات
الوطنية البالغ الأهمية في «... تعزيز حقوق الإنسان كافة وضمان عدم قابليتها
للتجزئة وترابطها..»²⁷⁴.

273 الفقرة (8)، قرار الجمعية العامة 161/64 في 18/12/2009.
274 الفقرة (3)، التعليق العام رقم 10، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دور مؤسسات حقوق الإنسان
الوطنية في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المبحث الثالث

مؤشرات أداء وفاعلية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

يرتبط أداء المؤسسة الوطنية وفعاليتها، من ناحية، بأن تتوافر لها المتطلبات الضرورية لأداء عملها، ومن ناحية أخرى، بأدائها الفعال الذي من شأنه تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها المؤسسة.

ولقد حددت «مبادئ باريس» الإطار العام لمتطلبات أداء المؤسسات الوطنية التي تتلخص أساساً في استقلالية المؤسسة، وتعددية تشكيلها، بمعنى تمثيلها بقدر الإمكان لقوى المجتمع المختلفة، وأن تكون ذات ولاية واسعة في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وأن تكون لها الصلاحيات التي تمكنها من مباشرة ولايتها، وأن تتوافر لها الموارد البشرية والمالية اللازمة لأداء مهامها.

وتتحدد فاعلية المؤسسة بقدرتها على تحديد أولوياتها ومدى قدرتها على تنفيذ هذه الأولويات وتقييمها المستمر لأثر معالجتها لهذه الأولويات على الهياكل الأساسية القانونية والاقتصادية والاجتماعية التي تكفل تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، من تشريع وخلافه، وكذلك أثر هذه المعالجة في التمتع الفعلي والمطرد بهذه الحقوق.

وتتداخل مؤشرات الأداء مع مؤشرات الفاعلية، وفي تقديرنا ترتبط مؤشرات الأداء بمراعاة «مبادئ باريس» ومعايير الجودة والتميز، وهذه لها قواعدها الإدارية والفنية التي يمكن الرجوع إليها والعمل على تطبيقها لتحقيق الجودة والتميز في الأداء، بينما مدى تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها المؤسسة، وقدرتها على اكتساب ثقة المتعاملين معها، هما المجال الأكبر لبيان فاعلية المؤسسة.

وفي إطار ما سبق، نتناول مؤشرات الأداء والفاعلية في المطالب الآتية:

المطلب الأول: مؤشرات الأداء.

المطلب الثاني: مؤشرات الفاعلية.

المطلب الثالث: التقرير السنوي للمؤسسة.

المطلب الأول

مؤشرات الأداء

تحدد مؤشرات أداء المؤسسات الوطنية، أساساً، في توافر عناصر رئيسية تتلخص في الاستقلالية، والاختصاصات والسلطات، والبرامج، التي تمكنها من تحقيق أهدافها، وسهولة الاستعانة بها، وقدرتها على تحقيق التعاون مع الأطراف المعنية كافة، وكفاءة العمل التنفيذي للمؤسسة، ومساءلة المؤسسة. ونعرض لهذه العناصر الرئيسية في الفقرات التالية:

- استقلالية المؤسسة ركن رئيسي لتمكين المؤسسة من أداء مهامها وهذه الاستقلالية هي ما يميز المؤسسة عن المؤسسات الحكومية. وتتجلى استقلالية المؤسسة من خلال الأداة القانونية المنشئة لها التي تنص بوضوح، من ناحية، على استقلالية المؤسسة، ومن ناحية أخرى، على تعددية أعضائها، وقدرتها على أداء مهامها وتنظيم عملها من دون تدخل من السلطة التنفيذية في أعمالها، والتمكين لها فيما يتعلق بالموارد المالية التي تساعد على أداء مهامها.

- ويرتبط باستقلالية المؤسسة منحها السلطات الكافية لأداء مهامها فيما يتعلق برصد أوضاع حقوق الإنسان بما في ذلك البنية الأساسية التشريعية وغير التشريعية المتاحة لضمان هذه الحقوق، والترويج لهذه الحقوق وحمايتها، وإلزام الجهات المعنية بالتعاون معها وتزويدها بما تطلبه من معلومات.

- وتعتبر كفاءة العمل التنفيذي ركناً رئيسياً لضمان قيام المؤسسة بأداء أنشطتها، وتحقيق أهدافها، ومن ثم فإن طريقة تنظيم عمل المؤسسة، وقدرتها على التواصل مع المستفيدين من خدماتها، من ناحية، ومع الجهات المعنية، الرسمية وغير الرسمية، من ناحية أخرى، تعتبر مؤشراً مهماً لأداء المؤسسة، وهذا الأمر يتطلب

وجود هيكل تنظيمي واضح، وبرنامج عمل محدد، وقدرة على المتابعة والتقييم لكفالة وضمنان كفاءة العمل التنفيذي للمؤسسة.

- وبالنسبة إلى برنامج عمل المؤسسة، فإن هذا البرنامج ينبغي أن ينطلق من مفاهيم رئيسية وأن يأخذ في الاعتبار، من ناحية، التكامل مع الآليات الوطنية الحكومية وغير الحكومية، ومن ناحية أخرى، تمكين المؤسسة من القيام بدورها كفاعل رئيسي مساعد على ولاء الدولة بالتزاماتها الوطنية والدولية في مجال حقوق الإنسان من حيث الاعتراف بهذه الحقوق ومنع الاعتداء عليها وكفالتها، ومن ثم ينبغي أن يأخذ هذا البرنامج في الاعتبار:

- تأكيد مسئولية الدولة في الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان باعتبار أن هذا الوفاء هو مسئولية الدولة بالدرجة الأولى.
- إشاعة ثقافة حقوق الإنسان في إطار يستهدف التعريف بهذه الحقوق، موضوعيا وإجراءيا، أي من حيث المضمون ومن حيث إجراءات كفالة هذه الحقوق، ودور أصحاب هذه الحقوق في فهم أبعاد الحق وما يقابله من واجب، وان ممارسة هذه الحقوق ينبغي أن تكون في إطار من سيادة القانون والحرص على المصلحة العامة، مع إيلاء الأهمية الواجبة للإجراءات الحمائية بالنسبة إلى أي ادعاءات خاصة بانتهاكات لحقوق الإنسان.
- التكامل مع الآليات الوطنية، فدور المؤسسة ليس إلا دورا واحدا ضمن أدوار عديدة تقوم بها هيئات ومؤسسات الدولة والمجتمع المدني، ومن ثم فإن المؤسسة عليها أن تتعرف بوضوح هذه الأدوار وتساندها وتتفاعل معها من دون ازدواجية أو تضارب.
- إعمال مفهوم التنمية الشاملة القائمة على أساس احترام حقوق الإنسان في

أبعادها الشاملة، أي في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- وفي ضوء ما سبق، وفي إطار ما تحدده المؤسسة من أولويات لعملها آخذة في الاعتبار الموارد المتاحة، والأهداف الواقعية التي تسعى المؤسسة إلى تحقيقها والإطار الزمني لتحقيق هذه الأهداف، يمكن للمؤسسة تحديد تفاصيل مؤشرات الأداء الخاصة بعملها.

المطلب الثاني

مؤشرات الفاعلية

أشرنا إلى أن مؤشرات الأداء تستهدف تمكين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من التحقق، أولاً: من توافر الأساسيات الضرورية لعمل المؤسسة من موارد مالية وبشرية، ونظم عمل، وصلاحيات واسعة تمكنها من أداء المهام الموكلة إليها ومن ثم تحقيق أهداف المؤسسة في كفاءة التقدم المطرد في مجال احترام وحماية حقوق الإنسان، بينما تساعد مؤشرات الفاعلية المؤسسة على التعرف على المدى الذي بلغته المؤسسة في أداء مهامها وتحقيق أهدافها.

ولقد عرضنا لمهام المؤسسات الوطنية وان العبرة عند القيام بهذه المهام تتجلى في تقييم أوضاع حقوق الإنسان، وتحديد مجالات الإنجاز أو أوجه القصور، والتقدم بالتوصيات المناسبة للجهات المعنية التي من شأنها اتخاذ الإجراءات والسياسات التي تسهم بفاعلية في ضمان التمتع بحقوق الإنسان على أرض الواقع، ومتابعة ذلك بشكل مستمر.

وفي دراسة أعدها المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، بشأن تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان،²⁷⁵ أشارت الدراسة، فيما أشارت إليه، إلى أن الهدف من استعمال المؤشرات هو تقييم حالة حقوق الإنسان، وأداء المؤسسة وأثر هذا الأداء على مدى التقدم في التمتع بحقوق الإنسان، وحددت الدراسة هذه المؤشرات بأنها مؤشرات كمية يمكن عدّها مثل معدلات معرفة القراءة والكتابة، ويمكن أن تدخل الإحصاءات في هذه المؤشرات، ومؤشرات نوعية تعتمد على استقصاء آراء المتعاملين مع المؤسسة، وتحدد استمارة الاستقصاء أو استطلاع

275 انظر تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، جنيف، 2005، والمجلس هو مؤسسة لا تهدف إلى الربح، مسجلة بموجب القانون السويسري، ومقرها جنيف، سويسرا.

الرأي نوعية المعلومات المطلوب التعرف عليها، ومؤشرات تشاركية، وهي على عكس النوعين السابقين اللذين يحدد إطارهما مسئولو المؤسسة الوطنية، فإنها مؤشرات تعكس آراء المتعاملين مع المؤسسة الوطنية ولكن يتم وضعها بطريقة جماعية من خلال ورش ومجموعات عمل لبلورة هذا النوع من التقييم بالنسبة إلى مجالات عمل المؤسسة المختلفة²⁷⁶.

وتطبق الدراسة المذكورة المؤشرات لتقييم حالة حقوق الإنسان من حيث معرفة مدى التزام الدولة باحترام حقوق الإنسان ومن ذلك، مثلاً، ما تفقهه الدولة على التعليم وأثر ذلك في تحسين الإلمام بالقراءة والكتابة، وكذلك لتقييم أداء المؤسسة بالنسبة إلى أنشطتها المختلفة وأثرها، ومن ذلك، مثلاً، عدد الشكاوى التي عالجتها المؤسسة والدورات التدريبية التي نظمتها وأثر ذلك في التمتع بحقوق الإنسان. وعند قياس أثر الأنشطة فإن الهدف هو معرفة ما إذا كانت هذه الأنشطة قد أسهمت فعلاً في الارتقاء بحقوق الإنسان. ولقد حرصت الدراسة على أن توضح أن «مؤسسة حقوق الإنسان هي مؤثر واحد فقط. وهو عادة مؤثر صغير نسبياً. في بيئة حقوق الإنسان، ولذلك يجب تقييم أثر المؤسسة مقارنة بما هو ممكن عملياً...»²⁷⁷.

وتظهر تقارير التنمية البشرية، الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أهمية المؤشرات كأداة لوضع سياسات أفضل ومتابعة التقدم، وتحديد الفاعلين ذوي التأثير الإيجابي في تحقيق الحقوق، وإعطاء إنذار مبكر بشأن أي انتهاكات محتملة لحقوق الإنسان تستدعي عملاً وقائياً عاجلاً، وبناء توافق اجتماعي بشأن الأولويات في مواجهة ندرة الموارد المتاحة²⁷⁸. وتضع هذه التقارير مؤشرات لتحقيق الحقوق الاقتصادية والسياسية من واقع تجارب الدول وتخلص إلى أهمية تحديد

276 انظر المرجع السابق نفسه، ص 29-45.

277 المرجع السابق نفسه، ص 40، لمزيد من التفاصيل انظر أيضاً ذات المرجع، ص 36. 43.

278 انظر تقرير التنمية البشرية لعام 2000، برنامج الأمم المتحدة، نيويورك، عام 2000، ص 89.

الأولويات من خلال التقييم الوطني المناسب وكفالة المناخ الداعم للحقوق بما في ذلك دعم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان²⁷⁹.

والخلاصة انه من الأهمية بمكان مراجعة وتقييم أنشطة المؤسسة الوطنية، بشكل مستمر، من خلال الأدوات والآليات الممكنة كافة بما في ذلك استخدام المؤشرات لتقييم مدى التقدم في تحقيق الغايات المستهدفة، وتفهم المعوقات التي قد تعترض مثل هذا التقدم وكيفية إيجاد حلول لها.

279 انظر ذات المرجع السابق، ص 89 - 112. انظر أيضا (CCA) Common country assessment and united nations development assistance framework (UNDAF) guidelines, united nations, April 1999, pp.180- 185.

المطلب الثالث

التقرير السنوي للمؤسسة

يشكل التقرير السنوي للمؤسسة كشف حساب تقدمه المؤسسة عن أنشطتها والإنجازات التي تحققت، والصعوبات والمعوقات التي تصادف عملها، والحلول المقترحة للتعامل مع هذه الصعوبات، والتوصيات الرئيسية التي تطرحها المؤسسة سواء بالنسبة إلى فترة النشاط التي وضع عنها التقرير أو للعمل المستقبلي.

وتحدد الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة الجهة التي يقدم إليها التقرير. وأيا كانت هذه الجهة، فالمتصور أن يكون التقرير محل مناقشات واسعة من قبل سلطات الدولة كافة، والمجتمع المدني، والرأي العام، حيث إن مثل هذه المناقشات تسهم في تقييم عمل المؤسسة، وتثري الاهتمام بثقافة حقوق الإنسان، وتساعد على دعم أنشطة المؤسسة وتطوير عملها.

ويندرج تقديم المؤسسة لتقريرها السنوي في إطار الاختصاصات والمسئوليات التي خولتها «مبادئ باريس» للمؤسسة الوطنية ومنها «إعداد تقارير عن الحالة الوطنية لحقوق الإنسان بوجه عام، وعن مسائل أكثر تحديدا»²⁸⁰.

وتتأكد أهمية التقرير السنوي باعتباره أساسا لمساءلة المؤسسة عن أنشطتها واستخدام مواردها، ومدى فاعليتها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، وباعتباره مظهرا للشفافية، ومؤشرا عن مدى استقلالية المؤسسة، ومقياسا يمكن البناء عليه لمتابعة ولعرفة مدى التزام الجهات المعنية بتوصيات المؤسسة، ومدى التطور في التمتع بحقوق الإنسان على أرض الواقع.

280 المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، الاختصاص والمسئوليات، (3-أ-3).

خلاصة

جاء الاهتمام بإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان باعتبارها آلية إضافية تنشئها الدول لتعزيز الجهود الوطنية من أجل تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني. كما شجعت الأمم المتحدة إنشاء مثل هذه المؤسسات لدعم جهود الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان. وفي هذا الإطار فإن المؤسسات الوطنية تتكامل مع كل من الجهود الوطنية المختلفة والجهود الدولية للارتقاء بأوضاع حقوق الإنسان.

وفي إطار ما سبق تعتبر المؤسسات الوطنية حلقة وصل، من ناحية، بين جهود السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وبين المجتمع المدني، ومن ناحية أخرى، بين المجتمع الوطني والمجتمع الدولي، سعياً إلى أن تتضافر الجهود الرامية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان باعتبار أن احترام هذه الحقوق هو أساس التنمية الشاملة والاستقرار والتقدم وطنياً، وهو كذلك أساس للتعاون الدولي الراسخ من أجل تحقيق أهداف الأمم المتحدة في مجالات السلم والتنمية والارتقاء بحقوق الإنسان والشعوب.

ويتوقف نجاح المؤسسات الوطنية في أداء مهامها على استقلاليتها وتعاون جميع الأطراف الوطنية معها والثقة بها، وقدرتها على التواصل مع هذه الأطراف، من ناحية، والتواصل مع آليات الأمم المتحدة والآليات الإقليمية، من ناحية أخرى، وكذلك قدرتها على التعاون فيما بينها، والاستفادة من التجارب الوطنية والدولية ومن أفضل الممارسات في مجال خدمة حقوق الإنسان.

وتعتبر المبادئ المتعلقة بوضع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمشهورة باسم «مبادئ باريس» خطوطاً إرشادية مهمة لإنشاء وعمل المؤسسات الوطنية، ويتم

تطبيق هذه المبادئ في إطار الوثائق ذات الصلة ومنها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 134/48 الذي رحب بالمبادئ المذكورة، وشجع على إنشاء المؤسسات الوطنية التي تراعي هذه المبادئ، وعبر عن إدراك الجمعية العامة أنه من حق أي دولة أن تختار، في هذا الشأن، الإطار الذي يتلاءم مع احتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني.

وتستند المؤسسات الوطنية في عملها إلى الأداة القانونية التي أنشأتها، وتستهدى في عملها بالأطر الدستورية والقانونية للدولة، وبوثائق حقوق الإنسان الدولية ومنها ميثاق الأمم المتحدة واتفاقيات حقوق الإنسان.

الفصل الثالث

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان
في مملكة البحرين

يتم تناول إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، والحديث عن مهامها وآفاقها المستقبلية، على خلفية الأبعاد الوطنية والدولية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، ودور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في هذا الشأن.

والواقع أنه لا تتأتى دراسة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، بعيدا عن خلفية إنشائها، التي تتمثل، أساسا، في البعد الوطني الذي يجسده المشروع الإصلاحي لملك مملكة البحرين وارتباط هذا المشروع، من ناحية، بتأكيد احترام حقوق الإنسان في إطار الدستور والتشريعات البحرينية، ومن ناحية أخرى، بمبادرة المملكة بالتحمل، طوعا، بالتزامات دولية وإقليمية في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك التزامها بميثاق الأمم المتحدة.

وفي إطار هذه الخلفية نتناول المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: إنشاء المؤسسة.

المبحث الثاني: مهام وصلاحيات المؤسسة.

المبحث الثالث: الآفاق المستقبلية لعمل المؤسسة.

المبحث الأول إنشاء المؤسسة

جاء إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين تعبيراً عن إرادة سياسية تؤكد طموحات الدولة في مجال حقوق الإنسان، باعتبار أن هذا المجال هو مجال حيوي للنهوض بالوطن والمواطن، وانعكاس للوجه الحضاري للأمة ومواكبة للتطورات الوطنية التي تدفع في اتجاه تعميق الممارسة الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وتفاعل مع المجتمع الدولي، الذي تجسده الأمم المتحدة، الذي حرص، في مجال الجهود الرامية لتحقيق احترام حقوق الإنسان والتنمية الشاملة والأمن والسلام، على تشجيع إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالنظر لدورها في تعزيز احترام وحماية حقوق الإنسان.²⁸¹

و في إطار ما سبق، نعرض لإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، في مملكة البحرين، في مطلبين:

المطلب الأول: خلفية إنشاء المؤسسة.

المطلب الثاني: إنشاء المؤسسة وتعيين أعضائها (تشكيلها).

281 انظر إعلان وبرنامج عمل فيينا، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق.

المطلب الأول خلفية إنشاء المؤسسة

نتناول خلفية إنشاء المؤسسة في الفروع الآتية:

الفرع الأول: المشروع الإصلاحى لملك مملكة البحرين.

الفرع الثانى: الحماية الدستورية لحقوق الإنسان.

الفرع الثالث: إلتزامات مملكة البحرين، الدولية، فى مجال حقوق الإنسان.

الفرع الرابع: التعاون الدولى مع الأمم المتحدة ومجلس حقوق الإنسان والتوجه لإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان.

الفرع الأول

المشروع الإصلاحي لملك مملكة البحرين

يشكل المشروع الإصلاحي نقطة انطلاق رئيسية لتفهم التوجه العام الذي حدث في مملكة البحرين لتأكيد احترام حقوق الإنسان في إطار من سيادة القانون والمشاركة الشعبية لتحقيق العدل والتنمية والسلام.

وعلى الرغم من أن البحرين استطاعت منذ استقلالها عام 1971، إرساء أسس الدولة الحديثة القائمة على المؤسسات وسيادة القانون، فإن المملكة شهدت أزمة سياسية، عام 1975، ترتب عليها وقف العمل ببعض مواد دستور المملكة الصادر عام 1973،²⁸² وظل الوضع على هذا الحال إلى أن تولى الملك حمد بن عيسى الحكم عام 1999، فأطلق مشروعه الإصلاحي، الذي تمثل في إعداد مشروع الميثاق العمل الوطني، من قبل لجنة وطنية عليا مشكلة من ممثلي مختلف الفئات والكفاءات الوطنية فجاء المشروع «... بمثابة وثيقة للعهد، وبيعة للتجديد، وركيزة لعقد اجتماعي جديد يؤسس ويؤطر للتحديث الوطني الشامل...»²⁸³.

ولقد صاحب الإعداد لمشروع ميثاق العمل الوطني، اتخاذ خطوات مهمة للمشروع الإصلاحي منها صدور المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 2001 بالعضو الشامل عن الجرائم الماسة بالأمن الوطني، ويشمل «... جميع المحكومين والموقوفين والمتهمين في الجرائم الماسة بالأمن الوطني بما يعد أول خطوة على طريق المصالحة السياسية

282 كان الدستور عام 1973 قد أعده مجلس تأسيس منتخب، وصدق أمير البلاد على هذا الدستور في 6 ديسمبر 1973، وتشكل المجلس التشريعي فيه من غرفة واحدة باسم «المجلس الوطني» وقد أدت أزمة سياسية عام 1975 إلى «...حل المجلس الوطني وتعطيل المادة (65) من الدستور، وأنيقت السلطة التشريعية بالأمير ومجلس الوزراء خلال فترة غياب المجلس الوطني...». الدكتور محمد المشهداني، الدكتور مروان محمد محروس المدرس، القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور، مرجع سابق، ص 120.

283 كلمة الشيخ عبدالله بن خالد آل خليفة، رئيس اللجنة الوطنية العليا لإعداد مشروع ميثاق العمل الوطني، عند تقديم مشروع الميثاق الذي أعدته اللجنة في 2000/12/23.

في بداية القرن الواحد والعشرين...»²⁸⁴.

وعندما تم طرح مشروع ميثاق العمل الوطني للاستفتاء، وكانت نتيجة الاستفتاء هي الموافقة على مشروع الميثاق بنسبة 98,4% من مجموع عدد الأصوات الصحيحة التي شاركت في الاستفتاء²⁸⁵ وصدق أمير البلاد، بعد إعلان نتيجة الاستفتاء، على الميثاق بعد ما تأكدت رغبة الشعب الواعية في قبول اعتماده دليلاً للعمل الوطني.²⁸⁶ ولقد نص الميثاق، في الفصل الأول منه المعنون «المقومات الأساسية للمجتمع»، فيما نص عليه، على أن «العدل أساس الحكم. والمساواة وسيادة القانون والحرية والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة»²⁸⁷.

وترجع أهمية ميثاق العمل الوطني، من ناحية، إلى ما تضمنه من مبادئ تكفل، فيما تكفله، الحريات الشخصية والمساواة، وحرية العقيدة، وحرية التعبير والنشر ونشاط المجتمع المدني، ومن ناحية أخرى، إلى توافق الجميع على محتواه حكومياً وشعباً وأنه أصبح بذلك يمثل وثيقة عمل مستقبلية حاکمة للدستور والتشريع، فالميثاق يشكل «مرجعاً للمسيرة الديمقراطية التي تهدف الدولة إلى استكمالها»، والميثاق يتضمن «الفلسفة السياسية التي يجب أن تحكم مجتمع البحرين في مستقبله»²⁸⁸.

284 التقريران الدوري السادس والسابع المقدمان إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري، المشرفة على تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، مستند رقم CERD/C/443Add.1 September 2004. الأمم المتحدة، الفقرة (20). انظر أيضاً، الفقرتين (21) و(22)، وتشمل هذه الفقرات معلومات أساسية عن مملكة البحرين. 285 انظر قرار وزير العدل والشؤون الإسلامية رقم (6) لسنة 2001 بإعلان النتيجة العامة للاستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني، 15 فبراير 2001.

286 انظر نص الكلمة السامية التي وجهها سمو أمير دولة البحرين بعد إعلان نتيجة الاستفتاء على ميثاق العمل الوطني، في 2001/2/16، وكذلك الأمر الأميري رقم (17) لسنة 2001 بالتصديق على ميثاق العمل الوطني الصادر في قصر الرفاع في 2001/2/16.

287 الفصل الأول، ميثاق العمل الوطني.

288 مذكرة تفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002، ص 3 و4 على التوالي، الإصدار الثاني، دائرة الشؤون القانونية، 2002.

وقد انعكست في الميثاق ركائز مهمة للمشروع الإصلاحي لجلالة الملك حيث:

- نص الميثاق، فيما نص عليه، في مقدمته «شخصية البحرين التاريخية، حضارة ونهضة»، ما نصه «وحيث إن حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى حفظه الله يطمح إلى تحقيق نهج ديمقراطي يرسى هيكلا متوازنا يؤكد الشراكة السياسية الدستورية بين الشعب والحكومة، والفصل بين السلطات الثلاث وتعزيز آليات السلطة القضائية وإنشاء المحكمة الدستورية وديوان المراقبة المالية...، وحيث إنه قد توافرت الإرادة السامية للانتقال «ونحن في مطلع الألفية الثالثة» إلى دولة عصرية استكملت كل أطرها السياسية والدستورية للتفاعل مع كل المستجدات المحلية والإقليمية والدولية، وحيث إن حصيلة تجربة دولة البحرين في العمل السياسي والاقتصادي طوال العقود الثلاثة الماضية تتطلب مراعاة ما استجد من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية وتشريعية، ولمواجهة التحديات المقبلة، مع كل المستجدات على الصعيد العالمي، فقد استقر الرأي على أن يؤخذ بالثوابت الوطنية والسياسية والدستورية في هوية الدولة تأكيدا للنظام الملكي الوراثي الدستوري الديمقراطي...».

- أكد الميثاق، في الفصل الثاني منه، رابعا أن «نظام الحكم في دولة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا...، خامسا - يعتمد نظام الحكم، تكريسا للمبدأ الديمقراطي المستقر، على الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع التعاون بين هذه السلطات وفق أحكام الدستور، ويأتي صاحب السمو أمير البلاد على رأس السلطات الثلاث، سادسا - تعمل الدولة على استكمال الهيئات القضائية المنصوص عليها في الدستور وتعيين الجهة القضائية التي تختص بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح...، سابعا - يتمتع المواطنون - رجالا ونساء - بحق المشاركة

في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية في البلاد بدءاً بحق الانتخاب والترشيح...» وما ورد في الفصل الثالث من أنه «أولاً -... يصبح من اللازم إنشاء ديوان للرقابة المالية وآخر للرقابة الإدارية» وما ورد في الفصل الخامس «... ومن أجل مزيد من المشاركة الشعبية في الشؤون العامة، واستلهاما لمبدأ الشورى، بوصفه أحد المبادئ الإسلامية الأصيلة التي يقوم عليها نظام الحكم في دولة البحرين، وإيماناً بحق الشعب جميعه، وبواجبه أيضاً «في مباشرة حقوقه السياسية والدستورية، وأسوة بالديمقراطيات العريقة، بات من صالح دولة البحرين أن تتكون السلطة التشريعية من مجلسين: مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة...».

وبناءً على ما نص عليه الميثاق، تم إجراء بعض التعديلات على دستور 1973 بما يحقق الهدف الذي ابتغاه الشعب وأكدته الميثاق»²⁸⁹ وصدر الدستور المعدل في 14 فبراير 2002.

وبناءً على ما سبق تم انتخاب أعضاء مجلس النواب في 24 أكتوبر 2002، وصدر المرسوم الملكي رقم 41 لسنة 2002 في 16 نوفمبر 2002، بتكوين مجلس الشورى، ودعي كل من مجلس الشورى ومجلس النواب إلى الاجتماع في 14 ديسمبر 2002، لافتتاح دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول للمجلس الوطني²⁹⁰.

وفي إطار المشروع الإصلاحي لملك مملكة البحرين تم اتخاذ إجراءات تشريعية وغير تشريعية تعكس هذا المشروع الإصلاحي²⁹¹ منها:

289 المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادر في سنة 2002، مرجع سابق، انظر، أيضاً، تفصيلات التعديلات، المرجع نفسه.

290 انظر الفقرة (14)، مستند أمم متحدة CERD/C/443/Add.1، مرجع سابق.

291 انظر التفاصيل في التقرير الوطني الأول المقدم من مملكة البحرين إلى مجلس حقوق الإنسان في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان، مستند جمعية عامة رقم A/HRC/WG.6/1/BHR/1 في 11 مارس 2008، مجلس حقوق الإنسان، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، جنيف، 7-18 أبريل 2008، ص 9-13.

• صدور قوانين وطنية عديدة متعلقة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان منها مرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بخصوص مباشرة الحقوق السياسية حيث أجاز هذا القانون للمواطنين رجالاً ونساءً مباشرة الحقوق السياسية بما فيها الترشح وانتخاب أعضاء مجلس النواب طبقاً للقانون، وقانون رقم 26 لسنة 2005 للجمعيات السياسية والانضمام إليها وتنظيم عملها، وقانون رقم 18 لسنة 2006 بشأن الضمان الاجتماعي وقد كفل هذا القانون للأفراد والأسر من المواطنين المنصوص عليهم في القانون تأمين الحكومة لهم الحد الأدنى من متطلبات الحياة الأساسية سواء عينية أو نقدية، ومرسوم بقانون رقم 78 لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل ليوفر العيش الكريم للعاطلين حتى يتم إدماجهم في سوق العمل.

• تم إنشاء المجلس الأعلى للمرأة بموجب الأمر الأميري رقم 44 لسنة 2001 للعمل على تمكين المرأة من أداء دورها في الحياة العامة وإدماج جهودها في برامج التنمية الشاملة ومع مراعاة عدم التمييز ضدها.

• تم إنشاء معهد البحرين للتنمية السياسية بموجب المرسوم رقم 39 لسنة 2005 بهدف رفع الوعي السياسي والقانوني لدى مختلف فئات الشعب.

• تم اتخاذ السياسات والبرامج اللازمة لتحقيق متنامٍ للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك تنمية الموارد البشرية باعتبار أن الإنسان هو ركيزة التنمية الشاملة وغايتها.

وفي تقديري أن أهمية المشروع الإصلاحي تكمن، فيما تكمن فيه، في الحرص على تعزيز المناخ الديمقراطي وتأكيد سيادة القانون وتوسيع نطاق المشاركة الشعبية في إطار من الحريات والمساواة والعدالة الاجتماعية، وكفالة احترام حقوق الإنسان في إطار من حوار مستمر وتفاعل دائم مع فئات الشعب جميعها في إطار من الشفافية

والحرص على تحقيق المصالح الوطنية والتقدم المستمر لمملكة البحرين.

ومن أمثلة الشفافية، التي تعد إحدى سمات المشروع الإصلاحى، أنه عندما تعرضت مملكة البحرين لأعمال عنف ومصادمات مع الشرطة في فبراير - مارس 2011، وبمبادرة غير مسبوقة، في العالم العربي على وجه الخصوص، أصدر ملك مملكة البحرين أمراً ملكياً بإنشاء لجنة مستقلة للتحقيق في الأحداث التي وقعت في مملكة البحرين خلال شهري فبراير ومارس 2011²⁹²، وتشكلت هذه اللجنة من خمس من الشخصيات المعروفة دولياً، وتم تخويل اللجنة الصلاحيات كافة لأداء عملها باستقلالية تامة. ولقد رفعت اللجنة إلى جلالة الملك تقريراً عن أعمالها وملاحظاتها وتوصياتها،²⁹³ ولقد قبلت الحكومة توصيات اللجنة وأنشأت الآليات اللازمة لتنفيذ توصيات اللجنة المذكورة²⁹⁴. ولم يقتصر الأمر على ذلك بل وجه ملك البلاد السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى الدعوة لحوار توافق وطني وهو ما نعرض له في الفرع الثاني من هذا المطلب.

292 انظر الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2011 بإنشاء اللجنة الملكية المستقلة للتحقيق في الأحداث التي وقعت في مملكة البحرين خلال شهري فبراير ومارس 2011.

293 انظر تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، قدم في المنامة - مملكة البحرين - 10 ديسمبر 2011.

294 انظر تقرير متابعة توصيات تقصي الحقائق، تقرير المتابعة، نوفمبر 2012 (جهاز متابعة تنفيذ التوصيات - وزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف - مملكة البحرين).

الفرع الثاني

الحماية الدستورية لحقوق الإنسان

في إطار ما نص عليه ميثاق العمل الوطني وتنفيذا له تم تعديل دستور 1973 وذلك باعتبار «ان الميثاق قد صدر نتيجة لاستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة، كما أن الصيغة التي وردت بها المبادئ والأسس التي تضمنها تحمل في طياتها معنى الإلزام، مما يجعله أساسا لتعديل الدستور ووضع القوانين»²⁹⁵.

وقد استهدفت التعديلات التي أدخلت على الدستور «... تحقيق نهج ديمقراطي يرسى هيكلًا متوازنًا يؤكد الشراكة السياسية والدستورية بين الشعب والحكومة، والفصل بين السلطات الثلاث وتعزيز آليات السلطة القضائية وإنشاء المحكمة الدستورية...»²⁹⁶.

وفي إطار ما سبق تم «... تعميق الاتجاه الديمقراطي، حيث تضمنت التعديلات مزيدًا من الحقوق والحريات العامة والواجبات، بما يؤدي إلى تفعيل أكبر للنظام الديمقراطي، ويتفق مع حقوق الإنسان التي يحرص المجتمع العالمي على تأكيدها دائمًا»²⁹⁷. ومن ذلك:²⁹⁸

• إضافة البند (ب) إلى المادة (5) من الدستور، لتأكيد حرص الدولة على المرأة، وتمكين المرأة من التوفيق بين واجباتها نحو أسرتها وعملها في المجتمع في إطار الشريعة الإسلامية. ولذلك نص هذا البند على أن «تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة، وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال

295 مذكرة تفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002، مرجع سابق، ص 7.

296 المرجع السابق نفسه، ص 13.

297 المرجع السابق نفسه، ص 18.

298 انظر ذات المرجع السابق، ص 61 - 65.

بأحكام الشريعة الإسلامية».

- أمام التقدم العلمي الذي سيطرت فيه الثورة المعلوماتية والأجهزة الإلكترونية الحديثة على المجتمعات المعاصرة، ونظرا إلى ما يمثله ذلك من خطورة على حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، عدلت المادة (26) من الدستور لتضيف إلى وسائل حماية الحياة الخاصة عدم جواز مراقبة المراسلات الإلكترونية إلا بضوابط معينة، شأنها في ذلك شأن المراسلات البريدية والبرقية والهاتفية.
- تحقيقا لتقرير الحرية للمواطنين في اجتماعاتهم الخاصة، أكد البند (أ) من المادة (28) من الدستور أن الاجتماع الخاص حق للأفراد، من دون حاجة إلى إذن أو إخطار سابقين.

ويذهب البعض إلى التأكيد أن «...دستور مملكة البحرين 2002 قد قفز قفزة كبيرة إلى الأمام، ذلك أن هذا الدستور قد أوجد من الآليات التي تكفل تطبيق هذه الحقوق، وتحمي هذه الحريات بما جعلها تخرج من حيز النصوص إلى مجال التمتع بها في أرض الواقع، بحيث تحولت تلك الحريات إلى حقائق، وذلك عن طريق زيادة الوعي السياسي، وإنشاء المؤسسات التي تكفل ضمان ممارسة هذه الحريات، (وذلك حيث تم) استكمال الهيئات القضائية المنصوص عليها في الدستور وتعيين الجهة القضائية التي تختص بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح» (وأنه) وعند الخلاف حول تفسير نص، فإن جهة الرقابة يجب عليها أن ترد المسائل المتنازع عليها إلى أصولها في الدول الديمقراطية فتجرى عليها مقاييسها، فلا تتحدد مضامين الحقوق والحريات، ولا تضبط ممارستها إلا وفقا للمعايير التي التزمتها الدول الديمقراطية، واتخذتها أسلوبا لحياتها، فلا تكون لحقوقهم وحررياتهم هذه معايير ضيقة تنال من جوهرها بل الآفاق الديمقراطية الأرحب تسعها في كل تطبيقاتها، وتزاولها بالقيم التي احتضنها الدستور، وبخصائص

الدولة القانونية في مضمونها وتوجهاتها²⁹⁹.

ولعله من المناسب أن نشير إلى الآتي فيما يتعلق بالحماية الدستورية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين:

- نص الدستور، فيما نص عليه، في المادتين 32 و33 منه، على أن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، وعلى أن الملك رأس الدولة، والممثل الأسمى لها، ويحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحررياتهم.
- أكد الدستور احترام الحقوق والواجبات العامة التي تكفل للوطن الرفاهية والتقدم والاستقرار والرخاء. ولقد نص الدستور في المادة الرابعة منه على أن «العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة».
- أشار الباب الثاني والباب الثالث من الدستور إلى المقومات الأساسية للمجتمع والحقوق والواجبات العامة، ومن ذلك النص على الحرية الشخصية (المادة 19) وحرية الضمير (المادة 22) وحرية الرأي (المادة 23)، وحرية الصحافة (المادة 24) واحترام الأسرة وحقوق المرأة (المادة 5) والحق في الرعاية الصحية (المادة 8).
- ينص الدستور البحريني على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص على وجه الخصوص حيث تنص المادة (18) منه على أن «الناس سواسية في الكرامة الإنسانية،

299 د.عبدالعزیز محمد سلمان، أصول الحريات العامة في مملكة البحرين، دراسة مقارنة بالساتير العربية والفقه وأحكام القضاء، مركز البحرين للدراسات والبحوث، الطبعة الأولى 2008، ص 27-30.

ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

• وضع الدستور أساسا راسخا لحماية الحقوق والحريات حيث نصت المادة (31) منه على أنه «لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية».

• حق التقاضي من الحقوق العامة التي نص عليها الدستور في المادة (20) منه ويكفل القانون المعونة القضائية وهي مساعدة تمنحها لجنة مؤلفة من محامين، في حالات منها أن يكون أحد أطراف الدعوى معسرا عاجزا عن دفع أتعاب المحاماة، وفي الحالات التي يوجب فيها القانون وجود محام (القضايا الجنائية والقضايا المتعلقة بالأحداث) ويمنح وزير العدل تلك المعونة القضائية بموجب قرار وتحدد المحكمة أتعاب المحامي المعين وتحملها على خزانة الدولة، وذلك كله طبقا لقانون المحاماة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (26) لسنة 1980 وتعديلاته، وطبقا لما أشار إليه قرار وزير العدل والشئون الإسلامية رقم (5) لسنة 1981 بشأن تنفيذ قانون المحاماة.

• طبقا للمادة 37 من الدستور فإن الاتفاقيات الدولية تكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية وتأخذ بذلك وضعيتها القانونية كقانون من قوانين البلاد، ويشير ذلك إلى وضع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في النظام القانوني البحريني.

وفي إطار ما سبق أشار البعض إلى دستور البحرين قائلًا «...انه من يقرأ أحكام دستور البحرين الجديد يعلم بأن شعب البحرين قد ألزم نفسه بنظام حكم يعمل جاهدا على تفعيل أعلى مثل لحقوق الإنسان، ولأن دستور البحرين يضمن حماية

موسعة لحقوق الإنسان، فيحق لنا القول إن البحرين قد وضعت نفسها على الطريق الصحيح الذي يوصلها إلى أن تكون بحق لؤلؤة حقوق الإنسان في الخليج العربي»³⁰⁰.

وعندما تعرضت مملكة البحرين لأعمال عنف ومصادمات مع الشرطة في فبراير-مارس 2011 التي شكلت صدمة للمجتمع البحريني، الذي اتسم عبر تاريخه الطويل بالعيش في سلام ووثام، وجه جلالة ملك البلاد السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى الدعوة إلى حوار توافقي وطني دونما شروط مسبقة، ولقد عقد هذا الحوار في يوليو 2011 وشاركت فيه مختلف قطاعات المجتمع،³⁰¹ ولقد توافقت الحوار على مرثيات بطلب تعديلات دستورية، واستجابة لهذه المرثيات، وفي 15 فبراير 2012، في إطار صلاحيات جلالة الملك، أحال الملك إلى مجلسي الشورى والنواب اقتراحا بطلب التعديلات الدستورية بناء على ما ورد في مرثيات الحوار الوطني.

ولقد وافق مجلسا الشورى والنواب على التعديلات الدستورية المقترحة وأصدرها جلالة الملك بناءً على ذلك³⁰² ولقد تضمنت هذه التعديلات، فيما تضمنته:

- إضافة ضمانات جديدة تطبق عند استخدام الحق في حل مجلس النواب وذلك بالنص على أخذ رأي رئيس مجلس الشورى ورئيس مجلس النواب ورئيس المحكمة الدستورية بعد أن كان ذلك مقصورا على ما يتفق فيه الملك مع رئيس مجلس الوزراء.
- بالنسبة إلى تعيين أعضاء مجلس الشورى، يصدر الملك أمرا ملكيا سابقا على أمر تعيينهم يحدد فيه الطريقة والإجراءات والضوابط التي تحكم عملية اختيار الأعضاء.

300 كلمة السيدة المحامية شيري بوث، الدستور البحريني: «حقوق الإنسان والتحديات»، المنتدى القضائي العربي، 15-17 سبتمبر 2003، المنامة، مملكة البحرين.

301 انظر حوار التوافق الوطني انطلاقة تاريخية، تقرير مقدم من سعادة خليفة بن أحمد الظهراي، رئيس مجلس النواب، رئيس حوار التوافق الوطني، www.nd.bh

302 انظر الجريدة الرسمية، مملكة البحرين، ملحق العدد 3050 في 3 مايو 2012، السنة الرابعة والستون.

- تفعيل الإرادة الشعبية في تشكيل الحكومة عن طريق برنامجها، حيث تتم مناقشة البرنامج الذي تقدمه الحكومة إلى مجلس النواب بعد أدائها اليمين الدستورية، لإقرار هذا البرنامج أو عدم إقراره، وفي حالة إقراره تكون الحكومة قد حازت ثقة المجلس.
 - تعزيز الدور الرقابي لمجلس النواب بما يؤدي إلى قيام المجلس بهذا الدور منفردا، فقررت انفراد هذا المجلس بحق تقرير عدم إمكان التعاون مع الحكومة، وحق طرح موضوع عام للمناقشة.
 - إضافة ضمانات جديدة لتحقيق مشاركة مجلس النواب مجتمعا عند مناقشة الاستجابات التي توجه إلى الوزراء، وتحديد فترة زمنية لإبداء الحكومة أسباب تعذر الأخذ بالرغبات التي يبديها هذا المجلس، وذلك بالإضافة إلى ما يختص به هذا المجلس في ظل الدستور بالنسبة إلى الاستجواب وسحب الثقة من الوزراء وتشكيل لجان التحقيق.
 - وإذا كان الدستور قد أعطى لرئيس مجلس الشورى الاختصاص بإحالة مشروعات القوانين التي تتم الموافقة عليها من المجلسين إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ إجراءات إصدارها، كما منحه أولوية رئاسة اجتماعات المجلس الوطني، فإن التعديلات قد منحت رئيس مجلس النواب هذه الاختصاصات وهذه الأولوية.
- وتبدو أهمية هذه التعديلات مما ورد في نص الخطاب السامي الذي وجهه ملك مملكة البحرين إلى المواطنين، في 15 يناير 2012، بمناسبة التوجه لإحالة اقتراح التعديلات الدستورية إلى مجلسي الشورى والنواب حيث:
- أكد جلالة الملك أن «الديمقراطية ليست مجرد نصوص وأحكام دستورية

وتشريعية فالديمقراطية ثقافة وممارسة، والتزام بحكم القانون، واحترام للمبادئ الدولية لحقوق الإنسان، مقترنة بعمل سياسي وطني جاد يمثل أطياف المجتمع كافة دون إقصاء أو محاصصة».

• دعا جلالة الملك «... لأن تتوازي مع هذه الخطوة المفصلية التي نخطوها اليوم خطوات لا تقل أهمية لتعزيز ثقافة الديمقراطية وممارستها على أرض وطننا الغالي، كما نهيب بكافة فئات المجتمع - القبيلة، العائلة، الأسرة - أن تعمل جميعا على أن يلتزم أبنائها باحترام القانون، وهي مسئولية يجب أن يتحملها الجميع، وخاصة عندما يرتبط احترام القانون بمبدأ التعايش المشترك والتسامح والألفة والمحبة».

وتبدو، أيضا، أهمية مرثيات الحوار الوطني والتعديلات الدستورية التي تم إقرارها فيما ورد في الخطاب الملكي السامي لدور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الثالث للمجلس الوطني، في 2012/10/14، حيث أشار جلالة الملك إلى «الجهود الدؤوبة التي تسهم في بذلها الحكومة ومجلسا النواب والشورى لوضع جميع المرثيات موضع التنفيذ وذلك بالتعاون مع مختلف الجهات المعنية، وبما أسفر عن إقرار تعديلات دستورية مهمة تدعم تلك المرثيات وتنقلها إلى حيز التنفيذ، لترسيخ الديمقراطية وتعزيز الشفافية وحقوق الإنسان وحرية الرأي في المملكة، مواصلة لما طرحه الميثاق من مشروع شامل للإصلاح المستمر».

الفرع الثالث

التزامات مملكة البحرين، الدولية، في مجال حقوق الإنسان

التزمت مملكة البحرين، ابتداءً، في نظامها القانوني الوطني، باحترام وحماية حقوق الإنسان وتجلّى ذلك في ميثاق العمل الوطني ودستور المملكة وتشريعاتها الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك قبلت المملكة، طواعية واختياراً، التزامات دولية في مجال حقوق الإنسان وهو ما يؤكد الإرادة السياسية والقانونية بتحمل التزامات إضافية في مجال الاعتراف بهذه الحقوق وضمن احترامها. ونعرض بإيجاز لأهم مصادر هذه الالتزامات إضافة إلى ما سبق الإشارة إليه في الفصل الأول فيما يتعلق بالجهود الدولية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان.

أولاً: ميثاق الأمم المتحدة:

انضمت مملكة البحرين فور استقلالها عام 1971، إلى عضوية الأمم المتحدة، ويعتبر ميثاق الأمم المتحدة المصدر الرئيسي العام للالتزامات المملكة في مجال حقوق الإنسان. ويلاحظ في هذا الشأن أن ميثاق الأمم المتحدة هو بمثل معاهدة لها ملامح خاصة معينة تضعها في مصاف الوثيقة الدستورية للمجتمع الدولي ويتضح ذلك في أن الالتزامات التي يتحملها الأعضاء، طبقاً للميثاق، تلويح حالة التعارض مع التزامات دولية أخرى على هذه الالتزامات الأخيرة أي أن العبرة بالتزاماتهم المترتبة على الميثاق³⁰³.

ولقد وضع الميثاق الأساس القانوني لضرورة احترام حقوق الإنسان بنصه على ضرورة احترامها، في ديباجته وفي نصوص متعددة منه، على النحو الذي يوضح أن احترام هذه الحقوق تدخل في جوهر فلسفة التنظيم الدولي لعالم ما بعد الحرب

303 انظر المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة.

العالمية الثانية، من حيث كونه هدفاً في ذاته تسعى الأمم المتحدة إلى تحقيقه، ومن حيث ارتباطه بتحقيق التعاون الدولي والحفاظ على السلم والأمن الدوليين وتحقيق العدالة والحرية،³⁰⁴ بل إن ميثاق الأمم المتحدة أكد بمادتيه الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين التزام الأمم المتحدة بالعمل على أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة بالتعاون معها لتحقيق هذا الهدف. والتزام الدول باحترام نصوص الميثاق الخاص بحقوق الإنسان لا يقل عن التزامها بنصوص الميثاق الأخرى³⁰⁵.

وفي إطار التزام مملكة البحرين بالميثاق فإنها تلتزم بالتعاون مع أجهزة الأمم المتحدة من الجمعية العامة إلى مجلس حقوق الإنسان. وفي هذا الشأن فإن هناك رأياً قانونياً متزايداً مؤداه أن الدول، إذا كانت ترغب في اعتبارها أعضاء مسؤولة في المجتمع الدولي فعليها أن تكون مستعدة وراغبة في التعاون مع الأجهزة المعنية بحقوق الإنسان وتطبيق الإجراءات التي توصي بها، خاصة إذا كانت هذه الإجراءات قائمة على أساس ميثاق الأمم المتحدة. ويساند هذا الرأي من يعتبرون أن قواعد القانون المتعلقة بحماية حقوق الإنسان تعتبر من القواعد القطعية أو الآمرة *Jus cogens*³⁰⁶.

والواقع أن قرارات الأمم المتحدة وإعلاناتها يتم استخدامها في تحقيق أهداف عديدة فيها تقاس سياسة ومواقف الحكومات، ويستند إليها في دعاوى حقوق الإنسان، في مواجهة السلطات الوطنية، سواء بمعرفة الأفراد أو المنظمات غير

304 انظر الفقرة (3) من المادة (2) من ميثاق الأمم المتحدة.

305 انظر The development of international law through the political organs of the united nations, Rosalyn Higgins, (Oxford university press, London, 1963) PP 128 - 129.

306 انظر ما أشار إليه القاضي الياباني تاناكا، بمحكمة العدل الدولية، من أن القانون المتعلق بحماية حقوق الإنسان يمكن اعتباره من القواعد الآمرة *Jus Cogens* وأنه في تفسير الفقرة (1) (ج) من المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الخاصة بالمبادئ العامة للقانون، كمصدر من مصادر القاعدة القانونية، فإن مفهوم حقوق الإنسان وحمايتها تتضمنه المبادئ العامة للقانون المشار إليه في الفقرة المذكورة.

The South West Africa cases (Ethiopia V. South Africa, Liberia V, South Africa), 1966,I.C.J.6,298,,

الرأي المخالف للقاضي تاناكا.

الحكومية، كما تستخدمها الأمم المتحدة ومحكمة العدل الدولية والمنظمات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان.

وأشير هنا إلى ما ذكره الأمين العام للأمم المتحدة، في كلمته أمام المؤتمر العالمي الدولي لحقوق الإنسان في فيينا، من أن حقوق الإنسان بطبيعتها لا تتسجم مع التفرقة التقليدية بين النظام الداخلي أو الوطني والنظام الدولي، فهي منفذ لشفافية قانونية جديدة *a new legal permeability*، فيجب ألا ينظر إليها، فقط، من ناحية وجهة نظر السيادة المطلقة أو من وجهة نظر التدخل السياسي، بل على العكس يجب أن يكون مفهوما أن حقوق الإنسان تدعو إلى التعاون والتنسيق بين الدول والمنظمات الدولية³⁰⁷.

ويشير ما سبق إلى أن التعاون، على سبيل المثال، مع مجلس حقوق الإنسان في إطار تطبيق عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان، يعد إنفاذاً للالتزام باحترام ميثاق الأمم المتحدة. وكذلك فإن الدول عند إصدار تشريعاتها الداخلية ينبغي أن تراعي وجوب احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية³⁰⁸.

ثانياً: الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان؛

انعكاساً للنظام القانوني في مملكة البحرين، وللإرادة السياسية في التعاون مع الأمم المتحدة، في تحقيق أهدافها في مجال حقوق الإنسان، انضمت المملكة إلى العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان التي أعدتها وأقرتها الأمم المتحدة خاصة تلك التي أنشأت أجهزة رقابية أو تعاھدية للإشراف على تطبيقها، ويطلق عليها أيضاً هيئات معاهدات حقوق الإنسان. ولقد أشرنا في الفصل الأول، إلى هذه الاتفاقيات،

307 انظر كلمة الأمين العام أمام المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (14-25 يونيو 1993) وكذلك إعلان وبرنامج عمل فيينا، مستند أمم متحدة رقم 157/Conf 23/A في 12/7/1993.

308 انظر أ.د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، يناير 1969، ص 847.

من الاتفاقية الدولية لإزالة جميع أشكال التفرقة العنصرية إلى اتفاقية الأمم المتحدة لحماية ذوي الإعاقة.

وبالإضافة إلى الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي أقرتها الأمم المتحدة وانضمت إليها مملكة البحرين، فلقد انضمت المملكة إلى الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي تم إقراره في إطار الجامعة العربية.

وتلتزم المملكة، في إطار الاتفاقيات المذكورة بتقديم التقارير المنصوص عليها في هذه الاتفاقيات، إلى الأجهزة الرقابية المشرفة على تطبيق هذه الاتفاقيات، لتوضيح ما اتخذته من إجراءات تشريعية وغير تشريعية لتطبيق هذه الاتفاقيات وهو ما فعلته المملكة بالنسبة إلى بعض هذه الاتفاقيات، وكذلك قدمت المملكة تقاريرها الخاصة بالمراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان إلى مجلس حقوق الإنسان.

وكذلك انضمت المملكة إلى العديد من الاتفاقيات التي تم إقرارها في إطار الوكالات الدولية المتخصصة ومن ذلك اتفاقيات منظمة العمل الدولية ومنها الاتفاقية الدولية رقم (159) لسنة 1983 بشأن العمالة والتأهيل للمعوقين، والاتفاقية الدولية رقم (111) لسنة 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهن، والاتفاقية الدولية رقم (13) لسنة 1981 بشأن بيئة العمل، والاتفاقية الدولية رقم (17) لسنة 1993 بشأن تأهيل وتشغيل المعوقين، والاتفاقية الدولية رقم (18) لسنة 1996 بشأن عمل الأحداث.

وتعكس القواعد المتضمنة التزامات دولية في النظام القانوني الوطني في إطار ما ينص عليه هذا النظام، ويطلق على هذه العملية استقبال القانون الوطني للقاعدة الدولية ولقد درج الفقه على الإشارة إلى طريقتين لاستقبال قاعدة القانون الدولي التعاهدية: أولاهما هي تحويل Transformation القاعدة الدولية إلى قاعدة من قواعد القانون الوطني عن طريق إصدارها على هيئة تشريع داخلي

Enactment، متضمنا القواعد التي نصت عليها المعاهدة.

والمنحى الأخير يتفق مع نظرية ثنائية القانون، أي أن كلا من القانونين: الدولي والوطني يشكل نظاما مستقلا بذاته، وثانيتها هي إدماج Incorporation or adoption القاعدة الدولية في النظام القانوني الوطني من خلال إقرار المشرع الدستوري بأن القاعدة الدولية الملزمة للدولة تصبح بتمام الموافقة، والتصديق عليها جزء من القانون الوطني، وهذا المنحى يتفق ونظرية وحدة القانون، أي أن القانونين الدولي والوطني يشكلان كلا واحدا أو نظاما واحدا. ولا يعني ذلك، بالضرورة، أن القاعدة الدولية تكون أعلى مرتبة من القانون الوطني، إذ إن المعاهدة بعد التصديق عليها ونشرها تصبح في مرتبة القوانين العادية حيث إن نفاذ المعاهدة في القانون الوطني يتم بإرادة الدولة وليس بقوة المعاهدة، وإن تغليب القانون الدولي على القانون الوطني لا يكون إلا بنص دستوري واضح على غرار الدستور الأمريكي³⁰⁹.

وبصدور قانون بالانضمام إلى أو التصديق على المعاهدة أو الاتفاقية تصبح المعاهدة بمثابة قانون داخلي شأنه شأن القوانين الداخلية الأخرى وعلى قدم المساواة معها. ويكون المقصود بوحدة القانونين الدولي والوطني أو الداخلي، في هذه الحالة، أن المعاهدة الدولية ذاتها أدمجت في النظام القانوني الوطني من خلال التصديق عليها أو الانضمام إليها وليس من خلال تشريع متضمن القواعد التي نصت عليها المعاهدة، وهو ما يشكل عبئا تشريعيا على دول كثيرة، على عكس إدماج المعاهدة ذاتها في النظام القانوني الوطني وضمن نفاذها من خلال التصديق عليها أو الانضمام إليها.

وعلي أي حال فإن إنفاذ القانون الدولي لحقوق الإنسان على المستوى الوطني لا

309 انظر في العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، د. إبراهيم علي بدوي الشيخ، نفاذ التزامات مصر الدولية في مجال حقوق الإنسان في النظام القانوني المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 57-68 و 209-226.

يقتصر فحسب على طريقة استقبال القانون الداخلي لأحكام هذا القانون وإنما يعتمد بدرجة كبيرة وأساسية على دور القضاء في تفسير وتطبيق القانون الداخلي بما يتفق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما يعتمد، أيضا، على الضمانات غير القانونية التي تتمثل في الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ودور المؤسسات الوطنية والمجتمع المدني في كفالة الاحترام الواجب لحقوق الإنسان.

وبالنسبة إلى النظام القانوني الوطني، في مملكة البحرين، فهو يأخذ بنظرية وحدة القانون، من حيث اندماج المعاهدة أو الاتفاقية، بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة في النظام القانوني الوطني، ويكون لها بذلك قوة القانون، حيث تشير المادة (37) من دستور مملكة البحرين، فيما تشير إليه، إلى أن يبرم الملك المعاهدات بمرسوم، ويبلغها إلى مجلسي الشورى والنواب فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. على أن المعاهدات المتعلقة بمسائل معينة مثل تلك المتعلقة بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

وتحمل الدولة بالتزامات دولية، في مجال حقوق الإنسان، مصدرها معاهدات أو اتفاقيات دولية، قد يحد من نطاقها التحفظات التي ربما تكون الدولة قد أبدتها عند الانضمام إلى أو التصديق على هذه الاتفاقيات. وفي هذا الشأن نشير إلى مسألتين رئيسيتين هما مسألة التحفظات ومسألة الانتقاص من بعض حقوق الإنسان في ظل الظروف الاستثنائية وذلك على النحو الآتي:

1- التحفظات على اتفاقيات حقوق الإنسان مع إشارة إلى بعض

تحفظات مملكة البحرين:

عرفت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، التحفظ بأنه «إعلان من جانب واحد أيا

كانت صيغته أو تسميته يصدر عن الدولة عند توقيعها أو تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها إلى معاهدة ويهدف إلى استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة في المعاهدة من حيث سريانها على هذه الدولة»³¹⁰ وبالتالي فإنه يترتب على التحفظ تقييد الالتزامات التي تنشأ عن المعاهدة بالنسبة إلى الدولة المتحفظة أمام الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة أو التي قد تصبح طرفاً فيها مستقبلاً.

وقد يصدر التحفظ عن الدولة في أي مرحلة من مراحل إبرام المعاهدة، أو عند التصديق على أو الانضمام إلى المعاهدة وهو يعبر عن رغبة الدولة التي تصدره في تضييق نطاق بعض أحكام المعاهدة من حيث مدى التزام الدولة بما نصت عليه المعاهدة.

ومن المناسب التفرقة بين التحفظ وبين الإعلانات الأخرى الصادرة عن الدولة عند تصديقها على أو انضمامها إلى معاهدة؛ فهناك إعلان تعبر به الدولة عن سياستها العامة وهناك إعلان تحدد به الدولة موقفها من عدم الاعتراف بطرف آخر في المعاهدة وهناك الإعلان التفسيري الذي يهدف إلى إعطاء تفسير معين لبعض نصوص المعاهدة. وقد اختلفت الآراء بالنسبة إلى الإعلان التفسيري، فالبعض يرى أنه لا فرق بين التحفظ والإعلان التفسيري، والبعض الآخر يرى أن الإعلان التفسيري لا يعتبر صورة من صور التحفظ.³¹¹ والعبارة في تقديري هو بطبيعة الإعلان فإذا كان محددًا ويستهدف استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام المعاهدة من حيث سريانها على الدولة فهو تحفظ وإن سمته الدولة إعلانًا تفسيريًا وإن كان مجردًا لا يستهدف مثل هذا الاستبعاد أو

310 المادة 1/2 د من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

311 انظر تفاصيل الآراء المختلفة عن التحفظ والإعلان التفسيري للدكتور عبدالغني محمود، التحفظ على المعاهدات الدولية في القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية، القاهرة 1986، ص 2-17.

التعديل فهو إعلان وليس تحفظاً³¹².

ويعد الحق في التحفظ على المعاهدات الدولية إحدى نتائج السيادة التي تتمتع بها الدول على صعيد العلاقات الدولية، فطبقاً لمبدأ السيادة، فإن الدولة تعقد المعاهدات الدولية برضاها لتحقيق مصالحها، وبالتالي فإن الالتزامات التي تأخذ الدولة بها نفسها وتقيد بها سيادتها الخارجية، من خلال هذه المعاهدات، تخضع لتقديرها المطلق. وطبقاً لذلك، فللدولة أن تلتزم بكل أحكام المعاهدة، ولها أيضاً أن تتحفظ على بعض هذه الأحكام. وفي المقابل، فإن الدولة أو الدول الأخرى الأطراف في معاهدة دولية لها أن تقبل التحفظ أو التحفظات التي يبديها بعض الدول الأخرى أو ترفضها طبقاً للمنطق نفسه، واستناداً إلى ما تتمتع به هي الأخرى من سيادة.

ولقد نصت المادة (19) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أن للدول أن تضع عند تصديقها على أو انضمامها إلى اتفاقية دولية، تحفظاً بشرط ألا تكون المعاهدة قد حظرت هذا التحفظ أو نصت على السماح بتحفظات محددة ليس من بينها موضوع التحفظ أو أن يكون التحفظ منافياً لموضوع المعاهدة وهدفها.

ويختلف مواقف الاتفاقيات الدولية بالنسبة إلى معالجة موضوع التحفظات سواء من حيث السماح به أو عدم السماح به أو تحديد الموضوعات التي يمكن التحفظ بشأنها أو السكوت تماماً عنه وعدم معالجته. وحرص بعض الاتفاقيات على تحديد التحفظات التي يمكن السماح بها وتلك التي لا يمكن قبولها ومن ذلك، مثلاً، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي لم تسمح بالتحفظات ذات الطابع العام، أي أن التحفظ لا بد أن يكون خاصاً بنص محدد في الاتفاقية³¹³ وذلك، من ناحية، ليكون تحفظ الدول واضحاً ومحدداً ومعروفاً للأطراف الأخرى في الاتفاقية،

312 انظر

M.N.Shaw, International Law, Third Edition, (Grotius publications, Cambridge, university press, 1991), P.571

313 انظر المادة (64) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

ومن ناحية أخرى، حتى لا ينعكس سلبا على تحقيق أهداف الاتفاقية. ويشير أ.د. عبدالعزيز سرحان إلى أن رفض التحفظات العامة من قبل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان كان خشية أن تفقد الاتفاقية أهميتها في حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.³¹⁴

وبالمثل فإن الاتفاقية الدولية لإزالة جميع أشكال التمييز العنصري نصت في مادتها العشرين على وضع التحفظات³¹⁵. إلا أن اتفاقيات أخرى شارعة مهمة لم تتضمن نصوصا محددة بشأن التحفظات ومن ذلك مثلا العهدان الدوليان لحقوق الإنسان فقد جاء خاليين من نصوص تتعلق بالتحفظات - حظرا أو إباحة - وكذلك الأمر بالنسبة إلى الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. ومن ثم يحكم موضع التحفظات بالنسبة إليها القواعد العامة المنصوص عليها في المواد من 19 إلى 23 في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

ونظرا لأهمية أثر التحفظ فيجب أن يكون واضحا وصريحا تفاديا لأي لبس وينصرف ذلك إلى قبول التحفظ أو الاعتراض عليه أو سحبه³¹⁶.

وكما يجوز التحفظ في الإطار المشار إليه سابقا فإنه يجوز أيضا سحب التحفظ لاحقا، ولا يتطلب الأمر في هذه الحالة موافقة الدول الأطراف الأخرى في المعاهدة باعتبار أن التحفظ هو الاستثناء والقاعدة هي سريان جميع أحكام المعاهدة بدون

314 انظر أ.د. عبدالعزيز سرحان، الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966، ص 183 - 185.

315 تنص الفقرة الثانية من المادة (20) من الاتفاقية الدولية لإزالة جميع أشكال التمييز العنصري على عدم السماح بأي تحفظ يكون منافيا لموضوع الاتفاقية وهدفها كما لا تسمح بأي تحفظ يكون من شأنه تعطيل عمل أي هيئة من الهيئات المنشأة كما تنص على أن التحفظ يعتبر منافيا أو تعطيليا إذا اعترض عليه ما لا يقل عن ثلثي الأطراف في الاتفاقية.

316 انظر المادة (23) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تنص على ما يلي:-

1- يجب أن يتم التحفظ، والقبول الصريح له، والاعتراض عليه كتابة، وأن يرسل إلى الدول المتعاقدة والدول الأخرى التي من حقها أن تصبح أطرافاً في المعاهدة.

2- إذا أبدى التحفظ وقت التوقيع على المعاهدة بشرط التصديق أو القبول أو الموافقة فإنه يجب على الدولة المتحفظة أن تؤكد رسميا لدى التعبير عن ارتضاؤها بالمعاهدة ويعتبر التحفظ، في هذه الحالة، قد تم من تاريخ صدور هذا التأكيد.

3- القبول الصريح للتحفظ أو الاعتراض عليه الذي تم قبل تأكيد التحفظ ليس في حاجة إلى تأكيد.

4- يجب أن يتم سحب التحفظ أو الاعتراض عليه كتابيا.

استثناء، طالما أن المعاهدة لم تنص صراحة على غير ذلك. وقد نصت المادة (22) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على مبدأ سحب التحفظ وعلى الإجراءات الخاصة به³¹⁷.

وباكتمال عدد التصديقات اللازمة لنفاذ معاهدة ما دولياً تصبح الدول المصدقة عليها ملتزمة باحترام أحكام المعاهدة في علاقاتها مع الدول الأطراف الأخرى وتترتب المسؤولية الدولية على مخالفة الدولة أحكام المعاهدة وبعد بدء نفاذ المعاهدة بالنسبة إلى كل دولة طرف فيها يتكفل النظام القانوني الداخلي لهذه الدولة ببيان الأثر القانوني لهذه المعاهدة فيه وهو أمر يتوقف على دستور الدولة والموقف بالنسبة إلى العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي وبالتالي كيفية استقبال المعاهدة في النظام القانوني الداخلي.

وقد أوردت مملكة البحرين، عند انضمامها إلى عدد من اتفاقيات حقوق الإنسان بعض التحفظات، بعضها يتعلق بأن يكون التزامها ببعض النصوص الواردة في بعض هذه الاتفاقيات في إطار الشريعة الإسلامية، وبعضها يتعلق بمراعاة القانون الوطني في بعض المسائل، والبعض يتعلق بالتسوية السلمية للمنازعات المتعلقة بتفسير وتطبيق الاتفاقية.

ونشير على سبيل المثال، إلى بعض تحفظات مملكة البحرين على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)³¹⁸ حيث:

317 تنص المادة (22) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على ما يلي:-

- 1- ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك، فإنه يجوز سحب التحفظ في أي وقت كان ولا يشترط لإتمام الانسحاب رضا الدولة التي كانت قد قبلت بالتحفظ.
- 2- ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك، يجوز سحب الاعتراض على التحفظ في أي وقت.
- 3- ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك، أو يتفق على حكم آخر:-
(أ) فإن سحب التحفظ لا ينتج أثره بالنسبة إلى الدولة متعاقدة أخرى إلا عندما تتلقى هذه الدولة إبلاغاً بذلك.
(ب) كذلك فإن سحب الاعتراض على التحفظ لا ينتج أثره إلا عندما تتلقى الدولة المتحفظة بلاغاً بذلك.

318 انظر المرسوم بقانون رقم (5) لسنة 2002 بالموافقة على الانضمام إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

- تحفظت على المادة (2) من الاتفاقية بما يضمن تنفيذها في حدود أحكام الشريعة الإسلامية؛ ورغم أن هذه المادة تتناول تحقيق مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، وهو ما يقره النظام القانوني للمملكة، فإن التحفظ استهدف من الإشارة إلى الشريعة الإسلامية، ألا يتعارض تنفيذ هذه المادة، مع أحكام الشريعة فيما يتعلق، على سبيل المثال، بأحكام الأحوال الشخصية.
- تحفظت على الفقرة (2) من المادة (9) حيث تنص هذه الفقرة على أن «تمنح الدول الأطراف المرأة حقا مساويا لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالها» ... بينما قانون الجنسية البحريني يعتمد، أساسا، انتساب الطفل إلى الأب كأساس لمنح الجنسية.
- تحفظت على الفقرة (4) من المادة (15) حيث تنص هذه الفقرة، فيما تنص عليه، على المساواة بين الرجل والمرأة في حرية اختيار محل السكن والإقامة وهو ما يتعارض مع وضع الزوجة، على سبيل المثال، وما تتطلبه العلاقة الزوجية من السكن المشترك.
- تحفظت على المادة (16) فيما يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية حيث تتضمن هذه المادة إشارة، على سبيل المثال، إلى المساواة بين الرجل والمرأة في «الحقوق والمسؤوليات أثناء الزواج وعند فسخه».

2 - الانتقاص من بعض حقوق الإنسان بسبب ظروف استثنائية :

إذا كانت التحفظات من شأنها تعديل الأثر القانوني للأحكام الذي تم التحفظ بشأنه فإن بعض اتفاقيات حقوق الإنسان قد سمحت، بشروط معينة، بالانتقاص من بعض الحقوق الواردة فيها في ظروف استثنائية تتعلق بتهديد حياة الأمة. وفي هذا الشأن يقر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بحق الدول الأطراف فيه

الا تقييد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضاه وذلك في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً.³¹⁹ ولا يتضمن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نصاً بشأن هذا الحق وكذلك الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. ولا يمنع عدم النص على هذا الحق في المعاهدتين المذكورتين من ممارسة الدول الأطراف فيها له حيث إن هذا الحق مسلم به كحق مشروع للدول في حماية كياناتها ومواطنيها في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة المواطنين فيها، ويشير بعض معاهدات حقوق الإنسان صراحة إلى هذا الحق³²⁰.

ولا شك أن عدم تقييد الدولة بالتزاماتها، بمقتضى معاهدات حقوق الإنسان، والانتقاص من بعض الحقوق والضمانات المقررة في هذه المعاهدات، هما أمر له انعكاساته السلبية الخطيرة على ممارسة حقوق الإنسان، ومن هنا أهمية الحرص على تحديد شروط ممارسة هذا الحق وتنظيم استخدامه وهو ما نصت عليه، على السبيل المثال، المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، حيث ارتأى واضعو العهد أن هناك حقوقاً أساسية لا يمكن المساس بها حتى في حالات الطوارئ أو الظروف الاستثنائية، والمعلن قيامها رسمياً ومن هنا نص العهد على أنه، في هذه الحالة، لا يجوز الانتقاص أو المساس ببعض الحقوق المنصوص عليها في العهد وهي الحق في الحياة (المادة 6)، تحريم التعذيب أو العقوبات والمعاملات القاسية أو غير الإنسانية أو المهينة (المادة 7)، منع الرق (الفقرتان 1)، (2) من المادة (8)، عدم جواز الحبس وفاء للالتزام تعاقدي (المادة 11)، احترام مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية (المادة 15)، حق كل إنسان في أن يعترف له بالشخصية القانونية (المادة 16)، الحق في حرية الفكر والوجدان والدين (المادة 18).³²¹

319 انظر الفقرة (1) من المادة (4) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

320 انظر المادة (15) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمادة (27) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

321 - انظر الفقرة (2) من المادة (4) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

وإذا كان العهد قد أجاز للدول الأطراف فيه اتخاذ تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضاه إلا أنه اشترط ألا تكون هذه التدابير منافية للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي أو تنطوي على تمييز أساسه العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.³²² وتعتبر التزامات الدول بالقانون الدولي الإنساني مثالا للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، فلقد وصفت محكمة العدل الدولية القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني المنطبق في المنازعات المسلحة بأنها قواعد «غير قابلة للانتهاك» في طبيعتها³²³.

ويشترط العهد أن تكون التدابير، التي تتحلل بها الدول من التزاماتها، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع وأن تعلن حالة الطوارئ بصفة رسمية³²⁴.

ويتعين على الدولة التي استخدمت حق عدم التقيد بالتزاماتها، بمقتضى العهد، إبلاغ الدول الأطراف الأخرى في العهد، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تنقيد بها والأسباب التي دفعها إلى ذلك، كما تلتزم الدولة، بالطريقة ذاتها، بإبلاغ الدول الأطراف بتاريخ انتهائها من ذلك التحلل³²⁵.

وقد أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق السياسية أن التدابير التي تتخذها الدولة طبقاً للمادة (4) من العهد هي ذات طبيعة استثنائية ومؤقتة وتنتهي بانتهاء حالة الظروف الاستثنائية وأنه في مثل هذه الظروف تكون هناك حاجة أكبر إلى حماية حقوق الإنسان خاصة الحقوق التي نص العهد على عدم جواز المساس بها. وأنه يتعين على الدول إبلاغ اللجنة في تقاريرها بطبيعة ومدى الانتقاص الذي نال أياً من

322 انظر الفقرة (1) من المادة (4) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

323 الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في مسألة شرعية التهديد باستخدام الأسلحة النووية أو استخدامها، تقارير محكمة العدل الدولية عام 1996، مشار إليه في تقرير لجنة القانون الدولي، الملحق رقم 10 (A/56/10)، ص 221.

324 انظر الفقرة (1) من المادة (4) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

325 انظر الفقرة (3) من المادة (4) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

الحقوق المعترف بها³²⁶.

ولقد حرصت الأجهزة الرقابية أو المشرفة على تطبيق معاهدات حقوق الإنسان، عند مناقشة تقارير الدول المعلن بها حالات الطوارئ، على مناقشة هذه الحالات ومدى التزام الدول المعنية باحترام تعهداتها طبقاً لهذه المعاهدات، وأثارت هذه الأجهزة أسئلة، مثل، هل أبلغت الدولة المعلن بها حالة الطوارئ الدول الأطراف الأخرى في المعاهدة بإعلان حالة الطوارئ، وما هي القوانين التي تم إيقاف العمل بها، وما هي نصوص المعاهدة التي تأثرت بإعلان حالة الطوارئ، وما هو مدى الانتقاص بالنسبة إلى كل حق ومبرراته، وما هي القوانين السارية في فترة الطوارئ، وما هو نظام إعلان حالة الطوارئ والضمانات للحقوق والحريات المقررة إبان هذه الحالة، وسبل الانتصاف الفعالة المتاحة للأفراد في أثناء حالة الطوارئ؟³²⁷

ولا شك أن مراجعة الأجهزة الرقابية على تطبيق معاهدات حقوق الإنسان للدول الأطراف فيما يتعلق بتعريف حالة الطوارئ والضوابط التي يمكن أخذها في الاعتبار بالنسبة إلى ما يمكن اعتباره تهديداً للأمة ولكيان الدولة، والشرعية الدستورية التي تضبط حالة الطوارئ بالنسبة إلى إعلانها وأثناء استمرارها، تعد ضماناً ضرورية للموازنة بين حق الدولة في تأمين وجودها وإزاء خطر داهم، من ناحية، وضرورة أن تكون التدابير الاستثنائية التي تتخذها الدولة في هذا الشأن في أضيق الحدود ويقدر ما تقتضيه ظروف الخطر، من ناحية أخرى، وفي إطار ضوابط معينة وذلك حتى لا يتم المساس بحقوق الإنسان الأساسية في وقت هي أشد ما تكون فيه إلى الحماية.

ولا شك أن إعلان حالة الطوارئ يمكن أن تترتب عليه آثار خطيرة على حقوق

326 انظر التعليق العام رقم 5 (13) بشأن المادة (4) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مستند رقم CCPR/C/21/REV.1 في 19 مايو 1989.

327 انظر، على سبيل المثال، مناقشة التقرير الدوري الثاني لمصر أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مستند رقم CCPR/C/SR 1244 في 1993/12/3.

الإنسان بالنظر إلى ما يصاحب هذا الإعلان عادة من تعاضم الصلاحيات التي تمتلكها السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، وتناقض الضمانات القضائية لحقوق الأفراد واتساع صلاحيات اعتقال الأفراد. ومن هنا حرصت معاهدات دولية كالعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، واللجنة الفرعية لمنع التفرقة وحماية الأقليات التي كانت تابعة للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومنظمات إقليمية وتجمعات علمية، على وضع معايير وضوابط لحالة الطوارئ، ومن الضوابط الإجرائية ضرورة إعلان حالة الطوارئ رسمياً، وأن تقوم الدولة التي أعلنت حالة الطوارئ بإبلاغ الدول والجهات الدولية كاللجنة المعنية بحقوق الإنسان بقيام حالة الطوارئ والأسباب التي دعت إلى إعلانها والفترة المتوقعة لحالة الطوارئ والحقوق التي ستتأثر بها وأن تكون هناك رقابة برلمانية على إعلان الطوارئ، ومن الضوابط الموضوعية أن يكون الخطر الذي يواجهه الدولة خطراً واستثنائياً وأن تقدر الإجراءات بقدر الضرورة التي دعت إليها وألا تمارس تفرقة أساسها الجنس أو العرق أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي وأن تحترم الدول التزاماتها القانونية كتلك التي تفرضها المادة (3) المشتركة في اتفاقيات جنيف الأربع المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني، والخاصة بمعاملة الأشخاص، الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية والأشخاص العاجزين عن القتال لأي سبب، معاملة إنسانية بدون تفرقة، والمادة (4) من البروتوكول الثاني لاتفاقيات جنيف، المتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، والخاصة بمعاملة جميع الأشخاص، الذين لا يشتركون بصورة مباشرة أو الذين يكفون عن الاشتراك في الأعمال العدائية، معاملة إنسانية بدون تفرقة، وكذلك عدم المساس بحقوق أساسية كالحق في الحياة ومنع التعذيب وألا تطول مدة حالة

الطوارئ إلا بقدر استمرارية الظروف الاستثنائية التي اقتضتها³²⁸.

ثالثاً: ملاحظات إضافية بالنسبة إلى الالتزامات الدولية في مجال

حقوق الإنسان:

من المهم بالنسبة إلى الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، أن نشير إلى ملاحظات إضافية تتعلق بمحل الالتزام، وحقوق الإنسان بين الإطلاق والتقييد، والإجراءات التشريعية وغير التشريعية لكفالة الالتزام في النظام الوطني وذلك على النحو الآتي:

1 - محل الالتزام:

الالتزام الدولي في مجال حقوق الإنسان هو التزام الشخص القانوني الدولي تجاه غيره من أشخاص القانون الدولي بأداء معين يتمثل في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين أو التصرف بطريقة بعينها تجاه احترام حقوق الإنسان، ويقترّب معنى الالتزام على هذا النحو من معنى الالتزام بالحقوق الشخصية في النظام القانوني الداخلي وإن كان انحسار الصفة المالية عن الالتزام باحترام حقوق الإنسان في العمل المطلوب القيام به أو الامتناع عنه، في القانون الداخلي، يجعل من هذا الالتزام في عداد الواجب القانوني³²⁹.

وتتضح أهمية تحديد محل الالتزام الدولي بالنسبة إلى تحديد العمل المطلوب أدائه أو العمل المطلوب الامتناع عن الإتيان به وبالتالي التحقق من وفاء الملتزم بالتزامه أو مخالفته هذا الالتزام.

328 انظر في تفاصيل الضوابط الإجرائية والموضوعية لحالة الطوارئ ومرجعيات الأمم المتحدة وغيرها من وثائق دولية وإقليمية وعالمية.

Theo van Boven, General course on Human rights, collected courses of the academy of European law, volume IV, book 2.1-106, (Kluwer law international, the Netherlands, 1995) pp71-90

329 انظر أ. د. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، صفحات من 467 إلى 496.

والالتزام الدولي في مجال حقوق الإنسان إما أن يكون التزاما بمسلك وإما التزاما بتحقيق نتيجة. وأيا كان الالتزام فإن الغاية من الالتزام في كل الأحوال هي ضمان احترام الحقوق التي نصت عليها القاعدة الدولية المقررة سواء في إطار المعاهدات الشارعة أو العرف أو المبادئ العامة. وفي الالتزام بمسلك، فإن المخالفة تتحدد بمقارنة مسلك الدولة الفعلي بالمسلك الذي كان يتعين عليها اتخاذه وفي حالة الالتزام بالنتيجة فإن العبرة بالنتيجة فإذا لم تحدث النتيجة المتوقعة أمكن القول إن هناك مخالفة للالتزام الدولي. والواقع أن محل الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان هو خليط بين الالتزام بمسلك والالتزام بنتيجة. وفي كلتا الحالتين فإن هدف الالتزام هو تأمين التمتع الفعلي بالحقوق المعترف بها أخذا في الاعتبار طبيعة الالتزام، من حيث الطابع الغالب عليه، وعمّا إذا كان فوريا كما هو الحال بالنسبة إلى الحقوق المدنية والسياسية أو تدريجيا كما هو الحال بالنسبة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويراعى أن الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان ليست التزامات عقدية تبادلية بين أطراف معاهدات حقوق الإنسان، أي لا يتوقف احترامها من قبل طرف على احترام الطرف الآخر لها، وإنما هي التزامات مقررة لصالح الأفراد وهناك مصلحة مشتركة لمجموع الدول الأطراف في هذه المعاهدات لضمان هذه الحقوق. وقد لاحظت، بحق، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن «... معاهدات حقوق الإنسان لا تشكل شبكة لتبادل الالتزامات فيما بين الدول، بل هي تهدف إلى الاعتراف بما للأفراد من حقوق...»³³⁰. فالالتزام باحترام حقوق الإنسان هو التزام مقرر لصالح الأفراد والدول الأطراف في معاهدات حقوق الإنسان مسؤولة عن تنفيذ هذا الالتزام وجميعها لها مصلحة قانونية في ضمان تنفيذ الالتزام.

330 انظر الفقرة (17) من التعليق العام رقم 24 (52) للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن المسائل المتعلقة بالتحفظات التي تبدي لدى التصديق على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أو البروتوكولين الاختياريين المتعلقين به أو لدى الانضمام إلى هذه الصكوك فيما يتعلق بالإعلانات التي تصدر في إطار المادة (41) من العهد (الخاصة بشكاوى الدول).

وتقوم الأجهزة الرقابية المشرفة على تطبيق معاهدات حقوق الإنسان بدور أساسي في تحديد ما إذا كانت الدول الأطراف قد وفّت بالتزاماتها أم خالفت هذه الالتزامات، وطبيعة هذه المخالفة أو الخرق، وما إذا كانت هذه المخالفات مستمرة أم تمثلت في تصرفات محددة وانتهت، وذلك لیتسنى التوصية بالإجراءات الواجب اتخاذها إزاء هذه المخالفات.

وتستعين الأجهزة الرقابية في تحديد حالة مخالفة الالتزام أو خرقه بالمعلومات المتاحة لديها من الدول بشأن مدى تنفيذ هذا الالتزام وتقديرها هذه المعلومات في ضوء طبيعة هذا الالتزام وما إذا كان التزاما فوريا أو متدرجا وما حددته نصوص المعاهدة المعنية بشأن الإجراء أو الإجراءات الواجب اتخاذها لتنفيذ الالتزام وهدف الالتزام وغايته، وعلى سبيل المثال، فإن المادة (8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنص، فيما تنص عليه، على الحق في الإضراب على أن يمارس طبقا لقوانين الدولة المعنية. فإذا اتضح، مثلا، من المعلومات المتاحة لدى الأجهزة الرقابية، أن قوانين دولة طرف في العهد تمنع هذا الحق أو أن هناك قانونا يعترف بهذا الحق ولكنه لا يطبق، فهناك إخلال بهذا الالتزام.

2- حقوق الإنسان بين الإطلاق والتقييد:

يتأثر نفاذ الالتزام الدولي بحقوق الإنسان بوضع الحقوق المعترف بها في معاهدات حقوق الإنسان وما إذا كانت هذه الحقوق مطلقة لا يرد عليها قيد أم أنها قابلة لفرض قيود عليها من قبل الدول الأطراف في هذه المعاهدات، سواء كانت هذه القيود دائمة أو قيودا مؤقتة واستثنائية أو قيودا عامة.

وتتمثل القيود الدائمة في التحفظات التي يحق لأي دولة من الدول، عند التوقيع أو إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام إلى المعاهدة، إبدائها على أي من نصوص المعاهدة إذا كانت الأخيرة تسمح بذلك، وفي حدود ما تسمح به. وهذه قيود دائمة

ما لم تسحب الدولة تحفظها لاحقا. ولا يتضمن العهدان الدوليان لحقوق الإنسان والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب نصوصا متعلقة بالتحفظات ومن ثم يسري على حق الدول في التحفظ القواعد العامة التي أقرتها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وتتعلق التحفظات بالأثر القانوني لأحكام النص أو النصوص المتحفظ عليها وتعديل هذا الأثر في انطباقه على الدولة المتحفظه.

وبالنسبة إلى القيود المؤقتة أو الاستثنائية فهذه التي يمكن أن ترد على الالتزام باحترام بعض الحقوق بالانتقاص منها أو وقف التمتع بها بسبب ظروف استثنائية تهدد الأمة، وتستمر هذه القيود إبان فترة الظروف المذكورة وهذه سلم بها صراحة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وبشروط معينة³³¹. ولم يتضمن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب نصوصا تتعلق بمثل هذه القيود ولكن ذلك لا يمنع الدول الأطراف فيهما من ممارسة هذا الحق إذا توافرت شروطه.

أما بالنسبة إلى القيود العامة فهي قيود تنظيمية، وهذه لا ترد من حيث المبدأ على الحقوق المطلقة التي وردت في معاهدات حقوق الإنسان، أما بالنسبة إلى الحقوق التي نصت هذه المعاهدات على حق الدول الأطراف في تنظيم ممارستها طبقا للقانون، فلقد وضعت معاهدات حقوق الإنسان ضوابط لهذا التنظيم بحيث لا ينال من مضمون الحق، وأن يكون هذا التنظيم شرعيا أي بقانون وفي الحدود الضرورية.

وابتداء نصت معاهدات حقوق الإنسان على التزام الدول الأطراف باحترام الحقوق المنصوص عليها فيها لكل فرد أو لكل شخص من الأشخاص أو الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها وينصرف هذا الالتزام إلى الأجنبي باستثناء حقوق معينة ينفرد بها المواطن من دون الأجنبي. ولا جدال في أن الحقوق

331 انظر المادة (4) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

المدنية والأساسية كالحق في الحياة والحق في عدم التمييز والحق في اللجوء إلى القضاء والحق في حماية واحترام الكرامة الإنسانية والحماية ضد التعذيب، هي حقوق يتمتع بها الأجنبي والوطني على السواء. إلا أن ثمة حقوقا تكون مقصورة على المواطن من دون الأجنبي كتلك المتعلقة بالمواطنة كحق المشاركة في الحياة السياسية وتقلد الوظائف العامة أو المتعلقة بفرص العمل واستغلال الموارد الاقتصادية التي تقتصرها الدول عادة على مواطنيها، ولا تسمح بها للأجنبي إلا في حدود معينة³³². وتتفق معاهدات حقوق الإنسان بالنسبة إلى بعض الحقوق التي ترد فيها مطلقا ولا يتدخل القانون في تنظيمها كما هو الحال بالنسبة إلى الحق في المساواة ومنع التمييز المنصوص عليه في العهدين.

وبالنسبة إلى القيود العامة التنظيمية فقد سمحت معاهدات حقوق الإنسان بفرض مثل هذه القيود على بعض الحقوق بشروط بدونها لا يكون القيد مسموحا به وأهم هذا الشروط هي شرعية القيد فينبغي أن يكون القيد منصوصا عليه بمقتضى القانون وأن يكون القيد ضروريا لاعتبارات مثل حفظ الأمن العام أو الصحة أو الآداب أو لحماية النظام العام أو الرفاهة العامة واشترط بعضها إطارا أوسع لهذه الضوابط وهي أن تكون مما يسمح به المجتمع الديمقراطي كمؤشر لشرعية مثل هذه القيود من حيث ابتغاؤها مصلحة المجتمع ككل وألا تكون أداة تعسف في يد السلطات العامة. وفي هذا الإطار نجد أن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يسمح بوضع قيود على بعض الحقوق الواردة فيه، بشكل عام، بشرط أن تكون مقرررة بالقانون وفي الحدود الذي تتماشى مع طبيعة هذه الحقوق فقط وأن يكون غرضها تعزيز الرفاه العام في مجتمع ديمقراطي، وبالإضافة إلى هذا الإطار

332 انظر المواد 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي تقتصر الحقوق السياسية من إدارة الشؤون العامة والانتخاب إلى تقلد الوظائف العامة على المواطن. و(2) (3) من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تخول البلدان النامية الحق في تحديد المدى الذي يمكن أن تذهب إليه في ضمان الحقوق الاقتصادية لغير المواطنين أخذا في الاعتبار ظروف الاقتصاد القومي والمراعاة الواجبة لحقوق الإنسان.

العام فيمكن تقييد حق كل فرد في تشكيل النقابات والانضمام إليها وحرية العمل النقابي بما يكون ضروريا لصالح الأمن الوطني أو النظام العام أو من أجل حماية حقوق الآخرين وحياتهم، كما يمكن فرض قيود قانونية على ممارسة هذا الحق بواسطة أعضاء القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة الحكومية³³³.

ويسمح العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بفرض قيود على بعض الحقوق على أن تكون هذه القيود ضرورية وبمقتضى القانون وبهدف احترام حقوق أو حريات الآخرين أو حماية السلامة العامة أو الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق في مجتمع ديمقراطي وذلك بالنسبة إلى حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي³³⁴.

ولا شك أن التسليم بمبدأ إمكانية فرض قيود على ممارسة بعض الحقوق أو تنظيم مثل هذه الممارسة طبقا للقانون يعني أن حقوق الإنسان لا تتعلق بالإنسان فقط كإنسان، ولكن تتعلق به أيضا كشخص يعيش في مجتمع معين يتنازعه مبدأ: أحدهما حرية الفرد ونموه، والآخر هو أمن النظام الاجتماعي، ولا يمكن تغليب أحدهما على حساب الآخر³³⁵، وهو ما يبرر أن تكون هناك ضوابط لتنظيم ممارسة حقوق الإنسان، إلا أن هذا التنظيم أو القيود يجب أن تكون في إطار المشروعية، وفي الحدود التي يسمح بها مجتمع ديمقراطي وعلى نحو يكفل حقوق الفرد ولا يعصف بها.

ونص العهدان على أنه ليس فيهما ما يمكن تفسيره بأن يجيز لأي دولة أو جماعة أو فرد حق الاشتراك في أي نشاط أو القيام بأي عمل يستهدف القضاء على أي من الحقوق والحريات المقررة فيهما أو تقييدها لدرجة أكبر مما هو منصوص عليه في العهدين. كما نص العهدان على أنه لا يجوز تقييد حقوق الإنسان الأساسية أو

333 انظر على التوالي، المواد (4)، 8 (1-أ-ث)، 8 (2) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

334 انظر، على التوالي، المواد (19)، (21)، (2-22) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

335 See, James Fawcett, "The international Human rights, (London; Heineman Education Books Ltd, 1967) p.11

المعترف بها في أي دولة أو التحل منها بحجة عدم إقرار العهدين بها أو إقرارها لهما بدرجة أقل³³⁶ ولا شك أن هذه الإشارة تعد ضماناً إضافية في مواجهة محاولة أي دولة أو جهة لتوسيع نطاق القيود المفروضة على الحقوق المذكورة أو التحل من هذه الحقوق.

3- الإجراءات التشريعية وغير التشريعية لكفالة نفاذ الالتزام في

النظام الوطني:

لم تنص معاهدات أو اتفاقيات حقوق الإنسان على أسلوب محدد يتم بمقتضاه استقبالها في الأنظمة القانونية الداخلية للدول الأطراف، فلم تنص مثلاً على اندماجها في هذه النظم أو تحويلها إلى قوانين داخلية في هذه الأنظمة وإنما اقتصرَت هذه المعاهدات على النص على تطلب الاعتراف بالحقوق الواردة بها واتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لذلك، وتركت هذه المعاهدات الحرية للدول الأطراف في اتخاذ الإجراء المناسب لتحقيق ذلك، إذ إن العبرة في النهاية هو أن يتضمن النظام القانوني الداخلي التشريعات التي تكفل الاعتراف بحماية الحقوق المنصوص عليها في هذه المعاهدات، ولا شك أن هذا المنحى هو النهج السليم بالنظر لاختلاف الأنظمة القانونية في طريقة استقبالها للالتزامات الدولية. والعبرة، في النهاية، هي أن تضمن الدول تشريعاتها الحقوق المنصوص عليها في هذه المعاهدات، وأن تكون هذه التشريعات متفقة مع ما التزمت به هذه الدول، فإن لم يكن الأمر كذلك، فإن عليها أن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذه المعاهدات، ما يكون ضرورياً لإعمال هذه الحقوق من تدابير تشريعية أو غير تشريعية³³⁷. وتبدو هنا أهمية مراجعة الأطراف تشريعاتها الداخلية لضمان توافقها مع ما التزمت به

336 انظر المادة (15) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمادة (5) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

337 انظر الفقرة (2) من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

حتى إن كان بعض هذه الدول يدمج المعاهدات في نظامها القانوني الداخلي لأن هناك من النصوص ما قد يتطلب تشريعا محددًا رغم هذا الاندماج. ومن ذلك أن العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية ينص صراحة على التزام الدول الأطراف فيه بأن تمنع «بحكم القانون» كل دعاية من أجل الحرب و «... كل دعوة للكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية من شأنها أن تشكل تحريضا على التمييز أو المعاداة أو العنف»³³⁸، فهذا النص لا ينفذ بذاته not self-executing بل يتطلب الأمر ليتمكن القاضي الوطني من تطبيقه أن يصدر مثل هذا القانون الذي يمنح ويعاقب على التمييز والمعاداة والعنف الناتجة من دعوات الكراهية أو العنصرية تطبيقا لقاعدة عدم التجريم بدون نص.

والواقع أن نفاذ معاهدات حقوق الإنسان في النظام القانوني الداخلي للدول الأطراف بقدر ما يرتبط بدساتير هذه الدول وطريقة استقبال نظمها القانونية الداخلية لهذه المعاهدات، بقدر ما يرتبط، أيضا، بضرورة، احترام الدول التزاماتها الدولية وأنه لا يقبل من الأطراف في مثل هذه المعاهدات الاحتجاج بقوانينها الداخلية لتبرير عدم تنفيذ هذه الالتزامات³³⁹.

وعلى أي حال فإن الأجهزة المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان، التي أنشأت مثل هذه الأجهزة تتحقق من مسألة نفاذها من عدمه في النظم القانونية الداخلية من خلال التقارير المقدمة لها بشأن تطبيق هذه المعاهدات ويبحث هذه التقارير والأسئلة التي يطرحها أعضاء هذه الأجهزة على ممثلي الدول المعنية. وتشمل هذه الأسئلة، فيما تشمله، وضع المعاهدات في النظام القانوني الداخلي وعلاقته بالدستور، من ناحية، وبالقوانين العادية، من ناحية أخرى وهل يمكن الاستناد إلى المعاهدة مباشرة أمام المحاكم أم لا ؟ وماذا يكون عليه الوضع

338 انظر المادة (20) من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية.

339 انظر المادة (27) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

القانوني في حالة التعارض بين أحكام الدستور وبين أحكام المعاهدة؟ وما إذا كانت تمت مراجعة التشريعات القائمة للتأكد من توافقها مع المعاهدة، وهل صدرت قوانين بعد التصديق أو الانضمام إلى المعاهدة تتعارض مع أحكامها؟ وهل تتضمن القوانين القائمة الحقوق المنصوص عليها في المعاهدة؟³⁴⁰ بل إن هذه الأجهزة قد تشير إلى التزامات دولية أخرى للدولة الطرف في المعاهدة اتصالاً بالحقوق المنصوص عليها في المعاهدة ومدى احترام هذه الحقوق على المستوى الداخلي.³⁴¹

ولا ينصرف مفهوم النفاذ، فقط، إلى توافق التشريعات الداخلية مع التزامات الدولة الطرف طبقاً لمعاهدات حقوق الإنسان، بل ينصرف أيضاً إلى تأمين التمتع الفعلي بهذه الحقوق، فالدول الأطراف لا تعترف بـ Recognize، فحسب، بالحقوق المذكورة وإنما تلتزم أيضاً بضمان ensure هذه الحقوق وكفالة التمتع الفعلي بها. ومن هنا فإن الدول الأطراف في هذه المعاهدات يتعين عليها أن تقدم للأجهزة الرقابية المشرفة على تطبيق هذه المعاهدات معلومات عامة مناسبة عن الدولة لمساعدة لجان الخبراء أو الأجهزة الرقابية أو الهيئات التعاهدية على «... فهم السياق السياسي والقانوني والاجتماعي والاقتصادي الذي يجري فيه أعمال حقوق الإنسان في الدولة المعنية»³⁴². ويطلق على الوثيقة التي تتضمن هذه المعلومات «الوثيقة الأساسية المشتركة» حيث إنها تقدم إلى جميع الهيئات التعاهدية المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى الوثيقة المشتركة، تقدم الدول معلومات محددة بالنسبة إلى كل اتفاقية، على حدة، إلى اللجنة أو الهيئة المشرفة

340 انظر على سبيل المثال، مناقشة التقرير الدوري الثاني لمصر أمام اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، يوليو 1993.

341 من ذلك، على سبيل المثال، السؤال الذي طرحه أحد أعضاء لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ممثل مصر، عند مناقشة التقرير الأولي لمصر، بشأن عدم اتفاق التشريع المصري مع التزامات مصر باحترام الحقوق النقابية، بما في ذلك الحق في الإضراب سواء كانت هذه الالتزامات في إطار الاتفاقية رقم (187) لمنظمة العمل الدولية والخاصة بالحرية النقابية أو المادة (8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، انظر مستند لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم E/C12/2000/SR/9 في 2001/1/18، ص 5.

342 مبادئ توجيهية منسقة لتقديم التقارير بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك توجيه لتقديم وثيقة أساسية موحدة ووثائق خاصة بمعاهدات بعينها، مستند أمم متحدة رقم HRI/MC/2006/3 في 10 مايو 2006، الفقرة (32).

على تطبيق الاتفاقية بشأن الإجراءات التي اتخذتها لتنفيذ أو تطبيق أحكامها وذلك طبقا لما تنص عليه هذه الاتفاقية.

وتنص اتفاقيات حقوق الإنسان، في صيغ مختلفة، على أساسيات تتعلق بكيفية كفاءة نفاذها في النظام القانوني الوطني، وسنشير على سبيل المثال، إلى كل من المهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك فيما يتعلق بالإجراءات التشريعية والإجراءات غير التشريعية لكفاءة نفاذهما.

ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الفقرة (1) من المادة (2) على تعهد كل دولة طرف فيه باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفاءة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها. وتنص الفقرة (2) من المادة (2) على تعهد كل دولة طرف في العهد «... إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا أعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الأعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية».

وينص العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الفقرة (1) من المادة (2) على تعهد الدول الأطراف باتخاذ «... ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبل اعتماد تدابير تشريعية».

ومن الإجراءات التشريعية التفصيلية، على سبيل المثال، تلك التي تتعلق بوسائل الانتصاف، وفي هذا الشأن ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على تعهد الدولة الطرف بأن تكفل لكل شخص سبل انتصاف فعالة أو «علاجا فعالا» لكل شخص يدعي أن هناك انتهاكا لحقوقه وحرياته المعترف بها، وأن تفصل في دعواه

سلطة مختصة قضائية أو إدارية أو تشريعية أو أي سلطة أخرى مختصة بموجب النظام القانوني للدولة وأن تكفل الدولة تنفيذ ما تقضي به هذه السلطة³⁴³. وارتباطا بالإطار العام لوسائل الانتصاف، يشير العهد على وجه الخصوص إلى ضمانات المحاكمة العادلة فينص، فيما ينص عليه، على أن جميع الأشخاص متساوون أمام القضاء، ومبدأ صدور أي حكم في قضية جنائية أو مدنية علنا، و ضمانات الشرعية الجنائية بما فيها حق كل فرد متهم بتهم جنائية في أن يعتبر بريئا ما لم تثبت إدانته طبقا للقانون وأن تكون محاكمته عادلة وعلنية بواسطة محكمة مختصة ومستقلة وحيادية قائمة استنادا إلى القانون وحق كل شخص، حكم عليه في جريمة، اللجوء وفقا للقانون، إلى محكمة أعلى لإعادة النظر في الحكم، وعدم إدانة أحد بجريمة بسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن يشكل وقت ارتكابه جريمة بموجب القانون الوطني أو الدولي، كما لا يجوز توقيع عقوبة أشد من العقوبة الواجبة التطبيق في وقت ارتكاب الجريمة، وغير ذلك من ضمانات المحاكمة العادلة.³⁴⁴

ولم يتضمن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نصا خاصا بوسائل الانتصاف إلا أن اعتراف الدول الأطراف فيه بالحقوق الواردة فيه يعني ضرورة تأمينهم سبل انتصاف لحماية هذه الحقوق فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومنها الحقوق النقابية والحق في العمل وحق الملكية هي حقوق يمكن التقاضي بشأنها. ولقد أوضحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشرفة على تطبيق العهد أنه يمكن التقاضي بشأن هذه الحقوق في إطار ما ينص عليه القانون الداخلي.³⁴⁵

ولقد حرصت الأجهزة الإشرافية على مناقشة الدول الأطراف في مدى تطبيقها

343 انظر الفقرة (3) من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

344 انظر المادة (14) والمادة (15) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

345 انظر التعليق العام رقم (3) (1990)، فقرة 5، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، E/1991/23.

للحق في وسائل انتصاف عادلة فأثارت أثناء مناقشة تقارير الدول أسئلة تتعلق، مثلا، بتكوين الهيئات القضائية ومدى استقلالها، وضمانات وسبل الانتصاف الفعالة المتاحة للأفراد في أثناء حالة الطوارئ، ووجود محاكم استثنائية من عدمه وتكوين هذه المحاكم واختصاصها، وأوضاع محاكم أمن الدولة والمحاكم العسكرية، وعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية³⁴⁶.

ويعد الالتزام بضمان وسائل انتصاف فعالة وتيسير سبل اللجوء إلى هذه الوسائل سواء كانت جهات قضائية أو إدارية أو تشريعية أو غيرها في إطار النظم المختلفة المعمول بها من أهم التزامات الدول الأطراف لتأمين التمتع الفعلي بالحقوق المعترف بها في معاهدات حقوق الإنسان.

وفيما يتعلق بالالتزام باتخاذ إجراءات غير تشريعية لضمان نفاذ التزامات الدولة طبقا لمعاهدات حقوق الإنسان فالملاحظ أن التشريع وإن كان ضروريا لحماية حقوق الإنسان فقد لا يكون كافيا بذاته لضمان التمتع الفعلي بهذه الحقوق. ومن ثم فهناك حاجة، أيضاً، إلى إتخاذ إجراءات غير تشريعية لكفالة الحقوق المدنية والسياسية وإن كان مجال هذه الإجراءات أكثر اتساعا بالنسبة إلى تأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتتنوع هذه الإجراءات لتشمل إجراءات إعلامية أو مادية أو إدارية أو اقتصادية أو ثقافية أو غيرها، ولعل من أهم هذه الإجراءات، على سبيل المثال، تعريف الأفراد حقوقهم وسبل الانتصاف المتاحة لهم لاستخلاصها في حالة انتهاكها وكذلك إتاحة الموارد المالية اللازمة للمساعدة القضائية لكفالة حق التقاضي للفقراء إذ بدون مثل هذه المساعدة فلن يتسنى لهم عمليا الاستفادة من النصوص التي تضمن لهم حق التقاضي قانونا.

ولقد نص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على تعهد الدول الأطراف فيه

346 انظر، على سبيل المثال، تقرير مصر الدوري الثاني أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المستند CCPR/C/SR 1244.

مرجع سابق، ص 3، 4، 10، 16.

بأن تتخذ ما يكون ضروريا من تدابير «غير تشريعية» لإعمال الحقوق المنصوص عليها فيه³⁴⁷ ولم يفصل العهد أو يحدد طبيعة أو أشكال هذه التدابير وهذا أمر منطقي بالنظر إلى تعدد أوجه هذه التدابير، ولقد تكفلت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ببيان بعض أوجه هذه التدابير، فقد أشارت اللجنة إلى أن ضمان التمتع الفعلي بالحقوق لا يتوقف فقط على اتخاذ إجراءات دستورية وتشريعية لحماية هذه الحقوق، بل إن هناك حاجة إلى أن تتخذ الدولة إجراءات محددة لضمان التمتع الفعلي بهذه الحقوق كما هو الحال مثلا بالنسبة إلى ضمان المساواة بين الرجل والمرأة لتحقيق هذه المساواة على أرض الواقع³⁴⁸. وأشارت اللجنة أيضا إلى أهمية أن تكون السلطات الإدارية والقضائية كافة على علم بالتزامات الدولة بالنسبة إلى احترام حقوق الإنسان³⁴⁹.

ولقد حرصت اللجنة على التعرف على الإجراءات غير التشريعية التي اتخذتها الدول في إطار تنفيذ التزاماتها، ففي إطار نظام التقارير التي تقدمها الدول أثارت اللجنة تساؤلات، على سبيل المثال، بشأن كيفية التعريف بالعهد وهل توجد صعوبات أو معوقات لتطبيق العهد وما هو تأثير الثقافات والتقاليد السائدة في إعمال الحقوق التي يتضمنها العهد³⁵⁰؟

ولقد تعرض العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشيء من التفصيل للإجراءات غير التشريعية بالنظر لطبيعة الحقوق الواردة فيه، ومثال ذلك إشارة العهد إلى اتخاذ الدول الأطراف برامج وسياسات ووسائل للإرشاد والتدريب الفني في سبيل تأمين الحق في العمل³⁵¹، واتخاذها خطوات لتكفل لكل

347 انظر الفقرة (2) من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

348 انظر التعليق العام رقم (4)/(13) للجنة المعنية بالحقوق السياسية، مستند رقم CCPR/C/21/Rev.1.

349 انظر التعليق العام رقم (3) (13) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، المرجع السابق نفسه.

350 انظر مناقشة اللجنة المعنية بالحقوق السياسية للتقرير الدوري الثاني لمصر CCPR/C/SR.1244، مرجع سابق، ص 4.

351 انظر الفقرة (2) من المادة (6) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فرد مستوى معيشيا مناسباً لنفسه ولعائلته بما في ذلك الغذاء المناسب والملبس والسكن، وأنه ومن أجل تأمين الحق في الغذاء ينبغي للدول الأطراف في العهد أن تنفذ برامج محددة من أجل تحسين الإنتاج وحفظ وتوزيع الأغذية³⁵².

وتبدو أهمية الإجراءات غير التشريعية في ضوء علاقتها بالواقع الفعلي لحقوق الإنسان في الدول لأنه «... لا يكفي بطبيعة الحال أن تعلن حقا للمواطنين لكي يتسنى لهم مزاولته، فكثيرا ما تحول بين معظم المواطنين وهذه الحقوق حوائل هائلة لا بد من قوة الدولة، عن طريق الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية، لإزالتها»³⁵³.

وتتضح أهمية الإجراءات غير التشريعية في المجال الاقتصادي على وجه الخصوص حيث تنعكس حالة الفقر والآثار السلبية لبرامج الإصلاح الهيكلي على قدرة غالبية سكان العالم النامي على الحصول على الحد الأدنى من الغذاء والتعليم والسكن والصحة، الأمر الذي يستدعي تنفيذ برامج للوفاء بالاحتياجات الأساسية للأفراد، من ناحية، وضرورة إشراكهم في صنع سياسات وخطط التنمية وتنفيذها لتعبر عن احتياجاتهم ولضمان نجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة، من ناحية أخرى³⁵⁴.

352 انظر الفقرتين (1) و (2) من المادة (11) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

353 أ.د. أحمد خليفة، في المسألة الاجتماعية، دار المعارف، مصر، 1972، ص 65.

354 انظر

Fantu Cheru, Effects of Structural policies on the full enjoyment of human rights

التقرير المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، مستند رقم E/CN.4/199/50 في 1999/2/24.

الفرع الرابع

التعاون الدولي مع الأمم المتحدة ومجلس حقوق الإنسان

والتوجه لإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان

جاء التوجه لإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، في تقديري، في إطار الوهج المتزايد لتأكيد سياسات وبرامج البحرين الوطنية في مجال حقوق الإنسان، وعزز هذا التوجه الحرص على قيام البحرين بدور نشط في جهود الأمم المتحدة وتأكيد تعاونها مع مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

ولقد عرضنا من قبل إلى أن إنشاء مجلس حقوق الإنسان كان منعطفًا مهمًا في تطور آليات الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، وانعكس هذا التطور في مظهرين أساسيين: أولهما: إضفاء أهمية رئيسية على المجلس وجعله تابعًا مباشرة للجمعية العامة للأمم المتحدة وتمكينه، كذراع رئيسي للجمعية العامة، من تكثيف نشاط الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان. والمظهر الثاني هو ابتداء الجمعية العامة، في قرارها نفسه الذي أنشأت به مجلس حقوق الإنسان، نظام الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان.

في إطار ما سبق، حرصت مملكة البحرين على أن تترشح لعضوية لجنة حقوق الإنسان ثم لعضوية مجلس حقوق الإنسان الذي حل محل اللجنة، وأن يكون تعاونها مع المجلس في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل تعاونًا نموذجيًا. وفي هذا الإطار، أيضا، بادرت المملكة، عند ترشحها لعضوية المجلس، إلى التعهد بإنشاء «هيئة وطنية لحقوق الإنسان» وتابعت تعهدًا هذا في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل وهو ما نعرض له على النحو الآتي:

أولاً: عضوية مملكة البحرين في مجلس حقوق الإنسان:

بالنظر لأهمية وضع مجلس حقوق الإنسان ودوره في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، اشترطت الجمعية العامة، في قرارها رقم 251/60 الذي أنشأ المجلس³⁵⁵ فيمن يشغلون عضوية المجلس، فيما اشترطته «أن يتحلى الأعضاء المنتخبون في المجلس بأعلى المعايير في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأن يتعاونوا مع المجلس تعاوناً كاملاً...»³⁵⁶. وفي هذا الإطار، وعند ترشحها لعضوية المجلس للفترة من يونيو 2008 إلى يونيو 2011، بعد أن شغلت عضوية المجلس فترة جزئية عام 2006 - 2007، أكدت البحرين فيما أكدته، مواقفها الداعمة لحقوق الإنسان، وطنياً وإقليمياً ودولياً، وإسهامها في مجال حماية حقوق الإنسان مثل سبق عضويتها في لجنة حقوق الإنسان للفترة 2002-2004، وانضمامها إلى اتفاقيات دولية عديدة في مجال حقوق الإنسان منها العهدان الدوليان لحقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وانها ستتقدم بتعهدات والتزامات اختيارية Voluntary Pledges and Commitments في مجال حقوق الإنسان³⁵⁷.

وفي إطار ما سبق، تعهدت مملكة البحرين، بمناسبة انتخابها لعضوية مجلس حقوق الإنسان، فيما تعهدت به، ب:

- اعتبارها تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان إحدى أولوياتها الرئيسية داخلياً وخارجياً واعتبارها الركائز الأساسية للتنمية الوطنية.

- التعاون مع الأمم المتحدة وآليات عمل مجلس حقوق الإنسان.

- الوفاء بتعهداتها في إطار الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والانضمام إلى

355 انظر قرار الجمعية العامة رقم 251/60 في 15 مارس 2006، مستند جمعية عامة A/Res/60/251 في 3 أبريل 2006.

356 المرجع السابق نفسه، الفقرة رقم (9).

357 رسالة ترشيح مملكة البحرين لعضوية مجلس حقوق الإنسان والمرسلة إلى رئيس الدورة (62) للجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة عام 2008 التي يتم فيها انتخاب أعضاء المجلس للفترة 2009-2011.

العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- تمكين المرأة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا.

- التزام الشفافية وتشجيع المنظمات غير الحكومية، خاصة تلك العاملة في مجال حقوق الإنسان، والتعاون معها.

- العمل على استصدار قانون لمكافحة الإتجار في البشر.

ثانياً: تعهد مملكة البحرين بإنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان:

في إطار أول عملية مراجعة دورية شاملة لحقوق الإنسان يقوم بها المجلس، عام 2008، تم اختيار مملكة البحرين، بالقرعة، لتكون أول دولة تتم مناقشة تقريرها أمام المجلس.

وقد قدمت مملكة البحرين، إلى المجلس، تقريرها الوطني، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان³⁵⁸ المنظم لعملية المراجعة الدورية الشاملة. وقد تضمن التقرير، عند إشارته إلى الهيئات الرسمية والأجهزة الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، إلى تعهدات طوعية منها أن «البحرين ملتزمة بإنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان في أسرع وقت ممكن، آخذة في الاعتبار قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة وخصوصاً مبادئ باريس، وقد صدر بالفعل، في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2007، قراراً من مجلس الوزراء بشأن إنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان، ومن المتوقع أن تقوم الهيئة، بعد إنشائها بوضع خطة وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في المملكة»³⁵⁹.

والواقع أن هذا التعهد جاء في إطار توجهات المشروع الإصلاحي لملك مملكة البحرين،

358 انظر المستند رقم A/HRC/WG.6/1/BHR/1 في 11 مارس 2008.

359 المرجع السابق نفسه، (3) دستور البحرين وسياساتها وقوانينها ومؤسساتها لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، (د) هيئات رسمية وأجهزة حكومية معنية بحقوق الإنسان.

حيث كان قد صدر بالفعل قرار عن مجلس الوزراء بإنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، في نوفمبر 2007. وقد أكد هذه التوجهات وزير الدولة للشؤون الخارجية، في مملكة البحرين، عند تقديمه تقرير البحرين، في عملية المراجعة الدورية الشاملة، أمام الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، حيث أشار، فيما أشار إليه، إلى «...التزام البحرين الراسخ بحقوق الإنسان ودورها الطليعي في جهود إصلاح الأمم المتحدة التي أفضت إلى إنشاء مجلس حقوق الإنسان واستحداث الاستعراض الدوري الشامل...»³⁶⁰ وإلى أن البحرين «...سوف تنشئ قريباً مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان وفقاً لمبادئ باريس. (وان) هناك مؤسستين عاملتين بالفعل في مجالين محددين، هما المجلس الأعلى للمرأة واللجنة الوطنية للطفولة...»³⁶¹.

ولقد ناقش مجلس حقوق الإنسان، في دورته الثامنة، تقرير الفريق العامل الذي بحث أول تقرير لمملكة البحرين في عملية الاستعراض الدوري الشامل، وأشار إلى التوصيات التي قبلتها مملكة البحرين أثناء عملية المراجعة الدورية الشاملة وكذلك التزاماتها الاختيارية ومنها التعهد بإنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان، وأقر المجلس نتائج عملية الاستعراض الدوري الشامل بالنسبة إلى البحرين.³⁶²

الجدير بالذكر أن وزير الدولة لشؤون حقوق الإنسان كان قد أحاط مجلس حقوق الإنسان، أثناء المناقشة المذكورة، علماً بخطة عمل أعدتها المملكة لتطبيق نتائج عملية الاستعراض الدوري الشامل بما فيها تعهداتها بإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان³⁶³ وسوف نعرض لهذه الخطة عند مناقشة مهام وبرامج عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين.

360 الاستعراض الدوري الشامل، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، البحرين، مستند جمعية عامة رقم A/HRC/8/19 في 22 مايو 2008، مجلس حقوق الإنسان، فقرة رقم (5).

361 ذات المرجع السابق، فقرة رقم (6).

362 انظر المرجع السابق نفسه.

363 انظر مستند جمعية عامة رقم A/HRC/8/19/Add.1 في 16 يونيو 2008، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثامنة.

المطلب الثاني

إنشاء المؤسسة وتعيين أعضائها (تشكيلها)

صدر، في 10 نوفمبر 2009، الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ولقد تم تعديل هذا الأمر الملكي، في 11 سبتمبر 2012، بالأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012، ولقد تعدلت الأداة القانونية المنشأة للمؤسسة بصدور القانون رقم (26) لسنة 2014، والذي تم تعديله بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016.

وبالمثل تم تعيين أعضاء المؤسسة، في أول تشكيل لها، بالأمر الملكي رقم (16) لسنة 2010، في 25 أبريل 2010، ثم تعدل هذا التشكيل بمقتضى الأمر الملكي رقم (7) لسنة 2013 الصادر في 31 يناير 2013، ولاحقا بالأمر الملكي رقم (20) لسنة 2016.

ونعرض في هذا المطلب، لإنشاء المؤسسة وتعيين أعضائها، والأداة القانونية التي تم استخدامها في هذا الشأن، ومظاهر استقلالية المؤسسة كما تتبدى في الأوامر الملكية الخاصة بإنشاء المؤسسة وتعيين أعضائها، ثم في القانون رقم (26) لسنة 2014 والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

الفرع الثاني: تعيين أعضاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان (تشكيل المؤسسة).

الفرع الثالث: الوضع القانوني للأمر الملكي.

الفرع الرابع: استقلالية المؤسسة الوطنية كما تبدو في الأوامر الملكية الخاصة

بإنشائها وتعيين أعضائها (تشكيل المؤسسة)، ثم لاحقا في القانون رقم (26)
لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والمعدل بالمرسوم بقانون
رقم (20) لسنة 2016.

الفرع الأول

إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

صدر الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان³⁶⁴ ونص الأمر الملكي، فيما نص عليه، على أن «تشأ مؤسسة مستقلة تسمى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تتولى تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان وترسيخ قيمها ونشر الوعي بها والإسهام في ضمان ممارستها...»³⁶⁵.

والملاحظ أن ديباجة الأمر الملكي قد أشارت إلى المرجعيات الأساسية ذات الصلة بمضمون الأمر الملكي، بدءاً بدستور مملكة البحرين، ثم القوانين التي تم بمقتضاها انضمام المملكة إلى اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الطفل، ومناهضة التعذيب، والقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والبروتوكولين الاختياريين بشأن اشتراك الأطفال في الصراعات المسلحة وبيع الأطفال وبغاء الأطفال والمواد الإباحية عن الأطفال الملحقين باتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ثم القانون رقم (1) لسنة 2008 بشأن مكافحة الاتجار بالأشخاص، وتنتهي الديباجة بالنص على «وأخذاً في الاعتبار مبادئ باريس المتعلقة بالمؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها، والمصادق عليها بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (134/48)»³⁶⁶.

وفي ضوء مقدمة الأمر الملكي، التي تتمثل في الديباجة، ترد مواد الأمر الملكي من

364 انظر الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 في 10 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية، العدد (2921) في 12 نوفمبر 2009.

365 المادة (1)، المرجع السابق نفسه.

366 ديباجة الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009، المرجع السابق نفسه.

المادة (1) إلى المادة (15)، والتي تتناول أساسا، النص على إنشاء المؤسسة وأهدافها، وتشكيلها وتعيين أعضائها، واختصاصات وصلاحيات المؤسسة من أجل تحقيق أهدافها، والجهات التي يمكنها إحالة ما تراه من موضوعات تتصل باختصاصات المؤسسة إليها لدراستها وإبداء الرأي فيها، والأمين العام للمؤسسة وكيفية تعيينه، والجوانب التنظيمية الأساسية لعملها، وتمويلها، ومسئولية المؤسسة في أن تضع تقريرا سنويا ترفعه إلى ملك مملكة البحرين، عن جهودها واقتراحاتها وتوصياتها في نطاق اختصاصاتها. وسنعرض لمضمون الأمر الملكي، تفصيلا، عند تناولنا لاحقا استقلالية المؤسسة، وأهدافها وصلاحياتها، وتمويلها.

وفي 11 سبتمبر صدر أمر ملكي رقم (28) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان،³⁶⁷ وقد شملت هذه التعديلات، أساسا، الآتي:

- تعديل عدد نواب الرئيس وأعضاء المؤسسة، فبعد أن كانت المؤسسة تتشكل من رئيس ونائبين للرئيس وعشرين عضوا، أصبح للرئيس نائب واحد فقط، ونص التعديل على أن تشكل المؤسسة من عدد لا يزيد على خمسة عشر عضوا بمن فيهم رئيس المؤسسة ونائبه.³⁶⁸ والبادي، في تقديرنا، أن تقليص نواب الرئيس إلى نائب واحد، وعدد أعضاء المؤسسة إلى خمسة عشر عضوا، هو أدعى إلى عدم تشتيت نيابة الرئيس بين نائبين. وجعل عدد أعضاء اللجنة بمن فيهم الرئيس ونائبه بحد أقصى خمسة عشر عضوا، هو أمر عملي من شأنه تيسير مناقشات المؤسسة واتخاذها لقراراتها.

- النص على تمثيل الأقليات في اللجنة بشكل مناسب،³⁶⁹ حيث لم ترد الإشارة إلى

367 الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012، الجريدة الرسمية، العدد 3069، 13 سبتمبر 2012.

368 انظر المادة (2)، المرجع السابق نفسه.

369 انظر المادة (2)، المرجع السابق نفسه.

تمثيل الأقليات في تشكيل اللجنة في الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009، ولا شك أن هذه الإشارة تعد إضافة إيجابية تفتح الباب لتمثيل الأقليات، وهو ما يتفق مع «مبادئ باريس» التي تدعو إلى مراعاة التعددية في تشكيل المؤسسات الوطنية.

- توسيع صلاحية المؤسسة بالنسبة إلى رئيس المؤسسة ونائبه فبدلاً من تعيينهما بأمر ملكي، أصبح اختيارهما يتم بالانتخاب بواسطة المؤسسة في أول اجتماع لها وهذا أمر من شأنه تعزيز استقلالية المؤسسة وصلاحياتها.

- تغيير وسيلة تعيين الأمين العام للمؤسسة، وتعزيز وضعيته من حيث الشروط والصفات المطلوبة فيه، فبعد أن كان الأمين العام يصدر بتعيينه أمر ملكي، فقد نص التعديل على أن «يصدر بتعيين الأمين العام للمؤسسة قرار من رئيس المؤسسة بناءً على موافقة أغلبية أعضائها، ويشترط في المرشح لشغل منصب الأمين العام ذات الشروط والصفات المطلوبة في أعضاء المؤسسة»³⁷⁰ ويعتبر ذلك، أيضاً، توسيعاً لصلاحيات أعضاء المؤسسة، من ناحية، وتأكيداً، من ناحية أخرى، أهمية توافر شروط الحيادة والنزاهة في شخص الأمين العام لدوره الرئيسي في تنظيم وتسيير أعمال المؤسسة على النحو الذي يسهم في تحقيق أهدافها.

- إلغاء اختصاص المؤسسة الخاص بوضع «استراتيجية وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في المملكة، واقتراح الآليات والوسائل الخاصة لتحقيقها»³⁷¹، وكذلك إلغاء اختصاص المؤسسة في «الإسهام في دعم القدرات ذات الصلة بمجال حقوق الإنسان بما في ذلك الإعداد الفني والتدريب للعاملين في مؤسسات المملكة ذات العلاقة بالحرريات العامة وبالحقوق السياسية والثقافية والاجتماعية

370 المادة (9) المرجع السابق نفسه.

371 المادة (3 - أ) من الأمر الملكي رقم (49) لسنة 2009.

والاقتصادية وبتطبيق القانون وذلك لرفع كفاءاتهم»³⁷²، حيث لم ينص الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، في المادة الثالثة منه المتعلقة باختصاصات المؤسسة، على هذه الاختصاصات.

وفي 24 يوليو 2014 صدر قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الذي نص على إلغاء الأمرين الملكي المشار إليهما سابقا ونص، فيما نص عليه، على إنشاء المؤسسة، ثم صدر مرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ولقد ترتب على ذلك، أساسا النص، فيما تم النص عليه على الآتي:

- يكون للمؤسسة مجلس مفوضين يُشكل من أحد عشر عضوا من بينهم الرئيس ونائب الرئيس...

- ... يجوز اختيار الأعضاء من بين أعضاء السلطة التشريعية على ألا تكون لهم الأغلبية في مجلس المفوضين، ويشاركون في النقاش دون أن يكون لهم صوت معدود.

- يصدر أمر ملكي بتحديد آلية وإجراءات وضوابط اختيار أعضاء مجلس المفوضين.

- يحدد في الأمر الملكي الصادر بتعيين أعضاء مجلس المفوضين الأعضاء المتفرغين وغير المتفرغين، ويمارس الأعضاء مهامهم بصفة شخصية.

- ينتخب مجلس المفوضين في أول اجتماع له برئاسة أكبر الأعضاء سنا، رئيسا ونائبا للرئيس على أن يكونا من بين الأعضاء المتفرغين.

- أعضاء مجلس المفوضين غير قابلين للعزل، ولا تنتهي عضويتهم إلا في الحالات

372 المادة (3 - ج) المرجع السابق نفسه.

التي نص عليها قانون المؤسسة.

ويلاحظ أن الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012 المؤرخ في 11 سبتمبر، كان قد عدل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وفي إطار ذلك تم إلغاء اختصاص المؤسسة بوضع «استراتيجية وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في المملكة...» إلا أن القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة نص، فيما نص عليه، على اختصاص المؤسسة بـ «المشاركة في وضع وتنفيذ خطة وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان على مستوى المملكة».

وأحسب أن مثل هذه المشاركة أمر هام حيث أن فكرة الخطة الوطنية لحقوق الإنسان وما يتصل بها ببناء القدرات ذات الصلة بمجال حقوق الإنسان أمر يتصل اتصالاً وثيقاً بأهداف المؤسسة ودورها في تعزيز وتممية حقوق الإنسان وحمايتها، مع مراعاة أن وضع استراتيجية وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان وتحديد الآليات والوسائل الخاصة بتنفيذها، وما يرتبط بها من بناء القدرات أمر تتناوله إعدادا وتنفيذا الجهات الحكومية المعنية سواء في مجال التعليم أو في مجال إنفاذ القانون أو غير ذلك من المجالات المتعلقة بحقوق الإنسان. ويتجلى ذلك، على سبيل المثال، في الإشارة إلى مسؤوليات اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان³⁷³، وهي لجنة يرأسها وزير الخارجية، وتمثل فيها الجهات الحكومية المعنية، وتتضمن اختصاصات هذه اللجنة، فيما تضمنه، «إعداد خطة وطنية لحقوق الإنسان على مستوى الحكومة وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها»³⁷⁴ و«وضع خطة سنوية للتدريب في مجال حقوق الإنسان»³⁷⁵ و«إعداد الدراسات بشأن مواءمة

373 انظر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2012 بإنشاء اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان الصادر في 14 أغسطس 2012 - وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2014 بإعادة تشكيل اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان.

374 المادة (3)، الفقرة (2)، المرجع السابق نفسه.

375 المادة (3)، الفقرة (8)، المرجع السابق نفسه.

القوانين المحلية للاتفاقيات التي انضمت إليها مملكة البحرين في مجال حقوق الإنسان»³⁷⁶.

وفي تقديري فإن المؤسسة، في مجال أنشطتها المتعلقة بالترويج لحقوق الإنسان وحمايتها، ستكون قادرة على طرح التوصيات المناسبة المتعلقة بمضمون الخطة وبناء القدرات في حدود اختصاصها، وانطلاقاً من ولايتها الواسعة المتعلقة بتعزيز احترام وحماية حقوق الإنسان التي تتضمن فيما تتضمنه إشاعة ثقافة حقوق الإنسان والعمل على اتساق التشريعات الوطنية مع التزامات المملكة الدولية في مجال حقوق الإنسان.

376 المادة (3)، الفقرة (10)، المرجع السابق نفسه.

الفرع الثاني

تعيين أعضاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان (تشكيل المؤسسة)

إثر صدور الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، صدر الأمر الملكي رقم (16) لسنة 2010، في 25 أبريل 2010، بتعيين أعضاء المؤسسة³⁷⁷.

ولقد نص الأمر الملكي على أن تتشكل المؤسسة من اثنين وعشرين عضواً بالإضافة إلى رئيس المؤسسة. ولقد روعي في إختيار أعضاء المؤسسة انتماؤهم للجهات التي نص عليها الأمر الملكي بإنشاء المؤسسة أي من الجهات الاستشارية والأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني، والنقابات، والهيئات الاجتماعية والاقتصادية والمهنية، والشخصيات المهتمة بمسائل حقوق الإنسان مع مراعاة تمثيل المرأة بشكل مناسب وذلك طبقاً لما نص عليه الأمر الملكي الخاص بإنشاء المؤسسة.

إلا أنه على إثر تطورات عديدة أهمها استقالة رئيس المؤسسة السيد / سلمان علي كمال الدين، ثم صدور الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، صدر الأمر الملكي رقم (7) لسنة 2013³⁷⁸ بإعادة تشكيل المؤسسة من تسعة أعضاء فقط ومدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد. ويلاحظ أن هذا العدد في حدود ما قرره الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012، في مادته الثانية التي نصت على أن تشكل المؤسسة من عدد لا يزيد على خمسة عشر عضواً.

ولقد جاء تشكيل المؤسسة مراعيًا ما نصت عليه المادة الثانية من الأمر الملكي

377 أمر ملكي رقم (16) لسنة 2010، الجريدة الرسمية، العدد 29/2945 أبريل 2010.
378 انظر الأمر الملكي رقم (7) لسنة 2013 في 31 يناير 2013 بإعادة تشكيل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية، العدد 3090، 2/7، 2013.

رقم (28) لسنة 2012 من حيث تمتع الشخصيات التي تم تعيينها بالكفاءة والنزاهة، ومن حيث اختيارهم من قطاعات مختلفة سواء أكاديمية أو مهنية أو برلمانية، ومن حيث اهتماماتهم بمسائل حقوق الإنسان، ومن حيث تمثيل المرأة وغير ذلك من معايير نص عليها الأمر الملكي المذكور. ويكفي أن نشير، في هذا الصدد، وعلى سبيل المثال، إلى تعيين أربع سيدات في عضوية المؤسسة، وأن المعينين لديهم خبرات متنوعة قانونية وإعلامية وغيرها، وبعضهم ذو خلفية فيما يتعلق بالنشاط البرلماني والعمل الأهلي، واهتمامهم جميعاً بالشأن العام.

ويمكن القول إنه قد حدثت مشاورات بشأن الأشخاص الذين تم تعيينهم في عضوية المؤسسة بحيث يمثلون شرائح متعددة في المجتمع. وفي الوقت نفسه لديهم خبرات ومؤهلات تمكنهم من الإسهام في عمل المؤسسة وهو الأمر الذي يضي كثيراً من المصادقية على عمل المؤسسة ومن ثم الثقة بقدرتها على أداء المهام المتوقعة منها في مجال حقوق الإنسان.³⁷⁹ ولقد أسفرت عملية المشاورات هذه عن صدور الأمر الملكي رقم (7) لسنة 2013.

وعلى إثر صدور القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، صدر الأمر الملكي رقم (20) لسنة 2015 بتعيين أعضاء مجلس مفوضي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، من أحد عشر عضواً، طبقاً لما نص عليه القانون المذكور.

379 يمكن الإشارة، على سبيل المثال، إلى الدكتور عبدالعزيز أبل، رئيس المؤسسة وهو حاصل على الدكتوراه في فلسفة الاقتصاد ومن خبراته عضويته السابقة في مجلس النواب وعضويته الحالية في مجلس الشورى، والسيد عبدالله الدرازي وكان نائباً لرئيس الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان، والأستاذ فريد غازي المحامي ومن السيدات محاميات وأعضاء في مجلس الشورى ومهنيون مرموقون.

الفرع الثالث الوضع القانوني للأمر الملكي

تم إنشاء المؤسسة وتشكيلها بأوامر ملكية، والأمر الملكي هو إحدى الأدوات القانونية المستعملة في النظام القانوني في مملكة البحرين وذلك إلى جانب الدستور والقانون، والمرسوم بقانون، والمرسوم. و يلتزم الأمر الملكي بحدود النصوص الدستورية والقانونية ولا يخرج عنها.

والأمر الملكي أداة قانونية يباشر بها الملك اختصاصاته التي منحها الدستور لجلالته ليباشرها بمفرده ولا يخفى أهمية الأمر الملكي كأداة قانونية باعتباره يصدر عن الملك رأس الدولة، والممثل الأسمى لها³⁸⁰ وهو المنوط به حماية شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ورعاية حقوق الأفراد والهيئات وحررياتهم³⁸¹. وتتبدى أهمية الأمر الملكي كأداة قانونية من الحالات التي أشار فيها الدستور إلى استخدام الأمر الملكي كأداة قانونية ومنها تعيين أعضاء مجلس الشورى، وتعيين القضاة بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء³⁸².

ولقد أوضحنا أن ديباجة الأمر الملكي الخاص بإنشاء المؤسسة قد أشارت إلى دستور المملكة، وينص هذا الدستور، فيما ينص عليه، على المقومات الأساسية للمجتمع بما فيها كفالة المساواة بين المرأة والرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية من دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية³⁸³ وينص كذلك على الحقوق والواجبات العامة بما فيها النص على أن الناس سواسية في الكرامة

380 انظر المادة (33) فقرة (أ) الباب الرابع «السلطات»، الفصل الأول «الملك»، دستور مملكة البحرين ومذكرته التفسيرية،

الإصدار الثاني، دائرة الشؤون القانونية، مملكة البحرين، 2002.

381 انظر المادة (33-فقرة ب)، المرجع السابق نفسه.

382 المادة (33-فقرة و-ح)، المرجع السابق نفسه.

383 المادة (5-ب) دستور مملكة البحرين، الباب الثاني، المقومات الأساسية للمجتمع، المرجع السابق نفسه.

الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة³⁸⁴.

ومؤدى ما سبق أن الأمر الملكي المنشئ للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يستند إلى دستور المملكة، وكذلك إلى القوانين التي أشار إليها والمتعلقة بالتزامات مملكة البحرين التعاهدية في مجال حقوق الإنسان، بالإضافة إلى إشارته إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (134/48) الذي وافق على «مبادئ باريس» المتعلقة بالمؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها.

واتصالاً بالوضع القانوني للأمر الملكي كأداة قانونية تم بها إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، تجدر الإشارة إلى أنه سبق أن تقدم بعض أعضاء مجلس الشورى باقتراح بقانون بإنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان ولكن المجلس لم يناقش هذا الاقتراح، إلا أن مجلس النواب وافق في 20 يناير 2009 على اقتراح بقانون بإنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان. وكان الاقتراح يتضمن، فيما يتضمنه، ما يعني إسناد تبعية الهيئة الوطنية المقترحة إلى مجلس النواب، حيث يكون تعيين أعضاء هذه الهيئة بناء على ترشيح مجلس النواب ويؤدي أعضاؤها اليمين القانونية أمام رئيس مجلس النواب.

وعملاً بالمادة (92/أ) من الدستور والمادة (95) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أحال مجلس النواب إلى الحكومة الاقتراح بقانون المذكور بعاليه، «...ولقد درست الحكومة مشروع القانون ووافقت على أهدافه ومبرراته التي تلخص في تقرير وتمية وحماية حقوق الإنسان بالمملكة وترسيخ قيمها ونشر الوعي بها وحماية صحة ممارستها أو وضحت أنها إذ تشارك السلطة التشريعية اهتماماتها بموضوع حقوق الإنسان وتقدر تماماً الأهداف والمبررات التي دعت إلى التقدم بالاقتراح

384 المادة (18) دستور مملكة البحرين، الباب الثالث، الحقوق والواجبات العامة، المرجع السابق نفسه.

بقانون فإنه ومع كامل إيمانها بتلك الأهداف»³⁸⁵ إلا أنها رجحت من المجلس إعادة النظر في مشروع القانون ولأسباب منها:

«أولاً: إسناد تبعية الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان إلى مجلس النواب ينطوي على مخالفة دستورية، بيان ذلك:

... أرسى قواعد الدستور البحريني في المواد 56 حتى 69 منه وكذلك نصوص المرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب ماهية اختصاصات مجلس النواب الموقر وكيفية مباشرته لتلك الاختصاصات التي تتلخص في وظيفة التشريع والرقابة على أعمال الحكومة.

والبادي من الاطلاع على تلك القواعد سواء في عمومها أو تفاصيلها أنها لم تخول البرلمان ثمة اختصاصات رقابية تجاوز في نطاقها تلك المحددة بنصوص الدستور والقانون، كما أنها لم تخوله البتة أي اختصاصات تنفيذية مما تدرج ضمن اختصاص السلطة التنفيذية المحددة بالدستور في المواد من 44 إلى 50 أي كان نوع هذه الاختصاصات ومداهما أو مبلغها.

وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي تستوي قواعده على القمة من البناء القانوني للدولة وتتبوأ مكان الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، ودون أية تفرقة أو تمييز في مجال الالتزام بها بين سلطات الدولة العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وحيث إن الاختصاص الرقابي لمجلس النواب الموقر قد انتظمته قواعد الدستور سالف الإشارة إليها فإن هذا الاختصاص يكون والأمر كذلك قد بات محددًا وعلى

385 مذكرة برأي الحكومة بشأن مشروع قانون في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان (المعد بناء على الاقتراح المقدم من مجلس النواب).

سبيل الحصر نوعا وكيفا بما لا يجوز معه لأية جهة، الإضافة إليه أو التعديل فيه أو أن تحيد عن قواعده عوجا أو أن تتحلل من نظامها أبدا، ومن ثم يكون إلحاق هيئة رقابية ما والزج بها قسرا إلى مضمون هذه القواعد منطويا على مخالفة دستورية.

... انه متى كانت الهيئة المعنية بحقوق الإنسان (وعلى ما توضحه نصوص مشروع القانون المعروض) هي هيئة مستقلة ذات طبيعة خاصة تباشر اختصاصا أصيلا تدرج في طياته اختصاصات أخرى ذات طبيعة تنفيذية تقتضيها طبيعة عملها، فإن الحكومة ترى أن يترك تحديد الجهة التي تتبعها الهيئة وآلية إنشائها إلى القيادة السياسية لاتخاذ ما تراه مناسبا في هذا الشأن، ولامراء أن ذلك من شأنه رآب التناقض الذي قد ينشأ بين الوظيفة الرقابية للبرلمان المحددة بالدستور وأية أعمال أخرى قد تصطدم أو تتعارض مع هذه الوظيفة أيا ما كان حجمها أو مقدارها.

ثانيا: صدور الأمر الملكي رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٩ بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، أثره: إعادة النظر في مشروع القانون:

يهم الحكومة أن تشير إلى أنه بتاريخ 22 ذي القعدة 1430هـ (الموافق 2009/11/10م) صدر الأمر الملكي رقم 46 لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وتم نشره بالجريدة الرسمية العدد 2921 بتاريخ 2009/11/12.

ونظرا لأن الأهداف التي تبناها مشروع القانون... قد أرساها الأمر الملكي سالف الإشارة إليه وإزاء تحقق الأهداف التي سعى إليها مقدمو الاقتراح في هذا الشأن فإن الحكومة تأمل من السلطة التشريعية الموقرة إعادة النظر في مشروع

القانون...»³⁸⁶.

386 المرجع السابق نفسه.

واتصالاً برأي الحكومة هذا، فلقد كان وزير الدولة للشؤون الخارجية، قد وجه، في 10 مارس 2010، خطاباً إلى وزير شؤون مجلسي الشورى والنواب رداً على رغبة لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في الحصول على مرثيات وزارة الخارجية بخصوص مشروع قانون بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس النواب، أشار فيه إلى أن الهدف من الاقتراح بقانون «إنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان» قد تحقق على أرض الواقع، وذلك بصدور الأمر الملكي رقم 46 لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، بهدف تعزيز وتممية وحماية حقوق الإنسان بالمملكة وترسيخ قيمها ونشر الوعي بها وحماية صحة ممارستها، وإلى أن الأمر الملكي قد أخذ في الاعتبار ما تنص عليه «مبادئ باريس» بشأن استقلالية المؤسسة.

ولقد ناقش كل من مجلس الشورى ومجلس النواب مشروع القانون المشار إليه، في ضوء توصيات اللجان التي بحثته والمستندات المقدمة إليها، وانتهيا إلى عدم الموافقة عليه³⁸⁷.

387 انظر (قرار مجلس الشورى - مشروع قانون - رقم (23) من دور الانعقاد الثاني - الفصل التشريعي الثالث - الجلسة الحادية عشرة - الاثني 2 يناير 2012)، قرار مجلس النواب بخصوص قانون رقم (...). لسنة... بشأن الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان (قرار رقم (134) من دور الانعقاد السنوي العادي الأول - الفصل التشريعي الثالث - الجلسة السادسة عشرة الثلاثاء 3 مايو 2011).

الفرع الرابع

استقلالية المؤسسة الوطنية كما تبدو في الأوامر الملكية الخاصة بإنشائها وتعيين أعضائها (تشكيل المؤسسة)، ثم لاحقاً في القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016

بدأت استقلالية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في إنشائها بأداة قانونية لها مكانتها في النظام القانوني في مملكة البحرين، وتجلت هذه الاستقلالية في مظاهر عديدة منها:

- النص الصريح، في المادة الأولى من الأمر الملكي الخاص بإنشاء المؤسسة، على أن المؤسسة مستقلة وعلى أنها تمارس «... مهامها بحرية وحيادية واستقلالية تامة»³⁸⁸، والنص على أن أعضاء المؤسسة هم الذين يقومون، في أول اجتماع لهم، بانتخاب الرئيس ونائب الرئيس³⁸⁹، ويمارس الرئيس ونائبه وأعضاء المؤسسة أعمالهم بصفاتهم الشخصية³⁹⁰.

- النص في الأمر الملكي، على أن الأمين العام للمؤسسة يتم تعيينه بقرار من رئيس المؤسسة بناء على موافقة أغلبية أعضائها واشتراط أن يتوافر في المرشح لشغل منصب الأمين العام ذات الشروط والصفات المطلوبة في أعضاء المؤسسة³⁹¹ ويتولى الأمين العام للمؤسسة إدارة شئونها والإشراف على أعمالها ويكون مسئولاً مباشرة أمام رئيس المؤسسة في أدائه واجبات وظيفته³⁹².

388 أمر ملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

389 انظر المادة (1) فقرة ج، الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

390 انظر المادة (1) فقرة ج، المرجع السابق نفسه.

391 انظر المادة (9)، المرجع السابق نفسه.

392 انظر المادة (10)، الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009، مرجع سابق.

- النص في الأمر الملكي الخاص بإنشاء المؤسسة على أن يتم اختيار أعضائها من خلفيات متنوعة ومتعددة منها منظمات المجتمع المدني والنقابات والهيئات الاجتماعية والاقتصادية والمهنية، وعلى أن تكون الشخصيات التي تشكل منهم المؤسسة من المشهود لها بالكفاءة والنزاهة³⁹³.

- استقلالية المؤسسة بوضع لائحتها التنفيذية التي تصدر بقرار عن رئيس المؤسسة بناءً على موافقة أغلبية أعضائها وتبدو أهمية هذه اللائحة في أنها تشمل، فيما تشملها، الهيكل التنظيمي للمؤسسة والنظام المالي والمحاسبي للمؤسسة وكلاهما له أثره على استقلالية المؤسسة وحسن أدائها عملها.³⁹⁴

- إشارة المادة (13) من الأمر الملكي الخاص بإنشاء المؤسسة إلى أنه سيكون لها «...الموارد المالية الكافية التي تمكنها من النهوض بأعبائها والمهام المسندة إليها على أفضل وجه...» وأن هذه الموارد تتكون من «... الاعتمادات المالية التي تخصص للمؤسسة في الميزانية العامة للدولة (و) والتبرعات والمعونات التطوعية التي تقرر المؤسسة قبولها، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في المملكة»³⁹⁵.

- حرص الأمر الملكي على تأكيد استقلالية المؤسسة وذلك باعتبار أن استقلاليتها وكذلك أعضائها أمر لازم لضمان تحقيق المهام المنوطة بها، ولضمان مثل هذه الاستقلالية نجد الإشارة في الشروط المطلوب توافرها في أعضاء المؤسسة أن يكونوا من الشخصيات المشهود لها بالنزاهة وأن يمارسوا أعمالهم في المؤسسة «بصفتهم الشخصية». ويفترض فيمن يتصف بالنزاهة أن يمارس عمله وفقاً لما يمليه عليه ضميره بعيداً عن أي ضغوط خارجية عليه. كما تم النص على أن

393 انظر المادة (1-فقرة أ)، الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012، مرجع سابق.

394 انظر المادة (11)، أمر ملكي رقم (46) لسنة 2009، مرجع سابق.

395 انظر المادة (13)، المرجع السابق نفسه.

أعضاء اللجنة يمارسون عملهم بصفة شخصية أي بعيدا عن صفتهم الوظيفية أو المهنية وإنما هم يمثلون أشخاصهم فقط ولا يستهدفون غير خدمة أهداف المؤسسة واختصاصاتها في مجال حقوق الإنسان.

واشترطت صفات النزاهة والعمل بصفة شخصية نجدها، على سبيل المثال، من متطلبات أعضاء لجان الخبراء التي تشرف، في إطار الأمم المتحدة، على اتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المشرفة على تطبيق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية واللجنة المشرفة على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على صور التمييز كافة ضد المرأة، كما تنفرد هذا اللجان بوضع قواعد إجراءات عملها الأساسية³⁹⁶.

ولقد تأكدت استقلالية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وتأكد حرص جميع الجهات المعنية على دعم دور هذه المؤسسة في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، بصدور القانون رقم (26) لسنة 2014 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، والذي أشار، فيما أشار إليه، إلى:

- التأكيد على أن المؤسسة «تمارس مهامها بحرية وحيادية واستقلالية تامة».
- تتمتع المؤسسة بالشخصية القانونية الاعتبارية المستقلة.
- تهيئة مقر المؤسسة للأشخاص ذوي الإعاقة.
- جواز اختيار أعضاء مجلس المفوضين من بين أعضاء السلطة التشريعية على ألا تكون لهم الأغلبية في المجلس، ويشاركون في النقاش دون أن يكون لهم صوت معدود.

396 انظر على سبيل المثال، المادة (28- فقرة 2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي تنص على أن تشكل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المشرفة على تطبيق العهد «من ذوي المناقب الخلقية الرفيعة» وتنص المادة (28) فقرة (3) من العهد على أن «أعضاء اللجنة المعنية بحقوق الإنسان» ... يعملون فيها بصفتهم الشخصية، وتنص المادة (38) من العهد الدولي على أن يقوم كل عضوي من أعضاء اللجنة «... بالتقيام بمهامه بكل تجرد ونزاهة» وتنص المادة (39- فقرة 2) على أن تتولى اللجنة المذكورة بنفسها وضع نظامها الداخلي، وفي إطار النظام الأخير ينتخب أعضاء اللجنة الرئيس وهيئة مكتب اللجنة.

- في ما عدا الحقوق والمزايا المقررة لعضو مجلس المفوضين في قانون المؤسسة، يحظر على العضو تلقي أي مبلغ مالي نظير أداء أية خدمة أو عمل - بصفته - لصالح المؤسسة.

- لا يجوز مؤاخذة عضو مجلس المفوضين عما يبديه من آراء وأفكار في المسائل التي تدخل في اختصاصات المؤسسة، ولا يتم إجراء التحقيق مع العضو إلا بعد موافقة الرئيس وحضور ممثل عن مجلس المفوضين - ولا يجوز تفتيش مقر المؤسسة إلا بأمر قضائي وبحضور ممثل عن النيابة العامة، على أن يتم تبليغ الرئيس بذلك ودعوة ممثل عنه لحضور التفتيش.

- للمؤسسة في سبيل تحقيق أهدافها حرية التعليق على أي مسألة متعلقة بحقوق الإنسان، وتناول أي حالة من حالات حقوق الإنسان، بما تراه مناسباً.

- القيام بالزيارات الميدانية المعلنة وغير المعلنة، لرصد أوضاع حقوق الإنسان في المؤسسات الإصلاحية وأماكن الاحتجاز والجمعيات العمالية والدور الصحية والتعليمية، أو أي مكان عام آخر يشبهه في أن يكون موقعا لانتهاكات حقوق الإنسان.

وبطبيعة الحال فإنه من الأهمية بمكان أن توفر الأداة القانونية المنشئة للمؤسسة الضمانات اللازمة لاستقلالية المؤسسة وأعضائها إلا أن الضمان النهائي، في تقديري، لمثل هذه الاستقلالية يتمثل، أساساً، في ضمير أعضاء المؤسسة، من ناحية، وفي مصداقية النشاط الذي تقوم به من أجل تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، ويدعم هذا ويسانده الإرادة السياسية للدولة والرأي العام المساند لعمل المؤسسة.

وخلاصة ما سبق أنه قد تم إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، في مملكة

البحرين، في زخم فاعلية المشروع الإصلاحى لملك البلاد الذى يؤكد سيادة القانون ودعم احترام حقوق الإنسان وإرساء البنية الأساسية اللازمة لذلك.

ولقد جاء إنشاء المؤسسة متوافقا، من ناحية، مع النظام القانونى الوطنى والالتزامات الدولة التى أصبحت جزءا من هذا النظام، ومن ناحية أخرى، مستجيبا لدعوة الأمم المتحدة للدول إلى أن تنشئ مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان وتدعم دورها كركن رئيسى فى المنظومة الوطنية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان وكوصلة رئيسية بين هذه المنظومة الوطنية وبين آليات الأمم المتحدة والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وعلى أى حال فقد حرص كل من الأمر الملكى الخاص بإنشاء المؤسسة والتعديلات التى أدخلت عليه وكذلك القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 على تأكيد استقلالية المؤسسة من خلال مظاهر عديدة بما فى ذلك الإشارة إلى مراعاة «مبادئ باريس».

المبحث الثاني

مهام وصلاحيات المؤسسة

بعد أن صدر الأمر الملكي رقم (7) لسنة 2013 بإعادة تشكيل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان من تسعة أعضاء، عقد أعضاء المؤسسة اجتماعهم الإجرائي الأول، في 9 فبراير 2013، وقد ترأس الاجتماع أكبر الأعضاء سناً، وتم في هذا الاجتماع انتخاب³⁹⁷: رئيس المؤسسة، ونائباً لرئيس المؤسسة، كما تم تشكيل اللجان الثلاث الدائمة الآتية: لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة ولجنة الحقوق المدنية والسياسية ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

علماً بأنه بعد صدور القانون رقم (26) لسنة 2014 بشأن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ونص، فيما نص عليه، في المادة (3-أ) أن يكون للمؤسسة مجلس مفوضين يشكل من أحد عشر عضواً بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس... صدر الأمر الملكي رقم (20) لسنة 2015 بإعادة تشكيل مجلس المفوضين.

ويلاحظ أنه كان قد تم تعيين أميننا عاماً للمؤسسة بأمر ملكي من 2 يناير 2011. ويصدر القانون المشار إليه أعلاه، أصبح تعيين الأمين العام يتم بقرار من رئيس مجلس المفوضين بناء على موافقة أغلبية الأعضاء، وذلك طبقاً للمادة (16) من القانون المذكور.

وباشرت المؤسسة عملها تحت إشراف المجلس المكون من أعضائها الذي أطلق عليه مجلس المفوضين.

ولقد حدد القانون المنشئ للمؤسسة، في المادة الثانية منه، إطار عمل ومهام

397 انظر الموقع الإلكتروني للمؤسسة <http://www.nihr.org.bh> 9-6-2013.

المؤسسة من خلال تحديد هدفها بأنه تعزيز وتممية وحماية حقوق الإنسان وترسيخ قيمها ونشر الوعي بها والإسهام في ضمان ممارستها. ولتحقيق هذا الهدف، حدد القانون، في عدة مواد، بما في ذلك المادة الثانية عشر منه، صلاحيات المؤسسة واختصاصاتها. وولاية المؤسسة، هي ولاية واسعة تتضمن الترويج لحقوق الإنسان وما يتضمنه ذلك، أساساً، من التعريف بهذه الحقوق ونشر ثقافة حقوق الإنسان والتمكين للوعي بها، وحماية هذه الحقوق سواء من حيث النص عليها ابتداءً، وحمايتها حال الانتقاص منها أو انتهاكها، وضمان ممارسة هذه الحقوق من حيث الإسهام في اتخاذ التدابير التشريعية وغير التشريعية التي تكفل ضمان ممارسة هذه الحقوق على أرض الواقع.

ويتطلب القيام بهذه الولاية أنشطة متعددة، وشبكة واسعة من العلاقات تشمل علاقة المؤسسة بالسلطات الرسمية للدولة وبالمؤسسات الوطنية المتخصصة، والمجتمع المدني، والتعاون الدولي والإقليمي سواء في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والعقدية ذات الصلة أو مع المؤسسات الوطنية والمجتمع المدني الدولي.

ولقد نصت المادة الثالثة عشر من القانون المذكور، على أنه للملك ولأي من سلطات الدولة الدستورية، إحالة ما يروونه إلى المؤسسة من موضوعات تتصل باختصاصها لدراستها وإبداء الرأي فيها، كما نصت المادة الرابعة عشر، فيما نصت عليه، على أنه على وزارات الدولة والأجهزة المعنية بالملكة معاونة المؤسسة في أدائها لمهامها وتيسير مباشرتها لاختصاصاتها، وتزويدها بما تطلبه في هذا الشأن. وتطبيق هذه النصوص وغيرها يعني أن المؤسسة سيكون لها العلاقات المناسبة مع السلطات ذات الصلة بعمل المؤسسة بما في ذلك اختصاص المؤسسة «... بحرية التعليق على أية مسألة متعلقة بحقوق الإنسان، وتناول أي حالة من حالات حقوق الإنسان، بما

تراه مناسباً»³⁹⁸.

وينعكس نشاط المؤسسة ومقترحاتها وتوصياتها وتقييمها لدورها، أساساً، في تقرير يضعه ويرفعه مجلس المفوضين «... إلى الملك ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس الشورى، كما يعرض تقريره أمام الرأي العام بالتوازي»³⁹⁹.

ونعرض لمهام المؤسسة وصلاتها في المطالب الآتية:

المطلب الأول: رصد أوضاع حقوق الإنسان وتقديم المشورة بشأنها.

المطلب الثاني: الترويج لحقوق الإنسان وتشجيع احترامها.

المطلب الثالث: حماية حقوق الإنسان.

المطلب الرابع: التعاون الوطني والدولي في مجال حقوق الإنسان.

398 المادة (12)، قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20)

لسنة 2016، مرجع سابق.

399 المادة (21)، المرجع السابق نفسه.

المطلب الأول

رصد أوضاع حقوق الإنسان وتقديم المشورة بشأنها

تتعلق مهام رصد أوضاع حقوق الإنسان، أساساً، بالتشريعات والبرامج والسياسات التي من شأنها حماية الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتشمل عملية الرصد متابعة تقييم التشريعات والبرامج والسياسات ومن ثم تقديم المشورة بشأنها. ونتناول هذه المهام في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: رصد التشريعات.

الفرع الثاني: رصد البرامج والسياسات.

الفرع الأول رصد التشريعات

نص القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، على اختصاصات عديدة فيما يتعلق بتشريعات المملكة والتزاماتها الدولية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان، فللمؤسسة:

- «دراسة التشريعات والنظم المعمول بها في المملكة المتعلقة بحقوق الإنسان والتوصية بالتعديلات التي تراها مناسبة، خاصة فيما يتعلق باتساق هذه التشريعات مع التزامات المملكة الدولية بحقوق الإنسان، كما يكون لها التوصية بإصدار تشريعات جديدة ذات صلة بحقوق الإنسان»⁴⁰⁰.

- «بحث ملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية بالمعاهدات الإقليمية والدولية المعنية بمسائل حقوق الإنسان...»⁴⁰¹.

- «..التوصية بالانضمام، إلى الاتفاقيات الإقليمية والدولية المعنية بحقوق الإنسان»⁴⁰².

- «.. تقديم المقترحات والتوصيات إلى السلطات المختصة في كل ما من شأنه تعزيز وحماية حقوق الإنسان...»⁴⁰³.

ولا شك أن ممارسة الاختصاصات السابقة تتطلب التنسيق المناسب مع السلطات المعنية خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى سبيل المثال، فإن اقتراح تعديل تشريعي أو تشريع جديد أو انضمام إلى اتفاقية دولية يتطلب مراعاة القنوات

400 المادة (12 - أ) القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016.

401 المرجع السابق نفسه، المادة (12 - ج).

402 المرجع السابق نفسه، المادة (12 - ج).

403 المرجع السابق نفسه، المادة (12 - ج).

التي نص عليها الدستور في هذا الشأن. كما قد يتطلب الأمر التنسيق والتعاون مع اللجان المعنية في مجلسي الشورى والنواب ولجان حقوق الإنسان في هذين المجلسين، أو التنسيق والتعاون، مثلاً، مع وزارة الخارجية والجهات المعنية حسب مقتضيات الحال.

ولكي تقوم المؤسسة بمهامها المذكورة سوف يتعين عليها دراسة ورصد التشريعات والالتزامات الدولية القائمة لمعرفة أوجه القصور القائمة أو مجالات التحسين المطلوبة مستعينة في ذلك بالدراسات والتقارير والتوصيات المتاحة وطنياً ودولياً، أو إجراء دراساتها الخاصة في هذا الشأن. ويمكن الإشارة، على سبيل المثال، في هذا الشأن إلى تقارير مملكة البحرين المقدمة إلى الهيئات التعاهدية المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان أو التوصيات ذات الصلة بعملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان أو تلك الصادرة عن الحوار الوطني وكذلك تعهدات البحرين ذات الصلة، وفي هذا الشأن نشير، على سبيل المثال، إلى الآتي:

أولاً: التقرير الوطني الثاني المقدم من مملكة البحرين إلى مجلس حقوق

الإنسان في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان؛⁴⁰⁴

أشار هذا التقرير إلى عدد من الإجراءات التشريعية الجارية أو التي يمكن اتخاذها ومن ذلك:

- اتصالاً باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁴⁰⁵ أشار التقرير إلى أنه اتصالاً بتوصية مجلس حقوق الإنسان، بالشروع في حملة عامة بهدف سحب التحفظات على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والتصديق على البروتوكول الاختياري ومواءمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقية فإن

404 مستند جمعية عامة A/HRC/WG.6/13/BHR/1 في 30 مارس 2012، مجلس حقوق الإنسان، الفريق

العامل المعنى بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الثالثة عشرة، جنيف، 21 مايو - 4 يونيو 2012.

405 ثالثاً - ما تم بشأن التوصيات في الدورة الأولى للمراجعة الدورية الشاملة (2008)، المرجع السابق نفسه.

الجهات المعنية في المملكة تقوم بدراسة إمكانية إعادة صياغة بعض التحفظات بالنسبة إلى بعض مواد الاتفاقية بما لا يتعارض مع الشريعة الإسلامية، (كما هو الحال، على سبيل المثال بالنسبة إلى) التحفظ الوارد على المادة (2) ليكون التحفظ محددًا في نطاقه الضيق الخاص بوضع المرأة في الأسرة، وفيما يتعلق بالتحفظ على المادة (9) الفقرة (2) من الاتفاقية المتعلقة بالجنسية يتم حالياً مناقشة اقتراح بتعديل قانون الجنسية مع الجهات المعنية على نحو يخول منح أبناء البحرينية المتزوجة من أجنبي الجنسية البحرينية وفقاً لضوابط ومعايير موضوعية، تحفظ حقوق هذه الفئة ولا تتعارض مع مبدأ سيادة الدولة، حيث تسعى السلطات المعنية بالمملكة بالتعاون مع السلطات التشريعية إلى تعجيل النظر في مشروع تعديل قانون الجنسية.

- اتصالاً بالقانون رقم (19) لسنة 2009 بشأن أحكام الأسرة (قسم المذهب السني)، فإن هناك جهوداً مجتمعية مستمرة بشأن أهمية إصدار قانون لأحكام الأسرة فيما يتعلق بالمذهب الجعفري.

- اتصالاً بتوصية مجلس حقوق الإنسان فيما يتعلق باعتماد تشريع جديد بشأن خدمات المنازل، أحالت الحكومة مشروع قانون عمل جديد إلى السلطة التشريعية، يتضمن باباً خاصاً ينظم عمل خدم المنازل ومن في حكمهم لمناقشة إقراره، وأهم أحكامه هو إعفاء خدم المنازل من الرسوم القضائية ووجوب كتابة عقد العمل متضمناً طبيعة العمل ومدة العقد والأجر وطريقة أدائه وكذلك الإجازات ومكافأة نهاية الخدمة⁴⁰⁶.

- بالنسبة إلى مشروع قانون الصحافة وعدم تقييد التعبير بدون وجه حق، أشار التقرير إلى أنه في أيار/مايو 2008، أحال مجلس الوزراء مشروع قانون بتعديل

406 المرجع السابق نفسه، واو.

أحكام قانون الصحافة، وأنه من أهم ما يميز هذا المشروع هو العمل على إلغاء عقوبة حبس الصحفي مع تأكيد تضمين التعديلات الضوابط المهنية والأخلاقية لضمان عدم سوء استخدام المهنة، إضافة إلى عدم إغلاق الصحيفة وعدم منع دخول المصنفات الخارجية إلا بحكم قضائي. والقانون حالياً أمام السلطة التشريعية للمناقشة والاعتماد⁴⁰⁷.

- أشار التقرير كذلك، إلى مشروعات قوانين وطنية تبحثها الحكومة ومنها مشروع بقانون ينظم عمل المنظمات الأهلية حيث إن المرسوم بقانون (21) لسنة 1989 قد مر بمراحل تعديل بما يتفق مع تطوير عمل منظمات المجتمع المدني وكان آخرها سنة 2010 الذي يقضي بتحول المؤسسات الخاصة إلى جمعيات إلا أنه رغبةً من الدولة في تطوير عمل المنظمات الأهلية فقد تم الانتهاء من صياغة مشروع قانون جديد خاص بالمنظمات الأهلية⁴⁰⁸.

- بالنسبة إلى تنفيذ المملكة تعهداتها الطوعية بأنها سوف تنظر في إمكانية مراجعة بعض التحفظات الحالية على الاتفاقيات التي انضمت إليها وعلى سبيل المثال، فقد سحبت البحرين تحفظها على المادة (20) من اتفاقية مناهضة التعذيب، وإن الجهات المعنية تقوم حالياً بدراسة هذه التحفظات واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها وفقاً للدستور والقوانين الوطنية⁴⁰⁹.

ثانياً: التقرير الوطني الأول للمملكة في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة

لحقوق الإنسان؛⁴¹⁰

أشار التقرير الوطني الأول، فيما أشار إليه، إلى تعهد البحرين بدراسة ومراجعة

407 المرجع السابق نفسه، زاي.

408 المرجع السابق نفسه، جيم.

409 المرجع السابق نفسه، سابعا.

410 مستند جمعية عامة، 1/A/HRC/WG.6/13/BHR/1 في 11 مارس 2008، مجلس حقوق الإنسان، الفريق

العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة الأولى، جنيف، 7-8 أبريل 2008.

اتفاقيات حقوق الإنسان التي لم تتضمن إليها، وسوف تسعى إلى الحصول على مساعدة وتعاون دوليين لتقوية القدرات الفردية والمؤسسية في هذا الشأن⁴¹¹.

ثالثاً: تقارير البحرين المقدمة إلى الهيئات التعاھدية المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان:

- بعد مناقشتها التقرير الأول لمملكة البحرين بشأن تطبيق اتفاقية مناهضة التعذيب، أوصت لجنة مناهضة التعذيب، بأن تضمن البحرين تشريعها الوطني ما نصت عليه المادة (3) من اتفاقية مناهضة التعذيب بشأن عدم جواز إعادة شخص أو طرده أو تسليمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت أدلة تدعو إلى الاعتقاد أنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب⁴¹².

- يعد مناقشتها تقرير المملكة السادس والسابع، بشأن تطبيق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، أشارت لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى أن القانون الوطني لا يزال يفتقد تعريف التمييز العنصري الذي يتضمن الشروط المنصوص عليها في المادة الأولى من الاتفاقية، وأوصت اللجنة بأن تقوم البحرين بتضمين تشريعها الوطني مثل هذا التعريف⁴¹³.

ولقد بدأت المؤسسة الوطنية عملها في مجال رصد التشريعات ومن ذلك:

1- تواصل المؤسسة الوطنية وأعضائها مع السلطة التشريعية:

بعد مناقشة مجلس الشورى، في 20/5/2013، مشروع قانون بشأن مؤسسات الإصلاح والتأهيل، المرافق للمرسوم الملكي رقم (92) لسنة 2007، حذف

411 مستند جمعية A/HRC/W6.6/1/1BHR/1 في 11 مارس 2008، مجلس حقوق الإنسان، مرجع سابق،

4- التزامات وتعهدات البحرين في مجال حقوق الإنسان، (4-د).

412 انظر الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب، مستند رقم CAT /C/ CR/34/BHR، في 21 يونيو 2005، فقره 2-7.

413 انظر الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري، مستند رقم CERD/C/BHR/CO/7، 21 فبراير -12 مارس 2005.

المجلس المادة (47) من مشروع القانون التي كان مجلس النواب قد استحدثها ووافق عليها والتي كانت تسمح لجمعيات حقوق الإنسان المسجلة وفقا لقانون الجمعيات الأهلية بزيارة مراكز الإصلاح والتأهيل للاطلاع على ظروف المركز ونزلائه بعد أخذ الإذن من الوزارة المعنية. وكان، أيضا، عضو المجلس سعادة عبدالرحمن جمشير قد تقدم باقتراح إلى لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بأن تنص المادة المذكورة على أن «للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان زيارة مراكز الإصلاح والتأهيل ومراكز الحبس الاحتياطي للاطلاع على ظروفها وأحوال نزلائها، وعلى الجهة المعنية تسهيل ذلك، كما يجوز للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الاستعانة بمؤسسات حقوق الإنسان المسجلة وفقا لقانون الجمعيات الأهلية».⁴¹⁴

وأثناء المناقشة أوضح سعادة الدكتور عبدالعزيز أبل، عضو المجلس، ورئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن «وزارة الداخلية تسمح الآن حتى لمنظمات دولية بالزيارة، وتوجه اللجنة لحذف المادة سيحدث خلافا سنضطر مستقبلا لتصحيحه» وبين أن «اقتراح عبدالرحمن جمشير يعطي الحق للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الزيارة وأن تتم الزيارات بالتنسيق معها». وأضاف «نحن لا نتكلم عن التفتيش بل نتحدث عن الزيارة التي نقوم بها الآن بالتنسيق مع مكتب وزير الداخلية»⁴¹⁵ وعقب سعادة الوزير عبدالعزيز الفاضل، وزير شؤون مجلسي الشورى والنواب، على هذه المناقشة بأن «المادة 19 في الدستور تنص على أن التفتيش على السجون هو للقضاء ونحن لسنا ضد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان».⁴¹⁶

2- الدعوة إلى التصديق على اتفاقيات دولية في مجال حقوق الإنسان ومن ذلك:

414 جريدة الوسط، البحرين 2013/5/21، ص 7.

415 المرجع السابق نفسه، ص 7.

416 المرجع السابق نفسه، ص 7.

أشارت جريدة الوسط، في البحرين، في عددها الصادر في 2013/6/12، الصفحة التاسعة إلى دعوة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، «إلى مصادقة عالمية على اتفاقيات منظمة العمل الدولية المرتبطة بعمل الأطفال، واعتماد سياسات وبرامج وطنية تضمن التقدم الفاعل نحو القضاء على عمل الأطفال، وضرورة تضافر جميع الجهود من أجل المزيد من العمل للقضاء على هذه الظاهرة، وذلك تزامنا مع احتفال الأمم المتحدة باليوم العالمي لمكافحة عمل الأطفال الموافق 12 يونيو/ حزيران من كل عام، وهو اليوم الذي حددته منظمة العمل الدولية لعام 2002 لتركيز الاهتمام على مدى انتشار ظاهرة عمل الأطفال في العالم، والعمل على بذل الجهود اللازمة للقضاء على هذه الظاهرة. وذكرت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن اليوم العالمي لمكافحة عمل الأطفال سيركز هذا العام على «لا لعمالة الأطفال في العمل المنزلي»، حيث سيلقي الضوء على حق كل طفل في الحماية من العمل».

3- اختصاصات اللجان الدائمة، بالمؤسسة الوطنية، بجوانب من عمل رصد التشريعات:

تضمنت مهام اللجان الدائمة التي شكلتها المؤسسة الوطنية اختصاصات تتعلق برصد التشريعات ومن ذلك:

أ- اختصاص لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة، فيما تختص به، بـ «...المتابعة الدائمة لواقع حقوق الإنسان وممارساتها في مملكة البحرين، ورصد وتسجيل وتنظيم المعلومات الخاصة بها» و«إبداء الملاحظات وتقديم التوصيات حول التشريعات الوطنية ذات العلاقة إلى مجلس المفوضين»⁴¹⁷.

417 اختصاصات لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، اعتمد بموجب القرار رقم (3) لسنة 2013. NIHR_CMF©2013.

ب- اختصاص لجنة الحقوق المدنية والسياسية، فيما تختص به، بالآتي:

«...مراجعة الضمانات القانونية لممارسة الحقوق المدنية والسياسية، واقتراح التوصيات المناسبة، ومتابعة تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بها، ووضع المقترحات والتوصيات والملاحظات اللازمة لسلامة تطبيقها ورفعها لمجلس المفوضين بالمؤسسة.

إبداء الرأي في انضمام مملكة البحرين إلى الاتفاقيات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية، ومراجعة التحفظات التي تكون قد أبدتها مملكة البحرين على بعض نصوص الاتفاقيات التي سبق أن انضمت إليها.

متابعة تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بجميع الحقوق المدنية والسياسية ومراجعة التحفظات التي تكون أبدتها مملكة البحرين على بعض نصوص الاتفاقيات التي سبق أن انضمت إليها.

متابعة تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بجميع الحقوق المدنية والسياسية والحريات ذات العلاقة، واقتراح التوصيات اللازمة لسلامة تطبيقها.

دراسة التشريعات والنظم الوطنية المعنية بحقوق الإنسان المدنية والسياسية بهدف تطويرها، وإبداء وجهة النظر من حيث ملاءمتها من عدمها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وإصدار التوصيات اللازمة بشأن تعديلها»⁴¹⁸.

ج- اختصاص لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فيما تختص به، بالآتي:

«...مراجعة الضمانات القانونية لممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واقتراح التوصيات المناسبة، ومتابعة تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات

418 اختصاصات لجنة الحقوق المدنية والسياسية بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، اعتمد بموجب القرار رقم (3) لسنة 2013.NIHR_CMF©

الدولية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ووضع المقترحات والتوصيات والملاحظات اللازمة لسلامة تطبيقها.

إبداء الرأي في انضمام مملكة البحرين إلى الاتفاقيات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومراجعة التحفظات التي تكون قد أبدتها مملكة البحرين على بعض نصوص الاتفاقيات التي سبق أن انضمت إليها.

دراسة التشريعات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والثقافية، بهدف تطويرها بما يضمن رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمواطن والمقيم إلى الحد الذي يحقق المعايير الدولية لحقوق الإنسان»⁴¹⁹.

419 اختصاصات لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، اعتمد بموجب القرار رقم (3) لسنة 2013 ©NIHR_CMF.

الفرع الثاني

رصد البرامج والسياسات

ترتبط صلاحية المؤسسة في إبداء المشورة بالنسبة إلى التشريعات واتفاقيات حقوق الإنسان بإبداء المشورة في أمور عديدة منها البرامج والسياسات والمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان في عمل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويتصل هذا الارتباط، أيضاً، بهدف المؤسسة في مجال التعاون لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وهذا الهدف لا يتحقق، باتخاذ إجراءات تشريعية فحسب، ولكن يتطلب، أيضاً، اتخاذ إجراءات اقتصادية واجتماعية وثقافية تتجلى، فيما تتجلى فيه، في برامج وسياسات، وتتكامل اختصاصات المؤسسة، جميعها، لتحقيق هذا الهدف. وفي هذا الشأن نشير إلى الجوانب الأساسية الآتية ذات الصلة بالبرامج والسياسات، رصدًا ومشورة:

أولاً: برنامج عمل الحكومة:

يعتبر برنامج عمل الحكومة إطاراً مهماً يمكن على أساسه أن تباشر المؤسسة الوطنية عملية رصد لمعرفة مدى وفاء السياسات المعلنة بمتطلبات كفالة الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ونشير في الفقرات التالية، على سبيل المثال، إلى بعض الملامح الرئيسية لبرنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الثالث، 2011 - 2014:⁴²⁰

- يشير برنامج عمل الحكومة، في المحور الخاص بالصعيد السياسي، فيما يشير إليه، إلى أنه بهدف ترسيخ مبادئ الحقوق العامة، ستقوم الحكومة:

420 انظر مملكة البحرين، برنامج عمل الحكومة المقدم للفصل التشريعي الثالث 2011-2014، 21 ديسمبر 2010.

- «... باستكمال منظومة ما يلزم من التشريعات والقوانين والنظم والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته وتكافؤ الفرص وسيادة القانون»⁴²¹.
- الحفاظ على ما يتمتع به النظام القضائي من الاستقلالية والحياد والفعالية⁴²².
- تقديم الدعم لحرية الرأي والتعبير ووسائل الإعلام في إطار الالتزام بالقانون وتوفير الضمانات لها لتؤدي رسالتها الوطنية...⁴²³.

- في إطار السياسة الاقتصادية والمالية، يشير البرنامج، فيما يشير إليه، إلى التنمية الزراعية المستدامة وتحقيق الأمن الغذائي ومجالات رعاية الابتكار والبحث والتدريب والعمالة وتحسين الأداء الاقتصادي والمالي.⁴²⁴

- في المحور الخاص بسياسة التنمية البشرية والاجتماعية، يشير البرنامج، فيما يشير إليه، إلى عزم الحكومة على مواصلة الجهود الجارية بالفعل في مجال التنمية البشرية المستدامة بهدف «الارتقاء بالمواطن باعتباره الثروة الحقيقية للوطن وهدف التنمية وغايتها، وتوفير مختلف أوجه الرعاية والدعم وتقديم جميع الخدمات التي تكفل حياة كريمة لجميع المواطنين...»⁴²⁵

وتتبع أهمية برنامج عمل الحكومة كإطار تستهدي به المؤسسة في عملها في مجال الرصد وتقديم المشورة للحكومة، وغيرها من جهات غير حكومية، انطلاقاً من مفهوم التنمية الشاملة التي تركز إلى أن المواطن هو هدف التنمية الشاملة وأداتها، وإلى الربط بين التنمية وحقوق الإنسان، وبين أمن المواطن والوطن، حيث ينص البرنامج على «أن تحقيق الأمن والأمان والاستقرار والسلامة العامة وتعزيز دعائم الديمقراطية يشكل أولوية أساسية من أولويات برنامج عمل الحكومة، إذ إن حماية

421 المرجع السابق نفسه، ص 12.

422 المرجع السابق نفسه، ص 12.

423 المرجع السابق نفسه، ص 14.

424 انظر المرجع السابق نفسه، ص 17 - 39.

425 نفس المرجع السابق ص 42.

النظام السياسي الديمقراطي وتحقيق التنمية والرفاه الاجتماعي والاقتصادي وحماية حقوق وحرية المواطنين وتلاحم النسيج الوطني تعتمد اعتماداً أساسياً على تعزيز القدرات الدفاعية والأمنية للبلاد وستواصل الحكومة العمل على تعزيز قدرات وجاهزية واستعداد قوة دفاع البحرين والأجهزة الأمنية ودعمها لأداء دورها الوطني في الحفاظ على أمن واستقرار البلاد وحماية منجزاتها السياسية ومسيرتها التنموية لتبقى دائماً حصناً منيعاً يدافع عن مكتسبات الوطن ويحفظ استقلاله»⁴²⁶.

ثانياً: مراثيات الحوار الوطني؛

في إطار تواصل المشروع الإصلاحي، والتعامل مع الأحداث التي تعرضت لها المملكة في فبراير - مارس 2011⁴²⁷ تمت الدعوة إلى حوار التوافق الوطني الذي عقد بمشاركة جميع مكونات المجتمع البحريني وجمعياته ومؤسساته في يوليو 2011، ورغم انسحاب بعض الجمعيات المعارضة من الحوار، خرج حوار التوافق الوطني بمراثيات عديدة متوافق عليها من المطالبة بتعديلات دستورية لإعطاء مجلس النواب مزيداً من الصلاحيات، إلى الحوكمة في إدارة المال العام.

ولقد شمل الحوار محاور عديدة سياسية، واجتماعية، ومجتمعا مدنياً، والأمن والسلم الأهليين، واقتصادية، وحقوقية. وجاء موضوع حقوق الإنسان ضمن المحور الحقوقي. وترتبط هذه المحاور جميعها بحقوق الإنسان وأوضحت المراثيات المتوافق عليها، فيما يتعلق بموضوع حقوق الإنسان بشكل مباشر، أنه قد تم التوافق، فيما تم التوافق عليه، على الآتي:⁴²⁸

426 المرجع السابق نفسه، ص 12.

427 انظر تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، مرجع سابق.

428 حوار التوافق الوطني: انطلاقة تاريخية، تقرير عن أعمال ونتائج الحوار الوطني، خليفة بن أحمد الظهري، رئيس مجلس النواب، رئيس حوار التوافق الوطني.

- دعم وتيسير برامج وطنية للتوعية بمبادئ حقوق الإنسان في المجتمع على المستويين الرسمي والأهلي بمختلف الآليات والوسائل.
- الانضمام والتصديق على الاتفاقيات الحقوقية الدولية والبروتوكولات الاختيارية التي لم تنضم إليها مملكة البحرين وتوفيق القوانين الوطنية بشأنها.
- تدريب وتثقيف منفذي القانون على احترام حقوق الإنسان.
- إيجاد ضوابط تمنع تسييس العمل الحقوقي.
- إيجاد ضوابط لمنع الإساءة لحقوق من تشرف بالحصول على الجنسية البحرينية.
- تأكيد مراعاة الشريعة الإسلامية عند التصديق والانضمام إلى الاتفاقيات الحقوقية الدولية.
- الاستمرار في التواصل مع المنظمات الحقوقية الدولية.
- تفعيل دور المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.
- مراجعة حقوق الأطفال واستحداث الآليات المناسبة لضمان عدم انتهاكها.
- التنسيق بين الجهات الحكومية والأهلية كافة لوضع خطط تحفظ حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
- تضمين مبادئ حقوق الإنسان في المناهج الدراسية بوجه خاص، والفضاء المدرسي بوجه عام.
- إنشاء خطة وطنية لتعزيز حقوق الإنسان على مستوى مملكة البحرين.

ثالثاً: تقارير البحرين في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة

لحقوق الإنسان:

في مجال البرامج والسياسات، أوضح التقرير الوطني الثاني المقدم من مملكة البحرين إلى مجلس حقوق الإنسان، في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان، فيما أوضحه نماذج لبرامج وسياسات فيما يتعلق بتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان ومن ذلك:

- الإشارة إلى برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الثالث وما تضمنه من توجهات ومسئوليات تهدف إلى مواصلة جهود تمكين المرأة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً من خلال عدد من الآليات والإجراءات من بينها إدماج احتياجات المرأة في التنمية وتفعيل دور المجلس الأعلى للمرأة، وأنه ارتباطاً بذلك فقد قام المجلس الأعلى للمرأة بإعداد «الخطة التنفيذية للمجلس الأعلى للمرأة لمتابعة تنفيذ برنامج عمل الحكومة الموجه للمرأة» وتم رفع الخطة إلى مجلس الوزراء، ومن أهم ما تضمنته هذه الخطة الملفات المتعلقة بموضوعات التشريعات وإدماج احتياجات المرأة في مجالات التنمية والعمل والجنسية والإسكان والقضاء الشرعي وصندوق النفقة⁴²⁹.

- تبني عدداً من الاستراتيجيات منها:

- **الاستراتيجية الوطنية للطفولة:** وهي تركز على ثلاثة أسس محورية وهي احترام حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين وإدماج ذوي الإعاقة، وتم وضع هذه الاستراتيجية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، وأن ما تتضمنه الاستراتيجية وخطة العمل الملحق بها لا يتوقف على الخدمات أو تلبية احتياجات الطفل فحسب بقدر ما هو تفعيل وإنفاذ

429 - مستند رقم A/HRC/G6/13/BHR/1، مرجع سابق، ثالثاً- ألف.

لحقوق الطفل التي كفلتها الشريعة الإسلامية وأكدها المواثيق والاتفاقيات.

• **الاستراتيجية الوطنية لذوي الإعاقة:** ولقد وضعت هذه الاستراتيجية استناداً إلى المنهج المبني على احترام حقوق الإنسان، وهي تعتمد على منهجية بناء قدرات الفئات المستهدفة للمطالبة بحقوقهم، وتمكين المؤسسات الحكومية من الوفاء بالتزاماتها وفق الاتفاقية الخاصة بحماية الأشخاص ذوي الإعاقة وتغيير نظرة المجتمع في هذا الشأن⁴³⁰.

• **الاستراتيجية الوطنية لكبار السن:** تستهدف استحداث المزيد من الخدمات لرعاية كبار السن إلى جانب تأكيد مبدأ الشراكة المجتمعية مع مؤسسات المجتمع المدني والتنسيق مع القطاع الأهلي.

- **القيام بأنشطة مكثفة تتعلق ببناء القدرات العامة**⁴³¹ **ومن ذلك تنظيم:**

• ورشة عمل (الصحة وحقوق الإنسان)، 13 - 14 أيار/ مايو 2009، واستهدفت العاملين في القطاع الصحي.

• ورشة عمل خاصة بالتفتيش العمالي، 26 - 30 كانون الأول / ديسمبر 2010، حول المعايير الخاصة بالعمل والسلامة والصحة المهنية، وذلك بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، واستهدفت مفتشي وزارة العمل وهيئة تنظيم سوق العمل.

• ورشة عمل «أساسيات حقوق الإنسان للمدافعين عن حقوق الإنسان»، 7 - 8 حزيران / يونيو 2011، حول تعريف المدافعين عن ونشطاء حقوق الإنسان بالمبادئ الأساسية والرئيسية لحقوق الإنسان وذلك بالتعاون مع معهد جنيف لحقوق الإنسان ومركز تنمية المجتمع بالملكة الأردنية الهاشمية واستهدفت هذه الورشة الجمعيات الشبابية.

430 المرجع السابق نفسه، رابعا - دال.

431 المرجع السابق نفسه، سادسا، الف.

تنظيم عدد من ورش العمل والدورات التدريبية لموظفي إنفاذ القانون⁴³² ومن ذلك:

- ورشة عمل (الاحتجاز وإدارة السجون) ، 3 - 4 حزيران / يونيه 2009 ، حول التعريف بالمعايير الدولية الخاصة بالاحتجاز وكيفية إدارة السجن بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر واستهدفت موظفي وزارة الداخلية والجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة.
- دورة تدريبية عن مكافحة الاتجار في الأشخاص وحقوق الإنسان في آذار / مارس 2010 حول التعريف بالأساليب المتقدمة في التحقيق وكشف الأدلة في جرائم الاتجار في الأشخاص وذلك بالتعاون مع وزارة الداخلية والنيابة العامة والقضاة.
- ورشة مفهوم التعذيب لمسؤولي إنفاذ القانون، 21 - 22 حزيران / يونيه 2010 حول مفهوم التعذيب وذلك بالتعاون مع الرابطة الدولية مناهضة التعذيب ومنظمة العفو الدولية.

- واتصالا بالبرامج والسياسات، سبق للتقرير الوطني الأولي لمملكة البحرين الذي قدم إلى مجلس حقوق الإنسان، في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان،⁴³³ أن تضمن تعهدات بأن تقوم مملكة البحرين بدراسة الحاجة إلى وضع خطة وطنية شاملة لحقوق الإنسان، وترتيب آلية بين الوزارات المعنية بحقوق الإنسان بهدف ضمان تطبيق التوصيات الصادرة عن اللجان المشرفة على الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها البحرين، وإعداد خطة عمل ترويجية وطنية لحقوق الإنسان في أسرع وقت ممكن، بالتنسيق مع الأجهزة والجهات المعنية

432 المرجع السابق نفسه، سادسا، باء.

433 A/HRC/WG.6/1/BHR/1، مرجع سابق.

في البحرين وبلاستعانة بخبرات مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة لهذا الغرض،⁴³⁴ وبضمان احترام حقوق الإنسان من خلال الخطط التنموية، وتقييم التقدم المحرز في تحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁴³⁵.

وفي مجال رصد البرامج والسياسات تضمنت اختصاصات اللجان الدائمة، بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، جوانب تتعلق برصد البرامج والسياسات ومن ذلك،

- تختص لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فيما تختص به، بالآتي:⁴³⁶

- إعداد مقترحات وتوصيات لمجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية في كل ما من شأنه حماية ورعاية حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك لرفعها إلى الجهات المختصة.
- إبداء الرأي في الموضوعات المتعلقة بحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تحال إليها أو تعرض عليها من الرئيس.
- دراسة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تحال إليها أو تعرض عليها من الرئيس.
- دراسة الأوضاع الاقتصادية للمواطن والمقيم في مملكة البحرين من حيث مستوى الدخل والأسعار ووضع مقترحات وتوصيات لمجلس المفوضين بالمؤسسة لرفعها إلى الجهات المختصة.

434 المرجع السابق نفسه، 3-د.

435 المرجع السابق نفسه، 5-أ.

436 اختصاصات لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مرجع سابق.

- تقييم مناهج التعليم وإبداء الملاحظات بشأنها لتطويرها وفق المعايير الدولية.
- دراسة وتقييم وإبداء الرأي في مدى التقدم المموس في ممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مملكة البحرين، ومتابعة قضايا الرأي العام وبرامج الإعلام ذات الصلة.

- بحثت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالمؤسسة، على سبيل المثال، في اجتماعها في 21 مايو 2013 عددا من الموضوعات ذات الاهتمام المحلي كبرنامج ترميم وإعادة بناء البيوت الأيلة للسقوط والوضع البيئي المتدهور في وادي البحر بالمحافظة الوسطى، كما بحثت اللجنة في اجتماعها الاستثنائي الأول في 19/3/2013 التقرير المقدم من قبل العضو عبدالجبار الطيب والمعنون ((الحرية النقابية والحق في التنظيم))، وقررت اللجنة إحالة التقرير للأمانة العامة لإجراء المزيد من البحث والدراسة حول الحق في التنظيم النقابي والحرية النقابية، بهدف الحصول على الرأي القانوني حول مدى إمكانية إجراء التعديلات التشريعية على قانون النقابات العمالية الصادر بموجب المرسوم بقانون رقم (33) لسنة 2002 وتعديلاته⁴³⁷.

- تختص لجنة الحقوق المدنية والسياسية، فيما تختص به، بالآتي:⁴³⁸

- إعداد المقترحات والتوصيات لمجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية في كل ما من شأنه حماية ورعاية حقوق الإنسان المدنية والسياسية، وذلك لرفعها للجهات المختصة.
- إبداء الرأي في المواضيع المتعلقة بحقوق الإنسان المدنية والسياسية والتي تحال إليها أو تعرض عليها من الرئيس.

437 جريدة الوسط، البحرين، 27/5/2013، ص 7.

438 اختصاصات لجنة الحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق.

المطلب الثاني

الترويج لحقوق الإنسان وتشجيع احترامها

يتمحور مفهوم الترويج لحقوق الإنسان حول نشر ثقافة حقوق الإنسان، ولقد نصت المادة الثانية من القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 على أنه تتولى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان «تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان، وترسيخ قيمها، ونشر الوعي بها، والإسهام في ضمان ممارستها».

ويستلزم تنفيذ هذا النص وقيام المؤسسة بمسئوليتها في نشر ثقافة حقوق الإنسان، التعاون بينها وبين الأجهزة والكيانات ذات الصلة بثقافة حقوق الإنسان من التعليم إلى الإعلام إلى التثقيف بشكل عام وذلك لأن المسؤولية المشار إليها أكبر من أن تقوم بها المؤسسة وحدها، ولأن هذه المسؤولية تتداخل مع مسؤوليات وزارات وأجهزة أخرى خاصة الوزارات المعنية بالتعليم والثقافة والكيانات الأخرى ذات الصلة خاصة الإعلام. وتبدو أهمية نشر ثقافة حقوق الإنسان خاصة بالنسبة إلى التعريف بالوسائل المتاحة لحماية حقوق الإنسان سواء كانت وسائل قضائية أو إدارية أو غيرها لأنه لا معنى للنص على حقوق الإنسان قانونا بدون التعريف بسبل الانتصاف لحمايتها خاصة حال الاعتداء عليها.

ويتضمن مفهوم الترويج لحقوق الإنسان ويرتبط به، من واقع ما نص عليه القانون المشار إليه أعلاه، أساسا، الآتي:

• «المشاركة في وضع وتنفيذ خطة وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان على

مستوى المملكة»⁴³⁹.

439 المادة (12-أ) قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 .

- «إصدار النشرات والمطبوعات والبيانات والتقارير الخاصة، وعرضها على الموقع الإلكتروني الخاص بها، ولها مخاطبة الرأي العام مباشرة أو من خلال أي من وسائل الإعلام»⁴⁴⁰.
 - «عقد المؤتمرات وتنظيم الندوات والدورات التثقيفية والتدريبية في مجال حقوق الإنسان، وإجراء البحوث والدراسات في هذا الشأن»⁴⁴¹.
 - «المبادرة بالتعاون مع الأجهزة المختصة بشؤون الثقافة والإعلام والتعليم، وتقديم الاقتراحات والتوصيات في كل ما من شأنه نشر وتعزيز ثقافة الوعي باحترام حقوق الإنسان»⁴⁴².
 - «عقد اللقاءات والفعاليات المشتركة، والتعاون والتنسيق والتشاور مع مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة والمنظمات غير الحكومية والمجموعات المتنوعة الأخرى والمدافعين عن حقوق الإنسان...»⁴⁴³.
 - التعريف بالتقارير التي تلتزم الدول بتقديمها دورياً، تطبيقاً لاتفاقيات دولية وإقليمية خاصة بحقوق الإنسان، والتعريف بهذه التقارير في وسائل الإعلام⁴⁴⁴.
 - التعريف بأوجه التعاون مع الهيئات الوطنية والمنظمات الإقليمية والدولية والمؤسسات ذات الصلة في الدول الأخرى المعنية بحقوق الإنسان⁴⁴⁵.
- وأحسب أن المؤسسة سوف تستخدم أدوات وآليات مناسبة لتحقيق أهدافها في مجال التوعية والتثقيف بما في ذلك إصدار ونشر تقارير عن تطور جهود مملكة البحرين في مجال حقوق الإنسان وطنياً ودولياً.

440 المرجع السابق نفسه، (المادة 12 - م).

441 المرجع السابق نفسه، (المادة 12 - ك).

442 المرجع السابق نفسه، (المادة 12 - ج).

443 المرجع السابق نفسه، (المادة 12 - ي).

444 المرجع السابق نفسه، (المادة 12 - د).

445 المرجع السابق نفسه، (المادة 12 - ط).

ويرتبط اختصاص المؤسسة الوطنية في القيام بالأنشطة المشار إليها، سابقا، باختصاصها، أيضا، بالرصد وإبداء المشورة كما هو الحال بالنسبة إلى التشريعات والبرامج والسياسات.

وتتعدد المؤشرات التي ستستعين بها المؤسسة في مجال الترويج لحقوق الإنسان، فهذا الترويج يشمل الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما أن له جوانبه الفنية المتعددة باختيار الأنشطة والأهداف المبتغاة والفئات المستهدفة. وتستند المؤشرات المذكورة، أساسا، إلى تحديد المقصود بالتحقيق والتوعية في مجال حقوق الإنسان، والجوانب الوطنية في هذا المجال وتفاعلها مع الجهود الدولية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان، ونعرض بإيجاز، فيما يلي، لبعض أساسيات هذه الجوانب التي يمكن البناء عليها والاستفادة منها:

أولا: التحقيق والتوعية في مجال حقوق الإنسان:

يتعلق التحقيق والتوعية في مجال حقوق الإنسان بالجهود المبذولة لتعريف بحقوق الإنسان لكي يتقاسم كل فرد في المجتمع القيم التي تعكس في الإطار القانوني لحقوق الإنسان على المستويين الدولي والوطني، وأن يتصرف وفقا لذلك.⁴⁴⁶ وفي هذا الإطار فإن الهدف من التحقيق والتوعية هو أن يعرف أصحاب الحقوق وهم الأفراد، حقوقهم والآليات المتاحة لضمان هذه الحقوق وحمايتها، وأن يعرف المسؤولون عن احترام هذه الحقوق وضمانيها على أرض الواقع، مسؤوليتهم في كفالة هذه الحقوق وأن يتصرفوا في إطار هذه المسؤولية، أي أن الهدف من الجهود المشار إليها هو المعرفة والعمل من أجل «تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والتنمية الكاملة لشخصية الإنسان والشعور بكرامته، وتمكين جميع الأشخاص من المشاركة بصورة فعالة في مجتمع حر...»⁴⁴⁷ ومن ثم تعزيز احترام

446 المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني رقم 4، التنقيح رقم (1)، ص 66.
447 التحقيق في مجال حقوق الإنسان ومعاهدات حقوق الإنسان، عقد الأمم المتحدة للتحقيق في مجال حقوق الإنسان (1995-2004)، العدد (2)، مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 1999، ص 7.

حقوق الإنسان وحمايتها.

ثانياً، جوانب وطنية للترويج لحقوق الإنسان؛

يستند الترويج لحقوق الإنسان، وطنياً، إلى التزام مملكة البحرين بتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وتعكس تقارير المملكة المقدمة للهيئات التعاهدية ومجلس حقوق الإنسان طبقاً لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان نماذج للإجراءات والأنشطة في مجال الترويج لحقوق الإنسان. ولا شك أن مثل هذه التقارير ستكون رافداً مهماً للمؤسسة الوطنية عند تخطيط وتنفيذ أنشطتها في مجال الترويج لحقوق الإنسان. كما أن المؤسسة، بطبيعة الحال، ستسوق وتتعاون في هذا الشأن مع الجهات المعنية خاصة وزارة التربية والتعليم، ووزارة الإعلام، ومعهد البحرين للتنمية السياسية والمجلس الأعلى للمرأة، وجامعة البحرين. ونشير، على سبيل المثال، إلى أنه في إطار التعاون المشترك بين الأمانة العامة للمجلس الأعلى للمرأة وجامعة البحرين تم إعداد «دليل المرأة في إجراءات التقاضي أمام المحاكم الشرعية»، وهو دليل يعرف بحقوق المرأة الشرعية، وإجراءات التقاضي أمام المحاكم الشرعية.

وفي إطار ما سبق نشير إلى نماذج من الترويج لحقوق الإنسان كما وردت في تقارير المملكة المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة ولجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ولجنة حقوق الإنسان العربية بالجامعة العربية:

1- التقرير الوطني المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان:

- أشار التقرير الوطني الثاني المقدم من مملكة البحرين إلى مجلس حقوق الإنسان في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة إلى جهود وطنية في المجال التعليمي من

أجل الترويج لحقوق الإنسان وذلك على النحو الآتي:⁴⁴⁸

- شكلت وزارة التربية والتعليم فريقا لإعداد خطة عمل تربوية في مجال حقوق الإنسان وتدعيم المناهج التربوية وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان حيث تمثلت أهداف الخطة في التالي:
 - تنمية الوعي بقيم المواطنة وحقوق الإنسان لدى الطلبة والمدرسين والإدارة المدرسية.
 - نشر قيم المواطنة وحقوق الإنسان داخل البيئة المدرسية.
 - إعداد وسائل تدريس وتدريب ووضعها في متناول المتعلمين والمدرسين.
 - تعميق مفاهيم حقوق الإنسان ضمن المناهج التربوية.
- وقد تم تفعيل الخطة في العام الدراسي 2011-2012، وتم تنفيذ العديد من الفعاليات من أجل:
 - التخطيط لإدماج التربية على حقوق الإنسان ضمن كل قطاعات المنظومة التربوية في مملكة البحرين.
 - تصميم عمليات التعليم والتعلم والتقويم والأنشطة التربوية لتلائم أهداف التربية على حقوق الإنسان.
 - بناء لائحة تطوير البيئة المدرسية لملاءمة أهداف التربية على حقوق الإنسان.
 - بناء قدرات القادة الذين يمثلون الأطراف الفاعلة في المنظومة التعليمية المعنية بالتربية على حقوق الإنسان.

448 مستند جمعية عامة رقم A/HRC/WG.6/13/BHR/1، مرجع سابق، رابعا-هـ.

- نشر ثقافة التربية على حقوق الإنسان وإشاعة ممارساتها في المؤسسة المدرسية وخارجها بين أولياء الأمور ووسائل الإعلام.
- بناء دليل للمعلم في مجال التربية على حقوق الإنسان.
- تم تنظيم عدد من ورش العمل لبناء القدرات المنتسبي وزارة التعليم منها:⁴⁴⁹
 - ورشة عمل حول حقوق الطفل (26-27 تشرين الأول/أكتوبر 2009) وتهدف الورشة إلى التعريف بحقوق الطفل في مراحل التعليم وذلك بالتعاون مع منظمة المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو).
 - ورشة عمل حول كيفية تفعيل دليل المعلم في مجال التربية على حقوق الإنسان وعمل خطة متابعة برنامج التربية على حقوق الإنسان في مملكة البحرين (2010) وذلك بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو).
 - ورشة عمل بعنوان (رزمة ألعاب من أجل حقوق الإنسان للأطفال بين 6 و 10 سنوات، (26-29 سبتمبر 2011) بالتعاون مع الشبكة العربية للمواطنة لحقوق الإنسان (أنهر) من الأردن.
 - ورشة عمل بعنوان (من أجل غد مشرق) في ديسمبر 2011.
 - ورش عمل تدريبية حول كيفية تدريس الموضوعات المتعلقة بحقوق الإنسان (2009-2010) استهدفت كذلك مدرسي المدارس الخاصة.
- وفي مجال بناء قدرات طلاب مراحل التعليم الأساسية المختلفة، تم تضمين المناهج والكتب المدرسية بمحتوى الاتفاقيات التي أبرمتها مملكة البحرين في

449 المرجع السابق نفسه، سادسا-جيم.

مجال حقوق الإنسان بدءاً من المرحلة الابتدائية إلى المرحلة الثانوية⁴⁵⁰.

• وفي مجال بناء قدرات طلاب المرحلة الجامعية، يتم تدريس مادة حقوق الإنسان في كلية الحقوق بجامعة البحرين⁴⁵¹.

• وفي مجال بناء القدرات العامة، تم تنظيم⁴⁵²:

◦ ورشة عمل خاصة بمبادئ باريس (22-24 يولييه 2008) تهدف إلى التعريف بمبادئ باريس وأفضل الممارسات الخاصة بتأسيس المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالتعاون مع مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وقد استهدفت الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والجمعيات السياسية وأعضاء السلطة التنفيذية وأعضاء السلطة القضائية والناشطين في مجال حقوق الإنسان.

◦ ورشة عمل (حقوق الإنسان والمسؤوليات 7-8 ديسمبر 2008) تهدف هذه الورشة إلى تعريف الإعلاميين بعلاقة عملهم وحقوق الإنسان وذلك بالتعاون مع مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان واستهدفت الورشة المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والصحف المحلية والأجنبية.

• وفي مجال بناء القدرات لموظفي إنفاذ القانون، تم تنظيم ورش عمل ودورات تدريبية لضباط وأفراد ومنتسبي وزارة الداخلية ومنها⁴⁵³:

◦ تم عقد عدد 24 دورة داخلية وعدد 10 دورات خارجية متخصصة في مجال حقوق الإنسان لمنتسبي وزارة الداخلية من ضباط وأفراد ومدنيين

450 المرجع السابق نفسه، سادسا-دال.

451 المرجع السابق نفسه، سادسا-هاء.

452 المرجع السابق نفسه سادسا-أف.

453 انظر المرجع السابق، سادسا، باء.

خلال الفترة من 2008 إلى 2011.

° كما تم تضمين مادة بمسمى دور الشرطة في حماية حقوق الإنسان (مقرر دراسي 3 ساعات معتمدة) (2012/2008) وكذلك مادة بمسمى مكافحة الاتجار في الأشخاص (مقرر دراسي 3 ساعات معتمدة) تستهدف منتسبي الأكاديمية الملكية للشرطة).

° نظمت كلية تدريب الضباط بالأكاديمية الملكية للشرطة دورة تدريبية بعنوان «دور الشرطة في المحافظة على حقوق الإنسان» في الفترة من 12 فبراير إلى 16 فبراير 2012.

2- التقرير الدوري الثالث بشأن تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة:

أشار التقرير الثالث لمملكة البحرين بشأن تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁴⁵⁴، فيما أشار إليه، إلى الآتي:

- يُعد التعريف «بالاتفاقية» أمراً أساسياً؛ لاحترام ما جاء بها والاحتجاج بها أمام المحاكم، واتخاذها مرشداً لوضع السياسات والبرامج الخاصة بها ومتابعة تنفيذها على نحو يحقق الهدف منها.
- تم نشر «الاتفاقية» باللغة العربية من خلال النشر في الجريدة الرسمية، التي هي متاحة لجميع أفراد الشعب ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام الرسمية والأهلية، علاوة على أن جميع التشريعات والاتفاقيات والمعاهدات والمراسيم والأوامر الملكية واللوائح والقرارات تشر بشكل محدث على الموقع الإلكتروني للحكومة بحيث يمكن للجميع الاطلاع عليها.

454 التقرير الثالث المقدم من مملكة البحرين إلى لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة بشأن تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو).

- قام المجلس الأعلى للمرأة، بتعميم الملاحظات الختامية للجنة المشرفة على تطبيق الاتفاقية، بعد مناقشتها لتقرير المملكة الأول والثاني، على جميع الوزارات المعنية ومؤسسات المجتمع المدني وكذلك السلطة التشريعية للعمل على تنفيذها.

- تتضافر الجهود الرسمية والأهلية للتعريف مع ما يقوم به المجلس الأعلى للمرأة من أنشطة مختلفة في سبيل تحقيق ذلك (ورش عمل - دورات تدريبية - إعداد مدربين - موائد حوار - مطبوعات - برامج إذاعية وتلفزيونية) مع فئات نوعية من الشباب المحامين والمحاميات والتنفيذيين، وأعضاء السلطة التشريعية وكوادر جمعيات أهلية لتدريبهم وتوعيتهم «بالاتفاقية».

3- التقرير الأول المقدم من مملكة البحرين إلى لجنة حقوق الإنسان العربية:

أشار التقرير الأول المقدم من مملكة البحرين إلى لجنة حقوق الإنسان العربية،⁴⁵⁵ المشرفة على تطبيق الميثاق العربي لحقوق الإنسان، فيما أشار إليه، إلى أنه في إطار أعمال الحق في التعليم الذي نص عليه الميثاق العربي لحقوق الإنسان، فإن هناك جهوداً أهلية تساند الجهود الرسمية في مجالات التعليم منها، مشاركة الجمعيات النسائية، والأندية الوطنية، والجمعيات المهنية، والمراكز الاجتماعية والمدارس والجامعات في التوعية من خلال برامج محو الأمية، وجهود وزارة التربية والتعليم في مجال تعزيز قيم المواطنة وحقوق الإنسان، وكفالة الخدمات التعليمية والثقافية. وقد نظمت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، منذ بدء عملها، عدداً من الأنشطة في مجال الترويج لحقوق الإنسان ومن ذلك:⁴⁵⁶

- عقد ندوتين تعريفيتين عن دور المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في تعزيز

455 انظر تقرير مملكة البحرين الأول المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان العربية، جامعة الدول العربية، أغسطس 2012.

456 الموقع الإلكتروني للمؤسسة www.nihr.org.bh، 2013/6/9.

وحماية حقوق الإنسان في 27 و28/4/2013، وفي 28/8/2013، من خلال محاضرات تفاعلية ألقاها سعادة الدكتور أحمد فرحان الأمين العام للمؤسسة. وقد افتتحهما سعادة الدكتور عبدالعزيز أبل رئيس المؤسسة.

• عقدت المؤسسة في 2 مايو 2013 ندوة تعريفية حول (دور مفتشية السجون في مراقبة وتفتيش السجون كآلية وقائية وطنية - National Preventive Mechanism) وذلك بالتعاون مع مفتشية صاحبة الجلالة للسجون بالمملكة المتحدة (HMIP) وتم التطرق إلى تاريخ مراقبة السجون في المملكة المتحدة، والأسس القانونية لمفتشية السجون، ومقاييس التفتيش ونتائج استطلاعات الرأي التي تم الحصول عليها من قبل النزلاء.

• نظمت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بالتعاون مع جمعية أصدقاء البيئة فعالية بيئية توعوية للأطفال حول الحقوق البيئية بعنوان: (سفراء الحقوق البيئية الصغار) ضمن مبادرة التعريف بالحقوق البيئية وذلك في مقر جمعية الصيادين بالمحرق، بمشاركة 60 طفلا وطفلة في الفئة العمرية 10-17 عاما.

وتمثل أنشطة اللجان الدائمة، بالمؤسسة جنبا إلى جنب مع أنشطة الأمانة العامة للمؤسسة، بطبيعة مهامها، دورا توعويا مهما في مجال التعريف بحقوق الإنسان، وتتضمن اختصاصات اللجان الدائمة بالمؤسسة جوانب تتعلق بإشاعة ثقافة حقوق الإنسان وعلى سبيل المثال فقد تضمنت اختصاصات لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فيما تضمنته، اختصاصا محددا بتقييم مناهج التعليم بهدف إبداء أي ملاحظات بشأنها لتطويرها وفق المعايير الدولية. ونشير في هذا الشأن إلى إصدار الأمانة العامة للمؤسسة نشرة شهرية بعنوان: حقوق الإنسان، وأشار العدد الثالث من هذه النشرة الصادر في سبتمبر 2013 إلى صدور «العدد

الصفحة من المجلة البحرينية لحقوق الإنسان، وهي مجلة فصلية علمية محكمة
نصف سنوية متخصصة في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي
الإنساني، تهدف إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان، وتطويرها والرقى بمعايير الحقوق
الإنسانية في المجتمع».

المطلب الثالث حماية حقوق الإنسان

تستهدف الجهود كافة، في مجال حقوق الإنسان كفالة حقوق الإنسان، تشريعا وواقعا، وتزداد أهمية هذه الجهود عندما تتعرض هذه الحقوق للانتهاك، ومن هنا تبدو أهمية الحماية في إطارها العام، وأهميتها عندما يتعرض الأفراد لإجراءات تنال من حقوقهم.

ويتناول الدستور وميثاق العمل الوطني، والقوانين والأنظمة الوطنية الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وفي مقدمتها المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان هذه الحماية.

وتجد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أساس عملها في مجال حماية حقوق الإنسان في الوثائق والآليات المذكورة، جنبا إلى جنب مع القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016. ونتناول حماية حقوق الإنسان، على النحو المشار إليه، بإيجاز، في الفرعين الآتيين:
الفرع الأول: الحماية العامة لحقوق الإنسان.

الفرع الثاني: شكاوى الأفراد.

الفرع الأول

الحماية العامة لحقوق الإنسان

وردت الإشارة إلى صلاحيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الخاصة بحماية حقوق الإنسان في عدة مواقع من قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 ومنها المادة الثانية منه التي تنص، فيما تنص عليه، على أن الهدف من إنشاء المؤسسة أن تتولى المؤسسة «... حماية حقوق الإنسان...».

وترتكز حماية حقوق الإنسان المدنية والسياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى النظام القانوني، حيث يتم النص على هذه الحقوق والاعتراف بها، وكفالتها وتوفير الضمانات لمنع الاعتداء عليها وسبل الانتصاف المتاحة حال المساس بهذه الحقوق.

ويعكس النظام القانوني للدولة، بطبيعة الحال، التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، ويشكل ميثاق العمل الوطني، ودستور المملكة، وقوانينها ونظمها، معالم النظام القانوني الذي يحدد نقطة الانطلاق في عمل المؤسسة في مجال الحماية العامة لحقوق الإنسان. ويشمل عمل المؤسسة، هنا، رصد التشريعات والنظم وتنفيذها، وما قد يعتري ذلك من ثغرات يمكن معالجتها وأساليب ذلك، كما يشمل رصد البرامج والسياسات التي تستهدف كفالة حقوق الإنسان على أرض الواقع.

وتقديرنا، أن المؤسسة سوف تستهدي في عملها في مجال الحماية بصلاحياتها الواردة في القانون الخاص بإنشائها ومن ذلك :

أشرنا في المطلب الأول من المبحث الثاني من هذا الفصل إلى أساسيات متعلقة برصد التشريعات والنظم المعمول بها في المملكة وتقديم التوصيات والمشورة الخاصة بها بهدف حماية حقوق الإنسان.

ومن الأهمية بمكان أن تستهدي المؤسسة في عملها، في مجال الحماية العامة، بالملاحظات الختامية ذات الصلة ببحث تقارير المملكة أمام الهيئات التعاهدية المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان، التي تصدر عن هذه الهيئات، وكذلك بالتعليقات والتوصيات العامة بشأن كيفية تطبيق هذه الاتفاقيات، التي تصدر عن هذه الهيئات في ضوء بحث هذه الهيئات لتقارير الدول المختلفة المقدمة إليها، وكذلك بالاستنتاجات أو التوصيات المترتبة على بحث تقارير المملكة أمام مجلس حقوق الإنسان في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان، حيث تعكس ملاحظات الهيئات على تقارير المملكة الجوانب السلبية أو الإيجابية فيما يتعلق بجهود الدولة في مجال تطبيق هذه الاتفاقيات ومن ثم تصدر هذه الهيئات ملاحظاتها وتوصياتها في هذا الشأن إلى الدولة. كما تعكس التعليقات العامة لهذه الهيئات فهمها لالتزامات الدول في إطار هذه الاتفاقيات وكيفية تنفيذ هذه الالتزامات، والتغلب على الصعوبات والتحديات في هذا الشأن. وبالمثل فإن نتيجة عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان تتبلور في توصيات إلى الدولة لتنفيذها خاصة أن هذه التوصيات، أو نتائج الاستعراض، قد تمت بناء على حوار تفاعلي مع ممثلي الدولة. وتتابع الهيئات التعاهدية ومجلس حقوق الإنسان مدى تنفيذ الدولة لهذه التوصيات، وتتخذ ما تراه مناسباً من توصيات في ضوء مثل هذه المتابعة.

457 انظر قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، المادة (12-ب،ج)، مرجع سابق.

ونظرة على الملاحظات الختامية للهيئات التعاهدية بشأن تقارير البحرين وكذلك على الاستنتاجات والتوصيات الخاصة بتقارير المملكة في إطار المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان توضح نماذج من الاقتراحات والتوصيات الخاصة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

ثانياً: تقديم اقتراحات وتوصيات من شأنها تعزيز وحماية حقوق الإنسان بما في ذلك التوصية بالانضمام إلى اتفاقيات إقليمية ودولية تتعلق بحقوق الإنسان؛⁴⁵⁸

يشكل الانضمام إلى اتفاقيات دولية وإقليمية في مجال حقوق الإنسان دعماً وتطويراً للنظام الوطني في هذا المجال لما تمثله هذه الاتفاقيات، عادة من مواكبة للاهتمامات والتطورات الجديدة في مجال حقوق الإنسان سواء من حيث الحقوق المعنية أو الفئات المستهدف حمايتها أو آليات هذه الحماية.

ثالثاً: التعاون والتنسيق مع الأجهزة المعنية في الدولة بإعداد التقارير التي تلتزم الدولة بتقديمها دورياً، تطبيقاً لاتفاقيات دولية خاصة بحقوق الإنسان؛⁴⁵⁹

تبدو أهمية إسهام المؤسسة في المجال المتعلق بالتقارير الدورية المشار إليها، بالنظر إلى أن مثل هذا الإسهام يساعد المؤسسة على التعرف على الجهود المبذولة في مجال حماية حقوق الإنسان، ومدى انعكاس هذه الجهود على أرض الواقع، ذلك أن الهيئات التعاهدية المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان تؤكد، من ناحية، القضايا الجوهرية التي يجب أن تعكسها هذه التقارير، ومن ناحية أخرى، أن الهدف من تقديم التقارير ومناقشتها هو التعاون مع الدولة المعنية من أجل الارتقاء بأوضاع حقوق الإنسان، كما يتضح ذلك، جزئياً، من الأمثلة الآتية:

458 انظر المادة (12-ج)، المرجع السابق نفسه.

459 انظر المادة (12-د) المرجع السابق نفسه.

- أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشرفة على تطبيق العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 1/1989 أن الهدف من نظام التقارير هو:⁴⁶⁰

- أن تجري كل دولة طرف في العهد مراجعة شاملة لتشريعها الوطني، وقواعدها وإجراءاتها الإدارية، وممارساتها لتتوافق إلى أكبر حد ممكن مع العهد.
- أن تراقب كل دولة طرف في العهد بصفة منتظمة الوضع الفعلي بالنسبة إلى كل حق من الحقوق وتقيم إلى أي مدى يتمتع الأفراد كافة بهذه الحقوق.
- أن تشكل التقارير أرضية تقوم على أساسها كل دولة طرف في العهد ببلورة سياسات واضحة لتطبيق العهد.
- تسهيل تمحيص الرأي العام لسياسات الحكومة فيما يتعلق بتطبيق العهد ومن ثم تشجيع القطاعات المختلفة في المجتمع في تشكيل وتطبيق ومراجعة السياسات ذات الصلة.
- توفير أرضية مشتركة لكل من اللجنة وكل دولة طرف لتقييم بفاعلية التقدم في تحقيق الالتزامات المنصوص عليها في العهد.
- تمكين كل دولة طرف من أن تتفهم بشكل أفضل المشاكل والصعوبات التي تعوق تحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- تسهيل تبادل المعلومات بين الدول الأطراف بقصد التعرف على كل من المشاكل المشتركة والحلول الممكنة في مجال تحقيق كل من الحقوق المنصوص عليها في العهد.

- أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وهي اللجنة المشرفة على تطبيق العهد

460 E/22/1989./ANNEXIII. General comment. No.1989)1,paras 9-2

الدولي لحقوق المدنية والسياسية:

- انها لن تكتفي بالتقارير الدورية المقدمة من الدول والمعلومات الإضافية التي تطلبها اللجنة من الدول والقرارات التي تتخذها بشأن هذه التقارير، حيث قد قررت اتخاذ قرارات مستقلة، بشأن الأحداث التي تشير إلى أن تنفيذ احترام حقوق الإنسان مهدد بشدة في بعض الدول الأطراف، وذلك بطلب تقارير عن وضع حقوق الإنسان فيها على وجه السرعة وفي غضون ثلاثة أشهر بوجه عام. كما قررت اللجنة أنها يمكن أن تقوم، في الحالات التي يتبين فيها، من بحث التقارير، وجود حالة خطيرة تتعلق بانتهاك حقوق الإنسان، بدعوة الدولة الطرف المعنية باستقبال بعثة من اللجنة لزيارتها للتعرف على الوضع وإجراء حوار مع اللجنة بقصد التقدم بتوصيات مناسبة⁴⁶¹.
- تأكيداً لأهمية تقديم التقارير في توقيتاتها، أوضحت اللجنة أن فشل الدول الأطراف في تقديم هذه التقارير يعوق عملها الرقابي واعتبرت أن الدولة التي تفعل ذلك تنتهك بشكل خطير Serious default التزاماتها طبقاً للمادة 40 من العهد⁴⁶².
- ومن حيث هيكل التقرير ينبغي أن يكون التقرير طبقاً للخطوط الإرشادية guidelines التي وضعتها اللجنة وأن يشمل التقرير الأول أو الأولي الذي تقدمه الدولة الإطار القانوني العام لحماية حقوق الإنسان في الدولة، بما في ذلك وسائل الانتصاف، والإجراءات التشريعية والإدارية المتعلقة بضمان كل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد وأي قيود مفروضة على أي من الحقوق أو انتقاص منها وأي صعوبات أو عوامل تؤثر في تأمين الحقوق الواردة بالعهد.

461 انظر تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول، الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الملحق رقم 40 (A/50/40)، نيويورك، 1996، الفقرتين 36 و39.

462 انظر تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول، الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الملحق رقم 40 (A/55/40)، نيويورك، 2000.

وبالنسبة إلى التقارير الدورية ينبغي أن تواصل الدولة تحديث المعلومات السابق تقديمها، وأن تشمل التقارير معلومات إضافية ردا على الأسئلة التي طرحت في اللجنة أثناء مناقشة التقرير السابق ولم يتم الرد عليها حينئذ، وبيانات عن أي تغييرات قانونية أو عملية اتخذت أو يجري اتخاذها ولها صلة بضمان الحقوق الواردة في العهد، ومعلومات عن متابعة الدولة لمقترحات اللجنة وتعليقاتها، وبيانات عن الصعوبات والعوامل التي تعترض تطبيق العهد والتقدم المنجز في تأمين التمتع بالحقوق المعترف بها في العهد منذ تقديم ومناقشة التقرير السابق بالإضافة إلى وثائق أساسية تشمل معلومات وبيانات أساسية عن الدولة سكانا ونظاما سياسيا وقانونيا واجتماعيا⁴⁶³.

- ان نظام التقارير يساعد الدولة الطرف في العهد على مراجعتها لتشريعاتها القائمة للتأكد من أن هذه التشريعات متوافقة مع التزاماتها طبقا للعهد والتعرف على الصعوبات القائمة التي قد تعوق تطبيق هذه الالتزامات سواء تعلقت هذه الصعوبات بالتشريعات أو بأوضاع وإجراءات أخرى غير تشريعية، وبالتالي وضع السياسات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة هذه الصعوبات سواء في المجال التشريعي أو غيره. ويساعد نظام التقارير للجنة في دورها الرقابي على تطبيق العهد من حيث مدى وفاء الدولة بالتزاماتها قانونا وواقعا حتى يتسنى لها تقييم وضع حقوق الإنسان والتعرف على أوجه القصور ومعاونة الدولة، بالحوار، على معالجتها والتعرف إلى الجوانب الإيجابية والإشارة إليها ومتابعة تنفيذ الدولة للعهد في إطار من التعاون المبني على مبدأ حسن النية في تنفيذ الالتزامات⁴⁶⁴.

463 انظر المرجع السابق نفسه، المرفق رقم 30.

464 انظر PHILIP ALSTON, the purposes of reporting, manual of human rights reporting under six major international human rights instruments, united nations, Geneva, 1997, pp.19-24

رابعاً: إبداء الرأي والمقترحات والتوصيات اللازمة فيما تعرضه السلطات

والجهات المختصة، بشأن المسائل المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها؛⁴⁶⁵

يفتح اختصاص المؤسسة هذا باباً واسعاً للتعاون بينها وبين السلطات والجهات المختصة في كل ما من شأنه حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وواضح من صياغة هذا الاختصاص أن المبادرة إلى طلب مثل هذا الرأي تجيء من السلطات والجهات المختصة. وفي تقديري أنه في إطار التعاون والعلاقات التي ستنشأ بين المؤسسة والسلطات والجهات المذكورة، يمكن للمؤسسة أن توحى لهذه الجهات ملاءمة أن تقوم المؤسسة ببحث أمور وقضايا معينة، ومن غير المستبعد، في هذه الحالة، أن تطلب السلطات والجهات المعنية إلى المؤسسة بحث بعض هذه الأمور وإبداء الرأي فيها. ولقد بدأت المؤسسة الوطنية ممارسة عملها في مجال الحماية العامة لحقوق الإنسان ومن ذلك:

- عندما حدثت تفجيرات إرهابية بالقرب من مسجد، في الرفاع الغربي، أثناء تأدية المصلين صلاة التراويح وأماكن أخرى، في شهر رمضان عام 2013، وصفت المؤسسة هذه الأعمال بأنها غريبة على المجتمع البحريني وتستهدف زعزعة الأمن والاستقرار وترويع المواطنين والمقيمين الآمنين، وأهابت المؤسسة برجال الدين العمل على ترشيد الخطاب الديني الذي يقوم على الوسطية والاعتدال، ويكرس وحدة الصف ويدين العنف. ودعت المؤسسة القيادات السياسية والمجتمع المدني والمواطنين كافة إلى تحمل مسؤوليتهم الوطنية. وشددت على أن ضمان الأمن وسلامة المواطنين والمقيمين يتطلب الالتزام بتطبيق القانون على كل من يثبت تورطه في هذه الأعمال الإرهابية.⁴⁶⁶

465 انظر قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم رقم (20) لسنة

2016، المادة (12-هـ)، والمادة (13)، مرجع سابق.

466 جريدة الوسط، مملكة البحرين، 2013/7/19.

- في إطار متابعتها لتنامي بعض أعمال العنف والإرهاب في المجتمع البحريني،
وصدور الأمر الملكي رقم 33 لسنة 2013 عن ملك البحرين، حضرة صاحب
الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة بدعوة المجلس الوطني إلى الاجتماع،
استجابة لطلب تقدم به رئيس المجلس الوطني خليفة بن أحمد الظهراني يتضمن
رغبة أعضاء المجلس عقد اجتماع استثنائي لبحث موضوع تشديد العقوبات في
القانون رقم 58 لسنة 2006 بشأن حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية،
وما وصل إليه الوضع الوطني والأمني على الساحة المحلية، أشادت المؤسسة
بهذا الأمر الملكي، وأعربت عن تقديرها البالغ لما خرج به المجلس الوطني من
توصيات في جلسته الاستثنائية التي عقدت صباح يوم 2013/7/28، إيماناً
بمسئولية السلطة التشريعية عن القيام بمهامها التشريعية والرقابية، حفاظاً
على الوطن ومقدراته ومكتسباته ومستقبل أجياله، ومواجهة التصعيد الخطير
الذي يستهدف الزج بالبلاد في دوامة الاضطرابات الأمنية والتوترات السياسية،
والذي يتعارض مع قيم ومبادئ الدين الإسلامي الحنيف ومع جميع الأعراف
والمواثيق والمعاهدات الدولية. كما أعربت عن قلقها واهتمامها الشديدين
بالتطورات المؤسفة التي تشهدها مملكة البحرين، جراء الأعمال غير القانونية.
وأكدت المؤسسة ضرورة التقاف جميع المواطنين حول القيادة السياسية لجلالة
الملك من أجل الاستمرار في النهج الإصلاحية والأخذ بالبحرين إلى مستقبل
واعد ومنشود في المجالات كافة، كما أكدت قدرة جلالته الملك على احتواء تطورات
الأوضاع الداخلية باعتباره رمز الوحدة الوطنية الحامي لأحكام الدستور. كما
طالبت المؤسسة في بيانها الصادر في 2013/7/28، المتضمن ما سبق،
الحكومة بالالتزام بتعهداتها والتزاماتها الحقوقية الدولية.⁴⁶⁷

- وكذلك أشارت الصفحة الإلكترونية للمؤسسة، في 2013/10/24، إلى

467 انظر جريدة الوسط، مملكة البحرين، 2013/7/29، ص4.

بيانات صحفية صادرة عن المؤسسة وتتعلق بموضوعات ومناسبات مختلفة منها رفض المؤسسة نشر أسماء وصور متهمين قبل صدور حكم قضائي نهائي (20 فبراير 2013)، وإشادة المؤسسة بقرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء مفوضية حقوق السجناء والمحتجزين (22 يوليو 2013، وإصدار المؤسسة بيانا حول تطورات المشهد الداخلي (15 فبراير 2011).

- وأشارت صحيفة الوسط، الصادرة في البحرين في 2013/8/30، إلى أن المؤسسة الوطنية أصدرت بيانا، في 2013/8/29، بمناسبة احتفال الأمم المتحدة باليوم الدولي لضحايا الاختفاء القسري الذي يصادف الـ 30 من أغسطس من كل عام، وأن المؤسسة طالبت في بيانها، الحكومة بالانضمام إلى الاتفاقية الدولية لحماية الأشخاص من الاختفاء القسري.

خامسا: الزيارات الميدانية:

وتجدر الإشارة إلى ما نص عليه القانون الخاص بإنشاء المؤسسة رقم (26) لسنة 2014 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، في المادة الثانية عشر منه، فقرة و، على أنه من اختصاصات المؤسسة «القيام بالزيارات الميدانية المعلنة وغير المعلنة، لرصد أوضاع حقوق الإنسان في المؤسسات الإصلاحية وأماكن الاحتجاز والتجمعات العمالية والدور الصحية والتعليمية، أو أي مكان عام آخر يشبه في أن يكون موقعا لانتهاك حقوق الإنسان»، فمثل هذه الصلاحية تسهم في أن تؤودي المؤسسة دورها الحمائي بشكل فعال.

الفرع الثاني شكاوى الأفراد

في إطار اختصاصات المؤسسة لتحقيق أهدافها، ينص القانون الخاص بإنشاء المؤسسة، فيما ينص عليه، على أن تختص المؤسسة في سبيل تحقيق أهدافها بتلقي «...الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان، ودراستها والبحث فيها وإحالة ما ترى المؤسسة إحالته منها إلى جهات الاختصاص مع متابعتها بشكل فعال، أو تبصير ذوي الشأن بالإجراءات الواجبة الاتباع ومساعدتهم على اتخاذها، أو المعاونة في تسويتها مع الجهات المعنية»⁴⁶⁸.

ويوضح هذا النص أنه من حق المؤسسة أن تتلقى شكاوى فردية متعلقة بحقوق الإنسان ولم يحدد النص موضوع الشكوى، ومن ثم فإن هذه الشكاوى يمكن أن تتعلق بحماية الحقوق المدنية والسياسية لاقتصادية والاجتماعية والثقافية سواء من حيث ضمان هذه الحقوق أو انتهاكها.

ولقد حدد النص الإطار الذي يمكن أن تتناول فيه المؤسسة مثل هذه الشكاوى بالإشارة إلى دراسة المؤسسة للشكوى وإن الاختيار أمام المؤسسة بعد دراسة الشكوى يتحدد في إحالة الشكوى إلى جهات الاختصاص، أو تعريف صاحب الشكوى بالإجراءات الواجب اتخاذها ومساعدته على اتخاذها أو المعاونة في تسويتها مع الجهات الحكومية.

ومنطوق هذا النص يعني أن إحالة الشكوى إلى جهات الاختصاص لن يكون إلا بعد أن تقوم المؤسسة بدراسة موضوع الشكوى ليتسنى للمؤسسة تحديد الجهة

468 القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، مرجع سابق، المادة (12).

التي يمكن أن تتم إحالة الشكوى إليها. ومثل هذه الدراسة سوف تتطلب، بلا شك، الاستيضاح من الشاكي عن ملاسبات شكواه ومطالبه والوقائع والمستندات المتاحة لديه بشأن موضوع الشكوى، وعمّا إذا كان موضوع الشكوى محل نظر أمام جهات قضائية أو إدارية. وتقديري انه ليس هناك ما يمنع أن تستمع المؤسسة، في هذا الإطار، إلى أي إفادات يتقدم بها الشاكي، كما يمكنها أن تطلب أي معلومات قد تراها مناسبة لبحث موضوع الشكوى من الجهات المعنية خاصة إن المادة الرابعة عشر من القانون المذكور تخولها ذلك⁴⁶⁹.

وفي ضوء الدراسة المشار إليها سوف تقرر المؤسسة مقبولية الشكوى من عدمها، ولا شك أن المؤسسة ستضع قواعد للاسترشاد بها في تحديد هذه المسألة، وعلى سبيل المثال، فإنه من غير المتصور أن تبحث شكوى يتعلق موضوعها بدعوى أمام القضاء وإلا يعتبر ذلك تدخلا في أعمال السلطة القضائية، وينصرف ذلك أيضا إلى شكوى متعلقة بتحقيق يجرى بالفعل أمام الجهات التنفيذية. وفي كل الأحوال ستقوم المؤسسة بإبلاغ الشاكي بقبول الشكوى من عدمه وأسباب ذلك.

وفي حالة بحث موضوع الشكوى واتخاذ اللجنة قرارا بإحالتها إلى جهات الاختصاص فقد تكون مثل هذه الإحالة مجردة من أي توصيات لتقدير المؤسسة أن جهة الاختصاص هي الأقدر على بحث موضوع الشكوى واتخاذ قرارات بشأنها وقد تكون الإحالة مصحوبة بتوصية من قبل المؤسسة، وفي كلتا الحالتين ستقوم المؤسسة بمتابعة الشكوى مع جهات الاختصاص بشكل فعال لمعرفة الإجراءات التي تم اتخاذها حيالها، وقد ترى المؤسسة أنها قادرة على المعاونة في تسوية موضوع الشكوى مع الجهات المذكورة، وفي هذه الحالة تتقدم المؤسسة بتوصياتها التي يمكن

69 4 تنص المادة الرابعة عشر من القانون الخاص بإنشاء المؤسسة والمعدل، فيما تنص عليه، على أنه للمؤسسة أن تطلب أية معلومات أو بيانات أو وثائق تراها لازمة لتحقيق أهدافها أو ممارستها لاختصاصاتها من الأجهزة والوزارات المعنية بالملكة. وعلى تلك الأجهزة والوزارات معاونة المؤسسة في أدائها لمهامها وتيسير مباشرتها لاختصاصاتها، وتزويدها بما تطلبه في هذا الشأن.

أن تساعد على تسوية موضوع الشكوى.

وفي الحالات التي ترى المؤسسة أنها غير مختصة ببحث الشكوى أو غير قادرة على المعاونة في تسويتها مع الجهات المختصة فإنها تقوم بتبصير الشاكي بالموقف بالنسبة إلى شكواه والجهة التي يتعين تقديم الشكوى إليها أو رفع الدعوى أمامها والإجراءات التي يتعين عليها أو عليه اتخاذها والمساعدة على اتخاذ هذه الإجراءات بالمشورة أو الدعم القانوني أو المادي حسبما تنظمه القواعد التي ستقرها المؤسسة بشأن التعامل مع شكاوي الأفراد.

وسوف يساعد المؤسسة كثيرا أن تكون قواعد مقبولية الشكوى من عدمها معروفة للمتعاملين معها خاصة الأفراد والمنظمات غير الحكومية، وأن يكون هناك نموذج لطلب الشكوى متضمن معلومات أساسية تتعلق بالشاكي وصفته بالنسبة إلى موضوع الشكوى حيث إن اختصاص المؤسسة بتلقي الشكاوى جاء عاما، بما يعني أن الشاكي قد يكون هوضحية الانتهاك المدعى بشأنه وقد يكون ممثلا عنه أو قريبا له، ومعلومات بشأن موضوع الشكوى والوقائع الخاصة بالموضوع وأي أسانيد تؤيد حق الشاكي، وكذلك معلومات تتعلق بأي إجراءات اتخذها الشاكي بشأن شكواه مثل لجوئه من عدمه للجهات الإدارية أو القضائية.

ولقد اتخذت المؤسسة الوطنية خطوات لتنظيم عملها، في مجال حماية حقوق الإنسان بإنشاء لجنة الحقوق المدنية والسياسية، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة الشكاوى والرصد والمتابعة، و البادي أن اللجنة الأخيرة هي المعنية أساسا، بشكاوى الأفراد، فاللجنة تختص، فيما تختص به،
بالاتي:⁴⁷⁰

• تسلّم الشكاوى والتظلمات من المواطنين والمقيمين ومن الهيئات بمختلف

470 انظر اختصاصات لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة، مرجع سابق.

الوسائل، ودراساتها وتبويبها وتصنيفها وتحديد أفضل السبل للتعامل معها، إضافة إلى التحقق منها وتوثيقها.

- إحالة الشكاوى التي تم اعتمادها إلى الجهات ذات الاختصاص عن طريق الرئيس، ومتابعتها بشكل فعال من قبل اللجنة.
- تبصير ذوي الشأن من المواطنين والمقيمين بالإجراءات الواجبة الاتباع في حال وجود شكوى، وتقديم المساعدة لهم بشأنها، أو المعاونة في تسويتها مع الجهات المعنية بالتنسيق مع قسم الشكاوى بالأمانة العامة.
- إعداد تقارير تتضمن بيانات ومؤشرات حول الانتهاكات الخاصة بحقوق الإنسان ورفعها إلى مجلس المفوضين لمناقشتها واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.
- إعداد مسودة التقرير السنوي للمؤسسة حول عدد الشكاوى التي تسلمتها المؤسسة مع بيانات تفصيلية بما تم اتخاذه من إجراءات بشأنها.
- القيام بالزيارات الميدانية لأماكن الاحتجاز، والأماكن الأخرى التي من المحتمل أن تقع فيها انتهاكات لحقوق الإنسان، وذلك بالتنسيق مع الرئيس والأمانة العامة.

ويمكن الإشارة إلى النماذج الآتية من أنشطة لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة ويتضح فيها جوانب للشكاوى الفردية وأخرى لأعمال الرصد والمتابعة التي تعمل على تجنب أي انتهاكات محتملة لحقوق الإنسان:

- تلقت المؤسسة اتصالاً من عائلة شخص محكوم عليه بالسجن المؤبد تشكوفيه من انقطاع الاتصال به لمدة 3 أسابيع، وبناء عليه قام نائب الرئيس، رئيس لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة في المؤسسة (السيد عبدالله الدرازي) بزيارته في سجنه في جو (الأحد 9 يونيو 2013) للاطمئنان عليه وقد أبلغه المسجون

أن الاتصال غير ممنوع عنه وأنه لا يريد الاتصال بأهله لدوافع شخصية. وأوضح السيد عبدالله الدرازي أن المذكور لم يتعرض لسوء معاملة، وأن المؤسسة ستواصل متابعة حالة المذكور مع وزارة الداخلية للاطمئنان عليه، وأنه قد تم الاتفاق مع إدارة السجن على السماح للمؤسسة ببقاء المحكومين الآخرين الموجودين في السجن في حالة ورود أية شكاوي من أهاليهم⁴⁷¹.

• قام وفد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان برئاسة نائب الرئيس، رئيس لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة حينئذ، مع أحد أعضاء لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة بزيارة لمركز الحبس الاحتياطي في الحوض الجاف. وتأتي الزيارة بناء على ما نشر في وسائل التواصل الاجتماعي والصحف حول قيام مجموعة من المحبوسين احتياطياً في المركز بإثارة الفوضى في أحد (العنابر) وإتلاف محتوياته، وعلى إثرها طلبت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى وزارة الداخلية زيارة مركز الحبس للوقوف على حقيقة ما جرى، حيث استجابت وزارة الداخلية لطلب المؤسسة مباشرة. ومن خلال الالتقاء بالمحبوسين احتياطياً ومعاينتهم في جميع الغرف بالعنبر رقم (10) وعددها 14 غرفة تبين وجود آثار سوء معاملة على أجساد بعض المحبوسين، كما أكدوا أنه لم يتم استخدام سلاح الشوزن والقنابل المسيلة للدموع، واستخدمت فقط قنابل صوتية ورش مادة الفلفل لتهدئة الأمور.

واستمع الوفد إلى مطالب المحبوسين احتياطياً وتمثلت المطالب في معاملة السجناء معاملة إنسانية وفق المعايير الدولية لحقوق الإنسان وإعادة النظر في نظام الزيارات بما يتيح الخصوصية أثناء الالتقاء بالأهل والسماح بالالتقاء بالمحامين والخروج لممارسة الرياضة في الهواء الطلق والاهتمام بجودة الوجبات الغذائية مع توفيرها

471 انظر تصريحات السيد عبدالله الدرازي نائب رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، رئيس لجنة الشكاوى والرصد، جريدة الوسط البحرينية، الاثنين 10 يونيو 2013، ص 11.

بشكل كاف مع توفير أدوات النظافة الشخصية وكذلك توفير أسرة كافية لجميع المحبوسين. وقدم الوفد عددا من الملاحظات خلال زيارته وأبلغها إلى مسؤولي السجن، كما رفع عددا من القضايا التي طرحت من قبل المحبوسين حيث وجد أن مسؤولي السجن متجاوبون ومتعاونون لأجل معالجة المسائل التي طرحت.

وتقدم رئيس لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة بالشكر إلى وزارة الداخلية لسياستها المتعاونة والشفافة ولتسهيل زيارة الوفد لمركز الحبس الاحتياطي، مؤكداً أن المؤسسة ستستمر في التواصل مع وزارة الداخلية لاستمرارية تمتع المحبوسين بحقوقهم وفقا للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان. كما أكد رئيس لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة أن المؤسسة الوطنية تعتبر حقوق جميع المواطنين البحرينيين والمقيمين ذات أولوية عالية، وبالتالي فقد أرسلت وفدا رفيع المستوى لمتابعة القضية وسيتم إعداد تقرير مفصل عن الزيارة سيتم رفعه إلى المسؤولين في وزارة الداخلية كما ستتم متابعة تنفيذ جميع التوصيات⁴⁷².

• التقى وفد من المؤسسة الوطنية، في 29/7/2013، مسؤولي شركة أمنيوم البحرين (البا)، للباحث واستعرض معهم الشكاوى الواردة إلى المؤسسة وخاصة المتعلقة بعودة عمال كانوا قد فصلوا من الشركة، ورحبت الشركة بمبادرة المؤسسة باعتبارها وسيطا مساهما في الحل، وأبدت تعاونها مع المؤسسة وصولا إلى تسوية تحقق مصلحة الطرفين.⁴⁷³

• تضمن العدد الثالث للنشرة الشهرية «حقوق الإنسان، معا لإحداث ممارسة أفضل لحقوق الإنسان» التي تصدرها الأمانة العامة للمؤسسة، والصادر في سبتمبر 2013 حديثا لسعادة الأستاذة ماريّا خوري، عضو لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة، أشارت فيه سعادتها إلى أمور منها:

472 انظر أخبار الخليج، مملكة البحرين، ص7.

473 انظر جريدة الوسط، مملكة البحرين، 30/8/2013، ص 11.

- ° تلقت اللجنة نحو 80 شكوى وأكثر الشكاوى تتعلق بالأمر القانوني والنيابة العامة ووزارة الداخلية والصحة والتربية والتعليم وبعض الشركات المختلفة.
- ° بعض المواطنين الذين يتقدمون بشكاوى أغلبها تتعلق بالمساعدة القانونية. وتم حصر 60 حالة طلب مساعدة قانونية.
- ° هناك تعاون وتجاوب طيبان من معظم الجهات التي تتم مخاطبتها، ومتابعة للجهات التي لا تتجاوب مع المؤسسة.
- نشرت المؤسسة على موقعها الإلكتروني خطوات تقديم الشكاوى ومتابعتها وكذلك نموذجا لاستمارة تقديم شكوى يتضمن، فيما يتضمنه بيانات عن صاحب الشكاوى والوثائق التي تدعم الشكاوى.

المطلب الرابع

التعاون الوطني والدولي في مجال حقوق الإنسان

التعاون الوطني والدولي هما الإطار الرئيسي لعمل المؤسسة الوطنية، إذ من خلالهما سوف تحقق المؤسسة الأهداف التي أنشئت من أجلها، وتمارس صلاحياتها بشكل فعال، مستفيدة من التجارب الوطنية والدولية في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان. ولقد نص القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، في المادة الثانية عشر، فقرة ط، منه على أنه من اختصاصات المؤسسة «التعاون مع الهيئات الوطنية والمنظمات الإقليمية والدولية، والمؤسسات ذات الصلة في البلدان الأخرى المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان». ونتناول هذين التعاونين في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: التعاون الوطني.

الفرع الثاني: التعاون الدولي.

الفرع الأول التعاون الوطني

عرضنا لمهام المؤسسة الوطنية في مجال حقوق الإنسان، على المستوى الوطني، وهذه المهام لا يتأتى القيام بها بدون التعاون مع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

ولقد أشار القانون الخاص بإنشاء المؤسسة إلى صلاحياتها في «تقديم التقارير الموازية، والإسهام في صياغة ومناقشة التقارير التي تتعهد المملكة بتقديمها دوريا وإبداء الملاحظات عليها، تطبيقا لاتفاقيات إقليمية ودولية خاصة بحقوق الإنسان...»⁴⁷⁴ ويشكل هذا الاختصاص إطارا للجهود المشتركة في الدولة من أجل الارتقاء بحقوق الإنسان، وذلك باعتبار أن هذه التقارير يفترض فيها أن تشكل مرآة للجهود الوطنية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وعرضا للصعوبات والتحديات التي قد تواجهها هذه الجهود، ومرجعا للتطور في التقدم المحرز على أرض الواقع في التمتع بحقوق الإنسان. وتشمل التقارير المذكورة، بطبيعة الحال، التقارير المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان، وتلك المقدمة إلى الهيئات التعاهدية المشرفة على تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان.

ولا يقتصر التعاون والتنسيق على التقارير المذكورة وإنما يمتد، في الواقع، ليشمل جميع اختصاصات المؤسسة من التشجيع والترويج لحقوق الإنسان إلى حمايتها إلى التفاعل مع الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني كافة لخدمة الهدف المشترك والخاص بتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.

474 القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، المادة (12-د)، مرجع سابق.

ومن الأمثلة المشجعة في مجال التعاون الوطني بالنسبة إلى تقارير المملكة المقدمة إلى الهيئات التعاقدية تلك المبادرة التي اتخذها المجلس الأعلى للمرأة بطلب رأي وملاحظات المؤسسة بشأن تحديث التقرير الثالث المقدم من المملكة بشأن تطبيق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وتجاوب المؤسسة بشكل فوري مع هذه المبادرة.

وفي تقديري أنه على المستوى الوطني ينبغي أن تنظر المؤسسة في منهجية تنظيم التعاون بينها وبين المؤسسات الوطنية المتخصصة، والجهات المعنية خاصة البرلمانية والحكومية، والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المعنية بحقوق الإنسان، ومنها المجلس الأعلى للمرأة، معهد البحرين للتنمية السياسية، المؤسسة العامة للشباب والرياضة، لجان حقوق الإنسان بمجلسي النواب والشورى، وزارة الخارجية، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة العمل، وزارة الإعلام، وزارة الداخلية، هيئة الإعلام، مفوضية حقوق السجناء والمحتجزين والتي نص المرسوم رقم (61) لسنة 2013 الخاص بإنشائها، فيما نص عليه، على أن ترشح المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أربعة من أعضائها على أن يكون من بينهم شخصيات من منظمات المجتمع المدني، ومؤسسات العمل النقابي.

يجدر بالذكر أن المؤسسة، منذ بدء عملها، قامت بعدد من الأنشطة في مجال التعاون الوطني ومن ذلك:⁴⁷⁵

- استقبال صاحب السمو الملكي الأمير سلمان بن حمد آل خليفة ولي العهد نائب القائد الأعلى، في 19 فبراير 2013، مجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، حيث أكد سموه أهمية العمل على تدعيم حقوق الإنسان والارتقاء بها للمكانة التي تصبو إليها البحرين.

475 الموقع الإلكتروني للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، 2013/6/9.

• استقبال صاحب السمو الملكي الأمير خليفة بن سلمان آل خليفة رئيس مجلس الوزراء الموقر، في 13 مارس 2013، مجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، حيث أكد سموه أن سجل مملكة البحرين الحقوقي مشرف، فكرامة الإنسان فيها مصونة وحقوقه مكفولة والحكومة لا تدخر جهداً في دعم هذه الحقوق والمؤسسات العاملة في هذا المجال⁴⁷⁶.

• استقبال نائب رئيس مجلس الوزراء في مكتبه بقصر القضيبي، في 18 مارس/ أذار 2013، رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ورئيس لجنة الحقوق المدنية والسياسية، ورئيس لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والأمين العام للمؤسسة، حيث ذكر سموه أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أصبحت اليوم قادرة على الاضطلاع بمهامها كاملة في حماية وتعزيز مبادئ حقوق الإنسان في مملكة البحرين، مشيراً إلى أن البحرين حققت مكانة مميزة ومرموقة وكانت من بين الدول السباقة في تكريس واحترام حقوق الإنسان، داعياً سموه المؤسسة إلى البناء على هذا الإنجاز وتميمته. من جانبه، شكر رئيس المؤسسة سمو نائب رئيس مجلس الوزراء، لاهتمام سموه ودعمه لجهود المؤسسة، مؤكداً أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان سوف تعمل على الاستفادة من جميع الخبرات المحلية والدولية في مجال تعزيز وتطوير قيم ومبادئ حقوق الإنسان في مملكة البحرين وتحافظ على كل ما أنجزته المملكة في هذا المجال⁴⁷⁷.

• استقبال سعادة وزير العمل، في 18 أبريل 2013، سعادة رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، حيث أكد أن التواصل المستمر فيما بين الوزارة والمؤسسة يعكس تعاوناً حكومياً رفيع المستوى مع المؤسسة ومرئياتها في مختلف الأمور ذات الاهتمام المشترك.

476 الموقع الإلكتروني للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، 2013/6/9.

477 جريدة الوسط، مملكة البحرين 2013/3/19، ص 5.

- استقبال معالي وزير الداخلية، سعادة رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في أبريل 2013.
 - استقبال سعادة وزيرة الدولة لشؤون الإعلام حينئذ، في 13 أبريل 2013، سعادة رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وعددا من الأعضاء، حيث أكدت أن مملكة البحرين تشكل نموذجا يحتذى به في احترام حقوق الإنسان وحيرواته السياسية والمدنية والثقافية والاجتماعية في إطار المساواة والعدالة وسيادة القانون، وفقا للدستور وميثاق العمل الوطني من دون أي تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو الطائفة.
 - اجتماع معالي القائد العام لقوة دفاع البحرين بمكتبه في القيادة العامة، 26 مارس 2013، مع رئيس وأعضاء مجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، حيث أوضح أن إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يعد نقلة نوعية تضاف إلى رصيد مملكة البحرين في مجال حماية حقوق الإنسان.
- وبالإضافة إلى الاتصالات المشار إليها سابقا التي تشكل مؤشرا مهما للنظرة الإيجابية للمؤسسة والحرص على مسانبتها:
- استقبال رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، في 2 يونيو 2013، الأمين العام للتظلمات بوزارة الداخلية، وبحثا سبل تقوية التعاون والتنسيق بين المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والأمانة العامة للتظلمات، حيث اتفق الجانبان على ضرورة وضع هذا التعاون في صورة مذكرة تفاهم لتبادل الخبرات والمعرفة، وتم استعراض الجهود التي تبذلها المؤسسة الوطنية في مجال حماية وحفظ حقوق الإنسان، والتعريف بالدور المنوط بها في مجال نشر ثقافة حقوق الإنسان للمواطنين والمقيمين على أرض مملكة البحرين، وحيث أطلع رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الأمين العام للتظلمات على خطة عمل المؤسسة

والبرامج والأنشطة التي تنوي تنفيذها في مختلف المجالات والجوانب الحقوقية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتعليمية. ومن جانبه، قال الأمين العام للتظلمات إن إنشاء مكتب مستقل لأمين عام التظلمات بوزارة الداخلية يشكل أهمية كبيرة...، مؤكدا استعداد الأمانة العامة للتظلمات للتعاون مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في جميع المجالات⁴⁷⁸.

- استقبل رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في 2013/6/10، رئيس جمعية أصدقاء البيئة، حيث أكد اهتمام المؤسسة بقضايا البيئة، مشددا على أهمية مشاركة جميع مؤسسات المجتمع المدني وأفراد المجتمع في البرامج والأنشطة البيئية باعتبار قضايا البيئة مسئولية مشتركة وواجبا وطنيا⁴⁷⁹.

ولعل من أهم الاتصالات التي أجرتها المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تلك التي تمت مع سعادة وزير شؤون حقوق الإنسان، حينئذ، حيث أكد الوزير، أن وزارته والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان جناحان للعمل الحقوقي في البحرين، وأن التعاضد فيما بينهما لما يخدم مصلحة البلاد هو الغاية الأسمى، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المرجوة في الارتقاء بحقوق الإنسان في البحرين، وإشاعة ثقافة الحقوق والواجبات فيما بين المواطنين. ولقد جاء ذلك، خلال استقبال الوزير لرئيس مجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وأعضاء المؤسسة بحضور الأمين العام للمؤسسة. ولقد أشاد بمستوى التعاون والتنسيق فيما بين الوزارة والمؤسسة وبخاصة في المجالات المشتركة بين الجانبين بالميدان الحقوقي. وبحث الوزير مع رئيس وأعضاء المؤسسة الوطنية مقترح مشروع قانون بشأن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وهو التشريع الضامن لمزيد من الاستقلالية للمؤسسة، وفقا لما ورد في مبادئ باريس المعروفة في مجال إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. كما

478 جريدة الوسط، مملكة البحرين، 2013/6/3، ص 9.

479 جريدة البلاد، مملكة البحرين، 2013/6/11، ص 4.

بحث المجتمعون مشروع الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، وما تمثله هذه الخطة من خريطة طريق للعمل الحقوقي في البحرين، حيث أكد الجانبان أهمية تعزيز علاقة التعاون والتنسيق فيما بين الوزارة والمؤسسة في سبيل تحقيق الأهداف المشتركة لتحقيق الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، وبخاصة فيما يتعلق بضرورة إشاعة ثقافة حقوق الإنسان في أوساط المجتمع بمختلف فئاته ومكوناته، وأن تسود ثقافة القانون وصورن الحقوق واحترام الواجبات في ظل دولة المواطنة الدستورية. بعدها استمع الوزير إلى الجهود المبذولة من قبل المؤسسة الوطنية في سبيل نيل الاعتمادية والاتصالات الجارية في هذا الشأن مع لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وجدد الوزير دعم الحكومة لأن تحوز المؤسسة هذه الاعتمادية، وذلك انطلاقاً مما تمثله المؤسسة من حجر زاوية في العمل الحقوقي المستقل في البحرين، لافتاً الوزير إلى أن هذه الاعتمادية ستكون مؤشراً كبيراً على مستوى ما تتمتع به المؤسسة من استقلالية ونزاهة في إنجاز مهامها وتحقيق تطلعات القيادة والشعب لما يسهم في ترسيخ الحقوق في دولة القانون والمؤسسات.

واستعرض الوزير مع المجتمعين آلية التعامل مع الشكاوى المقدمة إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، مشيراً إلى أن وزارته تتابع بتقدير بالغ الجهود المبذولة من قبل لجنة الشكاوى والرصد بالمؤسسة، وأن الوزارة ستعمل لبذل كل ما من شأنه تذليل عمل لجنة الشكاوى من خلال الاتصال الفعال مع مختلف الوزارات والجهات الحكومية، وذلك في سبيل أن ينال كل ذي حق حقه. وناقش الوزير مع المجتمعين آليات التعاون والتنسيق بين وزارته والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الوطني والإقليمي والدولي، كما بحث الوزير آلية التعاون والتنسيق مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مؤكداً ضرورة تعزيز علاقات التعاون والتنسيق فيما يجرى من اتصالات مع مختلف الجهات الحقوقية، وذلك لإيصال وجهة النظر

الحقيقية والموضوعية والحيادية والمستقلة عن الواقع الحقوقي في البحرين. ومن جانبه رحب رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بكل ما من شأنه تعزيز علاقات التعاون والتنسيق فيما بين الجانبين، وأن كليهما مكمل للآخر، مقدما الشكر إلى الوزير لهذا الاجتماع، الذي يصب في صالح العمل الحقوقي، متطلعا إلى استمرار التواصل والتعاون في كل ما من شأنه دعم المسيرة الديمقراطية والحقوقية».⁴⁸⁰

وتبدو أهمية هذا الاجتماع لما أثير فيه من قضايا، طبقا لما نشر، منها:

- التعاون المشترك بين المؤسسة ووزارة شؤون حقوق الإنسان في سعيهما إلى الارتقاء بحقوق الإنسان وإشاعة ثقافة الحقوق والواجبات فيما بين المواطنين.
 - مشروع الخطة الوطنية لحقوق الإنسان وما تمثله هذه الخطة من خريطة طريق للعمل الحقوقي البحرين.
 - الجهود المبذولة من قبل المؤسسة لنيل الاعتمادية لدى لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأهمية هذه الاعتمادية باعتبارها مؤشرا لما تتمتع به المؤسسة من استقلالية.
 - آليات التعاون والتنسيق بين الوزارة المعنية، والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الوطني والإقليمي والدولي.
- والجدير بالذكر أنه في إطار التعديلات الوزارية والهيكلية، التي تمت لاحقا، أصبحت وزارة الخارجية هي الجهة الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان، حيث توجد إدارة لشؤون حقوق الإنسان بالوزارة، كما تتراأس الوزارة اللجنة التنسيقية العليا المعنية بحقوق الإنسان والتي سبق الإشارة إليها.

480 جريدة الوسط، مملكة البحرين، 2013/7/23، ص9.

الفرع الثاني التعاون الدولي

عند تناولنا خلفية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أوضحنا التوجهات الوطنية المختلفة لإنشاء مثل هذه المؤسسات، وأن الأمم المتحدة من جانبها عملت على دعم إنشاء هذه المؤسسات باعتبارها مكونا رئيسيا في النظام القانوني الوطني لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان وحلقة وصل رئيسية مع جهود الأمم المتحدة في هذا المجال.

ولقد واكب الأمر الملكي المعدل الخاص بإنشاء المؤسسة الوطنية ومن بعده القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، هذه التوجهات جميعها وطنيا ودوليا. ولقد عرضنا لمهام المؤسسة الوطنية وتعاونها الوطني، ولقد قامت المؤسسة منذ بدء عملها بأنشطة في مجال التعاون الدولي مع الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني ومن ذلك:⁴⁸¹

- شارك نائب رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، والأمين العام للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، حينئذ، في المؤتمر العربي لتطوير منظومة حقوق الإنسان بجامعة الدول العربية، الذي عقد في يونيو 2013 في العاصمة القطرية الدوحة، والذي نظمته اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بدولة قطر بالتعاون مع الشبكة العربية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والذي يهدف إلى التباحث وتعميق الحوار لتطوير النظام العربي لحقوق الإنسان عن طريق المساهمة في إيجاد وتطوير مواثيق وآليات حقوق الإنسان التعاهدية وغير

481 جريدة أخبار الخليج، البحرين، 2013/6/5، ص 7.

التعاهدية في الجامعة العربية ووضع خطة عملية لتحقيق هذا الغرض. وفي هذا الإطار:

° تطرق نائب رئيس المؤسسة كمقرر في ورشة العمل الثالثة إلى إيجاد وتطوير الآليات غير التعاقدية لحماية حقوق الإنسان، وأفضل السبل لتطوير عمل اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان بالجامعة العربية، واستحداث مقررين خاصين وفرق عمل ووظيفة مفوض سام عربي لحقوق الإنسان.

° قدم المستشار أمين عام المؤسسة، ورقة عمل عن إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان تطرق فيها إلى مبادرة عاهل البلاد، والخاصة بإنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان، حيث تعد هذه المبادرة غير مسبوقة على مستوى العالم العربي، وتضيف بعداً جديداً للعمل العربي المشترك في مجال احترام وحماية حقوق الإنسان باعتبارها آلية قانونية ضرورية لدعم منظومة حقوق الإنسان في إطار جامعة الدول العربية، كما تبرز مدى الاهتمام الذي توليه البحرين لمواكبة التحولات العصرية، التي تشهدها الساحة الدولية لتعزيز دعائم حقوق الإنسان⁴⁸².

° على هامش الاجتماع المذكور التقى نائب المؤسسة الأمين العام للمنظمة العربية لحقوق الإنسان وتم خلال اللقاء مناقشة سبل تعزيز مجالات التعاون والتنسيق خصوصاً في إعداد البرامج المعنية بحقوق الإنسان في مملكة البحرين وضرورة وضع هذا التعاون في مذكرة تفاهم لتبادل الخبرات والمعرفة.⁴⁸³

482 جريدة الوسط، مملكة البحرين، 2013/6/3، ص 9.

483 جريدة البلاد، مملكة البحرين، ص 4.

• شارك الأمين العام للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في ورشة العمل الخاصة بمعاهدات حقوق الإنسان في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية التي عقدت بالعاصمة القطرية (الدوحة) برعاية مركز الأمم المتحدة للتدريب والتوثيق في مجال حقوق الإنسان لجنوب غربي آسيا والمنطقة العربية، وكلية لندن الجامعية، وجامعة أكسفورد، وجامعة قطر، وجامعة جورج تاون - قطر بمشاركة ممثلين حكوميين وممثلين للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. وقدم الأمين العام ورقة عمل بعنوان (الاتفاقيات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين) حيث أشارت الورقة إلى أن حقوق الإنسان في مملكة البحرين تعد من ركائز مشروع التحول الديمقراطي الذي شهدته البحرين منذ نحو عقد من الزمن، فهي تحظى باهتمام وأولوية لدى الدولة تقوم على احترام مبادئ النظام الدولي وخصوصا تلك المبادئ المرتبطة بحقوق الإنسان، وأن ارتباط البحرين بالمنظومة الدولية لحقوق الإنسان من خلال الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي وقعت أو صدقت عليها يأتي في إطار مساعيها نحو تأكيد التزامها باحترام مبادئ حقوق الإنسان السامية⁴⁸⁴.

• شاركت المؤسسة، بوفد ترأسه رئيسها، في أعمال لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في دورته الـ (26) التي انعقدت في جنيف في الفترة من 6 إلى 8 مايو 2013 حيث شارك الوفد بصفة مراقب في اجتماع مكتب لجنة التنسيق، كما شارك الوفد في اجتماع مجموعة آسيا والمحيط الهادئ للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وعلى هامش أنشطة الوفد في جنيف، التقى وفد المؤسسة الأمين العام لمنظمة APT المعنية بمناهضة التعذيب وتطرق اللقاء إلى سبل التعاون المشتركة في مجال بناء القدرات الفنية

484 جريدة الوسط، مملكة البحرين، 3/6/2013، ص 9.

والتدريب المهني فيما يتعلق بمناهضة التعذيب وجميع صنوف المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة.⁴⁸⁵

• ناقش وفد من برلمان الاتحاد الأوروبي مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، توصيات اللجنة المستقلة لتقصي الحقائق وما تم إنجازه وتنفيذه، وتم تبادل وجهات النظر فيما يمكن أن يقدمه البرلمان الأوروبي من دعم فني وتقني في مجال دعم أهداف واختصاصات المؤسسة الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في مملكة البحرين. وقد جاء ذلك خلال اجتماع تم في المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان مع وفد البرلمان الأوروبي الذي يقوم بزيارة مملكة البحرين بناء على دعوة من مجلس النواب، وقد حضر الاجتماع رئيس لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بمجلس النواب. وتمحور اللقاء حول دور المؤسسة الوطنية في تشجيع وحماية حقوق الإنسان، وبناء آليات حقوق الإنسان وتقوية القدرات الوطنية، والتعاون الجاري حالياً بين المؤسسة والسلطتين التنفيذية والتشريعية، وآلية المتابعة في مجال حقوق الإنسان في ظل مبادئ باريس المنظمة لعمل المؤسسات الوطنية.⁴⁸⁶

• شاركت المؤسسة في الاجتماع السنوي التاسع للمؤسسات الوطنية العربية لحقوق الإنسان في العاصمة المغربية، الرباط، الذي ينظمه المجلس الوطني لحقوق الإنسان، بمشاركة ممثلين عن المؤسسات الوطنية في عدد من الدول العربية إضافة إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وتم خلال الاجتماع مناقشة تجارب (العدالة الانتقالية بالمنطقة العربية) حيث ناقش المشاركون التجارب المغربية والتونسية والليبية والتجارب الناشئة في العالم العربي في مجال العدالة الانتقالية وتبادل الخبرات في مجال المصالحة الوطنية والانتقال

485 جريدة الوسط، البحرين، 2013/5/8، ص 9.

486 جريدة الوسط، البحرين، 2013/5/2، ص 10.

ولقد أشار الموقع الإلكتروني للمؤسسة في 2013/8/26، إلى أنشطة أخرى عديدة منها:

- قدم سعادة المستشار الأمين العام للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ورقة عمل حول (العلاقة بين الجهات الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان) وذلك خلال مشاركة وفد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الاجتماع السنوي التاسع لشبكة المؤسسات العربية لحقوق الإنسان الذي عقد في الرباط، وتناولت الورقة شرحا مفصلا لاختصاصات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين التي من خلالها يمكن بناء علاقة إيجابية بين الجهات الحكومية والمؤسسة أساسها الاحترام المتبادل والمناصفة وإعمال حكم القانون.

- شارك سعادة نائب رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وسعادة المستشار الأمين العام للمؤسسة الوطنية في أعمال الندوة التعريفية بعنوان (التنمية والديمقراطية وتطوير النظام الإقليمي العربي) التي عقدت بمقر جامعة الدول العربية بالقاهرة بالتعاون والتنسيق بين جامعة الدول العربية والشبكة العربية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة والمنظمة العربية لحقوق الإنسان في 10 مايو 2013.

- التقى وفد المؤسسة الوطنية المشارك في اجتماع الدورة الـ 26 للجنة التنسيق الدولية رئيس قسم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بمكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان - ممثلا عن المفوضية السامية نظرا إلى وجودها في خارج جنيف - حيث تم التطرق إلى جوانب التعاون المشتركة بين المؤسسة الوطنية

487 جريدة الأيام، مملكة البحرين، 2013/6/16، ص7.

لحقوق الإنسان والمفوضية السامية للأمم المتحدة في مجال بناء القدرات وتبادل الخبرات، كما التقى مسئولة حقوق الإنسان بقسم العمليات الميدانية والتعاون التقني بالمفوضية السامية - 9 مايو 2013.

- حضر وفد المؤسسة المشارك في اجتماع الدورة الـ 26 للجنة التنسيق الدولية (ICC) الندوة المعنية بآلية متابعة تنفيذ الدول لتوصيات المراجعة الدورية الشاملة (UPR) ودور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فيها، كما شارك في اجتماع مجموعة آسيا والمحيط الهادئ للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (APF)، الذي ركز في مناقشة عدد من المواضيع المتعلقة بميزانية لجنة التنسيق الدولية، والآليات المعتمدة لاكتساب التصنيفات المقررة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من قبل اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (SCA) - 7 مايو 2013.

- شارك المدير التنفيذي للموارد والخدمات المشتركة حينئذ، والأستاذ مدير الشؤون القانونية في المؤتمر الدولي الحادي عشر للجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في عمان بالأردن في الفترة من 4 إلى 7 نوفمبر 2012، تحت رعاية المركز الوطني لحقوق الإنسان وبالتعاون مع مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان (OHCHR) ولجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، تحت عنوان «حقوق الإنسان للنساء والفتيات: تعزيز المساواة على أساس النوع الاجتماعي: دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان»، وفي نهاية المؤتمر تم اعتماد إعلان وبرنامج عمل عمان.

ولا شك أن المؤسسة في خطتها وبرنامج عملها سوف تتناول بالتفصيل الأنشطة التي ستقوم بها في إطار ما أشار إليه قانون إنشائها⁴⁸⁸، ومن ذلك:

488 انظر قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، مرجع سابق.

- التعاون مع المنظمات الدولية والجهات الإقليمية والوطنية والمؤسسات ذات الصلة في البلدان الأخرى المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وذلك بما يسهم في تحقيق أهداف المؤسسة وتنمية العلاقة بهذه الجهات والمنظمات.
 - التعاون والتنسيق مع الأجهزة المعنية في الدولة بإعداد التقارير التي تلتزم الدولة بتقديمها دوريا، تطبيقا لاتفاقيات دولية خاصة بحقوق الإنسان، والتعريف بهذه التقارير بوسائل الإعلام المناسبة.
 - عقد المؤتمرات وتنظيم الندوات والمشاركة في المحافل الدولية والمحلية وفي اجتماعات المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بمسائل حقوق الإنسان، وإجراء البحوث والدراسات في هذا الشأن.
 - إصدار النشرات والمطبوعات المتصلة بأهداف وأنظمة المؤسسة.
 - إصدار ونشر تقارير عن تطور جهود مملكة البحرين في مجال حقوق الإنسان والأوضاع الوطنية ذات الصلة.
- واتصالا بالتعاون الدولي للمؤسسة فيلاحظ أن اعتماد لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية، والوضعية التي تصنف عليها المؤسسة، يشكل إطارا مهما لتعاون المؤسسة مع مجلس حقوق الإنسان والهيئات المشرفة على تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان⁴⁸⁹.

489 - انظر ص 138 - 143 ، سابقا بشأن لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

المبحث الثالث

الآفاق المستقبلية لعمل المؤسسة

جاء إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تعبيراً عن إرادة وطنية في النهوض بحقوق الإنسان، وتجاوباً مع جهود الأمم المتحدة في دعم إنشاء وتطوير المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كحلقة وصل بين الجهود الوطنية وجهود الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان. ولقد حدد القانون الخاص بإنشاء المؤسسة الهدف من إنشاء المؤسسة واختصاصاتها، وأكد جلالة ملك مملكة البحرين، عند استقباله أعضاء المؤسسة الترحيب بإنشاء المؤسسة، والحرص على أن تكون بمثابة منارة لحقوق الإنسان، وبيتاً للخبرة في هذا المجال، وأن تقوم المؤسسة بتأهيل الكوادر الوطنية القادرة على الدفع بحقوق الإنسان.

ولا شك أن هناك توقعات كبيرة وكثيرة، من الجميع، في أن تقوم المؤسسة بدور رئيسي في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان في مملكة البحرين، ومثل هذه التطلعات طبيعية ومشروعة ويبقى على المؤسسة أن تخطط لآفاق عملها المستقبلية مستفيدة في ذلك من تجارب مؤسسات وطنية متخصصة سبقتها وأعني على وجه الخصوص المجلس الأعلى للمرأة الذي تم إنشاؤه عام 2001⁴⁹⁰ ومعهد البحرين للتنمية السياسية الذي تم إنشاؤه عام 2005⁴⁹¹. ومستفيدة، أيضاً، من تجارب أخرى دولية وإقليمية، في مجال عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

ونتناول بعض جوانب الآفاق المستقبلية لعمل المؤسسة الوطنية في المطالب الآتية:

المطلب الأول: خطة وبرنامج عمل المؤسسة.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للمؤسسة ودور الأمانة العامة.

المطلب الثالث: التقرير السنوي للمؤسسة.

490 انظر الأمر الأميري رقم (44) لسنة 2001 بإنشاء المجلس الأعلى للمرأة والمعدل بأمر ملكي رقم (36) لسنة 2004.

491 انظر المرسوم رقم (39) لسنة 2005 بإنشاء وتنظيم معهد البحرين للتنمية السياسية المعدل بمرسوم رقم (41) لسنة

2008 والمرسوم رقم (81) لسنة 2009.

المطلب الأول

خطة وبرنامج عمل المؤسسة

بدأت المؤسسة عملها في فبراير 2013، ومارست أنشطة كثيرة وفي اتجاهات متعددة، وتقديرنا أن هذه الأنشطة تعد مؤشرا مشجعا لعمل المؤسسة الذي تتوقف فاعليته، أساسا، على وجود خطة عمل يمتد إطارها الزمني على المستويات القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى، وتعكس جوانبها الموضوعية رؤية المؤسسة لكيفية تحقيق رسالتها في الارتقاء بحقوق الإنسان في مملكة البحرين.

ولقد عقد مجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان اجتماعه الاستثنائي الأول بمقر المؤسسة الوطنية، يوم الثلاثاء 23 أبريل 2013، برئاسة سعادة الدكتور عبدالعزيز حسن أبل ومشاركة الأعضاء كافة، وتم خلال الاجتماع مناقشة مشروع استراتيجية عمل المؤسسة الوطنية للأعوام (2013-2016) وخطة العمل التفصيلية الملحقة به⁴⁹².

ولاشك أن الأنشطة التي قامت بها المؤسسة الوطنية منذ إنشائها تشكل مؤشرا مهما لالتزام المؤسسة بالتحرك نحو تحقيق أهدافها، كما أن مناقشة مجلس المفوضين بشكل مبكر لمشروع استراتيجية عمل المؤسسة للأعوام (2013-2016) وخطة عمل تفصيلية في هذا الشأن توضح وعي المؤسسة بأهمية وجود خطة واستراتيجية لعملها. وأحسب أن المؤسسة عند إعدادها مثل الاستراتيجية المذكورة فإنها سوف تستفيد من أحسن الممارسات في هذا الشأن، كما أنها سوف تخضع مثل هذه الاستفادة لرؤيتها وأولوياتها، وأنها ستولي اهتماما خاصا لعملية التقييم المستمر لأنشطتها بهدف إدخال التحسينات الملائمة على المدى القصير والمتوسط والطويل

492 الموقع الإلكتروني للمؤسسة الوطنية 2013/6/9.

في برنامج عملها.

وفي إطار ما سبق فإننا نتناول بعض النقاط الرئيسية التي يمكن أن تكون محل نظر عند تصور الآفاق المستقبلية لعمل المؤسسة، وهذه النقاط يمكن تلخيصها في الرؤية والرسالة والأولويات وأطر رئيسية يمكن النظر في الاستعانة بها عند وضع خطة وبرنامج عمل المؤسسة، وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: رؤية ورسالة المؤسسة وأولوياتها.

الفرع الثاني: أطر رئيسية يمكن الاستعانة بها عند وضع خطة وبرنامج عمل المؤسسة.

الفرع الأول

رؤية ورسالة المؤسسة وأولوياتها

تتشكل رؤية المؤسسة تطلعا إلى الإسهام الفعال في بناء مجتمع بحريني يتمتع فيه الإنسان بحقوقه وحرياته التي تكفل له كرامته وكرامة وطنه والدفاع عن حقوق الإنسان في إطار التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

ولقد عرضنا في سياق هذه الدراسة إلى، مفردات هذه الرؤية التي تتمحور أساسا حول:

- ما تضمنه ميثاق العمل الوطني ودستور مملكة البحرين من حيث السعي «إلى كل ما يحقق العدل والخير والسلام لكل بني الإنسان»⁴⁹³.
- ان حقوق الإنسان هي الحقوق كافة التي تكفل للإنسان الفرد الحرية في تعزيز قدراته وتوسيع اختياراته المشروعة ليعيش حياة كريمة في جوانبها المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك في إطار مجتمع ينعم، هو الآخر في إطار من الشرعية، بالحرية والاستقلال والقدرة على تحقيق التنمية في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة⁴⁹⁴.
- ان حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ويعتمد بعضها على بعض ⁴⁹⁵universal, indivisible and interdependent and interrelated، وهي حقوق تثبت للفرد تجاه دولته وهي حقوق تثبت للشعوب تجاه المجتمع الدولي.

493 ديباجة دستور مملكة البحرين الصادر في 14 فبراير 2002.

494 انظر تقرير التنمية الإنسانية العربي لعام 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك 2002، ص 13-21، مرجع سابق.

495 إعلان وبرنامج عمل فيينا، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، 14-25 يونيو 1993، فقرة (5).

وانطلاقاً من هذه الرؤية فإن رسالة المؤسسة هي العمل على «... تعزيز وتممية حقوق الإنسان وترسيخ قيمها ونشر الوعي بها والإسهام في ضمان ممارستها...»⁴⁹⁶، وذلك من خلال استراتيجية وخطة عمل تحدد الأهداف الرئيسية التي تبتغي المؤسسة تحقيقها من خلال المهام الآتية:

- رصد أوضاع حقوق الإنسان ومتابعة تطورها في إطار التشريع والسياسات والبرامج وعلى أرض الواقع.
- العمل على ضمان ممارسة وحماية الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- الترويج لحقوق الإنسان والتعريف بها.
- التعاون الوطني والدولي والإقليمي في مجال حقوق الإنسان.

ويصاحب تحديد الأهداف الرئيسية، تحديداً لأهداف فرعية وبرامج عمل تتعلق بكيفية تحقيق الأهداف الرئيسية والمؤشرات التي يمكن من خلالها ضبط أداء المؤسسة وتقييمه، وقياس النتائج المتحققة، وتحديد المعوقات والصعوبات واقتراح الحلول المناسبة لها⁴⁹⁷.

وترتبط بلورة رؤية المؤسسة ورسالتها بقدرة المؤسسة على تحديد أولوياتها في إطار تقديرها للمجالات العاجلة التي تتطلب اهتماماً سريعاً، والإطار الزمني المناسب لتحقيق هذه الأولويات على المدى القريب والمتوسط والعاجل. ويؤثر في تقدير وتحديد هذه الأولويات الموارد المالية المتاحة للمؤسسة، والتنسيق والتناغم الممكنان مع الجهات الوطنية والدولية والحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الوطنية

496 المادة (2) قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016.

497 انظر تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 10 - 11 - 39.

لحقوق الإنسان. ولا شك أن التحديد الناجح لأولويات المؤسسة سيشكل الأساس الرئيسي لفاعلية المؤسسة في التخطيط والأداء والتقييم.

ومما يدعو إلى التفاؤل أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين قد حددت بالفعل، رؤيتها بأنها «الإيمان بأن مسألة حقوق الإنسان من الثوابت الوطنية، وأن الإقرار بالحقوق والحريات العامة مدنية وسياسية، أم اقتصادية وثقافية، وسواء كانت هذه الحقوق فردية أو جماعية، هو التزام بقيم العدالة والمساواة والكرامة الإنسانية لكل بني البشر وبدون تمييز». «ثقافة حقوق الإنسان نمط حياة»⁴⁹⁸، وحددت رسالتها بأنها «العمل على تنمية وتعزيز وحماية حقوق الإنسان للمواطن والمقيم بمملكة البحرين، وذلك بتوفير الحماية والمساندة للأفراد، وتمكينهم لاكتساب المعرفة المتنوعة لممارسة حقوقهم المشروعة، وتحديد احتياجاتهم وكيفية المطالبة بها والدفاع عنها عن طريق نشر ثقافة حقوق الإنسان بكل الوسائل المتاحة». «معاً لإحداث ممارسة أفضل لحقوق الإنسان»⁴⁹⁹.

ويرتبط تنفيذ رؤية ورسالة المؤسسة بقدراتها capacity الحالية والمستقبلية، وأحسب أن المؤسسة يمكنها أن تستعين بالخبرات المتاحة لتقييم هذه القدرات وتطويرها، ومن هذه الخبرات مفهوم «نهج تقييم القدرات بالنسبة إلى المؤسسات الوطنية».

THE CAPACITY ASSESSMENT

APPROCH FOR NHRIS

وهو نهج يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التعاون مع المؤسسات الوطنية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لتحديد التحديات التي تواجه المؤسسات الوطنية

498 الموقع الإلكتروني للمؤسسة، مرجع سابق، 2013/8/26.

499 المرجع السابق نفسه.

في سعيها إلى تحقيق رسالتها ومن ثم الإسهام في زيادة قدرات المؤسسة تنظيمياً، وتنفيذياً بما في ذلك قدرة المؤسسة على التعاون مع أصحاب المصلحة من أفراد ومنظمات غير حكومية وغيرهم. وهذا النهج يأخذ في الاعتبار ظروف المؤسسات الوطنية ورؤيتها ومشاركتها في عملية التقييم والتطوير وهو الأمر الذي ينعكس أيضاً على استراتيجيات وبرامج عمل المؤسسات الوطنية⁵⁰⁰.

500 انظر دليل تقييم القدرات بالنسبة إلى المؤسسات الوطنية Capacity Assessment Manual For National Human Rights Institutions, UNDP, DECEMBER, 2012.

الفرع الثاني

أطر رئيسية يمكن النظر في الاستفادة منها عند إعداد خطة وبرنامج عمل المؤسسة

تستهدى المؤسسة عند وضع خطة وبرنامج عملها باعتبارات رئيسية تحكم عملها وذلك انطلاقاً من القانون الخاص بإنشاء المؤسسة الذي حدد مهام المؤسسة وصلاحياتها، وبمراعاة ميثاق العمل الوطني، ودستور المملكة وتشريعاتها الوطنية، والتزامات المملكة الدولية في مجال حقوق الإنسان، وبرامج وسياسات الحكومة المعنية بحقوق الإنسان، والإطار الوطني العام لتوجه الدولة بمؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، لخدمة ورعاية مصالح الوطن، والمواطن.

وفي إطار ما سبق، ومن حيث التوجهات العامة فإنه يمكن الإشارة إلى ما تضمنته كلمة جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة في حفل افتتاح دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الثالث لمجلس النواب والشورى فيما يتعلق «بترسخ الديمقراطية وتعزيز الشفافية وحقوق الإنسان وحرية الرأي في المملكة مواصلة لما طرحه الميثاق من مشروع شامل للإصلاح المستمر»⁵⁰¹.

وفي إطار ما سبق، ومن حيث الوثائق الوطنية والدولية التي يمكن أن تستعين المؤسسة بها في تحديد رؤيتها وأولوياتها فإننا نشير على وجه الخصوص، إلى الآتي:

أولاً: وثائق وطنية ودولية:

تشمل هذه، فيما تشمله، الآتي:

- برنامج الحكومة المقدم للسلطة التشريعية في بداية الفصل التشريعي.

501 كلمة جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة في افتتاح دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الثالث لمجلس النواب والشورى، 2012/10/14.

- مرثيات الحوار الوطني.

- الوثائق المتعلقة بإنشاء مجلس التنمية الاقتصادية ورؤية مملكة البحرين الاقتصادية 2030.

- الوثائق ذات الصلة بالوزارات المعنية، بما في ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2012 بإنشاء اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان ومهام الأخيرة التي تتضمن، فيما تتضمنه، إعداد خطة وطنية لحقوق الإنسان ووضع خطة سنوية للتدريب في مجال حقوق الإنسان، وصلاحياتها التي تتضمن، فيما تضمنته، حق اللجنة في الاستعانة بمن تراه مناسباً بهدف الاسترشاد بأرائهم في مجال عملها.

- تقارير مملكة البحرين المقدمة للهيئات المشرفة على تطبيق الاتفاقيات الدولية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان وملاحظات وتوصيات هذه الهيئات بناء على دراستها هذه التقارير، ومدى تفاعل الجهات المعنية مع هذه الملاحظات والتوصيات.

- تقارير مملكة البحرين المقدمة لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان ومدى متابعة الجهات المعنية لنتائج مناقشة هذه التقارير.

- التقارير ذات الصلة بنشاط كل من المجلس الأعلى للمرأة ومعهد البحرين للتنمية السياسية.

- تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق.

- وثائق الأمم المتحدة الأساسية الخاصة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بما في ذلك قرارات وملاحظات اللجنة التنسيقية الدولية للمؤسسات الوطنية

لحقوق الإنسان.

- التقارير الحقوقية المتعلقة بمملكة البحرين والصادرة عن منظمات دولية حكومية ومنظمات غير حكومية معتمدة.

- الوثائق الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان وفي مقدمتها إعلان وبرنامج عمل مؤتمر فيينا لحقوق الإنسان الذي نظّمته الأمم المتحدة عام 1992،⁵⁰² وإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية،⁵⁰³ والإعلان العالمي المتعلق بحق ومسئولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع عن تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً⁵⁰⁴.

ثانياً: ممارسات وطنية مختلفة :

1- خطة عمل المجلس الأعلى للمرأة :

يمكن للمؤسسة الاستفادة من تجربة المجلس الأعلى للمرأة المتعلقة بوضع استراتيجية وخطة وطنيتين، مع مراعاة نقاط الالتقاء والافتراق بين المؤسسة والمجلس، فالأولى مؤسسة وطنية ذات اختصاص عام في مجال حقوق الإنسان بينما المجلس مؤسسة وطنية متخصصة في مجال عملها وهو النهوض بالمرأة وإطار العمل لكليهما هو كفالة احترام حقوق الإنسان.

وكان المجلس قد وضع في بدايات عمله استراتيجية وطنية للنهوض بالمرأة اشتملت على عشرة محاور لكل منها أهدافها وآليات تنفيذها، ثم اعتمد في 25 مارس 2007 خطة وطنية لتنفيذ هذه الاستراتيجية⁵⁰⁵.

502 مستند الجمعية العامة للأمم المتحدة A/CONF.157/230 في 12 يوليو 1992.

503 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/55/2 في 13 سبتمبر 2000.

504 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/53/144 في 8 مارس 1999.

505 انظر المرأة البحرينية في عهد حمد، المجلس الأعلى للمرأة، طبعة 2010، المبحث الثالث، الفعاليات المحلية للمجلس الأعلى للمرأة في دورته الثانية (2004-2007)، ص 44-61.

والملاحظ على الخطة الوطنية لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للنهوض بالمرأة أنها اشتملت على سبعة محاور هي: اتخاذ القرار، والتمكين الاقتصادي، والأسرة، والمجتمع المدني، والتعليم والتدريب، والصحة، والبيئة. وتحدد الخطة في كل محور رؤية ورسالة والفئات المستهدفة، والبرامج ذات الصلة وأهدافها وأدواتها والنتائج المتوقعة منها والفترة الزمنية لها والجهات المنفذة والمساندة لها من الحكومة والمجتمع المدني وممثلي المنظمات الدولية كبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) حال مشاركتهم⁵⁰⁶.

وبناء على تقييم للخطة، بعد سنوات من تنفيذها، من حيث ما تم تنفيذه ونقاط القوة والضعف التي أظهرها هذا التقييم قام المجلس بعملية لتحديث الخطة وأسفرت هذه العملية عن «الخطة الوطنية لنهوض المرأة البحرينية، شراكة.. تنافسية.. استدامة.. استقرار، 2013-2022»⁵⁰⁷.

والملاحظ أن الخطة اشتملت على رؤية ورسالة، ومنهجية، والمتوقع من تنفيذ هذه الخطة في المدة المحددة لها بالنسبة إلى استقرار الأسرة، وتكافؤ الفرص، والتعلم مدى الحياة، وجودة الحياة بالإضافة إلى إدارة المعرفة والعمل من خلال الشركاء، وتحدد الخطة الأهداف والمؤشرات وفترات التنفيذ⁵⁰⁸.

وبالمثل فإن المؤسسة تستطيع الاستفادة من أحسن ممارسات معهد البحرين للتنمية السياسية فيما يتعلق بخططه وبرامجه وأنشطته.

506 انظر الخطة الوطنية لتنفيذ استراتيجية، النهوض بالمرأة البحرينية، المجلس الأعلى للمرأة، مملكة البحرين، 2007.
507 انظر الخطة الوطنية للنهوض بالمرأة شراكة.. تنافسية.. استدامة.. استقرار / 2013 - 2022، المجلس الأعلى للمرأة، الطبعة الأولى، 2013.
508 انظر المرجع السابق نفسه.

2- خطة عمل لتطبيق تعهدات البحرين، والتزاماتها الطوعية ونتائج

عملية المراجعة الدورية الشاملة :

أعدت وزارة الخارجية، في مملكة البحرين، الخطة المذكورة في 26 مايو 2008،⁵⁰⁹ وارتباطا بهذه الخطة ودعم تنفيذها، وقعت وزارة الخارجية، في 2008/7/10، مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في مملكة البحرين، وثيقة مشروع لدعم تنفيذ خطة عمل المراجعة الدورية الشاملة. وتناولت وثيقة المشروع هذه «... خمسة محاور رئيسية في مجال حقوق الإنسان مكتملة لبعضها بعضا بحيث تبني عملية متكاملة تشمل جميع الأطراف المعنية في المملكة بتعزيز وضع حقوق الإنسان على أرض الواقع، وتنقسم هذه المحاور إلى: أولاً: العمل على بناء آلية لجمع وتوظيف المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان من مختلف المؤسسات في المملكة، ثانياً: متابعة تفعيل عمل القوانين والأنظمة المتعلقة بحقوق الإنسان وتطوير المناهج والقدرات الخاصة بحقوق الإنسان في القطاعين الحكومي والأهلي، ثالثاً: العمل على وضع أسس لدمج منهجية حقوق الإنسان في مشاريع التنمية الوطنية كافة، رابعاً: وضع خطة لتعزيز وحماية وضع حقوق الإنسان في المملكة، خامساً: العمل على توفير الدعم والمساعدة فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي قامت مملكة البحرين بالتوقيع أو التصديق عليها وتقديم المساعدة لعملية تقديم التقارير الخاصة بحقوق الإنسان سواء كانت على المستوى المحلي أو الدولي»⁵¹⁰.

وتبين أهمية خطة العمل المذكورة من كونها مبادرة وطنية أكدت بها مملكة

509 انظر خطة عمل لتطبيق تعهدات البحرين، والتزاماتها الطوعية ونتائج عملية المراجعة الدورية الشاملة، وزارة الخارجية، مملكة البحرين 2008/5/26.

510 بيان صحفي صادر عن وزارة الخارجية في 2008/7/10 بمناسبة التوقيع على وثيقة المشروع الخاصة بدعم النتائج والتعهدات والالتزامات الطوعية الخاصة بتقرير مملكة البحرين للمراجعة الدورية الشاملة، التي تم إعدادها بالتنسيق بين وزارة الخارجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمملكة البحرين.

البحرين التزامها باحترام وحماية حقوق الإنسان، وأن هذا الالتزام وما تحققه مملكة البحرين في مجال حقوق الإنسان قد «أتى كثمرة من ثمار المشروع الإصلاحى لجلالة الملك المفدى حفظه الله ورعاه، فقد ركز مشروع جلاله الملك في الارتقاء بالإنسان البحريني وجميع المقيمين على أراضي المملكة ووضعه كهدف رئيسي من أهداف العملية الإصلاحية في المملكة»⁵¹¹ كما تتبين أهمية الخطة من تقدير مملكة البحرين لعملية المراجعة الدورية الشاملة (الاستعراض الدوري الشامل)، باعتبارها آلية تعاونية، غير تصادمية وغير مسبقة، بين مجلس حقوق الإنسان وجميع دول العالم، تستهدف، فيما تستهدفه، مساعدة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وتقييم التطورات الإيجابية والتحديات التي تواجهها الدولة والعمل على تحسين حالة حقوق الإنسان على أرض الواقع⁵¹²، وأخيراً تتبين أهمية هذه الخطة في تحديدها الأهداف المراد تحقيقها وآليات تنفيذها. كما أن وثيقة مشروع دعم تنفيذ الخطة أوضحت، فيما أوضحت، استراتيجية المشروع ومجالات الدعم التي سيقدمها إلى الخطة ومخرجاته المرتبطة بتنفيذ الخطة وكيفية مراجعة وتقييم المشروع⁵¹³، ولقد تم بالفعل تنفيذ المشروع المذكور وتقييم نتائجه التي جاءت إيجابية بشكل عام⁵¹⁴.

ومثل هذه الخطة الوطنية، التي تم إعدادها بناء على مناقشة التقرير الأول لمملكة البحرين، المقدم في 25 فبراير 2008 إلى مجلس حقوق الإنسان، ووثيقة دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهذه الخطة ومخرجاتها، يمكن للمؤسسة الاستفادة

511 كلمة وزير الدولة للشؤون الخارجية بمناسبة التوقيع على وثيقة المشروع الخاص بدعم النتائج والالتزامات الطوعية والتعهدات الخاصة بمملكة البحرين في المراجعة الدورية الشاملة، وزارة الخارجية، المنامة، مملكة البحرين، 2008/7/10.

512 انظر قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 1/5 في 18 يونيو 2007، الخاص ببناء مؤسسات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، المرفق: مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة: بناء المؤسسات، أولاً - آلية الاستعراض الدوري الشامل.

513 مملكة البحرين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دعم تطبيق خطة عمل تقرير مملكة البحرين حول الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان، ترجمة غير رسمية، وزارة الخارجية، مملكة البحرين، 2008/7/10.

514 مملكة البحرين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة مشروع دعم تطبيق خطة عمل البحرين حول المراجعة الدورية الشاملة، تقرير تقييم المشروع، أبريل 2012، مسودة نهائية.

منها بالطريقة التي قد تراها المؤسسة مناسبة عند إعداد خطة وبرنامج عملها.

3- ممارسات مؤسسات وطنية أخرى؛

تظهر دراسات متعلقة بممارسات مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان⁵¹⁵ أهمية التخطيط بالنسبة إلى عمل المؤسسات الوطنية أخذًا في الاعتبار توقعات الجمهور الكبيرة منها رغم كونها مجرد عامل مساعد في تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان وعادة ما تفتقر إلى الموارد المالية والبشرية اللازمة للقيام بأنشطة مكثفة في مجال حقوق الإنسان بعكس الجهات الحكومية المعنية التي تخصص لها، عادة، موارد كبيرة في هذا الشأن، ومن هنا تبدو ضرورة عملية التخطيط التي تركز، فيما تركز إليه، إلى الأولويات التي تحددها المؤسسة، وضرورة أن يشارك في عملية التخطيط هذه الأطراف صاحبة المصلحة Stakeholders وفي مقدمتها منظمات المجتمع المدني، وضرورة أن تتضمن خطة المؤسسة مؤشرات يمكن من خلالها قياس فاعلية المؤسسة في تحقيق أهداف خطتها وتشمل هذه المؤشرات، مؤشرات مخرجات output ومؤشرات أداء performance، ومؤشرات تأثير Impact.

515 انظر، على سبيل المثال:

ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, richard carver and Alexey korotaev, October, 2007

وهي عبارة عن تقرير عن دراسة قام بها المؤلفان بالنيابة عن مركز الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمي في برازيلافا، سلوفاكيا، لدراسة كيف يتسنى لمؤسسات «الأمبودسمان» والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، في دول الاتحاد السوفيتي سابقا، تطوير وسائل لتقييم فاعليتها.

المطلب الثاني

الهيكل التنظيمي للمؤسسة

ودور الأمانة العامة

يرتبط نجاح خطة وبرنامج عمل المؤسسة بكفاءة الهيكل التنظيمي للمؤسسة وفعالية دور الأمانة العامة.

ويأتي في قمة الهيكل التنظيمي للمؤسسة، رئيس المؤسسة ونائب الرئيس، ومجلس المفوضين. وتدرج تحت قمة الهيكل اللجان الدائمة وهي لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة، ولجنة الحقوق المدنية والسياسية، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ثم اللجان المؤقتة مثل تلك التي وضعت مشروع اللائحة التنفيذية الذي وافق عليه مجلس المفوضين بالمؤسسة في 2013/6/25، وبدأ العمل بموجب أحكامه ابتداءً من ذلك التاريخ.⁵¹⁶

وفي تقديري، تعتبر الأمانة العامة للمؤسسة، وعلى رأسها الأمين العام لها، قلب الهيكل التنظيمي للمؤسسة، فهي العصب الرئيسي لعمل المؤسسة ونجاحها، فالأمانة العامة بموظفيها تعد لاجتماعات مجلس المفوضين ولجان المؤسسة من حيث مكان هذه الاجتماعات والمستندات اللازمة لها، وهي التي تسجل بالطريقة التي يتم الاتفاق عليها ما يدور من مناقشات وما تخلص إليه هذه الاجتماعات من توصيات، ثم تقوم الأمانة العامة بمتابعة تنفيذ هذه التوصيات، وكذلك القيام بالأنشطة التي يكلفها بها مجلس المفوضين واللجان، بالإضافة إلى تسيير الشؤون المالية والإدارية الخاصة بالمؤسسة، وهي الوجه التنفيذي للمؤسسة وتحركاتها واتصالاتها بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية الوطنية والدولية والأمم المتحدة

516 جريدة أخبار الخليج، مملكة البحرين 2013/6/27، ص 11.

والمنظمات الدولية والإقليمية والمؤسسات الوطنية.

ولقد أوضح القانون الخاص بإنشاء المؤسسة الوطنية والمعدل الملامح الرئيسية لوضعية الأمين العام للمؤسسة ودور الأمانة العامة، والهيكل التنظيمي للمؤسسة، فأشار، فيما أشار إليه، في المادة السادسة عشر منه إلى أن الأمين العام يشترط فيه ذات الشروط والصفات المطلوبة في أعضاء المؤسسة، وذلك لأهمية دوره في عمل المؤسسة، وأشارت المادة السابعة عشر منه إلى أن الأمين العام للمؤسسة يتولى إدارة شؤون الأمانة العامة والإشراف على أعمالها، ويكون مسؤولاً أمام رئيس المؤسسة في أدائه واجبات وظيفته، ويتولى بوجه خاص ما يلي:

«أ- الإشراف العام على الأمانة العامة وشؤون العاملين والشؤون الإدارية والمالية وفقاً لأحكام هذا القانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له.

ب- حضور اجتماعات مجلس المفوضين وتنفيذ قراراته...، وإعداد تقارير دورية كل ثلاثة أشهر متضمنة نشاط المؤسسة وسير العمل في الأمانة العامة، وما تم إنجازه من أعمال، وفق الخطط والبرامج الموضوعة.

ج- حضور جلسات اللجان ومتابعة أعمالها، وتوفير ما يلزم لممارسة اختصاصاتها... .

وللأمين العام أن يفوض كتابة من يراه من العاملين في الأمانة العامة لمباشرة بعض مهامه واختصاصاته».

والمتصور أن يعكس الهيكل التنظيمي للمؤسسة مسميات إدارات ووحدات الأمانة العامة التي تعد لاجتماعات اللجان الرئيسية، وغيرها من اللجان، ومتابعة أنشطتها وتنفيذ توصياتها وكذلك مسميات وحدات الدعم المالي والإداري للمؤسسة، والعلاقات الأفقية والرأسية فيما بين هذه الإدارات والوحدات، وبينها وبين الأمين

العام، وأن يراعى في ذلك كله مهام وصلاحيات المؤسسة وبرنامج عملها ولائحتها التنفيذية ومتطلبات التنسيق بين رئيس المؤسسة ورؤساء اللجان وبين الأمين العام. ولا شك أن مراعاة معايير الجودة والتميز، عند وضع مثل هذا الهيكل وتفعيله في الممارسة من شأنها كفاءة فاعلية أداء المؤسسة، من ناحية، وتسهيل التعاون بينها وبين المتعاملين معها، من ناحية أخرى، ولقد تم بالفعل وضع الهيكل التنظيمي للأمانة العامة⁵¹⁷.

ويلاحظ أن المادة الثامنة عشرة من القانون الخاص بإنشاء المؤسسة أشارت إلى اللائحة التنفيذية للمؤسسة، أوضحت أن اللائحة المذكورة، ستتضمن، فيما يمكن أن تتضمنه، الهيكل التنظيمي للأمانة العامة، وتنظيم شؤون العاملين فيها مسترشدة بالقوانين والأنظمة ذات العلاقة المعمول بها في المملكة. ولا شك أن ترك هذه المسائل لللائحة التنفيذية لتنظيمها يتيح المجال لمرونة كبيرة في معالجة هذه الأمور على النحو الذي يسمح بالتطوير اللازم بشأنها، إذا لزم الأمر، وعلى النحو الذي يوفر أحسن الظروف لهيكل المؤسسة والعاملين بها.

والأمانة العامة هي الجهاز التنفيذي للمؤسسة وينبغي أن تتكون من عدد كاف من الموظفين، بمن فيهم الخبراء والباحثون، ويعتبر موظفو الأمانة العامة مرتكزا رئيسيا لنجاح الأمانة العامة، وبالتالي المؤسسة، في أداء مهامها وتحقيق أهدافها، ومن ثم يلزم أن يتم تقييمهم، عند التعيين والترقية، على أساس أعلى مستويات المؤهلات والخبرة، وصفات النزاهة والحياد المطلوبة في أشخاص العاملين بالمؤسسة. ويلزم في هذا الشأن، أيضاً، أهمية تدريبهم وتطوير قدراتهم المهنية بشكل مستمر مع تأكيد أهمية عنصر الالتزام بخدمة قضايا حقوق الإنسان، وضرورة مراعاة أحسن الممارسات الخاصة بإدارة الموارد البشرية بما في ذلك قواعد الحفز والولاء

517 انظر الموقع الإلكتروني للمؤسسة، مرجع سابق، 2013/8/26.

للمؤسسة والتوثيق والمساءلة. ويمكن أن تستفيد المؤسسة، في هذا الشأن، بالتجارب المتاحة من واقع عمل الجهات الوطنية المعنية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات الأكاديمية والمهنية ذات الصلة بما في ذلك تجارب المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان.

وبالنظر إلى مركزية دور الأمانة العامة في تنفيذ أنشطة المؤسسة، وباعتبارها الواجهة التنفيذية للمؤسسة، فإنه تقع عليها مسؤولية ضخمة في التعريف الفعال بالمؤسسة وأنشطتها وكيفية الاستفادة من خدماتها واكتساب ثقة المتعاملين معها من أفراد ومؤسسات ومجتمع مدني بما في ذلك وسائل الإعلام المختلفة، وأن يكون ذلك على أساس من الشفافية والمصداقية والمهنية، كما أن تفاعل المؤسسة وأمانتها العامة، في هذا الشأن، مع الجهات المعنية في المنظمات الدولية والإقليمية، خاصة المفوضية السامية للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ومجلس التعاون لدول الخليج العربية والمؤسسات الوطنية في مملكة البحرين وخارجها سيكون له أثره في تأكيد وضعية المؤسسة وإثراء ممارساتها وعلاقاتها في مجال حقوق الإنسان.

وبطبيعة الحالة فإنه يتعين، في إطار ما نصت عليه المادة العشرون من القانون الخاص بإنشاء المؤسسة، أن يكون للمؤسسة الموارد المالية الكافية التي تمكنها من النهوض بأعبائها والمهام المسندة إليها على أفضل وجه، ومن المناسب أن تعمل المؤسسة، من ناحية، على أن تخصص لها الدولة، في الموازنة العامة، الاعتمادات المالية اللازمة، ومن ناحية أخرى، على تعظيم التبرعات والمعونات التطوعية التي يمكن للمؤسسة الحصول عليها، فمثل هذه التبرعات والمعونات تشكل مصدرا رئيسيا للإنفاق على أنشطة المؤسسة.

ويقع على الأمانة العامة مسؤولية أساسية في تحديد وإعداد قاعدة المعلومات

data base التي ستكون سندا رئيسيا لتنفيذ خطة وبرنامج عمل المؤسسة، ومصادر الحصول على المعلومات سواء بالتعاون مع الجهات المعنية، في الدولة، أو من خلال أبحاثها الخاصة. ويرتبط بالقاعدة المذكورة، في تقديري، أن يكون واضحا، للأمانة العامة الهياكل ومسئوليات الجهات المعنية فيما يتعلق بحقوق الإنسان وأنشطتها وتحديد أطر التعاون والتكافل مع هذه الجهات خاصة مع المؤسسات الوطنية المتخصصة، كالمجلس الأعلى للمرأة ومعهد البحرين للتنمية السياسية، والوزارات المعنية خاصة وزارة الخارجية والجهاز المركزي للمعلومات. وكذلك يقع على الأمانة العامة مسؤولية وضع خريطة طريق واضحة للتعاون مع المجتمع المدني، وطنيا ودوليا، وأيضا مع اللجنة التنسيقية الدولية للمؤسسات الوطنية والمفوضية السامية لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة.

وارتباطا بخطة وبرنامج عمل المؤسسة، فلعله من المناسب أن تنظر الأمانة العامة للمؤسسة في كيفية وإمكانية الاستفادة من كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية السامية لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة في إعداد مشروع لدعم أنشطة المؤسسة وتطوير عملها مستفيدة في ذلك من توصيات تقرير تقييم مشروع دعم وتنفيذ خطة العمل التي كانت قد وضعتها وزارة الخارجية، في مملكة البحرين، بشأن تقرير المملكة حول الاستعراض الدوري الشامل حيث أوصى التقرير بأن يكون هناك مشروع مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لبناء قدرات المؤسسة الوطنية أخذا في الاعتبار مبادئ باريس، وذلك لتطوير عمل المؤسسة والمساعدة على بناء التنظيم الهيكلي وتدريب الإدارة والتخطيط الاستراتيجي والترويج لحقوق الإنسان وحماية حقوق الإنسان وبحث الشكاوى ورصد التشريع وسياسات وممارسات حقوق الإنسان لتكون متفقة مع معايير حقوق الإنسان الوطنية والدولية⁵¹⁸.

518 انظر تقرير تقييم مشروع دعم خطة عمل البحرين حول تقرير المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان، مرجع سابق، فقرة (8) بند (5) (8، 5).

والواقع أن الأمانة العامة، منذ بدء عملها، قد قامت بأنشطة عديدة، وأحسب أن هذه الأنشطة تجيء في إطار برنامج محدد يستهدف التركيز في كل ما يخدم فاعلية المؤسسة في تحقيق أهدافها، وأشير، على سبيل المثال، إلى أن المؤسسة وقعت، في 2013/6/26، مذكرة تفاهم مع رابطة المحامين الدولية، ولقد أشار الأمين العام للمؤسسة، في هذا الشأن، إلى أن المؤسسة قد وقعت مذكرة التفاهم هذه بدعم من الاتحاد الأوروبي، وأن رابطة المحامين الدوليين بصدد إعداد مسودة عمل ستعرض على مجلس مفوضي المؤسسة للموافقة على ما يناسب المؤسسة منها، وإلى أن المؤسسة بصدد توقيع أربع مذكرات تفاهم أخرى مع المؤسسات الوطنية الإقليمية بالإضافة إلى أنه جار الاتفاق لتوقيع مذكرة تفاهم مع مركز نوتجهم لحقوق الإنسان بالتعاون مع السفارة البريطانية في المملكة، وأشار أيضا إلى أن المؤسسة قد حصلت على برنامج تدريبي متكامل لمدة عام من المنظمة العربية لحقوق الإنسان، وهي منظمة غير حكومية تملك خبرات عربية كبيرة في مجال حقوق الإنسان⁵¹⁹.

519 انظر جريدة الوسط، مملكة البحرين، 2013/6/27، ص 9، وجريدة أخبار الخليج، مملكة البحرين، 2013/6/29، ص 8.

المطلب الثالث

التقرير السنوي للمؤسسة

تنص المادة الواحدة والعشرون من القانون الخاص بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على أن «يضع مجلس المفوضين تقريراً سنوياً عن جهود المؤسسة وأنشطتها وسائر أعمالها، يتضمن قسماً يوضح مستوى التقدم الحاصل في وضع حقوق الإنسان في المملكة، وما يراه من اقتراحات وتوصيات في نطاق اختصاصاتها، ويحدد معوقات الأداء وما تم اعتماده من حلول لتفاديها ويرفع مجلس المفوضين تقريره إلى الملك ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس الشورى، كما يعرض تقريره أمام الرأي العام بالتوازي».

والواقع أن التقرير السنوي هو كشف حساب عن نشاط المؤسسة، وهو يعرض لأساسيات الأنشطة التي قامت بها المؤسسة في نطاق اختصاصاتها، سواء كان ذلك في إطار الرصد والشكاوى والمتابعة، أو في مجال كفالة الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبيئياً، في تقديري، هذه الأنشطة حول قضايا رئيسية، وعلى هذا الأساس أو في نطاق عرض هذه القضايا يعرض التقرير لمقترحات المؤسسة وتوصياتها بالنسبة إلى معالجة هذه القضايا، ويأتي أيضاً، في هذا السياق، التعرض لأي صعوبات ربما تكون قد اعترضت عمل المؤسسة سواء، على سبيل المثال، بالنسبة إلى الجهات الحكومية ومدى تعاونها مع المؤسسة، أو بالنسبة إلى محدودية الموارد المالية التي قد لا تساعد المؤسسة على تنفيذ الأنشطة التي ترى المؤسسة ضرورة القيام بها، أي أن التقرير يعرض، بإيجاز، للإنجازات وأوجه القصور والنظرة المستقبلية لكيفية دعم عمل المؤسسة وتطويرها.

وينبغي أن تكون لغة التقرير بسيطة، وعرضه للقضايا المطروحة فيه واضحة وبشكل

يصل إلى جميع القراء، المتخصص منهم وغير المتخصص، وذلك ليتسنى للجمهور الاستفادة منه والتفاعل معه حيث إن التقرير، بعد أن ترفعه المؤسسة إلى جلاله الملك والجهات المعنية الأخرى، سيشكل أرضية مناسبة للتفاعل والتشاور مع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمؤسسات الوطنية المتخصصة والمجتمع المدني والجمهور بشكل عام. ولا شك أن أي توجيهات ملكية بعد رفع التقرير إلى جلاله الملك، وردود فعل الجهات المعنية الأخرى، سيكون له تأثير إيجابي على مثل هذين التفاعل والتشاور وهو الأمر الذي يساعد على دعم عمل المؤسسة وتطويرها.

وفي تقديري أن أي تقييم لعمل المؤسسة، على أساس تقريرها السنوي، ينبغي، أن يراعي أنه لم يمض وقت طويل بعد على بدء نشاط المؤسسة وأنها ما زالت في بدايات عملها وأنها مع الوقت والممارسة والتجربة سوف تكون قادرة على تطوير أنشطتها كما ونوعاً على النحو الذي يخدم أهدافها.

ولاشك أن المؤسسة، مع الأخذ في الاعتبار خطة عملها وبرنامجهما وخصوصيتها، سوف تكون قادرة على الاستفادة من الممارسات الخاصة بإعداد التقارير الصادرة، على سبيل المثال، عن المفوضية السامية للأمم المتحدة، وتلك الصادرة عن مؤسسات وطنية أو منظمات غير حكومية. ونظرة على نماذج من هذه التقارير توضح الآتي:

- تتناول التقارير الصادرة عن المجلس القومي لحقوق الإنسان، في مصر، الموضوعات الرئيسية المتعلقة برصد مخالفات وشكاوى حقوق الإنسان في المجتمع، والسعي إلى تكريس مبدأ المواطنة وتطبيق ما يستوجبه، واحترام الكرامة الإنسانية للمواطن ومواجهة ممارسات التعذيب، ودعم وتعزيز الحقوق والحريات العامة للمواطنين، ودعم الحقوق السياسية وحفز المشاركة المجتمعية، ومعالجة أوضاع النقابات المهنية والجمعيات وإطلاق طاقات المجتمع الأهلي، وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفئات الأكثر احتياجاً، ودعم حق

المجتمع في التنمية والسلام الاجتماعي، وإيلاء الاهتمام الكافي بحقوق الإنسان الثقافية ونشر ثقافة حقوق الإنسان في المجتمع⁵²⁰.

- في تقرير سنوي لحقوق الإنسان في البحرين لعام 2003، تعرض الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان للإطار الدستوري والقانوني لحقوق الإنسان في المملكة، ومدى احترام حقوق الإنسان. وتعاطي مملكة البحرين مع المنظمات الإقليمية والدولية، وينتهي التقرير بخلاصة وتوصيات⁵²¹.

- وتعرض خطة عمل إدارة المفوضية السامية لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة عن عامي 2012-2013 للقضايا الاستراتيجية التي توليها المفوضية اهتمامها مثل منع التفرقة وسيادة القانون والمجتمع الديمقراطي، والعنف، ويتناول التقرير الوضع بالنسبة إلى الميزانية، ونشاط المفوضية على أرض الواقع⁵²².

والخلاصة أن التقرير السنوي يعكس نشاط المؤسسة، وتقييمها لما حقته من إنجازات، ورؤيتها للإطار المؤسسي والواقعي للجهود الرامية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وتوصياتها للارتقاء بأوضاع حقوق الإنسان في إطار الدستور والتشريعات والبرامج والسياسات الوطنية ذات الصلة والتزامات المملكة الدولية والإقليمية في مجال حقوق الإنسان.

وتجدر الإشارة إلى صدور التقرير السنوي الثاني للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لعام 2014 ولقد أشار التقرير، فيما أشار إليه إلى تطور الإطار القانوني للمؤسسة، ومدى امتثال أحكام القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة «لمبادئ باريس»، ونماذج من أنشطة المؤسسة في مجال تعزيز حقوق الإنسان ومنها

520 انظر المجلس القومي لحقوق الإنسان، ست سنوات من العمل معا، 2004-2010، مصر، يناير 2010.

521 انظر التقرير السنوي لحقوق الإنسان في البحرين لعام 2003، الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان.

522 انظر OHCHR Management plan, 2012-2013, working for results, UNITED NATIONS, Human Rights Office of the High Commissioner

تقديم مرئياتها حول عدد من التشريعات الوطنية لبيان مدى ملاءمتها مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والتزامات المملكة الدولية ذات الصلة وذلك بناء على طلب من مجلس النواب أو مجلس الشورى، ونماذج من دور المؤسسة في مجال حماية حقوق الإنسان ومنها كيفية تعاملها مع الشكاوى الخاصة بادعاءات لانتهاك حقوق الإنسان وأن المؤسسة تعاملت خلال عام 2014 مع عدد ثمان وثمانين شكوى، وأشار التقرير في الفصل الثالث من قضايا رئيسية ذات تأثير مباشر في حقوق الإنسان ومنها الجهود المبذولة في سبيل مكافحة الإتجار في البشر.

ولقد أشار التقرير، فيما أشار إليه، عند عرضه لتطور الإطار القانوني للمؤسسة، إلى جهود المؤسسة في إعداد مسودة مشروع قانونها، أخذه في الاعتبار ما تضمنته أحكام «مبادئ باريس» ذات الصلة، وإن هذه الجهود قد كللت بالنجاح بصدر القانون رقم (26) لسنة 2014 في 7 أغسطس 2014. ولقد عرضت هذه الدراسة بإيجاز للقانون المذكور وأوضح أن قد تم تعديل هذا القانون بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 الذي أكد، فيما أكد عليه، على استقلالية المؤسسة.

ولقد أشار التقرير المذكور أيضا، فيما أشار إليه، عند عرض التوصيات التي وردت في تقرير المؤسسة، وهي توصيات خاصة بالسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية (الحكومة)، والسلطة القضائية (المجلس الأعلى للقضاء)، إلى أن هذه التوصيات «... لم تتبوأ مكانها في التنفيذ والمتابعة من مختلف تلك السلطات» (وذلك) «... نظرا لكون التقرير قد صدر إبان إنتهاء المدة الدستورية للسلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب ومجلس الشورى بانتهاء الفصل التشريعي الثالث، ودعوة صاحب الجلالة الملك المفدى لإجراء الانتخابات التشريعية في الفصل الثاني من شهر نوفمبر من العام 2014 انتهت بانتخاب أعضاء مجلس النواب واستتبعه تعيين أعضاء مجلس الشورى إيذانا ببدء فصل تشريعي رابع وتشكيل حكومة (وزارة) جديدة،...»

خلاصة

يرتبط نجاح المؤسسة الوطنية في تحقيق أهدافها برؤية وأولويات واضحة يتحدد على أساسها خطة وبرنامج عمل المؤسسة في إطار زمني محدد.

وكلما تحددت خطة وبرنامج عمل المؤسسة على أسس واقعية تراعي التزامات البحرين في مجال حقوق الإنسان، والظروف التي تواجهها، وتراعي أيضا أن دور المؤسسة يتكامل مع دور مؤسسات الدولة والمؤسسات الوطنية المتخصصة والمجتمع المدني، كان ذلك أدعى إلى نجاح الخطة وبرنامج العمل.

وتقوم الأمانة العامة بدور رئيسي في تنفيذ أنشطة المؤسسة، بما في ذلك إجراء الاتصالات الوطنية والإقليمية والدولية ذات الصلة. ويستند نجاح الأمانة العامة في أداء المهام المطلوبة منها إلى وجود هيكل تنظيمي يسهل عمل المؤسسة بما فيها الأمانة العامة، وموارد بشرية مؤهلة وحريصة على تحقيق أهداف المؤسسة، وخطة واضحة وبرنامج أو برامج عمل محددة لأنشطة المؤسسة، وموارد مالية كافية لتأمين الموارد البشرية اللازمة لمساندة أنشطة المؤسسة وكذلك لتنفيذ الأنشطة.

وتعكس مصداقية المؤسسة في تنفيذ أنشطتها بشكل ملموس على جميع المتعاملين معها وفي إطار من الشفافية والمصارحة، ويعكس التقرير السنوي للمؤسسة بالإضافة إلى أي تقارير أخرى إنجازات المؤسسة والصعوبات والتحديات التي تواجهها والمقترحات المناسبة للتغلب عليها.

والمتوقع أن يكون التقرير السنوي المذكور الذي سترفعه المؤسسة سنويا إلى جلالته الملك المفدى والجهات المعنية أرضية مناسبة للنقاش على مستويات السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية والمجتمع المدني كافة وسوف يساهم هذا النقاش بلا شك في دعم وتطوير عمل المؤسسة.

وبطبيعة الحال فإن المجالات مفتوحة لتطوير عمل المؤسسة مستقبلاً في ضوء تجربتها العملية على أرض الواقع واحتياجاتها المستقبلية فيما يتعلق بتمكينها من الحصول على عضوية لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وتعظيم قدرات المؤسسة لأداء رسالتها بما في ذلك إمكانية أن تكون بيتاً للخبرة في مجال حقوق الإنسان. ويدعم من إمكانيات هذا التطوير الاحتفاء، على المستويات كافة، بإنشاء المؤسسة الوطنية وتأكيد أهمية دورها في مجال تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان، وحرص مملكة البحرين على مواصلة جهودها الوطنية في مجال حقوق الإنسان، ومبادرتها إلى الدعوة إلى إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان، وهي المبادرة التي تكللت بالنجاح، والتي من شأنها الارتقاء بأليات الحماية القضائية لحقوق الإنسان.

خاتمة وتوصيات

تتضافر الجهود الوطنية مع الجهود الدولية من أجل تشجيع احترام حماية حقوق الإنسان انطلاقاً من أهمية ذلك بالنسبة إلى رخاء المجتمعات الوطنية، من ناحية، وأمن وسلام العالم، من ناحية أخرى، ويرتبط ذلك بكون الإنسان هو هدف التنمية الشاملة ووسيلتها.

ورغم أهمية الضمانات الدولية، ومنها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وجهود الأمم المتحدة في هذا الشأن، فإن الضمانة الوطنية هي الأخطر والأكثر ضرورة حيث يتعين حماية الإنسان وكفالة رفاهيته في محيطه الوطني، أساساً، من خلال الدستور والتشريعات والبرامج والسياسات الوطنية التي تكفل حقوق الإنسان بما في ذلك التعريف بها وبوسائل الانتصاف المتاحة لاستخدامها حال الاعتداء عليها. ولقد جاء الاهتمام بإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان باعتبارها آلية وطنية إضافية تسهم في تعزيز الجهود الرامية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني، وتسهم، كذلك، في التواصل بين الجهود الوطنية وجهود المجتمع الدولي، المتمثل أساساً في الأمم المتحدة، في مجال حقوق الإنسان.

ولقد شجع المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي عقدته الأمم المتحدة في فيينا عام 1993، على إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مع مراعاة «مبادئ باريس» المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية معترفاً بأنه من حق كل دولة أن تختار الإطار الأنسب لاحتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني، وأكدت المبادئ المذكورة أن إقامة هذه المؤسسات تكون وفقاً للتشريع الوطني.

وتجاوب كثير من دول العالم مع الدعوة إلى إنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، باعتبارها كيانات ذات طبيعة خاصة فالحكومات تنشئها ولكنها تتمتع

بالاستقلالية عنها في أداء مهامها، وهي تمثل حلقة وصل بين جهود سلطات الدولة وبين المجتمع المدني، من ناحية، وبين المجتمع الوطني والمجتمع الدولي، من ناحية أخرى، لتتضافر الجهود الرامية لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان.

وفي إطار المشروع الإصلاحى، الذى أعلنه جلالة ملك مملكة البحرين، الذى يستهدف، فيما يستهدفه، تأكيد سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، وتجاوبا مع جهود الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، تم إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، في مملكة البحرين، ابتداءً، وذلك بمقتضى الأمر الملكى رقم (46) لسنة 2009 الذى تم تعديله بالأمر الملكى رقم (28) لسنة 2012، ثم صدر القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016.

ولقد أوضح القانون المنشئ للمؤسسة أن الهدف من المؤسسة هو تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان والإسهام في ضمانة ممارستها، وأعطى المؤسسة صلاحيات عديدة لتمكين من تحقيق الهدف من إنشائها، ونص على أن المؤسسة تمارس مهامها بحرية وحيادية واستقلالية تامة.

ويعكس إنشاء المؤسسة إرادة سياسية واضحة، على مستوى الدولة، لتأكيد الرغبة في تكثيف الجهود المتواصلة لتشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان في إطار ما نص عليه دستور المملكة وتشريعاتها من ضمان للحقوق والحريات، وما التزمت به المملكة دوليا بانضمامها إلى العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان خاصة في إطار الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ولقد انعكست الآفاق الرحبة لهذه الإرادة، أيضا، في مبادرة جلالة ملك مملكة البحرين بالدعوة لإنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان أخذاً في الاعتبار نماذج المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة المماثلة في الأمريكتين والمحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان. ولقد رحب القادة العرب

بهذه المبادرة وأقرت القمة العربية، في الدوحة،-قطر، في مارس 2013 إنشاء المحكمة، وانعقدت بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة إعتباراً من 2013/6/19، لجنة رفيعة المستوى من الخبراء القانونيين للدول الأعضاء في الجامعة إنتهت، بعد ست إجتماعات، من إعداد مشروع النظام الأساسي للمحكمة العربية لحقوق الإنسان، الذي أقره مجلس الجامعة على المستوى الوزاري في 2014/9/7، كما سبق لمجلس الجامعة العربية، أن أصدر في 2013/9/1، قراراً بأن تكون مملكة البحرين مقراً للمحكمة.

ولقد بدأت المؤسسة عملها، عملياً، في فبراير 2013، أي أن المؤسسة مازالت كياناً وليداً يتلمس طريقه لترسيخ وجوده وممارسة دوره الفعال في خدمة المجتمع البحريني، الإنسان والوطن، في اطار سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

وباشرت المؤسسة نشاطها بمؤشرات إيجابية منها انتظام عمل مجلس المفوضين بالمؤسسة، وتشكيل لجان المؤسسة الدائمة: لجنة الشكاوى والرصد والمتابعة، ولجنة الحقوق المدنية والسياسية، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعيين الأمين العام للمؤسسة، وبدء بناء الهياكل الأساسية للأمانة العامة من أفراد ونظم اتصالات، والقيام بأنشطة متعددة على مستوى التعريف بالمؤسسة، والتعاون مع جهات وطنية ودولية في مجالات متعددة، منها التدريب ونشر ثقافة حقوق الإنسان، والعمل على التعاون مع لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وكذلك التفاعل مع تطلعات الجميع إلى نجاح المؤسسة في أداء رسالتها.

وأحسب أن المؤسسة في سعيها إلى دعم وجودها وممارسة دورها، ستولى اهتماماً لخطة وبرنامج أو برامج عملها بحيث يكون ذلك في إطار واقعي متدرج يراعي، فيما يراعيه، أدوار السلطات المعنية في الدولة في مجال حقوق الإنسان ويتكامل معها، ونشاط المؤسسات الوطنية المتخصصة في مجال حقوق الإنسان ويستفيد

منه، وجهود المجتمع المدني ويتعاون معه. ومن شأن ذلك كله أن يكسب المؤسسة علاقات عمل إيجابية مع هذه الأطراف كافة الأمر الذي سينعكس على فاعلية المؤسسة ومصداقيتها وقدرتها على الإنجاز واكتساب ثقة وتعاون المتعاملين معها من الأفراد إلى الجهات الحكومية وغير الحكومية في الدولة.

واتساقا مع خلفية إنشاء المؤسسات الوطنية وطبيعتها فإنه من المتصور والمتوقع أن تنشئ المؤسسة علاقات وثيقة مع المؤسسات الوطنية الأخرى، خاصة تلك الموجودة في العالم العربي وآسيا، ومع لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية، وأن تستفيد في تطوير آلياتها وعملها، من أحسن الممارسات في تجارب المؤسسات الوطنية الأخرى. وبالمثل فإن التعاون مع الأمم المتحدة، بما فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، والجامعة العربية، ومجلس التعاون لدول الخليج العربية، ومنظمة التعاون الإسلامي، سيتيح الفرصة للمؤسسة في تأكيد دورها كشريك فاعل مع المنظمات الدولية والإقليمية والعقدية في مجال حقوق الإنسان وكبيت خبرة في هذا المجال.

ولا شك أن المؤسسة في أدائها مهامها ستكون على دراية تامة بأنه مع أهمية الإجراءات التشريعية لحماية حقوق الإنسان فإن الإجراءات غير التشريعية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية عليها معول كبير في تأمين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان، وفي مقدمة الإجراءات التي يجب إيلاؤها أهمية كافية التعريف بسبل الانتصاف المتاحة لضمان الحقوق المعترف بها بما في ذلك إمكانيات المساعدة القضائية في هذا الشأن، والإسهام في وضع خطة وطنية لحقوق الإنسان لتكون مؤشرا لوضع حقوق الإنسان في مملكة البحرين، ما هو قائم وما هو مبتغى، وما هي الإجراءات المختلفة المخطط لها لتنفيذ ما ورد بالخطة، بحيث يمكن قياس الجهود الوطنية في هذا الشأن، ومدى تطورها، وأن مثل هذا الإسهام

سيؤكد حرص المؤسسة على أداء المهام الموكلة إليها وقدرتها على ذلك. ونشير في هذا الصدد إلى تصريحات بعض المسؤولين بأن اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان تعكف على بلورة الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، وأن هذه الخطة تمثل خريطة طريق للعمل الحقوقي الرسمي⁵²³.

ومن حسن الطالع، وقد أوشكنا على الانتهاء من هذه الدراسة، أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين قد أعلنت في 10/12/2013 استراتيجية وخطة عملها للأعوام 2013-2016،⁵²⁴ ولا شك أن إعلان مثل هذه الاستراتيجية سوف يشكل أساساً مهماً لعمل المؤسسة، ومؤشراً مفيداً للمتعاملين معها، وسبيلاً رئيسياً لتقييم أدائها وتطوير هذا الأداء.

ومن حسن الطالع، أيضاً، أن مجلس الوزراء الموقر في جلسته التي عقدت في 29 ديسمبر 2013 في قصر الصخير برئاسة حضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك البلاد المفدى حفظه الله ورعاه وافق على مشروع قانون بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وقرر إحالته إلى السلطة التشريعية وفق الإجراءات الدستورية والقانونية. ولقد أصدرت المؤسسة بياناً، في التاريخ نفسه، أشادت فيه بهذه الموافقة. ولقد وافقت السلطة التشريعية على مشروع هذا القانون وصدق عليه وأصدره جلالته الملك في 24 يوليو⁵²⁵ 2014. ويؤكد هذا القانون إستقلالية المؤسسة ويدعم صلاحياتها وإختصاصاتها. و تصبح المؤسسة، على هذا النحو، منشأة بقانون، وبمقتضى هذا القانون تم إلغاء الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، المعدل بالأمر الملكي رقم

523 جريدة أخبار الخليج، مملكة البحرين، 2013/7/9، ص 10.

524 انظر المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، استراتيجية وخطة عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان للأعوام 2013-2016، أيضاً، تصريحات نائب رئيس المؤسسة والأمين العام بمناسبة إعلان استراتيجية وخطة عمل المؤسسة 11 ديسمبر 2013 <http://www.nihr.org.bh/mediacentre>

525 أنظر قانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية، ملحق العدد 2168 - الخميس 7 أغسطس 2014.

(28) لسنة 2012.

وأخيراً وليس آخراً، فإن عملية النهوض بأوضاع حقوق الإنسان هي عملية مستمرة تتطلب تضامناً الجهود الوطنية والدولية كافة. وتقديري، أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين هي فاعل رئيسي في هذه العملية، وهي قادرة بإذن الله على أن تبني على ما تحققت من إنجازات في مملكة البحرين في مجال حقوق الإنسان وأن تضيف إلى ذلك الكثير بفضل تفاعلها وتعاونها مع جميع الأطراف المعنية في العمل على الحفاظ على كرامة الإنسان وحماية حقوقه وكفالة أمن الوطن وازدهاره. ولقد أكدت المؤسسة هذا التوجه عندما أصدرت تقريرها السنوي الأول لعام 2013 حيث اوضحت في مقدمته عن أملها في «... أن يكون هذا التقرير أداة لتصحيح مسار واقع حقوق الإنسان في المملكة، على نحو يتوافق مع التزاماتها الدولية الناشئة عن تصديقها أو انضمامها إلى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، أو تلك المتولدة عن المراجعة الدورية الشاملة أمام مجلس حقوق الإنسان، وصولاً إلى أفضل الممارسات في مجال التمتع بمختلف الحقوق والحريات العامة، بلوغاً إلى جعل حقوق الإنسان نمط حياة».⁵²⁶

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين ولا حول ولا قوة إلا بالله العظيم

526 التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لعام 2013 - مملكة البحرين، ص 9. أنظر، أيضاً، بيان المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الخاص بالمؤتمر الصحفي الذي عقد بمقر المؤسسة في 8 سبتمبر 2014 لتدشين التقرير والمناقشة باللغة العربية على الرابط التالي:

http://www.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013.pdf

المراجع

أولاً : مؤلفات باللغة العربية :

- الدكتور ابراهيم علي بدوي الشيخ، نفاذ التزامات مصر الدولية في مجال حقوق الإنسان في النظام القانوني المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م.
- الدكتور أحمد خليفة، في المسألة الاجتماعية، دار المعارف، القاهرة، 1970.
- الدكتور أحمد فتحي سرور، الحماية الجنائية للحق في الحياة الخاصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- الأستاذ أحمد الريسوني، نظرية المقاصد عند الإمام الشاطبي، الدار العالمية للكتاب الإسلامي، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الرابعة، 1416هـ - 1995م.
- الدكتور الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، مصادره وتطبيقاته الوطنية والدولية، الطبعة الرابعة 2007، منشأة المعارف - الإسكندرية.
- الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- الدكتورة جلال علي العدوي، رمضان أبو السعود، محمد حسين قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996.
- الدكتور حامد سلطان، أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- الدكتور حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، يناير 1969.
- الدكتور حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.

- الدكتورة سعاد الشرفاوي، نسبية الحريات وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979.
- الدكتور سعيد جبر، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، نظرية القانون، دار النهضة، القاهرة، 1999، ص 25-33.
- الأستاذ سيف الدين عبدالفتاح إسماعيل (1992)، المجتمع المدني والدولة في الفكر والممارسة الاجتماعية المعاصرة، ندوة بيروت «المجتمع المدني في الوطن العربي» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
- الدكتور صبحي المحمصاني، أركان حقوق الإنسان، بحث مقارنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الحديثة، دار العلم، بيروت، 1979.
- الدكتور صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- الدكتور صلاح الدين عامر، مناهج التدريس وأساليبه في العالم العربي، دار العلم للملايين، بيروت، 1989، إعداد د. محمود شريف بسيوني وآخرين.
- الدكتور عبدالحى حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الحق وفقا للقانون الكويتي (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، القانون الخاص، 1970.
- الدكتور عبدالعزيز سرحان، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- الدكتور عبدالعزيز محمد سلمان، أصول الحريات العامة في مملكة البحرين، دراسة مقارنة بالدساتير العربية والفقهاء وأحكام القضاء، مركز البحرين للدراسات والبحوث، الطبعة الأولى 2008م.

- الدكتور عبد الغني محمود، التحفظ على المعاهدات الدولية في القانون الدولي العام والشريعة الإسلامية، القاهرة 1986.
- الدكتور عبد الرحيم محمد الكاشف، الرقابة الدولية على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- الدكتور عزت سعد السيد البرعي، حماية حقوق الإنسان في ظل التنظيم الدولي الإقليمي، القاهرة - 1985 م.
- الدكتور فتحي الدريني، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، دار البشير، الأردن - عمان، 1997.
- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985.
- الدكتور محمد المشهداني، والدكتور مروان محمد محروس المدرس، القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى 2009.
- الشيخ محمد الخضري، أصول الفقه، المكتبة التجارية الكبرى، مصر، 1969.
- الدكتور محمد الفاروق البنهان، نظام الحكم في الإسلام، دراسة تتضمن معالم النظام السياسي الإسلامي ومصادره والسلطات العامة فيه، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق و الشريعة، جامعة الكويت، عام 1974.
- الأستاذ محمد خلف الله أحمد، حقوق الإنسان في الإسلام، الأزهر، مجمع البحوث الإسلامية، المؤتمر السادس، حقوق الإنسان في الإسلام، ورعايته للقيم والمعاني الإنسانية، القاهرة - 1971.

- الدكتور محمد عمارة، الإسلام وحقوق الإنسان: ضرورات لا حقوق، عالم المعرفة، الكويت، 1985.
- الدكتورة مريم بنت حسن آل خليفة، والدكتور عبدالكريم علوان، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الأولى 2007.
- الدكتور محمود حمدي زقزوق، هموم الأمة الإسلامية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2001.
- الدكتور محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة - 1999.
- الدكتور محمود عاطف البنا، حدود الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980، سبتمبر - ديسمبر 1978.
- الأستاذ مصطفى قاسم، التعليم والمواطنة، واقع التربية المدنية في المدرسة المصرية، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، 2008.
- الدكتور مصطفى محمد الجمال، والدكتور حمدي عبدالرحمن، دروس في القانون، الدار المصرية للطباعة والنشر، بيروت، 1971.
- الدكتور نعيم عطيه، الفلسفة الدستورية للحرريات الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة - 1989.
- الدكتور هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان، الأردن، 2001.
- الدكتور يوسف قاسم، مبادئ الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة - 1981.

ثانياً : وثائق ومطبوعات وطنية :

- ميثاق العمل الوطني لدولة البحرين، أمر أميري رقم (17) لسنة 2001 بالتصديق على ميثاق العمل الوطني، 16 فبراير 2001.
- دستور مملكة البحرين المعدل، الصادر في 14 فبراير 2002.
- كلمة الشيخ عبدالله بن خالد آل خليفة، رئيس اللجنة الوطنية العليا لإعداد مشروع ميثاق العمل الوطني، عند تقديم مشروع الميثاق الذي أعدته اللجنة في 2000/12/23.
- قرار وزير العدل والشؤون الإسلامية رقم (6) لسنة 2001 بإعلان النتيجة العامة للإستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني، 15 فبراير 2001.
- الكلمة السامية التي وجهها سمو أمير دولة البحرين بعد إعلان نتيجة الاستفتاء على ميثاق العمل الوطني، 2001/2/16.
- كلمة جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة في افتتاح دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الثالث لمجلسي النواب والشورى، 2012/10/14.
- أمر ملكي رقم (46) لسنة 2009، في 10 نوفمبر 2009، بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.
- أمر ملكي رقم (28) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.
- أمر ملكي رقم (16) لسنة 2010 في 25 أبريل 2010، بتشكيل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

- أمر ملكي رقم (7) لسنة 2013، في 31 يناير 2013، بإعادة تشكيل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.
- حوار التوافق الوطني «نطلاقة تاريخية»، تقرير عن أعمال ونتائج الحوار الوطني، خليفة بن أحمد الظهراني، رئيس مجلس النواب، رئيس حوار التوافق الوطني، <http://www.nd.bh>
- مملكة البحرين، برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الثالث، 2011 - 2014، 21 ديسمبر 2010.
- أمر ملكي رقم (28) لسنة 2011 بإنشاء اللجنة الملكية المستقلة للتحقيق في الأحداث التي وقعت في مملكة البحرين خلال شهري فبراير ومارس 2011.
- تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، المنامة - مملكة البحرين - 10 ديسمبر 2011.
- تقرير متابعة توصيات تقصي الحقائق، تقرير المتابعة، نوفمبر 2012 (جهاز متابعة تنفيذ التوصيات - وزارة العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف - مملكة البحرين).
- أمر أميري رقم (44) لسنة 2001 بإنشاء المجلس الأعلى للمرأة، والأمر الملكي رقم (36) لسنة 2004 بشأن المجلس الأعلى للمرأة.
- المرسوم رقم (39) لسنة 2005 بإنشاء وتنظيم معهد البحرين للتنمية السياسية.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2012 بإنشاء اللجنة التنسيقية العليا لحقوق الإنسان الصادر في 14 أغسطس 2012.

- الخطة الوطنية لتنفيذ استراتيجية النهوض بالمرأة البحرينية، المجلس الأعلى للمرأة، مملكة البحرين، 2007.
- الخطة الوطنية لنهوض المرأة البحرينية، شراكة - تنافسية - استدامة - استقرار، 2013-2022، المجلس الأعلى للمرأة، الطبعة الأولى، 2013.
- المرأة البحرينية في عهد حمد، المجلس الأعلى للمرأة، طبعة 2010.
- القانون المدني، مملكة البحرين، دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى 2002.
- قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية، مملكة البحرين، دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى 2003.
- التعديلات الدستورية على دستور مملكة البحرين، الجريدة الرسمية، مملكة البحرين، ملحق العدد 3050 في 3 مايو 2012، السنة الرابعة والستون.
- القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.
- مرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 بتعديل القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.
- التقرير السنوي الأول للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، سنة 2013.
- التقرير السنوي الثاني للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، سنة 2014.

ثالثاً: تقارير وطنية لمملكة البحرين مقدمة إلى جهات دولية وإقليمية:

- تقرير مملكة البحرين الأول المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان العربية، جامعة الدول العربية، أغسطس 2012.
- التقرير الوطني الأول لمملكة البحرين الذي قدم إلى مجلس حقوق الإنسان في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان، A/HRC/WG.6/13/BHR/1 في 11 مارس 2008.
- التقرير الوطني الثاني المقدم من مملكة البحرين إلى مجلس حقوق الإنسان في إطار عملية المراجعة الدورية الشاملة. مستند جمعية عامة رقم A/HRC/WG.6/13/BHR/1 في 30 مارس 2012.
- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، البحرين، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية والعشرون، A/HRC/21/6 في 2012/7/6.

رابعاً: وثائق ومطبوعات أمم متحدة باللغة العربية:

- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 48/134 في 20 ديسمبر 1993 والمعنون «المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان» والمرفق به «المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية، الاختصاصات والمسئوليات».
- إعلان وبرنامج عمل فيينا، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، 14-25 يونيو 1993، مستند الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/CONF.157/23، في 12/7/1993.
- كلمة الأمين العام أمام مؤتمر فيينا العالمي لحقوق الإنسان (14-25 يونيو 1993).
- قرار الجمعية العامة رقم 251/60 بإنشاء مجلس حقوق الإنسان في 15 مارس 2006.
- قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 1/5، بناء مؤسسات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، 18 يونيو 2007 ومرفقه الخاص بالآلية الاستعراض الدوري الشامل، وقراره رقم 102/6 في 27 سبتمبر 2007 بشأن هذه الآلية، وبناء مؤسسات مجلس حقوق الإنسان.
- الإعلان المتعلق بحق ومسئولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 144/53 في 8 مارس 1999.
- إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2/55 في 8/9/2000.

- إعلان الحق في التنمية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 128/41 في 1986/12/4.
- إعلان مبادئ التعاون الثقافي الدولي، قرار المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في 4 نوفمبر 1966.
- كلمة وزير الدولة للشؤون الخارجية، مملكة البحرين، بمناسبة التوقيع على وثيقة المشروع الخاص بدعم النتائج والالتزامات الطوعية والتعهدات الخاصة بمملكة البحرين في المراجعة الدورية الشاملة، وزارة الخارجية، المنامة، مملكة البحرين، 2008/7/10.
- مملكة البحرين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دعم تطبيق خطة عمل تقرير مملكة البحرين حول الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان، ترجمة غير رسمية، وزارة الخارجية مملكة البحرين 2008/7/10.
- مملكة البحرين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة مشروع دعم تطبيق خطة عمل البحرين حول المراجعة الدورية الشاملة، تقرير تقييم المشروع، أبريل 2012، مسودة نهائية.
- تقرير تقييم مشروع دعم خطة عمل البحرين حول تقرير المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان.
- المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، صحيفة وقائع رقم 19، مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، جنيف، أغسطس 1993.
- تقرير ورشة العمل الثالثة الدولية بشأن المؤسسات الوطنية لتشجيع وحماية حقوق الإنسان، مستند المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم E/CN.4/1996/8 في 14 أغسطس 1995.

- أداء آليات حقوق الإنسان لعملها بفعالية، المؤسسات الوطنية والترتيبات الإقليمية، المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، تقرير الأمين العام، المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان، مستند المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم E/CN.4/2006/101 في 24 يناير 2006.
- التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقرير المفوضية السامية والأمين العام، تقرير الأمين العام عن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، مستند المجلس الاقتصادي والاجتماعي، A/HRC/7/69 في 14 يناير 2008.
- تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول، الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الملحق رقم 40 (A/50/40)، نيويورك.
- تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول، الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الملحق رقم 40 (A/55/40)، نيويورك، 2000.
- التثقيف في مجال حقوق الإنسان، ومعاهدات حقوق الإنسان، عقد الأمم المتحدة للتثقيف في مجال حقوق الإنسان (1995 - 2004)، العدد (2)، مكتب مفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 1999.
- تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003 (نحو إقامة مجتمع المعرفة)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية، 2003.

- تقرير التنمية الإنسانية العربي لعام 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2002.
- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، العدد رقم 12، مكتب الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005.
- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسئوليات، سلسلة التدريب المهني، التقيق رقم (1)، مكتب الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2002.
- مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، كتيب عن إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، العدد رقم (4) من سلسلة التدريب المهني، مركز حقوق الإنسان، جنيف، الأمم المتحدة، 1995.
- تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، جنيف، 2005.
- حقوق الإنسان، مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول (الجزء الأول)، صكوك عالمية، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2002.

خامسا : وثائق ومطبوعات أمم متحدة باللغة الإنجليزية :

- UNDP -OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, United Nations Development Programme, office of the High Commissioner for Human rights, New York, Geneva, December 2010.
- Assessing The Effectiveness of National Human Rights Institutions, Richard Carver and Alexey korotaev, october 2007.
- Capacity Assessment Manual for National Human rights Institutions, United Nations Development programme, Bangkok, Thailand, december2012.
- Common country assessment (CCA) and united nations development assistance framework (UNDAF) guidelines, united nations, april 1999.
- Manual of human rights reporting under six major international human rights instruments, united nations, Geneva, 1997.
- OHCHR management plan 2012 - 213, working for results, Human rights, United Nations, office of the High Commissioner, Geneva, Switzerland.

- Debating NGO accountability, jem bendel, united nations, new York and Geneva, 2006, Intergovernmental Negotiations and Decision making at the United Nations; a guide, United Nations, New York and Geneva, 2007.
- Fantu cheu, effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights.

- Birgit lindsnaes, lone lindholt, Kristine yigin(editors). National human rights institutions, articles and working papers, input to the discussions on the establishment and development of the function of national human rights institutions, the Danish center for human rights, Copenhagen, Denmark, 2000.
- IAN Brownlie, system of the nation state responsibility part I claredon press, Oxford,1933.
- James Fawcett, The international protection of human rights, (London: Heineman Education Books Ltd, 1967).
- M.N Shaw, international law, third edition, (Grotius publications, Cambridge, university press, 1991).
- Rosalyn Higgins, The development of the international law through the political organs of the united nations, (Oxford university press, London, 1963)
- Theo van Boven, general course on human rights, collected courses of the academy of European law, volume IV, book 2.1-106, (Kluwer international law, the Netherlands,1995).