	اللجان الوطنية لحقوق الإنسان ومكاتب الاشخاص الوسطاء (أمناء المظالم)/الوسطاء (أمناء المظالم) باعتبارهم آليات وطنية للوقاية بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT) للاتفاقية المناهضة للتعذيب يناير 2008

مقدّمة

ينص البروتوكول الاختياري (OPCAT) لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (OPCAT)، على نظام للزيارات المنتظمة لأماكن الاحتجاز من طرف خبراء مستقلين للوقاية الأفضل من التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

يعتمد هذا النظام على عمل اللجنة الفرعية للأمم المتحدة للوقاية من التعذيب (SPT)، والآلية الوقائية الوطنية سويًا في كل دولة([1])، وللدول الخيار في إنشاء مؤسسة جديدة للقيام بدور الآلية الوقائية الوطنية (NPM)، او تعيين مؤسسة/مؤسسات موجودة اذا كانت تلبي متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT).

رغم أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (NHRI) يمكن لها أن تساهم، بأشكال مختلفة، في الوقاية من التعذيب والأشكال الأخرى من المعاملة القاسية ([2])، لكنّ هذا المنشور يقف عند حدود المسائل التي تطرح تبرز عادةً عندما يتم اعتماد اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان أو الوسيط (أمين المظالم) للعمل بمثابة وقائية

[1]- تنص المادة 3 من البروتوكول الاختياري (OPCAT): "تنشئ أو تعين أو تستبقي كل دولة طرف هيئة واحدة للزيارات أو أكثر على المستوى المحلي لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة"

[2]- للمزيد من المعلومات بخصوص دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الوقاية من التعذيب، رجاء العودة إلى تصريحنا المبدئي بعنوان " دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الوقاية من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" المنشور من طرف جمعية الوقاية من التعذيب في 2005، انظر:
http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,190/Itemid,59/lang,en/.

وطنية (NPM) ([3]). إن هدف هذه الوثيقة، في الواقع، هو تشجيع صانعي القرار على التحقق في نظرة ثانية من مدى ملاءمة تعيين مؤسسات النفع العام القائمة كآليات وقائية وطنية .

يمكن للدول، بدايةً، أن تفترض ان تعيين لجنة وطنية قائمة لحقوق الإنسان أو الشخص الوسيط (أمين المظالم) ستكون طريقة ملائمة وغير مكلفة ، للوفاء بالتزاماتها، بإنشاء آلية وقائية وطنية (NPM) بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT). وهكذا، نادراً، ما تلبّي مثل هذه المؤسسات الموجودة جميع متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT). مع ذلك، وعندما تتحمل مثل هذه المؤسسات مسؤولية دور الآلية الوقائية الوطنية، هناك حاجة ، دائماً وفي الغالب، للقيام بتعديلات تشريعية، إعادة الهيكلة التنظيمية، وتأمين الموارد البشرية، اللوجستية والمالية الاضافية. علاوة على ذلك، يمكن في بعض الحالات ان يجعل مظاهر الهيكلية، العمل، او الوضع الشرعي لمؤسسة قائمة، غير مناسبة لتعيينها بمثابة وقائية وطنية (NPM)، سواء أدخلت هذه التغييرات أم لا.

بصفة عامة، يتمتع الاشخاص **الوسطاء (أمناء المظالم)** بوضعية مستقلة يضمنها دستور الدولة، ولديهم خبرة في التعامل مع مسائل تناسب سلوك الدولة تجاه بعض الأفراد بشكل خاص. يتمتع الوسطاء (أمناء المظالم)، في معظم الحالات، بصلاحيات واسعة جداً في موضوع الولاية، مع ان بعض الدول لديها واحد او اكثر من الوسطاء (أمناء المظالم) المتخصّصين. باستثناء بعض الحالات، يقوم بمهمة الوسيط (أمين المظالم) شخص واحد لديه السلطة التقريرية الحقيقية، رغم ان هناك معه/ معها، في معظم الحالات، هيئة من الموظفين لمساعدته. عادة، لا يملك الوسطاء (أمناء المظالم) سلطة إعطاء الأمر لصانعي القرار في الحكومة للقيام بأشياء معيّنة لمعالجة وضعٍ ما، ويعتمدون بدلا من ذلك على الإقناع، سواء في المنتديات الخاصة أو عن طريق إثارة انتباه الرأي العام في الحالات الخاصة لممارسة الضغط السياسي. عادة ما يكون الوسطاء (أمناء المظالم) وموظفيهم من اصحاب الخلفية القانونية، وتقتصر صلاحيتهم، في بعض الأحيان، على تقييم عدالة الاجراءات اكثر من تحديد صحّة او مدى ملاءمة تلك القرارات الجوهرية . هناك تقييد أحياناً لصلاحية بعض الوسطاء (أمناء المظالم) في اتخاذ القرارات بالإشارة والإحالة إلى المعايير الموجودة على المستوى الوطني فقط، وليس على المستوى الدولي، في حين ان تفويض تشريعات أخرى قد يشير صراحة الى المعاهدات والاتفاقيات الدولية فقط.

تتألف **اللجان الوطنية لحقوق الإنسان** عادة، من عدد كبير نسبياً من الأعضاء وتستفيد أحيانا، وليس دائما، من أساس دستوري متين. مرة أخرى، تميل هذه اللجان الى ان تكون واسعة في موضوع الولاية،

[3]- تستعمل الكثير من المؤسسات الموجودة تعبير الوسيط (أمين المظالم)" الذي يعتبر ترجمة إنجليزية للمصطلح السويدي الأصلي الذي يعني الوسيط (أمين المظالم). في الأنجليزية. يمكن أن يفهم الوسيط (أمين المظالم) " كما لو أنه يعين وسيطا ذكرا man]، لذلك نفضل عليه مصطلح الشخص الوسيط (أمين المظالم) ". في المناطق الأخرى يمكن للوسطاء أن يحملوا أسماء "المدافعون العامون" أو "محامو الشعب" أو "المدافعون عن المواطن" أو أسماء أخرى. بشكل عام، نستعمل مصطلح "الوسيط (أمين المظالم)" للتعبير عن كل المؤسسات بغض النظر عن تسمياتها الرسمية

رغم أن منظور حقوق الإنسان يتجه قليلا في العادة إلى تقييد نطاق الصلاحية قليلا بالمقارنة مع الوسطاء (أمناء المظالم). تختلف صلاحيات لجان حقوق الإنسان كثيرا تبعا لطبيعتها. في نهاية المطاف، هناك لجان مستقلة جدا وتتمتع بسلطات قضائية تقريبا للإعلان عن النتائج في الشكاوى الفردية ومسألة اتخاذ قرارات ملزمة للموظفين العموميين، ومن الجانب الآخر لنهاية المطاف، قد لا تكون اللجنة مستقلة بشكل خاص (بل قد تضمُّ في الواقع بعض ممثلي الوزارات الحكومية) وتخدم بدايةً او بشكل حصريٍّ كهيئة استشارية للحكومة. يمكن لأعضاء وهيئة الموظفين في اللجنة ان يكونوا من مشارب مختلفة، ولكن غالبا ما تبقى الخلفية القانونية هي الأكثر شيوعاً. يتم تحديد صلاحيات بعض اللجان الوطنية لحقوق الإنسان في تطبيق الحقوق الموجودة في القانون الوطني في حين يسمح للجان أخرى صراحةً بتطبيق المبادئ والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ان النظر في النقاط المشروحة أدناه في كل سياق وطني سوف يساعد في تسليط الضوء على الإجراءات القانونية الاضافية المحددة والموارد البشرية والمالية الضرورية، فعليا، للانسجام مع متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT). ان الدراسة المعمقة لهذه المسائل يمكن أن تكشف عن المشاكل التي يمكن أن تطرح على عمل أو ولاية مؤسسة موجودة أثناء تعيينها بمثابة وقائية وطنية (NPM). في بعض الحالات، يمكن لهذا الامر ان يؤدي الى الاعتراف بأن المؤسسة المتخصصة الجديدة هي أفضل حل لكي تنسجم الدولة مع البروتوكول الاختياري (OPCAT)؛ بينما في حالات أخرى، ستساعد على ضمان قيام المناقشات بين الحكومة والمجتمع المدني والمؤسسات الوطنية في تقييم حقيقي للآثار التشريعية والبشرية والمالية الناتجة عن تحويل مؤسسة وطنية موجودة إلى آلية وقائية وطنية (NPM) بموجب البروتوكول الاختياري (OPCAT).

ونظرا لعدد اللجان الوطنية لحقوق الإنسان الموجودة في العالم([4])، من غير الممكن، او المرغوب فيه لأهداف هذه الورقة، تقييم كل واحدة منها في ضوء متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT). إلا انه، وحتى كتابة هذه الأسطر، لم يتمَّ النظر إلا في هذه المؤسسات لحقوق الانسان (NHRI) فقط، سواء كانت على أبواب تعيينها رسمياً او بشكل محتمل، بمثابة وقائية وطنية (NPM).

[4]- يمكن الإطلاع على اللائحة المعتمدة من طرف اللجنة الدولية للتنسيق بين مؤسسات حماية والدفاع عن حقوق الإنسان على:
http://www.nhri.net/2007/List_Accredited_NIs_Nov_2007.pdf.

متطلبات الآلية الوقائية الوطنية بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT)

ينص البروتوكول الاختياري (OPCAT) على المتطلبات الدنيا للآليات الوقائية الوطنية (NPM) والتي شرحتها جمعية الوقاية من التعذيب بالتفصيل في الدليل لإنشاء وتعيين الآليات الوطنية الوقائية ([5]). إن المواصفات الاساسية، حتى الآن، المطلوبة لكي تكون الآلية الوقائية الوطنية فعالة، يمكن تلخيصها كالتالي:

- صلاحية القيام بزيارات وقائية؛
- الموارد لإنجاز برنامج كامل للزيارات؛
- الوصول إلى جميع أماكن الاحتجاز؛
- الوصول إلى جميع المعلومات ذات الصلة ؛
- الحق في القيام بمقابلات خاصة؛
- الاستقلالية؛
- الخبرة؛
- الحق في تقديم توصيات وتلقي جواب معلل؛
- الحق في نشر التقارير؛
- الامتيازات والحصانات الضرورية؛
- المصداقية.

تقوم هذه الورقة بدراسة لكل من هذه العناصر على التوالي، في السياق الخاص المحدد لمهام اللجان الوطنية لحقوق الإنسان والوسطاء (أمناء المظالم). ستتوضّح هذه المسائل بواسطة أمثلة من بلدان معينة قامت بتعيين اللجنة القائمة أو الوسيط (أمين المظالم) بمثابة وقائية وطنية (NPM)، أو يدرسون القيام بذلك. . للمزيد من المعلومات بخصوص الوضعية الحالية لإنشاء الآلية الوقائية الوطنية في كل دولة

[5]- الدليل متوفر على موقعنا:www.apt.ch. ولا يهتم هذا المطبوع إلا بالمسائل الخاصة ذات الصلة باللجان أو الوسطاء (أمناء المظالم) ذوي الاختصاص العام. ومع ذلك، فالعديد من المظاهر قد تم تحليلها في دليل الآلية الوقائية الوطنية وهو ما ينطبق أيضا على هذا النوع من المؤسسات. يجب أن يقرأ هذا المطبوع، إذن، بالرجوع إلى الدليل المقدم بشكل أكثر تفصيلا.

طرف وموقعة على البروتوكول الاختياري (OPCAT)، يمكن الرجوع إلى تقرير (APT) حول وضع الآليات الوقائية الوطنية من دولة الى دولة([6]).

1 - صلاحيةالقيام بزيارات وقائية

يقتضي البروتوكول الاختياري (OPCAT) أن يكون لكل آلية وقائية وطنية (NPM) الصلاحية والقدرة والأهلية للقيام ببرنامج زيارات منتظمة للتدقيق في كيفية معاملة الأشخاص المحرومين من الحرية وحمايتهم من التعذيب وكل أشكال المعاملة السيئة، بيد أن واقعة قيام مؤسسة موجودة بزيارات لأماكن الاحتجاز، بين الفينة والأخرى، لا يعني بالضرورة انها تقوم بنوع النشاط الذي يحدده البروتوكول الاختياري (OPCAT). لا يتبع كل نوع من الزيارة الى مكان الاحتجاز، مقاربة ونهج البروتوكول الاختياري (OPCAT): الوقاية من الخروقات المستقبلية لحقوق الإنسان، من خلال العرض المنتظم والمتكرر للمشاكل الموجودة والالتزام بمسار من الحوار المباشر مع السلطات الرسمية([7])، ولا يتمتع كل نوع من الزيارات، بالضمانات المنصوص عليها في البروتوكول الاختياري (OPCAT) كما أن كل المؤسسات التي تقوم بالزيارات لا تطبِّق دائما المنهجية المحددة في البروتوكول الاختياري (OPCAT)([8]).

يقيم البروتوكول الاختياري (OPCAT)، على سبيل المثال، تمييزا عميقا بين الزيارات المنتظمة إلى كل أماكن الاحتجاز، بقصد الوقاية من المعاملة السيئة الحالية المستمرة أو المستقبلية التي يمكن أن يتعرض لها أي شخص محتجز في المكان، المحتجزون في أماكن الاحتجاز من جهة، وبين الزيارات غير المألوفة التي يتم القيام بها الى أفراد خاصُّين بقصد التحقيق في المعاملة السيئة التي حدثت. من جهة أخرى. بالرغم من إمكانية حدوث تداخل بين هاتين الوظيفتين في الممارسة العملية، إلا أن الزيارات التي تحدث فقط بعد وقوع الامر للتحقيق في الحالات الفردية، لا يمكن لها ان تنجح في تحقيق التأثير الوقائي على نطاقٍ واسع الذي يقصده ويهدف اليه البروتوكول الاختياري (OPCAT).

يمكن أيضا التمييز بين الزيارات التي يكون هدفها الأول هو حماية المحتجزين من الاعتداء والذي يمكن لذلك ان يتطلب المرافعة بالوكالة عن المحتجزين (اي مقاربة ونهج لحقوق الإنسان) وبين الزيارات التي هي أساساً لأهداف أخرى (التفتيش العام، مراقبة الأداء المالي، تحقيقات تقصُّي الحقائق الجنائية او المحايدة كجزء من مسار تحكيمي، إلخ.).

---

[6]- انظر : www.apt.ch/npm

[7]- انظر التصدير والمواد 1 و4 و19 و22 من البروتوكول الاختياري (OPCAT)، وأيضا الفصل الثالث من دليل الآلية الوقائية الوطنية.

[8]- انظر المواد 18 و19 و21 و22 من البروتوكول الاختياري (OPCAT)، وكذلك الفصلين 6 و7 من دليل الآلية الوقائية الوطنية.

إن اللجان الوطنية لحقوق الإنسان يمكن أن يكون لها التجربة والخبرة الواسعة مع مقاربة ونهج مركّز على "حقوق الانسان" بالنسبة الى مختلف القضايا. من الممكن ان تكون بعض اللجان الوطنية لحقوق الانسان قد سبق لها ان قامت بزيارات لأماكن الاحتجاز. يمكن ايضاً لمكاتب الوسطاء (أمناء المظالم) أن تكون قد قامت بزيارات لأماكن الاحتجاز من اجل التحقيق في شكاوى رسمية أو غير رسمية تلقوها في مكاتبهم، او كجزءٍ من تركيزها على موضوع معيَّن في كل البلاد في سنةٍ معيَّنة.مع ذلك، ومع بعض الاستثناءات القليلة، فإن هذه المؤسسات لا تملك عادةً سجل في تاريخ الزيارات الوقائية المنظمة لمختلف أماكن الاحتجاز في البلاد.

تجدر الاشارة هنا الى أهمية التدقيق بعناية في التكرار، والهدف وطبيعة الزيارات التي تقوم بها اللجنة والوسيط (أمين المظالم) فعلياً. بالطبع، ان أي نوع من الزيارات يمكن ان يوفر للزائرين تآلفاً واستئناساً بالوضعية داخل أماكن الاحتجاز المغلقة. مع ذلك، إذا كانت الزيارات في السابق تفاعلية، غير متكررة، مركّزة على التحقيق في شكاوى فردية، أو لأهداف متنوعة، من الضروري، عموما، الخضوع لدورات تدريبية وتغييرات منهجية لتتمكن المؤسسة من فهم مبدأ الزيارات الوقائية والقدرة على القيام بها بشكل فعّال أيضا. وعلى سبيل المثال، إذا اعتادت هيئة ما البقاء في الاقسام الادارية وفي قاعة الاجتماعات في أماكن الاحتجاز، دون التجول في الأقسام التي تحوي الزنزانات ولا في الاماكن التي تجري فيها أنشطة المحتجزين، فلا يمكن لها أن تأمل في إنجاز المهام التي ينص عليها البروتوكول الاختياري (OPCAT) من دون تغييرات جوهرية في منهجيتها .

إذا كانت المؤسسة ستستمر في ممارسة وظائفها شبه القضائية أو مهام تقصّي الحقائق العامة المتعلقة بالشكاوى الفردية، إضافةً إلى مهامها الجديدة في إطلاق حوار بنّاء عبر الزيارات الوقائية بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT)، فقد يكون من الضروري إحداث بعض التعديلات الهيكلية الداخلية لضمان فهم المحتجزين وموظفي السجون معا لطبيعة أية مناقشات تحدث بينهم وبين موظفي اللجنة أو الوسيط (أمين المظالم). وإلا، قد يكون من الصعب إنشاء أو الاحتفاظ بعلاقة تعاونية بين الآلية الوقائية الوطنية (NPM) والمسؤولين في الحكومة والتي تعتمد عليها الزيارات بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT)، إذا كان تعرُّض هؤلاء المسؤولين للملاحقة او المحاكمة بواسطة الآلية الوقائية الوطنية (NPM) واردا. بطريقة مماثلة ، إذا كان متوقّعاً قيام هيئة الموظفين نفسها المسؤولة عن التحقيق في الشكاوى الفردية، بأداء مهام الآلية الوقائية الوطنية (NPM)، فإن هذا الامر قد يؤدي الى قدر كبير من الارتباك، أولاً وقبل كل شيىء للموظفين أنفسهم، الذين لن يكون واضحاً لهم إدراك الصفة التي يعملون فيها، كذلك الامر بالنسبة للجمهور بشكل عام. ايضاً، يمكن للأفراد أن يكونوا أكثر تردُّدا في التحدث بصراحة مع الآلية الوقائية الوطنية (NPM)، إذا كانوا يخشون من احتمال ان يتمّ الإفشاء عن هويتهم او

المعلومات التي قدموها في مرحلة لاحقة (كجزء من الملاحقة القضائية او الجلسات، على سبيل المثال). علاوة على ذلك، من جهة أخرى، فإن حجم العمل الكبير والحالة الملحّة الشكايات للشكاوى الفردية يمكن لها أن تطغى وتُفسِد قدرة المؤسسة في الاحتفاظ ببرنامج حيوي وشامل من الزيارات الوقائية. ينبغي موازنة هذه الاعتبارات كلها إضافة الى احتمال تعزيز مقدرة التوصيات في مؤسّسة ما عند الجمع بين مهام الآلية الوقائية الوطنية (NPM) ومهام المحقق العام او إصدار الحكم في الشكاوى. إن النهج او المقاربة المفوّضة الى مكاتب الوسطاء (أمناء المظالم)، ونطاق سلطتهم في تقديم التوصيات، تختلف من بلدٍ الى آخر. يحتاج البروتوكول الاختياري (OPCAT) الى تقارب الآلية الوقائية الوطنية (NPM) في عملها بهدف تحسين ظروف الاحتجاز وحماية الأشخاص بشكل عملي. لذلك، فإن المؤسسات التي تركز صلاحيتها، تقليديا، وبشكل أساسي، على نزاهة الإجراءات أكثر منها على ملاءمة النتائج الموضوعية قد لا تكون مجهزة بشكل جيد للمسائل الاساسية وتلك التي تحتاج الى خبرة تقنية في العمل الوقائي للآلية الوقائية الوطنية (NPM). إن المؤسسات التي درجت على القيام، تقليديا، بالنظر في إجراءات إدارية محدّدة ومدى ملاءمتها للقوانين الوطنية، أو لإجراء إداري سليم أو لمعايير النزاهة ([9]) قد تجد صعوبة في القيام بدور المرافعة او المناصرة بالوكالة عن المحتجزين، والتعليق على خيارات "سياسة" الحكومة أو مجلس النواب ، وإمكانية الاقتراح على السلطة التشريعية بأن تتجاوز، تعدّل او تلغي القوانين. يمكن ايضاً للمحتجزين والهيئة الإدارية في أماكن الاحتجاز ان ترى الأمر مربكاً في وجود مؤسسة لديها دور او نهج مؤكد من نوع أكثر قانونية تتبنّى الآن مقاربات مختلفة وتلعب أدوارا متنوعة بمقتضى البروتوكول الاختياري(OPCAT).

2 - الموارد لإنجاز برنامج كامل للزيارات

إن الموارد البشرية والمالية الاضافية ستكون مطلوبة دائماً حتى تتمكن اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ذات الهدف العام أو مكتب الوسيط (أمين المظالم) من إنجاز برنامج زيارات وقائية مركّز ومتكرّر بما يكفي لمواجهة متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT). إن الهيئة المكلفة بتغطية مجموعة كبيرة من الحقوق لجميع المواطنين في بلد واحد، قد تواجه ضغوطاً في الموازنة تحدُّ من قدرتها على القيام بما قد يكون برنامجاً مكثف الموارد من الزيارات الميدانية الى جميع أماكن الاحتجاز في البلاد. إضافة إلى أن

[9]- على سبيل المثال، فالوسيط (أمين المظالم) الدانماركي "مكلف بالسهر على عدم مخالفة الإدارة العمومية للقانون الدانماركي، خصوصا القانون الإداري العمومي. إن الأمر يتعلق بهيئة لمراقبة المشروعية...". انظر تقرير مركز إعادة تأهيل ضحايا التعذيب:
Rehabilitation and Research Centre for Torture Victims (RCT), *Alternative Report to the Committee against Torture* (mai 2007), p. 20,

الموجود على:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/RCT-Alternative_report.pdf.

مثل هذا البرنامج يمكن أن يستهلك كل الموارد المادية (مراكز الشرطة هي مثال نموذجي- مجال حيوي حاسم لأي آلية وقائية وطنية (NPM) رغم انها وفي أغلب البلدان تكون متفرّقة جغرافياً وكثيرة العدد).

لا يكفي أن تعيِّن الحكومة ببساطةٍ هيئة ما ثم تتوقع أن تجد هذه الأخيرة الموارد الضرورية للقيام بالمهام التي ينص عليها البروتوكول الاختياري (OPCAT) في إطار ميزانية قائمة. إذ يطلب البروتوكول الاختياري (OPCAT) تحديداً من كل دولة طرف بأن: « تتعهد الدول الأطراف بتوفير الموارد اللازمة لأداء الآليات الوقائية الوطنية مهامها.»([10]).

هناك المزيد من التفاصيل بخصوص كيفية تقدير هذه الحاجات في مطبوعة جمعية الوقاية من التعذيب (APT) "الدليل لإنشاء وتعيين الآليات الوطنية الوقائية"، غير أننا، أوردنا في هذه المطبوعة عدداً من الملاحظات العامة المختلفة ذات الصلة الخاصة باللجان الوطنية لحقوق الانسان الموجودة ومكاتب الوسطاء (أمناء المظالم):

- إن الهيئة التي لم تقم في الماضي أبداً او نادراً بزيارات ميدانية على قاعدة متكررة تشمل المناطق الريفية في البلاد، ستبقى دائما في حاجة إلى المزيد من الموارد المادية واللوجيستية لأداء مهامها بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT).

- إن الهيئة التي لم تطلب المشورة المستمرة بشكل نموذجي من الكفاءات الطبية او النفسية المهنية ستكون في حاجة لمصادر مالية وبشرية إضافية للحصول على مثل هذه الخبرات .

- إن الهيئة التي اعتادت القيام بزيارات لنمط واحد من أماكن الاحتجاز (السجون مثلا) ستكون في حاجة منتظمة إلى موارد متزايدة إذا كانت ستغطي من الآن فصاعداً جميع أماكن الاحتجاز بمختلف أنواعها (مراكز الشرطة، مؤسسات الطب النفسي، مراكز الاحتجاز العسكرية..) كما يتطلب ذلك البروتوكول الاختياري (OPCAT).

- إن الهيئة التي لم يسبق لها أن قدمت برنامجا شاملاً للزيارات الوقائية، ستحتاج ، في العادة، إلى تدريب إضافي في أول الأمر حول كيفية التخطيط لتنفيذ برنامج فعّال كما القيام بالزيارات على حدٍّ سواء. سيعتمد هذا الأمر عامّة على تمويل إضافي في السنوات الاولى من عملها. بالإضافة إلى ذلك، فإن المؤسسات التي سبق لها وأن قامت بعملها حصريا في إطار وطني قد تحتاج الى تدريب إضافي على القانون الوطني والإطار القانوني الدولي الذي يحكم موضوع التعذيب والمعاملات السيئة ([11]).

[10]- انظر المادة 18 (3) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).
[11]- انظر المادة 19 (ب) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

- يحق للآليات الوقائية الوطنية (وعلى الحكومة أن تشجعها على ذلك) أن تكون على علاقة مباشرة وسرية مع اللجنة الفرعية للحماية من التعذيب التابعة للأمم المتحدة (SPT)، عندما تكون في جنيف وأيضا خلال القيام بزيارتها على حدٍّ سواء، ويمكن أن يتطلب هذا الأمر موارد إضافية ([12]).

وفي هذا إلى الصدد، يحب التأكيد ايضاً على أن شرط طلب البرتوكول الاختياري (OPCAT) من الآليات الوقائية الوطنية (NPM) أن تكون قادرة على العمل بشكل مستقل([13]) يعني انها لا يجب ان تكون معتمدة على الحكومة في تأمين النقل لها في اي زيارة (لأن هذا يعطي الحكومة فرصة كبيرة التوقيت، الاماكن ودرجة الملاحظة في زيارات معينة) كما لا يمكن لها ان تبقى معتمدة على الحكومة في تأمين الخبرة المهنية من اشخاص سبق وان قامت الحكومة بتوظيفهم لأغراض أخرى ([14]).

تعترف الأداة التي تعيِّن الهيئة المدافعة عن السكان في كوستاريكا (الوسيط) او (أمين المظالم) بمثابة وقائية وطنية (NPM) صراحة بأن موارد إضافية ستكون ضرورية إذا ما أرادت الهيئة المدافعة عن السكان التوافق مع متطلبات البرتوكول الاختياري([15]).

في إستونيا، رغم أن المستشار في العدل (الوسيط (أمين المظالم) والآلية الوقائية الوطنية الاستونية يتمتعان بالكثير من السلطات القانونية التي يطلبها البروتوكول الاختياري (OPCAT)،لا يزال هناك قلق بشأن مسألة الموارد. أعربت اللجنة الفرعية ضد التعذيب للأمم المتحدة، بعد التقرير الدوري الرابع لدولة أستونيا في شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2007، عن تحفظات تتعلق بقدرة المستشار في العدل على القيام بمهمته بمثابة وقائية وطنية (NPM) وعلى التحقيق في جميع الشكاوى المتعلقة بانتهاك أحكام الاتفاقية، وأوصت بأن تقوم الدولة بتزويده بما يكفي من الموارد المناسبة ([16]) .

ان المفوض البولندي لحماية الحقوق المدنية (الوسيط (أمين المظالم) الذي عيِّن أيضا بمثابة وقائية وطنية (NPM) هو مؤسسة كبيرة لها صلاحيات واسعة وموارد هامَّة وكبيرة للقيام بمجموع عملها. مع ذلك، فإن الوحدة التنفيذية للقانون الجنائي المكلفة حالياً بتنفيذ البروتوكول الاختياري (OPCAT)، والتي تتألف من حوالي ثمانية موظفين؛ أربعة أو خمسة منهم فقط يقومون بزيارات الى أماكن الاحتجاز، ويظهر أن هذا الامرلا يمثل أية زيادة في الموارد السابقة عن البروتوكول الاختياري (OPCAT) لكي تتمكن الوحدة من

---

[12]- انظر المادة 12(ج) والمادة 20(و) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

[13]- انظر المادة 18 (1) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

[14]- للمزيد من التفاصيل بخصوص استقلاليتها المالية، انظر الصفحتين 49-50 من منشور جمعية الوقاية من التعذيب:
Guide to Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms.

[15]- المرسوم الرئاسي رقم: 33568-RE-MSP-G-J المنشور في 19 فبراير 2007، انظر:
http://www.apt.ch/npm/americas/CostaRica1.pdf.

[16]- وثيقة الأمم المتحدة: CAT/C/EST/CO/4 (22 دجنبر 2007) فقرة11.

القيام بمهامها الجديدة. من غير الواضح كيف يمكن لمثل هذا العدد القليل من الناس أن يقوم، جسدياً بزيارة كل أماكن الاحتجاز بشكل منتظم في بلد يبلغ عدد سكانه حوالي 39 مليون نسمة.

كانت هناك ايضاً، في الاصل، مخاوف من قدرة المناصرين البرلمانيين في مولدوفيا (الوسطاء (أمناء المظالم) على العمل بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) فعّالة نظراً إلى الموارد البشرية والمالية المحدودة التي خصّصتها لهم الحكومة. يتقاسم المدافعون البرلمانيون الثلاثة (الوسطاء (أمناء المظالم) سلطة متكافئة ومتساوية داخل مركز حقوق الإنسان. يبدو ان هذا العجز قد تمّت معالجته، الى حدٍّ ما، عن طريق إنشاء هيئة مراقبة، اي ما يسمّى بالمجلس الاستشاري الذي يضمّ 12 شخصا سيكون عليهم التعاون مع المناصرين البرلمانيين المولدوفيّين باعتبارهم الآلية الوقائية الوطنية (NPM) للبلاد. مع ذلك، يبقى الانتظار لمعرفة ما هي الموارد المالية الاضافية التي ستعطى الى الآلية الوقائية الوطنية بمجملها، والتي بدونها لن تكون الآلية قادرة على العمل بشكل فعال.

أما الحكومة المكسيكية، فقد اختارت تعيين اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بمثابة الآلية الوقائية الوطنية، إذ تشكلت وحدة الآلية الوقائية الوطنية بشكل مستقل، وتتكون من13 عضوا ولكن هذا العدد يظل غير كاف لإنجاز زيارات منتظمة لكل أماكن الاحتجاز في هذا البلد الذي يفوق عدد سكانه 100 مليون نسمة([17]).

إن مثل هذه الهواجس تخالج اللجنة الأوربية للوقاية من التعذيب (CPT) التي تمارس صلاحياتها في إطار الاتفاقية الأوربية للوقاية من التعذيب. ففي تقريرها عن زيارتها للدانمارك سنة 2002، مثلا، وجدت انه «نظرا للصلاحيات الواسعة المفوّضة للوسيط وللموارد الموضوعة تحت تصرفه، لا يمكن فعلياً توقّع قيام (الوسيط) بالرصد المنتظم لمراكز الشرطة الذي دعت اليه اللجنة الأوربية للوقاية من التعذيب»([18]).

3 - نطاق أماكن الزيارات

ينص البروتوكول الاختياري (OPCAT) على أن كل آلية وقائية وطنية يمكنها الوصول الى اي مكان تختاره من أماكن الاحتجاز للزيارة، وجميع أقسام هذه الأماكن. من الممكن أن يكون هناك قيود على نطاق الاماكن التي تستطيع زيارتها ولكن يجب إزالتها إذا كانت تريد أن تعمل بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT). ان المؤسسة التي لا تملك حقًا صريحاً بزيارة أماكن الاحتجاز التي تختارها لا يمكن تصنيفها بمثابة آلية وقائية فعّالة بالمعنى الذي يحدده البروتوكول الاختياري (OPCAT). يمكن أن يكون هذا الأمر إشكالا حقيقيا خاصّة في بعض الدول الفيدرالية، حيث

[17]- رغم أن اللجنة تؤكد أنها ستشتغل أيضا مع لجان حقوق الإنسان على مستوى الولايات الفيدرالية بواسطة بروتوكولات اتفاقات، فإنها تبين أنها في حل عن تفويض وظائفها، لأنها تمثل الآلية الوقائية الوطنية الواحدة والوحيدة المعينة.

[18]- انظر التقرير المقدم إلى حكومة الدانمارك حول الزيارة المنجزة من طرف اللجنة الفرعية الأوربية للحماية من التعذيب، من 28 يناير إلى 4 فبراير 2002:

http://www.cpt.coe.int/documents/dnk/2002-18-inf-eng.htm .

يمكن أن تكون أماكن الاحتجاز من اختصاص السلطات الفدرالية والاقليمية على حدٍّ سواء. في مثل هذه الحالات، فإن مؤسسة حقوق الإنسان المنشأة على الصعيد الفدرالي، قد لا تكون لها السلطة لزيارة بعض الفئات من المؤسسات المقفلة الخاصة التي ليست من اختصاص الحكومة المركزية.

في الجمهورية التشيكية، تشكل التعديلات التي أدخلت على القانون الذي يُمكّن المدافع العام عن الحقوق (الوسيط (أمين المظالم) من العمل بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) وتؤمن مثالا عمليا لنطاقٍ واسع من إمكانية الوصول :

1. (3) يزور المدافع، بانتظام، الأماكن التي يوجد أو يمكن أن يوجد فيها أشخاص تكون حريتهم مقيدة من السلطات العامة، أو نظرا لحاجتهم إلى العناية التي يتلقوها، وتعزيز الحماية لهؤلاء الأشخاص من التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو غيرها من سوء المعاملة .

(4) تبعا للمادة 3، فإن صلاحيات المدافع تنطبق على:

1- المرافق المكلفة بالاحتجاز، السجن، العناية الوقائية أو المؤسساتية والعلاج الوقائي؛

2- الأماكن الأخرى التي يوجد أو يمكن أن يوجد فيها أشخاص تكون حريتهم مقيدة من طرف السلطات العامة، خصوصا في زنزانات الشرطة ومراكز احتجاز الأجانب ومرافق اللجوء؛

3- الأماكن التي يوجد أو يمكن أن يوجد فيها أشخاص تكون حريتهم مقيدة نتيجة الاعتماد على الرعاية المقدّمة، خاصة مؤسّسات الرعاية الاجتماعية والمرافق الاخرى التي تؤمن رعاية مماثلة، المرافق الطبية والمرافق التي تؤمن الرعاية الاجتماعية/القانونية للأطفال ...([19]).

في مولدوفيا، اعترف البرلمان بأن النطاق الحالي للوصول الى أماكن الاحتجاز الخاص بالمناصرين البرلمانيين (الوسطاء (أمناء المظالم) لا يكفي لتلبية متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT)، ولهذا توسعت كثيراً لائحة الأماكن المفتوحة للزيارة في التعديلات التشريعية التي عينت الوسطاء (أمناء المظالم) بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) ([20]).

كانت أماكن الاحتجاز التي يُسمَح فيها صراحة للهيئة المدافعة عن حقوق الناس في كوستاريكا بزيارتها محصورة بتلك التي تقع تحت سلطة وزارة العدل ووزارة الأمن العام والداخلية والشرطة. ان هذا

[19]- انظر القانون التشيكي حول المدافع العمومي عن الحقوق (.Coll 349/1999) المصادق عليه ب Coll 381/2005 المعدل والداخل إلى حيز النفاذ في فاتح يناير 2006 المادة1(2) و(3) و(4). انظر أيضا المادة 15(1) والمادة 21أ، انظر:
http://www.ochrance.cz/en/ombudsman/zakon.php.

[20]- انظر تعديلات المادة 24 التي تتضمن القانون المتعلق بتغييرات وتتميمات القانون رقم 1349-XIII بتاريخ 17 أكتوبر 1997 حول المحامين البرلمانيين رقم 200-XVI du 26.07.2007، الجريدة الرسمية رقم: 136-140/581 du 31.08.2007، متوفرة على الموقع:
http://www.apt.ch/npm/eca/Moldova2.pdf.

التعريف محدود أكثر من نصٌ البروتوكول الاختياري (OPCAT) وأيضا من التشريع العام والممارسة الحالية للهيئة المدافعة عن حقوق الناس. هذه واحدة من التناقضات الظاهرة، والتي يجب أن تحل عندما يتم التعديل النهائي للتشريع كما ينص على ذلك المرسوم "المؤقت" للتعيين([21]).

يمكن أن تظهر بعض الثغرات عند المقارنة الدقيقة بين الصلاحيات الحالية القائمة التي تسمح بزيارة بعض أماكن الاحتجاز وبين إمكانية الوصول المطلوبة بموجب البروتوكول الاختياري (OPCAT). عيٌنت المالديف لجنة حقوق الانسان لديها، في نهاية العام 2007، بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) وينصٌ تشريعها الذي تمٌت صياغته منذ العام 2006، على أنه « يمكن لأعضاء اللجنة أو الأشخاص الذين تعينهم اللجنة وهم برفقة الاعضاء أن يفتشوا اي أماكن يحتجز فيها أشخاص بناءً على قرار من السلطة القضائية أو بناءً على حكم قضائي»([22]). مع ذلك، فإن الأماكن ذات الأولوية، التي يجب أن تكون موضوع الزيارات لها حسب البروتوكول الاختياري (OPCAT) هي الأماكن التي يمكن أن يحتجز فيها الأشخاص مؤقتا قبل أن يمثلوا أمام المحكمة، بما فيها، لكن دون ان تقتصر عليها، مراكز الشرطة. إن عدم الوضوح في التشريع القائم بخصوص مثل هذه الأماكن يشكل لذلك ثغرة كبيرة لا يمكن تصحيحها إلا بتعديل هذا القانون.

4 - الوصول إلى المعلومات

يتطلب البروتوكول الاختياري (OPCAT) أن تصل الآلية الوقائية الوطنية إلى كل المعلومات المتعلقة بعدد الأشخاص المحرومين من الحرية، عدد أماكن الاحتجاز وموقعها الجغرافي، وكل المعلومات ذات الصلة بمعاملة مثل هؤلاء الأشخاص وظروف احتجازهم. تتمتع اللجان الوطنية لحقوق الإنسان والوسطاء (أمناء المظالم) عموما، لكن ليس دائما، بمثل هذا الحق في الوصول إلى المعلومات، وإذا كانت هذه السلطات تخولهم الحق في إجراء تحقيقات بعد وقوع الحادثة، فهي تحتاج لأن يشمل تطبيقها صراحة الزيارات الوقائية (التي لا تعتمد على تلقي اي شكوى خاصة من مكان الاحتجاز)([23]).

في نيوزيلاندا، يعتبر التشريع، الذي يسمح بتعيين المؤسسات الموجودة بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، مثالا على ذلك حيث تمٌ وضع التشريع الجديد لضمان حصول اي آلية وقائية وطنية مستقبلاً على حق واسع وكبير بالاتصال؛ رغم أن بعض المؤسسات تتمتع حالياً بسلطات متنوعة في هذا المجال، كان من

[21]- الهامش 15 أعلاه.

[22]- مالديفيا، قانون لجنة حقوق الإنسان، رقم 6/2006: ، المادة 21 (ج)، متوفر على الموقع:
http://www.hrcm.org.mv/downloads/HRCM%20Act%20English%20translation.pdf.

[23]- على سبيل المثال، يمنح القانون الخاص بلجنة حقوق الإنسان في مالديفيا مثل هذه السلطات للتمكن من التحقيق في الشكايات (المادة 22)، لكنه لا يطبقها بوضوح على الزيارات الوقائية برسم المادة 21 (ج).

الضروري اعتماد قانون جديد لإلغاء أي ثغرات محتملة بالنسبة الى الصلاحيات الجديدة لهذه المؤسسات بموجب البروتوكول الاختياري (OPCAT) ([24]).

5 - المقابلات الخاصة

يعطي البروتوكول الاختياري (OPCAT) للآلية الوقائية الوطنية الحق في اختيار اي شخص تريد التكلم معه، والحق في إجراء مثل هذه المقابلات على انفراد دون شهود وبحضور مترجم إذا ارتأت ذلك([25]). إن هذا الأمر هو من بين الصلاحيات الحاسمة الأكثر أهمية والتي يجب أن تتمع بها الآلية الوقائية الوطنية للعمل بفعالية. فعلا، اذا لم يُؤمَن الحقُّ في المقابلات على انفراد، فإن الآلية الوقائية الوطنية يمكن في الواقع أن تعرِّض المحتجز إلى أخطار متزايدة بالتعذيب أو المعاملة القاسية، أوتسهِّل، عن غير قصد، التستُّر او التغطية على الدولة، وذلك لأن سؤال المحتجزين عن العنف بحضور السلطات التي تحتجزهم يضعهم في مواجهة معضلة مستحيلة: ان التحدث للزائر عن التعسف والاعتداء الذي تعرِّضوا له قد يضعهم في خطر التعرِّض للمزيد من ذلك، وإذا لم يتحدثوا عنه فإن ذلك يسمح للحكومة بإنكار حدوث أي اعتداء او تعسُّف. يتمتع العديد من لجان حقوق الإنسان ومكاتب الوسطاء (أمناء المظالم) بالسلطة لإجراء مقابلات خاصة وعلى انفراد سواء بواسطة القانون او في الممارسة. مع ذلك، فإن المؤسسات التي لا تملك هذه السلطة تكون عاجزة بشكل اساسي عن العمل بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، وبالتالي لا يمكن تصنيفها بمثابة الآلية الوقائية الوطنية الفعالة بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT) ما لم يرد نصٌ واضح وصريح عن هذه السلطة في القانون([26]).

من المهم أن يتضمن هذا الحق القدرة العملية في أن تختار الآلية الوقائية الوطنية، المكان الذي ستجري فيه المقابلات([27]). يسمح هذا الامر للآلية بتجنب تنصُّت السلطات، واختيار المكان الذي يمكن للمحتجزين أن يشعروا فيه بالراحة في الكلام حيث لا يمكن، في ذهن هؤلاء، الخلط بين الآلية الوقائية الوطنية والسلطات المشرفة على مكان الاحتجاز. يجب على الآليات الوقائية الوطنية، إذن، أن تتجنب استعمال مكتب آمر السجن أو الأماكن الاخرى المماثلة لمقابلة المحتجزين. ان مذكرة التفاهم الوزارية المكسيكية التي عيِّنت اللجنة المكسيكية لحقوق الإنسان بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، يطلب منها أن تكون

---

[24]- انظر المادة 28 من القانون المتعلق بجرائم التعذيب لسنة 1989 كما تم تعديله.

[25]- المادة 20 (د) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

[26]- حاليا، على سبيل المثال، فإن المرسوم الرئاسي الصادر في مارس 2006 الذي ينشىء لجنة حقوق الإنسان في مالي، لا ينص على الحق في مقابلة المعتقلين في جلسات خاصة وعلى انفراد. علما أن الأمر يتعلق بأحد الأشياء التي يجب أن تسطر في التشريع لكي تنسجم المؤسسة مع مقتضيات البروتوكول الاختياري (OPCAT). مثال آخر هو المتعلق بالتشريع الذي ينشىء لجنة حقوق الإنسان في مالديفيا (القانون رقم) والذي يتسم بنوع من الغموض بخصوص هذه النقطة: إذ أن سلطته في القيام بـ"تحريات" ذات طبيعة "مغلقة" التي لا تنطبق، صراحة، على الزيارات الوقائية تعتبر أحد الثغرات التي يجب أن تسد بتعديل التشريع. وكمثال على الآلية الوقائية الوطنية التي لم تعين بعد، والتي تتمتع بنفس السلطة هي البروفيدوريا لحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية. انظر قانون 2004، المادة 28(و)، على الموقع:
http://www.asiapacificforum.net/members/apfmember-categories/full-members/timor-leste/downloads/legal-framework/Law-2004-

[27]- انظر منشور جمعية الوقاية من التعذيب: زيارة أماكن الاحتجاز: دليل عملي، ص: 80.

مصحوبة بعدد من موظفي مكان الاحتجاز أثناء التفتيش العام للمؤسسة، بالإضافة إلى أن موظفي المكان، وليست الآلية الوقائية الوطنية، هم الذين يقررون أين ستجري اي مقابلات خاصة وعلى انفراد. إن مثل هذه القيود لا تتفق مع العمل الفعال للآلية الوقائية الوطنية.

من المهم أيضا أن يثق كل شخص يقدم معلومات للآلية بأنه لن يعاقب بسبب ذلك، وهذا الشرط منصوص عليه في المادة 21(1) من البروتوكول الاختياري (OPCAT)، ويجب ان ينصّ التشريع الوطني بشكل صريح على هذه الحماية. إن النظام المؤسس للوسيط في تيمور الشرقية ، مثلا، يعتبر ان كل « تهديد أو ترهيب أو التأثير بشكل غير صحيح على كل شخص اشتكى أو تعاون مع الوسيط (أمين المظالم)، أو يعتزم الشكوى او التعاون » يشكل جريمة([28]).لقد عيّنت التعديلات القانونية المناصرين البرلمانيين في مولدوفيا (الوسطاء او أمناء المظالم) بمثابة الآلية الوقائية الوطنية كما أدرجت، بشكل أساسي، نصّ المادة 21 (1) من البروتوكول الاختياري (OPCAT) في القانون المولدوفي([29]). ويقدم القانون الجديد في نيوزيلاندا، الذي يسمح بتعيين المؤسسة الموجودة بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، مثالا جيدا آخرا لهذا النوع هذه الحماية([30]).

6 - الاستقلالية

يتطلب البروتوكول الاختياري (OPCAT) أن تكون الآليات الوقائية الوطنية مستقلة سواء على المستوى الشخصي او الوظيفي ([31])، وهذا يعني عدم إدراج المؤسسة في نفس التقارير او اي هيكلية ادارية اخرى مثل تلك المسؤولة عن الأماكن التي تزورها. كما تعني أيضا أن الأشخاص الذين يقومون بالادارة والعمل حاليا للآلية الوقائية الوطنية لا يمكن أن يخضعوا لأي توجيه من، او أن تكون لهم علاقات شخصية أو انتماءات سياسية مع، الحكومة المسؤولة عن هذه الأماكن .

لقد أسّست العديد من اللجان الوطنية لحقوق الإنسان ومكاتب الوسطاء (أمناء المظالم)، ومنذ وقت طويل، سجلا من الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية مما يجعلها صالحة لأن تكون رابطة لبناء الثقة خلال السنوات الأولى من عمل البروتوكول الاختياري في بلدانهم. مع ذلك، تجدر الاشارة الى أن ما هو مقبول في الهيئة التي تقدم استشارات في مجال السياسة العامة إلى الحكومة، (كما هو الحال في حضور رجال السياسة أو ممثلي القطاعات الحكومية) يمكن ان لا يتوافق مع تعيينهم بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM).

---

[28]- انظر قوانين 2004، المادة 49 (1) (هـ).

[29]- المادة 23 (2)، انظر هامش 20 أعلاه.

[30]- القانون النيوزلندي لسنة 1989 حول جرائم التعذيب، كما تم تعديله، الفقرة 30: "لا يمكن لأي شخص أو وكالة قدمت معلومات، بحسن نية، للآلية الوقائية الوطنية، أن يكون بسبب ذلك: (أ) مسؤولا جنائيا؛ (ب) مسؤولا مدنيا؛ (ج) تحت طائلة إجراء تأديبي؛ (د) معرضا لتعديل ظروف الاحتجاز؛ (هـ) معرضا لضرر أو إجحاف كيف ما كان، (...) سواء كانت طبيعة المعلومات صحيحة أم لا". انظر:
http://www.parliament.nz/en-NZ/PB/Legislation/Bills/e/1/0/00DBHOH_BILL7201_1-Crimes -of-Torture-Amendment-Bill.htm .

[31]- المادة 18 (1) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

هذا الامر يشكل قلقاً حادّاً وخاصاً نظراً لما يتضمنه عمل الآلية الوقائية الوطنية من جمع ومناقشة معلومات في غاية الحساسية الأشخاص المحتجزين .

على سبيل المثال، تأسست في مالي اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان لأول مرّة في شهر مارس/آذار 2006، ويبدو انه كان يُقصَد بها ايضاً ان تعمل بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM). مع ذلك، لقد تأسّست اللجنة بمرسومٍ رئاسي وأن اكثر من ربع أعضائها هم ممثلون لمختلف الوزارات في الحكومة([32]). في حين أن مثل هذه الهيكلية قد تكون مفيدة إذا لم يكن لهذه الهيئة إلا دورا استشاريا إلى جانب الحكومة، إنما عدم الاستقلالية الاصيلة في إدراج موظفي الحكومة في عضوية اللجنة يعني وجوب حصول نوع من الاصلاح المهم قبل ان يتم تصنيفها بمثابة الآلية الوقائية الوطنية التي تلبي متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT).

تجدر الإشارة ايضاً إلى أنه ومن اجل المحافظة على الاستقلالية القائمة للجان الوطنية لحقوق الإنسان أو مكتب الوسيط (أمين المظالم)، لا يجوز اتخاذ اي قرار بتعيين المؤسسة بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) بموجب البروتوكول الاختياري (OPCAT) من دون التشاور مع المؤسسة والحصول على موافقتها . في كوستاريكا مثلا، فإن الأداة التي تعين الهيئة المدافعة عن حقوق الانسان فيها (الوسيط او أمين المظالم بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، تشير الى مذكرة رسمية من الهيئة المدافعة عن حقوق الانسان تقبل فيها التعيين شريطة استلامها الموارد المناسبة([33]). اعتبرت الحكومة مثل هذا القبول امراً ضرورياً بمقتضى الاستقلال الذاتي القائم للهيئة المدافعة عن حقوق الانسان. يشمل مفهوم الاستقلالية بالضرورة وجوب إدراك والنظر الى المؤسسة على انها مستقلة من قِبل هؤلاء المفترض فيها حمايتهم وترتبط هذه النقطة بموضوع المصداقية التي سيتم التطرق لها لاحقا.

من جهة أخرى، لا بدٌ من الاعتراف أن القانون المنشىء للجنة الوطنية لحقوق الإنسان أو مكتب الوسطاء (أمناء المظالم) في بعض الدول يعطي الانطباع بأن هذه المؤسسات مستقلة فعلا، في حين أنها، في الواقع، ونظرا للروابط الشخصية لبعض أصحاب المكتب، النقص في الموارد او عوامل أخرى، إذ لا تعمل حالياً بنمطٍ مستقل. إن مثل هذه الوضعيات لا تتلاءم ايضاً مع المفهوم الواسع والجوهري للاستقلالية في البروتوكول الاختياري (OPCAT).

[32]- المرسوم الرئاسي رقم 06 بتاريخ 6 مارس 2006 المتوفر على الموقع:
http://www.apt.ch/npm/africa/Mali1.pdf.

[33]- انظر الهامش 15 أعلاه.

7- الخبرة وهيكلية العضوية

يتطلب البروتوكول الاختياري (OPCAT) على أن يكون لدى أعضاء الآلية الوقائية الوطنية القدرات والمعرفة المهنية المطلوبة للقيام بزيارات وقائية الى أماكن الاحتجاز. ان كشف وتوثيق التعذيب أو غيره من سوء المعاملة، فضلا عن تقييم شامل لخدمات الرعاية الصحية، عادة ما يتطلب توافر الخبرة الطبية أو النفسية. إن فهم الحاجات الاجتماعية والتربوية للسجناء قد يتطلب تدخل المساعد الاجتماعي أو المربي التربوي. في تقييم مدى شرعية وصدق إدارة السجن هناك بعض التدابير الخاصة الضرورية للامن والتي قد تحتاج الى خبرة شخص تقاعد على خلفية تاريخ مهني في سياسة او ادارة السجون. إن الخبرة ومعرفة ما يناسب الرجال قد لا يكون كافياً لتقييم وتحديد ما يناسب ويلائم النساء، الراشدين اوالاطفال. يعترف البروتوكول الاختياري (OPCAT) تحديداً أنه قد يكون من الصعب على أعضاء آلية وقائية وطنية (NPM) من جنس معين أو خلفية عرقية أن تتواصل بطريقة فعالة مع محتجزين معيَّنين من جنس او خلفيات أخرى وتفهم حاجياتهم([34]). كل هذا يوضح أن أعضاء وموظفي الآلية الوقائية الوطنية الذين يقومون بالزيارات ويتخذون القرارات باسمها، يجب أن يكون لديها خلفيات متنوعة سواء على المستوى المهني أو الشخصي.

يمكن أن تضمَّ بعض اللجان الوطنية لحقوق الإنسان تنوعا ملائما من الخبرات المهنية ذات الصلة والخلفيات الشخصية. مع ذلك، فإن المحامين يشكلون الأغلبية المهيمنة في الكثير من اللجان وبالتالي تفتقد الى خبرات مهمة في مجالات اخرى، غالبا ما يقوم بمهمة الوسيط (أمين المظالم) شخص واحد([35])، وعادة ما تساعده هيئة من الموظفين في تنفيذ المهام. إن طبيعة هذه المؤسسة بنفسها هي التي تجعل من الشخص الواحد (في الغالب محام) المؤهل الوحيد عموما لاتخاذ القرارات([36]). بطبيعة الحال، يمكن للوسيط (أمين المظالم) أو لجنة حقوق الإنسان ان تكون مدعومة نسبياً بهيئة موظفين كبيرة ومتنوِّعة، ولكن ثانيةً هناك مجالات معيَّنة من الخبرات الضرورية التي غالباً ما تكون مفقودة، هنا أيضا، غالبا ما تكون بعض مجالات الخبرات الضرورية غائبة (مثل الخبرة الطبية).

ان واحدة من نقاط الضعف المحتملة في تعيين الوسيط البولندي (أمين المظالم) باعتباره آلية وقائية وطنية (NPM) هو أن معظم الموظفين لديهم خلفية قانونية على ما يبدو، رغم ان هذه المكاتب لديها القدرة على توظيف الخبرات الخارجية مثل أطباء الصحة أو الطب النفسي، ما يبقى مجهولا، هو التواتر الذي يشارك به مثل هؤلاء الاشخاص في زيارات أماكن الاحتجاز على الصعيد العملي. من بين الأمثلة الأخرى نجد

---

[34]- انظر المادة 18 (2) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

[35]- إن الاستثناء الذي يؤكد القاعدة هي حالة مركز حقوق الإنسان في مولدوفيا الذي يقتسم فيه ثلاثة أشخاص الصلاحيات المشتركة للوسيط بنفس الدرجة (دون أن تشتغل، بالضرورة، بمثابة هيئة واحدة ما دام كل واحد مستقل عن الآخر).

[36]- يعتبر هذا غير متلائم مع الالتزامات المقدمة للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ب "تأمين تمثيلية متعددة للقوات الاجتماعية"، كما تنص على ذلك المادة الرابعة من مبادئ باريس. وقد حلت البروفيدورا الخاصة بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية، الموجهة من طرف شخص واحد، المسألة بإنشاء مجلس استشاري مؤقت مكون من 11 عضوا (في انتظار تعديل القانون المؤسس للبروفيدويا ينشأ هيئة تقريرية متعددة وأكثر اتساعا) من مشارب متنوعة (جامعات، مجموعات دينية، نقابات، هيئات قضائية).

مثال الوسيط (أمين المظالم) الدانماركي (الذي يكاد يوظّف حصريا أصحاب المهن القانونية وبالتالي لديهم خبرة محدودة في مجال حقوق الإنسان ولكن ليس لديه الخبرة المهنية الصحية)([37])، فضلا عن مثال وسيط إستونيا (من أصل 44 موظفاً لديه، هناك ثلاثة وثلاثين محاميا في حين أن العدد الباقي يعمل في الإدارة) ([38]).

تمّ الاعتراف ايضاً بهذه الانواع من المخاوف في التشريع الذي يعين مركز حقوق الإنسان في مولدوفيا، المشكّل من ثلاث وسطاء (او المناصرين البرلمانيين) باعتباره آلية وقائية وطنية (NPM). يُخوّل القانون صراحة الوسطاء، «باستقطاب متخصّصين مستقلين وخبراء من مختلف المجالات، بما فيهم المحامين، الأطباء، علماء النفس وممثلي المجتمع المدني، للقيام بزيارات وقائية للأماكن التي يحتجز أو من الممكن أن يحتجز فيها الأشخاص المحرومين من الحرية»([39]). في المكسيك مثلا، تتشكل وحدة الآلية الوقائية الوطنية في إطار اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان من فريق متعدّد التخصّصات وطبيب مرافق في جميع الزيارات.

عندما يتعلق الأمر بتعيين مؤسسة موجودة بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) يبرز موضوع آخر هو عدم توقّع امكانية القيام بزيارات منتظمة الى اماكن الاحتجاز كجزء من العمل أثناء عملية التوظيف في المؤسسة. يتجلى ذلك خاصة عنما يكون هناك خطة لضمّ عدد قليل من الموظفين المختصين الاضافيّين او لا أحد كجزء من عملية تعيين الآلية الوقائية الوطنية، إذ قد تشعر هيئة الموظفين بعدم الارتياح في القيام بهذا الدور الجديد. إن السجناء المحتجزين في المؤسسات الصحية العقلية، والمحتجزين في مراكز السجن الخاص بالهجرة، وكل شخص آخر محروم من حريته، والأشخاص الذين يعملون في تشغيل مثل هذه الأماكن يمكنهم التعرف بسرعة على الزائر الذي يخاف أو الذي يشعر بضيق من وجوده في مثل هذا المكان، وهذا ما يمكن له أن يقوّض فعالية الآلية الوقائية الوطنية. يجب أن يؤخذ هذا العامل في الاعتبار عند اي اقتراح لمجرّد إضافة مسؤوليات الآلية الوقائية الوطنية الى عمل مجموعة الموظفين العاملين الموجودة، كما هو الحال مع الوسيط (امين المظالم) في كوستاريكا.

8 - توصيات الآلية الوقائية الوطنية

يتطلب البروتوكول الاختياري (OPCAT) من الآلية الوقائية الوطنية أن يكون لها الحق في تقديم توصيات تأخذ بعين الاعتبار صراحة قواعد الأمم المتحدة (في مقابل التقيد بالمعايير الوطنية وحدها)، وان تُدرَس

[37]- انظر: مركز إعادة تأهيل ضحايا التعذيب ، التقرير المضاد للجنة مناهضة التعذيب (ماي 2007)، ص: 20.

[38]- انظر: مركز الدفاع عن الضعف العقلي، "فحص" (2006)، ص:23، المتوفر على الموقع:
http://www.mdac.info/conference/documents/Inspect%20report.pdf.

[39]- اظر تعديلات المادة 24، الملاحظة 20 أعلاه.وبنفس الشكل في تمور الشرقية، وضعت البروفيديا (الوسيط (أمين المظالم)) مجلسا استشاريا متعددا يتضمن ممثلين عن المنظمات غير الحكومية، أعضاء من هيئة المحامين وممثلين عن وسائل الإعلام وجامعيين بالإضافة إلى خبراء خارجيين آخرين.

هذه التوصيات من طرف الموظفين المختصين عن طريق حوار حول تدابيرالتطبيق المحتملة ([40]). إن المهم هو أن تكون للآلية الوقائية الوطنية سلطة «تقديم اقتراحات وملاحظات في موضوع يتعلق بالتشريع القائم أو مشاريع القوانين »([41]). يجب على هذه السلطة أن تسمح للآلية الوقائية الوطنية، إذا ارتأت ذلك ضروريا، باقتراح إصلاح الإجراءات المطبقة من قِبَل سلطات الاحتجاز (أنظمة، مدونة السلوك)، أو الزيادة في الميزانية أو التغييرات في السياسات العامة ذات الصلة.

أحياناً ان عدم الإشارة إلى المعايير الدولية في التشريع المنشئ للمؤسسة الموجودة قد يؤدي الى ما يمكن تفسيره بأن الآلية الوقائية الوطنية ليس لها الحق في مراعاة قواعد الأمم المتحدة([42]).

من اجل التأكد من التوافق مع مفهوم البروتوكول الاختياري (OPCAT) للحوار البنّاء، فإن التشريع الوطني المنشئ للجنة الوطنية لحقوق الإنسان أو مكتب الوسيط (أمين المظالم) يمكن أن ينصّ على إلزامية استجابة ممثلي الحكومة الى توصيات المؤسسة وتحديد الإجراءات في هذا الصدد. على سبيل المثال، إن التشريع التشيكي المتعلق بالمدافع العام يسمح له/ لها، بعد تقديمه النتائج و/أو التوصيات التي خرج بها الى المسؤولين المعنيِّين، بأن يجيبوه عليها في وقتٍ محدد([43]). إذا لم يتلقى جوابا أو إذا اعتبر أن الإجراءات التصحيحية غير كافية، فإن القانون يسمح للمدافع أن يُبلِّغ الرؤساء، الحكومة بذاتها و/أو الجمهور، بما في ذلك تسمية المسؤولين المعنيين علناً ([44]). إن إجراءا من هذا القبيل تمّ اتخاذه في التعديلات التشريعية التي تعين الوسطاء (أمناء المظالم) في مولدوفيا باعتبارهم آلية وقائية وطنية (NPM) ([45]). إن النظام المؤسس للوسيط في تيمور الشرقية يتحدث عن أن «للهيئة، التي توجه إليها توصية، مدّة ستين يوما لإبلاغ وسيط حقوق الإنسان والعدالة عن المدى الذي أمكن فيه البت في او تطبيق التوصية»([46]).

مع ذلك، إن إنشاء مثل هذا الاجراء لا ينبغي ان يحول دون ظهور أنماط أخرى من المشاورات غير الرسمية، ما دامت الخطة الشاملة في البروتوكول الاختياري (OPCAT) هي واحدة من التعاون البناء بدلاً من المواجهة القضائية.

يمكن أن تحدث مشاكل في الحالات التي لا ينص فيها التشريع صراحة على اي ردٌ من الحكومة على توصيات الآلية الوقائية الوطنية. على سبيل المثال، فإن المرسوم المنشئ للجنة حقوق الإنسان في مالي

---

[40]- المادة 19 (ب) والمادة 22 من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

[41]- المادة 19 (ج) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

[42]- على سبيل المثال توصل مركز إعادة تأهيل ضحايا التعذيب إلى خلاصة أن الوسيط (أمين المظالم) الدانماركي يمكن أن لا يقوم بواجباته حسب المادة 19 (ب) ما دامت «لا الاتفاقيات الدولية ولا المعايير القضائية غير الملزمة غير مذكورة في معايير التقويم». انظر : مركز إعادة تأهيل ضحايا التعذيب ، التقرير المضاد للجنة مناهضة التعذيب (ماي 2007)، ص: 22.

[43]- القانون التشيكي حول المدافع العمومي لحقوق الإنسان، القسم 21أ. انظر الهامش 19 أعلاه.

[44]- القانون التشيكي حول المدافع العمومي لحقوق الإنسان، القسم 21أ و20(2). انظر الهامش 19 أعلاه.

[45]- انظر المادة 27 (1). انظر الهامش 20 أعلاه.

[46]- قانون 2004 المتعلق بمكتب الوسيط (أمين المظالم) لحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية، المادة 47 (3).

يشير ببساطة إلى أن على اللجنة «إبلاغ » الحكومة بشكل منتظم حول ظروف احتجاز الموقوفين ([47])، لكنه سكت تماماً عن مسؤولية الحكومة في التواصل مع اللجنة للردُّ على المعلومات التي تتلقّاها.

ان سلطة تقديم توصيات تتعلق بالتشريع أو اقتراح قوانين جديدة هي مجال تمٌ التغاضي عنه بسهولة في عملية تعيين الآلية الوقائية الوطنية. في حين أن بعض اللجان الوطنية لحقوق الإنسان وبعض مكاتب الوسطاء (أمناء المظالم) تتمتع بهذه الصلاحية([48])، فإنها في قضايا أخرى لا تتمتع أو قد لا يكون قد سبق لها التمتٌع بهذه الصلاحية([49])، وبالتالي سيكون هناك حاجة لإضافتها.

9 - نشر التقارير

ينص البروتوكول الاختياري (OPCAT) أن للآلية الوقائية الوطنية الحق في إصدار تقرير سنوي عام، وأن على الدولة الطرف أن تنشره وتوزعه([50]). على سبيل المثال ينص الجزء 23 من القانون التشيكي حول المدافع العام (الوسيط (أمين المظالم) على:

(1) في كل سنة بتاريخ 31 مارس/آذار، على الوسيط (أمين المظالم) أن يقدم لمجلس النواب تقريرا خطّياً سنويا حول النشاطات التي قام بها خلال السنة الماضية؛ ويعتبر هذا التقرير منشورا برلمانيا. يجب أن يقدم هذا التقرير أيضا إلى مجلس الشيوخ، رئيس الجمهورية، الحكومة وأي سلطة إدارية أخرى لديها صلاحية على كامل الاراضي في الجمهورية التشيكية. ويجب أن ينشر هذا التقرير بطريقة مناسبة.

(2) يجب على المدافع أن يخبر الرأي العام بشكل منتظم عن أنشطته/نشاطاتها وبكل الخلاصات الناتجة عنها بحكم هذا القانون. على المدافع أن ينشر على العموم التقارير عن زيارات المرافق، بما فيها ردود الفعل التي تلقاها التقارير المختارة عن التحقيقات المنجزة في القضايا الفردية حسب الاقتضاء ؛ (...).

---

[47]- انظر الهامش 32 أعلاه.

[48]- تعطي المادة 142 من الدستور الإستوني للمستشار في العدل (المعينة بمثابة الوقائية الوطنية) السلطة في التعليق على التشريع و صياغة توصيات وبشكل استثنائي في أن يطلب من المحكمة العليا إلغاء كل القوانين التي رفضت فيها اقتراحاته الهادفة إلى جعلها منسجمة مع الدستور. انظر أيضا القسم 22 من القانون التشيكي: «(1) بحق للمدافع أن يوصي بصياغة أو تعديل أو إلغاء تقنين تشريعي أو مذكرة داخلية. تقدم مثل هذه التوصيات للسلطات المعنية، وإذا كان للمسألة طابع الحكم أو الظهير الحكومي أو القانون (2) فإن من واجب السلطات المعنية أن تقدم وجهة نظرها بخصوص التوصيات المحددة في الفقرة 1 أعلاه في أجل ستين يوما». تعطي المادة 24 (هـ) من قانون 2004 لمكتب وسيط حقوق الإنسان والعدل في تيمور الشرقية السلطة في «أن يوصي بتبني قوانين جديدة واقتراح تعديلات على القوانين الجاري بها العمل وتبني أو تعديل إجراءات إدارية».

[49]- استنتج مركز البحث وإعادة تأهيل ضحايا التعذيب، مثلا، أن الوسيط (أمين المظالم) الدانماركي يمكن أن لا يتمتع بجميع السلطات المنصوص عليها في المادة 19(ج) من البرتوكول الاختياري: انظر مركز البحث وإعادة تأهيل ضحايا التعذيب، التقرير المضاد المقدم للجنة مناهضة التعذيب (ماي 2007) ص ص: 21-22.

[50]- المادة 23 من البروتوكول الاختياري (OPCAT).

على معظم اللجان الوطنية لحقوق الإنسان أو مكاتب الوسيط (أمين المظالم)، بغضٌ النظر عن تعيينها كآلية وقائية وطنية (NPM) بموجب (OPCAT)، واجب إصدار تقرير سنوي عن نشاطاتها وتقديمه الى مجلس النواب. اما بالنسبة للعديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (NHRI) التي تم تعيينها بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، فإن نص البروتوكول الاختياري (OPCAT) لا يتحدث بوضوح فيما إذا كان متوقعاً منها أن تنشر تقريرا منفصلاً حول أنشطتها المتعلقة بدورها كآلية وقائية وطنية (NPM) أو فيما إذا كان نفس التقرير الواحد الثموحٌد عن الانشطة سيكون كافيا لكي تكون منسجمة مع المادة 23.

يجب ان يأخذ مضمون محتوى التقريرالأسبقية على شكله من اجل ضمان مساهمة مجدية لهذه الممارسة في قيام الحوار البنٌاء، الذي على الآلية الوقائية الوطنية أن تسعى لإنشائه مع سلطات الاحتجاز. بما أن معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (NHRI) لديها صلاحيات واسعة جداً، من الصحيح أن التقرير الذي لا يكون خاصا ومحددا بالبروتوكول الاختياري (OPCAT) قد ينتهي إلى إضعاف المواضيع المتعلقة بالاحتجاز، ممٌا قد يؤدي الى مناقشات جوهرية حول متابعة نتائج التقرير والتوصيات الواردة فيه . في الواقع، وبغضٌ النظر عن شكل التقرير، إذا كان على المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان (NHRI) أن تكتفي في وصف عملها بمجرد لائحة لأماكن الاحتجاز التي زارتها خلال السنة الجارية، بهدف وصف عملها بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، فإن فرصة المشاركة في مناقشة طبيعة السياسة المطلوبة والتغييرات التشريعية أو الإدارية مع السلطات تكون قد ضاعت.

10 - الامتيازات والحصانات

تتمتع الآليات الوقائية الوطنية بلائحة من الامتيازات والحصانات الضرورية لفعالية عملها([51]). تشمل الأمثلة الرئيسية الحق في الاحتفاظ بسرية المعلومات التي تجمعها الآلية، بما في ذلك امتياز أن تكون معفية من إفشائها اية معلومات لممثلي الحكومة([52])، والحصانة من الاعتقال أو الاحتجاز بسبب وقائع ذات علاقة بعمل الآلية الوقائية الوطنية، فضلا عن الحصانة من الملاحقة القضائية او الدعوى المدنية لمثل هذه الافعال([53]).

عادة ما يتمتع الوسطاء (أمناء المظالم)، وفي بعض الحالات، لجان حقوق الإنسان بمثل هذه الامتيازات والحصانات. في الجمهورية التشيكية مثلا، ينص القانون المنشئ للمدافع العمومي عن الحقوق (الوسيط (أمين المظالم) ([54]) على:

[51]- المادة 35 من البروتوكول الاختياري (OPCAT).
[52]- المادة 21(2) من البروتوكول الاختياري (OPCAT).
[53]- انظر جمعية الوقاية من التعذيب، دليل إنشاء وتعيين الآليات الوقائية الوطنية، ص ص: 42-45.
[54]- القانون التشيكي المتعلق بالمدافع العمومي لحقوق الإنسان، (Coll.1999/349)، انظر الهامش 19 أعلاه.

(7 . 1) لا تحرِّك أية ملاحقة جنائية ضد المدافع دون موافقة مجلس النواب (البرلمان)، وإذا رفض إعطاء الموافقة تصبح مثل هذه الملاحقة ضد المدافع مستحيلة طيلة مدة ولايته/ولايتها.

(7 . 4) يسمح لهيئات الدولة الإدارية ، بما فيها تلك المسؤولة عن الملاحقة الجنائية، بالإطلاع على ملفات المدافع اوأخذها فقط على أساس قانوني وبموافقة المدافع. وإذا لم يعطِ المدافع موافقته، فمن الضروري أخذ موافقة رئيس مجلس النواب .

مماثلةً، ينصُّ دستور الحكومة الإستونية الذي عيَّن الوسيط (أمين المظالم) (أو المستشار القانوني) باعتباره آلية وقائية وطنية (NPM)، على أنه « يمكن تقديم التهم الجنائية ضد المستشار القانوني فقط بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية، وبموافقة أغلبية أعضاء (الريجيكوغو) اي مجلس النواب »([55]). تنصُّ المادة 211 من الدستور البولوني على أن آليتها الوقائية الوطنية اي المفوَّض لحقوق المواطنين (الوسيط او أمين المظالم)، «لا يمكن اعتباره مسؤولا جنائيا ولا محروما من الحرية دون الموافقة المسبقة من مجلس النواب [البرلمان]». يشير بعد ذلك ايضاً إلى أن المفوض لا يمكن «أن يحتجز أو يعتقل إلا في حالة الجرم المشهود أو إذا كان احتجازه ضروريا لضمان المسار الصحيح للإجراءات»، وفي هذه الحالة « يتم إبلاغ رئيس مجلس النواب [البرلمان] دون اي تأخير (...) ويمكنه أن يأمر بإخلاء السبيل الفوري».

ومع ذلك، فإذا كان أعضاء لجنة حقوق الإنسان القائمة أو ممثلو مكتب الوسيط (أمين المظالم) لا يتمتعون بمثل هذه الامتيازات والحصانات، فيجب أن تضاف إلى سلطاتهم القانونية قبل تلبيتهم لمواصفات الآلية الوقائية الوطنية بموجب البروتوكول الاختياري (OPCAT). كذلك، إذا كان من المتوقع أن يقوم أعضاء طاقم المؤسسة بزيارات، وكان الوسيط (أمين المظالم) وحده أو أعضاء اللجنة هم الذين يتمتعون بمثل هذه الامتيازات والحصانات([56])، فمن المناسب أن تتوسع هذه الأخيرة لتشمل الأشخاص الذين سيقومون فعليا بالزيارات وذلك توافقاً مع البروتوكول الاختياري (OPCAT) ولكي تتمكن الآلية الوقائية الوطنية من العمل بفعالية.

11 - المصداقية

بالرغم من حصول الآلية الوقائية الوطنية، على الورق، على جميع السلطات والصلاحيات الضرورية لها ، ولديها حق الوصول الى كل الموارد المالية والبشرية واللوجستية اللازمة للقيام بالزيارات، فإنها لا تحقق التصنيف كآلية وقائية وطنية فعَّالة بموجب البروتوكول الاختياري (OPCAT) إذا افتقدت المصداقية في نظر المحتجزين والسلطات، المجتمع المدني والرأي العام. إن خاصية أي من اللجان الوطنية لحقوق

[55]- المادة 145، دستور إستونيا، متوفر على الموقع:
http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php.

[56]- كما هو الحال بالنسبة للمشروع الحالي في كوستا ريكا.

الإنسان أو مكتب الوسطاء (أمناء المظالم) ، غير القابلة للمسّ في جزئها الاكبر، لا يمكن تقييمها إلا عبرعملية تشاورية واسعة النطاق تضمّ جميع الاطراف المعنيّة، لكنها تسمح بوضعيات يمكن فيها التعبير عن آراء الاطراف الفاعلة غير الحكومية في مناخ من الثقة الكاملة.

إن إحدى وسائل تعزيز المصداقية، واستقطاب الكفاءات الإضافية والخبرة للجنة حقوق الإنسان أو الوسيط (أمين المظالم)، الذي يعمل بمثابة وقائية وطنية (NPM)، هي النصّ صراحة على تقاسم مسؤولياتها مع المجتمع المدني. مع ذلك، فإن مثل هذا الالتزام أو الشراكة مع المجتمع المدني يجب أن يكون حقيقيا وجوهريا، إذ لا يكفي أن تكون هذه المشاركة "رمزية".

على سبيل المثال، قدمت سلوفينيا عند انضمامها إلى البروتوكول الاختياري (OPCAT) ، الإعلان الرسمي التالي: «انسجاما مع المادة 17 من البروتوكول، تعلن جمهورية سلوفينيا، ومن خلاله، أن كفاءات وواجبات الآلية الوقائية الوطنية سوف يضطلع بها وسيط حقوق الإنسان وبالاتفاق معه/معها ايضاً بواسطة المنظمات غير الحكومية المسجلة في جمهورية سلوفينيا وكذلك بواسطة المنظمات التي اكتسبت صفة المنظمة الإنسانية في جمهورية سلوفينيا».

بالمثل، إن المناصرين البرلمانيين (الوسطاء او أمناء المظالم)، في مولدوفيا مكلفون القيام بعملهم، باعتبارهم آلية وقائية وطنية (NPM)، بالتعاون مع المجتمع المدني. وتنص التعديلات التي أُدخِلت على قانونهم المؤسس لولايتهم على ان « إشراك اختصاصيين مستقلين وخبراء من مختلف الميادين، بما فيهم المحامين، الأطباء، علماء النفس وممثلي المجتمع المدني، في القيام بالزيارات الوقائية للأماكن التي يوجد بها أشخاص محرومين من الحرية أو قد يكونوا محتجزين فيها ([57]). إضافة الى ذلك، يجب إنشاء مجلس استشاري يضمّ ممثلي المجتمع المدني للمساهمة في عمل المناصرين باعتبارهم آلية وقائية وطنية (NPM) ([58]).

ويبقى أمر تحديد الشكل الذي سيأخذه هذا التعاون في الممارسة في كل من سلوفينيا ومولدافيا في حاجة إلى إنشاء.

وتمثل إسبانيا أيضا مثالا آخر ذو صلة، إذ أعلنت الحكومة للعموم أن النموذج المختار لآليتها الوقائية الوطنية سيكون نموذجا "مختلطا"، بمشاركة مكتب الوسيط (أمين المظالم) والمجتمع المدني. من جهته، اقترح الوسيط (أمين المظالم) علانية أيضا تعيينه كآلية وقائية وطنية (NPM)، مع ذلك، شكّكت شبكة المنظمات غير الحكومية المشكّلة لتعزيز البروتوكول الاختياري (OPCAT) بشكل علني في تعيين الوسيط (أمين المظالم) مناصرة إنشاء آلية وقائية وطنية (NPM) جديدة بدلا عنه). ظلت مشككة من

[57]- انظر تعديلات المادة 24، في الملاحظة 20 أعلاه.
[58]- انظر المادة 23(1)، الإحالة السابقة.

مشاركة رمزية[59]) محتملة في هكذا نموذج. في البيرو، من جهة اخرى، ان الوسيط (أمين المظالم) هو مؤسسة تتمتع بمصداقية كبيرة في نظر الرأي العام، وقد ناصرت الشبكة الوطنية للمنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان بحيوية تعيينه بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM).

الخاتمة

لا يجب اتخاذ أي قرار يتعلق بتعيين اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان أو مكتب الوسيط بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM) إلا بعد التقييم، بعناية وواقعية، لإيجابيات وسلبيات المؤسسة المعنية[60]). يتمتع هذا النوع من المؤسسات، عموما، بضمانات قانونية او دستورية قوية من الاستقلالية. مع ذلك، غالبا ما تجلب معها صلاحيات واسعة قائمة، مما يهدِّد بالخطر من تراجع الموارد والعمل المتخصص والكثيف للقيام بالزيارات الحالية الى اماكن الاحتجاز على قاعدة منتظمة ووقائية.

من الخطأ، عموما، تبني مبدأ أن اي لجنة لحقوق الإنسان أو وسيط يمكنه القيام بمهام الآلية الوقائية الوطنية (NPM)، بشكل فعال، في إطار ميزانيتها، هيكليتها وأساليب العمل فيها. وفي كل الحالات تقريبا، تكون هناك حاجة إلى الموارد المالية، البشرية واللوجيستية الاضافية. إن المؤسسات التي لم تعين تبعا لتصور البروتوكول الاختياري (OPCAT) عادةً ما تفتقر الى النطاق الواسع جدا في حق الوصول الى جميع أماكن الاحتجاز في البلاد تبعا لما يقتضيه البروتوكول الاختياري (OPCAT)، وهذا مجال آخر حيث يصبح التعديل التشريعي الجوهري ضرورياً إذا كان سيتمٌ تعيين اللجنة أو الوسيط (أمين المظالم) بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM). إذا لم يكن قد سبق وان كان للمؤسسة الحق في إجراء مقابلات خاصة وعلى انفراد مع الشخص الذي تختاره، فإنها لن تتمكن، ببساطة، من القيام بمهام الآلية الوقائية الوطنية بفعالية، لأنها، في الواقع تخاطر كثيرا بتعريض المحتجزين للمزيد من الاعتداء والتعسف. إن حق المحتجزين وغيرهم في أن لا يتحملوا عواقب الانتقام لتعاونهم مع الآلية الوقائية الوطنية غالبا ما لا يتم وضعه في تشريع المؤسسات الموجودة، لكنه يجب أن يشكل جزءا من التشريع المؤسس للآليات الوقائية الوطنية.

إن لجان حقوق الإنسان ومكاتب الوسطاء (أمناء المظالم) عادةً ما تكون مجهِّزة بشكل جيد من أصحاب الخبرة القانونية، لكنها تفتقر، من بين جملة امور اخرى ، إلى الخبرات الطبية، العمل الاجتماعي، أو تنفيذ القانون. ان السلطات المتعددة التي تملكها أي آلية وقائية وطنية (NPM) موجودة في تقديم توصيات

[59]- للمزيد من التفاصيل، انظر: http://www.apt.ch/content/view/120/5/lang,en/، وأيضا: وأيضا منشور جمعية الوقاية من التعذيب: تقرير حول وضعية الآلية الوقائية الوطنية بلدا بلدا،على الموقع: www.apt.ch/npm

[60]- عبرت بعض الدول (الشيلي وإيطاليا مثلا) التي بدأت مسار إنشاء اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، عن رغبتها ليشمل هذا المسار الآلية والوقائية الوطنية بمقتضى البروتوكول الاختياري (OPCAT). ورغم أنه يبدو مفيدا، من الناحية العملية، إنشاء لجنة وطنية لحقوق الإنسان بالسلطات والضمانات التي تتمتع بها الآلية الوقائية الوطنية، فإن من اللازم التذكير بأن المسائل المطروحة في هذا المنشور تنطبق على اللجان الوطنية لحقوق الإنسان التي ستتأسس شأن انطباقها على اللجان المؤسسة سلفا.

والحق في الحصول على إجابات معللة من جانب ممثلي الحكومة ، ينبغي استعراضها بشكل دقيق لضمان توافقها مع متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT). في هذا الصدد، إن صلاحية الآلية الوقائية الوطنية في التعليق على القوانين واقتراحها غالبا ما يتم التغاضي عنها، لكنها من متطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT).

يتمتع الوسطاء (أمناء المظالم)عادةً بالحماية من الاعتقال أو الملاحقة القضائية وفي بعض الحالات من مصادرة المستندات المرتبطة بعملهم. إن هذا النوع من الحماية لربُّما كان أقل شيوعاً في حالة أعضاء لجان حقوق الإنسان، ولكن في كلتا الحالتين من المهم جداً تمتعهم بهذه الامتيازات والحصانات الضرورية، بحكم القانون، وذلك لفعالية عملهم بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM).

أخيرا، من المهم التذكير بأنه مهما بدت استقلالية، سلطات وامتيازات المؤسسة متينة وتامة في قانونها الذي منحها ذلك، فهي لن تكون فعالة أبدا كآلية وقائية وطنية (NPM) إلا إذا تمتعت بمصداقية حقيقة في نظر المحتجزين، ممثلي السلطات العامة والجمهور. في هذا الصدد، فإن احدى وسائل تعزيز مصداقية الآلية الوقائية الوطنية، هي اتخاذ إجراءات صريحة لانخراط المجتمع المدني في عملها .

بعد التقييم الدقيق للعقبات والميزات في تعيين مؤسسة موجودة بمثابة آلية وقائية وطنية (NPM)، يجب أن ينخرط صانعو القرار والمجتمع المدني والمؤسسات الموجودة في حوار صريح ونزيه لتحديد مَن منهما ستحقق، بشكل أفضل، مهام الآلية الوقائية الوطنية تبعا لمتطلبات البروتوكول الاختياري (OPCAT)؛ هل المؤسسة الجديدة أم المؤسسة الموجودة؟ وإذا حصل الاتفاق على أن المؤسسة الموجودة تمتلك حظوظا أفضل، فعلى الحكومات أن تكون مستعدة لإجراء التعديلات القانونية اللازمة وتخصيص الموارد الضرورية والقيام بالإصلاحات الهيكلية لتمكين المؤسسة الجديدة من عملها.