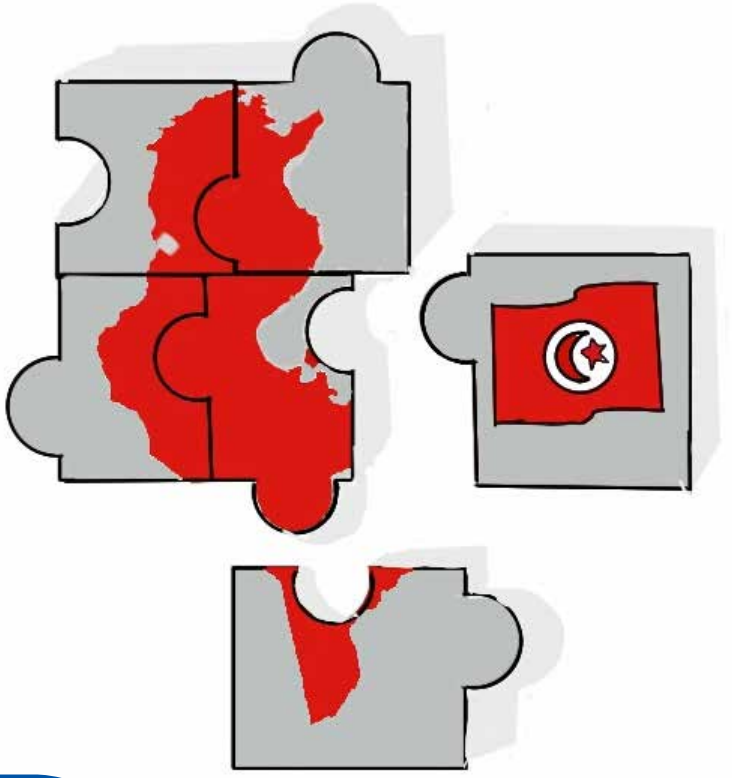
association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

اتساق نظام الوقاية من التعذيب في تونس



ديسمبر ٢٠١٥

association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

اتساق نظام الوقاية من التعذيب في تونس

ديسمبر ٢٠١٥

جمعية الوقاية من التعذيب هي منظمة مستقلة غير حكومية مقرها في جنيف، وتعمل على الصعيد العالمي لمنع التعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة.

أسس المصرفي والمحامي السويسري جان جاك غوتييه جمعية الوقاية من التعذيب في عام ١٩٧٧. منذ ذلك الحين أصبحت الجمعية منظمة رائدة في مجالها. وتسعى المنظمات الدولية والحكومات ومؤسسات حقوق الإنسان والجهات الفاعلة الأخرى إلى الاستفادة من خبرتها ومشورتها. تلعب جمعية منع التعذيب دوراً رئيسياً في وضع المعايير والآليات الدولية والإقليمية لمنع التعذيب، من بينها البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب.

تتمثل رؤية جمعية الوقاية من التعذيب في عالمٍ خالٍ من التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

© حقوق النشر ٢٠١٥، جميع الحقوق محفوظة لجمعية الوقاية من التعذيب.

جميع الحقوق محفوظة.

يجوز نقل أو إعادة طبع المواد الواردة في هذا المنشور مع الإشارة إلى المصدر. وينبغي توجيه طلبات الحصول على الإذن باستنساخ أو ترجمة هذا المنشور إلى جمعية الوقاية من التعذيب.

الترجمة إلى اللغة العربية: مالك بن الأميري.

ISBN 978-2-940337-91-0

المحتويات

كلمة شكر ٥

المقدمة ٧

الفصل الأوّل: خارطة عن الفاعلين والمسائل الأساسية المتعلقة بالاتساق والتعاون ١١

١. خارطة الهيئات والفاعلين ١١

١,١ الهيئات العامة ١١

٢,١. الأجهزة الأخرى ١٥

٢. أسئلة متعلقة بالتأسيس والاتساق ١٧

١,٢. ماذا ستكون خصائص كلّ هيئة؟ كيف ستتعاون فيما بينها؟ ١٧

٢,٢ إجراءات تعيين أعضاء الهيئات -كيفية «تفادي تسييسها» ١٨

٣,٢. تنسيق المعايير والإجراءات الإدارية بين مختلف الهيئات - وكيفية القيام بذلك؟ ١٨

٤,٢.كيف يمكن ضمان تنفيذ ومتابعة الحكومة للتوصيات؟ ١٩

٥,٢. كيفية تسهيل وصول المواطنين/الأشخاص المعتقلين إلى الآلية المناسبة؟ ١٩

الفصل الثاني: أفكار واقتراحات بشأن تقاسم الأدوار والتنسيق والتعاون بين مختلف الهيئات الوطنية المستقلّة ٢٣

١. تنسيق المهمّات ـ ما هي أدوار كلّ مؤسسة؟ ٢٣

١,١. الاعتبارات الأوّلية: احتمال الازدواجية، الخصائص والمدة الزمنية ٢٤

٢,١. سيناريوهات تقاسم الأدوار ٢٦

٣,١. مهمّات إضافية ٣٠

٢. التواصل مع هيئات العدالة الإنتقالية والمجتمع المدني ٣٢

٢,١. التفاعل مع هيئة الحقيقة والكرامة ٣٢

٢,٢. التفاعل مع منظمات المجتمع المدني ٣٣
٣. الاتساق بفضل إجراءات التنسيق والتعاون ٣٦
١,٣. تنسيق المعايير والإجراءات الإدارية بين مختلف الهيئات ٣٦
٢,٣. آليات التعاون بين الهيئات ٣٧
٤. التحديات المشتركة لجميع الهيئات - انتخاب أفضل الأعضاء في الهيئات ٤٣
١,٤. المعايير الدولية ٤٤
٢,٤. الممارسات والتجارب ٤٤

٣. استنتاجات وملخص الاقتراحات ٤٧

ملحق: مؤتمر جمعية الوقاية من التعذيب: تشكيل الآليات الوقائية الوطنية - المعايير والخبرات ٥١

مقدمة ٥١
١. معايير البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب ٥٢
١,١ الاستقلالية ٥٢
٢,١ القدرات اللازمة والدراية المهنية ٥٢
٣,١ التكوين التعددي ٥٣
٢. التطبيق العملي ٥٣
١,٢ التوافر ٥٣
٢,٢ تضارب المصالح ٥٣
٣,٢ مهارات في التواصل ٥٤
٤,٢ تكوين الهيئة وديناميكية المجموعة ٥٥
٣. الخاتمة ٥٥

قائمة المراجع ٥٦

كلمة شكر

بصفتي أمينًا عامًا لجمعية الوقاية من التعذيب، أوّد أوّلا أن أعبّر عن امتناني للمسؤولة السابقة عن برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إستير شاوفلبرغر، التي نفّذت هذا المشروع وأعدّت هذه الدراسة وقامت بعمل ممتاز كمسؤول أول عن برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ إطلاقه في سنة ٢٠٠٧ حتى مغادرتها في شهر تموز/يوليو الماضي.

وأودّ أن أشكر أيضًا مستشارنا في تونس، السيد عبد الوهاب الهاني، الذي أشرف على بعثة التقييم مع إستير شاوفلبرغر وشارك مباشرةً في تحرير هذه الدارسة وفي نشرها. وأتوجّه أيضًا بالشكر إلى سائر المعاونين لدى جمعية الوقاية من التعذيب الذين ساهموا بشكل مباشر في هذا المشروع، ولاسيما باربرا بيرناث وبين بوكلاند وفيرونيكا فيليبيشي و مؤخراً ياسمين شمس، وكذلك إلى شتى المسؤولين عن البرامج الإقليمية الذين قدّموا أمثلة وجيهة عن مناطقهم.

وأشكر أيضاً المستشار السيد توم بيرغام الذي أتاح لنا، بفضل أجوبته المتعلّقة بالمسائل المحدّدة في أمريكا اللاتينية، التطرق إلى أمثلة عن الممارسات الجيدّة السارية في مناطق أخرى من العالم.

وأخيرًا، أتوجّه بالشكر أيضًا إلى جميع الشركاء في تونس، ولاسيما مديرة مكتب المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، السيدة غابريال رايتر، وإلى سائر الشركاء من المجتمع المدني والمسؤولين عن السلطات وممثّلي المنظمات الدولية الذين التقوا بالسيد هاني والسيدة شاوفلبيرغر وتشاوروا معهم أثناء إعداد هذه الدراسة.

وما كان ليتسنى إطلاق هذا المشروع وإصدار هذا المنشور لولا الدعم المالي المقدّم من القسم الاتحادي السويسري للشؤون الخارجية والقسم المعني بتعزيز السلام التابع لفرع الأمن البشري.

ونأمل أنّ المسح المتعلق بالمؤسسات والمسائل التي جرى تحديدها وبداية الأجوبة التي جرى تقديمها من قِبل جمعية الوقاية من التعذيب سيكونون بمثابة نقاط مرجعيّة مفيدة في التطوّرات المقبلة المتعلّقة بتأسيس هيئاتٍ مستقلّة معنية بمراقبة أماكن الحرمان من الحرية في تونس.

معًا، يمكننا منع التعذيب

مارك تومسون
الأمين العام
جمعية الوقاية من التعذيب
جنيف، ١٠ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٥

سوف يكون من المفيد، من ناحية أخرى، بجانب نظام الزيارات المحدد بموجب البروتوكول الاختياري، إنشاء نظام آخر موازي يقوم بتصميم وتنظيم وتقنين هذه الزيارات على الصعيد الوطني. يقوم هذا النظام على تكوين هيئات وطنية تتضمن شخصيات مثل رؤساء مجالس الهيئات الوطنية للمحامين والأطباء، ممثلو المجالس النيابية، مسؤولو الهيئات المختصة بحماية وتعزيز حقوق الإنسان بالإضافة إلي المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان. هذه الهيئات يكون لها الحق في زيارة أماكن الاحتجاز دون إذن مسبق، مما سيكون لذلك من آثار غاية في الفعالية.

ويكون من السهولة لأقارب المحتجزين الاتصال بهذه الهيئات التي يكون لديها غالباً قدر أكبر من المعلومات وقابلية للتدخل السريع. من الممكن أيضاً لهذه الهيئات التعاون مع اللجان الوطنية والإقليمية والدولية لا سيما في رصد و ضمان تحقيق التوصيات الخاصة بهم.

ومع ذلك ، لا يمكن لهذه اللجان أن ترى النور ، وتعمل في ظل ظروف مواتية، سوى في الدول التي لديها رغبة صادقة للحد من خطر التعرض للتعذيب وضمان فعالية أنظمة التفتيش الإدارية والقضائية الخاص بمراكز الاحتجاز.[1]

حسيب بن عمار (١٩٢٤-٢٠٠٨)

سابقا: عضو لجنة مناهضة التعذيب؛ رئيس المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، عضو في جمعية الوقاية من التعذيب بجنيف، وعضو اللجنة العليا لحقوق الإنسان و الحريات الأساسية في تونس.

١ «الوقاية من التعذيب ، عملية طويلة الأمد» كتبها حسيب بن عمار ، في « ٢٠ عاما مكرسة لتحقيق فكرة - مجموعة من المقالات على شرف جان جاك غوتييه « جمعية الوقاية من التعذيب جنيف ١٩٩٧ ، صفحة ٧٩.

المقدمة

«التحول الديمقراطي في تونس: نموذجًا للمنطقة العربية وخارجها»، كان هذا عنوان البيان الصحفي الذي صدر في أعقاب الزيارة التي أجراها مفوّض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، زيد رعد الحسين، إلى تونس في ٢٠ نسيان/أبريل ٢٠١٥. أشاد فيه مفوّض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان بعزيمة الشعب التونسيّ في تحقيق طموحاته في مجال حقوق الإنسان والتي كانت وراء بدء التحوّل الديمقراطي في البلد سنة ٢٠١١. وذكّر أيضًا بأنّه «من الضروري الآن السير باتجاه اتخاذ خطوات من شأنها تعزيز المكاسب المنجزة في مجال حقوق الإنسان خلال السنوات الأربع الماضية، وتعزيز المؤسسات المستقلة التي ستكون بمثابة الضامن والضابط ضد أيّ تراجع عن تلك المكتسبات».[٢]

ويقدّم هذا البيان ملخّصًا عن التقدم المحرز في تونس وعن التحديات التي تواجهها في مجال حقوق الإنسان العامة والتي يمكن أن تنطبق على مسألة الوقاية من التعذيب بشكل خاص. وبالفعل، فإنّ جدول أعمال الإصلاحات واسع والتحديات عديدة، ولكن هناك رغبة حقيقية في المضيّ قُدما وثمة إجماع للقول «لن يتكرّر ذلك أبدًا».

وسمح التحوّل التونسي نحو الديمقراطية الذي بدأ في ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ ببروز عدّة مبادرات هامة في مجال الوقاية من التعذيب وغيره من أشكال سوء المعاملة ورمت أساسًا إلى تعزيز رقابة أماكن الحرمان من الحرّية وتعزيز ثقة المواطنين في سلطات إنفاذ القانون. وصدّقت الحكومة الانتقالية على البرتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب في حزيران/يونيو سنة ٢٠١١. وكرّس دستور كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ الجديد الحظر المطلق للتعذيب في أعلى المستويات ونصّ على إنشاء هيئات مستقلة مختلفة تساهم في تعزيز الوقاية من التعذيب على أرض الواقع.

والآن، يتعيّن على البرلمان المُنتخَب إثر الانتخابات الديمقراطية المنظّمة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ وعلى الحكومة التي نُصّبت في شباط/فبراير ٢٠١٥ مواصلة الإصلاحات وتوفير الضمانات الدستورية في مجال مناهضة التعذيب وتعزيزها وتكريسها. وأمام المهام الجسيمة التي يتعيّن الاضطلاع بها وتعدّد الهيئات ومبادرات المجتمع المدني والجهات الفاعلة الدولية، ثمة خطرٌ في أن تُجرى هذه الإصلاحات بشكل متفرق وغير منسق، بل وخطرٌ في ظهور الازدواجية والتناقض في المهام.

---

٢ بيان صحفي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان ـ ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٥
http://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15866&LangID=A

وهذا الخطر ليس نظريًّا ولكنه حقيقيّ. فقد اعتُمد في تشرين الأوّل/أكتوبر قانونٌ يرمي إلى تأسيس هيئةٍ وطنيّة للوقاية من التعذيب من شأنها أن تُجري زيارات إلى أماكن الحرمان من الحرية بما يتماشى مع أحكام البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب. وفي أيار/مايو ٢٠١٤، استُحدثت هيئة الحقيقة والكرامة المنصوص على تأسيسها في الدستور وأُوكِلت إليها مهمّة النظر في الانتهاكات المتعلقة بحقوق الإنسان، ولاسيما أعمال التعذيب المرتكبة بين ١ تموز/يوليو ١٩٥٥ و٣١ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٣، وبصياغة توصيات يُعمَل بها مُستقبلا. وينص الدستور الجديد أيضًا على تأسيس هيئة وطنية لحقوق الإنسان جديدة ستحل محلّ اللجنة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية القائمة حاليًّا. ويحقّ لهيئة الموفّق الإداري النظر كذلك في الشكاوى المقدّمة إلى السلطات، بما في ذلك أماكن الاعتقال. وثمّة مبادراتٌ أخرى ترمي إلى استحداث آليات شكوى أو نظام يتيح لممثّلي المجتمع المدني إجراء زيارات إلى أماكن الاعتقال.

وفي هذا السياق، ولمواجهة تحدّي الاتساق بين هذه الهيئات، اضطلعت جمعية الوقاية من التعذيب بإعداد هذه الدراسة الرامية إلى تشجيع «الاتساق في منظومة هيئات الوقاية من التعذيب في تونس».

وهذه الدراسة ثمرة عمليّة شملت مرحلتَيْن، وأُجرِيت بالتعاون الوثيق مع شركائنا في تونس. فقد أُوفِدت بعثةٌ استكشافيّة إلى تونس من الـثالث والعشرين (٢٣) إلى السابع والعشرين (٢٧) من شباط/فبراير ٢٠١٥ واستطاعت أثناءها جمعية الوقاية من التعذيب لقاء أصحاب المصلحة في مجال الوقاية من التعذيب، كالسلطات والنوّاب وممثّلي الهيئات المستقلة القائمة والمجتمع المدني أو ممثلي المنظمات الدولية. وأتاحت هذه البعثة من جهة إجراء مسحٍ للجهات المتدخّلة في مجال مراقبة أماكن الحرمان من الحرية ومن جهة أخرى تحديد خمس مسائل أساسية في مجال اتساق مهام الهيئات المستقلة المعنية بالوقاية من التعذيب وغيره من أشكال سوء المعاملة.

وفي أثناء المرحلة الثانية، سعت جمعية الوقاية من التعذيب إلى تقديم أجوبة عن الأسئلة المحدّدة، ولا سيما بناءً على الأمثلة والتجارب المنفّذة في مناطق وبلدان أخرى.

وعليه، تشمل هذه الدراسة مقدّمة موجزة عن السياق وفصلَيْن اثنين وتوصياتٍ ختامية.

ويقدّم الفصل الأول مسحًا للجهات الفاعلة الراهنة والمستقبلية في مجال الوقاية من التعذيب في تونس والمسائل المحدّدة أثناء بعثة التحليل. أما الفصل الثاني، فيتطرق إلى الأجوبة المتعلقة بكلّ هذه الأسئلة والمستندة إلى أمثلة مستمدّة من سياقاتٍ أخرى.

وأخيرًا، تقترح الاستنتاجات والتوصيات الملموسة مسارات ينبغي الاسترشاد بها، ولم تتم صياغتها لكي تكون حلولا جاهزة، وإنما لكي تُستخدم كعناصر عمل تتيح الإسهام في الحوار والتشاور القادمين في تونس.

وجمعية الوقاية من التعذيب مقتنعة بأنّ الحلول المقترحة للتحديات التي تواجهها تونس ستأتي من التونسيين أنفسهم، وبأنّ مسألة الاتساق العام يجب أن تُثار عند إنشاء الهيئات المستقلة من أجل تفادي الازدواجية في مهامها.

نأمل أن هذا المنشور سيساهم في إدماج مسألة الاتساق في صميم الإصلاحات الراهنة وأنّ الحلول المقترحة ستغذّي أفكار مختلف الفاعلين المعنيّين. هدفنا إيجاد أفضل الحلول الممكنة لإضفاء الاتساق والتماسك على منظومة الوقاية من التعذيب ولضمان أفضل حماية ممكنة للأشخاص المحرومين من الحرية.

الفصل الأوّل: خارطة عن الفاعلين والمسائل الأساسية المتعلقة بالاتساق والتعاون

لضمان الحماية الفعّالة لحقوق الأشخاص المحرومين من الحرية، يجب أن تصبح الهيئات التي تأسّست بموجب الدستور التونسي والقوانين الأساسية جاهزةً للتشغيل وفعّالةً في أسرع وقت ممكن، ويجب تفادي النزاعات المتعلقة بالاختصاصات، وكذلك الازدواجية والتداخل المحتمل في المهام الذي قد يقوّض مختلف الهيئات المستقلة.

ويقدّم هذا الفصل خارطة عن الفاعلين الذين يساهمون في الوقاية من التعذيب وفي تشييد هيكل رصد أماكن الحرمان من الحرية في تونس. ويتناول أيضًا مجموعة من المسائل الأساسية الرامية إلى ضمان اتساق هذا الهيكل المؤسّساتي والتي برزت أثناء اللقاءات مع الفاعلين الرئيسيين في إطار المهمّة التي أجريت في تونس في شباط/فبراير ٢٠١٥.

وقد التقت جمعية الوقاية من التعذيب مع عدّة وزراء في أعقاب تنصيب أوّل حكومة تأسست بموجب دستور كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، كما التقت أيضًا بممثلين عن الهيئات المستقلة وعن المجتمع المدني وعن الفاعلين الدوليين. وأعرب جميع هؤلاء المحاورين عن رغبتهم في تسهيل مساهمة مؤسّساتهم في دحر التعذيب وسوء المعاملة، ولاسيما بالمساهمة في تأسيس مؤسّسات مراقبة مستقلة وفعّالة.

١. خارطة الهيئات والفاعلين

١,١ الهيئات العامة

توجد أربع هيئات رسمية مستقلة تتمتّع باختصاص (محتمل) في مراقبة احترام كرامة الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية.[٣] وتمر هذه الهيئات بمراحل مختلفة من التأسيس أو الإصلاح.

١,١,١. الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب

تأسّست الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بموجب القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-٤٣ لـ٢٣ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٣ بعد انضمام تونس إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب في حزيران/يونيو ٢٠١١. وهذا القانون ثمرة مشاورات أطلقها وأشرف عليها المجتمع المدني التونسي والدولي بالتعاون مع

٣ لمزيد من المعلومات بشأن هذه الهيئات، انظر
Ferchichi, Wahid « Structure Publiques des Droits de l'Homme en Tunisie », Tunis Novembre 2013

الحكومة التي كانت في سدة الحكم في تلك الفترة والتي مثّلتها وزارة حقوق الإنسان لتلك الفترة والمكتب.

تتمثل مهام الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب في منع التعذيب وسوء المعاملة. ولبلوغ هذا الهدف، تُجري، من بين جملة من الأمور الأخرى، زياراتٍ من دون سابق إعلام إلى أماكن الاعتقال حيث يوجد أو قد يوجد أشخاص محرومون من الحرية. وتهدف هذه الزيارات إلى الوقاية من التعذيب وسوء المعاملة والتأكّد من تماشي ظروف الاعتقال مع المعايير الدولية في مجال حقوق الانسان ومع القانون الوطني (الفقرة الفرعية ١ من الفقرة ٣ والفقرة الفرعية ٣ من الفقرة ٣). ويحق للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب استلام الشكاوى المتعلقة بحالات التعذيب وسوء المعاملة المحتملة والتحقيق فيها، كما يحق لها إحالتها إلى السلطات المختصة (الفقرة الفرعية ٤ من الفقرة ٣). وتوصياتها ليست ملزِمة للسلطات.

وتتألّف الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب من ١٦ عضوا يعيّنهم مجلس نوّاب الشعب بعد إصداره دعوة علنية لتقديم الترشيحات. ولا يحدّد القانون إنْ كان الأعضاء سيتقاضون أجورا أو لا. وقد أصدر المجلس الوطني التأسيسي التونسي دعوات لتقديم الترشيحات في سنة ٢٠١٤ لكنه لم يستلم الترشيحات الضرورية لانتقاء أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، أصدر مجلس نواب الشعب دعوة جديدة لتقديم الترشيحات. ويرجّح أن تنتهي مرحلة انتقاء الأعضاء في أواخر السنة وأن يتم تأسيس الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب في أوائل سنة ٢٠١٦.

١,١,٢. الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية/ الهيئة الوطنية الجديدة المعنية بحقوق الإنسان.

تأسّست الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية في سنة ١٩٩١ كلجنة استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية. وتم إصلاح اللجنة عدّة مرات منذ ذلك التاريخ (آخر تنقيح تشريعي في سنة ٢٠٠٨، القانون ٢٠٠٨-٣٧)[٤] من دون أن تتمتع بمستوى الاستقلالية الواجب استيفاؤه في أيّة لجنة وطنية معنية بحقوق الإنسان بموجب معايير باريس.[٥] وينص الدستور الجديد على إصلاحها أو استبدالها بالهيئة الوطنية الجديدة المعنية بحقوق الإنسان التي من شأنها أن تتأسّس بموجب دستور سنة ٢٠١٤. ويُجري بعض أعضاء الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية زياراتٍ إلى السجون بين الحين والآخر بموجب الفصل ٥ من القانون ٢٠٠٨-٣٧ الذي يجيز للرئيس إجراء زيارات إلى بعض أماكن الاعتقال من دون سابق إعلام.

وينص الدستور التونسي لـ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ في فصله الـ١٢٨ على إنشاء هيئة معنية بحقوق

---

٤ القانون ٢٠٠٨-٣٧

٥ ترى اللجنة الدولية لتنسيق المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية لا تمتثل تمامًا للمبادئ مركز وسير عمل المؤسسات الوطنية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها لسنة ١٩٩٣ (وعليه، فقد صنّفت الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية في المركز «ب»).

الإنسان لكي «تراقب احترام الحريات وحقوق الإنسان، وتعمل على تعزيزها، وتقترح ما تراه لتطوير منظومة حقوق الإنسان (...) وتحقق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية. تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ستّ سنوات». وعلى غرار جميع الهيئات الدستورية، يُعيّن أعضاء هذه الهيئة من قبل مجلس نواب الشعب (الدستور، الفصل ١٢٥).

ويقترح مشروعُ قانونٍ أعدّته المنظمات الدولية تأسيس هيئة وطنية جديدة معنية بحقوق الإنسان من شأنها أن تضطلع بمهام رصد انتهاكات حقوق الإنسان بشكل عام. وتشمل هذه المهام «القيام من دون سابق إعلام وبصفة دورية بزيارات إلى أماكن الاحتجاز ومراكز الإيقاف والحجز ومراكز الإيواء والمؤسسات السجنية والإصلاحية وملاحظة الأطفال والهياكل الاجتماعية المهتمة بالفئات الهشة وذوي الاحتياجات الخصوصية (الإعاقات)».[٦] ويُضاف إلى ذلك مهام رصد المحاكم وهيئات إنفاذ القانون.

ملاحظة: إذا اعتُمد هذا القانون سيكون هناك خطر ازدواجية وتداخل في المهام مع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب لأن الهيئتين سترصدان أماكن الحرمان من الحرية (تم تحديده بشكل مختلف!) وستستلمان الشكاوى المتعلقة بالحرمان من الحرية. وينطوي هذا الوضع على خطر تقويض فعّالية الوقاية من التعذيب بدلاً من تيسيرها. وعليه، فمن الصائب توضيح أدوارهما وطريقة العمل بينهما.

٣,١,١. هيئة الموفّق الإداري التابعة لرئاسة الجمهورية

أنشئت هيئة الموفق الإداري في سنة ١٩٩٣ وهي مكلّفة بالنظر في المظالم الفردية المتعلقة بالمسائل الإدارية. وتحاول الهيئة تسوية مشاكل المواطنين عن طريق إصدار توصيات للسلطات الإدارية المعنية وعن طريق الوساطة.

وهيئة الموفق الإداري هي البنية التحتية المعنية بحقوق الإنسان الوحيدة الحاضرة في عدّة مناطق من تونس إذ إنها تملك أربعة ممثلين إقليميين وأربعة مكاتب إقليمية. وإجمالا، توظف الهيئة ٥٢ موظفًا مخوّلين باستلام المظالم وطلبات المواطنين.

ويُعيّن الموفّق من قبل رئيس الجمهورية لفترة ٥ سنوات وهيئته تابعة إداريًّا إلى رئاسة الجمهورية. وعُيِّنت السيدة فاطمة الزهراء بن محمود، وهي قاضية من كبار القضاة، في منصب الموفّق الإداري في حزيران/يونيو ٢٠١٤.[٧]

٦ ترجمة غير رسمية إلى اللغة العربية.

٧ شغلت السيدة بن محمود قبل هذا التعيين منصب رئيسة المحكمة الابتدائية لتونس. كما شغلت منصب رئيسة غرفة في محكمة التعقيب ومنصب رئيسة المحكمة العقارية.

وهيئة الموفّق الإداريّ ليس لها حضور كبير في وسائل الإعلام ولم تشارك كثيرًا في الحوارات التي تعلّقت بهيكل حقوق الإنسان في تونس ما بعد الثورة. وقد يُعزى ذلك إلى عدم نشرها لتقاريرها حتى يومنا الراهن. وبالمقابل، تودّ الهيئة في تحليلها الخاص التحوّل إلى هيئة شبيهة بهيئة أمين المظالم. وتسعى إلى الاستقلال عن رئاسة الجمهورية والتمتع بصلاحية النظر في الشكاوى بمبادرة منها وإلى نشر تقاريرها. وفي هذا الصدد، تقترح الهيئة مشروع قانون لإصلاحها لكي تتمتّع بالمزيد من الاستقلالية ولكي تُمنح الحق في اتخاذ إجراءات بناءً على مبادرتها الخاصة.

ملاحظة: بالرغم من أنّ هيئة الموفّق لا تُعتبَر هيئةً معنية بحقوق الإنسان، يبدو أنها تملك موارد بشرية وخبرة إدارية (بما في ذلك في مناطق البلد المختلفة) من شأنها أن تفيد الهيكل الجديد للمؤسسات المستقلة المزعم إنشاؤه مستقبلا. وعند الاقتضاء، سيكون من المهم تحديد المهام التي ستضطلع بها كلّ واحدة منها في مجال معالجة مظالم وشكاوى الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية للحقوق الإنسان وهيئة الموفق الإداري لتفادي الازدواجية في المهام.

٤,١,١. هيئة الحقيقة والكرامة

تأسّست هيئة الحقيقة والكرامة بموجب القانون الأساسي ٢٠١٣-٥٣ لـ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها. ويشمل الفترة الزمنية الممتدة من ١ تموز/يوليو ١٩٥٥ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣. وكُلّفت الهيئة بتنظيم جلسات استماع مع المجني عليهم وتحديد مسؤوليات أجهزة الدولة وإعداد برنامج تعويضات. كما كُلّفت بـ»تقديم مقترحات عملية لإصلاح المؤسسات المتورطة في الفساد والانتهاكات» (الفصل ٤٣).

وتتألّف هيئة الحقيقة والكرامة من ١٥ عضوا وقد أنشأها المجلس الوطني التأسيسي في أيار/مايو ٢٠١٤. يعمل أعضاؤها على أساس متفرّغ.

الملاحظة ١: هيئة الحقيقة والكرامة هي أوّل هيئة مستقلة أسستها السلطة التشريعية بموجب عملية نصّ عليها دستور سنة ٢٠١٤. هذا وقد أُنتقِد تعيين أعضاء هيئة الحقيقة والكرامة وقيل عنه بأنّه «مُسَيَّس». وتفيد هذه الانتقادات بأن دعم الأحزاب السياسية للمرشّحين قد يقوّض استقلالية الهيئة وقد يولّد توترات ستلحق ضررا بأعضاء هيئة الحقيقة والكرامة.

الملاحظة ٢: ستنظر هيئة الحقيقة والكرامة في الانتهاكات الأكثر انتشارًا، أيْ في حالات التعذيب وسوء المعاملة والاعتقال التعسفي. وعليه، ستؤدّي هذه الهيئة دورًا هامًّا من أجل إماطة اللثام عن النظام الذي يسهّل التعذيب وسوء المعاملة، وذلك شرط أساسي للقضاء عليه. ويستغرق تغيير الثقافة المؤسساتية وقتا طويلا ويجب إذن أن يحظى بدعم من الهيئات الدائمة الأخرى كالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان اللتين قد تستفيدان من هذا التحليل لتحديد الأسباب العميقة لتواصل سوء المعاملة في أماكن الحرمان من الحرية.

١,٢. الأجهزة الأخرى

١,٢,١. جهاز المجتمع المدني: «الفريق الوطني لرصد أماكن الحرمان من الحرية»

ويُضاف إلى الهيئات المستقلّة العامة الأربع التي من شأنها أن تُعنَى برصد أماكن الحرمان من الحرية نظامٌ استحدثه المجتمع المدني. ويختلف هذا النوع من الرصد الخارجي الذي يجريه المجتمع المدني عن رصد الهيئات العامة المستقلة لأنه رصدٌ غير حكوميّ. غير أنّه ينطوي على إمكانياتٍ للتكامل والتعاون بين المؤسسات الحكومية المستقلة ونظام المجتمع المدني، ولذلك يجب أخذه في الاعتبار.

وتنشئ حاليًّا ١٤ جمعية «فريقًا وطنيًّا لرصد أماكن الحرمان من الحرية» للقيام بعمليات رصد في أماكن الاعتقال. وتحظى هذه العملية بتسهيلات من الرابطة التونسية لحقوق الإنسان والمنظمة غير الحكومية الدانماركية «كرامة» (Dignity) التي تقدّم أيضًا دورة تدريبية لأعضاء الفريق في مجال رصد أماكن الاعتقال.

وتجري بعض المنظمات غير الحكومية الأعضاء في هذا الفريق زيارات لرصد السجون وذلك بموجب اتفاق أبرمته مع وزارة العدل في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وقد برزت بعض المشاكل المتعلّقة بنقص المهنية وبالانحياز أثناء هذه الزيارات، ولكنها لا تزال مستمرة.

ويهدف هذا الفريق المزعم إنشاؤه مستقبلا إلى التغلّب على هذه المشاكل، وقد وضع في هذا الصدد قانونا داخليًّا وميثاقا أخلاقيًّا. وتقوم لجنة توجيهية[٨] بتنسيق أنشطة الأعضاء (حوالي خمسين عضوا). ويعمل الفريق أيضًا على إعداد دليل للرصد. لم تبدأ بعد هذه الزيارات.

ويودّ هذا الفريق العمل بشكل وثيق مع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بعد تنصيبها، كما يود إضفاء طابع رسمي على هذا التعاون بواسطة اتفاق إن أمكن.

وفي غضون ذلك، يحضر الفريق طلباً رسمياً إلى السلطات لكي يُتاح له النفاذ إلى أماكن الحرمان من الحرية.

٨ تتألف من ممثلين عن الرابطة التونسية لحقوق الإنسان، وعن المنظمة التونسية لمناهضة التعذيب، وعن الجمعية الدولية لمساندة المساجين الدوليين، وعن نبراس، وعن جمعية العدالة ورد الاعتبار، وعن الهيئة الوطنية للمحامين بتونس.

ملاحظة: يريد الفريق تجنّب ازدواج المهام مع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب ويوّد بالتالي التعاون بشكل رسميّ مع الهيئة العامة.

٢,٢,١ الفاعلون الآخرون والآليات والمشاريع الأخرى

بالإضافة إلى الهيئات العامة المستقلة الأربع المكلّفة بمراقبة أماكن الحرمان من الحرية، ثمة جهات فاعلة وآليات أخرى داخلية وخارجية غير حكومية معنية برصد أماكن الحرمان من الحرية ويتعذر علينا التطرق إليها بالتفصيل في هذه الوثيقة. وفيما يتعلق بالآليات الداخلية، تملك تونس هيئة تفتيش عامة معنية بقوات الأمن[٩] أعيد تفعيلها في آذار/مارس ٢٠١٥، وقاضيًا لتنفيذ العقوبات، وأحكامًا تسمح للولاة بمنح ترخيص لمراقبة أماكن الحرمان من الحرية والترخيص للزيارات.[١٠]

ويشمل الرصد الخارجي غير الحكومي زياراتٍ يجريها المجتمع المدني الوطني (في المقام الأوّل فريق الرصد المذكور أعلاه) والمنظمات الدولية، من بينها زيارات تجريها اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

ويوجد، من بين الأمور الأخرى، عددٌ كبير من الدراسات والمشاريع الرامية إلى تعزيز آلية الشكوى والرصد.[١١] فقد صدرت عدّة تقارير متعلقة بوضع السجون والتعذيب في تونس منذ الثورة.[١٢] وتمثّل هذه التقارير مصادر معلومات و»خط أساس» للهيئات المعنية بالمراقبة.

---

٩ تشرف هيئة التفتيش العامة المعنية بقوات الأمن على عمليات التفتيش التي تشمل الشرطة والحرس الوطني.

١٠ منح السيد ناجم غرسلي، وزير الداخلية الحالي والوالي السابق لولاية المهدية، للفرع المحلي للرابطة التونسية لحقوق الإنسان ترخيصا لإجراء زيارات.

١١ ومن بينها: تأسيس جهاز تقديم الشكاوى في سجون تونس، دراسة ومشورة (المنظمة الدولية لمناهضة التعذيب، ٢٠١٥-٢٠١٤)؛ تقديم دورات تدريبية وإعداد دليل عن كيفية زيارة أماكن الحرمان من الحرية في تونس (مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٤-٢٠١٣)؛ خارطة آليات الشكوى في تونس (مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٤)؛ دراسة الدكتور وحيد فرشيشي (آنفة الذكر)؛ دليل زيارة أماكن الحرمان من الحرية في تونس (المنظمة التونسية لمناهضة التعذيب، ٢٠١٣).

١٢ ومن بينها: «تقرير المقرر الخاص عن بعثته في تونس، شباط/فبراير ٢٠١٢ (A/HRC/١٩/٦١/Add.١)؛ وتقرير بعثة المتابعة «خلل في النظام: وضع الأشخاص الخاضعين للحجز الاحتياطي في تونس»، هيومان رايتس واتش، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣؛ «وضع السجون في تونس: بين المعايير الدولية والواقع»، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، آذار/مارس ٢٠١٤؛ «منع التعذيب وسوء المعاملة في تونس: الوضع الراهن والتوصيات»، المنظمة الدولية مناهضة التعذيب، حزيران/يونيو ٢٠١٤؛ «تونس: العدالة: السنة صفر»، الاتحاد المسيحي للعمل على إلغاء التعذيب، منظمة حرّية بلا حدود، صمود، كانون الثاني/يناير ٢٠١٥.

٢. أسئلة متعلقة بالتأسيس والاتساق

أتاحت لنا اللقاءات التي أجريت مع مختلف المحاورين إبراز خمس مسائل هامة بخصوص تأسيس هذه الهيئات المختلفة وبتنسيق مهامها ومناهج عملها.

٢,١. ماذا ستكون خصائص كلّ هيئة؟ كيف ستتعاون فيما بينها؟

تضطلع مختلف الهيئات بمهام أ) الوقاية من التعذيب عن طريق إجراء زيارات وقائية ترمي إلى تقليص العوامل المسبّبة للتعذيب (مهام وقاية) ب) التحقيق في شكاوى التعذيب (مهام استجابة). ولكن تقوم كلّ هيئة بهاتين المهمّتين بشكل مختلف.

تضطلع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بمهام تقوم على موضوع محدّد ألا وهو الوقاية من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وتقوم بمهمّات مختلفة لتنفيذ مهامها: إجراء زيارات إلى أماكن الحرمان من الحرية، تقديم التوصيات، إذكاء التوعية ضد التعذيب لدى الجمهور، إجراء دراسات، إسداء المشورة في المجال التشريعي، إعداد تقارير (مهام وقاية) والتحقيق في الشكاوى وإحالتها إلى السلطات (مهام استجابة).

وستضطلع الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان الجديدة بمهام عامة لحماية حقوق الإنسان ولتعزيزها ستشمل ذلك أيضًا مسألة التعذيب. وعموما، فإنّ هذه المهمّات شبيهة بمهمّات الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وتشمل مهام الوقاية والاستجابة.

ويحق لهيئة الموفّق الإداري استلام الشكاوى، بما في ذلك من الأشخاص المحرومين من الحرية وعائلاتهم. وفي الوقت الراهن، تضطلع هيئة الموفّق الإداري بمهام الاستجابة ولكنه يرغب في توسيع نطاق عمله. ومن الممكن أن يتم توسيع نطاق مهامه في المستقبل.

وستحدّد هيئة الحقيقة والكرامة مسؤولية الدولة فيما يخص شكاوى التعذيب المتعلقة بالوقائع التي حدثت قبل ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ (استجابة). وكلّفت أيضًا بالكشف عن سير عمل النظام الذي يسهّل التعذيب وبالقضاء عليه (مهام وقاية).

وتُثار هنا مجموعة من الأسئلة:

- كيف يمكن التمييز بين هذه الهيئات في المستقبل؟ كيف ستتعاون فيما بينها؟
- هل على أساس الموضوع؟ هل ستركز الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب على حقوق الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية في حين ستحيل إليها الهيئات الأخرى الحالات والأوضاع؟
- على أساس المنهج؟ هل ستركز الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب على «الوقاية» في حين تركز الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان (وهيئة الموفّق الإداري) على «التحقيق ومتابعة الشكاوى والطلبات»؟
- على أساس الرقعة الجغرافية؟

- ما هي الأمثلة عن الممارسات الجيّدة في مجال التعاون بين الهيئات المستقلة المعنية بحرمان الحرية؟ وعلى وجه الخصوص، ما هي الممارسات الجيّدة في مجال التعاون بين الآلية الوقائية الوطنية والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان؟
- ماهي الدروس الممكن استخلاصها من التفاعلات المفيدة بين هيئات العدالة الانتقالية والآليات الوقائية الوطنية والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان من أجل دحر التعذيب؟
- ماهي الممارسات الجيّدة في مجال التعاون الرسمي بين المنظمات غير الحكومية والآليات الوقائية الوطنية؟
- هل يمكننا تقديم توصيات بشأن آليات التنسيق والتعاون بين الهيئات من أجل ضمان فعالية الأداء وتفادي الازدواجية في المهام، لاسيما وإن أثبتت جدواها في هيئات أخرى.

٢,٢ إجراءات تعيين أعضاء الهيئات –كيفية «تفادي تسييسها»

من أجل إنهاء نفوذ السلطة التنفيذية على هيئات حقوق الإنسان، نصّ المجلس الوطني التأسيسي في الدستور وفي نصوص القانون المؤسسة للهيئتين المستقلتين (هيئة الحقيقة والكرامة والهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب) على اختيار وتعيين أعضاء هاتين الهيئتين من قِبل السلطة التشريعية. وبعد الانتقادات بـ«التسييس»[١٣] التي برزت أثناء تعيين أعضاء هيئة الحقيقة والكرامة، يتساءل محاورون كثيرون عن كيفية تنفيذ النصوص المعتمدة وتفادي مشاكل التسييس وتلافي مثل هذه المشاكل عند إصلاح أو تأسيس هذه الهيئات.

- كيفية إيجاد أفضل المرشّحين؟
- من يتمتّع بالشرعية للانتقاء؟
- هل يمكن لمجلس نواب الشعب أن يحظى بالمساعدة عند انتقائه للأعضاء؟
- هل توجد ممارسات جيّدة في مجال تعيين أعضاء الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان أو الآليات الوقائية الوطنية من قِبل السلطة التشريعية في مناطق أخرى من العالم؟
- ما هي فوائد وعيوب تعيين رئيس الهيئة من قِبل نظرائه؟

٣,٢. تنسيق المعايير والإجراءات الإدارية بين مختلف الهيئات – وكيفية القيام بذلك؟

أجمع المحاورون على ضرورة تنسيق المعايير والإجراءات الإدارية المتعلقة بمختلف الهيئات المستقلة مثل

١٣ تفيد هذه الانتقادات بأن الأعضاء اختيروا من كلّ حزب على أساس نظام الحصص بدلا من تطبيق المعايير الموضوعية التي ينص عليها القانون. قد يقوّض ذلك استقلالية هيئة الحقيقة والكرامة.

الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وسائر الهيئات الأخرى. واستندوا إلى حجج متعلقة بأجور أعضاء الهيئة والتعويضات التي يتقاضونها وتوظيف أعوان وموظفي الهيئات ووضعهم القانونيّ (هل هم موظفون عموميون أو لا) وظروف العمل والإجراءات الإدارية المرتبطة بالهيئة والتنقل (المركبات وما إلى ذلك).

- هل توجد أمثلة عن قوانين إطارية تنظم هذه المسائل في الهيئات الأخرى؟ هل يمكننا تقديم أمثلة جيّدة؟
- كيف يمكن ضمان المساواة في الموارد الحكومية الممنوحة لمختلف الهيئات. وفي حال الإيجاب، كيف يمكن فعل ذلك؟

٤,٢.كيف يمكن ضمان تنفيذ ومتابعة الحكومة للتوصيات؟

باستثناء هيئة الحقيقة والكرامة، تتمتع هذه الهيئات بسلطات استشارية غير ملزمة. ولكي يكتسب ذلك فعالية أكبر في مجال الوقاية، من الأهمية أن تطبق السلطات التنفيذية التوصيات الصادرة عنها. ولكن إذا استلمت السلطات توصيات من شتى الهيئات في أوقات مختلفة تنص على أولويات متباينة، فقد يقوّض ذلك تنفيذها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ملف حقوق الإنسان أحيل إلى وزارة أخرى من السطلة التنفيذية بعد الثورة ثم ألحق بوزارة العدل بعد انتخابات سنة ٢٠١١. وتضم حكومة ٢٠١٥ «وزارة لدى رئيس الحكومة مكلّفة بالعلاقات مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني التونسي». وأنشئت في هذه الحكومة آليةٌ مشتركة بين الوزارات تتيح التنسيق بين الإبلاغ ومتابعة التوصيات التي صاغتها الأجهزة الدولية والوطنية.

ماهي المناهج المعتمدة في مناطق أخرى من العالم لضمان تعزيز تنفيذ شتى الهيئات المستقلة للتوصيات؟ (مثلا: تقديم تقارير بشكل متزامن؛ تقارير مشتركة؛ التنسيق بين المحاوِرين في الوزارات السيادية لجميع الهيئات؛ وما إلى ذلك).

٥,٢. كيفية تسهيل وصول المواطنين/الأشخاص المعتقلين إلى الآلية المناسبة؟

قد يكون التداخل بين مهام المؤسسات أمرا محبطا للغاية للمواطن غير الملم بهذه المسائل. وإذا كان صحيحا أنّ عدة هيئات تستطيع نظريًّا الاهتمام بحالته، فصحيح أيضًا أنه قد يلجأ إليها جميعًا من دون أن يحصل على الجواب المرجو. ويترتب على هذا الوضع إهدار وقت وفعالية المواطن وتبذير موارد الدولة. وعليه، فمن الواجب تفادي هذا الأمر.

- ماهي المناهج المبتكرة في بلدان أخرى لتسهيل وصول الجمهور إلى الهيئة المناسبة؟
- هل يمكننا التفكير في استحداث «شبّاك موحّد» ولاسيما في المناطق المختلفة؟

ملحق: الأشخاص والمؤسسات التي التقت بها جمعية الوقاية من التعذيب أثناء مهمّتها في تونس من ٢٣ إلى ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٥.

الهيئات الرسمية:

- محمد صالح بن عيسى، وزير العدل
- ناجم غرسلي، وزير الداخلية
- كمال جندوبي، وزير لدى رئيس الحكومة مكلّف بالعلاقات مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني التونسي.
- الدكتور نبيل بن صالح، المدير العام للصحة، وزارة الصحة.
- بشرى بلحاج حميدة، نائبة في مجلس نواب الشعب، رئيسة لجنة الحريات والحقوق
- ألفة العياري، الأمين العام لنقابة حراس السجون

الهيئات المستقلة

- هيئة الحقيقة والكرامة
- اللجنة العليا لحقوق الإنسان وللحريات الأساسية
- هيئة الموفّق الإدارية

المنظمات غير الحكومية التونسية

- الرابطة التونسية لحقوق الإنسان
- المنظمة التونسية لمناهضة التعذيب
- المرصد التونسي لاستقلال القضاء
- منظمة شهيد
- منظمة صمود
- جمعية العدالة ورد الاعتبار
- الجمعية الدولية لمساندة المساجين الدوليين
- منظمة العفو الدولية، تونس

المنظمات الدولية، مكاتب تونس

- مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
- اللجنة الدولية للصليب الأحمر
- سفارة سويسرا وسفارة بريطانيا العظمى

المجتمع المدني الدولي، مكاتب تونس

- مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)
- المنظمة الدولية لمناهضة التعذيب (OMCT)
- منظمة «كرامة» الدانماركية (Dignity)

الفصل الثاني: أفكار واقتراحات بشأن تقاسم الأدوار والتنسيق والتعاون بين مختلف الهيئات الوطنية المستقلّة

يُجيب هذا الفصل عن أسئلةٍ متعلقة بالهيكل المؤسسي في المستقبل لحماية الأشخاص المحرومين من الحرية في تونس. وعليه، تهدف جمعية الوقاية من التعذيب إلى الإسهام في الحوارات الجارية حاليًّا في تونس والرامية إلى تحديد الطرق المثلى لضمان فعالية حماية حقوق الأشخاص المحرومين من الحرية ولتفادي التداخل بين مهام مختلف الهيئات العامة المستقلة وخلق التآزر فيما بينها منذ البداية. ويتطرق هذا التحليل أساسًا إلى الأدوار والمسؤوليات والتعاون بين الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان التي ستُستحدَث مستقبلا والموفق الإداريّ وهيئة الحقيقة والكرامة والمجتمع المدني.

ويقترح هذا الفصل إيجاد أجوبة لمجموعة الأسئلة المثارة خلال البعثة التي أجريت بين ٢٣ و٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٥ إلى تونس (انظر الفصل الأوّل). كما تودّ جمعية الوقاية من التعذيب تقديم أمثلة مقارِنة بُغية الإسهام في النقاش الفكري القائم حاليًّا في تونس وذلك من دون الإدّعاء بأنّها قادرة على تقديم دواء شافٍ. ولا تزال جمعية الوقاية من التعذيب مقتنعة بأنّ أفضل الحلول ستأتي من التشاور بين الفاعلين التونسيّين الحريصين على حماية الحقوق والوقاية من التعذيب وسوء المعاملة. وتهدف الأمثلة المقارِنة والأفكار إلى تشجيع وتحفيز التشاور.

وسيدرس الجزء الأوّل من هذا الفصل مسألة احتمال تقاسم الأدوار بين الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وهيئة الموفّق الإداري في مجالَيْ الوقاية من التعذيب والتحقيقات المتعلقة باتهامات التعذيب. وسيتناول الجزء الثاني إمكانية التواصل بين هيئة الحقيقة والكرامة والمجتمع المدني. بينما سيهدف الجزء الثالث إلى تحديد الطريقة المثلى لضمان الاتساق في النظام بأكمله بفضل إجراءات التنسيق والتعاون. وأخيرًا، ستختتم الدراسة بتحليل متعلّق بالتحدي المشترك الذي يواجه إنشاء جميع الهيئات الوطنية المستقلة، من حيث كيفية تحديد الطريقة المثلى لانتخاب أعضاء مستقلّين ذوي كفاءة لضمان العمل الجيّد لهذه الهيئات.

١. تنسيق المهمّات ـ ما هي أدوار كلّ مؤسسة؟

تمرّ الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المزعم إنشاؤها مستبقلا وهيئة

الموفّق الإداري بمراحل مختلفة من حيث التأسيس أو الإصلاح. فبالرغم من أنّه تم اعتماد القانون المؤسِّس للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب في ٢٣ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٣، لا تزال الحكومة تنظر في مشروع قانون أوّلي يرمي إلى تأسيس الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان. وأمّا هيئة الموفّق الإداري، فتعتزم اقتراح تعديل على القانون الحاكم لها حتى تتمكن من زيادة سلطاتها في مجال حماية حقوق الإنسان.

وإذا صَدر مشروع القانون الأوّلي لتأسيس الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان و تم إصلاح قانون هيئة الموفّق الإداري، فقد تكون هناك إزدواجية في المهام والأنشطة بين هاتين الهيئتين العامّتين المعنيّتين بحماية حقوق الإنسان وبين الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، وهي الهيئة المختصة في الوقاية من التعذيب وسوء المعاملة في أماكن حرمان الحرية. وستشمل هذه الإزدواجية أساسًا الرصد الوقائي (القيام بزيارات إلى أماكن الحرمان من الحرية لتحديد العوامل الهيكلية التي تؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان) وتَسَلُّم المظالم والشكاوى المتعلّقة بحقوق الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية ومعالجتها، وأنشطة التوعية والبحث وتـأهيل موظفي الدولة.

ومن أجل تحقيق أقصى حد من الفعالية، يجب إذاً اعتماد رؤية شاملة فيما يتعلّق بالأدوار التي ستؤديها هذه الهيئات والإسهامات الممكنة لهيئة الحقيقة والكرامة وللمجتمع المدني. وفي هذا الجزء، ستقترح جميعة الوقاية من التعذيب سيناريوهَين رئيسيَين. يفترض السيناريو الأوّل تقاسم المهام مع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بوصفها الهيئة الوحيدة المعنية بحقوق الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية، في حين يفترض السيناريو الثاني تقاسم المنهجية مع هيئة الوقاية من التعذيب التي ستركّز على إجراء الزيارات الوقائية، في حين تكفل هيئة أخرى معالجة الشكاوى.

١,١. الاعتبارات الأوّلية: احتمال الازدواجية، الخصائص والمدة الزمنية

كمقدّمة، يبدو أنّه من الجدير أن نذكّر بالآثار السلبية لإزدواجية المهام التي تمت معاينتها في الهيئات الأخرى:

- الردود والتوصيات المتناقضة التي قد تُلغي أو تبطل بعضها بعضًا؛
- إهدار موارد الدولة؛
- الإجراءات المعقّدة للمواطنين؛
- الخلافات بشأن اختصاص المؤسسات؛
- الخلط الذي ينشأ لدى سلطات الاحتجاز .

وتمثل تدخلات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وديوان أمين المظالم في تركيا بشأن انتهاكات حقوق الإنسان إثر تفريق المتظاهرين في حديقة «غيزي» في سنة ٢٠١٣ مثالاً على ذلك. فبعد المزاعم المتعلقة باستخدام الشرطة لعنف مفرط، أجرت الهيئتان تحقيقين منفصلين ثم أصدرتا تقارير بشأن الاستخدام

التعسفي للقوة من قِبل الشرطة ضد المتظاهرين، غير أنهما خلصتا إلى نتائج وتوصيات مختلفة. واشتكت المنظمات غير الحكومية التركية المعنية بحقوق الإنسان من عدم تطبيق الحكومة سوى التوصيات الضعيفة للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وتجاهلها للتوصيات الأكثر جدوى الصادرة عن ديوان أمين المظالم .

وعلاوةً على إشكالية إزدواجية المهام، فقد يؤدي أيضًا اهتمام عدّة هيئات بالإشكالية نفسها إلى إهمال الاحتياجات الأخرى في مجال حماية حقوق الإنسان والوقاية من الانتهاكات.

ويجب التشديد أيضًا على خصوصية مهمّة الآلية الوقائية الوطنية التي نص عليها البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب. وقد أفضت هذه الخصوصية بالعديد من الدول، ومن بينها تونس، إلى اختيار إنشاء آلية وقائية وطنية خاصة بها مميزة ومستقلة عن سائر السلطات المعنية بحقوق الإنسان. وتكمن خصوصية الآليات الوقائية الوطنية في منهجها الاستباقي والوقائي الذي يتجسّد في الزيارات المنتظمة إلى جميع أماكن الحرمان من الحرية. وهذا ما يميّز عمل أية آلية وقائية وطنية عن دور التحقيق الذي يأتي استجابةً لشكاوى مقدّمة رسميًّا (عادة دور الأمبودسمان) وعن دور الحوار وتعزيز حقوق الإنسان (دور بعض المجالس الاستشارية في حقوق الإنسان).

ويجدر التذكير كذلك بأنّ الآليات الوقائية الوطنية تقوم بمهام المعالجة وتهتم بوضع وبظروف اعتقال الأشخاص المحرومين من الحرية وبالموظفين العاملين في هذه الأماكن. وعليه، فإنّ الآليات الوقائية الوطنية معنيّة بجميع المسائل المتعلقة بكرامة الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية. ويتطلّب المنهج الوقائي نظرة شاملة، بما في ذلك اهتمام خاص بظروف الاعتقال والإجراءات ذات الصلة به ، ولا يكتفي بمعاينة غياب حالات التعذيب.

> وفي سنة ٢٠١١ عندما دُمجَت أربع هيئات مستقلة معنية بحقوق الإنسان لتشكّل هيئة واحدةً اسمها هيئة «المدافع عن الحقوق»، أدت خصوصية المهمّة الوقائية للآلية الوقائية الوطنية بالمشرّع الفرنسي إلى اتخاذ قرار بعدم إدماج هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية، وهي الآلية الوقائية الوطنية في فرنسا، في هذه الهيئة الجديدة. والأسانيد الرئيسية التي أدّت إلى الحفاظ على هيئة مميزة هي خصوصية المهام التي تضطلع بها هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية والتي تشمل المراقبة من خلال إجراء عدّة زيارات ميدانية، وكذلك لأن الأشخاص المحرومين من الحرية وموظفي أماكن الحرمان من الحرية نادرا ما يستطيعون أو يريدون اللجوء إلى آليات الشكوى.

وأخيرًا، يجب أيضًا الأخذ في الحسبان المدة الزمنية التي تستغرقها عمليات تأسيس هذه الهيئات الثلاث في تونس ونحن نصدر هذا التقرير. فقد حُدّدت مهام الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بموجب القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-٤٣ الصادر في ٢٣ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٣. غير أنّ أعضاء هذه الهيئة مازالوا لم يُعيَّنوا بعد بحلول حزيران/يونيو ٢٠١٥ مما حال دون بدء عمل الآلية. وفيما يتعلّق بالهيئة الوطنية

لحقوق الإنسان، تُقدِّم المادة الدستورية ومشروع القانون الأوّلي الذين تنظر فيهما الحكومة في حزيران/يونيو ٢٠١٥ فكرةً عامةً عن مهام هذه الهيئة المعتزم إنشاؤها مستقبلا، غير أنّهما لا يُحدّدان هذه المهام. وعليه، لا تزال هناك بعض المرونة في هذا الشأن. وتضطلع هيئة الموفق الإداري بمهمّتها الحالية بموجب المرسوم الصادر في ١٩٩٣ والتعديلات ذات الصلة ، ولا يزال إصلاحها قيد التفكير لتصبح فيما بعد هيئةً أشبه بهيئة أمين مظالم معنية بحقوق الإنسان. وينتج عن ذلك صورة واضحة نسبيًّا عن مهام الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، إلا أنّ تقاسم المهام بين الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وهيئة الموفّق الإداريّ أو هيئة أمين المظالم لا يزال موضوعًا مفتوحًا للنقاش.

١,٢. سيناريوهات تقاسم الأدوار

تتمثل المهام الرئيسية لأيّة هيئة لحقوق الإنسان معنية بالوقاية والحماية من التعذيب وسوء المعاملة في الرصد الوقائي من جهة، وفي إجراء التحقيقات بعد تلقيها شكاوى فردية من جهة أخرى. ويُضاف إلى ذلك مهمّات أخرى كتأهيل موظفي الدولة والتوعية والدراسات. وبما أنّ توضيح أدوار ومسؤوليات كلّ هيئة أمرٌ مرجو، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالمهمّات الرئيسية، يسعنا تحديد سيناريوهَيْن اثنين في مجال تقاسم الأدوار:

السيناريو ١: تقاسم قائم على الموضوع ــ هيئةٌ وطنية للوقاية من التعذيب مسؤولة وحيدة/رئيسية عن مراقبة حقوق الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية.

في هذا السيناريو، يقع على عاتق الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، بوصفها هيئةً مختصةً، مسؤولية وحيدة (أو بالأحرى رئيسية) تتمثل في معالجة جميع المسائل المتعلقة باحترام حقوق الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية. ولبلوغ هذا الغرض، ستضطلع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بجميع مهامها بموجب الفقرة ٣ من القانون الأساسي رقم٢٠١٣-٤٣ ، أيْ بما يلي:

- إجراء زيارات وقائية منتظمة،
- استلام ومعالجة الشكاوى والإخطارات الفردية،
- إبداء الرأي بشأن القوانين ومشاريع القوانين،
- تقديم توصيات والقيام بحملات التوعية،
- تأهيل موظفي القطاع العام، وإجراء البحوث والدراسات.

ولن تقع على الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وهيئة الموفّق الإداري إلا مسؤوليات فرعية في مجال الحرمان من الحرية. وبالمقابل، ستتحمل الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المسؤولية الرئيسية في رصد المحاكم وهيئات إنفاذ القانون (ما عدا أماكن الحرمان من الحرية)، كما هو منصوص عليه في الفقرة الفرعية ٧ من الفقرة ٥ من مشروع القانون الأوّلي المتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.

وعلى الصعيد التشغيلي، ستحيل الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وهيئة الموفّق الإداري جميع الشكاوى

المتعلقة بالحرمان من الحرية إلى الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب. وستمتنع سائر الهيئات عن النظر في المسائل المتعلقة بالحرمان من الحرية بمبادرتها الخاصة.

والفائدة من هذا السيناريو أنّه من شأنه أن يتيح للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب توسيع مهامها بشكل شامل لمعالجة جميع الإشكاليات المتعلقة بأماكن الحرمان من الحرية، من المظالم الفردية إلى إدارة الأماكن، ومن السياسات العامة إلى القوانين التي تؤثر في كرامة الأشخاص المحرومين من الحرية وفي ذويهم وفي الموظفين العاملين في هذه الأماكن.

وبموجب هذا السيناريو، قد تواجه الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب التحدي المتمثل في تحقيق توازنٍ جيّد بين مهامها الوقائية وإدارة الشكاوى الفردية عن طريق تنظيمها الداخلي. ولكن ثمة خطر في أن يهيمن الطابع الطارئ الذي تتميز به كلّ شكوى فردية على الدور الوقائي للهيئة. من الممكن تلافي هذه المشكلة بفضل الاختصاص في الهيئة.

وعلى الصعيد التشريعي، سيُحدِّد القانون المؤسِّس للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وقانون آخر محتمل متعلّق بهيئة الموفّق الإداري هذه الأدوار.

وقد فضّلت فرنسا اعتماد هذا المنهج، إذ تحرص هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية، بوصفها هيئةً مختصةً، على ضمان معاملة الأشخاص المحرومين من الحرية بإنسانية وعلى احترام كرامة الإنسان المتأصلة فيه، وذلك عن طريق إجراء زياراتٍ وقائية ورفع شكاوى فردية. ويحق للمراقب العام إجراء زيارات في أيّ وقت إلى المكان الذي يُحرم فيه الأشخاص من الحرية. وتجري الفرق التابعة للهيئة زيارات معمّقة يتم تحديدها مسبقًا أو زيارات مفاجئة (تمّت زيارة ١٣٧ مؤسسة في سنة ٢٠١٤، وتدوم زيارة كلّ سجن في المتوسط من ٢إلى ٥ أيام). وفي أعقاب هذه الزيارات، يقدّم المراقب العام للوزير المعني تقريرًا عن الزيارات، ثم يقدّم التوصيات التي يحق له كشفها. ويقدّم كلّ سنة تقريرًا مرحليًا لرئيس الجمهورية وللبرلمان. ويتضمن هذا التقرير العلني عدّة تحليلات موضوعية بالإضافة إلى تقييمٍ للأنشطة.

أما الركن الثاني من مهام هيئة المراقب العام يتضمن إرسال الشكاوى الفردية من أماكن الحرمان من الحرية بواسطة رسالة بريدية. ويتيح هذا الإجراء لكلّ فرد فرصةً لإطلاع المراقب العام بالوقائع أو بالحالات التي قد تدخل في اختصاصه. بالتالي يكون للمراقب العام الحق في التأكد من هذه المعلومات ، في المكان عينه عند الاقتضاء ، لكيّ يتسنى له صياغة توصيات، يحق له نشرها فيما بعد. ويجدر بالذكر أن هذا الإجراء شائع (في سنة ٢٠١٤، عالجت هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية في ٤١٢٥ رسالة). وعلاوةً على المتابعة الفردية، تحليل المعلومات الواردة من خلال هذا الإجراء تستخدم كأساسٍ لوضع برنامج الزيارات الوقائية. وجرى تعزيز هذا الركن الثاني في سنة ٢٠١٤ عند تعديل القانون المؤسِّس لهيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الفرنسي اعترف بخصوصية الآلية الوقائية الوطنية، ولكنه لم يرغب في جعل هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية الهيئة الوحيدة المعنية بالحقوق الأساسية في أماكن الحرمان من الحرية. وتخلق هذه الحالة خلطاً في اختصاص المؤسّسات، وقد أعرب بعض الممارسين عن أسفهم في هذا الشأن. ويحق للمواطنين توجيه مظالمهم بشأن تصرفات الموظفين، بما في ذلك العاملين في أماكن الحرمان من الحرية، إلى هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية وإلى هيئة المدافع عن الحقوق (هيئة أمين المظالم) على حدّ سواء. ويمكن أن تُجري هيئة المدافع عن الحقوق تحقيقاتٍ تخلص إلى توصيات تنص على تنفيذ إجراءات تأديبية. ولكن الالتجاء إلى هيئة المدافع عن الحقوق أقل شيوعًا من التماس هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية (في سنة ٢٠١٤، استلم المدافع عن الحقوق ٧٠١ شكوى متعلقة بمراعاة أخلاقيات الأمن ، في حين استلم المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية ٤١٢٥ رسالة). ويمكن تفسير ذلك بالشهرة الكبيرة التي تحظى بها هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية وسهولة الوصول إليها بفضل حضورها المنتظم في أماكن الحرمان من الحرية.

وكثيرا ما تُتخّذ هيئة أمين المظالم في جيورجيا الذي عُيّن كآلية وقائية وطنية كمثالٍ عن مؤسسةٍ قوية تشمل مهامها النظر في الشكاوى وإجراء الزيارات الوقائية على السواء. اعتبارًا من سنة ٢٠١٤، أنشِئت في المؤسسة نفسها وِحدتان مختلفتان لمعالجة الشكاوى ولإجراء الزيارات الوقائية. ويقوم معاون من وحدة الشكاوى بمرافقة الفِرق المكلّفة بإجراء الزيارات الوقائية أثناء زياراتها من أجل تيسير هذا الإجراء. وإلى غاية تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٤، كانت وحدة الآلية الوقائية الوطنية في هيئة أمين المظالم مكلّفة بمعالجة الشكاوى الفردية و بإجراء الزيارات الوقائية على السواء. وبما أنّ معالجة أكثر من ٢٠٠٠ شكوى سنويًا لم يترك متسعًا من الوقت لإجراء الزيارات الوقائية، فقد أُحِيلت مهمّة معالجة الشكاوى إلى وحدة أخرى في هيئة أمين المظالم. وأنشئ نظام لتبادل المعلومات بين الآلية الوقائية الوطنية وهذه الوحدة.

والمثال الآخر هو الباراغوايّ حيث وضعت الآلية الوقائية الوطنية سياسيةً داخليةً في مجال معالجة الشكاوى بالإضافة إلى الزيارات الوقائية. وفي الأرجنتين، اعتمدت هيئة أمين المظالم المعنية بالسجون الاتحادية والتي تتمتع بخبرة طويلة في مجال معالجة الشكاوى استراتيجيةً وقائية جديدة بعدما عُيِّنت كإحدى الأجهزة التي تشكّل الآلية الوطنية للوقاية.

السيناريو ٢: تقاسم قائم على المنهج ــ الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بوصفها الجهة المتخصصة في الوقاية

في هذا السيناريو، قد تُفضّل الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب الاهتمام بالجانب الوقائي من مهمّتها والمتمثل في تحديد ومعالجة المشاكل الهيكلية التي تتسبب في الانتهاكات لحقوق الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية. وقد تُكلّف الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب (أو هيئة الموفّق) بمتابعة شكاوى

«رسمية» أو بإجراء تحقيقات متعلقة بالحرمان من الحرية (و»الشكوى الرسمية» بمعنى أن الشكوى أودعت كشكوى قابلة للإحالة ومتعلقة بانتهاكات للقانون أو للقواعد من قِبل الموظفين العموميين؛ ويجب تمييزها عن المعلومات المتعلقة بالحالات الشخصية التي تم تلقيها في أثناء الزيارات).

وفي هذا السيناريو، قد تضطلع الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بالمهام جميعها، وذلك بموجب الفصل ٣ من القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-٤٣، ولكنها ستحيل كلّ شكوى رسمية إلى الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان أو إلى هيئة الموفّق الإداري. وينص البند ٤ من الفصل ٣ على أنّ إحدى مهمّات الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب هي «استلام الشكاوى والإخطارات المتعلّقة بحالات التعذيب المحتملة أو أية معاملات أو عقوبات أخرى قاسية ،لاإنسانية أو مهينة في أماكن الاحتجاز، والتقصّي بشأنها وإحالتها بحسب الحالة إلى السلطات الإدارية أو القضائية المختصة». وقد يتيح تفسير هذ البند تحديد اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وهيئة الموفّق الإداريّ بوصفهما «سلطتين إداريتين مختصتين» يجب أن تحيل إليهما الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب الشكاوى بغرض إجراء التحقيق.

وعلى الصعيد التشغيلي، فقد تقوم إذن الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بتسجيل الشكاوى المستلمة أثناء الزيارات لكي تحيلها إلى الهيئة المختصة. وليس من المستبعد أن تعالج الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب الشكاوى الأقل «خطورة» مباشرةً في المكان عينه مع السلطات المعنية بُغية إيجاد حلول فورية للمشاكل التي تعترضها.

وكما هو الشأن في بعض الهيئات، من الممكن أن يرافق موظف الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المعني بالشكاوى فرق الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب أثناء زياراتهم من أجل تسجيل الشكاوى بشكل فوريّ.

والفائدة من هذا السيناريو أنّه قد يتيح للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب التركيز على مهامها الوقائية وإرساء الحوار البنّاء مع السلطات بهدف تحسين حماية الأشخاص المحرومين من الحرية. وقد تفضي معالجة الشكاوى «بسبب طبيعتها» إلى علاقة يسودها خلاف أكبر مع سلطات الاحتجاز، ولا سيما إذا أحيلت بعض الحالات إلى العدالة الجنائية. ومع التقسيم القائم على المنهجية، فقد يُترك المنهج الأكثر قمعية للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان (أو لهيئة الموفّق الإداريّ/ لهيئة أمين المظالم).

وقد تكمن مساوئ الفصل بين الوقاية ومعالجة الشكاوى في احتمال ضياع المعلومات وبالتالي سوء الفهم بشكل عام. وتتضمن الشكاوى الفردية معلومات هامة تتيح للآلية الوقائية فهم المشاكل الهيلكية، في حين تساعد المعرفة الجيّدة لأوساط الحرمان من الحرية على تقييم أحسن لإشكالية أية حالة فردية. ويبدو أنّ جمع المنهجين في مؤّسسة واحدة هو أفضل حلّ لحماية كرامة الأشخاص المحرومين من الحرية. ويُضاف إلى ذلك فائدة لا يستهان بها وهي وضوح المهمة وسهولة التواصل بشأنها مع السلطات والجمهور.

٣,١. مهمّات إضافية

تتطلب الوقاية من التعذيب وسوء المعاملة نهجًا شاملا يتجاوز الرصد ومعالجة الشكاوى، إذ إنّها تشمل مهمّات فرعية أخرى يمكن للآلية الوقائية الوطنية أو لأيّة هيئة أخرى أن تنفّذها، ولا سيما في مجال تدريب الموظفين وتوعية الجمهور والبحوث والدراسات المعمّقة. وتجدر الإشارة إلى أنّ القانون رقم ٢٠١٣-٤٣ المؤسِّس للآلية الوقائية الوطنية ينص في فصله الثالث (٣) على وجوب قيام الآلية الوقائية الوطنية بجميع هذه المهمّات. ومع ذلك، فلا يوجد ما يمنع السلطات التونسية من اتخاذ قرارٍ لكي تضطلع هيئات أو منظمات أخرى بهذه المهمّات.

البحوث والدراسات المعمّقة

للآليات الوقائية الوطنية مهام عملية قبل كلّ شيء، وتتمحور حول الزيارات المنتظمة التي تجريها إلى أماكن الحرمان من الحرية وتحليل الملاحظات وصياغة التوصيات والعمل مع السلطات على تنفيذ هذه التوصيات. ولا تترك هذه المهام دائمًا متسعًا من الوقت لإجراء دراسات معمّقة. وعلاوةً على ذلك، فإن موظفي الآلية الوقائية الوطنية مؤهّلون أكثر للعمل في الميدان وفي أغلب الأحيان لايوجد بينهم باحثون أكاديميون. ولهذا السبب، فقد أقامت بعض الآليات الوقائية الوطنية أُطُرا للتعاون مع هيئات مستقلة أخرى أو مع الجامعات من أجل بحوث أكثر تعمّقًا.

وأنشأت ألمانيا آلية وقائية وطنية مختصة وغير مرتبطة بالمعهد الألماني لحقوق الإنسان. يضطلع المعهد الألماني لحقوق الإنسان بمهمّة حماية ضعيفة، ولكنه يتمتّع باختصاص في البحث والدراسات في مجال السياسات العامة المتعلقة بحقوق الإنسان. وعليه، يصدر المعهد الألماني لحقوق الإنسان دراساتٍ ويقوم بحملات توعية، بما في ذلك في المجالات المتصلة بالحرمان من الحرية.

وأنشأت سويسرا أيضًا آلية وقائية وطنية مختصة جديدة وهي اللجنة الوطنية للوقاية من التعذيب. وطلبت اللجنة من المركز السويسري للخبرات في مجال حقوق الإنسان إعداد بحوث قانونية معمّقة بشأن المسائل المتصلة بالحرمان من الحرية لأنّ اللجنة الوطنية للوقاية من التعذيب، بوصفها لجنة عملية، لا تملك الموارد الضرورية لإعداد مثل هذه الدراسات.

تدريب الموظفين العموميين

في بعض الدول، تشارك الآليات الوقائية الوطنية في الدورات التدريبية المقدّمة للموظفين العموميين لتوعيتهم بمسائل حقوق الإنسان وبمهام الآلية الوقائية الوطنية. وقد بيّنت دراسة متعلّقة بأثر الآلية الوقائية الوطنية في بلدان الاتحاد الأوروبيّ بأن مشاركة الآليات الوقائية الوطنية في مثل هذه الدورات التدريبية يمكن أن يساعد الموظفين العموميّين على استعياب التوصيات وبالتالي على تنفيذها (مثلا: قبرص، وإستونيا، وفرنسا، وبولندا). وبيّنت الدراسة نفسها أنّ هناك آليات وقائية وطنية أخرى لا تشارك في الدورات التدريبية، سواء لأنها لا تملك الموارد الكافية أو لأن ذلك لا يندرج في مهامها. وفي الحالات

الأخرى، تُحال هذه المهمّة إلى هيئات أخرى معنية بحقوق الإنسان.

وأنشأ السنغال آلية وقائية وطنية جديدة مختصة وهي هيئة المراقب الوطني لأماكن الحرمان من الحرية. وتمرّ اللجنة السنغالية لحقوق الإنسان (وهي الهيئة المعنية بحقوق الإنسان في السنغال) بمرحلة إصلاح في الوقت الراهن. وعملا بالرؤية السائدة في البلد، ستشارك اللجنة السنغالية لحقوق الإنسان في الدورات التدريبية المقدّمة لقوات الأمن ولموظفي السجون وللقضاة من أجل إذكاء التوعية بمسائل حقوق الإنسان ضمن هذه المهن، في حين ستواصل هيئة المراقب الوطني لأماكن الحرمان من الحرية التركيز على الزيارات وإصلاح التشريعات والقوانين المتعلقة بأماكن الحرمان من الحرية ومعالجة الطلبات.

ملاحظات جمعية الوقاية من التعذيب واقتراحاتها

بموجب القانون ٢٠١٣-٤٣، كُلِّفت الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بمهام شاملة للوقاية من التعذيب وسوء المعاملة، وكلّفت أيضًا بمهام الرصد الوقائي (الزيارات، والتقارير، والتوصيات، والحوار مع السلطات) وبمعالجة الشكاوى الفردية، بالإضافة إلى بعض المهمّات المتعلقة بإذكاء التوعية والدورات التدريبية والدراسات. وقبل وضع الصيغة النهائية للقانون المؤسِّس للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، يُرجى توضيح إن كانت الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب هي الهيئة التي ستتحمل المسؤولية الرئيسية في تنفيذ هذه المهمّات أو إن كان بعضها سيقع على عاتق الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان (أو هيئة الموفّق الإداري المعتزم إنشاؤها مستقبلا). والهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، بوصفها الآلية الوقائية الوطنية، ستكون على الأقل الهيئة المختصة في الرصد الوقائي. ومن بين جملة الأمور الأخرى، يجب توضيح إن كانت ستُكلّف أيضًا عمليًّا بالتحقيق في الشكاوى الرسمية، أو إن كانت هذه المسؤولية ستقع على عاتق الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.

وعليه، فإنّ جميعة الوقاية من التعذيب تقترح على الفاعلين التونسيين:

- إرساء عملية تشاور واتخاذ القرارات بشأن تحديد الأدوار في المستقبل بين الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال حماية الأشخاص المحرومين من الحرية. وفي هذه العملية، يجب توضيح من سيتحمل المسؤولية الرئيسية في معالجة الشكاوى الرسمية الفردية، الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب أو الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان. كما يجب التفكير في أثناء هذه العملية في فوائد التقسيم القائم على الموضوع وفقا لما سبق وصفه في السيناريو الأول.
- الأخذ في الحسبان أيضًا إمكانية تحويل هيئة الموفّق الإداري إلى هيئة أمين مظالم معنية بحقوق الإنسان والتفكير في دورها في المستقبل.
- توضيح تقاسم الأدوار في القانون المؤسِّس للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المعتزم إصداره مستقبلا.

٢. التواصل مع هيئات العدالة الإنتقالية والمجتمع المدني

٢,١. التفاعل مع هيئة الحقيقة والكرامة

تأسّست هيئة الحقيقة والكرامة في ٢٤ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٣ وهي مكلّفة، من بين جملة أمور أخرى، باقتراح تدابير عملية لإصلاح المؤسّسات التي ضلعت في انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان بين عام ١٩٥٥ و٢٠١٣ ، من أجل عدم تكرارها. وعليه، تقوم هيئة الحقيقة والكرامة بمهّمة وقائية، ولاسيما في مجاليْ التعذيب وسوء المعاملة. وإذ توضّح الهيئة سير عمل النظام القمعي، فهي تعدّ قاعدةً هامة لتحليل المهمّة الوقائية للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب.

وتثار إذن مسألة التفاعل بين هذه الهيئة التونسية المعنية بالعدالة الإنتقالية وسائر الهيئات المستقلة المعنية بحقوق الإنسان، وبما في ذلك الآلية الوقائية الوطنية.

في معظم التجارب الأخرى، تأسّست هيئات العدالة الإنتقالية قبل الآليات الدائمة المعنية بحقوق الإنسان. ولكن في تونس، تأسست هذه الهيئات بشكل متزامن.

> وفي أمريكا اللاتينية التي شهدت تجارب عديدة في مجال العدالة الانتقالية، لا يوجد إلا روابط قليلة جدًّا بين عمليتَيْ العدالة الإنتقالية وتأسيس الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات الوقائية الوطنية.

> وفي المملكة المغربية، أرست الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان علاقة وثيقة مع هيئة العدالة الإنتقالية. وقامت هيئة الانصاف والمصالحة أثناء ولايتها من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٦ بإلقاء الضوء على ١٦٠٠٠ ملف متعلق بضحايا انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان لأغراض الجبر الفردي والمشترك، ومن أجل تقديم توصيات لعدم تكرارها. وكان نصف أعضاء هيئة الانصاف والمصالحة أعضاء في المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان. وبمجرّد انتهاء ولاية هيئة الانصاف والمصالحة، كُلِّف المجلس الاستشاري بمتابعة الملفات الفردية التي لم يُبت فيها وبالحرص على تنفيذ التوصيات الهيكلية.

ملاحظات جمعية الوقاية من التعذيب واقتراحاتها

تقترح جميعة الوقاية من التعذيب على الفاعلين التونسيّين:

- يجب الأخذ في الاعتبار ، عند تأسيس هيئات حقوق الإنسان الدائمة، أنّ هذه الهيئات قد «تَرِث» عمليات متابعة الملفات التي لم تبت فيها هيئة الحقيقة والكرامة.

٢,٢. التفاعل مع منظمات المجتمع المدني

في تونس، يولي المجمتع المدني اهتمامًا خاصًّا لاحترام حقوق الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية. وقد أُطلقت مبادرات هامة في هذا المجال منذ عام ٢٠١١، بما في ذلك تأسيس فريق وطني لرصد أماكن الحرمان من الحرية. وترغب كلّ من المنظمات غير الحكومية بشكل عام والفريق الوطني بشكل خاص في التعاون مع الهيئات العامة المستقلة المعنية بحقوق الإنسان. والسؤال الذي يُثار إذن هو كيفية تنسيق هذا التعاون من أجل توفير أفضل حماية ممكنة للأشخاص المحرومين من الحرية. وفي هذا الصدد، يجدر التذكير بمختلف أشكال التفاعل بين المجتمع المدني وهيئات حماية ورصد حقوق الانسان التي أنشأتها الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن المجتمع المدني أدّى دورًا رئيسيًّا في مجال حقوق الإنسان، إذ إنه طالب بمساءلة مؤسسات الدولة فيما يتعلّق باحترام حقوق الإنسان. وتقوم المراقبة الفعّالة لمؤسسات الإدارة على التفاعل الناجح بين هيئات المراقبة الحكومية المستقلة وآليات المراقبة المجتمعية. وتوجد أشكال تفاعل تختلف مع اختلاف المهام، وتتفاعل شتى المنظمات غير الحكومية في أيّ بلد بشكل مختلف مع الهيئات المستقلة.

وقد تتخذ العلاقة بين المنظمات غير الحكومية الوطنية والآليات الوقائية الوطنية «والهيئات الوطنية لحقوق الإنسان بشكل أعمّ» أربعة أشكال:

- المراقبة
- التفعيل
- التوجيه
- المشاركة

المراقبة

تؤدّي المنظمات غير الحكومية دورًا أساسيًّا في مراقبة كيفية اضطلاع الآلية الوقائية الوطنية بمهامها (وأيّ هيئة وطنية لحقوق الإنسان). وفي عدّة بلدان، أصدرت المنظمات غير الحكومية تقارير انتقدت فيها سير العمل في هيئة وطنية لحقوق الإنسان أو آلية وقائية وطنية أو التعاون بين الدولة وهذه الهيئات.

ومن الصعب تأدية هذا الدور عندما تشارك المنظمة غير حكومية بنشاط في هيئةٍ ما: فقد يستحيل عليها إبداء رأيها في سير عمل هذه الهيئة بشكل مستقّل لأنها تشاطرها المسؤولية أو لأنها تخشى تعريض مشاركتها للخطر. وعليه، فمن الأهمية بمكان أن تحافظ بعض الجمعيات على دورها كمراقب خارجي للحفاظ على استقلاليتها في مراقبة سير عمل هذه الهيئات.

التفعيل

غالبًا ما تُجري الآلية الوقائية الوطنية زيارتها إلى سجن معيّن أو مقابلتها مع الشخص المعتقل أو تتّخذ قرارا بالتعمّق في موضوع معيّن على إثر شكوى من منظمة غير حكومية. فبوسع المنظمات غير الحكومية التأثير على الهيئات العامة المستقلة بطرق مختلفة، سواء عن طريق تقديم التقارير، أو إسداء المشورة للمواطنين من أجل إيداع مظالمهم أمام الهيئة وما إلى ذلك.

وعندما تفعّل المنظمّات غير الحكومية آلية وقائية معيّنة، فإنّها لا تشارك في سير عملها وحسب، بل وتستخدمها أيضًا لمساعدة المجني عليهم ولفت الانتباه إلى احتمالات الانتهاك. وقد كشفت دراسة أخيرة متعلقة بالآليات الوقائية الوطنية في أوروبا عن الدور بالغ الأهمية الذي يؤديه المجتمع المدني في تحضير زيارات الآليات الوقائية الوطنية، وذلك بفضل المعلومات التي تقدّمها هذه المنظمات.

التوجيه

وبحسب البلد، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تساهم أيضًا في تحديد التوجّهات الاستراتيجية للآليات. ويمكن أن تشارك في ذلك بشكل رسميّ أو غير رسمي. وقد تنص القوانين والإجراءات على إجراء مشاورات مع المنظمات غير الحكومية عند تعيين أعضاء الآلية الوقائية الوطنية مثلا.

وقد أنشأت بعض البلدان مجالس استشارية تابعة للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان أو للآليات الوقائية الوطنية تضم أعضاء من جمعيات المجتمع المدني.

> وأسّس السنغال في هيئة مراقِب أماكن الحرمان من الحرية (الآلية الوطنية للوقاية) لجنة يقظة تهدف إلى «إبلاغ المراقب بكلّ حالة قد تنتهك الحقوق الأساسية للأشخاص المحرومين من الحرية»، وإلى تعريف السلطات والجمهور بالآلية الوقائية الوطنية والحرص على عملها الجيّد. وتتألف لجنة اليقظة المذكورة من ممثلين عن المجتمع المدني وممثل عن الهيئة الوطنية لحقوق الانسان في السنغال.

المشاركة

وأخيرًا، في بعض البلدان تشارك المنظمات غير الحكومية أو ممثلوها بشكل مباشر في العمل الميداني للآلية الوقائية الوطنية. ويرجع ذلك إلى عدّة أسباب؛ ففي بعض البلدان يقوم خبراء المنظمات غير الحكومية بسد الثغرات في بعض اختصاصات الآلية الوقائية الوطنية أو يعملون على توفير تغطية جغرافية مثلى. وفي الحالات الأخرى يهدف دمج ممثلي المنظمات غير الحكومية إلى الزيادة من استقلالية الآلية الوقائية

الوطنية وإلى تعزيز مصداقيّتها.

ففي الدانمارك مثلا، عُيّنت هيئة أمين المظالم آليةً وقائيةً وطنية. وتنفيذًا لهذه المهمّة، تتعاون هيئة أمين المظالم (وتندرج في تقاليد أمين المظالم الإداريّ) مع المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان ومع المنظمة غير الحكومية «كرامة»(Dignity). ويهدف هذا التعاون إلى تعزيز قدرات هيئة أمين المظالم عن طريق تزويده بمعارف معمّقة في مجال حقوق الإنسان (المعهد الدانمراكي) وفي مجال الخبرة الطبيّة (المنظمة غير الحكومية «كرامة»). ويشارك خبراء المنظمات الثلاث في الزيارات ويجرونها سويًا. وقد أرسيَ هذا التعاون على المستوى الإداريّ (عن طريق تنظيم اجتماعات رفيعة المستوى كلّ سنة) وعلى المستوى التشغيلي بوتيرة أكثر انتظامًا.

وفي سلوفينيا، تُجرى الزيارات إلى أماكن الاعتقال سويًّا مع هيئة أمين المظالم والمنظمات غير الحكومية. وتختار هيئة أمين المظالم إثر مناقصة المنظمات غير الحكومية التي سترافقه لمدة سنة واحدة في هذه الزيارات. وتُرسى حينها علاقة تعاقدية تنظّم تقاسم المهام والمسؤوليات واتخاذ القرار بين هيئة أمين المظالم (التي تقوم مهام الآلية الوقائية الوطنية) والمنظمات غير الحكومية المعنيّة.

ومع ذلك، توجد حالات لا تتماشى فيها مشاركة المنظمات غير الحكومية في الآلية الوقائية الوطنية مع ما هو مرجو. وتعزى هذه المشاكل إلى الصعوبات التي تجدها المنظمات غير الحكومية المتعوّدة على منهج الإبلاغ على اعتماد منهج الوقائية، وإلى تضارب المصالح بين ممثلي المنظمات غير الحكومية التي تقدّم خدمات قانونية أو طبية، وإلى عدم دوام الالتزام الطوعي الذي يعد جزءا لا يتجزّأ من العديد من جمعيات المجتمع المدني.

ملاحظات جمعية الوقاية من التعذيب واقتراحاتها

أدّت المنظمات غير الحكومية التونسيّة دورًا رئيسيًّا في سن واعتماد القانون المؤسِّس للآلية الوقائية الوطنية. وبالتوازي مع ذلك، شرعت المنظمات غير الحكومية أيضًا في إجراء زيارات إلى أماكن الحرمان من الحرية. وعلاوةً على ذلك، يتم حاليا إنشاء فريق رصد وطنيّ. وعليه، فإن الظروف مواتية لكي يؤدّي المجتمع المدني دورًا رئيسيًّا مع الآلية الوقائية الوطنية ومع سائر الهيئات الوطنية في مجال الوقاية من التعذيب واحترام كرامة الإنسان في أماكن الحرمان من الحرية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ناشطي المجتمع المدني سيأدون دورًا في الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وذلك استنادا إلى نوع الآلية الوقائية الوطنية التي ستختارها تونس. وبموجب القانون المؤسِّس لهذه الهيئة، فإن ستةً من الأعضاء الستة عشر في الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب سيمثّلون منظمات وجمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان.

تقترح جمعية الوقاية من التعذيب على منظمات المجتمع المدنيّ:

- أن تتساءل كلّ جمعية عن الدور الواجب تأديته في الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب (وفي الهيئات الأخرى) بالاستناد إلى تحليلها للوضع المؤسسي ولمهامها؛
- أن تتشاور الجميعات فيما بينها وأن تنسّق أدوارها؛
- أن تنظر في اقتراح تأسيس «لجنة يقظة»/»مجلس استشاريّ» تابع للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب (ولهيئات أخرى عند الاقتضاء)؛
- أن تضع، سويًّا إن اقتضى الأمر، استراتيجية دعوة للمطالبة بإضفاء طابع رسمي على هذا التعاون.

وتقترح جمعية الوقاية من التعذيب على السلطات:

- إرساء الحوار مع جمعيات حقوق الإنسان بشأن الطريقة المناسبة لكي تسهم في تعزيز الوقاية من التعذيب بالتعاون مع الآلية الوقائية الوطنية.

٣. الاتساق بفضل إجراءات التنسيق والتعاون

يتطرّق هذا الفصل إلى الاتساق العام في نظام حماية حقوق الإنسان في حالات الحرمان من الحرية. ويتعلّق من جهة بمسألة تنسيق المعايير والإجراءات الإدارية لمختلف الهيئات، ومن جهة أخرى بمسألة آليات التعاون بين الهيئات.

١,٣. تنسيق المعايير والإجراءات الإدارية بين مختلف الهيئات

في المؤسسات المتألّفة من عدّة هيئات عامة مستقلة، كثيرًا ما تظهر الحاجة إلى تنسيق المعايير والإجراءات الإدارية. وفوائد هذا التنسيق بديهية سواء من حيث المساواة بين الأعضاء والموظفين والمستفيدين أو من حيث الرقابة الديمقراطية.

ولكن في الواقع، للهيئات المستقلة في بلد معيّن أصولٌ تاريخية مختلفة. فقد أُعدّ نظامها الأساسي وتطوّرت ثقافتها الإدارية وممارساتها على نحو مختلف. وعليه، فقد قوبلت جهود التنسيق بمقاومة في بعض الأحيان، وفي أحيان أخرى لم يُنفّذ مشروع التنسيق لغياب من يقوده.

> وفي فرنسا، لطالما سُلِّط الضوء على الحاجة إلى سنّ قانون إطاري يحدّد شروط تأسيس الهيئات المستقلة وتنظيمها، ولاسيما من قِبل عضو مجلس الشيوخ باتريس جيلار في تقرير صدر في سنة ٢٠٠٦. ولم يتسن لعضو مجلس الشيوخ هذا إلا معاينة ضعف التقدّم المحرز في تقرير متابعة متعلّق بالسلطات المستقلة في فرنسا صدر في سنة ٢٠١٤. والقانون الإطاري الذي أوصى به لم يصدر بعد، وإن كان اقتراحه قد حظي بالدعم من المراقبين والممارسين.

ملاحظات جمعية الوقاية من التعذيب واقتراحاتها

يبدو أنّ لا أحد ينازع فائدة إصدار قانون إطاري ينظّم إجراءات تأسيس مختلف الهيئات المستقلة وإدارتها. وعليه، فإن عجزنا على إيجاد أمثلة عن قوانين من هذا القبيل في المؤسسات الأخرى أمر مثير للدهشة. وعلى ما يبدو، فأن صعوبة توحيد ممارسات الهيئات القائمة تُبرز أهمية سنّ قانون من هذا القبيل في أسرع وقت ممكن. وتسمح عملية الإصلاح المؤسسي العام التي تمر بها تونس حاليًّا باعتماد هذا المنهج الأكثر اتساقًا.

وعليه، فإن جمعية الوقاية من التعذيب تقترح على الفاعلين التونسيّين:

- أن يوحّدوا الإجراءات الإدارية المتعلقة بمختلف الهيئات المستقلة بموجب قانون إطاري عند الإمكان؛
- أن يبدأوا عملية التوحيد في أسرع وقت ممكن، قبل تأسيس هيئات أخرى.

٢,٣. آليات التعاون بين الهيئات

عندما تقوم عدّة هيئات بمعالجة مسائل مماثلة، يكتسب التعاون الجيّد بينها أهميةً كبرى لضمان فعالية حماية حقوق الإنسان. وعليه، فقد استحدثت بلدان تملك عدّة هيئات لحقوق الإنسان آليات تعاون بين هذه الهيئات. وتأسّس عدد من آليات التعاون المذكورة على يد المشرِّع عند إنشاء هذه الهيئات، في حين تأسس بعضها الآخر من قِبل الهيئات نفسها.

ويتطلّب أيّ تعاون فعّال اتخاذ إجراءات عديدة، بما في ذلك التواصل الشخصي والمنتظم على المستوى الإستراتيجي والتشغيلي، وتوضيح الأدوار عن طريق إتفاقيات واحترام متبادل للمهام.

وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذه الآليات للتعاون يجب أن ينظر إليها بإعتبارها محاولة لتوضيح اختصاص كلّ هيئة وتفادي التنازع في الاختصاصات بين المؤسّسات وخلق حالات التآزر. ولكن على أرض الواقع، لم تتمكن هذه الآليات من تلافي الصعوبات الناجمة عن غياب استراتيجيةٍ شاملةٍ قد تحول دون تداخل مهام المؤسسات.

١,٢,٣. تقاسم المكاتب، ولاسيما في المناطق المختلفة؛ «شباك موحّد»

إنّ تقاسم المكاتب، ولاسيما عن طريق شبّاك استقبال موحّد، طريقةٌ عملية تتيح للهيئة الأكثر اختصاصًا معالجة طلبات المواطنين وشكاويهم معالجةً فعالةً. كما تتيح بنية تحتية من هذا القبيل تيسير وصول المواطنين إلى الهيئة المناسبة وستيسّر التعاون اليومي بين موظفي هذه الهيئات وتقليص المصاريف الإدارية. والأهم هو أنّ بنية تحتية من هذا القبيل قد تسمح بتغطية التراب الوطني برمتّه بفضل المكاتب المحلّية.

ففي المجر، كانت المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان تقدّم خدماتها في مكاتب وشبابيك موحّدة قبل أن يتم دمج هذه الهيئات المختصة في هيئة موحّدة في عام ٢٠١١. وقبل ذلك، كانت هيئة أمين المظالم المعنية بحقوق الإنسان وثلاث هيئات أمين المظالم مختصة (في حماية البيانات والحق في الإعلام؛ وفي حقوق الأقليات؛ وفي الحقوق المتصلة بالبيئة) تتقاسم مكاتبها وموظفيها الإداريين. وأُعتبرت هذه التجربة إنجازًا ناجحًا. وبعد الإصلاح الدستوري لسنة ٢٠١١، مضت المجر قدمًا في مجال التكامل: فقد دمجت هيئة أمين المظالم المعني بحقوق الأقليات وبالحقوق المتصلة بالبيئة في هيئة أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان. واليوم، يوجد في هيئة أمين المظالم نائب أمين المظالم مكلّف بحقوق الأقليات ونائب أمين المظالم مكلّف بالحقوق المتصلة بالبيئة.

وفي سنة ٢٠١٠ كلّفت كرواتيا ريتشارد كارفر، وهو خبير في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بإسداء المشورة بشأن الطريقة التي تكفل تحسين اتساق مؤسساتها المعنية بحقوق الإنسان وفعاليتها. واقتناعًا منه بالتجربة المجرية، أوصى ريتشارد كارفر بتقاسم المكاتب وبإنشاء في الوقت نفسه مكاتب محلّية. وكان كارفر قد عاين حينها أنّ برتوكولات التفاهم بين مختلف الهيئات المعنية بحقوق الإنسان الكرواتية لم تكن كافية لضمان التعاون الجيّد بينها. وقد أدخل البلد إصلاحات في هيئات حقوق الإنسان سنة ٢٠١٢ وأخذ في الاعتبار جزءًا من توصيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ولكنه لم يختر تقاسم المكاتب.

وأطلقت كينيا مؤخّرا مبادرةً جديرة بالاهتمام ترمي إلى تسيير وصول المواطنين إلى المؤسسات المستقلة وتسهيل التعاون فيما بينها في مجال مكافحة الفساد. وأسّست اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في كينيا في سنتي ٢٠١٢ و٢٠١٣ خمس «مراكز إبلاغ عمومية مشتركة» مع خمس مؤسسات أخرى (٤ هيئات عامة مستقلة والمنظمة غير الحكومية «ترنسبارنسي إنترناشنال»). وأطلقت هذه المؤسسات الست منبرًا إلكترونيًّا يتيح للمؤسسات استلام الشكاوى وإحالتها إلى جميع المؤسسات الأعضاء في الشبكة. وتهدف هذه الآلية أساسًا إلى زيادة قابلية الوصول إلى هذه الهيئات في المناطق النائية وذلك عن طريق تقاسم حضورها الميداني على التراب الوطني. والفاعلون راضون بهذه التجربة التي دعمتها وكالة التعاون الألمانية.

وفي تونس، تُعتبر هيئة الموفّق الإداريّ الهيئة الوحيدة التي تملك مكاتب في المناطق المختلفة. وعلاوةً على ذلك، يبدو أن هيئة الموفق الإداري توظّف موظفين مختصين في استقبال المواطنين. وإذا قرّرت تونس اتباع هذا المسار، فستشكّل هذه البنية التحتية وهذه الموارد البشرية قاعدةً لهذه المكاتب المتقاسمة.

٢,٢,٣. مجالس الهيئات المستقلة

وثمة وسيلة أخرى تتيح تيسير التعاون بين مختلف الهيئات وهي تنظيم اجتماعات منتظمة من أجل تسهيل التشاور على صعيديْ الاستراتيجية والبرامج.

وأنشأت أستراليا التي تملك عدّة هيئات وطنية معنية بحقوق الإنسان على المستوى الاتحادي

وعلى مستوى الولايات «مجلسًا معنيًّا بالهيئات المستقلة» يجتمع عدّة مرات في السنة. وتتيح هذه الاجتماعات تقاسم الخبرات واتخاذ مواقف مشتركة.

٣,٢,٣. رئيس هيئة مختصة وعضو بحكم المنصب في الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان

في عدّة مؤسسات، يُصبح رؤساء هيئات حقوق الإنسان المختصة (آليات الشكوى لمناهضة التمييز؛ الآليات المكلّفة بالفئات الضعيفة؛ الآلية الوطنية للوقاية) أعضاءً في هيئة حقوق الإنسان العامة بحكم المنصب. ويعتبر الممارسون هذه العلاقة المؤسسية أمرًا إيجابيًّا.

ففي الهند، تعيّن اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان من بين أعضائها الثمانية رئيس اللجنة المعنية بالأقليات ورئيس اللجنة المعنية بالمرأة بحكم المنصب.

وفي فرنسا، يصبح المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية عضوًا في اللجنة الاستشارية الوطنية لحقوق الإنسان بحكم المنصب، وسيان الأمر بالنسبة إلى المملكة المغربية حيث يصبح وسيط المملكة عضوا في اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بحكم المنصب.

٤,٢,٣. بروتوكولات التفاهم: اتفاقات وإجراءات الإحالة

وعلى الصعيد التشغيلي، غالبا ما يخضع التعاون للاتفاقات التي أبرمت بين الهيئات. وتهدف هذه البروتوكولات إلى ضمان وصول طلب المواطن إلى السلطة المختصة لمعالجتها ولتفادي الإزدواجية عند معالجة القضايا.

وفي فرنسا، يُعتبر الاتفاق المبرم بين هيئة المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية وهيئة المدافع عن الحقوق مثالا عن هذه الاتفاقات. غير أن الممارسين لاحظوا أنّ الاتفاق وحده لا يكفي لتنظيم ممارسات معالجة القضايا. وفي الواقع، يبدو أنّ كلّ هيئة تعالج القضية التي تستلمها على حدى من دون أن تتشاور مع الهيئة الأخرى.

وفي البلدان الأنكلوساكسونية، تمثّل آليات الشكوى تقليدًا من التقاليد القوية في مجال التمييز وتنفرد هذه البلدان بهيئاتها المتعدّدة. وعلاوةً على ذلك، فإن الحاجة إلى التعاون بين هذه الهيئات تزداد في البلدان التي تعتمد نظاما اتحاديًّا.

ففي أستراليا مثلا، يخضع التعاون بين لجنة حقوق الإنسان وهيئة أمين المظالم لبروتوكول إحالة. ويوضّح هذا البروتوكول مجالات اختصاص كلّ مؤسسة من حيث التغطية القانونية والخدمات المقدّمة للمواطنين ويحدّد إجراءات الإحالة.

وتملك بريطانيا العظمى أيضًا عدّة هيئات وطنية مستقلّة على مستويات مختلفة. فقد أنشئت لجنة المساواة وحقوق الإنسان في سنة ٢٠٠٦ لكي تكون مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان ذات

اختصاص عام، وقد ورثت مهام ثلاث لجان معنية بمناهضة التمييز (العنصرية، التمييز على أساس الجنس، التمييز على أساس الإعاقة). وفي سنة ٢٠٠٨ عندما أسّست اسكتلندا لجنتها المعنية بحقوق الإنسان، عُدّل القانون المؤسّس للجنة المساواة وحقوق الإنسان من أجل توضيح العلاقة بين هاتين الهيئتين. وينص القانون المعدّل على أنّ لجنة المساواة وحقوق الإنسان لن تنظر في المواضيع التي تدخل في اختصاص البرلمان الاسكتلندي ما لم توافق اللجنة الاسكتلندية لحقوق الإنسان على ذلك. غير أنّ لجنة المساواة وحقوق الإنسان تحتفظ باختصاصاتها المحدّدة والقائمة على مهامها المناهضة للتمييز، بما في ذلك في المواضيع التي تخضع للقانون الاسكتلندي . وعليه، فإن العلاقة بين هاتين الهيئتين تتسم بالتعقيد. وقد جرى توضيحها في اتفاق مفصّل، في شكل مذكرة تفاهم . ويهدف هذا الاتفاق إلى تحسين فعالية اللجنتين وإلى تيسير فهم الجمهور للتفاعل بين اللجنتين. وبعد التذكير بمهام اللجنتين، تحدّد مذكرة التفاهم علاقة العمل وتنص على المبادئ التالية: الاستقلالية بين الهيئتين، الرغبة في التوصل إلى اتفاق بشأن المواقف والمعلومات المتبادلة. كما أنّها تحدّد إجراءات التواصل على عدّة مستويات. وتلتزم اللجنتان بالتأكّد كلّ سنة من تنفيذ مذكرة التفاهم وذلك عن طريق تقديم تقرير للسلطات المشرفة عليها. ويرحّب ممارسون يعملون في اللجنتين بعلاقة العمل المنصوص عليها ويعتبرونها جيّدة إلى حد ما. ويعزى ذلك إلى تضافر مجموعة من العوامل، بما في ذلك الأسس القانونية الواضحة وإجراءات التواصل والتعاون المفصّلة بموجب مذكرة التفاهم، والنية الحسنة لمديرَي اللجنتين في التناقش بشكل صريح.

٥,٢,٣. تفاعل مشترك داخل الحكومة والبرلمان

تتمتع الهيئات المستقلة المعنية بحقوق الإنسان بسلطة استشارية غير ملزمة. وعليه، فمن المهمّ ألا تظل التوصيات التي تصدرها هذه الهيئات حبرًا على ورق، ويجب أن تنفّذها الحكومات والإدارة العامة. ووفقًا لطبيعة التوصيات المقدّمة، يتطلب ذلك إجراءات مستهدفة وتغييرات في الإجراءات الإدارية وتعديلات في السياسات العامة أو تعديلات تشريعية.

وسيصبح تنفيذ هذه التوصيات على يد الحكومات أسهل بكثير إذا اتسمت التوصيات الصادرة عن مختلف الهيئات المستقلة بالاتساق في إجمالها وإذا كانت تتعزّز فيما بينها، ويستلزم ذلك تشاورا بشأن مضمون التوصيات.

وفي مذكّرة التفاهم المذكورة أعلاه، تتعهد لجنتا بريطانيا العظمى واسكتلندا بالسعي إلى اتخاذ مواقف مشتركة. وإذا تعذّر عليهما ذلك، فسوف تستفسران عن الأسباب التي أفضت إلى الاختلاف في المواقف وستتشاوران فيما بينهما قبل الإعلان عن مواقف متباينة.

ويبقى أفضل سبيل لتوحيد هذه التوصيات هو إصدار تقارير وتوصيات مشتركة. فستتعزز بذلك قدرتها

على الإقناع وستسهّل تبني الحكومة والإدارة لهذه التوصيات وتنفيذها. وتتيح الإجراءات الخاصة لمجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إصدار تقارير وتوصيات مشتركة بشكل منتظم.

وفي السنغال، قامت هيئة المراقِب الوطني لأماكن الحرمان من الحرية بنشر «تقرير عن وضع حقوق النساء في أماكن الحرمان من الحرية في السنغال» مع مكتب المفوّضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وجميعة النساء العاملات في مجال القانون في السنغال. والتقرير ثمرة زيارات أجريت إلى خمسة أماكن اعتقال النساء بين آذار/مارس وتموز/يوليو ٢٠١٤.

والطريقة الأخرى لإذكاء وعي الحكومة والبرلمان هي تقديم تقارير سنوية للبرلمان أو لرئيس الدولة والتناقش فيها.

وسيسهّل هذا التزامن استيعابها من قبل البرلمان أو الحكومة ويشجّع التعاون ويسمح، عند اللزوم، بتوضيح الطريقة الواجب اتباعها في حال صدور توصيات متناقضة.

هذا ومن أهم الدروس المستخلصة من تنفيذ البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب لقرابة عقد واحد من الزمن أنّ التنفيذ الفعّال للتوصيات والحوار مع السلطات يجب أن يشمل جميع مستويات السلم الهرمي، من مدير مؤسسة الحرمان من الحرية إلى رئيس الوزراء والبرلمان. ويُعد هذا الحوار مع السلطات على عدّة مستويات عنصرًا أساسيًّا في المنهج الوقائي وهو في صميم سير عمل الآليات الوقائية الوطنية. ولضمان التنفيذ الفعلي للتوصيات، يجب أن تُرسي الآليات الوقائية الوطنية حوارًا منظَّما على عدة مستويات من السلم الهرمي، خطيًّا وشفهيًّا. وعندما تبدي أيضًا هيئات مستقلة أخرى معنية بحقوق الإنسان اهتمامها بحقوق الأشخاص المحرومين من الحرية، ينبغي للهيئات أن تتشاور فيما بينها على جميع هذه المستويات. ولاينبغي لمختلف الهيئات المستقلة أن توجّه توصياتها إلى شتى المحاورين في الوزراة نفسها، وذلك من دون تنسيق أو متابعة لهذه التوصيات.

ولتفادي مثل هذه الحالات المتناقضة، نوصي الحكومة بتعيين وحدات أو موظّفي اتصال مكلّفين بالعلاقات مع جميع الهيئات المستقلة من أجل تسهيل تحليل هذه التوصيات وتبنّيها وتنفيذها على يد الإدارات المعنيّة.

في نيوزيلندا، تجتمع الهيئات المستقلة الخمس المكلفة برصد أماكن الحرمان من الحرية والمعيّنة بشكل مشترك كآليات وقائية وطنية كلّ ثلاثة أشهر لتنسيق إجراءاتها وللتناقش في المسائل المتعلقة بالمنهجية والأولويات وأسلوب التقارير وما إلى ذلك. ويشارك في هذا الاجتماع ممثلٌ عن وزارة العدل لتسهيل تنفيذ التوصيات. وفيما بعد، يكلّف ممثلٌ عن وزارة العدل بـالمتابعة ثم يحيل هذه التوصيات إلى الوزارات والهيئات الآخرى.

٦,٢,٣. مشاركة ممثلي الإدارة في لجنة استشارية تابعة لهيئات مستقلة

كما ذكرنا أعلاه ، فإن اللجان الاستشارية التابعة للآليات الوطنية للوقاية ، بوصفها آليات مؤسساتية ، تهدف إلى إشراك المجتمع المدني في التوجيهات الاستراتيجية وإلى تقديم توجيهات للآليات الوقائية الوطنية. وتشمل هذه اللجان في بعض البلدان ممثلين عن المجتمع المدني وممثلين عن السلطات على السواء. وإذ كان الهدف الرئيسي لهذه اللجان هو توجيه أنشطة الآليات الوقائية الوطنية، فهي تؤدي أيضًا دورًا في مجال تنفيذ هذه التوصيات، إذ إنها تمثل أيضًا إطارًا للحوار بشأن التدابير الفعالة والواقعية لتنفيذ هذه التوصيات من قِبل السلطات والهيئات المستقلة والمجتمع المدني .

ففي النمسا، تحظى هيئة أمين المظالم التي تم تعينها كآلية وقائية وطنية بدعمٍ من المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في مهامه كآلية وقائية وطنية. ويتألّف هذا المجلس من رئيس ومن نائب رئيس ومن ٣٢ عضوا و١٦ منهم تعيّنهم الوزارات و١٦ آخرين تعيّنهم المنظمات غير الحكومية. ويحق للمجلس الاستشاري أن يسدي المشورة للآلية الوقائية الوطنية بشأن جميع جوانب مهامه، بما في ذلك تحديد الأولويات واقتراح تحليلات مواضيعية.

وفي البرتغال، تستفيد هيئة أمين المظالم، وهي الآلية الوقائية الوطنية أيضًا، بمساعدة في هذا الدور من المجلس الاستشاري المتألف من ممثلين عن اللجنة البرلمانية للحقوق الأساسية والمجلس الأعلى للعدالة والمجلس الأعلى للمدعين العوام ونقابة المحامين، ونقابة الأطباء والأطباء النفسيين، ومن ثلاث أفراد «معترف لهم بأخلاقياتهم وبروحهم المدنية» ومن ممثّلَيْن من المنظمات غير الحكومية. وتتمثل مهمته الأساسية في تقييم تقارير الآلية الوقائية الوطنية وأنشطتها وفي إسداء المشورة بشأن الأولويات في أنشطتها.

ويمكننا أن نفكّر في إنشاء لجنة استشارية مماثلة بين المؤسسات تعمل مع عدّة هيئات مستقلة. وقد تسهم لجنة من هذا القبيل في التنسيق بين الهيئات وفي التشاور مع المجتمع المدني وفي تنفيذ التوصيات.

ملاحظات جميعة الوقاية من التعذيب واقتراحاتها

استحدثت البلدان التي تملك عدّة هيئات مستقلة معنيّة بمراقبة حقوق الإنسان آليات تعاون على الصعيد الاستراتيجي والتشغيلي بين هذه الهيئات ذاتها، وبين الهيئات والحكومة والإدارة. وتهدف هذه الآليات على تسهيل وصول المواطنين إلى الهيئة المناسبة، وضمان اتساق التوصيات وتسهيل تنفيذها من قِبل الحكومة. ونوصي باستحداث آليات من هذا القبيل منذ البداية.

وستقوم آليات التعاون على تقاسم الأدوار بين الهيئات، وهو الموضوع الذي جرى التطرق إليه في الفصل السابق.

تقترح جميعة الوقاية من التعذيب على الفاعلين التونسيين التفكير فيما يلي:

- إنشاء، بما في ذلك في المناطق المختلفة، مكاتب مشتركة وشبابيك موحّدة للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وللهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وللموفق الإداري ولهيئة الحقيقة والكرامة من أجل تسهيل وصول المواطنين إلى الهيئة المناسبة. والتفكير في استخدام المصالح الإقليمية لهيئة الموفق الإداري لهذا الغرض.
- تأسيس مجلس خاص بالهيئات المستقلة لتسهيل التشاور في المضمون وفي الإجراءات بين الهيئات.
- إرساء مبدأ التعيين التلقائي لرئيس الهيئة الوطنة للوقاية من التعذيب في الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان ، كآلية للتعاون.
- استحداث مجلس استشاري في الهيئات المستقلة يتألف من ممثلين عن المجتمع المدنيّ والحكومة.
- تعيين على مستوى الوزارات وحدات وموظفي اتصال للتواصل مع جميع الهيئات المستقلة.
- قيام مختلف الهيئات بتقديم تقارير سنوية لمجلس نواب الشعب بشكل متزامن.

٤. التحديات المشتركة لجميع الهيئات – انتخاب أفضل الأعضاء في الهيئات

تكتسي عملية انتقاء وتعيين أعضاء الهيئات المستقلة أهمية كبرى في ضمان استقلالية هيئة معينة ومصداقيتها ونوعية عملها، وبالتالي في حماية حقوق الإنسان. وتحدّد المعايير الدولية في هذا المجال العناصر الإجرائية ولكنها لا تحدّد طبيعة جهاز التعيين.

وينص الدستور التونسي الجديد والقوانين المؤسِّسة للهيئات المستقلة على تعيين أعضاء هذه الهيئات من قِبل السلطة التشريعية لكي لا تبسط السلطة التنفيذية نفوذها على هيئات حقوق الإنسان. ويثار حينها السؤال المتمثل في كيفية اختيار المرشحين بالاستناد حصرا على معارفهم ومؤهلاتهم في مجال قانون حقوق الإنسان، وتفادي في الوقت نفسه أن يصبحوا مدينين للأحزاب السياسية التي دعمت ترشيحهم.

ولضمان الاستقلالية، يجب تفادي تعيينهم من قِبل السلطة التنفيذية والإدارية، حتى وإن اختير مرشحون ذوو مؤهلات جيدة للغاية بهذه الطريقة في بعض البلدان. ولذلك، فإنّ الاختيار من قِبل البرلمان هو الحل الذي اختارته وروّجت له معظم البلدان، بما في ذلك البلدان التي مرّت بمراحل انتقالية نحو تعزيز الديمقراطية البرلمانية (أمريكا اللاتينية، أوروبا الوسطى والشرقية). غير أن قليلاً من البلدان اختارت سُبلا أخرى، مثل إنشاء لجان اختيار متعدّدة الأطراف متألفة من ممثلٍ عن السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية أو عن المجتمع المدنيّ (الإكوادور). وإلى الآن، لم يترتب على هذه المحاولات نتائج أفضل من نتائج التعيين من قِبل البرلمان.

ولتفادي الانحياز في الاختيار، فإن التدبير الذي نوصي به عمومًا هو الانتخاب بالإجماع أو بالأغلبية

الموصوفة. ويُضاف إلى ذلك توصية أخرى وهي استشارة المجتمع المدني للتأكّد من أنّ ذلك الخيار قائم على الاستحقاق. وسوف ندرس هذه التدابير الموصى بها في الفقرات التالية.

١,٤. المعايير الدولية

تنص المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (مبادئ باريس) على تعيين أعضاء هيئة معينة «سواء بالانتخاب أو بغير ذلك، وفقا لإجراءات توفر جميع الضمانات اللازمة». ويشدّد الجهاز المكلّف بتفسير هذا المعيار (أيْ اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد والتابعة للجنة الدولية لتنسيق الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان) في ملاحظاته العامة على أنّ «إضفاء صفة الرسمية على عملية انتقاء وتعيين جهاز اتخاذ القرار في الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان على نحو يتّسم بالوضوح والشفافية ويتمحور حول المشاركة بموجب القوانين واللوائح والمبادئ التوجيهية الإدارية الملزمة وذات الصلة، حسب الحالة، هو أمرٌ يكتسي أهمية جوهرية». وتشدّد اللجنة الفرعية على أنّ هذه العملية يجب أن تشجع الانتقاء على أساس الاستحقاق من أجل ضمان استقلالية أعضاء المؤسَّسة وثقة الجمهور.

وبموجب الملاحظات العامة التي قدّمتها اللجنة الفرعية، فقد تشمل عملية من هذا القبيل العناصر التالية:

- الإعلان عن المناصب الشاغرة على نطاق واسع لاستقطاب أكبر عدد ممكن من المرشحين أو المرشحين المحتملين، وتعزيز التعدّدية على هذا النحو؛
- تشجيع التشاور و/أو المشاركة على نطاق واسع في عملية تقديم الطلبات والانتقاء المسبق والانتقاء والتعيين؛
- تقييم المرشّحات والمرشّحين بالاستناد إلى معايير محدّدة مسبقا تتسم بالموضوعية يمكن أن يطلع عليها الجمهور؛
- انتقاء الأعضاء لكي يتصرّفوا باسمهم الخاص بدلا من اسم المنظمة التي يمثّلونها.

وتشدّد اللجنة الفرعية على وجوب اتسام العملية بالانفتاح والشفافية وعلى وجوب التشاور مع المجتمع المدني.

٢,٤. الممارسات والتجارب

في العديد من البلدان، البرلمان هو الجهاز المكلّف بتعيين أعضاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان والآلية الوقائية الوطنية. وذلك هو الحال بالنسبة إلى هيئات أمين المظالم البرلمانية من النوع الإسكندينافي السائدة في شمال أوروبا وفي أوروبا الشرقية. وتجدر الإشارة إلى أنّ أغلبية الدول الأطراف في البرتوكول الاختياري

لاتفاقية مناهضة التعذيب عيّنت هيئة أمين المظالم البرلمانية كآلية وقائية وطنية.

وفي معظم بلدان أمريكا اللاتينية، يُعيّن أيضًا رؤساء الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان من قِبل السلطة التشريعية بالاستناد إلى الاقتراحات المستلمة من الإدارة أو من المجتمع المدني كما يجري الأمر في بعض الحالات. وفي حالات عديدة ، يستلزم الانتخاب أغلبية موصوفة كبيرة (ثلثان أو أربعة أخماس). وتضمن هذه الأغلبية الموصوفة أنّ الشخص المعيّن أو الأشخاص المعيّنين يحظون بدعم يتجاوز الأغلبية الحاكمة. هذا وتجدر الإشارة أنّه في بعض بلدان أمريكا اللاتينية تم تأخير عمليات التعيين بالأغلبية الموصوفة مما استلزم إيجاد حلول وسيطة في بعض الأحيان.

ويجب أيضًا الأخذ في الاعتبار أنّ الأغلبية الكبرى من هذه الهيئات مرؤوسة في أمريكا اللاتينية وفي أوروبا من قِبل شخص واحد (أمين المظالم) يعيّنه البرلمان. وبالضرورة، يخضع انتخاب لجنة متعدّدة متألّفة من عدّة أعضاء لديناميكية مختلفة نسبيًّا.

في أمريكا اللاتينية، تُعتبر في العادة مشاركة المجتمع المدني في عملية الانتقاء من أفضل الضمانات التي تكفل الشفافية في هذه العملية ومن أفضل ضمانات استقلالية الشخص أو الأشخاص المعيّنين. وفي نيكاراغوا والإكوادور، تنص القوانين المؤسّسة للهيئة الوطنية للحقوق الإنسان على وجوب استشارة المجمتع المدني، في حين تنص القوانين في بوليفيا على وجوب تقديم المجتمع المدني لمرشّحين.

والتحدي الرئيسي هو استحداث عملية تضمن اختيار المرشّحين والمرشحات على أساس الاستحقاق. ولبلوغ هذا الغرض، وضع أعضاء البرلمان معايير موضوعية ونشروها مُسبقًا لضمان اتسام العملية بالشفافية.

وفي كوستا ريكا، يُعيّن أمين المظالم من قِبل البرلمان. وتشمل عملية الاختيار الإعلان عن المناصب الشاغرة وتقييمًا شفّافا قائما على نظام النقاط وجلسات علنية مع المرشّحين الذين سبق فرزهم. ويتيح التوفيق بين هذه الإجراءات الموضوعية إجراء عملية اختيار تتسم بالشفافية وتقوم على الاستحقاق. وعمليا، تنتقي اللجنة البرلمانية المعنية بالتعيين ثلاثة ملفات بالاستناد إلى نظام قائم النقاط وجلسات علنية وانتخاب نهائي في جلسة عامة. وهذه العملية مرضية.

ملاحظات جمعية الوقاية من التعذيب واقتراحاتها

ينص الدستور التونسي والقانون ٢٠١٣-٤٣ التونسي على إنشاء آليات قد تضمن انتقاءً غير منحاز وقائم على الاستحقاق. وعلى وجه الخصوص، ينص القانون ٢٠١٣-٤٣ على انتقاء الأعضاء بالأغلبية الموصوفة (ثلاثة أخماس) وتقديم طلب ترشيح علني.

ولتعزيز الشفافية أكثر في العملية، تقترح جميعة الوقاية من التعذيب على مجلس نواب الشعب ما يلي:

- إعداد ونشر قائمة المعايير لانتقاء أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وسائر الهيئات.
- التشاور مع جميعات المجتمع المدني فيما يتعلّق بالخيارات المنتقاة وتفادي في الوقت نفسه إضفاء الطابع الشخصي على عملية الانتقاء.

٣. استنتاجات وملخص الاقتراحات

بعد تنصيب أوّل حكومة تأسست بموجب دستور كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، تمر تونس بمرحلة حاسمة فيما يتعلق بإنشاء وتعزيز نظام حماية حقوق الإنسان. وتعد مسألة الوقاية من التعذيب ومعاملة الأشخاص المحرومين من الحرية من إحدى المسائل الرئيسية. ويتطلب إعادة بناء الثقة بين الدولة والمواطنين، وهو شرط أولي للأمن والسلام، المزيد من الوقاية من التعذيب وسوء المعاملة ناهيك عن سياسة صارمة ضد الإفلات من العقاب.

والدليل على أنّ هذه الضرورة تحظى بالإجماع في المجتمع التونسي هو اعتماد القانون ٢٠١٣-٤٣ المؤسِّس للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب في ٢٠١٣، وذلك بعدما أجريت مشاورات واسعة النطاق مع جمعيات المجتمع المدني التي تنتمي إلى جميع الأطياف وبدعم من جميع الأحزاب السياسية. هذا وتثار مجموعة من الأسئلة المتعلقة بالدور الذي ستؤدّيه الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب. ويجب توضيح، من بين جملة من الأمور الأخرى، كيف ستتعاون الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، بوصفها مختصة، مع الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان التي نص عليها دستور ٢٠١٤ والتي لا تزال قيد التأسيس، ومع سائر الهيئات المستقلة والمجتمع المدني.

وفي هذا المنشور، ستدرس جمعية الوقاية من التعذيب مجموعة من الأسئلة المتعلقة بهيكل الهيئات المستقلة التي استلمت أو قد تستلم في وقت قريب مهام الوقاية من التعذيب وسوء المعاملة في أماكن الحرمان من الحرية. وبناءً على المناقشات مع الفاعلين التونسيّين ومع الخبراء الدوليين والممارسين الوطنيين من الهيئات الأخرى، ستصوغ جمعية الوقاية من التعذيب اقتراحات من شأنها أن تُحفّز الحوار الوطني في تونس.

ملخص المقترحات:

بخصوص تحديد صلاحيات كل هيئة ، تقترح جمعية الوقاية من التعذيب:

- إرساء عملية تشاور واتخاذ القرارات بشأن تحديد الأدوار في المستقبل بين الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال حماية الأشخاص المحرومين من الحرية. وفي هذه العملية، يجب توضيح من سيتحمل المسؤولية الرئيسية في معالجة الشكاوى الرسمية الفردية، الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب أو الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان. كما يجب التفكير في أثناء هذه العملية في فوائد التقسيم القائم على الموضوع وفقا لما سبق وصفه في السيناريو الأول.
- الأخذ في الحسبان أيضًا إمكانية تحويل هيئة الموفّق الإداري إلى هيئة أمين مظالم معنية بحقوق الإنسان والتفكير في دورها في المستقبل.
- توضيح تقاسم الأدوار في القانون المؤسِّس للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المعتزم إصداره مستقبلا.

بخصوص التفاعل مع هيئة الحقيقة والكرامة ، تقترح جمعية الوقاية من التعذيب على الفاعلين التونسيين:

- يجب الأخذ في الاعتبار ، عند تأسيس هيئات حقوق الإنسان الدائمة، أنّ هذه الهيئات قد «تَرِث» عمليات متابعة الملفات التي لم تبت فيها هيئة الحقيقة والكرامة.

بخصوص التفاعل مع المجتمع المدني ، تقترح جمعية الوقاية من التعذيب على منظمات المجتمع المدني:

- أن تتساءل كلّ جمعية عن الدور الواجب تأديته في الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب (وفي الهيئات الأخرى) بالاستناد إلى تحليلها للوضع المؤسسي ولمهامها؛
- أن تتشاور الجميعات فيما بينها وأن تنسّق أدوارها؛
- أن تنظر في اقتراح تأسيس «لجنة يقظة»/»مجلس استشاريّ» تابع للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب (ولهيئات أخرى عند الاقتضاء)؛
- أن تضع، سويًّا إن اقتضى الأمر، استراتيجية دعوة للمطالبة بإضفاء طابع رسمي على هذا التعاون.

وبخصوص دور المجتمع المدني ، تقترح جمعية الوقاية من التعذيب على السلطات:

- إرساء الحوار مع جمعيات حقوق الإنسان بشأن الطريقة المناسبة لكي تسهم في تعزيز الوقاية من التعذيب بالتعاون مع الآلية الوقائية الوطنية.

بخصوص آليات التنسيق والتعاون ، تقترح جمعية الوقاية من التعذيب على الفاعلين التونسيين النظر فيما يلي:

- أن يوحّدوا الإجراءات الإدارية المتعلقة بمختلف الهيئات المستقلة بموجب قانون إطاري عند الإمكان؛
- أن يبدأوا عملية التوحيد في أسرع وقت ممكن، قبل تأسيس هيئات أخرى.
- إنشاء، بما في ذلك في المناطق المختلفة، مكاتب مشتركة وشبابيك موحّدة للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وللهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وللموفق الإداري ولهيئة الحقيقة والكرامة من أجل تسهيل وصول المواطنين إلى الهيئة المناسبة. والتفكير في استخدام المصالح الإقليمية لهيئة الموفق الإداري لهذا الغرض.
- تأسيس مجلس خاص بالهيئات المستقلة لتسهيل التشاور في المضمون وفي الإجراءات بين الهيئات.
- إرساء مبدأ التعيين التلقائي لرئيس الهيئة الوطنة للوقاية من التعذيب في الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان ، كآلية للتعاون. والنظر في تطبيق الآلية ذاتها للموفق الإداري.

- استحداث مجلس استشاري في الهيئات المستقلة يتألف من ممثلين عن المجتمع المدنيّ والحكومة.
- تعيين على مستوى الوزارات وحدات وموظفي اتصال للتواصل مع جميع الهيئات المستقلة.
- قيام مختلف الهيئات بتقديم تقارير سنوية لمجلس نواب الشعب بشكل متزامن.

ولتعزيز الشفافية في عملية إنتخاب أعضاء الهيئات المستقلة المختلفة ، تقترح جميعة الوقاية من التعذيب على مجلس نواب الشعب ما يلي:

- اعداد ونشر قائمة المعايير لانتقاء أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وسائر الهيئات.
- التشاور مع جميعات المجتمع المدني فيما يتعلّق بالخيارات المنتقاة وتفادي في الوقت نفسه إضفاء الطابع الشخصي على عملية الانتقاء.

ملحق: مؤتمر جمعية الوقاية من التعذيب

تشكيل الآليات الوقائية الوطنية: المعايير والخبرات

مقدمة

يستند البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب (OPCAT) على فرضية أن القيام بزيارات منتظمة، من قبل خبراء مستقلين، إلى أماكن الحرمان من الحرية، تعد من أكثر الوسائل فعالية للوقاية من التعذيب و سوء المعاملة.

وإن الالتزام الرئيسي الواقع على عاتق الدول الأطراف في البروتوكول الاختياري هو إنشاء آلية وقائية وطنية في شكل هيئة أو عدة هيئات وطنية مستقلة مؤهلة للقيام بزيارات رقابية وقائية و مزودة بالوسائل الضرورية للقيام بهذه المهام. ويتعين على الدولة الطرف أن تعهد بالاستقلال الوظيفي إلى كلٍ من الآلية الوقائية الوطنية وأعضائها.

و تتكون الآليات الوقائية الوطنية، بصفة عامة، من فئتين أو ثلاثة فئات من الأشخاص: أعضاء ، عاملين و (أحيانا) خبراء خارجيين. الأعضاء هم الأشخاص الذين يتم تعيينهم رسمياً داخل المؤسسة ، في حين أن العاملين يوظفهم أعضاء الآلية لدعم عملهم. في بعض الأحيان، تستعين الآليات الوطنية بخبراء خارجيين للقيام بأنشطة محددة، مثل زيارة أماكن احتجاز بعينها.

يجب أن يكون لدى أعضاء الآلية الوقائية الوطنية المهارات الجماعية و الخبرات اللازمة لحسن سير العمل. وفي كل دولة، التشريع الوطني الخاص بها المنشئ للآلية الوقائية الوطنية يحدد معايير اختيار أعضاءها، كما يحدد السلطات الكفيلة باقتراح و فرز و تعيين الأعضاء. وينبغي أن تتميز عملية اختيار وتعيين أعضاء الآلية بالانفتاح والشفافية والشمول بالإضافة إلى ضم مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني.

الرصد الوقائي هو نشاطا متخصصا يتطلب مهارات محددة و تفاني شخصي. لا يمكن للآليات الوطنية أن تكون فعالة إلا إذا كان أعضاءها متفانين للقضية و لديهم المهارات المطلوبة للقيام بعمليات الرصد. هذه المذكرة تهدف إلى إعطاء إرشادات إلى الأطراف المعنية بعملية اختيار و تعيين أعضاء الآلية لتساندهم في اتخاذ الخيارات الصحيحة.

تستهدف هذه المذكرة النظر في المسائل التالية:

- ما هو نوع المهارات والمؤهلات الواجب توافرها لدى المرشحين لعضوية هذه الآلية الوقائية الوطنية؟
- ما هي العناصر الأخرى التي تأخذها في الاعتبار هيئات الترشيح والتعيين عند اقتراح المرشحين للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب؟

ينص البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب على سلسلة من المعايير. بالإضافة

إلى ذلك، تستخلص هذه المذكرة بعض الدروس الأولية المستفادة من تجربة الآليات الوقائية الوطنية وهيئات الرصد القائمة بالفعل في دول أخرى بالعالم.

ا. معايير البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب

ا,ا الاستقلالية

في البداية، يجب على أعضاء وموظفو وخبراء الآلية الوقائية الوطنية أن يكونوا مستقلين شخصيا وهيكليا عن هيئات الدولة. ويشترط البروتوكول الاختياري أن تضمن الدول الأطراف الاستقلال الوظيفي للمؤسسة ككل وتضمن أن المؤسسة تتكون من أفراد مستقلين (البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، المادة ١-١٨). ومن الناحية العملية، تعني هذه الاستقلالية أن الآلية الوقائية الوطنية يجب أن تكون قادرة على العمل دون تدخل من أجهزة الدولة. و يقتضي ذلك عدم السماح بأي تدخل سواء من قبل الأجهزة المسؤولة عن السجون أو مراكز الشرطة وغيرها من أماكن الاحتجاز، ولا من الحكومة، أو الإدارة المدنية. وبالمثل عدم السماح بالتدخل من جانب الأحزاب السياسية. كما يجب أن تكون الآلية الوقائية الوطنية مستقلة عن السلطة القضائية وعن الجهات الفاعلة الأخرى في نظام العدالة الجنائية.

وبالتالي لا ينبغي أن تشمل الآلية الوقائية الوطنية الأفراد الذين يشغلون حاليا وظائف فاعلة في الحكومة، أوفي نظام العدالة الجنائية أو إنفاذ القانون. كما ينبغي أن يكونوا مستقلين بمعنى ألا يكون لديهم علاقات شخصية مع شخصيات سياسية أو مع موظفي إنفاذ القانون، مثل الولاءات السياسية أو الصداقات الوثيقة. حتى وإن كان العضو المقترح سيعمل بطريقة نزيهة في الواقع، يمكن إذا اعتبر منحازاً، أن يؤثر ذلك بشكل خطير على عمل الآلية الوقائية الوطنية. ولذلك، يجب أن يكون الأعضاء مستقلين ويجب أن ينظر إليهم على أنهم مستقلون.

ا,٢ القدرات اللازمة والدراية المهنية

وفقا للبروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، «تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لضمان تمتع خبراء الآلية الوقائية الوطنية بالقدرات اللازمة والدراية المهنية (البروتوكول الاختياري، المادة ٢-١٨).»

ويعتمد الرصد الوقائي على إتباع مقاربة متعددة التخصصات، وفقاً لها تكون الآلية الوقائية الوطنية قادرة على الاستفادة من المعرفة المهنية لأعضائها في عدة مجالات، مثل حقوق الإنسان، والرعاية الصحية (بما في ذلك الصحة البدنية والعقلية)، وإقامة العدل.

من المهم الاستفادة من المهارات في مجال الصحة العامة للتمكن من فهم منظومة خدمات الرعاية الصحية في أماكن الاحتجاز في مجملها. بالإضافة إلى ضرورة المعرفة في مجال علم النفس لفهم جوانب الاحتجاز المتعلقة بالصحة العقلية في حين أن هناك حاجة إلى خبرة الطب الشرعي لفحص ضحايا التعذيب وسوء المعاملة.

٣,١ التكوين التعددي

ثالثا، يتطلب البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب من الدول الأطراف «السعي إلى تحقيق التوازن بين الجنسين والتمثيل المناسب للجماعات العرقية والأقليات في الدولة» (البروتوكول الاختياري، المادة ٢- ١٨) ويضمن التكوين التعددي للآلية الوقائية الوطنية تمثيل مختلف التكوينات العرقية والاجتماعية بالدولة، مما يضمن وجود وجهات نظر مختلفة. وتتبين أهمية هذا الشرط من الناحية العملية عند إجراء زيارات الرصد بحيث يمكن للآلية الوقائية الوطنية التعامل على وجه أفضل مع المعنيين بالزيارات، وأيضا يكون لها القدرة على إقناع كل شرائح المجتمع بأهمية الوقاية من التعذيب وسوء المعاملة، و على توصيل رسائلها بطريقة تحمل نوع من المصداقية.

٢. التطبيق العملي

يمكن استخلاص دروس عديدة من خلال التطبيق الفعلي لهذه المعايير. والدروس التالية ليست قائمة شاملة و نهائية، إذ تبرز عناصر جديدة مع كل آلية وقائية وطنية جديدة.

١,٢ التوافر

إن عمل الرصد الوقائي نشاط يتم على المدى الطويل. فإعداد وإجراء ومتابعة الزيارات في جميع أنحاء البلاد يستغرق وقتا طويلا. وبالتالي فإن أعضاء الآلية الوقائية الوطنية لابد أن يُظهروا مرونة في إدارة الوقت حتى يتمكنوا من إجراء الزيارات في كل وقت ، سواء ليلاً أو نهاراً ، والرد والاستجابة بسرعة في الأمور العاجلة وحالات الطوارئ في أماكن الاحتجاز، التي تستوجب حلاً سريعاً.

تميل هيئات التعيين إلى اختيار أشخاص مشهورين ثبتت قدراتهم وإمكانياتهم من خلال عدد من الولايات والتعيينات السابقة على الصعيدين الوطني والدولي. ويمكن أن يضفي هذا الشخص صورة رفيعة المستوى على المؤسسة، مما يؤدي بدوره إلى فتح الأبواب، وإلى لفت انتباه أصحاب القرار السياسي و السلطات المشرفة على أماكن الاحتجاز. فالأشخاص ذوو السمعة رفيعة المستوى يمكن أن يكونوا في المقدمة إذ هم يتمتعون بالشجاعة وقدر أكبر من الثبات في التعامل مع الإدارة، وهو أمر ضروري أحياناً للضغط من أجل إدخال إصلاحات في مجال الوقاية من التعذيب.

أما الجانب السلبي لهذا الاختيار فهو أن هؤلاء الأشخاص قد لا يكون لهم من الوقت ما يخول لهم تأمين ولايتهم كأعضاء في هذه الآلية، وخاصة إذا كانوا خارج البلاد في كثير من الأحيان أو مشاركين في أنشطة أخرى.

٢,٢ تضارب المصالح

يجب أن يتوافر لدى أعضاء وموظفو الآلية الوقائية الوطنية الخبرات المتعلقة بالاحتجاز وإقامة العدل. ولكنهم غالبا ما يكتسبون هذه الخبرة من خلال العمل داخل النظام ، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تضارب

المصالح. ويمكن أيضاً أن ينشأ تضارب المصالح إذا قام الخبراء بتقديم خدمات استشارية للسلطات المسؤولة عن أماكن الاحتجاز.

فمن المهم التأكد من عدم وضع أعضاء الآليات الوقائية الوطنية في وظيفة تمكنهم من رصد تنفيذ السياسات الناتجة عن نصائحهم الخاصة، لان ذلك قد يمثل حالة موصوفة من حالات تضارب المصالح.

وتجنباً لتضارب المصالح، تفضل بعض السلطات المخولة بتعيين أعضاء الآلية الوقائية الوطنية توظيف أشخاص في آخر مسارهم المهني أو أشخاص متقاعدين من الخدمة بالفعل. ولكن، بطبيعة الحال، هذا الخيار لا يكون فعالاً سوى في المجتمعات التي تنتهي فيها فعلياً علاقات الطاعة والتبعية بانتهاء الخدمة أو بنهاية العقد أو الوظيفة.

وفي بعض البلدان، يتم ترشيح أو اقتراح أعضاء الآلية الوقائية الوطنية من قبل نقاباتهم المهنية أو من قبل الزملاء. وقد يؤدي هذا إلى تضارب في المصالح، إذا كانوا يشعرون بضرورة تمثيل مصالح النقابة المهنية في الآلية الوقائية الوطنية.

كما يستطيع السجناء السابقين تقديم مساهمات هامة على أساس خبرتهم الشخصية. لذلك بدأت بعض الآليات الوقائية الوطنية في استدعاء «مستخدمي الخدمة السابقين» كخبراء. ومع ذلك، يمكن أيضا أن يواجه المعتقلون السابقون نوعا مختلفاً من تضارب المصالح الذي قد يظهر في عدم تمكنهم من النأي بأنفسهم عند مواجهة حالة فردية صعبة. ولذلك يجب أن تكون هيئات التعيين حذرة لتجنب تعيين الأشخاص الذين يمكن أن يصيبوا بصدمات نفسية جديدة.

وفي البلدان الصغيرة، حاولت السلطات المسئولة عن تعيين أعضاء الآلية الوقائية الوطنية تجنب تضارب المصالح عن طريق تعيين أشخاص حصلوا على خبرتهم المهنية من خارج البلاد لضمان بعدهم عن موظفي الخدمة المدنية والسلطات.

٣,٢ مهارات في التواصل

تشكل الآليات الوقائية الوطنية أداة وصل بين بعض الأفراد الأكثر ضعفا في المجتمع، مثل الأمين والمهمشين من بين السجناء، من جهة، وبين أعلى مستويات السلطة في الدولة، من جهة أخرى. وبالتالي، ينبغي على تلك الآليات أن تتمتع بالقدرة على التواصل بشكل فعال حتى تتمكن من توصيل رسالتها إلى عموم الناس.

لذا يجب على أعضاء الآلية الوقائية الوطنية أن يكونوا قادرين على التواصل مع الأفراد الضعفاء بطريقة بسيطة ومحترمة. كما يجب أن يكونوا قادرين على كسب ثقة أعضاء البرلمان والوزراء وكبار المسؤولين.

ويتطلب ذلك مهارات جيدة للتواصل وعقلا متفتحاً. وبالتالي يمكن أن تصبح الخبرة في التواصل مع الأشخاص من جميع مناحي الحياة معياراً هاماً لاختيار الأعضاء. وقد يحصل المدافعون عن حقوق

الإنسان، والأطباء والمحامون والمعلمون على مثل هذه التجارب. ومن ناحية أخرى، مهارات التفاوض والاستعداد والانخراط مع السلطات رفيعة المستوى أمر ضروري للحصول على الإصلاحات لمنع التعذيب.

ومن الطبيعي أنه لن يكون من الملائم تعيين أشخاص ذوي موقف تمييزي.

٤,٢ تكوين الهيئة وديناميكية المجموعة

يجب أن تكون الآلية الوقائية الوطنية قادرة على العمل والتواصل ككيان موحد. يصبح هذا الشرط صعباً خاصةً عندما تتكون هذه الهيئة من عدد كبير نسبياً من الأشخاص الذين لا يشاركون بدوام كامل في أنشطة الآلية. وأحيانا تفشل هيئات التعيين في مراعاة مسألة ديناميكية الفريق. وإذا ضمت عضوية الهيئة عدد كبير من الأفراد ذوي مستوى رفيع فقد يؤدي ذلك إلى تضارب في القيادة داخل الآلية الوقائية الوطنية. لذا ينبغي أن يكون أعضاء الآلية على استعداد للعمل الجماعي في فريق واحترام بعضهم بعضاً والاتفاق على منهجية متناسقة وأهداف موحدة.

ويجب أن تكون الآلية الوقائية الوطنية قادرة على خلق هوية خاصة بالمجموعة. ويتطلب ذلك ألا يمثل الأعضاء مؤسسات أخرى خلال الزيارات والاجتماعات التي يمثلون فيها الآلية الوقائية الوطنية. فسيكون من الضار بالنسبة للآلية الوقائية الوطنية، على سبيل المثال، إذا كان أحد الأعضاء منتسبا إلى منظمة غير حكومية تقدم خدمة قانونية أو طبية للمحتجزين، إذ سيخلط بين الأدوار المختلفة أثناء إجراء زيارة الرصد.

ويتطلب البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب من الدول أن تسعى جاهدة الى تحقيق التوازن بين الجنسين في تكوين الآليات الوقائية الوطنية. وقد ثبت في واقع الممارسة العملية الأهمية الكبيرة لاعتماد فرق الزيارات على الرجال والنساء، ولا سيما بسبب الفصل عموما بين الجنسين، الملحوظ في أماكن الاحتجاز.

٣. الخاتمة

يتطلب عمل الرصد الوقائي مجموعة من المهارات المحددة، كما تم توضيحه بإيجاز في هذا المقال. ولكن الآلية الوقائية الوطنية لا يمكن أن تنجح إلا بفضل التزام الأفراد الذين يكرسون جهودهم لمنع الانتهاكات ضد الكرامة الإنسانية لجميع الأشخاص المحرومين من حريتهم. و لتتمكن من الوفاء بمهامها لابد من أن تتألف الآليات الوقائية الوطنية من أفراد متفانين، مستعدين للاستماع والمراقبة والتحليل ومتابعة تنفيذ التوصيات.

لمزيد من المعلومات يرجى الاطلاع على «البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب: دليل التنفيذ»، الذي نشرته جمعية الوقاية من التعذيب عام ٢٠١٠ وقاعدة بيانات البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب على موقع جمعية الوقاية من التعذيب.

قائمة المراجع

- زيارات أماكن الاحتجاز: ما هو دور الأطباء والموظفين الصحيين؟ جمعية الوقاية من التعذيب ، جنيف ٢٠٠٨ ، متاح من خلال الرابط التالي: http://www.apt.ch/fr/resources/visiting-places-of-detention-what-role-for-physicians-and-other-health-professionals/

- ريتشارد كارفر : مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان أم العديد ؟ كم مؤسسة نحتاج لحماية حقوق الإنسان ؟ دروس من التجربة الأوروبية ، مجلة ممارسة حقوق الإنسان الممارسة ، المجلد ٣ عام ٢٠١١ ، متاح باللغة الإنجليزية على الرابط التالي: http://oxfordjournals.org

- ريتشارد كارفر وآخرون: ترشيد النظام الكرواتي لحماية حقوق الإنسان . تقرير خبير ، فبراير ٢٠١٠.

- بار انجستروم: المؤسسات المستقلة لحقوق الإنسان في أمريكا اللاتينية ، تقرير تم بتكليف من جمعية الوقاية من التعذيب في مايو ٢٠١٥، متاح باللغة الإنجليزية على الرابط التالي: www.apt.ch/publications

- الهياكل العامة لحقوق الإنسان في تونس: دراسة للدكتور وهيب فرشيحي ، بمساهمة من منية عمار ، مقدمة للسيد أمين غالي ؛ مركز الكواكبي للتحول الديمقراطي ، تونس ، نوفمبر ٢٠١٣؛ بالتعاون مع برنامج التعاون الألماني .

- جامعة بريستول : تعزيز تأثير الآليات الوقائية الوطنية للوقاية من التعذيب، ومعهد لودفيج بولزمن: متابعة توصيات الآلية الوقائية الوطنية في الاتحاد الأوروبي : وضع استراتيجية والممارسات الحالية والطريق إلى الأمام، مايو ٢٠١٥، ، متاح باللغة الإنجليزية على الرابط التالي: http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/law/hric/2015-documents/NPM%20Study_final.pdf

مع بداية التحوّل الديمقراطي التونسي في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، شهدنا بروز عدّة مبادرات هامّة في مجال الوقاية من التعذيب وغيره من أشكال المعاملة السيئة. فقد صادقت الحكومة التونسية على البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب في حزيران/يونيو ٢٠١١. وفي أيار/ مايو ٢٠١٤، استُحدِثت هيئة الحقيقة والكرامة للتحقيق في انتهاكات حقوق الانسان المرتكبة بين سنة ١٩٥٥ وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣. كما نص دستور تونس الجديد ، المصدر عام ٢٠١٤ ، على استحداث هيئةٍ وطنيّة جديدة معنية بحقوق الإنسان. وتُضاف إلى هذه الهيئات ، هيئةُ الموفّق الإداري التي تواصل استلام شكاوى المواطنين وتلقّي المبادرات الصادرة عن المجتمع المدني.

كيف يمكن ضمان إسهام جميع هذه الإصلاحات والمبادرات في تحسين حماية الأشخاص المحرومين من الحرية؟ وكيف يمكن ضمان الاتساق بين هيئات الوقاية من التعذيب بشكل عام؟ يسعى هذا التقرير إلى تقديم جواب بشأن هذين السؤالين.

وعملت جمعية الوقاية من التعذيب ، بالتعاون الوثيق مع شركائها في تونس ، لتقدّم من خلال هذا التقرير عرضاً كاملاً عن الجهات الفاعلة في مجال الوقاية من التعذيب، والمسائل الرئيسية المتعلّقة بالاتساق بين هيئات الوقاية من التعذيب، كما تقدّم أجوبةً بناءً على أمثلة مقارنة. تهدف إلى الإسهام في الحوار والتفكير الجاريَيْن حاليّا في تونس والهادفين إلى إنشاء الهيكل المؤسسيّ الذي سيوفّر، بفضل التآزر والتكامل، حمايةً فعّالةً من التعذيب وغيره من أشكال المعاملة السيئة.

معًا، يمكننا منع التعذيب

ISBN 978-2-940337-91-0

APT • C.P. 137 • 1211 Genève 19 • Suisse • www.apt.ch