



تشكيل الآليات الوقائية الوطنية: المعايير والخبرات

نوفمبر 2013

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 كل 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.¹ 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 اختبار و تعيين أعضاء الآلية بالانفتاح والشفافية والشمول بالإضافة إلى ضم مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني.²

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 لتساعدهم 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.

¹اللجنة الفرعية لمنع التعذيب ، المبادئ التوجيهية للآليات الوقائية الوطنية (CAT/OP/12/5)، §17

²اللجنة الفرعية لمنع التعذيب ، المبادئ التوجيهية للآليات الوقائية الوطنية (CAT/OP/12/5)، §16

1.1 الاستقلالية

في البداية، يجب على أعضاء وموظفو وخبراء الآلية الوقائية الوطنية أن يكونوا مستقلين شخصياً وهيكلية 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 1-18). 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 حالياً 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.

2.1 القدرات اللازمة والدراسة المهنية

وفقاً للبروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، "تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لضمان تمتع خبراء الآلية الوقائية الوطنية بالقدرات اللازمة والدراسة المهنية (البروتوكول الاختياري، المادة 2-18)."

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.³

3.1 التكوين التعددي

ثالثاً، 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 2-18) ويضمن التكوين التعددي للآلية الوقائية الوطنية تمثيل مختلف التكوينات العرقية والاجتماعية بالدولة، مما يضمن وجود وجهات نظر مختلفة. وتبين أهمية هذا الشرط من الناحية العملية عند إجراء زيارات الرصد بحيث يمكن للآلية الوقائية الوطنية التعامل على وجه أفضل مع المعنيين بالزيارات، وأيضاً يكون لها القدرة على إقناع كل شرائح المجتمع بأهمية الوقاية من التعذيب وسوء المعاملة، و على توصيل رسائلها بطريقة تحمل نوع من المصداقية.

³ لمزيد من المعلومات حول دور المهنيين في مجال الصحة في رصد أماكن الاحتجاز ، انظر ["Visites des lieux de détention : Quel rôle pour les médecins et autres professionnels de la santé ?"](#), APT, Genève 2008.

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.

1.2 التوافر

إن عمل الرصد الوقائي نشاط يتم على المدى الطويل. فإعداد وإجراء ومتابعة الزيارات في جميع أنحاء البلاد يستغرق وقتاً طويلاً. 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 وإمكاناتهم من خلال عدد من الولايات والتعيينات السابقة على الصعيد الوطني والدولي. ويمكن أن يضفي هذا الشخص صورة ريفية المستوى على المؤسسة، مما يؤدي بدوره إلى فتح الأبواب، وإلى لفت انتباه أصحاب القرار السياسي والسلطات المشرفة على أماكن الاحتجاز. فالأشخاص ذوو السمعة ريفية 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.

2.2 تضارب المصالح

يجب أن يتوافر لدى أعضاء وموظفو الآلية الوقائية الوطنية الخبرات المتعلقة بالاحتجاز وإقامة العدل. ولكنهم غالباً ما يكتسبون هذه الخبرة من خلال العمل داخل النظام، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تضارب المصالح.⁴ 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، لأن 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 متقاعد 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 أيضاً أن يواجه المعتقلون السابقون نوعاً 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 المسؤولة 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.

⁴ اللجنة الفرعية لمنع التعذيب، المبادئ التوجيهية بشأن الآليات الوقائية الوطنية، 18S.

تشكل الآليات الوقائية الوطنية أداة وصل بين بعض الأفراد الأكثر ضعفاً في المجتمع، مثل الأميين 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 وعقلاً 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.

4.2 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. وأحياناً 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 منتسباً 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 إلى 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 عموماً بين الجنسين، الملحوظ في أماكن الاحتجاز.

3. 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. ولتتمكن من الوفاء بمهامها لا بد 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 2010 وقاعدة بيانات البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب على موقع جمعية الوقاية من التعذيب.