

رابعاً - مهمة تقديم المشورة إلى الحكومة ومساعدتها

ألف - مقدمة

١٨١- كما هو معترف به في مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية (انظر الفقرات ٥٢-٧٢ أعلاه)، يجوز منح المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان سلطة

تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير، على أساس استشاري، إلى الحكومات أو البرلمانات أو أي جهاز آخر مختص، سواء بناء على طلب السلطات المعنية أو باستخدام حقها في الاستماع إلى أية مسألة دون إحالة من جهة أعلى، بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

١٨٢- وتمتع الغالبية العظمى من المؤسسات الوطنية بسلطة تقديم المشورة إلى البرلمان والسلطة التنفيذية و/أو السلطة القضائية بشأن قضايا حقوق الإنسان ومساعدة هذه الأجهزة الحكومية في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ويمكن صياغة الولايات في هذا الصدد بعدة طرق مختلفة. فيجوز أن تُمنح المؤسسات الوطنية سلطة عامة لإحالة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان إلى الوزارة أو الإدارة المعنية أو الموظف المعني. وقد يسمح لها أن تقدم آراءها مباشرة إلى البرلمان بشأن تشريعات مقترحة أو قائمة؛ أو أن تقترح تشريعات جديدة وتساعد في صياغتها؛ أو أن تتدخل في الدعاوى القانونية المنطوية على مسائل تتعلق بحقوق الإنسان (كصديق للمحكمة، أي كمشاور يوضح للقاضي مسائل قانونية، على سبيل المثال). ويجوز أن تكلف أيضاً بمسؤولية لفت انتباه الحكومات إلى حالات انتهاكات حقوق الإنسان وتقديم اقتراحات بمبادرات محددة لوضع حد لهذه الانتهاكات. وينهض عدد كبير من المؤسسات الوطنية بدور متزايد الأهمية في مراقبة تطبيق المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومساعدة الحكومات في أداء التزاماتها الخاصة بتقديم التقارير بموجب المعاهدات الدولية التي تكون دولها طرفاً فيها.

باء - قضايا أساسية

١- هل تقدم المشورة بناء على طلب أم بمبادرة ذاتية؟

١٨٣- إن تحديد ما إن كانت المؤسسة الوطنية تستطيع أن تقدم مشورتها أو مساعدتها إلى الحكومة من تلقاء نفسها مسألة يقررها قانون إنشائها عموماً. فقد

تفوض المؤسسة في تقديم المشورة بناء على طلب السلطات المعنية أو قد تُمنح سلطة أوسع للستقدم بتوصيات دون أن يُطلب منها ذلك. ومع هذا فمن النادر أن تكون الحكومة ملزمة قانوناً بإحالة أي تشريع أو مسألة أخرى إلى أي مؤسسة وطنية. وقد تُمنح المؤسسة الوطنية دوراً استشارياً واسعاً يشمل الحق في تقديم آراء أو توصيات بمبادرة ذاتية، نظراً لما يُفترض فيها من خبرة فنية في ميدان حقوق الإنسان ودراية بحالة حقوق الإنسان في داخل البلد. ويمكن أن تكون المؤسسة الوطنية التي تتمتع باختصاص عام في ميدان حقوق الإنسان أو باختصاص محدد في مجال يعينه (مثل التمييز العنصري وحقوق المرأة أو الطفل) في مركز يمكنها من مساعدة الدولة في أداء التزاماتها الخاصة بتقديم التقارير بموجب الاتفاقيات الدولية ذات الصلة (انظر الفقرات ٢١١-٢١٤ أدناه).

٢- ولاية ملائمة

١٨٤- تعتمد الولاية الاستشارية الملائمة لأي مؤسسة إلى حد ما على وظائفها وسلطاتها الأخرى. فإذا كانت المؤسسة الوطنية مزودة بآلية للشكاوى، على سبيل المثال، فإنها ستحول في كل الحالات تقريباً سلطة تقديم توصيات بشأن شكاوى معينة أو مجموعة من الشكاوى إلى الجهاز الحكومي المختص للاطلاع عليها أو لاتخاذ إجراء بشأنها. وإذا كانت المؤسسة تتمتع بسلطة إجراء تحقيقات من تلقاء ذاتها، فإن تمتعها بالقدرة على إبلاغ الحكومة مباشرة بنتائج هذه التحقيقات يكون متسقاً مع هذه السلطة بالتأكيد.

١٨٥- وكثيراً ما تكون وظائف وسلطات مؤسسة معينة مؤشراً جيداً للمحصلة النهائية لقيمة دورها الاستشاري. فإذا لم يكن للمؤسسة الوطنية سوى ولاية ضيقة ومحددة بعناية واستقلال محدود في السلطة فإنها قد تفتقر إلى المعرفة والخبرة والإرادة لتقديم المشورة الصائبة. وعلى العكس فإن المؤسسة التي تتمتع بولاية عريضة ومركز مستقل ستكون بالتأكيد أقدر على اكتساب المعلومات وإعداد خلاصة جامعة لها ومن ثم على تكوين آراء متطورة بشأن مسائل حقوق الإنسان لنقلها إلى أولئك الذين يستطيعون إجراء تغيير أساسي.

٣- وضع إجراءات فعالة

١٨٦- ستجد كل مؤسسة، بصرف النظر عن قدرتها الاستشارية المحددة، أن من المفيد أن تضع إجراءات لإبلاغ الحكومات بالمعلومات والآراء إبلاغاً فعالاً. ولكي تستغل المؤسسة الوطنية قدرتها الاستشارية بالكامل فإنها قد تحتاج إلى اكتساب أو تنمية مهارات معينة بما في ذلك التحليل التشريعي والتفاوض وكتابة التقارير وعرضها شفهيًا.

٤- مسؤوليات الجهات المستفيدة

١٨٧- ستكون القدرة على تقديم المشورة، بصرف النظر عن مدى عموميتها أو مدى المهارة في الاستفادة بها، قدرة محدودة القيمة إذا لم تقابلها رغبة من جانب الجهة المستفيدة في النظر في المعلومات التي تحصل عليها واتخاذ إجراء بشأنها. ولهذا يتعين على الحكومات التي تمنح المؤسسات سلطة استشارية أن تكفل وضع آليات ملائمة للحصول على هذه المشورة وتوجيهها والاستفادة بها. ووضع هذه الإجراءات في قانون إنشاء المؤسسة يمكن أن يكون بالغ الفائدة. فهذا التشريع قد ينص مثلا على مسؤولية الحكومة عن طرح التوصيات في البرلمان مع بيان ما إن كانت تعتمد اتخاذ إجراء بناء عليها وبيان كيفية اتخاذه في هذه الحالة.

١٨٨- وبصرف النظر عن كيفية صياغة إجراءات توجيه التوصيات والعمل بها، يجب التسليم بأنه إذا تم تجاهل توصيات مؤسسة وطنية أو التغاضي عنها بلا سبب فلن يتوفر للمؤسسة حافز كاف للاستمرار في أداء وظيفتها إلى أقصى ما تسمح به قدرتها. كما أن عدم النظر في التوصيات أو عدم الاستجابة إليها بلا سبب قد يؤثر سلباً على رؤية الجمهور لمدى استعداد الحكومة لتعزيز حقوق الإنسان على المستوى المحلي.

١٨٩- وقد رأى عدد كبير من المؤسسات الوطنية أن من المفيد الاحتفاظ بسجل لمتابعة التوصيات. وهذه المعلومات مناسبة أيضا لإدراجها في التقارير السنوية.

جيم- استعراض التشريعات الحالية والمقترحة والمساعدة

في صياغة تشريعات جديدة

١٩٠- لا يمكن بأي حال أن يكون وجود آلية للشكاوى بديلاً عن سلطة قضائية تعمل على الوجه الصحيح؛ وبنفس الطريقة فإن سلطة المؤسسة الوطنية في استعراض

التشريعات الحالية أو المقترحة لا يمكن بأي حال أن تؤثر على المسؤولية النهائية لجميع الوكالات الحكومية الأخرى عن ضمان اتفاق التشريعات مع حقوق الإنسان. وفي ظل تطبيق الديمقراطية يجب أن تقع هذه المسؤولية في نهاية الأمر على عاتق البرلمان نفسه وعلى عاتق القضاء والسلطة التنفيذية. ولا بد أن تؤدي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان دورها كضمان إضافي في عملية وضع القوانين.

١- المؤسسات الوطنية ودورها كرفيق تشريعي

١٩١- هناك عدة أسباب تجعل المؤسسة الوطنية في مركز يمكنها بصورة خاصة من تقديم المشورة والمساعدة إلى الحكومة فيما يتعلق بالتشريعات والعمل كرفيق في العملية التشريعية. ولعل الأهم أن المؤسسة الوطنية تتابع عن كثب أثناء عملها التشريعات التي تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على حقوق الإنسان. وهذا القرب يجعل المؤسسة في مركز ممتاز لتقييم الفعالية العملية للقوانين القائمة؛ وتحديد المشاكل التي يحتمل أن تكون قد غابت عن ذهن الهيئة التشريعية أو الوكالات المنفذة الأخرى؛ ومن ثم اقتراح التعديلات أو التحسينات. وقد تدعو الحاجة إلى إدخال تحسينات على قانون ما بل إلى وضع تشريع جديد بسبب العيوب الفنية التي تلاحظها المؤسسة المشرفة على تنفيذ القانون أو بسبب مشاكل معينة لحقوق الإنسان حددتها المؤسسة أثناء عملها كمجالات لا تعالجها التشريعات الحالية معالجة كافية.

٢- العلاقة بين الدور التشريعي الاستشاري والوظائف الأخرى

١٩٢- عندما تتمتع المؤسسة الوطنية بسلطة إجراء تحقيقات متعمقة في انتهاكات حقوق الإنسان أو في قضايا معينة تتعلق بحقوق الإنسان فإنها تجد نفسها في مركز يمكنها بصورة خاصة من التعليق على أوجه القصور التشريعية. فدراسة ظروف السجن على سبيل المثال يمكن أن تكشف عن نقص الضمانات التي وضعتها القوانين فيما يتعلق بالاحتجاز أو عن تخلف القوانين عن توفير الوسائل التي تتيح للمحتجزين والسجناء التماس الإنصاف في مواجهة انتهاكات حقوق الإنسان. كما أن إجراء تحقيق في التمييز القائم على أساس الجنس قد يبين الحاجة إلى إصدار تشريع للعمل الإيجابي في مجال معين. وبالمثل فإن مؤسسة تتمتع بسلطة تلقي شكاوى من الأفراد واتخاذ إجراء بشأنها

ستكون في مركز يمكنها من تحديد المجالات التي توجد فيها حاجة إلى تحسينات تشريعية أو تغييرات أخرى.

٣- تحديد الجهة المتلقية

١٩٣- عادة ما يكون المستفيد الطبيعي من المشورة المقدمة بشأن التشريعات القائمة أو المقترحة هو البرلمان ذاته. ويجوز للمؤسسة الوطنية أن تتعامل أيضا مع مجموعة برلمانية مكلفة بمسؤوليات معينة في وضع مشاريع القوانين أو في مجال معين من النشاط التشريعي. وفي بعض البلدان، أنشئت هيئات لحقوق الإنسان تابعة للبرلمان أو لمجلس الشيوخ. وهذه الهيئات غالبا ما تكون نشطة للغاية في تعزيز حقوق الإنسان ويمكنها أن تكون أداة هامة لنقل توصيات المؤسسات الوطنية إلى الهيئة التشريعية مباشرة. ويمكن أيضا أن ينص القانون التأسيسي للمؤسسة ما على تفويض أحد كبار أعضاء السلطة التنفيذية في القيام بدور الوسيط الذي يتلقى الاقتراحات ويعرضها على البرلمان.

١٩٤- ويمكن أيضا استخدام أسلوب غير مباشر في توجيه التوصيات الخاصة بالتشريعات القائمة أو المقترحة. فقد تستطيع المؤسسة الوطنية على سبيل المثال أن تعرض على مختلف السلطات أن يقترح كل منها في مجال اختصاصه التغييرات والتعديلات التي ترى المؤسسة أن إدخالها على القوانين والأنظمة والممارسات الإدارية سيؤدي إلى تحسين حماية حقوق الإنسان. وعلى هذا الأساس، تقرر المؤسسة الاتصال بوزارة أو إدارة معينة بغية ضمان دعمها لتعديل تشريعي.

٤- التشريعات المقترحة

١٩٥- إن القدرة على إبداء ملاحظات على تشريع مقترح أو تقديم مشورة بشأنه يمكن أن تكون بالغة الأهمية لأن تغيير مشروع قانون يكون دائما أسهل من تعديل أو إلغاء قانون قائم. وتتخذ المؤسسة الوطنية المتمتعة بسلطة في هذا المجال الخطوات التالية عموما:

- تحديد مشاريع القوانين التي تحتوي على عنصر يتعلق بحقوق الإنسان أو التي ترتب آثارا على حقوق الإنسان؛ وهذه المشاريع يمكن أن تشمل فيما تشمل مشاريع القوانين المتعلقة بالجريمة وإقامة

- العدل أو الأسرة أو المهجرة أو الانتخابات أو الجنسية أو الخدمات الاجتماعية؛
- التحقق من اتفاق مشروع القانون مع الالتزامات الدولية والمحلية للدولة في مجال حقوق الإنسان؛
- تقييم الآثار التي يمكن أن يحدثها التشريع المقترح على حقوق الإنسان؛
- تقديم تقرير بناء على الخطوتين الأخيرتين إلى السلطة التنفيذية، أو إلى مجموعة صياغة برلمانية أو إلى أي هيئة مختصة.

٥- التشريعات القائمة

١٩٦- كما سلفت الإشارة، يجوز للمؤسسة الوطنية أثناء أدائها لأنشطتها أن تحدد المشاكل أو أوجه القصور التي تشوب التشريعات القائمة من زاوية حقوق الإنسان. ويجوز أن تشمل ولاية المؤسسة على تحديد الإجراء الذي يتعين اتباعه في هذه الحالة. غير أن المؤسسة مطالبة عموماً بأن تتخذ بالمبادرة في كل مرحلة ومن ثم سيكون عليها القيام بما يلي:

- كشف أوجه القصور التشريعية؛
- إجراء دراسة عن آثارها على حقوق الإنسان مع الإشارة إلى المعايير الوطنية والدولية على السواء؛
- تحديد الشعبية أو الوكالة الحكومية المسؤولة عن تنفيذ التشريع موضوع الدراسة أو عن مراقبة تنفيذه؛
- الاتصال بالشعبة أو الوكالة أو البرلمان ذاته أو تقديم تقرير إلى أي منهم؛

٦- صياغة تشريعات جديدة

١٩٧- بالإضافة إلى استعراض التشريعات القائمة أو المقترحة، يجوز أن تشمل ولاية المؤسسة الوطنية على المساعدة في عملية صياغة تشريع جديد. وقد يكون هذا التشريع الجديد نتاجاً لمبادرة سابقة قامت بها المؤسسة كما سبقت مناقشته أعلاه. وقد يكون إصدار تشريع جديد ضرورياً أيضاً لإدراج معايير حقوق الإنسان الدولية في القوانين المحلية. وتستطيع المؤسسة الوطنية التي لديها ما يلزم من سلطة وكفاءة تقنية أن تلعب دوراً حيوياً في هذه العملية الهامة. وحتى يتسنى للمؤسسة الوطنية زيادة فعاليتها إلى أقصى حد ممكن في هذا الصدد، يتعين عليها السعي إلى إقامة أو تعزيز العلاقات مع الجماعات الحكومية وغير الحكومية القادرة على توفير المدخلات. ويُعد اكتساب مهارات الصياغة التقنية هو الآخر أمراً هاماً.

٧- الفعالية القصوى

١٩٨- أوضحت تجربة عدد من المؤسسات الوطنية أن السلطة التشريعية أو الشعبية الحكومية المختصة لا تعمل بتوصياتها المتعلقة بالتشريعات (المقترحة منها أو الموجودة أو التي ما زالت في مرحلة الصياغة) بل لا تعترف بها. وفي بعض الحالات يرجع عدم إبلء اعتبار لآراء والتوصيات التي تقدمها مؤسسة وطنية إلى نقص أساسي في الإرادة السياسية. فالحكومة قد لا تكون على استعداد لقبول المشورة أو التوجيه من المؤسسة. والواقع أنها قد لا تعتبر مسائل حقوق الإنسان من الاعتبارات ذات الأولوية في العملية التشريعية. ونظراً لأن هذه المشاكل لا يسهل حلها فقد تقرر المؤسسة الوطنية في هذه الأحوال الدخول في مناقشات مع الحكومة بشأن دور المؤسسات ووظائفها وفقاً للقانون.

١٩٩- غير أنه في حالات كثيرة تستطيع المؤسسة الوطنية أن تتخذ عدداً من الإجراءات المحددة لتعزيز تأثيرها في العملية التشريعية. وقد سبقت الإشارة إلى بعض الإجراءات الأساسية بما في ذلك توفير التدريب الكافي والملائم للموظفين. وفي هذه الأحوال ينبغي أن تعتبر المؤسسة الوطنية نفسها جماعة مصالح شأها شأن بقية جماعات المصالح الأخرى. وقد تكون تنمية مهارات الاتصال والتفاوض الفعال على سبيل المثال مطلب حيوي لضمان نقل المعلومات إلى الأشخاص القادرين على التصرف بناء عليها.

وقد يكون توقيت التقارير ذاته مهماً وينبغي بذل جميع الجهود الممكنة لكي يكون نشر التقارير متزامناً إلى أقصى درجة ممكنة مع أي مشول أمام لجنة أو هيئة أخرى برلمانية.

دال - تقديم المشورة إلى الحكومة في مجال السياسة العامة والإدارة

٢٠٠- بالإضافة إلى استعراض التشريعات، تستطيع المؤسسات الوطنية غالباً تقديم مشورتها إلى الهيئات الحكومية في مجال السياسة العامة وإبداء ملاحظاتها على الترتيبات الإدارية القائمة. وهذه الوظيفة الخاصة يمكن أن تكون بالغة الفائدة العملية ويمكن أن تسفر عن تحسينات ملموسة في حالة حقوق الإنسان اليومية لعدد كبير من الأفراد. وقدرة المؤسسة الوطنية على تقديم المشورة تعززها في جميع الأحوال القدرة على إبداء الرأي بشأن مواقف الحكومة وردود أفعالها.

١- تقديم المشورة السياسية بشأن المسائل الوطنية

٢٠١- كما سلفت الإشارة (الفقرتان ١٨٤ و ١٨٥ أعلاه) فإن قدرة المؤسسة الوطنية على تقديم المشورة الخاصة بالسياسة العامة إلى الحكومات فيما يتعلق بمسائل حقوق الإنسان الوطنية وحجم تأثيرها المحتمل في هذا الصدد سيتوقفان عموماً على المسؤوليات الأخرى الموكلة إلى المؤسسة. فأتناء التحقيقات يمكن أن تنتبه المؤسسة الوطنية إلى السياسات أو الممارسات الحكومية التي لها تأثير ضار على حقوق الإنسان الخاصة بالأفراد والجماعات. وقد تفيد دراسة تجريبها المؤسسة عن التشرد، على سبيل المثال، في التحقق من حجم المشكلة على وجه الدقة ومن أوجه القصور التي تشوب استحابة الحكومة وقد تشكل أساساً يستند إليه في وضع توصيات للسياسة العامة بشأن قوانين الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والأسرة. وبحث أنماط الأحكام القضائية الصادرة أو الملامح العرقية للمحتجزين يمكن أن يبين التمييز ضد فئات معينة في مجال إقامة العدل. وبإجراء هذا البحث تستطيع المؤسسة الوطنية تنبيه الحكومة والجمهور عموماً بوجود مشكلة واقتراح الوسائل الكفيلة بعلاج هذه المشكلة.

٢٠٢- وتستطيع المؤسسة الوطنية أيضاً أن تحدد القضايا الوطنية لحقوق الإنسان التي لا تتصل مباشرة بالسياسات أو الممارسات الحكومية وأن تسترعي انتباه الهيئات المختصة إليها. فإجراء تحقيق في مغالاة الشرطة في استخدام القوة على سبيل المثال قد

يكشف عن عدم فهم للمعايير الوطنية والدولية و/أو عن عجز الشرطة تقنيا عن ترجمة هذه المعايير إلى ممارسة فعلية. واستنادا إلى هذا التحقيق، يمكن أن تتقدم المؤسسة الوطنية بتوصيات بشأن تعيين الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين وتدريبهم وتنظيمهم.

٢٠٣- وحالات الإساءة إلى حقوق الإنسان لا ترجع جميعها بصورة مباشرة إلى القصور التشريعي أو الممارسات الإدارية غير العادلة. فانتهاكات حقوق الإنسان تحدث أيضا في الميدان الخاص: أي في مكان العمل والمجتمع المحلي والأسرة. وانتهاج سياسات تمييزية في التشغيل والتحريض على الكراهية العنصرية وممارسة العنف ضد النساء جميعها مشاكل توجد إلى حد كبير في القطاع الخاص ومن ثم نخرج عن نطاق الرقابة العامة. وتستطيع المؤسسة الوطنية أن تلعب دورا حيويا في تحديد انتهاكات حقوق الإنسان "المستترة" هذه وتسليط الضوء عليها. وتستطيع المؤسسة أيضا أن تسترعي الانتباه إلى ضرورة النوعية العامة أو المبادرات الأخرى الرامية إلى تهيئة ثقافة اجتماعية لحقوق الإنسان لا تسمح بحدوث هذا النوع من الانتهاكات أو على الأقل لا تتجاهلها في حالة حدوثها.

٢- تقديم المشورة بشأن الترتيبات والممارسات الإدارية

٢٠٤- قد تكون المؤسسة الوطنية النشطة هي أول نقطة اتصال لشخص يشعر أن حقوقه قد انتهكت من جراء الممارسات الإدارية لإدارة أو وكالة حكومية معينة. ويمكن أن تكون التحقيقات في الادعاءات الفردية وسيلة مفيدة لكشف المشاكل المنتشرة على نطاق واسع. فالشكوى من التمييز، على سبيل المثال، قد تكشف عن نمط من السلوك البيروقراطي الذي يخل بالتمتع الكامل بحقوق الإنسان أو يؤثر عليه ومن ثم يستدعي التغيير. كما أنها قد تكشف عن مشاكل أساسية في تنسيق وتوزيع وقبول المسؤوليات بين مختلف الإدارات والمستويات الحكومية. وتستطيع المؤسسة الوطنية أن تحدد هذا السلوك أو هذه الترتيبات وأن تقترح أساليب التغلب على آثارها التمييزية.

٣- تقديم المشورة في مجال الإجراءات القضائية

٢٠٥- قد يكون من المفيد أن تتمكن المؤسسة الوطنية من إبداء ملاحظاتها على مسائل تتعلق بالإجراءات القضائية إذا كانت هذه المسائل يمكن أن تؤثر على التمتع

الكامل بحقوق الإنسان. والحقوق التي لها أهمية خاصة في هذا المجال والتي يمكن أن تتولى رصدها مؤسسة وطنية مختصة مبينة في المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتشمل حق الشخص في أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية؛ وافترض البراءة؛ والحق في المحاكمة بدون تأخير لا مبرر له؛ والحق في التمثيل القانوني؛ والحق في الحصول على مساعدة مترجم فوري مجاناً؛ والحق في أن يعاد النظر في الحكم من قبل محكمة أعلى. وهذه الحقوق وغيرها من الحقوق التي تعترف بها الدولة فيما يتعلق بالإجراءات والممارسة القضائية يمكن أن تتولى المؤسسة الوطنية رصدها وأن تشكل الأساس لأي توصيات تقدم بغرض التحسين.

٤ - تقديم المشورة بشأن المسائل الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

٢٠٦ - تركز الغالبية العظمى من المؤسسات الوطنية اهتمامها على الحالة الداخلية لحقوق الإنسان وهناك أسباب واضحة لعدم اهتمام المؤسسة المكلفة بتعزيز حقوق الإنسان وحمائتها في بلد معين بالمشاكل الدولية أو المشاكل التي تعاني منها بلدان أخرى. ورغم أن الحالة الداخلية يجب أن تظل محور الاهتمام الرئيسي للمؤسسة الوطنية، ينبغي عدم تجاهل استطاعة المؤسسة الوطنية تقديم مشورة مفيدة بشأن المسائل الدولية. فقد تكتسب المؤسسة الوطنية في جهودها الرامية إلى تحسين حالة حقوق الإنسان الداخلية نظرة نافذة مفيدة بشأن الأسلوب الذي يمكن أو ينبغي اتباعه لمعالجة المشاكل على المستوى الدولي. هذه النظرة النافذة يمكن توفيرها عن طريق تقديم المشورة إلى الحكومة فيما يتعلق بسياساتها العامة تجاه بلد بعينه أو حالة بعينها.

هاء - تقديم المشورة والمساعدة في مجال تطبيق المعايير الدولية

٢٠٧ - تختلف العلاقة بين المعايير الوطنية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان من بلد لآخر. إذ تنص بعض الدساتير الوطنية على تمتع صكوك دولية معينة بقوة القانون. وحتى في حالة عدم وجود هذا النص الدستوري المحدد، فإن بعض الأنظمة القانونية تتضمن ترتيبات تدرج تلقائياً المعايير الواردة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تكون الدولة المعنية طرفاً فيها بالقوانين المحلية. وفي أنظمة أخرى، يجب أن تدرج الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، بصورة رسمية في القوانين المحلية قبل أن يبدأ نفاذها، حتى إذا قبلتها الدولة عن طريق التصديق عليها أو الانضمام إليها.

٢٠٨- وعند تقديم المشورة والمساعدة إلى الحكومة بشأن تطبيق المعايير الدولية تسترشد المؤسسة الوطنية بالتقاليد القانونية الخاصة السارية في البلد المعني.

١- تقديم المشورة بشأن تنفيذ الصكوك الدولية

٢٠٩- يمكن تقديم المشورة إلى الحكومات مباشرة في مجموعة من المسائل المتعلقة بالصكوك الدولية لحقوق الإنسان. إذ يجوز مثلا أن تخول المؤسسة الوطنية سلطة تقديم المشورة إلى الحكومة بشأن قبول الاتفاقيات الدولية. وهذه السلطة الاستشارية العامة تسمح للمؤسسة الوطنية بإعلام الحكومة على وجه الدقة بطبيعة الالتزامات التي ستقع على عاتقها لدى تصديقها على صك معين وإعطاء رأيها بشأن مدى استصواب التصديق عليها. ويمكن أن تشمل المشورة في مجال الصكوك الدولية لحقوق الإنسان دراسة ما إذا كانت هناك حاجة إلى القيام بمبادرات تشريعية إضافية. وفي النظام الاتحادي، يمكن أن تقدم المشورة بشأن آثار قبول الصك على العلاقات بين الحكومة المركزية والولايات التي يتألف منها الاتحاد.

٢١٠- وفي حين أن من الجوهرى إقامة قاعدة قانونية لحقوق الإنسان تشكل أمرا ضروريا، إلا أن الممارسة العملية أظهرت أنه لا يمكن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها بالكامل لا عن طريق التشريع وحده. فإدراج المعايير الدولية في القوانين المحلية لا يعدو غالبا أن يكون الخطوة الأولى نحو التطبيق الكامل للمعايير. وقد تستطيع المؤسسة الوطنية تقديم المشورة إلى الحكومة بشأن التدابير الأخرى التي يمكن أو ينبغي اتخاذها للوفاء بالالتزامات الدولية. وقد تشمل هذه التدابير فيما تشمل إدخال التعديلات على السياسة المالية أو النقدية؛ وإدخال تغييرات على الأولويات والممارسات المتعلقة بتوفير الخدمات الاجتماعية وإنشاء آلية لتقديم التقارير داخل الوزارات وفيما بينها وتنفيذ برامج للعمل الإيجابي وأنشطة للتوعية العامة. وتستطيع المؤسسة الوطنية أن تلم بآليات التنفيذ غير المباشرة هذه والتي كثيرا ما يتم إغفالها وأن تكفل عن طريق وظيفتها الاستشارية إدراك الحكومة لحجم ومدى الالتزامات الدولية الفعلية أو المحتملة الواقعة على الدولة.

٢- الإسهام في إعداد التقارير

٢١١- يستعين على الدول الأطراف في الصكوك الدولية التالية لحقوق الإنسان أن تقدم تقارير منتظمة إلى اللجان المنشأة بموجب هذه الصكوك للإشراف على تنفيذها:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (اللجنة المعنية بحقوق الإنسان)؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)؛
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (لجنة القضاء على التمييز العنصري)؛
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة)؛
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (لجنة مناهضة التعذيب)؛
- اتفاقية حقوق الطفل (لجنة حقوق الطفل)؛
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (لم يبدأ نفاذها بعد ولم تنشأ اللجنة بعد).

وتتضمن التقارير عموماً معلومات بشأن الحالة في البلد فيما يتعلق بحق معين أو مجموعة حقوق معينة يحميها الصك المعني. كما أنها تشتمل على تفاصيل بشأن الأساليب التي تتبعها الدولة المقدمة للتقرير في عملها من أجل تنفيذ التزاماتها الدولية. وتتألف كل لجنة من عدد من الخبراء الذين يتولون دراسة كل تقرير على حدة واستجواب ممثلي الدول وتقديم توصيات محددة أو عامة بشأن كيفية إعمال الحقوق على المستوى الوطني. وتقدم تقرير يتميز بصياغة دقيقة وتفصيلية وسليمة سيضمن للدولة الاستفادة القصوى من الخبرة الفنية للجنة.

٢١٢- ويتزايد الآن إدراج معلومات عن أنشطة المؤسسات الوطنية في تقارير الدول الأطراف إلى مختلف اللجان نظرا لارتباط هذه الأنشطة بالمجال الذي يغطيه التقرير. والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان نفسها، هي إحدى آليات التنفيذ بحكم تعريفها. ولذا فمن المناسب إدراجها في التقارير. بل إن المؤسسة تزداد بروزا في التقرير إذا كانت أنشطتها تتصل اتصالا مباشرا بالحقوق التي يتناولها هذا التقرير. فيفترض على سبيل المثال أن تنهض المؤسسة الوطنية التي تتصدى لمشكلة التمييز العنصري بأنشطة متصلة بتنفيذ التزامات الدولة بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ويتوقع أن تتلقى لجنة حقوق الطفل معلومات من الدول الأطراف عن وجود وأداء أي مؤسسات وطنية معنية مباشرة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان الخاصة بالطفل.

٢١٣- وبالإضافة إلى دخول المؤسسة الوطنية كعنصر في التقرير فإنها يمكن أيضا أن تسهم في إعداد التقارير التي يتعين على الدول تقديمها إلى هيئات الأمم المتحدة ولجانها وإلى المؤسسات الإقليمية وفقا لالتزاماتها المترتبة على المعاهدات. وقد سبق التشديد على أهمية صياغة تقارير دقيقة ومفصلة وسليمة. وكثيرا ما تكون المؤسسات الوطنية، بحكم خبرتها الفنية الخاصة، في وضع ممتاز يسمح لها بضممان مطابقة التقارير للشروط المطلوبة في هذه النواحي الثلاث الهامة.

٢١٤- وستتفاوت مساهمات المؤسسات الوطنية في عملية إعداد التقارير تبعا لعدد من العوامل من بينها وظائف المؤسسة ورغبة الحكومة في التماس مساعدتها. وفي حالات كثيرة، سيكون باستطاعة المؤسسة الوطنية أن توفر المعلومات أو البيانات أو الإحصاءات مباشرة إلى الإدارة الحكومية المختصة بإعداد التقرير. وقد تجري بعض المؤسسات استعراضا لمشاريع التقارير بغية التأكد من دقتها وكما لها. وقد تعمل مؤسسات أخرى كجهة للتنسيق توجه عن طريقها المعلومات المقدمة من مختلف الوزارات والإدارات والمنظمات. وفي هذه الحالة الأخيرة يجوز أن توكل إلى المؤسسة الوطنية ذاتها مسؤولية إعداد مشروع تقرير يعرض فيما بعد على السلطات المختصة للنظر فيه.

٣- المساعدة في وضع خطط عمل وطنية

٢١٥- في إعلان وبرنامج عمل فيينا لعام ١٩٩٣ (ثانياً، الفقرة ٧١)، أوصى المؤتمر العالمي بأن تنظر كل دولة في مدى استصواب صياغة خطة عمل وطنية تبين الخطوات التي تستطيع الدولة اتباعها لتحسين تعزيز وحماية حقوق الإنسان. وسيتعين على كل دولة عند وضعها لخطة العمل الخاصة بها أن تحدد الأولويات في ميدان حقوق الإنسان بالإضافة إلى تحديدها للأدوات الملائمة التي سيجري استخدامها لتنفيذ الخطة. وتسليماً بخبرة المؤسسات الوطنية ودرايتها الفنية ينبغي تجنيد المؤسسات للمساعدة في إعداد خطط العمل والاستفادة منها بقدر الإمكان في عملية التنفيذ.