



ستراسبورغ، وارسو، 17 يونيو 2013

CDL-AD (2013)019
Or.Engl.

رأي 2013 / 724
رأي مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان رقم NHRI – TUN/233/2013

المفوضية الأوروبية للديمقراطية عبر القانون
(لجنة فينيسيا)

رأي مشترك
حول القانون رقم 37 لسنة 2008 المؤرخ في 16 يونيو 2008
يتعلق بالهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية
بالجمهورية التونسية

قامت بإعدادها
لجنة فينيسيا

و

مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

تم اعتماد هذا الرأي من لجنة فينيسيا في جلستها العامة الخامسة والتسعين
(فينيسيا، 14-15 يونيو 2013)

استنادا إلى ملاحظات كل من:
السيدة ليدي أرر (عضو، لوكسمبورغ)
السيد لطيف حسينوف (عضو، أذربيجان)
السيد يورغن ستين سورونسون (عضو، الدنمارك)
السيد مارك أنطوني نوفيتسكي (خبير مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة
الأمن والتعاون في أوروبا)

يرجى أخذ هذا المستند معكم للاجتماع لأنه لن يُوزع فيه.

www.venice.coe.int

المحتويات

3	. I	تقديم
3	.II	مجال المراجعة
4	.III	الملخص التنفيذي
4	1.	أهم التوصيات
5	2.	توصيات أخرى
7	.IV	التحليل والتوصيات
7	1.	المعايير الدولية ذات الصلة
7	2.	المهام الأساسية للهيئة العليا
12	3.	تركيبة الهيئة العليا وتعيين/عزل الأعضاء
15	4.	طريقة عمل الهيئة العليا

I. تقديم

1. في إطار مشروعه الرامي لتعزيز ودعم الهياكل الديمقراطية في تونس ولدى الشركاء المتوسطيين من أجل التعاون، عرض مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا على السلطات التونسية مراجعة التشريع التونسي الحالي من أجل موامته مع المعايير الدولية. ويندرج هذا المشروع ضمن مجهود طويل المدى لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في سبيل دعم الشركاء المتوسطيين من أجل التعاون.
2. وفي 19 / 2 / 2013، كرّر النائب الأول لمدير مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان هذا العرض، ضمن أمور أخرى، في رسالة إلى مستشار وزير حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية في تونس. وقد عبّر في هذه الرسالة عن استعداد مكتبه لمراجعة القانون رقم 37 لسنة 2008 المؤرخ في 16 / 6 / 2008 والمتعلق بالهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالتعاون مع لجنة فينيسيا.
3. وفي رسالة بتاريخ 2 أبريل 2013، طلب مستشار وزير حقوق الإنسان والعدالة للحكومة الانتقالية من مكتب مؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا إعداد رأي مشترك حول قانون 2008 المتعلق بالهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالتعاون مع لجنة فينيسيا.
4. يأتي هذا الرأي استجابة للطلب المذكور آنفاً، بهدف دعم عملية تطوير التشريع المتعلق بالهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (المشار إليها أسفله بـ"الهيئة العليا") ومواءمته مع المعايير الدولية ذات الصلة.
5. تمّ اعتماد هذا الرأي المشترك من قبل لجنة فينيسيا في جلستها العامة الخامسة والتسعين (فينيسيا، 14-15 / 6 / 2013).

II. مجال المراجعة

6. يتعلق هذا الرأي فقط بالقانون المذكور أعلاه والخاص بالهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (المشار إليه أسفله بـ"القانون"). وهو ما يعني أن هذا الرأي لا يمثل مراجعة كاملة وشاملة لكل الإطار القانوني المتعلق بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في تونس.
7. يثير هذا الرأي مسائل جوهرية ويركز على عدد من مجالات الاهتمام. وتستند التوصيات الواردة في هذا الرأي إلى المعايير الدولية ذات الصلة، بما في ذلك معايير مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وكذلك الممارسات الجيدة. ولغاية الإيجاز، يركز هذا الرأي على البنود الواردة في القانون والتي تنطوي على بعض الإشكاليات أكثر من تركيزه على الجوانب الإيجابية فيه.
8. تمّ إعداد هذا الرأي بالاعتماد على ترجمة رسمية للقانون. ومع ذلك، قد لا تنعكس الترجمة دائماً انعكاساً دقيقاً للنسخة الأصلية للوثيقة في جميع نقاطها، وبالتالي فإن بعض التعليقات تكون قد نتجت عن المشاكل في الترجمة.
9. وعلى ضوء ما تقدّم، يودّ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ولجنة فينيسيا الإشارة إلى أنّ هذا الرأي يُقدّم دون الإخلال بأي ملاحظات وتوصيات مكتوبة وشفوية تتعلق

بالقانون أو بتشريعات أخرى مماثلة يمكن لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أو لجنة فينيسيا أن يتقدم بها في المستقبل.

10. إن لجنة فينيسيا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا على الوعي أنه قد تم اقرار القانون في عام 2008. وكجزء من عملية الإصلاحات الجارية في تونس ما بعد الثورة، هناك الآن فرصة لإقامة هيئة أو مؤسسة فعالة لحماية حقوق الإنسان. ويهدف هذا الرأي الحالي لمساعدة السلطات التونسية في هذه المهمة، مع الإدراك أن القواعد الأساسية لهذه المؤسسة الجديدة قد تكون جزءاً من الدستور في المستقبل.

III. الملخص التنفيذي

11. لضمان التوافق التام مع المعايير الدولية، وخاصة مبادئ باريس المعتمدة من قبل الأمم المتحدة، نقدّم التوصيات التالية :

1. أهم التوصيات

(أ) ضمان وجود الهيئة العليا في الدستور والذي ينبغي أن تنص مواده على صلاحياتها الرئيسية ومبادئها الأساسية، ولا سيما استقلاليتها، بما في ذلك الاستقلالية المالية، وكذلك القواعد التي تحكم تعيين أعضائها وإنهاء ولاياتهم؛ [الفقرة 16 و 17، 27-28، 47-48 و 72]؛

(ب) يجب أن ينص القانون على أن الهيئة العليا هي هيئة عامة وقائمة بذاتها ومستقلة لحقوق الإنسان مع صلاحيات واسعة؛ [الفقرة 22 و 27]؛

(ت) التحديد في القانون أن الهيئة العليا لها صلاحيات لتقديم آراء وتوصيات وتقارير أو مقترحات بشأن كافة المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان، ليس فقط بناءً على طلبات المؤسسات العمومية المختصة أو بناءً على شكاوى فردية، ولكن أيضاً من مبادراتها الخاصة؛ [الفقرة 22 و 25 و 37]؛

(ث) تحديد المعايير الأساسية للإجراءات الخاصة بتقديم الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان ومعالجتها قانوناً، بما في ذلك صلاحية الهيئة العليا لتسوية هذه الشكاوى بنفسها (ما لم يتم تكليف بذلك هيئة مستقلة أخرى لحقوق الإنسان)، وذلك من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل بما في ذلك تسويات ودية عن طريق المصالحة و اتفاقات وتوصيات؛ [الفقرة 23-24، و 69]؛

(ج) الإدراج في القانون، ضمن مهام الهيئة العليا كجزء من صلاحياتها العامة، قدرتها على تقديم توصيات بشأن تعديلات قوانين وتدابير إدارية وتبنيها، وكذلك بشأن الاعتماد والتصديق على صكوك دولية ذات صلة، فضلاً عن رصد عملية تنفيذ هذه الصكوك؛ [الفقرة 27]؛

(ح) يجب أن يتضمن القانون أن تركيبة الهيئة العليا وموظفي الدعم لها تعكس مختلف الشرائح والمهن والخلفيات للمجتمع التونسي كما هو مطلوب من قبل سلطاتها، فضلاً عن التمثيل المتساوي للمرأة والرجل، والتوازن بين المناطق؛ [الفقرة 44]؛

(خ) الإدراج في القانون القواعد الشفافة والمفتوحة والواسعة النطاق لعملية الانتقاء والتعيين التي تهدف لانتقاء/تعيين أعضاء الهيئة العليا من الفعاليات والمهن المتنوعة، وذلك بناءً على مهاراتهم وخبراتهم الفردية، ووفقاً لمعايير موضوعية ومحددة مسبقاً ومتاحة للجمهور؛ [الفقرة 44 و 48]؛

- (د) الإدراج في القانون لفصل ينص على منح أعضاء الهيئة العليا وموظفي الدعم حصانة من المسؤولية القانونية، وذلك بخصوص الإجراءات المتخذة من قبلهم بحكم قيامهم بالمهام الرسمية؛ كما يجب أن ينص هذا الفصل على الشروط والإجراءات الناتجة عنها التي يمكن عندها رفع هذه الحصانة؛ [الفقرة 51]؛
- (ذ) التحديد بوضوح في القانون الظروف والإجراءات الخاصة بالحالات التي تنتهي فيها فترة ولاية أعضاء الهيئة العليا بشكل مبكر، والتي تشمل أيضا مؤسسات مستقلة أخرى، ومنح هؤلاء الأعضاء الحق في الاستماع؛ [الفقرة 55-56 و 72]؛
- (ر) التأكد من أن القانون يمنع السلطات التنفيذية العامة من فرض سيطرتها على تخصيص الأموال العامة للهيئة العليا بطريقة تتدخل في الاستقلالية المالية للهيئة؛ [الفقرة 63]؛

2. توصيات أخرى

- (ز) التضمن أن القانون ينص على رصد مدى تنفيذ توصيات واقتراحات الهيئة العليا كجزء من ولايتها؛ [الفقرة 22]؛
- (س) التحديد في القانون أن المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة يجب تعميمها في جميع استراتيجيات حماية حقوق الإنسان؛ [الفقرة 25]؛
- (ش) التأكيد بوضوح في القانون على ضرورة الحفاظ على سرية الهوية والحياة الخاصة لأصحاب الشكاوى فيما يخص الحكومة والجمعية الوطنية أو البرلمان، والجمهور في جميع الأوقات؛ [الفقرة 26]؛
- (ص) يجب أن ينص القانون على العلاقة بين الهيئة العليا وبين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية أو البرلمان، والحكومة والمؤسسات العامة الأخرى، مع الضمان أن هذه العلاقات لا تقلل من استقلالية الهيئة العليا؛ [الفقرة 28]؛
- (ض) إلزام المؤسسات العامة والمسؤولين في الدولة قانوناً على التعاون مع الهيئة العليا في أنشطتها وتحقيقاتها، مع تحديد الفترات الزمنية لقيامهم بذلك؛ [اسمية 29]؛
- (ط) التوضيح في القانون أن دور الهيئة العليا هو تقديم المشورة ومراجعة التقارير الرسمية التي سترفع إلى هيئات الأمم المتحدة المختصة بحقوق الإنسان، وليس صياغتها بنفسها؛ [الفقرة 30]؛
- (ظ) يجب أن ينص القانون على أنه يجب منح الهيئة العليا بالكامل، وليس رئيسها وحده، صلاحية إجراء تحقيقات والقيام بغيرها من المهام التي تشكل جزءاً من ولايتها، بما في ذلك زيارة أماكن التوقيف والحجز والحبس، وذلك بانتظام ودون إشعار مسبق وفي أي وقت مفضل لها؛ [الفقرة 33 و 37 و 59]؛
- (ع) يجب أن ينص القانون على أن زيارات الأماكن التي يُحرم فيها الأشخاص من حريتهم تهدف إلى تعزيز تنفيذ كل من القوانين الوطنية والمعايير الدولية ذات الصلة؛ [الفقرة 33]؛
- (غ) يجب أن ينص القانون صراحة على أن الالتقاء بالأشخاص المحرومين من حريتهم، وكذلك جميع المراسلات بينهم وبين الهيئة العليا، ينبغي أن تجرى بصورة خاصة وسرية، دون مراقبة؛ [الفقرة 34]؛
- (ف) التوفير في القانون لإمكانية قيام الهيئة العليا بإصدار استنتاجات وتوصيات مستقلة حول كيفية حل المشاكل وأوجه القصور التي تم تشخيصها خلال زيارات الأماكن التي يحرم فيها الأشخاص من حريتهم؛ [الفقرة 35]؛

- ق) في حالة إنشاء آلية وطنية وقائية منفصلة، نوصي بالإدراج في القانون إطاراً للتعاون الفعال ما بين الهيئة العليا وتلك المؤسسة المختصة؛ [الفقرة 36]؛
- ك) تمديد فترة ولاية أعضاء الهيئة العليا لمدة ست سنوات، دون إمكانية التجديد، وذلك من أجل تعزيز استقلالية الهيئة؛ [الفقرة 43]؛
- ل) تعديل الفصل 8 من القانون بحيث يتم انتخاب الرئيس من قبل أعضاء الهيئة العليا ومن بين أعضاء الهيئة العليا؛ [اسمية 50]؛
- م) الإدراج في القانون لفصل يضمن الحصانة للأمتعة والمراسلات ووسائل الاتصال الخاصة بالهيئة العليا، وكذلك الحرمة العامة لممتلكاتها ومستنداتها ومرافقها؛ [الفقرة 52]؛
- ن) يجب أن ينص القانون على أن أعضاء الهيئة العليا لا يمكنهم طلب أو تلقي تعليمات متعلقة بأداء واجباتهم من طرف الحكومة أو أية مؤسسة عامة أخرى أو من طرف أي مسؤول رسمي؛ [الفقرة 53]؛
- هـ) يجب أن ينص القانون على أن عدداً معيناً من أعضاء الهيئة العليا يكونون أعضاءً بكامل الوقت، وعند انتهاء مدة خدمتهم، ينبغي أن يُسمح لهم بالعودة إلى وظائف خدمتهم العمومية السابقة أو ما شابه ذلك؛ [الفقرة 54]؛
- و) الإدراج في القانون لبنود تمنع وقوع تضاربات المصالح عند قيام أعضاء الهيئة العليا بعملهم، ومع الإشارة إلى العواقب المترتبة على وجود تضارب المصالح؛ [الفقرة 56]؛
- ي) دراسة إمكانية الإدراج في القانون لبند يسمح بتعيين نائب لرئيس الهيئة العليا ليحل محله في أوقات غيابه؛ [الفقرة 60]؛
- أ) التأكد من أن القرارات الهامة للهيئة العليا لا تُتخذ إلا في حالة وجود النصاب القانوني اللازم من الحاضرين؛ [الفقرة 61]؛
- بب) السماح قانوناً بإمكانية تلقي أموال إضافية لأغراض عمل الهيئة العليا، بما في ذلك من طرف الجهات المانحة الدولية، وذلك بناءً على إجراءات شفافة تماماً؛ [اسمية 63]؛
- تت) توضيح الفرق بين التقريرين السنويين المنصوص عليهما في الفصل 12 من القانون، أو - من المستحسن - دمجهما في تقرير سنوي رئيسي واحد يُقدم إلى رئيس الجمهورية وإلى جميع الأطراف ذات الصلة من الحكومة والجمعية الوطنية أو البرلمان، وإلى الجمهور، والذي يجب مناقشته - على سبيل المثال - في الجمعية الوطنية أو البرلمان؛ [الفقرة 64]؛
- ثث) التأكد من أن جميع التقارير والآراء الصادرة عن الهيئة العليا يتم نشرها؛ [الفقرة 65]؛
- جج) النظر في إمكانية حذف ذلك الجزء من الفصل 10 من القانون الذي ينص على ضرورة المصادقة على قواعد تنظيم الهيئة وطرق تسييرها والتصرف فيها ونظامها الداخلي بأمر من رئيس الجمهورية؛ [الفقرة 66]؛
- حح) إعادة النظر فيما إذا ينبغي أن تكون جلسات استماع اللجان المقررة للهيئة مفتوحة لأولئك من أعضاء الهيئة الذين يمثلون الوزارات، وذلك لتفادي التضارب المحتمل في المصالح؛ [اسمية 68] و
- خخ) التحديد في القانون لمستوى مرتبات أعضاء الهيئة العليا (وخاصة هؤلاء الأعضاء العاملين بكامل الوقت) والتي ينبغي أن تكون على مستوى تنافسي وتعكس الطبيعة الاستثنائية لعمل الهيئة العليا فيما يتعلق بمراقبة حقوق الإنسان، وكذلك الخبرات العالية المستوى لأعضائها؛ [الفقرة 70].

IV. التحليل والتوصيات

1. المعايير الدولية ذات الصلة

12. حسب الفصل الأول من القانون، تهدف الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية إلى النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها وترسيخ قيمها ونشر ثقافتها والإسهام في ضمان ممارستها. وتمثل هذه الهيئة مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان حسب المعنى الوارد في المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والتي تعرف بـ"مبادئ باريس"¹.

13. نظراً لاختلاف طبيعة ولايات واختصاصات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في كافة أنحاء العالم، لا تحتوي "مبادئ باريس" على معايير دولية محددة خاصة بهذه المؤسسات، بل تتضمن العناصر الأساسية الضرورية لضمان عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان سواء كانت في شكل لجنة معنية بحقوق إنسان أو مدافع عن الشعب أو أمين مظالم. وحسب مبادئ باريس، تختص المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وتكون لها ولاية واسعة في هذا المجال. وينبغي أن تعكس تركيبة هذه المؤسسة مبادئ التعددية وأن تكون مستقلة، خصوصاً مادياً، عن الحكومة.

14. كما تمّ التأكيد مؤخراً على ضرورة وجود مؤسسات وطنية فعّالة ومستقلة وتعددية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وذلك في قرار لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم 14/20 المتعلق بالمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان²، والقرارات العديدة الأخرى الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة³.

15. وفي منطقة مجلس أوروبا، أوصت لجنة الوزراء بأن تتولى الدول الأعضاء إنشاء مؤسسات وطنية فعّالة لحقوق الإنسان "وخصوصاً لجان حقوق الإنسان تكون تعددية في تركيبتها، أو أمناء مظالم أو مؤسسات مشابهة"⁴ وفي منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، التزمت الدول المشاركة بتسهيل إنشاء ودعم مؤسسات وطنية مستقلة في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون⁵.

2. المهام الأساسية للهيئة العليا

¹ تمّ تحديد هذه المبادئ في المؤتمر الدولي الأول حول المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (باريس، 7-9 / 10 / 1991)، وتمّ اعتمادها من قبل لجنة حقوق الإنسان في قرارها رقم 54/1992 لسنة 1992، والجمعية العامة في قرارها رقم 134/48 لسنة 1993.

² تمّ اعتماده في الجلسة العشرين للجنة حقوق الإنسان يوم 16 يوليو لعام 2012. أنظر أيضاً قرار لجنة حقوق الإنسان 74/2005 تم اعتماده في الاجتماع التاسع والخمسين للجنة حقوق الإنسان بتاريخ 20 / 4 / 2005.

³ انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 169/63 ورقم 207/65 حول دور أمين المظالم والوسيط ومؤسسات وطنية أخرى لحقوق الإنسان في تعزيز وحماية حقوق الإنسان (تمّ اعتماد القرارين على التوالي في الجلسة العامة 70 بتاريخ 18 / 12 / 2008 والجلسة العامة 71 بتاريخ 21 / 12 / 2010)، والقرارين 172/63 و 161/64 حول المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (تمّ اعتماد القرارين على التوالي في الجلسة العامة 70 بتاريخ 18 / 12 / 2008 والجلسة العامة 65 بتاريخ 18 / 12 / 2009).

⁴ التوصية رقم 14 (97) R الصادرة عن لجنة الوزراء للدول الأعضاء حول إنشاء مؤسسات مستقلة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

⁵ انظر الوثيقة الصادرة عن اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر المعني بالبعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون (كوبنهاغن، 29 / 06 / 1990) الفقرة 27. انظر كذلك قرار المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا رقم 07/10 حول التسامح وعدم التمييز: تعزيز الاحترام المتبادل والتفاهم (30 / 11 / 2007) الفقرة 10، والذي يشجع الدول المشاركة على إنشاء مؤسسات وطنية أو هيئات مختصة لمحاربة التعصب والتمييز. انظر أيضاً قرار اللجنة الوزارية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا 04/14. خطة عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لتعزيز المساواة بين الجنسين (7 ديسمبر 2004)، المادة 44 (g)، مع التركيز على إنشاء المؤسسات الديمقراطية الخاصة بتعزيز المساواة بين الجنسين، مثل مكاتب أمين المظالم على المستويين المحلي والوطني.

16. حسب الفصل 2 من القانون، تتولى الهيئة العليا إبداء الرأي في المسائل التي يستشيرها فيها رئيس الجمهورية والمتعلقة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. كما تتولى لفت الانتباه إلى حالات انتهاك حقوق الإنسان، وتقديم الاقتراحات لرئيس الجمهورية الكفيلة بدعم حقوق الإنسان والحريات الأساسية على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك تلك التي تتعلق بضمان مطابقة التشريع والممارسات لمقتضيات الصكوك الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو ملائمتها له. كما تتولى الهيئة القيام بأية مهمة يعهد بها إليها رئيس الجمهورية في هذا المجال، وكذلك قبول العرائض والشكاوى حول المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والنظر فيها، والاستماع عند الاقتضاء إلى أصحابها، وإحالتها إلى أية سلطة أخرى مختصة للتعهد، وإعلام أصحاب العرائض والشكاوى بسبل الانتصاف المتاحة لهم، وترفع تقارير في شأنها إلى رئيس الجمهورية.

17. كما يحدّد الفصل 3 من القانون مهام أخرى للجنة، تتمثل في إنجاز بحوث ودراسات وإعداد مشاريع التقارير التي تقدمها تونس لهيئات ولجان الأمم المتحدة ومتابعة الملاحظات والتوصيات المتعلقة بهذه التقارير ونشر ثقافة حقوق الإنسان وإعداد الخطط والبرامج المتعلقة بحقوق الإنسان وتنفيذها.

18. من المرحب به أنه، خلال العملية الجارية لوضع دستور جديد لتونس، تم الأخذ في الاعتبار مهمة تحسين الإطار القانوني الخاص بإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان. وتحتوي أحدث مسودة للدستور التونسي (من تاريخ 1 يونيو 2013) على الحكم الخاص بما يسمى بـ "الهيئات الدستورية" والتي هي هياكل مستقلة تهدف إلى "تعزيز الديمقراطية" ولها شخصية قضائية واستقلالية إدارية ومالية. وينتخب أعضاء هذه الهيئات من قبل الجمعية الوطنية أو البرلمان وتقدم التقارير السنوية إلى الجمعية الوطنية أو البرلمان، وتكون خاضعة للمساءلة. فعلى جميع أجهزة الدولة تسهيل عمل هذه الهيئات الدستورية المستقلة.

19. يجب إنشاء "هيئة لحقوق الإنسان" باعتبارها واحدة من الهيئات الدستورية المذكورة أعلاه. فوفقا للمعلومات المقدمة من لجنة الهيئات الدستورية التابعة للمجلس التأسيسي الوطني، فإن المقصود من اعتراف الدستور بـ "هيئة حقوق الإنسان" هو الضمان لاستقرارها واستقلالها الإداري والمالي ولصلاحياتها الشاملة. وينبغي أن تتكون "هيئة حقوق الإنسان" من شخصيات مستقلة ومحايدة تمارس ولايتها لمدة ست سنوات (غير قابلة للتجديد). ويتم تكليف هذه الهيئة لحقوق الإنسان بمهمة ضمان ومراقبة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتنميتها. كما تتولى أيضا التحقيق في قضايا تنطوي على انتهاكات لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وذلك من خلال معاملتها بنفسها، أو عن طريق إحالتها إلى السلطات المختصة، بالإضافة إلى تقديم آرائها بشأن جميع مشاريع التشريعات الخاصة بحقوق الإنسان ذات الصلة.

20. تؤكد مبادئ باريس على ضرورة أن تكون للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ولاية واسعة قدر الإمكان، ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية. ويشمل ذلك إعداد الآراء والتوصيات والمقترحات والتقارير حول مسائل متعلقة بحقوق الإنسان، إما بطلب من الحكومة أو البرلمان أو أي جهاز مختص آخر، أو من خلال ممارستها لسلطانها كمؤسسة دون الإحالة إلى جهة أعلى. ويمكن للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تقرّر نشر هذه الوثائق والتي تشمل جميع الأحكام التشريعية والإدارية وكذلك الأحكام المتعلقة بالتنظيمات القضائية، وانتهاكات حقوق الإنسان عموما، والحالة الوطنية لحقوق الإنسان، ومقترحات الحكومة من أجل وضع حد للانتهاكات.

21. كما تحدّد مبادئ باريس مهام أخرى منها تعزيز وضمان الموامة بين التشريع والممارسات الوطنية مع الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكون الدولة طرفا فيها، والمساهمة في إعداد التقارير حول حقوق الإنسان التي ينبغي للدول أن تقدّمها إلى هيئات الأمم المتحدة والتعاون مع هذه الهيئات، بالإضافة إلى المساعدة على إعداد البرامج المتعلقة بتدريب حقوق الإنسان.

22. ولئن تضمنّ الفصل 2 من القانون بعض المهام الموكولة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الواردة في مبادئ باريس، إلا أن ما يلاحظ هو أنّ هذه المهام تقتصر على طرق متنوعة لتقديم المشورة لرئيس الجمهورية التونسية حول المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان (بطلب منه)، وتعزيز الوعي بقضايا حقوق الإنسان وتنفيذ السياسات الحكومية. فينبغي أن تكون الهيئة العليا هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، والذي يجب أن يُنصَّ عليه صراحة بالقانون⁶. فإنه لا يجب أن تقوم الهيئة العليا بنشاطاتها فقط بناءً على طلب رئيس الجمهورية، ولكن بدلا من ذلك عليها أن تقدم آراء وتوصيات ومقترحات وتقارير حول كافة القضايا المتعلقة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان (ما لم تُتخذ هذه المهام من قبل هيئة أخرى لحماية حقوق الإنسان مثل مكتب أمين المظالم⁷). وقد يحدث ذلك بناءً على الطلب المتلقى من أية هيئة عامة، بما في ذلك من رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية أو البرلمان أو الحكومة، ولكن أيضا من مبادرة الهيئة العليا عينا. وعلى القانون أيضا تمكين الهيئة العليا لمراقبة مدى متابعة السلطات المعنية لتوصياتها ومقترحاتها.

23. وفي نفس الوقت، بينما يمنح الفصل 2 من القانون هذه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان سلطة التلقي والتحقيق في الشكاوى (الفردية من المحتمل) في مجال حقوق الإنسان، فإنما لا يبدو أنها تتمتع بالصلاحية للتحقيق في هذه الشكاوى بشكل مباشر ومستقل. بدلا من ذلك، يتم إحالة هذه الشكاوى إلى "سلطة مختصة" من أجل رفعها أمام المحاكم. فإنّ إحالة الشكاوى إلى السلطات المختصة لا ينبغي أن يمنع الهيئة العليا من أن تتولى بنفسها معالجة الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان (ما لم تكن هنالك، كما ورد أعلاه، هيئة أخرى لحقوق الإنسان تختص بمعالجة الشكاوى في مجال حقوق الإنسان). فالعديد من لجان حقوق الإنسان، سواء في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا⁸ أو لدى الشركاء المتوسطيين من أجل التعاون،⁹ تنظر في شكاوى متعلقة بحقوق الإنسان وتستجيب مباشرة، بطريقة أو بأخرى، لهذه الشكاوى، من خلال التوجه إلى السلطات العمومية المختصة¹⁰ أو القيام بإجراءات الوساطة. فإذا كان القانون يرغب في إنشاء الهيئة العليا بصفتها الآلية الرئيسية لمعالجة الشكاوى في مجال حقوق الإنسان في تونس، فنوصي بهذا السياق بأن يتضمن القانون صراحة أن الهيئة العليا المختصة بالنظر والاستجابة للشكاوى المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان مستقلة وذلك من خلال وسائل عديدة واردة في مبادئ باريس، منها التوصل إلى تسويات ودية عن طريق المصالحة والتفاوض وإصدار استنتاجات حول مسائل وشكاوى معينة في مجال حقوق الإنسان وتقديم توصيات للسلطات المختصة، مثل مقترحات لتعديل القوانين والأنظمة والممارسات الإدارية. علاوة على ذلك، واعتمادا على ملاسبات وحيثيات حالات فردية، ينبغي كذلك الحفاظ على الإمكانية القانونية لإحالة شكاوى إلى جهات مختصة أخرى.

24. كما يلاحظ أن اختصاصات الهيئة العليا لقبول الشكاوى والتحقيق فيها وردت في اقتضاب شديد في الفصلين 2 و3. فالقانون لا يحدّد إجراءات تقديم الشكاوى ومعالجتها. ولضمان أن يكون الأفراد وكذلك الكيانات الخاصة على وعي تامّ بحقوقهم في تقديم شكاوى إلى الهيئة العليا وبالإجراءات المترتبة عن ذلك، ينبغي أن يتضمن القانون تفاصيل تتعلق بأجال تقديم الشكاوى إلى الهيئة العليا والمدة التي سنتّم خلالها معالجة الشكاوى والخطوات الممكنة والملائمة التي يمكن للهيئة العليا اتخاذها في مثل هذه الحالات. وينبغي أن تكون إجراءات معالجة الشكاوى والخطوات المتخذة استجابة لهذه الشكاوى شفافة، كما ينبغي نشر القرارات والإجراءات والتقارير/الآراء على نطاق واسع. كما على القانون أن يحدّد الهيئات التي يتم توجيه هذه الشكاوى ضدها، خاصة إذا كان يخص ذلك هيئات عامة فقط، أو، في بعض الحالات، ما إذا كان بالإمكان أيضا توجيهها ضد شركات خاصة (على سبيل المثال في حالات التمييز، أو حينما تتولى هذه الشركات وظائف عامة).

⁶ أنظر المادة 3 من نظام لجنة حقوق الإنسان في منغوليا.

⁷ وفقا للمعلومات المتوفرة، فإن إنشاء مكتب أمين المظالم لا يؤخذ في عين الاعتبار حاليا في تونس.

⁸ انظر مثلا سلطة التحقيق للجان حقوق الإنسان في اسكتلندا وَايرلندا (الجزء 8 من القانون المتعلق بلجنة حقوق الإنسان باسكتلندا، والفصل 9 من القانون المتعلق بلجنة حقوق الإنسان بايرلندا)، انظر كذلك الفصل 17 من القانون المتعلق بلجنة حقوق الإنسان بمنغوليا.

⁹ انظر الفصول 4 و 5 و 7 من المرسوم الملكي حول إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالمغرب.

¹⁰ انظر الباب 2، استراتيجيات الحماية، توصيات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، الكتاب الدليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان حول حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين، 2012.

25. من الناحية المثالية، ينبغي أن تكون الهيئة العليا مخولة قانوناً للتحقيق في الشكاوى المتلقاة من الأفراد، وفي نفس الوقت يجب أيضاً أن يكون لها الحق، بحكم ولايتها، في إجراء التحقيقات في أية قضايا متعلقة بحقوق الإنسان إذا اعتبرتها هامة، وعند اقتضاء الحاجة. إن التحقيق في الشكاوى و/أو الأحوال العامة بمجال حقوق الإنسان بصورة مستقلة ينبغي أن يكون جزءاً أساسياً من نشاط الهيئة. في هذا السياق، من المستحسن أيضاً تعميم مسألة المساواة بين الجنسين ومسألة حقوق المرأة في جميع استراتيجيات الحماية، حتى يتسنى لإجراءات تقديم الشكاوى والأنشطة الأخرى الخاصة بالهيئة العليا أن تلبى أيضاً احتياجات الحماية الخاصة بالنساء والفتيات في سياق وطني عام.

26. وفي نفس الوقت، يجب المحافظة دائماً على السرية فيما يتعلق بهويات وخصوصيات أصحاب الشكاوى، لا سيما تجاه الحكومة والبرلمان وعموم الشعب (إلا إذا تخلى صاحب الشكاوى نفسه عن هذا الحق)¹¹. فمن الضروري أن يتم الإشارة إلى ذلك صراحة في القانون، مع إيلاء اهتمام خاص بحماية و أمانة أصحاب الشكاوى والأطراف المتضررة والشهود.

27. ولضمان نجاعة عمل الهيئة العليا كهيكل للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها في تونس، ينبغي تعزيز سلطة هذه الهيئة على بلورة سياسة البلاد بشأن حقوق الإنسان. وكما ورد في مبادئ باريس، يجب أن ينص القانون بوضوح على أنّ مهام الهيئة العليا تشمل تقديم توصيات لإدخال تعديلات في التشريعات القائمة والتدابير الإدارية أو وضع تشريعات جديدة وتدابير إدارية أو المصادقة على صكوك دولية متعلقة بحقوق الإنسان. كما يجب أن تراقب الهيئة العليا مدى تنفيذ هذه التشريعات و الأدوات. وانسجاماً مع مبادئ باريس، ينبغي أن يُنشئ القانون الهيئة العليا كهيكل مستقل له اختصاصات واسعة لمعالجة كل الانتهاكات الممكنة لحقوق الإنسان. ومن الضروري أن تكون الاستقلالية الفعلية والملموسة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بما في ذلك تشكيلها وصلاحياتها واستقلاليتها المالية وأساليبها للعمل، ذات انعكاسات في التشريعات الوطنية، بما في ذلك على مستوى الدستور.

28. وبجانب مهامها العامة، ينبغي للقانون أيضاً أن ينص بوضوح على العلاقة بين الهيئة العليا وبين رئيس الجمهورية والبرلمان والحكومة وغيرها من المؤسسات العامة ذات الصلة. وفي هذا السياق، فإن الطابع المستقل للهيئة يتطلب منها أن تدعم جميع سلطات الدولة عن طريق تقديم مساندة لها، مع الحفاظ على بعد مناسب ما بينها وما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة. بالإضافة إلى ذلك، فمن الضروري أن مثل هذه الهيئة تحتل مكانها اللائم في إطار النظام الدستوري.

29. وفي الوقت نفسه، على القانون أن يحدد أن جميع المؤسسات العامة والمسؤولين في الدولة ملزمون بالتعاون مع الهيئة العليا. إن عدم قيامهم بذلك أو عدم قدرتهم على القيام بذلك ينبغي أن يبرر بشكل ملائم قانوناً. على القانون أن يتضمن الأجل أو المواعيد النهائية المحددة للاستجابة لطلبات الهيئة العليا. كما من الأهمية القصوى أيضاً أن ينص القانون بوضوح على أن السرية الطبية أو غيرها من الأسباب وراء الحفاظ على سرية البيانات لا يجوز استغلالها استجابة لطلبات الهيئة العليا بشأن الحصول على معلومات. وعلى النحو المنصوص عليه في مبادئ باريس، ينبغي أن ينص القانون صراحة على أن الهيئة العليا مخولة بـ "سماع أي شخص والحصول على أية معلومات وأية وثائق لازمة لتقييم الحالات الداخلة في نطاق اختصاصها".

30. فيما يتعلق بمهام كتابة التقارير من قبل الهيئة العليا كما هو وارد في الفصل 3 من القانون، فتجدر الإشارة إلى أنه، بدلاً من صياغة الوثائق الحكومية المقدمة إلى هيئات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان، فإن دور المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هو عادة تقديم المشورة بخصوص مثل هذه الوثائق أو التقارير واستعراضها، ولكن ليس كتابتها. فتماشياً مع مكانة الهيئة العليا كمؤسسة قائمة بذاتها ومستقلة، من المستحسن تعديل هذا الحكم.

¹¹ انظر، في هذا السياق، المادة 13 من لائحة اللجنة الاسكتلندية لحقوق الإنسان.

وفي الوقت نفسه، يمكن دائما تشجيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على إعداد مسودات التقارير الخاصة بالإجراءات ذات الصلة قبل أن تقوم به مؤسسات الدولة.

31. حسب الفصل 5 من القانون، يقوم رئيس الهيئة العليا دون سابق إعلام بزيارات إلى المؤسسات السجنية والإصلاحية ومراكز الإيقاف ومراكز إيواء أو ملاحظة الأطفال والهيكل الاجتماعية المهتمة بذوي الاحتياجات الخصوصية، وهو أمر مُرحّب به. ويمكن لرئيس الهيئة الاستعانة في القيام بمهامه بعضوين منها في كل زيارة تفقد. ومن الجدير بالثناء بشكل خاص أن الفصل 5 يعدد مجموعة واسعة من المؤسسات التي يحرم فيها أشخاص من حريتهم، وأن مثل هذه الزيارات يمكن الاضطلاع بها بحكم مهام الهيئة، من دون إخطار مسبق.

32. أنشأ "البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" (المشار إليه أسفله بـ"البروتوكول الاختياري")، والتي صادقت عليها تونس في منتصف 2011، نظاما قوامه زيارات منتظمة تضطلع بها هيئات دولية ووطنية مستقلة للأماكن التي يحرم فيها الأشخاص من حريتهم، وذلك بغية منع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 1). وحسب الصياغة الواردة في الفصل 5 من القانون، يمكن للهيئة العليا أن تكون بمثابة الآلية الوقائية الوطنية التي تحمّم المادة 3 من البروتوكول الاختياري على الدول الأطراف إنشاءها¹².

33. مهما استمرت أو أصبحت الهيئة العليا بمثابة الآلية الوقائية الوطنية لتونس، فينبغي تعديل الفصل 5 بحيث لا يكون رئيس الهيئة العليا وعضوان منها فقط من يمكنهم زيارة الأماكن التي يُحرم فيها الأشخاص من حريتهم. فبدلا من ذلك، يجب منح هذا الحق للهيئة ككل، فينبغي أن يقوم بهذه الزيارات أعضاء من الهيئة يتم اختيارهم على أساس معرفتهم وخبراتهم في مجالات عديدة مثل التعذيب والصحة وعلم النفس، مع ضمان التوازن بين الجنسين وبين الجهات (الفقرة 2 من المادة 18 من البروتوكول الاختياري). وينبغي القيام بمثل هذه الزيارات بشكل منتظم، مع الحفاظ على قاعدة عدم تقديم إخطار مسبق مع قدرة إجراء هذه الزيارات في أي وقت شاءته الهيئة العليا. ولا ينبغي أن يكون الهدف من مثل هذه الزيارات تطبيق القوانين الوطنية فحسب، كما جاء حاليا في الفصل 5، ولكن تطبيق المعايير الدولية ذات الصلة أيضا.

34. إذا بقي ذلك جزءاً من مهام الهيئة العليا، فينبغي أن يتضمن القانون ما سبق ذكره أعلاه كضمان لجميع الأفراد المحرومين من حريتهم. فمن أجل مصالحهم، على القانون أن ينص كذلك على وجه التحديد على أن الاجتماعات، وعموما كافة أشكال المراسلات بين الهيئة العليا وبين الأفراد المحرومين من حريتهم، ينبغي أن تتم في الفضاء الخاص، دون إشراف. ويجب إدراج هذا المبدأ في القانون.

35. علاوة على ذلك، في حالة البقاء على ما تم ذكره أعلاه ضمن مهام الهيئة العليا، فينبغي أن يتيح القانون إمكانية أن تتولى الهيئة العليا إصدار نتائج وتوصيات مستقلة بشأن كيفية تسوية المشاكل وأوجه القصور في الوقت المناسب في المرافق التي تمت زيارتها،¹³ واقتراح الإصلاحات القانونية اللازمة، طبقا لمقتضيات البروتوكول الاختياري.

36. أمّا في حالة إذا تم، مع ذلك، إنشاء آلية وقائية وطنية بموجب البروتوكول الاختياري بشكل منفصل، فينبغي أن ينص القانون على إطار مناسب لتمكين التعاون المؤسسي الفعال بين هاتين الهيئتين، بما في ذلك التداول السلس للمعلومات.

¹² وفقا للمعلومات التي قدمتها المصادر الرسمية التونسية، قد يتبنى المجلس الوطني التأسيسي الدستوري قريبا قانونا ينشئ آلية وقائية وطنية مستقلة بموجب البروتوكول الاختياري تشمل هيئة مستقلة.
¹³ انظر كذلك تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة.

37. ويلاحظ أيضا أنه، بموجب الفصل 6 من القانون، "يقوم رئيس الهيئة العليا بتكليف خاص من رئيس الجمهورية بمهام بحث وتفصي الحقائق حول المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية ويرفع تقارير بشأنها إلى رئيس الجمهورية". فمن الضروري التوضيح ما هو المقصود بهذه المهام التي، على أي حال، ينبغي أن تكون من مسؤوليات الهيئة العليا ككل وليس رئيسها فقط. بالإضافة إلى ذلك، فإنه على الهيئة العليا أن تكون قادرة على القيام بأية مهام متصلة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان أيضاً من تلقاء نفسها من مبادراتها الخاصة، وكذلك بناءً على طلب من البرلمان أو غيره من الهيئات المختصة.

3. تركيبة الهيئة العليا وتعيين/ عزل الأعضاء

38. حسب الفصل 7 من القانون، تتركب الهيئة العليا من الرئيس ومن الأعضاء الآتي ذكرهم: خمس عشرة شخصية وطنية مشهود لها بالنزاهة والكفاءة في ميدان حقوق الإنسان يمثلون مختلف التيارات الفكرية والجامعات والخبرات، وممثل عن مجلس النواب، وممثل عن مجلس المستشارين، واثنان عشر ممثلاً عن المنظمات غير الحكومية الوطنية المعنية بحقوق الإنسان، وممثل عن كل وزارة من الوزارات المكلفة بالعدل وحقوق الإنسان والداخلية والشؤون الخارجية والتربية والتعليم العالي والشؤون الاجتماعية والصحة والثقافة والشباب الطفولة والمرأة والاتصال. وإجمالاً، تتكون الهيئة العليا من أكثر من 40 شخصاً. ويتولى ممثلو الوزارات مهمة التنسيق في ميدان حقوق الإنسان والحريات الأساسية بين الهيئة العليا والوزارات التي ينتمون إليها. ويمكن لهم حضور الاجتماعات لكن لا يمكنهم التصويت.

39. وتجدر الإشارة إلى أنه مع أكثر من 40 عضواً، ولجنتين فرعيتين، يبدو أن يتبع القانون نموذج اللجنة الاستشارية الوطنية الفرنسية لحقوق الإنسان التي لها 64 عضواً مع تقسيمها على نحو مشابه إلى لجنتين فرعيتين ومجموعات عمل. أما على المستوى الإقليمي، للمجلس الوطني المغربي لحقوق الإنسان 30 عضواً مع مختلف مجموعات عمل مواضيعية ولجان إقليمية.

40. وعلى النقيض من ذلك، فإن لجان حقوق الإنسان في المملكة المتحدة وإيرلندا لها عدد أقل من الأعضاء - فُتعدّ اللجنة الاسكتلندية لحقوق الإنسان 5 أعضاء (بمن فيهم الرئيس) وللجنة إيرلندا الشمالية لحقوق الإنسان 8 أعضاء (بمن فيهم الرئيس). أما اللجنة الأيرلندية لحقوق الإنسان فلها 9 أعضاء (كذلك بمن فيهم الرئيس).

41. لكل من اللجان الكبيرة وتلك الصغيرة مزاياها وعيوبها - وفي حين أنه من الأسهل بالنسبة للجان الكبيرة أن تمثل بشكل أوسع جميع شرائح المجتمع وأن يكون لها طابع تعددي حقاً، فإن اللجان الأصغر عدداً قد تكون أكثر مرونة وعملية صنع القرار فيها تكون أقصر. ففي حالة الهيئة العليا التونسية، قد يكون من المفيد من أجل تعزيز كفاءة وسرعة توقيت إصدار التقارير الخاصة بالتحقيقات والقرارات بشأن الشكاوى، أن يتم زيادة كثافة انعقاد الجلسات العامة (على سبيل المثال، اللجنة الاستشارية الوطنية الفرنسية لحقوق الإنسان تجتمع حوالي ست مرات في السنة، وهو يعني أنها تجتمع كل شهرين). عموماً، بغض النظر عن حجم الهيئة لحقوق الإنسان، فمن الضروري أنها تعتمد على مساندة قوية من موظفي الدعم ذوي درجة عالية من الاحتراف. وينبغي أن تسمح التشريعات باللجوء إلى مساعدة خبراء مستقلين، بمن فيهم الخبراء الدوليين، عند اقتضاء الحاجة.

42. حسب الفصل 8 من القانون، يعيّن رئيس الجمهورية رئيس الهيئة العليا وأعضائها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد وذلك بموجب أمر. ويتم تعيين الأعضاء الممثلين للمؤسسات العمومية والمنظمات غير الحكومية باقتراح من الجهات المعنية. ولا يحدّد القانون طريقة معيّنة لتعيين رئيس وأعضاء اللجنة العليا.

43. إن فترة ولاية أعضاء الهيئة العليا (ثلاث سنوات) تبدو أن تكون أقصر من اللازم. فلضمان استقلالية ونزاهة الهيئة العليا وأعضائها، يكون من المستحسن تمديد هذه الفترة إلى 5 أو 6 سنوات دون إمكانية التجديد. فبهذه

الطريقة، لن يتأثر الأعضاء باعتبارات إمكانية إعادة تعيينهم. ومن أجل استمرارية العمل، يمكن تمديد الفترة الولائية الأولى لبعض أعضاء الهيئة.

44. حسب مبادئ باريس، يتم تشكيل الهيئة العليا وتعيين أعضائها بطريقة توفر كل الضمانات من أجل التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية (المجتمع المدني) المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان. فالتركيبية ينبغي أن تعكس قطاعات متنوعة من المجتمع التونسي، بما في ذلك المهن والخلفيات، بالإضافة إلى، إن كان ذلك ممكناً، التمثيل المتساوي للمرأة والرجل¹⁴، وكذلك التغطية المتوازنة لمختلف جهات البلاد. ونفس الشيء ينطبق على موظفي الدعم.¹⁵ وينبغي أن يتضمن القانون بنوداً تضمن هذه التعددية. وفي الوقت نفسه، فإن المستوى الملائم من المحامين وغيرهم من المختصين المؤهلين يمكن أن يضمن الأداة الفعالة والجودة العالية من النشاطات.

45. كما يمكن تعزيز التعددية من خلال عملية التعيين (إذ يمكن لمجموعات اجتماعية مختلفة أن تقترح مرشحين)، وكذلك من خلال إجراءات تسمح بالتعاون الفعلي مع مجموعات اجتماعية مختلفة.¹⁶ وينبغي أن تنسجم عملية الاختيار والتعيين بالشفافية التامة، وأن تنبني على استشارة واسعة. كما يجب الإعلام بحالات الشغور على نطاق واسع، مع وجود عدد كبير من المرشحين من مجموعات اجتماعية مختلفة. وأخيراً، ينبغي أن يتم اختيار الأعضاء على أساس قدراتهم الفردية، وليس بسبب انتمائهم إلى منظمة معينة.¹⁷

46. يمارس رئيس الجمهورية تأثيراً كبيراً في اختيار الأعضاء الذين سيتم تعيينهم في اللجنة. فله وحده على ما يبدو سلطة اختيار وتعيين الأعضاء الفرديين الخمس عشر في الهيئة العليا، بالإضافة إلى رئيس الهيئة. وفي نفس الوقت، لا يحدّد القانون كيف يتم اقتراح خبراء حقوق الإنسان والأشخاص المؤهلين لتولي رئاسة الهيئة العليا على رئيس الجمهورية. من ناحية أخرى، ينصّ الفصل 8 على أنّ تعيين ممثلي المنظمات غير الحكومية الوطنية المعنية بحقوق الإنسان يتم بناءً على اقتراح هذه المنظمات، إلا أنه ليس واضحاً ما إذا كانت المنظمات الائتلافية عشرة ستبقى هي نفسها، أو أنه يمكن لعدد أكبر من المنظمات غير الحكومية اقتراح ممثلين، ثم يتولى رئيس الجمهورية أو هيكل آخر اختيار 12 شخصاً من بينهم ليكونوا أعضاء في الهيئة.

47. من الأفضل ألا تكون طريقة الاختيار ليست فقط أكثر شفافية بل وكذلك ضامنة للتعددية في تركيبة الهيئة، وذلك تعزيزاً لاستقلاليتها ولثقة العامة فيها.¹⁸ وينبغي أن يتضمن القانون بوضوح ضمانات لهذه الشفافية والتعددية اللتين يمكن تحقيقهما من خلال اعتماد طريقة اختيار مفتوحة تعتمد المطالب و/أو التسميات الواردة من مجموعة واسعة من الأطراف المعنية المنتمة إلى مختلف الخلفيات والمهن، ربما عن طريق إنشاء لجنة انتقاء مستقلة أو عن طريق وضع هذه العملية تحت إشراف الجمعية الوطنية أو البرلمان. فمن مهام هذه اللجنة أن تنظر في الترشيحات الواردة إليها من أجل ضمان التنوع والتعددية، ولا سيما فيما يتعلق بالجنس والخلفية المهنية والتمثيل الجغرافي والمجتمعي. هناك أيضاً طريقة أخرى لانتقاء أعضاء الهيئة العليا وهي أن يتم تعيين عدد معين منهم من رئيس الجمهورية، وعدد معين آخر من قبل الجمعية الوطنية أو البرلمان. ففي مثل هذه الحالة على الجمعية الوطنية أو البرلمان أن يلعب الدور الرئيسي في إجراءات الانتقاء.

48. وبعد انتهاء عملية الانتقاء، يبقى باستطاعة رئيس الجمهورية أو هيكل آخر تعيين أعضاء الهيئة، ولكن فقط بعد إجراء عملية استشارة واسعة وشفافة. وفي حالة انتخاب أو تعيين أعضاء الهيئة العليا من قبل الجمعية الوطنية أو

¹⁴ انظر المادة 5 الفقرة 2 من لائحة اللجنة الأيرلندية لحقوق الإنسان، والتي تنص على أن أقل من 4 أعضاء في اللجنة ينبغي أن يكونوا من الرجال وأنه ليس أقل من 4 أعضاء يجب أن يكونوا من النساء.

¹⁵ انظر الملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، الفقرة 1.2.

¹⁶ نفس المصدر.

¹⁷ انظر الملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، الفقرة 2.2. انظر كذلك تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة.

¹⁸ انظر تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة.

البرلمان، فينبغي أن يتم ذلك عن طريق قرار متخذ بالأغلبية المؤهلة. إن المعالم الرئيسية لعملية تعيين الأعضاء، وطول مدة خدمتهم، ينبغي كذلك أن يكون منصوص عليها في الدستور.

49. كل جوانب هذه العملية ينبغي أن تكون معلومة للعموم على نطاق واسع، وذلك ضماناً للحياد والنزاهة. من ناحية أخرى، ينبغي اختيار الأعضاء على أساس مؤهلاتهم الفردية وتجربتهم، وليس كممثلين لمنظمات أو لمؤسسات عمومية معينة. معناه أن كذلك أولئك المرشحون الذين تم ترشيحهم من البرلمان أو الحكومة أو المنظمات غير الحكومية يجب أن يعتمد اختيارهم على مؤهلاتهم المهنية والأخلاقية، وليس مجرد على كونهم ممثلين عن مكاتب أو منظمات معينة. كما ينبغي تقييم المرشحين على أساس مقاييس موضوعية ومحددة سلفاً ومناحة للجميع. إن إجراء مقابلات مع المرشحين قد يساعد على انتقاء الأعضاء المحتملين. كذلك، يجب على المجتمع المدني وغيره من الجهات الفاعلة المستقلة أن تلعب دوراً نشطاً في اقتراح المرشحين وفي رفض أو دعم مرشحين معينين.

50. أما بالنسبة لطريقة اختيار رئيس الهيئة، فيكون من المستحسن إذا كانت الإجراءات المذكورة أعلاه تقتصر على اختيار وتعيين أعضاء الهيئة فقط، أن يقوموا هم بأنفسهم فيما بعد بانتخاب رئيس الهيئة من بينهم كأعضاء للهيئة. إنه من الأهمية القصوى بمكان ضمان استقلالية هذه الهيئة.

51. ولمزيد من تعزيز استقلالية أعضاء الهيئة العليا وحياديّتهم، وللتقليل من إمكانية تعرضهم لتأثيرات خارجية، نوصي بأن يتضمن القانون بندا يضمن لهم الحصانة ضد المسؤولية القانونية بالنسبة للأفعال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية.¹⁹ إن أعضاء الهيئة العليا وموظفو الدعم العاملون باسمها وتحت أمرها يجب أن يتمتعوا على حد سواء بنفس الحصانة حتى ما بعد انتهاء فترة عملهم أو نفاذ عقود العمل لهم. كما على القانون تحديد الحالات التي يجوز فيها رفع هذه الحصانة عنهم بالإضافة إلى تحديد الجهة المخولة بالقيام بذلك (من الناحية المثالية، شريطة أن يتم تعديل القانون بطريقة تجعل الهيئة العليا مسؤولة أمام الجمعية الوطنية أو البرلمان، ينبغي أن يصبح البرلمان هو المخول برفع الحصانة²⁰، وذلك بعد اتباعه لإجراءات عادلة وشفافة، مع دعم الأغلبية المؤهلة فيه).

52. كما يجب أن تشمل الحصانة الممنوحة الأمتعة والمراسلات ووسائل الاتصال التابعة للهيئة العليا. ففي هذا السياق، من الضروري التأكيد على أن القانون ينبغي أن ينص أيضاً على ضمانات فيما يتعلق بحرمة الممتلكات والوثائق والمرافق التابعة للهيئة.

53. كما ينبغي للقانون أن ينص على أن أعضاء الهيئة العليا لا يمكنهم طلب أو تلقي تعليمات متصلة بأداء واجباتهم من أية حكومة أو هيئة عمومية أخرى أو أي موظف عمومي.

54. عدد من أعضاء الهيئة العليا ينبغي أن يكونوا أعضاء يعملون لكامل الوقت وذلك ضماناً لاستقلالية الهيئة وتجنباً لتضارب المصالح الواقع أو المحتمل. وهو ما سيعزز استقرار الأعضاء في مناصبهم ويضمن انجازهم لمهامهم باستمرار وفعالية.²¹ وعند انتهاء فترة خدمتهم في الهيئة، يجب أن يحق للأعضاء العاملين في الهيئة بكامل الوقت والذين كان قد سبق لهم العمل في القطاع العام العودة إلى مناصبهم السابقة أو على الأقل إلى مناصب مشابهة لها.

¹⁹ انظر الملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، الفقرة 5.2. انظر كذلك تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة.

²⁰ انظر في هذا السياق: مبادئ بلغراد عن العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات، والتي تم اعتمادها في بلغراد في الندوة الدولية 2012 حول العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات (22-23 فبراير 2012) والتي تتحدث عن علاقة أوثق بين المؤسسات الوطنية والبرلمانات.

²¹ انظر الملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، الفقرة 8.2. انظر كذلك تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة.

55. يلاحظ أنّ القانون لا يأخذ بعين الاعتبار الحالات التي ينهي فيها أعضاء الهيئة العليا عضويتهم في اللجنة قبل انتهائها قانونياً، مثل حالات الاستقالة أو الإقالة. لذلك ينبغي تحديد هذه الحالات بوضوح، كما يجب أن تكون إجراءات إقالة أعضاء الهيئة شفافة وموضوعية²². وحيثما كان ذلك ملائماً، ينبغي أن ينصّ القانون على أنّ الطلب بالإقالة الموجه إلى الجهة المختصة (من الناحية المثالية إلى الجمعية الوطنية أو البرلمان إذا كانت الجمعية الوطنية أو البرلمان مسؤولين عن تعيين أعضاء الهيئة ما بعد تعديل القانون) يجب أن يستند لقرار صادر عن هيكل مستقلّ له الاختصاص المناسب. عموماً، العضو الذي يتمّ إقالته يجب أن يحتفظ بالحق لسماعه أمام كل من الجهة المطالبة بإقالته وأمام جهة مستقلة أخرى، وذلك قبل أن يتمّ اتخاذ القرار بشأن إقالته. من جهة أخرى، وضمناً للاستقرار في المنصب والاستقلالية للهيئة العليا، ينبغي أن لا تكون الإقالة مبنية فقط على السلطة التقديرية للجهة التي تولت التعيين²³.

56. وعموماً، تتمّ إقالة أعضاء الهيئة فقط في الحالات الاستثنائية، مثل اقرار جرائم خطيرة أو الإضرار الكبير بسمعة الهيئة. وإذا كان أمر الإقالة من مسؤوليات الجمعية الوطنية أو البرلمان، فينبغي اتخاذ القرارات الخاصة بالإقالة بالأغلبية المؤهلة، من الناحية المثالية بثلاثي أعضاء الجمعية الوطنية أو البرلمان. وفي هذا السياق، نوصي بأن يتضمّن القانون بنوداً واضحة بشأن تضارب المصالح غير القانوني عند ممارسة العضو لولايته في الهيئة، والانعكاسات المنجزة عن تضارب المصالح²⁴. وبشكل أعم، وعلى مستوى الدستور، فإن وضع القواعد الأساسية التي تحكم ليس عملية التعيين فحسب بل عملية إنهاء أو انتهاء مدة العضوية في الهيئة العليا أيضاً يساعد على تعزيز ضمانات الاستقلالية والتعددية للهيئة العليا ككل ولأعضائها كأفراد.

4. طريقة عمل الهيئة العليا

57. يتضمّن القانون بعض القواعد حول كيفية عمل الهيئة العليا، إلا أنه ينصّ في فصله العاشر على أنّ الهيئة العليا تضع كذلك قواعد تنظيمها وطرق تسييرها والتصرف فيها ونظامها الداخلي وتقع المصادقة عليها بأمر. وفي هذا الإطار، وضعت الهيئة قواعد للتنظيم ونظاماً داخلياً لها.

58. يلاحظ أنّ القانون يمنح سلطات واسعة إلى رئيس الهيئة العليا، بالمقارنة مع الأعضاء الآخرين. فهو الذي يتولى تسيير الهيئة العليا وهو الذي يمثلها لدى الغير وله جميع الصلاحيات في هذا الغرض (الفصل 8 من القانون). ويتمّ تعيينه رئيساً للهيئة العليا مباشرة من قبل رئيس الجمهورية، دون الإشارة إلى طريقة جامعة وشفافة للاختيار والتعيين. وحسب الفصل 5 من القانون، رئيس الهيئة هو فقط من يتولى زيارة الأماكن التي يُحرّم فيها الأشخاص من حريتهم (ويمكن له الاستعانة بعضوين من اللجنة في كل زيارة تفقد). وحسب الفصل 6 من القانون، يقوم رئيس الهيئة العليا بتكليف خاص من رئيس الجمهورية بمهام بحث وتقصي الحقائق حول المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان. وحسب النظام الداخلي للهيئة، يُرَجَّح صوت رئيس الهيئة عند تساوي الأصوات.

59. لئن كان تسيير الهيئة وتنسيق عملها من الولاية الطبيعية لرئيس الهيئة، إلا أنّ مهام أخرى مثل زيارة مراكز الإيقاف وتقصي الحقائق يجب أن تكون جزءاً من مسؤوليات الهيئة العليا ككل. فينبغي أن يضطلع بها في هذا الإطار هؤلاء الأعضاء للهيئة الذين هم الأكثر كفاءة للقيام بتلك المهام بناء على خلفياتهم وخبراتهم وقدراتهم، وليس فقط رئيس الهيئة بحكم منصبه كرئيس. فينبغي قدر الإمكان إشراك جميع أعضاء الهيئة بصورة متساوية

²² انظر تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة.

²³ نفس المصدر. انظر كذلك الملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، الفقرة 9.2.

²⁴ انظر تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة.

في أنشطة ومهام الهيئة وإعلامهم بها، بما في ذلك "مهام بحث وتفصي الحقائق حول المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان". لذلك نوصي بتعديل القانون في هذا الاتجاه.

60. ومن ناحية أخرى، ينصّ النظام الداخلي للهيئة العليا في فصله الثاني على أن العضو الأكبر سنا من بين الأعضاء الذين لهم حق التصويت هو من ينوب رئيس الهيئة في أوقات غيابه. وعضوا عن ذلك، ونظرا للعدد الهام لأعضاء الهيئة، يمكن النظر في إمكانية تعيين نائب رئيس للهيئة.

61. حسب الفصل 9 من القانون، تصدر الهيئة العليا آراءها ومقترحاتها بالتوافق وعند التعرّف بأغلبية أعضائها. النصاب الضروري لأخذ القرارات يحدّده الفصل 8 من النظام الداخلي (حضور على الأقل نصف أعضاء الهيئة الذين لهم حق التصويت). نفس الفصل ينصّ على أنه إذا لم يتوقّر النصاب في الاجتماع الأوّل، يُؤجّل إلى تاريخ آخر. ثم يعقد الاجتماع الثاني مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. ويجب أن يكون واضحا أنه في حالة انعقاد الاجتماع دون توقّر النصاب الضروري، لا يمكن للهيئة اتخاذ قرارات هامة حول، على سبيل المثال، الشكاوى أو التحقيقات أو الإصلاحات القانونية أو غيرها من المسائل الجوهرية الداخلة ضمن اختصاصاتها، فينبغي عندئذ إرجاء مثل هذه القرارات إلى الاجتماع القادم المكتمل النصاب.

62. ينص الفصل 11 من القانون على أنه للهيئة العليا أن تقيم علاقات مع المنظمات غير الحكومية والجمعيات والهيئات الناشطة في مجال تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وهو أمر مُرحّب به للغاية، وينسجم تماما مع التوجيهات الواردة في مبادئ باريس.

63. ومن الملاحظ أيضا أن الفصل الأول ينص على الاستقلال المالي في نطاق يهدف على ما يبدو إلى منح المؤسسة الاستقلال المالي الذي تؤكد عليه مبادئ باريس. الاستقلال المالي معناه عموما أن السلطات العمومية الأخرى تُمنع من فرض السيطرة على عملية تخصيص أموال الميزانية المخصصة للهيئة العليا بطريقة تتعارض مع استقلاليتها. ولضمان العمل والتنمية السليمين للهيئة، فمن المهم تضمين الأساس القانوني الواضح لها، وذلك من أجل إعطائها الإمكانية لتلقي دعم إضافي من مصادر خارجية، بما في ذلك الجهات المانحة الدولية. وفي هذا السياق، من المهم التأكيد، مع ذلك، على أن التبرعات الممنوحة لا يجوز أن تهدد استقلالية الهيئة العليا أو أن تؤثر على المخصصات القادمة إلى الهيئة من الموازنة العامة للدولة. وبالتالي، لا ينبغي أبدا أن تكون التبرعات تربط الهيئة بالجهات المانحة بطريقة تمس استقلالية الهيئة العليا وتقلل من فعاليتها. في أي حال، يجب ضمان الشفافية الكاملة لكل تبرع. كما ينبغي أن تتقرر القضايا المتعلقة بميزانية الهيئة العليا دون أي تدخل من الحكومة.

64. حسب الفصل 12 من القانون، ترفع الهيئة العليا تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية، كما تُعدّ تقريرا سنويا عن حالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية ينشر للعموم. إلا أن القانون لا يوضّح الفرق بين التقريرين السنويين، وهو ما ينبغي توضيحه (رغم أن الفصل 17 من قواعد التنظيم ينصّ على أن التقرير الأول هو تقرير سنوي حول نشاط الهيئة العليا). ولئن كان نشر التقرير السنوي عن حقوق الإنسان للعموم أمرا محمودا، إلا أن رفع التقرير حول نشاط الهيئة العليا فقط إلى رئيس الجمهورية يمكن أن يمسّ من استقلالية الهيئة، إذ يمكن أن تُعتبر الهيئة، بل يمكن للهيئة أن تعتبر نفسها، مسؤولة فقط أمام رئيس الجمهورية. لذلك ينبغي أن يُرفع التقرير لا لرئيس الجمهورية فقط، بل وكذلك إلى الأجهزة الحكومية المعنية والجمعية الوطنية أو البرلمان²⁵ وعموم الشعب. كما يمكن دمج التقريرين (التقرير حول نشاط الهيئة والتقرير حول حالة حقوق الإنسان) في تقرير سنوي موحد. ويمكن زيادة الوعي بعمل الهيئة العليا عن طريق أن ينص القانون على واجب قيام الجمعية الوطنية أو البرلمان بالمناقشة البرلمانية لهذا التقرير²⁶.

²⁵ انظر الفقرتين 14 و 15 من مبادئ بلغراد عن العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات.

²⁶ نفس المرجع أعلاه، الفقرة 16.

65. حسب الفصل 12 من القانون، يمكن للهيئة العليا إصدار بلاغات حول نشاطاتها، وهو أمر مرحّب به لضمان الشفافية في عمل الهيئة. ومع ذلك فبالإمكان زيادة تعزيز هذه الشفافية وذلك من خلال نشر جميع التقارير والآراء الصادرة عن الهيئة بقصد تعزيز الوعي بقضايا حقوق الإنسان في كامل أنحاء البلاد وضمان محاسبة الحكومة. وتشير مبادئ باريس إلى أنه "يجب مخاطبة الرأي العام مباشرة، أو من خلال أي جهاز صحفي، لا سيما لتعميم الآراء والتوصيات (الصادرة عن مؤسسة وطنية)". فينبغي تضمين هذا المبدأ في القانون.

66. كما سلف ذكره، تضع الهيئة العليا نظامها الداخلي وقواعد تنظيمها والتي يجب المصادقة عليها بأمر رئاسي. كلّ التعديلات لهذه القواعد ينبغي كذلك المصادقة عليها بأمر رئاسي. هذا الشرط بأن تتمّ المصادقة على القوانين الداخلية للهيئة عن طريق السلطة التنفيذية يجب أن يكون مجرد إجراء شكلي ولا ينبغي أن يمسّ من استقلالية الهيئة ونجاعتها.²⁷ وفي هذا السياق، نوصي بإلغاء هذا الشرط من الفصل 10 من القانون، أو تحديد الطبيعة الوظيفية لهذا الأمر، والذي لا ينبغي أن يكون شرطاً قانونياً لصحة النظام الداخلي للهيئة العليا ولدخوله حيز التطبيق. وعموماً، لضمان أكبر الاستقلالية الممكنة لمثل هذه المؤسسة في تشكيل التنظيم الداخلي والإجراءات الداخلية لها، ينبغي أن يقتصر القانون مجرداً على تنظيم إطارها القانوني الأساسي العام. فإن الهيئة العليا هي الجهة الوحيدة التي يحق لها تنظيم الإجراءات التفصيلية لعملها ووضع النظام الخاص بعملها، فعلى القانون أن يعكس ذلك بشكل واضح.

67. حسب الفصل 3 من قواعد التنظيم، تجتمع الهيئة العليا مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك لاتخاذ قراراتها ولإبداء آرائها في خصوص ما يتمّ عرضه عليها. ويمكن انعقاد جلسة استثنائية بطلب كتابي يصدر على الأقل عن ثلث أعضاء الهيئة العليا الذين لهم حق التصويت ويؤجّه إلى رئيس الهيئة العليا ويتضمّن الموضوع المراد دراسته.

68. حسب الفصل 4 من قواعد التنظيم، تشتمل الهيئة العليا على لجنة تفرّ العرائض والشكاوى ولجنة قارة للتقارير العامة. ويمكن أيضاً لأعضاء الهيئة العليا الاجتماع ضمن لجان أو فرق عمل قارة أو خاصة وذلك لمعالجة المسائل المعروضة على الهيئة العليا. ولكل عضو بالهيئة الحق بأن يشارك في جميع اللجان وجميع فرق العمل. وفيما يتعلق باللجنة القارة للعرائض والشكاوى، يجب إعادة النظر في قدرة ممثلين الوزارات على المشاركة أيضاً في اجتماعات هذه اللجنة، وذلك لتفادي التضارب المحتمل في المصالح. وحتى إذا كان هؤلاء الممثلون غير قادرين على التصويت عند اتخاذ القرارات، فإن حضورهم قد يمس سرية الإجراءات وبالتالي يقلل من فعاليتها في الحالات التي تخص شكاوى فردية.

69. وكما سلف ذكره، نوصي بأن يتمّ تضمين أهمّ جوانب الإجراءات الخاصة بالشكاوى في القانون حتى يكون كل من يعتزم تقديم شكوى على علم بإجراءات معالجة الشكاوى (انظر الفقرة 24 أعلاه). عموماً، يجب أن يكون لكل شخص (بمن فيهم الوكلاء القانونيين) الحق في الوصول السهل إلى الهيئة العليا، لتقديم شكواه عن همومه.

70. حسب الفصلين 5 و 8 من قواعد التنظيم، يُحدّد وفقاً للأحكام التشريعية والترتيبية الجاري بها العمل مقدار المنحة المُسندة لأعضاء الهيئة العليا وموظفيها. ينبغي على الأقل أن ينص القانون على مستوى الأجر لأعضاء الهيئة وموظفيها. وبالنسبة لموظفي اللجنة العاملين لكامل الوقت، ينبغي أن تكون المنحة في المستوى التنافسي تعكس الطبيعة الخاصة لعمل المراقبة في مجال حقوق الإنسان، على سبيل المثال يمكنها أن تعادل الأجور التي يتقاضاها الموظفون في المحاكم العليا.

²⁷ انظر تقرير وتوصيات دورة اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية بتاريخ 19-23 / 11 / 2012، القسم الثاني: توصيات محددة. انظر كذلك الملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، الفقرة 10.2.

71. يحدّد النظام الداخلي للهيئة إجراءات خاصة باجتماعات الهيئة وطرق عملها. وينصّ الفصل 6 على أنّه يعتبر متخلّيا عن عضويته في صلب الهيئة العليا كل عضو تغيب عن الجلسة العامة العادية ثلاث مرات متتالية دون سبب معلل ويتم تعويضه بالنسبة إلى المدة المتبقية وفقا للتشريع الجاري العمل به (القانون على ما يبدو).

72. لا ينبغي أن يتمّ التعرض إلى مسائل إقالة أعضاء الهيئة وتعويضهم في إجراءات العمل الداخلية مثل النظام الداخلي بل في نصّ القانون ذاته. وعادة تتمّ إقالة الأعضاء بنفس الطريقة التي يتمّ تعيينهم بها، فمن الأفضل أن يبنأ على التوصيات السابقة الموصية بتعيين أعضاء الهيئة من قبل الجمعية الوطنية أو البرلمان) أن يكون ذلك من خلال قرار الأغلبية المؤهلة في الجلسة العامة للجمعية الوطنية أو البرلمان، رغم أنّ الهيكل المعين لا ينبغي أن تكون له وحده السلطة التقديرية في مثل هذه الأمور (انظر الفقرات 55-56 أعلاه). وضمانا لاستقلالية الهيئة العليا، لا يمكن تحت أي ظرف أن تكون إقالة أعضائها مبنية على مجرد افتراض بأنّ العضو المعني قد تخلى عن عضويته بالهيئة العليا. ففي حالة تغيب عضو عدة مرات متتالية دون سبب معلل، ينبغي أن يثير رئيس الهيئة هذا الأمر مع العضو المعني ثم مع الجمعية الوطنية أو البرلمان. بعد ذلك تتخذ الجمعية الوطنية أو البرلمان القرار المناسب من خلال إجراءات شفافة منصوص عليها في القانون تشمل هياكل أخرى معنية وكذلك تتيح للشخص المعني الفرصة لسماعه.