

المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان



مفوضية الأمم المتحدة
السامية لحقوق الإنسان

المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان

يود المجلس الدولي أن يشكر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ووزارة الشؤون الخارجية في هولندا ووزارة الشؤون الخارجية في فنلندا ودائرة التنمية الدولية البريطانية ووكالة التنمية الدولية السويدية والوزارة الاتحادية السويسرية للشؤون الخارجية ومؤسسة فورد بالولايات المتحدة وهيئة المعونة المسيحية بالمملكة المتحدة والصندوق الكاثوليكي للتنمية في أعالي البحار بالمملكة المتحدة لدعمهم المالي لهذا المشروع.

تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

© المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان 2005

ينشر هذا التقرير بالاشتراك بين المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

48, chemin du Grand-Montfleury, P. O. Box 147, 1290 Versoix, Switzerland.

تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، 2005.

المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، فيرسوا، سويسرا.

جميع الحقوق محفوظة.

لا يجوز استنساخ أي جزء من هذا المنشور أو تخزينه في نظام استرجاعي أو إرساله بأي صورة أو بأي وسيلة إلكترونية كانت أم آلية أو تصويره أو تسجيله أو بأي شكل آخر بدون إذن مسبق من الناشر.

ولا تنطوي تسمية الكيانات الجغرافية في هذا التقرير على الإعراب عن أي رأي من جانب المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان أو مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو منطقة أو لسلطاتها أو لتعيين تخومها أو حدودها.

والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان مؤسسة لا تستهدف الربح ومسجلة في سويسرا.

ISBN 2-940259-76-3

رسم الغلاف © أمناء المتحف البريطاني. قائمة ملوك مصر من معبد رمسيس الثاني في أبيدوس بمصر. الأسرة التاسعة عشرة حوالي 1250 ق.م.

وضعت التصميم وشكل العرض فيروز ألتوم، موظفة الأبحاث والمنشورات في المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان.

طُبِعَ في مطابع ATAR Roto Press SA, Vernier, Switzerland

يمكن الحصول على هذا التقرير من:

المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان
International Council on Human Rights Policy
48, chemin du Grand-Montfleury
P. O. Box 147, 1290 Versoix
Geneva, Switzerland
Phone: (+41 (0) 22) 775 3300
Fax: (+41 (0) 22) 775 3303
ichrp@ichrp.org
www.ichrp.org

المحتويات

1	شكر وتقدير
3	تقديم
5	مقدمة
5	المنهجية
6	أنواع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
6	مبادئ باريس
8	العناصر التي تسهم في فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
10	تقييم الفعالية - علامات القياس والمؤشرات
13	أولا - علامات القياس
14	1 - طابع المؤسسة الوطنية
14	ألف - لاستقلال
16	باء - تنشأ بحكم القانون/الدستور
16	جيم - إجراءات التعيين
17	دال - معايير عضوية المؤسسة الوطنية
17	هاء - تشكيلة عضوية المؤسسة الوطنية
18	واو - المهارات المهنية والمعرفة بحقوق الإنسان
18	زاي - العلاقات مع المجتمع المدني
19	حاء - سهولة الوصول إلى المؤسسة
21	2 - الولاية
21	ألف - التعليق على القوانين الحالية ومشاريع القوانين
22	باء - رصد الأوضاع المحلية لحقوق الإنسان
	جيم - أعمال الرصد والمشورة بشأن الامتثال للمعايير الدولية والتعاون
23	مع الهيئات الإقليمية والدولية
23	دال - التثقيف والإعلام في مجال حقوق الإنسان
24	هاء - تلقي الشكاوى أو الالتماسات من الأفراد أو المجموعات (حسب الاقتضاء)
26	واو - رصد امتثال الحكومة لمشورة وتوصيات المؤسسات الوطنية
27	3 - المساءلة العلنية
27	ألف - تقديم تقرير سنوي عن جميع جوانب عملها
28	باء - المشاورات المنتظمة مع أصحاب المصلحة

29	ثانيا - المؤشرات
29	1 - أنواع المؤشرات
29	ألف - المؤشرات الكمية
30	باء - المؤشرات النوعية
30	2 - المؤشرات التشاركية
32	3 - المؤشرات الموثوقة والصحيحة
33	4 - تفسير المؤشرات
36	5 - مؤشرات الأداء والأثر
36	ألف - تقييم حالة حقوق الإنسان
39	باء - استعمال المؤشرات لتقييم أداء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
40	جيم - استعمال المؤشرات لقياس الأثر
42	'1' تقييم معالجة الشكاوى
43	'2' تقييم برامج التدريب
44	'3' تقييم برامج توعية وتنقيف الجمهور
47	ملاحظات ختامية
49	بعض المزالق المحتملة للمؤشرات
49	بعض مزايا المؤشرات
50	وفي الختام
51	مواقع مختارة على الإنترنت
53	معلومات عن المجلس

شكر وتقدير

قام بصياغة هذا التقرير ريتشارد كارفر، مدير أبحاث أوكسفورد لوسائل الإعلام التي ترصد نواتج وسائل الإعلام أثناء فترة الانتقال إلى الديمقراطية. وقد عمل ريتشارد كارفارد لدى هيئة المادة 19 ومنظمة العفو الدولية وهيومان رايتس ووتش، كما عمل خبيراً استشارياً لدى كثير من المنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية ومنها منظمة الفهم (Fahamu) والمعهد الدولي للمساعدة الديمقراطية والانتخابية وأمانة الكمنولث ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. وألف كُتُباً عن الصحة والتنمية وعن تاريخ ملاوي بعد الاستقلال وكان المؤلف الرئيسي لتقرير المجلس الدولي المعنون "الأداء والشرعية: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان" وكذلك لتقرير عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أفريقيا صدر عن المركز الأفريقي للديمقراطية ودراسات حقوق الإنسان.

وللمساعدة في هذا البحث ورَّع المجلس استنبأناً على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن طريق مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. ونشعر بوفاء الامتنان للمؤسسات الوطنية من البلدان التالية التي ردَّت على الاستبيان:

أستراليا، وأفغانستان، وألمانيا، وتوغو، وجمهورية كوريا، وفلسطين، وفيجي، وكولومبيا، ولكسمبرغ، ومنغوليا، وموريشيوس، ونيبال، والنيجر، ونيجيريا، وهولندا، واليونان.

وقام بإدارة المشروع حتى نيسان/أبريل 2004 دكتور محمد - محمود محمَّدو الذي كان مدير الأبحاث في المجلس الدولي آنذاك. واستكماله بعده السيد جان نيكولاس ديوز.

وقد جرى البحث تحت إشراف مجموعة استشارية تتألف من:

بريس ديكسون	العضو الرئيس في لجنة أيرلندا الشمالية لحقوق الإنسان (1999-2005)
كيم فورس	باحثة مستقلة؛ مديرة شركة أندنتا لأدوات التفكير
عمرانة جلال	مستشارة حقوق الإنسان في مجموعة موارد الحقوق الإقليمية، فيجي؛ عضو المجلس التنفيذي للمجلس الدولي
زنكا ماجودينا	نائبة رئيس لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان
أورست نووساد	منسَّق وحدة المؤسسات الوطنية بمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
ليفنغستون سيوانيانا	المدير التنفيذي لمؤسسة مبادرة حقوق الإنسان، كمبالا؛ الخبير الاستشاري الرئيسي في مجموعة لبرا للخبراء الاستشاريين المحدودة

وأرسلت مسودات التقرير إلى أعضاء وموظفي كثير من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والخبراء العاملين معهم للتعليق عليها. ويشكر المجلس الأشخاص التالية أسماؤهم لتعليقاتهم التي أفادت كثيراً: تيريزا ألبير ووليديا أليزار ورينيبورغار ودافيد فرنادنديس دافالوس الكبير وهارتييني دييلا وجون دواير ونيكولاس فاسيل وتتيانو فيدوتوفا وجيرار فيلوس وإيان فاين وكيرن فيترباتريك وأن-ماري غاريدو وماريان هوغارد وأنا-كارن هيد وبيتر هلمرز وأحمد ضياء يانغاري وميل جيمس وميناكيي وروبي مدان وراجيف ملهوترا وفيروز منجي وعابدة ماريا نوفال رودريغيس وساران أو مولايين وكريستينا بابادوبولو وسينا بويغ و د. ب. سيتولسنغ وفروك سيدنستيكر وكريس سيدوتي وبادي سلون وجون سوتالان ونانسي تيد وشيفاني فيرما.

تقديم

تتمتع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان اليوم دون شك بقيمة كبيرة كشريك جوهري في واجب حماية وتعزيز حقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والإقليمي. ويتضح ذلك بالخصوص في القرار الذي اعتمده لجنة حقوق الإنسان في عام 2005 ودعت فيه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى المشاركة في جميع بنود جدول أعمال اللجنة (القرار 2005/74). وهناك بالفعل زيادة كبيرة في الأعباء الملقاة على عاتق هذه المؤسسات الوطنية من جانب جميع أصحاب المصلحة لكي تعمل كجهات فاعلة أساسية في حماية وتعزيز حقوق الإنسان.

وقد وضع الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره المعنون "في حرية أكبر" حقوق الإنسان كأحد الأعمدة الثلاثة لبرنامجها لإصلاح الأمم المتحدة. واستجابة للدعوة التي وجهها الأمين العام في هذا التقرير بدأت هذه المفوضية عملية إصلاحية لزيادة الاهتمام بتنفيذ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والإقليمي. وسوف تؤدي هذه الإصلاحات إلى زيادة الحاجة إلى وجود مؤسسات وطنية حقيقية ومستقلة لحقوق الإنسان. ولكن يجب على هذه المؤسسات الوطنية، لكي تحافظ على هذا الاعتراف الدولي والثقة الدولية المتزايدين، أن تتحلّى بالمصداقية والمشروعية والأهمية والفعالية. ويمكن أن يتحقق ذلك في جانب منه إذا استرشدت هذه المؤسسات الوطنية في عملها بمبادئ باريس.

والتقرير المقدم هنا يهدف إلى مساعدة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على قياس فعاليتها. وقد تم إعداده من خلال عملية تشاركية شملت أعضاء من مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان وهو يضع علامات قياس ومؤشرات لامتثال المؤسسات الوطنية لمبادئ باريس. ويعرض التقرير أولاً مجموعة من علامات القياس بوصفها شرطاً تقنياً أدنى يحسن بأي مؤسسة وطنية أن تفي به. ويأتي بعد ذلك مجموعة من المؤشرات الكمية والنوعية لإثبات التقدم الذي تحرزه هذه المؤسسات. والقصد من هذه المؤشرات للأداء والأثر هو تمكين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من تقييم حالة حقوق الإنسان وأداء المؤسسة وأثرها على التمتع بحقوق الإنسان.

ويأتي نشر هذا التقرير في الوقت المناسب تماماً حيث تتمتع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالاعتراف العالمي بوصفها شريكاً حاسماً في حماية وتعزيز حقوق الإنسان. وعلامات القياس والمؤشرات الواردة في هذا التقرير أدوات جوهرية للمؤسسات الوطنية في تخطيط وتقييم أعمالها. وتستطيع المؤسسات الوطنية تكييف هذه العلامات والمؤشرات واستعمالها في السياق الخاص بكل منها، مع الحفاظ على المساءلة العامة، وذلك لتحقيق الهدف النهائي الذي يتمثل في تعزيز أنظمة الحماية الوطنية. وأرجو أن يتم استخدام هذه العلامات القياسية والمؤشرات بطريقة إيجابية في إطار الجهود المبذولة لضمان فعالية تحقيق المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لالتزاماتها، بل وللآمال المعقودة عليها.

لويز أربور

مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

مقدمة

في عام 2000 نشر المجلس الدولي تقريراً عنوانه الأداء والشرعية: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان¹. وقد تضاعفت المؤسسات الوطنية في التسعينات من القرن الماضي ودرس ذلك التقرير العناصر التي شكّلت فعاليتها ونجاحها.

وبعد خمس سنوات ورغم تطورات غير مشجّعة في البيئة الدولية لحقوق الإنسان استمر نمو المؤسسات الوطنية دون توقّف. ويعاود هذا التقرير دراسة قضية فعالية هذه المؤسسات ويبحث كيف يمكن للمؤسسات الوطنية أن تحسّن أدائها وأثرها باستعمال علامات قياس ومؤشرات لتقييم عملها.

وتصف المقدمة أنواع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنهجية التقرير، وتستعرض المعايير الموضوعية للمؤسسات الوطنية بعد تقييمها في مبادئ باريس. كما تحدّد المقصود من "علامات القياس" و "المؤشرات".

ويستخلص الفصل الأول السمات التي تضيفي على المؤسسات الوطنية فعاليتها ويبيّن بعض علامات القياس التي يمكن أن تستخدمها هذه المؤسسات لتقييم امتثالها لمبادئ باريس.

ويفحص الفصل الثاني المؤشرات الكميّة والنوعية ويبيّن الطريقة التي يمكن بها للمؤسسات الوطنية أن تستعمل هذه المؤشرات لتقييم أدائها وأثرها والحكم على ما إن كانت في سبيلها إلى إنجاز علامات القياس المعيّنة في الفصل الأول.

ويقدّم الفصل الأخير بعض الملاحظات الموجزة في الخاتمة.

المنهجية

بينما استند تقرير المجلس الدولي لعام 2000 إلى أبحاث ميدانية واسعة فإن هذا التقرير عبارة عن دراسة جرت في غرف المكاتب. والمصادر الرئيسية لهذا التقرير كانت مقابلات ومناقشات مع أعضاء المؤسسات الوطنية واستبياناً تم توزيعه على المؤسسات الوطنية بمساعدة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. وجمع الاستبيان معلومات عن الطريقة التي تقوم بها المؤسسات الوطنية في الوقت الحاضر بتقييم عملها وتخطيطه.

1 المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، الأداء والشرعية: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. جنيف، المجلس الدولي، 2000 (الطبعة الثانية، مع تعقيب جديد، 2004).

أنواع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تأخذ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أشكالاً كثيرة. ويتعين مراعاة هذه الاختلافات في أي محاولة كهذه المحاولة لصياغة معايير مشتركة لقياس أعمالها. ويمكن تقسيم المؤسسات الوطنية إلى فئات من ناحية ولايتها أو من ناحية تشكيلها التنظيمي أو من ناحية التقاليد السياسية والقانونية التي تعمل في إطارها.

وهكذا نستطيع التمييز بين المؤسسات ذات العضوية الوحيدة والمؤسسات ذات العضوية المتعددة؛ وبين المؤسسات التي يتمثل اتجاهها الأولي في تقديم المشورة إلى الحكومات بشأن موضوعات سياسة حقوق الإنسان والمؤسسات التي تعالج شكاوى الأفراد؛ وبين المؤسسات التي تعمل بشأن جميع حقوق الإنسان بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسات التي تركز على قضايا محدّدة مثل التمييز. ونستطيع بالمثل أن نضع المؤسسات في تراثها الإسباني أو الفرنكوفوني أو إطار الكمنولث؛ أو أن ننظم هذه المؤسسات حسب القارات: مثل المؤسسات ذات العضوية المتعددة التي تتلقى شكاوى في معظم أفريقيا وآسيا والمؤسسات وحيدة العضوية للدفاع عن الشعوب في أمريكا اللاتينية ومؤسسات أمين المظالم في بلدان أوروبا الشمالية والمؤسسات الاستشارية في أوروبا وما إلى ذلك. وباختصار. يوجد من تقسيمات أنواع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ما يضاهاى عدد الورقات المكتوبة عنها.

ومن المهم ألا تغيب هذه التمييزات عن البال. فمن الواضح أن قياسات الأداء والأثر ينبغي أن تراعى هيكل وولاية المؤسسات قيد الاستعراض.

وبالإضافة إلى ذلك تعمل المؤسسات الوطنية في إطار نطاق واسع من الظروف ومستويات مختلفة من الموارد. ويتعين أيضاً أن يراعى أي تقييم لهذه العوامل عند الحكم على الإنجازات التي تستطيع أي مؤسسة بعينها أن تحققها من الناحية الواقعية.

مبادئ باريس

مبادئ باريس² هي المصدر الرئيسي للقواعد التقييدية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وقد اعتمدت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هذه المبادئ في ورشة عمل دولية عقدت في باريس في 1991 وتمثل علامة على بداية الأعمال الدولية الجادة للتعاون وتوحيد المعايير في أنشطة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وبعد ذلك أيّدت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والجمعية العامة للأمم المتحدة هذه المبادئ.

وتتسم مبادئ باريس بالاتساع والعمومية. وتنطبق على جميع المؤسسات الوطنية بغض النظر عن هيكلها أو نوعها. وتنص على أن المؤسسة الوطنية ينبغي أن تنشأ بموجب الدستور الوطني أو بموجب قانون يعرض بوضوح دورها وسلطاتها كما تنص على أن تكون ولاية هذه المؤسسة عريضة بقدر الإمكان.

2 للاطلاع عليها في الموقع: www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm

وتعلن المبادئ أن المؤسسات الوطنية ينبغي أن تكون تعددية وأن تتعاون مع طيف من المجموعات والمؤسسات الاجتماعية والسياسية، بما فيها المنظمات غير الحكومية والمؤسسات القضائية والهيئات المهنية والدوائر الحكومية.

وتنص المبادئ على أنه ينبغي للمؤسسات الوطنية أن تملك بنية تحتية تسمح لها بالاضطلاع بوظائفها. ويتم تعليق أهمية خاصة على ضرورة التمويل الكافي للسماح للمؤسسة "بأن تكون مستقلة عن الحكومة وألا تخضع للسيطرة المالية التي قد تؤثر على استقلالها".

ويرد وصف مختلّف وظائف المؤسسات الوطنية في المبادئ تحت اسم "المسؤوليات"، مما يشير إلى أن هذه المسؤوليات هي أشياء يتعيّن على المؤسسات القيام بها.

وتنص المبادئ على أن تقدّم المؤسسات الوطنية توصيات واقتراحات إلى الحكومات بشأن مختلف المسائل المتصلة بحقوق الإنسان، بما في ذلك القوانين القائمة والمقترحة وانتهاكات حقوق الإنسان والحالة الوطنية لحقوق الإنسان بوجه عام.

وتتطلب المبادئ من المؤسسات الوطنية أن تعزز تدريس حقوق الإنسان والأبحاث المتصلة بها وتنظيم برامج التوعية العامة والتعليم العام.

وتتناول مبادئ باريس أيضاً أساليب العمل وتتناول ضمناً سلطات المؤسسات الوطنية. ويحق للمؤسسات الوطنية أن تنظر في أية مسألة تدرج في اختصاصها دون إذن من أي سلطة أعلى. ويحق لها أن تستمع إلى أي شخص أو أن تجمع أية أدلة تحتاجها لدراسة المسائل المندرجة في اختصاصها.

وتُطالب المؤسسات الوطنية بالإعلان عن قراراتها واهتماماتها كما تطالب بأن تعقد اجتماعات منتظمة.

ولا تتطلّب المبادئ من المؤسسات الوطنية بالاضطلاع بوظيفة "شبه قضائية" - أو معالجة الشكاوى أو الالتماسات من الأشخاص الذين يُدعى انتهاك حقوق الإنسان الخاصة بهم. ومع ذلك فإن المؤسسات الوطنية تضطلع فعلاً بهذه الوظيفة حيث تذكر المبادئ التزامات محدّدة فيما يلي:

- التماس تسوية ودية عن طريق المصالحة أو قرار مُلزم على أساس السرية؛
- إخطار مقدّمي الالتماسات بحقوقهم، وسُبل الانتصاف المتاحة لهم وتيسير وصولهم إليها؛
- الاستماع إلى الشكاوى وإحالتها إلى السلطات المختصة؛
- تقديم توصيات إلى السلطات المختصة.

العناصر التي تسهم في فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

لوحظ في تقرير الأداء والشرعية أن الهيكل الرسمي للمؤسسة الوطنية لا يحدّد أداءها على الأرض. فكثير من المؤسسات الوطنية التي احترمت رسمياً مبادئ باريس لم تكن فعّالة بصورة متميّزة في ضمان حقوق الإنسان. وهناك مؤسسات أخرى أقل عدداً لم تمثل لمبادئ باريس ولكنها حققت مع ذلك نتائج معقولة. ويشير ذلك إلى وجود نطاق من العوامل التي تحدّد الفعالية.

ويجب أن نُبرز أن التقرير لم يخلص إلى أن المعايير المدوّنة في مبادئ باريس ليست ذات أهمية. بل على العكس من ذلك، فعندما اتسمت المؤسسات الوطنية بالفعالية بدون الوفاء بهذه المعايير فقد توصل التقرير إلى أن ذلك قد حدث رغم غياب هذه المعايير وليس بسبب غيابها.

وباختصار تنحو المؤسسات الوطنية إلى أن تكون أكثر فعالية عندما:

- تتمتع بشرعية عامة
تكتسب المؤسسات الوطنية الشرعية العامة أو الجماهيرية عندما يشاهدها الجميع تدافع عن حق الضعفاء ضد مصالح الأقوياء وتتسم بالنزاهة في معاملة القضايا الداخلة في نطاق اختصاصها. وإلى جانب ذلك، فإن شرعية المؤسسة تترسّخ دائماً إلى حد ما في مركزها الرسمي أو القانوني.
- يسهل الاتصال بها
ينبغي أن تعلن المؤسسات الوطنية للجمهور والهيئات غير الحكومية ما تفعله هذه المؤسسات وكيف يمكن الاتصال بها. وينبغي أن يسهل الوصول إلى مكاتبها. وينبغي تشجيع المجموعات المحرومة في المجتمع على الاستفادة منها.
- تشيع فيها ثقافة تنظيمية مفتوحة
ينبغي أن تتوفّر الثقة لدى المنظمات العامة والشريكة بأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ستُرحّب بها وستعاملها بجدية. والأرجح جداً أن المنظمات المفتوحة والتعاونية التي تمارس النقد الذاتي ستستجيب جيداً لاحتياجات الجمهور والمنظمات الأخرى وستعرف جوانب النقص في ممارساتها.
- تكفل نزاهة ونوعية أعضائها
تؤثر نوعية الأعضاء والقيادة والموظفين تأثيراً حيوياً على فعالية المؤسسات الوطنية. ومن المرجح أن تؤدي إجراءات التعيين السليمة إلى تعيين أعضاء يتسمون بالاستقلال والمهنية والشجاعة. وينبغي ألا يكون الأعضاء والموظفون مرتبطين ارتباطاً وثيقاً بالخدمة العامة.

- **تحقق تنوع الأعضاء والموظفين**
لكي تكون المؤسسات الوطنية مفتوحة ولكي يسهل الوصول إليها ينبغي أن تكفل هذه المؤسسات أن الأعضاء والموظفين يمثلون التشكيلة الاجتماعية والإثنية واللغوية في المجتمع. والتوازن السليم بين الجنسين أمر حيوي. وفي الوقت نفسه ينبغي دائماً أن يكون الاختيار على أساس الكفاءة.
- **تتشاور مع المجتمع المدني**
يمكن أن تكون منظمات المجتمع المدني، وخاصة المنظمات غير الحكومية والمجموعات المجتمعية المختصة بحقوق الإنسان، همزات وصل فعّالة بين المؤسسات الوطنية والأفراد أو مجموعات المهتمّين سياسياً أو اجتماعياً أو اقتصادياً.
- **تكون ذات ولاية عريضة**
عموماً تتسم أكثر المؤسسات الوطنية فعالية بوجود ولاية عريضة وغير مقيّدة تشمل الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وينبغي أن تركز البرامج على القضايا ذات الاهتمام اليومي المباشر وأن تكون هذه البرامج مفيدة للجمهور والهيئات العامة.
- **تكون ذات اختصاص شامل**
تتعرض مصداقية المؤسسات العامة لتقويض خطير إذا استبعدت من اختصاصها بعض السلطات التي قد تؤثر تأثيراً كبيراً على حقوق الإنسان (مثل القوات العسكرية أو قوات الأمن الخاص).
- **تتمتع بسلطة رصد الامتثال لتوصياتها**
ينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة رصد مدى اتباع السلطات المعنية لمشورتها وتوصياتها. وينبغي أن يكون الرصد ممارسة دائمة.
- **تعالج قضايا حقوق الإنسان بطريقة منهجية**
ينبغي أن تعيّن المؤسسات الوطنية القضايا ذات الاهتمام العام وأن تستجيب لها. ومن الطرق المفيدة في القيام بذلك القيام بالتحقيقات والتحرّيات العامة ونشر تقارير السياسة العامة.
- **تملك الموارد الكافية للميزانية**
في كثير من الأحيان تكون المؤسسات الوطنية غير فعّالة بسبب افتقارها إلى الموارد. وينبغي أن تكون السيطرة على تمويلها سيطرة مستقلة عن الحكومة القائمة. وينبغي أن تكفل الحكومات والهيئات التشريعية حصول المؤسسات الوطنية على الأموال الكافية لأداء جميع الوظائف المحدّدة في ولايتها.
- **تقيم روابط دولية فعّالة**
يمكن أن تكون المؤسسات الوطنية نقاط التقاء رئيسية تتصل فيها الشبكات الوطنية لإنفاذ حقوق الإنسان بالهيئات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان.

وبالإضافة إلى ذلك ستكون المؤسسات الوطنية المكلفة بالنظر في الشكاوى الفردية فعّالة عندما:

• تعالج الشكاوى بسرعة وبفعالية

يتوقع مقدّمو الشكاوى أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة للتعامل مع الهيئات التي يقدمون الشكاوى ضدها. وينبغي أن تكون الإجراءات بسيطة ويسهل الدخول فيها وغير مكلفة وأن تكون سريعة. ومن الأمور الحاسمة أيضاً تأمين الامتثال لتوصيات المؤسسات الوطنية. وينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة إحالة استنتاجاتها إلى المحاكم أو المحاكم الخاصة للحكم فيها في حالة إخفاق المساعي الحميدة التي تبذلها المؤسسات الوطنية.

ومن الواضح أن القائمة المذكورة أعلاه ليست جامعة مانعة رغم أنها قد تغطي أهم الجوانب في معظم الحالات. وينبغي أن يلاحظ أيضاً أن كل عنصر يتضمّن عدة جوانب. فعلى سبيل المثال، يشمل عنصر "الشرعية العامة" ضمانات رسمية للاستقلال، والمركز القانوني للمؤسسة والسمعة العامة. وبالمثل تشمل "الموارد الكافية للميزانية" مصدر وإدارة الأموال كليهما. ويبحث الفصل الأول هذه العناصر بمزيد من التفاصيل.

تقييم الفعالية - علامات القياس والمؤشرات

يقترح هذا التقرير بعض الطرق التي يمكن بها للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقيّم وتقيس فعاليتها. وللقيام بذلك، تحتاج هذه المؤسسات إلى أن تحدّد (أ) معايير يمكن لها أن تقيّم نفسها على أساسها و (ب) قياسات محدّدة لتعرف مدى فعاليتها في عملها. وسوف نسمّي المجموعة الأولى من هذه المعايير علامات قياس ونسمي المجموعة الثانية مؤشرات³.

علامات القياس هي معايير تحدّد الحد الأدنى من صفات المؤسسة الوطنية من ناحية أساسها القانوني وعضويتها وولايتها ومقاييلها وما إلى ذلك. وينبغي أن تقي المؤسسات الوطنية بهذه العلامات لأنها تحدّد، في حالة تحديدها تحديداً واضحاً، ما إن كانت المؤسسة تستطيع أو لا تستطيع تحقيق غرضها الأساسي وهو تعزيز وحماية حقوق الإنسان بفعالية، إلى جانب الأهداف البرنامجية الأكثر تحديداً⁴.

والمؤشرات في المقابل هي أدوات تقيس أداء المؤسسة الوطنية بالنسبة إلى أهدافها وعلامات القياس الخاصة بها، ولكن قياسها أيضاً على امتداد فترة زمنية وبالنسبة إلى موضوعات أخرى.

3 يعتقد كثيرون التمييز الذي اعتمدهنا بين علامات القياس بوصفها معايير والمؤشرات بوصفها طرائق قياس الأداء. ومع ذلك فإن المصطلحين يستعملان بطرق مختلفة وبالتبادل أحياناً. والكتابات بشأن هذا الموضوع تختلف فيما بينها.

4 يؤكّد نهج النقاط الخمس التالية أن أهداف كل برنامج ونشاط يتعيّن أن تكون:

- محدّدة - يجب تعريفها بدقة وليس بطريقة غامضة وعامة.
- قابلة للقياس - يجب أن يكون من الممكن تقييم مدى إنجازها.
- قابلة للإنجاز - أهداف يمكن تحقيقها بطبيعتها.
- واقعية - ينبغي أن تكون المؤسسة في وضع عملي يسمح لها بإنجازها.
- محدّدة زمنياً - يجب وضع جدول زمني لتحقيق الأهداف.

ومن الواضح أن صياغة مؤشرات مفيدة أكثر تعقيداً من وضع علامات قياس. ويرجع ذلك في جانب منه إلى أنه إذا كانت علامات القياس عبارة عن معايير تقييمية فإن المؤشرات تقيس عمليات دينامية. ولتأخذ مثلاً التزام الحكومة بالحماية من التمييز على أساس النوع. فهذا المبدأ يمتد في انطباقه إلى جميع الحقوق ويكاد يكون نقطة تركيز هامة في جميع الأحوال في عمل المؤسسات الوطنية. ما هي إذن المقاييس التي تستطيع المؤسسات الوطنية أن تستعملها لتحديد ما إن كانت الدوائر الحكومية تقوم بكل ما ينبغي لها لتنفيذ هذا الحق؟ من الواضح أنه يجب اتخاذ بعض الخطوات: يجب سنّ قوانين عدم التمييز. ولكن هذه القوانين هي في أكثر الأحوال علامات قياس وليست مؤشرات. كيف يمكن أن نقول بأن القانون فعّال أم لا؟ هل يؤدي قياس ارتفاع أو هبوط عمالة المرأة إلى توضيح التمييز بصورة كافية؟ وهل معدلات الأجر اختبار أجدي؟ هل من الجوهرى التبليغ عن أنواع الأعمال التي يتم تعيين المرأة لأدائها؟ وهل تشير زيادة الشكاوى من التمييز على أساس النوع إلى زيادة التمييز، أم هل يشير ذلك إلى أن المرأة تتمتع بالتمكين بموجب القانون لتأكيد حقوقها؟

وقياس أثر المؤسسات الوطنية أكثر صعوبة من ذلك. ومن المهم للقيام بذلك التوصل إلى نتائج مؤكدة لا عن الحالة العامة لحقوق الإنسان وحسب، ولكن أيضاً عن أثر أفعال المؤسسات الوطنية. فإذا حدث انخفاض في التمييز بين الجنسين فإلى أي مدى كان ذلك ثمرة لأعمال المؤسسة وإلى أي مدى أثرت عوامل منفصلة في هذا الانخفاض؟ وبالإضافة إلى ذلك، فقد يكون للمؤسسة الوطنية أثر إيجابي رغم انخفاض الاحترام الشامل لحقوق الإنسان؛ أو قد لا يكون للمؤسسة أثر إيجابي رغم تحسّن الحالة العامة.

وباختصار فإن علامات القياس لها محتوى تقليدي؛ فهي تعيّن الحد الأدنى من المعايير التي ينبغي تحقيقها. أما المؤشرات فهي بالمقابل ما تعنيه هذه الكلمة تماماً؛ فهي تشير إلى التغيرات في الاتجاه العام أو توضح الاتجاهات. ويستتبع ذلك أن المؤشرات يمكن استعمالها لمساعدة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الحكم على مدى إنجاز الأهداف وعلامات القياس الخاصة بها.

علامات القياس تحدّد الشروط الدنيا التي

يتعيّن أن تتوفر لدى المؤسسة الوطنية لكي تحقق أهدافها.

المؤشرات توّفر معلومات عن التقدّم، أي ما إن كانت المؤسسة الوطنية تتقدّم في سبيل

إحراز أهدافها أو لا تزال تراعي علامات القياس الخاصة بها.

الفصل الأول - علامات القياس

يقترح هذا الفصل بعض علامات القياس التي قد تستخدمها المؤسسات الوطنية لتقييم ملاءمتها في الاضطلاع بفعالية بالأنشطة الداخلة في ولايتها. وتعرض علامات القياس الشروط الدنيا التي ينبغي أن تقوم عادة إذا كان للمؤسسات الوطنية أن تحقق أهدافها العامة - أي حماية وتعزيز حقوق الإنسان - وأهدافها الخاصة. وتنعكس فيها أيضاً المعايير الدنيا المعروضة في مبادئ باريس.

وعلامات القياس هذه مستمدة من الصفات التي تعتبر ضرورية لكي تكون المؤسسة الوطنية فعّالة على النحو الموضح في الفصل السابق وفي مبادئ باريس. وكما لوحظ سابقاً لا تضمن مبادئ باريس تحقق الفعالية. وتعرض مبادئ باريس أيضاً للانتقاد لأنها مفرطة الاتساع ولأنها لا توفر إلا قدراً ضئيلاً جداً من الإرشاد عمّا تحتاجه المؤسسات الوطنية لتحديد ماهيتها وأعمالها. وعلامات القياس التي بصوغها هذا الفصل تهدف بذلك إلى توفير بعض هذه التفاصيل.

ومن المهم قبل أن نستطرد أن نضع في اعتبارنا عدة اشتراطات.

أولها أن هذه العلامات مستمدة من "أفضل الممارسات" الفعلية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على أساس استبيان أرسل لأغراض هذا التقرير إلى جانب بعض الدراسات الأخرى.

وثانياً لا تنطبق جميع علامات القياس على جميع المؤسسات. وعلى سبيل المثال نجد أن العلامات التي تتناول معالجة الشكاوى الفردية لن تنطبق بوضوح إلا على المؤسسات الوطنية التي تتلقى هذه الشكاوى.

وثالثاً وتمشياً مع التمييز الذي أوردناه بين علامات القياس والمؤشرات تستعمل المعايير الموضحة في هذا الفصل لتقييم سمات أو خصائص المؤسسات الوطنية ولا تقيس الأداء. فعلامات القياس لا تدل على مدى جودة أداء المؤسسة. إذ إن هذه العلامات تعرض الشروط الدنيا التي يمكن أن نتوقع في ظلها من مؤسسة وطنية أداء ولايتها بفعالية.

والقائمة التالية موجهة إلى المؤسسات الوطنية والمسؤولين عن صياغة أو استعراض الإطار القانوني الذي تعمل فيه. وليس القصد تطبيقها بصورة إلزامية. فالمؤسسات الوطنية سوف تختار العلامات الملائمة لحالتها.

وبالطبع فإن كثيراً من الموضوعات التي تشير إليها علامات القياس لا تقع تحت سيطرة المؤسسات الوطنية. فقد تعمل هذه المؤسسات مثلاً في ظل ولاية ضيقة وبسلطات غير كافية. وفي هذه الحالات لا يمكن توجيه اللوم إلى المؤسسات الوطنية لإخفاقها في الوفاء بعلامات القياس المعنية - رغم أن المؤسسات الوطنية ينبغي أن تكون مستعدة لإبراز حالات القصور والعيوب وخاصة في قوانينها التكوينية وأن تناصر الدعوة إلى تنقيحها.

وتنقسم قائمة علامات القياس إلى العلامات التي تتعلق بما يلي: (1) طابع المؤسسة، (2) ولاية المؤسسة، (3) مساءلة المؤسسة.

1 - طابع المؤسسة الوطنية

ألف - الاستقلال

من الواضح أن الاستقلال هو الصفة التي تشكّل حجر الزاوية في مشروعية ومصداقية المؤسسة الوطنية وبالتالي فعاليتها.

وينبغي أن يتضمن القانون الأساسي للمؤسسة آليات التعيين فيها واختصاصاتها وولايتها وسلطاتها وتمويلها وخطوط المساءلة. وينبغي أن يضمن استقلال المؤسسة وسلطاتها وأن يجعل من العسير إضعاف مركزها في المستقبل. وآليات التعيين الجيدة أمر حيوي لإحراز الاستقلال والتنوع في عضويتها.

وينبغي أن يشمل القانون الأحكام التالية حسب الاقتضاء:

المسؤولية أمام البرلمان - ينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مثلها مثل أي هيئة عامة، موضع مساءلة. وينبغي ألا تكون مسؤولة أمام الحكومة الحالية ولكن ينبغي أن تكون مسؤولة أمام سلطة خلاف السلطة التنفيذية وهي الهيئة التشريعية في أغلب الحالات. وفي الممارسة العملية قد لا تكون الهيئات التشريعية بالطبع منفصلة حقاً عن الحكومة أو عن المصالح السياسية وغيرها من المصالح (المكتسبة). ومع ذلك فإن إنشاء مؤسسة يفترض مسبقاً أن السلطة التنفيذية مستعدة للاعتراف بفصل للسلطات بين مختلف الهيئات العامة.

مدة خدمة الأعضاء - ينبغي أن يعمل أعضاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لمدة محدّدة بوضوح (حتى لو كانت إلى أجل غير مسمى كما يحدث في حالة القضاة، أو قابلة للتجديد). وينبغي ألا تكون مدة الخدمة أقصر من اللازم. ومدة الخدمة الطويلة غير القابلة للتجديد هي ضمانة أفضل للاستقلال عن المدد الأقصر القابلة للتجديد. وتعتبر فترة خمس سنوات فترة معقولة يستطيع خلالها الأعضاء العمل بفعالية دون التأثير كثيراً بالقلق إزاء مستقبلهم الوظيفي. وينبغي ألا يتعرض الأعضاء للخوف من الطرد (أو عدم إعادة التعيين) في حالة إثارة سخط مصالح قوية.

كفاية الأجر - يمكن تعزيز استقلال ونزاهة الأعضاء إذا تمت مكافأتهم بأجور مناسبة. وسيكفل ذلك أيضاً قيام الأعضاء بعملهم بطريقة مهنية وعلى أساس التفرغ.

عدم إصدار تعليمات من الحكومة - ينبغي أن ينص القانون بوضوح على أن أعضاء وموظفي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يتلقون تعليمات من الوزراء في الحكومة أو غيرهم من المسؤولين العموميين سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وينبغي للموظفين العموميين ألا يحاولوا إصدار هذه التعليمات. وبالمثل لا ينبغي للمؤسسات الوطنية أن تتلقى تعليمات من الكيانات الخاصة، وخاصة عندما تندرج أنشطتها في نطاق اختصاصات اللجنة الوطنية.

تجنّب تضارب المصالح - عندما تشمل ولاية اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان شركات خاصة وغيرها من فعاليات القطاع الخاص ينبغي ألا يُعرَّض أعضاء اللجنة أنفسهم لتضارب المصالح. وبالمثل ينبغي لهم ألا يعملوا في مجالس الهيئات العامة الأخرى. وعليهم إما قطع صلاتهم بالمنظمات العامة والخاصة عند بدء العمل في المؤسسة الوطنية أو أن يعلنوا بوضوح وجود مصلحة لديهم وبيتعدون بأنفسهم عن أي مجال من مجالات النشاط والقرارات التي قد ينشأ فيها تضارب المصالح.

عدم التعرُّض للتبعية القانونية عن الإجراءات التي يتخذها الأعضاء بصفتهم الرسمية - ينبغي أن يتمتع الأعضاء بالحصانة من الإجراءات القانونية الناشئة عن التدابير التي يتخذونها بنية سليمة بصفتهم الرسمية. وتشبه هذه الحماية التي يتمتع بها القضاة في معظم الأنظمة وهي ضمانة جوهرية للاستقلال. وهي تحمي أعضاء المؤسسة الوطنية من الدعاوى القانونية الفردية من أي شخص يعترض على قرار المؤسسة. وبعد ذلك لا ينبغي أن تغطي الحصانة الحالات التي يسيء فيها الأعضاء استعمال وظيفتهم الرسمية أو العمل بسوء نية. وينبغي أن تتمتع السلطة التي تسائل المؤسسة الوطنية (البرلمان مثلاً) بسلطة رفع الحصانة في ظروف محدّدة تحديداً واضحاً وفقاً لإجراءات نزيهة وشفافة.

التعاون مع المؤسسات الدولية - تتزايد النظرة إلى المؤسسات الوطنية باعتبارها جزءاً من شبكة دولية من الهيئات التي تحمي وترصد معايير حقوق الإنسان. ومشاركة المؤسسات الوطنية في هيئات التنسيق الإقليمية والدولية يعزز استقلالها وفعاليتها.

الاستقلال المالي - يضمن الاستقلال المالي حرية المؤسسات الوطنية عموماً في تحديد أولوياتها وأنشطتها. وينبغي تقديم الأموال العامة من خلال آلية لا تقع تحت سيطرة الحكومة المباشرة، مثل التصويت عليها في البرلمان. وينبغي بالتحديد تخصيص خط في الميزانية العمومية لينص بالتحديد على المخصصات المقررة للمؤسسة الوطنية. وينبغي أيضاً أن تكون المؤسسات الوطنية حرة في جمع الأموال من مصادر أخرى مثل الوكالات المتبرعة الخاصة أو الأجنبية. وهذه الأموال لا ينبغي أن تلغي حق المؤسسة في تلقي الأموال العامة؛ بل على العكس تقع على الحكومات التي تنشئ هذه المؤسسات مسؤولية تمويل هذه المؤسسات. وينبغي أن يحق للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تحديد الإنفاق الخاص بها في حدود الميزانية المقررة. وينبغي كفالة النزاهة المالية من خلال تقارير مالية عمومية منتظمة ومراجعة مستقلة ومنتظمة للحسابات (ويفضل أن تكون سنوية).

كفاية الموارد والموظفين - ينبغي أن تحصل المؤسسات الوطنية على ما يكفيها من التمويل العام لأداء الأنشطة الداخلة في ولايتها وتعيين الموظفين المهرة الذين تحتاجهم لتشغيل مكاتبها في البلد.

سلطة تعيين الموظفين - ينبغي أن تتمتع المؤسسة بسلطة تعيين الموظفين وتحديد المهارات وخبرات حقوق الإنسان المطلوبة وأن تضع معايير بشأن التنوع وتحديد شروط الخدمة للموظفين وفقاً للتشريعات الوطنية. وينبغي ألا يأتي الموظفون بصورة آلية عن طريق الإعارة أو التوزيع من فروع من الخدمة العامة.

باء - تنشأ بحكم القانون/الدستور

أياً كان نوع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فإنها ينبغي أن تنشأ بموجب القانون؛ ويفضّل تكريس وجودها في الدستور حيث يكفل ذلك وجودها في الأجل الطويل. وهذا الأساس القانوني هو الطريق الأكثر أمناً لضمان استقلال المؤسسة والدفاع عن سلطاتها القانونية في حالة ظهور أي تحديات لها.

وتُستمد الشرعية الشعبية في جانب منها من الصك الذي يمنح المؤسسة الوطنية مركزها القانوني. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، ترجع شرعية اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بصورة واضحة إلى الاعتراف بها في إطار أول دستور ديمقراطي للبلد. ويعتقد حتى هؤلاء الذين ينتقدون اللجنة بسبب أداؤها أن اللجنة تتمتع بشرعية عامة لهذا السبب.

الاختصاص الفعّال في الدول الاتحادية - ينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية باختصاص فعّال في كل أراضي البلد. وفي حالة تفويض جانب من هذا الاختصاص إلى مؤسسة لحقوق الإنسان في إحدى المقاطعات أو الولايات فيجب ألا توجد ثغرة في الاختصاص بين الهيئتين المحلية والوطنية.

جيم - إجراءات التعيين

آليات التعيين هي طريقة من أهم الطرق لضمان استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتنوعها وإمكانية الاتصال بها. وقيام السلطة التنفيذية في الحكومة بالتعيين المباشر غير مستصوب⁵. وينبغي أن تكون عمليات التعيين مفتوحة وشفافة. وتشمل النماذج الملائمة للتعيين ما يلي:

الترشيح من جانب منظمات المجتمع المدني - يكفل ذلك التنوع في العضوية ووجود علاقة بين العضوية والمجتمع المدني. ولا تنجح هذه الآليات إلا في المنظمات متعددة الأعضاء. ويتمثل أحد العيوب المحتملة في أن أي مجموعة من المنظمات تقوم بترشيح الأعضاء لن تراعي التشكيلة الشاملة للعضوية (مثل التوازن بين الجنسين أو التوازن الإثني). وتتمثل عقبة أخرى في أن عضوية المؤسسة يجب أن تكون كبيرة لتعكس بصورة صحيحة تنوع هيئات المجتمع المدني. ويمكن التغلّب على بعض هذه العيوب لو أنشأت المؤسسات وحيدة العضوية ومتعددة العضوية مجالس استشارية أو لجاناً استشارية بتمثيل اجتماعي أوسع.

التعيين من جانب البرلمان - يؤدي ذلك نظرياً إلى المباشرة بين عملية التعيين والحكومة الحالية. وقد يكون ذلك فعّالاً إذا مارس البرلمان بنشاط دوراً إشرافياً مستقلاً ولكن ذلك لا ينجح إذا كان الفحص البرلماني ضعيفاً أو متحيّزاً. وتتمثل إحدى المزايا في أن الهيئة التشريعية ستراعي على الأرجح التشكيلة العامة لأعضاء المؤسسة متعددة الأعضاء وتوازنها. ويمكن أن تتلقى الهيئة المسؤولة، مثل اللجنة البرلمانية، الترشيح لمنظمات المجتمع المدني ثم يخضع المرشّحون لإجراءات المقابلة العلنية.

5 يجوز أن يقوم رئيس الدولة بالتعيين رسمياً بعد أن تضع هيئة منفصلة قائمة بالتعيينات.

التعيين من جانب مؤسسة مستقلة أخرى - في بعض المجتمعات قد تفي آليات تعيين أخرى بمطلب الاستقلال عن الحكومة الجارية كما يحدث في لجنة الخدمة القضائية التي تعين القضاة في كثير من البلدان.

دال - معايير عضوية المؤسسة الوطنية

ستباين معايير العضوية بالضرورة وخاصة في حالة المؤسسات وحيدة العضوية التي يمكن أن يؤدي شاغل العضوية فيها دوراً شبه قضائي. وسيكون من المهم إدخال معايير تساعد على كفالة الاستقلال. فعلى سبيل المثال، يمكن استبعاد موظفي الخدمة المدنية أو مسؤولي الأحزاب السياسية، وخاصة في حالة اعتمادهم مالياً على الحكومة الحالية. وقد تشمل المعايير اشتراط المؤهل القانوني (مثل الأهلية لشغل الوظائف القضائية العليا) أو أن تهدف المعايير إلى كفالة التنوع بين أعضاء المؤسسة الوطنية.

ولكن النقطة الأكثر أهمية هي أن المعايير ينبغي أن تكون محدّدة بوضوح قبل التعيين، ويفضل أن يكون ذلك بموجب القانون. ويجب أن تكون المعايير قابلة للتحقق الموضوعي ليتسنى تقييم التعيين الحقيقي على أساسها. ومن الأخطار الكامنة في معايير العضوية احتمال تحديدها بطريقة تستبعد أفراداً أو مجموعات بعينها. وهذا سبب آخر للتأكد من الإعلان عن معايير التعيين وأن تخضع هذه المعايير للمناقشة من جانب جميع أصحاب المصلحة، وخاصة منظمات المجتمع المدني، قبل اعتمادها.

وبالمثل ينبغي أن يوضح القانون الأساسي للمؤسسة الوطنية عمليات وأسباب العزل، مثل العجز أو الإخفاق في الأداء.

هاء - تشكيلة عضوية المؤسسة الوطنية

من الجوهرى بعد المعايير الرسمية المطلوبة للعضوية في المؤسسة الوطنية أن تؤخذ قضايا المشروعية العامة بعين الاعتبار. فهل تعبر المؤسسة الوطنية عن التنوع في المجتمع، أو هل يأتي أعضاؤها من الصفوة السياسية أو القانونية؟

ولذلك ينبغي أن تراعى معايير التعيين السمات المميّزة للمجتمع - مثل التشكيلة الإثنية والدين واللغة وما إلى ذلك. ومن المرجح أن الأمر سيتطلب جهوداً إيجابية لكفالة التمثيل الكافي للمجموعات المحرومة سياسياً واقتصادياً؛ مثل النساء والمعوقين. وينبغي أيضاً أن تكون الطبقة الاجتماعية/الاقتصادية اعتباراً من بين الاعتبارات.

ويتعرض هذا النهج أحياناً للنقد بسبب تركيزه على "القيمة الرمزية". ويقال إن أعضاء المجموعات المحرومة يستخدمون على سبيل الإشارة المظهرية مع غياب الجهود الحقيقية لمعالجة مشاكلهم. ولكن الواقع هو أن وجود هؤلاء الأعضاء داخل المؤسسة يساعد فعلاً على كفالة الاستماع إلى اهتماماتهم ومعالجتها.

ويمكن تحقيق التنوع من خلال تعيين الأعضاء الملائمين في مجالس الإدارة وبين الموظفين. ولكن ينبغي تجنب العضوية الواسعة التي لا يمكن السيطرة عليها لأن ذلك يؤدي في كثير من الأحيان إلى الشلل في عملية صنع القرارات. وحتى المؤسسات متعددة العضوية ستكون عموماً أكثر فعالية إذا كان عدد أعضائها صغيراً.

وينبغي دائماً اختيار أعضاء وموظفي المؤسسات الوطنية على أساس الجدارة.

واو - المهارات المهنية والمعرفة بحقوق الإنسان

إذا كان للمؤسسة الوطنية أن تعمل بفعالية فسوف يتعين أن يتمتع أعضاؤها وموظفوها بالمهارات المهنية اللازمة، بما في ذلك الخبرة في مجال حقوق الإنسان. وينبغي أن تكفل معايير العضوية وإجراءات التعيين تحقيق هذا الهدف. وفي الوقت نفسه سيكون من الضروري القيام بأعمال التدريب والتأهيل للأعضاء والموظفين على السواء، وخاصة لكفالة إعداد الأعضاء والموظفين للتعامل مع القضايا الحساسة خارج نطاق خبراتهم أو التي تتعارض مع معتقداتهم الشخصية.

زاي - العلاقات مع المجتمع المدني

تعترف مبادئ باريس بأن العلاقات مع المجتمع المدني يمكن أن تساعد في حماية الاستقلال والتعددية للمؤسسات الوطنية. ويمكن أن يعزز ذلك أيضاً من فعاليتها من خلال تعميق مشروعيتها العامة وكفالة تعبيرها عن الاهتمامات والأولويات العامة وإعطائها إمكانية الوصول إلى الخبرات والشبكات الاجتماعية ذات القيمة. وهناك عدة طرق لإنشاء هذه العلاقة.

العضوية - يمكن أن يكون أعضاء المؤسسات متعددة العضوية ممثلين لهيئات المجتمع المدني. ويمكن تسمية الأعضاء مباشرة أو اقتراحهم على هيئة التعيين من جانب منظمات المجتمع المدني. ومن ناحية أخرى فإن اقتراب المؤسسات أكثر من اللازم من هيئات المجتمع المدني، وخاصة المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، قد يقوض من استقلالها.

المجلس - لكفالة التنوع يمكن أن تسمى منظمات المجتمع المدني مجلساً استشارياً، أو أن يمثل أعضاء هذا المجلس هذه المنظمات تمثيلاً عريضاً. ويتسم ذلك بأهمية خاصة في حالة المؤسسات وحيدة العضوية حيث لا يمكن مراعاة التنوع في عضويتها.

التشاور - ينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أياً كان هيكلها، أن تتشاور بانتظام مع الجمهور ومع الهيئات المجتمعية ومع المنظمات التي تمارس اهتماماً مهنيًا بحقوق الإنسان. وستكون المؤسسات الوطنية أكثر فعالية لو فهمت بوضوح ما يريده الجمهور وما يحتاجه. كما أنها ستستفيد من الخبرة التي تتيحها منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية والبحثية. ومن شأن التشاور الكامل والمنتظم في كل مرحلة، من التخطيط إلى التنفيذ والتقييم، أن يساعد على كفالة دعم منظمات المجتمع المدني لأعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

الشراكة النشطة - يمكن إشراك منظمات المجتمع المدني في تنفيذ بعض البرامج والأنشطة. وتوفّر هذه المنظمات الخبرات في كثير من الأحيان ويمكنها أن تتيح جسراً للعبور إلى المجتمعات التي قد لا تثق في مؤسساتها الوطنية باعتبار أنها هيئات رسمية. ويمكن للتحالفات الاستراتيجية التي تكفل تقسيماً استراتيجياً للعمل بين المؤسسات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني أن توفّر الفعالية للجانبين.

وفي الوقت نفسه تؤدي المؤسسات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني أدواراً مختلفة. فالطابع القانوني للمؤسسات الوطنية يمنحها سلطات رسمية وسلطة تفتقدهما منظمات المجتمع المدني. ولذلك ينبغي أن تكون العلاقة بينهما علاقة تكامل. وينبغي ألا تقتصر المؤسسات الوطنية في علاقتها على المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان. فالهيئات المجتمعية والنقابات واتحادات الفلاحين قد تكون في كثير من الأحيان أقدر على تعيين الاهتمامات والتطلعات الشعبية والتعبير عنها.

حاء - سهولة الوصول إلى المؤسسة

يجب أن يكون الاتصال بالمؤسسات الوطنية سهلاً، وخاصة أمام الأشخاص المعرضين لانتهاكات حقوق الإنسان أو عدم الوفاء بحقوقهم. ومن المرجح أن يشمل هؤلاء الأشخاص، حسب السياق الوطني، النساء والأقليات الإثنية أو اللغوية أو الدينية أو غيرها من الأقليات، والشعوب الأصلية وغير المواطنين والمعوقين، إلى جانب المعدمين. وتتسم إمكانية الوصول بأهمية خاصة عندما تعالج المؤسسات الوطنية الشكاوى؛ ولكن ينبغي أن تكفل جميع المؤسسات الوطنية إمكان استماعها إلى اهتمامات هذه المجموعات.

وينبغي أن يسهل الحصول على المعلومات العامة عن المؤسسات الوطنية وأساليب عملها في أشكال مطبوعة ومسموعة وباللغات المستعملة.

المكاتب المحلية - يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كي تكفل تواجدها المادي على أوسع نطاق أن تنشئ مكاتب محلية في المقاطعات أو المناطق، وخاصة إذا كانت تتناول الشكاوى. وتنطبق اعتبارات أخرى في حالة الهيكل الاتحادي حيث تعمل مؤسسات منفصلة على صعيد المقاطعة أو الولاية.

الروابط بالمنظمات المحلية - يمكن أن تربط منظمات حقوق الإنسان المحلية أو الهيئات المجتمعية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمجتمعات المحلية وأن تبرز اهتماماتها.

اعتماد ممثلين محليين - ينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مستعدة لاستنباط أساليب جديدة إذا كانت الموارد غير متوفرة أو لم يكن من العملي أن تنشئ مكاتب يسهل الوصول إليها من جانب جميع السكان. وقد تشمل الحلول الترخيص للمنظمات غير الحكومية المحلية المؤهلة أو المنظمات المجتمعية للعمل كممثلين لها؛ أو تزويد الموظفين بوسائل انتقال رخيصة مثل الدراجات النارية، لتمكينهم من زيارة المناطق البعيدة بسهولة وبكثرة، في أيام محدّدة سلفاً على سبيل المثال.

أماكن المكاتب - ينبغي أن يكون الوصول إلى جميع المكاتب سهلاً، بما في ذلك مكاتب المقر الرئيسي. هل توجد المكاتب في مناطق من المدينة غير ملائمة اجتماعياً أو تثير الخوف لدى الجمهور عند زيارتها؟ هل تستطيع الأقليات، مثل المجموعات الإثنية، أن تصل إليها؟ هل يؤدي قرب المكاتب من المباني الحكومية أو العسكرية أو مراكز الشرطة إلى ردع الجمهور عن التقدم إليها بالشكاوى؟ هل يمكن الوصول إليها بالمواصلات العامة مما يسهل على الأشخاص من المناطق الفقيرة الوصول إليها بسهولة؟

وصول المعوّقين وتوفّر الترجمة الشفوية - ينبغي أن تهتم المؤسسات الوطنية باحتياجات الأشخاص المعوّقين وبمشاكلهم في الوصول إليها. وينبغي في حالة توفّر الموارد أن يسهل الوصول إلى أجزاء المؤسسة المفتوحة للجمهور أمام الأشخاص المعوّقين وأن يتوفّر المترجمون الشفويون فيها (ومنهم مترجمو لغة الإشارات). وينبغي كلما أمكن أن تتيح نُظم الاتصال للمعوّقين بصرياً أو سمعياً إمكانية استعمال هذه النُظم.

تنوّع الموظفين - يعطي التنوّع الثقافي والإثني بين الموظفين إشارة ترحيب للجمهور ويزيد من انفتاح المؤسسات الوطنية أمام الجمهور. وإمكانية التخاطب بلغة البلد شرط مُسبق لوصول الجمهور وصولاً حقيقياً إلى هذه المؤسسات. وعندما يأتي الموظفون والأعضاء من خلفيات مهنية متنوعة فإن ذلك يساعد على كفالة عدم اقتصار معالجة المشاكل المعروضة عليهم في إطار قانوني ضيق.

التنوّع في عضوية المجلس - يُوحي التنوّع في مجلس الإدارة والعضوية والموظفين للجمهور بأن المؤسسة الوطنية تنتمي إلى الجمهور. وعلى سبيل المثال ستزيد احتمالات معرفة مجموعات الأقليات الإثنية بوجود المؤسسة الوطنية إذا كان أحد كبار أعضاء هذه المؤسسة ينتمي إلى تلك المجموعة.

الأنشطة الترويجية الموجهة إلى المجموعات المحرومة - ينبغي أن تعمل حملات الإعلام الموجهة على لفت انتباه المجموعات المحرومة أو المستبعدة إلى وجود المؤسسة، والخدمات التي تعرضها، وطرق الوصول إليها. وينبغي أن يراعي توجيه هذه الحملات لغات الأقليات وأن يركّز على الوسائط التي يستعملها المستفيدون المحتملون.

الإعلان عن قيم المؤسسة - يؤدي بيان قيم المؤسسة إذا عُرض بوضوح في الأماكن المفتوحة والخاصة في المؤسسة إلى تذكير الموظفين والجمهور على السواء بالنهج ومعايير التشغيل التي ينبغي أن تمثل أساس عمل المؤسسة. وسيساعد ذلك المؤسسة على تعزيز نهج مفتوح يسهل فهمه.

2 - الولاية

تتمثل الولاية المسندة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان إلى جانب تعزيزها. وهذه المؤسسات تدرس مجموعة واسعة من القضايا. وتركز بعض المؤسسات على عدم التمييز فقط ولكنها تعالج جميع الحقوق؛ وتقتصر المؤسسات الأخرى في عملها على الحقوق المدنية والسياسية. وأكثر المؤسسات فعالية هي عموماً المؤسسات ذات الولاية العريضة التي تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالحقوق ليست عالمية وغير قابلة للتجزئة وحسب، ولكن الحصول على الغذاء والسكن والعمل والتعليم والخدمات الصحية يهتم الجمهور اهتماماً مباشراً في كثير من الحالات.

ويُنظر إلى المؤسسات الوطنية باعتبارها تؤدي دوراً هاماً في رصد تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومع وجود اتجاه قوي في العقد الأخير إلى تأكيد إمكانية عرض هذه الحقوق على القضاء (أي إمكانية إنفاذها من خلال المحاكم) فإن السلطات الأوسع ذات الطابع التصالحي التي تتمتع بها معظم المؤسسات الوطنية تجعلها في الممارسة العملية ملائمة تماماً لتعزيز وحماية هذه الحقوق. وتستطيع المؤسسات الوطنية أن ترصد سياسة الحكومة وأن تقوم بتحقيقات بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية وأن تعالج الشكاوى⁶.

ومع ذلك، فإن المؤسسات الوطنية التي تدخل في ولايتها الطائفة الكاملة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي مؤسسات قليلة بالأحرى. فولاية لجنة جنوب أفريقيا نفوذها بمطالبة الهيئات العامة بتقديم معلومات سنوية "عن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق الواردة في شرعة الحقوق بشأن الإسكان والرعاية الصحية والغذاء والمياه والضمان الاجتماعي والتعليم والبيئة". وفسّرت لجنة حقوق الإنسان الهندية ولايتها تفسيراً خلاقاً حيث اعتبرت أن هذه الولاية تشمل تغطية هذه الحقوق.

وتعيّن مبادئ باريس عدة مجالات متوقّعة لاختصاصات اللجان الوطنية لحقوق الإنسان:

ألف - التعليق على القوانين القائمة ومشاريع القوانين

سلطة رصد القوانين بمبادرة منها - تتضمن ولاية معظم المؤسسات الوطنية تفويضاً باستعراض القوانين القائمة ومشاريع القوانين وغير ذلك من اللوائح. ولكي تكون المؤسسات فعالة تماماً ينبغي لها أن تتمتع بسلطة استعراض أي قانون يتصل بحقوق الإنسان وأن توصي بتعديلات عند الاقتضاء. وكفالة اتساق القوانين القديمة مع المعايير الدولية أمر جوهري مثله مثل استعراض مشاريع القوانين الجديدة.

6 تقدّم لجنة الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 10 (14 كانون الأول/ديسمبر 1998) قائمة إرشادية للأنشطة التي يمكن أن تضطلع بها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. انظر www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf

باء - رصد الأوضاع المحلية لحقوق الإنسان

تعلن مبادئ باريس أن رصد حالة حقوق الإنسان على الصعيد الوطني يمثل وظيفة جوهرية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وينبغي أن يشمل الرصد الحالة العامة والمسائل المحددة التي تثير القلق. ولذلك ينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة جمع المعلومات والأدلة التي تحتاجها لأداء هذه الوظيفة بفعالية.

سلطة إجبار الشهود على الحضور وتقديم الأدلة - ينبغي أن تكون للمؤسسات الوطنية سلطة المطالبة بالأدلة ومطالبة الشهود بالحضور أمام موظفي الرصد لدى هذه المؤسسات؛ وينبغي أن تكون قادرة على التوصية بجزاءات في حالة الرفض. ويرد أدناه بيان بعض السلطات المشابهة في إطار وظيفة التحقيق في شكاوى الأفراد. ومع ذلك فإن المؤسسات الوطنية التي تفتقر إلى ولاية التحقيق في هذه الشكاوى ستحتاج مع ذلك إلى سلطة فعّالة لجمع المعلومات.

سلطة زيارة جميع أماكن الحرمان من الحرية - ينبغي أن تكون للمؤسسات الوطنية سلطة القيام بزيارات منتظمة إلى جميع أماكن الاحتجاز في الوقت الذي تختاره، ويفضل أن يكون ذلك بإشعار قبل الزيارة بأقل فترة زمنية. وينبغي أن تكون سلطات هذه المؤسسات هي السلطات المتوخاة لآليات الوقاية الوطنية في البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب⁷. وينبغي أن تكون الزيارات شاملة (أي تشمل جميع فئات الأشخاص المحرومين من حريتهم، بما في ذلك الأشخاص المحتجزون بموجب أمر إداري، وأن تشمل جميع الأماكن في مكان الاحتجاز) وأن تكون متكررة ليستطيع المفتشون تقييم التقدم المحرز مع مرور الوقت.

ولاية رصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوق المدنية والسياسية - ينبغي أن يدخل في اختصاصات المؤسسات الوطنية جميع حقوق الإنسان التي تتمتع بحماية عالمية، بدون أي ترتيب لأهميتها.

سلطة رصد امتثال الهيئات الخاصة والعامة لحقوق الإنسا - رغم أن ولاية المؤسسات الوطنية فيما يتعلق بالشكاوى الفردية قد تكون محدودة إلا أنه ينبغي لهذه المؤسسات أن ترصد أنشطة جميع الهيئات العامة والخاصة ذات الصلة، بما فيها هيئات الأعمال والأفراد، التي قد تؤثر على التمتع بحقوق الإنسان.

رصد أداء السلطات ذات الصلة - لا ينبغي استبعاد أي كيان عام من وظيفة الرصد التي تقوم بها المؤسسات الوطنية. وبالتحديد ينبغي أن تخضع وكالات إنفاذ القوانين، مثل الشرطة والجيش وخدمات الاستخبارات وغيرها من الهيئات الأمنية، للفحص من جانب المؤسسة.

7 الجزء الرابع من البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (قرار الجمعية العامة 1999/57 (2002) www.ohchr.org/english/law/cat-one-htm).

سلطة فتح ونشر التحقيقات - تدرج التحقيقات العلنية في القضايا المحددة لحقوق الإنسان في إطار وظيفة الرصد العامة للمؤسسات الوطنية. ولا تستتبع هذه التحقيقات أعمال الرصد وحسب، ولكنها تنطوي أيضاً على جلسات الاستماع العلنية للشهود وإصدار التقارير العلنية التي تتضمن توصيات إلى السلطات ذات الصلة لاتخاذ إجراءات على أساسها. وتعرف المؤسسات الوطنية التي تجري هذه التحقيقات فاندتها الهائلة في ضمان اتخاذ الإجراءات الرسمية وزيادة وعي الجمهور بقضايا حقوق الإنسان المحددة.

جيم - أعمال الرصد والمشورة بشأن الامتثال للمعايير الدولية والتعاون مع الهيئات الإقليمية والدولية

ينبغي ألاّ تقدّم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تقارير إلى الهيئات الدولية نيابة عن الحكومة - تتداخل المشورة التي تعطيها المؤسسات الوطنية للحكومة بشأن التزاماتها في مجال حقوق الإنسان مع وظيفتها في الرصد. وينبغي ألاّ تقوم المؤسسات بإعداد تقارير الحكومة إلى الآليات الدولية لحقوق الإنسان مثل هيئات المعاهدات. فهذه المؤسسات ليست إدارات حكومية وينبغي أن تقتصر على تقديم المشورة واستعراض مشاريع التقارير الرسمية.

إصدار تقارير موازية عن الامتثال للالتزامات بموجب المعاهدات - تتعاون المؤسسات الوطنية مع الآليات الدولية، بما في ذلك هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان، في رصد مدى امتثال الحكومات لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ويجوز للمؤسسات الوطنية أن تصدر تقارير موازية تستند إلى معلوماتها الخاصة وأن تحضر جلسات الاستماع.

نشر المعلومات عن الآليات الدولية - ينبغي أن تحيط المؤسسات الوطنية المجتمع علماً بالتطورات الدولية في مجال حقوق الإنسان، وخاصة تلك التطورات التي تتصل اتصالاً مباشراً بالبلد. ويجوز لها، على سبيل المثال، أن تنشر مداورات هيئات رصد المعاهدات واستنتاجات الإجراءات الخاصة. ويجوز لها أيضاً أن تنظم اجتماعات متابعة مع هيئات المجتمع المدني والهيئات الحكومية وأن تنادي باتخاذ إجراءات وطنية لتنفيذ التوصيات.

وينبغي أن تشجّع المؤسسات الوطنية حكوماتها على التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان دون تحفّطات.

دال - التثقيف والإعلام في مجال حقوق الإنسان

تحملات توعية وتثقيف الجمهور والمسؤولين - ينبغي أن تهدف المؤسسات الوطنية إلى زيادة توعية الجمهور والمسؤولين العموميين بحقوق الإنسان والالتزامات الناجمة عنها.

الدورات التدريبية للمسؤولين - يجب تحديد الأولويات نظراً لضخامة هذه المهمة: ينبغي أن يركّز التدريب على المسؤولين الذين يؤثرون بأكثر قدر على حماية حقوق الإنسان أو المسؤولين الذين يرجّح في حالتهم أكثر من غيرهم حدوث تجاوزات لحقوق الإنسان مثل المسؤولين عن إنفاذ القوانين.

حملات التوعية العامة للمجموعات المحرومة - ينبغي أن تستهدف برامج التثقيف في مجال حقوق الإنسان المجموعات المهمّشة مثل الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية. وينبغي أن تكون حقوق المرأة موضع تركيز خاص، سواء من الناحية العامة أو بالتركيز على قضايا محددة مثل العنف المنزلي. وينبغي توجيه الانتباه إلى تثقيف الأطفال في مجال حقوق الإنسان بالتعاون مع النظام التعليمي وأن يشمل ذلك التثقيف بشأن حقوق الطفل.

التدريب على حقوق الإنسان - ينبغي أن تضغط المؤسسات الوطنية على جميع دوائر الحكومة لتوفير التدريب للموظفين على حقوق الإنسان، ويمكن للمؤسسات نفسها أن تعمل كمراكز للموارد والتدريب للجمهور والهيئات الحكومية أو غير الحكومية.

وينبغي أيضاً للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تطوّر قدراتها في مجال السياسة العامة، وخاصة في صدد القضايا الجديدة أو الناشئة. ولكي تفعل ذلك يمكن لها أن تتعاون مع المؤسسات الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني.

هاء - تلقي الشكاوى أو الالتماسات من الأفراد أو المجموعات (حسب الاقتضاء)

القدرة على تلقي الشكاوى ضد الهيئات العمومية - ينبغي أن يكون لدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تشمل ولايتها تلقي الشكاوى سلطات واسعة للتعامل مع هذه الشكاوى. وكما يحدث في حالة قيامها بدورها في الرصد لا ينبغي استبعاد أي سلطة عمومية ذات صلة من اختصاص هذه المؤسسات.

القدرة على تلقي الشكاوى المتعلقة بالهيئات الخاصة التي تقوم بوظائف عمومية - يفضل أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قادرة على تلقي الشكاوى عن إجراءات الهيئات الخاصة مثل هيئات الأعمال. وينبغي بالتأكيد أن ينطبق اختصاص المؤسسة عندما تُكلف الهيئات الخاصة بمسؤوليات عن وظائف عمومية مثل تشغيل المرافق الأساسية والخدمات الصحية والأنشطة التعليمية أو أنشطة الاحتجاز وإنفاذ القوانين.

القدرة على تلقي الشكاوى من أطراف غير متأثرة بصورة مباشرة - ينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية قادرة على تلقي شكاوى أو التماسات من مجموعة واسعة من الأطراف، تشمل أصحاب الشكاوى غير المتأثرين تأثراً مباشراً. وفي ظل الاعتراف بأن بعض الأشخاص قد يجدون من العسير تقديم شكاوى لدى هيئة رسمية (أو قد يحجمون عن تقديمها) فإنه ينبغي السماح لمنظمات المجتمع المدني بتقديم الشكاوى نيابة عنهم شريطة حصولها على موافقة مسبقة من الضحايا المباشرين أو ممثليهم.

الرّد على الشكاوى في وقت مناسب - ينبغي أن تحدّد الإجراءات الداخلية مواعيد نهائية للتعامل مع الشكاوى وإبلاغ الأطراف بالمرحلة التي وصلت إليها الشكاوى. وينبغي بالتحديد مطالبة السلطات

التي تقدّم ضدها الشكاوى بأن تقدّم رداً أولياً في غضون فترة زمنية معيّنة. وبعد ذلك فإن الهدف هو التحقيق في الشكاوى بدقة وينبغي أن يكون الاهتمام بإثبات معالجة الحالات بسرعة اهتماماً أقل من الاهتمام بإثبات التوصل إلى حل مرضي.

تعيين موظفين ذوي مهارات مهنية في التحقيق - قد تنشأ الحاجة إلى المهنيين المهرة (من الأطباء الشرعيين إلى خبراء الذخيرة النارية) للقيام ببعض التحقيقات. وقد ينشأ تعارض في المصالح إذا كان هؤلاء الأشخاص يرتبطون مؤسسياً بالخدمات العمومية. وعلى سبيل المثال، لا ينبغي استخدام محققي الشرطة بطريق الإعارة للتحقيق في سوء سلوك الشرطة. وفي كثير من الأحيان يثير تعيين هؤلاء الخبراء مشاكل وينبغي تفويض المؤسسات الوطنية لاستخدام خبراء من خارج البلد عند الضرورة.

سلطة إجبار الشهود على الإدلاء بالشهادة واقتضاء تقديم أدلة وإجراء تحقيقات في الموقع - ينبغي أن تكون للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان سلطة قانونية في إجبار الشهود على المثول أمامها وتقديم الأدلة إلى جانب حصول المؤسسة على سلطة الدخول إلى الأماكن. وهذه ميزة حاسمة تتمتع بها الهيئة الرسمية لحقوق الإنسان على الهيئة غير الحكومية. وبعد ذلك فإن الإجراءات ينبغي أن تراعي الحقوق القانونية للأشخاص الذين يحتمل تأثرهم بالإجراءات القانونية المتصلة بنفس القضية.

سلطة حماية الشهود - ينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة تنظيم برامج مضمونة لحماية الشهود. وينبغي أن تكون قادرة على التوصية بوقف المسؤولين موضع التحقيق عن انتهاكات حقوق الإنسان عن العمل. فهذا يكفل عندئذ حرمان هؤلاء الموظفين من السلطة على الشهود أو مقدمي الشكاوى. وينبغي أن يكون ذلك بدون أي مساس بالتحقيق.

سلطة إجبار السلطات على الاستجابة لتوصيات المؤسسات - لا تتمتع المؤسسات الوطنية عادة بسلطة مباشرة لإنفاذ توصياتها. ويعتبر الحصول على هذه السلطة عموماً متناقضاً مع العدالة لأن هذه المؤسسات ستجسع في هذه الحالة وظائف التحقيق ووظائف شبه قضائية في آن معاً. وفي الوقت نفسه ينبغي مطالبة السلطات ذات الصلة بالاستجابة في غضون فترة زمنية محددة للتوصيات أو للاستنتاجات التي تتوصل إليها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ضد هذه السلطات.

سلطة التوصية بتعويض ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان - الحق في الانتصاف بعد أي انتهاك للحقوق هو بحد ذاته حق أساسي. وهو يشمل الوصول إلى العدالة والتعويض عن الضرر المتكبد والحصول على المعلومات الواقعية المتعلقة بالانتهاكات. ويأخذ التعويض شكل الرد (الإعادة إلى الوضع السائد قبل الانتهاك) وإعادة التأهيل و/أو التعويض (المادي).

سلطة تقديم توصيات إلى المحاكم لتنفيذها - ينبغي أن تتمكّن المؤسسات الوطنية من إحالة استنتاجاتها أو توصياتها، وذلك على سبيل المثال عندما تتصل بجنائيات، إلى سلطة الإدعاء أو القضاء الملائمة، لكي تستطيع المحاكم النظر فيها وتنفيذها إذا وافقت عليها. وينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة المثول أمام المحكمة عند الاعتراض على قرار هذه المؤسسات.

إحالة الشكاوى ١ التي تقع خارج ولاية المؤسسات إلى سلطات أخرى - من المحتمل أن تتلقى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان شكاوى لا تتمتع باختصاص معالجتها، وذلك سواء كانت هذه المؤسسات تتمتع بولاية تلقي هذه الشكاوى أم لا. وينبغي أن تكون ممارسة هذه المؤسسات هي إحالة مثل هذه الشكاوى إلى الهيئة المختصة.

واو - رصد امتثال الحكومة لمشورة وتوصيات المؤسسات الوطنية

ينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بسلطة رصد ما إذا كانت السلطات تتبع مشورتها. والدور الاستشاري للمؤسسات الوطنية (وخاصة دورها في تقديم المشورة بشأن القوانين القائمة ومشاريع القوانين وبشأن الامتثال للمعايير الدولية) يفترض مسبقاً وجود علاقة عمل جيدة مع دوائر الحكومة. وينبغي ألا تتسم هذه العلاقة بطابع المواجهة المتعمدة. وبالمثل ينبغي مطالبة الحكومات بالاستجابة للمشورة والطلبات المقدمة من المؤسسات الوطنية وأن تبين في غضون فترة محدّدة طريقة امتثالها لتوصيات المؤسسات الوطنية.

وينبغي أن ترصد المؤسسات الوطنية امتثال الدوائر الحكومية لمشورتها وتوصياتها. وينبغي للمؤسسات الوطنية التي تعالج الشكاوى أن تقيم نظاماً لرصد التقدّم في القضايا المستكملة وأن يتضمن رصد القضايا تسجيل الامتثال للتقديرات وتأكيدات بالوفاء باحتياجات مقدمي الشكاوى.

وتتيح التقارير المقدمة إلى البرلمان الفرصة للمؤسسات الوطنية لتحميل الحكومة مسؤوليتها. ويمثل أعضاء البرلمان قناة مفيدة من قنوات الاتصال بين المؤسسات الوطنية والحكومة والمساعدة على كفالة النظر الصحيح في توصيات المؤسسات الوطنية من جانب السلطات العامة ذات الصلة.

ألف - تقديم تقرير سنوي عن جميع جوانب عملها

معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مطالبة قانونياً بتقديم تقارير منتظمة عن عملها، وهذه التقارير سنوية في العادة. وينبغي أن يمتد خط المساءلة بحيث لا يقف عند حد هيئة الدولة التي تقدّم المؤسسة الوطنية تقاريرها إليها مباشرة (مثل اللجنة البرلمانية)، بل ينبغي أن يمتد إلى الجمهور بأكمله.

إتاحة التقارير على نطاق واسع في أشكال مختلفة - التقرير السنوي عنصر جوهري في المساءلة. ومع ذلك يتعيّن تقديم هذه التقارير باللغة (باللغات) القومية الرئيسية وبأشكال مختلفة إذا كان للجمهور الواسع أن يطلع عليها. وينبغي أن تكون الملخصات القصيرة والبيانات المعلنة في الوسائط والمحاضرات العامة جمعاً موضع النظر كأساليب للنشر.

كفالة تغطية جميع القضايا الهامة في التقارير - ينبغي أن يكون بوسع الجمهور وغيره من أصحاب المصلحة معرفة (وتقييم) محتوى أعمال المؤسسة الوطنية عبر نطاق أنشطتها، بما في ذلك الشكاوى التي تتلقاها وتحقق فيها، والرصد والمشورة المقدمة إلى الحكومة. ويعني ذلك أن التقارير ينبغي أن تكون تفصيلية وذات صلة بالموضوع ولا تكون مجرد تقارير شكلية. ويتعيّن احترام رغبة الضحايا المفترضين في السرية. ولكن ينبغي عموماً أن يتاح بيان كامل عن أعمال المؤسسة للجمهور.

ينبغي فحص تقارير المؤسسات الوطنية فحصاً كاملاً - يقع على البرلمان (أو الهيئة التي تقدّم المؤسسة الوطنية تقاريرها إليها) واجب النظر في تقارير المؤسسة الوطنية بدقة. فالفحص الدقيق يعزّز أثر عمل المؤسسة ويؤكد مساءلتها على النحو الصحيح على أساس ولايتها. وينبغي أن تتاح للجمهور سجلات التقارير الخارجية المقدمة من المؤسسة الوطنية.

تقديم تقارير عن الميزانية - ينبغي أن تقدّم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تقارير عن موارد إيراداتها وعن نفقاتها. كما ينبغي أن تقدّم معلومات عن تكاليفها الإدارية والتشغيلية وكذلك تكاليف برامجها وأنشطتها.

سلطة الإعلان عن مشورتها إلى الحكومة - ينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة قانونية لنشر استنتاجاتها ومشورتها وتوصياتها إلى الحكومة وينبغي أن تفعل ذلك. فالشفافية تزيد من مساءلة الحكومة كما تزيد من مصداقية المؤسسة الوطنية ومشروعيتها العمومية.

باء - المشاورات المنتظمة مع أصحاب المصلحة

لا يمكن أن تكون المساءلة عملية في اتجاه واحد أو عملية تجري مرة واحدة في السنة. فينبغي للمؤسسات الوطنية أن تتشاور مع المجتمع المدني وغيره من الهيئات ذات الصلة في جميع مراحل تخطيط وتنفيذ برامجها. وينبغي مناقشة الخطط الاستراتيجية مع جميع أصحاب المصلحة وإعلانها على الجمهور لكي تكون أهداف واستراتيجيات المؤسسة الوطنية معروفة جيداً لا للمنظمات التي تتعاون معها وحسب، ولكن أيضاً لموظفي المؤسسة.

نشر مذكرات التفاهم مع أصحاب المصلحة - يمكن أن يؤدي نشر مذكرات التفاهم إلى زيادة شفافية علاقات المؤسسة الوطنية مع الهيئات الأخرى. ويمكن التفاوض على الاتفاقات مع الهيئات القانونية مثل الشرطة ومع الهيئات غير القانونية مثل المنظمات غير الحكومية.

الفصل الثاني - المؤشرات

ينبغي أن تضع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مؤشرات ليتسنى تحديد ما إذا كانت هذه المؤسسات قد أنجزت علامات القياس التي حددتها لنفسها وتقييم جوانب أداء هذه المؤسسات وأثرها.

وكما لوحظ أعلاه تُستعمل المؤشرات لتعقب الاتجاهات وتعيين التغيرات في الاتجاه؛ وهي تقيس العمليات الدينامية. وينبغي تمييز المؤشرات عن البيانات. فالبيانات وحدات من المعلومات الوقائية التي تعتبر سبيلاً لتوضيح اتجاهات وعمليات بعينها.

وتدخل الأحكام والاختيارات في صلب استعمال المؤشرات ولهذا السبب يتعين اختيارها بدقة وتقييمها تقيماً نقدياً على حد سواء. ومن المهم بصفة خاصة أن يكون مفهوماً أن أي مؤشر لا يكتسب أهميته إلا في سياق معين يتصل بهدف أو غرض ما.

1 - أنواع المؤشرات

ألف - المؤشرات الكمية

تقيس المؤشرات الكمية أشياء يمكن عدّها. وفي مجال حقوق الإنسان ستكون أمثلة المؤشرات الكمية هي نسبة محترفي الرعاية الصحية إلى السكان أو معدلات معرفة القراءة والكتابة أو عدد ما يُبلّغ عنه من حالات الوفاة في الاحتجاز. وبالنسبة إلى الناتج التنظيمي قد تشمل المؤشرات عدد التقارير الصادرة أو العاملين المدربين أو الشكاوى المعالجة.

والمؤشرات الكمية تتسم بالجاذبية لأنها من ناحية المبدأ قابلة للمقارنة والتحقق. ولكن في الممارسة العملية لا تتسم هذه المؤشرات بالوضوح الكامل. فالأعداد التي تبدو بسيطة وقابلة للمقارنة هي عكس ذلك في كثير من الحالات ولكنها غالباً ما تبدو كما لو كانت تقدّم معلومات موضوعية لأن البيانات الكمية تتألف من أعداد.

وتتنوحي المؤشرات الكمية على اثنين من العيوب المحتملة الأساسية:

- قد تستعمل هذه المؤشرات لا لسبب سوى إمكانية قياسها، بدون البحث المتعمق فيما إن كانت تقدّم معلومات مفيدة وهامة عن القضية موضع النظر.
- لا يمكن فهم العمليات الاجتماعية والسياسية والقانونية المعقّدة فهماً كافياً إلا من خلال تحليل نوعي. والقياسات الكمية تقدّم في أفضل الحالات صوراً سريعة عن أوضاع الأشياء في لحظات بعينها؛ وهي في أسوأ الحالات مضللة لأنها لا توضح عمليات التغير الدينامية.

باء - المؤشرات النوعية

أوجه الضعف في المؤشرات الكمية هي بالضبط السبب في استعمال المؤشرات النوعية. وتحاول المؤشرات النوعية تقييم طابع الأحداث والعمليات وطبيعتها المتغيرة لا مجرد إحصاء عددها.

وسؤال مجموعة مستهدفة في دراسة استقصائية عن رأيها هو شكل بسيط من أشكال استعمال المؤشرات النوعية. وقد يُطلب من مقدمي الشكاوى تقييم الاستجابة لشكاوهم؛ كما يمكن توجيه سؤال إلى المسؤولين عن المهارات التي اكتسبوها أثناء دورة تدريبية على حقوق الإنسان. ويمكن تجميع الإجابات التي يتم الحصول عليها تحت عناوين (مثل "أشعر بالرضا جداً"، "أشعر بالرضا"، "لا أشعر بالرضا") وبذلك يتم تحديدها كمياً.

وهذا النهج أدق من الأسلوب الكمي البسيط. فهو يتيح طريقة لتجزئة البيانات ومعالجة المفاهيم والآراء. ومع ذلك، فإن هذه المؤشرات النوعية القابلة للتحديد الكمي تتقاسم مع الأساليب الكمية البحت عيوبها. فهي تحاول اختزال العمليات الاجتماعية المعقدة والدينامية إلى فئات جامدة ومصطنعة.

2 - المؤشرات التشاركية

تحدد طريقة تعريف البيانات وانتقائها وجمعها وتحليلها ما إذا كانت المؤشرات الكمية أو النوعية مؤشرات تشاركية أم لا. وفي حين أن المؤشرات غير التشاركية هي مؤشرات مفروضة من الخارج، أي يفرضها مثلاً مديرو برامج المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، فإن المؤشرات التشاركية تستند إلى آراء شركاء المؤسسات الوطنية وآراء المستفيدين من أنشطتها أو برامجها. ويتم وضع هذه المؤشرات بطريقة جماعية من خلال ورش العمل ومناقشات مجموعات التركيز والتقييمات التشاركية.

ومشاركة أصحاب المصلحة تبرز الآثار التي لا يمكن بالضرورة رؤيتها من داخل المؤسسة. وفي بعض الأحيان تكون المعلومات المتحصلة من خلال نهج تشاركي استكمالاً للمعلومات المتاحة من مؤشرات رسمية بقدر أكبر؛ وقد تتناقض في أحيان أخرى مع هذه المعلومات.

ومن المؤكد أن نوعية هذه المؤشرات تتحسن لو أن جميع أصحاب المصلحة، وهم المستفيدون والشركاء أساساً، وكذلك الهيئة التي تضطلع المؤسسة الوطنية بالمسؤولية أمامها، شاركت في هذا العمل. ووجود المدخلات من جميع الجوانب يؤدي على الأرجح إلى تقليل النتائج غير المتوقعة والصعوبات الشاقة التي ينطوي عليها تفسير البيانات.

مسح الآراء: استبيان نهاية ورشة العمل

يستعمل كثير من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان استبيانات في نهاية ورشة العمل لتقييم أنشطتها التدريبية. ويطلب من المشاركين تقييم التدريب في ضوء توفّعاتهم واحتياجاتهم؛ وقد يطلب منهم أيضاً تقييم أساليب التدريب أو المدربين. وينبغي أيضاً أن يدعى المنظمون والمدربون إلى تقييم نوعية النشاط. وهذه المؤشرات هي مؤشرات نوعية يمكن تجميعها وتحديدها كمياً من أجل معرفة ما إذا كانت أغلبية المشاركين ترى أن التدريب كان مفيداً. ويمكن أن تساعد هذه المؤشرات المؤسسات الوطنية في حكمها على ما إذا كانت التوفّعات والأهداف - لدى المشاركين والمنظمين على السواء - قد تم الوفاء بها.

وتتعرض النهج التشاركية للنقل على أساس أنها ذاتية وغير موضوعية. وبالفعل فإن مصالح ومفاهيم مختلف أصحاب المصلحة قد تكون ذاتية. ومع ذلك فإن تجميع مجموعة من الآراء قد يؤدي إلى مؤشرات أقل ذاتية عن تلك المؤشرات التي يتم صياغتها بمعزل عن الخارج، وذلك مثلاً في المؤسسة الوطنية نفسها.

وبعد ذلك فإن النهج التشاركي يعاني من تقييدات حقيقية. فالمؤسسات الوطنية قد تجد من العسير تحديد شركائها من أصحاب المصلحة في أي مجموعة محددة من الأنشطة. وفي الاستبيان الذي تم توزيعه لأغراض هذا البحث طلب من المؤسسات الوطنية أن تحدد "عملاءها". وردّ معظم هذه المؤسسات قائلاً إن هؤلاء العملاء في كل مكان من البلد. وحددتهم مؤسسات أخرى بأنهم ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان؛ وذكرت مؤسسات أخرى الوكالات الحكومية التي قد تستفيد من التدريب أو المشورة. ولذلك فإن تحديد أصحاب المصلحة بدقة لأغراض وضع مؤشرات تشاركية قد يمثل تحدياً.

وبالإضافة إلى ذلك، ستكون المنتديات المجتمعية على الأرجح تعبيراً عن هياكل السلطة في المجتمع المحلي. وقد تجد المجموعات المحرومة أو المهمشة نفسها مستبعدة أو قد لا تعتبر أن ورش العمل تتيح سيقاً تستطيع فيه أن تعبر عن نفسها دون خوف.

وهناك عيب آخر واضح وهو أن صياغة المؤشرات التشاركية قد تكون عملية طويلة وثقيلة ومكلفة. ولكن ذلك ينطبق على جميع المؤشرات: فالبحث عن مؤشرات كاملة قد يكون مستحيلاً. وغرض المؤشرات هو مساعدة المؤسسات على القيام بعملها بفعالية أكبر - أي تعيين الاتجاهات والمشاكل ورسم طريق التقدّم. ولا ينبغي أن تؤدي إلى عمليات طويلة مكلفة. ويعني التساهل أن المؤشرات ستكون أحياناً غير دقيقة وجاهزة.

وباختصار إذا أرادت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تضع قياسات لفعاليتها فينبغي لها أن تتشاور مع الجهات التي تعمل معها. وينبغي أن تكون نقطة البداية هي الاتصالات القائمة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات التي تستعمل خدماتها. والمؤسسات الوطنية التي يوجد فيها إجراءات للشكاوى لديها بالفعل اتصال منتظم بالجمهور مثلها مثل المؤسسات الوطنية التي تعمل في التثقيف في مجال حقوق الإنسان. ولن يكون من العسير وضع أساليب للتشاور -

فردية كانت أم جماعية - لمعرفة توفُّعات الشركاء من المؤسسة وبرامجها. وبعد ذلك ينبغي التشاور مع هؤلاء الشركاء بشأن ما إذا كانت هذه المؤشرات قد تم الوفاء بها.

وينبغي أن تتشاور المؤسسات الوطنية وأن تعمل بانتظام مع المنظمات الشريكة - وخاصة المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان والهيئات المجتمعية - ومع الفروع الحكومية. وينبغي أن تدخل في حوار مستمر مع هذه الجهات بشأن ما ينبغي أن تقوم به المؤسسات الوطنية وبشأن الطريقة التي يمكن بها قياس أداء هذه المؤسسات وأثرها.

وتتمثل إحدى نتائج هذا الحوار في صياغة مؤشرات فعالية تتسم بقدر أكبر من الحساسية. وفي الوقت نفسه سيوسع الحوار مشاركة مختلف المجموعات في أعمال المؤسسات الوطنية.

وينبغي النظر إلى القيود التي تحد من المؤشرات التشاركية بوصفها تحديات ينبغي التغلب عليها، وليس بوصفها حججاً تستعمل ضد هذه المؤسسات. وينبغي ألا تؤدي إلى إخضاع سلطة المؤسسات الوطنية وهويتها لأهداف ومصالح أصحاب المصلحة - وهي أهداف ومصالح قد تنطوي على التناقض.

ولن تستطيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقيّم تقدمها إلا إذا أخذت في الاعتبار توقعات المستفيدين والشركاء إلى جانب الأهداف الخاصة بالمؤسسة.

3 - المؤشرات الموثوقة والصحيحة

لكي تكون المؤشرات مفيدة يجب أن تكون موثوقة و صحيحة في وقت واحد.

ولكي تكون المؤشرات موثوقة يجب أولاً أن تكون البيانات دقيقة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون النتائج قابلة للتكرار، بغض النظر عن الجهة التي تجمع البيانات. فعلى سبيل المثال ينبغي ألا تتوقف نتائج جمع المعلومات عن طريق الرصد على هوية الراصد.

ولكي تكون المؤشرات صحيحة يجب أن توضح هذه المؤشرات بصدق ما يُفترض منها أن توضحه. ومن أمثلة ذلك فيما يتصل بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن يوضح استعمال البيانات المأخوذة من إجراءات الشكاوى فعالية برامج هذه المؤسسات لتوعية الجمهور. ففي كثير من الأحيان يُفترض أن زيادة الشكاوى تعني نجاح البرنامج. ومع ذلك، فإن هذا الافتراض المعقول في الظاهر قد يكون بدون أساس. فقد تزداد الشكاوى بسبب تدهور حالة حقوق الإنسان. وبالعكس قد ينطوي انخفاض عدد الشكاوى على تحسُّن الحالة، لا على عدم فعالية تثقيف الجمهور.

وهذا الجانب جانب أساسي: فليس هناك فائدة من التلاعب بالبيانات إذا كانت المعلومات لا تتصل بالمسألة التي يتعين معالجتها. والدرس المستفاد هو أن المؤشرات التي لا يتم اختيارها بدقة قد لا توضح للمؤسسة ما تحتاج إلى معرفته. وينبغي دائماً لأي مؤسسة وطنية أن تسأل نفسها ما إذا كان المؤشرات المستعملة توضح فعلاً ما تريد أن توضحه وما إذا كانت المؤشرات تتصل فعلاً بالأسئلة التي تريد إجابات عنها.

وفي معظم الحالات سيكون على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تستعمل بيانات معيبة - مثل الإحصاءات الخاطئة والإحصاءات التي تم جمعها دون مراعاة أغراض المؤسسة الوطنية. وفي حين أن المؤسسات الوطنية تستطيع جمع معلومات عن أنشطتها فإنها لا تستطيع عادة أن تجمع بيانات عامة عن الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية. وفي هذا الصدد لا يمكن واقعياً للمؤسسات الوطنية أن تأمل في أن تكون بديلاً عن الهيئة الإحصائية للحكومة. وفي كثير من الحالات تكون المؤسسات الوطنية مضطرة إلى العمل أساساً بالإحصاءات الرسمية حتى لو كانت أرقامها غير سليمة. ومن ناحية أخرى تستطيع المؤسسات الوطنية أن تعين نوع المعلومات التي تحتاجها لأغراض تقييم سياسات الحكومة فيما يتصل بحقوق الإنسان، كما تستطيع أن تحاول استمالة الحكومة والمؤسسات الأكاديمية وغيرها من المؤسسات البحثية لإتاحة هذه المعلومات.

4 - تفسير المؤشرات

تحتاج جميع البيانات والمؤشرات إلى تفسير. وفي حين أنه من الممكن وضع علامات قياس تنطبق بصفة عامة على معظم المؤسسات الوطنية فإن المؤشرات يجب أن تصاغ خصيصاً للسياق الذي ستستعمل فيه.

ويجب في نهاية المطاف تعيين وتفسير المؤشرات في سياق أي تحليل، وهو أمر يتطلب معرفة متعمقة للبلد وحالة حقوق الإنسان والعلاقات بين المؤسسات الوطنية وشركائها والمستفيدين منها. والمؤشرات لا تفسر نفسها، إذ يجب أن توضع في سياقها ويجب تفسيرها من حيث اتصالها بغرض ما.

والاعتراض الواضح هو أن هذا التفسير تفسير ذاتي. فالمؤسسات الوطنية سوف تفسر المؤشرات بالطريقة التي تراها ملائمة، وبطريقة مواتية لها. ولا يقوم هذا الاعتراض إلا إذا كان المرء يعتقد أن المؤشرات تقدم إجابات "حقيقية" بطريقة بسيطة. فالواقع أنها لا تقدم مثل هذه الإجابات. والمؤشرات التي يتم اختيارها بعناية تساعد المؤسسات الوطنية على فهم أدائها وأثرها ولكن هذه المؤشرات بحد ذاتها لا تقدم سوى إجابات محدودة ومحددة، بالنسبة إلى الأغراض التي تم اختيارها من أجلها. وفي الواقع ينبغي أن يؤدي استعمال المؤشرات بالمؤسسات الوطنية إلى أن تسأل أسئلة جديدة وأن تحلل المعلومات بدقة أكبر ويمثل ذلك بحد ذاته نتيجة مفيدة لاعتماد نهج يستند إلى المؤشرات.

وفي بعض الأحيان يُدعى مقيّمون خارجيون لاستعراض أعمال المؤسسات الوطنية. ويطبق هؤلاء المقيّمون منهجيتهم الخاصة التي تستند في كثير من الأحيان إلى مؤشرات من أجل التوصل إلى تقييماتهم. ويعتبر المقيّمون الخارجيون ذوي فائدة في أغلب الأحيان نظراً لحيادهم. ونظراً لأنهم جهات خارجية فإنهم قد يضعون أحكاماً نقدية قد يتجنبها العاملون في داخل المؤسسة. وينبغي أن تمر جميع المنظمات بمثل هذه العملية من وقت لآخر.

والمؤشرات التي تضعها المؤسسة قد تساعد أيضاً شركاء المؤسسة أو المقيّمين الخارجيين على فهم القضايا التي تعتبرها المؤسسة الوطنية أهم القضايا.

وتوضح بضعة أمثلة كيف يمكن تفسير (إساءة تفسير) البيانات.

أشارت المؤسسات الوطنية التي رُدَّت على استبياننا إلى أن أكثر المؤشرات استعمالاً هو عدد الشكاوى الواردة، ويستكمل هذا المؤشر معلومات عن أنواع الشكاوى ومعدلات التوصل إلى تسوية لموضوع الشكاوى. وكان من الواضح أيضاً أن معظم المؤسسات الوطنية تقوم فعلاً بقياس النواتج، لا الأداء أو الأثر. وقد تتضمن التقارير قائمة بعدد البيانات الصحفية التي تم إصدارها، ولكنها لا تبيِّن أثر هذه النواتج على تغطية وسائل الإعلام أو ما إذا كانت تغطية وسائل الإعلام قد حققت أهداف المؤسسة.

وفي صدد الإحصاءات بشأن الشكاوى توصلت المؤسسات الوطنية عموماً إلى الافتراضين التاليين:

- كلما ارتفعت نسبة الحالات التي تمت تسويتها إلى مجموع عدد الحالات الواردة ارتفعت جودة الأداء.
- زيادة عدد الشكاوى الجديدة يدل على زيادة الوعي بحقوق الإنسان، وبالتالي نجاح حملات توعية الجمهور.

وقد تكون هذه الافتراضات بالطبع صحيحة في أي حالة بعينها. ولكن كما رأينا من قبل قد تكون هذه الإحصاءات دليلاً على اتجاهات مختلفة تماماً. فلو زادت معدلات الشكاوى مثلاً فإن تفسير ذلك بدهاءة هو أن انتهاكات حقوق الإنسان تتزايد أيضاً. ولا يتعارض ذلك بالطبع مع تفسير هذه الزيادة بأنها تدل على زيادة الوعي الجماهيري بحقوق الإنسان. وبالمثل هل يمكن اعتبار انخفاض الشكاوى دليلاً على انحدار أعمال المؤسسة الوطنية في توعية الجمهور؟ أم هل يعني ذلك نجاح مكافحة انتهاكات حقوق الإنسان؟ من المستحيل معرفة الإجابة الحقيقية بدون معلومات إضافية.

النقطة الأساسية هي أن هذه التفسيرات لا يمكن إثبات صحتها إلا باستعمال معلومات أخرى مثل تقييم الحالة الشاملة لحقوق الإنسان وإجراء مقابلات مع مقدمي الشكاوى لاكتشاف طريقة معرفتهم لآلية المؤسسة الوطنية المتعلقة بالشكاوى (استناداً إلى مؤشرات تشاركية نوعية) وما إلى ذلك.

والاستنتاج بأن ارتفاع نسبة الحالات التي تم حلها يدل على النجاح يبدو لأول وهلة أقل مثاراً للجدل. ومع ذلك فإن هذا الاستنتاج يستند إلى افتراض آخر وهو أن حل الشكاوى هو أفضل طريقة للتعامل مع مشاكل حقوق الإنسان. وذلك أيضاً يمكن أن يكون موضعاً للاعتراض.

ففي المقام الأول لا يعدو حل المشاكل أن يكون في جوهره أسلوباً اقترضته المؤسسات الوطنية من مكاتب أمناء المظالم التي تنحصر وظيفتها في التعامل مع سوء الإدارة - مثل تأخير تقديم المعلومات أو الخدمات أو الإخفاق في تقديمها. وحل هذه الحالات لا يمثل نزاعاً قضائياً ولا عملية عقابية؛ ففي كل الحالات تقريباً يتألف ذلك من تزويد صاحب الشكاوى بالخدمة التي يستحقها أصلاً، ويقترن ذلك في كثير من الحالات بتقديم اعتذار. وفي المقابل تعتبر انتهاكات حقوق الإنسان جرائم في كثير من الحالات وينبغي أن يتحمل المسؤولون عنها تبعاتها. وقد تكون هذه الانتهاكات أيضاً جرائم في

القانون المدني. وأياً كان الأمر فإنه يحق للضحية، وللمجتمع عموماً، الحصول على الانتصاف. ولا يكفي في هذه الحالة حل المسألة مع عدم توجيه اللوم إلى أحد.

وبالإضافة على ذلك، ينشأ كثير من المشاكل عن الاختلافات بين المصالح المباشرة لمقدمي الشكاوى ورفاه المجتمع عموماً. فلو تعيّن مثلاً دفع رشوة إلى ضابط شرطة من أجل إطلاق سراح أحد أفراد الأسرة من الاحتجاز فقد يكتفي مقدم الشكاوى بإعادة مبلغ الرشوة وإطلاق سراح قريبه. ولكن المصلحة الاجتماعية الأوسع تتمثل في عزل ضابط الشرطة من عمله وتقديمه إلى المحاكمة - وهي عملية قد تؤخر الحل السريع للشكاوى.

وهكذا يجب على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عندما تنظر إلى معدل "الحالات التي تمت تسويتها" أن تقيّم ما إن كانت توصياتها - مثل توجيه اللوم أو الطرد أو الملاحقة الجنائية ضد الشخص الذي ثبتت مسؤوليته عن الانتهاك - موضع المتابعة على النحو الصحيح وما إن كان حق الضحايا في التعويض قد تم الوفاء به من جانب السلطات العامة المختصة.

وثانياً ينبغي أن تسعى أي مؤسسة وطنية فعّالة دائماً إلى معالجة قضايا حقوق الإنسان بطريقة منهجية. فإذا حدث على سبيل المثال أن تلقت شكاوى كثيرة عن شكل مشابه من التمييز فيمكن لها أن تبدأ تحقيقاً لتحديد مدى اتساع المشكلة وتقديم توصيات إلى الحكومة. وفي هذه الحالات قد يمثل حل القضايا على حدة (حتى برضا مقدمي الشكاوى) إخفاقاً في سياسة المؤسسة الوطنية. فالإخفاق في معالجة القضايا بطريقة منهجية قد يؤدي إلى مزيد من الضحايا - ويؤدي في نهاية الأمر إلى مزيد من الشكاوى الفردية التي تم حلها "بطريقة مرضية". والإحصاءات التي تستند إلى البيانات الكمية لن توضح ملامح الصورة الكاملة.

التغطية في الصحافة كمؤشر على اتساع الاتصال بالجمهور

لا يدل ارتفاع عدد البيانات المرسلّة إلى الصحافة والمسجلة في تقرير سنوي على شيء سوى أن مكتب الصحافة كان مشغولاً طوال السنة. والأنفـع من ذلك هو وجود إحصاءات عن عدد المرات التي ذكرت فيها المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في وسائل الإعلام. بل والأفضل من ذلك أيضاً هو وجود مؤشرات على طابع تغطية قضايا حقوق الإنسان التي تدخل في أولويات المؤسسة. وقد يساعد هذا المؤشر الأخير على قياس فعالية أعمال اتصال المؤسسة بالجمهور. وإحصاء النتائج قد لا يستغرق سوى بضعة دقائق في حين أن رصد وسائل الإعلام رصداً واسعاً لقياس الأثر عملية تستغرق كثيراً من الوقت والمال. وينبغي ألا يكون السبب الوحيد لاختيار المؤشرات الكمية هو أنه يمكن قياسها بسهولة. وينبغي دائماً أن تشكّل التكاليف والوقت والجهد أحد الاعتبارات عند صياغة مؤشرات مفيدة.

والمؤشرات الكمية توفّر طرقاً مفيدة لقياس النواتج التنظيمية ولكنها تمثل دليلاً سيئاً، بل ومضلاً في بعض الأحيان، عندما يتعلق الأمر بتقييم أثر الناتج.

5 - مؤشرات الأداء والأثر

يمكن أن تستعمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المؤشرات لتقييم أو قياس:

- حالة حقوق الإنسان.
- أداء المؤسسة.
- أثر المؤسسة على حقوق الإنسان.

ألف - تقييم حالة حقوق الإنسان

لا يمكن لهذه الدراسة أن تناقش بالتفصيل الطريقة التي ينبغي أن تتبعها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتحليل حالة حقوق الإنسان في بلدانها؛ حيث إن ذلك يتطلب دراسة منفصلة. ومع ذلك، ولتقييم أثر وأهمية برامج وأنشطة هذه المؤسسات ولتحديد أولوياتها تحتاج المؤسسات إلى وضع تحليل سليم لبيئتها - وسوف تحتاج إلى صياغة بعض المؤشرات لرصد التغيرات الحاصلة في هذه البيئة. ولهذا السبب، فإننا ندرج هنا بعض الملاحظات عن هذا التطبيق للمؤشرات⁸.

وتحتاج المؤسسات الوطنية إلى منهجية لتحديد بها مدى احترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها في بلدانها⁹. ويتعين ألا تقتصر المؤشرات المجدية على قياس التزام الحكومة بحقوق الإنسان، بل يتعين أن تتعدى ذلك إلى قياس التمتع بالحقوق بين السكان (المدخلات والمخرجات على السواء) - أي أن تقوم على سبيل المثال بقياس المبلغ الذي يتم إنفاقه على التعليم وأثره الحقيقي على الالتحاق بالمدارس، وتحسين الإلمام بالقراءة والكتابة وما إلى ذلك.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتصف المؤشرات بالدينامية والمقارنة معاً - أي إمكانية قياس التقدم والتقهقر مع مرور الوقت. ويمكن أن تأخذ في الاعتبار المدى الذي تذهب إليه الحكومات في تخصيص موارد للوفاء بالحقوق بدلاً من تخصيصها لبنود أخرى من النفقات، إلى جانب قياس عدم المساواة في توفير الحقوق.

8 يتزايد استعمال المؤشرات لرصد حقوق الإنسان. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الرقم القياسي للتنمية البشرية في تقرير التنمية البشرية الذي يصدر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (<http://hdr.undp.org>)، الذي يدمج مجموعة من المؤشرات التي تتناول حقوق الإنسان والتنمية.

9 يرى معظم مفكرَي حقوق الإنسان اليوم أن هناك ثلاث مجموعات متصلة من الالتزامات فيما يتعلق بالحقوق: احترام الحقوق وهو الالتزام بعدم فعل أي شيء من شأنه أن يتدخل في التمتع بالحقوق (عدم التعسف في إلقاء القبض أو الطرد من المساكن)؛ وحماية الحقوق وهو الالتزام بكفالة عدم قيام هيئات أخرى، مثل الأفراد أو هيئات الأعمال أو الحكومات الأجنبية، بمنح التمتع بالحقوق (عدم إجبار أي شخص على السخرة؛ والمساواة في الأجر مقابل العمل المتماثل)؛ والوفاء بالحقوق، وهو الالتزام باتخاذ خطوات لتحقيق كل ما يلزم للتمتع بالحقوق (إقامة نظام قضائي مستقل؛ وتوفير الإسكان بتكلفة يمكن تحملها).

المؤشرات المتعلقة بالتمييز

تقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أحيان كثيرة جداً برصد التمييز. وللقيام بذلك يلزم عادة تحليل المؤشرات الاجتماعية الإحصائية من ناحية النوع والسن والأصل الإثني أو الاجتماعي والدين وما إلى ذلك. ولمعرفة ما إن كان التمتع بالحق في التعليم متوفراً بطريقة غير تمييزية مثلاً، يمكن تجزئة الإحصاءات المتعلقة بالاتحاق بالمدارس لتحديد التحاق الفتيات أو الأقليات، وبعد ذلك يمكن مقارنة هذه الأرقام بمتوسط السكان ككل. وبغية تقييم مدى مشاركة المرأة في الحياة السياسية تستطيع المؤسسات الوطنية أن تجمع بيانات عن نسبة النساء المرشحات في الانتخابات والنساء اللواتي يتم انتخابهن في وظائف عامة أو النساء اللواتي يشغلن مناصب عالية في المؤسسات العامة.

وفي إطار الحقوق تلتزم الحكومات بحماية حقوق المجموعات الفقيرة أو غيرها من المجموعات المهمشة. وفي حالة عدم الوفاء ببعض الأحكام الاجتماعية بسبب عدم توفر الموارد تستطيع المؤسسات الوطنية تقييم ما إن كان العبء موزعاً بطريقة منصفة أم أن شريحة واحدة من المجتمع تتحمله كله (وهو ما قد يمثل تمييزاً متعمداً). وينبغي أن تكفل المؤسسات الوطنية أن المؤشرات التي تستعملها تقدّم معلومات كافية عن المجموعات التي تعتبرها معرضة للخطر.

وقد تركّز الاهتمام مؤخراً على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وربما كان ذلك بسبب الاعتراف بأن محتوى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يحتاج إلى تعريف أفضل. ولكن يمكن بالتأكيد استعمال المؤشرات لرصد الحقوق المدنية والسياسية. إذ يمكن، مثلاً، تسجيل أو تقدير عدد الأشخاص المحتجزين بدون توجيه تهم إليهم. وهل وفّرت الحكومة أموالاً لتمويل المعونة القانونية؟ هل تم تدريب ضباط الشرطة على تطبيق المعايير المتعلقة بالقبض والاحتجاز؟ ويمكن أيضاً تجزئة معظم هذه المؤشرات.

طرق تجزئة المؤشرات: الحق في الصحة

يفرض الحق في الصحة التزامات على الحكومة بكفالة توفير خدمات مختلفة تشمل الرعاية الصحية الأولية الشاملة والخدمات الطبية الوقائية والعلاجية الأخرى والعقاقير الأساسية من نوعية جيدة وبتكلفة محتملة. ولكن الحق في الصحة يتجاوز كثيراً مجرد الخدمات الطبية. والعوامل المحددة الرئيسية في الصحة هي مستويات الرفاه الاقتصادي التي تؤدي إلى جودة الإسكان والإصحاح والتغذية. وينطوي ذلك على آثار هامة بالنسبة للحكومات ولجهات فاعلة أخرى تشمل شركات المنتجات الصيدلانية والمهنيين الصحيين.

ونظراً لأن الحق في الصحة يمكن تجزئته فيمكن بالتالي وضع مؤشرات لكل عنصر من هذه العناصر المجزأة. وهكذا يمكن تحليل مؤشر عام لإلقاء الضوء على إمكانية الوصول إلى الصحة أمام مجموعات بعينها: مثل الأطفال أو كبار السن أو النساء؛ أو على "توزيع الاستثمارات: في الخدمات الطبية أو الإسكان أو الإصحاح، أو على توفر العقاقير. ويمكن أن تتعقب المؤشرات أيضاً بنفس القدر النسب التي يتم إنفاقها من ميزانية الصحة على العقاقير والعاملين وبناء المستشفيات والتحصين والمناطق الحضرية مقابل المناطق الريفية إلخ. ويمكن تحليل كل هذه الأرقام مع مرور الوقت لتوضيح الاتجاهات والأولويات وللمقارنة بين رؤوس النفقات. ويمكن في مرحلة تالية مقارنة هذه المؤشرات بالمعلومات الإحصائية عن معدل وفيات الأطفال والعمر المتوقع - في المناطق الريفية مثلاً، للمساعدة في تحديد أولويات السياحة العامة وتحليل تغيرات معينة في سياسات الصحة العامة.

ويمكن صياغة مؤشرات أخرى لوضع مقارنات عبر القطاعات إذ يمكن حساب الإنفاق على الصحة كنسبة من ميزانية الحكومة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ومقارنة ذلك بمجالات أخرى من الإنفاق مثل التعليم أو القضاء أو الدفاع. ويمكن أن تساعد هذه المؤشرات على إظهار ما إذا كان يجري إحراز تقدم صوب إعمال الحق في الصحة أو ما إذا كان القطاع يتقهقر إلى الخلف. ويمكن أن تكون المؤشرات، مقترنة بأشكال أخرى من تحليل الميزانية، ذات فائدة في توجيه أولويات الحكومة سنة بعد سنة ومع مرور الوقت.

باء - استعمال المؤشرات لتقييم أداء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تستعمل المؤشرات بأكبر قدر من الفعالية لقياس أداء المؤسسة عندما يتم إدماجها تماماً في عمليات المؤسسة من التخطيط والتنفيذ والتقييم.

وعندما يتم تحديد معايير للتقييم (بصورة عريضة على الأقل) في مرحلة التخطيط فإن أهداف المؤسسة والمعايير المرتبطة بها يمكن أن تكون بمثابة أهداف للموظفين. وإذا تم اختيارها جيداً فسوف يعرف الموظفون ما هو المتوقع منهم. ولكن ذلك يثير خطر الخلط بين إحرار المؤشرات وتحقيق الأهداف. وإذا حدث ذلك فإنه قد يشوه البرنامج ويمنع المؤسسة من الاستجابة بحساسية للتغيرات في بيئتها.

وقد وضعت عدة نظم لتحديد أهداف الأداء ومؤشراتها. ومن المرجح أن المؤسسات الوطنية التي تحصل على أموال من المتبرعين ستكون على دراية ببعض هذه النظم، نظراً لأن الممولين المختلفين يحبذون تقنيات مختلفة. ولكن تقييم أداء المؤسسة يمكن أن يستند في معظم الحالات إلى المنطق السليم.

وعندما تختار المؤسسة الوطنية نشاطاً من الأنشطة، سواء كان متكرراً (التعليق على مشاريع القوانين) أو مرة واحدة (إجراء تحقيق علني)، ينبغي لها أن تقرر مسبقاً الطريقة التي ستحدد بها ما إن كانت المهمة تجري على النحو الصحيح. وهناك ثلاثة مستويات من المؤشرات التي قد تكون مطلوبة:

- مؤشرات الناتج وتوضح ما تم القيام به. وهذه المؤشرات تقيس أعداد الشكاوى التي تمت معالجتها وورشات العمل التي عُقدت والأشخاص الذين تم تدريبهم والقوانين التي تم استعراضها إلخ.
- مؤشرات الأداء وتوضح درجة الجودة في القيام بالأنشطة.
- مؤشرات الأثر وتوضح مدى الأثر الإيجابي للأنشطة على التمتع بحقوق الإنسان

تحقيق علني في قضية هامة من قضايا حقوق الإنسان

النشاط - لنفترض أن إحدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قررت أن قضية ما من قضايا حقوق الإنسان هامة لدرجة تتطلب إجراء تحقيق علني. وتتطلب اختصاصات المؤسسة قيامها بالتحقيق في جميع جوانب القضية بغية التوصل إلى توصيات لتقديمها إلى السلطات المسؤولة.

مؤشرات الناتج - التحقيق العلني مشروع كبير. ولذلك تُعد المؤسسة الوطنية خطأً تفصيلية بالأنشطة التي سيتطلبها هذا التحقيق: عدد جلسات الاستماع العلنية وأماكن انعقادها، وعدد الشهود المتوقعين وطول التقرير وموعد إصداره، وخطط تقديم التوصيات إلى السلطات وإلى الجمهور، والميزانية وما إلى ذلك.

مؤشرات الأداء - في أي تحقيق علني تكون إحدى المجموعات الرئيسية هي الأشخاص الذين تتأثر حياتهم بالقضية موضع النظر. وأحد أهداف التحقيق هو الوفاء بتوقعاتهم. ولتحديد المؤشرات الخاصة بهذا الموضوع تسعى المؤسسة الوطنية إلى معرفة توقعاتهم في بداية التحقيق ثم معرفة ما إن كانت هذه التوقعات قد تم الوفاء بها في النهاية. ويمكن أن تشمل مؤشرات الأداء الأخرى استكمال مختلف المهام في قائمة النشاط - جلسات الاستماع إلى الشهود واستكمال التقارير في حدود الميزانية وفي الوقت المحدد، إلخ.

مؤشرات الأثر - تتصل أبسط قياسات الأثر بتوصيات التحقيق. والمثالي أن يتم صياغة هذه التوصيات بعبارات تمكّن المؤسسة الوطنية من تحديد ما إذا كانت السلطات تمثل لها. وسيتعين تقييم الآثار الأطول أجلاً بأساليب أخرى. وعلى سبيل المثال، إذا كانت الشكاوى هي التي دفعت إلى التحقيق فإن المؤسسة الوطنية تستطيع أن ترصد ما إن كان عدد مقدمي الشكاوى بشأن هذه القضية قد انخفض، وإذا كان قد انخفض فما هو سبب هذا التغيير.

جيم - استعمال المؤشرات لقياس الأثر

التمييز بين أداء المؤسسة وأثرها أمر حيوي وإن كان مصطنعاً إلى حد ما. ومن الواضح أن هناك قدراً من التشابك بين كفاءة المؤسسة وأثرها. ومع ذلك فإن مؤشرات الأداء تقيس ما إن كانت المؤسسة قد حققت فعلاً ما أُنشئت من أجله؛ وتقيّم مؤشرات الأثر ما إن كانت هذه الأنشطة قد غيّرت فعلياً حالة حقوق الإنسان.

ومؤسسة حقوق الإنسان هي مؤثر واحد فقط - وهو عادة مؤثر صغير نسبياً - على بيئة حقوق الإنسان. ولذلك يجب تقييم أثر المؤسسة مقارنة بما هو ممكن عملياً. فالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا تسيطر كثيراً في العادة على مدى سلطاتها القانونية أو على مقدار مواردها المادية والبشرية. ونادراً ما تستطيع أن تؤثر على الاتجاهات الكبيرة في المجتمع. ولا يقلل ذلك من أهميتها ولكنه يعني فقط أن تكون واقعيين إزاء ما يمكن أن نتوقع من المؤسسة أن تحزره.

وفي كثير من الأحيان يمكن أن نستنتج أن المؤسسة الوطنية قد قامت بأداء جيد إلى درجة معقولة ولكنها لم تؤثر تأثيراً إيجابياً كبيراً على الحالة العامة لحقوق الإنسان. وهذا الاستنتاج بحد ذاته يحتاج إلى قدر من التحليل. فهل اختارت المؤسسة الأولويات الخاطئة رغم أن أنشطتها قد تم تنفيذها تنفيذاً جيداً؟ وهل كانت الأنشطة التي قامت بأدائها غير متصلة في نهاية الأمر بالقضية التي كان متوقفاً منها أن تعالجها؟ أم أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لم تكن قوية بالقدر الكافي؟ أم أن السبب في ذلك يرجع إلى عوامل أخرى؟

المشورة القانونية المقدمة للحكومات

النشاط - تتضمن ولاية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عادة استعراض التشريعات المقترحة كنشاط متوقع وفحص القوانين القائمة لمعرفة مدى مطابقتها للالتزامات الدولية للبلد في مجال حقوق الإنسان. وعندما تعارض القوانين المقترحة أو القائمة مع معايير حقوق الإنسان - أو عندما يمكن تحسينها بطرق أخرى - فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تبلغ السلطة التنفيذية والبرلمان بذلك.

مؤشرات الناتج - سيتعين على المؤسسة أن تتأكد من قيامها بتحليل القوانين ذات الصلة والتعليق عليها. وفي حالة استعراض القوانين القائمة فإنها ستحتاج إلى وضع جدول زمني وأن تقيس ما إن كانت تحقق الأهداف قياساً على هذا الجدول الزمني.

مؤشرات الأداء - باستعمال مؤشرات الأداء ستقوم المؤسسة عندئذ، في جملة أمور، بتقييم ما إن كانت قد حققت هذه الأهداف في موعدها. وبالإضافة إلى ذلك، قد تُطبّق المؤسسة اختبارات نوعية أخرى. هل جرى الاستعراض القانوني بدقة؟ هل تم تحديد جميع القضايا الهامة لحقوق الإنسان والتعليق عليها؟ ويمكن أيضاً أن تُسأل السلطة التنفيذية والبرلمان عما إن كانت تعليقات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان مفهومة وذات صلة من ناحية المضمون والشكل.

مؤشرات الأثر - يتمثل مقياس مباشر للأثر فيما إن كانت الحكومة أو المشرعون قد اتبعوا المشورة المقدمة، وإلى أي مدى تكرر قبول المشورة أو تجاهلها أو رفضها؟ ولكننا نكرر أن بعض الاختبارات النوعية الإضافية قد تكون مطلوبة. هل قبلت الحكومة مشورة المؤسسة الوطنية بشأن بعض النقاط الصغيرة بينما استمرت في تطبيق اقتراح ينتهك انتهاكاً خطيراً التزاماتها بحقوق الإنسان؟ هل أدى تنفيذ المشورة المقدمة من المؤسسة الوطنية إلى تغيير إيجابي في التمتع بحقوق الإنسان في الواقع؟

ويبين القسم التالي بعض الطرق العملية التي يمكن بها للمؤسسات الوطنية أن تقيس أثرها.

١٠١ 'تقييم معالجة الشكاوى'

تحتفظ المؤسسات الوطنية عادة بسجلات تفصيلية بالشكاوى التي تتلقاها. ورغم وجود شبهة في أن معالجة الشكاوى تقاس لمجرد أنه يسهل قياسها، فمن الممكن جمع بعض الإحصاءات المفيدة:

- مجموع أعداد الشكاوى - مقارنة هذه الأعداد سنة بعد سنة قد تعطي دلالة عن الملامح العامة للمؤسسة الوطنية أو توضح التدهور أو التحسن في حالة حقوق الإنسان.
 - تقسيم الشكاوى حسب النوع - قد يوضح ذلك الانتهاكات الأوسع انتشاراً لحقوق الإنسان - أو مجرد القضايا التي يشعر الجمهور بإمكانية حلها من خلال المؤسسة الوطنية. ويجب اتخاذ تدابير تكفل تعيين القضايا على النحو الصحيح وتقسيمها إلى فئات حسب المعايير الدولية (وليس حسب المزاج الشخصي).
 - تقسيم الشكاوى حسب الهيئات موضع الشكوى - قد يوضح ذلك المؤسسات ذات السجل الأسوأ أو قد يقتصر على بيان المجال الذي شعر فيه مقدمو الشكاوى بأكثر أمل في التوصل إلى نتيجة.
 - تقسيم الشكاوى حسب مقدمي الشكاوى - يمكن تقسيم مقدمي الشكاوى إلى فئات حسب النوع والأصل الاجتماعي أو الإثني واللغة ومكان الإقامة وما إلى ذلك. ويمكن أن توضح أنماط الشكاوى الفئات الأكثر تعرضاً لتجاوزات حقوق الإنسان أو الفئات التي تصل إليها المؤسسة الوطنية بنجاح.
 - تقسيم الشكاوى حسب مقدميها - قد يشمل ذلك ما إن كانت مشكلة بعينها مشكلة محلية أم أن لها بعداً قومياً.
 - تتبع الشكاوى حسب النتيجة - يعلن كثير من المؤسسات الوطنية عن معدلات حل الشكاوى وفترة امتداد الحالات. ويمكن أن تساعد هذه المعلومات المؤسسات على تقييم أدائها. ومع ذلك، فإن هذه الأرقام ينبغي تناولها بحذر. فالحل السريع ليس بالضرورة حلاً مرضياً؛ فإذا كانت القضية عسيرة وتنطوي على مخاطر لمقدم الشكاوى فقد يتم إغلاقها بادعاء "عدم اهتمام مقدم الشكاوى". ورضا مقدم الشكاوى والامتثال لتوصيات المؤسسة الوطنية يمثلان مقياسين أكثر أهمية رغم قلة جمع هذه المعلومات.
- والإحصاءات الخام لا تعدو أن تكون نقطة البداية في تقييم الأثر. فينبغي أن تستكمل المؤسسات هذه الإحصاءات بتحليل نوعي. ويتعين أن تتأكد استطلاعات الرأي مما إذا كانت عملية معالجة الشكاوى عملية تتسم بالكفاءة والنشاط والحساسية لاحتياجات مقدمي الشكاوى. وينبغي أن تسعى هذه الاستطلاعات أيضاً إلى تقييم ما إذا كان الأشخاص الذين يتم توجيه الادعاءات ضدهم يحصلون على فرصة منصفة للرد وعلاج الحالة موضع النظر.

٢٠٠٠ تقييم برامج التدريب

كثيراً ما تعرض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إحصاءات عن برامجها التدريبية (إعداد الدورات والأشخاص المتدربين إلخ) لأن هذه الإحصاءات هي الأخرى قابلة للقياس. وتقسم بعض المؤسسات المتدربين حسب النوع والأصل الإثني وما إلى ذلك. وفي حين أن هذه الإحصاءات قد تُستخدَم في قياس ناتج أو أداء المؤسسة إلا أنها لا توضح شيئاً عن الأثر. ويمكن اتخاذ عدة خطوات بسيطة لقياس فعالية مبادرات التدريب. والخطوة الأولى، التي تلجأ إليها المؤسسات الوطنية عادة بالفعل، هي توزيع استمارة تقييم على جميع المشاركين. وتطلب هذه الاستمارة عادة من المشاركين وصف توقعاتهم قبل التدريب ثم تسألهم بعد ذلك عما إن كانت توقعاتهم قد تحققت. ويمكن توجيه أسئلة أخرى كثيرة أيضاً، مثل أسئلة عن أجزاء التدريب ذات الأهمية الأكبر أو التي تم تعليمها بصورة جيدة.

وهناك خطوة هامة أخرى (لا يتم اتخاذها كثيراً) وهي تقييم مفاهيم المتدربين بعد التدريب بعدة أشهر أو بسنة كاملة. ويمكن إجراء تمرينات لاختبار مدى احتفاظ المتدربين بالمعلومات والمهارات التي اكتسبوها ومدى تطبيقهم لها. ويمكن أن توضح الأبحاث الأخرى عدد المتدربين الذين استمروا في وظائف تتصل بالمهارات التي تم تعلمها (يمثل الدوران في الوظائف مشكلة دائمة) في حين أن المقابلات مع المشرفين والزملاء يمكن أن تساعد المؤسسات الوطنية على تقييم وصول تدريبها إلى آخرين.

تدريب موظفي السجون

النشاط - لنفترض أن مؤسسة وطنية تريد تحسين الوعي بحقوق الإنسان بين موظفي السجون وتهدف إلى كفالة قيام هؤلاء الموظفين بتطبيق ما تعلموا بعد عودتهم إلى السجون التي يعملون فيها.

مؤشرات الناتج - ليس هناك أي تعقيد في جمع المؤشرات التي توضح أن النشاط قد تم استكماله، وذلك بتسجيل أعداد ورش العمل التي تم تنظيمها وأعداد موظفي السجون المشاركين فيها.

مؤشرات الأداء - في بداية ورش العمل يُطلب من جميع المشاركين (من فيهم المدربون) أن يُعبّروا عن توقّعاتهم. ماذا ينتظرون تعلمه بنهاية ورشة العمل وما هو التغيير الذي سينجم عن ذلك؟ وفي النهاية يستكمل المشاركون استمارة تقييم يذكرون فيها مدى الوفاء بالتوقعات. ويتم بعد ذلك تحليل الاستثمارات لتوفير معلومات عن نوعية الدورة التدريبية وفائدتها وعن التدريس. ويمكن أيضاً تحديد هذه المعلومات كمياً (مثل عدد المشاركين الذين يشعرون بالرضا وعدد المشاركين الذين لا يشعرون بالرضا وما إلى ذلك).

مؤشرات الأثر - تقييم الأثر أمر صعب ولا يمكن القيام به فوراً. وتتحقق أكبر فائدة من استعراض الأثر بعد مرور ستة أشهر أو سنة. ويمكن للقائمين بالتقييم إعادة الاتصال بالمشاركين وزملائهم لتحديد مدى ما يذكرونه ويطبّقونه من التدريب. وقد يكون من المستصوب دراسة الأداء الشامل للمؤسسات التي يعمل فيها المتدربون (وإن كان ذلك غير عملي في كل الحالات). ويمكن القيام بدراسة استقصائية داخل نظام السجن، يشمل آراء النزلاء، قبل التدريب وبعده، لتحديد ما إن كان هناك تغيير واضح في عدد شكاوى السجناء وأسباب هذا التغيير إن حدث.

3' تقييم برامج توعية وتثقيف الجمهور

ينطبق كثير من هذه الاعتبارات أيضاً على برامج التثقيف في مجال حقوق الإنسان. وأفضل طريقة لتقييم برامج التثقيف أيضاً هي إجراء التقييم بعد فترة من استكمال البرامج.

وبرامج توعية الجمهور يصعب تقييمها بتكلفة رخيصة. ومن طرق التقييم رصد وسائط الإعلام لتتبع ذكر المؤسسة الوطنية أو تغطية قضايا حقوق الإنسان (وهو الأفضل). وفي الممارسة العملية لن يكون ذلك ممكناً على الأرجح إلا إذا قامت المؤسسة الوطنية بتحليل وسائط الإعلام في إطار وظيفتها العامة لرصد حقوق الإنسان. ومن المؤكد أن ذلك سيكون أمراً مفيداً إذا سمحت به الموارد.

ونظراً لأن كثيراً من المؤسسات تستعمل معدلات الشكاوى لتقييم توعية الجمهور فيكون من المفيد إدخال مسائل التثقيف في تقييم الشكاوى. ومجرد توجيه سؤال إلى مقدمي الشكاوى عن طريقة معرفتهم بالمؤسسة سيتيح معلومات ذات قيمة كبيرة.

الاتصال بالجمهور من خلال وسائط الإعلام

النشاط - لنفترض أن مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تسعى إلى تحسين وعي الجمهور بحقوق الإنسان من خلال زيادة التغطية في وسائط الإعلام. وتشمل الأنشطة تدريب الصحفيين وإنتاج فقرات إعلامية مسجلة مسبقاً في الإذاعة والتلفزيون.

مؤشرات الناتج - ستقوم المؤسسة بتحديد عدد الصحفيين من مختلف فروع الوسائط الذين يحضرون أنشطة التدريب وعدد الفقرات الإذاعية والتلفزيونية ذات الصلة التي سيتم إنتاجها. والأفضل من ذلك أن تقوم المؤسسات الوطنية مقدماً بتحديد الأهداف للتغطية الإعلامية.

مؤشرات الأداء - يمكن تقييم الأنشطة التدريبية بنفس الطريقة سواء كان المشاركون صحفيين أو موظفي سجون أو قضاة. ويمكن تقييم الفقرات الإذاعية والتلفزيونية في مناقشات مجموعات التركيز. وهذه المجموعات صغيرة تتألف عادة من عدد يتراوح بين 8 و 12 شخصاً بخلفيات متشابهة. ولا تهدف هذه المناقشات إلى التركيز حول موضوع واحد ولكنها تستكشف آراء مجموعة متشابهة من الأشخاص. وسيطلب الأمر اختيار طائفة من المجموعات المختلفة. وفي هذا المثال يمكن أن يناقش المشاركون ما إن كانت الرسائل واضحة وهل نشرت معلومات جديدة، وهل كانت مقنعة وما إلى ذلك. ومجموعات التركيز لا تتسم بقيمة كمية ولا تماثل استطلاعاً للآراء. ولكنها أسلوب لتعميق التقييم النوعي.

مؤشرات الأثر - فيما يتعلق بتدريب الصحفيين يمكن تقييم الأثر من خلال رصد التغطية في وسائط الإعلام. هل زادت الإشارات إلى حقوق الإنسان وهل تحسنت المعلومات في التقارير الصحفية؟ ورصد وسائط الإعلام للأسف يستغرق وقتاً كثيراً ولكن كثيراً من المؤسسات الوطنية تقوم بذلك في إطار أعمالها العادية. ويمكن أن يوفر ذلك دلالات على التغيير في تغطية حقوق الإنسان. وتستطيع مجموعات التركيز أيضاً أن توضح أثر الفقرات الإذاعية والتلفزيونية على توعية الجمهور. ويمكن للمؤسسات الوطنية أن تستفيد من اتصالاتها الأخرى بالجمهور، وذلك عن طريق إجراءات الشكاوى مثلاً، لتقييم أثر الحملات الإعلامية.

ملاحظات ختامية

تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عملية معقدة. فالمؤسسات الوطنية تتدخل بمجموعة مختلفة من الطرق، بدءاً من مراجعة القوانين وتدريب الموظفين العموميين إلى تثقيف الجمهور ورصد حالة حقوق الإنسان وأحياناً معالجة الشكاوى. وكل نشاط من هذه الأنشطة يتطلب أساليب تقييم خاصة. وتستطيع المؤسسات الوطنية أيضاً أن تغطي عدداً كبيراً من القضايا التي تتراوح من حقوق العمل إلى التعذيب إلى التمييز إلى حماية البيئة. والأهم من ذلك أن هذه المؤسسات ليست سوى واحدة من الفعاليات الكثيرة التي تؤثر على بيئة حقوق الإنسان.

وعلامات القياس المقدمة في الفصل الأول موجهة لاستعمال جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (مع مراعاة الاختلافات في التنظيم والولاية). ومع ذلك يتطلب الأمر تفسير علامات القياس في ضوء السياق القومي والموارد المتاحة. ومن السفه الإصرار على أن المؤسسات الوطنية ينبغي أن تصدر تقارير موازية لتقارير هيئات المعاهدات أو أن تحضر اجتماعات الأمم المتحدة السنوية بشأن حقوق الإنسان إذا كان ذلك سيؤدي إلى الشلل في أنشطتها الهامة الأخرى. وينبغي تفصيل المؤشرات التي نوقشت في الفصل الثاني بدقة أكبر من ذلك بكثير لكي تتفق مع الظروف المحلية.

ولا يتمثل اختبار الفعالية للمؤسسات الوطنية في مدى تقدمها دون انقطاع نحو إقامة مجتمع يتم فيه احترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها. فكثير من المؤسسات الوطنية يعمل في بيئة لا تمثل حقوق الإنسان فيها أولوية رسمية أو تتعرض فيها للهجوم، وهو الأسوأ. والمسؤولية الأولى لهذه المؤسسات قد تكون الاستمرار في العمل من خلال مواصلة رصد سلوك الحكومة والعمل على عدم انطفاء الوعي بحقوق الإنسان في المجتمع.

ولهذه الأسباب ينبغي دائماً صياغة المؤشرات وفهمها وتفسيرها بحصافة، مع مراعاة السياق السياسي والاقتصادي. ولا توجد مجموعة وحيدة من المؤشرات التي توفر معلومات ذات صلة ومفيدة في كل حالة من الحالات. وينبغي أن تنقّب المؤسسات الوطنية في هذا التقرير بحثاً عن إحياءات بالطريقة التي تستطيع بها أن تضع مؤشرات موثوقة وصحيحة لنفسها.

وفي كثير من الأحيان تصل المؤسسات الوطنية إلى قمة فعاليتها عندما تعمل مقترنة بمنظمات أخرى، وربما تكون كعامل مساعد. ولا يمكن بسهولة قياس هذا الدور قياساً كمياً. وتتسم المؤشرات التشاركية بأهمية خاصة في هذا السياق.

وأخيراً من المهم أن نبرز أن علامات القياس والمؤشرات ليست أهدافاً بحد ذاتها. فهي أدوات مفيدة إذا ساعدت المؤسسات الوطنية على أن تكون أكثر فعالية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان. وهي تؤدي إلى توليد أهداف أداء ومعلومات عن الأثر. وعلامات القياس والمؤشرات ينبغي أن تساعد المؤسسات الوطنية على فهم أشكال التنظيم وأنواع الأنشطة التي تعزز أهدافها الشاملة إلى أبعد حد. ويمكن أن تكون المؤشرات ذات قيمة ولكن إذا كان البحث عنها عملية مفرطة في التعقيد وتضيّع الوقت وتكلف الكثير فالأفضل البحث عن أساليب أخرى وهي متوفرة عادة.

استعمال المؤشرات كدليل يوجّه عملية دينامية للإصلاح: الاتصال بالمؤسسة

الخطوة 1 - تقرر مؤسسة وطنية أن تزيد من سهولة الاتصال بها أمام ثلاث مجموعات قامت بتحديدها - من خلال تحقيق برلماني ومن خلال تحليل إحصاءات الشكاوى لديها - بوصفها مجموعات معرّضة للخطر: (أ) الأقليات، (ب) كبار السن، (ج) الأشخاص الذين تصفّهم الحكومة في فئة "المعدمين".

الخطوة 2 - تقوم المؤسسة أولاً بجمع بيانات مجزأة من كل مكتب من مكاتبها. وتؤدي هذه المعلومات بالمؤسسة إلى أن تستنتج أنه في حين أن مجموعات الأولوية تمثّل 35 في المائة من السكان فإنها تمثّل 15 في المائة فقط من مستعملي المؤسسة (مؤشرات كميّة). ولكي تفهم المؤسسة ذلك فإنها تقوم باستطلاع رأي بين مستعمليها وبين مجموعات الأولوية (مؤشرات نوعية). ويوضح ذلك أسباب إحجام مجموعات الأولوية عن استعمال خدمات المؤسسة: فالسبب في حالة الأقليات هو أنها لا تتحدث اللغة الرسمية؛ والسبب في حالة كبار السن هو أنهم لا يستطيعون التنقل بسهولة إلى المكاتب؛ والسبب في حالة "المعدمين" هو أنهم لا يعلمون بوجود المؤسسة ويشكون في المؤسسات الرسمية. ويوضح استطلاع الرأي أيضاً أن السكان عموماً يودون لو كانت مكاتب المؤسسة أكثر قرباً وأيسر طريقاً.

الخطوة 3 - لذلك تُدخل المؤسسة عدداً من التغييرات. أولاً، تفتح المؤسسة مكاتب محلية جديدة في المدن الصغيرة. وثانياً تقوم بترجمة الوثائق إلى لغات الأقليات وتعيّن مزيداً من الموظفين الذين يتكلمون لغات عديدة. وثالثاً تنشئ مكاتب بالقرب من شبكات المواصلات العامة وتزيد من سهولة دخول كبار السن إليها. وأخيراً تعلن المؤسسة عن خدماتها في برامج الإذاعة المحلية وتعيّن موظفين للاتصال بالجمهور من أجل توفير المشورة في الموقع في المجتمعات الفقيرة.

الخطوة 4 - لتحليل أثر هذه الإصلاحات تواصل المؤسسة جمع معلومات مجزأة باستعمال الأساليب الكميّة والنوعية معاً. وتكتشف المؤسسة أن استعمال مجموعات الأولوية للمؤسسة قد زاد مع افتتاح مكاتب جديدة ولكن هذا الاستعمال زاد بسرعة أكبر بعد تطبيق الإصلاحات الأخرى. ومع ذلك فإن استعمال "المعدمين" ظل دون المتوسط. ولذلك تواصل المؤسسة الوطنية سياستها الجديدة و ...

الخطوة 5 - ... تبدأ عملية جديدة من التحقيق تركز على "المعدمين" لتحديد كيف تستطيع زيادة فعالية تزويدهم بالخدمات التي سيستعملونها. ويتم تقييم برامج الاتصال بالجمهور (باستعمال مؤشرات الأداء) والاطلاع بتقييم أكثر تفصيلاً لاحتياجات وتوقعات الفقراء، ويشمل ذلك مشاورات تشاركية. وتُستعمل هذه المعلومات لوضع وتطبيق سياسات جديدة، وبعد ذلك يتم تقييم أثرها ...

بعض المزالق المحتملة للمؤشرات

تتحمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المسؤولية أساساً أمام الجمهور وأمام السلطة التي تعيّنُها (مثل البرلمان) وأمام شركائها الحكوميين وغير الحكوميين وأمام المتبرعين لها. ولذلك فإن أداء هذه المؤسسات يظل، بل وينبغي أن يظل، موضع الفحص الدائم. وتُستعمل المؤشرات في كثير من الأحيان لتحسين المساءلة على أساس أن هذه المؤشرات هي أدوات بديلة في تحديد الفعالية الإجمالية للمؤسسة. ولكن ينبغي للمؤسسات الوطنية عند استعمال هذه المؤشرات أن تضع بعض المخاطر في اعتبارها.

ففي المقام الأول قد تكون البرامج مشوهة بسبب تركيز المديرين والموظفين على إنجاز المؤشرات المحددة وبالتالي الإخفاق في معالجة مشاكل حقوق الإنسان، التي لم يتم وضع مؤشرات لها. وينبغي أن تواصل المؤسسات تركيزها على أهدافها الحقيقية. فالمؤشرات هي مجرد أدوات لمساعدة هذه المؤسسات.

وثانياً، قد تصبح المؤشرات أهدافاً للأداء. وإذا لم تُصمّم هذه المؤشرات بدقة فإنها قد تنشئ حوافز ضارة. وكما جاء أعلاه، فرغم أنه يفضل معالجة الشكاوى بسرعة إلا أن الهدف يظل دائماً حل هذه الشكاوى بصورة مرضية. وينبغي أن يتضح ذلك في نُظم التقارير رغم أن التبليغ عن الإطار الزمني الذي يتم فيه معالجة الشكاوى أسهل بكثير من التبليغ عن حل الشكاوى بطريقة مرضية. وعندما تقوم المؤشرات بوظيفة الأهداف فإن المعلومات التي توفرها ينبغي أن توضح أهداف المؤسسة ولا ينبغي أن تؤدي إلى تشويهها دون قصد.

وثالثاً، يكون الإغراء قوياً في كثير من الأحيان لقياس شيء ما لمجرد أنه يمكن قياسه بسهولة. وإذا قررت المؤسسة الوطنية أن تجمع مؤشرات أداء فينبغي أن تبذل الوقت في دراسة ما تحتاج قياسه: «إذا لم تقم المنظمة بقياس ما تعتبره ذا قيمة فإنها ستنتهي بتقييم ما تستطيع قياسه»¹⁰.

وأخيراً قد تستغرق المؤشرات وقتاً أطول وتتطلب جهوداً أكبر مما تستحقه المعلومات المتولدة عنها. وينبغي أن تتحقق فعالية التكاليف في صياغة أدوات التقييم وقياس الأداء والأثر. وعند اختيار المؤشرات سيتعين على المؤسسات الوطنية أن تأخذ طاقتها ومواردها وأولوياتها في الاعتبار. ولن تكون المؤشرات ذات فائدة إذا امتصت كثيراً من وقت المؤسسة الوطنية وطاقاتها وأموالها بما يعوق فعالية المؤسسة.

بعض مزايا المؤشرات

يرجع تشديدنا على أخطار المؤشرات إلى أنه من السهل جداً معاملة المؤشرات بوصفها حلولاً جاهزة لتحديات التخطيط والتنفيذ. فالمؤشرات ليست حلولاً ولكن يمكن أن تكون، أدوات مفيدة جداً إذا أحسن استخدامها.

10 لجنة المراجعة (المملكة المتحدة). *On target: the practice of performance indicators*, 2000.

www.audit-commission.gov.uk/products/guidance/BODDA381-E506-4769-9ED2-7E9DDD4D7C4B/archive_8.mptarget.pdf

ففي المقام الأول تساعد المؤشرات المؤسسات الوطنية على جمع المعلومات عن المنظمة نفسها وعن برامجها. ماذا تحسن المنظمة عمله؟ ما هو المجال الذي تؤثر فيه وكيف ولماذا؟

وثانياً، يمكن أن توضح مؤشرات الأداء والأثر عمليات التخطيط وتساعد في تحديد أهداف العمل المقبل. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تبسيط مهام الإدارة ومساعدة الموظفين على فهم الأعمال المتوقعة منهم. وعلى امتداد أية خطة استراتيجية ينبغي للمؤسسة الوطنية أن تخطط لتقييم مختلف علامات القياس في فترات منتظمة. وسيساعد ذلك المؤسسة على إعادة تركيز أنشطتها تمهيداً مع أولوياتها ومع نجاحها أو إخفاقها.

وثالثاً، من السهل فهم مؤشرات الأداء والأثر ويمكن إعلانها بسهولة على الجمهور. ونتيجة لذلك، فإنها يمكن أن تساعد المؤسسات الوطنية على الإبلاغ عن أهدافها وإنجازاتها.

وأخيراً، فإن المؤشرات التي يتم صياغتها من خلال عملية برلمانية تشمل المستفيدين المنظمات التي تتعاون معها المؤسسة ستؤدي إلى تعزيز المشاورات والتعاون مع أصحاب المصلحة وسوف تساعد المؤسسة الوطنية على أن تكون أكثر استجابة لاحتياجات الأطراف التي تخدمها المؤسسة. ومن المرجح أن تساعد المؤشرات التشاركية المؤسسات الوطنية على تعيين أهداف واقعية تعبر عما ينتظره الجمهور من المؤسسة.

وفي الختام

لا ينبغي إعطاء علامات القياس ولا المؤشرات أهمية أكثر من اللازم. فهي في جوهرها أداة لمساعدة المؤسسة الوطنية على تخطيط وتقييم عملها وليست هدفاً بحد ذاتها. وينبغي أن تُفهم الأمثلة التي نوقشت في هذا التقرير على هذا الأساس. فعلامات القياس والمؤشرات نقطة بداية وينبغي أن تكيّفها المؤسسة الوطنية وأن تستعملها استناداً إلى حكمها على ما تحتاجه لأغراض السياق الذي تعمل فيه بالتحديد.

ومن بين سمات المؤسسات الوطنية الفعالة لحقوق الإنسان تم تعيين المساءلة العمومية بوصفها عنصراً هاماً بصفة خاصة. ومن أهم استعمالات علامات القياس والمؤشرات التي يتم صياغتها بدقة أنها تسمح للجمهور بأن يكون فكرة واضحة عن أعمال المؤسسة وأن يقرر ما إن كانت تفي بولايته بطريقة كافية وما إن كانت تنجز أهدافها العامة: أي حماية وتعزيز حقوق الإنسان.

مواقع مختارة في شبكة الويب

العفو الدولية. *National Human Rights Institutions: Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of humanrights*. Al Index: IOR 40/007/2001, October 2001
<http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/2305CAAB26F6DAA280256B0C0041768D?Open>

أمانة الكمنولث *Commonwealth Secretariat. National Human Rights Institutions: Best Practice*. Commonwealth Secretariat: London, 2001
www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BBBF05153F-7565-4A2F-8F2AF002F05594EC%7D_HumanRightsBestPractice.pdf

Kapoor, Ilan. *Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study*. Canadian International Development Agency: 1996.

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. مبادئ باريس: فكرة عامة. جنيف، 11 كانون الأول/ديسمبر 2003
www.nchr.gr/downloads/PP%20Conclusions%20FINAL.doc

عماد عمر . "Human rights and statistics", Huridocs, 1998"
www.huridocs.org/omar.htm

:Sano, Hans-Otto, and Lone Lindholt. *Human Rights Indicators. Country data and methodology*. Danish Institute for Human Rights, 2000
[/www.humanrights.dk/departments/international/PA/Concept/Indicato/Ind2000](http://www.humanrights.dk/departments/international/PA/Concept/Indicato/Ind2000)

Thede, Nancy. "Human Rights and Statistics – Some reflections on the No-Man's-Land between Concept and Indicator", paper presented to IAOS Conference on Statistics, Development and Human Rights, Montreux, 2000
www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/thede_final_paper.doc

موارد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

www.nhri.net هذا الموقع هو المنفذ للحصول على المعلومات في شبكة الويب عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وهو يتضمن وصلات للدراسات الهامة عن المؤسسات الوطنية ومعلومات عن الأبحاث الجارية وأعمال المؤتمرات الدولية.

والمواقع التالية في شبكة الويب تؤدي دوراً مشابهاً في المناطق ذات الصلة، أي، أفريقيا والأمريكتان وآسيا - المحيط الهادئ:

www.sahrc.org.za/index5.htm
www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet
www.asiapacificforum.net

معلومات عن المجلس

أنشئ المجلس الدولي لحقوق الإنسان في 1998 بعد مشاورات دولية بدأت بعد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي عقد في فيينا في 1993. ويجري المجلس أبحاثاً عملية عن المشاكل والمعضلات التي تواجه المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان.

وينطلق المجلس من المبدأ القائل بأن النهج السياسية الناجحة تستوعب المجموعة المتنوعة من الخبرة الإنسانية. ويتعاون المجلس مع كل من يشاركه في أهدافه في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك الهيئات الطوعية والخاصة والحكومات الوطنية والوكالات الدولية.

ويضع المجلس التنفيذي للمجلس الدولي جدول أعمال أبحاثه. ويجتمع أعضاء المجلس الدولي سنوياً لتقديم المشورة بشأن جدول الأعمال. ويساعد الأعضاء في التأكد من أن برنامج المجلس يعبر عن تنوع التخصصات والآفاق الإقليمية والخبرات القطرية والتخصصات وهي كلها أمور جوهرية للحفاظ على جودة أبحاث المجلس. وتعمل لدى المجلس أمانة صغيرة مكونة من ستة أشخاص لتنفيذ برنامج المجلس. ويوجد مقر المجلس في جنيف ومهمته كفاءة تصميم المشاريع تصميماً جيداً وإدارتها بكفاءة وعرض نتائج الأبحاث على السلطات المختصة وعلى الجهات المهمة اهتماماً مباشراً بمجالات السياسة العامة المعنية.

والمجلس هيئة مستقلة ودولية في عضويتها وتشاركية في نهجها. وهو مسجل بوصفه مؤسسة لا تستهدف الربح بموجب القانون السويسري.

للحصول على منشورات المجلس

يمكن طلب جميع منشورات المجلس من الأمانة على العنوان التالي:

International Council on Human Rights Policy
48, chemin du Grand-Montfleury
P.O. Box 147, 1290 Versoix
Geneva, Switzerland
Phone: (+41 (0) 22) 775 3300
Fax: (+41 (0) 22) 775 3303

ويمكن أيضاً طلب جميع المنشورات من خلال موقعنا على الإنترنت: www.ichrp.org

وسوف توجّهك وصلة في صفحة المدخل إلى قائمة المنشورات وبعدها عليك اتباع التعليمات. ويمكن أيضاً الاطلاع على المنشورات في نسق Pdf في الموقع المذكور.

وللحصول على مزيد من المعلومات عن المجلس الدولي وأعماله يرجى الاتصال بنا على الموقع التالي: info@ichrp.org

المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان

أنشئ المجلس الدولي لحقوق الإنسان في جنيف في 1998 لإجراء أبحاث تطبيقية عن قضايا الساعة في مجال حقوق الإنسان. وقد صُممت الأبحاث لكي تكون ذات فائدة عملية لصانعي السياسات في المنظمات الدولية والإقليمية وفي الحكومات والوكالات الحكومية الدولية وفي المنظمات الطوعية من كل نوع. والمجلس مستقل وعضويته ذات طابع دولي ويتوخى نهج التشارك في أعماله. والمجلس مسجّل كمؤسسة لا تهدف إلى الربح بموجب القانون السويسري.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

أنشئت المفوضية في 1993 وعُهد إليها بالمسؤولية عن حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة. والمهمة التي كُلف بها المفوض السامي هي تعزيز جهود الأمم المتحدة في تنفيذ جميع الحقوق وقيادة الحركة الدولية لحقوق الإنسان من خلال العمل كسلطة أدبية وصوت للضحايا. ويفتح المفوض السامي حواراً ويقيم تعاوناً مع الحكومات لتعزيز حماية حقوق الإنسان على الصعيد الوطني. وتتعاون المفوضية مع مجموعة من الفعاليات تتزايد اتساعاً وتشمل المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية والقطاع الخاص لغرس الالتزام بحقوق الإنسان على أوسع نطاق. وتكفل المفوضية التنفيذ العملي للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.



رسم الغلاف

© أمناء المتحف البريطاني

قائمة ملوك مصر من معبد رمسيس الثاني في

أبيدوس بمصر. الأسرة التاسعة عشرة، حوالي

1250 ق.م

كيف يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقيّم نفسها؟ يستعرض هذا التقرير سمات المؤسسات الوطنية الفعّالة والمعايير الدولية لعملها على النحو المحدد في مبادئ باريس. ويقترح التقرير علامات قياس تستند إلى هذه المبادئ ويشير إلى الطريقة التي يمكن بها استخدام مؤشرات كميّة ونوعية لمساعدة المؤسسات في تحسين أدائها وقياس أثر أنشطتها. وهذا المنشور، تقيّم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، هو أداة عملية ليستعملها أعضاء وموظفو المؤسسات الوطنية والمنظمات والأفراد العاملون معها.

تقديم بقلم مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، لويز أربور

”... أداة مفيدة جدا للمؤسسات الوطنية في تعريف دورها

ومسؤولياتها وتخطيط ورصد أنشطتها ...“

اللجنة الكندية لحقوق الإنسان

”... تقرير مفيد جداً قوي الحجة وجيد الصياغة“

مل جيمس، المسؤول التنفيذي عن السياسة الدولية،

الجمعية القانونية في انكلترا وويلز

”... لقد جاء في أفضل وقت. وهو لا يخدم المؤسسات الوطنية وحدها ولكنه يهتم المنظمات غير الحكومية الأخرى لحقوق الإنسان والمنظمات المجتمعية التي ينبغي أن تستطيع استعمال مؤشرات تقييم الأثر أو صياغة أدوات قياس خاصة بها تناسب حالاتها المحددة. وسيزيد كثيراً من فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان“

زونكا ماجودينا، نائبة رئيس لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان

المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان
ICHRP

48, chemin du Grand-Montfleury
BP 147, 1290 Versoix
Genève, Suisse

Tél.: (+41 (0) 22) 775 3300
Fax: (+41 (0) 22) 775 3303
ichrp@ichrp.org
www.ichrp.org

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
OHCHR

Palais des Nations
8-14 Avenue de la Paix
1211 Genève 10, Suisse

Tél.: (+41 (0) 22) 917 9283
Fax: (+41 (0) 22) 917 9018
nationalinstitutions@ohchr.org
www.ohchr.org

