

مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة

دليل



بنجامين س . بوكلانند (Benjamin S. Buckland) وويليام ماكديرموت (William McDermott)



DCAF
مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة

دليل

بنجامين س . بوكلاند (Benjamin S. Buckland) وويليام ماكديرموت (William McDermott)



DCAF
مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هو مؤسسة دولية تسعى في مهمتها إلى مساعدة الأسرة الدولية على تعزيز حكم القطاع الأمني وإصلاحه . ويتولى المركز إعداد القواعد والمعايير المرعية في هذا المجال ونشرها ، كما يُجري الأبحاث السياسية المستفيضة ، ويحدد الممارسات الجيدة ويُعدّ التوصيات التي تُعنى بتربسيخ الحكم الديمقراطي للقطاع الأمني . كما يقدم المركز الاستشارات لحكومات الدول التي يعمل فيها ويرعى تنفيذ البرامج التي تقدم المساعدة العملية التي تحتاجها هذه الحكومات . يمكنكم زيارة موقعنا الإلكتروني : www.dcaf.ch

الناشر : مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

PO Box 1361
1211 Geneva 1
Switzerland
www.dcaf.ch

رقم الأيداع الدولي (ISBN) : 978-92-9222-288-8

مدير المشروع : هانز بورن (Hans Born)

التصميم : أليس ليك-هاموند www.alicelakehammond.com ، (Alice Lake-Hammond)
المحرر : جوليا روبيل (Julia Rubel) ، مطبعة أغيнокورت (Agincourt Press)
ترجمة : ياسين نور الدين السيد
المراجعة : إنتصار ابوخلف
صورة الغلاف : جميع الحقوق محفوظة ، www.belindacleeland.com

شكر وتقدير

تمت ترجمة هذا الدليل بمساعدة مالية من الوكالة الإسبانية للتعاون والتنمية الدولية (AECID)



مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هو المسؤول الحصري عن محتويات هذه النشرة وهذا الدليل لا يعبر بالضرورة عن رأي (AECID).

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) ، النسخة الأصلية باللغة الإنجليزية ، 2012

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) ، النسخة العربية ، 2012 ، جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة

تعبر وجهات النظر الواردة في هذا الدليل عن آراء المؤلفين ، وهي لا تعكس بالضرورة وجهات نظر المؤسسات التي يشير إليها هذا الدليل أو المؤسسات التي يمثلها .

المحتويات

i	تقديم المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة
v	تقديم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
ix	شكر وتقدير
١	مقدمة
٣	الفصل الأول مقدمة
٣	١-١ تعريف مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة
٥	٢-١ الأهمية التي تكتسبها مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة
٧	٣-١ الأهداف
٨	٤-١ الفئات التي يستهدفها الدليل
٩	٥-١ منهجية البحث والتأليف
١٠	٦-١ هيكلية الدليل
١٣	الباب الأول: تاريخ مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة ووظائفها ونماذجها ...
١٥	الفصل الثاني النشأة
١٥	١-٢ مقدمة
١٥	٢-٢ الدوافع
٢٢	٣-٢ الأساس القانوني الذي تقوم عليه مؤسسات أمناء المظالم
٢٥	٤-٢ الممارسات الجيدة
٢٩	الفصل الثالث الوظائف
٢٩	١-٣ مقدمة
٢٩	٢-٣ التعامل مع الشكاوى
٣١	٣-٣ التحقيقات
٣٢	٤-٣ رفع التقارير والتوصيات
٣٣	٥-٣ الممارسات الجيدة
٣٥	الفصل الرابع النماذج
٣٥	١-٤ مقدمة
٣٥	٢-٤ النماذج المختلفة لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة

٤٢ ٣-٤ التعاون المحلي بين مؤسسات أمناء المظالم

٤٣ ٤-٤ الممارسات الجيدة

٤٧ الفصل الخامس الاستقلال

٤٧ ١-٥ مقدمة

٤٨ ٢-٥ الاستقلال

٤٨ ٣-٥ الاستقلال المؤسسي

٥٥ ٤-٥ الاستقلال العملياتي

٦٠ ٥-٥ الاستقلال الشخصي

٦٣ ٦-٥ الممارسات الجيدة

٧١ الباب الثاني: الشكاوى

٧٣ الفصل السادس إجراءات التعامل مع الشكاوى

٧٣ ١-٦ مقدمة

٧٤ ٢-٦ تيسير الوصول إلى إجراءات التعامل مع الشكاوى

٨٠ ٣-٦ التعامل مع الشكاوى والنظر فيها

٨٢ ٤-٦ التحديات التي تواجهها المهام الخارجية والمتعددة الأطراف

٨٦ ٥-٦ الممارسات الجيدة

٩٣ الفصل السابع أنواع الشكاوى

٩٣ ١-٧ مقدمة

٩٤ ٢-٧ الشكاوى

٩٤ ٣-٧ سوء الإدارة

٩٦ ٤-٧ حقوق الإنسان

١٠٢ ٥-٧ الالتزام بأحكام القانون الجنائي والقانون الدولي الإنساني

١٠٤ ٦-٧ الممارسات الجيدة

١٠٩ الباب الثالث: التحقيقات

١١١ الفصل الثامن أنواع التحقيقات

١١١ ١-٨ مقدمة

١١٢ ٢-٨ التحقيقات التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم

١١٣ ٣-٨ التحقيقات التي تستند إلى الشكاوى التي ترفع إلى مؤسسات أمناء المظالم

١١٤ ٤-٨ التحقيقات التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم من تلقاء نفسها

١١٦ ٥-٨ القضايا التنظيمية

١١٨ ٦-٨ نطاق التحقيقات

١٢٣ ٧-٨ الممارسات الجيدة

الفصل التاسع إجراءات التحقيق ١٢٩

١-٩ مقدمة ١٢٩

٢-٩ التحقيقات ١٣٠

٣-٩ الخطوات الأولية ١٣١

٤-٩ التحقيق ١٣٨

٥-٩ اختتام التحقيق ١٤٤

٦-٩ الممارسات الجيدة ١٤٦

الفصل العاشر الوصول إلى المعلومات ١٥١

١-١٠ مقدمة ١٥١

٢-١٠ المعلومات ١٥٢

٣-١٠ الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية ١٥٣

٤-١٠ القيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات ١٥٧

٥-١٠ الممارسات الجيدة ١٦٢

الباب الرابع: رفع التقارير والتوصيات ١٦٧

الفصل الحادي عشر رفع التقارير ١٦٩

١-١١ مقدمة ١٦٩

٢-١١ دور التقارير التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم ١٦٩

٣-١١ الاستقلال في إعداد التقارير ورفعها ١٧١

٤-١١ أنواع التقارير ١٧٣

٥-١١ الإجراءات المرعية في إعداد التقارير ١٧٧

٦-١١ الممارسات الجيدة ١٨٠

الفصل الثاني عشر التوصيات ١٨٧

١-١٢ مقدمة ١٨٧

٢-١٢ إعداد التوصيات ١٨٨

٣-١٢ تنفيذ التوصيات وفرض الالتزام بها ١٩٣

٤-١٢ نجاعة التوصيات ١٩٨

٥-١٢ الممارسات الجيدة ٢٠١

النتائج ٢٠٩

الفصل الثالث عشر النتائج ٢١١

تقديم المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة

تضطلع مؤسسات أمناء المظالم بدور لا يستغنى عنه في التأكد من أن القوات المسلحة تزاوّل عملها بنزاهة وعلى نحو يتسم بالمسؤولية والشفافية . فهذه المؤسسات تساعد في الحيلولة دون ارتكاب المخالفات التي تمس حقوق الإنسان ، وتقدم يد العون في القضاء على الممارسات الخاطئة وأدها وتسهم في تعزيز أواصر الحكم الرشيد في القطاع الأمني ، وذلك من خلال التعامل مع الشكاوى ومعالجتها واستكشاف الموضوعات والمسائل المشتركة التي تجمع فيما بينها .

التأم المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة (International Conference of Ombuds Institutions for Armed Forces) (ICOA F) - الذي يضم في عضويته مؤسسات من أكثر من ٢٥ دولة - للمرة الأولى في برلين خلال شهر أيار/ مايو من العام ٢٠٠٩ . وكان الهدف الذي سعى المؤتمر إلى إنجازه على مدى السنوات الأربع الماضية يتمثل في ترسيخ الممارسات الفضلى المرعية في تحديد الصلاحيات الموكلة لمؤسسات أمناء المظالم وسلطاتها وعملها والخروج بالدروس والعبر المستفادة في هذا الشأن . وبالإضافة إلى المؤسسات العريقة التي تشترك في عضوية هذا المؤتمر ، يبذل القائمون على المؤتمر جهوداً حثيثة من أجل التواصل مع الدول التي أنشأت مؤسسات لأمناء المظالم في عهدها الحديث ومع تلك الدول التي عبرت عن اهتمامها بإنشاء مثل هذه المؤسسات .

وعلى هدي من هذه الروح ، وكّل المجتمعون في المؤتمر الدولي الثاني لمؤسسات

أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة، والذي انعقد في فيينا في العام ٢٠١٠، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بإعداد دليل حول مؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة. ويسعى هذا الدليل إلى تجميع الممارسات الفضلى والدروس المستفادة من الدول الأعضاء في المؤتمر ومن غيرها، وإخراجها في صيغة تجعل منها أداة تستفيد منها مؤسسات أمناء المظالم، بما فيها تلك القائمة وحديثة العهد منها.

وقد خصص المؤتمر الثالث، الذي انعقد في بلغراد خلال العام ٢٠١١، جلسة عمل خُصصت لاستعراض دليل مؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة. وقد حصل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على تغذية راجعة قيّمة من المشاركين في المؤتمر بعد أن استعرض عليهم العمل الذي أنجزه فريقه في صياغة هذا الدليل وبيّن السياق الذي يغطيه وأهدافه ونطاقه ومسودة محتوياته.

ومن دواعي سرورنا أن نقدم المساعدة والعون لمركز جنيف في إنجاز المهمة الموكلة إليه بصفتنا رعاة المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة في الماضي والحاضر والمستقبل. ونحن يحدونا الأمل بأن يشكل هذا الدليل الذي أعده هذا المركز مرجعاً أساسياً في عملنا وفي عمل العديد من زملائنا في المؤسسات الشقيقة حول العالم.

ساشا جانكوفيتش (Saša Janković)

المدافع عن المواطنين في جمهورية صربيا

بيير داغل (Pierre Daigle)

أمين المظالم في وزارة الدفاع القومي والقوات الكندية

كجيل أرني براتلي (Kjell Arne Bratli)

المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة النرويجية

تقديم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

تمثل مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة عنصرًا أساسيًا في أي قطاع أمني يتميز بشفافيته وبخضوعه للمساءلة. وتضطلع هذه المؤسسات، بصفتها مؤسسات مستقلة ونزيهة، بدور محوري في الحيلولة دون وقوع الممارسات الإدارية الرديئة والانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان وضمان الاستجابة لها، سواء كانت هذه الممارسات والمخالفات تمس المواطنين أو أفراد القوات المسلحة أنفسهم. وتستطيع مؤسسات أمناء المظالم، من خلال تلقي الشكاوى والتحقيق فيها ومن خلال التبليغ عن المسائل الموضوعية والمشاكل التنظيمية التي تثيرها القضايا محل الشكوى، أن تفرز آثارًا هامة على الأفراد وعلى القطاع الأمني والإطار التشريعي بكامله.

ويشكل العمل على منع الإجراءات والممارسات الإدارية الرديئة وانتهاكات حقوق الإنسان عنصرًا أساسيًا في المجتمعات الديمقراطية. ويعتمد العمل على الحيلولة دون وقوع هذه الممارسات، في جانب منه، على وجود قطاع أمني يلتزم بالشفافية ويخضع للمساءلة عن الأعمال التي يؤديها. ولا يمكن ضمان هذه الشفافية والمساءلة إلا من خلال إنشاء هيئات مستقلة وحيادية وتخصيص الموارد التي تلزمها وتفويضها بالصلاحيات التي تحتاجها لأداء العمل المنوط بها.

عندما أخذ مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة زمام المبادرة، بالتعاون مع عدد من مؤسسات أمناء المظالم حول العالم، لإطلاق المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، كان الأمل يحده بأن يشكل

هذا المؤتمر متددى للنقاشات المفتوحة وتبادل الآراء ووجهات النظر. وعلى وجه الخصوص، سعى المركز إلى إعداد آلية تكفل تبادل الممارسات الفضلى والدروس التي يمكن الاستفادة منها في تحديد صلاحيات مؤسسات أمناء المظالم وسلطاتها وعملها، وذلك في ظل الغياب الواضح للأبحاث والتعاون في هذه المسألة الهامة. كما كان المركز يأمل، من خلال دعوة مؤسسات أمناء المظالم القائمة والناشئة، بأن يسهم المؤتمر في تعزيز وإثراء عمل هذه المؤسسات في جميع أنحاء العالم، إلى جانب تقديم المساعدة للدول التي شرعت في اتخاذ الخطوات الأولى نحو إنشاء هذه المؤسسات.

وتمثل المؤتمرات الدولية لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة ركيزة هامة في هذا العمل. فقد عُقد المؤتمر الأول منها في برلين (٢٠٠٩)، والثاني في فيينا (٢٠١٠)، والثالث في بلغراد (٢٠١١)، وهو يُعقد الآن في أوتوا (٢٠١٢) وسوف ينعقد في القريب العاجل في أوصلو (٢٠١٣)، وبعد ذلك في باريس (٢٠١٤). وتمثل المشاركة التي تشهد ارتفاعاً مطرداً والتنوع الإقليمي الواسع بين المؤسسات التي تشارك في هذه المؤتمرات شهادة حية على القيمة التي يضيفها هذا المنتدى.

وقد سعى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، بموجب التفويض الذي حصل عليه من المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، إلى تقديم أداتين أخريين للمؤتمر. تتمثل أولى هاتين الأداتين في إنشاء الموقع الإلكتروني للمؤتمر (www.icoaf.org)، والذي يمثل مستودعاً يجمع في ثناياه معلومات الاتصال، والبيانات والأبحاث التي تستعرض نبذة وافية حول المؤتمر والمؤسسات المشاركة فيه.

ومع ذلك، يشكل هذا الدليل غاية طموحة في حد ذاته. فقد سعى المؤلفان، من خلال توظيف عدد هائل من الاستبيانات وتنظيم المقابلات ونقاشات الدائرة المستديرة وإجراء الأبحاث المكتبية المكثفة، إلى تجميع الممارسات الجيدة والأمثلة والشواهد التي تستعرض عمل مؤسسات أمناء المظالم في جملة من الدول حول العالم. ويشتمل هذا الدليل على أربعة أبواب ترد تحت العناوين التالية: تاريخ مؤسسات أمناء المظالم

ووظائفها ونماذج عنها (الباب الأول)، الشكاوى (الباب الثاني)، التحقيقات (الباب الثالث)، وإجراءات رفع التقارير والتوصيات (الباب الرابع). ونحن نأمل بأن يعود هذا الدليل بالفائدة على مؤسسات أمناء المظالم العريقة التي مضى زمن طويل على إنشائها وتلك التي أنشئت حديثاً منها على السواء. كما نأمل بأن تعود الدراسة التي تتناول النماذج، التي يستعرضها الدليل، بالفائدة على الدول التي ما تزال تدرس إمكانية إنشاء مثل هذه المؤسسات والتي تسعى للحصول على الإرشادات والتوجيهات بشأن النموذج الذي يتناسب مع الظروف الخاصة التي تعيشها. فضلاً عن ذلك، فنحن نأمل بأن يولد هذا الدليل قدرًا أكبر من الاهتمام الأكاديمي في هذا الموضوع. ونحن على أتم الاستعداد لمواصلة الجهود التي نبذلها في مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة لكي نستوعب القضايا التي تستدعي النظر والدراسة ونعيها، كما نأمل بأن تحظى مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في جميع أنحاء المعمورة بالاهتمام والاعتراف الذي تستحقه.

السفير ثيودور ه. وينكلر (Theodor H. Winkler)

مدير مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة

شكر وتقدير

يود المؤلفان أن يعربا عن شكرهما وتقديرهما لهانز بورن (Hans Born) للتوجيه والمساندة التي قدمها لهذا المشروع منذ بدايته حتى إنجازه. فلم يكن من الممكن أن يرى هذا الدليل النور لولا الإرشادات والخبرات التي أمدنا بها.

كما يدين المؤلفان بالشكر والامتنان لمن تعهدوا هذا الكتاب بالتدقيق والمراجعة، ولميغان باستيك (Megan Bastick) وأيدان ويلز (Aidan Wills) للملاحظات القيمة والمدرسة التي أبدياها حول مسودات هذا الدليل. فقد قدما مساعدة جلية لنا بمعارفهما وخبرتهما الواسعة في الارتقاء بجودة هذا الدليل، كما أرشدانا إلى تفادي جملة من الأخطاء والمواضع التي يظهر فيها الخلل والقصور.

والشكر الخاص موصول كذلك إلى المؤسسات والأفراد الذين قدموا المساعدة لنا في تجهيز نص هذا الدليل وإمدادنا بأرائهم ووجهات نظرهم التي أفادتنا في إعداده. وهؤلاء هم أنطون غال (Anton Gaál)، وبول كيس (Paul Kiss)، وكارل شنيمان (Karl Schneemann) ومكتب المفوض البرلماني النمساوي للقوات المسلحة الفيدرالية؛ وبوشكو شيلجيفيتش (Boško Šiljegović) ومكتب المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك؛ وبير دايجل (Pierre Daigle)، ودومينيك بيرولت (Dominique Perreault)، وفيرونيك بيرولت (Véronique Perreault) ومكتب أمين المظالم المختص بالدفاع القومي والقوات الكندية؛ وجيلز غروليموند (Gilles Grollemund) والمجلس الفرنسي للطعون العسكرية (French Commission des Recours des

(Militaires)؛ وكجيل أرني براتي (Kjell Arne Bratli) ومكتب أمين المظالم البرلماني المعني بالقوات المسلحة في النرويج؛ وزبيغنيو زاربا (Zbigniew Zaręba) ومكتب المدافع عن حقوق الإنسان في بولندا؛ وساشا جانكوفيتش (Saša Janković) ومكتب المدافع عن المواطنين في صربيا؛ وسوزان أتكينز (Susan Atkins) ومكتب المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة؛ وجوزيف بيريز (Joseph Perez) ومكتب المفتش العام في وزارة الدفاع في الولايات المتحدة الأمريكية .

كما يعرب المؤلفان عن عميق شكرهما وتقديرهما لجميع المؤسسات التي استجابت للاستبيانين اللذين أعداهما، ولجميع أولئك الذين شاركوا في المؤتمر الدولي السنوي لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في برلين وفيينا وبلغراد . وقد أمدتنا المداولات الرسمية وغير الرسمية التي شهدتها جلسات هذه المؤتمرات، بالإضافة إلى الأوراق التي قدّمت فيها حول هذه المداولات، بمورد لا ينضب من المعلومات .

ويعبر المؤلفان عن امتنانهما، كذلك، للعمل الذي أنجزته أليس ليك-هاموند (Alice Lake-Hammond) في تصميم غلاف هذا الدليل وإخراجه الفني، كما يشكران بيلندا كيلاند (Belinda Cleeland) التي وفرت لنا صورة الغلاف وجوليا روبييل من جوليا روبييل (Julia Rubel) من مطبعة أغينوكورت (Agincourt Press) التي تولت تدقيق نص الدليل .

وأخيراً، يدين المؤلفان بالشكر والعرفان للمؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، بجميع المؤسسات المشاركة فيه، للتفويض الذي منحه لنا لإعداد هذا الدليل، كما يعربان عن جزيل شكرهما للمجلس السويسري للعلاقات الدولية والدفاع، وأفراد القوات المسلحة في وزارة الدفاع والحماية المدنية والرياضة الفيدرالية للدعم المالي السخي الذي قدموه لهذا المشروع .

بنجامين س . بوكلان (Benjamin S. Buckland)

وويليام ماكديرموت (William McDermott)



مقدمة



الفصل الأول

مقدمة

يستعرض هذا الفصل نظرة عامة حول المحتويات التي يتضمنها هذا الدليل ، وهو يتطرق إلى المحاور التالية :

- تعريف مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة
- أهمية مؤسسات أمناء المظالم
- الأهداف التي يسعى هذا الدليل إلى إنجازها
- الفئات التي يستهدفها هذا الدليل
- منهجية البحث والتأليف
- هيكلية الدليل

١-١ تعريف مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة

يتناول هذا الدليل في موضوعه مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة . وهذا مصطلح فضفاض يغطي نطاقاً واسعاً من نماذج مؤسسات أمناء المظالم والمنهجيات التي تعتمد عليها في عملها . ولذلك ، فنحن نفضل في هذا الدليل استخدام مصطلح «مؤسسات أمناء المظالم» (“ombuds institutions”) على المصطلح الأعم “أمين المظالم” (“ombudsman”) للسببين الرئيسيين التاليين :

- ١ . أن مصطلح «أمين المظالم» يشير في عمومه إلى نوع محدد من المؤسسات ، وهي مؤسسات تشبه النموذج الاسكندنافي الأصلي^١ .

٢. وأن مصطلح "أمين المظالم" يشمل المذكر والمؤنث من ناحية دلالة في المفهوم الحديث^٢، مع أنه مصطلح يعود في جذوره إلى اللغة الاسكندنافية.

ويغطي هذا الدليل نطاقاً واسعاً من المؤسسات. فهو يشمل، تحت مظلة "مؤسسات المظالم"، المؤسسات التي تنطوي على تنوع هائل في صلاحياتها ونطاقها وعملها. كما يتطرق هذا الدليل إلى المؤسسات التي أوكلت صراحة بالمسؤولية عن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها^٣، وإلى تلك المؤسسات التي تركز في عملها على القضايا المتصلة بسوء الإدارة.^٤ وتعكس المسميات التي نستعرضها فيما يلي التنوع في نماذج هذه المؤسسات بصورة واضحة. فمنها ما يسمى المفوض، والمفتش العام، وأمين المظالم، والمدير المسؤول عن معالجة الشكاوى، والمفوض البرلماني، ومحامي الشعب، والمستشار العدلي وغيرها. ومن المزايا الهامة التي تميز مؤسسات أمناء المظالم أنها تحظى بالاستقلال عن الهيئات التي تتولى مهمة الرقابة عليها والحيادية التي تلتزم بها في تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها. ففي الواقع، تشكل مؤسسات أمناء المظالم، التي تتلقى الشكاوى وتحقق فيها، عنصراً هاماً لا يُستغنى عنه في أي نظام رقابي مستقل.

ومع ذلك، يُعتبر منطاً تركيز هذا الدليل أضيق إلى حد ما من مؤسسات أمناء المظالم بعمومها، حيث يركز على مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة. فمن بين المجموعة الواسعة التي تضم مؤسسات أمناء المظالم، يحصر هذا الدليل تركيزه في تلك المؤسسات التي تتوحد في الصلاحيات العامة الموكلة إليها، والتي تقتصر على تلقي الشكاوى من داخل القوات المسلحة أو الشكاوى المتصلة بهذه القوات والتحقيق فيها بناءً على الاختصاص الممنوح لها في هذا الشأن. وتشير «القوات المسلحة» في معناها إلى جميع فروع القوات المسلحة، بالإضافة إلى السلطات التنفيذية، من قبيل وزارات الدفاع، التي تشارك في إعداد خطط النشاطات التي تنفذها هذه القوات وتوجيهها.^٥

ونستعرض مثالين لبيان هذه النقطة. ففي المقام الأول، يشمل مصطلح مؤسسات أمناء المظالم المدافع عن المواطنين في صربيا، وهو عبارة عن مؤسسة عامة لأمين المظالم، وهي تملك اختصاصاً واسعاً يشمل العديد من أجهزة الحكومة،

بما فيها القوات المسلحة . ومع ذلك ، يستبعد هذا التعريف المدافع العام الوطني في الأرجنتين ، الذي يمثل مؤسسة عامة لأمين المظالم أيضاً ، غير أن اختصاصها ينحصر في القوات المسلحة .

ولغايات الدقة ، تعني «مؤسسات أمناء المظالم» في المواضيع التي ترد فيها في ثنايا هذا الدليل مؤسسات أمناء المظالم التي تشمل القوات المسلحة في اختصاصها . وفي المواضيع التي يشير فيها الدليل إلى فرد يترأس مؤسسة أمين المظالم ، نستخدم مصطلح «رئيس مؤسسة أمين المظالم» باعتبارها اصطلاحاً عاماً بصرف النظر عن جنسه أو مسماه الوظيفي المحدد ، من قبيل المفتش العام ، والمحامي ، والمفوض وهلم جرا . وفي الحالات التي ترد فيها الإشارة إلى مؤسسة بعينها ، نستخدم مصطلح «أمين المظالم» عندما يكون هذا المسمى جزءاً من اسم تلك المؤسسة .

١-٢ الأهمية التي تكتسبها مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة

تسعى مؤسسات أمناء المظالم إلى تأمين استقلالها وحيادها . ويعتمد مدى نجاعة عمل هذه المؤسسات وفعاليتها على ما تحظى به من ثقة الدولة والمواطنين على السواء فيها واحترامهم لها ، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة .^٦ وبالفعل ، فمن المزايا التي تنفرد بها هذه المؤسسات أنها تسعى إلى الارتقاء بنوعية العلاقة القائمة بين المواطنين والإدارة عن طريق تفادي المنازعات التي لا تدعو الضرورة إليها .^٧ وتملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على تعزيز المستويات المتقدمة من الثقة التي تتمتع بها من أجل إيجاد الحلول العادلة والمرنة لجميع الأطراف المعنية في الشكاوى التي تُرفع أمامها ، ووضع هذه الحلول موضع التنفيذ .^٨

إن الاستقلالية والحيادية التي تتمتع بها مؤسسات أمناء المظالم تجعل منها محوراً أساسياً في الإطار العام الذي يستهدف ضمان خضوع السلطات العامة للمساءلة والمحاسبة عن أعمالها ، وذلك خارج إطار الخصومات التي ترفع أمام المحاكم . وفي الواقع ، فقد تفضل الأطراف المعنية الاحتكام إلى مؤسسات أمناء المظالم على اللجوء إلى المحاكم في العديد من الحالات . وعلى وجه الخصوص ، تشكل هذه

المؤسسات التي تتميز بقلّة العقبات التي تواجه أفراد القوات المسلحة في التعامل معها (بمعنى سهولة الوصول إليها والاستفادة من خدماتها دون تكبد أي تكاليف والصفة غير الرسمية التي تسم عملها) بديلاً جذاباً في عدد كبير من القضايا.^٩

ومن ناحية أعم، تكتسب مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة أهمية محورية في إجراءات الحكم الديمقراطي بعمومه. ففي هذا السياق، اعتمدت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان (والتي بات مسماها الآن مجلس الأمم المتحدة للإنسان) قراراً في العام ٢٠٠٠ يحدد خمس خصال للحكم الرشيد، وهي: الشفافية، والمسؤولية، والمساءلة، والمشاركة والاستجابة.^{١٠} ومن شأن المؤسسات المستقلة والحيادية، كمؤسسات أمناء المظالم، أن تسهم في ضمان ما لا يقل عن ثلاثة من هذه المعايير:

- الاستجابة (حيث تتلقى الشكاوى مباشرة من أصحابها وتملك القدرة على النظر فيها ومعالجتها)
- المسؤولية والمساءلة (حيث أنها ترفع التوصيات التي تتكفل بتصويب المشاكل القائمة)
- الشفافية (من خلال نشر التقارير والدراسات الموضوعية التي تتناول مختلف المواضيع المتصلة بالقوات المسلحة)

وفي الواقع، يمثل رفع مستوى الوعي بأهمية هذه المعايير في إجراءات الحكم الديمقراطي أحد العوامل التي تفسر انتشار مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في جميع أرجاء العالم على مدار السنوات الخمسين الماضية. فوجود مؤسسة أمين المظالم التي تحظى بالقوة والاستقلال في عملها، وبالقدرة على تلقي الشكاوى والنظر فيها، يشكل عاملاً هاماً لقياس الحكم الديمقراطي بوجه عام. وبحسب ما أكد عليه بوريس تاديتش (Boris Tadić)، رئيس صربيا، في المؤتمر الدولي الثالث لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة الذي انعقد في بلغراد، فإن "الشكاوى جيدة" لأنها تدل على رسوخ ثقة المواطنين في هذه المؤسسات وعلى ارتفاع مستوى وعيهم بها.^{١١}

وتتطلع مؤسسات أمناء المظالم بدور لا يمكن إغفاله في التأكد من أن القوات المسلحة تخضع في حكمها وتتماشى في تصرفاتها وأعمالها مع مبدأ سيادة القانون، وتلتزم باحترام حقوق الإنسان الواجبة لأفرادها وللمدنيين الذي يعملون لديها كذلك . وقد شدد هانز بورن وإيان ليغ على هذه النقطة في كتابيهما «دليل حقوق الإنسان والحريات الأساسية الواجبة لأفراد القوات المسلحة» (Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel).^{١٢} ففي الواقع ، يشدد الدور الذي تؤديه القوات المسلحة التي تشارك في عمليات الانتشار الدولية أو المتعددة الأطراف - وما يقترن بذلك من تعاضم احتمالية وقوع المخالفات التي تمس حقوق الإنسان (بما فيها حقوق المواطنين في الدول التي تنتشر فيها تلك القوات) - على أهمية آليات الرقابة القوية والفعالة التي تملك القدرة على ضمان احترام حقوق الإنسان والتقييد بمبدأ سيادة القانون وإعماله .

١-٣ الأهداف

يسعى هذا الدليل إلى إنجاز ثلاثة أهداف رئيسية :

- ١ . مساندة العمل على إعداد الأطر القانونية والمؤسسية التي تنظم عمل مؤسسات أمناء المظالم، وذلك من خلال جمع وتوحيد نطاق من الممارسات الجيدة المتصلة بعمل هذه المؤسسات وإنشائها .
- ٢ . إجراء مقارنة بين نماذج مؤسسات أمناء المظالم المختلفة والتركيز على نقاط القوة ونقاط الضعف التي تسم نماذجها المختلفة .
- ٣ . إقامة الحجة على ضرورة إنشاء مؤسسات أمناء المظالم أو تعزيز عملها وتوطيده .

وفي هذا الخصوص ، يحدد هذا الدليل الممارسات الجيدة التي ينفذها نطاق متنوع من مؤسسات أمناء المظالم . ونستعرض في ختام كل فصل من فصول هذا الدليل الممارسات الجيدة التي تساند تحقيق هذه الأهداف، كما نقدم التوصيات التي

تسري على أكبر عدد ممكن من مؤسسات أمناء المظالم، والتي تستطيع الاستفادة منها في عملها.

وفضلاً عن ذلك، فنحن لم نقف إلا على قدر ضئيل من المعلومات التي تتناول عمل مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة. وبينما يمكن الحصول على قدر كبير من المعلومات من التقارير السنوية الصادرة عن مؤسسات أمناء المظالم أو التقارير التي تتناول فيها مواضيع معينة، وكذلك من القوانين والأنظمة ذات الصلة، فهذا هو الدليل الأول الذي يجمع بين دفتيه هذه المعلومات في إصدار واحد.

وبذلك، يُعتبر هذا الدليل مورداً جامعاً وشاملاً تستفيد منه مؤسسات أمناء المظالم القائمة والحديثة، بالإضافة إلى المؤسسات والأفراد الذين يستفيدون من الخدمات التي تقدمها. ونحن نأمل بأن تبني المؤلفات التي تُنشر في المستقبل والطبعات القادمة من هذا الدليل على العمل الذي استهللناه فيه وأن تتوسع في الموضوعات التي يتناولها.

١-٤ الفئات التي يستهدفها الدليل

يستهدف هذا الدليل نطاقاً واسعاً من الفئات المعنية، بما فيها القوات المسلحة وأفرادها، وموظفي القطاع العام، وأعضاء السلطات التشريعية والتنفيذية، والصحفيين، والعاملين في منظمات المجتمع المدني، وأعضاء السلك الأكاديمي ومؤسسات أمناء المظالم بجميع أنواعها وفئاتها. وعلى وجه التحديد، فنحن نأمل بأن يحظى هذا الدليل باهتمام خاص لدى الجهات المعنية في الدول التي أسست مؤسسات لأمناء المظالم مؤخراً، أو تلك التي تدرس إمكانية إنشاء مثل هذه المؤسسات. وكلنا أمل، كذلك، بأن تنظر مؤسسات أمناء المظالم القائمة إلى الممارسات الجيدة التي تنفذها المؤسسات الأخرى على نحو يحقق لها الفائدة ويشري خبرتها وعملها.

١-٥ منهجية البحث والتأليف

يستند هذا الدليل إلى عدد من المصادر والمراجع في استقاء المعلومات التي يضعها بين يديّ القارئ. فقد تمّ تجميع قدر كبير من المواد التي يستعرضها من الدراسات الأكاديمية، والتقارير التي أعدتها مؤسسات أمناء المظالم ومن عدد من المصادر الأخرى. كما يستعرض الدليل جملة من القوانين السارية فيما يزيد عن عشرين دولة بغية الوقوف على الممارسات الجيدة التي تنص عليها. وتشمل هذه القوانين التشريعات السارية في غالبية الدول المشاركة في المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، بالإضافة إلى التشريعات النافذة في دول أخرى والتي تستعرض أمثلة بارزة تستدعي الانتباه في مجالات محددة. وفي العامين ٢٠٠٩ و٢٠١١، أجرى المؤلفان مسحين يستندان إلى الاستبيانات، التي أعدها، حول مؤسسات أمناء المظالم التي تشارك في المؤتمر السنوي المذكور. ويتطرق الاستبيان الأول (الذي وُزِعَ في العام ٢٠٠٩) إلى المسائل المتعلقة بالتفويض الممنوح لمؤسسات أمناء المظالم، ووظائفها وصلحياتها، والإجراءات التي تطبقها في النظر في الشكاوى ومتابعتها وتنفيذها، والتحديات التي تواجهها في عملها. أما الاستبيان الثاني (الذي وُزِعَ في العام ٢٠١١) فقد طرح أسئلة تتصل بالاختلافات القائمة بين الآليات الداخلية والخارجية المرعية في التعامل مع الشكاوى، والاتحادات والجمعيات التي تشكلها القوات المسلحة، والدور الذي تضطلع مؤسسات أمناء المظالم في حماية حقوق الإنسان الواجبة لأفراد القوات المسلحة المتمركزين خارج حدود بلادهم. كما عقد المؤلفان سلسلة من المقابلات والمناقشات غير الرسمية مع ممثلين عن مؤسسات أمناء المظالم في خمس دول. وتندرج هذه المؤسسات ضمن نطاق من النماذج المتباينة المعتمدة في إنشاء مؤسسات أمناء المظالم وعملها.

ومن أجل تحديد الممارسات الجيدة، اختار المؤلفان أمثلة تجسد الميزات الثلاث التي ترتبط ببعضها البعض، والتي يُنظر إليها على أنها تحمل أهمية قصوى بالنسبة لمؤسسة أمين المظالم: وهي الاستقلال، والحياد والكفاءة. وتعزز هذه الخصائص، التي ترتبط بعلاقة مع الجوانب العملية والمؤسسية التي تؤديها

مؤسسات أمناء المظالم، جانبًا كبيرًا مما يلي من هذا الدليل. وفي هذا السياق، لا يغالي هذا الدليل في تفصيل نموذج دون غيره أو طريقة عمل دون غيرها، بل يستند إلى الممارسات الجيدة التي يستقيها من مجموعة متنوعة من الحالات.

١-٦ هيكلية الدليل

صمم المؤلفان هيكلية هذا الدليل على نحو يستعرض نماذج من مؤسسات أمناء المظالم والصلاحيات المنوطة بها، ودراسة إجراءات التعامل مع الشكاوى، من لحظة ورودها إلى المؤسسة إلى حين البت فيها. وبذلك، ينقسم هذا الدليل إلى أربعة أبواب، حيث يتناول الباب الأول منها تاريخ مؤسسات أمناء المظالم ووظائفها ونماذجها. أما الأبواب الأخرى فتتطرق إلى مراحل محددة من إجراءات التعامل مع الشكاوى، بحيث تشمل الشكاوى نفسها، وجمع المعلومات ورفع التقارير. ويأمل المؤلفان بأن يعود هذا التقسيم بالفائدة على الجهات المعنية في الدول التي تسعى إلى إنشاء مؤسسات لأمناء المظالم (الباب الأول) وعلى الدول الأخرى التي تعمل فيها هذه المؤسسات (الباب الثاني والثالث والرابع). ويحدد كل فصل من فصول الدليل المسائل ذات الصلة وينظر في المشاكل التي تستتبعها، كما يُختتم كل فصل بتوصيات تقوم فيها جوهرها على الممارسات الجيدة في المضمون ذي العلاقة. ويستطيع القارئ قراءة فصول بعينها أو باعتبارها جزءاً من الدليل بكامله. ولهذه الغاية، يتضمن الدليل الإحالة إلى المواضيع التي ترتبط ببعضها البعض حيثما كان ذلك مناسباً.

يتناول الباب الأول من هذا الدليل تاريخ مؤسسات أمناء المظالم ووظائفها ونماذجها. وفي هذا المقام، يتطرق الفصل الثاني (وهو الفصل الأول في الباب الأول) إلى تاريخ هذه المؤسسات والأساس القانوني الذي تركز عليه. ويعرج الفصل الثالث على الوظائف والنماذج المختلفة التي أعدت بغية الوصول إلى أفضل أداء لهذه الوظائف في مختلف الاختصاصات. أما الفصل الرابع فيدرس نماذج مختلفة من مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة العاملة في جميع أنحاء العالم. وأخيراً،

يركز الفصل الخامس والأخير في الباب الأول من الدليل على الاستقلال، الذي يشكل عاملاً هاماً يضمن نجاح مؤسسات أمناء المظالم في عملها، وهو يستعرض مختلف أنواع الاستقلال الذي لا تستغني عنه هذه المؤسسات .

ويتناول الباب الثاني قضية الشكاوى على نحو مستفيض، حيث يدرس الفصل السادس القضايا الإدارية المتصلة بالشكاوى والطريقة التي يتعين على مؤسسة أمين المظالم أن تعتمدها في النظر فيها ومعالجتها. ويتنقل الفصل السابع إلى استكشاف مختلف أنواع الشكاوى التي تتعامل مع مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة أكثر من غيرها .

ويتطرق الباب الثالث إلى التحقيقات، حيث يركز على مسائل من قبيل الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالتحقيقات وجمعها وتحليلها. وفي هذا الإطار، يتناول الفصل الثامن أنواع التحقيقات، سواء كانت تستند إلى الشكاوى أو تلك التي يُجرىها أمين المظالم من تلقاء نفسه أو التحقيقات التي يجريها بصورة دورية. كما يدرس هذا الفصل النطاق الذي تغطيه هذه التحقيقات. ويسهب الفصل التاسع في دراسة إجراءات التعامل مع الشكاوى، التي يستعرضها الفصل السادس، حيث يتناول إجراءات التحقيق والخطوات والأساليب التي تنطوي عليها. وأخيراً، يُعنى الفصل العاشر والأخير في الباب الثالث من الدليل بالمسألة الأساسية المتعلقة بوصول مؤسسات أمناء المظالم إلى المعلومات واطلاعها عليها .

ويغطي الباب الرابع من الدليل المرحلة الأخيرة من إجراءات التعامل مع الشكاوى، والتي تشمل رفع التقارير والتوصيات. وفي هذا الخصوص، يتناول الفصل الحادي عشر إجراءات رفع التقارير ويستعرض دراسة لمختلف أنواع التقارير، في ذات الوقت الذي يركز فيه على الاستقلال في رفعها. أما الفصل الثاني عشر فيركز على تنفيذ القرارات والتوصيات التي تصدرها مؤسسات أمناء المظالم ومتابعتها، وعلى الإجراءات التي تستطيع هذه المؤسسات تطبيقها بغية تشجيع الأطراف المعنية على إنفاذ التوصيات التي لا تحمل صفة إلزامية في طابعها. ويختتم الفصل الثالث عشر هذا الدليل .

الهوامش

- ١ هناك نموذجان اسكندنافيين من هذه المؤسسات: أمين المظالم السويدي/الفنلندي الذي يملك صلاحية الملاحقة القضائية ويشمل اختصاصه السلطة القضائية، وأمين المظالم الدنماركي، وهو النموذج الذي نقلته الاختصاصات الأخرى.
 - ٢ يسري هذا التفريق في اللغة الإنجليزية، حيث تطلق كلمة ("ombudsman") على المذكر والمؤنث معاً. أما في اللغة العربية، فلنا أن نقول "أمين المظالم" أو "أمينة المظالم" (ملاحظة المترجم).
 - ٣ منها، مثلاً، معظم المؤسسات العاملة في وسط أوروبا وشرقها، وأمريكا اللاتينية وإجزاء من أوروبا الغربية (كالسويد وفنلندا والنرويج).
 - ٤ من قبيل المملكة المتحدة، وأيرلندا، وكندا والولايات المتحدة الأمريكية.
 - ٥ كما يشمل اختصاص بعض مؤسسات أمناء المظالم القوات الأخرى، بما فيها القوات شبه العسكرية والمتعاقدين من القطاع الخاص.
 - ٦ Michael Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies," Essex Human Rights Review 3, no. 1 (2000): 30
 - ٧ P. Nikiforos Diamondouros, The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy. Distinguished Speakers Lectures, University of Siena, 2006, 8
 - ٨ Diamondouros, The Ombudsman Institution, 9, 17
 - ٩ Leonard F.M. Besselink, "Types of National Institutions for the Protection of Human Rights and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues," in Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World, by Kamal Hossain, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie gebre Selassie, and E.L.M. Voelker (London: Kluwer Law International, 2001), 2
 - وفي المقابل، فمما لا شك فيه أن قدرة المحاكم على إصدار أحكام ملزمة من الناحية القانونية يجعل منها خياراً أفضل في بعض الحالات.
 - ١٠ Heiner Hänggi, "Making Sense of Security Sector Governance," in Heiner Hänggi and Theodor H. Winkler, eds. Challenges of Security Sector Governance (Geneva and Munster: DCAF and Lit Verlag, 2003), 11
 - ١١ Protector of Citizens of the Republic of Serbia, Protecting the Human Rights of Armed Forces Personnel: Old and New Challenges. 3ICOAF Conference Report, Belgrade: Office of the Protector of Citizens, 2011, 6
 - ١٢ بينما تستطيع مؤسسات أمناء المظالم، التي تملك تفويضاً صريحاً بحماية حقوق الإنسان، العمل على ضمان التقيد بالالتزامات حقوق الإنسان، تواجه المؤسسات التي لا تملك مثل هذه الصلاحية الصريحة صعوبات أكبر في كفالة الوفاء بتلك الالتزامات. ويمكن إنجاز هذا الأمر من خلال تمكين المؤسسات المذكورة من النظر في مدى قانونية السلوك القائم ومن خلال سن القوانين التي ترعى حقوق الإنسان في الدولة أو الاختصاص المعني. انظر، أيضاً:
- Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel (Geneva and Warsaw: DCAF and OSCE-ODHIR, 2008).

الباب الأول

تاريخ مؤسسات أمناء المظالم
المختصة بالقوات المسلحة
ووظائفها ونماذجها

١

٢

٣

٤

٥

الفصل الثاني النشأة

٢-١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل تاريخ إنشاء مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في مختلف الدول ، ويتناول الدوافع التي أفضت إلى إنشائها . كما ينظر في الدوافع أو الأسباب الرئيسية التي تقف وراء إنشاء هذه المؤسسات ، وفي الأساس القانوني الذي تستند إليه والصلاحيات الموكلة إليها والمجالات التي تتباين فيها هذه الصلاحيات بين الدول . ويتضمن هذا الفصل المباحث التالية :

- الدوافع
 - تطوير الآليات المطبقة في التعامل مع الشكاوى
 - إعادة تقييم العلاقات المدنية-العسكرية عقب الحرب العالمية الثانية
 - التحول إلى الديمقراطية
 - الاستجابة لمشاكل محددة
 - إحراز النجاح في بناء المؤسسات
- الأساس القانوني الذي تقوم عليه مؤسسات أمناء المظالم
- الممارسات الجيدة

٢-٢ الدوافع

هناك عدد من الأسباب المميزة التي تقف وراء إنشاء مؤسسات أمناء المظالم التي

تشمل القوات المسلحة في اختصاصها . يكمن السبب الأول منها في الرغبة في تعزيز الرقابة المدنية والديموقراطية على القوات المسلحة . ويتمثل ثاني هذه الأسباب في حماية حقوق الجنود عن طريق إعداد آليات تفوق غيرها في نجاعتها وكفاءتها في التعامل مع الشكاوى وإنصاف المتظلمين . وينطوي السبب الثالث على إعداد آلية رقابية مستقلة تعنى بمراقبة الإجراءات والممارسات والسياسات التي تنفذها القوات المسلحة .^١ ويمكن التمييز بين أربعة دوافع محددة أخرى تكمن وراء تأسيس مؤسسات أمناء المظالم ضمن هذا الإطار العام . وتغطي هذه الفئات الأربعة غالبية مؤسسات أمناء المظالم القائمة حالياً، وذلك على الرغم من أنها لا تقدم توصيفاً لجميع هذه المؤسسات .

٢-٢-١ تطوير الآليات المطبقة في التعامل مع الشكاوى

يتمثل الدافع وراء إنشاء مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، في حالات ليست بالقليلة، في الرغبة في تعزيز الآليات المطبقة في التعامل مع الشكاوى والارتقاء بها . ففي بلجيكا وأيرلندا والمملكة المتحدة، مثلاً، تم تشكيل مؤسسات أمناء المظالم التي تتعامل مع القوات المسلحة في إطار الاستجابة للمخاوف التي ثارت بشأن مدى كفاءة الأنظمة الخاصة التي كانت هذه الدول تطبقها في التعامل مع التظلمات التي يرفعها جنودها . وفي أيرلندا، خاضت أطراف هامة، من قبيل الهيئات التي تمثل أفراد الأجهزة الأمنية، النضال من أجل إنشاء آلية مستقلة للنظر في الشكاوى ومعالجتها، وهو ما دلل على غياب الثقة في الإجراءات الداخلية التي كانت القوات المسلحة تنفذها في معالجة التظلمات التي يرفعها أفراد الأجهزة العسكرية . وقد أفضت الدعوات التي دأبت هذه الأطراف على إطلاقها إلى تأسيس مؤسسة أمين المظالم المختصة بقوات الدفاع في العام ٢٠٠٥ .^٢

لقد شكلت الرغبة في تعزيز الآليات والمؤسسات القائمة وتقويتها الحافز الذي أسهم في إنشاء مؤسسات أمناء المظالم في العديد من الدول التي تتمتع بنظم ديموقراطية راسخة وعريقة . وقد سمى روي غريغوري (Roy Gregory) ما جرى من إنشاء هذه المؤسسات في دول كالسويد، ومؤخراً في أيرلندا وبلجيكا "الموجة الأولى"

من مؤسسات أمناء المظالم . ويتمثل القاسم المشترك الذي يجمع بين الأمثلة على هذه ”الموجة الأولى“ في أن بناء المؤسسات كانت تحركه الرغبة في إعداد ”وسيلة سريعة وفعالة ويسيرة تتكفل بحماية المواطنين من سوء الإدارة . . . وهو ما يعتبر أمراً ضرورياً بسبب الآثار المتعاضمة التي تفرزها الحكومات على حياة المواطنين .“^٣

الإطار (٢ - أ) : إنشاء مؤسسة أمين المظالم في السويد

أنشئت مؤسسة أمين المظالم السويدية قبل أكثر من قرن من إنشاء مؤسسات أمناء المظالم الأخرى . وتنظر أوساط واسعة إلى هذه المؤسسة باعتبارها الأصل الذي نشأ مفهوم أمين المظالم منه . ففي العام ١٧١٣ ، عين ملك السويد - بينما كان منقياً في تركيا آنذاك - مستشاراً عدلياً لكي يتولى الرقابة على الإدارة العامة والسلطة القضائية في السويد .^٤ وفي السنوات التالية ، تحولت الصلاحية المتصلة بتعيين أمين المظالم من الملك إلى البرلمان ، ولم تزل هذه الصلاحية تشكل مصدرًا للنزاع حتى العام ١٨٠٩ ، حينما عُزل الملك عن العرش واعتمد دستور جديد منح البرلمان - بواسطة أمين المظالم - القدرة على الإشراف على الطريقة التي يسلكها الملك في تادية واجباته . وكانت الأسباب التي ساقتها اللجنة الدستورية تقول بضرورة خضوع أمين المظالم لرقابة البرلمان ، وذلك لأن النموذج السابق ”لم يكن كافيًا لحماية حقوق المواطنين بالنظر إلى أن المستشار لم يخضع للمساءلة إلا أمام السلطة التنفيذية في الحكومة .“^٥

وقد مهدت الحالة السويدية السبيل أمام ما بات يشكل الدور الرئيسي الذي يضطلع به أمين المظالم ، وهو: ”التعامل مع المشاكل الإدارية التي لا تستطيع المحاكم والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حلها على نحو فعال وناجح .“ ومع ذلك ، فما تزال الظروف التي واكبت إنشاء مثل هذه المؤسسة في السويد تجعل منها حالة منعزلة ، مثلما تبين ذلك الدوافع الأربعة التي نوردتها أدناه .^٦

٢-٢-٢ إعادة تقييم العلاقات المدنية-العسكرية عقب الحرب العالمية الثانية

تم إنشاء عدد من مؤسسات أمناء المظالم في سياق المساعي التي بُذلت من أجل إعادة تقييم العلاقة القائمة بين المؤسسات المدنية والعسكرية في أعقاب الحرب

العالمية الثانية. وقد أُنجز هذا الأمر في ألمانيا (في العام ١٩٥٩)، كما كان هذا هو السبب الذي وقف وراء إنشاء مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في النرويج (١٩٥٢) وفي النمسا (١٩٥٥). ففي هذه الحالات، رأت الدول المذكورة ضرورة إنشاء مؤسسة مستقلة لكي تتولى تعزيز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. وإذ كان الألمان ما يزالون يعانون من آثار الأحداث السابقة ويدركون الحاجة إلى إعادة تشكيل قواتهم المسلحة في الوقت ذاته، فقد سعى البرلمان الألماني إلى تهدئة مخاوف المواطنين عن طريق إخضاع القوات المسلحة لقدر أكبر من الرقابة، وإنشاء منصب المفوض البرلماني المختص بالقوات المسلحة (بناءً على تعديل القانون الأساسي)، بحيث صار يملك صلاحيات واسعة تخوله الوصول إلى القوات المسلحة وممارسة رقابته عليها. وعلى هذا المنوال، فعندما باشرت هولندا العمل على إعادة تشكيل قواتها المسلحة في أعقاب الحرب العالمية الثانية، رأى القائمون على إعداد السياسات فيها ضرورة إنشاء آلية تعنى «بفرض الرقابة النوعية» في أوساط القوات المسلحة. وبالتالي، صدر مرسوم ملكي بإنشاء منصب المفتش العام الهولندي.^٧

٢-٢-٣ التحول إلى الديمقراطية

نُفذت إجراءات مشابهة في العديد من الدول التي خرجت من ربقة الحقبة الشيوعية في وسط أوروبا وشرقها. فقد رأت الأنظمة الديمقراطية الوليدة في هذه الدول ضرورة العمل على إنشاء مؤسسات مستقلة تتكفل بحماية حقوق المواطنين. وفي أوروبا الشرقية، كان هذا هو الحال في رومانيا (١٩٩٧)، وبولندا (١٩٨٧)، وسلوفينيا (١٩٩٥) و صربيا (٢٠٠٧). ومما تجدر الإشارة إليه أن جميع هذه الدول، التي كانت شيوعية في سابق عهدها، توجهت نحو إنشاء مؤسسات عامة لأمناء المظالم، بحيث تملك صلاحيات صريحة تخولها حماية حقوق الإنسان ومراعاتها وتملك الاختصاص الذي يشمل التعامل مع القضايا المتصلة بكافة الخدمات المدنية وفروع الحكومة وأجهزتها، وذلك في سياق سعيها نحو إرساء دعائم الديمقراطية وتوطيدها في ربوع بلادها.^٨

وعلى هذه الشاكلة، تم إنشاء مؤسسات أمناء المظالم، التي تملك صلاحيات صريحة تفوضها بحماية حقوق الإنسان وكفالتها، في العديد من دول أمريكا اللاتينية بعد أن رفضت الأنظمة الاستبدادية عن كاهلها في النصف الثاني من القرن العشرين. وكان الدور الرئيسي الذي أنيط بمؤسسات أمناء المظالم، التي سُكلت في هذه الدول، يقتضي منها أن تعمل بمثابة آلية لفرض الرقابة على صلاحيات القوات المسلحة وأن توفر الوسيلة التي تكفل الحماية من معاودة ارتكاب الانتهاكات الواسعة التي كانت الأجهزة الأمنية تقترفها بحق المواطنين. فعلى سبيل المثال، أنشئت مثل هذه المؤسسات في كولومبيا (١٩٩١)، والمكسيك (١٩٩٠) وغواتيمالا (١٩٨٥). وغالبًا ما استخدمت هذه الدول المؤسسات الإسبانية والسويدية بمثابة نموذج استرشدت به في إنشاء مؤسساتها.^٩ وبالنظر إلى أن إنشاء مؤسسات أمناء المظالم ارتبط في حالات كثيرة بالرغبة في الحيلولة دون تكرار الانتهاكات التي كانت القوات المسلحة ترتكبها، فقد أوليت أهمية قصوى لهذا الدور ضمن صلاحيات المؤسسات في هذه الدول، ولا سيما بالمقارنة مع نظيراتها في أوروبا.

وقد اصطلح على تسمية العمل على تشكيل المؤسسات الجديدة في أوروبا وأمريكا اللاتينية على مدى الفترة المذكورة بـ«الموجة الثانية» من مؤسسات أمناء المظالم. وبالمقارنة مع المؤسسات التي أنشئت خلال الموجة الأولى الواردة أعلاه، شملت هذه الموجة الثانية أنظمة ديمقراطية جديدة كانت في طور التحول نحو قدر أكبر من احترام سيادة القانون، وحقوق الإنسان ونزاهة الأجهزة الحكومية. وللمرء أن ينظر إلى إنشاء مؤسسات أمناء المظالم في هذه الدول باعتباره مسعى نحو «إعداد سلاح ذي قيمة في النضال ضد عودة الحكم الرديء» في دول 'تحت الخطى' نحو التحرر الديمقراطي من الماضي التسلطي والاستبدادي.^{١٠}

وفي المقابل، تواجه مؤسسات أمناء المظالم في أفريقيا مجموعة من المشاكل المشابهة. وفي هذا السياق، يفترض إيميل فرانسيس شورت (Emile Francis Short)، رئيس مفوضية حقوق الإنسان والعدالة الإدارية في غانا، بأنه "في العديد من الأنظمة الديمقراطية الوليدة في أفريقيا... ما يزال نظام الرقابة والتوازن الذي يُتوقع له أن يقوم بين مختلف أجهزة الدولة ضعيفًا، وما ينفك العمل

على تحقيق الحكم الرشيد يشكل تحدياً هائلاً، وما تزال الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان مستشرية ومستفحلة. ولا يخضع مبدأ سيادة القانون في عدد ليس بالقليل من الدول الأفريقية للرقابة المنظمة، كما تمارس هذه الدول الصلاحيات الموكلة إليها على نحو تعسفي. وفضلاً عن ذلك، فالفساد مستشرٍ وممؤسس في هذه الدول.^{١١}

وقد تم تحديد عدد من التهديدات التي تحد من كفاءة مؤسسات أمناء المظالم، التي أنشئت خلال المرحلة الثانية المذكورة، وتقوض فعالية عملها. ومن هذه التهديدات الافتقار إلى الأساس القانوني الذي تستند إليه هذه المؤسسات أو حتى تعارض التشريعات التي تنظم عملها، ناهيك عن القيود القانونية التي تواجهها تلك المؤسسات في إجراء الزيارات الميدانية والوصول إلى القواعد العسكرية، وانعدام القدرة على الوصول إلى المعلومات السرية والاطلاع عليها.^{١٢} والأهم من ذلك، يشير آخرون إلى المشاكل التي تفرضها أعمال التزوير والفساد، وهي ممارسات تسهم في تقويض ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، بل وربما تهدد بتقويض نزاهة مؤسسات أمناء المظالم نفسها.^{١٣} وحتى في الدول التي تنأى مؤسسة أمين المظالم بنفسها عن المشاكل العامة التي تعصف بالدولة التي تعمل فيها، يستوجب تنفيذ التوجيهات والتوصيات على الوجه الملائم إبداء التعاون من المؤسسات الأخرى، وهو أمر قد يصعب أو يستحيل تحقيقه إن كان الفساد يضرب تلك المؤسسات الأخرى أو إن كانت عاجزة عن أداء عملها على نحو فعال.^{١٤}

٢-٤-٢ الاستجابة لمشاكل محددة

استوجبت المشاكل أو الفضائح التي نشأت عن عمل القوات المسلحة إنشاء مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في مجموعة أخرى من الدول. ففي هذا السياق، تم تعيين أمين المظالم في وزارة الدفاع القومي والقوات الكندية في العام ١٩٩٨ عقب الاتهامات التي وُجّهت إلى الجنود الكنديين، الذين كانوا منتشرين في عملية حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في الصومال خلال الفترة

الواقعة بين العامين ١٩٩٢ و١٩٩٣، بارتكاب مخالفات خطيرة في أداء الواجبات العسكرية المسندة إليهم. وقد دفع هذا الأمر إلى إجراء تحقيق أفضى، في نهاية المطاف، إلى إنشاء مؤسسة أمين المظالم التي تعنى بالقوات المسلحة الكندية. كما تم تعيين المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة في العام ٢٠٠٦ في ظل ظروف مشابهة، وذلك عقب التوصية التي خرج بها تحقيق مستقل في وفاة عدد من المجندين الجدد في إحدى القواعد العسكرية البريطانية. وفي كلتا الحالتين المذكورتين، أسهمت المشاكل التي نشأت عن سلوك القوات المسلحة (أو سلوك أفرادها أو وحداتها) في الإسراع في إنشاء مؤسسات أمناء المظالم التي تحظى بتفويض يخولها التعامل مع القوات المسلحة بشكل حصري^{١٥}.

٢-٢-٥ إحراز النجاح في بناء المؤسسات

بوسع المرء أن يحدد، بناءً على الحالات الواردة أعلاه، بعض المواضيع المشتركة التي تكمن وراء النجاح الذي تسجله إجراءات بناء المؤسسات. ففي المقام الأول، يتمثل أحد العوامل الأساسية في تأمين مساندة جميع الأطراف المعنية ودعمها لإنشاء المؤسسة واختيار رئيسها. فعلى سبيل المثال، شدد المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة في ألمانيا على أهمية انتخاب رئيس المؤسسة بناءً على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء البرلمان الألماني. وعلى هذا المنوال، أشار أمين المظالم الأيرلندي إلى الأهمية التي تقتضيها ألا يصوت أي عضو ضد مشروع قانون أمين المظالم (المختص بقوات الدفاع) في البرلمان^{١٦}. ولا غنى عن هذه المساندة بصرف النظر عن طريقة إنشاء مؤسسة أمين المظالم، سواء جرى إنشاؤها على أساس تعديل دستوري أو تشريع برلماني أو مرسوم تنفيذي أو أي أداة أخرى. ثانيًا، من المفيد تطبيق إجراءات شاملة يشارك عدد واسع من الأطراف المعنية فيها بغية رفع مستوى الوعي بالمؤسسات الجديدة وتأمين القدر المطلوب من الدعم لإنشائها. ولا تضم هذه الأطراف القوات المسلحة والإدارات الحكومية فحسب، بل تشمل كذلك الاتحادات والجمعيات التي تشكلها القوات المسلحة ومنظمات المجتمع المدني.

٢-٣ الأساس القانوني الذي تقوم عليه مؤسسات أمناء المظالم

سعت الدول إلى إرساء قاعدة متينة ترتكز عليها مؤسسات أمناء المظالم من خلال النص على الصلاحيات الموكلة إليها وتكريسها في تشريعات محددة أو من خلال إدخال تعديلات على الدستور. وقد كانت التعديلات الدستورية، على سبيل المثال، الأساس الذي تستند إليه جميع مؤسسات أمناء المظالم التي أنشئت في دول أمريكا اللاتينية تقريباً، بما فيها الأرجنتين وبوليفيا وكولومبيا والسلفادور وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك ونيكاراغوا والباراغواي والبيرو وفنزويلا. وهذا هو الحال كذلك في دول أوروبية، كرومانيا وبولندا وألمانيا وألبانيا.^{١٧} وفي المقابل، تشكل التشريعات التي سُنَّت خصيصاً لإنشاء مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة الأساس القانوني الذي تستند إليه هذه المؤسسات في البوسنة والهرسك وكوستاريكا والإكوادور وبنما، إلى جانب أيرلندا والمملكة المتحدة.^{١٨} وفي المقابل، نجد توجهاً آخر في كندا، حيث تم إنشاء منصب أمين المظالم المعني بالقوات الكندية والدفاع القومي بموجب مرسوم تنفيذي صدر في العام ١٩٩٨.^{١٩}

وبينما يصعب على المرء أن يخرج بتعميمات حول المزايا والعيوب التي تسم هذه التوجهات القانونية، فمن بين المزايا التي تميز الأنظمة التي تنص في دساتيرها على إنشاء مؤسسات أمناء المظالم أن الأساس الدستوري الذي تقوم عليه يشدد على أهميتها، ويضعها على قدم المساواة مع أجهزة الدولة الأساسية الأخرى. ومن الفوائد الأخرى التي ينطوي عليها هذا التوجه أنه يؤكد على استمرارية هذه المؤسسة ويضمن استدامة عملها من خلال النص على وجودها في الدستور. وبذلك، تواجه المؤسسة التشريعية صعوبة بالغة في الاستغناء عن هذه المؤسسة وإلغاء مكانتها من خلال الإجراءات التشريعية. وأخيراً، يعتبر توضيح الدور الذي تؤديه مؤسسة أمين المظالم ضمن أحكام الدستور وسيلة هامة تكفل تحديد دورها مقابل المؤسسات الحكومية الأخرى، التي قد تؤدي وظائف تماثلها أو تحظى بصلاحيات تشبهها. وقد يساعد هذا الأمر في النأي بمؤسسة أمين المظالم عن الاصطدام مع المؤسسات الأخرى أو المساعي التي ترمي إلى إعداد تحديد صلاحياتها أو تقييدها.

الإطار (٢ - ب): المعايير الدولية النازمة لمؤسسات أمناء المظالم

تحمل جملة من المبادئ الدولية أهمية بالنسبة لعمل مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة. وتعكس المواد التي يسوقها هذا الدليل هذه المعايير الدولية، بحيث تستند إليها. وتشمل هذه المبادئ والمعايير، من جملة أدوات أخرى:

- مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)^{٢٠}، والتي تشتمل على معايير تفصيلية تنظم المؤسسات الوطنية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في عدد من المجالات المتصلة بعملها، بما فيها تشكيلها وتمويلها ووظائفها وطرائق عملها.
- المشروع الذي أعده معهد المجتمع المفتوح (Open Society Institute) بشأن المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات،^{٢١} والذي يشمل عددًا من الأحكام ذات الصلة بعمل مؤسسات أمناء المظالم، بما فيها ضمان قدرة هيئات الرقابة على الوصول إلى المعلومات.
- التوصية التي رفعتها اللجنة الوزارية في المجلس الأوروبي إلى الدول الأعضاء بشأن تعيين أمين المظالم^{٢٢} وبشأن إنشاء مؤسسات وطنية مستقلة تعنى بتعزيز وحماية حقوق الإنسان،^{٢٣} حيث يؤكد هذان الأمران على الدور الذي تؤديه مؤسسات أمناء المظالم في تشجيع مراقبة حقوق الإنسان والحريات الأساسية على نحو فعال وناجع.
- التوصية التي أعدتها الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي بشأن تعيين أمين المظالم،^{٢٤} والتي تبين على وجه التفصيل خمس عشرة "ميزة" لا تستغني عنها مؤسسة أمين المظالم لكي تؤدي الأعمال المنوطة بها بصورة ناجعة.
- كما تغطي معايير العمل التي أعدتها الرابطة الدولية لأمناء المظالم (International Ombudsman Association)^{٢٥} المسائل المتصلة بالاستقلال والحياد والنزاهة والسرية وتفادي الإجراءات الرسمية، من جملة معايير أخرى. ويشتمل كل عنوان من هذه العناوين على عدد من الممارسات الجيدة المرعية في هذا الشأن كذلك.

- ويؤكد إعلان وبرنامج عمل فيينا الصادر عن المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان على أهمية المؤسسات الوطنية ودورها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان . وعلى وجه التحديد، يتطرق الإعلان وبرنامج العمل إلى الصفة الاستشارية التي تتمتع بها هذه المؤسسات ، والدور الذي تضطلع به في الانتصاف من المخالفات التي تمس حقوق الإنسان ، ونشر المعلومات المتصلة بحقوق الإنسان وتثقيف العامة في هذا المجال .^{٢٦}

ومع ذلك، فحتى في الدول التي تنص دساتيرها على إنشاء مؤسسات أمناء المظالم، تقتضي الضرورة تنفيذ إجراءات تشريعية تعنى بتحديد الوظائف والصلاحيات التي تؤديها هذه المؤسسات (وذلك كما هو الحال في الدول التي أنشئت فيها مثل هذه المؤسسات بموجب تشريع أو مرسوم تنفيذي). وبناءً على ذلك، فلا يكفل التوجهان المذكوران تعزيز حصانة هذه المؤسسات ضد التدخل في شؤونها، وذلك بحسب ما نستعرضه بالنقاش في الفصل الخامس حول الاستقلال المؤسسي والعملياتي الواجب لمؤسسات أمناء المظالم .

وتبرز جملة من الشواهد أهمية إعداد أساس قانوني متين تركز عليه مؤسسة أمين المظالم، بحيث ينأى بها عن المساعي التي ترمي إلى تقويضها وإضعافها من خلال إجراءات الإصلاح الوهمي أو تحكم السياسة فيها . وفي الواقع، فغالبًا ما دأبت الجهات التي تمسك بزمام السلطة على توظيف إنشاء مؤسسات أمناء المظالم بغية استرضاء القائمين على تنفيذ إجراءات الإصلاح واستمالتهم «من أجل تفادي تهديد المصالح الثابتة».^{٢٧} وفي هذا السياق، يستعرض الفصل الخامس الذي يتناول الاستقلال المؤسسي والعملياتي الواجب لمؤسسات أمناء المظالم هذه المسألة على وجه التفصيل .

٢-٤ الممارسات الجيدة

الإجراءات

- بصرف النظر على الدوافع أو الأسباب التي تفضي إلى إنشاء مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، ينبغي تطبيق إجراءات شاملة تشارك جميع الأطراف المعنية فيها لإقامة هذه المؤسسات، بحيث تأخذ مصالح هذه الأطراف واحتياجاتها في عين الاعتبار. وعلى وجه الخصوص، فقد تسترشد الإجراءات المذكورة وتأخذ في الاعتبار وجهات نظر قيادة القوات المسلحة، والجمعيات التي تشكلها الأجهزة العسكرية، ومؤسسات المجتمع المدني وهيئات الرقابة المستقلة الأخرى.

الأساس القانوني

- يجب إقامة مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة على أساس قانوني قوي ومتين. ومن الناحية النظرية، ينبغي أن ينص الدستور في أحكامه على مركز هذه المؤسسات وأن يحدد مكائنها.

الهوامش

- Hans Born, Aidan Wills, and Benjamin S. Buckland, A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces. Policy Paper (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 4
- .Born et al, A Comparative Perspective, 4
- Roy Gregory in Steven Van Roosbroek and Steven Van de Walle, "The Relationship between Ombudsman, Government and Citizens: A Survey Analysis," Negotiation Journal, 2008: 288
- ويعني "سوء الإدارة" الإدارة الرديئة أو الفاشلة التي تقع "عندما تقصر المؤسسة في العمل بما يتوافق مع القانون، أو تقصر في احترام مبادئ الإدارة الرشيدة أو ترتكب الانتهاكات التي تمس حقوق الإنسان." انظر الموقع الإلكتروني لأمين المظالم الأوروبي للاطلاع على المزيد من التفاصيل في هذا الشأن:
- <http://www.ombudsman.europa.eu>
- Linda C. Reif, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004), 5
- .Reif, The Ombudsman, 6
- .Born et al, A Comparative Perspective, 3
- .Born et al, A Comparative Perspective, 3
- .Born et al, A Comparative Perspective, 3
- Lorena Gonzalez Volio, "The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience," Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) 37 (2003): 219
- .Van Roosbroek, "The Relationship between Ombudsman," 288
- Emile Francis Short, cited in Reif, The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System
- Katrin Kinzelbach and Eden Cole, Monitoring and Investigating the Security Sector (Bratislava: UNDP, 2007), 13
- Marten Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective," in The International Ombudsman Yearbook, ed. the International Ombudsman Institute (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001), 19
- .Born et al, A Comparative Perspective, 15
- .Born et al, A Comparative Perspective, 3
- German Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Oversight, Protection and Welfare: The Ombudsman Institutions as Advocates for Military Personnel. 11COAF Conference Report, Berlin: Office of the German Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, 2009; Born et al, A Comparative Perspective, 9–11

- ١٧ Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 229.
- ١٨ أنشئ منصب أمين المظالم المعني بقوات الدفاع في أيرلندا بموجب قانون أمين المظالم لسنة ٢٠٠٤، وعُيِّن المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة بموجب قانون القوات المسلحة لسنة ٢٠٠٦. وبالنسبة لدول أمريكا اللاتينية، انظر: Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 229.
- ١٩ انظر "التوجيهات الوزارية بشأن أمين المظالم المعني بوزارة الدفاع القومي والقوات الكندية"، والأوامر والتوجيهات الإدارية بشأن الدفاع المرفقة بها، ١٩٩٨.
- ٢٠ اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب قرارها ٤٨/١٣٤ المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.
- ٢١ انظر الموقع الإلكتروني للمعهد للاطلاع على مبادرة العدالة التي أطلقها: <http://www.soros.org/initiatives/justice>.
- ٢٢ توصية اللجنة الوزارية رقم R(٨٥)١٣ إلى الدول الأعضاء بشأن تعيين أمين المظالم.
- ٢٣ توصية اللجنة الوزارية رقم R.No(٩٧)١٤ بشأن إنشاء المؤسسات الوطنية المستقلة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان.
- ٢٤ الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي، التوصية ١٦١٥ (٢٠٠٣).
- ٢٥ انظر الموقع الإلكتروني للرابطة الدولية لأمناء المظالم: <http://www.ombudsassociation.org>.
- ٢٦ وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة (CONF/١٥٧.٢٣) المؤرخة في ١٢ تموز/أيلول ١٩٩٣، المادة (٣٦).
- ٢٧ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 30.

الفصل الثالث الوظائف

٣

٣-١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل الوظائف الرئيسية التي تؤديها مؤسسات أمناء المظالم . وتمثل أولى هذه الوظائف في التعامل مع الشكاوى ، وهو ما يشمل تلقي الشكاوى ومعالجتها . ومن ثم ينتقل هذا الفصل إلى دراسة إجراء التحقيقات ويستعرض الأنواع الرئيسية للتحقيقات التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم . ويتناول هذا الفصل في خاتمته التقارير والتوصيات والدور الذي تؤديه في تسوية الشكاوى وحلها . ويتطرق هذا الفصل إلى المحاور التالية :

- التعامل مع الشكاوى
- التحقيقات
- رفع التقارير والتوصيات
- الممارسات الجيدة

٣-٢ التعامل مع الشكاوى

من جملة الوظائف الرئيسية التي تضطلع بها مؤسسات أمناء المظالم تلقي الشكاوى والتحقيق فيها . ومن وظائفها الأخرى تحديد المجالات التي تقتضي تحسين الأداء أو تعزيز المساءلة في قطاع الإدارة العامة . غير أن الواقع يشير إلى أن مؤسسات أمناء المظالم لا يُقصد بها أن تحل محل الأجهزة القضائية ، بما فيها تلك الهيئات التي تشكل جهاز القضاء العسكري . بل تسعى هذه المؤسسات إلى استكمال دور المؤسسات

القضائية وتعزيزه، حيث أنها تتعامل بصفة عامة مع القضايا التي لا تتسم بطابع جنائي. كما أن مؤسسات أمناء المظالم تنطوي على قدر أقل من العقوبات التي تواجه أفراد القوات المسلحة في الوصول إليها^١. فقد تكون التكاليف التي تستتبع الإجراءات الرسمية المقررة للنظر في الشكاوى أمام المحاكم باهظة، بينما تقدم هذه المؤسسات خدماتها في هذا المجال بالمجان، ولا تكتسب هذه الخدمات طابعاً رسمياً على خلاف الإجراءات السارية في المحاكم. وفضلاً عن ذلك، يتعين على مؤسسات أمناء المظالم أن تبذل ما في وسعها لتيسير الوصول إلى خدماتها عن طريق توفير نطاق متنوع من الوسائل التي يستطيع الأفراد اللجوء إليها لكي يتمكنوا من رفع شكاواهم (انظر الفصل ٦-٢-٢ أدناه للاطلاع على المزيد من التفاصيل في هذا الجانب).

ومن ناحية أساسية، تحظى مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة بالتفويض الذي يخولها استلام الشكاوى من الأفراد الذين يخدمون في القوات المسلحة، ومن الأفراد الذين يؤدون الخدمة فيها بصفة غير مهنية (كالمجندين) في الكثير من الحالات. كما يجوز لمؤسسات أمناء المظالم تلقي الشكاوى من المحاربين القدامى، وأسر أفراد القوات المسلحة وأصدقائهم ومن عموم المواطنين ومن غيرهم بصرف النظر عن علاقتهم بالقوات المسلحة (انظر الفصل ٦-٢-١ للاستزادة حول هذا الأمر).

وتشتمل إجراءات معالجة الشكاوى على عدد من الخطوات، بما فيها اتخاذ قرار بشأن قبول الشكوى، وتقديم المشورة، والنظر في الشكوى ومعالجتها على وجه السرعة، وإطلاع جميع الأطراف المعنية على مجريات الشكوى أولاً بأول وحماية التوقعات المشروعة التي يحملها أطرافها^٢. وينبغي تنفيذ هذه الإجراءات ضمن الوقت المقرر، كما يتعين التعامل مع الشكاوى على نحو يتسم بالفعالية والمصداقية والنزاهة ويصون سرية المعلومات التي تتضمنها ويحافظ عليها.

وتتعامل مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة مع أنواع متعددة من الشكاوى، يندرج الكثير منها ضمن فئة من ثلاثة فئات عامة، هي: حماية حقوق الإنسان، والحيلولة دون وقوع الممارسات الإدارية السيئة، والالتزام بأحكام

القانون الجنائي والقانون الدولي الإنساني (انظر الفصل السابع للاطلاع على المزيد من التفاصيل). وبينما يجوز لمؤسسات أمناء المظالم التعامل مع أنواع أخرى من الشكاوى، تغطي هذه الفئات معظم الشكاوى التي تعالجها مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة.

٣-٣ التحقيقات

يرتبط الدور الذي تؤديه مؤسسات أمناء المظالم في التحقيقات ارتباطاً وثيقاً بوظيفتها التي تتكفل بالنظر في الشكاوى ومعالجتها. ومن العوامل التي تميز النشاطات التي تنفذها غالبية مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة عن تلك التي تنفذها أجهزة الشرطة أو السلطات القضائية أنها (في عمومها) ليست ذات طابع جنائي ولا تنطوي على خصومة قضائية في طبيعتها. وفي الواقع، تحظر نصوص صريحة على مؤسسات أمناء المظالم التحقيق في القضايا التي تخضع للتحقيق أو الاستجواب أمام جهاز القضاء العسكري أو إحدى المحاكم المدنية (انظر المبحث ٥-٤-١ للاطلاع على القضايا والأولويات التي يتوجب على مؤسسات أمناء المظالم متابعتها).^٣ وفي الوقت الذي يجوز فيه لبعض مؤسسات أمناء المظالم أن تحقق في القضايا التي تشتمل على مخالفات جنائية، فإن النتائج التي تخلص إليها التحقيقات التي تجريها هذه المؤسسات تعنى في عمومها برفع التوصيات، وهي ترمي إلى إيجاد حلول للمشاكل التي تعرض عليها على نحو مستقل وحيادي، ومنع تكرار هذه المشاكل، لا أن تفرض العقوبة على المخالفين أو الأفراد بسبب المخالفات التي أقدموا عليها.

ويمكن تقسيم التحقيقات التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم إلى عدة أنواع رئيسية، بما فيها التحقيقات التي تستند إلى الشكاوى التي تُرفع إليها، أو التحقيقات التي يجريها أمين المظالم من تلقاء نفسه أو التحقيقات التي تتناول المسائل التنظيمية (انظر المباحث ٨-٣ حتى ٨-٥ للاطلاع على المزيد من التفاصيل في هذا الشأن).^٤ وفي حين لا تجري جميع مؤسسات أمناء المظالم تحقيقاتها على الوجه نفسه، إلا أنها تتقاطع في عدة قواسم مشتركة، منها تقصي الحقائق وتحديد ما إذا كانت الشكاوى تستند إلى أسس معقولة تبرر رفعها، والوسائل البديلة لتسوية الخلافات

أو الوساطة، وإجراء المقابلات وغيرها من أساليب التحقيق، من قبيل التفتيش والزيارات الميدانية، واستخلاص النتائج (انظر الفصل التاسع لقراءة المزيد من التفاصيل حول أنواع التحقيقات). وتفضي النتائج التي يخلص إليها أي تحقيق إلى رفع التوصيات واتخاذ أي خطوات أخرى قد تكون ضرورية لضمان معالجة المشكلة محل الشكوى على الوجه المناسب، بالإضافة إلى الحيلولة دون تكرار وقوعها.

٣-٤ رفع التقارير والتوصيات

يمثل إصدار التقارير إلى الأطراف المعنية (بمن فيها مقدم الشكوى والجهة المشكو منها) وإلى السلطة التشريعية والجمهور بعموم أفرادها وظيفة رئيسية من الوظائف التي تنفذها مؤسسات أمناء المظالم. فجميع هذه المؤسسات تقريباً تملك التفويض الذي يمكنها من إصدار تقارير دورية تبين فيها الأعمال والنشاطات التي تنجزها. كما تستطيع هذه المؤسسات إعداد التقارير الدورية أو التقارير الخاصة بغية تبادل المعلومات التي تستعرض كافة جوانب عملها، بما يشمل الشكاوى (وذلك في نفس الوقت الذي تولي فيه العناية اللازمة لحماية خصوصية المتظلمين)، والقضايا العالقة والمسائل التي تتناولها الشكاوى في مواضيعها، والسياسات أو غير ذلك من التوصيات. وقد تشكل التقارير وسيلة هامة تساعد على تعميم التوصيات، بما يشمل الحالات المتصلة بتصويب قرار أو سياسة أو قانون تسبب برفع الشكوى أو تعديله أو إلغاؤه (انظر المبحث ١١-٢ لقراءة المزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع).^٥

وبالنسبة لبعض الحالات أو التحقيقات، يجوز لمؤسسات أمناء المظالم إصدار التقارير التي تتضمن توصيات تفصيلية ترمي إلى تصويب المشاكل المتصلة بالشكوى وبأي مسائل تنظيمية أشمل قد يُصار إلى اكتشافها في أثناء مجريات التحقيق أو تقصي الحقائق.

وقد تؤدي التوصيات جملة من الوظائف المختلفة، بما فيها تشجيع الأطراف المعنية على تصويب القرار أو السياسة أو القانون الذي اشتمل على مخالفة أفضت بالمتظلم إلى تقديم شكواه أو تعديله أو إلغاؤه. وعلاوةً على ذلك، فقد تقترح التوصيات جبر

الضرر الذي حل بالمتظلم، من قبيل تعويضه عن الأذى الذي لحق به أو تقديم اعتذار رسمي عن الأخطار أو التبعات السلبية التي ألتمت به.^٦

ويمكن تقسيم التوصيات إلى نوعين رئيسيين، يتعلق أولهما بالتوصيات التي ترد بشأن الشكاوى وتسويتها ويشمل ثانيهما إعداد التوصيات السياساتية التي تستهدف معالجة المسائل التنظيمية. ويعتبر تنفيذ التوصيات الصادرة عن مؤسسات أمناء المظالم على الوجه المناسب محورياً لضمان نجاعة عمل هذه المؤسسات وكفاءتها. فإذا ما قصرت القوات المسلحة أو الهيئات المعنية الأخرى في تنفيذ التوصيات التي ترفعها مؤسسات أمناء المظالم أو رفضت التعامل معها، فقد يقوض ذلك إجراءات التعامل مع الشكاوى والتحقيقات برمتها.

٣-٥ الممارسات الجيدة

التعامل مع الشكاوى

- من جملة الوظائف الرئيسية التي تضطلع بها مؤسسات أمناء المظالم تلقي الشكاوى والتحقيق فيها. ومن وظائفها الأخرى تحديد المجالات التي تقتضي تحسين الأداء أو تعزيز المساءلة في قطاع الإدارة العامة.

التحقيقات

- تسعى التحقيقات إلى إيجاد حلول للمشاكل التي تعرض على مؤسسات أمناء المظالم على نحو مستقل وحيادي، ومنع تكرار هذه المشاكل، لا أن تفرض العقوبة على المخالفين أو الأفراد بسبب المخالفات التي أقدموا عليها.

رفع التقارير والتوصيات

- يمثل إصدار التقارير إلى السلطة التشريعية والجمهور بعموم أفرادها ووظيفة رئيسية من الوظائف التي تنفذها مؤسسات أمناء المظالم. وقد تؤدي التوصيات إلى تصويب القرار أو السياسة أو القانون الذي اشتمل على مخالفة أفضت بالمتظلم إلى تقديم شكواه أو تعديله أو إلغائه.

الهوامش

- ١ “Besselink, “Types of National Institutions
- ٢ Terhi Arjola-Sarja, “The Ombudsman as an Advocate for Good Administration,” in Parliamentary Ombudsman 90 Years, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 93–108
- ٣ انظر، مثلاً، أيرلندا، “قانون أمين المظالم”، المادة (٥)، والولايات المتحدة الأمريكية، “القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨، المادة (٨/د)، كندا، “التوجيهات الوزارية”، المادتان (١٥-١٤).
- ٤ وبالتأكيد، فمن الجدير بالذكر أن هذه “الأنواع” الثلاثة تتداخل في بعض الحالات مع بعضها البعض. كما تملك مؤسسة أمين المظالم، في حالات أخرى، التفويض الذي يخولها التحقيق في الشكاوى التي يرفعها أعضاء البرلمان أو وزراء الحكومة.
- ٥ United Nations Development Programme, Guide for Ombudsman Institutions: How to Conduct Investigations. (Bratislava: UNDP, 2006), 118
- ٦ .UNDP, How to Conduct Investigations, 118

الفصل الرابع النماذج

٤

٤-١ مقدمة

يدرس هذا الفصل مختلف نماذج مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة. فبدأئ ذي بدء، يتناول هذا الفصل المؤسسات التي تندرج ضمن القوات المسلحة، كالمفتش العام، ثم يتطرق إلى المؤسسات التي تملك اختصاصًا يشمل القوات المسلحة بصفة حصريّة. كما يستعرض دراسة لمؤسسات أمناء المظالم العامة التي تملك الصلاحيات التي تؤهلها لتلقي الشكاوى من أفراد القوات المسلحة. ويختتم هذا الفصل بمناقشة التعاون القائم بين هذه المؤسسات بمختلف نماذجها. ويتضمن هذا الفصل المباحث التالية:

- النماذج المختلفة لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة
 - مؤسسات أمناء المظالم التي تندرج ضمن القوات المسلحة
 - مؤسسات أمناء المظالم التي تملك الاختصاص الحصري على القوات المسلحة
 - مؤسسات أمناء المظالم العامة
- التعاون بين المؤسسات التي تتشابه مع بعضها البعض
- الممارسات الجيدة

٤-٢ النماذج المختلفة لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة

هناك مجموعة واسعة من مؤسسات أمناء المظالم التي تتمتع بالصلاحيات التي تخولها التعامل مع القضايا التي تنشأ عن عمل القوات المسلحة أو القضايا التي تحدث داخلها. ويختلف وضع هذه المؤسسات ووظائفها اختلافاً بيناً من دولة إلى أخرى، وهي بلا

شك ترتبط بالتقاليد العسكرية والأنظمة القانونية الوطنية، وتقييم العلاقات القائمة بين المؤسسات المدنية والأجهزة العسكرية وبالسؤال المتعلق بالجهة التي أنشئت المؤسسة لمصلحتها في الأصل. وفي الواقع، توحى هذه المجموعة الواسعة بأن انتشار مؤسسات أمناء المظالم وتطورها قد تسير بفعل المرونة التي تتسم بها باعتبارها نموذجًا. فقد أتاحت هذه المرونة تكيف مؤسسات أمناء المظالم وتواؤمها مع البيئات الثقافية والدستورية والقانونية المختلفة التي نشأت فيها. ونحن نشهد هذا التنوع في المسميات التي تحملها هذه المؤسسات. فمنها ما يسمى المفوض، والمفتش العام، وأمين المظالم، والمدير المسؤول عن النظر في الشكاوى ومعالجتها، ومحامي الشعب والمستشار العدلي. وعلى الرغم من هذا التنوع، يمكن تقسيم مؤسسات أمناء المظالم التي يستعرضها هذا الدليل إلى ثلاث فئات متميزة تشمل: مؤسسات أمناء المظالم التي تدرج ضمن القوات المسلحة، ومؤسسات أمناء المظالم التي تملك الاختصاص الحصري على القوات المسلحة، ومؤسسات أمناء المظالم العامة. وينطوي كل نموذج من هذه النماذج على جملة من المزايا والمساوئ التي تسمه، مثلما نستعرض ذلك على وجه أكبر من التفصيل أدناه.

٤-٢-١ مؤسسات أمناء المظالم التي تدرج ضمن القوات المسلحة

يندرج النموذج الأول من مؤسسات أمناء المظالم ضمن صفوف القوات المسلحة نفسها (وعادة ما تحمل هذه المؤسسة مسمى المفتش العام). وعادةً ما يكون المفتشون العامون بمثابة أفراد يؤدون الخدمة في القوات المسلحة (مع أنهم ليسوا كذلك في جميع الأحوال)، كما ينضون تحت تسلسل القيادة في العادة أيضًا. وبذلك، فقد يعمل المفتش العام تحت إشراف الضباط الأعلى رتبة منه و/أو يتلقى التوجيهات منهم. وقد تفضل القوات المسلحة هذا النموذج من مؤسسات أمناء المظالم لهذا السبب. فمن جملة المزايا التي يتسم بها هذا النموذج أن المفتشين العامين يتميزون بوعي ومعرفة أكبر بمسائل الضبط والربط ويبدون قدرًا أكبر من الاتباه إلى ضرورة حماية كفاءة العمليات التي تنفذها القوات المسلحة وتعزيزها. كما يتمتع المفتشون العامون بالمعرفة المتخصصة بالحياة العسكرية، مما يجعلهم أكثر تقبلًا واستجابة للمشاكل والقضايا العسكرية. وأخيرًا، عادةً ما يجري نشر المفتشين العامين مع الأفراد الآخرين من القوات المسلحة، مما ييسر الوصول إليهم بالنسبة للجنود المنتشرين خارج حدود بلادهم أو المتمركزين في مواقع نائية. ومن جهة

أخرى، فقد يفتقر هذا النموذج من مؤسسات أمناء المظالم التي تعمل ضمن القوات المسلحة إلى الاستقلالية. وقد يتسبب وضع هذه المؤسسات داخل إطار القوات المسلحة في الحد من قدرتها على النظر في القضايا الخلافية أو إجراء التحقيقات التي تتعارض مع مصالح التسلسل الهرمي العسكري. وبالتالي، فقد يزرع هذا الأمر الصفة الشرعية عن عمل هذه المؤسسات ويقوض الثقة في آلية التعامل مع الشكاوى ومعالجتها في نظر المتظلمين أو المواطنين بعمومهم.^٢ ويوجد مثل هذا النظام، على سبيل المثال، في فرنسا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتولى المفتش العام المختص بالقوات المسلحة وظائف استشارية، بالإضافة إلى إجراءات الوساطة التي ينفذها في الشكاوى التي تُعرض عليه. كما يشمل هذا النموذج الوظيفة التي يؤديها المتفش المعني بالمحاربين القدامى. وفي هذا السياق، تملك الدانمارك نموذجًا ينضوي تحت هذا المسمى، مع أنه ينفرد عنه بصورة كاملة تقريبًا. ويستعرض الإطار (٤ - ج) أدناه هذا النموذج على وجه التفصيل.

الإطار (٤ - أ): نشأة نظام المفتش العام في الولايات المتحدة الأمريكية

يعود نظام المفتش العام في الولايات المتحدة في تاريخه إلى الحرب الأهلية الأمريكية، عندما عين الجنرال جورج واشنطن البارون فردريك ويلهلم فون ستوبين (Baron Friedrich Wilhelm von Steuben) في منصب أول مفتش عام على القوات المسلحة. وقد استرشد نظام المفتش العام بالنموذج الذي كانت فرنسا تطبقه قبل ذلك بقرن من الزمان. وكانت الغاية الأصلية التي سعى المفتش العام إلى تحقيقها تكمن في تطوير التدريب والارتقاء بجاهزية القوات المسلحة الأمريكية، التي كانت تفتقر إلى التنظيم والمهنية في حينه. وقد اشتملت المهام الأولى التي أنيطت بالمفتش العام الأول على الإشراف على التدريب وإعداد التكتيكات المشتركة التي تسري على القوات المسلحة. ومع مرور الوقت، بات الكونغرس الأمريكي (Continental Congress) ينظر إلى هذه المؤسسة الجديدة باعتبارها وسيلة تكفل فرض المساءلة على نفقات القوات المسلحة وتضمن التزام أفرادها بالرقابة الديمقراطية. كما اضطلع أوائل من عُيّنوا في منصب المفتش العام بوظائف تتكفل بتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وعندما أنشأ الكونغرس منصب المفتش العام في سنة ١٧٧٧، كان من الوظائف الأربع الرئيسية التي أوكلت إليه التأكد من أن القادة يعاملون جنودهم على نحو يتسم بالنزاهة والعدالة.^٣

وفي بادئ الأمر، كان المفتش العام يعمل داخل القوات المسلحة، مع أنه لم يكن ينضوي تحت تسلسل القيادة فيها. وفي العام ١٨٧٦، أصدر وزير الحربية التعليمات التي تفرض على جميع المفتشين العاملين الميدانيين العمل تحت إشراف القائد العام الذي يتبعونه بشكل مباشر، وليس تحت إشراف المفتشين الأعلى رتبة منهم. ويعكس هذا التغيير التوتر الذي كان قائماً بين القادة والسلطات المدنية بشأن تبعية المفتش العام وموقعه داخل هذه المنظومة. وهذا هو النظام الذي ما يزال قائماً حتى هذا اليوم.^٤

٤-٢-٢ مؤسسات أمناء المظالم التي تملك الاختصاص الحصري على القوات المسلحة

تنص القوانين السارية في عدد من الدول على إنشاء مؤسسات أمناء المظالم المستقلة التي تملك لا يتجاوز اختصاصها القوات المسلحة. وتعتبر هذه المؤسسات، مع ذلك، مؤسسات مدنية تتمتع بالاستقلال عن تسلسل القيادة العسكرية.^٥ وفي الواقع، تتميز الآلية المستقلة التي تعنى بممارسة الرقابة على القوات المسلحة بقدرتها على تركيز انتباهها على الشؤون الأمنية دون غيرها، مما يتيح لها اكتساب معارف متخصصة في هذا المجال. وتسهم قدرة هذه المؤسسات على إصدار التقارير العامة في ترسيخ قدرات المؤسسات الديموقراطية الأخرى، كالسلطة التشريعية، على ممارسة الرقابة (وذلك من خلال رفدها بالمعلومات التي لا تستطيع الوصول إليها والاطلاع عليها دون أن تؤمنها مؤسسة أمين المظالم لها). كما تضمن هذه المؤسسات الارتقاء بمستوى الشفافية في عمل القوات المسلحة وفرض المساءلة عليها. وتستعرض هذه المؤسسات شواهد راسخة على ممارسة أعمال الرقابة المستقلة. فضلاً عن اكتساب المعارف المتخصصة في الشؤون العسكرية، تتميز مؤسسة أمين المظالم المستقلة المعنية بالقوات المسلحة بأن استقلالها يمنحها المصداقية ويعززها في نظر المتظلمين والبرلمان وعموم المواطنين. وفي المقابل، تتمثل إحدى المساوئ الرئيسية التي تسم تلك المؤسسات في ارتفاع تكلفة إنشائها. وبالنسبة للدول التي تملك قوات مسلحة تتسم بصغر حجمها أو بمحدودية نشاطاتها، يُعتبر إنشاء مكتب متخصص لأمين المظالم أمراً غير ضروري بالنظر إلى قلة الشكاوى والتظلمات التي تُرفع إليه بشأن القوات المسلحة.^٦

ومن الأمثلة على هذه المؤسسات أمين المظالم البرلماني المعني بالقوات المسلحة في النرويج، والمفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة في ألمانيا، والهيئة البرلمانية المعنية بالقوات المسلحة الفيدرالية في النمسا وأمين المظالم المختص بقوات الدفاع في أيرلندا. وقد ينضوي أمين المظالم المعني بالدفاع القومي والقوات الكندية تحت هذا المسمى، مع أنه - وعلى خلاف المؤسسات المذكورة أعلاه - يقع ضمن وزارة الدفاع القومي والقوات الكندية.

الإطار (٤ - ب): أمين المظالم البرلماني المعني بالقوات المسلحة في النرويج

يُعدّ أمين المظالم البرلماني النرويجي أحد الأمثلة الأولى على المؤسسة التي تملك الولاية الحصرية على القوات المسلحة. فقد أنشئ هذا المنصب في العام ١٩٥٢ بناءً على قرار توصل إليه البرلمان بالإجماع. وبذلك، كانت هذه المؤسسة هي أول مؤسسة لأمين المظالم البرلماني المعني بالقوات المسلحة على مستوى العالم. وقد واجه المفوض البرلماني، في بادئ الأمر، التشكيك من قبل بعض أوساط القوات المسلحة، التي كانت تخشى من أنه سيعمل على تقويض تسلسل القيادة وزعزعة كفاءة الأجهزة العسكرية. وقد استغرق الأمر عدة سنوات لكي يحظى المفوض بالقبول العام، وكان الدعم الذي قدمه وزير الدفاع ضرورياً في تحقيق هذا الأمر. ومن المهام الأولى التي اضطلع بها المفوض رفع مستوى وعي المجندين الجدد بآليات عمله وتوفير الحماية لهم من القرارات التعسفية والحيث الذي يمكن أن يقع عليهم.

ويتولى المفوض رئاسة لجنة أمين المظالم، التي تتألف في عضويتها من سبعة أشخاص. ويشكل المفوض ولجنة أمين المظالم جهازين يتبعان البرلمان النرويجي. وبناءً على ذلك، يتولى البرلمان انتخابهما، بحيث يعملان تحت إشرافه. وتمتّع هذه المؤسسة، بصفتها جهازاً تابعاً للبرلمان، بالحياد والاستقلال عن وزير الدفاع والسلطات العسكرية. ويملك المفوض الصلاحيات التي تخوله صون حقوق جميع الأفراد الذين يخدمون في القوات المسلحة والأفراد الذين سبق لهم الخدمة فيها.^٧

٤-٢-٣ مؤسسات أمناء المظالم العامة

تندرج الرقابة على القطاع الأمني، في بعض الدول، ضمن الصلاحيات التي

تشملها آلية الرقابة المدنية الأعم والأشمل (من قبيل مؤسسات أمناء المظالم العامة المعنية بحقوق الإنسان أو مؤسسات أمناء المظالم التقليدية)، والتي تملك الصلاحيات التي تخولها المساهمة في حماية حقوق جميع أفراد المجتمع وحياتهم، إلى جانب التعامل مع تظلماتهم ومخاوفهم المتصلة بالحكومة بجميع فروعها وأجهزتها. وفي العديد من الدول، تحتل مؤسسات أمناء المظالم العامة قدرًا بالغًا من الأهمية، وهي تتبوأ موقعًا قويًا وراسخًا ضمن النظام السياسي. وفي هذا الإطار، يُعرف المدافع عن المواطنين في صربيا، مثلًا، على أنه من بين أقوى الأفراد في الدولة. وتحظى مؤسسات أمناء المظالم المدنية التي تملك صلاحيات واسعة من هذا النوع بالعديد من المزايا والفوائد. ففي المقام الأول، قد تعزز الصلاحيات الواسعة التي يملكها أمناء المظالم أهميتهم والمعرفة بهم ضمن النظام السياسي، مما يجعل من الصعوبة تجاهل التوصيات التي يقدمونها في مجال عملهم. كما تعني المكانة البارزة التي يحظى بها هؤلاء الأمناء أن عموم المواطنين (بمن فيهم أفراد القوات المسلحة) قد يأتون على فهم الدور الذي يؤديه، مما يعزز تواصلهم معهم ويشجعهم على عرض مشاكلهم وبواعث قلقهم ومخاوفهم أمامهم. وثانيًا، تضمن الصلاحيات العامة التي يملكها أمناء المظالم معاملة المواطنين ومنتسبي القوات المسلحة ومصالحهم على قدم المساواة في أي توصيات تصدر عنهم. وثالثًا، يتكفل تركيز الوظائف والمهام التي تضطلع بها مؤسسة أمين المظالم في مكتب واحد بتقليل التكاليف التي يستتبعها تشغيل عدة مكاتب متخصصة. ومن جانب آخر، فقد تفتقر مؤسسة أمين المظالم المدنية إلى المعارف المحددة والمصدقية في أوساط القوات المسلحة، وقد تفشل - بسبب صلاحياتها الفضفاضة - في تركيز اهتمامها وحصره في معالجة المشاكل المحددة التي تواجه أفراد القوات المسلحة. وفضلاً عن ذلك، فقد يتسبب نقص الموارد المخصصة للنظر في القضايا العسكرية تأخيرًا كبيرًا في البت في الشكاوى والتظلمات المرفوعة أمام مؤسسات أمناء المظالم.

ومن بين الحلول الممكنة التي تكفل معالجة هذه المشاكل اعتماد التخصصات في مؤسسات أمناء المظالم. فعلى سبيل المثال، يمكن تعيين نائب لرئيس المؤسسة

بحيث يتخصص في عمله في الشؤون العسكرية.^٨ وهذا هو الحال في السويد، حيث تتوزع مسؤولية أمين المظالم على عدة قطاعات، بما فيها القوات المسلحة، والجهاز القومي لغير المحاربين والشؤون الأخرى المتصلة بوزارة الدفاع.^٩

الإطار (٤ - ج) : النظام الاستشاري الذي تطبقه الدانمارك

تعتمد الدانمارك نظاماً استشارياً يعنى بتقديم المساعدة والمشورة للجنود والضباط الذي يشعرون بأنهم تعرضوا للتمييز أو الذين وُجّهت إليهم التهمة بممارسة التمييز. ويتألف هذا النظام من مستشارين من خارج تسلسل القيادة العسكرية، حيث يؤدون هذه الوظيفة الاستشارية إلى جانب الوظائف الاعتيادية الموكلة إليهم. ويرفع هؤلاء المستشارون تقريراً إلى كبير المستشارين في قيادة شؤون أفراد الجيش في الحالات التي يمارسون فيها مهمتهم الاستشارية. وفضلاً عن ذلك، يقدم المستشارون الإرشادات، أو المساعدة في صياغة الشكاوى من خلال تسلسل القيادة، إذا استدعى الأمر ذلك. ولا يشكل هذا النظام بحد ذاته آلية خارجية/ مستقلة تعنى بإجراءات التعامل مع الشكاوى.^{١٠}

الجدول (٤ - أ) : أنواع مؤسسات أمناء المظالم

النوع	أمثلة ^{١١}
مؤسسات أمناء المظالم التي تندرج ضمن إطار القوات المسلحة	النمسا، وبلجيكا، وفرنسا، وهولندا، وسلوفينيا ^{١٢} والولايات المتحدة الأمريكية
مؤسسات أمناء المظالم العامة	أستراليا، ^{١٣} وكولومبيا، وإستونيا، وفنلندا، وهندوراس، وهنغاريا، والمكسيك، وجمهورية الجبل الأسود، وناميبيا، وهولندا، ^{١٤} وبولندا، والفلبين، ورومانيا، وصربيا، وسلوفينيا، والسويد وتيمور الشرقية
مؤسسات أمناء المظالم التي تملك الاختصاص الحصري على القوات المسلحة	النمسا، والبوسنة والهرسك، وكندا، وألمانيا، وأيرلندا، والنرويج والمملكة المتحدة

٤-٣ التعاون المحلي بين مؤسسات أمناء المظالم

يعتمد عدد قليل من الدول على نماذج مختلفة من مؤسسات أمناء المظالم التي تتواجد جنباً إلى جنب، وتملك جميعها اختصاصاً يشمل القوات المسلحة في جانب منه. وتتكفل آليات مختلفة بتنظيم التعاون بين هذه المؤسسات في تلك الدول. وتشهد بعض الحالات ترسيماً واضحاً للحدود القانونية والصلاحيات التي تتولاها مؤسسات أمناء المظالم، وهو ما من شأنه تيسير التعاون والحيلولة دون تنازع الاختصاصات بينها. وهذا هو الحال، مثلاً، في هولندا، بحيث يتولى المفتش العام المعني بالقوات المسلحة التعامل مع الشكاوى على المستوى الداخلي أولاً. فإن كان من غير الممكن حل الشكاوى على هذا المستوى، يجوز للمتظلم أن يتوجه إلى أمين المظالم الوطني.^{١٥} وتتعاون هاتان المؤسساتان بصورة وثيقة مع بعضهما البعض من خلال الاتصالات الحثيثة أثناء مجريات التحقيق والتدريب وورشات العمل والمؤتمرات. وبحسب ما أشار إليه نائب أمين المظالم الوطني، فمن الأفضل في جميع الأحوال حل المشكلة داخل المؤسسة نفسها واستعادة الثقة من خلال الاتصالات الشخصية.^{١٦}

ويذهب القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك إلى أبعد من ذلك، حيث ينص على إنشاء تسلسل للمسؤوليات التي تتولاها مؤسسات أمناء المظالم وعلى مأسسة آليات التعاون فيما بينها. وفي هذا الإطار، ينص القانون على أن المفوض يقع تحت التزام قانوني يملي عليه التعاون مع أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان خلال التحقيقات المتصلة بالانتهاكات التي تمس حقوق الإنسان.^{١٧} وعلى وجه أعم، يشترط القانون على المفوض أن يتعاون مع وزارة الدفاع ومكتب المفتش العام في وزارة الدفاع والقوات المسلحة ومؤسسة أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان.^{١٨} وترسخ أحكام القانون هذا التعاون، حيث تبين كيفية وتوقيت تبادل المعلومات بين مختلف المؤسسات التي يُحتمل تداخل الاختصاصات فيما بينها.^{١٩}

وفي المقابل، لا تتسم حدود الاختصاص بين مؤسسات أمناء المظالم بذات القدر من الوضوح في العديد من الدول الأخرى، وهو ما قد يسبب الالتباس لمن يرغب في رفع شكواه، أو في اندلاع تنافس أو تنازع مباشر بين هذه المؤسسات في أسوأ الأحوال. ومن جانب آخر، فقد تساعد الاختصاصات والصلاحيات المتداخلة في بعض الأحيان في ضمان غياب الثغرات التي قد تقع فيها الشكاوى المحتملة. وفي هذا السياق، عبّرت جملة من الدول عن رأيها بإمكانية الارتقاء بمستوى التعاون بين المؤسسات العاملة فيها. فعلى سبيل المثال، أشارت أمينة المظالم المعني بحقوق الإنسان في سلوفينيا بأن التعاون بين مؤسستها ومكتب المفتش العام في وزارة الدفاع (وهو عبارة عن هيئة داخلية تتولى التعامل مع الشكاوى) لم يرق بعد إلى المستوى المطلوب.^{٢٠} وتنفرد كندا عن غيرها من الدول في اعتماد مؤسستين لأمين المظالم تشملان في اختصاصهما أفراد القوات المسلحة الحاليين والسابقين. وهاتان المؤسستان هما: أمين المظالم المعني بالدفاع القومي والقوات الكندية وأمين المظالم المعني بالمحاربين القدامى. وعلى وجه العموم، يختص أمين المظالم الكندي بالتعامل مع الشكاوى التي يرفعها الأفراد العاملون في القوات المسلحة، بينما يتعامل أمين المظالم المعني بالمحاربين القدامى، بحسب ما يوحيه اسمه، مع المحاربين القدامى بصورة رئيسية. وتقسم المؤسسات عملهما على أساس الموضوعات التي تشملها الشكاوى المرفوعة إليهما على الرغم من التداخل القائم بين اختصاصهما.^{٢١}

٤-٤ الممارسات الجيدة

النماذج

- بصرف النظر عن النموذج الذي يقع الاختيار عليه، فمن الأهمية بمكان أن تحظى مؤسسات أمناء المظالم بالصلاحيات والموارد المناسبة التي تمكنها من إنفاذ الوظائف المنوطة بها.
- ينبغي أن تملك مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة القدرة على

- العمل بصورة مستقلة عن التأثير الذي يمارسه تسلسل القيادة والسلطة التنفيذية .
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تبذل ما وسعها لكي تكتسب المعارف المتخصصة التي تحتاجها لتنفيذ وظائفها المتصلة بالقوات المسلحة على نحو ناجع وفعال . وقد يستدعي هذا الأمر من مؤسسات أمناء المظالم العامة أن تشكل هيئات متخصصة تركز نفسها للتعامل مع الشكاوى التي تُرفع بحق القوات المسلحة وتملك الصلاحيات المحددة التي تؤهلها لذلك .

التعاون

- يجب ترسيم الحدود القانونية والصلاحيات على نحو واضح من أجل تيسير التعاون ومنع تنازع الاختصاص .
- قد ينص القانون، في الدول التي تتداخل صلاحيات المؤسسات العاملة فيها، على إلزامها بالتعاون مع بعضها البعض ، إلى جانب بيان كيفية تبادل المعلومات فيما بينها وتوقيت ذلك .

الهوامش

- ١ P. Nikiforos Diamandouros, “The Ombuds Institution and the Quality of Democracy,” (paper presented at the University of Siena, October 17, 2006), 2
- ٢ Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 230–244
- ٣ California National Guard, “History of the US Army Inspector-General” (available at http://www.calguard.ca.gov/ig/Pages/History_IG.aspx)
- ٤ Naval Inspector General, “Chapter 1. History of the Naval Inspector General” ((available at http://www.ig.navy.mil/about_navinsgen/history.htm)
- ٥ لا يشير مصطلح “الاختصاص الحصري” إلى أن هذه المؤسسات هي المؤسسات الوحيدة التي تشمل القوات المسلحة في اختصاصها.
- ٦ Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 230–244
- ٧ انظر الموقع الإلكتروني لأمين المظالم البرلماني المعني بالقوات المسلحة في النرويج : <http://www.ombudsmann.no>
- ٨ Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 230–244
- ٩ انظر الموقع الإلكتروني لأمين المظالم البرلماني في السويد : http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=38&MainmenuId=12&ObjectClass=Dyna mX_Persons&Language=en
- ١٠ UK Parliament Select Committee on Defence, Third Report, Section 8. External Assurance.
- ١١ الإجابة عن السؤال (١) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective).
- ١٢ نشير، في هذه الحالة، إلى مكتب المفتش العام في وزارة الدفاع.
- ١٣ نشير، في هذه الحالة، إلى أمين المظالم في كومونولث أستراليا (Australian Commonwealth Ombudsman) (وكذلك أمين المظالم المعني بقوات الدفاع في أستراليا).
- ١٤ تعتمد هولندا مؤسستين لأمين المظالم، ويغطي اختصاصهما القوات المسلحة. ويشير نموذج المفتش العام إلى المفتش العام المعني بالقوات المسلحة، ويمثل النموذج العام أمين المظالم الوطني الهولندي.
- ١٥ أصبحت هولندا تعتمد أمين مظالم مختص بالمحاربين القدامى منذ شهر تموز/ يوليو ٢٠١٢.
- ١٦ Protector of Citizens, 3ICOAF Conference Report, 10
- ١٧ البوسنة والهرسك، “القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني”، المادة (٤/ج).

- ١٨ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني"، المادة (١/٧).
- ١٩ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني"، المادة (١/٧ - ٤/٧).
- ٢٠ Protector of Citizens, 3ICOAF Conference Report, 11.
- ٢١ انظر الموقع الإلكتروني لأمين المظالم المعني بشؤون المحاربين القدامى:
<http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/home-accueil-eng.cfm>
- فإذا كانت الشكوى تتعلق بوزارة الدفاع القومي، فإن أمين المظالم المعني بالقوات الكندية والدفاع القومي يملك الاختصاص عليها. أما إذا كانت الشكوى تتصل بوزارة المحاربين القدامى، فهي تقع ضمن نطاق اختصاص أمين المظالم المعني بشؤون المحاربين القدامى.

الفصل الخامس الاستقلال

٥

٥-١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل نظرة عامة حول مسألة استقلال مؤسسات أمناء المظالم والأهمية التي يكتسبها هذا الاستقلال بالنسبة إلى عملها ونجاحتها وكفاءتها بصفة عامة . وعلى وجه الخصوص ، يناقش هذا الفصل ثلاثة أنواع رئيسية من الاستقلال (المؤسسي والعملياتي والشخصي) ، ويستشهد بأمثلة تبين الممارسات الجيدة المرعية في كل نوع من هذه الأنواع . ويتطرق هذا الفصل في محتواه إلى المحاور التالية :

- الاستقلال
- الاستقلال المؤسسي
 - إعداد الموازنات
 - الأمن الوظيفي وتثبيت أمين المظالم في منصبه
- الاستقلال العملياتي
 - تحديد القضايا والأولويات التي يجب العمل على متابعتها
 - حرية المؤسسة في تحديد الأسلوب الذي تربيته لإنجاز الأعمال المنوطة بها
 - إصدار التقارير وإعداد التوصيات ومخاطبة جمهور المواطنين
 - الوصول إلى المعلومات
 - التعاقد مع الخبراء الخارجيين
- الاستقلال الشخصي
- الممارسات الجيدة

٥-٢ الاستقلال

يتبوأ الاستقلال أهمية محورية في عمل مؤسسات أمناء المظالم، ويسود افتراض على نطاق واسع بأنه يشكل عنصرًا لا تستغني عنه هذه المؤسسات لضمان كفاءتها ونجاعة الأعمال والوظائف التي تؤديها. ^١ وبحسب ما يفترضه المجلس الأوروبي في التقرير الذي أصدره في العام ٢٠٠٣: «فإن أمين المظالم يستفرض وسعه في تأدية الواجبات الملقاة على عاتقه عندما يزاول عمله كما لو كان وسيطًا مستقلًا ومحايدًا. [. . .] ويجب على أمين المظالم أن يرسخ ثقة المواطنين بعمومهم بوجود هيئة رقابية^٢ محايدة تتولى مساءلة الحكومة والإدارة العامة». ^٢ وفي هذا المقام، ينقسم مفهوم الاستقلال إلى ثلاثة عناصر أساسية، ينبغي توفر كل واحد منها إن أريد لمؤسسة أمين المظالم أن تؤدي عملها على نحو ناجع وفعال وأن تتمتع بالحيادية في مهمتها. وهذه العناصر هي: الاستقلال المؤسسي، والاستقلال العملياتي والاستقلال الشخصي. ^٣

٥-٣ الاستقلال المؤسسي

يشير الاستقلال المؤسسي إلى العلاقة التي تجمع مؤسسات أمناء المظالم مع مؤسسات الدولة الأخرى، بما فيها تلك الهيئات التي تملك صلاحية ممارسة الرقابة عليها ورفع التقارير إليها، وتلك التي تتولى تعيين الموظفين فيها والتي تتلقى تمويلها منها. ^٤ ويفهم الاستقلال المؤسسي، في معناه العام، على أنه يشير إلى مؤسسة أمين المظالم التي تتمتع بالاستقلال عن الحكومة، والتي لا تشكل جزءًا من أي مؤسسات تتولى هي الرقابة عليها على وجه التحديد. ^٥ ومن شأن هذا الاستقلال النأي بمؤسسات أمناء المظالم عن التضارب بين المصالح أو الخضوع لأي تأثير لا مسوغ له، والذي قد يتسبب في تقويض نزاهتها وقدرتها على التحقيق في الشكاوى التي تعرض عليها على نحو ناجع وفعال. وفي الواقع، يشدد الكثير من مؤسسات أمناء المظالم على أهمية استقلالها المؤسسي باعتباره شرطًا مسبقًا لا تستغني عنه لضمان كفاءتها وفعالية عملها.

وكما بيّنّا في الفصل الرابع أعلاه، تملك مؤسسات أمناء المظالم الصلاحية التي تمكنها من ممارسة الرقابة على مختلف أجهزة الحكومة وإداراتها. ونتيجةً لذلك، يتفاوت موقع هذه المؤسسات بالنسبة لأجهزة الدولة وإدارات الحكومة الأخرى من

دولة إلى أخرى . فعلى سبيل المثال ، لا تولي مؤسسات أمناء المظالم التي تملك الاختصاص الحصري على القوات المسلحة ذات القدر من العناية لمسألة استقلالها عن السلطة التشريعية أو العلاقة التي تجمعها مع الإدارات الحكومية الأخرى ، وذلك على خلاف مؤسسات أمناء المظالم التي تملك نطاقاً أوسع من الصلاحيات التي تخولها التحقيق في الشكاوى التي ترفع بحق الحكومة بجميع فروعها .

وبذلك ، يمكن النظر إلى الاستقلال المؤسسي من زاويتين مختلفتين بحسب صلاحيات الرقابة التي تناط بمؤسسة أمين المظالم . ففي صربيا ، مثلاً ، تتمتع مؤسسة أمين المظالم بتفويض واسع يتيح لها التحقيق في الشكاوى التي تُرفع ضد «جميع الاجهزة والمنظمات والمشاريع والمؤسسات الموكلة بسلطة عامة .»^٦ وبناءً على ذلك ، يوفر القانون بشأن المدافع عن المواطنين ضمانة متينة تؤمن لهذه المؤسسة الاستقلال عن جميع السلطات العامة الأخرى ، حيث ينص على أن «المدافع عن المواطنين مستقل وقائم بذاته في أداء واجباته التي ينص عليها هذا القانون ، وليس لأحد الحق في التأثير على عمل المدافع عن المواطنين وإجراءاته .»^٧

ويقرر القانون الألماني بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة ، وعلى نحو لا لبس فيه ، هذه المكانة ويرسخها في المادة الأولى منه : «في ممارسة الرقابة البرلمانية ، يؤدي المفوض واجباته بصفته جهازاً مساعداً للبرلمان .»^٨ وعلى هذا المنوال ، يتولى المجلس الوطني انتخاب الرؤساء التنفيذيين للهيئة البرلمانية النمساوية ، بينما ترشح الأحزاب السياسية أعضاء هذه الهيئة بما يتناسب مع نسبة تمثيلها في اللجنة المعنية في المجلس الوطني . ويشترط على هذه المؤسسات ، باعتبارها أجهزة برلمانية ، أن ترفع تقاريرها إلى البرلمان ، ويشترط تعيينها من قبل البرلمان كذلك . ولا يشمل الاختصاص الممنوح لمؤسسات أمناء المظالم سوى القوات المسلحة ، ولا يغطي الأجهزة الحكومية الأخرى ، وذلك لأنها أنشئت لغايات ممارسة الرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة دون غيرها .

وتتناول جملة من المسائل المماثلة المزايا والمساوى التي تتسم بها مؤسسات أمناء المظالم الداخلية والخارجية . فمن جانب ، قد تتميز مؤسسات أمناء المظالم

الداخلية، على غرار المفتشين العامين، عن غيرها من ناحية سرعة وصولها إلى أفراد القوات المسلحة وتواصلها معهم وتلقي الشكاوى منهم والتحقيق فيها، وذلك لأنها تنشر مع هذه القوات في الغالب. وقد تسمح هذه الميزة لتلك المؤسسات بالتصرف على نحو أسرع واكتساب معرفة أفضل بالسياق الذي ترد فيه الشكاوى. ومن جانب آخر، فمن المحتمل أن لا ينعم المفتشون العامون والمؤسسات الداخلية الأخرى بذات القدر من الاستقلال الذي تحظى به المؤسسات الخارجية، وذلك بحكم موقعها ضمن التشكيلات العسكرية. وبالفعل، فقد ساق أمين المظالم الكندي في تقريره السنوي حجة قوية قال فيها بأنه «يجب أن تبقى [المؤسسة] مستقلة تمام الاستقلال عن تسلسل القيادة العسكرية وهيكلية الإدارة المدنية للدفاع القومي. فنحن لا نستغني عن الاستقلال على الإطلاق لكي نضمن أن 'التأثير' (سواء كان حقيقياً أم متوقعاً) لا يؤثر على إجراءات عملنا أو نتائجه أو التوصيات التي نعدّها. فلا يستطيع سوى أمين المظالم، الذي يحظى بالاستقلال الحقيقي ولا يرتبط بعلاقات رسمية مع عموم فروع الحكومة أو بتضارب محتمل في المصالح معها، أن يحظى بثقة أفراد قوات الدفاع واحترامهم، وبثقة واحترام أولئك الذين يجري التحقيق في أعمالهم أو قراراتهم.»^٩

٥-٣-١ إعداد الموازنات

يشكل تحضير الموازنات وتوفير الموارد أحد المجالات التي يحتل فيها استقلال مؤسسات أمناء المظالم عن مؤسسات الدولة الأخرى أهمية خاصة لا يمكن إغفالها. ويعني الاستقلال المالي أن مؤسسات أمناء المظالم تحصل على مواردها المالية وتديرها بصورة مستقلة عن المؤسسات التي تمارس اختصاصها عليها، وأن هذه الموارد تكفيها من أجل تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليها.^{١٠} وإن كان لمؤسسة أمين المظالم أن تعتمد في تمويلها على إحدى الجهات التي تمارس الرقابة على نشاطاتها، فقد يقوض ذلك استقلالها. فهناك خطورة لا يمكن تفاديها بأن تقوم المؤسسة التي تتولى المسؤولية عن الموازنة بتحجيم الموارد المالية من أجل الحد من قدرة مؤسسة أمين المظالم على مراقبة أعمالها. وبحسب ما يقترحه نيلي نابولز-هايديغر (Nili Nabholz-Haidigger)، لا يجوز أن يقع تمويل مؤسسة أمين المظالم تحت رحمة السلطة التنفيذية على الإطلاق.^{١١} وفضلاً عن ذلك، يستعرض أمين المظالم المعني

بقوات الدفاع في أيرلندا ملخصًا ممتازًا حول أهمية استقلال المؤسسة في موازنتها: «لا يحد أن يحصل أمين المظالم على ما يلزمه من الموارد المالية من الإدارة أو المؤسسة التي تقع ضمن نطاق اختصاصه، [و]ليس من الصواب أن ترتبط الموازنة المرصودة لمكتب أمين المظالم بإدارة حكومية قد تتعرض لتقليص موازنتها، مما يفرز آثارًا مباشرة على عمل أمين المظالم.»^{١٢}

الإطار (٥ - أ): تمويل نائب أمين المظالم في بولندا

ناقش البرلمان البولندي إمكانية إنشاء مؤسسة لأمين المظالم الذي يمارس اختصاصًا حصريًا على القوات المسلحة، غير أن هذا المقترح رُفض بسبب المخاوف من التكاليف التي تستتبعها هذه المؤسسة. وفي سبيل التوصل إلى حل وسط يرضي الأطراف المعنية، تقدمت لجنة الدفاع القومي في البرلمان البولندي (Sejm) باقتراح تؤيد فيه فكرة تعيين نائب للمدافع عن حقوق الإنسان في القوات المسلحة.

وافترض البعض بأن الاستفادة من الأنظمة السارية التي ينص عليها القانون بشأن المدافع عن حقوق الإنسان قد تكون أجدى من ناحية التكلفة والفعالية من إنشاء مؤسسة جديدة. واحتج مجلس الوزراء بأن الاقتراح الذي قدمته اللجنة (والذي يرى تعيين نائب للمدافع عن حقوق الإنسان في القوات المسلحة) قد يعزز أهمية القضايا المتصلة بالقوات المسلحة، في ذات الوقت الذي يعتبر فيه أجدى من الناحية الاقتصادية من إقامة مؤسسة جديدة بكاملها.

وفي سياق العمل على تحضير موازنة الدولة، تم تخصيص ٢,٥ مليون زلوتي بولندي لغايات تعيين نائب للمدافع عن حقوق الإنسان في القوات المسلحة، غير أن السلطة التشريعية أحجمت عن رصد هذه الأموال في الموازنة النهائية للعام ٢٠١٢، مما حال بين المدافع عن حقوق الإنسان وبين تعيين نائب له لكي يختص بهذا الأمر في القوات المسلحة.^{١٣}

وقد شدد عدد كبير من مؤسسات أمناء المظالم على أهمية استقلالها في الموازونات التي تُرصد لها بالنظر إلى الحرص على كفاءتها ونجاحتها في الأعمال التي تؤديها.^{١٤} ففي هذا المعنى، تحصل غالبية مؤسسات أمناء المظالم على الموازونات التي تخصصها السلطات التشريعية لها. وهذا هو الحال في البوسنة والهرسك، مثلًا، حيث «تؤمن

الأموال اللازمة لعمل المفوض العسكري ومكتبه من خلال موازنة الجمعية البرلمانية في البوسنة والهرسك.^{١٥} ولهذه الغاية، يخصص بند مستقل من موازنة الجمعية البرلمانية الأموال الضرورية لتعيين الموظفين وتوريد المعدات والأجهزة التي يحتاجها مكتب المفوض العسكري لأداء الواجبات والمهام المنوطة به.^{١٦} وتستعرض تيمور الشرقية مثالاً عملياً على الدول التي خرجت من رحى النزاعات التي كانت تدور فيها. ففي هذه الدولة، يتضمن القانون الذي ينص على إنشاء مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة أحكاماً تتصل برصد الأموال لهذا المكتب من قبل الحكومة ومن خلال مصادر خارجية، كالجهات المانحة الدولية. وفي هذا الخصوص، لا يجيز القانون لمكتب أمين المظالم أن «يتلقى الأموال من أي مصدر وفي ظل ظروف قد تقوض استقلاله وحياده في أي تحقيق»^{١٧} يجريه.

وبينما يشكل تمويل مؤسسات أمناء المظالم عن طريق السلطة التشريعية التوجه الأكثر شيوعاً، تتلقى بعض مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، بما فيها تلك العاملة في بلجيكا وكندا وهولندا والمملكة المتحدة، موازاتها من وزارات الدفاع التي تتبع لها، وذلك بحكم وضعها ضمن هيكلية المؤسسات الدفاعية في تلك الدول. وقد أشارت بعض هذه المؤسسات إلى أن اعتمادها في تأمين مواردها المالية على وزارة الدفاع يخلف تبعات سلبية على استقلالها وعلى أداء الوظائف الموكلة إليها.^{١٨}

ومن الأمثلة على الحالات التي تسبب فيها افتقار مؤسسات أمناء المظالم إلى الاستقلال في موازاتها في تقويض عملها ما حصل في هندوراس. فلم يفتأ المفوض الوطني الموكل بالدفاع عن حقوق الإنسان يواجه اقتطاعات كبيرة من الموازنة المخصصة له على الرغم من تنامي أعداد الموظفين العاملين لديه وازدياد الشكاوى التي يتعامل معها ويعالجها.^{١٩} وقد أكد عدد ليس بالقليل المؤسسات على المشاكل التي تواجهها من هذا القبيل، حيث صرحت مؤسسات أمناء المظالم العاملة في هولندا والمملكة المتحدة وبولندا وإستونيا ورومانيا وألمانيا وصربيا وأيرلندا وفنلندا على أن شح الموارد المالية يشكل أكبر عقبة تواجهها في تنفيذ الوظائف المنوطة بها على نحو فعال.^{٢٠} وعلى وجه الخصوص، يترك نقص هذه الموارد آثاراً سلبية على قدرة مؤسسات أمناء المظالم على زيارة وحدات القوات المسلحة المنتشرة خارج

حدود بلادها بصورة دورية وعلى قدرتها على توظيف الأعداد الكافية من الموظفين الذي يتمتعون بمستوى متقدم من المهارات والإبقاء عليهم على رأس عملهم لديها.^{٢١}

الإطار (٥ - ب): مخصصات الموازنة المرصودة للمدافع عن الشعب في رومانيا

تستعرض رومانيا مثلاً على الممارسات الجيدة المرعية في مجال إعداد الموازنات . فالقانون الروماني بشأن محامي الشعب ينص على أن هذه المؤسسة ”تملك موازنتها الخاصة ، التي تشكل جزءاً من موازنة الدولة . ويجوز أن تقرر القوانين المتعلقة بالموازنة السنوية بنداً يخضع لتصرف محامي الشعب ، بحيث يخصص لمنحه الدعم المالي .^{٢٢} كما يشمل هذا القانون في أحكامه تحديد الإجراءات التي تبين طريقة إقرار محتوى الموازنة . ومن الأهمية أن نلاحظ بأن تلك الإجراءات تتضمن المدخلات الهامة التي يدلي بها المحامي في هذا الشأن . فضلاً عن ذلك ، ينص القانون على أن ”محامي الشعب يقر مشروع الموازنة ، بناءً على الرأي الاستشاري الذي يدلي به وزير المالية العامة ، ويجب تمريره إلى الحكومة لكي يتم إدراجه بصورة مستقلة في مشروع موازنة الدولة حتى يتم تشريعه . وتُرفع الاعتراضات التي يبديها محامي الشعب على مشروع موازنة الحكومة أمام البرلمان من أجل تسويتها .^{٢٣}

٥-٣-٢ الأمن الوظيفي وتثبيت أمين المظالم في منصبه

من الأبعاد الأخرى التي ينطوي عليها الاستقلال المؤسسي الأمن الوظيفي الذي يجب أن يحظى به رئيس مؤسسة أمين المظالم وتثبيته في منصبه . وعادةً ما تشتمل الأحكام التي تكفل استقلال رئيس المؤسسة تثبيته في منصبه بموجب أحكام قانونية مستقرة ، وتطبيق الإجراءات الواضحة في تعيينه واحتمالية عزله من منصبه ، بالإضافة إلى المعايير التي تبين الظروف التي يمكن فيها عزله ، بحيث يجري تحديد هذه المعايير على نحو ضيق.^{٢٤} وفي الغالبية العظمى من الحالات ، يشغل رئيس مؤسسة أمين المظالم منصبه ويمارس وظيفته على مدى فترة محددة . وهذا يعني - من جملة المزايا التي يتيحها ذلك - أن رئيس المؤسسة لن يضطر إلى مماثلة أصحاب النفوذ على أمل إعادة تعيينه في منصبه . وفي معظم الدول ، يجوز عزل رؤساء مؤسسات أمناء المظالم من مناصبهم من قبل المؤسسة التي تولت تعيينهم ،

وهي السلطة التشريعية في أحوال كثيرة. وتشكل إستونيا أحد الاستثناءات الواردة على هذا التوجه العام، حيث لا يجوز إلا للسلطة القضائية أن تعزل المستشار العدلي من منصبه على الرغم من أن البرلمان هو من يعينه. وفي عموم الدول التي تعتمد نموذج مؤسسات أمناء المظالم التي تدرج ضمن إطار القوات المسلحة، لا يجوز عزل رئيس مؤسسة أمين المظالم إلا من قبل وزير الدفاع.^{٢٥}

وغالبًا ما تنحصر الأسس والأسباب التي تقف وراء عزل رئيس مؤسسة أمين المظالم من منصبه في مجموعة محددة من المعايير. فهذه الصلاحية مقيدة بالممارسات الإدارية وأحكام القانون في المملكة المتحدة، مثلاً. وكما هو الحال في تعيين الموظفين في القطاع العام في هذا البلد، لا يمكن عزل المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة إلا إذا أخل بمبدأ من "مبادئ نولان"^{٢٦} أو ارتكب مخالفة سلوكية في أداء واجباته. ولا يمكن عزل المفوض بسبب ما يقوم به من ممارسة الواجبات القانونية المنوطة به على الوجه المطلوب منه. وعلى نحو مماثل، لا يجوز عزل أمين المظالم من منصبه في فنلندا إلا «لأسباب تكون على مبلغ عظيم من الخطورة»، وذلك بأغلبية أصوات ثلثي أعضاء البرلمان، وبعد الاستئناس برأي لجنة القانون الدستوري (انظر أيضاً الإطار ٥-ج أدناه).^{٢٧} وهذا الأمر ضروري للمحافظة على استقلال مؤسسة أمين المظالم.^{٢٨} فعلى سبيل المثال، أصدر المفوض الوطني في هندوراس تقارير حساسة حول إساءة استخدام المساعدات الدولية التي قدمت للبلاد في أعقاب إعصار مدمر تعرضت له. وقد سعى البرلمان، في سعيه لإسكات هذا الانتقاد، إلى تقليص فترة ولاية المفوض بأثر رجعي، مما أجبره على الاستقالة من منصبه. ومع أن النجاح لم يحالف مشروع القانون الذي قدمه البرلمان لهذه الغاية بسبب الانتقاد الذي وجه إليه من المجتمع الدولي ومؤسسات المجتمع المدني في هندوراس، تبرز هذه الواقعة الضغوط التي يمكن أن تمارس على مؤسسة أمين المظالم بغية تقليص درجة استقلالها.^{٢٩}

ومن المسائل المتصلة بهذا الجانب المسؤولية التي تتحملها مؤسسة أمين المظالم وموظفوها عن القرارات التي يتخذونها. ففي الواقع، يشتمل عدد من القوانين على أحكام محددة لا تسمح بأن يتحمل رئيس المؤسسة المسؤولية عن أداء المهام والواجبات الملقاة على عاتقه. ويقدم القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق

الإنسان في سلوفينيا مثلاً جيداً في هذا المقام، حيث ينص على أن "أمين المظالم لا يخضع للمساءلة عن الآراء أو التوصيات التي يبدئها في سياق تأدية وظيفته".^{٣٠} وعلى هذا المنوال، يوفر الدستور الفنلندي نفس الحماية من الملاحقة القضائية التي يتعرض لها أمين المظالم، وذلك على خلاف الوزراء الذين يخضعون للمساءلة أمام البرلمان.^{٣١}

٥-٤ الاستقلال العملياتي

يتمثل النوع الثاني من الاستقلال الذي يتناوله هذا الفصل في الاستقلال العملياتي (وهو النوع الذي يشار إليه في بعض الأحيان بالاستقلال الوظيفي). وفي الوقت الذي يرتبط فيه الاستقلال المؤسسي بمنصب أمين المظالم في مواجهة المؤسسات الأخرى، فإن الاستقلال العملياتي لا يقل في أهميته عنه.

ويشتمل الاستقلال العملياتي على الحرية التي يجب أن تحظى بها مؤسسة أمين المظالم في تنفيذ المهام التالية، دون أن تتعرض لتأثير ليس له ما يبرره من جانب المؤسسات أو الأطراف الأخرى:

- تحديد القضايا والأولويات التي يجب العمل على متابعتها والتحقيق فيها إلى حين الفصل فيها (انظر المبحث ٥-٤-١ أدناه)؛
- الوصول إلى جميع المعلومات التي يحتاجها أمين المظالم من أجل تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليه، بما فيها المعلومات التي يُحظر إطلاع الجمهور عليها صوناً للسلامة العامة أو المعلومات السرية (انظر الفصل التاسع الذي يتطرق إلى الوصول إلى المعلومات)؛^{٣٢}
- تحديد الطريقة التي يؤدي أمين المظالم عمله بموجبها (انظر المبحث ٥-٤-٢ أدناه)؛^{٣٣}
- التعاقد مع الخبراء الخارجيين؛
- الإدلاء بالتصريحات المباشرة أمام الصحافة والجمهور؛
- إصدار التقارير وإعداد التوصيات دون الخضوع للرقابة (انظر المبحث ٥-٤-٣ أدناه والباب الرابع الذي يتناول إجراءات إعداد التقارير).^{٣٤}

الإطار (٥ - ج): القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية

تناول المادة (٢١) عزل أمين المظالم من منصبه، وتنص على ما يلي: ٣٥

١. يمكن عزل أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة من منصبه بأغلبية أصوات ثلثي (٣/٢) أعضاء البرلمان الوطني، وذلك على أساس:
 - أ. قبول أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة أو تأديته لمنصب أو وظيفة أو نشاط لا يتوافق مع التفويض الممنوح له، وذلك على الوجه المقرر بموجب المادة (١٧) أعلاه؛
 - ب. العجز البدني أو العقلي الدائم الذي يمنعه من أداء وظائفه، بحيث يوثق ذلك من قبل لجنة طبية بموجب الشروط التي تقررها المادة (٦/١٩)؛
 - ج. فقدان الأهلية؛
 - د. الإدانة القطعية في مخالفة جنائية تنطوي على عقوبة بالسجن لمدة تقل سنة واحدة؛^{٣٦}
 - هـ. الأعمال أو التقصير في أداء في الأعمال على نحو يتعارض مع الشروط التي تمليها اليمين التي أداها.
٢. يجب أن يحصل أي طلب يقدم لعزل أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة من منصبه على تأييد خمس (٥/١) أعضاء البرلمان؛
٣. يشكل البرلمان الوطني لجنة تحقيق خاصة لمراجعة القضية محل الطلب الذي قدم لعزل [أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة من منصبه] والتحقيق فيه.
٤. تبلغ النتائج التي تخلص إليها لجنة التحقيق الخاصة، التي تنص عليها الفقرة أعلاه، على وجه السرعة الممكنة إلى أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة، الذي يحق له الاعتراض عليه أمام البرلمان. ويجري النظر في هذا الاعتراض في جلسة يعقدها البرلمان بجميع أعضائه، والتي تخصص للتصويت على العزل.
٥. لا يتم التصويت على النتائج التي تخلص إليها لجنة التحقيق الخاصة إلا بعد مراجعة الاعتراض المقدم والاستماع إلى أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة.

٥-٤-١ تحديد القضايا والأولويات التي يجب العمل على متابعتها

دأبت جميع الدول تقريباً على منع مؤسسات أمناء المظالم من النظر في القضايا التي تقع ضمن اختصاص المحاكم (بما فيها أجهزة القضاء العسكري والشرطة العسكرية)، وذلك لأن هذه المؤسسات تستكمل عمل المؤسسات القضائية أو توفر بديلاً لها.^{٣٧}

وفي بعض الدول (مثل بلجيكا وأيرلندا والمملكة المتحدة)، تواجه مؤسسات أمناء المظالم قيوداً إضافية في قدرتها على مباشرة التحقيقات، بحيث لا تستطيع أن تجري أي تحقيق إلا بناءً على الشكاوى التي يرفعها الأفراد إليها. وقد يحول هذا الأمر دون قيام مؤسسة أمين المظالم بالتحقيق في مسائل موضوعية أخرى تثير القلق أو مباشرة التحقيق في قضايا قد تكون معروفة ولكن أحداً لم يرفع تظلمه منها إلى المؤسسة بعد.

ومن ناحية الاستقلال العملي، يجد المرء أن غالبية الدول تطبق الممارسات الفضلى، حيث تتيح هذه الدول لمؤسسات أمناء المظالم العاملة فيها القدرة على مباشرة ما يسمى بـ"التحقيقات التي تجربها من تلقاء نفسها". وهذا يعني أن تلك المؤسسات تملك القدرة على التحقيق في قضية من القضايا دون أن تقدم إليها شكوى حولها أو طلب بذلك.^{٣٨} وتشكل الصلاحية التي تملكها مؤسسات أمناء المظالم في إجراء التحقيق من تلقاء نفسها إجراءً لا تخفى أهميته في ضمان استقلالها، لأن ذلك يدل على أن النشاطات التي تنفذها هذه المؤسسات ليست مرهونة بالقرارات التي تصدر عن أطراف أخرى، وذلك في الحالات التي تستطيع إجراء التحقيق فيها. وفضلاً عن ذلك، فقد لا تعبر الشكاوى التي يرفعها الفرد عن المشكلة القائمة بعمومها. ومن جانب آخر، فقد تثنى بعض المشاكل (من قبيل التعديتات أو المضايقات) الأفراد عن رفع شكاواهم في بعض المناطق. كما تسمح التحقيقات التي تطلقها مؤسسات أمناء المظالم من تلقاء نفسها بدراسة القواعد أو الممارسات المطبقة على الأفراد الذين لحق بهم الضرر بسببها، ولكنهم لم يقدموا شكاواهم بشأنها.

٥-٤-٢ حرية المؤسسة في تحديد الأسلوب الذي ترتبه لإنجاز الأعمال المنوطة بها

يتمثل العنصر الثاني الذي يركز عليه الاستقلال العملي في قدرة مؤسسات أمناء المظالم على تحديد الأسلوب الذي ترتبه لإنجاز الأعمال والوظائف الموكلة إليها.

وتتعلق هذه الصلاحية بالقرارات الإدارية، كالقرارات المتصلة بالفترة الزمنية التي تستغرقها المؤسسة للاستجابة لكل قضية من القضايا التي تعرض عليها، والإجراءات التي تطبقها في إجراء التحقيقات وتنظيم المقابلات مع الشهود، وزيارة الأماكن الهامة وغير ذلك^{٣٩}، ويمكن ضمان هذه الصلاحية، على نحو جزئي، من خلال القوانين التي تنص على حماية حرمة مكاتب مؤسسة أمين المظالم والمعلومات المحفوظة فيها. وبموجب أحكام القانون الذي ينص على تعيين أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية، «لا يجوز انتهاك حرمة مبنى المكتب. ويعتبر أرشيف المكتب وملفاته ووثائقه ومراسلاته وممتلكاته وأمواله وأصوله أو ما يقع منها في حوزة أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة، أينما كان موقعها وأياً كان حائزها، مصونة وتحظى بالحصانة من التفتيش أو الحجز أو الاستيلاء عليها أو المصادرة أو من أي شكل من أشكال التدخل.»^{٤٠}

وينطوي أهم جانب من جوانب الاستقلال العملي على قدرة المؤسسة على متابعة التحقيق الذي تديره حتى البت فيه دون تدخل من المؤسسات الأخرى. فبالنسبة لغالبية مؤسسات أمناء المظالم، لا يجوز وقف التحقيقات أو تعليقها من قبل أي جهة كانت.^{٤١} ومع ذلك، يمكن من الناحية النظرية، وفي عدد قليل من الحالات، تعليق التحقيقات التي تباشرها مؤسسة أمين المظالم أو وقفها. فكما هو الحال في ألمانيا، مثلاً، يجوز للجنة الدفاع في البرلمان أن تعلق أو توقف التحقيق الذي يجريه المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة.^{٤٢} وعلى هذه الشاكلة، يملك وزير الدفاع في هولندا الحق في تعليق أو وقف التحقيق الذي تجريه مؤسسة أمين المظالم المختصة بالقوات المسلحة.^{٤٣} وبإمكان الوزير المعني في كندا، كذلك، إصدار توجيهات سياسية عامة تمس النشاطات التي ينفذها أمين المظالم، بحيث يستطيع بناءً عليها تعليق التحقيق الذي يجريه من الناحية النظرية.^{٤٤} وفي بلجيكا، تملك السلطة القضائية الحق الحصري في تعليق التحقيقات أو وقفها.^{٤٥} وفي الوقت الذي تستطيع فيه هذه المؤسسات وقف مؤسسة أمين المظالم عن ممارسة عملها من الناحية النظرية، إلا أن ذلك لم يسبق أن حصل على أرض الواقع.^{٤٦} وعلاوة على ما تقدم، تستوجب الإجراءات المذكورة في العادة الحصول على تبليغ خطي يمكن تعميمه ونشره على الملأ، وهو ما يكفل تقييد إنزال هذه الإجراءات على

حالات استثنائية . ويمكن القول أن مؤسسات أمناء المظالم ما تزال تحتفظ بالصلاحية الأساسية التي تخولها إجراء التحقيقات المستقلة حتى في هذا العدد الضئيل من الدول .

٥-٤-٣ نشر التقارير وإعداد التوصيات ومخاطبة جمهور المواطنين

يتمثل العنصر الثالث الذي يستند الاستقلال العمليتي إليه في قدرة مؤسسة أمين المظالم على متابعة النتائج التي تخلص إليها تحقيقاتها عن طريق نشر التقارير وإعداد التوصيات المطلوبة . وفي هذا المقام، تملك معظم مؤسسات أمناء المظالم التفويض الذي يخولها نشر التقارير السنوية على الملأ، إلى جانب التقارير الفردية التي توجهها إلى أجهزة الحكومة، كالبرلمان أو وزارة الدفاع أو السلطة التنفيذية . ويجب على مؤسسات أمناء المظالم أن تؤدي هذه المهمة . والأهم من ذلك أن هذه الصلاحية تتعلق بقدرة المؤسسة على نشر التقارير الخاصة ورفع التوصيات بشأن قضايا أو موضوعات بعينها من تلقاء نفسها .

ومن الطبيعي أن الصلاحية التي تتيح لمؤسسة أمين المظالم إصدار التقارير والتوصيات تمنحها القدرة على أداء هذه المهمة دون أن تقع تحت طائلة المسؤولية القانونية أو أي نوع من أنواع المسؤولية نتيجة لذلك . وفي هذا السياق، ينص القانون الروماني بشأن محامي الشعب على أن "محامي الشعب ونوابه لا يخضعون للمسؤولية القانونية بسبب آرائهم أو أعمالهم التي تتماشى مع أحكام القانون، وذلك في سياق ممارسة المهام التي ينص عليها هذا القانون."^{٤٧}

وفضلاً عن إصدار التقارير الرسمية، فعلاً ما تتمتع مؤسسات أمناء المظالم بالصلاحية التي تمكنها من مخاطبة وسائل الإعلام وأفراد الجمهور بصورة مباشرة ومستقلة في الحالات التي ترى فيها ضرورة لذلك . ويمكن اللجوء إلى هذه الوسيلة من أجل تعميم قضية أو قرار هام أو لفت النظر إلى الإحجام عن الامتثال لطلب قدمته المؤسسة إلى القوات المسلحة أو إلى جهاز حكومي آخر . وتعتبر هذه الصلاحية (التي لا يجوز تقييدها إلا من خلال الضمانات الملائمة) ضرورية لممارسة حرية الوصول إلى المعلومات وحرية التعبير عن الرأي بصفة عامة .

وللاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الجانب، انظر المبحث الثالث من الفصل الحادي عشر أدناه حول الاستقلال في رفع التقارير.

٥-٤-٤ وصول مؤسسات أمناء المظالم إلى المعلومات

ويتمثل رابع العناصر التي تؤلف الاستقلال العملياتي الواجب لمؤسسات أمناء المظالم في ضمان قدرتها على الاطلاع على جميع المعلومات التي ترى أنها تحمل أهمية لإنفاذ الصلاحيات الموكلة إليها. فلن تستطيع مؤسسة أمين المظالم أن تنفذ الأعمال المنوطة بها على نحو ناجع وفعال إن لم تتمكن من الوصول إلى المعلومات دونما قيود تواجهها في ذلك. ومجرد إنشاء مؤسسة أمين المظالم لا يوفر بحد ذاته ضماناً لإنفاذ المسألة. وفي الواقع، فلن تزيد المؤسسة التي لا تملك القدرة على الوصول إلى المعلومات عن أن تقدم معنى زائفاً للمساءلة والشفافية والثقة العامة. انظر الفصل العاشر للوقوف على المزيد من التفاصيل حول هذه المسألة.

٥-٤-٥ التعاقد مع الخبراء الخارجيين

ويرتبط العنصر الأخير الذي يركز الاستقلال العملياتي عليه بتوظيف الخبراء من خارج المؤسسة، فبالإضافة إلى تعيين الموظفين الدائمين لديها، يمكن منح مؤسسة أمين المظالم الصلاحية التي تخولها استخدام خبراء خارجيين بحسب حاجتها، عندما تتناول في عملها قضايا على قدر متقدم من التقنية، مثلاً. وفي هذا السياق، يملك المفوض البرلماني الألماني الصلاحية التي تمكنه من التعاقد مع خبراء خارجيين للاستعانة برأيهم ومشورتهم في عمله.^{٤٨}

٥-٥ الاستقلال الشخصي

استعرضنا في المبحث الرابع من هذا الفصل مسألة استقلال مؤسسة أمين المظالم عن أجهزة الدولة الأخرى، وضرورة التزام هذه الأجهزة بالامتناع عن التدخل في عمل هذه المؤسسة. ومن الأهمية بمكان كذلك أن تنظر الجهات، التي تملك مؤسسة أمين المظالم التفويض للعمل معها، إلى الأفراد العاملين في هذه المؤسسة على أنهم يتمتعون بالنزاهة ويلتزمون بالحياد ويحظون بالاستقلال ويؤدون الأعمال المنوطة بهم على نحو

فعال يخضع للمساءلة.^{٤٩} ويوجد هذا الاستقلال الضمانة التي تكفله في الواقع الذي يقضي بأن رؤساء مؤسسات أمناء المظالم يعيّنون في مناصبهم بناءً على أغلبية أصوات أعضاء البرلمان. وعلاوةً على ذلك، فقد اتخذ عدد كبير من الدول المزيد من الخطوات التي تكفل لرئيس المؤسسة بأن يتمتع بما نسّميه «الاستقلال الشخصي» في هذا الدليل.

ومن شأن الاستقلال الشخصي أن يسمح لمؤسسة أمين المظالم بإجراء تقييم شامل لأعمال الحكومة ووظائفها والتعبير عن انتقادها حتى لو تسبب ذلك في إثارة غضب السلطة الحاكمة وإزعاجها. وبناءً على ذلك، يستوجب الاستقلال الشخصي امتناع رئيس المؤسسة عن تنفيذ الإجراءات التي تستند إلى المصالح أو الدوافع الشخصية، والإحجام عن النشاطات التي يمكن اعتبارها تثير التضارب في المصالح.^{٥٠} وفي الوقت الذي قد يبدو فيه مفهوم الاستقلال الشخصي مجرداً أكثر من المسائل التي يشملها الاستقلال المؤسسي والاستقلال العمليتين اللذين تطرقنا إليهما فيما تقدم من هذا الفصل، فقد سعت القوانين المعنية بمؤسسات أمناء المظالم إلى تناول هذه المسألة بعدة طرق متباينة. ففي هولندا، مثلاً، يتضمن القانون بشأن أمين المظالم الوطني حكماً فضفاضاً، ينص على أن «لا يتقلد أمين المظالم الوطني أي وظيفة لا تتوافق مع أداء واجباته الرسمية على النحو الملائم أو مع حياده واستقلاله أو مع الثقة العامة فيه».^{٥١} وعلى نحو مشابه، يحظر القانون بشأن المدافع عن المواطنين في صربيا على من يشغل هذا المنصب «تقلد الوظائف العامة أو تأدية نشاطات مهنية أخرى أو أي شيء قد يؤثر على استقلاله وقيامه بذاته، ويشمل ذلك انتسابه لعضوية منظمة سياسية».^{٥٢}

وفيما خلا الأحكام العامة التي يسوقها القانون الهولندي والصربي، حددت الدول الأخرى جملة من النشاطات التي يُحظر على رؤساء مؤسسات أمناء المظالم تنفيذها.^{٥٣} وتشمل هذه النشاطات:

- تولي مناصب سياسية (في البرلمان الوطني أو الحكومة المحلية)؛^{٥٤}
- تنفيذ أي نشاطات مهنية أخرى (بما فيها، على سبيل المثال، زعامة نقابة عمالية أو جمعية أو مؤسسة أو منظمة دينية أو الانتساب لعضويتها)؛^{٥٥}
- العمل في وظيفة في القطاع العام.^{٥٦}

ويخضع الانتساب لعضوية الأحزاب السياسية لقدر أكبر من القيود، حيث تحظر بعض الدول على رؤساء مؤسسات أمناء المظالم الانتساب لعضوية الأحزاب السياسية^{٥٧} من أجل تفادي أي مظهر من مظاهر الشراكة معها. وفي المقابل، تشترط دول أخرى على رئيس المؤسسة أن يكون عضوًا في حزب سياسي، حيث تعتقد بأنه من الأفضل أن يكون الجميع على علم بعضويته في ذلك الحزب.^{٥٨} كما تشترط بعض الدول على رئيس أمين المظالم أن «يملك ما يكفي من الخبرات والمؤهلات»،^{٥٩} ولا تجيز تعيين أي شخص سبق أن أُدينَ بمخالفة جنائية لشغل هذا المنصب.^{٦٠}

الإطار (٥ - د): المساعي التي استهدفت تقويض عمل النائب العام (Procurator) في السلفادور

وافق رئيس السلفادور، في سياق اتفاقيات السلام التي أبرمت في العام ١٩٩٢، على تعيين النائب العام المعني بالدفاع عن حقوق الإنسان، دون أن يوافق على تنفيذ إجراءات شاملة تستهدف إصلاح القطاع الأمني.^{٦١} غير أن البرلمان السلفادوري سعى إلى تقويض عمل هذه المؤسسة من خلال ما سماها جهود «الإصلاح» بسبب التحقيقات التي أجراها النائب العام والتي سرعان ما لفتت الانتباه إلى المخالفات الخطيرة التي كانت تمس حقوق الإنسان في البلاد. وقد أفضت هذه «الإصلاحات» إلى استبدال النائب العام بشخص آخر كان يبدي التعاطف مع الحزب الحاكم. كما عمل النائب العام الجديد على تقويض عمل المؤسسة نفسها باستبدال الموظفين المؤهلين الذين كانوا يعملون فيها بموظفين آخرين من أتباع الحزب الحاكم.^{٦٢}

وقد طرأ تراجع ملموس على ثقة المواطنين في النائب العام المعني بحقوق الإنسان، كما انخفض عدد الشكاوى التي كان ينظر فيها إلى حد كبير (وذلك من ٨٥ شكاوى كانت تسوى في الشهر الواحد إلى ٣١ شكاوى في ستة أشهر).^{٦٣} وأفضى هذا الوضع إلى وقف التعاون والشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وغيره من المؤسسات الدولية، وهو ما أثر على تمويل المؤسسة وحد من قدرتها على الاستمرار في عملها بصورة كبيرة (انظر المبحث ٤-٢-١ الذي يتناول استقلال مؤسسات أمناء المظالم في موزانيتها). وعلى الرغم من هذا العقبات، فقد تمكن النائب العام المعني بحقوق الإنسان من تحقيق نجاح متزايد على مدى السنوات القليلة الماضية، وهو الآن يعتبر «أحد الإنجازات الدائمة التي حققتها عملية السلام»^{٦٤} في البلاد.

كما تُفرض القيود على مسألة ما إذا كان أحد أفراد القوات المسلحة يستطيع العمل في منصب رئيس مؤسسة أمين المظالم . فالمفتشون العامون يمثلون، في حالات ليست بالقليلة، أفراداً من أفراد القوات المسلحة لأنهم يعملون ضمن تسلسل القيادة . وهذا يعني أن هؤلاء المفتشين قد يحظون بمستويات عالية من الثقة في أوساط أفراد القوات المسلحة كما يتمتعون بمعرفة بهذه المؤسسة على نحو يتيح لهم أداء العمل المنوط بهم بأقصى قدر من الكفاءة والفعالية في الوقت ذاته . وفي المقابل، فقد يثير السماح بتعيين أفراد القوات المسلحة الحاليين أو السابقين لتولي الوظائف في مؤسسات أمناء المظالم المشاكل إذا ما تسببت العلاقات القوية التي تنشأ بين رئيس المؤسسة وهؤلاء الأفراد الذين يتولى الرقابة عليهم في تفويض الاستقلال الشخصي الواجب له . وتتعامل الولايات المتحدة الأمريكية مع هذه المشكلة المحتملة عن طريق تعيين موظف مدني في منصب كبير المفتش العامين فيها (وهو المفتش العام في وزارة الدفاع).^{٦٥} وربما يتمثل البديل لهذا الاشتراط في تحديد «فترة مستقطعة» لم يسبق لرئيس المؤسسة أن خدم فيها في القوات المسلحة أو لا يؤدي الخدمة فيها بعد انقضائها .

٦-٥ الممارسات الجيدة

الاستقلال المؤسسي

- ينبغي أن تحظى مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة بالاستقلال عن الحكومة وعن الأجهزة التي تملك التفويض بممارسة الرقابة عليها .
- يجب ضمان استقلال مؤسسات أمناء المظالم بموجب أحكام القانون، وبموجب أحكام الدستور حيثما كان ذلك مناسباً .
- ينبغي أن تحصل مؤسسات أمناء المظالم على التمويل الذي يلزمها وأن تدير أموالها بصورة مستقلة عن أي مؤسسة من المؤسسات التي تقع ضمن نطاق اختصاصها .
- يجب تأمين ما يكفي من التمويل المطلوب ورصده لمؤسسات أمناء المظالم لكي تتمكن من تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليها .
- يجب أن ينص القانون على تثبيت رئيس مؤسسة أمين المظالم في منصبه .

- يجب إعداد إجراءات واضحة والاحتكام إليها عند عزل رئيس مؤسسة أمين المظالم من منصبه. كما يجب تحديد المعايير التفصيلية التي تبين الظروف التي يمكن عزله فيها.
- لا يجوز إخضاع رئيس مؤسسة أمين المظالم للمسؤولية القانونية بسبب آرائه أو أعماله التي تتماشى مع أحكام القانون، وذلك في سياق ممارسة المهام التي ينص عليها القانون.

الاستقلال العملياتي

- يجب أن تحظى مؤسسات أمناء المظالم بالحرية التي تمكنها من تحديد القضايا والأولويات التي تقرر متابعتها وبالحرية في التحقيق فيها إلى حين تسويتها والفصل فيها.
- يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على مباشرة "التحقيقات من تلقاء نفسها".
- يجب تمكين مؤسسات أمناء المظالم من تحديد الأسلوب الذي ترتبه في إنجاز الأعمال والمهام المنوطة بها.
- لا يملك أحد الصلاحية التي تخوله وقف أو تعليق التحقيق الذي تجريه مؤسسات أمناء المظالم.
- يجب أن تتمتع مؤسسات أمناء المظالم بالصلاحية التي تمكنها من نشر التقارير وإعداد التوصيات بشأن مسائل أو موضوعات بعينها، وذلك دون الخضوع للرقابة ودون أن تقع تحت طائلة المسؤولية القانونية أو غيرها من أنواع المسؤولية.
- يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم الصلاحية التي تخولها مخاطبة أفراد الجمهور ووسائل الإعلام.
- يعتبر الوصول إلى المعلومات أمرًا محوريًا في عمل مؤسسات أمناء المظالم، وينبغي أن يضمن القانون وصول هذه المؤسسات وإطلاعها على المعلومات دونما قيد.

- يجب أن تتمتع مؤسسات أمناء المظالم بالصلاحية التي تكفل لها التعاقد مع الخبراء الخارجيين أو توظيفهم لديها بحسب حاجتها إليهم .

الاستقلال الشخصي

- على رئيس مؤسسة أمين المظالم أن يحجم عن أداء الأعمال التي تملئها مصالحه أو دوافعه الشخصية .
- لا يجوز لرئيس مؤسسة أمين المظالم أن يتقلد أي وظيفة لا تتوافق مع أداء واجباته الرسمية على النحو الملائم أو مع حياده واستقلاله أو مع الثقة العامة فيه .

الهوامش

- ١ Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 237; Marten Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective," International Ombudsman Yearbook, 2001, 8–10; Reif, The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System.
- ٢ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, The Institution of the Ombudsman (Strasbourg: CoE, 2003).
- ٣ Oosting, "Protecting the Integrity," 9–10.
- ٤ Besselink, "Types of National Institutions," 3–4.
- ٥ Reif, The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, 15; Oosting, "Protecting the Integrity," 9; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "The institution of the ombudsman," D 14. (i).
- ٦ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (١).
- ٧ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٢).
- ٨ ألمانيا، "القانون بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة"، الفصل الأول، المادة (١).
- ٩ Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, (Defending Fairness. 2007-2008 Annual Report, (Ottawa, 2008).
- ١٠ Oosting, "Protecting the Integrity," 9–10.
- ١١ (Nabholz-Heidegger, D. (iii).
- ١٢ الإجابة عن السؤال (٥١) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective).
- ١٣ تستند هذه المعلومات إلى المراسلات التي تبادلناها مع المدافع عن حقوق الإنسان في بولندا.
- ١٤ إجابة ألمانيا ورومانيا عن السؤال (٤٤) وإجابة السويد عن السؤال (٥٤) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective).
- ١٥ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (٤/٢).
- ١٦ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (٢/١٢).
- ١٧ تيمور الشرقية، "القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٤/١١).
- ١٨ إجابة المملكة المتحدة عن السؤال (٤٣) وإجابة أيرلندا عن السؤالين (٥١) و(٥٤) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). وفي المقابل، فقد أوضح المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة بأن نموذج التمويل الذي يعمل مكتبه بموجبه لم يشكل تهديداً لاستقلاله مطلقاً.

- 1٩ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies," Essex Human Rights Review 3, no. 1 (2000): 35
- ٢٠ الإجابة عن السؤالين (٥٢-٥٣) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective).
- ٢١ إجابة هولندا والمملكة المتحدة عن السؤال (٥٣) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective).
- ٢٢ رومانيا، "القانون رقم (٣٥) بشأن تنظيم وعمل مؤسسة محامي الشعب لسنة ١٩٩٧"، المادة (١/٣٦).
- ٢٣ رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (٢/٣٦).
- ٢٤ Oosting, "Protecting the Integrity," 10. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, The institution of ombudsman, para. 7, iii
- ٢٥ الإجابة عن السؤال (٤٥) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective).
- ٢٦ حددت اللجنة المعنية بمعايير الحياة العامة (Committee on Standards in Public Life)، التي تتخذ من المملكة المتحدة مقراً لها، سبعة مبادئ للحياة العامة، هي: الإيثار والنزاهة والموضوعية والمساءلة والانفتاح والصدق والقيادة. وتُعرف هذه المبادئ بمجموعها بـ "مبادئ نولان" (the "Nolan Principles"). (ملاحظة المترجم)
- ٢٧ فنلندا، "دستور فنلندا"، ١١ حزيران/يونيو ١٩٩٩ (١٩٩٩/٧٣١)، دخل حيز النفاذ والسريان في يوم ١ آذار/مارس ٢٠٠٠، المادة (٣٨).
- ٢٨ Oosting, "Protecting the Integrity," 10
- ٢٩ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 38
- ٣٠ سلوفينيا، "القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان"، المادة (٢٠).
- ٣١ فنلندا، "دستور فنلندا"، ١١ حزيران/يونيو ١٩٩٩ (١٩٩٩/٧٣١)، دخل حيز النفاذ والسريان في يوم ١ آذار/مارس ٢٠٠٠، المواد (١١٤)، و(١١٥) و(١١٧).
- ٣٢ Aidan Wills and Benjamin S. Buckland, "Access to Information by Intelligence and Security Service Oversight Bodies," DCAF-OSF Working Paper, 2012
- ٣٣ Oosting, "Protecting the Integrity," 10
- ٣٤ Oosting, "Protecting the Integrity," 9
- ٣٥ تيمور الشرقية، "القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٢١).
- ٣٦ في حالات إدانة أمين المظالم بمخالفة جنائية تحمل عقوبة بالسجن لفترة تزيد عن سنة واحدة أو في الحالات التي يودع فيها أمين المظالم في السجن بصورة فعلية، يعزل أمين المظالم من منصبه تلقائياً. انظر تيمور الشرقية، "القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٥/١٩).
- ٣٧ انظر، مثلاً، كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادتان (١٤ - ١٥).

- Reif, The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, 3 ٣٨
- وقد تخضع هذه الصلاحيات لقيود معقولة لضمان التعامل مع الشكاوى على نحو منسق ونزيه، مثلاً. ٣٩
- تيمور الشرقية، "القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٧/١٨). ٤٠
- Born et al, A Comparative Perspective, Annex ٤١
- وهذه المؤسسات هي تلك العاملة في السويد وبولندا والنرويج والنمسا ورومانيا وسلوفينيا وصربيا وفنلندا وأيرلندا. ٤٢
- الإجابة عن السؤال (٤٧) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). ٤٣
- ويسري هذا الأمر على المفتش العام على القوات المسلحة في هولندا. ٤٤
- الإجابة عن السؤال (٤٧) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). غير أن هذا الأمر لم يسبق أن حدث على أرض الواقع. ٤٥
- الإجابة عن السؤال (٤٧) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). ٤٦
- إجابات هولندا وكندا وألمانيا وبلجيكا في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). ٤٧
- رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (٣٠). ٤٨
- القانون الألماني بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة، المادة (١/٣). ٤٩
- Oosting, "Protecting the Integrity," 10 ٥٠
- Oosting, "Protecting the Integrity," 10 ٥١
- هولندا، "القانون بشأن أمين المظالم الوطني"، المادة (٢/٥). ٥٢
- صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٩). ٥٣
- وتشمل التوصية التي رفعتها الجمعية البرلمانية في المجلس الأوروبي بشأن إنشاء مؤسسات أمناء المظالم توصيات مشابهة حول ضرورة منع أمناء المظالم من أداء الأعمال المدفوعة الأجر، الفقرة (٤). ٥٤
- الإجابة عن السؤال (٤٤) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). ٥٥
- تيمور الشرقية، "القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (١/١٧). ومن المثير للاهتمام أن القانون الروماني يحظر جميع النشاطات المهنية، باستثناء الوظائف أو النشاطات الأكاديمية في قطاع التعليم العالي. ٥٦
- المملكة المتحدة، "القانون بشأن القوات المسلحة"، المادة (٣/٣١٦). ٥٧
- إجابة إستونيا عن السؤال (٤٤) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). ٥٨

- ٥٨ وهذا هو الحال في كل من ألمانيا والنمسا، مثلاً .
- ٥٩ تيمور الشرقية، "القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (١١).
- ٦٠ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (١٠/١/ب).
- ٦١ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 30
- ٦٢ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 40
- ٦٣ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 40-41
- ٦٤ Robert Orr, cited in Reif, The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, 265
- ٦٥ "لا يعين أي فرد من أفراد القوات المسلحة، سواء كان يؤدي الخدمة الفعلية فيها أم كان من قوات الاحتياط، في منصب المفتش العام في وزارة الدفاع." الولايات المتحدة الأمريكية، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (١/٨).

الباب الثاني

الشكاوى

١

٢

٣

٤

٥

٦

٧

الفصل السادس إجراءات التعامل مع الشكاوى

٦-١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل نظرة عامة حول إجراءات التعامل مع الشكاوى (باعتبارها تختلف عن أنواع الشكاوى التي ناقشناها في الفصل التالي من هذا الدليل). وندرس في هذا الفصل الإجراءات التي تطبقها مؤسسات أمناء المظالم في تلقي الشكاوى والتعامل معها، بما فيها الإجراءات التي تنفذها هذه المؤسسات في السياق الصعب الذي يواجهها في المهام الخارجية والمهام المتعددة الأطراف. ويشتمل هذا الفصل على المباحث التالية:

- الوصول إلى إجراءات التعامل مع الشكاوى
 - من يستطيع تقديم الشكاوى
 - رفع الشكاوى
- التعامل مع الشكاوى
- التحديات التي تواجه المهام الخارجية والمهام المتعددة الأطراف
- الممارسات الجيدة

٦-٢ تيسير الوصول إلى إجراءات التعامل مع الشكاوى

٦-٢-١ من يستطيع تقديم الشكاوى

تتمثل النقطة الأولى التي يجدر بنا التأكيد عليها، في هذا المقام، في أن الشكاوى تُعتبر أمرًا جيدًا. فهي تدل على أن الأشخاص يحتكمون إلى نظام الشكاوى، وأنهم على ثقة في قدرة مؤسسة أمين المظالم على التعامل مع بواعث القلق التي يثيرونها في شكاواهم. فإذا كانت مؤسسة أمين المظالم تتلقى الشكاوى، فهذا لا يعني أن النظام المرعي في معالجة الشكاوى يعتريه الخلل والقصور، بل يعني أن المؤسسة تؤدي عملها على الوجه المطلوب منها، وذلك على الرغم من أن هذا الأمر لا يبدو بديهياً للمرء.

وتتولى مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، بحسب ما يوحيه اسمها وبالمعنى الأصيل الذي يدل له، الصلاحيات التي تخولها تلقي الشكاوى من الأفراد الذين يؤدون الخدمة العسكرية في القوات المسلحة. وعلى وجه العموم، يمتد هذا الحق الأساسي ليشمل أفراد القوات المسلحة الذين لا يؤدون مهام مهنية، كالمجندين الإلزاميين. ومع ذلك، تتجاوز مؤسسات أمناء المظالم في العديد من الاختصاصات هذه الصلاحيات وتتلقى الشكاوى من مختلف الأطراف الأخرى. وفي هذا السياق، تستفيد ثلاث فئات رئيسية من وجود مؤسسة أمين المظالم، كما نبيّن ذلك في الفقرات التالية من هذا المبحث. وبينما لا يُسمح لجميع هذه الفئات برفع الشكاوى في جميع الدول، فقد تضم أوسع فئة من المستفيدين الأطراف التالية:

- أفراد القوات المسلحة الحاليون والسابقون وعائلاتهم أو أصدقائهم.
- المدينون الذين يرتكب أفراد القوات المسلحة مخالفة بحقهم على المستوى المحلي.
- المدينون المقيمون في الدول الأجنبية التي تتمركز القوات المسلحة فيها أو تنتشر فيها.

وفي الغالب، لا ينقضي الحق في رفع الشكاوى إلى مؤسسة أمين المظالم مع انقضاء الخدمة العسكرية، بل إن عددًا من الدول يوسع هذا الحق بحيث يشمل في نطاقه المحاربين القدامى. ففي إيرلندا، مثلاً، يجوز لأفراد قوات الدفاع الحاليين والسابقين تقديم الشكاوى بالأصالة عن أنفسهم وبالنيابة عن زملائهم الحاليين أو السابقين أو عن موظف من الموظفين المدنيين.^١ وعلى نحو مماثل، عملت الكثير من الدول على توسيع نطاق الحق في تقديم الشكاوى بحيث يشمل الأفراد الذين ما يزالون في فترة التدريب (بمعنى الطلبة المنتظمين في الكليات الحربية)، والأفراد الذين يقدمون الطلبات للالتحاق بصفوف القوات المسلحة في عدد أقل من الحالات، (انظر الإطار ٦-أ) أدناه للاطلاع على المجندين في الجيش الكندي).

كما وسعت بعض الاختصاصات من نطاق الحق في رفع الشكاوى إلى مؤسسة أمين المظالم ليشمل أسر المنتسبين إلى القوات المسلحة (وأصدقاءهم في بعض الأحيان). ويعود السبب في ذلك إلى أن هؤلاء قد يتأثرون بالقرارات التي تتخذها القوات المسلحة بصورة مباشرة، أو لأنهم على اطلاع على معلومات هامة في الكثير من الحالات. فعلى سبيل المثال، يشير مكتب المفتش العام في الولايات المتحدة الأمريكية إلى حالات يعاني فيها أفراد الأسرة من الآثار السلبية التي تفرزها القرارات المتصلة بالراتب أو المنافع التي يحصل عليها منتسبو القوات المسلحة. فقد لا يتمكن هؤلاء الأفراد من الوفاء باحتياجات أسرهم ومتطلباتها إذا ما تأخر موعد صرف الراتب. وتُعدّ كندا أحد الأمثلة على هذا النموذج العام، حيث يشمل الحق في رفع الشكاوى إلى أمين المظالم الأفراد الحاليين والسابقين من منتسبي القوات الكندية، وطلبة الكليات الحربية، والموظفين العاملين في وزارة الدفاع القومي، وموظفي الصناديق الخاصة، والأفراد الذين يقدمون طلبات للانضمام إلى صفوف القوات الكندية، وأفراد الأسر الذين يرتبطون بعلاقة قرابة مباشرة بجميع من ذكر أعلاه، بالإضافة إلى العسكريين المعارين إلى القوات الكندية.^٢

وفضلاً عن ذلك، توسع بعض المؤسسات من نطاق الحق في التظلم لكي يشمل

جميع الأفراد، بصرف النظر عن انتسابهم إلى القوات المسلحة من عدمه. ففي بعض الدول، يشمل هذا الحق مجموعات من الأفراد ومنظمات المجتمع المدني،^٢ أو حتى جميع المؤسسات والشركات كما هو الحال في النمسا.^٤ بل إن فنلندا تتجاوز ذلك وتوسع من نطاق الحق في تقديم الشكاوى إلى أمين المظالم، بحيث يشمل «أي شخص [سواء كان فردًا أم شركة] يعتقد أن شخصًا تصرف على نحو غير قانوني أو أهمل واجبًا في أداء المهمة الملقاة على عاتقه» بصرف النظر على جنسيته.^٥ وعلى نحو مماثل، ينص القانون الساري في صربيا على أنه «يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري، محلي أو أجنبي، يعتبر أنه حقوقه تعرضت للانتهاك بسبب عمل أقدت عليه سلطة إدارية أو إجراء اتخذته أو تقصير شاب عملها أن يرفع شكوى». أما من يستطيع رفع الشكاوى فهي مسألة ترتبط ارتباطًا مباشرًا بالمهام التي تنفذها القوات المسلحة أو نشر أفرادها خارج البلاد. ففي هذه الحالات، يستطيع عدد من مؤسسات أمناء المظالم تلقي الشكاوى من المواطنين الأجانب، ومن أفراد القوات المسلحة الأجنبية كذلك. ففي العام ٢٠٠٤، مثلاً، تلقى أمين المظالم الفنلندي شكوى من المدنيين في كوسوفو، يطالبون فيها بالتعويض عن الأضرار التي ألحقها أفراد البعثة الفنلندية لحفظ السلام بممتلكاتهم.^٦

وتفرض مسألة الشكاوى، التي يرفعها أشخاص تُجهل أسماؤهم، قدرًا أكبر من التحديات. وفي هذا الخصوص، ينص القانون في بعض الدول، كالباينا والبوسنة والهرسك وألمانيا ورومانيا، على أنه لا يجوز للمتظلمين رفع شكاوهم دون ذكر أسمائهم فيها.^٨ وهذا هو الحال كذلك في صربيا وتيمور الشرقية، على الرغم من أن القوانين السارية فيهما تورد بعض الاستثناءات التي تجيز لرئيس مؤسسة أمين المظالم الاحتكام إلى تقديره في هذا الشأن.^٩ وفي الدول التي لا يجوز فيها تقديم الشكاوى بأسماء مجهولة، فقد يكون من المفيد لمؤسسة أمين المظالم مقارنة عدد الشكاوى التي تلقتها حول موضوع معين مع البيانات التي يوفرها مسح الشكاوى التي لا تُعرف أسماء مقدميها، بغية التأكد من أن الحظر المفروض على تقديم شكاوى مجهولة المصدر لا يمنع الأشخاص من

رفع شكاواهم. وفي هذا السياق، ينفذ المفوض المعني بالشكاوى التي تقدّم أثناء الخدمة في القوات المسلحة في المملكة المتحدة هذا الإجراء، حيث يعمل على مضاهاة بيانات الشكاوى في كل سنة مع الاستطلاع الدائم لسلوك القوات المسلحة (Armed Forces Continuous Attitude Survey).^{١٠}

الإطار (٦ - أ): وصول المجندين الكنديين إلى أمين المظالم

رفع حوالي عشرين مجنّدًا، في كندا، شكاوى إلى أمين المظالم، يتظلمون فيها من تسريحهم من القوات المسلحة دون وجه قانوني بسبب الجروح التي أصابتهم أثناء التدريب الأساسي الذي كانوا يتلقونه في كلية القيادة والتجنيد في القوات الكندية. وقد وجد أمين المظالم، خلال مجريات التحقيق، أن أمر الكلية قرر، وعلى نحو اعتباطي، أن أي مجنّد لا يستطيع المشاركة في تمارين التدريب لفترة تزيد عن ثلاثين يومًا يسرّح من التدريب.

وقرر أمين المظالم أنه لم يُتَّح الوقت الكافي لهؤلاء المجندين للتعافي من الإصابات التي لحقت بهم، وبالتالي فهم لم يحصلوا على المزايا نفسها الذي يحظى بها الأفراد النظاميون في القوات المسلحة. وبناءً على ذلك، أصدر أمين المظالم توصياته بتصويب هذا الوضع، بما يضمن منح المجندين، الذين يصابون بجروح أثناء التدريب المقرر للانتساب إلى صفوف القوات الكندية، الحماية ذاتها المقررة لأفراد القوات المسلحة، بما يشمل من يصاب منهم بجروح. وقد قبل رئيس هيئة أركان قوات الدفاع هذه التوصيات، وتم اتخاذ الإجراءات التي تكفل تصويب هذا الوضع.^{١١}

وأخيرًا، فمن الجدير بالذكر أن الكثير من الدول تحدد فترة معينة لتقديم الشكاوى. وتمتد هذه الفترة، في معظم الدول، إلى اثني عشر شهرًا من تاريخ وقوع الحادثة، أو بعد قيام الحكومة بتنفيذ الأعمال المشكو منها كما هو الحال في صربيا.^{١١} وينشر عدد من مؤسسات أمناء المظالم الأخرى إخطارًا تنص فيه على وجوب تقديم الشكاوى في غضون اثني عشر شهرًا من تاريخ علم مقدمها بالوضع الذي يتظلم منه.^{١٢}

الجدول (٦ - أ): من يستطيع تقديم الشكاوى

الدولة ^{١٤}	أفراد القوات المسلحة	المحاربون القدامى	الأسرة أو الأصدقاء	المدنيون	آخرون
النمسا	×	×	×	×	١٥×
البوسنة والهرسك	×		١٦×		١٧×
كندا	×		×	×	١٩×
إستونيا	×				٢٠×
فنلندا	×	×	×	×	٢١×
فرنسا	×	×			
ألمانيا	×	×	×		
إيرلندا	×	×			
جمهورية الجبل الأسود	×	×	×	×	
هولندا	×	×	×	×	
النرويج	×	×	×	×	
بولندا	×	×	×	×	٢٢×
رومانيا	×	×	×	×	٢٣×
سلوفينيا	×	×	×	×	
المملكة المتحدة ^{٢٤}	×	×	×	×	٢٥×

٦-٢-٢ رفع الشكاوى

من المبادئ الهامة التي ينبغي مراعاتها في تلقي الشكاوى سهولة الوصول إلى الإجراءات التي تمكن المتظلم من رفع شكواه. ويشمل هذا الأمر الطرق التي يستطيع الشخص المعني من خلالها الوصول إلى مكتب أمين المظالم، ووجوب تقديم الخدمات التي توفرها مؤسسة أمين المظالم مجاناً ودون مقابل. ^{٢٦} وتجزير معظم مؤسسات أمناء المظالم تقديم الشكاوى عن طريق البريد أو الفاكس أو الهاتف أو البريد الإلكتروني أو بصفة شخصية. كما يوفر عدد كبير من هذه

المؤسسات نماذج على مواقعها الإلكترونية لتقديم الشكاوى . وبالنسبة لتقديم الشكاوى عن طريق الهاتف، توفر بعض مؤسسات أمناء المظالم خطأً ساخناً يعمل على مدار ٢٤ ساعة،^{٢٧} بحيث تعمم أرقام هذه الخطوط على أفراد القوات المسلحة والمدنيين على السواء.^{٢٨} وفي بعض الحالات، التي توجد مؤسسات فيها داخلية وخارجية لأمناء المظالم في الوقت ذاته، فمن الضروري رفع الشكاوى إلى الآليات التي تُعنى بالنظر في الشكاوى في القوات المسلحة أولاً، قبل تقديمها إلى مؤسسة أمين المظالم الخارجية. وهذا هو الحال في إيرلندا، مثلاً، حيث يتولى أمين المظالم مراجعة المسائل الموضوعية التي تشملها القضية محل الشكاوى، إلى جانب الطريقة التي اعتمدها الجهاز العسكري المعني في التحقيق فيها. وفي هولندا، إذا لم يكن المتظلم راضياً عن الطريقة التي اتبعها المفتش العام في القوات المسلحة في التعامل مع مظلمته، فيجوز له أن يرفع شكواه إلى أمين المظالم الوطني (وذلك على الرغم من أن المشتكي يستطيع التواصل مع أمين المظالم بصورة مباشرة كذلك).^{٢٩}

وتستعرض فنلندا أفضل مثال على المزايا التي يضمنها توفير نقاط متعددة وبسيطة للوصول إلى مؤسسة أمين المظالم وتقديم الشكاوى. فقد بقيت الشكاوى التي يجري تسلمها بالوسائل التقليدية (عن طريق البريد أو بصفة شخصية) ثابتة نسبياً على مدى العقد الماضي. وفي هذه الفترة ذاتها، ارتفع عدد الشكاوى التي تُرفع بواسطة الوسائل الإلكترونية على نحو استثنائي - وهو ما يُعتبر مؤشراً على تراجع العقوبات التي كانت تحول دون الوصول إلى مؤسسة أمين المظالم، مما سمح للأشخاص المعنيين الذين لم يسبق لهم أن قدموا شكاوى برفع تظلماتهم.^{٣٠}

ومن جانب آخر، قد يفترض البعض أن سهولة الوصول إلى مؤسسة أمين المظالم قد تسبب في ازدياد عدد الشكاوى التافهة، وهو أمر زاد من الضغوط المفروضة على الموارد المحدودة المخصصة لبعض مؤسسات أمناء المظالم. وقد يشير هذا الأمر للمشاكل في الحالات التي يُفرض فيها على المؤسسة

التحقيق في جميع الشكاوى التي ترد إليها، كما هو الحال في فنلندا، مثلاً. ٣١. وفي المقابل، لا يستتبع هذا الأمر القدر ذاته من المشاكل في أماكن أخرى، من قبيل كندا، حيث تورد الصلاحيات الممنوحة لمؤسسة أمين المظالم استثناءً محددًا على الالتزام التحقيق في الشكاوى التي تشمل مزاعم تافهة أو كيدية. ٣٢. وقد أثار اعتماد الشكاوى التي تقدّم عبر الوسائط الإلكترونية المزيد من المخاوف الأمنية بالنسبة لأولئك الذين يقدمون شكاواهم على المواقع الإلكترونية لمؤسسات أمين المظالم. ٣٣.

الإطار (٦ - ب): التعامل مع المجدندات في القوات المسلحة في بولندا

أجرى المفوض البولندي المعني بحماية الحقوق المدنية تحقيقاً بعد أن تلقى شكاوى تتصل بمعاملة المجدندات في القوات المسلحة. وتتناول هذه الشكاوى الفحوص الطبية التي تُجرى على المجدندات على نحو لم تُحترم فيه حقوقهن. وبناءً على التوصيات التي خرج بها المفوض، تم اتخاذ تدابير (تشمل تدريب القائمين على التجنيد وإصدار المبادئ التوجيهية ذات الصلة) على المستوى الوطني من أجل وضع حد للمخالفات التي بيّنتها المتظلمات في شكاواهن. ٣٤.

٦-٣ التعامل مع الشكاوى والنظر فيها

إلى جانب الأمثلة الواردة من إيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية، والتي نستعرضها في الإطارات التي يشملها هذا البحث، يجدر التركيز على جانبين أساسيين من جوانب التعامل مع الشكاوى: وهما التوقيت والإحالة. وفي هذا المقام، يحتل مفهوم الإدارة الرشيدة أهمية لا يستهان بها في تقديم الخدمات المطلوبة لمقدمي الشكاوى. فإدارة الرشيدة تنطوي على تقديم المشورة، والتعامل مع الشكاوى على وجه السرعة وحماية التوقعات المشروعة التي يعولها المتظلمون عليها. ٣٥. كما تُعنى الإدارة الرشيدة بعمل مكتب أمين المظالم نفسه على النحو المطلوب وبتعامله مع الشكاوى المقدمة إليه على وجه السرعة وبصورة ناجعة ونزيهة.

الإطار (٦ - ج) : إجراءات التعامل مع الشكاوى التي يطبقها المفتش العام في وزارة الدفاع الأمريكية

يستعرض العمل الذي يؤديه المفتش العام في وزارة الدفاع الأمريكية مثالاً نستطيع الاسترشاد به في تنسيق الاختصاصات والإجراءات المتداخلة بين مؤسسات أمناء المظالم . فبادئ ذي بدء ، يقرر المفتش العام ما إذا كانت الشكاوى تقع ضمن نطاق اختصاصه حتى ينظر فيها . وفي الواقع ، هناك آليات قائمة تكفل إنصاف المتظلمين في العديد من الحالات . وفي حال لم تستنفد هذه الآليات ، فيجب حينئذ إحالة الشكاوى إلى المفتش العام .

وإذا كان المفتش العام هو الجهة المناسبة للحصول على الانتصاف ، فيجب عليه أن يحدد المفتش العام المعني بالنظر في الشكاوى المرفوعة إليه . ويزاول عدة مفتشين عامين عملهم بموجب صلاحيات مختلفة . وبذلك ، يُعتبر تحديد المفتش العام المعني على المستوى المناسب أمراً هاماً (حيث يعمل مفتش عام في كل وحدة تنظيمية في القوات المسلحة وتُحال الشكاوى إليه أولاً) . وينبغي على المفتش العام أن يتوخى الحرص وأن لا يحيل شكاوى إلى مفتش عام يحمل رتبة أعلى أو رتبة أدنى للتحقيق فيها . وإذا لم يكن المتظلم راضياً عن تقديم شكواه إلى المفتش العام الذي يتبع وحدته لأي سبب من الأسباب (كاعتقاده بأن ذلك المفتش يفتقر إلى الاستقلالية) ، فيجوز له أن يرفع الشكاوى إلى المفتش العام الأعلى رتبة منه .

انظر الإطار (٩ - ج) للاطلاع على إجراءات التحقيق التي يطبقها المفتش العام وزارة الدفاع الأمريكية .

وتفرض القوانين والصلاحيات التي تنظم إجراءات التعامل مع الشكاوى في عدد من مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة فترات زمنية محددة ، يتعين إنجاز مختلف الخطوات التي تقررها إجراءات معالجة الشكاوى خلالها . ففي كندا ، مثلاً ، ”يسعى أمين المظالم ، ويتعاون تام وكامل من جميع الأطراف ، إلى استكمال التحقيق في غضون ستين يوماً من تاريخ مباشرته.“^{٣٦} وعلى نحو مماثل ، يجب على أمين المظالم في تيمور الشرقية أن يُجري تقييمًا أوليًا للشكاوى لكي يقرر ما إذا يمكن إنجاز معالجتها في غضون ثلاثين يوماً من اليوم الذي يتلقاها فيه مكتبه .^{٣٧}

ومن النتائج المباشرة المترتبة على هذا الأمر أنه ينبغي على مؤسسات أمناء المظالم أن تُطلع الأطراف أولاً بأول على التقدم الذي تحرزه في جميع مراحل التحقيق، حيث يضمن ذلك أن مقدم الشكاوى (والجهة التي رُفعت الشكاوى بحقتها) على علم تام بالتقدم الذي يسجله التحقيق والتطورات التي يشهدها. ففي ألبانيا، مثلاً، يجب على مؤسسة أمين المظالم أن تبلغ مقدم الشكاوى باستلام شكواه في غضون ثلاثين يوماً. وبعد اختتام التحقيق، يتعين على المؤسسة أن تخطر المتظلم بقرارها وبالخطوات التي اتخذتها لمعالجة المشكلة التي يثيرها في شكواه.^{٣٨} وعلى نحو مماثل، يجب على المفوضية في فرنسا أن تبلغ مقدم الشكاوى بالقرار الذي يتخذه الوزير المعني خلال أربعة أشهر.^{٣٩} وفي هولندا، إذا قرر أمين المظالم عدم التحقيق في الشكاوى، فينبغي عليه أن يبلغ مقدمها والسلطة الإدارية المعنية بقراره وبالسبب التي تدعوه إلى الإحجام عن إجراء هذا التحقيق.^{٤٠}

وفي الحالة التي تقرر فيها مؤسسة أمين المظالم الامتناع عن إجراء التحقيق، فيجب عليها أن تتأكد من متابعة الشكاوى على النحو المطلوب. وقد يشمل هذا الإجراء تقديم المساعدة والإرشادات حول الوسائل البديلة والمتاحة التي يستطيع المتظلم اللجوء إليها للانتصاف من مظلمته.^{٤١} وقد يستوجب هذا الأمر من مؤسسة أمين المظالم إحالة الشكاوى إلى سلطة مختصة أخرى (كالشرطة، مثلاً، في حال وقوع جريمة).^{٤٢}

٦-٤ التحديات التي تواجهها المهام الخارجية والمتعددة الأطراف

تشير المهام المتعددة الأطراف أو نشر القوات المسلحة في الخارج جملة من المشاكل المتصلة بتلقي الشكاوى ومعالجتها. ومن المعروف أن غالبية الشكاوى التي تتعامل مؤسسات أمناء المظالم معها تنشأ عن المهام التي تنفذها القوات المسلحة على المستوى المحلي.^{٤٣} ومع ذلك، ترتبط ما نسبته ١٠٪ من الشكاوى في سلوفينيا والنمسا والنرويج بنشر القوات المسلحة التابعة لهذه الدول خارج حدودها، وترتفع هذه النسبة إلى ٣٠٪ في دول أخرى مثل ألمانيا.^{٤٤} ومما لا شك فيه هذه النسب تعتمد في نطاقها ومداهما على حجم المشاركة الخارجية للقوات المسلحة. وفي هذا المضمار، يشير عدد من مؤسسات أمناء المظالم إلى أنها لم تقم بزيارة قوات بلادها المنتشرة في الخارج أبداً، على الرغم من أنها تملك الحق في ذلك. ويحتمل أن

السبب في ذلك يعود إلى أن الدول المعنية لا تنشر أعداداً كبيرة من قواتها في الخارج بما يبرر إجراء هذه الزيارات، أو لأن تلك القوات تنتشر في مناطق تتولى فيها أدواراً حساسة.^{٤٥} وفي المقابل، تتخذ مؤسسات أخرى من مؤسسات أمناء المظالم، كمكتب المفتش العام في الولايات المتحدة، مقرات دائمة لها في الخارج.

الإطار (٦ - د): إجراءات التعامل مع الشكاوى التي يطبقها أمين المظالم لقوات الدفاع في أيرلندا^{٤٦}

يجب على أفراد القوات المسلحة في أيرلندا أن يرفعوا شكاواهم أولاً من خلال شعبة الانتصاف من الأضرار (Redress of Wrongs) - وهي آلية الشكاوى الداخلية التي تعتمد قوات الدفاع الأيرلندية.

وعندما تُرفع الشكاوى إلى شعبة الانتصاف من الأضرار، يتم إبلاغ أمين المظالم الذي يتولى متابعة الشكاوى من لحظة تقديمها على المستوى الداخلي في قوات الدفاع.^{٤٧} وعلى الرغم من أن أمين المظالم المعني بقوات الدفاع لا يستطيع ممارسة تأثيره المباشر على إجراءات النظر في الشكاوى في هذه المرحلة، فهو يمارس الرقابة المستقلة على الإجراءات التي تنفذها قوات الدفاع في هذا الشأن.

وإذا لم يتخذ أي قرار من خلال الإجراءات التي تنفذها شعبة الانتصاف من الأضرار في غضون ثمانية وعشرين يوماً، أو إذا لم يكن مقدم الشكاوى راضياً عن القرار الصادر عن هذه الشعبة، فيجوز له التظلم أمام رئيس هيئة الأركان، الذي يحيل الشكاوى إلى أمين المظالم المعني بقوات الدفاع.

ويجب على أمين المظالم المعني بقوات الدفاع أن يُجري تحقيقاً تمهيدياً للتأكد من أن الشكاوى تقع ضمن نطاق اختصاصه. فإن كان الأمر كذلك، ينتقل أمين المظالم إلى التحقيق في موضوع الدعوى.

ويستطيع أفراد قوات الدفاع السابقين والحاليين، الذين ينوون رفع شكاوى بحق موظف مدني، التوجه إلى أمين المظالم المعني بقوات الدفاع مباشرة.

انظر الإطار (٩ - ب) للاطلاع على إجراءات التحقيق التي يطبقها أمين المظالم لقوات الدفاع الأيرلندية.

ويشدد عدد كبير من مؤسسات أمناء المظالم على الصعوبات التي تواجهها في تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليها بصورة فعالة وناجعة، وذلك فيما يتصل بأفراد القوات المترکزين خارج البلاد. وعلى وجه التحديد، تركّز عدة مؤسسات على التحديات المالية واللوجستية التي يشملها التعامل مع الشكاوى في مثل هذه الأوضاع. فعلى سبيل المثال، أشارت مؤسسات أمناء المظالم في فنلندا وجمهورية الجبل الأسود ورومانيا وسلوفينيا إلى أنها تفتقر إلى الموارد المالية التي تحتاجها لكي تتمكن من التحقيق في الشكاوى التي يرفعها أفراد القوات المسلحة المنتشرين خارج هذه البلدان. وفي أماكن أخرى، يفرض على أمين المظالم الكندي، بموجب الصلاحيات المنوطة به، اتباع إجراءات محددة في الحالات التي تتصل فيها الشكاوى بوحدة من وحدات القوات المسلحة المنتشرة في مهمة عملية خارج البلاد. وفي هذا السياق، لا يجوز أن يتسبب عمل أمين المظالم في عوق المهام العملية. ويجب على أمين المظالم، عندما يتلقى شكوى تتعلق بمهمة من هذا القبيل، أن يبلغ القائد المعني وأن يطلع على سير إجراءات التحقيق فيها. كما يجوز للقائد المعني أن يعين ضابط ارتباط لكي يقدم المشورة لأمين المظالم حول الآثار التي قد يخلفها أي تحقيق على المهمة العملية.

وفضلاً عما تقدم، فقد تشكل المسافة عقبة أمام التعامل الناجع مع الشكاوى المتصلة بالقوات المتمركزة في الخارج. ومن شأن بعض الطرق الواردة أعلاه - كتمكين المتظلم من تقديم شكواه عن طريق البريد الإلكتروني أو عن طريق الخط الساخن الذي يعمل على مدار ٢٤ ساعة - التخفيف من الآثار التي تفرزها هذه العقبة. وفي الوقت ذاته، فقد لا يستطيع الجنود المتمركزون في الخارج أو المشاركون في عمليات قتالية الوصول إلى الإنترنت أو الهاتف من أجل الاتصال بمؤسسة أمين المظالم أو المتابعة معها بعد رفع شكوى أولية إليها. وفي هذا المقام، فقد يملك المفتشون العامون قدرة أكبر على التعامل مع الشكاوى من الأفراد الذين ينتشرون في الخارج ويشاركون في عمليات قتالية، وذلك بفضل قدرتهم على التواصل مع هؤلاء الأفراد. ويعود السبب في ذلك إلى أن المفتشين

العامين يزاولون عملهم ضمن سلسلة القيادة، كما يمكن إرسالهم في مهام خارج البلاد أو المشاركة في عمليات قتالية. ومع ذلك، فليس هناك من سبب يحول دون قدرة أنواع أخرى من مؤسسات أمناء المظالم على إنشاء مثل هذه الأنظمة، بما فيها المكاتب الميدانية.

ويرتبط أحد التحديات الأخرى بالأوضاع التي قد تنشأ في سياق المهام المتعددة الأطراف. وفي هذا الإطار، يشير عدد من مؤسسات أمناء المظالم إلى أنها تلقت شكاوى من أفراد القوات المسلحة الذين يعملون تحت إمرة أحد رعايا دولة أخرى.^{٨٨} وفي الواقع، يستتبع هذا السيناريو بعض المشاكل، حيث يلف الغموض الجهة التي يرفع المتظلم شكواه إليها: فهل هي مؤسسة أمين المظالم التي يتبع مقدم الشكوى إليها، أم هي المؤسسة التي يتبع الفرد المشكو منه إليها؟^{٨٩} وفي هذا السياق، تلقت بعض مؤسسات أمناء المظالم شكاوى من أفراد القوات المسلحة التابعين لدولة أخرى ويعملون تحت قيادة أحد رعايا دولتهم هم.^{٩٠} ومع أن مؤسسات أخرى لم تتلق أي شكاوى من هذا القبيل، فقد أكدت على أنها لو تلقت مثل هذه الشكاوى، فسوف يكون بإمكانها التحقيق فيها.^{٩١} ومن شأن الارتقاء بمستوى التعاون بين مؤسسات أمناء المظالم من مختلف الدول وتبادل المعلومات فيما بينها المساعدة على التخفيف من آثار هذه المشكلة. وفي هذا الصدد، أشار المدافع عن المواطنين في صربيا إلى أن تعزيز التعاون مع مؤسسات أمناء المظالم الأجنبية يمثل أحد أهم التحديات التي تواجه مؤسسته.^{٩٢} وفضلاً عن ذلك، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأهمية تعزيز التعاون الدولي، وشجعت الدول على إعداد الآليات التي تكفل تعاون مؤسسات أمناء المظالم مع بعضها البعض من أجل تنسيق نشاطاتها وتبادل الدروس المستفادة من عملها.^{٩٣}

ومن المسائل الأخرى ذات الصلة في هذا الجانب الطريقة التي تطبقها مؤسسات أمناء المظالم في التعامل مع الشكاوى التي يرفعها رعايا الدول الأجنبية.^{٩٤} وفي الواقع، تستطيع العديد من مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة تلقي هذا النوع من الشكاوى، وذلك إذا كانت الشكاوى تتعلق بأفراد القوات المسلحة التي تقع ضمن نطاق ولايتها.^{٩٥}

٦-٥ الممارسات الجيدة

تلقي الشكاوى

- على الدول ألا تضع أي قيود على فئات الأشخاص أو المؤسسات التي تستطيع رفع الشكاوى إلى مؤسسة أمين المظالم، طالما كانت هذه الشكاوى تتعلق بمجال يقع ضمن نطاق اختصاص المؤسسة.
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تقدم خدماتها بالمجان وأن تخفف من العقوبات التي تحول دون الوصول إليها إلى أقصى حد ممكن.
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تقدم نطاقاً واسعاً من الإجراءات التي يستطيع الأفراد رفع شكاواهم من خلالها، بما يشمل البريد الإلكتروني والبريد العادي والخط الساخن المخصص لهذه الغاية.

التعامل مع الشكاوى

- على مؤسسة أمين المظالم أن تتعامل مع الشكاوى المرفوعة إليها على وجه السرعة وأن تزود أصحابها والأطراف المعنية الأخرى بالمعلومات المتصلة بالتحقيق الجاري فيها على نحو دوري.
- في الحالات التي تقرر فيها مؤسسة أمين المظالم الامتناع عن إجراء التحقيق، فيجب عليها أن تتأكد من متابعة الشكاوى على النحو المطلوب. وقد يشمل هذا الإجراء، مثلاً، تقديم المساعدة والمشورة حول الوسائل البديلة التي يستطيع المتظلم اللجوء إليها للانتصاف من مظلمته، أو إحالة الشكاوى إلى سلطة مختصة أخرى.

التحديات التي تواجهها المهام الخارجية والمتعددة الأطراف

- على مؤسسات أمناء المظالم أن تتكيف مع الأولويات المتغيرة التي تسم عمل القوات المسلحة من خلال تطوير القدرات والخبرات اللازمة لزيارتها

وقبول الشكاوى من أفراد القوات المتمركزين في الخارج أو الذين يشاركون في المهام المتعددة الأطراف .

- على مؤسسة أمين المظالم أن تؤدي عملها على نحو لا يعوق المهام العملية عندما تحقق في الشكاوى المتصلة بها .
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تتأكد من قدرة الجنود المنتشرين خارج البلاد على الوصول إلى أكبر عدد ممكن من الوسائل التي تمكنهم من رفع شكاواهم .
- يجوز لمؤسسات أمناء المظالم قبول الشكاوى التي يرفعها رعايا الدول الأجنبية وأفراد قواتها المسلحة ومعالجتها ، حيثما كان موضوع الشكاوى يقع ضمن نطاق اختصاصها .
- ينبغي تزويد مؤسسات أمناء المظالم بما يكفيها من الموارد لكي تتمكن من التعامل مع الشكاوى التي يرفعها إليها أفراد القوات المسلحة والمواطنون المقيمون في الخارج .

الهوامش

- ١ إيرلندا، "القانون بشأن أمين المظالم"، المادتان (١-٦) و(٢-٦).
- ٢ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (١٢).
- ٣ وهذا هو الحال في ألبانيا، مثلاً. انظر "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١٢). ورومانيا (المادة ١٦ من النظام).
- ٤ تستند هذه الإجابات إلى الاستبيان الذي أعده مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في العام ٢٠١١.
- ٥ فنلندا، "القانون بشأن أمين المظالم البرلماني"، المادة (١-٢)، والاستبيان الذي أعده مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في العام ٢٠١١.
- ٦ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٢٥).
- ٧ تستند هذه الإجابات إلى الاستبيان الذي أعده مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في العام ٢٠١١.
- ٨ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني لبوسنة والهرسك"، المادة (٢-٨)؛ ألبانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١٥)؛ رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (٢-١٥)؛ ألمانيا، "القانون بشأن المفوض البرلماني للقوات المسلحة"، المادة (٨).
- ٩ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٢٥)؛ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم لحقوق الإنسان والعدالة"، المادة (٣٧-٣).
- ١٠ United Kingdom Service Complaints Commissioner for the Armed Forces, "Annual Report 2010," 2011, 15.
- ١١ انظر، مثلاً، "قانون أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان"، سلوفينيا، المادة (٣٢)؛ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٢١).
- ١٢ انظر، مثلاً، إيرلندا، "قانون أمين المظالم"، المادة (٣/٦ ب)، ورومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (٢-١٥).
- ١٣ Ombudsman for Canadian Forces and National Defence, "Annual Report 2009-2010," Ottawa, 2010, 8-9.
- ١٤ المؤسسات التي تمثل دولها هي: النمسا، المفوضية البرلمانية للقوات المسلحة الفيدرالية؛ والبوسنة والهرسك، المفوض العسكري البرلماني؛ وكندا، أمين المظالم المعني بالدفاع القومي والقوات الكندية؛ وإستونيا، أمين المظالم العسكري لقوات الدفاع الإستونية؛ وفنلندا، أمين المظالم البرلماني؛ وفرنسا، مفوضية التظلمات في الجيش؛ وألمانيا، المفوض البرلماني للقوات المسلحة؛ وإيرلندا، أمين المظالم المعني بقوات الدفاع؛ وجمهورية الجبل الأسود، المدافع عن حقوق الإنسان والحريات؛ وهولندا، أمين المظالم الوطني؛ والنرويج، المفوض البرلماني

- للقوات المسلحة النرويجية؛ وبولندا، المدافع عن حقوق الإنسان؛ ورومانيا، محامي الشعب؛ وسولوفينيا، أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان؛ والمملكة المتحدة، المفوض المعني بالشكاوى التي تقدّم أثناء الخدمة في القوات المسلحة.
- ١٥ تستند إجابة "المؤسسة، الشركة" إلى الاستبيان الذي أعده مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في العام ٢٠١١.
- ١٦ يجوز للمفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك تلقي الشكاوى من الأسر، وليس من الأصدقاء.
- ١٧ كما يمكن لطلاب الكليات الحربية والأطراف الأخرى (كالممثلين القانونيين أو الوكلاء المعيّنين لهذه الغاية) تقديم شكاواهم إلى المفوض العسكري البرلماني.
- ١٨ من الجدير بالذكر أن كندا توظف أميناً مستقلاً للمظالم في وزارة شؤون المحاربين القدامى.
- ١٩ الموظفون العاملون في وزارة الدفاع القومي، وأفراد القوات الكندية، والطلاب الملتحقون بالكليات الحربية، والموظفون، وموظفو الصناديق الخاصة، والأشخاص الذين يقدمون طلبات للانضمام إلى صفوف القوات المسلحة، وأفراد الأسر الذين يرتبطون بعلاقة قرابة مباشرة بجميع هؤلاء، بالإضافة إلى العسكريين المعارين إلى القوات الكندية. وهذا يشمل الأفراد الذين سبق لهم أن عملوا لدى هذه المؤسسات أو من لا يزال على رأس عمله فيها.
- ٢٠ "من الناحية العملية، تعاملنا مع شكاوى قدمتها أسر أفراد القوات المسلحة، ولا سيما من أسر المجندين الإلزاميين" - إحدى الإجابات التي وردت في استبيان مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١١.
- ٢١ "أي شخص (سواء كان فرداً أم شركة بصرف النظر عن جنسيته). ويمكن طلب توكيل إن لم يكن مقدم الشكاوى طرفاً في القضية المنظورة" - إحدى الإجابات التي وردت في استبيان مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١١.
- ٢٢ دستور جمهورية بولندا، المادة (٨٠).
- ٢٣ "أي شخص (المادة ١١ من النظام)" - الإجابة على استبيان مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١١.
- ٢٤ من الجدير بالذكر أن المفوض المعني بالشكاوى التي تقدّم أثناء الخدمة في القوات المسلحة في المملكة المتحدة ليس هو الهيئة التي تتعامل مع الشكاوى، بل يتولى الإشراف على الإجراءات الداخلية التي تطبقها القوات المسلحة في التعامل مع الشكاوى.
- ٢٥ "أعضاء البرلمان أو هيئات الرفاه أو أي شخص، ولكن يجب أن تتمحور الشكاوى حول معاملة الأفراد الذين يخدمون في القوات المسلحة أو الذين سبق لهم الخدمة فيها." الإجابة على استبيان مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١١.
- ٢٦ ألبانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١١)؛ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن

- المواطنين"، المادة (٢٦)؛ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم لحقوق الإنسان والعدالة"، المادة (٣/٧).
- ٢٧ إجابة النمسا على استبيان مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١١.
- ٢٨ إجابة إستونيا على استبيان مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١١.
- ٢٩ تستند الإجابات إلى استبيان مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١١.
- ٣٠ Jorma Kuopus, "Towards Electronic Administration," in Parliamentary Ombudsman 90 Years, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 180–181.
- ٣١ الكلمة التي ألقاها راينو ماتونين (Raino Marttunen) في المؤتمر الدولي الثالث لمؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة، الذي عُقد في بلغراد.
- ٣٢ التوجيهات الوزارية بشأن أمين المظالم المعني بالدفاع القومي والقوات الكندية، المادة (١٨).
- ٣١ Kuopus, "Towards Electronic Administration," 180.
- ٣٢ Poland, Summary of Report 2006 of the Commissioner for Civil Rights Protection, 67–68.
- ٣٣ Terhi Arjola-Sarja, "The Ombudsman as an Advocate for Good Administration," in Parliamentary Ombudsman 90 Years, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 93–108.
- ٣٦ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٢/٢٠).
- ٣٧ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم لحقوق الإنسان والعدالة"، المادة (٣٧-٢).
- ٣٨ ألبانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١٧/ج).
- ٣٩ فرنسا، "القانون الفرنسي بشأن الدفاع القومي، الفصل الخامس: التظلمات الإدارية التمهيديّة"، (١٠-٢٥١٢٥).
- ٤٠ هولندا، "القانون الإداري العام"، المادة (٢٥/٩).
- ٤١ Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, "Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman," in Parliamentary Ombudsman 90 Years, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 185–188.
- ٤٢ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادتان (٢١) و(٢٣).
- ٤٣ Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010 (Dublin: Ombudsman for the Defence Forces, 2011), 19.
- ٤٤ Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010, 13.
- ٤٥ بالنسبة لمؤسسات أمناء المظالم في صربيا وبلجيكا وإستونيا وفنلندا والسويد، تصل ما نسبته ٩٩٪ أو أكثر من الشكاوى التي تتلقاها هذه المؤسسات بالنشاطات المحلية التي تؤديها القوات المسلحة.
- ٤٦ الإجابات عن السؤال (٢٥/ب). وانظر أيضاً: Born et al, A Comparative Perspective: v.

- ٤٧ إجابات عن السؤال (١٩/ب). وهذه المؤسسات هي تلك التابعة لإستونيا وإيرلندا و صربيا وسلوفينيا .
- ٤٨ إجابات ألمانيا والنرويج وسلوفينيا، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective .
- ٤٩ إجابات كندا وفنلندا وفرنسا والمملكة المتحدة (من جملة دول أخرى)، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective .
- ٥٠ إجابات ألمانيا والمملكة المتحدة، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective .
- ٥١ إجابات كندا وفنلندا وهولندا، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective .
- ٥٢ الإجابة عن السؤال (٥٣)، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective .
- ٥٣ الجمعية العامة للأمم المتحدة، ” دور مؤسسات أمناء المظالم والوسطاء وغيرها من المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها“، القرار (٢٠٧/٦٥/A/RES)، نيويورك، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠ آذار/ مارس ٢٠١١ . وتصدر الجمعية العامة تقريراً من هذا النوع في كل سنة .
- ٥٤ تشير هذه القضية جملة من مسائل الاختصاص الصعبة، وذلك فيما يخص القضاء العسكري واتفاقيات مركز القوات والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني . وبينما تستحق هذه القضية المزيد من الدراسة والتمحيص، إلا أنها تقع خارج نطاق هذه الدراسة .
- ٥٥ إجابة النمسا وكندا وفنلندا وسلوفينيا وهولندا عن السؤال (٣٢)، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective .

الفصل السابع أنواع الشكاوى

V

١-٧ مقدمة

يلقي هذا الفصل نظرة عامة حول أكثر الأنواع الشائعة من الشكاوى التي تتلقاها مؤسسات أمناء المظالم. ويسعى هذا الفصل، من خلال استعراض جملة من الأمثلة الواقعية، إلى تسليط الضوء على الإجراءات التي تطبقها مؤسسات أمناء المظالم للتدخل في حل نطاق واسع من الشكاوى المختلفة. ويتألف هذا الفصل من المباحث التالية :

- الشكاوى
- سوء الإدارة
- حقوق الإنسان
 - القضايا الناشئة عن سوء المعاملة والتمييز
 - القضايا الصحية
 - ظروف العمل
 - حرية تشكيل الجمعيات والتعبير عن الرأي
- الالتزام بأحكام القانون الجنائي والقانون الدولي الإنساني
- الممارسات الجيدة

٧-٢ الشكاوى

تتعامل مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة مع نطاق واسع من الشكاوى . وينضوي الكثير من هذه الشكاوى تحت مظلة حماية حقوق الإنسان أو ضمن فئة الإجراءات التي تستهدف منع سوء الإدارة . ويشدد القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك على هذه النقطة ، حيث ينص على تعيين المفوض في هذا المنصب من أجل «تعزيز سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان والحريات لأفراد القوات المسلحة وطلبة الكليات الحربية في القوات المسلحة .»^١ وفي هذا الإطار ، تنقسم الشكاوى إلى ثلاث فئات عامة ، هي : الإجراءات التي تستهدف منع سوء الإدارة ، وحماية حقوق الإنسان ، والالتزام بأحكام القانون الدولي الإنساني والقانون الجنائي . وبينما يجوز لمؤسسات أمناء المظالم التعامل مع عدد من القضايا إلى جانب تلك التي ناقشها في هذا القسم ، تغطي هذه الفئات المسائل التي تتعامل مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة معها في الغالب .

٧-٣ سوء الإدارة

يعني سوء الإدارة ، في مدلوله ، الإدارة الرديئة أو الفاشلة ، وهو يقع «إذا قصرت المؤسسة في العمل بمقتضى القانون ، أو قصرت في احترام مبادئ الإدارة الرشيدة ، أو أقدمت على انتهاك حقوق الإنسان .»^٢ وسوف تناول حقوق الإنسان في القسم التالي من هذا الفصل ، ونركز في هذا المقام على الشكاوى المتصلة بالقضايا التعاقدية والإدارية ، وتقدير القوات المسلحة في احترام مبادئ الإدارة الرشيدة على وجه الخصوص .^٣ وضمن هذه الفئة ، يمكن تقسيم الشكاوى إلى عدة فئات فرعية كذلك ، حيث تتصل الفئة الأولى منها بالأموال المالية ، بما فيها الرواتب والمنافع . وتتعلق الشكاوى ، التي يغلب رفعها في إطار هذه الفئة الفرعية ، بالمحاربين القدامى الذين يقدمون شكاوهم بشأن تلقي معاشاتهم التقاعدية في الأوقات المحددة وبالنسبة التي يتوقعونها ، ورفض صرف المنافع المقررة للأفراد الذين يستحقون تقاضيها (كرسوم التعليم الجامعي) ، والمشاكل المرتبطة بميعاد صرف الرواتب أو مبالغها ، والموافقة على طلبات الإجازة والغياب ، بالإضافة إلى المسائل المتعلقة بالضرائب ، ولا سيما بالنسبة للجنود الذين يُسند إليهم تنفيذ مهام خارج البلاد .^٤

الإطار (٧- أ) : المعاشات التقاعدية التي تُصرف لمنتسبي الجيش الشعبي اليوغسلافي السابق

واجه الأفراد الذين كانوا يخدمون في الجيش الشعبي اليوغسلافي السابق في جمهورية مقدونيا جملة من المشاكل . ففي هذا السياق ، لا تقدم الاتفاقية الرسمية بشأن خلافة جمهورية يوغسلافيا السابقة ، التي أبرمت بين الدول التي كانت تؤلف هذه الجمهورية ، الحلول الشاملة والمتكاملة للمسائل المتصلة بدفع المعاشات التقاعدية المستحقة للجنود السابقين في الجيش الشعبي اليوغسلافي . وبالنيابة عن هؤلاء الأفراد ، اتخذ أمين المظالم المقدوني عدة خطوات ، تضمنت التعاقد مع وزارة العمل والسياسات الاجتماعية والهيئة المسؤولة عن تنفيذ اتفاقية الخلافة المذكورة ومؤسسات الدول الأخرى التي تُحفظ فيها سجلات الأرشيف ذات الصلة . وعلى الرغم من هذه الجهود ، فلم يجزِ التوصل إلى حل لهذه القضية بعد .

وترتبط الفئة الفرعية الثانية من الشكاوى ، التي تندرج ضمن الفئة العامة المذكورة أعلاه ، بالتجنيد والتسريح أو الإعفاء من الخدمة . وتتمحور الشكاوى الشائعة في هذه الفئة حول رفض المرشحين لتقلد الوظائف لأسباب غير نزيهة أو التأخير غير المبرر في التعامل مع طلبات التوظيف . وفي هذا المقام ، تمثل هذه الفئة ثاني أكبر عدد من الشكاوى الشائعة التي يتلقاها أمين المظالم في القوات الكندية .^٥ كما تقع الشكاوى التي يتظلم أصحابها من تسريحهم من الخدمة على نحو يفتقر إلى اللياقة أو النزاهة ضمن هذه الفئة الفرعية . وهذا ، أيضًا ، هو شأن الشكاوى المتعلقة برفض تسريح الجنود أو تأخيره دونما مبرر . وتحتل الشكاوى المتعلقة برفض منح الإجازة العرضية أو منح معاملة خاصة لأفراد القوات المسلحة الذين يواجهون ظروفًا تحول دون نشرهم أو تحدّ من قدرتهم على أداء المنوطة بهم .

وتشمل الفئة الفرعية الأخيرة ، التي تقع ضمن هذه الفئة العامة ، الرتب وإسناد المهام . وهذه تتضمن الشكاوى المتعلقة بالإحجام عن اختيار أفراد القوات المسلحة للترقية أو التدريب أو تعيينهم في الوظائف التي يرغبون في توليها . كما تغطي هذه الفئة الشكاوى المتعلقة بموقع المهام المسندة إلى منتسبي القوات المسلحة ومنح طلبات الانتشار .

الإطار (٧- ب): تعديل تواريخ إسناد المهام على نحو يراعي أحوال أفراد القوات المسلحة

اتصل أحد أفراد القوات الكندية بأمين المظالم وعرض عليه المشكلة التي يواجهها في الطلب الذي قدمه لتغيير تاريخ إرساله في المهمة المسندة إليه. وكان هذا الجندي قد طلب إرساله بعد انقضاء السنة الدراسية لأطفاله، بدلاً من إرساله في منتصف العام الدراسي أو في فصل الربيع، وهو التاريخ الذي حُدد له للخروج في مهمته. وعلى وجه التحديد، اشتكى الجندي من أن التاريخ المقرر سوف يعود بالضرر على أطفاله، الذين كانوا يعانون من صعوبات في التعلم. وكان هذا الأمر يعني انتقال أطفاله إلى مدارس أخرى في منتصف الفصل الدراسي. وقد فشل الجندي في سعيه نحو حل هذه المشكلة على الصعيد الداخلي، ولم يُمنح سوى تمديدًا لفترة ثلاثين يومًا. وبناءً على ذلك، تواصل الجندي المذكور مع أمين المظالم الذي قدم المساعدة في التفاوض حول التاريخ المناسب لإرساله في المهمة التي أسندت إليه على نحو لا يؤثر على دراسة أبنائه.^٦

٧-٤: حقوق الإنسان

يشير مصطلح "حقوق الإنسان"، في سياق هذا الدليل، إلى حقوق الجنود وحقوق المدنيين الذين يتعاملون معهم. وفيما يتعلق بحماية حقوق الجنود، تتناول المباحث التالية أربعة أنواع من أكثر الأنواع الشائعة للانتهاكات التي قد تمس حقوق الإنسان في أوساط القوات المسلحة. ويتناول القسم (٦-٤) أعلاه، الذي يتطرق إلى المهام المتعددة الأطراف والمهام الخارجية، الشكاوى التي يرفعها المدنيون من رعايا الدول الأجنبية. وفيما يتصل بالشكاوى التي يقدمها المدنيون بحق أفراد القوات المسلحة التابعة لدولهم، فالشواهد عليها قليلة وتتفاوت بين دولة وأخرى. وفي هذا الإطار، يشير أمين المظالم في الكومنولث الأسترالي إلى أنه يتلقى شكاوى تتصل بقضايا من قبيل الإزعاج الصادر عن ميادين إطلاق النار والطائرات العسكرية. كما يتلقى أمين المظالم شكاوى من مدنيين حول قضايا ناشئة عن التعاقد مع القوات المسلحة وتقديم الخدمات لها. وبالنظر إلى ندرة المعلومات المتاحة حول هذه الشكاوى، تركز المباحث التالية في جانب كبير منها على حقوق أفراد القوات المسلحة، دون حقوق المدنيين الذين يتعاملون معهم.

الإطار (٧ - ج) : الإبلاغ عن الاعتداءات الجنسية في قوات الدفاع الأسترالية

اشتكت امرأة إلى أمين المظالم في قوات الدفاع الأسترالية من تقصير وزارة الدفاع في التحقيق في الاعتداء الجنسي الذي ادعت أنها تعرضت له على يد أحد الأفراد العاملين في قوات الدفاع الأسترالية. وقد بلغت المرأة الشرطة بوقوع هذا الاعتداء، وجرى النظر في هذه القضية أمام محكمة مدنية، حيث تمت تبرئة الجندي المدعى عليه. وكان الجندي قد اتبع الإجراءات المقررة، حيث أبلغ قائده بعدما وُجّهت إليه تهمة الاعتداء. غير أن ذلك القائد لم يتخذ أي إجراءات أخرى، وهو ما شكّل مخالفة للتعليمات بشأن إدارة الجرائم الجنسية والإبلاغ عنها. وقد احتجت قوات الدفاع الأسترالية بأن إجراءاتها الداخلية لا تسري على هذه الحادثة لأنها لم تقع داخل مقر من المقرات التابعة لها. وفي نهاية المطاف، قضى أمين المظالم بأنه على الرغم من أن هذه الحجة صحيحة، إلا أنه كان من الواجب توجيه تعليمات أوضح للضباط حول كيفية التعامل مع مثل هذه الأمور في المستقبل.^٧

٧-٤-١ القضايا الناشئة عن سوء المعاملة والتمييز

ترتبط إحدى القضايا الرئيسية التي تواجهها مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة في سياق حماية حقوق الإنسان بسوء المعاملة، والتحيز، والتعديت والمضايقات (وهي ممارسات ترتبط في الغالب بالعرق أو الجنس)، والتمييز. ففي إيرلندا، مثلاً، تشكل هذه القضايا ما نسبته ٢٧٪ من مجموع الشكاوى التي ترد إلى أمين المظالم.^٨ وقد تنجم هذه القضايا عن المسؤولين الذي يسيئون استعمال الصلاحيات الموكلة إليها، وعن المضايقات أو أعمال التعدي على الأقران أو المرؤوسين. وغالباً ما يصعب إقامة الدليل على وقوع الاعتداءات المذكورة في هذه القضايا. وفي الحالات التي تتصل بالتحيز والتمييز، فغالباً ما يتم إخفاء حالات إساءة استعمال الصلاحيات، مما يصعب معه إثبات الاعتداءات الواقعة. وفي هذا المضمار، أشار أحد المفتشين العاملين في وزارة الدفاع الأمريكية إلى صعوبة إثبات القصد في إيقاع الضرر، حيث سرد مثالا افتراضياً حول ضابط مسؤول يوظف القواعد المرعية للإضرار بشخص ما عن طريق التوصية بتنزيل رتبته إلى رتبة أدنى (كأن يرسله إلى مقر يصعب عليه العمل

فيه). فمن الصعوبة بمكان، في مثل هذه الحالة، إثبات أن هذا الإجراء كان بدافع الانتقام، لأن تنزيل الرتبة تم بموجب المعايير المرعية.

الإطار (٧ - د): التمييز في القوات المسلحة الكندية

نشر أمين المظالم الكندي النتائج التي توصل إليها بشأن عدم توفير الوثائق والتدريب والخدمات باللغتين الإنجليزية والفرنسية لأفراد القوات المسلحة العاملين في إحدى القواعد العسكرية. ووجد أمين المظالم أن هذا الوضع تسبب بالضرر لبعض منتسبي القوات المسلحة، وبالتالي شكّل تمييزاً غير مقصود بحق الطلبة الذين لم يتكلموا سوى اللغة الفرنسية.^٩

وعلى نحو مماثل، فقد يكون من الصعوبة إثبات حوادث التعدي والمضايقات في الحالات التي يتألف الدليل فيها من أقوال الجندي المعني أو في الحالات التي تكفل فيها ثقافة الصمت أو التضامن بين أفراد الوحدة المعنية بحماية من ارتكب الاعتداء منهم. وفي الحالات التي يكون فيها الضابط المسؤول هو من ارتكب الاعتداء، فقد يكون من الصعب على المرؤوس الرد عليه أو تقديم شكوى ضده دون أن تُوجّه تهمة بالعصيان إليه. وتسود الاعتداءات الجنسية وممارسات التمييز القائمة على أساس الجنس أو المضايقات في أوساط القوات المسلحة على نحو يفوق غيرها. وقد يتسم هذا الأمر بقدر أكبر من التعقيد فيما يتصل بالمضايقات التي تتعرض لها النساء أو السحاقيات أو المثليين أو المخشون أو المتحولون جنسياً من منتسبي الأجهزة العسكرية، لأن الكثير من الجيوش تنص صراحةً على استبعاد هذه الفئات من صفوفها أو من الأدوار المحددة التي تؤديها.

وكما هو الحال بالنسبة للأشكال الأخرى من الشكاوى، يجب على مؤسسات أمناء المظالم أن تولي انتباهها وعنايتها للأفعال الانتقامية التي تترتب بحق المشتكي بسبب إقدام على رفع شكواه. وقد تأتي هذه الأفعال الانتقامية، في أحوال كثيرة، على شكل المعاملة السيئة والتمييز، على نحو ما بيّناه أعلاه. وفي هذا الخصوص، اتخذ عدد من المؤسسات التدابير التي تكفل عدم تعرض الشخص الذي يرفع شكواه

إلى تبعات سلبية. ففي بولندا، مثلاً، يجوز للمدافع على حقوق الإنسان أن يرفض الإفصاح عن اسم مقدم الشكاوى أو أي من معلوماته الشخصية الأخرى إذا اعتبر ذلك ضرورياً لحماية حريته وحقوقه ومصالحه (أو مصالح الهيئة العامة المعنية).^{١٠}

الإطار (٧ - هـ) : المضايقات والتعديات في القوات المسلحة البريطانية

اتصلت ضابطة بالمفوض المعني بالشكاوى التي تقدّم أثناء الخدمة في القوات المسلحة البريطانية بشأن المعاملة التي تلقتها بعد معالجة الشكاوى التي قدمتها. وقد اشتكت هذه الضابطة من المضايقات والتعديات التي تعرضت إليها. وفي الوقت الذي كانت تُنظر شكاواها فيه، تلقت الضابطة تحذيراً غير رسمي من قائدها، يفيد فيه بأنها هي من سمحت لنفسها بالتعرض للتعديات أمام الأفراد الجدد. وطلبت الضابطة أن يُسحب التحذير غير الرسمي وأن تتلقى اعتذاراً من قائدها، لأن التحذير المذكور يحول اللائمة عن ارتكاب التعديات التي تشكي منها من زميلها إليها نفسها على نحو جائر. كما احتجت بأنه لم يكن لديها في ظل تلك الظروف أي خيار، لأن تجاهل تلك التعديات كان من شأنه أن يجرّ تهمة العصيان عليها.

وتوصلت لجنة الشكاوى إلى نتيجة مفادها أن لهجة التحذير غير الرسمي كانت سلبية وتنطوي على نقد قاس موجه إلى الضابطة. ومع ذلك، قررت اللجنة أنه لم يكن من الواجب سحب ذلك التحذير لأنه لم يعد يكتسب أي قيمة ولن يظهر في سجل الضابطة. وفضلاً عن ذلك، فلم يصدر أي اعتذار لأن ذلك لم يكن يمثل حلاً ينصف الضابطة من المظلمة التي وقعت عليها. ومع ذلك، فقد عمل المفوض المعني بالشكاوى على تعديل تعليماته بشأن التحذيرات غير الرسمية التي تصدر في المستقبل نتيجة لهذه الشكاوى.^{١١}

٧-٤-٢ القضايا الصحية

تتعلق إحدى فئات الشكاوى الأخرى، التي دأبت مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة على التعامل معها، بالقضايا الصحية التي تنشأ عن الخدمة في القوات المسلحة.^{١٢} وفي هذا السياق، كانت ٦١ شكاوى من أصل ٢٠٣، ١ شكاوى نظر

فيها أمين المظالم في كندا، في الفترة الواقعة بين العامين ٢٠٠٩ و٢٠١٠، بالمشاكل الطبية.^{١٣} وبالنظر إلى الطبيعة الخطرة التي تسم الأعمال التي يؤديها أفراد القوات المسلحة، ولا سيما في الحالات التي تنتشر فيها في مهمات عملياتية، تحتل المخاطر البدنية والنفسية أهمية لا يستهان بها. وترتبط القضايا الشائعة في هذا الجانب بقصور العلاج والمتابعة الطبية، ولا سيما بالنسبة للحالات التي تستدعي علاجاً ورعاية طويلة الأمد. وعلى وجه الخصوص، فرض علاج اضطرابات ما بعد الصدمة مشاكل متزايدة على مدى السنوات الماضية أمام القوات المسلحة، وهو ما أفضى إلى ارتفاع أعداد الشكاوى التي تتلقاها مؤسسات أمناء المظالم في هذا الصدد.

الإطار (٧ - و): الرعاية الصحية في القوات المسلحة الإستونية

أصدر المستشار الإستوني، في العام ٢٠١٠، تقريراً حول النتيجة التي خلص إليها تحقيق، أطلقه بناءً على مبادرته الخاصة، حول مدى كفاءة الرعاية الطبية التي تقدم للجرحى من أفراد القوات المسلحة. وقد درس المستشار عشرين حالة تعرض فيها أفراد القوات المسلحة الإستونية للإصابة وهم يؤدون الخدمة العسكرية. ووجد المستشار أن هؤلاء الأفراد حصلوا، على وجه العموم، على الحد الأدنى من الرعاية الطبية التي يحتاجونها. ومع ذلك، حدد المستشار في تقريره جملة من الجوانب التي ينبغي معالجتها. فعلى وجه التحديد، لاحظ المستشار أن من شأن إعداد مدونة تفصيلية لقواعد ممارسة العمليات العسكرية، والتي تغطي القضايا الصحية، توحيد إجراءات الرعاية الطبية وضمان توثيق الحالات وقت وقوعها على النحو المناسب. وفضلاً عن ذلك، لاحظ المستشار أن الأجهزة العسكرية تستطيع الارتقاء بمستوى التواصل مع أسر الجنود الجرحى وتقديم الدعم النفسي الأفضل لمن يحتاجه منهم.^{١٤}

٧-٤-٣ ظروف العمل

تتناول الفئة العامة الرابعة من الشكاوى التي يغلب على مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة التعامل معها ظروف العمل، بما تشمله من مسائل الافتقار إلى السكن المناسب وتوفير المعدات الملائمة (وإصلاحها على وجه السرعة). وفي هذا السياق، تلقى المدافع العام البولندي عدداً من الشكاوى المتصلة بغياب

الأموال اللازمة لتحديث وتصليح المعدات القديمة أو المعطلة، بما فيها معدات التدريب وأنظمة السلامة الأساسية.^{١٥} وقد وُجد أن هذه الشكاوى نجمت عن غياب الشفافية في الدائرة المختصة في وزارة الدفاع وعن اقتطاعات الموازنة المخصصة لهذه الوزارة. وعلى نحو مشابه، تلقى المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك عدة شكاوى حول ظروف العمل في الثكنات الواقعة في منطقة زاركو زغونجانين (Žarko Zgonjanin). وبناءً على التوصيات التي أصدرها المفوض عقب التحقيق الذي أجراه في هذا الشأن، خضعت هذه الثكنات لأعمال التجديد والترميم الشاملة.^{١٦}

٧-٤-٤ حرية تكوين الجمعيات والتعبير عن الرأي

يجوز لمؤسسات أمناء المظالم، في العادة، تلقي الشكاوى المتعلقة بحرية التعبير عن الرأي وتشكيل الجمعيات. وعلى وجه الخصوص، يجوز توجيه الطلبات إلى هذه المؤسسات لمعالجة الشكاوى المتصلة بالقيود التي تُفرض على حرية أفراد القوات المسلحة في التعبير عن آرائهم وتكوين جمعيات خاصة بهم. وفيما يتعلق بحرية التعبير عن الرأي، يجوز أن تتطرق الشكاوى المرفوعة في موضوعها إلى القيود المفروضة على التعليقات العامة التي ترد حول ظروف العمل أو المعارضة العامة للأوامر والسياسات العسكرية. وبينما لا تخضع هذه النشاطات للتنظيم في حالة المدنيين، يجوز فرض القيود على الأفراد العاملين في القوات المسلحة.^{١٧} وبالنسبة لموضوع تشكيل الجمعيات، فعادةً ما تفرض قيود متفاوتة على حق الجنود في الإضراب أو تشكيل الجمعيات. ولا تجيز معظم الدول لأفراد قواتها المسلحة الإضراب أو التظاهر وهم على رأس عملهم أو يؤدون الخدمة العسكرية بصفتهم الرسمية. وتذهب دول أخرى إلى أبعد من ذلك، حيث لا تجيز لمنتسبي قواتها المسلحة أي حق في التجمع.^{١٨} بل إن دولاً أخرى تذهب إلى حد حرمان أفراد القوات المسلحة فيها من الانتساب لعضوية الأحزاب السياسية.^{١٩} ومن الأهمية في هذا المقام، أن تعمل مؤسسات أمناء المظالم ضمن حدود الصلاحيات المنوطة بها لكي تكفل حماية حقوق أفراد القوات المسلحة.

الإطار (٧ - ز): زوار القوات الإستونية

أظهر التفتيش الذي أجراه المستشار القضائي لإستونيا حول كتيبة الشؤون اللوجستية في قوات الدفاع الإستونية أنه لم يُسمح للمجندين باستقبال زوارهم إلا لمدة ساعة واحدة في الأسبوع. وقد أوضح القادة أن ساعة واحدة في الأسبوع هي الحد الأدنى للزيارة، وأنه يمكن تمديدها. غير أن المستشار لاحظ أن هذه الإمكانية لا ترد في أي نظام من الأنظمة، وأنه لم تكن هناك من إجراءات تنظم طلب تمديد الزيارة. وفي هذا الخصوص، أوصى المستشار بتعميم إخطار واضح على المجندين الإلزاميين لإعلامهم بحقوقهم في تمديد الوقت المخصص للزيارة وإعداد إجراءات لطلب هذا التمديد.^{٢٠}

وعلاوةً على ذلك، وجد المستشار أن المكان الذي يستقبل فيه المجندون زوارهم كان يقع خارج مرافق القاعدة العسكرية أو في مكان يفتقر إلى التدفئة، وهو ما لم يكن مناسباً لاستقبال الضيوف، خاصة في فصل الشتاء بالنظر إلى الموقع البارد الذي تقع فيه القاعدة. وأوصى المستشار بتمكين المجندين من استقبال زوارهم في غرفة داخلية ودافئة في القاعدة. غير أن قادة الكتيبة بينوا أن ضيق المساحة لا يمكنهم من الامتثال لهذه التوصية بحذافيرها. ومع ذلك، يمكن نصب عدد من الخيام المدفأة خارج مقرات القاعدة لهذه الغاية إذا دعت الضرورة إلى ذلك.

٧-٥ الالتزام بأحكام القانون الجنائي والقانون الدولي الإنساني

تتمثل الفئة الخامسة والأخيرة من الشكاوى التي تعالجها مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة في مراقبة مدى التزام القوات المسلحة بأحكام القانون الجنائي والقانون الدولي الإنساني.^{٢١}

ومن بين مؤسسات أمناء المظالم التي تحظى بولاية حصرية على القوات المسلحة، يملك المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة في ألمانيا وأمين المظالم البرلماني المعني بالقوات المسلحة في النرويج الصلاحيات التي تخولهما مراقبة التزام قوات بلادهما بأحكام القانون الدولي الإنساني وقواعده. ومع ذلك، تملك مؤسسات أمناء المظالم التي تتمتع بتفويض صريح يخولها النظر في الشكاوى

المتصلة بحقوق الإنسان مثل هذه الصلاحيات . فعلى سبيل المثال ، يقع على عاتق أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية التزام يقضي عليه ”مراقبة ومراجعة الأنظمة والتعليمات الإدارية والسياسات والممارسات السارية أو أي مشاريع قوانين لضمان انسجامها مع القانون الدولي العرفي ومعاهدات حقوق الإنسان التي صادقت عليها“ تيمور الشرقية.^{٢٢} وربما يشير هذا الأمر إلى أن مراقبة الامتثال لأحكام القانون الدولي الإنساني يقع ضمن نطاق الاختصاص العام للإدارة العامة التي تتولى إنفاذ أعمال الرقابة ، ولكن لا يُنظر إلى هذا الأمر باعتباره مهمة من المهام التي تنفذها مؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة ، لا سيما وأنه يُعتبر من جملة مسؤوليات أجهزة القضاء العسكري .

وتحتل قدرة مؤسسات أمين المظالم على مراقبة الالتزام بأحكام القانون الدولي الإنساني أهمية خاصة في الحالات التي تملك فيها هذه المؤسسات الصلاحيات التي تخولها مراقبة العمليات العسكرية ونشر أفراد القوات المسلحة خارج البلاد . ففي هذا المقام ، يمثل الدور الذي تضطلع به مؤسسات أمناء المظالم عنصرًا لا غنى عنه في تنفيذ إجراءات عامة تكفل حماية حقوق أفراد القوات المسلحة المنتشرين في الخارج وتعزيزها ، وحقوق المدنيين وقوات العدو الذي يتواصلون معهم (على نحو أعم) .

وفيما عدا مراقبة الالتزام بأحكام القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان ، يتمثل أحد المجالات الأخرى التي تتعامل مؤسسات أمناء المظالم معها في التحقيق في الجرائم الواقعة (مع أن هذا الجانب يثير الجدل في بعض الأحيان) . وفي الواقع ، لم يسبق أن امتلكت مؤسسات أمناء المظالم ، في تاريخها ، التفويض الذي يخولها متابعة التحقيقات الجنائية ، لأن هذه التحقيقات هي من ضمن مسؤوليات السلطات القضائية . ومع ذلك ، تم إنشاء مؤسسات أمناء المظالم في عدد من دول أمريكا اللاتينية لمناهضة ما تُقدم عليه الحكومات من إساءة استعمال السلطات الموكلة إليها ، ولا سيما من قبل الأنظمة الاستبدادية . ففي هذا الإطار ، مُنحت تلك المؤسسات صلاحيات استثنائية وواسعة لكي تتمكن من إنفاذ صلاحياتها والتعامل مع التحديات الفريدة التي تواجهها (انظر القسم ٢-٢-٣ أعلاه) . وبينما لا تستطيع مؤسسات أمناء المظالم توجيه التهم إلى الأفراد أو محاكمتهم ، فقد ذهبت مؤسسات

أمناء المظالم في عدة دول في أمريكا اللاتينية إلى حد تسمية الضحايا ومن يدعى أنهم ارتكبوا الجرائم بحقهم. وتستند هذه المؤسسات في التقارير، التي تعدها في هذا الشأن، إلى التحقيقات الشاملة التي تجريها حول الجرائم الواقعة. وغالبًا ما تشكل التقارير المذكورة الأساس التي تقوم عليه الملاحقة التي تنفذها السلطات القضائية.

٦-٧ الممارسات الجيدة

سوء الإدارة

- على مؤسسات أمناء المظالم أن تولي انتباهًا خاصًا للشكاوى المتصلة بالقضايا التعاقدية لأنها غالبًا ما تُرفع من قبل المحاربين القدامى والمجندين الإلزاميين والمجندين الجدد (بمعنى أولئك الذين قد لا يتمكنون من الوصول إلى الإجراءات الداخلية الشاملة التي تتيح لهم رفع شكاواهم أو الانتصاف من المظالم الواقعة عليهم). وتشتمل هذه القضايا التعاقدية، من جملة أمور، على الرواتب والمنافع، والتجنيد والتسريح، والترتب وإسناد المهام.

حقوق الإنسان

- على مؤسسات أمناء المظالم أن تولي عنايتها الخاصة لإساءة استعمال السلطة والمضايقات والتعدييات (سواء ارتكبها الرؤساء المباشرون أم الأقران أم المرؤوسون)، لأن هذه المخالفات غالبًا ما يتم إخفاؤها بصورة مُحكمة، بحيث يصعب إثباتها وإقامة الحجة على وقوعها.
- على مؤسسات أمناء المظالم توفير الحماية لمقدمي الشكاوى من الأفعال الانتقامية التي تُرتكب بحق المتظلم بسبب إقدام على رفع شكواه.
- بالنظر إلى المخاطر الصحية البدنية والنفسية المرتبطة بالانضمام إلى صفوف القوات المسلحة، يجوز لمؤسسات أمناء المظالم أن تبذل عنايتها الخاصة لكي تضمن لأفراد القوات المسلحة الحاليين والسابقين الحصول على الرعاية الصحية المناسبة وفي الوقت الذي يحتاجون فيه إليها.

- على مؤسسات أمناء المظالم أن تبذل مساعيها للتأكد من أن الظروف التي يعمل فيها أفراد القوات المسلحة مناسبة، بما يشمل التأكد من هؤلاء الأفراد يحظون بالسكن والغذاء والمعدات التي تتناسب مع المهام المسندة إليهم .
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تعمل، ضمن حدود صلاحياتها، على ضمان حماية حق منتسبي القوات المسلحة في التعبير عن آرائهم وفي تشكيل جمعيات خاصة بهم .

الالتزام بالقانون

- على مؤسسات أمناء المظالم مراقبة التزام القوات المسلحة بأحكام القانون الدولي الإنساني في الحالات التي تُمنح فيها الصلاحيات التي تخولها القيام بذلك . وتحتل قدرة مؤسسة أمين المظالم على مراقبة الالتزام بالقانون الدولي الإنساني أهمية خاصة في الحالات التي تملك فيها هذه المؤسسات الصلاحيات التي تمكنها من مراقبة العمليات العسكرية ونشر أفراد القوات المسلحة خارج البلاد .

الهوامش

- ١ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني للبوسنة والهرسك"، المادة (١-٢).
- ٢ انظر الموقع الإلكتروني لأمين المظالم الأوروبي للاطلاع على المزيد من التفاصيل في هذا الشأن:
<http://www.ombudsman.europa.eu>
- ٣ في هذا السياق، لا يتطرق هذا الدليل إلى الشكاوى التي يرفعها المتعاقدون بشأن اللوازم التي يوردونها إلى وزارة الدفاع، حيث يُتوقع من المتعاقد اللجوء إلى المحكمة، بدلاً من مؤسسة أمين المظالم.
- ٤ الإجابة عن السؤال (٢٦): بلجيكا، والسويد، وهولندا، والمملكة المتحدة، وكندا، والنرويج، وبولندا، والنمسا، وإستونيا، ورومانيا، وألمانيا، وسلوفينيا، وصربيا وفنلندا، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective
- ٥ Ombudsman for Canadian Forces and National Defence, "Annual Report 2009-2010," Ottawa, 2010, 5
- ٦ Ombudsman for Canadian Forces and National Defence, "Annual Report 2009-2010," Ottawa, 2010, 10
- ٧ .Australian Commonwealth Ombudsman, Annual Report 2010-2011, 97
- ٨ .Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010, 15
- ٩ Ombudsman for Canadian Forces and National Defence, "Annual Report 2009-2010," Ottawa, 2010, 7-8
- ١٠ بولندا، القانون بشأن المدافع عن حقوق الإنسان، المادة (١٣-٣).
- ١١ United Kingdom Service Complaints Commissioner for the Armed Forces, "Annual Report 2010," 2011, 58
- ١٢ إجابة السويد، والمملكة المتحدة، وكندا، والنرويج، والنمسا، وإستونيا، ورومانيا، وألمانيا، وسلوفينيا، وصربيا وفنلندا عن السؤال (٢٦)، في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective
- ١٣ Ombudsman for Canadian Forces and National Defence, "Annual Report 2009-2010," Ottawa, 2010, 5
- ١٤ Estonian Chancellor of Justice, Kokkuvõtte õiguskantsleri analüüsist kaitseväe õnnetusjuhtumite uurimise ja kaitseväelaste sotsiaalsete tagatiste menetluses (Investigation on Injured Soldiers). Tallinn: Chancellor of Justice, 2010
- ١٥ Polish Human Rights Defender, Summary of Report on the Activity of the Human Rights Defender in 2010. Warsaw: Office of the Human Rights Defender, 2011
- ١٦ Report on the Work of the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina for 2011, 10

- ١٧ Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel, (Warsaw and Geneva: OSCE, ODIHR, and DCAF, 2008), 56
- ١٨ انظر، مثلاً، كندا وفرنسا والمملكة المتحدة .
- ١٩ وهذا هو الحال في كل من فنلندا ورومانيا، مثلاً .
- ٢٠ Estonian Chancellor of Justice, 2009 Overview of the Chancellor of Justice (Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2010), 32
- ٢١ الإجابة عن السؤال (٨) في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective . وقد أشارت ثماني دول إلى أنها تراقب الالتزام بأحكام قانون حقوق الإنسان الوطني والقانون الإنساني الدولي . وهذه الدول هي السويد، وألمانيا، وبولندا، وسلوفينيا، وصربيا، وفنلندا، والترويج وإستونيا .
- ٢٢ تيمور الشرقية، ”القانون بشأن مكتب أمين المظالم لحقوق الإنسان والعدالة“، المادة (٢٤-د) .



الباب الثالث التحقيقات

١

٢

٣

٤

٥

٦

٧

٨

٩

١٠

الفصل الثامن أنواع التحقيقات



٨-١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل نظرة عامة حول أنواع التحقيقات الرئيسية التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم. وفي هذا السياق، يدرس هذا الفصل التحقيقات التي تستند إلى الشكاوى التي تُرفع إلى مؤسسات أمناء المظالم والتحقيقات التي تجريها هذه المؤسسات من تلقاء نفسها. كما يتطرق إلى التحقيق في القضايا التنظيمية التي تتفرع عن النوعين المذكورين من التحقيقات. وأخيرًا، يعرج هذا الفصل على نطاق التحقيقات. ويتناول هذا الفصل المحاور التالية:

- التحقيقات
- التحقيقات التي تستند إلى الشكاوى التي ترفع إلى مؤسسات أمناء المظالم
- التحقيقات التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم من تلقاء نفسها
- القضايا التنظيمية
- نطاق التحقيقات
- الممارسات الجيدة

٨-٢ التحقيقات التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم

من العوامل التي تميز التحقيقات التي تباشرها غالبية مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة عن تلك تنفذها أجهزة الشرطة أو السلطات القضائية أنها (في عمومها) ليست ذات طابع جنائي . وبناءً على ذلك، فهي لا تهدف إلى جمع الأدلة لغايات الملاحقة القضائية (انظر المبحث ٧-٥). وفي الوقت الذي يجوز فيه لبعض مؤسسات أمناء المظالم أن تحقق في القضايا التي تشمل على مخالفات جنائية، فإن النتائج التي تخلص إليها التحقيقات التي تجريها هذه المؤسسات تعنى في عمومها برفع التوصيات، وهي ترمي إلى إيجاد حلول للمشاكل التي تعرض عليها على نحو مستقل وحيادي، ومنع تكرار هذه المشاكل، لا أن تفرض العقوبة على المخالفين أو الأفراد بسبب المخالفات التي أقدموا عليها .

وفي بعض الحالات، قد تكتشف مؤسسة أمين المظالم ارتكاب مخالفة جنائية بعدما تباشر التحقيق في إحدى القضايا التي تعرض عليها . وفي هذه الحالات، تحيل المؤسسة القضية إلى المدعي العام أو إلى جهاز من الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون، وعليها أن تأخذ في الاعتبار في هذا المقام ضمان توفير الحماية الواجبة لهويات الأشخاص المعنيين أو أي معلومات أخرى تتصل بهم . ولا تخلي مؤسسة أمين المظالم طرفها، بالضرورة، بعدما تحيل القضية المطروحة أمامها إلى المدعي العام أو الجهاز المكلف بإنفاذ القانون، من المسؤولية عن القضية بجميع أبعادها وجوانبها . فقد تشكل المخالفة الجنائية مجرد جانب واحد من التحقيق، وقد لا يمنع ذلك المؤسسة بالضرورة من مباشرة التحقيق في الجوانب الأخرى التي ما تزال تقع ضمن نطاق اختصاصها .^١ وبحسب ما يشير إليه الملحق (ب) المرفق مع تفويض أمين المظالم للدفاع الوطني والقوات الكندية :

قد تنطوي الحادثة، التي يمكن أن تحرك شكوى من الشكاوى التي تقع ضمن نطاق صلاحيات أمين المظالم . . . على أكثر من جانب واحد . فعلى سبيل المثال، فقد تشمل إحدى الحوادث في ظاهرها على الادعاء بارتكاب فعل جنائي أو إخلال بمدونة قواعد الانضباط في الخدمة العسكرية . وهذه

الحقيقة بحد ذاتها لا تمنع أمين المظالم من الاستجابة للشكوى. . . . فبإمكان أمين المظالم والشرطة العسكرية معاً مباشرة التحقيقات التي تقع ضمن نطاق الصلاحيات المفوضة إليهما.

ويشكل تقاسم المسؤولية والطابع غير الجنائي الذي يسم التحقيقات التي تنفذها غالبية مؤسسات أمناء المظالم عنصراً هاماً من شأنه تعزيز استقلالها وحيادها. وفي هذا الإطار، يجب أن ينظر الجميع إلى هذه المؤسسات باعتبارها تتكفل بحماية مصالح كافة الأطراف إن كان لها أن تؤدي عملها على نحو فعال وناجع.

وعلى وجه العموم، تنبع التحقيقات التي تجريها مؤسسات أمناء المظالم من مصدرين: الشكاوى وما يُعرف بالتحقيقات التي تباشرها هذه المؤسسات من تلقاء نفسها.

٨-٣ التحقيقات التي تستند إلى الشكاوى التي ترفع إلى مؤسسات أمناء المظالم

ليس من الضروري أن نعاود التطرق إلى الشكاوى في هذا المبحث بعدما تناولناها على وجه التدقيق والتفصيل في الفصلين السادس والسابع أعلاه. ومع ذلك، فمن الجدير توضيح جملة من النقاط في هذا المقام. فبادئ ذي بدء، تشكل الشكاوى المصدر الرئيسي للمعلومات التي تساعد مؤسسات أمناء المظالم على إدراك المسائل التي تستوجب التحقيق فيها. ففي عدد قليل من الدول (كبلجيكا وأيرلندا والمملكة المتحدة)، لا يجوز لمؤسسات أمناء المظالم أن تباشر التحقيق إلا في القضايا التي تثيرها الشكاوى التي يرفعها الأفراد إليها. وثانياً، تتنوع القضايا التي تخضع للتحقيق تنوعاً كبيراً، مثلما رأينا ذلك في الفصل السابع من هذا الدليل. وبذلك، تشكل التحقيقات التي تحركها الشكاوى طريقة ناجعة تمكن مؤسسة أمين المظالم من التعامل مع معظم القضايا التي يُحتمل أن تواجهها، وذلك في الحالات التي يتاح فيها الوصول إلى هذه المؤسسة بيسر وسهولة.

الإطار (٨ - أ): حقوق الوالدين في وزارة الدفاع السلوفينية

تلقى أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان في سلوفينيا شكاوى لم تتضمن ذكر أسماء مقدميها حول حق الوالدين والنساء الحوامل في الحصول على ساعات عمل أفضل تناسب مع أوضاعهم، وذلك بموجب ما تنص عليه المادة (١٩٠) من القانون بشأن علاقات العمل. وعلى وجه التحديد، يكفل هذا القانون الحماية للأمهات والآباء من اشتراط الدوام لوقت إضافي بعد ساعات العمل الرسمية في الحالات التي يرعون فيها أطفالاً صغار السن.^٢ وقد قُدمت هذه الشكاوى دون إيراد أسماء أصحابها بسبب الأعمال الانتقامية التي وقعت بحق المتظلمين السابقين الذين عرّفوا عن أنفسهم في شكاواهم.

وقد ركز أمين المظالم على هذه القضية في التقرير السنوي الذي أصدره في العام ٢٠٠٨. وبناءً عليه، صرحت وزارة الدفاع بأنها سوف تجري التعديلات المناسبة في هذا المجال. غير أن الوزارة أبلغت موظفيها، في العام ٢٠١٠، بأن المادة (١٩٠) من القانون المذكور لا تسري عليهم. وبالفعل، أصرت الوزارة على أن أحكاماً محددة من قوانين أخرى تنطبق على موظفيها. ولم تجد هذه القضية حلاً لها حتى هذه اللحظة.^٢

٨-٤ التحقيقات التي تجربها مؤسسات أمناء المظالم من تلقاء نفسها

تمثل التحقيقات التي تباشرها مؤسسات أمناء المظالم بناءً على مبادرتها الخاصة أو من تلقاء نفسها النوع الرئيسي الثاني من أنواع التحقيقات. وتشمل هذه التحقيقات تلك التحقيقات التي تبادر مؤسسة أمين المظالم إلى إجرائها دون أن تتلقى شكاوى محددة بشأنها ودون أن تقع حادثة معينة تستدعي التحقيق فيها. وتعتبر الصلاحيات التي تخول مؤسسات أمناء المظالم إجراء مثل هذه التحقيقات شائعة إلى حد بعيد. ومن الأمثلة النموذجية عليها القانون بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة في ألمانيا، حيث ينص على أن المفوض "يتخذ الإجراءات، من تلقاء نفسه وبناءً على تقديره، عندما . . . تسترعي الظروف انتباهه والتي توحى بوقوع مخالفة تمس الحقوق الأساسية الواجبة لأفراد القوات المسلحة أو المبادئ التي تقرها القيادة الداخلية (Innere Führung)".^٤

وقد تكون أعمال التفتيش التي تنفذها مؤسسة أمين المظالم من تلقاء نفسها مفيدة على نحو خاص في حالات التحقيق في المشاكل التنظيمية أو المسائل التي تعنى في موضوعات بعينها، بالإضافة إلى قضايا أخرى من قبيل التعديات أو المضايقات التي يواجه الضحايا فيها ما يردعهم أو يمنعهم من رفع تظلماتهم وشكاواهم بشأنها. وقد يساعد هذا التوجه الاستباقي في الارتقاء بصورة مؤسسات أمناء المظالم ومنزلتها بين صفوف أفراد القوات المسلحة ورفع مستوى وعيهم ومعرفتهم بها، وذلك لأن هذا التوجه ينطوي في العادة على تنفيذ الزيارات إلى القواعد العسكرية، إلى جانب أعمال التفتيش والزيارات الميدانية. وتتيح هذه الزيارات والتحقيقات فرصة ثمينة لأفراد القوات المسلحة لمناقشة بواعث قلقهم ومخاوفهم مع مؤسسة أمين المظالم خارج الإطار الرسمي المعتمد في التعامل مع الشكاوى (انظر أيضاً الإطار (٩ - هـ) أدناه للتعرف على الزيارات الميدانية).

وفضلاً عما تقدم، تحتل أعمال التحقيق التي تبشرها مؤسسات أمناء المظالم من تلقاء نفسها أهمية خاصة لأنها تكفل لها القدرة على التحقيق في كافة القضايا التي تسترعي انتباهها، بصرف النظر عما إذا كان من المسموح للفرد المعني أن يرفع شكوى رسمية بشأنها أم لا. فقد تحرك هذه التحقيقات التقارير الصحفية أو البلاغات التي يقدمها أصدقاء الشخص المتضرر أو أسرته، مثلاً. كما يمكن مباشرة هذه التحقيقات بناءً على طلب أعضاء البرلمان أو أي جهاز آخر من أجهزة الحكومة. وعلى سبيل المثال، أثار أحد التقارير التي نُشرت في صحيفة نيويورك تايمز (New York Times) التحقيق في نقص السترات الواقية، والذي ناقشه في الإطار (١٢ - أ) أدناه، حيث تلا ذلك طلب قدمته إحدى أعضاء الكونغرس لإجراء التحقيق في هذه القضية.

وتعتبر قدرة مؤسسة أمين المظالم على إجراء التحقيق في القضايا، التي ترى أنها ذات صلة بعملها دون اشتراط تقديم شكوى بشأنها أو وجود ما يدعو إلى تحريك هذا التحقيق فيها، ضرورياً من أجل المحافظة على استقلالها العملياتي والتأكد من أن عملها لا يعتمد اعتماداً كبيراً على القرارات الصادرة عن أطراف أخرى.

الجدول (٨ - أ): الصلاحيات التي تخول مؤسسات أمناء المظالم مباشرة التحقيق من تلقاء نفسها

لا	نعم
بلجيكا وأيرلندا والمملكة المتحدة. ^٥	النمسا، وكندا، وإستونيا، وفنلندا، وألمانيا، وهولندا، والنرويج، وبولندا، ورومانيا، وصربيا، وسلوفينيا والسويد

٨-٥ القضايا التنظيمية

غالبًا ما تتناول التحقيقات التي تنفذها مؤسسات أمناء المظالم قضايا تنظيمية أو مسائل موضوعية. وتعلق القضايا التنظيمية، في عمومها، بنوع أو نوعين من المشاكل: المشاكل التي تشهد رواجًا وانتشارًا (من قبيل التعديات أو نقص المعدات)، أو القوانين أو الأنظمة التي تفتقر المؤسسة العسكرية إليها أو تلك التي توقع الضرر على الأفراد أو تتسبب في تضليلهم. وبناءً على ذلك، يمكن التفريق بين القضايا التنظيمية وبين تلك القضايا التي تنشأ عن الأعمال التي يؤديها الفرد (من قبيل شخص يسيء استعمال السلطة الموكلة إليه أو يطبق الأنظمة على نحو يجانب الصواب). ومن المزايا الرئيسية التي تسم إجراءات التحقيق في القضايا التنظيمية أنها تقدم الأدلة والبيانات على تواتر نمط إساءة استخدام السلطة أو المخالفات.

وبينما يشكل التعامل مع احتياجات المتظلمين الأفراد جزءًا هامًا من الدور الذي تؤديه مؤسسات أمناء المظالم، فإن تحديد الأنماط الأوسع من إساءة استعمال السلطة وارتكاب المخالفات ربما يمثل المساحة التي تفرز أقصى قدر من التأثير المطلوب. وتتكفل قدرة هذه المؤسسات على استطلاع القضايا التي تقف عليها من منظور واسع بوضعها في موقع فريد يتيح لها تحديد القضايا الأعم في أوساط القوات المسلحة. فعلى سبيل المثال، قد يكون القائد على وعي بأن عددًا من الجنود الذين يخدمون تحت إمرته قد يبدون القلق من نوعية السترات الواقية العسكرية التي توزع عليهم، ولكن هذا القائد قد لا يكون في موقع يمكنه

من الكشف عن أن الكثير من أفراد القوات المسلحة الذين يخدمون تحت قيادة ضباط آخرين يواجهون المشكلة نفسها، وأن هذه المشكلة يثيرها القلق الذي يبدية هؤلاء الأفراد من معايير هذا العتاد الحربي. وبذلك، تشكل قدرة مؤسسة أمين المظالم على تحديد مثل هذه القضايا العامة والمشاكل التي يواجهها أفراد القوات المسلحة إحدى أبرز المزايا التي تتمتع بها هذه المؤسسة. وينبغي على المؤسسة أن تتوخى الحرص والحذر في اجترار الحلول وإعداد التوصيات التي تستهدف حل المشاكل التي تضرب مؤسسة القوات المسلحة بعموم فروعها وأجهزتها. وفيما يتصل بإجراءات التحقيق في القضايا التنظيمية والتي تستند إلى الشكاوى التي يرفعها الأفراد بشأنها، يجب على مؤسسة أمين المظالم أن توفر سبل الانتصاف لمن يرفعها إليها.

وتباشر مؤسسات أمناء المظالم التحقيق في القضايا التنظيمية من الشكاوى التي يرفعها أفراد القوات المسلحة ومن تلقاء نفسها كذلك. وقد تستدعي الشكاوى التي تستند إلى الشكاوى الفردية التحقيق في مسائل تنظيمية في حالة تلقي عدد كبير من الشكاوى حول موضوع مشابه أو من فئة سكانية أو منطقة جغرافية مشابهة (انظر الفصلين السادس والسابع للوقوف على المزيد من المعلومات في هذا الشأن). أما التحقيقات التي تطلقها مؤسسات أمناء المظالم من تلقاء نفسها، والتي تحركها بناءً على أعمال التفتيش والزيارات الميدانية في أحوال كثيرة، فهي أسلوب ناجح على نحو خاص في تحديد المشاكل التنظيمية. وعلى وجه الخصوص، تعتبر هذه التحقيقات مفيدة:

- في الحالات التي لا يعي فيها الشخص المتضرر أن المشكلة التي يواجهها ليست مشكلة فريدة أو تخصه وحده،
- أو في الحالات التي لا يستطيع فيها هذا الشخص رفع شكواه،
- أو في الحالات التي قد يتعرض فيها للخطر إن قدم شكواه،
- أو فيما يتعلق بالقضايا التي قد لا يثيرها الشخص المعني.^٦

وفضلاً عما تقدم، يفيد تحليل البيانات المستقاة من الشكاوى مؤسسات أمناء المظالم في وضع يدها على القضايا التنظيمية التي تستدعي إجراء المزيد من التحقيق فيها. فعلى سبيل المثال، يعمل المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة على جمع المعلومات وتبويبها على أساس الجنس ويجري تحليلاً للنوع الاجتماعي في الشكاوى التي ترد إليه. وقد أتاحت هذه الطريقة للمفوض تحديد الاختلافات التي وقف عليها في أنواع الشكاوى التي يتلقاها من الرجال والنساء في مختلف أجهزة القوات المسلحة. كما أسهم هذا الأسلوب في التأكيد على أن عدد الشكاوى التي ترفعها النساء العاملات في البحرية الملكية، بالتحديد، لا يتناسب مع إجمالي نسبة تمثيلهن في هذه القوة.^٧ ومن شأن هذا التحليل أن يوفر أداة هامة في تحديد القضايا التنظيمية التي تنطوي على التمييز بين الجنسين والمضايقات الجنسية وسوء المعاملة التي تقوم على أساس التوجه الجنسي.

وفيما يتعلق بالقضايا التنظيمية التي تنشأ عن جوانب الخلل والقصور التي تلف القوانين والأنظمة، ينص القانون الصربي بشأن المدافع عن المواطنين على أن أمين المظالم "يملك الصلاحية التي تخوله إطلاق المبادرات مع الحكومة أو الجمعية الوطنية من أجل تعديل القوانين أو الأنظمة أو التشريعات العامة الأخرى، إذا اعتبر أن المخالفات التي تمس حقوق المواطنين ناشئة عن جوانب الخلل والقصور التي تعترى تلك التشريعات."^٨

٦-٨ نطاق التحقيقات

هناك تفاوت كبير في طبيعة الجهات والقضايا التي تقع ضمن النطاق الذي تستطيع مؤسسات أمناء المظالم التحقيق معها أو فيها. ويعود جانب من الأسباب في ذلك إلى الهيكليات التنظيمية المختلفة التي تعتمدها القوات المسلحة، وإلى التقاليد السائدة في القطاع الأمني والجغرافيا التي يعمل فيها هذا القطاع، بالطبع.

وهذا يعني أن الدول بمجموعها لا تعتمد المجموعة الكاملة من الفروع التي تشكل قواتها المسلحة. وفي هذا السياق، تملك معظم مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة الصلاحيات التي تخولها فرض الرقابة وإجراء التحقيق مع الجيش والقوات الجوية والقوات البحرية والشرطة العسكرية. وفي المقابل، لا يملك عدد كبير من هذه المؤسسات الاختصاص الذي يشمل خفر السواحل أو المدنيين الذين يعملون لدى القوات المسلحة.^٩ وعلى الرغم من هذه الاستثناءات، فهناك توجه واضح يمنح التفويض لمؤسسات أمناء المظالم العامة لكي تتولى الرقابة على عموم أجهزة القوات المسلحة وفروعها. ويجب أخذ هذا الأمر في الحسبان نظرًا لأن تلك المؤسسات تملك الاختصاص التي يؤهلها للتحقيق في القضايا التي تقع في جميع الأجهزة الحكومية.

يجمع خط رفيع بين القيود المفروضة على إجراءات التعامل مع الشكاوى وإجراءات التحقيق. وفي الواقع، فمن السهولة تحديد هذه القيود وتأطيرها بطريقتين مختلفتين: القيود التي تفرض على نوع الشكاوى التي تستطيع مؤسسة أمين المظالم تلقيها والقيود التي تفرض على نطاق القضايا التي يمكن مباشرة التحقيق فيها. وبناءً على ذلك، يغطي هذا المبحث محاور تتقاطع مع تلك التي يتناولها الفصل السادس من هذا الدليل، مع العلم بأن بعض الاختلافات الجوهرية تفرّق بينهما. فعلى وجه الخصوص، يشترط على بعض مؤسسات أمناء المظالم أن تحقق في أي قضايا يطلبها الوزير^{١٠} أو عضو من أعضاء البرلمان^{١١} منها. وعلى هذا المنوال، فغالبًا ما يحدد البرلمان:

- الجهة التي تستطيع مؤسسة أمين المظالم التحقيق معها من عدمه،
- والجهة التي يُسمح لها بفرض القيود على التحقيق أو تضييق نطاقه،
- والمسائل الإجرائية والموضوعية التي يمكنها تقييد نطاق التحقيق.

الإطار (٨ - ب): الصحة النفسية في القوات المسلحة الكندية^{١٢}

أطلق أمين المظالم تحقيقاً في خدمات رعاية الصحة النفسية التي تقدمها القوات الكندية لأفرادها وأسره بعد أن تلقى العديد من الشكاوى حول الافتقار إلى الخدمات الصحية النفسية المناسبة في قاعدة بيتاواو التابعة للقوات المسلحة الكندية (Canadian Forces Base Petawawa)، وهي القاعدة التي انطلق منها الآلاف من الجنود الكنديين للانتشار في أفغانستان. وقد أجرى أمين المظالم هذا التحقيق بالتوازي مع تحقيق أشمل في الإجراءات التنظيمية التي تطبقها وزارة الدفاع القومي والقوات الكندي في مجال تقديم الرعاية لأفراد القوات المسلحة وعائلاتهم للتعامل مع اضطرابات الإجهاد الذي يعاني منه هؤلاء الأفراد بعد الصدمة وغيرها من إصابات الإجهاد التي يكابدونها نتيجة للعمليات العسكرية التي يخوضونها.

وفي هذا السياق، باشر أمين المظالم تحقيقاً شاملاً سعى فيه إلى تقصي الحقائق في هذا الموضوع، حيث عقد المقابلات مع عشرات الأفراد الذين ينتسبون للقطاعات التي تستهدفها خدمات رعاية الصحة النفسية، بمن فيهم الضباط وضباط الصف، والمسؤولين عن خدمات الرعاية الصحية، والعاملين الاجتماعيين، والموظفين العاملين في مركز موارد الأسرة في بيتاواو، ورجال الدين وأعضاء تسلسل القيادة العسكرية. وقد تمكن أمين المظالم من تحديد مشكلتين رئيسيتين بناءً على المقابلات التي أجراها مع الجهات المذكورة: (١) كانت القاعدة والمناطق المحيطة بها تفتقر إلى خدمات رعاية الصحة النفسية بصورة عامة، (٢) وكان المسؤولون عن تقديم خدمات الرعاية الصحية في القوات المسلحة وعلى كافة مستوياتهم يعانون من إرهاق ملحوظ. وكان من الواضح في نظر أمين المظالم أن الخدمات الصحية لم تكن كافية أو ناجعة لتوفير الرعاية اللازمة لأفراد القوات المسلحة الكندية، وأن هذه الخدمات كانت في واقع حالها تشهد تراجعاً، مما أجبر هؤلاء الأفراد وأسره على السفر لمسافات طويلة جداً بغية الحصول على خدمات الرعاية الصحية المناسبة. ويعود جانب كبير من الأسباب وراء ذلك إلى أن القاعدة المذكورة كانت تفتقر إلى ما يكفيها من الموظفين والموارد بالمقارنة مع القواعد العسكرية الأخرى التابعة للقوات الكندية. كما أن مرافق الخدمات الطبية المتوفرة في القاعدة كانت تفتقر إلى التنسيق، ولم تكن تؤدي عملها على أساس من التعاون فيما بينها.

وبناءً على ما تقدم، أعد أمين المظالم جملة من التوصيات، التي أشار فيها القوات الكندية بزيادة عدد مزودي الخدمات الصحية على المستوى المحلي، وتوفير قدر أكبر من الموارد من أجل تحديد وتنسيق الموارد المحلية والبلدية الضرورية من أجل تقديم خدمات الرعاية الصحية المناسبة، والارتقاء بمستوى التنسيق والتعاون بين مرافق الرعاية الصحية العاملة في قاعدة بيتاواو التابعة للقوات المسلحة الكندية. كما رفع أمين المظالم عددًا من التوصيات العامة المتعلقة بالقضايا التنظيمية، حيث أوصى القوات الكندية بإنشاء مؤسسة قومية تتولى أعمال التنسيق مع المؤسسات المعنية من أجل ضمان توفير خدمات الرعاية الصحية الملائمة، وتقديم الحلول المؤقتة في سياق العمل على تنفيذ الخطط طويلة الأمد، وزيادة الموارد المخصصة لرجال الدين بحيث يملكون القدرة على الوفاء باحتياجات أفراد المسلحة وأسراهم.

وحيث يفترض بمؤسسات أمناء المظالم أن تستكمل عمل الأجهزة القضائية أو توفر بديلاً عنها، تحظر معظم الدول على مؤسسات أمناء المظالم أن تحقق في قضايا تقع ضمن اختصاص المحاكم (بما يشمل أجهزة القضاء العسكري والشرطة العسكرية).^{١٣} وبينما يتضمن التفويض الممنوح للمؤسسة القيود التي تحدد الجهات التي يمكنها التحقيق معها في الغالب، فنادرًا ما يتم الإفصاح عن هذه الجهات على نحو صريح كما هو الحال في تيمور الشرقية، حيث يتناول جانب كبير من أحكام القانون مسألة الجهات التي يستطيع أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة التحقيق معها. ففي هذه الدولة، تفرض القيود على الصلاحيات الممنوحة لأمين المظالم في مجالَي التحقيق والإشراف فيما يتصل بالوظائف القضائية التي تؤديها المحاكم والوظائف التشريعية التي يؤديها البرلمان الوطني.^{١٤} ففي هذا السياق، لا يملك أمين المظالم الصلاحية التي تخوله «التحقيق في ممارسة الوظائف القضائية أو الاعتراض على قرار أصدرته محكمة من المحاكم أو التحقيق في الإجراءات التشريعية إلا من خلال مراقبة صفتها الدستورية، [...] والتحقيق في قضية ما تزال منظورة أمام المحكمة، ولكن لم يصدر فيها قرار بالفصل فيها بعد.»^{١٥} وقد يكون العكس صحيحًا، حيث يستطيع الطرف الذي لا يشعر بالرضا عن الحل الذي يتوصل إليه أمين المظالم في القضية المعروضة عليه أن يتابع هذه القضية من خلال

النظام القضائي . ولكن مما تجدر الإشارة إليه أن الإجراءات الناظمة للأدلة وغيرها من الأمور ذات الصلة غير مقننة في العديد من الدول .

ويعتبر الفصل بين السلطات في القضايا التي تنظرها المحاكم أمرًا شائعًا إلى حد بعيد . ولكن يسمح لعدد كبير من المؤسسات (سواء بصورة ضمنية أم صريحة) بمراجعة التشريعات في القضايا التي تفرز تأثيرًا سلبيًا على رفاهية أفراد القوات المسلحة ، مثلًا .^{١٦}

ويتناول جانب آخر من هذه القيود مسألة الجهة التي تملك الصلاحية التي تمكنها من وقف أو منع التحقيقات التي تنوي مؤسسات أمناء المظالم إجرائها أو التحقيقات التي تقوم على إجرائها . ومرة أخرى ، ينطوي هذا الإجراء على بعد صريح وبعد ضمني . ففي بعض الدول (كبلجيكا وأيرلندا والمملكة المتحدة) ، لا ترد نصوص تفرض هذه القيود على نحو صريح ، بل تعتبر هذه القيود قائمة بحكم الواقع الذي يقول بوجود مباشرة التحقيق بموجب الشكوى التي يرفعها فرد من الأفراد . كما تفرض دول أخرى قيودًا ضمنية في هذا الجانب . ففي أيرلندا ، مثلًا ، يجوز لوزير الدفاع أن يقدم طلبًا خطيًا إلى أمين المظالم ، يطلب إليه فيه الامتناع عن التحقيق في مواضيع معينة لأسباب أمنية (وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يمكن استئناف أي طلب من هذه الطلبات أمام المحكمة العليا) .^{١٧}

كما يمكن فرض القيود على نطاق التحقيقات لأسباب موضوعية وإجرائية . ومن الأمثلة على القيود الإجرائية التي تفرض على مؤسسات أمناء المظالم (كما هو الحال في أيرلندا ورومانيا وصربيا وسلوفينيا) أنها لا تستطيع التحقيق في القضايا التي يزيد عمرها عن سنة واحدة . أما القيود الموضوعية فهي تختلف من مؤسسة إلى أخرى . ومن الأمثلة على القيود الشائعة منها الأسئلة التي تثار حول السياسة الحكومية ، والأنظمة ، والقضايا التي يمكن أن تنظر فيها المحاكم أو القضايا التي سبق لها أن فصلت فيها أو القضايا التي تنظرها في الوقت الذي ترفع فيه الشكوى ، وذلك مثلما بينا ذلك أعلاه .^{١٨} ومما لا شك فيه أن قدرًا أكبر من الغموض يكتنف التحقيقات المتصلة بسياسة الحكومة . فلا محالة أن تتدخل العديد من مؤسسات أمناء المظالم ، التي

تتولى التحقيق في قضايا تنظيمية، في مسائل ترتبط بسياسة الحكومة. وتفاوت قدرة هذه المؤسسات على التدخل في هذه المسائل من مؤسسة إلى أخرى. كما يمكن أن تقرر مؤسسات أمناء المظالم الإحجام عن التحقيق في شكوى معينة إذا كانت لا تستند إلى أسس تدعمها، أو قدمها صاحبها عن سوء نية أو قصد، أو كانت كيدية أو تافهة، أو لم تكن خطورة الفعل المشكو منه ثابتة على نحو جلي، أو لم يكن صاحب الشكوى هو الشخص الذي وقع عليه الضرر أو لم تكن له مصلحة شخصية معتبرة في القضية محل الشكوى، أو جرى إنصاف المتظلم من الشكوى التي لحقت به بالفعل.^{١٩}

٧-٨ الممارسات الجيدة

التحقيقات

- يجب أن تعنى التحقيقات بإعداد التوصيات، وينبغي فيها أن تسعى إلى إيجاد الحلول للمشاكل التي تعرض على مؤسسات أمناء المظالم على نحو مستقل وحيادي، ومنع تكرار هذه المشاكل، لا أن تفرض العقوبة على المخالفين أو الأفراد بسبب المخالفات التي أقدموا عليها.
- في بعض الحالات، فقد تكتشف مؤسسة أمين المظالم ارتكاب مخالفة جنائية بعدما تباشر التحقيق في إحدى القضايا التي تعرض عليها. وفي هذه الحالات، تحيل المؤسسة القضية إلى المدعي العام أو إلى جهاز من الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون.
- يشكل الطابع غير الجنائي الذي يسم التحقيقات التي تنفذها غالبية مؤسسات أمناء المظالم عنصرًا هامًا من شأنه تعزيز استقلالها وحيادها.

التحقيقات التي تستند إلى الشكاوى التي ترفع إلى مؤسسات أمناء المظالم

- في حالة التحقيقات في القضايا التنظيمية والتي تستند إلى الشكاوى التي يرفعها الأفراد للتظلم منها، يجب على مؤسسة أمين المظالم أن توفر سبل الانتصاف لمن يرفعها إليها.

التحقيقات التي تباشرها مؤسسات أمناء المظالم من تلقاء نفسها

- على مؤسسات أمناء المظالم استخدام الصلاحيات التي تخولها إجراء التحقيق من تلقاء نفسها من أجل الكشف عن المشاكل والقضايا التنظيمية والموضوعية والتحقيق فيها، ولا سيما في الحالات التي لا يحتمل أن تبرز فيها هذه المشاكل والقضايا إلى العيان من خلال الإجراءات الاعتيادية المعتمدة في التعامل مع الشكاوى .
- يمكن توظيف الزيارات الميدانية وأعمال التفتيش باعتبارها فرصة تتيح لمؤسسة أمين المظالم مناقشة بواعث القلق التي تساور أفراد القوات المسلحة خارج الإطار الرسمي المعتمد في التعامل مع الشكاوى ومعالجتها .
- يجوز تخويل مؤسسات أمناء المظالم بالصلاحيات التي تخولها إطلاق المبادرات التي تستهدف تعديل القوانين أو الأنظمة أو التشريعات العامة الأخرى التي ينظر إليها على أنها تقف وراء المخالفات التي تمس حقوق المواطنين .

القضايا التنظيمية

- على مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة أن تسعى إلى إيجاد حلول للقضايا التي تنظر فيها على نحو مستقل وحيادي والحيلولة دون تكرارها .
- يمثل التحقيق في القضايا التنظيمية وسيلة لا تستغني عنها مؤسسات أمناء المظالم من أجل تحديد الأنماط الأعم من التمييز أو إساءة استعمال السلطة أو ارتكاب المخالفات وإيجاد الحلول المناسبة لها .
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تستفيد من قدرتها على استطلاع القضايا التي تقف عليها من منظور واسع لكي تتمكن من تحديد القضايا الأعم التي تنتشر في أوساط القوات المسلحة، وأن توصي بالحلول التي تكفل بتصويب الشكاوى في جميع فروع هذه القوات وأجهزتها .

نطاق التحقيقات

- لا يجوز لأي شخص أن يفرض القيود على التحقيقات التي تجريها مؤسسة أمين المظالم أو أن يضيق نطاقها. وإذا كانت مثل هذه الصلاحية موجودة، فيجب فيها أن تحدد على نحو ضيق وأن ينص القانون في أحكام صارمة منه على إجازتها.
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تتوخى الحرص في احترام الإجراءات القضائية، وعليها أن تتجنب التدخل في أعمال السلطة القضائية على نحو لا مبرر له، ولا سيما إذا كان الأمر يتعلق بالقضايا التي تنظر فيها المراجع القضائية المختصة.
- على مؤسسات أمناء المظالم أن تتكفل بإحالة أي جوانب تتصل بالقانون الجنائي في التحقيقات التي تباشرها إلى الجهة المختصة. ومع ذلك، ولا تخلي مؤسسة أمين المظالم طرفها، بالضرورة، بعدما تحيل القضية المطروحة أمامها إلى المدعي العام أو الجهاز المكلف بإنفاذ القانون، من المسؤولية عن القضية بجميع أبعادها وجوانبها.

الهوامش

- ١ UNDP, How to Conduct Investigations, 148.
- ٢ انظر وزارة العمل والأسرة والشؤون الاجتماعية، قانون علاقات العمل، (Ur. I. RS, No) ٢٠٠٢/٤٢،
Ur. I. RS, No (٢٠٠٧/١٠٣)، المادة (١٩٠).
- ٣ Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia, Sixteenth Regular Annual
Report for the Year 2010, Ljubljana, June 2011, p. 91.
- ٤ ألمانيا، "القانون بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة"، المادة (٢/١-٤). وفي الواقع،
فمن الصعب ترجمة عبارة (Innere Führung) على وجه الدقة، ولكنها تشير في معناها العام إلى
الهيكلية التنظيمية للقوات المسلحة الألمانية وإدارتها. ومن القوانين المشابهة الأخرى، ألبانيا،
"القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١٣)؛ وصربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"،
المادة (٢٤) والمادة (٣٢)؛ وهولندا، "دستور هولندا"، المادة (١/٧٩)؛ وكندا، "التوجيهات
الوزارية"، المادة (٤/ب)؛ والبوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في
البوسنة والهرسك"، المادة (١/٣)؛ ورومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١/٢٢)؛
والولايات المتحدة الأمريكية، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٢/ج/٨).
- ٥ Born et al, A Comparative Perspective, Annex.
- ٦ UNDP, How to Conduct Investigations, 25.
- ٧ UK Service Complaints Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2010,
p. 18-19.
- ٨ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (١٨).
- ٩ لا تملك مؤسسات أمناء المظالم العاملة في كندا وهولندا وألمانيا وأيرلندا والمملكة المتحدة
والنمسا وبلجيكا الولاية على خفر السواحل. وفي المقابل، لا تتمتع هذه المؤسسات في ألمانيا
والمملكة المتحدة والنمسا وأيرلندا الصلاحيات التي تؤهلها للتعامل مع القضايا الناشئة عن عمل
المدنيين في القوات المسلحة.
- ١٠ انظر، مثلاً، كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٤/أ).
- ١١ انظر، مثلاً، الولايات المتحدة الأمريكية، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٨/أ).
- ١٢ انظر:
- ١٣ National Defence and Canadian Forces Ombudsman, Assessing the State of Mental
Health Services at CFB Petawawa, December 2008.
- ١٤ انظر، مثلاً، كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادتان (١٤ - ١٥).
- ١٥ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور
الشرقية"، المادة (١/٤).
- ١٥ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور
الشرقية"، المادة (٢٩/ج - ٥).

- ١٦ انظر، مثلاً، صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (١٨). وانظر، أيضاً، التوجيهات عن وزارة الدفاع الأمريكية رقم (٥١٠٦٠٠١)، المادة (١٤/٥).
- ١٧ أيرلندا، "القانون بشأن أمين المظالم"، المادة (٤ - ٢/٥).
- ١٨ هولندا، "القانون الإداري العام"، المادة (٢٢/٩).
- ١٩ انظر، مثلاً، كندا، "التوجيهات الوزارية"، الفصل (١٨)، وهولندا، "القانون الإداري العام"، المادة (٢٣/٩)، وتيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٣/٣٧).

الفصل التاسع إجراءات التحقيق

٩

٩-١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل نظرة عامة حول إجراءات التحقيق ، وهو يتناول كل مرحلة من المراحل الرئيسية التي يشملها التحقيق ، ويدرس الطرق التي تعتمد عليها مؤسسات أمناء المظالم في وضع هذه المراحل موضع التنفيذ . ثم يدرس الفصل الوسائل المختلفة التي تحصل مؤسسات أمناء المظالم من خلالها على المعلومات المتصلة بتحقيق من التحقيقات . ويضم هذا الفصل في ثناياه المباحث التالية :

- التحقيقات
- الخطوات الأولية
 - تقصي الحقائق
 - رفض الشكوى وإحالتها إلى الجهة المختصة
 - إعداد الخطة اللازمة لمباشرة التحقيق في الشكوى
 - حل المنازعات في مرحلة مبكرة
- التحقيق
 - المقابلات
 - أعمال التفتيش والزيارات الميدانية
- اختتام التحقيق
- الممارسات الجيدة

٩-٢ التحقيقات

تشتمل مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة على تنوع هائل في أنواعها ونماذجها على مستوى العالم، مثلما توضح الفصول السابقة من هذا الدليل هذا الأمر. ومع ذلك، تملك مؤسسات أمناء المظالم بالصلاحيات التي تخولها مباشرة أعمال التحقيق على الرغم من هذا التنوع^١. وفي الواقع، فلا معنى للدور الذي تؤديه مؤسسات أمناء المظالم إن كانت تفتقر إلى صلاحية التحقيق في الشكاوى واستخلاص النتائج بناءً على هذه التحقيقات. ومما يجدر التأكيد عليه من البداية أن مؤسسات أمناء المظالم تتميز عن أجهزة النيابة في إجراء التحقيقات. فالتحقيقات التي تجريها هذه المؤسسات تعنى بالخروج بالتوصيات المطلوبة، دون إقامة القضايا الجنائية وإثباتها.

وبوسع المرء أن يقف على جملة من العناصر التي تؤلف إجراءات التحقيق في خضم هذا التنوع الذي تشهده مؤسسات أمناء المظالم. ففي الوقت الذي لا تجري فيه جميع المؤسسات تحقيقاتها بالطريقة نفسها، تشكل هذه العناصر جوهر إجراءات التحقيق ومحورها. وتشمل هذه العناصر: تقضي الحقائق وتحديد ما إذا كانت الشكاوى المرفوعة إلى المؤسسة تستند إلى أسس معقولة تبرر رفعها، والوسائل البديلة لتسوية الخلافات أو الوساطة، وإجراء المقابلات وغيرها من أساليب التحقيق، من قبيل أعمال التفتيش والزيارات الميدانية، والتوصل إلى النتائج. وتفضي النتائج التي يخلص إليها أي تحقيق إلى رفع التوصيات (يغطي الباب الثالث من هذا الدليل جانبًا من هذا الإجراء) واتخاذ أي خطوات أخرى قد تكون ضرورية لضمان معالجة المشكلة محل الشكاوى على الوجه المناسب، بالإضافة إلى الحيلولة دون تكرار وقوعها.

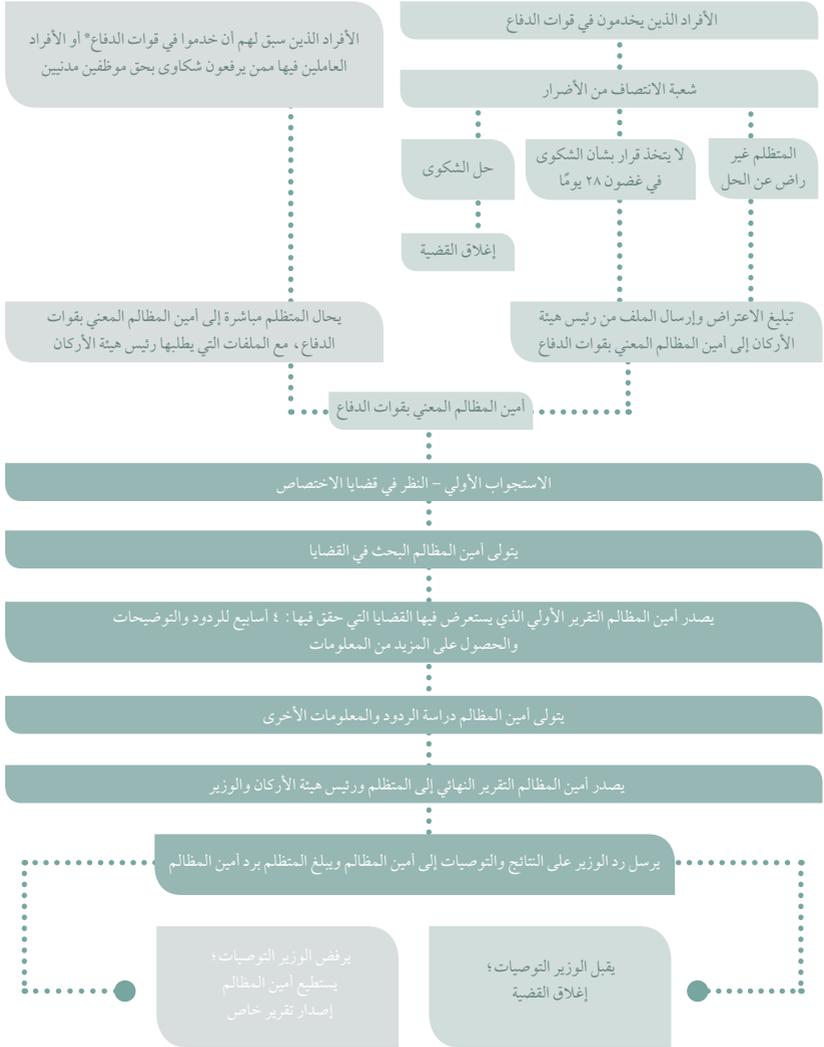
٩-٣ الخطوات الأولى

٩-٣-١ تقصي الحقائق

تتمثل الخطوة الأولى التي تنفذها مؤسسة أمين المظالم، بعدما ترد الشكوى إليها، في تحديد ما إذا كانت هذه الشكوى تقع ضمن نطاق اختصاصها أم لا. ويستتبع هذا التحديد إجراء تقصي الحقائق الذي يمثل الخطوة الأولى في عملية التحقيق. ويشتمل تقصي الحقائق على إعداد تقييم أولي للشكوى بهدف تحديد ما إذا كان ينبغي الاستمرار في التحقيق أم لا، أو تحديد الخطوات الأخرى التي قد تكون ضرورية في شأن تلك الشكوى.

ويعتبر تقصي الحقائق، بصفة عامة، تحقيقاً غير رسمي، وقد ينطوي على استدعاء أو مخاطبة الجهات المعنية من أجل طلب معلومات عامة منها حول القضية محل النظر. كما يمكن أن يشمل على دراسة الوثائق المتوفرة حول موضوع الشكوى أو إجراء المقابلات غير الرسمية مع الأشخاص المعنيين.^٢ وتعنى عملية تقصي الحقائق، من خلال اتخاذ هذه الخطوات، بتحديد جملة من الأمور، أولها ما إذا كانت الشكوى تستند إلى أسباب معقولة تبرر تقديمها وما إذا كانت تستحق إجراء تحقيق شامل فيها وفق الأصول المرعية، وثانيها ما إذا كانت الشكوى تقع ضمن نطاق اختصاص مؤسسة أمين المظالم أم لا، وثالثها ما إذا كانت المؤسسة تملك القدرة والموارد التي تلزمها للتحقيق في الشكوى وحلها. وينبغي أن يستند أي قرار بشأن تحديد ما إذا كانت الشكوى مبررة وتستوجب التحقيق الشامل فيها إلى معايير واضحة ومنشورة.^٣ كما تحدد بعض مؤسسات أمناء المظالم سقفاً زمنياً لاستكمال هذه المرحلة من إجراءات التحقيق.^٤

الرسم البياني (٩ - أ) : الإجراءات التي يعتمدها أمين المظالم الأيرلندي في التعامل مع الشكاوى °



° يستطيع الأفراد الذين سبق لهم الخدمة في قوات الدفاع رفع شكاواهم بشأن الإجراءات التي يدعون بأنها نُفذت أثناء خدمتهم. ويجب في الشخص المسؤول عن الإجراء المدعى به والمتظلم أن يكونا قد خدما في ذات الفترة التي نُفذ فيها ذلك الإجراء.

وبعد استكمال مرحلة تقصي الحقائق، تنتقل معظم المؤسسات إلى واحد من الخيارات المختلفة المتاحة أمامها: فإما أن ترفض الشكوى، أو تحيلها إلى الجهة المختصة، أو تعد الخطة التي تلزمها لإجراء التحقيق، أو تحتكم إلى إحدى الوسائل البديلة لحل المنازعات (كالوساطة أو الصلح).

٩-٣-٢ رفض الشكوى وإحالتها إلى الجهة المختصة

على مؤسسات أمناء المظالم أن تتكفل بمتابعة الشكوى بحسب الأصول المرعية في الحالات التي تقرر فيها رفضها.^٦ وعلى وجه الخصوص، فمن الأهمية إبلاغ جميع الأطراف المعنية (ولا سيما مقدم الشكوى) بالأسباب التي تقف وراء رفض الشكوى على وجه السرعة وبصورة تفصيلية. كما يجب تقديم المشورة لهذه الأطراف بشأن الوسائل البديلة المتاحة أمامها لكي يلجأوا إليها، حيثما كان ذلك مناسباً.^٧ وقد تنطوي الأسباب التي تدعو إلى رفض الشكوى أو إحالتها إلى جهة أخرى على نتيجة تقضي بأن هذه الشكوى لا تستند إلى الأسس التي تبرر تقديمها أو أنها تقع ضمن اختصاص جهة مختصة أخرى أو أنها لا تقع ضمن نطاق صلاحيات مؤسسة أمين المظالم. وقد تستدعي هذه النتيجة من المؤسسة أن تحيل الشكاوى إلى السلطات المعنية (كالشرطة، مثلاً، إذا كانت الشكوى تنطوي على ارتكاب فعل جنائي).^٨

٩-٣-٣ إعداد الخطة اللازمة لمباشرة التحقيق في الشكوى

تستطيع مؤسسة أمين المظالم، بعد أن تستكمل مرحلة تقصي الحقائق، مباشرة مرحلة التخطيط التي تغطي جانبين رئيسيين.

فبادئ ذي بدء، تستهل معظم مؤسسات أمناء المظالم هذه المرحلة بإعداد خطة شاملة تكفل لها إجراء تحقيق مستفيض ومتكامل.^٩ ولا غنى عن توحيد الإجراءات الداخلية من أجل تحديد الجهة المخولة بالمصادقة على مباشرة التحقيق، بالإضافة إلى تحديد الموظفين الذي سيجري تكليفهم بالعمل على قضايا معينة وتنفيذ مهام

محددة في هذا التحقيق. ومن المفيد لبعض الموظفين، في هذا المقام، اكتساب الخبرات في مجالات عمل المؤسسات أو في قضايا محددة، ولا سيما في مؤسسات أمناء المظالم العامة، حيث لا تكون المعرفة بالقوات المسلحة أو بالقضايا التي يرجح أنها تؤثر على أفرادها على قدر واسع من الانتشار.

ومما لا شك فيه أن الخطة الأولية المعدة لإجراء التحقيق ستخضع للتعديل أو أن يجري توسيع نطاقها. ومع ذلك، تسعى هذه الخطة بصفة عامة إلى تحديد جميع المجالات التي تفتقر فيها المؤسسة إلى المعلومات والمسائل التي تستوجب إيجاد حل لها. ولا مناص أن هذه العملية تُستهل بجمع المعلومات في مرحلة تقصي الحقائق، بحيث تغطي مسائل من قبيل القوانين أو الإجراءات التي جرت مخالفتها، وإعداد تقرير أولي يسرد الأحداث محل الشكوى وعدد الضحايا المحتملين والأشخاص الذين ارتكبوا المخالفة وهوياتهم.

ومن شأن جمع المعلومات وتحديد الأحداث والأشخاص المرتبطين بالقضية محل الشكوى بشكل واضح أن يسمح للمحققين بإعداد قائمة بالأفراد الذين يحتمل أن يكونوا على معرفة بهذه القضية، بالإضافة إلى إعداد قائمة بالسجلات والملفات ذات الصلة بالقضية. ويمثل العمل على جمع هذه الملفات وإعداد الترتيبات اللازمة لإجراء المقابلات مع هؤلاء الأفراد المرحلة التالية من التحقيق.^{١٠} وبالإضافة إلى إعداد قائمة بأسماء الأشخاص الذين يمكن إجراء المقابلات معهم، فقد تتضمن خطة التحقيق في هذه المرحلة إعداد قائمة أولية بالأسئلة التي يجب توجيهها إلى هؤلاء الأشخاص وقائمة بالإستراتيجيات التي يمكن اعتمادها في المقابلات المذكورة.

ويرتبط العنصر الثاني من العناصر الرئيسية التي تؤلف خطة التحقيق بإدارة المعلومات. وبالنسبة إلى معظم مؤسسات أمناء المظالم، يشتمل هذا الجزء من الخطة في العادة على إعداد قائمة بالأشخاص الذين يجب إطلاعهم على مجريات التحقيق أولاً بأول، وتحديد الأمور التي يمكن إطلاعهم عليها وإعداد جدول يبين

الأوقات التي يمكن تعميم هذه المعلومات عليهم . كما تتناول هذه الجزئية من خطة التحقيق الأشخاص الذين يخضعون للتحقيق أو الأشخاص الآخرين الذين ليس لهم علاقة به . كما تغطي هذه الجزئية تعميم المعلومات على المستوى الداخلي وتبادل الممارسات الفضلى مع مؤسسة أمين المظالم نفسها .

كما يمكن أن تتضمن خطة إدارة المعلومات الإستراتيجيات اللازمة لتنظيم تدوين جميع المعلومات المتصلة بالقضية محل الشكوى ، بما فيها الإجراءات التي نفذها المحقق ، والمخاطبات التي جرت مع جميع الأطراف المعنية وأي وثائق أو أدلة أخرى حصل المحقق عليها .^{١١} ويجب توحيد هذه السجلات للتأكد من أن الموظفين المعنيين في المؤسسة يستطيعون الوصول إلى المعلومات ببسر وسهولة . وقد تغطي هذه الخطة ، كذلك ، الإجراءات والعمليات التي تنفذ من أجل المحافظة على سلامة الوثائق المتعلقة بالقضية محل الشكوى وسريتها ، إلى جانب أرشفتها و/ أو إتلافها حال إغلاق القضية .^{١٢}

٩-٣-٤ حل المنازعات في مرحلة مبكرة

بعد استكمال مرحلة تقصي الحقائق في عملية التحقيق ، يتمثل أحد الخيارات الأربعة المتاحة أمام مؤسسة أمين المظالم في تحاشي إجراء تحقيق رسمي ، والتوجه عوضاً عنه إلى وسيلة من الوسائل البديلة لحل المنازعات (من قبيل الوساطة أو الصلح) . وفي العادة ، يمثل هذا الخيار الأخير الوسيلة الأسرع والأجع للتوصل إلى حل للشكوى المرفوعة أمام المؤسسة ، وذلك مع الأخذ في الاعتبار وجوب توخي الحرص والعناية في تطبيق الوسائل التي تتكفل بحل المنازعات القائمة في مرحلة مبكرة . فعلى سبيل المثال ، فقد لا يكون حل الوساطة أو الصلح مناسباً أو ناجعاً في حل الشكاوى في الحالات التي تشهد تهديداً بالحاق الأذى بالضحية أو في الحالات التي ترتفع فيها احتمالية تعرضه للإصابة ، أو الحالات التي يحتمل فيها تعرض الضحية للتهديد أو لفعل من أفعال الانتقام ، أو في الحالات التي لا يمكن التوصل فيها إلى تسوية عادلة بسبب انعدام التوازن في مراكز القوة بين الأطراف

المعنية.^{١٣} وقد تبرز هذه النقطة الأخيرة على وجه التحديد في حالة القوات المسلحة بسبب طبيعتها التي تركز على التراتبية الهرمية الراسخة.

وتمثل الوساطة وسيلة طوعية من وسائل حل النزاعات، وهي تتسم بطابعها غير الرسمي وتسعى إلى تحديد المشاكل الحاصلة وتوضيح تفاصيلها، والوقوف على فهم الأطراف لها، واستكشاف الحلول الممكنة، والتفاوض حول تسوية تعتبر مرضية لجميع الأطراف المعنية في نهاية المطاف.^{١٤} ولا ينطوي الدور الذي تؤديه مؤسسة أمين المظالم، في إجراءات الوساطة، على تمثيل أي طرف من أطراف القضية محل الشكوى، بل يتعين على المؤسسة أن تؤدي عملها كما لو كانت ميسراً حيادياً ومستقلاً. وفي هذا المقام، تعتبر الثقة التي يوليها كلا الطرفين للمؤسسة محورية في نجاح عملية الوساطة.

وقد تكون الوساطة مفيدة على نحو خاص في الحالات التي يبدي فيها الطرفان الاستعداد للجلوس إلى بعضهما البعض والتباحث في الوسائل الكفيلة بحل المشكلة القائمة بينهما. وتسمح الوساطة، بسبب طابعها غير الرسمي ولأنها تتيح الجمع بين طرفي المشكلة، للأطراف تبادل المعلومات والتوصل إلى حل يقبله كلاهما. وتشدد هذه العملية على تولي الطرفين إعداد الحل الذي يرتبانه للمشكلة محل النظر تحت إشراف مؤسسة أمين المظالم. وتعتبر الوساطة مفيدة على نحو خاص في الحالات التي يتعين فيها على المشتكي والمشكو منه الاستمرار في العمل معاً في المستقبل. ففي هذا المقام، تتكفل الوساطة بإزالة مواطن التوتر بين هذين الطرفين وتتيح لهما إمكانية مواصلة علاقة العمل القائمة بينهما. وفضلاً عن ذلك، تعتبر الوساطة وسيلة أسرع وأرخص من التحقيق الرسمي أو إجراءات التقاضي أمام المحكمة. وبذلك، تعتبر هذه الوسيلة من أنجع الوسائل التي تكفل الاقتصاد في الوقت المطلوب لحل الشكاوى بالنسبة إلى مؤسسات أمناء المظالم والأطراف المعنية معاً.^{١٥}

وقد تنطوي إجراءات الوساطة الناجحة على العناصر التالية :

- تلجأ الأطراف المعنية إلى إجراءات الوساطة على أساس طوعي . وليس لمؤسسة أمين المظالم أن تملك الصلاحية التي تخولها إجبار الأطراف المعنية بالشكوى على الاحتكام إلى الوساطة أو قبول الاتفاق الذي تفضي إليه .
- يجب أن يقتصر دور مؤسسة أمين المظالم على دور الميسر المحايد والمستقل ، ويجب المحافظة على خصوصية وسرية أي وثائق ترشح عن هذه العملية . ولا يجوز استخدام هذه الوثائق في أي إجراءات قضائية لاحقة أو أي إجراءات أخرى .
- على مؤسسة أمين المظالم أن تفضي طابعاً رسمياً على الاتفاق ، حال التوصل إليه ، بكتابته .
- يجوز وقف إجراءات الوساطة من قبل (١) الطرفين المعنيين حال التوصل إلى اتفاق بينهما ، (٢) أو بموجب قرار تصدره مؤسسة أمين المظالم وتقرر فيه أن بذل من المزيد من جهود الوساطة قد لا يكون مثمراً ، (٣) أو بموجب قرار يصدر أي أحد الطرفين بعدم الاستمرار في هذه الإجراءات .

وفي الواقع ، تشكل الوساطة جانباً معتبراً من عمل مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في العديد من الدول . فعلى سبيل المثال ، تشدد كل من هولندا وأيرلندا وبلجيكا على الدور الهام الذي تضطلع به الوساطة في عملها^{١٦} . وبوسع مؤسسة أمين المظالم أن تقرر ، في الحالات التي لا يحالفها فيها النجاح في حل الشكوى محل النظر ، الانتقال إلى إجراء تحقيق رسمي فيها . ومن الجدير بالتنويه إلى أن أي قرار تتخذه الأطراف المعنية بالمشاركة في عملية الوساطة يجب أن لا يخل بإجراءات التحقيق اللاحقة أو يؤثر عليها .

الإطار (٩ - أ): إجراءات الوساطة التي يراها أمين المظالم المعني بقوات الدفاع في أيرلندا

استعرضت أمينة المظالم المعنية بالقوات المسلحة في أيرلندا، في التقرير السنوي الذي أصدرته في العام ٢٠١٠، الفوائد الهامة التي تؤتيها وسائل حل المنازعات في مرحلة مبكرة. وأشارت أمينة المظالم، على وجه الخصوص، إلى أن هذه الآلية تعتبر مفيدة:

في الحالات التي يسهم فيها النقاش وتبادل المعلومات في تعزيز فهم طرفي القضية محل النظر للأفعال والأقوال التي صدرت عن طرف منهما، حيث يمكن أن تتسبب هذه الأفعال والأقوال، إن لم تجر تسويتها، في ضرر جسيم يقع على الأشخاص المعنيين وعلى علاقات العمل التي لا تجمع بين الأطراف المعنية بالقضية بصورة مباشرة فحسب، بل مجموعة الأقران الذين يعملون مع بعضهم بعضاً وبيئة العمل نفسها كذلك.

ومن الأدوات التي يوظفها أمين المظالم في تنفيذ الوسائل الكفيلة بحل المنازعات في مرحلة مبكرة إعداد "تقرير أولي يستعرض فيه وجهة نظره" ("Preliminary View Report")، ويحدد فيه النتائج والأفكار الأولية التي يريتها، ومن ثم يعممه على الأطراف المعنية لكي تتفق على موقف عام ومجموعة التوصيات التي تراها.^{١٧}

٩-٤ التحقيق

يجب أن يستهدف التحقيق جمع كافة المعلومات الضرورية من أجل الإجابة عن الأسئلة الجوهرية التي تفرضها القضية محل الشكوى والخروج بقرار مدروس حول وقائعها. وقد تشتمل عملية جمع المعلومات على إجراء الأبحاث الخلفية وتجميع الوثائق ذات الصلة بتلك القضية. فضلاً عن ذلك، تمثل المقابلات من جهة، والزيارات الميدانية وأعمال التفتيش من جهة أخرى، أهم أسلوبيين في الأساليب المتبعة في جمع المعلومات، وهما أكثر أسلوبيين يحتاجان إلى الوقت لتنفيذهما كذلك.

الإطار (٩ - ب) : إجراءات التحقيق التي يعتمدها أمين المظالم المعني بالقوات المسلحة في أيرلندا

يتعين على أمين المظالم المعني بقوات الدفاع، في حال استئناف القضية محل النظر أمامه، أن ينظر فيما إذا كانت القضية تقع ضمن نطاق صلاحياته وما إذا كان يمكنه التدخل فيها بحسب أصول العمل المرعية لديه أم لا.^{١٨}

أ. يجري أمين المظالم تحقيقاً تفصيلياً لكي يتأكد من جميع وقائع القضية ومن الحجج التي يسوقها طرفاها.

ب. يصدر أمين المظالم تقرير أولياً يبين فيه النتائج الأولية التي يخلص إليها. ويتيح هذا التقرير للطرفين مراجعة تفاصيل القضية وطلب أي تفاصيل أو أدلة إضافية من أمين المظالم.

ج. يصدر أمين المظالم المعني بقوات الدفاع، بعد أن يحصل على أي معلومات إضافية بشأن الشكوى التي ينظرها، تقريراً نهائياً، يشتمل على التوصيات التي يراها. ويرسل هذا التقرير إلى وزير الدفاع، ورئيس هيئة الأركان، وصاحب الشكوى وأي أفراد آخرين لهم علاقة بها.^{١٩}

انظر الإطار (٦ - أ) والجدول (٩ - أ) حول إجراءات التعامل مع الشكاوى التي يطبقها أمين المظالم لقوات الدفاع في أيرلندا

٩-٤-١ المقابلات

تستطيع مؤسسة أمين المظالم، في مرحلة إعداد الخطة اللازمة لإجراء التحقيق، إعداد قائمة بالجهات أو الأشخاص التي ترى إجراء المقابلات معهم. وقد تتضمن هذه القائمة أسماء الأشخاص المعنيين بالشكوى بصورة مباشرة، كمقدمها وأي أشخاص يتظلم منهم في شكواه. كما يمكن أن تشمل القائمة على الأفراد الذين لا يرتبطون بعلاقة مباشرة بالشكوى المذكورة، كالشهود أو الأطباء والعاملين في المهن الطبية الذين قدموا العلاج لواحد أو أكثر من أطراف القضية، وذلك في حالة تعرضهم للإصابة أو أي ضرر آخر. ويمكن أن تشمل القائمة أيضاً الخبراء الخارجيين الذين لا تربطهم أي علاقة بالشكوى،

وإنما يملكون الخبرة بقضايا أو أحداث أخرى تشبهها. ويمكن إجراء المقابلات عن طريق الهاتف أو بصورة شخصية أو وفق نموذج خطي. وفي الحالات التي تنطوي على التعديت والمضايقات، مثلاً، ينبغي توخي العناية المطلوبة للتأكد من أن أساليب المقابلة وإجراءاتها تراعي الاحتياجات الخاصة التي ترافق القضية التي تخضع للتحقيق.

وقد يستنكف الأفراد المعنيون عن المقابلة التي تجريها مؤسسة أمين المظالم بسبب جملة من العوامل. ولذلك، تمنح بعض الدول مؤسسات أمناء المظالم الصلاحية التي تخولها إصدار أوامر الإحضار التي تتيح لها إجبار الأفراد على الحضور والإدلاء بشهاداتهم في القضايا المنظورة أمامها (انظر الفصل العاشر للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذه الصلاحيات).^{٢٠} وتستطيع مؤسسات أمناء المظالم أن تلجأ إلى عدد من الأساليب الأخرى التي ترمي إلى إجبار الفرد المعني على الامتثال أمامها في الحالات التي لا تتوفر لها الصلاحية المذكورة. كما يجوز لتلك المؤسسات أن تتواصل مع المسؤول عن ذلك الفرد، إذ ارفض التعاون معها، وتطلعه على هذا الأمر أو أن تشير (أو أن تهدد بإيراد إشارة) إلى رفضه التعاون في تقرير تصدره في هذا المعنى.^{٢١}

وقد يعود أحد الأسباب التي تدفع بالأفراد إلى الاستنكاف عن حضور المقابلة التي تطلبها مؤسسة أمين المظالم إلى خشيتهم من تعرضهم لأفعال انتقامية. وفي هذا الخصوص، فمن الأهمية أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على طمأنة الشخص المعني بأنه يستطيع اتخاذ التدابير اللازمة بحق الجهة التي تعتدي عليه، إن هو تعرض لفعل انتقامي بالفعل.

الجدول (٩ - ب): أمثلة على المؤسسات التي تملك صلاحية إصدار أوامر الإحضار^{٢٢}

المؤسسات	الصلاحية
النمسا، وإستونيا، وألمانيا، وهولندا، والنرويج، وصربيا وسلوفينيا	الأشخاص
النمسا، وإستونيا، وألمانيا، وأيرلندا ^{٢٣} ، وهولندا، والنرويج، وبولندا، ورومانيا، وصربيا، وسلوفينيا والسويد ^{٢٤}	الوثائق

ويستدعي إجراء المقابلة في سياق التحقيق الذي تنفذه مؤسسة أمين المظالم إعداد بعض الخطط. فقد ترغب المؤسسة التي تجري المقابلة في تحديد المسائل المتصلة بالشكوى مقدماً، إلى جانب اتخاذ التحضيرات اللازمة لتدوين الملاحظات أو تسجيلها في وسائط سمعية.^{٢٥} ويمكن تصميم المقابلات بطرق مختلفة، بما فيها المقابلات التي تقوم على إجراء المحادثات (والتي تساعد في طمأنة الأشخاص الذين تعقد المقابلات معهم)، أو قد تتمحور المقابلة حول طرح قائمة رسمية من الأسئلة.^{٢٦} ويجب على من يجري المقابلة، وبصرف النظر عن الطريقة التي يعتمدها، أن يحدد الأساليب التي يرى أنها أنجع من غيرها ويطورها، ثم يتبادل هذه الممارسات الجيدة مع زملائه للتأكد من جودة الإجراءات التي يعتمدها في تنظيم مقابلاته. كما يجب توحيد هذه الممارسات بحيث تعتمدها المؤسسة بجميع فروعها وإداراتها.

وأخيراً، فمن الأهمية أن ننوه في هذا المقام إلى أن جميع الحقوق القانونية المتصلة بتجريم الذات والتمثيل القانوني وغيرها ما تزال سارية في سياق المقابلات التي تجريها مؤسسة أمين المظالم (على الرغم من أن إنفاذ هذه المعايير قد لا يكون على الدرجة نفسها من الأهمية بالنظر إلى أنها لا تشكل إجراءات قانونية بحد ذاتها). ومع ذلك، يجب منح الحق لمن تُعقد المقابلات معهم للرد على أي ادعاءات توجّه إليهم، والحق في تمثيلهم من قبل محامٍ والحق في عدم الرد أو تجريم أنفسهم كحد أدنى.^{٢٧}

٩-٤-٢ أعمال التفتيش والزيارات الميدانية

تشكل قدرة مؤسسة أمين المظالم على تنفيذ أعمال التفتيش وإجراء الزيارات الميدانية من تلقاء نفسها عنصراً هاماً من عناصر عملية التحقيق. وقد يسهم تفتيش الموقع الذي وقعت فيها الحادثة إسهاماً كبيراً في توضيح الحوادث التي رشحت عنها.

الإطار (٩ - ج): إجراءات التحقيق التي يعتمدها المفتش العام في وزارة الدفاع الأمريكية^{٢٨}

يباشر المفتش العام العمل على تفصي الحقائق، بعدما ترد الشكوى إليه، من أجل تحديد مدى مصداقيتها. فإذا بدا له أن الشكوى تستند إلى أسس راسخة تبررها، ينتقل المفتش العام إلى ممارسة سلطته التوجيهية بناءً على الأدلة التي عمل على جمعها في البداية. وعليه أن يحصل على الإذن من القائد المعني لكي يباشر التحقيق.

ثم يعدّ المفتش العام المقابلات، بعد أن يحصل على المصادقة المطلوبة، مع الفرد أو الأفراد المعنيين ومع أي شخص آخر قد يمتلك معلومات تتصل بالقضية قيد التحقيق. وفي هذا السياق، يفرق المفتش العام بين الأشخاص المشكو منهم (بمعنى الأشخاص الذين يجري المقابلات معهم حول المشاكل الإدارية) والمشتبه بهم (أي أولئك الذين يستجوبهم بشأن المخالفات الجنائية).

ويصدر المفتش العام قراره بناءً على "ترجيح الأدلة التي تتسم بمصداقيتها"، وذلك على خلاف المعيار الدقيق الذي يقرره الجنائي بشأن إصدار القرارات "على نحو يتجاوز أي شك معقول". وهذا يعني أنه يجب في القرارات التي يتخذها المفتش العام أن تستند إلى معظم الأدلة المتوفرة له.

انظر أيضًا الإطار (٦ - ج) حول إجراءات التعامل مع الشكاوى التي يعتمدها المفتش العام في وزارة الدفاع الأمريكية.

كما يمكن أن تشكل أعمال التنفيس أداة فعالة في المواقع التي تتصف بحساسيتها الخاصة، من قبيل القواعد العسكرية النائية أو في الحالات التي يتمركز فيها الجنود خارج حدود البلاد - وهي المواقع التي قد لا يحظى فيها أفراد القوات المسلحة بذات المستوى من القدرة على الاستفادة من إجراءات التعامل مع الشكاوى. وقد تسهم مؤسسة أمين المظالم، التي ينفذ زياراتها الميدانية فريق يضم في عضويته موظفين يتمتعون بخبرات متنوعة، في تشجيع أفراد القوات المسلحة من كلا الجنسين والأفراد الذين ينحدرون من أقليات إثنية على التواصل معهم ورفع شكاواهم وتظلماتهم إليهم.

وتعتبر قدرة مؤسسة أمين المظالم على الوصول إلى المواقع التي ترى تفتيشها دون قيد أو شرط من جملة المبادئ الهامة في أعمال التفتيش والزيارات الميدانية. ففي السلفادور، مثلاً، يتمتع النائب العام بالحرية التي تمكنه من معاينة أي سجلات عامة وتفتيش مكاتب أجهزة الدولة، بما فيها السجون، دون إخطار مسبق.^{٢٩} وعلى هذا المنوال، يجوز للمفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك «زيارة الوحدات ومراكز القيادة في القوات المسلحة، بالإضافة إلى الوحدات التنظيمية التابعة لوزارة الدفاع في أي وقت من الأوقات ودون إخطار مسبق.»^{٣٠} وفي كلتا هاتين الحالتين، يسمح لمؤسسة أمين المظالم بإجراء الزيارات التي لا تعلن عنها في وقت مسبق. وفي الوقت الذي لا تحظى به جميع مؤسسات أمناء المظالم بمثل هذه الصلاحيات التي تخولها إجراء أعمال التفتيش، فمن المفيد بالنسبة لهذه المؤسسات بمجموعها أن تُمنح صلاحيات من هذا النوع، لأنها تكفل لها أن القوات المسلحة لا تملك القدرة على «تمويه» الأحداث.

وقد تترتب جملة من الفوائد الجانبية على أعمال التفتيش حتى لو كانت مؤسسة أمين المظالم تنفذها وهي تأخذ في اعتبارها إجراء تحقيق محدد. ويمثل الدور الذي تؤديه إجراءات التفتيش في تمكين مؤسسات أمناء المظالم من الوصول إلى المواقع المستهدفة أولى هذه الفوائد. فالتفتيش يمكن هذه المؤسسات من حث الأفراد المتمركزين في مناطق حساسة على تقديم شكاواهم. وبذلك، تستطيع مؤسسة أمين المظالم اتخاذ الخطوات الاستباقية التي تمكنها من تحديد القضايا التنظيمية التي لا يمكن لها وضع يدها عليها بخلاف ذلك. وفي المقام الثاني، فمن شأن أعمال التفتيش رفع مكانة مؤسسة أمين المظالم في أوساط أفراد القوات المسلحة الذين لم يكونوا على وعي بدور هذه المؤسسة والوظائف التي تضطلع بها قبل إجراء أعمال التفتيش المذكورة. وتتمثل الفائدة الثالثة التي يؤتيها التفتيش في الارتقاء بقدرة مؤسسة أمين المظالم على تحديد القضايا التنظيمية التي تشهدها المواقع والقواعد العسكرية التي تفتشها، ولا سيما إذا كانت هذه القضايا تتعلق بالقضية موضوع التحقيق. فعلى سبيل المثال، أجرى أمين المظالم في كندا زيارات ميدانية إلى خمس قواعد عسكرية، حيث عقد فيها اجتماعات عامة غير رسمية مع أفراد القوات

العاملين فيها ومع أسرهم . وخلال هذه الزيارات ونشاطات التواصل المجتمعي ، تلقى أمين المظالم ١٣٩ شكوى جديدة .^{٣١} ولم يكن من الممكن أن تتاح الفرصة أمام العديد من أفراد القوات المسلحة الكندية لولا هذه الزيارات التي استرعت نظر أمين المظالم إلى شكاواهم .

الإطار (٩ - د) أعمال التفتيش في إستونيا

أنط المستشار العدلي الإستوني ، على مدى السنوات القليلة الماضية ، أهمية خاصة للتحقيق في طريقة المعاملة التي يلقاها المجندين ، وذلك بموجب التفويض الذي يخوله إجراء التفتيش في كل موقع من المواقع التسعة التي يتمركز فيها هؤلاء المجندون . وفي العام ٢٠٠٩ ، أجرى المستشار العدلي تفتيشاً في أربعة مواقع من المواقع المذكورة ، حيث حدد بناءً عليه جملة من النقاط التي أثارت قلقه . وكانت إحدى هذه النقاط تشمل اعتماد ”نظام الدرجات السلبية“ كشكل من أشكال العقوبات التي تفرض على المجندين ، حيث كان الواحد منهم يحصل على ”درجة سلبية“ إذا خالف القواعد السارية في قاعدته . وقد عمل المستشار العدلي على تطبيق هذا النظام على نحو يتماشى مع المبادئ التوجيهية السارية . وأوصى بإخطار المجندين بالأسباب التي تقف وراء حصولهم على هذه ”الدرجات السلبية“ . كما أوصى بإنفاذ أحكام قانون الإجراءات الإدارية عند توبيخ هؤلاء المجندين .^{٣٢}

٩-٥ اختتام التحقيق

عندما يحصل المحقق على القدر الكافي من الأدلة التي تمكنه من اتخاذ قراره ، يجوز لمؤسسة أمين المظالم أن تتخذ قراراً باختتام التحقيق . وقد تشتمل القوانين أو المبادئ التوجيهية ذات الصلة على أحكام صريحة تبين الجهة المكلفة باتخاذ هذا القرار وما إذا كان يجوز لرئيس مؤسسة أمين المظالم أن يفوض صلاحياته إلى الموظفين العاملين تحت إمرته في هذا الشأن . وغالباً ما يصدر المحقق مسودة تقرير يراجعها رئيس المؤسسة أو المشرفون على عمل المحقق . وبعد ذلك ، يُرفع التقرير النهائي إلى السلطات المعنية .^{٣٣}

الإطار (٩ - هـ) : الزيارات الميدانية التي ينفذها المفتش العام في وزارة الدفاع الأمريكية

شدد أحد المفتشين العامين الأمريكيين ، ممن أجرينا معهم مقابلة لغايات إعداد هذا الدليل ، على أهمية تواجد المفتش العام في موقع يشهد حركة نشطة داخل القاعدة العسكرية التي يُجري الزيارة الميدانية إليها أو ينفذ أعمال التفتيش فيها ، كأن يتواجد بجوار مكتب البريد في القاعدة أو بالقرب من المقصف فيها . وبحسب ما أشار إليه هذا المفتش العام ، تكفل هذه الطريقة تشجيع أفراد القوات المسلحة على التواصل مع المفتش العام وموظفيه دون أن يلاحظهم الآخرون . ويضمن هذا الأسلوب المحافظة على سرية مقدم الشكوى ، كما يخلق بيئة ترسخ شعور الجنود بقدرتهم على رفع شكواهم وتظلماتهم^{٣٤} .

ويجب أن تعمل مؤسسات أمناء المظالم وفقاً لمبادئ توجيهية واضحة تبين للعاملين فيها كيفية تحديد الجهة التي ترتكب المخالفات والخطوات التي يتوجب اتخاذها لتسوية الشكاوى التي ترفع إليها . ومن الأهمية بمكان التعامل مع كل شكوى بالمنهجية ذاتها بغية ضمان المساواة والحيادية^{٣٥} . وتشمل المعايير المختلفة التي توظف في هذا الإطار ، إصدار القرارات «على نحو يتجاوز أي شك معقول» (وغالبًا ما يسري هذا المعيار في التحقيقات الجنائية) ، والأدلة الواضحة والمقنعة (ضرورة توفر الأدلة الكافية التي تضمن قناعة الشخص المعني) ، وترجيح ارتكاب الذنب (حيث ترجح غالبية الأدلة نتيجة بعينها) ، والموازنة بين الاحتمالات (حيث يرجح قدر أكبر من الأدلة نتيجة بعينها) . وعلى سبيل المثال ، يستخدم المفتش العام الأمريكي معيار ترجيح ارتكاب الذنب ، في النظام الذي يعتمده .

ويتعين على مؤسسة أمين المظالم ، عندما تصدر قرارها في الشكوى التي تحقق فيها ، إخطار الأطراف المعنية بقرارها وبأي توصيات أعدتها بشأن هذه الشكوى (انظر الفصل الثاني عشر للاطلاع على المزيد من المعلومات حول التوصيات التي تخرج بها مؤسسة أمين المظالم) . وفي هذا السياق ، تملك بعض مؤسسات أمناء المظالم التعليمات الصريحة والأطر الزمنية الواضحة التي تبين لها الأوقات التي تخاطب فيها مختلف الأطراف المعنية وطريقة مخاطبتها كذلك . ففي فرنسا ، مثلاً ،

ينبغي على المفتش العام أن يخطر صاحب الشكوى بقراره بعد شهر واحد كحد أقصى من إصداره. ومن ثم تتاح للمتظلم الفرصة للرد على قرار المفتش العام في غضون عشرة أيام.^{٣٦} انظر الباب الرابع للوقوف على المزيد من التفاصيل المتعلقة بالخطوات التي تتلو اتخاذ هذا القرار.

٩-٦ الممارسات الجيدة

تقصي الحقائق

- على مؤسسات أمناء المظالم إعداد تقييم أولي للشكوى بهدف تحديد ما إذا كان ينبغي الاستمرار في التحقيق أم لا.
- يجب أن يستند أي قرار بشأن ما إذا كانت الشكوى تقوم في أساسها على أسباب معقولة تبرر تقديمها وما إذا كانت تستحق إجراء تحقيق شامل فيها إلى معايير واضحة ومنشورة.

رفض الشكوى وإحالتها إلى الجهة المختصة

- على مؤسسات أمناء المظالم إبلاغ جميع الأطراف المعنية بالحالات التي ترفض فيها الشكوى، وعليها أن تبين الأسباب التي تقف وراء رفضها.
- كما يجب على هذه المؤسسات أن تقدم المساعدة المشورة لهذه الأطراف بشأن الوسائل البديلة المتاحة أمامها لكي تلجأ إليها.

إعداد الخطة اللازمة لمباشرة التحقيق في الشكوى

- يجب إعداد خطة شاملة تكفل لمؤسسة أمين المظالم إجراء تحقيق مستفيض ومتكامل. وتشمل هذه الخطة توحيد الإجراءات الداخلية من أجل مباشرة التحقيق وتوزيع مهام على موظفي المؤسسة المعنيين.
- يجب إعداد خطة إدارة المعلومات التي تضمن سرية المعلومات التي يقف عليها المحقق وتحدد المعلومات التي يمكن نشرها وكيفية تعميم هذه المعلومات.

حل المنازعات في مرحلة مبكرة

- على مؤسسات أمناء المظالم، حيثما أمكنها ذلك، أن تسعى إلى تحكيم الوساطة باعتبارها بديلاً عن التحقيقات الرسمية.

المقابلات وأعمال التفتيش والزيارات الميدانية

- ينبغي على مؤسسات أمناء المظالم أن تسعى إلى التواصل مع الأفراد المعنيين وأن تتحدث إليهم، وأن تزور المواقع المتصلة بالتحقيق الذي تجريه، ولا سيما المواقع الحساسة منها.

اختتام التحقيق

- يجب أن تقرر المبادئ التوجيهية الواضحة الجهة التي تستطيع اختتام التحقيق وإصدار القرارات المطلوبة بشأنه.
- يجب في مؤسسات أمناء المظالم أن تعمل وفقاً لمبادئ توجيهية واضحة تبين للعاملين فيها تبين للعاملين فيها كيفية تحديد الجهة التي ترتكب المخالفات والخطوات التي يتوجب اتخاذها لتسوية الشكاوى التي ترفع إليها.
- على مؤسسة أمين المظالم، عندما تصدر قرارها في الشكاوى التي تحقق فيها، إخطار الأطراف المعنية بقرارها وبأي توصيات أعدتها بشأن هذه الشكاوى.

الهوامش

- ١ من الاستثناءات البارزة في هذا المقام المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة .
 - ٢ .UNDP, How to Conduct Investigations, 43
 - ٣ .UNDP, How to Conduct Investigations, 51
 - ٤ تيمور الشرقية، ”القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية“، المادة (٢٣٧).
 - ٥ .Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010, 19
 - ٦ انظر، مثلاً، هولندا، ”القانون الإداري العام“، المادة (٢٥/٩).
 - ٧ Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, “Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman,” in Parliamentary Ombudsman 90 Years, by Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 185–188
 - ٨ كندا، ”التوجيهات الوزارية“، الفصلان (٢١) و(٢٣).
 - ٩ .UNDP, How to Conduct Investigations, 61
 - ١٠ .UNDP, How to Conduct Investigations, 62
 - ١١ .UNDP, How to Conduct Investigations, 93
 - ١٢ .UNDP, How to Conduct Investigations, 94
 - ١٣ .UNDP, How to Conduct Investigations, 49
 - ١٤ Alabama Department of Industrial Relations, Overview of Mediation (available at http://dir.alabama.gov/docs/law/wc_mediation_overview.pdf).
 - ١٥ United Nations Ombudsman and Mediation Services, Mediation Principles and Guidelines, 7 July 2010 (available at <https://www.un.org/en/ombudsman/meddivision.shtml>).
 - ١٦ Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010, 7; Born et al, A Comparative Perspective, 6
 - ١٧ .ODF, Annual Report 2010, 7, 31
 - ١٨ .Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010, 14
 - ١٩ .Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010, 14
 - ٢٠ .UNDP, How to Conduct Investigations, 91
 - ٢١ .UNDP, How to Conduct Investigations, 73
 - ٢٢ نشير، في هذه القائمة، إلى المفتش العام في هولندا.
 - ٢٣ .Born et al, A Comparative Perspective, Annex
- أشارت أيرلندا في إجابتها عن السؤال (١٣) من الاستبيان إلى أن هذه الصلاحية تخضع لاستثناءات معقولة في الحالات التي تبرز فيها مسائل تتعلق بالأمن القومي .

- ٢٤ الإجابات عن السؤال (١٣) في الاستبيان المرفق في ملحق كتاب : Born et al, A Comparative Perspective .
- ٢٥ .UNDP, How to Conduct Investigations, 77
- ٢٦ .UNDP, How to Conduct Investigations, 70
- ٢٧ .UNDP, How to Conduct Investigations, 87
- ٢٨ بناءً على المقابلة التي أجريناها مع المفتش العام العسكري في الولايات المتحدة الأمريكية .
- ٢٩ .Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” 38
- ٣٠ البوسنة والهرسك، ”القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك“، المادة (٤/و) . وانظر أيضًا المبحث (١٢-٣) أدناه الذي يتناول آليات التنفيذ لقراءة النقاش حول وسائل حل المنازعات .
- ٣١ Ombudsman for Canadian Forces and National Defence, “Annual Report 2010–2011,” Ottawa, 21–22
- ٣٢ Estonian Chancellor of Justice, 2009 Overview of the Chancellor of Justice (Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2010), 30
- ٣٣ .UNDP, How to Conduct Investigations, 111
- ٣٤ المقابلة مع المفتش العام في وزارة الدفاع الأمريكية .
- ٣٥ .UNDP, How to Conduct Investigations, 108
- ٣٦ فرنسا، ”المرسوم الوزاري المؤرخ في ٢٣ آب/ أغسطس ٢٠١٠، والذي يحدد القواعد التي تسري على عمل لجنة الاعتراضات المعنية بالقوات، ومراجعة الاعتراضات الإدارية الأولية،“ المادة (٦) .

الفصل العاشر الوصول إلى المعلومات

١٠-١ مقدمة

يعرض هذا الفصل نظرة عامة حول قدرة مؤسسات أمناء المظالم على الوصول إلى المعلومات،^١ وهو يتناول الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية الموكلة إلى تلك المؤسسات في هذا المضمار. كما يدرس الفصل مختلف القيود التي قد تواجهها مؤسسة أمين المظالم في الوصول إلى أنواع محددة من المعلومات. ويتطرق هذا الفصل في ثناياه إلى المحاور التالية:

- المعلومات
 - الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية
 - وجوب التعاون
 - أوامر الإحضار
 - الصلاحيات غير الرسمية/ الصلاحيات التي تعتمد على الإيحاء والإقناع
 - القيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات
 - المعلومات السرية والعملياتية
 - هامش التقدير المتاح للسلطات التنفيذية
 - سبل الانتصاف والاعتراض على القرارات
 - الممارسات الجيدة

١٠-٢ المعلومات

يُعدّ الوصول إلى المعلومات بمثابة عماد مؤسسات أمناء المظالم وعصب حياتها. فمن المستحيل على مؤسسة أمين المظالم أن تملك القدرة على إجراء التحقيق دون حصولها على ما يلزمها من المعلومات، سواء كانت هذه المعلومات مستقاة من الشكوى أو ناشئة عن القرار الذي تتخذه بإجراء التحقيق من تلقاء نفسها. وفضلاً عن ذلك، يتسبب انعدام قدرة المؤسسة على الحصول على المعلومات التي تلزمها في تفويض قدرتها على تقييم مدى التزام القوات المسلحة بالقانون. بل إن محدودية الوصول إلى المعلومات قد تفرز تبعات سلبية على مؤسسات أمناء المظالم، بحيث إحساساً زائفاً بالمساءلة الشفافية والثقة العامة.^٢ «إن وجود مؤسسات أمناء المظالم بحد ذاته لا يضمن تفعيل الرقابة المناسبة. وفي الواقع، فمن شأن الرقابة التي تغض الطرف عن جوانب معينة^٣ أن تجلب قدرًا من الضرر والأذى من انعدام وجود الرقابة على الإطلاق.»^٣

ويرتبط الوصول إلى المعلومات ارتباطاً وثيقاً بمسألة الاستقلال، لأن القيود التي تفرض على المعلومات المتاحة أمام مؤسسة أمين المظالم تعني أنها لا تملك الحرية للقيام بما هو ضروري لإجراء تحقيق شامل في الشكاوى التي تعرض عليها. فبالنسبة للعديد من مؤسسات أمناء المظالم، تعتبر القوات المسلحة والسلطات السياسية ملزمة بتقديم جميع ما تطلبه هذه المؤسسات منها، وليس هناك من أسباب تدعوها إلى رفض ذلك.^٤ وفي هذا السياق، يركز المبحث التالي بصورة أساسية على التواصل مع الأشخاص والوصول إلى الوثائق والسجلات (بحسب تعريفها الواسع).^٥

ويستند الوصول إلى المعلومات إلى الحق في طلب المعلومات أو الحق في المطالبة بتقديم المعلومات. ويحتل هذا التمييز أهمية لا يمكن إغفالها لأنه لا يمكن إجبار القوات المسلحة من الناحية القانونية على التجاوب مع الطلبات التي توجهها مؤسسات أمناء المظالم إليها بغية الاطلاع على المعلومات التي تحتاجها، وبالتالي فلا تستطيع هذه المؤسسات أن تجبرها على الوصول إلى تلك

المعلومات . ومن الأمثلة الواردة في هذا السياق أن محامي الشعب في ألبانيا يملك الصلاحية التي تخوله «طلب التفسيرات» من المؤسسات العامة والمسؤولين العموميين^٦ . وفي المقابل ، يعني الحق في المطالبة بتقديم المعلومات أنه يشترط على القوات المسلحة الامتثال لطلب مؤسسة أمين المظالم . ولكي تضمن المؤسسة قدرتها على الوصول إلى المعلومات بصورة ناجعة وفعالة ، فهي لا تستغني عن الصلاحية التي تمكنها من المطالبة بتوفير هذه المعلومات لها ، بحيث تعزز هذه الصلاحية الصلاحيات التي تؤهلها لإجراء التحقيقات المناسبة والخبرات والموارد الضرورية (يستعرض المبحث التالي هذا الموضوع على وجه التفصيل) . ويتعلق أحد جوانب التمييز الأخرى التي ترد في هذا السياق بما إذا كانت مؤسسة أمين المظالم تملك الحق في الاطلاع على ملفات ووثائق معينة أو على «المعلومات» التي تحتويها هذه الملفات والوثائق فقط . وفي الواقع ، يتيح حق المؤسسة في الاطلاع على الملفات والوثائق قدرًا أكبر من الاطمئنان لنجاعتها وفعاليتها واستقلالها .

١٠-٣ الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية

يتوفر لمؤسسات أمناء المظالم التي تسعى إلى الحصول على المعلومات من القوات المسلحة أو المؤسسات الأخرى نطاق من الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية . وعادةً تشمل الصلاحيات الرسمية الشروط القانونية التي تملي على الأشخاص التعاون مع الطلبات التي تقدمها مؤسسات أمناء المظالم ، والاستجابة لأوامر الإحضار التي تصدرها والقدرة على استدعاء الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون لتقديم المساعدة لها في إجبار الأشخاص والجهات المعنية على التعاون معها أو تأمين وصولها إلى المواقع والمرافق التي ترى زيارتها . أما الصلاحيات غير الرسمية أو الصلاحيات التي تعتمد على الإيحاء أو الإقناع فتتطوي على قدرة مؤسسات أمناء المظالم على إطلاع أفراد الجمهور أو وسائل الإعلام أو البرلمان على التفاصيل المرتبطة بإحجام أولئك الأشخاص أو الجهات عن التعاون معها .

١٠-٣-١ وجوب التعاون

في معظم الحالات، يقع موظفو الخدمة المدنية وأفراد القوات المسلحة تحت التزام يملي عليهم التعاون مع الطلبات التي تقدمها مؤسسات أمناء المظالم للحصول على المعلومات أو إجراء المقابلات معهم.^٧ ففي صربيا، مثلاً، يتمتع المدافع عن المواطنين «بالصلاحية التي تخوله إجراء مقابلة مع موظف من موظفي السلطات الإدارية في الحالات التي تعتبر فيها هذه المقابلة هامة بالنسبة إلى الإجراءات التي ينفذها»^٨ وعلى نحو مماثل، يجوز لمحمامي الشعب في ألبانيا أن يصل إلى المؤسسات العامة، بما فيها الوحدات العسكرية، وإجراء مقابلة مع أي شخص يرى أنه على صلة بعمله.^٩

وفي بعض الحالات، يشمل القانون أحكاماً صريحة تفرض العقوبات على الأشخاص الذين يرفضون التعاون مع الطلبات التي تقدمها إليهم مؤسسات أمناء المظالم. وفي هذا السياق، يجوز لأمين المظالم المعني بحقوق الإنسان في غواتيمالا أن يطلب أصل موظف مدني من الخدمة إن تخلف عن التعاون مع طلب رسمي قدمه إليه.^{١٠} وعلى هذا المنوال، قد يواجه الموظفون العموميون في الإكوادور ونيكاراغوا والباراغواي العقوبات المدنية أو الجنائية (من قبيل الغرامات أو الفصل من قطاع الخدمة المدنية أو الإحالة إلى النائب العام) بسبب تقصيرهم في التعاون مع التحقيق الذي تجريه مؤسسة أمين المظالم.^{١١}

١٠-٣-٢ أوامر الإحضار

تشكل الصلاحيات التي تخول مؤسسة أمين المظالم إصدار أوامر الإحضار جزءاً أصيلاً من قدرتها على إجراء التحقيق الذي تديره على نحو فعال وناجع (انظر الجدول (٩-ب) للاطلاع على قائمة المؤسسات التي تملك هذه الصلاحية). ففي الواقع، قد يمتنع الأفراد عن السماح لمؤسسة أمين المظالم للاطلاع على المعلومات أو الوصول إلى المواقع التي تريدها. ولهذا السبب، منحت بعض الدول مؤسسات أمناء المظالم العاملة فيها الصلاحيات التي تجيز لها إصدار أوامر الإحضار، بما يتيح

لها إجبار الأفراد على الإدلاء بشهاداتهم أمامها. وتشئ هذه الصلاحيات شرطاً قانونياً يفرض على الأشخاص المعنيين المشول أمام المؤسسة أو تزويدها بمعلومات محددة عندما تطلب منهم ذلك. وقد تمنح هذه الصلاحيات المؤسسة، كذلك، القدرة على طلب الإدلاء بالشهادة تحت القسم أو التوكيد القاطع الذي يقوم مقام القسم. ومن شأن هذا الشرط أن يجعل من أي تقصير متعمد في تقديم المعلومات الدقيقة أو الكاملة بمثابة مخالفة جنائية.^{١٢} وبناءً على ذلك، يجوز لمؤسسات أمناء المظالم أن تحصل على المساعدة من الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون أو الشرطة من أجل وضع صلاحياتها في إصدار أوامر الإحضار موضع التنفيذ. ومما لا شك فيه أن مجرد وجود هذه الصلاحيات يعتبر كافياً لإقناع الأفراد والمؤسسات المعنية بالتعاون - أما التهديد البسيط باستخدامها فهو كافٍ بحد ذاته في الكثير من الأحوال.^{١٣} وفضلاً عما تقدم، يعتبر وجود الصلاحيات التي تمكن مؤسسة أمين المظالم من إصدار أوامر الإحضار مفيداً على نحو خاص في سياق الأنظمة التي تقوم على الهرمية التراتبية، كالقوات المسلحة. وبناءً على الطلب الذي توجهه مؤسسة أمين المظالم إلى الأفراد للتعاون معها (بدلاً من السعي إلى مقابلة الأفراد المتطوعين الذين يبدون استعدادهم للتعاون معها)، فقد تشجع هذه الصلاحيات الأفراد من ذوي الرتب الدنيا على التحدث إلى مؤسسة أمين المظالم دون الخوف من الأفعال الانتقامية التي يمارسها الضباط المسؤولون عنهم، والتي قد تتأتى من تعاون هؤلاء الأفراد مع المؤسسة.

وفي هذا السياق، يستعرض القانون بشأن المفتش العام الأمريكي لسنة ١٩٧٨ شرحاً وافياً لما تتضمنه صلاحيات إصدار أوامر الإحضار. فوفقاً لأحكام هذا القانون، يجوز للمفتش العام أن يصدر «أمراً بإحضار جميع المعلومات والوثائق والتقارير والإجابات والسجلات والحسابات والأوراق والبيانات والأدلة التوثيقية الأخرى التي تلزمه في تأدية الوظائف الموكلة إليه بموجب هذا القانون.»^{١٤} وفي هولندا، تميز القوانين ذات الصلة بين القدرة على إحضار الوثائق واستدعاء الأشخاص. ففيما يتصل بإبراز الوثائق، ينص القانون الإداري العام على أن «تقدم الأطراف أي وثائق في حوزتها والتي يطلبها أمين المظالم خطياً».^{١٥} وبالنسبة للصلاحيات التي تفوض المؤسسة إصدار الأوامر بإحضار الأشخاص، يمنح القانون بشأن المظالم

الوطني أمين المظالم الصلاحية «لإصدار أمر بإحضار الأشخاص الذين يتخلفون عن الحضور، على الرغم من أوامر الاستدعاء الرسمية التي صدرت إليهم، أمامه من قبل الشرطة لكي يؤديوا الالتزام الواقع عليهم». ^{١٦}

ومن شأن الصلاحيات التي تتمتع بها مؤسسة أمين المظالم بإصدار أوامر الإحضار تعزيز قدرتها على أداء عملها بصورة فعالة وناجعة والحصول على كافة المعلومات التي تلزمها لكي تصدر قراراتها في القضية التي تنظر فيها. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذه الصلاحيات تستخدم في أحوال نادرة، مما يوجب اعتبارها بمثابة الملاذ الأخير الذي تلجأ إليه المؤسسة. ولكن هذا لا يعني أن وجود الصلاحيات المذكورة يعد كافيًا بحد ذاته لإجبار الأفراد والجهات المعنية على التعاون معها.

١٠-٣-٣ الصلاحيات غير الرسمية/ الصلاحيات التي تعتمد على الإيحاء والإقناع من الجدير التنويه بالفوائد المترتبة على الصلاحيات غير الرسمية/ «الصلاحيات التي تعتمد على الإيحاء والإقناع» أي تأمين الوصول إلى الأشخاص والأماكن والوثائق المطلوبة. وتشير هذه الصلاحيات إلى قدرة مؤسسة أمين المظالم على الحصول على نتيجة من خلال استمالة الأشخاص المعنيين أو إقناعهم، واستخدام التهديد معهم كذلك. ومثلما ذكرنا آنفًا، فإن مجرد وجود الصلاحية التي تخول المؤسسة إصدار أوامر الإحضار قد لا تكون كافية لإجبار الأفراد على الإدلاء بشهاداتهم أمامها أو إجبارهم على إبراز الوثائق التي تريدها. وعلى هذا المنوال، تستطيع مؤسسة أمين المظالم التي لا تملك الصلاحية التي تمكنها من إجبار الأفراد على الإدلاء بأقوالهم أمامها أن تسعى إلى إقناع الشخص المعني على التعاون معها، وذلك من خلال إطلاع المسؤولين عنه على هذا الأمر، أو الإشارة إلى امتناعه عن التعاون معها في تقرير من التقارير أو تعميمه على وسائل الإعلام أو أفراد الجمهور بعمومهم (انظر الفصل الحادي عشر للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول رفع التقارير). ^{١٧}

ومن الأمثلة التي نستطيع الاسترشاد بها في توظيف الصلاحيات التي تعتمد على الإيحاء والإقناع ما يقوم به أمين المظالم الأيرلندي، الذي يدرج قائمة بالقضايا

المحددة التي يواجه التحقيق الذي يجريه فيها طريقاً مسدوداً أو عقبةً في تقريره السنوي.^{١٨} ويكمن الهدف من هذا التعميم في استرعاء الانتباه إلى هذه الحالات، وبالتالي إقناع الأشخاص المعنيين على التعاون مع أمين المظالم.

١٠-٤ القيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات

تقتضي الممارسات الجيدة الإحجام عن فرض قيود قانونية أو عملية على قدرة مؤسسة أمين المظالم على الوصول إلى أي معلومات تعتبرها ضرورية من أجل تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليها. وهذا هو الحال في عدد من الدول، بما فيها صربيا، التي يستطيع المدافع عن المواطنين فيها الوصول إلى جميع الأجهزة الحكومية والمعلومات التي تقع بحوزتها، وذلك بصرف النظر عن مدى سريتها.^{١٩} ويمنح القانون الروماني بشأن محامي الشعب مثل هذه الصلاحيات التي تجيز له «الاطلاع على أي معلومات سرية».^{٢٠} وفي نظام المفتش العام في الولايات المتحدة، يملك المفتش العام «التفويض الذي يخوله الاطلاع على جميع السجلات أو التقارير أو أعمال التدقيق أو المراجعات أو الوثائق أو الأوراق أو التوصيات أو المواد الأخرى المتوفرة لدى المؤسسة المعنية، والتي تتعلق بالبرامج والعمليات التي تقع ضمن نطاق مسؤولية المفتش العام».^{٢١}

ومن الأهمية بمكان تحديد القيود التي تفرض على الوصول إلى المعلومات، في حال فرضها، على نحو واضح وضيّق في القانون. ومن الممكن، في هذا السياق، تحديد ثلاثة مبادئ تنظم استخدام الأحكام القانونية التي تجيز تقييد الوصول إلى المعلومات:

١. يجب أن تتوفر الدوافع الكافية التي تدعو إلى إدراج هذه الأحكام القانونية، كما يجب أن تقترن بتبرير خطي مفصل يبين الأسباب التي تقف وراءها.^{٢٢}

٢. يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على تقديم الالتماس لإجراء المراجعة القضائية، أو إحالة أي قرار يقضي بفرض قيود محددة على وصولها إلى المعلومات إلى البرلمان (وسوف نتناول هذه المسألة

بالمزيد من التفصيل في المبحث (١٠-٤-٣) أدناه بشأن سبل الانتصاف والاعتراض على القرارات).

٣. يجب أن تمتلك مؤسسات أمناء المظالم الحق في تعميم الحالات التي تمنع فيها من الوصول إلى المعلومات، وأن تتمكن من استخدام هذا الحق كذلك. ولهذه المؤسسات أن تبين الأثر الذي يخلفه هذا الأمر على عملها (انظر الفصل الحادي عشر للاطلاع على المزيد من المعلومات حول هذا الأمر).

ونستعرض في الجزئيات التالية من هذا المبحث فئتين من الفئات الأكثر شيوعاً في القيود التي تفرض على وصول مؤسسات أمناء المظالم إلى المعلومات. تشمل الفئة الأولى على المعلومات السرية والمعلومات المتصلة بالعمليات الجارية. وتضم الفئة الثانية المعلومات التي تحجبها السلطة التنفيذية بناءً على تقديرها. وبينما توجد قيود أخرى (بشأن المعلومات التي يجري الحصول عليها من خلال العلاقات التي تلفها السرية بين المرضى وأطبائهم وبين المحامين وموكليهم، مثلاً)،^{٢٣} فإن استعراض جميع القيود المحتملة يقع خارج نطاق هذا الدليل.

١٠-٤-١٠ المعلومات التي يحظر إطلاع الجمهور عليها صوتاً للسلامة العامة أو المعلومات السرية الأخرى

يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة الحق في الوصول إلى كافة المعلومات التي تراها ضرورية لإنفاذ الصلاحيات المنوطة بها. وهذا يشمل تأمين قدرتها على الوصول للمعلومات التي يحظر إطلاع الجمهور عليها صوتاً للسلامة العامة أو المعلومات السرية الأخرى (كتلك المعلومات المتعلقة بالعمليات الجارية). ويسري هذا القيد في كندا، مثلاً، حيث يجوز منع أمين المظالم المعني بالقوات الكندية «من الوصول إلى المرافق أو الموظفين أو الأفراد أو المعلومات طالما كان ذلك مبرراً للمقتضيات العملية فقط». ^{٢٤} وعلى نحو مشابه، تفرض دول أخرى، كبلجيكا والنرويج وألمانيا وأيرلندا، القيود التي تكفل حماية

المعلومات المتصلة بالأمن القومي و/ أو أسرار الدولة.^{٢٥} وتجدر الإشارة، في هذا المقام، إلى أن استخدام هذه القيود ما يزال غير شائع نسبياً على الرغم من وجودها في العديد من الدول.^{٢٦}

وفي هذا السياق، تقضي الممارسات الجيدة المرعية في هذا الشأن بتقديم الالتزام بتمكين مؤسسات أمناء المظالم على الوصول إلى المعلومات على أي التزامات أخرى تتصل بالسرية المهنية أو الإحجام عن الإفصاح عن المعلومات السرية.^{٢٧} وبناءً على ذلك، ينبغي أن ينص القانون على حماية الأشخاص من الأفعال الانتقامية أو العقوبة المترتبة على الإفصاح عن المعلومات لأي جهة من جهات الرقابة.^{٢٨}

أما النقطة الأخيرة التي ينبغي التأكيد عليها هنا فتتطوي على أن قدرة المؤسسة على الوصول إلى المعلومات السرية قد تقترن ببعض المحاذير المتعلقة باستخدامها وتخزينها وتعميمها. وفي هذا الإطار، يجب على مؤسسات أمناء المظالم التي تستطيع الوصول إلى المعلومات التي يحظر إطلاع الجمهور عليها صوتاً للسلامة العامة أو المعلومات السرية الأخرى أن تنفذ التدابير والإجراءات المناسبة التي تضمن حماية هذه المعلومات، وذلك بالنظر إلى أن سرية المعلومات تنطوي على أهمية قصوى بالنسبة إلى عملها واستدامة قدرتها على الوصول إلى تلك المعلومات. وقد تشمل هذه التدابير والإجراءات، من جملة أمور، إخضاع الموظفين للمسح الأمني والسلامة الأمنية، واتخاذ التدابير المادية التي تؤمن التخزين الآمن للمعلومات، وفرض العقوبات المدنية والجنائية الملائمة على أولئك الذين يفشون المعلومات المذكورة بصورة تنافي الأصول المرعية.^{٢٩}

١٠-٤-٢ هامش التقدير المتاح للسلطات التنفيذية

من بين القيود التي يشيع فرضها على وصول مؤسسات أمناء المظالم إلى المعلومات وجود القوانين التي تجيز للسلطات التنفيذية الاحتكام إلى تقديرها الفضفاض الذي يمنع تلك المؤسسات من الوصول إلى المعلومات التي تحتاجها لأسباب أمنية.

ونجد مثلاً على هذا النوع من القيود في القانون بشأن المفوض العسكري في البوسنة والهرسك، الذي يجيز لوزير الدفاع أن يرفض الطلبات التي يقدمها المفوض للحصول على المعلومات بغية حماية «السرية». ويجب على الوزير أن يبين الأسباب التي دفعته إلى ذلك أمام اللجنة البرلمانية المشتركة.^{٣٠} ومن هذا القبيل، يجوز رفض دخول المفوض الوطني الهولندي «إلى أماكن محددة إذا كان القائمون عليها أن الدخول إليها قد يلحق الضرر بأمن الدولة»،^{٣١} كما يجوز رفض وصول أمين المظالم المعني بقوات الدفاع الكندية «إلى المعلومات لأسباب أمنية بما يتوافق مع السياسة الأمنية التي تعتمدها الحكومة.»^{٣٢}

وقد يثير منح وزير الدفاع أو غيره من المسؤولين التنفيذيين هامشاً واسعاً من التقدير في رفض الطلبات التي تقدمها مؤسسة أمين المظالم للحصول على المعلومات المشاكل بالنظر إلى الخطورة التي يشكلها التضارب في المصالح، وهو ما يحول دون استخدام هذه الصلاحيات بما يتوافق مع الأصول المرعية. فقد يكون يتمحور موضوع التحقيق، في العديد من الحالات، حول وزارة الدفاع نفسها أو حول مسؤول من المسؤولين العاملين فيها. وتنشأ التبعات السلبية المتوقعة عندما يملك الشخص الذي يشملته التحقيق الصلاحية التي تمكنه من منع المؤسسة من الوصول إلى المعلومات، في الحالات التي يعتبر أن الاطلاع عليها قد يلحق الضرر به أو يسبب الحرج له.

١٠-٤-٣ سبل الانتصاف والاعتراض على القرارات

بحسب ما أسلفناه أعلاه، يجب أن تنظم ثلاثة مبادئ عامة توظيف أي أحكام قانونية من شأنها فرض القيود على الوصول إلى المعلومات. ويجدر، في هذا المقام، استعراض الأمثلة التي تلقي الضوء على مبدئين من هذه المبادئ. ففي المقام الأول، يجب أن تتوفر الدوافع الكافية التي تستدعي فرض القيود على الوصول إلى المعلومات، كما يجب أن تقترن بتبرير خطي يبين الأسباب التي تقف وراءها.^{٣٣} وفي المقام الثاني، يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على تقديم اللتماس لإجراء المراجعة القضائية لأي قرار يقضي بفرض قيود محددة على وصولها إلى المعلومات.

وتشمل الأمثلة على النوع الأول من هذه المبادئ القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني الساري في البوسنة والهرسك، والذي ينص على أن رفض السلطة التنفيذية السماح بالوصول إلى المعلومات يجب «أن يصدر عن وزير الدفاع وأن يتم شرح الأسباب التي تبرر هذا الرفض أمام اللجنة المشتركة التي يشكلها الوزير». ^{٣٤} وتعرض التوجيهات الوزارية الكندية مثلاً ممتازاً نستطيع الاسترشاد به بالنسبة إلى المبدأ الثاني، حيث تنص على أنه يجوز لأمين المظالم أن يعترض على التبرير الذي تسوقه الحكومة «لمنعه من الوصول إلى المرافق أو الأشخاص أو المعلومات، كما يجوز له أن يرفع تقريراً يعبر فيه عن بواعث قلقه إن لم يكن راضياً عن التفسيرات المقدمة». ^{٣٥}

الإطار (١٠ - أ): ألمانيا: القانون بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة

المادة (٣): الصلاحيات الرسمية

يملك المفوض، في سياق أداء المهام الموكلة إليه، الصلاحيات التالية:

١. يجوز له أن يطلب المعلومات والوصول إلى السجلات من وزير الدفاع ومن جميع الأجهزة والموظفين التابعين للوزير. ولا يمكن رفض منحه هذه الحقوق إلا في حال توفر أسباب قاهرة تتعلق بالسرية. ويتم تحديد هذا الرفض من قبل وزير الدفاع نفسه أو نائبه الرسمي الدائم، وبيين الأسباب التي تقف وراءه أمام لجنة الدفاع. وعلى أساس التعليمات التي تنص عليها الفقرة (٢) من المادة (١) وفي حالة تقديم التماس يقوم في أساسه على شكوى يقدمها صاحب الالتماس، يملك المفوض الحق في سماع الملتمس، بالإضافة إلى الشهور والخبراء. ويتم تعويض هؤلاء الأشخاص بموجب أحكام القانون بشأن إعادة صرف النفقات ومكافأة الشهود والخبراء. ^{٣٦}

وتبين هذه القوانين أساليب الصياغة التي تتيح التخفيف من المشاكل التي تنشأ عن التضارب بين المصالح (الذي استعرضناه في المبحث ١٠-٤-٢ أعلاه بشأن هامش التقدير المتاح للسلطات التنفيذية)، وعن استخدام التبريرات الفضفاضة فيما يتصل بالمعلومات السرية (بحسب ما ناقشناه في المبحث ١٠-٤-١ حول المعلومات التي يحظر إطلاع الجمهور عليها صوتاً للسلامة العامة أو المعلومات السرية الأخرى).

وحيثما وجدت هذه القيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات، يجب أن تتوفر الضمانات الهامة التي لا تستغني عنها مؤسسات أمناء المظالم إن كان لها أن تتابع تحقيقاتها إلى حين البت في القضايا المعروضة عليها.

١٠-٥ الممارسات الجيدة

الوصول إلى المعلومات

- لا تستغني مؤسسات أمناء المظالم عن الصلاحية التي تمكنها من المطالبة بتوفير هذه المعلومات لها، بحيث تعزز هذه الصلاحية الصلاحيات التي تؤهلها لإجراء التحقيقات المناسبة، مع وجوب توفير ما يلزمها من الخبرات والموارد.

الصلاحيات

- يجب أن يخضع موظفو الخدمة المدنية وأفراد القوات المسلحة لالتزام قانوني أو تعاقدية يملئهم التعاون مع الطلبات التي تقدمها مؤسسات أمناء المظالم للحصول على المعلومات أو إجراء المقابلات معهم. ويمكن تعزيز هذه الصلاحيات بأحكام قانونية صريحة تفرض العقوبات على الأشخاص الذين يرفضون التعاون مع الطلبات التي تقدمها إليهم مؤسسات أمناء المظالم.
- ينبغي أن تملك مؤسسات أمناء المظالم الصلاحيات التي تخولها إصدار أوامر الإحضار، التي تنشئ شرطاً قانونياً يفرض على الأشخاص المعنيين المثول أمام المؤسسة أو تزويدها بمعلومات محددة عندما تطلب منهم ذلك. كما يجب أن تمنح هذه الصلاحيات المؤسسة، كذلك، القدرة على طلب الإدلاء بالشهادة تحت القسم أو التوكيد القاطع الذي يقوم مقام القسم.
- يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على الإشارة إلى غياب التعاون في تقاريرها العامة.

القيود

- لا يجوز فرض أي قيود قانونية أو عملية على قدرة مؤسسة أمين المظالم على الوصول إلى أي معلومات تعتبرها ضرورية من أجل تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليها .
- يجب تحديد القيود التي تفرض على الوصول إلى المعلومات، في حال فرضها، على نحو واضح وضيق في القانون .
- يجب أن تتوفر الدوافع الكافية التي تدعو إلى إدراج هذه الأحكام القانونية، كما يجب أن تقترن بتبرير خطي مفصل يبين الأسباب التي تقف وراءها .
- يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على تقديم الالتماس لإجراء المراجعة التشريعية لأي قرار يقضي بفرض قيود محددة على وصولها إلى المعلومات .

الهوامش

- ١ يعني هذا الفصل بقدرة وصول مؤسسة أمين المظالم على الوصول إلى المعلومات ، باعتباره يختلف عن وصول أفراد الجمهور إلى المعلومات التي تقع في حوزة هذه المؤسسة (أو الحكومة بعمومها) . ويغطي الباب الرابع من هذا الدليل هذا الموضوع بصورة وافية .
- ٢ South African Ministerial Review Commission on Intelligence in a Democracy in "Wills and Buckland, "Access to Information
- ٣ انظر :
"Wills and Buckland, "Access to Information
- ٤ ومع ذلك ، فقد تسري بعض القيود المحدودة على المعلومات التي تقع في حوزة الشرطة أو النيابة . الإجابة عن السؤال (١٥) في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective ونجد مثل هذه القيود في السويد وهولندا وبولندا والنمسا وإستونيا وسلوفينيا و صربيا وفنلندا .
- ٥ انظر الفصل الرابع أعلاه للاطلاع على تفاصيل الوصول إلى المواقع .
- ٦ ألبانيا ، "القانون بشأن محامي الشعب" ، المادة (١٩) . وتجدر الإشارة إلى أن محامي الشعب الألباني يمثلك صلاحيات واسعة تمكنه من إصدار أوامر الإحضار .
- ٧ بحسب ما ورد في الاستطلاع الذي أجره مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في العام ٢٠٠٩ ، تمنح معظم الدول الأعضاء في المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة هذه الصلاحيات ، مع السلطات التنفيذية أو المؤسسات العسكرية قد تحجم ، في بعض هذه الدول ، عن إجازة الطلبات التي تقدمها مؤسسة أمين المظالم للحصول على المعلومات .
- ٨ صربيا ، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين" ، المادة (٢١) .
- ٩ ألبانيا ، "القانون بشأن محامي الشعب" ، المادة (١/١٩) .
- ١٠ Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 239
- كما يملك المدافع عن المواطنين في صربيا مثل هذه الصلاحيات . انظر صربيا ، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين" ، المادة (٢٠) .
- ١١ Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 240
- ١٢ انظر ، مثلاً ، أستراليا ، القانون بشأن المفتش العام المعني بأجهزة المخابرات والأمن لسنة ١٩٨١ ، المادتان (١٨-١٩) .
- ١٣ UNDP, How to Conduct Investigations, 91
- ١٤ الولايات المتحدة ، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٦" ، المادة (٦) .
- ١٥ هولندا ، "القانون الإداري العام" ، المادة (٣/٣١/٩) .
- ١٦ هولندا ، "القانون بشأن أمين المظالم الوطني" ، المادة (١٥) .
- ١٧ UNDP, How to Conduct Investigations, 73

- ١٨ انظر، مثلاً: Irish Ombudsman for the Defence Forces. Annual Report 2010.
- ١٩ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٢١).
- ٢٠ رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١/٢٠).
- ٢١ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٦"، المادة (١/١). وتنص القوانين السارية في هندوراس ونيكاراغوا وبما بصورة صريحة على حق مؤسسة أمين المظالم في الحصول على المعلومات السرية. انظر: Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 239.
- ٢٢ انظر، مثلاً، ألمانيا، "القانون بشأن اللجنة المعنية بالرقابة على أجهزة المخابرات"، المادة (٢/١).
- ٢٣ UNDP, How to Conduct Investigations, 70.
- ٢٤ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٢/٢٤).
- ٢٥ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٢/٢٤).
- ٢٦ الإجابة عن السؤال (١٥/ج) في ملحق كتاب Born et al, A Comparative Perspective وبموجب هذا الاستطلاع، كانت كندا وألمانيا الدولتان الوحيدتان اللتان أشارتا إلى أنهما رفضتا السماح لمؤسسة أمين المظالم بالوصول إلى المعلومات على هذا الأساس.
- ٢٧ انظر، مثلاً، جمهورية جنوب أفريقيا، "قانون التدقيق العام رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٤"، المادتان (١٥-١٦).
- ٢٨ انظر، مثلاً، البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (١/٨).
- ٢٩ انظر معهد المجتمع المفتوح، مشروع المبادئ المتعلقة بالأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات (OSI Draft Principles on National Security and Access to Information)
- ٣٠ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (١/٤).
- ٣١ هولندا، "القانون بشأن أمين المظالم الوطني"، المادة (١٤).
- ٣٢ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (١/٢٤).
- ٣٣ انظر، مثلاً، ألمانيا، "القانون بشأن اللجنة المعنية بالرقابة على أجهزة المخابرات"، المادة (٢/١).
- ٣٤ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (١/٤).
- ٣٥ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٤-٣/٢٤).
- ٣٦ ألمانيا، "القانون بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة"، المادة (٣).



الباب الرابع رفع التقارير والتوصيات

١

٢

٣

٤

٥

٦

٧

٨

٩

١٠

١١

١٢

الفصل الحادي عشر رفع التقارير



١-١١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل نظرة عامة حول مختلف أنواع التقارير التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم، كما يبرز أهمية استقلال هذه المؤسسة في إعداد تقاريرها ورفعها. ويتناول هذا الفصل الجوانب التالية:

- دور التقارير التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم
- الاستقلال في إعداد التقارير ورفعها
- أنواع التقارير
- الإجراءات المرعية في إعداد التقارير
- الفئات التي تستهدفها التقارير
- الممارسات الجيدة

٢-١١ دور التقارير التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم

يمثل إصدار التقارير إلى السلطة التشريعية وأفراد الجمهور بعمومهم وظيفة رئيسية من الوظائف التي تتولاها مؤسسات أمناء المظالم. وتملك معظم هذه المؤسسات تقريباً الصلاحيات التي تؤهلها لإعداد التقارير الدورية حول عملها والنشاطات التي تؤديها. ويمكن استخدام هذه التقارير لغايات تبادل المعلومات بشأن كافة جوانب مؤسسة أمين المظالم، بما يشمل الإحصائيات والتفاصيل الهامة المتصلة بالشكاوى، والمسائل الهامة والموضوعية، والسياسات أو التوصيات. وتعد هذه

التقارير، في العادة، على أساس سنوي (أو نصف سنوي). وقد تصدر مؤسسات أمناء المظالم، كذلك، التقارير لأغراض محددة. وقد تناول هذه التقارير الخاصة حالات بعينها، أو تركز على مسائل موضوعية استرعت انتباه مؤسسة أمين المظالم. وعادةً ما تصدر هذه التقارير عقب اختتام التحقيقات الخاصة التي تجريها هذه المؤسسة أو التحقيقات التي تجريها من تلقاء نفسها. كما تشكل التقارير وسيلة لا تستغني عنها مؤسسة أمين المظالم في تعميم توصياتها، بما يشمل الحالات التي تتعلق فيها هذه التوصيات بتصويب قرار أو سياسة أو قانون تسبب برفع الشكوى أو تعديله أو إلغاؤه، حتى في المواضيع التي لا تملك فيها المؤسسة القدرة على إجبار المؤسسة على الامتثال لما يصدر عنها.^١

وفيما يتصل بحالات أو تحقيقات محددة، تستطيع مؤسسات أمناء المظالم أن تصدر تقارير تتضمن توصيات تفصيلية تستهدف تصويب مشاكل محددة تتعلق بالشكوى المرفوعة أمامها وبأي قضايا تنظيمية عامة قد يجري الكشف عنها في سياق التحقيق أو الاستجواب. ويُعتبر ما تنسم به هذه التقارير من «الصلاحية التي تعتمد على الإيحاء أو الإقناع» ضرورية في تعزيز احتمالية الالتزام بالتوصيات التي تأتي بها، ولا سيما بالنظر إلى أن مؤسسات أمناء المظالم تفتقر في عمومها إلى الصلاحيات التي تتيح فرض توصياتها وإنفاذها. كما يعتبر الجانب الإيجابي الذي يضمنه تعميم التقارير أساسياً في إقناع المؤسسات والأفراد الذين يحجمون عن التعاون مع مؤسسة أمين المظالم من أجل الامتثال للتوصيات التي تخرج بها. بل إن التقارير التي تصدر أثناء مجريات التحقيق قد تسهم في إقناع المسؤولين أو المؤسسات التي تتعاضد عن التعاون مع مؤسسة أمين المظالم بالتجاوب مع الطلبات التي تقدمها إليهم للحصول على المعلومات أو الوصول إلى المواقع التي تريدها. وفي هذا المقام، تنص التوجيهات الوزارية الكندية على هذه الوظيفة الأخيرة بصورة صريحة، حيث تشير إلى أنه يجوز لأمين المظالم الاعتراض على التبريرات التي تساق لمنعه من الوصول إلى المرافق أو الأشخاص أو المعلومات. كما يجوز له، إن لم يكن راضياً عن هذه التفسيرات، تقديم تقرير يعبر فيه عن بواعث قلقه ومخاوفه.^٢

وقد تضطلع التقارير التي تصدرها مؤسسات أمناء المظالم دوراً هاماً في إعداد السياسات. ففي الواقع، يتمحور جانب رئيسي من الصلاحيات الممنوحة لهذه المؤسسات حول تقديم التوصيات السياساتية للقوات المسلحة والسلطات التنفيذية والتشريعية.^٣ وقد ينطوي هذا الأمر صياغة التوصيات التي تناول مشاريع القوانين.^٤ وقد يأتي تقديم هذا النوع من التوصيات في إطار الاستجابة للطلبات التي تقدمها السلطة التنفيذية أو القوات المسلحة. وفضلاً عن ذلك، تملك معظم مؤسسات أمناء المظالم القدرة على تقديم التوصيات من تلقاء نفسها. ويُعتبر العمل على تقديم التوصيات السياساتية بمثابة وظيفة وقائية، لأن هذه التوصيات مصممة لكي تشجع إصلاح الممارسات التي أفضت إلى المخالفات أو سوء السلوك، والحيولة بالتالي دون معاودة ارتكاب هذه المخالفات (انظر الإطار ١٢-ج أدناه للاطلاع على أمثلة في هذا الخصوص).

وفضلاً عما تقدم، تؤدي التقارير وظيفة تثقيفية هامة لأنها تطلع المواطنين وأفراد القوات المسلحة على حقوقهم وعلى الدور الذي تضطلع به مؤسسات أمناء المظالم في حماية هذه الحقوق.^٥ وبذلك، تنفذ هذه المؤسسات الإجراءات الاستباقية التي تستهدف رفع مستوى الوعي العام بدورها وتعزيز ثقة المواطنين بها، وذلك من خلال الأحاديث العلنية وتعميم المعلومات، ومن خلال مواقعها الإلكترونية التي تنشر المعلومات المحدثة عن عملها وإصدار التقارير الرسمية.^٦ وقد أشار عدد من مؤسسات أمناء المظالم إلى المشكلة التي تواجهها في قلة معرفة الموظفين المدنيين العاملين في وزارات الدفاع وأفراد القوات المسلحة بماهية هذه المؤسسات وبصلاحياتها (ولا سيما بالمقارنة مع الأجهزة القضائية).^٧ ومن شأن الحملات التثقيفية أن تساعد في تجاوز هذه المشكلة.

١١-٣ الاستقلال في إعداد التقارير ورفعها

لا تستغني مؤسسات أمناء المظالم عن تعميم أعمالها وإطلاع جميع الأطراف المعنية عليها لكي تتمكن من الاضطلاع بدورها في الإجراءات التي ترمي إلى إخضاع المؤسسات العامة للمساءلة. وتُعتبر قدرة هذه المؤسسات على إصدار

التقارير المستقلة، بعيداً عن التأثير غير المبرر الذي تمارسه السلطة التنفيذية وتسلسل القيادة العسكرية، محوراً أساسياً في ضمان استقلالها بصورة عامة.^٨ وفي الواقع، تقتضي الضرورة أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على إصدار التقارير العامة التي لا تخضع للرقابة أو لا يجري تأخير صدورها من قبل السلطة التنفيذية أو الجهات التي تراقبها.^٩

وينبغي على مؤسسات أمناء المظالم، في سياق عملها على إعداد تقاريرها، أن تعقد موازنة بين حماية الخصوصية (ولا سيما خصوصية المتظلمين) وحماية نزاهة الإجراءات القضائية وضمان الأمن القومي من جهة، والمحافظة على الحق العام في حرية المعلومات من جهة أخرى. ويجب أن يبقى القرار المتصل بالمعلومات التي يجب إدراجها في تلك التقارير في يد مؤسسة أمين المظالم نفسها في جميع الأحوال.^{١٠} وبحسب ما يؤكد على أمين المظالم المعني بقوات الدفاع في أيرلندا، «لا يجوز التقليل من شأن صلاحية إصدار التقارير السنوية وغيرها من التقارير، التي لا تخضع للرقابة، باعتبارها تشكل حجر الزاوية في الاستقلال.»^{١١}

وبناءً على ذلك، فهناك من الأسباب الوجيهة ما يدعو إلى الإحجام عن إدراج بعض المعلومات في التقارير العامة. وقد تشمل هذه المعلومات، من جملة أمور، المعلومات التي تتعلق بخصوصية الأفراد، والمعلومات التي تكشف عن هوية المتظلمين، والمعلومات التي يحظر إطلاع أفراد الجمهور عليها صوناً للسلامة العامة، والمعلومات المتصلة بالعمليات الجارية والمعلومات المتعلقة بالإجراءات القضائية القائمة أمام المحاكم (انظر المبحث ١٠-٤-١ حول المعلومات التي يحظر إطلاع أفراد الجمهور عليها صوناً للسلامة العامة للاطلاع على المزيد من التفاصيل في هذا الشأن). وقد تعمل القيود المفروضة على صلاحيات مؤسسات أمناء المظالم، في مجموعة أخرى من الدول، على تقييد ما يمكن إيراده في التقارير العامة. وهذا هو الحال في كولومبيا وفنزويلا، مثلاً، حيث لا تستطيع مؤسسة أمين المظالم في كل منهما سوى تقديم التوصيات بشأن حقوق الإنسان.^{١٢}

الإطار (١١ - أ): إجراءات التسريح من القوات الجوية الملكية في المملكة المتحدة من الأمثلة على التقارير التي تعنى بحالات محددة في المملكة المتحدة تقرير يتعلق برقيب طيار جرى تسريحه من الخدمة. فقد سُرح هذا الرقيب، بعد أن أمضى ٢٦ سنة في الخدمة العسكرية، دون إجراء مقابلة نهاية الخدمة معه ودون توجيه رسالة رسمية إليه تشكره على خدمته وتثني عليها بحسب الممارسة المعتادة في القوات الجوية الملكية. وبذلك، شعر هذا المتظلم بإغفال خدمته وأن إنهاء خدمته بعيداً عن المقر الكائن في محل إقامته وهيكلية القيادة التي كان يتبعها قد تسبب في تجاهله والتغاضي عنه. وعلاوةً على ذلك، حُرِم هذا الرقيب بسبب عدم إجراء مقابلة نهاية الخدمة معه من إمكانية نقل بواعث القلق والمخاوف التي انتابته بشأن إدارة وتنظيم الأفراد الذين عُينوا في مواقع بعيدة عن المقار الكائنة في محال إقامتهم.

وقد مرر المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة هذه الشكوى إلى القوات الجوية الملكية، التي وافقت على أن الحيف وقع على المتظلم وأنه لم يحظ بالاعتراف التي كان يستحقه لقاء الخدمة التي قدمها. وقدمت القوات الجوية اعتذاراً رسمياً إليه. كما أفضى التقرير الذي أعد في هذا الشأن إلى تنفيذ عدد من التغييرات التي استهدفت القضايا التنظيمية التي ثارت نتيجة لهذه الشكوى. وعلى وجه الخصوص، أجرت القوات الجوية الملكية مراجعة شاملة "لإجراءات توزيع أفراد القوات المسلحة على المقار الكائنة في محال إقامتهم"، والتي جرى تحديد عدة جوانب تحتاج إلى الإصلاح بموجبها. كما جرى تعميم الدروس المستفادة من هذه المظلمة على الوحدات الأخرى التي شرعت في تنفيذ التغييرات التي ترمي إلى تحديد الأفراد الذين يوشكون على التقاعد لضمان تنفيذ إجراءات تسريحهم بصورة لائقة.^{١٣}

١١-٤ أنواع التقارير

قد تأخذ التقارير التي تصدرها مؤسسات أمناء المظالم عدة أشكال مختلفة، منها التقارير التي تناول حالات منفردة، والتقارير الخاصة أو التي تناول مواضيع محددة، والتقارير السنوية. وفي هذا السياق، يستعرض هذا المبحث نظرة مقتضبة

حول الأنواع المختلفة للأساليب المعتمدة في إعداد هذه التقارير، بينما يتناول المبحث (١١-٥) إجراءات إعداد التقارير ورفعها على وجه التفصيل.

تمثل التقارير التي تنطرق إلى حالات منفردة أكثر أنواع التقارير التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم شيوعاً. ففي العادة، ينبغي على هذه المؤسسات أن تصدر تقارير تشمل معلومات مفصلة حول الشكوى، وملخصاً حول إجراءات التحقيق التي أجرتها المؤسسة بشأنها، والنتائج التي توصلت إليها في هذا التحقيق. وعلى وجه العموم، يتم إعداد هذه التقارير لغايات الأرشفة الداخلية وتيسير رجوع المؤسسة إليها في الحالات التي تستدعي ذلك، وذلك على الرغم من أن هذه التقارير قد تشتمل على محاور خاصة تعنى بالأفراد أو المؤسسات المعنية التي تنطرق إليها. وفي الحالات التي تفضي فيها التقارير إلى نتائج تتصل بمسائل عامة (كأن تتعلق بقضية تكتسب بعداً تنظيمياً أكبر) أو مسائل من قبيل عدم الامتثال، فقد تتضمن هذه التقارير كذلك توصيات أعم تخاطب القوات المسلحة أو السلطة التنفيذية لحضها على الحيلولة دون تكرار مثل هذه الأفعال في المستقبل.

وهذا ينقلنا إلى النوع الرئيسي الثاني من أنواع التقارير، وهو التقارير الخاصة أو التقارير التي تتناول مواضيع محددة. وتستطيع مؤسسة أمين المظالم أن تعد هذه التقارير من تلقاء نفسها، أو قد تطلب جهة حكومية أخرى من المؤسسة إعداد هذه التقارير، كما هو الحال في بعض الدول. ففي المملكة المتحدة، مثلاً، يجوز لوزير الدولة أن يطلب تقارير خاصة من أجل الوقوف على أي قضية تقع ضمن اختصاص المفوض^{١٤} ويلخص القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية الغاية العامة من هذا النوع من التقارير، حيث ينص على أن المهمة المنوطة بأمين المظالم تكمن في «تعزيز ثقافة احترام حقوق الإنسان والحكم الرشيد ومحاربة الفساد... [و] توعية عموم المواطنين والإدارة العامة ونشر المعلومات»^{١٥} وعلى وجه التحديد، فغالباً ما تتناول التقارير الخاصة أو التقارير التي تتناول موضوعات معينة مشكلة تنظيمية أو مستفحلة تتعلق بالقوات المسلحة. وقد يساعد التقرير الذي يتطرق إلى عدد من الحالات الخاصة في استرعاء الانتباه إلى المشكلة العامة التي تشهدتها القوات المسلحة وقد يفضي إلى إجراء تغييرات شاملة

لا غنى عنها لمعالجة هذه المشكلة بصورة ناجحة (انظر الإطار (١١-ب) للاطلاع على أمثلة على هذا النوع من التقارير).

الإطار (١١ - ب): التقارير الخاصة التي يصدرها أمين المظالم الكندي

يعد أمين المظالم الكندي أحد الأمثلة على المؤسسات التي تصدر التقارير الموضوعية التي تتناول جملة من المسائل المتصلة بصلاحياته. فمنذ العام ٢٠٠٢، أصدر مكتب أمين المظالم في كندا تقارير تناولت مجموعة من القضايا التنظيمية، بما فيها:

- إصابات الإجهاد التي يكابدها أفراد القوات المسلحة نتيجة للعمليات العسكرية التي يخوضونها
- مرافق رعاية الصحة النفسية
- معالجة جنود الاحتياط الذين يتعرضون للإصابة
- معالجة المحاربين القدامى
- نظام التجنيد
- سوء المعاملة التي يلقاها الجنود من نظام التظلمات الداخلي^{١٦}

والتقارير الدورية هي النوع الثالث الرئيسي من أنواع التقارير التي تصدر عن مؤسسات أمناء المظالم. وغالبًا ما تعد هذه التقارير على أساس سنوي وتعرض على السلطة التشريعية والجمهور بعموم أفرادهم. ويخول القانون الأغلبية الساحقة من مؤسسات أمناء المظالم إصدار هذه التقارير الدورية.^{١٧} وفي هذا المقام، يستعرض القانون بشأن المفتش العام الأمريكي لسنة ١٩٧٨ نبذة وافية حول الغاية من هذه التقارير ومحتواها، حيث يبين بأنها يجب أن تشمل على وصف للمشاكل التي تتناولها، والتوصيات الكفيلة بتصويب الإجراءات، وموجزًا حول السير في تنفيذ التوصيات السابقة والتقارير الأخرى التي صدرت في المسألة التي يتناولها التقرير.^{١٨} ومن المعلومات الأخرى التي قد تتضمنها هذه التقارير:

- النشاطات العامة والمبادرات الجديدة التي أطلقتها المؤسسة؛
- والبيانات المالية؛

- والمعلومات العامة بشأن هيكلية المؤسسة (من قبيل عدد الموظفين العاملين فيها، وتطور المؤسسة، وغير ذلك من المعلومات).

وتسعى هذه التقارير إلى إطلاع الجمهور والبرلمان على النشاطات التي تنفذها مؤسسة أمين المظالم، وهي تركز على المواضيع والحالات الهامة التي حصلت خلال الفترة التي تغطيها. وقد تشكل التقارير الدورية محطة هامة تركز فيها المؤسسة على الخطط التي تنوي تنفيذها في المستقبل وتعرض فيها المقترحات التي تعنى بتنفيذ الإصلاحات المؤسسية فيها. (انظر الإطار (١١-ج) أدناه الذي يتناول المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة.) فضلاً عن ذلك، فقد توفر التقارير الدورية أو السنوية فرصة للتركيز على التوصيات، بما فيها التوصيات المتعلقة بإدخال التعديلات على التشريعات السارية.^{١٩}

الإطار (١١ - ج): التوصيات المتصلة بتطوير عمل مؤسسة أمين المظالم: حالة المملكة المتحدة

على المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة في المملكة المتحدة أن يقدم تقريراً سنوياً إلى وزير الدولة، يستعرض فيه كفاءة نظام عمله وفعاليته ونزاهته، والأعمال التي أداها خلال السنة التي يغطيها التقرير، وأي جوانب أخرى من نظام عمله أو وظيفيته.^{٢٠} وفي هذا الخصوص، أوصت المفوضة المعنية بشكاوى القوات المسلحة في التقرير الذي أصدرته في العام ٢٠١٠ بما يلي:^{٢١}

بعد دراسة الخيارات المتاحة لإجراء التغييرات المطلوبة، أوصي بتغيير دور المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة إلى دور أمين المظالم المعني بالقوات المسلحة. فمن شأن هذا التغيير أن يمكن تسلسل القيادة من المحافظة على المسؤولية الرئيسية عن التحقيق في الشكاوى التي يرفعها أفراد القوات المسلحة واتخاذ القرارات بشأنها، مع الأخذ في الاعتبار أن التعامل الناجع مع هذه الشكاوى يشكل جزءاً أصيلاً من القيادة وعمل القائد المعني على ممارسة واجبه في رعاية العاملين تحت إمرته.

ومن شأن نموذج أمين المظالم أن يركز على إخضاع أفراد القوات المسلحة للمساءلة عن حُسن إدارة الإجراءات التي يتولونها وعن كفاءة العدالة، بما يضمن سير الأعمال التي يؤديها أمين المظالم على نحو ملائم وإيلاء الأولوية اللازمة للقضايا التي تتسم بجانب كبير من التعقيد والتأخير والإشكاليات ودراستها دراسة وافية. ومن شأن المساندة التي يكفلها أمين المظالم في استقبال الاعتراضات الخارجية أن تعزز ثقة أفراد القوات المسلحة في اختيار رفع اعتراضاتهم إلى تسلسل القيادة في القضايا التي تخصهم، وذلك على الرغم من الشرط الذي تضعه المفوضة بشأن المعايير التي يجب استيفاؤها عند رفع قضية ظاهرة الوجهة بشأن سوء الإدارة.

١١-٥ الإجراءات المرعية في إعداد التقارير

يتم إعداد التقارير التي تتناول حالات بعينها وقضايا متصلة بمواضيع محددة (على خلاف التقارير السنوية التي تستعرض في عمومها نبذة حول هذه الحالات والقضايا) على عدة مراحل. تتمثل المرحلة الأولى في اتخاذ خطوات لا تتسم بطابع رسمي بهدف تصويب الوضع القائم، دون الحاجة إلى إعداد تقرير رسمي بشأنه. وقد تشتمل هذه الخطوات على إجراء المشاورات مع الطرفين المعنيين، إلى جانب تنفيذ إجراءات الوساطة وإطلاق الحوار الذي يرمي إلى تحديد نطاق من الحلول التي تحظى بالقبول لدى هذين الطرفين.^{٢٢} ولا تنشر مؤسسة أمين المظالم تقريرها الرسمي إلا بعد أن تستنفد الخيارات غير الرسمية المتاحة أمامها. وقد لا تكون هذه الخطوات مناسبة أو عملية فيما يتصل بالقضايا التنظيمية.

وتتمثل المرحلة الثانية في إخطار الطرفين المعنيين والتشاور معهما بغية الوقوف على ردود أفعالهما ومعرفة آرائهما بالتقرير الذي تقترح مؤسسة أمين المظالم إعداده. فعلى سبيل المثال، يشترط على أمين المظالم القومي في هولندا أن يمنح السلطة الإدارية والشخص المسؤول عن الإجراء محل النظر ومقدم الالتماس الفرصة لبيان وجهات نظرهم أو تقديم تقاريرهم الخطية.^{٢٣} وعلى هذا المنوال، يتعين على

المدافع عن المواطنين في صربيا أن يبلغ مقدم الشكوى والسلطة الإدارية المعنية بالبدء بالإجراءات وبنائها. وعلى السلطة الإدارية أن تستجيب لجميع الطلبات التي يقدمها المدافع عن المواطنين خلال ستين يوماً.^{٢٤}

وفي هذه المرحلة، يجوز لمؤسسة أمين المظالم كذلك أن تدرس السوابق وتنظر في أسئلة من قبيل: هل سبق أن تعاملت مؤسسة أمين المظالم مع قضايا مشابهة؟^{٢٥} وما هي الحلول التي جرى التوصل إليها؟ وما مدى نجاعة هذه الحلول؟ وهل هناك أي سوابق دولية يمكن تطبيقها؟

أما المرحلة الثالثة من إجراءات إعداد التقارير فتتصل بالقرارات التي تحدد ما يجب إيرادها في النسخ العامة، والسرية (إذا لزم الأمر)، من التقرير. وعلى وجه العموم، يمكن أن تشتمل التقارير على تفاصيل الاتهامات والتحقيق، والمعلومات المرجعية ذات الصلة، وتفصيل التشريعات ذات العلاقة بالقضية محل النظر وما جرى على شاكلتها من سوابق. وقد ينطوي التقرير، كذلك، على تحليل للقضية وما توصلت إليه مؤسسة أمين المظالم إليه بشأنها، والنتائج التي تخلص إليها، والتوصيات وأي إجراءات للمتابعة أو التوضيحات التي تتلقاها المؤسسة الأطراف المعنية أثناء المشاورات التي تجريها معها (انظر المرحلة الثانية أعلاه).^{٢٦} ففي هولندا، مثلاً، يتعين على أمين المظالم أن يعد تقريراً عقب اختتام التحقيق، بحيث يشمل النتائج والقرارات، بالإضافة إلى قواعد السلوك التي جرى خرقها، في المواضيع ذات الصلة.^{٢٧} وفي الوقت الذي تحتل فيه الشفافية أهمية قصوى، يجب في حالة التقارير العامة إيلاء العناية اللازمة لحذف المعلومات التي لا يجوز إطلاع العامة عليها حفاظاً على السلامة العامة أو المعلومات السرية. كما يجب الأخذ في الاعتبار حماية خصوصية الأشخاص المعنيين بالشكاوى والتحقيقات التي جرت بشأنها.

وتتعلق المرحلة الرابعة بإصدار التقرير نفسه. ويجب التأكيد، في هذا المقام، على أن مؤسسة أمين المظالم تملك الحرية التي تتيح لها إصدار تقاريرها بما يتوافق مع الجداول الزمنية التي ترتبها، كما يجب تمكن أفراد الجمهور من الوصول إليها والاطلاع عليها بحرية.

١١-٥-١ الفئات التي تستهدفها التقارير

الفئة الرئيسية التي تستهدفها التقارير هي الأطراف المعنية، بمن فيها مقدم الشكوى، والجهة المشكو منها، وأي سلطة من السلطات ذات الصلة (كتسلسل القيادة العسكرية والوزارات ذات العلاقة) حيثما كان ذلك مناسباً. وتتناول القوانين النافذة في الكثير من الدول الفئات التي تستهدفها تقارير مؤسسات أمناء المظالم بصورة معممة، حيث تنص - على سبيل المثال - على وجوب رفع التوصيات إلى جميع الأطراف المعنية والسلطات ذات الصلة.^{٢٨} وفي المقابل، تحدد دول أخرى فئات معينة تستهدفها التقارير التي تعدها تلك المؤسسات. ففي فرنسا، يشترط على المفوضية المختصة بالاعتراضات العسكرية (Military Appeals Commission) أن تصدر في بادئ الأمر "بلاغاً رسمياً بالقرار إلى مقدم الاعتراض".^{٢٩} وعلى نحو مماثل، على محامي الشعب أن «يقدم بلاغاً خطياً إلى السلطة التابعة للإدارة العامة، التي انتهكت حقوق المتظلم». ^{٣٠} وفي ألبانيا، ينبغي على محامي الشعب أن «يرفع توصياته إلى السلطة العليا... [و] إلى المدعي العام [حيثما اقتضى الأمر ذلك]». ^{٣١}

والفئة الثانية الهامة التي تستهدفها التقارير التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم هي السلطات التشريعية. ^{٣٢} وفي هذا السياق، ينص القانون بشأن المفتش العام الأمريكي لسنة ١٩٧٨ على أن الدور المحوري الذي يؤديه المفتش العام يكمن «تأمين وسيلة تبقي رئيس المؤسسة والكونغرس على اطلاع تام وآني على المشكلات وجوانب الخلل التي تعتري إدارة هذه البرامج والعمليات وضرورة تنفيذ الإجراءات التصويبية ومتابعة سير العمل في تنفيذها». ^{٣٣} وبالنسبة لبعض مؤسسات أمناء المظالم، فقد تشكل التقارير التي ترفعها إلى البرلمان وسيلة هامة لضمان الالتزام بتوصياتها - حيث يصبح من الصعوبة تجاهل هذه التوصيات حالما توضع على جدول أعمال البرلمان أو في الحالات التي يطلب فيها إليه التصرف بشأنها، ولا سيما عندما يكون البرلمان تحت التزام يملي عليه مناقشة التقارير التي يتلقاها و/أو الرد عليها. وقد تزود هذه التقارير البرلمان، كذلك، بفرصة تتيح له سن التشريعات التي تعالج المشاكل التنظيمية التي تحددها تلك التقارير. ويقع العديد من مؤسسات أمناء المظالم تحت التزام برفع تقارير إلى البرلمان حول النتائج التي تخلص إليها،

وحول التفاصيل الإدارية لأعمالها، بما في ذلك استخدام الموارد المالية ومنهجيات العمل وتقارير التدقيق التي تجريها.^{٣٤} وغالبًا ما يتم إدراج هذه التفاصيل في التقارير السنوية التي تصدرها مؤسسات أمناء المظالم.^{٣٥}

وتتمثل الفئة الأخيرة، والتي لا تقل أهمية عن الفئات السابقة التي تستهدفها تقارير مؤسسات أمناء المظالم في وسائل الإعلام والجمهور بجميع أطرافه وشرائحه. وكما هو الحال بالنسبة للتقارير التي ترفعها هذه المؤسسات إلى البرلمانات، يشكل إصدارها وسيلة هامة تكفل الالتزام بالتوصيات ولفت الانتباه إلى القضايا التي قد لا تخضع للرقابة العامة أو لا تغطيها أجهزة الإعلام إن لم تصدر هذه التقارير. وعلى وجه الخصوص، فقد توفر هذه التقارير فرصة لمنظمات المجتمع المدني المعنية وأفراد الجمهور المهتمين لمتابعة العمل الذي تؤديه مؤسسات أمناء المظالم والاطلاع عليه. وفي هذا المقام، يشترط على كثير من هذه المؤسسات أن تعمم التوصيات التي تراها وأن تنشرها على الملأ.^{٣٦} ففي تيمور الشرقية، مثلاً، يشترط على أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة أن «يطلع أفراد الجمهور على النشاط الذي يقوم به مكتبه وعلى صلاحياته»^{٣٧} من خلال «مخاطبة الجمهور مباشرة، أو إصدار البلاغات أو نشر المعلومات حول آرائه وتوصياته وتقاريره بشأن حالات محددة أو بشأن النشاط الذي يؤديه»^{٣٨} ومثلما أشرنا أعلاه، تحتل الفئة التي يستهدفها تقرير مؤسسة أمين المظالم أهمية محورية في تنفيذ التوصيات التي تخرج بها هذه المؤسسة. وهذه مسألة سوف نتناولها بالنقاش والتحليل في الفصل التالي من هذا الدليل.

١١-٦ الممارسات الجيدة

دور التقارير التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم

- على مؤسسات أمناء المظالم إصدار التقارير التي تتناول النشاطات التي تنفذها بصورة منتظمة. وتشمل هذه التقارير الدورية والخاصة حول حالات خاصة أو مواضيع معنية أو القضايا التي تحظى بالاهتمام العام.

- على مؤسسات أمناء المظالم إصدار التقارير التي تتضمن توصيات تفصيلية ترمي إلى تصويب المشاكل المتصلة بالشكوى وأي مسائل تنظيمية أشمل قد يصار إلى اكتشافها في أثناء مجريات التحقيق أو تقصي الحقائق .
- يُعتبر ما تتسم به التقارير العامة من ”الصلاحية التي تعتمد على الإيحاء أو الإقناع“ ضرورية في تعزيز احتمالية الالتزام بالتوصيات التي تأتي بها، ولا سيما في الحالات التي تفتقر فيها مؤسسات أمناء المظالم إلى الصلاحيات التي تتيح لها فرض توصياتها وإنفاذها .
- ينبغي لمؤسسات أمناء المظالم أن تملك الصلاحيات التي تخولها إصدار التوصيات السياساتية التي ترمي إلى تشجيع العمل على إصلاح الممارسات التي أفضت إلى المخالفات أو سوء السلوك، والحيولة بالتالي دون معاودة ارتكاب هذه المخالفات .

الاستقلال في إعداد التقارير ورفعها

- يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم الصلاحيات التي تمكنها من إصدار التقارير العامة، بعيداً عن التأثير غير المبرر الذي تمارسه السلطة التنفيذية وتسلسل القيادة العسكرية . وفي هذا الخصوص، ينبغي لهذه المؤسسات أن تملك القول الفصل بشأن ما تتضمنه تقاريرها وأن تصدر هذه التقارير على نحو لا تخضع فيه للرقابة ولا تتعرض فيه للتأخير .
- يجب في التقارير العامة أن تعقد موازنة بين المحافظة على الحق العام في حرية المعلومات من جهة، وحماية الخصوصية وحماية نزاهة الإجراءات القضائية وضمن الأمن القومي من جهة أخرى .

أنواع التقارير

- ينبغي على مؤسسات أمناء المظالم أن تصدر تقارير تشمل معلومات مفصلة حول الشكوى، وملخصاً حول إجراءات التحقيق التي أجرتها المؤسسة بشأنها، والنتائج التي توصلت إليها في هذا التحقيق .

- قد تتضمن التقارير توصيات أعم تخاطب القوات المسلحة أو السلطة التنفيذية لحضها على الحيلولة دون تكرار مثل هذه الأفعال في المستقبل .
- تستطيع مؤسسة أمين المظالم أن تعد هذه التقارير من تلقاء نفسها، أو قد تطلب جهة حكومية أخرى من المؤسسة إعداد هذه التقارير ، كما هو الحال في بعض الدول .
- يجب في التقارير التي تتناول موضوعات معينة أن تركز على المشاكل التنظيمية أو المتوطنة في المؤسسات المعنية، وأن تسعى إلى استعراض التغييرات الشاملة التي يلزم إجراؤها بغية التعامل مع هذه المشاكل ومعالجتها .
- وتسعى هذه التقارير إلى إطلاع الجمهور والبرلمان على النشاطات التي تنفذها مؤسسة أمين المظالم ، وهي تركز على المواضيع والحالات الهامة التي حصلت خلال الفترة التي تغطيها . وقد تشكل التقارير الدورية محطة هامة تركز فيها المؤسسة على الخطط التي تنوي تنفيذها في المستقبل وتستعرض فيها المقترحات التي تعنى بتنفيذ الإصلاحات المؤسسية فيها .

الإجراءات المرعية في إعداد التقارير

- على مؤسسات أمناء المظالم ، قبل أن تصدر تقاريرها ، إجراء المشاورات مع الطرفين المعنيين وإطلاق الحوار الذي يرمي إلى تحديد نطاق من الحلول التي تحظى بالقبول لدى هذين الطرفين . ولا تنشر مؤسسة أمين المظالم تقريرها الرسمي إلا بعد أن تستنفذ الخيارات غير الرسمية المتاحة أمامها .
- على مؤسسة أمين المظالم إخطار الطرفين المعنيين والتشاور معهما بغية الوقوف على ردود أفعالهما ومعرفة آرائهما بالتقرير الذي تقترح مؤسسة أمين المظالم إعداده قبل إصدارها بشكله النهائي .
- يجب أن تشمل التقارير على تفاصيل الاتهامات والتحقيق ، والمعلومات المرجعية ذات الصلة ، وتفصيل التشريعات ذات العلاقة بالقضية محل النظر وما جرى على شاكلتها من سوابق . كما يجب أن ينطوي التقرير ، كذلك ، على تحليل للقضية وما توصل إليه أمين المظالم إليه بشأنها ، والنتائج

التي تخلص إليها، والتوصيات وأي إجراءات للمتابعة أو التوضيحات التي تتلقاها المؤسسة الأطراف المعنية أثناء المشاورات التي تجريها معها .

- في الوقت الذي تحتل فيه الشفافية أهمية قصوى ، يجب في التقارير أن تولي العناية اللازمة لحذف المعلومات التي لا يجوز إطلاع العامة عليها حفاظا على السلامة العامة أو المعلومات السرية أو المعلومات الشخصية .
- يجب أن يوجه التقرير إلى مقدم الشكوى ، والجهة المشكو منها وإلى أي سلطة من السلطات الإدارية ذات الصلة .
- تشكل التقارير التي ترفعها إلى البرلمان وسيلة هامة لضمان الالتزام بتوصياتها ، كما تزود هذه التقارير البرلمان بفرصة تتيح له سن التشريعات التي تعالج المشاكل التنظيمية التي تحددها تلك التقارير .
- تعد التقارير العامة بمثابة وسيلة هامة تكفل الالتزام بالتوصيات التي تخرج بها ، وهي تسترعي الانتباه إلى القضايا التي قد لا تخضع للرقابة العامة أو لا تغطيها أجهزة الإعلام إن لم تصدر هذه التقارير .

الهوامش

- ١ .UNDP, How to Conduct Investigations, 118
- ٢ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٤-٣/٢٤).
- ٣ الإجابة عن السؤال (٨) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective) : السويد، وأيرلندا، وبلجيكا، وهولندا، والمملكة المتحدة، وكندا، وصربيا، وفنلندا، وبولندا، وألمانيا، والنمسا، والنرويج وإستونيا.
- ٤ الإجابة عن السؤال (٨) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). وقد أشارت مؤسسات أمناء المظالم في السويد، وصربيا، وبولندا، وفنلندا، وأيرلندا، والمملكة المتحدة، وسلوفينيا، وألمانيا، والنرويج، والنمسا، وإستونيا ورومانيا إلى أنها تقدم توصياتها بشأن المقترحات التشريعية.
- ٥ الجمعية العامة للأمم المتحدة، "دور مؤسسات أمناء المظالم والوسطاء وغيرها من المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها"، القرار (٢٠٧/٦٥/A/RES)، نيويورك، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠ آذار/ مارس ٢٠١١.
- ٦ .Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," 35
- ٧ الإجابة عن السؤال (٥٢) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective) : كندا .
- ٨ وقد ينبغي في بعض مؤسسات أمناء المظالم، التي يعينها وزير من وزراء الحكومة أو التي تعمل تحت إشرافه، أن ترفع تقاريرها إلى هذا الوزير . وبناءً على المراسيم التنفيذية/ التوجيهات السارية، فقد يتلقى الوزير التعليمات بتمرير التقرير الذي تصدره مؤسسة أمين المظالم إلى البرلمان . وفي الواقع، يمثل هذا الأمر مشكلة بالنسبة لاستقلال المؤسسة وقدرتها على تعميم تقاريرها .
- ٩ الإجابة عن السؤال (٤٤) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective) : كندا والمملكة المتحدة . والإجابة عن السؤال (٥٢) : ألمانيا .
- ١٠ الإجابة عن السؤالين (٣٢) و(٣٣) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective) . وفي المملكة المتحدة، يجوز للوزارة أن تفرض هذه التعديلات على الوجه الضروري لحماية الأمن القومي أو سلامة الأشخاص . ومع ذلك، فلم يسبق أن فرضت مثل هذه التعديلات على أرض الواقع . انظر المملكة المتحدة، "القانون بشأن القوات المسلحة"، المادة (٣/٣٣٩) . كما يجوز لوزير الدفاع في أيرلندا إبلاغ أمين المظالم بعدم تعميم معلومات معينة على المواطنين . أيرلندا، "قانون أمين المظالم"، المادة (١/٣/١٠) .
- ١١ الإجابة عن السؤال (٥٤) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective) : أيرلندا .
- ١٢ .Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 244
- ١٣ United Kingdom Service Complaints Commissioner for the Armed Forces, "Annual Report 2010," 2011, 43

- ١٤ المملكة المتحدة، "القانون بشأن القوات المسلحة"، المادة (٤/٣٣٩).
- ١٥ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (١-١/٢٥).
- ١٦ انظر المادة المنشورة حول التقارير الخاصة على الموقع الإلكتروني لأمين المظالم المعني بالدفاع القومي والقوات الكندية (www.ombudsman.forces.gc.ca).
- ١٧ انظر، مثلاً، فرنسا، القانون الفرنسي بشأن الدفاع القومي، الفصل السابع: الاستئناف الإداري الأولي، المادة (١٢-٤١٢٥)؛ وألمانيا، "القانون بشأن المفوض البرلماني المعني بالقوات المسلحة"، المادة (٢)؛ وتيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٣/٣٤)؛ وألبانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادتين (٢٦) و(٢٧)؛ والبوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (١/٥)؛ وكندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (١/٣٨)؛ وهولندا، "القانون بشأن أمين المظالم القومي"، المادة (١٤)؛ والولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (١/٥)؛ ورومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١/٥).
- ١٨ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (١/٥).
- ١٩ انظر، مثلاً، رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١/٥).
- ٢٠ المملكة المتحدة، "القانون بشأن القوات المسلحة"، المادة (٥٢)، المادة (١٤) والمادة (١/٣٣٩).
- ٢١ UK Service Complaints Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2010, Chapter 4, p. 76.
- ٢٢ UNDP, How to Conduct Investigations, 116.
- ٢٣ هولندا، "القانون بشأن أمين المظالم القومي"، المادة (٣١-٣٠/٩).
- ٢٤ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٢٩).
- ٢٥ UNDP, How to Conduct Investigations, 116.
- ٢٦ UNDP, How to Conduct Investigations, 125.
- ٢٧ هولندا، "القانون بشأن أمين المظالم القومي"، المادة (٣١/٩).
- ٢٨ انظر مثلاً، كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٣٤). وبالنسبة إلى هندوراس، وبنما، والبيرو، وكولومبيا، وفنزويلا والإكوادور، انظر Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 244.
- ٢٩ فرنسا، القانون الفرنسي بشأن الدفاع القومي، الفصل السابع: الاستئناف الإداري الأولي، المادة (١٠-٤١٢٥).
- ٣٠ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (١/٢٣).

- ٣١ ألبانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادتين (٢١).
- ٣٢ وذلك على الرغم من أن التقارير التي تتناول شكاوى بعينها لا تنشر على الملأ ولا يجري تبادلها مع البرلمان.
- ٣٣ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٣/٢).
- ٣٤ أيرلندا، "القانون بشأن أمين المظالم (قوات الدفاع) لسنة ٢٠٠٤"، المادة (١/١١).
- ٣٥ انظر، مثلاً، المملكة المتحدة، "القانون بشأن القوات المسلحة"، المادة (الفصل ٥٢)، المادة (٢/٣٣٩)؛ وصربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٣/٣)؛ والبوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (٢/٥)؛ وتيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٢٨/ن).
- ٣٦ انظر، مثلاً، كولومبيا وأيرلندا وألمانيا وإستونيا وسلوفينيا وصربيا والمملكة المتحدة (السؤالان (١٦) و(٣٥) في الاستبيان الذي أعده مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة). انظر، أيضاً:
- Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 239
- ٣٧ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٢/٣٣).
- ٣٨ تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٣٠).

الفصل الثاني عشر التوصيات

١٢

١٢-١ مقدمة

يستعرض هذا الفصل نظرة عامة حول تنفيذ ومتابعة التوصيات التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم، ويتناول الإجراءات التي دأبت هذه المؤسسات على اتباعها في إعداد هذه التوصيات والأنواع المختلفة التي تأتي عليها تلك التوصيات كذلك. ثم ينتقل الفصل إلى دراسة مسألة وضع التوصيات موضع التنفيذ وفرض الالتزام بها، ويتطرق في هذا الصدد إلى الطرق المختلفة التي تسعى مؤسسات أمناء المظالم من خلالها إلى ضمان الامتثال لتوصياتها والالتزام بها. وأخيراً، يدرس هذا الفصل الطرق التي تكفل متابعة وقياس مدى نجاعة التوصيات. ويتألف هذا الفصل من المباحث التالية:

• إعداد التوصيات

◦ التوصيات التي تستند إلى الشكاوى

◦ المراجعة والتوصيات المتعلقة بالسياسة

◦ المراجعة القانونية والتوصيات

• تنفيذ التوصيات وفرض الالتزام بها

◦ الإقناع والصلاحيات التي تعتمد على الإيحاء والإقناع

◦ تعميم التقصير في الالتزام بالتوصيات ورفع التقارير بشأنه

◦ اللجوء إلى المستويات العليا والاستعانة بها لفرض الالتزام بالتوصيات

◦ اللجوء إلى المحاكم

- نجاعة التوصيات
- متابعة وقياس مدى نجاعة التوصيات
- الممارسات الجيدة

١٢-٢ إعداد التوصيات

تتمثل إحدى الوظائف الرئيسية التي تؤديها مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة في إعداد التوصيات ورفعها إلى القوات المسلحة والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وتُعتبر قدرة هذه المؤسسات على رفع توصياتها، بعيداً عن أي تأثير يمارس عليها دونما مسوغ أو مبرر، محوراً أساسياً في ضمان استقلالها. ووفقاً لما ينص عليه القانون الروماني بشأن محامي الشعب، «لا يمكن إخضاع [التوصيات التي يرفعها المحامي] للرقابة البرلمانية أو القضائية»^١.

وقد تؤدي التوصيات جملة من الوظائف المختلفة، بما فيها تشجيع المسؤولين المعنيين على تصويب القرار أو السياسة أو القانون الذي تسبب برفع الشكوى أو تعديله أو إلغاؤه. كما يمكن أن تشمل التوصيات على الإجراءات التي تكفل جبر الضرر الذي لحق بالمتظلمين، من قبيل دفع التعويضات عن الأذى الذي وقع عليهم أو تقديم الاعتذارات الرسمية عن الأخطار أو الآثار السلبية التي مستهم^٢.

ويعتبر الكثير من مؤسسات أمناء المظالم إعداد التوصيات جزءاً رئيسياً من الصلاحيات الممنوحة لها^٣. ويمكن تقسيم التوصيات إلى نوعين رئيسيين، يتعلق أولهما بالتوصيات التي تعنى بشكاوى بعينها وبإيجاد الحلول المناسبة لها، ويرتبط ثانيهما بإعداد التوصيات السياسية التي تستهدف معالجة القضايا التنظيمية العامة. وفي الواقع، فقد دأبت مؤسسات أمناء المظالم على إدراج عناصر من هذين النوعين في التقارير التي تعدها أو النتائج التي تخلص إليها، وذلك على الرغم من التقسيم الذي نعتمده هنا.

وكما سنرى أدناه، ويعتبر تنفيذ التوصيات الصادرة عن مؤسسات أمناء المظالم على الوجه المناسب محورياً لضمان نجاعة عمل هذه المؤسسات وكفاءتها. فإذا ما

قصرت القوات المسلحة أو الهيئات المعنية الأخرى في تنفيذ التوصيات التي ترفعها مؤسسات أمناء المظالم أو رفضت التعامل معها، فقد يقوض ذلك إجراءات التعامل مع الشكاوى والتحقيقات برمتها. وفي الواقع، فللمرء أن يثير سؤالاً مشروعاً حول قيمة مؤسسة أمين المظالم التي لا تؤخذ توصياتها على محمل الجد إلا في أحوال نادرة. ففي هذه الحالة، يجب استحضار جوهر عملية المساءلة وإخضاع القائمين على المؤسسة للمحاسبة، حيث يعتبر تنفيذ التوصيات على الوجه المناسب ضرورياً إن كان للمؤسسة أن تفي بالمعيار الثاني من هذين المعيارين.^٤

ومن الأهمية بمكان أن نبين، في هذا المقام، الاختلاف الرئيسي الذي يفرق بين مؤسسات أمناء المظالم والأجهزة القضائية. فهذه المؤسسات ترفع التوصيات، وليس الأحكام القانونية التي تحمل صفة إلزامية. وفي هذا الخصوص، فقد لا تراعي الأطراف المعنية القرارات التي تصدرها تلك المؤسسات، وقد لا تفضي إلى النتيجة التي يرغب المتظلم فيها، حتى لو تحولت هذه التوصيات إلى سياسة فيما بعد. ويجب توضيح نقاط القوة التي تسم هذا النموذج ونقاط الضعف التي تعتربه للأشخاص الذين يفكرون في تقديم شكاواهم إلى مؤسسة أمين المظالم.

١٢-٢-١ التوصيات التي تستند إلى الشكاوى

يتعلق أكثر الأنواع الشائعة من التوصيات التي تعدها مؤسسات أمناء المظالم بالحلول التي تراها للشكاوى والقضايا المحددة التي تعرض عليها. ففي هذا الإطار، أشار العديد من المؤسسات إلى التوصيات التي تستند إلى الشكاوى باعتبارها تحتل أهمية قصوى. كما يشترط على مؤسسات أمناء المظالم إدراج بعض سبل الانتصاف في النتيجة التي تتوصل إليها في كل قضية تقرر أن مخالفة ارتكبت فيها.^٥

وعلى وجه العموم، يرتبط هذا النوع من التوصيات بالقضية المحددة التي تتناولها. وبعبارة أخرى، لا تسعى هذه التوصيات إلى إيجاد حل للمسائل السياسية العامة أو معالجة القضايا التنظيمية. وعلى الرغم من أنها تشكل سابقة تسترشد بها القرارات التي تتخذ بشأن شكاوى مشابهة في المستقبل بالطبع، فليست هذه هي

الغاية الرئيسية المعولة عليها. بل تقوم التوصيات في أساسها بتفصيل قضية أو وضع بعينها وترتبط بها.

١٢-٢-٢ المراجعة والتوصيات المتعلقة بالسياسات

وفضلاً عن التوصيات التي تستند إلى الشكاوى، تملك مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، في عمومها، الصلاحية التي تخولها مراجعة وإعداد التوصيات المتصلة بالسياسات والقوانين. ويُعتبر العمل على تقديم التوصيات السياسية وإثارة الملاحظات حول القوانين السارية أو مشاريع القوانين المقترحة بمثابة وظيفة وقائية، لأن هذه التوصيات مصممة لكي تشجع إصلاح الممارسات التي أفضت إلى المخالفات أو سوء السلوك، والحيلولة بالتالي دون معاودة ارتكاب هذه المخالفات. وبحسب ما يشير إليه أمين المظالم المعني بقوات الدفاع في أيرلندا:^٦

يعمل أمين المظالم، في الغالب، على تحديد الإجراءات والممارسات الإدارية التي عفا عليها الزمن أو التي تتسم بإدارتها الرديئة أو تحتاج إلى الإصلاح. كما تبرز القضايا التنظيمية التي يجب إيلاء الانتباه إليها إلى العيان... ومن جملة الفوائد العامة التي تفرزها هذه الرقابة الإدارية أن القرار الصادر في إحدى القضايا لا يفضي إلى تبرئة ساحة المتظلم فحسب، بل يضمن معالجة الأسباب التي تقف وراء الشكوى التي قدمها.

ويشكل المفتش العام في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً على هذه الوظيفة التي يؤديها أمين المظالم، حيث يتمتع هذا المفتش العام بصلاحية رفع التوصيات^٧ و«بيان توجه السياسات... وتنفيذ أعمال التدقيق والتحقيقات والإشراف عليها وتنسيقها»^٨ وقد تتصف هذه التوصيات السياسية بعموميتها أو قد تستهدف مؤسسة أو ممارسة بعينها. وهذا، في الواقع، هو الحال في العديد من الدول.^٩ والبوسنة والهرسك هي أحد الأمثلة النموذجية في هذا السياق، حيث يجوز للمفوض «أن يصدر التوصيات المناسبة للمؤسسات المختصة»^{١٠} وفي بعض الحالات، يتعين على الجهاز الحكومي المعني أن يستجيب لهذه التوصيات في غضون فترة زمنية

محددة. كما هو الحال في ألبانيا التي يتوجب على حكومتها الاستجابة للتوصيات التي يرفعها المحامي عن الشعب خلال ثلاثين يوماً.^{١١}

الإطار (١٢ - أ): النقص في تزويد السترات الواقية للجنود الأمريكيين

تولى المفتش العام في وزارة الدفاع الأمريكية، بناءً على التوصية التي خلص إليها التحقيق الذي أجراه الكونغرس، التحقيق في الإجراءات التي اعتمدها الوزارة في توريد السترات الواقية.^{١٢} واكتشف المفتش العام، أثناء سير التحقيق، أن ما يقرب من ٥٠٪ من العقود التي أقرت لتوريد مكونات من تلك السترات الواقية، والتي قدرت قيمها بما يزيد عن ٢,٥ مليار دولار، لم تخضع للاختبارات المناسبة بحسب الأصول المرعية. وبذلك، توصل المفتش العام إلى نتيجة مفادها أنه لم يتم التأكيد لوزارة الدفاع بأن السترات الواقية كانت تستوفي المعايير المطلوبة.

وأوصى المفتش العام وزارة الدفاع بتعديل إجراءات التوريدات التي كانت تعتمد عليها وإصلاحها لكي تضمن إجراء جميع الاختبارات الضرورية قبل قبول العقود. كما أصدر المفتش العام جملة من تقارير المتابعة، والتي أوصى فيها بإجراء الاختبارات المناسبة على السترات الواقية محل النظر لضمان جهوريتها القتالية.^{١٣}

١٢-٢-٣ المراجعة القانونية والتوصيات

وبالإضافة إلى التوصيات السياسية العامة، يتمتع عدد من مؤسسات أمناء المظالم بصلاحيات صياغة التوصيات المتعلقة بمشاريع القوانين.^{١٤} وقد تمارس مؤسسة أمين المظالم هذه الصلاحية في إطار استجابتها للطلبات التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية أو القوات المسلحة، كما تمارسها المؤسسة من تلقاء نفسها. فعلى سبيل المثال، قد يتم إعداد هذه التوصيات عقب اختتام التحقيقات التي تستند إلى الشكاوى أو التحقيقات التي تطلقها المؤسسة من تلقاء نفسها. وفي هذا المقام، يتولى المفتش العام في الولايات المتحدة المسؤولية عن «مراجعة التشريعات والأنظمة السارية والمقترحة بشأن البرامج والنشاطات... وإعداد التوصيات... بشأن الآثار التي تخلفها هذه التشريعات أو الأنظمة» على ممارسة سلطاته.^{١٥}

ومن الصلاحيات ذات الصلة التي تملكها مؤسسات أمناء المظالم في هذا الخصوص طرح التعديلات أو طلب إجراء المراجعة القانونية أو القضائية للتشريعات النافذة.^{١٦} فإذا كان أحد القوانين يتسبب في وقوع انتهاكات على حقوق الإنسان، يجوز لمحامي الشعب في رومانيا، مثلاً، أن يوصي بتعديل القانون، أو أن يطلب من المحكمة الدستورية إلغاء قانون معين في الحالات القصوى.^{١٧} كما يملك المدافع عن المواطنين في صربيا القدرة على اقتراح إدخال التعديلات على القوانين أو المقترحات التشريعية الأخرى إذا كانت تخالف حقوق المواطنين، كما يملك الصلاحية التي تخوله مباشرة الإجراءات أمام المحكمة الدستورية بغية تقييم مدى دستورية القوانين والأنظمة والتشريعات العامة الأخرى وصفتها القانونية (انظر الإطار (١٢ - ب) حول اقتراح القوانين الجديدة للاطلاع على المزيد من المعلومات في هذا الشأن).^{١٨}

الإطار (١٢ - ب): اقتراح القوانين الجديدة

يملك المدافع عن المواطنين في صربيا صلاحية إضافية تمكنه من اقتراح قوانين جديدة، وذلك في المواضيع التي يقع فيها ذلك ضمن نطاق اختصاصه. وفي هذا الخصوص، يملك المدافع عن المواطنين الصلاحية التي تخوله:

إطلاق المبادرات مع الحكومة أو الجمعية الوطنية من أجل تعديل القوانين أو الأنظمة أو التشريعات العامة الأخرى، إذا اعتبر أن المخالفات التي تمس حقوق المواطنين ناشئة عن جوانب الخلل والقصور التي تعترى تلك التشريعات. وفضلاً عن ذلك، يملك المدافع عن المواطنين الصلاحية لإطلاق المبادرات لسن قوانين وأنظمة وتشريعات عامة أخرى جديدة، إذا اعتبر أنها هامة لممارسة حقوق المواطنين وحمايتهم. وتُعتبر الحكومة، أو اللجنة المختصة في الجمعية الوطنية، ملزمة بدراسة المبادرات التي يقدمها المدافع عن المواطنين. وفي سياق العمل على صياغة التشريعات، يملك المدافع عن المواطنين الصلاحية التي تخوله إبداء رأيه أمام الحكومة والجمعية الوطنية حول مشاريع القوانين والأنظمة إذا كانت تتعلق بالقضايا المتصلة بحماية حقوق المواطنين.^{١٩}

١٢-٣ تنفيذ التوصيات وفرض الالتزام بها

من الممارسات الشائعة أن ينص القانون على الاستجابة للتوصيات، حالما تصدر عن مؤسسة أمين المظالم، خلال فترة محددة. فمثلاً، يشترط القانون الساري في رومانيا وغواتيمالا على السلطات العامة أن تتصرف "على الفور" من أجل تنفيذ التوصيات الصادرة عن مؤسسة أمين المظالم.^{٢٠} وفي كندا، يقرر القانون فترة تبلغ أسبوعين يتعين خلالها على أطراف الشكوى الاستجابة للملاحظات التي يسوقها كل طرف منهم قبل نشر التقرير في صورته النهائية. ويكفل هذا الإجراء أن التقرير يأخذ في الاعتبار جميع وجهات نظر الأطراف المعنية في الشكوى.^{٢١} ومن شأن هذه المواد أن تضمن الاستجابة للتوصيات على وجه السرعة، وأن تسهم كذلك في تعزيز إمكانية وضعها موضع التنفيذ. وتمنح الفترة الزمنية المحددة مؤسسة أمين المظالم المعيار الذي تحتاجه لكي تقيس مدى التزام السلطات العامة بتوصياتها. وتملك مؤسسات أمناء المظالم جملة من الأدوات التي تقع تحت تصرفها لتتأكد من تنفيذ توصياتها. وتتناول هذه الأدوات في الجزئيات التالية من هذا المبحث.

١٢-٣-١ الإقناع والصلاحيات التي تعتمد على الإيحاء والإقناع

تتمثل الوسيلة الأولى التي تستخدمها مؤسسة أمين المظالم في الصلاحية التي تعتمد على الإيحاء والإقناع. وقد تمنح المستويات المتقدمة من الثقة التي يضعها أفراد الجمهور في هذه المؤسسة في منحها درجة من السلطة الأخلاقية التي يمكن توظيفها في إقناع المؤسسات العامة بالامتثال لتوصياتها. وفي الواقع، فلا يجب التقليل من شأن هذه الصلاحية التي تقوم على الإقناع، لا سيما وأن معظم مؤسسات أمناء المظالم لا تستطيع سوى إصدار التوصيات، وليس الأوامر الملزمة.^{٢٢}

الإطار (١٢ - ج): التقرير الذي أصدره المفوض الوطني المعني بحماية حقوق الإنسان في هندوراس حول عمليات الاختفاء القسري^{٢٣}

بأمر المفوض الوطني المعني بحماية حقوق الإنسان في هندوراس التحقيق أي الانتهاكات الجسيمة التي ارتكبتها كتيبة (٣-١٦) - وهي وحدة عسكرية هندوراسية تلقت تدريبها على يد وكالة الاستخبارات الأمريكية (CIA) - في مجال حقوق الإنسان في مطلع الثمانينيات من القرن الماضي. ويستعرض هذا التقرير، الذي جاء تحت عنوان "الحقائق تتحدث عن نفسها" (The Facts Speak for Themselves)، عمليات الاختفاء القسري التي طالب ما يقرب من ٢٠٠ شخص على يد الكتيبة (٣-١٦) والأجهزة الأمنية الهندوراسية الأخرى على وجه التفصيل. ولم تكن حكومة هندوراس تعترف بعمليات الاختفاء القسري التي بينها التقرير قبل صدوره.

وقد سعى المفوض، في سياق عمله على إعداد هذا التقرير، إلى لفت النظر إلى هذه الانتهاكات وتقديم المسؤولين عن هذه الجرائم إلى العدالة. كما أوصى المفوض بتعويض الضحايا وأسرهم وتنفيذ الإصلاحات القانونية لضمان عدم تكرار تلك الجرائم. ودعا المفوض، في ختام تقريره، إلى ممارسة قدر أكبر من الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، بالإضافة إلى رفع مستوى الوعي بحقوق الإنسان.

ومن الأهمية، في هذا المقام، إقامة العلاقات مع القوات المسلحة وغيرها من أجهزة الدولة وتعزيز الثقة بها. ويحتل هذا الأمر أهمية خاصة بالنظر إلى غياب التعاون الذي تعتبره مؤسسات أمناء المظالم أحد العقبات الرئيسية التي تحول بينها وبين ممارسة عملها على نحو ناجع وفعال.^{٢٤} فلو كانت هذه المؤسسات قد أقامت اتصالات قوية مع هذه الأجهزة التي تتعامل معها على الدوام، لكان من الممكن أن تلقى آراؤها وتوصياتها تقديراً أكبر، مما يسهم بالتالي في تنفيذها على وجه السرعة. ففي صربيا، مثلاً، طرأ تحسن على سرعة استجابة وزارة الدفاع لتوصيات المدافع عن المواطنين مع مرور الوقت، حيث بات التفاهم المتبادل سائداً بينهما.

وحيث أن أمين المظالم يمثل مؤسسة حديثة نسبيًا، فقد استغرق الأمر المؤسستين وقتًا لكي تتوصلا إلى فهم متكامل لاحتياجات المؤسسة الأخرى وتوقعاتها. وطراً تحسن ملموس على التعاون بين هاتين المؤسستين واستجابتهما لبعضهما البعض مع مرور الوقت.^{٢٥} وقد يأخذ التفاهم المشترك بيد مؤسسة أمين المظالم ويساعدها على توقع الانتقادات والردود السلبية من السلطات التي تتعامل معها، وقد يتيح لها هذا الأمر تعزيز حججها والتأكد من أن النتائج التي تخلص إليها في القضايا المتصلة بمجالات تثير الجدل وافية وشاملة (وذلك قبل صدورها).^{٢٦} وفي هذا الخصوص، تقتضي الممارسات الجيدة تعميم مسودات التقارير على الجهات المكلفة بتنفيذ التوصيات والسماح لها بالتعليق عليها قبل إصدار هذه التقارير في صورتها النهائية. ومع ذلك، ينبغي على مؤسسات أمناء المظالم أن تحتفظ بالكلمة الفصل بشأن محتوى توصياتها ومضمونها.

١٢-٣-٢ تعميم التقصير في الالتزام بالتوصيات ورفع التقارير بشأنه

ومن الأدوات ذات الصلة التي تقع تحت تصرف مؤسسات أمناء المظالم ما يتاح لها من القدرة على تعميم حالات التقصير أو التخلف عن تنفيذ توصياتها. وتعتبر هذه الصلاحية مفيدة في لفت انتباه المواطنين إلى المواقف التي تشهد الإحجام عن الامتثال لتوصياتها، والتي قد تسبب الحرج لهذه المؤسسات. وفي هذا المقام، قد تكون نزاهة المؤسسة والثقة التي يوليها المواطنون لمؤسسة أمين المظالم مقنعة على وجه خاص. وفي الواقع، تملك الكثير من مؤسسات أمناء المظالم هذه الصلاحية بموجب أحكام القوانين أو التفويض الذي يمنحها إياها. وتستطيع هذه المؤسسات وضع هذه الصلاحية موضع التنفيذ بعدة وسائل، حيث يمكنها - من جملة أمور - إصدار تقرير خاص، وإيراد القضية التي تتابعها في تقريرها السنوي، أو عقد مؤتمر صحفي، أو إجراء المقابلات مع وسائل الإعلام، أو إصدار بيان عام.^{٢٧}

الإطار (١٢ - د): الإجراءات التي يطبقها أمين المظالم الأيرلندي في تعميم التقصير في الالتزام بتوصياته

يستطيع أمين المظالم في أيرلندا، إذا جرى تجاهل التوصيات التي يرفعها، أن يسترعي النظر إلى هذا الأمر من خلال إيراده في تقريره السنوي.^{٢٨} وهذا ما حصل في العام ٢٠١٠، مثلاً، حيث صرح أمين المظالم في التقرير السنوي: "كلي أمل بأن يشهد العام ٢٠١١ تحسناً ملحوظاً في الوقت الذي يستغرقه الوزراء في تقديم ردودهم على التقارير النهائية التي أصدرها، ولا سيما في الحالات التي تنطوي فيها النتائج والتوصيات التي تخلص إليها هذه التقارير النهائية على دلالات هامة بالنسبة إلى الشكاوى التي يرفعها الأفراد و/ أو تتعلق بإجراء إصلاح شامل في الإجراءات والممارسات الإدارية." وشدد أمين المظالم، في التقرير نفسه، على عدد من المجالات التي اعترتها المشاكل، والتي لم تجر معالجتها على النحو المطلوب. ومن جملة هذه المشاكل عدم قدرة أمين المظالم على الاطلاع على سجلات أفراد قوات الدفاع، والاتجاهات والانطباعات التي ترى أن المنافسة في الترقية تتم على أساس من التحيز وتنعدم فيها النزاهة وضرورة إجراء التغييرات في الإجراءات الإدارية والعملية عقب صدور التوصيات.^{٢٩}

ومن أكثر الوسائل الشائعة التي تنتهجها مؤسسات أمناء المظالم في تعميم التقصير في الالتزام بتوصياتها إيراد هذا التقصير في التقارير السنوية أو نصف السنوية التي تصدرها. فعلى سبيل المثال، يتمتع المفتش العام في الولايات المتحدة الأمريكية بتفويض يخوله "توصيف كل توصية هامة سبق أن تطرق إليها في التقارير نصف السنوية السابقة التي صدرت عنه، والتي لم تتخذ التدابير اللازمة لتصويبها" في تقريره نصف السنوي.^{٣٠} وتتولى وزارة الدفاع تعميم هذه التقارير ونشرها على الملأ بعد رفعها إلى الكونغرس.^{٣١} وتشكل هذه التقارير وسيلة لا غنى لإطلاع أفراد الجمهور والسلطة التشريعية على المشاكل القائمة، كما أنها تمثل وسيلة فعالة وناجعة تتكفل بإيلاء الانتباه لبعض القضايا التي تستوجب تعميمها ونشرها على نطاق واسع. وفي هذا السياق، تشير مؤسسات أمناء المظالم في أيرلندا وألمانيا والسلفادور وإستونيا وبريطانيا ورومانيا وسلوفينيا إلى قدرتها على تعميم ما تراه من تقصير في الامتثال لتوصياتها أو تخلف عن

تنفيذها.^{٣٢} فعلى سبيل المثال، يجوز لمحامي الشعب في رومانيا أن «يعمم هذه النتائج من خلال وسائل الإعلام، وذلك بموافقة الشخص أو الأشخاص المعنيين». ^{٣٣}

١٢-٣-٣ اللجوء إلى المستويات العليا والاستعانة بها لفرض الالتزام بالتوصيات وتمثل الأداة الثالثة المتاحة أمام مؤسسات أمناء المظالم التي تسعى إلى فرض الالتزام بتنفيذ توصياتها في الاستعانة بالمستويات العليا، التي تشمل في العادة البرلمان أو السلطة التنفيذية أو أحد كبار المسؤولين في تسلسل القيادة. ويهدف تمرير التوصيات إلى هذه المستويات إلى إقناعها بممارسة الضغط على القوات المسلحة أو السلطة التنفيذية لكي تنفذ التوصيات التي أصدرتها مؤسسة أمين المظالم.

ويشكل تمرير التوصيات إلى البرلمان إحدى الإستراتيجيات التي تلجأ إليها مؤسسات أمناء المظالم في البوسنة والهرسك،^{٣٤} وسلوفينيا، والمملكة المتحدة ورومانيا.^{٣٥} ففي هذه الدولة الأخيرة، يجوز لمحامي الشعب أن يرفع إلى البرلمان في غضون عشرين يوماً «تقرير الحكومة في اتخاذ التدابير المتصلة بانعدام الصفة القانونية للإجراءات أو الوقائع الإدارية». ^{٣٦}

ويعد تمرير التوصيات إلى السلطة التنفيذية (أي إلى وزير الدفاع في العادة) خياراً آخر تستطيع جملة من المؤسسات الاحتكام إليه، بما فيها تلك المؤسسات العاملة في رومانيا وهولندا وكندا وأيرلندا وفرنسا والمملكة المتحدة وبولندا.^{٣٧} ففي كندا، «يجوز لأمين المظالم أن يرفع تقريراً إلى الوزير في حال تعرضت صلاحيات التحقيق المخولة لأمين المظالم عقبات جوهرية ولم يلق فيها الأمين الدعم والمساندة من وزارة الدفاع القومي أو القوات الكندية فيما يتصل بأي تحقيق يجريه». ^{٣٨}

أما الخيار الثالث المتاح أمام مؤسسة أمين المظالم، في هذا المضمار، فيتمثل في اللجوء إلى تسلسل القيادة. وهذا ما تلجأ إليه مؤسسات أمناء المظالم التي تدرج ضمن هيكلية القوات المسلحة، كالمفتش العام. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مثلاً، يبلغ المفتش العام «وعلى وجه السرعة المخالفات المشتبه بها أو المزعومة... إلى سكرتير الإدارة العسكرية المعنية أو إلى وزير الدفاع». ^{٣٩}

١٢-٣-٤ اللجوء إلى المحاكم

أما الأداة الأخيرة التي تستطيع مؤسسات أمناء المظالم الاحتكام إليها لإجبار الجهات المعنية على الامتثال لتوصياتها أو النتائج التي تخلص إليها فتتمثل في اللجوء إلى القضاء.^{٤٠} وفي هذا السياق، تستطيع مؤسسات أمناء المظالم في النمسا ورومانيا و صربيا وسلوفينيا وتيمور الشرقية، في بعض الحالات، أن تلجأ إلى المحكمة في مسعاها لفرض الالتزام بتوصياتها.^{٤١} وعلى نحو مماثل، يجوز لبعض المؤسسات أن تقيم الإجراءات أمام المحكمة في الحالات التي تثار فيها التساؤلات حول الصفة القانونية التي تسم أحد الإجراءات أو الأنظمة. وهذا هو الحال في صربيا، حيث يجوز للمدافع عن المواطنين أن يرفع القضايا ويباشر إجراءاتها أمام المحكمة الدستورية.^{٤٢}

١٢-٤ نجاعة التوصيات

إن إعداد التوصيات ليس هو بحد ذاته نهاية المطاف في المهمة الملقاة على عاتق مؤسسة أمين المظالم. فكما ذكرنا فيما تقدم من هذا الفصل، لا تملك مؤسسات أمناء المظالم الصلاحيات التي تمكنها من وضع توصياتها موضع التنفيذ. ولكن هذه المؤسسات تملك مجموعة من الأدوات التي تكفل لها قدرًا أكبر من الالتزام بالتوصيات التي تصدرها، وذلك بحسب ما استعرضناه في المبحث (١٢-٣) أعلاه. وبناءً على ذلك، تتحمل مؤسسات أمناء المظالم جزءًا من المسؤولية عن ضمان نجاعة التوصيات التي تعدها. وينبغي في هذه التوصيات، لكي تتسم بالفعالية والنجاعة، أن تنطوي على عنصرين:

- الملاءمة (بمعنى أن التوصية تمثل الوسيلة المناسبة لتحقيق النتيجة المرجوة)؛
- الامتثال (بمعنى تنفيذ التوصية بحذافيرها وعلى وجه السرعة).

تنظر الجزئية التالية في الأساليب والطرق التي تستطيع مؤسسات أمناء المظالم أن تطبقها لكي تتأكد من أن التوصيات التي تصدرها ناجعة وفعالة.

١٢-٤-١ متابعة وقياس مدى نجاعة التوصيات

تتمثل الخطوة الأولى التي تكفل التأكد من نجاعة التوصيات الصادرة عن مؤسسات أمناء المظالم في إعداد إجراءات شاملة تستهدف متابعة تنفيذ تلك التوصيات وجمع المعلومات

بشأنها. ومن الضروري، في هذا المقام، أن تحدد مؤسسة أمين المظالم المشاكل وجوانب القصور التي تعترى مدى ملاءمة التوصيات مع الشكاوى التي تتصل بها ومدى الالتزام بها.

الإطار (١٢ - هـ): الإجراءات التي يطبقها أمين المظالم البريطاني المعني بشؤون البرلمان والخدمات الصحية في تقييم مدى نجاعة توصياته^{٤٣}

على الرغم من أن أمين المظالم البريطاني المعني بشؤون البرلمان والخدمات الصحية يملك الولاية على وزارة الدفاع، وليس على القوات المسلحة مجملها، فإننا نستشهد به في هذا المقام بسبب توجهه في إعداد الاستطلاعات السنوية التي تعنى بقياس مدى نجاعة عمل مؤسسته وفعاليتها. وبذلك، يستعرض أمين المظالم هذا نموذجاً مفيداً نسترشد به في عمل مؤسسات أمناء المظالم بعمومها.

وعلى وجه التحديد، أجرى أمين المظالم أبحاثاً شاملة حول "مدى رضا المتظلمين عنه" في الفترة الواقعة بين شهريّ أيار/ مايو ٢٠١٠ ونيسان/ أبريل ٢٠١١. واشتملت هذه الأبحاث على تنظيم ١٦١٩ مقابلة، طرحت فيها أسئلة على الأفراد بشأن تجربتهم مع أمين المظالم ومدى ثقفتهم في مؤسسته برمتها. وتطرقت الأبحاث المذكورة في مواضع محددة منها إلى الاتصالات والمراسلات، والاستجابة للشكاوى في الوقت المطلوب، والنتائج الذي تخلص إليها التحقيقات في الشكاوى، والخدمات المقدمة للمتظلمين، ونظرتهم إلى عمل أمين المظالم وإلى المؤسسة بصورة عامة.

وقد استطاع أمين المظالم، من خلال هذه المقابلات، أن يتوصل إلى جملة من النتائج بمدى نجاعة عمله وفعاليتها. فعلى سبيل المثال، وجد مكتب أمين المظالم أن ما نسبته ٦٤٪ من المستطلعة آراؤهم كانوا إما راضين أو راضين جداً عن النتيجة التي أفضت إليها شكاواهم. كما تمكن أمين المظالم من تحديد أنه كان قادراً على التجاوب مع الطلبات التي ترسل إليه عبر البريد الإلكتروني على نحو أسرع، وأنه كان قادراً كذلك على تقديم رد جوهري للطلبات التي ترفع إليه في غضون أربعين يوماً في المتوسط. وفضلاً عن ذلك، تضمن الاستطلاع المذكور تقييم مدى جودة التواصل نوعيته مع المتظلمين، حيث وجد أنهم في معظمهم شعروا أن الموظفين العاملين لدى أمين المظالم كانوا يشرحون الإجراءات لهم على نحو واضح وأنه كان من اليسير عليهم الوصول إلى مكتبه. كما أن أمين المظالم موظفيه كان يتفهمون شكاوى المستطلعين الذين شملهم المسح بصورة تامة.

وتتولى غالبية مؤسسات أمناء المظالم متابعة تنفيذ التوصيات التي تصدرها إلى القوات المسلحة والسلطة التنفيذية. وفي سبيل ذلك، توظف هذه المؤسسات جملة من أدوات المتابعة، حيث تجري معظمها الزيارات الميدانية أو الزيارات إلى المواقع المعنية،^{٤٤} وتعتقد الاجتماعات التي تعنى بمتابعة توصياتها مع أفراد القوات المسلحة المعنيين، كأصحاب الشكاوى أو القادة،^{٤٥} وتتخذ الترتيبات اللازمة لتنظيم مثل هذه اللقاءات مع وزير الدفاع من أجل طرح الأسئلة حول تنفيذ توصياتها.^{٤٦} ولا غنى عن المتابعة الحثيثة للتأكد من أن القوات المسلحة والسلطات المدنية تنفذ التوصيات بصورة ملائمة وعلى وجه السرعة. كما تشكل المتابعة وسيلة مفيدة على نحو خاص عند توظيفها على المستوى الداخلي - وذلك باعتبارها وسيلة لقياس مدى نجاعة عمل مؤسسة أمين المظالم وكفاءتها.

وتعكس بعض التشريعات التي تنظم طريقة عمل مؤسسات أمناء المظالم أهمية جمع البيانات التي تبين مدى نجاعة التوصيات التي تعدها هذه المؤسسات، حيث تنص على وجوب جمع هذه البيانات. ففي المملكة المتحدة، مثلاً، يتعين على المفوض المعني بشكاوى القوات المسلحة تقديم تقرير سنوي إلى وزير الدولة يطلع فيه - من جملة أمور - على "مدى الكفاءة والنجاعة والنزاهة التي توخاها... في عمله"،^{٤٧} (وذلك مع العلم أن وظيفة التدقيق هذه قد تكون فريدة في نوعها). ومن الملاحظ أن أمين المظالم البريطاني المعني بشؤون البرلمان والخدمات الصحية يعد المسوحات السنوية التي تستهدف قياس مدى رضا المتظلمين، إلى جانب تحديد المجالات التي تحتاج إلى التطوير والتحسين في عمله (انظر الإطار (١٢-٥) أعلاه للاستزادة حول هذا الموضوع).

من الصعوبة قياس مدى نجاعة التوصيات التي تصدرها مؤسسات أمناء المظالم. ومع ذلك، فهناك من المؤشرات التي تستطيع هذه المؤسسات الاستفادة منها في هذا المجال، أولها معدلات الاستجابة من تلك المؤسسات التي توجه إليها التوصيات. وقد يتيح هذا الأمر لمؤسسة أمين المظالم أن تحدد الأجهزة الحكومية التي دأبت على التقصير في تنفيذ توصياتها (لأي سبب من الأسباب)، بالإضافة إلى مقارنة معدلات التنفيذ مع المؤسسات المشابهة الأخرى في الخارج. وفي الواقع، هناك تباين واضح في نسبة تنفيذ توصيات مؤسسات أمناء المظالم من قبل الأطراف المعنية في مختلف الدول. فبحسب ما ورد في أحد الاستبيانات، يتراوح معدل تنفيذ التوصيات التي تصدر عن مؤسسات أمناء المظالم

من الالتزام الكامل في صربيا والسويد والنرويج وفنلندا وإستونيا إلى ما نسبته ٧١٪ في كندا، و٧٠٪ في هولندا وألمانيا، إلى ٦٠٪ في بولندا.^{٤٨} ومن شأن معدلات التنفيذ المتدنية، التي تضع مؤسسة أمين المظالم يدها عليها خلال إجراءات المتابعة التي تنفذها، أن توجه الإستراتيجيات الضرورية للارتقاء بها ورفع مستواها.

ويتمثل المؤشر الثاني الذي يستخدم في قياس مدى نجاعة توصيات مؤسسة أمين المظالم، والذي يرتبط بصلة وثيقة بالمؤشر الأول المذكور أعلاه، في الوقت الذي تستغرقه الجهات التي يطلب إليها تقديم الردود الوافية على تلك التوصيات واتخاذ الإجراءات المناسبة لتصويب الأوضاع التي تناولها. فإذا كانت الإجراءات التصويبية بطيئة، فقد يدل ذلك على أن الأطراف المعنية لا تضع التوصيات التي وجهتها إليها مؤسسة أمين المظالم ضمن سلم أولوياتها (وفي المقابل، فقد يعني البطء في التنفيذ كذلك أن القوات المسلحة تعمل على إجراء مراجعة مستفيضة ووافية بالوضع التي تناوله التوصية قبل الرد عليها). وقد يشكل البطء في تنفيذ التوصيات مشكلة حتى في الدول التي تعمل فيها المؤسسات العريقة. فقد صرح أمين المظالم الأيرلندي في التقرير الذي أصدره في العام ٢٠١٠، بأنه لم يتلق المكتب (خلال العام ٢٠٠٩، وهي الفترة التي يغطيها هذا التقرير) أي متابعة بشأن ١٥ تقريراً من ٣١ تقريراً نهائياً أصدره (أنظر الإطار (١٢-د) أعلاه للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الجانب).

١٢-٥ الممارسات الجيدة

إعداد التوصيات

- تُعتبر قدرة مؤسسات أمناء المظالم على رفع توصياتها، بعيداً عن أي تأثير تمارسه الجهات الأخرى عليها دونما مسوغ أو مبرر، محوراً أساسياً في ضمان استقلالها.
- قد تسهم التوصيات في تصويب القرار أو السياسة أو القانون الذي تسبب برفع الشكوى أو تعديله أو إلغاؤه. كما يمكن أن تشمل التوصيات على الإجراءات التي تكفل جبر الضرر الذي لحق بالمتظلمين.

- يُعتبر تنفيذ التوصيات الصادرة عن مؤسسات أمناء المظالم على الوجه المناسب محورياً لضمان نجاعة عمل هذه المؤسسات وكفاءتها .

التوصيات التي تستند إلى الشكاوى

- لا تسعى التوصيات التي تستند إلى الشكاوى التي يرفعها الأفراد إلى إيجاد حلول للمسائل السياسية العامة أو معالجة القضايا التنظيمية .
- قد توفر هذه التوصيات بعض سبل الانتصاف في الحالات التي يجري تحديد المخالفات فيها .

التوصيات السياسية

- تملك مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة الصلاحية التي تخولها مراجعة وإعداد التوصيات المتصلة بالسياسات والقوانين .
- التوصيات السياسية مصممة لكي تشجع إصلاح الممارسات التي أفضت إلى المخالفات أو سوء السلوك، والحيلولة بالتالي دون معاودة ارتكاب هذه المخالفات .

المراجعة القانونية والتوصيات

- يجب أن تتمتع مؤسسات أمناء المظالم بصلاحيه صياغة التوصيات المتعلقة بمشاريع القوانين .
- يجوز لمؤسسات أمناء المظالم طلب إجراء المراجعة القانونية أو القضائية للتشريعات النافذة إذا كان أحد القوانين يتسبب في وقوع انتهاكات على حقوق الإنسان .

تنفيذ التوصيات وفرض الالتزام بها

- تضمن القوانين التي تشترط على السلطات العامة اتخاذ الإجراءات التي تكفل

تنفيذ التوصيات التي تصدر عن مؤسسات أمناء المظالم على وجه السرعة التعامل مع هذه التوصيات في الوقت المطلوب . ومن شأن هذه القوانين ، كذلك ، أن تسهم في تعزيز إمكانية وضع التوصيات موضع التنفيذ .

- من شأن إقامة الاتصالات القوية مع السلطات العامة زيادة إمكانية تقدير التوصيات التي تصدرها مؤسسات أمناء المظالم ، مما يسهم بالتالي في تنفيذها على وجه السرعة .
- يجب أن تملك مؤسسات أمناء المظالم القدرة على تعميم حالات التقصير أو التخلف عن تنفيذ توصياتها .
- لمؤسسات أمناء المظالم التي تسعى إلى فرض الالتزام بتنفيذ توصياتها أن تملك القدرة على الاستعانة بمستويات أخرى ، من قبيل البرلمان أو السلطة التنفيذية أو أحد كبار المسؤولين في تسلسل القيادة .
- يجوز لمؤسسات أمناء المظالم أن تقيم الإجراءات أمام المحكمة في الحالات التي تثور فيها التساؤلات حول الصفة القانونية التي تسم أحد الإجراءات أو الأنظمة .

متابعة وقياس مدى نجاعة التوصيات

- على مؤسسات أمناء المظالم إعداد إجراءات شاملة تستهدف متابعة تنفيذ توصياتها وجمع المعلومات بشأنها لأنه لا غنى لهذه المؤسسات عن المتابعة الحثيثة للتأكد من أن القوات المسلحة والسلطات المدنية تنفذ التوصيات التي تصدر عنها بصورة ملائمة وعلى وجه السرعة .
- على مؤسسة أمين المظالم أن تحدد المشاكل وجوانب القصور التي تعترى مدى ملاءمة التوصيات مع الشكاوى التي تتصل بها ومدى الالتزام بها .
- على مؤسسات أمناء المظالم أن ترصد جملة من المؤشرات في قياس مدى نجاعة التوصيات التي تخرج بها ، بما يشمل ذلك من معدلات الاستجابة للتوصيات والوقت الذي تستغرقه الأطراف المعنية في تنفيذها .

الهوامش

- ١ رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١/٢١).
- ٢ UNDP, How to Conduct Investigations, 118.
- ٣ الإجابة عن السؤال (٨) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective): السويد، وأيرلندا، وبلجيكا، وهولندا، والمملكة المتحدة، وكندا، وصربيا، وفنلندا، وبولندا، وألمانيا، والنمسا، والنرويج وإستونيا.
- ٤ Born et al, A Comparative Perspective, 13.
- وما يزال الجدول يدور، في هذه الآونة، في الأدبيات والدراسات التي تتناول المسألة حول ما إذا كانت قدرة مؤسسات أمناء المظالم على فرض العقوبات على المؤسسات التي لا تلتزم بتوصياتها ضرورية لإنفاذ المسألة على الوجه المطلوب أم لا.
- ٥ الإجابة عن السؤال (٨) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective): السويد، وأيرلندا، وبلجيكا، وهولندا، والمملكة المتحدة، وكندا، وصربيا، وفنلندا، وبولندا، وألمانيا، والنمسا، والنرويج وإستونيا. ونجد أحد الشواهد الجيدة على الغاية من هذا النوع من التوصيات في القانون بشأن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية، حيث ينص على أن أمين المظالم يملك الصلاحية التي تخوله "إعداد التوصيات التي تستهدف توفير سبل الانتصاف في الشكاوى... عن طريق اقتراح الحلول وجبر الضرر، وتقديم الاستشارات، بما تشمله من الآراء والاقتراحات والتوصيات". انظر، تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٢٨/ك و٢٨/م).
- ٦ Born et al, A Comparative Perspective, 5-6.
- ٧ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٣/١/٤).
- ٨ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (١/١/٤).
- ٩ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٥/٣١). وانظر، أيضًا، رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١/٢١). ويذهب القانون الصربي إلى أبعد من ذلك، حيث يمنح الصلاحية للمدافع عن المواطنين لرفع توصية عامة بفصل مسؤول يتحمل المسؤولية عن انتهاك حق من حقوق المواطنين، والتوصية كذلك بمباشرة الإجراءات الجنائية بحق ذلك المسؤول، إذا اقتضى الأمر ذلك. صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (٢٠).
- ١٠ البوسنة والهرسك، "القانون بشأن المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك"، المادة (٥/٤).
- ١١ ألبانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادتين (٢٢). وهذه هو الحال، كذلك، في البوسنة والهرسك. انظر الفقرة الأولى من المادة (٣٠) من قواعد الإجراء الناظمة لعمل المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك.
- ١٢ Inspector General of the United States Department of Defense, DoD Procurement

- Policy for Body Armor, Report No. D-2008-067, Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2008.
- Inspector General of the United States Department of Defense, Ballistic Testing for Interceptor Body Armor Inserts Needs Improvement, Report No. D-2011-088, Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2011; Inspector General of the United States Department of Defense, DoD Testing Requirements for Body Armor, Report No. D-2009-047, Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2009.
- ١٤ الإجابة عن السؤال (٨) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective)، حيث أشارت مؤسسات أمناء المظالم العاملة في السويد وصربيا وبولندا وفنلندا والمملكة المتحدة وسلوفاكيا وألمانيا والنرويج والنمسا وإستونيا ورومانيا إلى انها تعد التوصيات التي تتناول المقترحات التشريعية.
- ١٥ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٤/١). وانظر، أيضاً، صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (١٨).
- ١٦ في العادة، لا تملك سوى مؤسسات أمناء المظالم المعنية بحقوق الإنسان الصلاحية التي تخولها إقامة الدعاوى أمام المحاكم الدستورية والمحاكم الإدارية. وعلاوةً على ذلك، فقد تقام الدعاوى أمام المحاكم الدستورية في سياق الشكاوى التي ترفع أمام أمين المظالم (المراجعة المادية)، أو قد تشتمل هذه الدعاوى على شكاوى (مراجعة مجردة). ويتفاوت نطاق الصلاحيات الممنوحة لمؤسسات أمناء المظالم في هذا المجال، وذلك على الرغم من أن الصلاحيات المخولة إلى المحاكم الدستورية أو المحاكم الإدارية ومؤسسات أمناء المظالم المعنية بحقوق الإنسان لا توجد، في العادة، إلا في أنظمة القانون المدني.
- ١٧ ألبانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادتين (٢٤).
- ١٨ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادتان (١٨-١٩). وانظر، أيضاً، رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١٣/د-١٣/و) والمادة (١٩).
- ١٩ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (١٨).
- ٢٠ رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (٢/٢٣). انظر، كذلك: Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 245.
- ٢١ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (١/٣٥).
- ٢٢ وهذا هو الحال في كوستاريكا وهندوراس والمكسيك وبنما والبيرو، من جملة دول أخرى. انظر: Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 244.
- ٢٣ Leo Valladares Lanza, The Facts Speak for Themselves, New York: Human Rights Watch, 1994.
- ٢٤ الإجابة عن السؤال (٥٣) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective): ألمانيا ورومانيا وسلوفاكيا.

- ٢٥ بناءً على المحادثة التي أجريتها مع موظفي مكتب المدافع عن المواطنين في صربيا .
- ٢٦ .UNDP, How to Conduct Investigations, 134
- ٢٧ .UNDP, How to Conduct Investigations, 136
- وفي تيمور الشرقية، مثلاً، يجوز لأمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة أن "يقرر مخاطبة المواطنين بصورة مباشرة أو إصدار البلاغات أو نشر المعلومات التي يضمنها آراءه وتوصياته وتقاريره حول قضايا معينة أو حول النشاطات التي ينفذها". تيمور الشرقية، "القانون بشأن مكتب أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان والعدالة في تيمور الشرقية"، المادة (٢٣/٢).
- ٢٨ أيرلندا، "قانون أمين المظالم"، المادة (٥/٧).
- ٢٩ Irish Ombudsman for the Defence Forces, Annual Report 2010
- ٣٠ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٣/١/٥).
- ٣١ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٥/ج).
- ٣٢ الإجابة عن السؤالين (١١) و(٣٥) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). وانظر، أيضاً:
- .Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 245
- ٣٣ رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (١/٢٦).
- ٣٤ الفقرة الثانية من المادة (٣٠) من قواعد الإجراء الناطمة لعمل المفوض العسكري البرلماني في البوسنة والهرسك.
- ٣٥ Born et al, A Comparative Perspective, 13
- ٣٦ رومانيا، "القانون بشأن محامي الشعب"، المادة (٢/٢٥).
- ٣٧ تملك مؤسسة أمين المظالم في المملكة المتحدة الحق في الوصول إلى الوزراء والتواصل معهم دونما قيد أو شرط.
- ٣٨ كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (٣٢).
- ٣٩ الولايات المتحدة، "القانون بشأن المفتش العام لسنة ١٩٧٨"، المادة (٨/د). وفي الحالة الكندية، كذلك، يرفع أمين المظالم "تقريراً بالأمر إلى السلطة المسؤولة عن الموظف أو الفرد المعني من أفراد القوات المسلحة، بما يشمل نائب الوزير أو رئيس هيئة أركان قوات الدفاع أو قائد الشرطة العسكرية (Provost Marshal). ويجوز أن يشمل التقرير على توصيات بشأن ذلك الأمر، وعلى الوجه الذي يراه أمين المظالم ضرورياً". كندا، "التوجيهات الوزارية"، المادة (١/٣٢).
- ٤٠ بينما تتيح عدة اختصاصات اللجوء إلى المحاكم، فإن ذلك لا يضمن بالضرورة استجابة أقوى للشكوى المرفوعة إلى مؤسسة أمين المظالم. ففي الكثير من الحالات، كان القائمون على تصميم مؤسسات أمناء المظالم على وعي بوجود إنشائها ضمن مساحة محددة تقع بين المؤسسات البرلمانية والقضائية التي تتكفل بتوفير سبل الانتصاف للمتظلمين. وبناءً على ذلك، لا يعتبر غياب سبل الانتصاف القانونية بمثابة ضعف بالضرورة.

- ٤١ الإجابة عن السؤال (٤٠) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). وفي حالة سلوفينيا، لا تستطيع مؤسسة أمين المظالم إلا اللجوء إلى المحكمة الدستورية دون سواها.
- ٤٢ صربيا، "القانون بشأن المدافع عن المواطنين"، المادة (١٩).
- ٤٣ انظر ورقة البحث التي أعدها أمين المظالم البريطاني المعني بشؤون البرلمان والخدمات الصحية حول مدى رضا المتظلمين، وهي منشورة بالإنجليزية على الموقع الإلكتروني:
<http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/research/customer-satisfaction-research-may-2010-april-2011/1>
- ٤٤ الإجابة عن السؤال (٣٥/ب) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). "الزيارات الميدانية" في النمسا وكندا وإستونيا وفنلندا وألمانيا وهولندا والنرويج وبولندا وصربيا وسلوفينيا والسويد والمملكة المتحدة.
- ٤٥ الإجابة عن السؤال (٣٥/ب) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). "اجتماعات المتابعة مع أفراد القوات المسلحة" في النمسا وكندا وإستونيا وفنلندا وألمانيا وأيرلندا وهولندا والنرويج وبولندا وصربيا وسلوفينيا والسويد والمملكة المتحدة.
- ٤٦ الإجابة عن السؤال (٣٥/ب) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). "اجتماعات المتابعة مع السلطات التنفيذية/ وزراء الدفاع" في كندا وإستونيا وفنلندا وألمانيا وأيرلندا وهولندا والنرويج وبولندا وصربيا وسلوفينيا والسويد والمملكة المتحدة.
- ٤٧ المملكة المتحدة، "القانون بشأن القوات المسلحة"، المادة (١/٣٣٩).
- ٤٨ الإجابة عن السؤال (٣٦) في ملحق كتاب (Born et al, A Comparative Perspective). ولم تتوفر لنا أي معلومات بشأن رومانيا وبلجيكا.

النتائج

١

٢

٣

٤

٥

٦

٧

٨

٩

١٠

١١

١٢

١٣

الفصل الثالث عشر النتائج

١٣

تسعى هذه الخاتمة إلى استخلاص المسائل أو المواضيع العامة التي تطرق هذا الدليل إليه في ثناياه، والتي تشكل الأساس الذي يجعل من مؤسسات أمناء المظالم مؤسسات هامة وفريدة، وذلك بدلاً من تلخيص جميع النقاط والتوصيات التي استعرضناها فيما تقدم من فصوله. ويأتي على رأس هذه النقاط والتوصيات الاستقلال، الذي ربما يُعد أهم معلّم يجب أن تتحلّى به مؤسسة أمين المظالم. وبعد ذلك، يجب أن تمتلك المؤسسة الصلاحيات المناسبة التي تمكنها من تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليها. وترتبط هاتان الميزتان ببعضهما البعض وتعتمد الواحدة منهما على الأخرى كذلك. فلن يكون لهذه الصلاحيات الكثير من القيمة إن لم تؤمّن المؤسسة استقلالها. وعلى هذا المنوال، فلن يتوفر للمؤسسة ما يمكنها من أداء وظائفها ومهامها إن لم تمتلك الصلاحيات التي تتيح لها ذلك. ويستطيع المرء أن يرى هاتين الميزتين في الممارسات الجيدة التي نركز عليها في هذه الخاتمة.

ففي المقام الأول، ينبغي توفير الدعم والمساندة لمؤسسة أمين المظالم المعنية بالقوات المسلحة، إن أريد لها الديمومة والاستدامة في عملها، من جميع الأطراف المعنية من لحظة إنشائها ومباشرة وظائفها. ومن غير المحتمل أن تتمكن مؤسسة أمين المظالم من مزاولة عملها على الوجه المطلوب دون مساندة القيادة العسكرية والجمعيات التي يشكلها أفراد القوات المسلحة ومنظمات المجتمع المدني وأجهزة الرقابة المستقلة. وفي الوقت نفسه، لا يمكن ضمان استمرار الدعم والمساندة لمؤسسات أمناء المظالم. وبالتالي، تحتاج هذه المؤسسات إلى قاعدة قانونية

متينة (يجب أن ينص عليها الدستور) لكي تضمن استقلالها عن الحكومة وعن تلك الأجهزة التي تعنى بممارسة الرقابة عليها، كما ينبغي منحها الصلاحيات التي لا تستغني عنها لوضع التفويض الموكل إليها موضع التنفيذ.

وفي المقام الثاني، تعزز قدرة مؤسسات أمناء المظالم على الوصول إلى إجراءات التعامل مع الشكاوى بحرية ودون قيود استقلالها، ناهيك عن ضرورة هذا الإجراء في الدور الذي تضطلع به هذه المؤسسات في حماية حقوق الإنسان. ومن غير المرجح أن تتمكن مؤسسة أمين المظالم من الوفاء بهذا الدور إذا ما فرضت القيود على فئات الأشخاص والمؤسسات التي تستطيع رفع شكاواها طالما كانت هذه الشكاوى تقع ضمن اختصاصها.

وثالثاً، ينبغي أن تملك مؤسسة أمين المظالم القدرة على إجراء التحقيقات وإيجاد الحلول للقضايا التي تعرض عليها على نحو مستقل ومحيد والحيولة دون معاودة ارتكاب المخالفات التي تنظر فيها. وترتبط هذه الصلاحية ارتباطاً وثيقاً بمسألتي الصلاحيات والاستقلال الواجب لهذه المؤسسة. وفي هذا الخصوص، يتمتع عدد كبير من مؤسسات أمناء المظالم بالحرية في تحديد القضايا والأولويات التي ترى متابعتها والتحقيق فيها إلى حين البت فيها. ومرةً أخرى، فمن غير المحتمل أن يحالف النجاح التحقيقات التي تجريها مؤسسة أمين المظالم إن لم تكن تملك الصلاحية التي تخولها طلب الاطلاع على أي معلومات تحتاجها. ويجب أن تعزز هذه الصلاحية الصلاحيات التي تؤهلها لإجراء التحقيقات المناسبة، مع وجوب توفير ما يلزمها من الخبرات والموارد. وعلى هذا المنوال، فقد تتقوض الصلاحيات التي تملكها مؤسسة أمين المظالم في إجراء التحقيق إلى حد بعيد فيما لو فرضت قيود قانونية أو عملية تحد من قدرتها على الوصول إلى المعلومات التي تراها ضرورية لوضع التفويض المنوط بها موضع التنفيذ.

وأخيراً، يمثل إعداد التقارير ورفعها إلى البرلمان وعرضها على عموم المواطنين وظيفه رئيسية من الوظائف التي تؤديها مؤسسات أمناء المظالم. وتسعى التوصيات التي يعدها أمين المظالم في هذا الجانب إلى تصويب القرار أو السياسة أو القانون

الذي اشتمل على مخالفة أفضت بالمتظلم إلى تقديم شكواه أو تعديله أو إلغائه . ومن غير المحتمل أن تكون هذه التوصيات ناجعة وفعالة فيما لو مارست السلطة التنفيذية أو تسلسل القيادة العسكرية نفوذها على صلاحية مؤسسة أمين المظالم أي إصدار التقارير العامة ومارست تأثيرها على محتوى هذه التقارير وتوقيتها على نحو ليس له مبرر . فضلاً عن ذلك ، يجب في مؤسسات أمناء المظالم أن تملك الصلاحية التي تخولها إصدار التوصيات السياسية أو إبداء ملاحظاتها على مشاريع القوانين إن كان لها أن تصف العلاج المناسب للقضايا التنظيمية التي تنظر فيها .

يتناول هذا الدليل مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة، ويستعرض دورها في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، والحيولة دون وقوع الإجراءات والممارسات الإدارية الرديئة. ويعرض الدليل مقارنة بين النماذج المختلفة من مؤسسات أمناء المظالم ويركز على نقاط القوة ونقاط الضعف التي تسم كل نموذج منها. كما يسعى هذا الدليل إلى رفد العمل على إعداد الأطر القانونية والمؤسسية التي تنظم عمل مؤسسات أمناء المظالم من خلال جمع وتوحيد نطاق من الممارسات الجيدة المتصلة بعمل هذه المؤسسات وإنشائها. ويتناول هذا الدليل بين دفتيه تاريخ مؤسسات أمناء المظالم ووظائفها ونماذج عنها، والشكاوى التي تنظر فيها، والتحقيقات التي تجريها، والإجراءات التي تعتمدها في إعداد التقارير والتوصيات ورفعها. ونحن نأمل بأن يعود هذا الدليل بالفائدة على مؤسسات أمناء المظالم القائمة والحديثة منها على السواء.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هو مؤسسة دولية تسعى في مهمتها إلى مساعدة الأسرة الدولية على تعزيز حكم القطاع الأمني وإصلاحه. ويتولى المركز إعداد القواعد والمعايير المرعية في هذا المجال ونشرها، كما يُجري الأبحاث السياسية المستفيضة، ويحدد الممارسات الجيدة ويُعدّ التوصيات التي تعنى بترسيخ الحكم الديمقراطي للقطاع الأمني. كما يقدم المركز الاستشارات لحكومات الدول التي يعمل فيها ويرعى تنفيذ البرامج التي تقدم المساعدة العملية التي تحتاجها هذه الحكومات. تفضلوا بزيارة موقعنا الإلكتروني: www.dcaf.ch. وقد وكل المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة (International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces) (ICOAF) مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بإعداد هذا الدليل. ويسعى المؤتمر إلى ترسيخ الممارسات الفضلى المرعية في تحديد الصلاحيات الموكلة لمؤسسات أمناء المظالم وسلطاتها وعملها والخروج بالدروس والعبر المستفادة في هذا الشأن. وتُعنى هذه المبادرة، كذلك، بالتواصل مع الدول التي لم تنشئ بعد مؤسسات لأمناء المظالم لقواتها المسلحة، والتي عبّرت عن اهتمامها بالتعلم من خبرات الدول الأخرى التي خاضت التجربة في هذا الميدان. ويشارك ممثلون عن مؤسسات أمناء المظالم العاملة فيما يزيد عن ٢٥ دولة في هذه المبادرة التي يرعاها المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المعنية بالقوات المسلحة في هذه الآونة. وقد عقدت مبادرة المؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة مؤتمراتها السابقة في برلين وفيينا وبلغراد. ومن المقرر انعقاد المؤتمر الرابع منها في أوتوا في شهر أيلول سبتمبر ٢٠١٢، وسوف يُعقد الخامس منها في أوسلو في العام ٢٠١٣. للاطلاع على المزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا المؤتمر، تفضلوا بزيارة موقعه الإلكتروني: www.icoaf.org.

