

إشكالية الاستقلال العضوي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة

دراسة تطبيقية في ضوء نصوص القانون المنشئ للمؤسسة الوطنية في مصر والبحرين .

د / عصام إبراهيم خليل إبراهيم

استاذ القانون العام المساعد والمشرف الأكاديمي على برامج الدبلوم

الأكاديمية الملكية للشرطة - مملكة البحرين

حقوق الإنسان هي تلك الحقوق المتأصلة في الطبيعة البشرية والتي لا يتسنى تغييرها أن نعيش عيشة البشر، وهذه الحقوق لا يصح - ولا يمكن - المساس بها لأي سبب كان^(١). وهي تستند إلى تطلع الإنسان المستمر إلى حياة تتميز باحترام وحماية الكرامة المتأصلة في كل إنسان وقدره^(٢).

وأعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ ينص في مادته رقم (١٦) على:

ومعنى ذلك أن كل مجتمع لا يضمن الحقوق والحريات ولا يكون فيه الفصل بين السلطات هو مجتمع بلا دستور، الأمر الذي من شأنه أن يفقد الدولة أهم عنصر من عناصر الدولة القانونية. لذلك عادة ما يتضمن النظام القانوني لأي دولة قواعد ومبادئ حقوق الإنسان على مستويين^(٣):

الأول: قواعد ومبادئ حقوق الإنسان الواردة في الدستور والقوانين؛ ومن ثم فهي تتمتع بحماية دستورية داخل الإطار الوطني^(٤).

(١) د / محمود أحمد حلمي محمد، مدى مساهمة مجلس الدولة في إرساء دعائم حقوق الإنسان في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، المقدمة، ص ١٠.

(٢) المادة الخامسة من الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٢ والعدل في ١٨ يناير ٢٠١٤ تنص على ما يلي: «يقوم النظام السياسي

على التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة: الفصل بين السلطات، والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين في الدستور. كما تنص المادة الرابعة من دستور مملكة البحرين الصادر عام ١٩٧٣ والعدل أعوام ٢٠٠٢ و ٢٠١٢ و ٢٠١٧ و ٢٠١٨ على أن: العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة.

(٤) يتضمن الدستور المصري الحقوق والحريات في الباب الثالث منه في المواد من ٥١ إلى ٥١ حتى المادة رقم (٩١) ، بينما يتضمن الدستور البحريني الحقوق والحريات في الباب الثالث في المواد من ١٧ إلى ١٧ حتى المادة رقم (٢١) علاوة على النصوص الأخرى المرتبطة بالحقوق والحريات الموجودة في مقومات المجتمع .

الثاني: قواعد ومبادئ حقوق الإنسان الواردة بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية والتي وقعت عليها الدولة.

والتوقيع على تلك المعاهدات والمواثيق الدولية يفرض على الدولة التزامين:

الأول: أن تصبح قواعد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالحقوق والحريات جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لها؛ وهو ما يتطلب اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في الدستور^(١). والتي عادة لا تخرج عن عرض المعاهدة على السلطة التشريعية وتصديق رئيس الدولة عليها.

الثاني: إذا أصبحت قواعد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالحقوق والحريات جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لها، فإنه تقع على الدولة (سلطات الدولة) مسؤولية احترام وحماية قواعد ومبادئ حقوق الإنسان الواردة في الدساتير والقوانين والاتفاقيات والمعاهدات الدولية والتي وقعت وصادقت عليها الدولة بما يضمن ما يشار إليه على المستوى الدولي «التنفيذ الفعال على المستوى الوطني»، الأمر الذي يترتب عليه التزام كافة سلطات الدولة بما ورد بها من قواعد وضوابط. فلا تستطيع كافة سلطات الدولة اتخاذ أي قرار أو إجراء أو حتى استصدار قانون يتنافى مع ما ورد بالدستور والاتفاقيات والمعاهدات الدولية من حقوق وحريات.

ويرى الفقه - بحق - أن حقوق الإنسان وإن كانت ذات طبيعة عالمية إلا أن مسؤولية تطبيقها تكون في المقام الأول داخل كل دولة، ويتعين حمايتها في إطارها الطبيعي وهو الإطار الوطني^(٢). وهو ما يضمن للحقوق والحريات التنفيذ الفعال داخل الدولة.

ولكن ما هي الجهة المنوط بها على المستوى الوطني ضمان «التنفيذ الفعال للحقوق والحريات» ؟

(١) تنص المادة (٩٢) من الدستور المصري الصادر في ٢٠١٢ والمعدل في ٢٠١٤ على أن تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصيح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة. وتنص المادة (٣٧) من الدستور البحريني الصادر عام ١٩٧٣ والمعدل في ٢٠٠٢ و ٢٠١٢ و ٢٠١٧ على أنه (يبرم الملك المعاهدات بمرسوم، ويبلغها إلى مجلسي الشورى والنواب فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أوبحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النقطات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين البحرين، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون).

(٢) د/عبيد إبراهيم أحمد الحسيني، العلاقة بين الشريعة الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الوطنية، دراسة مقارنة مع القانون المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ٢٠١٤، ص ٨. وراجع أيضاً في ذات المعنى، د/حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة طنطا (مصر)، ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

دعت هيئة الأمم المتحدة الدول إلى إنشاء مؤسسات وطنية منوط بها تعزيز واحترام وحماية حقوق الإنسان^(١)، لذلك فقد عملت كثير من الدول على مستوى العالم على إنشاء مثل هذه المؤسسات، إدراكاً منها لأهمية دور هذه المؤسسات، ومن هذه الدول مملكة البحرين^(٢) وجمهورية مصر العربية .

لذلك، يمثل إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان داخل الدولة استحداثاً وتطويراً في منظومة الدول لتعزيز وحماية الحقوق والحريات في ضوء قواعد وآليات المجتمع الدولي.

مببرات إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان داخل الدول :

سعى التنظيم الدولي المعاصر إلى إقرار مبدأ الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان؛ بحيث لم تعد مسألة احترام حقوق الإنسان شأناً داخلياً مرهوناً بالقانون الوطني فحسب، وإنما أصبحت التزاماً يفرضه القانون الدولي على الدول والمنظمات الدولية. والدولة مسؤولة عن أعمال كافة السلطات، وبالنسبة لتصرفات السلطة التنفيذية تتحمل الدولة المسؤولية الدولية عن الإجراءات التي تتخذها والمخالفة لالتزام دولي أو امتناعها عن اتخاذ إجراءات يستلزمها احترامها لتعهداتها الدولية. ولا يعنى القانون الدولي بأمر السلطة التي اتخذت الإجراءات أو امتنعت عن اتخاذها؛ سواء تمثلت في رئيس الدولة أو وزير من الوزراء أو أحد من الموظفين^(٣).

(١) هناك فرق بين مصطلح تعزيز حقوق الإنسان وحماية حقوق الإنسان، الأول، مصطلح تعزيز حقوق الإنسان، يعنى أن هذه الحقوق تعاني من بعض القصور في جوانب معينة سواء فيما يتعلق بعدم ضمانها أو ضمانها بصورة غير كاملة من قبل التشريعات الوطنية أو القانون الدولي. أو أن هذه الحقوق غير معروفة تماماً أو معروفة بصورة خاطئة من جانب المستفيدين منها أو الدول التي يتعين على أجهزتها احترامها.

الثاني: مصطلح حماية حقوق الإنسان، يعنى أن ثمة حقوقاً قائمة ومعترفاً بها وناهضة، والمطلوب فرض احترام هذه الحقوق عن طريق وسائل ذات فاعلية بحيث تبدو الحماية بمقتضى هذه الوسائل مسائل ضرورية في مجال التطبيق، أي إن الحماية لا بد وأن تتخذ عن طريق إجراءات قانونية محددة تحقق لحقوق الإنسان القائمة والمعترف بها والناهضة فكرة الالتزام، فتحقيق الحماية لحقوق الإنسان يعنى عدم انتهاكها بالفعل من قبل السلطات العامة وبأي صورة من صور الاعتداء، ولذلك يجب أن ينسجم سلوك السلطة العامة مع قواعد الحماية الدولية لحقوق الإنسان. والواضح أن تعزيز حقوق الإنسان من ناحية وحماية هذه الحقوق من ناحية أخرى هما أمران مرتبطان على مستوى النظام القانوني الدولي، فالتعزيز يأتي كخطوة أولى ثم تأتي فكرة الحماية كخطوة ثانية، وكذلك على مستوى القانون الوطني.

راجع في التفرقة بين المصطلحين، د/ عبد الواحد محمد القادر، قانون حقوق الإنسان في الفكر الوضعي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٣٢٢، د/ إسماعيل عبد الرحمن، قانون حقوق الإنسان على المستويين الدولي والوطني (الجزء الثاني)، آليات الرقابة، محاضرات أقيمت على طلبه دبلوم حقوق الإنسان بالأكاديمية الملكية للشرطة بمملكة البحرين العام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٦، ص ٢٠٢، د/ خيرى أحمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية والمبادئ الدستورية والمواثيق الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٧٥٥، ٧٥٦.

(٢) د/ إبراهيم علي بدوي الشيخ، المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، إصدار المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ١٨.

(٣) د/ إبراهيم علي بدوي الشيخ، نفاذ التزامات مصر الدولية في مجال حقوق الإنسان في النظام القانوني المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٦٦.

إن هذا التدويل للمسؤولية المترتبة على انتهاكات حقوق الإنسان يوازي تدويل الفرد في القانون الدولي^(١). ومن ثم يصبح المبرر الأهم في إنشاء الدول للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هو أن انتهاكات حقوق الإنسان ترتب مسؤولية الدولة على الصعيد الدولي international، ومن ثم، فإن تلك المؤسسات إذا قامت بدورها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان من خلال رصد الانتهاكات التي تمس حقوق الإنسان على الصعيد الوطني national سوف تجنب الدولة المسؤولية الدولية responsabilite internationale^(٢).

الأصل العام وفقاً لقواعد القانون الدولي العام هو عدم جواز أو عدم مشروعية التدخل في الشؤون الداخلية للدول^(٣). والاستثناء هو جواز التدخل في الشؤون الداخلية لأغراض معينة كحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتحقيق الديمقراطية وتحقيق الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية^(٤). ومن ثم، فإن انتهاك حقوق الإنسان داخل الدول يمكن أن يؤدي إلى مساءلة الدولة، الأمر الذي قد يترتب عليه التدخل في شؤونها بحجة حماية حقوق الإنسان، وهنا قد يصل الأمر إلى أن يستخدم مجلس الأمن السلطات المخولة له بموجب أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والتي تأتي في إطار فرض عقوبات على الدولة التي انتهكت إحدى مؤسساتها حقاً من حقوق الإنسان.

والشرط أن يثبت أن هذه الانتهاكات تهدد السلم والأمن الدوليين، وتقتصف الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن في هذا الشأن بالإجبار والقسر، باعتبارها قرارات لجميع الدول، ليعتمدها في حالات تهديد السلم الدولي أو الإخلال به لهذا فهي إجراءات تأتي في إطار قرارات تنفيذية وتندرج هذه الإجراءات من عقوبات بسيطة ذات طابع اقتصادي أو سياسي أو دبلوماسي إلى أن تصل إلى عقوبات أشد

(١) Henry T. King, Nurnberg and Sovereignty. Case western Reserve Journal of I. 28. No (1996).p. 139

(٢) راجع، د/ اشرف عرفات أبو حجازة، إسناد المسؤولية الدولية إلى الدولة عن انتهاكات حقوق الإنسان، المجلة المصرية للقانون الدولي، الجزء الأول المجلد ٢٠٠٩، ٦٥، والجزء الثاني ٢٠١٠، المجلد ٦٦. ويرى سيادته أن الدولة مسؤولة عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تقع على أراضيها سواء أكانت على علم بتصرفات موظفيها أم ليست على علم، وسواء أكان هؤلاء الموظفون قياديين ذوي مراكز عليا أم مراكز دنيا. راجع، الجزء الأول من ذات البحث، ص ٢٨١. وراجع أيضاً في ذات الإطار، د/ حسين حنفي عن التدخل في شؤون الدول بذريعة حماية حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ص ٢١٨، ٢١٩.

(٣) راجع، إعلان عدم جواز التدخل بجميع أنواعه في الشؤون الداخلية للدول الذي اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١٠٣/٣١) المؤرخ في ٩ كانون الأول/ ديسمبر، ١٩٨١.

(٤) د/ رجب عبد المتعم متولى، مدى مشروعية التدخل الدولي لإنقاذ المصطفيين من الظلم والفساد والممارسات اللاإنسانية للأنظمة السياسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، المجلة المصرية للقانون الدولي، تصدر عن الجمعية المصرية للقانون الدولي، المجلد ٧١، ٢٠١٥، ص ١٥٩.

خطورة بالتدخل العسكري الدولي لردع الدولة المنتهكة لحقوق الإنسان وإعادة الحالته في البلد المقصود إلى وضعه الطبيعي الذي تراعى فيه حقوق الإنسان طبقاً للمعايير الدولية^(١).

الأمر الذي يبين معه ضرورة إنشاء تلك المؤسسات التي تستطيع إذا مارست عملها باستقلالية أن تجنب الدولة ويلات التدخل الدولي في شؤونها الداخلية.

مما لا شك فيه أن ضرورات العلاقات الدولية بين الدول تفرض على الدول التعامل مع أشكال التنظيم الدولي المتعددة، ومن ثم لا تستطيع أي دولة أن تحيا بمعزل عن دول العالم، وقد حرصت هيئة الأمم المتحدة على ضرورة إنشاء مؤسسات وطنية لتشجيع واحترام وحماية حقوق الإنسان داخل كل دولة، ودعت إلى إنشاء هذه المؤسسات وكفالة متطلبات نجاحها، ومن ثم على الدول أن تستجيب لهذه الدعوة.

يُعد القانون من أهم الوسائل الضابطة للمجتمع والحاكمة للعلاقات المتشابكة بين أعضائه^(٢). وتعد عمليات الرصد التي تمارسها الهيئات التابعة للدولة على انتهاكات حقوق الإنسان واحدة من أهم وسائل المحافظة على مبدأ المشروعية وسيادة القانون؛ حيث إنها تعمل على تمكين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية التي يرتبط نشاطها بحقوق الإنسان من تدارك أخطاء عمالها قبل استنفاذها سلطة التصرف بشأنها، للحيلولة دون لجوء الأفراد إلى قاضي الإلغاء طلباً لعادلة القانون أو اللجوء للمؤسسات الدولية طلباً للحماية الدولية، مما قد يفتح الباب للتدخلات الأجنبية في شؤون الدولة.

تضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بدور حاسم في تعزيز وحماية ورصد انتهاكات حقوق الإنسان داخل الدولة بما يضمن التنفيذ الفعال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان على الصعيد الوطني.

وهو ما يساعد الحكومات على ضبط سلوك الوزارات والهيئات ذات الصلة بحقوق الإنسان وحياته والتي يمكن أن يشكل انتهاكها لقواعد حقوق الإنسان خروجاً على المعايير الوطنية والدولية لهذه الحقوق.

(١) راجع: د/ إسماعيل عبد الرحمن، قانون حقوق الإنسان على المستويين الدولي والوطني (الجزء الثاني)، آليات الرقابة، مرجع سابق، ص ١٦.
(٢) د/ عبد الحميد عثمان محمد، إشارات قرآنية إلى مبادئ قانونية، مجلة الحقوق، مجلة دورية علمية محكمة تصدرها كلية الحقوق - جامعة البحرين، المجلد السادس، العدد الأول، يناير ٢٠٠٩، ص ٦٢.

مشكلة البحث :

برزت في الآونة الأخيرة الكثير من التساؤلات عن حقيقة استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة، خاصة وأن المجتمع الدولي ينظر إلى مسألة تبعية تلك المؤسسات إلى إحدى سلطات الدولة بعين الشك والريبة، رافضاً ذلك تماماً كما لو كان ذلك يعتبر خطيئة قانونية.

وقد سايره بعض الفقه العربي - وخاصة فقه القانون الدولي - في ذلك الأمر؛ حيث انتهى البعض إلى القول بأن «تعتبر المؤسسة الوطنية جزءاً من الدولة، تنشئها الدولة وتمولها، ولكنها مستقلة في طبيعتها عن مؤسسات الدولة الأخرى، فهي ليست جهة تشريعية تعنى بسن القوانين أو جهة قضائية تطبق القانون من خلال إصدار الأحكام، وهي ليست جزءاً من السلطة التنفيذية، ولكنها تتعاون مع جميع هذه الجهات، كما تتعامل وتتعاون مع المنظمات غير الحكومية وكذلك مع المنظمات الإقليمية والدولية الناشطة في مجال حقوق الإنسان»^(١).

وخطورة هذا الرأي السابق أنه على الرغم من أنه أشار إلى أنها ليست جهة تشريعية أو جهة قضائية إلا أنه نفي تماماً عن المؤسسة الوطنية كونها جزءاً من السلطة التنفيذية، الأمر الذي يحتاج إلى الكثير من المناقشة، فإذا لم يكن نشاطها يدخل في نشاط إحدى السلطات الثلاثة، فهل هي سلطة رابعة داخل الدولة؟

علاوة على ما تقدم، فإن القانونيين قليلاً - إن لم يكن من النادر - ما يتعرضون في كتاباتهم عن آليات حماية حقوق الإنسان الدولية والوطنية إلى علاقة المؤسسات الوطنية بسلطات الدولة الثلاث وعلى الأخص بالسلطة التنفيذية.

من هنا كان التفكير في موضوع البحث محاولة من الدراسة الحراك الفكري الموجود على الساحة السياسية والقانونية - والذي خلاصته أن تبعية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لأي جهة داخل الدولة تنفي عنها بالضرورة الاستقلال الذي تتطلبه المعايير الدولية المحددة لإنشاء مثل هذه المؤسسات «مبادئ باريس»^(٢). الأمر الذي حاولو في هذا البحث اثباته أو نفيه.

(١) د/ إبراهيم على بدوي الشيخ، المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ١٢٢.
 (٢) مبادئ باريس هي: مجموعة المعايير الدولية المنظمة والموجهة لعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، إذ هي يمثل دستور لعملها وعنصر فاعل وبناء في تعزيز وحماية حقوق الإنسان في منظومة الدولة. راجع: التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين لعام ٢٠١٣، ص ١٤.

ويرجع ذلك - في اعتقادنا - إلى عدم الوقوف كثيراً من جانب الفقه على الطبيعة القانونية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومن ثم تصبح المشكلة الرئيسية للبحث تتمثل في معرفة ماهية الطبيعة القانونية لنشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، هل يدخل نشاطها في نشاط السلطة التشريعية أم السلطة القضائية أم السلطة التنفيذية؟ وما يترتب على ذلك من وجود تبعية أو عدم وجود تبعية لأي من هذه السلطات الثلاث عليها؟ وهل وجود تبعية ينفي عنها أو يتعارض مع الاستقلال المطلوب من المجتمع الدولي والذي ورد صراحة في مبادئ باريس؟.

أهمية البحث :

الأهمية النظرية لموضوع البحث :

تتمثل وظيفة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تلقي الشكاوى الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان ومحاولة وضع حد لتلك الانتهاكات ، وكذلك تنبيه السلطات المختصة إلى أي اعتداء على تلك الحقوق وإجراء التحقيق بخصوص أي اعتداء عليها^(١).

وحيث إن حقوق الإنسان تعتبر هي المدخل الطبيعية للحكم الصالح وكفالة خير الشعوب وسعادتها^(٢)، من هنا تأتي أهمية دراسة موضوع البحث بالنظر إلى ما يكتسبه مفهوم الاستقلال من أهمية في بلورة وتحديد ماهية وطبيعة الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه المؤسسات في مساعدة الدولة على رصد انتهاكات حقوق الإنسان في أي دولة، الأمر الذي من شأنه إثبات أو نفي مصداقية الدولة (الحكومة) أمام الرأي العام الداخلي والدولي. فالحكم الصالح في أي دولة يعتمد بصفة أساسية على حياد واستقلال أجهزة الدولة في التعامل مع قضايا انتهاكات حقوق الإنسان، ومن أهم هذه الأجهزة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(٣).

وكما سبق الإشارة، فإن احترام حقوق الإنسان يشكل التزاماً جوهرياً على عاتق الدولة، والالتزامات التي يفرضها القانون الدولي أيًا كان مصدرها تكون واجبة النفاذ؛ فإذا لم تنفذها الدولة تتحمل مسؤولية عدم تنفيذها؛ إذ إن مخالفة الالتزام أو

(١) راجع، د/ أحمد أبو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دراسة لآليات ومضمون الحماية عالمياً وإقليمياً ووطنياً، الطبعة الرابعة، ٢٠١٥، دار النهضة العربية، ص ١٩٢.

(٢) د/ الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٨.

(٣) والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان معروفة بأسماء مختلفة في بلدان مختلفة، فقد تسمى، على سبيل المثال، مفوضية أو لجنة أو مجلس حقوق الإنسان أو مؤسسة أمين المظالم أو الدفاع العام أو التوفيق أو الدفاع عن مصالح الشعب.

عدم تنفيذه تعد عملاً غير مشروع^(١)، على المستوى الدولي ، الأمر الذي قد يترتب عليه التدخل في شؤون الدول.

كذلك تأتي أهمية هذا البحث بالتزامن مع ما تشهده الساحة العالمية من تزايد الاهتمام بقضايا حقوق الإنسان داخل الدول، والتوسع في الحديث عن مفهوم التدخل، وبخاصة ما يسمى التدخل الإنساني أو التدخل لاعتبارات إنسانية وظهور ما يعرف بالتحرك لحفظ السلام وإيقاف التعدي على حقوق الإنسان؛ حتى إن بعض الفقه يرى ضرورة اللجوء إلى استخدام القوة لاستعادة الأوضاع الإنسانية وحقوق الإنسان^(٢).

علاوة على ما تقدم، فإن إلقاء الضوء على المعنى الحقيقي لاستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة يمكن أن يثير الطریق لمعرفة أبعاد هذا المصطلح، ويجعل أفرد المجتمع أكثر قبولاً لتقارير المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. وتبدو أهمية هذا البحث أكثر وضوحاً لقلّة - إن لم يكن ندرة - الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع إشكالية استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وعلاقتها بسلطات الدولة ، ومن ثم يمكن أن يسد هذا البحث فراغاً كبيراً في هذا المجال.

بناءً على ما تقدم ، يكون من الضروري التعرض لإشكالية^(٣) استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ للوقوف على المعنى الحقيقي- لذلك في ضوء مبادئ باريس وقانون إنشاء المؤسسة الوطنية رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ وقانون إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان بمصر رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٣ المعدل بموجب القانون رقم (١٩٧) لسنة ٢٠١٧.

(١) د/ إبراهيم على بدوي الشيخ، مقاصد الشريعة الإسلامية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٢٢.
 (٢) نجوى إبراهيم، دور الأمم المتحدة في تطوير آليات حقوق الإنسان، مجلة السياسة الدولية، أحد إصدارات مؤسسة الأهرام المصرية، العدد ١٧٧، يناير ٢٠٠٧، ص ٥٠.
 (٣) تعرف المشكلة بأنها: الشعور أو الإحساس بوجود صعوبة لا بد من تخطيها، أو عقبة لا بد من تجاوزها، لتحقيق هدف ما. أو إنها الاصطدام بواقع لا نريده، فكأننا نريد شيئاً ثم نجد خلافه. كما تعرف أيضاً بأنها: الأمر الصعب والممتبس الذي يمكن أن نجد له حلاً. وهي عبارة عن تساؤل مؤقت يستوجب جواباً مقنعاً سعياً وراء البحث عن الحقيقة. أما الإشكالية فهي قضية كلية عامة تثير نتائجها الشكوك بحيث إنها تقبل الإثبات أو النفي أو الأمرين معاً. والإجابة في الإشكالية غير مقنعة وتبقى دائماً بين أخذ ورد. راجع د. أحمد إبراهيم خضرا الفرق بين المشكلة والإشكالية؛

تاريخ الدخول على الموقع ١٧/١٢/٢٠١٧ ٢٠١٧/١٢/١٧ http://www.alukah.net/web/khedr/0/50228

ونحن أشرنا عنونة البحث بلفظ إشكالية لقناعتنا التامة بأن الإجابات التي نقدمها على أسئلة البحث سوف تبقى دائماً بين أخذ ورد المكريين القانونيين والسياسيين على الرغم من كونها في رأينا تستند إلى ثوابت قانونية.

الأهمية العملية لموضوع البحث :

لا تقتصر أهمية هذا البحث على الأهمية النظرية فحسب، وإنما من شأنه الإجابة على الكثير من الأسئلة العملية التي يمكن أن تثور فى ذهن القانونيين والسياسيين عن علاقة المؤسسات الوطنية بسلطات الدولة الثلاثة؛ فهل هي قائمة على الاستقلال؟ وما هي طبيعة الاستقلال؛ هل هو تام أم جزئى؟

الأكثر من ذلك، فإنه فى بعض الدول لا تحظى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بثقة جميع المواطنين، ذلك أنهم ينظرون إليها على أنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام الحاكم، الأمر الذي يفقدها مصداقيتها أمام الرأي العام الداخلى والخارجي.

ومما لا شك فيه أن انخفاض الوعي بماهية استقلال تلك المؤسسات تجاه سلطات الدولة هو أحد العوامل التي تعيق مصداقيتها لدى المواطنين فى الداخل والخارج، فى حين أن زيادة الوعي باستقلالها وشكل هذا الاستقلال وطبيعته من شأنه أن يؤدي إلى كسب ثقة الجمهور، الأمر الذي يسمح لها بالعمل بفاعلية أكثر.

إن الاستقلال يعزز ثقة المواطنين بالدولة من جهة ومن جهة أخرى يولد الشعور لهم بالأمان والطمأنينة والتساؤل بوجود جهة مستقلة قادرة على حمايتهم من تعسف وجور جميع مؤسسات الدولة العامة والخاصة لحقوقهم وحياتهم.

فروض البحث :

تتمثل فروض هذا البحث فى عدة ركائز يقوم عليها هي:

أولاً - حماية حقوق الإنسان وحياته على المستوى الوطنى يتطلب وتستلزم وجود آلية وطنية^(١) داخل كل دولة لضمان التنفيذ الفعال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان وحياته الواردة فى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان والساتير والقوانين الوطنية، وهذه الآلية عادة ما تسمى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

(١) يقصد بالآليات الوطنية لحماية حقوق الإنسان تلك الأجهزة والمؤسسات والهيئات والإدارات فى مملكة البحرين المسؤولة عن متابعة وتقييم الأجهزة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ القانون والتحقق من أنها تلتزم بالمعايير الدولية والوطنية التي وضعت لصون حقوق الأفراد وحياتهم. راجع: كتاب مبادئ حقوق الإنسان، أحد إصدارات العيادة القانونية وحقوق الإنسان بجامعة البحرين، سبتمبر ٢٠١٦، ص ١٢٠.

ثانياً - أكدت مبادئ باريس الصادرة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة برقم (١٣٤/٤٨) المؤرخ في ٢٠ ديسمبر ١٩٩٣ على ضرورة استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة المختلفة وخاصة البرلمان والحكومة .

ثالثاً - لم تشر مبادئ باريس إلى ضرورة تبعية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لأي جهة داخل الدولة، وكل ما تطلبته أن تملك المؤسسة الوطنية الهياكل الأساسية المناسبة لسلسلة سير أنشطتها^(١).

أسئلة البحث :

ما المقصود باستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة .

ما الطبيعة القانونية لنشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان .

هل تطلبت صراحة مبادئ باريس عدم تبعية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان للسلطة التنفيذية .

هل صمت المشرع عن الإشارة إلى تبعية المؤسسة الوطنية لأي سلطة من سلطات الدولة الثلاثة ينفي بالضرورة تبعيتها لأي منها ويؤكد على استقلالها .

هل حقق قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته وقانون إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان بمصر رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٣ المعدل بموجب القانون رقم (١٩٧) لسنة ٢٠١٧ الاستقلال لها .

منهج البحث:

اعتمد الباحث منهجاً استنباطياً استقرائياً تحليلياً يتناول مناقشة وتحليل النصوص ذات الصلة؛ وذلك في إطار مقارن بين كل من قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٤ المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ وقانون إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان بمصر رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٣ المعدل بموجب القانون رقم (١٩٧) لسنة ٢٠١٧ ومبادئ باريس التي تمت صياغتها في حلقة عمل دولية بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، عُقدت في باريس في عام ١٩٩١، واعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٣ .

(١) راجع، البند الثالث من مبادئ باريس، التشكيل وضمانات الاستقلال والتعددية.

مصطلحات البحث :

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان : كيان عام أو هيئة وطنية مستقلة، ذات صفة استشارية، تنشئها الدولة بقصد تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان من خلال اختصاصات وصلاحيات عامة تحددها الأداة القانونية التي أنشأتها^(١).

استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان : ترى أن المقصود باستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان - بصفة عامة - مباشرتها لاختصاصاتها وصلاحياتها في تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان وفي إدارة شؤونها وشؤون موظفيها في إطار السياسة العامة للدولة وبما يتفق والمواثيق والمعاهدات الدولية دون تدخل من السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو السلطة التنفيذية، الأمر الذي يترتب عليه بالضرورة عدم خضوعها لأية قيود يمكن أن تفرضها عليها في مباشرة مهامها من هاتين السلطتين (الحكومة أو البرلمان).

جدّة المسألة، ودقة البحث وصعوبته :

إن المتتبع للدراسات القانونية التي تناولت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يجد أن المكتبة القانونية والسياسية بها من المؤلفات التي تناولت دور تلك المؤسسات في حماية وتعزيز حقوق الإنسان سواء على المستوى الدولي أو المستوى الوطني، غير أن مسألة استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة، لا تزال مسألة جديدة لم يتناولها باحث من قبل بالتفصيل الذي يشبع الباحثين، اللهم إلا بعض المؤلفات القليلة التي تناولت مسألة استقلال المؤسسات الوطنية بصورة عرضية أثناء تناولها لدور المؤسسة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، ومن هنا جاءت كتاباتهم عامة غير متخصصة في المسألة محل البحث، علاوة على ذلك غلبت هذه الكتابات الاعتبارية الدولية على أي اعتبار آخر. ومن هنا كانت مسألة جدّة البحث وصعوبته في عدم وجود مراجع كثيرة سواء باللغة العربية أو حتى باللغة الإنجليزية.

والصعوبة الأخرى التي واجهت الباحث تتمثل في أن قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٤ المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ في مملكة البحرين وقانون إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان بمصر رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٣ بعد تعديله بموجب القانون رقم (١٩٧) لسنة ٢٠١٧ لم يشيرا من

(١) د/ إبراهيم علي بدوي الشيخ، المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ١٢٠.

قريب أو بعيد إلى تبعية تلك المؤسسة لأي سلطة في الدولة، كما أن مبادئ باريس لم تفعل ذلك. من هنا كان لابد أن ندلو - نحن القانونيين - بدلونا في هذا الموضوع لبيان وجه الحقيقة في المسألة محل البحث، لنرى مدى تعارض تبعية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لإحدى سلطات الدولة مع استقلالها، ونتعرف - في الوقت ذاته - على المعنى الحقيقي لاستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة.

الدراسات السابقة :

دراسة د/ إبراهيم على بدوي الشيخ، بعنوان: « المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين »^(١)؛ حيث استعرض سيادته طبيعة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مبيناً وضعيتها المؤسسة بالنسبة للدولة واستقلاليتها والنطاق العام لولايتها ومهامها وصلاحياتها. ثم تناول سيادته المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين من حيث إنشائها وتعيين أعضائها ومهامها وصلاحياتها وتعاونها في مجال حقوق الإنسان على المستويين الوطني والدولي.

دراسة مكتب الأمم المتحدة، مفضوية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بعنوان: « المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات »^(٢)؛ حيث أوضحت الدراسة نظام حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، ودور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، من خلال التعريف بها ودورها في تعزيز وحماية ورصد انتهاكات حقوق الإنسان وحرياته.

وقد أشارت هذه الدراسة إلى مفهوم استقلال المؤسسات الوطنية من خلال تعددية التشكيل، وكذلك استعرضت هذه الدراسة دور المؤسسات في التعاون مع منظمات المجتمع الدولي ودورها في إسداء المشورة للبرلمان والحكومة.

دراسة المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان / برنامج حوار حقوق الإنسان العربي، الأوربي^(٣) بعنوان: « دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول التي

(١) د/ إبراهيم على بدوي الشيخ، عن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين، مرجع سابق.

(٢) المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني العدد رقم (١) (التنقيح)، الناشر مكتب الأمم المتحدة، مفضوية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ٢٠١٠.

(٣) دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً في العالم العربي، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان - برنامج حوار حقوق الإنسان العربي - الأوربي، غير مدون سنة النشر.

تشهد تحولاً ديمقراطياً في العالم العربي». وهذه الدراسة عبارة عن عدة أبحاث تتناول دور المؤسسات الوطنية في عملية الإصلاح الدستوري، ودورها في إعادة بناء النظام القضائي، ودورها في دعم إصلاح التعليم في مجال حقوق الإنسان، ودورها في بناء ثقافة حقوق الإنسان من خلال حوار وطني حول حقوق الإنسان، وأخيراً بحث بعنوان قراءة في مبادئ باريس في ضوء الربيع العربي (الشفافية والاستقلال).

دراسة المجلس القومي لحقوق الإنسان بجمهورية مصر العربية، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان: «تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي»، والتي تناولت نشأة وتطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، ومدى توافق ومواءمة قوانين إنشاء تلك المؤسسات لمبادئ باريس، ثم تناولت اختصاصات ووظائف المؤسسات الوطنية ومجالات عملها.

وأخيراً، استعرضت الدراسة تقييم أداء المؤسسات الوطنية وفعاليتها في العديد من البلدان العربية وهي: المغرب وتونس والجزائر وفلسطين ومصر والسعودية وقطر^(١).

ويبين من الدراسات السابقة أنها تتناول بشكل عام دور المؤسسة الوطنية في حماية وتعزيز ورصد انتهاكات حقوق الإنسان، ولم تتعرض أي منها إلى استقلال المؤسسة تجاه سلطات الدولة بالتفصيل الذي نوره - إن شاء الله - في هذا البحث، وإنما تناولت موضوع الاستقلال بشكل عرضي.

علاوة على ما تقدم - وهذا من الأهمية - فإن الدراسات السابقة دراسات أقرب إلى القانون الدولي منها للقانون العام الداخلي. وبذلك تختلف هذه الدراسات عن الموضوع محل البحث القائم على فكرة استقلال المؤسسة الوطنية تجاه سلطات الدولة الثلاث، وعلى الأخص السلطة التنفيذية؛ وهي فكرة وإن تم تناولها على المستوى الدولي إلا أنها تخص في المقام الأول القانون العام وبالتحديد القانون الإداري الذي ينظم علاقة مؤسسات الدولة بعضها ببعض، فالقانون الإداري هو القانون الذي يهتم بما يلي:

(١) أ/ محسن عوض، أ/ عبد الله خليل، تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، المجلس القومي لحقوق الإنسان بجمهورية مصر العربية، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٥.

بناء وتكوين الأجهزة الإدارية فى الدولة واختصاصاتها وصلاحياتها والوسائل والامتيازات التي تتمتع بها السلطة فى مباشرة اختصاصاتها.

كذلك يهتم القانون الإداري بجوهر وطبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة العامة والأموال التي تستخدمها وغيرها من الوسائل اللازمة لتسيير النشاط الإداري^(١).

تقسيم البحث:

نتناول موضوع إشكالية استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة فى فصلين؛ على النحو التالي:

- الفصل الأول: ماهية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والطبيعة القانونية لنشاطها.
- الفصل الثاني: ماهية استقلال مؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة.

راجع فى تعريف القانون الإداري، د/ عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص ١٠ وما بعدها؛ د/ شروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٢.
د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، كلية الحقوق جامعة البحرين، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، ص ١٤، ١٥؛ د/ محمد أحمد عبد التعميم، مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة البحرين، الطبعة الثانية، ٢٠١٦، ص ٥ وما بعدها.

الفصل الأول : ماهية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والطبيعة القانونية لنشاطها

تمهيد وتقسيم:

الاستقلال هو المعيار الرئيسي الذي يمكن من خلاله قياس مدى جدية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أداء دورها على أكمل وجه ، ومن ثم فإن الوقوف على حقيقة استقلال تلك المؤسسات يتطلب أولاً التعريف بها، ثم التعرض إلى ظروف إنشائها على المستوى الدولي والوطني؛ وأخيراً بيان الطبيعة القانونية لنشاطها ، لبيان هل يدخل نشاطها في عمل السلطة التشريعية أم السلطة القضائية أم السلطة التنفيذية ؟. لذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

- المبحث الأول: تعريف المؤسسات الوطنية وظروف إنشائها على المستوى الدولي والوطني.
- المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لنشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

المبحث الأول

تعريف المؤسسات الوطنية وظروف إنشائها على المستوى الدولي والوطني

تمهيد وتقسيم:

نتناول في هذا المبحث التعريف بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتحليل هذه التعريفات التي أوردها الفقه ، ثم بعد ذلك نتناول ظروف إنشائها على المستوى الدولي منذ بداية الحديث عنها في أروقة المنظمات الدولية حتى صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة باعتماد مبادئ باريس *principes de Paris*، وأخيراً نتناول إنشائها على المستوى الوطني . وعليه، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول: تعريف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

المطلب الثاني: إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الدولي والوطني.

المطلب الأول

تعريف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

يشير البعض^(١) إلى أن تحليل الأنشطة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها يكشف عن عدم وجود تعريف متفق عليه لمصطلح المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان CNDH؛ حيث كان الإطار المفاهيمي لأنشطة الأمم المتحدة المبكرة في هذا المجال مرناً بما يكفي لكي يشمل أي مؤسسة على الصعيد الوطني لها تأثير مباشر أو غير مباشر على تقرير حقوق الإنسان وحمايتها، غير أن هذه الصياغة الفضفاضة أخذت تنقلص تدريجياً بفعل ما قامت به الأمم المتحدة بعد ذلك من أعمال بشأن هذا الموضوع.

ويعرف الفقه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بأنها: هيئة تنشئها حكومة بموجب الدستور أو القانون أو مرسوم تتحدد مهامها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان^(٢).

وجانب آخر من الفقه يعرفها بأنها: هيئات رسمية لها ولاية دستورية أو تشريعية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وهي جزء من جهاز الدولة وتقوم الدولة بتمويلها^(٣).

وأخيراً، يعرفها البعض بأنها: كيان عام أو هيئة وطنية مستقلة، ذات صفة استشارية، تنشئها الدولة بقصد تشجيع احترام وحماية حقوق الإنسان من خلال اختصاصات وصلاحيات عامة تحددها الأداة القانونية التي أنشأتها^(٤).

يبين مما تقدم أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هيئات وطنية مهمتها تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأن بعض التعريفات السابقة كانت صريحة في الإشارة إلى أن الحكومة *gouvernement* هي التي تنشئ المؤسسة الوطنية، في حين أن البعض الآخر تحسس من هذا الأمر فأشار إلى أنها هيئات رسمية.

(1) United Nations, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National _ Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Professional Training Series No.4,1995.

(٢) د/ حمد حسين جابر المرى، المجلس الدولي لحقوق الإنسان، دراسة قانونية سياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة، ٢٠١٦، ٢١٦؛ راجع أيضاً، د/ رضوى سيد أحمد محمود عمار، المجلس الدولي لحقوق الإنسان، دراسة قانونية سياسية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٢٣٦.

(٣) المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني، العدد رقم ٤ (التنقيح ١)، مرجع سابق، ص ١٥.

(٤) د/ إبراهيم علي بدوي الشيخ، المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ١٢٠.

علاوة على ما تقدم، فإن ولاية إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى التعريف الأول بموجب الدستور أو القانون أو المرسوم ، وهو ما يتناقض مع مبادئ باريس التي أكدت على ضرورة أن تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة فى أحد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصاتها، ومن ثم لم تشر إلى إمكانية أن تحدد ولاية المؤسسة الوطنية بمرسوم.

ونحن نعرف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بأنها إحدى الآليات الوطنية المتخصصة تنشئها الدولة بقصد حماية وتعزيز حقوق الإنسان بما يضمن للأخيرة التنفيذ الفعال على المستوى الوطني وتتمتع بالاستقلال فى مواجهة كافة سلطات الدولة وفي ممارسة عملها.

المطلب الثانى

إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تمهيد وتقسيم :

نوضح فى هذا المطلب كيف أن إنشاء المؤسسات الوطنية فى كل دولة أصبح ضرورة تنظيمية، ثم نتبين ظروف إنشاء المؤسسات الوطنية على المستوى الدولى والمستوى الوطنى. وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالى:

الفرع الأول : إنشاء المؤسسة الوطنية ضرورة تنظيمية فى الدولة المعاصرة .

الفرع الثانى : إنشاء المؤسسة الوطنية على المستوى الدولى والوطنى .

الفرع الأول

إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ضرورة تنظيمية في الدولة المعاصرة

كانت الحرية *liberté* - ولا تزال - هي الهدف المعلن للمجتمعات والأفراد، للشعوب والهيئات، للحكام والمحكومين، فهي التي أنارت طريق البشرية في كفاحها الطويل والمستمر من أجل تحقيق المزيد من الرفاهية والتقدم، فلا مجال للإبداع بدون حرية ولا قيمة للتقدم بدون تحقيق المزيد من الحرية^(١).

وحقوق الإنسان حقوق لصيقة بالفرد، ويقصد بها: تلك الحقوق المتأصلة في طبيعتنا والتي لا يتسنى بغيرها أن نعيش عيشة البشر، وقد أكد إعلان فيينا الذي تبناه المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٩٣ على أن:

(جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتشابكة، ويجب على المجتمع الدولي أن يعامل الإنسان على نحو شامل وبطريقة منصفة ومتكافئة)^(٢).

وحقوق الإنسان وإن كانت ذات طبيعة عالمية إلا أن مسؤولية تطبيقها تقع في المقام الأول على سلطات الدولة، ويتعين حمايتها في إطارها الطبيعي وهو الإطار الوطني. والدولة تقوم بذلك من خلال أمرين يكمل كل منهما الآخر:

الأول: أن تندمج قواعد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالحقوق والحريات في النظام القانوني للدولة.

وهو ما يتطلب اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في الدستور للتصديق عليها، ومن ثم جعلها جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني للدولة.

الثاني: تقع على سلطات الدولة المختلفة مسؤولية احترام وحماية قواعد ومبادئ حقوق الإنسان الواردة في الدساتير والقوانين والاتفاقيات والمعاهدات

(١) د/ أنور رسلان، الحقوق والحريات في عالم متغير، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ١١.

(٢) المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، إعلان وبرنامج عمل فيينا عام ١٩٩٣، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٥، ص ٢٧.

الدولية والتي وقعت وصادقت عليها الدولة^(١) بما يضمن لها «التنفيذ الفعال على المستوى الوطني l'execution effective au niveau de la nation».

بناءً على ما تقدم، فإن السلطة التشريعية يجب عليها ألا تنتهك الحقوق والحريات من خلال التشريعات التي تصدرها، فهي مسؤولة ومنوط بها ألا ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية^(٢). كما أن السلطة القضائية تعتبر من أهم الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، فهي التي تضمن التطبيق الأمثل والسليم لمبدأ سيادة القانون^(٣). في حين أن رأس السلطة التنفيذية عادة ما يناط به حماية شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحرياتهم^(٤).

ونتفق مع الفقه الذي يرى أن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية تصبح عبارات جوفاء وتؤدي إلى الدوران في حلقة مفرغة إذا لم توجد ضمانات للتمتع بها وحمايتها^(٥).

ويرى البعض الآخر أنه لا يكفي للقول بوجود حقوق الإنسان مجرد إبرام اتفاقيات أو إصدار قرارات تنص على تعداد هذه الحقوق، وإنما لا بد من إنشاء أجهزة تناط بها مهمة التحقق من احترامها^(٦).

والحقيقة أن حقوق الإنسان ليست نصوصاً تصاغ أو نظريات توضع أو مجرد آراء تقال، وإنما تكمن قيمتها الحقيقية في التطبيق العملي والذي بغيره تصبح

(١) تنص المادة رقم (١٢٠/أ) من الدستور البحريني المعدل المعدل في ٢٠٠٢ و ٢٠١٢ و ٢٠١٧ و ٢٠١٨ على أنه: لا يخل تطبيق هذا الدستور بما ارتبطت به مملكة البحرين مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقيات، كما تنص المادة (٩٢) من الدستور المصري الحالي على أنلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

بناءً على ما تقدم، هناك التزام دستوري على سلطات الدولة بضرورة تطبيق ما ارتبطت به سلطاتها مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقيات دولية.

(٢) تنص المادة (٣١) من الدستور البحريني الصادر عام ١٩٧٢ المعدل على أن: لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية.

كما تنص المادة (٩٢) من الدستور المصري الحالي على أن الحقوق والحريات الصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً . ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها ليس أصلها وجوهرها.

(٣) تنص المادة رقم (٩٩) من الدستور المصري على أن سيادة القانون أساس الحكم فيالدولة.وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات. كما تنص المادة (١٠٤/أ) من الدستور البحريني على أن: شرف القضاء، ونزاهة القضاة وعدلهم، أساس الحكم وضمن للحقوق والحريات.

(٤) تنص المادة (٣٣/ب) من الدستور البحريني على أن: يحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحرياتهم.

(٥) د/ أحمد أبو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دراسة لأليات ومضمون الحماية عالمياً وإقليمياً ووطنياً، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٦) د/ مصطفى سلامة حسين، تاملات دولية في حقوق الإنسان، المجلة المصرية للقانون الدولي، تصدرها الجمعية المصرية للقانون الدولي، العدد ٤٠، ١٩٨٤، ص ٢٠٣.

حبراً على ورق ، لهذا يتعين على الدولة أن تلتزم باحترام حقوق الإنسان، إلا أن هذا الالتزام يصبح غير ذي جدوى؛ إذ لم تكفل له نفاذاً فعالاً يترجم هذا الالتزام إلى واقع عملي يشهد به النظام القانوني نصاً وممارسة، وتحترمه جميع سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية^(١).

لذلك، نحن نتفق مع الفقه الذي يشير - بحق - إلى أن ما انطوى عليه النظام القانوني في مملكة البحرين من قواعد حقوق الإنسان سواء على مستوى الاستجابة بالانضمام إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، أو بالنص صراحة على حقوق الإنسان في الدستور البحريني والقوانين الأخرى الماسة بحقوق وحرريات المواطنين ، في إطار تفاعلي مستمر بين القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الداخلي، ويتصف الإطار الموضوعي لحقوق الإنسان (الماهية والمصادر) بأنه في حالة سكون، ويحتاج إلى تفعيل أو تطبيق على أرض الواقع، فالقاعدة القانونية التي لا تلحقها آلية للتنفيذ هي والعدم سواء^(٢).

لقد أصاب هذا الرأي كبد الحقيقة، فالقاعدة القانونية التي لا تلحقها آلية لضمان تنفيذها هي والعدم سواء؛ وذلك يرجع إلى أن جودة التنفيذ تحتاج إلى متابعة ومراقبة لعملية التنفيذ. والمقصود بالتنفيذ هنا: ضمان تمتع الأفراد داخل المجتمع بالحقوق والحرريات الواردة بالمواثيق والمعاهدات الدولية، والواردة أيضاً في الدستور والقوانين الوطنية ذات الصلة.

بناءً على ما تقدم ، فإن ضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته من الأهمية التي تتطلب - بل تستلزم - إنشاء آلية مستقلة داخل الدولة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان، ولضمان التنفيذ الفعال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان وحرياته الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والداستير والقوانين الوطنية . فالقواعد التي ترد في الدستور أو القانون أو التي ترد في المعاهدات والمواثيق الدولية والمتعلقة بالحقوق والحرريات تظل صماء لا جدوى منها في ظل غياب آلية منوط بها حماية حقوق الإنسان من خلال القيام بعملية الحماية وتعزيز لضمان تمتع أفراد المجتمع بحقوقهم وحررياتهم؛ لذلك فإن إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يعتبر ضرورة تنظيمية la necessitereglementaire فاعلة داخل المجتمعات لحماية حقوق الإنسان وحرياته.

(١) د/ عبير إبراهيم أحمد الحسيني، العلاقة بين الشريعة الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الوطنية، مرجع سابق، ص ٨.

(٢) د/ إسماعيل عبد الرحمن، قانون حقوق الإنسان على المستويين الدولي والوطني (الجزء الثاني)، «آليات الرقابة»، مرجع

سابق، ص ١٦.

الفرع الثاني إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الدولي والوطني

تمهيد وتقسيم :

نتناول فى هذا الفرع عن إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الدولي والوطني منذ بداية الحديث عنها فى أروقة المنظمات الدولية حتى صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة باعتماد مبادئ باريس principes de Paris فى المطلب الأول، وفي الفرع الثانى نتناول تعريفها وتحليل هذه التعريفات التي أوردها الفقه. وعليه، نقسم هذا الفرع إلى غصنين على النحو التالي :

الفصل الأول : دور هيئات ولجان الأمم المتحدة فى إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

الفصل الثانى: إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الوطني.

الفصل الأول

دور هيئات ولجان الأمم المتحدة فى إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

فى عام ١٩٧٨، قررت اللجنة الخاصة بحقوق الإنسان تنظي مندوة حول المؤسسات المحلية والوطنية لحقوق الإنسان لإعداد مسودة إرشادات لبناء وعمل مثل هذه الهيئات، وقد خلصت هذه الندوة إلى بعض المبادئ التوجيهية المتعلقة بهيكل وأداء المؤسسات الوطنية والمحلية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان على النحو التالي:

أن تكون مصدرًا للمعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان للحكومة ومواطني البلد.

المساهمة فى تثقيف الرأي العام ونشر الوعي حول حقوق الإنسان واحترامها.

أن تقدم النصح حول أية مسألة تخص شؤون حقوق الإنسان تحال إليها من الحكومة.

أن تدرس وتتابع التشريعات ، والقرارات القضائية ، والترتيبات الإدارية لتعزيز حقوق الإنسان، وأن تحضر وتقدم أية تقارير تتعلق بهذه الشؤون إلى السلطات المختصة.

(هـ) أن تقوم بأية وظيفة أخرى قد تعهد بها الحكومة إليها فيما يتعلق بواجبات الدولة بموجب تلك الاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الإنسان التي تكون طرفاً فيها.

وقد أيدت الجمعية العامة هذه التوجيهات في قرارها رقم (٤٦/٢٢) المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨^(١).

وقد تزايد الاهتمام على نطاق عالمي بإنشاء وتعزيز المؤسسات الوطنية، وهو ما تم الإعراب عنه خلال الاجتماع الإقليمي لأفريقيا التابع للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، والمعقد في تونس في الفترة من ٢ إلى ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، وخلال الاجتماع الإقليمي لأمریکا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، المعقد في سان خوسيه في الفترة من ١٨ إلى ٢٢ كانون الثاني/يناير سنة ١٩٩٢، والاجتماع الإقليمي لآسيا المعقد في بانكوك في الفترة من ٢٩ آذار/مارس إلى ٢ نيسان/أبريل ١٩٩٣، وحلقة عمل الكمنولوث بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المعقودة في أوتاوا في الفترة من ٣٠ أيلول/سبتمبر إلى ٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢، وحلقة العمل بشأن قضايا حقوق الإنسان لمنطقة آسيا والمحيط الهادي المعقودة في جاكرتا في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢؛ حيث تم في عام ١٩٩١ تنظيم ورشة عمل دولية بباريس، تمت الموافقة خلالها على المعايير الدنيا للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(٢). وأوصت "مبادئ باريس" بأن تقوم الدول بإنشاء مؤسسات وطنية مستقلة لكي:

- ١- تعزز من حقوق الإنسان.
- ٢- تقدم استشارات للحكومات حول حماية حقوق الإنسان.
- ٣- تقوم بمراجعة التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان.
- ٤- تحضر التقارير الخاصة بحقوق الإنسان.

(١) راجع: المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان المعروفة بمبادئ باريس الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم (١٨/١٣٤)، ٢٠ ديسمبر ١٩٩٣.

(٢) نقلاً عن: ديباجة المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان المعروفة بمبادئ باريس.

٥- تتسلم وتحقق في الشكاوى الواردة من المواطنين.

ومن نتائج هذه المبادئ أن تم تشكيل عدة مؤسسات وطنية خلال التسعينيات وهي تلعب الآن دوراً في حماية وتعزيز حقوق الإنسان في العديد من الدول. وقد صادقت على هذه المبادئ لجنة حقوق الإنسان^(١) التابعة للأمم المتحدة بقرارها رقم (٥٤) لسنة ١٩٩٢^(٢).

كما أيدت الجمعية العامة بعد ذلك هذه المبادئ التوجيهية، ودعت الجمعية العامة الدول إلى اتخاذ خطوات مناسبة لإنشاء هذه المؤسسات؛ حيث لم تكن قائمة بالفعل، وطلبت من الأمين العام أن يقدم تقريراً مفصلاً بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(٣).

وشكل المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي عُقد في فيينا في عام ١٩٩٣ وصادقت عليها الدورة الثامنة والأربعون للجمعية العامة (القرار ٤٨/١٢١ لعام ١٩٩٣) نقطة تحول بالنسبة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. فقد جرى، لأول مرة، الاعتراف رسمياً بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الممتثلة لمبادئ باريس باعتبارها جهات فاعلة بناءة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، والتشجيع رسمياً على أهمية إنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان تتفق ومبادئ باريس وتتصف بالاستقلال والتعددية^(٤).

وقد صدر قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٨/١٣٤ المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ بشأن مبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس). متضمناً الاختصاصات والمسؤوليات والتشكيل وضمانات الاستقلال

(١) أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٤٦، وكانت هذه اللجنة تتألف من ٥٢ عضواً يختارهم المجلس الاقتصادي لمدة ثلاث سنوات كمثلين عن دولهم في الأمم المتحدة، ويراعى في هذا الاختيار التوزيع الجغرافي العادل. راجع د/ نبيل مصطفى إبراهيم خليل، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ٢٠٠٤، ص ١٥٩.

(٢) UN, Report of the secretary General submission accordance with commission on right Resolution, 1988 /55, E/cn.4/1999/95,3 Feb, 1999, P. 8.

(٣) المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني العدد رقم؛ (التنقيح ١)، مرجع سابق، ص ١٠.

(٤) تميز المؤتمر بمستوى غير مسبوق من المشاركة من جانب المندوبين الحكوميين والدوائر الدولية المعنية بحقوق الإنسان. فقد اجتمع في فيينا نحو ٧٠٠٠ مشارك، بمن في ذلك أكاديميون ومندوب وهيئات معاهدات ومؤسسات وطنية وممثلو أكثر من ٨٠٠ منظمة غير حكومية لاستعراض خبراتهم المشتركة والاستفادة منها. والوثيقة الختامية التي أُنقِص عليها في فيينا، وصادقت عليها الدورة الثامنة والأربعون للجمعية العامة (القرار ٤٨/١٢١ لعام ١٩٩٣)، تؤكد من جديد المبادئ التي تطورت خلال الأعوام الخمسة والأربعين الماضية وتزيد من تعزيز أساس تحقيق تقدم إضافي في مجال حقوق الإنسان. والتسليم بالترابط بين الديمقراطية وحقوق الإنسان، على سبيل المثال، يهدد الطريق لتعاون المنظمات الدولية والوكالات الوطنية في المستقبل في تعزيز جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية.

تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠١٩/٩/٢١، في تمام <https://www.ohchr.org/AR/AboutUs/Pages/WiennaWC.aspx>. الساعة الحادية عشر والنصف ظهراً.

والتعددية وطرائق العمل ومبادئ تكميلية تتعلق بمركز اللجان التي تملك اختصاصات ذات طابع شبه قضائي^(١).

وتقوم «مبادئ باريس» على مجموعة من المعايير التي يجب على المؤسسات الوطنية الامتثال لها؛ حيث يلزم أن تتمتع هذه المؤسسات بالولاية الواسعة في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأن تكون لها إدارة مستقلة عن الحكومة، وتمتعة بالاستقلالية التامة لها في مجالها القانوني والتنفيذي والمالى، مع توافر عملية اختيار أو تعيين شاملة وشفافة لأعضائها، إلى جانب وجود الموارد المالية الوافية للنهوض بواجباتها، مع منحها الصلاحيات الكافية للتحقيق والنظر في أي مسألة بحرية تقع ضمن ولايتها.

وتقوم لجنة التنسيق الدولية ولجنتها الفرعية المعنية بالتحقق من مدى امتثال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان للمعايير الدولية «مبادئ باريس» من خلال عملية عادلة وشفافة تعزز مصداقية عمل المؤسسات الوطنية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان^(٢).

الفصل الثاني

إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الوطني

أولاً: إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين

أولت مملكة البحرين الأهمية القصوى لتنظيم تعزيز وحماية والرقابة على نشاط وممارسات حقوق الإنسان ورصد الانتهاكات في هذا المجال؛ حيث اتخذت عند تنظيمها لتلك النشاط أسلوبيين؛

الأول: أسلوب نظام المؤسسات أو الهيئات الإدارية؛ حيث أنشئت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. فصدر عن عاهل البلاد المفدى جلالة الملك حمد بن عيسى

(١) يجدر ملاحظة أن قمة الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥ قررت أنه ينبغي استبدال لجنة حقوق الإنسان ليحل محلها مجلس جديد لحقوق الإنسان. وفي ١٥ مارس ٢٠٠٦ تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم (٦٠/٢٥١) القاضي بإنشاء مجلس حقوق الإنسان الذي يمتاز عن لجنة حقوق الإنسان بتبنيته المباشرة للجمعية العامة باعتباره «هيئة فرعية تابعة لها»، في حين كانت لجنة حقوق الإنسان تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، مما يعطيه منزلة رفيعة تتناسب مع الوظيفة الموكلة إليه. راجع: د/ سامي جاد عبد الرحمن واصل، حماية حقوق الإنسان في ظل الأمم المتحدة، مجلة مصر المعاصرة، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٢٢ أبريل ٢٠١٦، السنة ١٠٧، القاهرة، ص ٣٦٧.

(٢) راجع: التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين، الصادر في ٢٠١٤، الناشر المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ص ١٤.

آل خليفة الأمر الملكي رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٩ بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المعدل بالأمر الملكي رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٢.

الثاني؛ أسلوب إنشاء وزارة لحقوق الإنسان بموجب المرسوم رقم ٦٠ لسنة ٢٠١١ بإعادة تسمية وتنظيم وزارة التنمية الاجتماعية. وجاء في مادته الأولى أنه: تعاد تسمية وزارة التنمية الاجتماعية لتصبح « وزارة حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية » ويعدل مسمى وزير التنمية الاجتماعية ليصبح « وزير حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية ». وفي عام ٢٠١٢ صدر مرسوم ملكي رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٢ بتعيينات وزارية من بينها تعيين وزير للدولة لشؤون حقوق الإنسان^(١).

ويتاريخ ١٤ صفر ١٤٣٦ هـ الموافق ٦ ديسمبر ٢٠١٤، صدر المرسوم الملكي رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٤ بتشكيل الوزارة الجديدة. وقد غابت وزارتا « الثقافة » و« حقوق الإنسان » عن التشكيل الجديد كما لم يرد أي مصطلح لوزارة الدولة.

ولا شك أن إلغاء وزارة حقوق الإنسان في أغلب الدول الديمقراطية يصاحبه إنشاء سلطة إدارية مستقلة منوط بها تنظيم وتعزيز وحماية حقوق الإنسان. ولما كانت هذه السلطة منشأة بالفعل في مملكة البحرين فقد تم إعطاء المؤسسة الوطنية الدور الأساسي في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان في مملكة البحرين.

وقد تم التوافق بين المؤسسة الوطنية والحكومة على ضرورة إصدار قانون جديد يؤكد على حقيقية استقلالية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، حيث منحها المزيد من الاختصاصات والصلاحيات على نحو يتوافق أكثر مع مبادئ باريس^(٢).

(١) يرى الفقه أن، وزير الدولة، لقب فخري يمنح لبعض الأشخاص ممن أدوا خدمات جليلة لبلادهم، وظهرت طائفة وزراء الدولة في المملكة المتحدة في التشكيلات الوزارية عام ١٩٤١ كمشائرين للحكومة ولا يتولى وزراء الدولة في فرنسا حقائب وزارية معينة وإنما يكلفون ببعض المهام ذات الثقل السياسي كالسيد Joxe الذي تولى في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٠ وكان مسؤولاً عن متابعة ملف الجزائر والتنسيق بشأنه مع رئيس الجمهورية. وقد يعهد إلى وزير الدولة الإشراف على قطاع وزاري معين كقطاع الشؤون الاقتصادية أو شؤون الدفاع القومي.

راجع، د/ سيد محمد بيومي أحمد فودة، مسؤولية الوزراء - دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٠/٢٠٠٩، ص ١٧١ و١٧٢.

وتجدر ملاحظة؛

الشروط التي يجب توافرها عند تعيين وزير الدولة هي الشروط ذاتها التي يتطلبها الدستور في الوزير الذي يقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها.

الدستور البحريني يخلو من نص ينظم الوضع القانوني لوزير الدولة، ومن ثم فإن الإطار القانوني الذي يحكم عمله هو مرسوم تعيينه الذي يحدد صلاحياته وسلطاته.

(٢) راجع، التقرير السنوي الثاني للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٤ - مملكة البحرين، الناشر المؤسسة الوطنية لحقوق

الإنسان، ص ١١.

بناءً على ما تقدم، وحتى تكون ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان قانونية وفقاً لما تتطلبه مبادئ باريس صدر عن السلطة التشريعية القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء المؤسسة. وحرصاً من القيادة السياسية بمملكة البحرين على أن يكون قانون إنشاء المؤسسة قانوناً نموذجياً يحتذى به في المنطقة العربية صدر مرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان مانحاً المؤسسة مزيداً من الاستقلال^(١).

ثانياً : إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر

تعتبر مصر من أوائل الدول العربية التي أنشئت آلية وطنية لرصد انتهاكات حقوق الإنسان ، فقد أنشئت المجلس القومي لحقوق الإنسان بموجب القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٣، بهدف تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان، وترسيخ قيمها ونشر الوعي بها، والإسهام في ضمان ممارستها .

يبدو مما تقدم ، أن مصر لم تنشأ وزارة لحقوق الإنسان كما هي الحال في مملكة البحرين وبعض الدول الأخرى .

(١) تجدر ملاحظة : أن اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (SCA) التابعة للحائف الدولي للمؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان منحت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين الصفة الاعتمادية (ب) صدرت رسمياً في ٢ أغسطس ٢٠١٦، وتم تعديل القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء المؤسسة في ٩ أكتوبر ٢٠١٦م، ونشر في الجريدة الرسمية في ١٢ أكتوبر ٢٠١٦ - العدد ٣٣٨٣ . ومما لا شك فيه أن هذه الاستجابة السريعة لقرينات اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد، والتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان. لخبر دليل على حرص الملك على أهمية العمل الذي تقوم به المؤسسة منطورياً إليه من الناحية الدولية، فقد منحت التعديلات المؤسسة مزيداً من ضمانات الاستقلال للتوافق - إن لم يكن تتطابق - مع مبادئ باريس.

المبحث الثاني الطبيعة القانونية لنشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تمهيد وتقسيم :

تؤكد مبادئ باريس على أهمية إقامة مؤسسات وطنية فعالة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وفقاً للتشريع الوطني .

ونعتقد - بل نجزم - أن الوقوف على حقيقة استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يتطلب أولاً - وقبل كل شيء - معرفة الطبيعة القانونية لنشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومن ثم هل يدخل هذا النشاط في عمل السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو السلطة التنفيذية؟.

والإجابة على هذا التساؤل تقودنا إلى تساؤل آخر - أكثر أهمية لارتباطه الوثيق بموضوع البحث - هو هل كون نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تشريعياً أو قضائياً أو تنفيذياً يؤدي - لا محالة أو بالضرورة - إلى تبعية المؤسسة إلى تلك السلطة مما يفقدها الاستقلال؟.

بناء على ما تقدم ، فإن تحديد المقصود باستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في هذا البحث يتطلب في المقام الأول تحديد الطبيعة القانونية لنشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مدى دخول عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في عمل السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو السلطة التنفيذية ومن ثم معرفة مدى استقلالها .

وبناء عليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

- المطلب الأول :مدى اتفاق نشاط المؤسسات الوطنية مع عمل السلطة التشريعية أو القضائية .
- المطلب الثاني : مدى اتفاق نشاط المؤسسات الوطنية مع عمل السلطة التنفيذية .

المطلب الأول

مدى اتفاق نشاط المؤسسات الوطنية مع عمل السلطة التشريعية أو القضائية

تمهيد وتقسيم :

لوقوف على مدى اتفاق نشاطها مع نشاط السلطة التشريعية أو نشاط السلطة القضائية يتعين أولاً الوقوف على معنى كلمة سلطة لبيان مدى وحدتها أم مدى تجزئتها ثم بعد ذلك نتبين مدى اتفاق نشاطها مع نشاط السلطات الثلاثة .

وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي :

- الفرع الأول : وحدة السلطة في الدولة.
- الفرع الثاني : مدى اتفاق نشاطها مع نشاط السلطة التشريعية أو نشاط السلطة القضائية

الفرع الأول

وحدة السلطة في الدولة

كلمة « السلطة » يحيط بها الغموض من كل جانب، الأمر الذي ينعكس على استخدامها للتدليل على شيء معين في محيط دراسة معينة، فالسلطة يستعين بها البعض عند الكلام عن الهيئات أو الأعضاء العامة في الدولة والتي تظهر بمظهر السلطة العامة وصاحبة التصرف فيها، والبعض الآخر يستعمل كلمة السلطة نفسها قاصداً الإشارة إلى وظائفها ومدلولاتها الموضوعية فيتحدث عن مهام التنفيذ والتشريع والفصل في المنازعات. وفريق ثالث يستخدم ذات الكلمة (السلطة) مشيراً إلى معانٍ ومقاصد تتعلق بالسلطة ذاتها فيتحدث عن خصائص سلطة الدولة، طبيعة هذه السلطة، تأسيس فكرة السلطة، وسائل إسناد السلطة... إلخ^(١).

ولا شك في أن مشكلة تنظيم الهيئات الحاكمة شغلت الفكر السياسي والقانوني منذ زمن بعيد، والنظم السياسية المختلفة تعطى لهذه المشكلة حلين رئيسيين:

(١) د/ رافت هوده، سلطة التقرير المستقلة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص٥.

الأول: أن تتركز السلطة في يد حاكم فرد أو في يد هيئة حاكمة واحدة، وهذا ما يعرف بنظام تركيز السلطة،

الثاني: أن تتوزع السلطة في ممارستها بين هيئات حاكمة مختلفة، أي إن هذا الحل الأخير يقضى بتعدد الهيئات الحاكمة على خلاف الحل الأول الذي يركز السلطة في يد هيئة واحدة أو حاكم واحد.

ولكن توزيع السلطة في ممارستها على هيئات متعددة لا يعنى أن السلطة ليست واحدة، فالسلطة السياسية في الدولة الموحدة وحدة لا تتجزأ ولكن ممارسة اختصاصات السلطة تكون في أيدي هيئات متعددة^(١).

يبين مما تقدم أن السلطة في الدولة - أيا كان شكلها أو نظامها السياسي - وحدة واحدة لا تتجزأ، وهي تتمثل في رغبة الدولة في فرض إرادتها وسيطرتها وهيمنتها، من خلال المؤسسات المكونة لها، على جميع الأفراد الموجودين على إقليمها. وبغض النظر عن تنوع أو تعدد الأفعال أو التصرفات التي تصدرها هذه المؤسسات فإنها ترجع في النهاية إلى أصل واحد، فهي ليست إلا صوراً مختلفة للتعبير عن إرادة واحدة ألا وهي إرادة الدولة، وهذه الإرادة الأخيرة واحدة لا تقبل التجزئة. وهي لا تتغير ولا تتبدل بتغير شكل الدولة أو تبدل الحكام^(٢).

بناءً على ما تقدم، فإن أي وزارة أو مؤسسة أو هيئة تمارس عملها داخل الدولة إنما تمارسه باسم الدولة ولحسابها؛ حيث إنها خاضعة لسيادتها، فهي ليست سلطة مستقلة عن سلطة الدولة.

ومما لا شك فيه أنه درج العمل الدولي على تسمية مثل هذه المؤسسات بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومن ثم فاستخدام كلمة وطنية هي خير دليل على أن المؤسسة جزء من مؤسسات الدولة.

علاوة على ما تقدم، فإن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - كما سبق الإشارة - تعرف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأنها: هيئات رسمية لها ولاية

(١) د/ ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٢٨٠.

(٢) د/ صبري محمد السنوسي محمد، دروس في مبادئ النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الثالثة، ٢٠١٤ / ٢٠١٥، غير مدرج في مدون جهة النشر، ص ٢٢.

دستورية أو تشريعية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وهي جزء من جهاز الدولة وتقوم الدولة بتمويلها^(١).

ومنذ أواخر القرن الثامن عشر يسود الفكر السياسي رأي يقسم وظائف الدولة إلى: وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ووظيفة قضائية؛ والوظيفة التشريعية تتعلق بوضع قواعد قانونية عامة ومجردة تنظم أمور الجماعة، والوظيفة التنفيذية هي التي تتعلق بتنفيذ تلك القواعد المنظمة لأموال الجماعة وإنشاء وتسيير المرافق العامة التي تقوم بتقديم الحاجات الأساسية للمواطنين. وأخيراً تمارس الدولة وظيفة القضاء؛ إذ تقوم بالفصل فيما ينشأ بين الأفراد من خصومات^(٢).

بناء على ما تقدم، فإنه يجب أن يدخل نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في وظيفة وعمل إحدى سلطات الدولة الثلاثة سائلة الذكر فهي ليست سلطة رابعة داخل الدولة، وإنما هي جزء من جهاز الدولة.

ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عندما تعتبر المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان جزءاً من جهاز الدولة l'Etat، فإنها لم تشر لهي جزء من الجهاز التشريعي للدولة l'organisation legislative de l'Etat؟ أم جزء من الجهاز القضائي للدولة؟ أم جزء من الجهاز التنفيذي والإداري للدولة؟

ومما لا شك فيه - لدينا - أن اتحاد أو تماثل طبيعة عمل الهيئات العامة أو المؤسسات العامة في الدولة مع طبيعة عمل أي من سلطات الدولة، بمعنى أن تكون طبيعة العمل واحدة أو طبيعة عمل إحداهما مشتقة من الأخرى أو حتى على الأقل تكون مساعدة لها في عملها، فإنه في هذه الحالة فقط يمكن أن يكون هناك مبرر ومسوغ قانوني ومنطقي للقول بأن طبيعة نشاط المؤسسات الوطنية يدخل في نشاط هذه السلطة أو تلك.

لذلك، نحاول في هذا المبحث الوقوف على طبيعة نشاط المؤسسة الوطنية عن طريق بيان مدى اتفاق نشاطها مع نشاط السلطة التشريعية أو نشاط السلطة التنفيذية أو نشاط السلطة القضائية.

(١) المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني، العدد رقم ٤ (التنقيح ١)، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٢) د/ ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٩١.

الفرع الثاني

مدى اتفاق نشاطها مع نشاط السلطة التشريعية

أو نشاط السلطة القضائية

أولاً - مدى اتفاق نشاط المؤسسات الوطنية مع عمال السلطة التشريعية

لديمقراطية صور عديدة منها : الديمقراطية المباشرة التي يمارس من خلالها الشعب مظاهر السلطة بنفسه. وهناك الديمقراطية النيابية La démocratie représentative حيث ينتخب الشعب ممثلين عنه يعهد لهم بالقيام بالوظيفة التشريعية . وتسمى الجهة التي يناط بها القيام بالوظيفة التشريعية (عمل التشريعات) السلطة التشريعية أو البرلمان.

والبرلمانات لا تقوم بعمل التشريعات فحسب بل إن من أهم وظائفها في الوقت الحالي هو ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لتستوثق من أداء الحكومة لمهامها، حتى لا تفتتت على اختصاصات السلطات الأخرى^(١).

خلاصة القول أن مهمة السلطة التشريعية في أي دولة تتعلق بأمرين :

الأول : وضع قواعد قانونية عامة ومجردة تنظم أمور الجماعة .

الثاني : الرقابة على أعمال الحكومة .

وانتهينا إلى أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هي إحدى الآليات الوطنية المتخصصة تنشئها الدولة بقصد حماية وتعزيز حقوق الإنسان بما يضمن للأخيرة التنفيذ الفعال على المستوى الوطني وتمتع بالاستقلال في مواجهة كافة سلطات الدولة وفي ممارسة عملها .

يبين مما تقدم أن طبيعة نشاط وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يدخل في طبيعة نشاط وعمل السلطة التشريعية؛ وذلك لأنها - أي المؤسسة الوطنية - لا تملك لنفسها سمات المنظمة التشريعية التي تسن التشريعات للدولة؛ فهي لا تسن قوانين من شأنها تنظيم العلاقات بين الناس في المجتمع، كما أنها لا تملك

(١) تختلف الدول حسب ظروفها في تكوين الهيئة التشريعية بطريقة واحدة أو مزدوجة التكوين، بمعنى قد تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد، وقد تتكون من مجلسين . يراجع في ذلك د / محمد أبو زيد محمد علي، الأزواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة العامة للكتاب المصرية، ١٩٩٥، ص ٩ . ومملكة البحرين من الدول التي أخذت بنظام الأزواج البرلماني .

إحدى وسائل الرقابة البرلمانية le controleparlementaire على أعمال السلطة التنفيذية من سؤال واستجواب وسحب ثقة، وغير ذلك من أدوات رقابية^(١).

ثانياً - مدى اتفاق نشاط المؤسسات الوطنية مع عمالسلطة القضائية

القضاء هو الجهة التي يناط بها دستورياً الفصل في المنازعات التي تقع بين الأفراد بعضهم البعض، والفصل في المنازعات التي تقع بين جهة الإدارة (أجهزة الدولة المختلفة) وبين الأفراد وانزال العقوبات عن الخارجين عن حكم القانون.

ونستبعد أن تكون طبيعة عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان سائلة الذكر تدخل ضمن طبيعة عمل السلطة القضائية؛ حيث إنها لا تقر لنفسها سمات المنظمة أو الهيئة القضائية، فليس منوطاً بها مهمة الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الدولة والأفراد أو بين الأفراد فيما بينهم، ومن ثم فهي لا تصدر أحكاماً تحوز حجية الأمر المقضي به، كما أنها لا تنزل العقوبات عن الخارجين عن حكم القانون. لذلك، فالباحث يرى أن طبيعة نشاط وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يدخل في نشاط وعمل السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

المطلب الثاني

مدى اتفاق نشاط المؤسسات الوطنية

مع عمل السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية

تمهيد وتقسيم:

نتناول في هذا المبحث موضوعين نتناول في هذا المطلب موضوعين مرتبطين ببعض ارتباطاً لا يقبل التجزئة الأول يتعلق بمدى اعتبار نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام ومن ثم يدخل في نشاط أو وظيفة السلطة التنفيذية، والثاني نجيب فيه عن التساؤل عن مدى مسؤولية السلطة التنفيذية عن المسؤولية السياسية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام.

الفرع الثاني: المسؤولية السياسية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أمام البرلمان

(١) راجع، د/ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية (القاهرة)، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١٩٧ وما بعدها.

الفرع الأول

نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام

الهيئة المنوط بها تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة يطلق عليها السلطة التنفيذية، وقد يطلق على السلطة التنفيذية لفظ الحكومة، وهذا الاستعمال هو الشائع نظراً لاتصال هذه السلطة بالجمهور. ولكن ليست عبارة السلطة التنفيذية هي المعمول بها في هذا الشأن، فكثيراً ما تستخدم الدساتير عبارات السلطة التنفيذية والحكومة ومجلس الوزراء.

والحقيقة أن لكل مصطلح من هذه المصطلحات معنى محدد. فالسلطة التنفيذية هي المنوط بها تنفيذ القوانين، ولذلك فهي تشمل جميع العاملين في مهام التنفيذ في الدولة ابتداءً من أصغر موظف حتى رئيس الدولة^(١).

إذا كنا قد انتهينا إلى أن طبيعة نشاط وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يدخل في نشاط وعمل السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، فإنه من المنطقي أن ننتهي إلى القول إلى أن طبيعة نشاط وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يدخل في نشاط وعمل السلطة التنفيذية.

والحقيقة أن المنطق العقلي لوحدة لا يكفي للقول بذلك، بل إن الأمر يحكمه الاعتبارات القانونية والتنظيمية أيضاً على النحو الآتي:

السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين: الأولى: وظيفة حكم، والثانية: وظيفة إدارة، وهي لا تقتصر مهامها على الإدارة تصريف شؤون الأفراد اليومية للأفراد وإنما تقوم بمهام أخرى حددها الدستور أهمها رسم السياسة العامة للدولة la politique generale de l'Etat في كافة المجالات وقيادة العلاقات الخارجية مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية وإعلان الحرب declaration de la guerre، أو المساعدة، أو اتخاذ قرار الحياد تجاه بعض الأحداث الدولية^(٢).

يبين مما تقدم أن الجانب الإداري لوظيفة السلطة التنفيذية هو الأداة الذي تحقق بها سلطة الحكم أغراضها^(٣). ومن ثم فإن الإدارة العامة هي أداة الحكومة في كل

(١) انظر د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ١٩٨٦، دار النهضة العربية ص ٢٨٨.
(٢) تجدر ملاحظة أنه، يدخل ضمن وظائف الإدارة للسلطة التنفيذية، تنفيذ القوانين ونشرها، واستعمال القوة لتنفيذها، والحفاظ على النظام العام، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهذه المهمة مستقلة عن النصوص الصادرة عن المشرع.
(٣) د/ محمد فاروق محمود، حماية المال العام في القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ٢٠٠٦، ص ٤٣٥.

ما تقوم به من أعمال وما تنهض به من خطط وسياسات، وإن مهامها تبدأ بالتخطيط وتديير مصادر التمويل sources de financement ووضع الخطط والبرامج موضع التنفيذ، بما يقتضيه ذلك من إجراءات وتصرفات مادية وقانونية وما يستلزمه من عمليات إشرافية ورقابية، فكل تلك المهام تتضمنها العملية الإدارية^(١).

وإذا كانت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عندما عرّفت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قالت: إنها هيئات رسمية لها ولاية دستورية.... وهي جزء من جهاز الدولة وتقوم الدولة بتمويلها؛ وإذا كنا قد انتهينا إلى أن نشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يعتبر نشاطاً تشريعياً أو قضائياً فمن ثم يصح لنا أن نعتبرها جزءاً من جهاز الدولة التنفيذي أو الإداري.

وفقه القانون العام يُعرف الجهاز الإداري للدولة بأنه: مجموعة الوحدات التي تكون الجهاز التنفيذي للدولة ويختص بتنفيذ القانون وفقاً لأحكام الدستور والقانون، هذا الجهاز مكون من مجموعة من الوحدات الإدارية^(٢).

ونحن نرى أن عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لا يدخل ضمن وظيفة السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم، وإنما باعتبارها سلطة إدارية تمثل الدولة في إدارة شؤون المجتمع^(٣). وبمعنى آخر باعتبارها سلطة إدارة للاحتياجات اليومية لجميع أفراد المجتمع والمرتبطة في كل شيء بالحقوق والحريات.

والوظيفة التنفيذية أو الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية تتعلق بتنفيذ القوانين، وبإنشاء وتسيير المرافق العامة التي تقوم بتقديم الحاجات الأساسية للمواطنين.

والدولة من أجل إشباع الحاجات العامة لمواطنيها تسلك أحد طريقتين؛ الأولى: أن تقوم بنفسها بإنشاء المشروعات enterprises (إنشاء وزارة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة) وتسييرها والإنفاق عليها بغرض الإشباع المباشر للحاجات العامة للمواطنين، وتكون للدولة السيطرة التامة على هذه المرافق^(٤)، وهو ما يسمى بإنشاء المرافق العامة.

(١) د/ محمد فكرى عطا الله، الرقابة على تنفيذ عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٦٨.

(٢) د/ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٤، ص ١٣.

(٣) د/ محمد فاروق محمود، حماية المال العام في القانون الوضعي والفقته الإسلامي، مرجع سابق، هامش ص ٤٤٠.

(٤) وإن كانت هذه السيطرة يختلف مداها طبقاً لما إذا كنا بصدد مرافق إدارية أو اقتصادية. وما إذا كانت الدولة تأخذ بالتنظيم المركزي أم اللامركزي.

الثاني : يتمثل في ترك النشاط الفردي للقيام بجانب من هذه المهمة، على أن تفرض عليه رقابتها عند ممارستها لأوجه النشاط المختلفة، وذلك بهدف حماية النظام العام للمجتمع^(١).

وأساس قيام الدولة بالنشاط بنفسها أو تركه للقطاع الخاص هو أهمية النشاط. والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هو: هل يعتبر نشاط وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام مما تختص السلطة التنفيذية به؟.

المرفق العام هو: نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف إشباع حاجة عامة من الحاجات التي تحقق المصلحة العامة^(٢). ويعرف البعض الآخر المرفق العام service public بأنه: كل نشاط موضوعه تلبية احتياج عام هدفه تحقيق الصالح العام l'interet public، وتكون للدولة الكلمة العليا في خلقه وتنظيمه وإدارته بصورة مباشرة أو غير مباشرة^(٣).

هذه الحاجات العامة قد تكون ذات صبغة إدارية كإقرار الأمن العام la securitepublique والصحة العامة la santé publique والسكينة العامة la tranquillitepublique، وقد تكون ذات صبغة اقتصادية كالحاجة إلى الغاز والكهرباء والمياه^(٤). لذلك تقسم المرافق العامة إلى: مرافق إدارية، ومرافق اقتصادية، ومرافق مهنية.

والمرافق العامة الإدارية هي المرافق التي تباشر نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه^(٥).

ويندرج تحت المرافق العامة الإدارية جميع المرافق التي تؤدي خدمات تعتبر من صميم وظيفة الدولة ولا يمكن أن يقوم بها الأفراد؛ مثل: مرفق الدفاع والبوليس والقضاء والأوقاف والطرق والكباري والصرف الصحي، كما تشمل مرافق تتولى المهمة الرئيسية فيما يتعلق بها مثل التعليم والصحة، ولا يمنع هذا من مساهمة الأفراد بنشاطهم في تشييد المدارس والمستشفيات الخاصة.

(١) د/ أنورسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، ص ١٠٢.

(٢) د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩١م، ص ١٠٢.

(٣) د/ إبراهيم طه فياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح، ط ١، ١٩٨٨، الكويت، ص ٢٩.

(٤) د/ توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٥، ص ٣٨٠.

(٥) د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ٢١٢.

ولا شك لدينا في أن طبيعة نشاط المؤسسات العامة لحقوق الإنسان الذي تقوم به في تعزيز وحماية حقوق الإنسان يعتبر نشاط مرفق عام إداري؛ لأن فرض احترام حقوق الإنسان وحرياته هو من صميم وظيفة الدولة، فمؤسسة الدولة ما وجدت إلا من أجل تمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم وحررياتهم^(١)، وهذا لن يتم أو يتحقق إذا ترك نشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان للأفراد أو للأشخاص المعنوية الخاصة مثل مؤسسات المجتمع المدني؛ لأن كلا منهما سوف يسعى إلى تحقيق مصالحه، ولن يدين بالولاء للمصلحة العامة، بل إن التجربة أثبتت أن الولاء سوف يدور وجوداً وهدماً مع مصلحتهم فتضيع الحقوق والحرريات ومن ثم تضيع المصلحة العامة للدولة^(٢).

علاوة على ما تقدم، فإن الوظيفة التي تؤديها تلك المؤسسات في الحماية والرصد والتعزيز لحقوق الإنسان في أي دولة لا تقتصر على وقت معين، بل هي تمثل حالة مستمرة مع الإنسان طوال حياته منذ ولادته وحتى مماته، كما أنها تؤدي خدمة عامة لا تبتغى بها الربح وإنما تبتغى بها تمتع كل فرد في المجتمع بحقوقه وحرياته، الأمر الذي من شأنه شعور الفرد بإنسانيته وكرامته، مما يؤدي إلى التماسك الاجتماعي، ومن ثم استقرار المجتمع واستتباب الأمن فيه^(٣).

بناءً على ما تقدم، يعتبر نشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان الذي تضطلع به المؤسسات العامة لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام إداري؛ وذلك لما يلي:

فرض احترام حقوق الإنسان وحرياته على جميع مؤسسات الدولة العامة والخاصة هو من صميم وظيفة الدولة.

ولا شك أن نشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان الذي تقوم به المؤسسات العامة لحقوق الإنسان هو من أهم الأنشطة التي تضطلع بها الدولة خلال هذه الأيام، فهو يمثل أهمية لها على المستوى الدولي أمام كافة الدول، وعلى المستوى الوطني أمام مواطنيها، ومن ثم يتعين عليها أن تتمسك به فتقوم بإشباع حاجات مواطنيها

(١) تخضع المرافق العامة الإدارية لقواعد القانون العام، سواء من حيث تعيين الموظفين ومركزهم القانوني، أو من حيث أموال المرفق العام، أو من حيث العقود التي تبرمها الإدارة، أو من حيث التعامل مع الجمهور ويترتب على خضوع المرافق الإدارية للقانون الإداري دخول المنازعات المتعلقة بها في اختصاص القضاء الإداري.

(٢) ورأينا هذا لا ينفي إمكانية أن تسهم مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز وحماية حقوق الإنسان من خلال إقامة الندوات ورصد الانتهاكات ثم عرضها على السلطة المختصة لاتخاذ ما تراه مناسباً.

(٣) التطور في الفقه والقضاء يعترف بصفة المرفق العام للمرفق الصناعي والتجاري مع أنه يعمل لتحقيق الربح، ولكن الواقع أن الهدف الرئيسي لمثل هذه المرافق ليس تحقيق الربح، فالربح ما هو إلا أثر من الآثار المترتبة على صفة المرافق التي تقوم بنشاط تجاري وصناعي. راجع: د/ جابر الله على جابر الله المري، النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠١٤، ص ٢٤.

من احترام حقوقهم وحررياتهم بنفسها ، حيث إن هذا النشاط يمثل حاجة عامة
جماعية ذات نفع عام لجميع المواطنين.

كما أشرنا من قبل فهذه المؤسسات تقوم بدور حاسم في تعزيز وحماية ورصد
انتهاكات حقوق الإنسان داخل الدولة بما يضمن التنفيذ الفعال للمعايير الدولية
لحقوق الإنسان على الصعيد الوطني.

وهو ما يساعد الحكومات على ضبط سلوك الوزارات والهيئات ذات الصلة بحقوق
الإنسان وحرياته والتي يمكن أن يشكل انتهاكها لقواعد حقوق الإنسان خروجاً على
المعايير الوطنية والدولية لهذه الحقوق.

بناءً على ما تقدم، فإن نرى أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان CNDH تعتبر
وحدة أو هيئة إدارية من وحدات الجهاز الإداري للدولة يدخل نشاطها في عمل
السلطة التنفيذية المنوط بها دستورياً إدارة شؤون الدولة gestion les affaires de
l'Etat^(١).

لذلك نحن لا نناصر الرأي القائل بأن: « تعتبر المؤسسة الوطنية جزءاً من الدولة،
تنشئها الدولة وتمولها، ولكنها مستقلة في طبيعتها عن مؤسسات الدولة الأخرى،
فهي ليست جهة تشريعية تعنى بسن القوانين أو جهة قضائية تطبق القانون من
خلال إصدار الأحكام، وهي ليست جزءاً من السلطة التنفيذية »^(٢). فكما أوضحنا هي
وحدة أو هيئة إدارية من الجهاز التنفيذي للدولة المنوط به إدارة شؤون الدولة.

(١) تنص المادة (٤٧ / أ) من الدستور البحريني على أن: يرعى مجلس الوزراء مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي.

كما تنص المادة (٤٨ / أ) من الدستور على أن: يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها.

كذلك تنص المادة (٥٠ / أ) من الدستور على أن: ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها.

(٢) راجع: د/إبراهيم على بدوي الشيخ، المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ١٢٢.

الفرع الثاني

المسؤولية السياسية للمؤسسات الوطنية لحقوق

الإنسان أمام البرلمان

تعد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان المميز الرئيسي للنظام البرلماني^(١)، فهي حجر الزاوية في النظام البرلماني، واحدى دعائمه وأركانه الجوهرية الأساسية، بحيث إذا تخلف هذا الركن - سواء نظرياً أم عملياً - لا يمكن أن يوصف نظام الحكم أنه نظام برلماني، ومن ثم تعد المسؤولية السياسية للحكومة مسألة ذات أهمية بالغة في دراسة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية^(٢)

عندما تقرر الحكومة منح إحدى المؤسسات أو الهيئات العامة الشخصية الاعتبارية فإنها تخضعها من الناحية السياسية لإشراف أحد الوزراء، ومن ثم فإن الرقابة السياسية لهذه المؤسسات توجه إلى الحكومة ذاتها أو إلى الوزير المشرف على المؤسسة وفقاً لأحكام الدستور.

وقد تؤدي ممارسة هذا النوع من الرقابة إلى تقرير مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها من الوزراء، فالحكومة ووزراؤها مسؤولون سياسياً - وفق أحكام الدستور - عن أعمال الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهم^(٣).

وإذا كنا قد انتهينا إلى أن نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام مما تختص به السلطة التنفيذية فهل مؤدى ذلك أن الحكومة مسؤولة عنها سياسياً أمام البرلمان؟

نرى بل نؤكد على مسؤولية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أمام البرلمان، فهناك فرق بين المسؤولية الإدارية *responsabilite administrative* والمسؤولية السياسية *responsabilitepolitique*، فالأولى تتطلب تبعية إدارية، أما الثانية فلا تتطلب

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يراجع: د/ سيد رجب السيد المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٧. ص ٥١٩-٦٥٢. د/ أحمد إبراهيم السيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٠. ص ٢٥٧-٤٢٢. د/ محمد أحمد محمد غوجر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠١٠.

(٢) راجع في تفصيل ذلك الموضوع، ندوة الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الرابعة والعشرون، مارس ٢٠٠٠، ص ٢٠٢ وما بعدها، د/ محمد عويد عايش الظفيري، السلطة الوصائية على الوحدات الأمركية وحدود ومسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الكويت، ٢٠٠٢، ص ١٤٦ وما بعدها، مشار إليهما لدى، د/ محمد عويد عايش الظفيري، مرجع سابق، ص ١١٠ وما بعدها.

تبعية إدارية؛ حيث إن البرلمان يمارس الوظيفة الأساسية له وهي مراقبة أعمال الحكومة؛ إذ تعتبر الرقابة التشريعية إحدى الوظائف المهمة للبرلمانات على الأجهزة الإدارية العامة للدولة للتأكد من شرعية الأعمال الإدارية ومدى تحقيقها للمصلحة العامة، إلى جانب التأكد من تحقيق وتنفيذ الخطة العامة للدولة ورفع الكفاءة الإدارية.

لذلك، نحن نتفق مع الاتجاه الذي يرى أنه ينبغي أن يشمل القانون المنظم لعمل المؤسسة الوطنية مسؤوليتها أمام البرلمان؛ حيث ينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مثلها مثل أي هيئة عامة، موضع مساءلة. وينبغي ألا تكون مسؤولة أمام الحكومة، ولكن ينبغي أن تكون مسؤولة أمام سلطة خلاف السلطة التنفيذية وهي الهيئة التشريعية في أغلب الحالات^(١).

ورغم كل ما تقدم، يبقى السؤال: على من تقع المسؤولية السياسية عن أعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؟

نعتقد أن هذا السؤال ذو أهمية، ويواجهنا في الإجابة عنه معضلتان قانونيتان هما:

الأولى: أن كل سلطة يقابلها مسؤولية، ومن ثم إذا أسندت المسؤولية السياسية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لأحد الوزراء فإن ذلك يجب أن يقابله سلطات وصلاحيات للوزير عليها، ونؤكد أن ذلك يتناهي مع مبدأ الاستقلال.

الثانية: في العراق يخضع رئيس هيئة النزاهة (وتختص بمكافحة الفساد) - باعتبارها هيئة مستقلة - لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب بذات الإجراءات التي يخضع لها الوزراء والمنصوص عليها في الدستور^(٢). ونحن نؤيد الأخذ بهذا الاتجاه ومن ثم يكون رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هو المسؤول سياسياً عن أعمالها أمام البرلمان.

(١) تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. هي رسوا، سويسرا. ٢٠٠٥، ص ٢٨.

(٢) د/ عبد الباسط جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٥،

ولكن يبقى السؤال فهل يمكن إذا وجه إليه الاستجواب^(١) أن يؤدي ذلك إلى سحب الثقة منه أو من الحكومة، باعتبار أن الاستجواب مقدمة ضرورية لسحب الثقة؟.

لا شك لدينا أنه إذا أجاب الفقه بـ «نعم» على ذلك السؤال فإن هذه الإجابة تتناقض وطبائع الأمور؛ فكيف تسأل الحكومة سياسياً وتسحب الثقة منها وهذه الهيئة مستقلة عنها تماماً فلا تملك عليها أي سلطات رئاسية أو حتى وصائية. ومن ثم يجب أن تقتصر المعالجة التشريعية لهذه الإشكالية على أثر استخدام البرلمان لإحدى أدوات ووسائل الرقابة البرلمانية - وخاصة الاستجواب - على رئيس المؤسسة فقط لا على الحكومة.

وحالاً لذلك الأمر - لحين معالجة الأمر تشريعياً - نرى أنه طالما أن البرلمان يملك سلطة طلب أي شخص للمثول أمامه، فمن ثم يكون للبرلمان صلاحية طلب مثول رئيس المؤسسة أمام البرلمان لمناقشته في أي موضوع يتعلق بممارسة الاختصاصات والصلاحيات الوظيفية المقررة قانوناً للمؤسسة.

الفصل الثاني

ماهية استقلال مؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تجاه سلطات الدولة.

تمهيد وتقسيم :

انتهينا في الفصل السابق إلى أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وحدة أو هيئة إدارية من الجهاز التنفيذي للدولة المنوط به إدارة شؤون الدولة.

ونجيب في هذا الفصل على التساؤل الأهم في هذا البحث وهو هل كون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وحدة أو هيئة إدارية من الجهاز التنفيذي فإن ذلك يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية، وإذا كانت تابعة فهل هذه التبعية تفقدها الاستقلال .independence.

المطلع على مبادئ باريس يجد أن الاستقلال هو الصفة التي تشكل حجر الزاوية في مشروعية وجدية ومصداقية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وبالتالي فعاليتها.

(١) الاستجواب، هو سؤال مغلظ يهدف إلى كشف مدى سلامة تصرف الوزير في موضوع مسألتته. راجع: د. محمد عبد الحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، مجلة الحقوق، ملحق السنة الثالثة، ٢٦ سبتمبر ٢٠٠٢، ص ١١.

ومن ثم يثور التساؤل عن معنى هذا الاستقلال الوارد لفظاً أكثر من مرة في صلب مبادئ باريس التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٣، والتي جعلت بعض الآراء ترتفع بالمناداة باستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تماماً عن كافة سلطات الدولة وخاصة السلطة التنفيذية، كما لو كانت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان سلطة رابعة في الدولة ضارين بعرض الحائط ما استقر عليه الفقه السياسي والقانوني منذ أمد بعيد من تقسيم سلطات الدولة إلى ثلاثة سلطات هي : السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والسلطة التنفيذية؛ فهل وجهة النظر هذه صحيحة من الناحية القانونية^(١)؟.

أن بيان مفهوم استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بشكل التنظيم الإداري الذي تتبناه الدولة عند تنظيم نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ، نظراً لما يترتب على ذلك من تحديد لطبيعة ومفهوم الاستقلال الذي يختلف إذا اتخذ التنظيم شكل الوزارة أو شكل الهيئات والمؤسسات العامة أو شكل الهيئات المستقلة.

ولا شك أن هذا يتطلب بيان الشكل الأمثل للتنظيم الإداري لنشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

علاوة على ما تقدم ، نحاول أن نبين هل قانون إنشاء المؤسسة الوطنية في مملكة البحرين أو قانون إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر حققا لها هذا الاستقلال تجاه سلطات الدولة بصورة فعلية؟.

نحاول في هذا الفصل الإجابة على هذه التساؤلات ، وعليه نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : ارتباط مفهوم الاستقلال بجوهر التنظيم الإداري لنشاط المؤسسات الوطنية.

المبحث الثاني : استقلال المؤسسة الوطنية بمصر ومملكة البحرين تجاه سلطات الدولة في ضوء قانون إنشائهما .

(١) يشير الدكتور محمد المشهاني إلى أن هذا التقسيم يعود في أساسه إلى فلاسفة الإغريق مثل أفلاطون وأرسطو، بل وربما أبعد من ذلك، بل أشار بعض الفقه الألمانى إلى أن هذا التقسيم يرجع إلى عهد الفراعنة في مصر، أي قبل أرسطو بحوالى ألفي سنة. راجع: د/ محمد المشهاني، القانون الدستوري والتنظيم السياسية (الدولة والحكومة)، جامعة البحرين - كلية الحقوق، ٢٠١٢، هامش ص ١٥٦.

المبحث الأول : ارتباط مفهوم الاستقلال بجوهر التنظيم الإداري لنشاط المؤسسات الوطنية

تمهيد وتقسيم :

انتهينا إلى أن طبيعة وظيفة أو نشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (وتعزيز وحماية ورصد ممارسات حقوق الإنسان) نشاط مرفق عام، ومن ثم يدخل في نطاق وظيفة السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارة للاحتياجات اليومية لجميع أفراد المجتمع، ومن ثم فإن عملها جزء من عمل السلطة التنفيذية المنوط بها إدارة شؤون الدولة.

والسؤال المطروح الآن: إذا كانت طبيعة وظيفة المؤسسات الوطنية تدخل في نطاق وظيفة السلطة التنفيذية فهل مؤدى ذلك ضرورة أن تسند تبعيتها الإدارية إلى أحد أعضاء السلطة التنفيذية؟ وهل إذا أسندت تبعيتها الإدارية لأحد أعضاء السلطة التنفيذية فإن ذلك يحول دون الاستقلال المنشود لها والمنصوص عليه في مبادئ باريس؟.

الحقيقة أن الاجابة عن هذه الأسئلة ترتبط ارتباطا وثيقا ببيان المفهوم الحقيقي لاستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة الذي نتشده وهو ما نستطيع وصفه بأنه الاستقلال الكامل الغير ناقص.

ولا شك لدينا في أن الاستقلال المنشود للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يرتبط بمعرفة الصورة الأمثل^(١) لتنظيم الدولة لنشاط رصد وتعزيز وحماية على ممارسات حقوق الإنسان والذي لم ولن يتم إلا بعد استعراض صور التنظيم الإداري التقليدية (الأسلوب المركزي) و(الأسلوب اللامركزي) وأسلوب الهيئات الإدارية المستقلة ، لنبين بعد ذلك أي منهم يحقق الاستقلال المنشود لتلك المؤسسات .٩.

بناء على ما تقدم نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : مفهوم استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة

المطلب الثاني: صور التنظيم الإداري لأجهزة الدولة.

المطلب الثالث : الشكل الأمثل للتنظيم الإداري لنشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

(١) يجدر ملاحظة ، أنه لا يوجد ما يمنع قانونا من تنظيم لتنظيم الدولة لنشاط رصد وتعزيز وحماية على ممارسات حقوق الإنسان بإنشاء وزارة (الأسلوب المركزي) أو إنشاء هيئة عامة أو مؤسسة عامة (الأسلوب اللامركزي) أو إنشاء أحد الأجهزة المستقلة ، ولكن يتعين على الدولة أن تختار الشكل التنظيمي الذي يتفق والمعايير الدولية بما لذلك من دلالة ويعد على المستوى السياسية والمستوى الدولي .

المطلب الأول

مفهوم استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق

الإنسان تجاه سلطات الدولة

حتى نعي تماماً معنى عبارة « كيف يمكن أن يكون إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان مستقلة عن الحكومة استقلالاً تاماً ومطلقاً » لابد من التطرق للمعنى اللغوي لكلمة الاستقلال والتبعية .

أولاً - استقل - استقلالا - استقل بالأمر : انفرد بتدبيره . وقيل أيضاً في معنى استقلال : حق فرد أو جهاز أو جماعة في تنظيم شئونها الداخلية بحرية مطلقة دون التأثر بعامل خارجي^(١). ومؤدى ذلك أن الشخص أو الهيئة تحكم نفسها بنفسها وحسب ثانياً - التبعية تعنى في اللغة (تبع) الشيء - تبعاً وتبعوفاً وتباعاً وتباعة : سار في أثره أو تلاه . ويقال : تبع فلاناً بحقه : طالبه به . وتبع المصلى الإمام : حذا حذوه واقتدى به . وتبع الأخصان الريح : مالت معها..... اتبع الشيء : سار وراءه وتطلبه^(٢). قال تعالى : إقْلَ إِنْ كُنْتُمْ تُحِبُّونَ اللَّهَ فَاتَّبِعُونِي يُحْبِبْكُمْ اللَّهُ وَيَغْفِرْ لَكُمْ ذُنُوبَكُمْ وَاللَّهُ غَفُورٌ رَحِيمٌ (٣١) قُلْ أَطِيعُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَإِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْكَافِرِينَ(٣٢) [سورة آل عمران].

وتفسير هذه الآية الكريمة يعنى : إن الطريق إلى محبة الله ومن ثم غفران الذنوب يتطلب اتباع الرسول ، وهذا لن يتم إلا بالتمسك بمبادئه وسنته وعدم المخالفة عن أمره الأمر الذي يترتب عليه ضرورة الخضوع والتسليم بأقوال وأفعال وتوجهات الرسول .

ويعرف قاموس ويبستير « التابع » بأنه : الذي في خدمة آخر ، أو الشخص الذي يتبع أفكار أو تعاليم شخص آخر ؛ أو الشخص الذي يقلد شخصاً آخر^(٣).

كما أن التبعية تعنى في مجال القانون المدني أن : تتحقق علاقة التبعية بين المتبوع والتابع إذا كان للمتبوع سلطة فعلية في رقابة التابع وتوجيهه في عمل يقوم

(١) راجع : المعجم الوجيز ، باب التاء ، ص ٧٠ .

(٢) راجع : المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، طبعة وزارة التربية والتعليم ، مصر ٢٠٠٥ ، باب التاء ، ص ٧١ وما بعدها .

(٣) Webster's New Collegiate Dictionary, 1979.

به لحساب المتبوع^(١)؛ وذلك لأن وجود رابطة قانونية بين التابع والمتبوع تسمح للمتبوع بتوجيه التابع ومراقبته^(٢).

يبين مما تقدم ، أن التبعية تؤدي إلى خضوع الشخص (التابع) لتوجيه ورقابة الشخص المتبوع؛ كما تتطلب أن يسير التابع على نهج المتبوع وعدم مخالفة أوامره ونواهيه وتوجيهاته ، وهو ما يتناقض مع فكرة الاستقلال المنشود لتلك الهيئات والمؤسسات المستقلة. وبذلك يصبح عدم التبعية ركناً أساسياً في مفهوم استقلال الهيئات الإدارية الحديثة.

نخلص مما تقدم ، أنه إذا أرادت الدولة الاستقلال لأي هيئة لا بد وأن يكون هذا الاستقلال تاماً ومطلقاً وكاملاً عن سلطات الدولة ، فهذا الاستقلال - الذي ننشده - يمنحها القدرة على تدبير أمورها بحرية مطلقة دون التأثر بأي رأي أو توجيه من أي شخص أو سلطة في الدولة ، الأمر الذي يترتب عليه قدرة هذه الهيئة على إدارة شؤونها واتخاذ القرارات وفق إرادتها الذاتية دون أن يتطلب القانون منها الحصول على موافقة أو تعقيب أي جهة قبل اتخاذ قرارها أو بعد ذلك.

بناء على ما تقدم ، فإن استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تجاه مؤسسات الدولة ، يشمل ثلاثة أمور لا غنى عنها ولا يمكن الاستغناء عن أحدها ويترتب كل منها على الآخر:

الأول- إسناد التبعية الإدارية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لأحد أعضاء السلطة التنفيذية فإن ذلك يحول دون الاستقلال المنشود لها والمنصوص عليه في مبادئ باريس. وذلك لأن التبعية القانونية تؤدي إلى خضوع الشخص (التابع) لتوجيه ورقابة الشخص المتبوع وعدم مخالفة أوامره ونواهيه .

الثاني - أنها سلطة مستقلة تماماً في إدارة شؤونها ، ومن ثم فإنها لا تأخذ أوامراً أو توجيهات أو تعليمات من أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية (الهيئة المركزية)؛ وبصفة عامة فإنها لا تخضع للرقابة الرئاسية لأي من أعضاء الحكومة المركزية.

الثالث- العلة تدور مع المعلول وجوداً وهدماً ؛ ومن ثم إذا كانت المؤسسات الوطنية لا تحصل على توجيه أو أي تعليمات من أي عضو من السلطة التنفيذية - أي إنها غير تابعة لها - فمن ثم لا تخضع للرقابة الوصائية لأي من أعضاء الحكومة المركزية.

(١) د/ أيمن سعد سليم، مصادر الالتزام (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٧، ص ١٢٢.

(٢) د/ خالد جمال أحمد حسن، النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني البحريني - مصادر الالتزام (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢، إصدار كلية الحقوق - جامعة البحرين، ص ٢٨٤.

بناء على ما تقدم ، الباحث يرى أن عناصر استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تتمثل في :

١. عدم خضوعها لتبعية أي سلطة من سلطات الدولة (الاستقلال العضوي أو الشكلي).
٢. عدم خضوعها في ممارسة عملها لرقابة رئاسية أو لأي رقابة وصائية من الأجهزة الإدارية المركزية . (الاستقلال المادي أو الموضوعي). بما مؤداه أن يكون لديها سلطة اتخاذ القرارات الخاصة بنشاطها وشؤون أعضائها وموظفيها دون الرجوع إلى أي تعليمات أو توجيهات أو تعقيب من جانب أي سلطة في الدولة .
٣. قدرة المؤسسة الوطنية على صرف الاعتمادات المالية المقررة لها بحرية دون وجود تأثيرات عليها من أية سلطة من سلطات الدولة . (وهو ما يعرف بالاستقلال المالي)^(١).

وما انتهينا إليه يقدم تفسيراً لما ورد بكتاب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والذي جاء فيه ما نصه: تعتبر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فريدة وهي لا تشبه أية أجزاء أخرى تابعة للحكومة، فهي لا تخضع للسلطة المباشرة للسلطة التنفيذية أو الهيئة التشريعية أو السلطة القضائية، رغم أنها كقاعدة مسؤولة أمام الهيئة التشريعية بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر^(٢).

ويجدر ملاحظة: إن استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يكون في مواجهة سلطات الدولة الثلاثة ، فإذا كنا قد انتهينا في الفصل السابق إلى أن الطبيعة القانونية لنشاط المؤسسة الوطنية يجعل من عملها جزءاً من عمل السلطة التنفيذية ، فإن ذلك لا يعطى للأخيرة أو السلطات الأخرى الحق في توجيهها أو الإشراف والرقابة على أعمالها؛ حيث إنها غير تابعة لأي عضو في الحكومة المركزية وكذلك غير تابعة للسلطتين التشريعية والقضائية .

(١) الاستقلال الشكلي أو العضوي هو موضوع البحث محل هذه الدراسة أما الاستقلال الموضوعي ويدخل فيه الاستقلال المالي فقد يكون ذلك موضوع بحثنا القادم .

(٢) المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني، العدد رقم ٤ (التنقيح ١)، مرجع سابق، ص ١٥.

بالإضافة إلى ما تقدم ، قد يتساءل البعض كيف ينتهي الباحث إلى أن نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان جزء من عمل ونشاط السلطة التنفيذية وهي مستقلة عنها استقلالاً كاملاً^٩. فهذا مردود عليه إن الاستقلال الذي نقول به للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يكون في مواجهة السلطة التنفيذية لا الاستقلال عنها، فالتنظيم الإداري للدولة يجعل من عمل المؤسسة الوطنية جزءاً من عمل السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا يعطي للأخيرة الحق في توجيهها أو الإشراف والرقابة على أعمالها؛ حيث إنها غير تابعة لأي عضو في الحكومة المركزية وكافة سلطات الدولة.

نخلص من مجموع ما تقدم ، أن استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يعنى - بصفة عامة - مباشرتها لاختصاصاتها وصلاحياتها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وفي إدارة شؤونها وشؤون موظفيها des affaires de son personnel في إطار السياسة العامة للدولة وبما يتفق والمواثيق والمعاهدات الدولية les traites internationales دون تدخل من السلطة التشريعية أو القضائية أو السلطة التنفيذية، الأمر الذي يترتب عليه بالضرورة عدم خضوعها لأي قيود يمكن أن تفرضها عليها في تشكيلها ومباشرة مهامها من هاتين السلطتين (الحكومة أو البرلمان).

المطلب الثاني

صور التنظيم الإداري لأجهزة الدولة

في مجال القانون العام، فإن المستقر عليه أن التنظيم الإداري للدولة يقوم على أساس أن أشخاص القانون العام جميعاً أشخاص معنوية، تتولى إدارة قطاع مركزي أو محلي أو اقتصادي في الدولة، وعلى ذلك فإن أشخاص القانون العام هم ركيزة التنظيم الإداري للدولة^(١).

وثمة أسلوبان للتنظيم الإداري تسير عليهما الدول في تأدية وظيفتها الإدارية يقومان على أساس توزيع وظائف الإدارة بين إدارة مركزية وأخرى لامركزية.

وهناك علاقة طردية بين مدى رسوخ أصول الديمقراطية في الدولة واختيار أسلوب الإدارة؛ فكلما كانت الدولة ديمقراطية. ديمقراطية حقيقية - اتجه الرأي إلى الأخذ بأسلوب اللامركزية، ففي الدول المتقدمة مثل فرنسا حيث تزدهر الديمقراطية

(١) د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٩ م، ص ٥١.

والرأي العام يعتبر قوة في ذاته يطبق أسلوب اللامركزية الإدارية، أما حين تضعف الديمقراطية ويضعف الرأي العام تأخذ الدولة بأسلوب المركزية الإدارية.

والدولة هي التي تختار أسلوب التنظيم الإداري في ضوء ظروفها وأوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومدى تأصل نظم الديمقراطية بها^(١). ويرجع ذلك إلى أن هذه الأساليب ليست أهدافاً تسعى الدول إلى تحقيقها بقدر ما هي وسائل لتحقيق أهداف الدولة الإيجابية في المجالين السياسي والاقتصادي؛ حيث يهدف النشاط الإداري في الدولة إلى وضع مبادئها واتجاهاتها السياسية موضع التنفيذ^(٢).

أولاً - المركزية الإدارية:

يقصد بها كأسلوب لمزاولة النشاط الإداري في الدولة؛ جمع وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وحدها دون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى.

وعلى هذا، يباشر أعضاء السلطة المركزية جميع مظاهر الوظيفة الإدارية (البت أو التقرير في جميع الشؤون التي تدخل في نطاق الوظيفة العامة)^(٣) بنفسها أو عن طريق ممثليها الذين يعملون في العاصمة أو في الأقاليم باسمها ولحسابها، ويخضعون لها خضوعاً رئاسياً.

وعادة ما تأخذ السلطة المركزية شكل الوزارات؛ بمعنى أنه إذا أرادت الدولة تنظيم نشاط تعزيز ورصد وحماية حقوق الإنسان فتنشأ وزارة لهذا الغرض. ويعد الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، لذلك تخضع جميع الإدارات وموظفيها في الوزارة للرقابة الرئاسية للوزير فهم تابعون له.

ويدخل المجال الوزاري ضمن مكونات التنظيم الإداري المركزي للدولة، ويدخل الوزير في تكوين الحكومة بوصفها الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها.

بناء على ما تقدم إذا اختارت الدولة تنظيم نشاط وعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بطريقة مركزية فمن حقها أن تختار شكل الوزارة. ولكن الوزارة هنا

(١) د / إبراهيم عبد العزيز شيعا، القانون الإداري البحريني، كلية الحقوق - جامعة البحرين، ٢٠١٠، ص ١٣٣.

(٢) انظر في أساليب التنظيم الإداري للدولة، د/ بكر القاني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤م، ص ١٠٩ وما بعدها.

(٣) د / إبراهيم عبد العزيز شيعا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص ١٣٧.

تعتبر جزء من الحكومة المركزية مما يعطى انطباع بين المواطنين والمنظمات الدولية بعدم حيادية تلك الوزارة تجاه ما يمكن أن يحدث من انتهاكات لحقوق الإنسان داخل الدولة ، لذلك فالمجتمع الدولي عندما شجع الدول على إنشاء هيكل إدارية لتعزيز وحماية ورصد ممارسات حقوق الإنسان لم يقل بإنشاء وزارات بل بإنشاء هيئات مستقلة عن الحكومة:

ونحن لا نسلم بهذا المنطق على إطلاقه ، فالعبرة بالعمل الحقيقي لوزارات حقوق الإنسان ، فقد تكون الحكومة أحرص من غيرها على مواجهة مشاكلها في هذا المجال ومن ثم تعطى لتلك الوزارة صلاحيات كثيرة لرصد الانتهاكات ثم معالجتها ، ومن ثم فالقول الفصل في كون وزارات حقوق الإنسان يمكن أن يكون لها دور فعال وقوى في تعزيز وحماية ورصد انتهاكات حقوق الإنسان يرجع :

للقانون المنظم لعملها الذي قد يمنحها صلاحيات كثيرة تعينها على تحقيق أهدافها ،

للدعم السياسي لعملها من قبل القيادات العليا للدولة^(١).

ثانياً - اللامركزية الإدارية :

السلطة المركزية وجدت أنه من الضروري التنازل عن بعض أنشطتها لصالح هيئات مرفقية وهيئات إقليمية مستقلة تساعدها في القيام على إدارة شؤون الدولة كل في مجال اختصاصه ، لذلك تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية (الحكومة) وهيئات ومؤسسات إدارية مستقلة يمنحها القانون الشخصية المعنوية، وتباشر هذه الهيئات والمؤسسات اختصاصاتها باستقلال في مواجهة أعضاء الحكومة المركزية، وذلك كنتيجة حتمية لتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة.

ويجمع الفقه على ضرورة تمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلال عن السلطة المركزية، غير أن الفقهاء يختلفون فيما يتعلق بتحديد أساس ومعنى هذا الاستقلال. وقد قيلت في هذا الشأن ثلاثة آراء :

(١) لم تنظم مصر نشاط تعزيز وحماية ورصد حقوق الإنسان بأسلوب مركزي ، بينما اتخذت مملكة البحرين هذا الأسلوب بإنشاء وزارة لحقوق الإنسان بموجب المرسوم رقم ٦٠ لسنة ٢٠١١ بإعادة تسمية وتنظيم وزارة التنمية الاجتماعية. وجاء في مادته الأولى أنه، تعاد تسمية وزارة التنمية الاجتماعية لتصبح ، وزارة حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية، ويعدل مسمى وزير التنمية الاجتماعية ليصبح ، وزير حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية. وفي عام ٢٠١٢ صدر مرسوم ملكي رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٢ بتعيينات وزارية من بينها تعيين وزير للدولة لشؤون حقوق الإنسان.

الأول: يرى أن لامركزية الإدارة تتحقق إذا تمتعت الهيئة أو المؤسسة بالشخصية المعنوية *la personnalite morale*.

الثاني: يرى أن اللامركزية لا تتحقق إلا بتوافر الشخصية المعنوية مع اختيار القائمين على الإدارة في تلك الهيئات أو المؤسسات اللامركزية بسلطة الانتخاب، وذلك ضماناً لاستقلالها بسلطة التقرير^(١).

الثالث: يرى أن لامركزية الإدارة تتحقق إذا تمتعت الجهة الإدارية بالشخصية المعنوية وتمتع مديروها بسلطات مستقلة في حدود الرقابة الوصائية مع كفاءة استقلال هؤلاء المديرين عن طريق الضمانات اللازمة، بصرف النظر عن طريقة اختيارهم^(٢).

يبدو مما تقدم أن استقلال الهيئات والمؤسسات اللامركزية في ممارسة عملها ليس مطلقاً وإنما هو استقلال ناقص، حيث أن إنشاء تلك الهيئات اللامركزية لا يدخل بحق الحكومة المركزية في مباشرة نوع من الرقابة والإشراف على أعمال ونشاط هذه الهيئات والمؤسسات وهو ما يعرف في الفقه بالرقابة الوصائية.

ولذلك فإنه على الرغم من أن الهيئات اللامركزية تتمتع بحق المبادأة^(٣) إلا أنها تخضع للرقابة الوصائية من قبل السلطة المركزية التي تعتبر حجر الزاوية وأهم خصيصة من خصائص اللامركزية الإدارية، لذلك عادة ما يمنح قانون إنشاء الهيئات اللامركزية الهيئات المركزية سلطة التوجيه لها بحيث لا يتم إتيان بعض الأعمال دون الحصول على إذن أو تصريح أو اعتماد الحكومة المركزية، كذلك من حق الأخيرة وقف أو إلغاء بعض الأعمال لهذه الهيئات اللامركزية، وأخيراً تملك الحلول مكانها في مباشرة بعض الأعمال على النحو الذي يتطلبه القانون^(٤).

يبين مما تقدم أن اللامركزية التقليدية تجعل الهيئة أو المؤسسة وفتية لتأسيس والمبادئ العامة في مجال اللامركزية الإدارية التي تعتبر الرقابة الوصائية *le controle testamentaire* حجر الزاوية فيها^(٥).

(١) راجع: مدى اعتبار أسلوب الانتخاب شرطاً أساسياً ولازماً لتحقيق استقلال الأشخاص اللامركزية: د/ إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص ٢٠٤ وما بعدها.

(٢) انظر مفهوم الاستقلال: د/ بكر القباني، قانون الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ١٤١ وما بعدها.

(٣) حق المبادأة في العمل، هو حق الهيئات اللامركزية في أن تبدأ بمباشرة ما يكون لها من اختصاصات وصلاحيات بنفسها ولا يكون من حق السلطة المركزية أن تتدخل محلها. راجع: د/ إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص ١٩٦.

(٤) د/ إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٥) أ. د/ محمد عويد عايش الظفيري، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في قوانين وأنظمة مجلس التعاون الخليجي،

دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٨.

ومما لاشك فيه ، فإن خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية بالمفهوم السابق يتطلب قانوناً خضوعها لتبعية أحد أعضاء السلطة التنفيذية.

وفي ضوء ما تقدم ، فإن نظام الهيئات اللامركزية المستقلة استقلالاً ناقصاً على النحو سالف الذكر لا يستطيع أن يحقق الاستقلال المنشود للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمعنى الذي نعتنقه ، فهو - وكما وصفناه - استقلال ناقص سوف يكون من شأنه أن يغفل يد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في رصد انتهاكات وممارسات حقوق الإنسان الخاطئة ، بل يمكن أن الأمر أن يصل إلى درجة التستر على الممارسات الخاطئة . وهذا لن يفيد الحكومات في علاقاتها مع مواطنيها أو علاقاتها مع المؤسسات والمنظمات الدولية والأنظمة السياسية الدولية.

ثالثاً- السلطات الادارية المستقلة *les établissements independants* :

إن إصلاح أداة الحكم هدف أساس من أهداف الحكومة، وتحقيقاً لهذا الهدف يجب إحكام الرقابة على جميع العاملين في قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام وأخذ المقصر بجرمه^(١).

ومما لا شك فيه أن الرقابة الرئاسية لن تستطيع القيام بهذا الدور على أكمل وجه؛ وذلك لأن الكثير من الرؤساء يرون أن كثرة الانحرافات دليل على ضعف الإدارة، الأمر الذي يترتب عليه من جانبهم التستر على هذه المخالفات وعدم نشرها خارج المؤسسة، بل الأكثر من ذلك التستر عليها داخل المؤسسة ذاتها. بل قد يمتد التستر على مخالفات رؤساء الهيئات الذين يدينون بالولاء للوزراء التابعين لهم ، فتعينهم في مناصبهم جاء نتيجة ترشيحهم لهم .

ويعبر البعض عن وجهة النظر هذه بالقول: إن الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية غالباً ما تبتعد عن الموضوعية لكونها رقابة ذاتية؛ إذ في أغلب الأحيان تتستر على أخطاء موظفيها^(٢).

وبذلك أصبحت المصلحة العامة حائرة بين عامل (أو هيئة) منحرف عن أداء النشاط الاداري على أكمل وجه بدقة وأمانة وبين سلطة رئاسية تحاول أن تجمل

(١) م/مصطفى رضوان، الادعاء العام والرقابة الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٩١.

(٢) راند عويج حسين، رقابة الهيئات المستقلة على أعمال الإدارة العامة في العراق، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية بالقاهرة، رسالة ماجستير، ٢٠١٤، ص ١٣.

وتداري سوء إدارتها التي أدت إلى هذه الانحرافات الوظيفية والتي انعكست على مستوى الخدمة المقدمة لأفراد المجتمع^(١).

بناءً على ما تقدم ، كان لا بد أن تحل النظم الاجتماعية والقانونية هذه المشكلة، وقد وجدت ضالتها المنشودة في إنشاء أجهزة مستقلة عن الحكومة استقلالاً تاماً ومطلقاً .

وتتجلى فكرة السلطات الإدارية المستقلة في أن يقوم المشرع بسحب سلطة اتخاذ القرار بصدد نشاط إداري معين يندرج في الأنشطة العادية للإدارة، وأن يعهد بها إلى أجهزة أو هيئات مغايرة - في بعض النواحي - للهيئات الإدارية التقليدية. وقد ظهرت هذه الفكرة في فرنسا في السبعينيات وتحديداً عام ١٩٧٥ وتتمتع هذه الهيئات في فرنسا بذاتية خاصة، ولها استقلال مالي، وتتمتع بالقرارات اللائحية المنظمة لعملها، كما أنها تصدر قرارات فردية ملزمة ويقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية^(٢).

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة بالطابع الإداري وذلك في حكمه الصادر في ١٠ يوليو ١٩٨١ بخصوص الوسيط Mediateur .

أما عن موقف المجلس الدستوري الفرنسي فقد أقر لها بالصفة الإدارية والاستقلال في قراره الصادر في ١٨ سبتمبر ١٩٨٦، ومن ثم فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز الإداري والسياسي للدولة^(٣). كما أن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات ومجلس المنافسة في فرنسا سلطة إدارية مستقلة، كما أن الثابت في فرنسا أن اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان بجمهورية فرنسا تعتبر من السلطات الإدارية المستقلة^(٤).

والمقصود بكونها سلطة إدارية: أن عملها يدخل ضمن عمل واختصاص ومسؤوليات السلطة المنوط بها إدارة شؤون المجتمع وهي السلطة التنفيذية لذلك هي مسؤولة عنها أمام البرلمان.

(١) هناك حالات وقضايا يكون الانحراف الوظيفي فيها من الموظف عن أداء عمله راجعاً إلى سوء أخلاق الموظف ذاته أو تعمله. الإهمال في أداء عمله لا عن سوء إدارة الوزير أو رئيس الهيئة.

(٢) د / عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص ٢١

(3) C. Const. n° 86- 217, du 18 septembre 1986, 22 ème cons ; TEITGEN-COLLY (C), « Les instances de régulation et la Constitution », Op.cit, p. 248 & s.

يتعلق الأمر هنا بقضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات ، حيث أكد المجلس في هذه القضية على استقلالية اللجنة الوطنية للاتصالات وخضوعها للرقابة القضائية وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان عن نشاطاتها.

(4) Cat. Teigen-Colly, La commission nationale consultative des droits de l'homme et la création du défenseur des droits, Revue français de l'administration publique, n° 139, 2011, P. 410.

ويجدر ملاحظة: أننا لا نستطيع إضفاء صفة السلطات الادارية المستقلة على أي هيئة إلا إذا تمتعت بثلاث خصائص:

١. أن تتمتع بسلطة تنظيمية تخولها سن قواعد عامة مجردة تنطبق على جميع أفراد المجتمع المخاطبين أو الذين يدخلون في نطاق عملها .
٢. تتمتع هذه السلطات الادارية المستقلة بسلطة تحقيق قسرية لا تتوقف عند حد فحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات ، وإنما تتعدى ذلك إلى التفتيش بل الأكثر من ذلك الحجز أيضاً .
٣. تتمتع هذه السلطات الادارية المستقلة بسلطة توقيع العقوبات الإدارية باعتبارها أحد امتيازات السلطة العامة وهي صلاحية تمكنها من مباشرة عملها على أكمل وجه .

ويجدر ملاحظة ، أن هناك رأياً في الفقه يرى أن الهيئات الإدارية المستقلة أنها مستقلة عن الحكومة المركزية استقلالاً تاماً ومطلقاً؛ حيث إنها تباشر من خارج الجهاز الإداري أي من قبل أجهزة وهيئات ومن ثم تقع بعيداً عن إطار السلطة التنفيذية^(١). والحقيقة أننا نتفق مع الرأي السابق في أن الهيئات المستقلة مستقلة تماماً عن الحكومة المركزية ، ولكننا نختلف معه في قوله « حيث إنها تباشر من خارج الجهاز الإداري أي من قبل أجهزة وهيئات ومن ثم تقع بعيداً عن إطار السلطة التنفيذية » فهذا يتناقض مع ما انتهينا إليه من أنها سلطة إدارية منوط بها إدارة نشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان في الدولة فالجهاز الإداري للدولة منوط به إدارة شئون الدولة اليومية الأمر الذي من شأنه أنها تدخل في الجهاز الإداري للدولة ومن ثم ، فهي لا تقع بعيداً عن إطار السلطة التنفيذية بل هي تقع داخل إطار السلطة التنفيذية ، ولكنها فريدة حيث أنها لا تشبه أية أجزاء أخرى تابعة للحكومة. لذلك فهي غير خاضعة لأي تبعية إدارية ولا تمارس السلطة المركزية التنفيذية تجاهها أي سلطة رقابية؛ سواء أكانت رقابة رئاسية أم رقابة وصائية؛ ويرجع ذلك إلى منحها مكانة مرموقة وقوة دفع عالية لئتمكنها من حرية العمل وبعدها عن تدخل الأجهزة التنفيذية في أعمالها أو محاولة التأثير في اتجاهاتها^(٢).

(١) راجع د/ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري - دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ٢٤٩. ود/ عوف إبراهيم الكضراوي، الرقابة المالية بين النظر والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٦.

(٢) د/ سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ١٩٨. مشار إليه لدى: د/ عبد الباسط جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٥، ص ٣٠١.

تطور شكل الأشخاص اللامركزية بتطور مفهوم الاستقلال :

يبين من مجموع ما تقدم ، أنه قد حدث تطور كبير فى مفهوم استقلال الأشخاص اللامركزية فى مواجهة أشخاص التنظيم الإداري المركزي فى الدولة ، بقدر قدرتها على اتخاذ قرارات بإرادتها المنفردة دون توجيه من أحد وبما تملكه من سلطات إزاء تسيير نشاطها ، والذي نرى أنه فى الوقت الحالي أصبح يأخذ أحد الأشكال الثلاثة التالية :

الأول: شكل الهيئات اللامركزية التقليدية: إذ تخضع هذه الأشخاص اللامركزية (المرفقية والمحلية) لتبعية – ومن ثم إشراف ورقابة – السلطة المركزية، وهذه الرقابة يطلق عليها اصطلاحاً: الوصاية الإدارية^(١)؛ حيث تظل هذه المؤسسة وقيّة للأسس والمبادئ العامة فى مجال اللامركزية الإدارية التي تعتبر الرقابة الوصائية le controle testamentaire حجر الزاوية فيه^(٢). ونطلق عليها مصطلح (الهيئات اللامركزية التقليدية).

الثاني: شكل السلطات الإدارية المستقلة : حيث يتم إنشاء مؤسسات عامة مستقلة تتحرر من الأسس والمبادئ العامة فى مجال اللامركزية الإدارية ، حيث يجعلها قانون إنشاؤها غير تابعة لأحد أعضاء الحكومة المركزية، ومن ثم لا تخضع لإشرافه ورقابته سواء كانت رقابة رئاسية أم رقابة وصائية. وتملك سلطات تنظيمية وعقابية إن لزم الأمر ، لذلك يطلق عليها سلطة إدارية مستقلة .

ويجدر ملاحظة : أن الفقه يطلق على هذه الهيئات اللامركزية مصطلح السلطة الإدارية المستقلة ، وهذا يرجع فى تقديرنا إلى ما يزودها به القانون من صلاحيات وسلطات تنظيمية وعقابية بل قد يصل الأمر إلى حد تزويدها بسلطة تحقيق قسرية وجمع المعلومات .

الثالث: شكل الهيئات اللامركزية الحديثة : حيث يتم إنشاء مؤسسات عامة مستقلة تتحرر من الأسس والمبادئ العامة فى مجال اللامركزية الإدارية ، حيث يجعلها قانون إنشائها غير تابعة لأحد أعضاء الحكومة المركزية، ومن ثم لا تخضع

(١) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا. القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص ١٨٩.

(٢) د/ محمد عويد عايض الظفيرى، النظام القانونى للهيئات والمؤسسات العامة فى قوانين وأنظمة مجلس التعاون الخليجي، دراسة

مقارنة، مرجع سابق ، ص ٢٨.

لإشرافه أوقابته سواء كانت رقابة رئاسية أم رقابة وصائية. ونطلق عليها مصطلح (الهيئات اللامركزية الحديثة).

والهيئات اللامركزية الحديثة تختلف عن الهيئات الإدارية المستقلة في أن قانون إنشائها لا يزودها بصلاحيات مثل صلاحية التنظيم (اتخاذ قرارات تنظيمية ملزمة لكافة أجهزة الدولة) وتوقيع العقوبات الإدارية ، وإنما يمنحها الاستقلال الكامل في مواجهة السلطة المركزية ، لذلك هي أقرب للهيئات الاستشارية^(١).

المطلب الثالث

الشكل الأمثل للتنظيم الإداري لنشاط المؤسسة

الوطنية لحقوق الإنسان

يثور التساؤل عن هل من الأفضل تنظيم الدولة لنشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بإنشاء وزارة (الأسلوب المركزي) أم إنشاء هيئة لامركزية بنوعيتها (تقليدية أو حديثة) أم إنشاء سلطة إدارية مستقلة ؟.

الإجابة عن هذا التساؤل تختلف من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة، وبالتالي لا يمكن القول: إن الدولة قد جانبها الصواب إذا اختارت الأسلوب المركزي (الوزارة) لتنظيم نشاط حماية وتعزيز الرقابة على ممارسات وانتهاكات حقوق الإنسان لأنه قد تستدعي الظروف التي تمر بها البلاد ذلك، والعكس صحيح، فقد تختار الدولة لتنظيم هذا النشاط أسلوب الهيئات اللامركزية المستقلة استقلالاً تاماً ومطلقاً أو الاستقلال شبه المطلق.

أولاً - لا شك - لدينا - أن نشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان مسؤولية كافة الوزارات والهيئات العامة التي تقوم على إدارة وإشباع الحاجات العامة للشعب، وطبقاً للمغالبية العظمى من دساتير الدول العربية وغيرها من الدول فإن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ومن ثم هل يمكن لوزير حقوق الإنسان ممارسة أي دور رقابي أو تنظيمي على باقي الوزارات ؟. الأمر لا يخرج عن فرضين:

(١) ينص البند رقم (٢) من مبادئ باريس على أن تكون للمؤسسة الوطنية، في جملة أمور، المسؤوليات التالية، (أ) تقديم فتاوى وتوصيات ومقترحات وتقارير، على أساس استشاري، إلى الحكومة أو البرلمان أو أي جهاز آخر مختص، سواء بناء على طلب السلطات المعنية أو باستخدام حقها في الاستماع إلى أية مسألة دون إحالة من جهة أعلى، بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ويجوز للمؤسسة الوطنية أن تقرر نشر هذه الفتاوى والتوصيات والمقترحات والتقارير وكذلك جميع المبادرات التي تتخذها المؤسسة الوطنية والتي تشمل المجالات التالية،

الضرض الأول : أن يمنح قرار أو مرسوم إنشاء وزارة حقوق الإنسان صلاحيات للوزير بممارسة دور رقابي على الوزارات الأخرى بما يضمنه من متابعة وإشراف ومساءلة، وهذا لا يمكن قبوله ؛ لأنه يخرج عن الأسس الدستورية المنظمة لطبيعة عمل الوزير والتي تجعل منه الرئيس الإداري الأعلى للوزارة، ومن ثم لا يجوز لوزير آخر اصدار تعليمات وتوجيهات ملزمة له .

الضرض الثاني : أن لا يمنح قرار إنشاء وزارة حقوق الإنسان للوزير صلاحية الرقابة على الوزارات الأخرى ، ومن ثم يصبح الدور الذي تمارسه وزارة حقوق الإنسان فى هذا الشأن مجرد توصيات.

لذلك عادة لا يصلح أسلوب إنشاء وزارة لحقوق الإنسان فى تعزيز وحماية حقوق الإنسان فى أي دولة

ثانياً - لا يصلح أسلوب الهيئات اللامركزية التقليدية لتنظيم ممارسة نشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ لأن تلك الهيئة أو المؤسسة سوف تخضع لإشراف وتوجيه أحد أعضاء الحكومة المركزية وهو ما يتناقض مع مفهوم الاستقلال الذي نقول به.

كما أن هذه التبعية سوف تتناقض مع حقيقة أخرى وهي أن نشاط حقوق الإنسان نشاط دولي، ومن ثم يجب على الدولة الانصياع طواعية واختياراً للمعايير الدولية فى مجال الرقابة على ممارسات وانتهاكات حقوق الإنسان التي تقتضى إنشاء هيئة مستقلة عن الحكومة طبقاً لما يعرف بمبادئ باريس سالفة الذكر. والا كان لهذا الأمر دلالاته فى مدى حيادية الدولة فى التعامل مع ممارسات وانتهاكات حقوق الإنسان.

ومما لا شك فيه أن التبعية الإدارية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لأحد الوزراء سوف يكون لها تأثير من قريب أو بعيد عند قيام الدولة بالاستعراض الدوري الشامل فى مجلس حقوق الإنسان.

بناء على ما تقدم ، وبعد استبعاد نظام الوزارة ونظام الهيئة الإدارية التقليدية نعيد التساؤل بشكل آخر هو : هل من الأفضل تنظيم الدولة لنشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بإنشاء هيئة لا مركزية بنوعية (تقليدية أم حديثة) أم إنشاء سلطة إدارية مستقلة ؟ فكلهما يتمتع بالاستقلال فى مواجهة سلطات الدولة الثلاثة .

على الرغم من أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تدخل في إطار المؤسسات العامة اللامركزية التي يدخل نشاطها في نشاط السلطة التنفيذية إلا أن استقلالها يتطلب عدم تبعيتها الإدارية لأحد أعضاء السلطة التنفيذية، ولا يمارس أي عضو من أعضاء الحكومة المركزية تجاهها أي سلطة رقابية، سواء أكانت رقابة رئاسية أم رقابة وصائية.

ولا شك لدينا في أن أسلوب السلطة الإدارية المستقلة يصلح تماماً لتنظيم ممارسة نشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ إذا تم تزويد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بصلاحيات التنظيم (سن قواعد عامة ملزمة للأفراد وللجهات) وتوقيع العقوبات الإدارية على منتهكى حقوق الإنسان (أفراد وهيئات) الأمر الذي تفتقده الهيئات الإدارية اللامركزية الحديثة فهي لا تملك هذه الصلاحيات وهي أقرب للهيئات الاستشارية^(١).

بناء على ما تقدم، فإن الشكل الأمثل للتنظيم الإداري لنشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يكون مرجعيته إلى الصلاحيات التي زود به القانون مجلس إدارة المؤسسة :

إذا كان القانون منح المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الاستقلال وصلاحيات التنظيم والتحقيق وتوقيع العقوبات الإدارية فهي سلطة إدارية مستقلة بالمعنى الفني والقانوني .

إذا كان القانون يمنح المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الاستقلال ولكنه لم يمنحها صلاحيات التنظيم وتوقيع العقوبات الإدارية، فمن ثم تعتبر هيئة إدارية لامركزية تتمتع بالاستقلال التام عن كافة سلطات الدولة الأمر الذي يمكنها من اتخاذ قراراتها دون الرجوع إلى أي جهة في الدولة.

والباحث يرى أن تزويد المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بصلاحيات التنظيم والتحقيق وتوقيع العقوبات الإدارية على منتهكى حقوق الإنسان باعتبارها سلطة إدارية مستقلة قد يتناقض مع بعض المفاهيم الراسخة في النظم القانونية، فمؤدى ذلك منح تلك المؤسسات الوطنية سلطة الإشراف والرقابة على عمل الوزارات المختلفة، الأمر الذي يتطلب منها إصدار قرارات ملزمة لكافة هيئات الدولة سواء كانت هيئات مركزية أو هيئات لامركزية .

(١) في فرنسا تسمى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تسمى (اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان)

لذلك ينتهي الباحث إلى أنه : نظراً للطبيعة الفنية للسلطات الإدارية المستقلة التي تتطلب تزويدها بسلطتى التنظيم وتوقيع الجزاءات فإن الشكل الأمثل لتنظيم نشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هو الهيئات الإدارية اللامركزية الحديثة التي تتمتع بالاستقلال. التام والمطلق عن كافة سلطات الدولة .

وهي هيئات استشارية تقدم تقاريرها لسلطات الدولة وبالتحديد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية للاسترشاد بها فى تعزيز وحماية حقوق الإنسان وعلى تلك السلطات استخدام سلطاتها المخولة لها دستورياً فى إحالة المخالفات التي ترى فيها انتهاكاً للحقوق والحريات للسلطة القضائية لإعمال شئونها فيها.

المبحث الثاني

استقلال المؤسسة الوطنية بمصر ومملكة البحرين تجاه سلطات الدولة فى ضوء قانون إنشائهما

تمهيد وتقسيم :

نوضح فى هذا المبحث مدى كفاية قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مصر ومملكة البحرين لاستقلال المؤسسة فى مواجهة سلطات الدولة الثلاثة. وعلية نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالى:

- المطلب الأول : الطبيعة القانونية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى البحرين ومصر
- المطلب الثانى : استقلال المؤسسة الوطنية فى مواجهة السلطتين التشريعية والقضائية.
- المطلب الثالث : استقلال المؤسسة الوطنية فى مواجهة السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين ومصر

حيث إن المادة (٥٠) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ قد نصت في البند (أ) منها على أن: ((ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها. وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها)).

يبين مما تقدم أن الدستور البحريني أطلق لفظ المؤسسات العامة دون تفرقة بين الهيئات اللامركزية التقليدية أو الحديثة أو السلطات الإدارية المستقلة، وهذا لا يمثل مشكلة فعبارة المؤسسات العامة تشمل الثلاثة أنواع التي أشرنا إليهم كتطور لنظام اللامركزية الإدارية.

والمطلع على الدستور المصري الجديد الصادر عام ٢٠١٢ والمعدل في ٢٠١٤ يجد أنه يغير بين نوعين من الهيئات الإدارية في الدولة الأولى المجالس القومية والثانية الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية.

يبدو أن المشرع الدستوري المصري لم يعتبر المجالس القومية من الهيئات المستقلة. والسؤال الذي طرحه الآن هل أصاب المشرع الدستوري المصري وجه الحق والقانون عندما لم يعتبر المجالس القومية من الهيئات المستقلة^(١)؟.

يبين من الاطلاع على المادتين (٢١٤) و(٢١٥) من الدستور المصري أن المشرع الدستوري لم يعتبر المجلس القومي لحقوق الإنسان هيئة مستقلة أو جهازاً رقابياً، بل اعتبره من المجالس القومية. ومعنى ذلك أن المشرع الدستوري يغير في الطبيعة القانونية لكل من هذه الهيئات بدليل أنه أفرد لكل منهم مادة خاصة به دون أن يميز

(١) تنص المادة رقم (٢١٤) على أن (يحدد القانون المجالس القومية المستقلة، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للطفولة والأمومة، والمجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة، وبين القانون كيفية تشكيل كل منها، واختصاصاتها، و ضمانات استقلال وحياد أعضائها، ولها الحق في إبلاغ السلطات العامة عن أي انتهاك يتعلق بمجال عملها. وتتمتع تلك المجالس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بها، وبمجال أعمالها).

كما تنص المادة رقم (٢١٥) من الدستور المصري الجديد على أن يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

بينهما تمييزاً يعيننا على القول متى تكون الهيئة مجلس قومي ومتى تكون الهيئة هيئة مستقلة أو جهازاً رقابياً. فكل منهم يتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفنى والمالى والإدارى، ويؤخذ رأياها فى مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها .

يبدو أن الدستور بموجب المادتين (٢١٦) و(٢١٧) خص الهيئات المستقلة أو الأجهزة الرقابية بعدة خصائص هي:

يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابى قانون، على خلاف المجالس القومية التي يحددها القانون .

القانون يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال.

يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، و

لا يعضأى منهم من منصبه إلا فى الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء.

تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها فى مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنشر هذه التقارير على الرأى العام.

وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون. أما المجالس القومية فلها الحق فى إبلاغ السلطات العامة عن أي انتهاك يتعلق بمجال عملها.

ومما لاشك فيه أن هذه الخصائص قد يتمتع بها أيضاً المجالس القومية، فالقانون يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال .

يبدو أن فى هذه الخصيصة الأخيرة يكمن الفرق بين المجالس القومية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ، فالأخيرة تملك صلاحية إبلاغ سلطات التحقيق

المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، في حين لم يمنحها صلاحية الاحالة إلى سلطات التحقيق بل عليها فقط إبلاغ السلطات العامة عن أي انتهاك يتعلق بمجال عملها. أي ان المجالس القومية ليس لها الحق في إبلاغ سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم ، وإنما يقتصر دورها فقط على إبلاغ السلطات العامة في الدولة كلاً فيما يخصه وعلى كل سلطة بعد ذلك أعمال شئونها في الاحالة لسلطات التحقيق من عدمه .

بناء على ما تقدم فإننا نستطيع القول بأن المجالس القومية هي مجرد مجالس استشارية معاونة للحكومة في عملها كلاً في مجال تخصصه ، تمد الحكومة بالآراء والدراسات اللازمة في مجال عملها .

وبالإطلاع على قانون إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان وتعديلاته نجد أنه يتمتع ببعض الخصائص والمميزات التي وردت بالدستور بشأن الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ، وذلك على النحو التالي:

المجلس القومي لحقوق الإنسان صادر بقانون، يحدد اختصاصاته، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال.

يعين رئيس الجمهورية أعضاء.

تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها.

وطبقاً للبند السابع عشر من المادة الثالثة من القانون والمستبدلة بموجب القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٧ يملك المجلس القومي لحقوق الإنسان إبلاغاً ثيابية العامة عن أي انتهاك للحريات أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون والاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية^(١).

والسؤال الذي يطرح نفسه هو هل تمتع المجلس القومي لحقوق الإنسان بهذه الخصائص التي أوردها الدستور بشأن الهيئات الإدارية المستقلة والأجهزة الرقابية

(١) تنص المادة رقم (٩٩) من الدستور المصري المعدل ٢٠١٤ على أن كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وبغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وللمضروور إقامة الدعوى الجنائية بالطريق المباشر. وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء، وللمجلس القومي لحقوق الإنسان إبلاغاً ثيابية عن أي انتهاك لهذه الحقوق، وله أن يتدخل في الدعوى المدنية منضمماً إلى المضروور بناء على طلبه، وذلك كله على الوجه المبين بالقانون.

يجعل منه سلطة إدارية مستقلة على غرار المجلس الأعلى للصوتيات والمرثيات فى فرنسا أم أنه يحتفظ بكونه إحدى الهيئات الإدارية الحديثة ؟

أشرنا من قبل إلى أن الهيئات الإدارية المستقلة فى فرنسا تتمتع بذاتية خاصة، ولها استقلال مالى، وتملك اتخاذ القرارات اللائحية المنظمة لعملها، كما أنها تصدر قرارات فردية ملزمة ويقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية^(١).

ومما لا شك فيه - لدينا - أن تتمتع تلك الهيئات بسلطة تنظيمية من خلال إصدار قرارات تنظيمية وفردية ملزمة وواجبة التنفيذ هي الركن الأساسي فى موضوع الهيئات الإدارية المستقلة، فالهيئة التي يناط بها تنظيم نشاط معين وإصدار قرارات واجبة النفاذ على مستوى الدولة هيالتي يصح تسميتها بالهيئات الإدارية المستقلة. ونضرب على ذلك مثالا أن مجلس المنافسة فى فرنسا يُصدر قرارات تنظيمية بشأن المنافسة وعدم الاحتكار، تسري على كافة القطاعات فى الدولة الفرنسية، لذلك لا شك لدينا أن هذا المجلس يعد هيئة إدارية مستقلة.

وإذا ما طبقنا هذه القواعد على المجلس القومي لحقوق الإنسان فى مصر والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مملكة البحرين فنرى أنهما مازالا لا يتمتعان بالقدرة على إصدار قرارات تنظيمية ملزمة لكافة سلطات الدولة بشأن أي حالة، كما أنهما لا يملكان توقيع عقوبات إدارية على الجهات والأفراد، وإنما يتمتعان بالقدرة فقط على رصد انتهاكات حقوق الإنسان وإعداد تقارير سنوية إلى كل من رئيس الدولة، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء.

ولا يغير مما تقدم، قدرة تلك الهيئات على متابعة حالات انتهاك حقوق الإنسان لدى تلك المؤسسات التي علمت بحالات الانتهاك، فهي لا تملك القدرة على اتخاذ قرار معين بشأنها سواء بالإدانة أو بالتبرئة.

لذلك نرى أن المجلس القومي لحقوق الإنسان فى مصر والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مملكة البحرين هيئات إدارية لامركزية استشارية تتمتع بالاستقلال الكامل فى مواجهة سلطات الدولة الثلاثة، حيث لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصائية لأي سلطة من سلطات الدولة. وهي تخرج عن نطاق المفهوم الضنى للهيئات

(١) د/ عبد الله حنفي. السلطات الإدارية المستقلة. مرجع سابق. ص ٢١

الإدارية المستقلة نظراً لعدم تمتعها بالقدرة على اتخاذ قرارات تنظيمية ملزمة لكافة أجهزة الدولة وتوقيع عقوبات إدارية. فما زالت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ليست بديلاً عن مسؤولي إنفاذ القوانين، أو أنها تؤدي وظيفة السلطة القضائية بشكل صحيح^(١).

يؤكد صحة ما انتهينا إليه من أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هيئات إدارية لامركزية استشارية، أن مبادئ باريس ورد في نهايتها مبادئ تكميلية تتعلق بمركز اللجان التي تملك اختصاصات ذات طابع شبه قضائي وجاء فيها « قد تخول المؤسسة الوطنية سلطة تلقي وبحث الشكاوي والالتماسات المتعلقة بحالات فردية. ويمكن عرض القضايا عليها بواسطة الأفراد، أو ممثلهم، أو أطراف ثالثة، أو منظمات غير حكومية أو جمعيات أو نقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية. وفي تلك الظروف، ودون الإخلال بالمبادئ المبينة أعلاه المتعلقة بالاختصاصات الأخرى للجان، يجوز أن تستند الأعمال التي تكلف بها إلى المبادئ التالية:

التماس التسوية الودية عن طريق المصالحة أو، مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً، عن طريق قرارات ملزمة، أو، عند الاقتضاء، باللجوء إلى السرية؛
إخطار مقدم الالتماس بحقوقه ولا سيما بسبل الانتصاف المتاحة له، وتيسير وصوله إليها؛

الاستماع إلى أية شكاوى أو التماسات أو إحالتها إلى أي سلطة أخرى مختصة مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً؛

تقديم توصيات إلى السلطات المختصة، لا سيما باقتراح تعديلات أو إصلاحات للقوانين واللوائح والممارسات الإدارية، وخاصة عندما تكون هي مصدر العقوبات التي يواجهها مقدمو الالتماسات لتأكيد حقوقهم» .

ويبين مما تقدم أن مبادئ باريس التي تعد مرجعاً لاستقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ترى أن دورها ينحصر في تقديم توصيات إلى السلطات المختصة، ومن ثم هي لا تملك توجيه تعليمات ملزمة إلى السلطة المختصة، فأرواها لا تعدو أن تكون مجرد توصيات.

(١) راجع: المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات. سلسلة التدريب المهني العدد رقم: (١) التنقيح
١. مرجع سابق، ص ٩٢.

المطلب الثانى

استقلال المؤسسة الوطنية فى مواجهة السلطتين التشريعية والقضائية.

أولاً : الوضع فى مملكة البحرين

أشرنا إلى أن الدولة هي التي تختار أسلوبها فى التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فتلجأ إلى المركزية الإدارية فى مطلع نشأة الدولة ، حيث توجد سلطة إدارية واحدة تتركز فى يدها جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الادارية وعندما تستقر الدولة ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية^(١).

وقد نصت المادة رقم (٥٠) من الدستور البحريني/ الفصل الثانى السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء - الوزراء) والتي جاء فيها :

ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال فى ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية l'administration municipale إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل فى نطاقها والرقابة عليها.

ب - توجه الدولة المؤسسات ذات النفع العام بما يتفق والسياسة العامة للدولة ومصصلحة المواطنين.

ولم يضع المشرع البحريني قانوناً معيناً ينظم الهيئات أو المؤسسات العامة ، وكل ما هنالك أن المشرع عندما يرى أن هناك حاجة لإنشاء هيئة أو مؤسسة عامة يصدر مرسوماً بقانون يتضمن تسميتها ومنحها الشخصية الاعتبارية^(٢).

وبالإطلاع على قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ نجد :

(١) شاكراً على ناجى الشايف. الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية فى العالم العربى. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق جامعة عين شمس. ٢٠١١. ص ١

(٢) د/ بدر محمد عادل. الرقابة القضائية على القرارات الإدارية فى مملكة البحرين. رسالة دكتوراه. كلية حقوق جامعة القاهرة ٢٠٠٨. ص ٢٠٢.

انه لم يشر من قريب أو بعيد إلى تبعية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين لأي من هاتين السلطتين، مما يعنى حريتها فى ممارسة اختصاصاتها دون تدخل من تلك السلطتين، ومن ثم لا تملك أى سلطة منهما تجاهها أى سلطات رئاسية من حيث المتابعة أو الإشراف أو الرقابة، ولا توجه إليها من أى من السلطتين أوامر تضمن التصرف منها على نحو معين وبصفة إلزامية، الأمر الذى يؤكد على عدم تبعيتها ومن ثم استقلالها فى مواجهتهما^(١).

علاوة على ما تقدم، لم يتطلب المشرع البحريني موافقة السلطة التشريعية أو القضائية أو تصديقهما على قيام المؤسسة الوطنية بأحد اختصاصاتها أو صلاحياتها، فهي حرة تفعل أو لا تفعل، وإن فعلت تختار الوقت الذى تفعل فيه.

وعلى الرغم من أن مبادئ باريس تُخبر الدولة فى أن تكون ولاية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دستورية أو قانونية، لكننا فى ضوء كون البرلمانات فى جميع دول العالم تخضع للمصالح السياسية التى تحكم أعضائها؛ حيث يفرض واجب الولاء السياسي للجمعية السياسية أو الحزب السياسي الخضوع لمبادئها وأفكارها وقراراتها لدرجة أن الأمر يصل فى بعض الدول إلى درجة الالتزام؛ بحيث يجوز للجمعية السياسية فصل العضو المخالف لأرائها بما قد يحول دون تحقيق المصلحة العامة، لذلك فإننا نأمل أن يكون استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مواجهة السلطة التشريعية أيضاً، وذلك بالنص على استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى صلب مواد الدستور البحريني، بحيث تكون ولاية واستقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ولاية دستورية لا قانونية، وبحيث لا تستطيع السلطة التشريعية أن تغير فى قواعد التشكيل والتعيين والاختصاصات والصلاحيات بالشكل الذى ينال من استقلالها.

ونؤكد على أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين، مثلها مثلاً بهيئة أو مؤسسة عامة، موضع مساءلة سياسية أمام السلطة التشريعية.

ثانياً : الوضع فى مصر

أنشئ المجلس القومي لحقوق الإنسان، بموجب قانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٣، بهدف تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان، وتم تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم (١٧٩) لسنة ٢٠١٧. وتتناول الاستقلال الشكلى للمجلس قبل التعديل وبعد التعديل :

(١) فى مملكة البحرين تبعية ديوان الرقابة المالية والإدارية لجلالة الملك حيث تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون بإنشاء الديوان رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٢ يوليو عام ٢٠٠٢ المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٠ الصادر فى ١٤ نوفمبر ٢٠١٠ ينشأ جهاز مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية يسمى (ديوان الرقابة المالية والإدارية) ويتبع الملك.

الاستقلال الشكلى للمجلس القومى لحقوق الإنسان فى ظل قانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٢ وقبل تعديله .

تنص المادة الأولى من القانون رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٢ على أن ينشأ مجلس يسمى المجلس القومى لحقوق الإنسان ، ويتبع مجلس الشورى ويتمتع المجلس بالاستقلال فى ممارسة مهامه وأنشطته واستقلاله .

يبين مما تقدم أن المشرع المصرى اختار أن تكون تبعية المجلس القومى لحقوق الإنسان لأحد غرفتي السلطة التشريعية - فى ذلك الوقت - وهو مجلس الشورى .

وطبقاً لما أوردناه ، فإن التبعية تؤدي إلى خضوع الشخص (التابع) لتوجيه ورقابة الشخص المتبوع ؛ كما تتطلب أن يسير التابع على نهج المتبوع وعدم مخالفة أوامره ونواهيه ، وهو ما يتناقض مع فكرة الاستقلال المنشود لتلك الهيئات .

ولا يغير من ذلك ، ما ورد فى الفقرة الثانية من المادة الأولى أن المجلس يتمتع بالاستقلال فى ممارسة مهامه وأنشطته واستقلاله ، فالاستقلال هنا يتناقض مع فكرة التبعية التي تمتد إلى صدور قرار تشكيل وتعيين أعضاء المجلس القومى إلى مجلس الشورى طبقاً للمادة الثانية من القانون ، فلا شك فى أن هؤلاء سوف يدينون بالولاء لمن عينهم .

الاستقلال الشكلى للمجلس القومى لحقوق الإنسان بعد تعديل قانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٢ بموجب القانون رقم (١٧٩) لسنة ٢٠١٧ .

تداركت التعديلات التي أجريت على قانون إنشاء المجلس القومى لحقوق الإنسان بموجب القانون رقم (١٧٩) لسنة ٢٠١٧ إشكالية التبعية الواردة فى القانون وما لها من مردود على المستوى الدولى والوطنى ، وتم حذف كلمة التبعية ، مستخدمة تلك التعديلات تعبير محدد هو « المجلس القومى لحقوق الإنسان مجلس مستقل » .

ويبدو لأول وهلة أن هذه العبارة كافية للقول بأن المجلس القومى لحقوق الإنسان فى مصر يتمتع بالاستقلال فى مواجهة سلطات الدولة الثلاث ، حيث لم ينص القانون بعد تعديله على تبعيته للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو أي عضو من أعضاء الحكومة المركزية ، ولكننا نرى أن المادة الثانية عشر مكرر (أ) « أ » المضافة بموجب التعديلات الواردة على القانون عام ٢٠١٧ تلقى بظلال كثيفة من الشك حول

هذا الاستقلال ، حيث إنها منحت مجلس النواب الحق فى اتخاذ إجراءات تشكيل المجلس بناء على ترشيحات من بعض الجهات محددة على سبيل المثال لا الحصر هي : المجالس القومية والمجلس الأعلى للجامعات والمجلس الأعلى للثقافة وال نقابات المهنة وغيرها من الجهات . وأناط القانون باللجنة العامة لمجلس النواب تسمية المرشحين مع مراعاة التمثيل الملائم لفئات المجتمع ويختار مجلس النواب رئيس المجلس ونائبه والأعضاء بموافقة أغلبية أعضائه .

والحقيقة أن هذا النص أفرغ الاستقلال المنشود للمجلس القومي لحقوق الإنسان فى مصر تجاه مجلس النواب من محتواه ومضمونه وجعل تبعية رئيس المجلس القومي ونائبه والأعضاء ل مجلس النواب أمرا لا يحتمل أيشك . وهي تبعية سياسية لا قانونية فسوف يدينون هؤلاء لمجلس النواب بالولاء الكامل حيث إن الأخير سبب فى تقلدهم لهذه المناصب الرفيعة فى ذاتها والقوية فى تأثيرها على مجريات الأمور فى الدولة .

علاوة على ما تقدم ، فإن هذا النص يخالف ديمقراطية الإدارة التي تتطلب أن يترك أمر اختيار رئيس المجلس القومي لحقوق الإنسان ونائبه لأعضاء المجلس الخمسة وعشرون وهو ما يلقي بظلال من الشك حول دستورية هذا النص . أليست تلك المناصب أولى أن يكون اختيار أعضائها بالانتخاب العام ؟ . وهذا هو عين ما أخذ به المشرع البحريني إذ جعل تعيين رئيس المؤسسة ونائبة بالانتخاب من بين أعضائه .

لذلك نحن نرفض - تماما - أن يستقل مجلس النواب باختيار رئيس المجلس ونائبه والأعضاء ، فهذا فيه تكريس لمبدأ التبعية السياسية لكافة أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان للمجلس التشريعي الذي تتقاذفه أمواج المصالح والتربيطات السياسية . وهو ما سوف يحول دون أداء المجلس القومي لمهامه بحرية فسوف يدين بالولاء لمن اختاروه . الأمر الذي نرى معه حتى يتمتع المجلس القومي لحقوق الإنسان بالاستقلال المنشود نرى ضرورة جعل تعيين رئيس المؤسسة ونائبة بالانتخاب من بين أعضائه وهو ما يتطلب تعديل المادة الثانية عشر مكرر (أ) « أ » المضافة بموجب التعديلات الواردة على القانون عام ٢٠١٧ .

علاوة على ذلك فإن الاستقلال تجاه سلطات الدولة ليس مقصوداً لذاته ، فهو مقدمة ضرورية لأمر أعظم هو الاستقلال الموضوعى الذي يعطى للمؤسسة الوطنية أو المجلس القومي لحقوق الإنسان القدرة على التصرف واتخاذ القرارات دون أن يضع

أي مصالح خاصة بأحزاب أو جمعيات نصب أعينه ، فلا يشغله إلا مصلحة وطن عليه مسؤوليات كبرى على الصعيد الوطني والصعيد الدولي .

ولا يغير مما نقول به ، أنه عادة ما ينادى الفقه بضرورة وأهمية وجود تبعية للهيئات المستقلة فى الدولة بحيث تخضع للسلطة التشريعية^(١)، فى حين أن الواقع يؤكد تبعيتها لرأس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية^(٢).

فالباحث لا يساير رأي الفقه القائل بأن تكون تبعية تلك الهيئات المستقلة للسلطة التشريعية؛ حيث إنه قد تكون تبعية المؤسسة أو الهيئة العامة أو الجهاز الرقابي للسلطة التشريعية أو القضائية أمراً قد يبدو لأول وهلة أنه يتسم بالنزاهة والحياد، ولكننا نرى أنه ليس فى كل البلاد أو كل الحالات تتسم هذه التبعية بالنزاهة والحياد، فغالباً سوف يكون للاعتبارات السياسية التي تحكم العمل البرلماني دخل فى كفاءة وفاعلية الدور الرقابي للمؤسسة، الأكثر من ذلك - وهذا هو الأهم - فى بعض الدول التي يقوم الحزب الفائز فى الانتخابات فيها بتشكيل الحكومة (النظام البرلماني) تكون عملية الرقابة البرلمانية شكلية حتى لا تفضح التقارير الرقابية الصادرة من الهيئات أو الأجهزة الرقابية التابعة للبرلمان الحكومة المشكّلة منه، ومن ثم إمكانية تسرُّ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على انتهاكات حقوق الإنسان سوف تظل قائمة.

لذلك فإننا، فى ضوء كون البرلمانات فى جميع دول العالم تخضع للمصالح والأهواء السياسية التي تحكم أعضائها؛ مما قد يحول دون تحقيق المصلحة العامة، لذلك فإننا نرى أن التبعية للسلطة التشريعية سواء كانت تبعية مباشرة ينص عليها القانون أو تبعية سياسية حيث يقوم المجلس التشريعى باختيار الأعضاء سوف تجعل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تتأثر بالاعتبارات السياسية مما يحول دون تحقيق الهدف الأساسى من إنشائها فتضيع المصلحة العامة.

(١) راجع د/ هدى مهدى السيد محمود. الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة فى القانونين المصري واليمني. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ٢٠١٤، ص ٢٢٢.

(٢) فى مملكة البحرين تبعية ديوان الرقابة المالية والإدارية لجلالة الملك، حيث تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون بإنشاء الديوان رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٣ يوليو عام ٢٠٠٢ المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٠، الصادر فى ١٤ نوفمبر ٢٠١٠ على أن، ينشأ جهاز مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية يسمى (ديوان الرقابة المالية والإدارية) ويتبع الملك.

المطلب الثالث

استقلال المؤسسة الوطنية فى مواجهة السلطة التنفيذية

أولاً : الوضع فى مملكة البحرين

بالاطلاع على قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ نجد أنه لم يشر من قريب أو بعيد إلى تبعية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين إلى أي جهة من جهات السلطة التنفيذية، فلم يلحقها أو يتبعها بأي جهة فى السلطة التنفيذية؛ سواء لجلالة الملك رئيس السلطة التنفيذية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء ، ومن ثم لا يمارس أي وزير أو حتى رئيس الوزراء و جلالة الملك تجاهها أي سلطات رئاسية سواء بالنسبة للمتابعة أو الإشراف أو الرقابة ، فالحكومة المركزية لا توجه إليها أوامر تضمن التصرف على نحو معين وبصفة إلزامية.

الأكثر من ذلك : أن الهيئات أو المؤسسات العامة - وإن كانت تخضع للرقابة الوصائية لوزارة من الوزارات التي يدخل نشاطها فى مجال عمل الوزارة - فإن هذا غير متحقق فى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان؛ حيث إنها لا تخضع للرقابة الوصائية لأي وزارة، فلم يرد فى قانون إنشائها ما يشير من قريب أو بعيد إلى ممارسة الحكومة المركزية لأي دور رقابي عليها. فليس هناك قرارات تصدر من المؤسسة الوطنية يتوقف نفاذها على تصديق أو الإذن من أحد أعضاء السلطة التنفيذية، كما أن الحكومة المركزية Gouvernemet Central لا تملك - قانوناً - وقف تنفيذ أو إلغاء أي عمل من أعمال المؤسسة الوطنية، كما أن الحكومة المركزية غير مخولة قانوناً بممارسة سلطة الحلول فى مباشرة أي من اختصاصات المؤسسة.

علاوة على ما تقدم: تخضع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان CNDH لرقابة ديوان الرقابة المالية financier والإدارية administratif؛ حيث تنص المادة العشرون من قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على أنه : (.... وتخضع حساباتها لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية). ولما كانت المادة الأولى من المرسوم بقانون بإنشاء ديوان الرقابة المالية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ نصت على أن: يتولى الديوان مهمة الرقابة المالية على أموال الدولة وأموال الجهات المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون، ويتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية legalite استخدام هذه الأموال

وحسن إدارتها، وذلك على الوجه المنصوص عليه فى هذا القانون^(١). ولما كان قانون إنشاء المؤسسة نص على ذلك فهذا إشارة إلى اعتبار المؤسسة ضمن الجهات الإدارية التابعة للدولة، فهي لا تعمل بمعزل عن الدولة.

لذلك، نرى اعتبار المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مملكة البحرين هيئة أو مؤسسة إدارية تابعة للدولة تدخل ضمن الجهاز الإداري للدولة، ولكنها لا تدخل ضمن الهيكل التنظيمي الإداري لأي جهة من جهات السلطة المركزية أو السلطات اللامركزية، ومن ثم فإنها لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصائية للسلطة المركزية وتعتبر الحكومة مسؤولة عنها أمام البرلمان بموجب الدستور^(٢).

ولا يغير من ذلك كون قرارات تعيين مجلس المفوضين يصدر من جلالة الملك، فجلالته وإن كان رأس السلطة التنفيذية إلا أنه رأس الدولة أيضاً، وصدور القرار من جلالته لا يمس استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، فالأحكام القضائية تصدر باسمه au son nome وتعيين وترقية القضاة يصدر من جلالته، ولم - ولن - يقل أحد بعدم استقلال القضاة.

ثانياً : الوضع فى مصر

بالاطلاع على القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٢ المعدل بموجب القانون رقم (١٧٩) لسنة ٢٠١٧ يتبين أنه لم يجعل للمجلس القومي لحقوق الإنسان تبعية لأي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية سواء بصفة رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو حتى الوزراء . الأمر الذي نرى معه استقلال المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر تجاه السلطة التنفيذية .

-
- (١) وتنص المادة الرابعة من قانون إنشاء ديوان الرقابة على أن: يمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على الجهات الآتية:
- أ) الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والجهات الملحقة بها.
 - ب) مجلسا الشورى والنواب والمجالس البلدية.
 - ج) المحافظات وهيئات الإدارة البلدية وسائر الهيئات المحلية...
 - د) الهيئات العامة والمؤسسات العامة والمنشآت التابعة للدولة...
 - هـ) الشركات التي يكون للدولة أو لشخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة حصة فى رأسمالها تزيد على ٥٠٪ أو التي تضمن الدولة لها حداً أدنى من الربح أو تقدم لها إعانة مالية.
 - و) الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الديوان.
 - ز) ليس المقصود هنا أن الدستور البحريني أناط بالحكومة المسؤولية عن أعمال المؤسسة بنص صريح. ولكن ما نقصده أنه طبقاً للدستور البحريني فإن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة مسؤولة أمام البرلمان عن تسيير المرافق العامة التي تقوم على إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع. وكما انتهينا فإن نشاط المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام. ومن ثم فإن الحكومة مسؤولة عنه أمام البرلمان.

ولا يغير من ذلك كون قرار تعيين أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان يصدر من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة الثانية عشر مكرراً «أ»، فهذا مردود عليه بأن رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (١٣٩) هو رئيس الدولة قبل أن يكون رئيس السلطة التنفيذية وهو حامي الحقوق والحريات، - حتى ولو لم ينص الدستور المصرى على ذلك صراحة - ، فكما أشرنا من قبل فإن صدور القرار من رئيس الدولة لا يمس استقلال المجلس القومي لحقوق الإنسان، فالأحكام القضائية تصدر باسمه au son nome وتعيين وترقية القضاة يصدر من باسم رئيس الدولة، ولم - ولن - يقل أحد بعدم استقلال القضاة.

بل الأكثر من ذلك نرى عدم اقتصار الأمر على صدور قرار تعيين أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان من رئيس الجمهورية، بل يُسند لسيادته أيضاً عملية اختيار الأعضاء منذ البداية بدلاً من مجلس النواب، فهو رائده المصلحة العامة فقط، بخلاف مجلس النواب الذي يُعقد على من مصلحة الأحزاب المكونين له على حساب المصلحة العامة.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع: استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة «دراسة تطبيقية على المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين ومصر»؛ حيث تمت المعالجة التفصيلية لجوانب هذا الموضوع فى ضوء مبادئ باريس التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام ١٩٩٣، ونصوص القانون البحرى المنشى للمؤسسة الوطنية رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦. والقانون المصرى رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٣، المنشى للمجلس القومى لحقوق الإنسان والمعدل بموجب القانون رقم (١٧٩) لسنة ٢٠١٧.

وقد تبين لنا من خلال البحث أن إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يعتبر ضرورة تنظيمية la necessitereglementaire فاعلة داخل المجتمعات لحماية حقوق الإنسان وحرياته. كما أن إشكالية استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة تكمن فى تقرير تبعيتها لإحدى سلطات الدولة الثلاث فحسب، حيث درجت القوانين على جعل تبعية المؤسسات والهيئات العامة إلى أحد أعضاء السلطة التنفيذية.

وقد انتهينا إلى أن الطبيعة القانونية للنشاط الوظيفى للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان نشاط مرفق عام، ومن ثم فإن عملها يدخل فى إطار عمل السلطة التنفيذية المنوط بها دستورياً إدارة شؤون الدولة. إلا أنها مستقلة عنها تماماً، فقد حدث تطور كبير فى مفهوم استقلال الأشخاص اللامركزية (المرفقية - المحلية) فى مواجهة أشخاص التنظيم المركزى فى الدولة، والذي نرى أنه فى الوقت الحالى أصبح يأخذ أحد الأشكال التالية:

الأول: شكل الهيئات اللامركزية التقليدية؛ إذ تخضع هذه الأشخاص اللامركزية (المرفقية والمحلية) لتبعية - ومن ثم إشراف ورقابة - السلطة المركزية، وهذه الرقابة يطلق عليها اصطلاحاً: الوصاية الإدارية؛ حيث تظل هذه المؤسسة وقيّة للأسس والمبادئ العامة فى مجال اللامركزية الإدارية التي تعتبر الرقابة الوصائية le controle testamentaire حجر الزاوية فيه^(١). ونطلق عليها مصطلح (الهيئات اللامركزية التقليدية).

(١) د/ محمد عويد عايش الظفيرى. النظام القانونى للهيئات والمؤسسات العامة فى قوانين وأنظمة مجلس التعاون الخليجى. دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق - جامعة القاهرة. ٢٠١١، ص ٢٨.

الثاني: شكل السلطات الإدارية المستقلة : حيث يتم إنشاء مؤسسات عامة مستقلة تتحرر من الأسس والمبادئ العامة في مجال اللامركزية الإدارية ، حيث يجعلها قانون إنشائها غير تابعة لأحد أعضاء الحكومة المركزية، ومن ثم لا تخضع لإشرافه ورقابته سواء كانت رقابة رئاسية أم رقابة وصائية. وتتملك سلطات تنظيمية وعقابية إن لزم الأمر. لذلك يطلق عليها سلطة إدارية مستقلة .

الثالث: شكل الهيئات اللامركزية الحديثة : حيث يتم إنشاء مؤسسات عامة مستقلة تتحرر من الأسس والمبادئ العامة في مجال اللامركزية الإدارية ، حيث يجعل قانون إنشائها غير تابعة لأحد أعضاء الحكومة المركزية، ومن ثم لا تخضع لإشرافه ورقابته سواء كانت رقابة رئاسية أم رقابة وصائية. ونطلق عليها مصطلح (الهيئات اللامركزية الحديثة).

وحسناً فعل المشرع البحريني في قانون إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ المعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ ، فلم يخضع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لتبعية السلطة التنفيذية أو أي من السلطة التشريعية أو السلطة القضائية. الأمر الذي يحق لنا معه القول بأن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين مستقلة وتتفق ومعايير مبادئ باريس .

أما بالنسبة لجمهورية مصر العربية ، فعلى الرغم من أن التعديلات التي أجريت على قانون إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٢ بموجب القانون رقم (١٧٩) لسنة ٢٠١٧ تداركت إشكالية التبعية الواردة في القانون وما لها من مردود على المستوى الدولي والوطني ، وتم حذف كلمة التبعية ، مستخدمة تلك التعديلات تعبير محدد هو « المجلس القومي لحقوق الإنسان مجلس مستقل » . إلا أننا نرفض - تماماً - أن يستقل مجلس النواب باختيار رئيس المجلس ونائبه والأعضاء فهذا فيه تكريس لمبدأ التبعية السياسية لكافة أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان للمجلس التشريعي الذي تتقاذفه أمواج المصالح والترميزات السياسية. مما يحول دون فاعلية المجلس في أداء مهامه .

وبعد ، فمما لا شك فيه أن ثمرة أي بحث إنما تكون بالنظر إلى ما أسفر عنه من نتائج وما قدم فيه من توصيات؛ إذ هي الغاية من البحث ذاته.

النتائج :

تدخل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أجهزة الدولة ؛ لأنها لا تزال مجردة من الشخصية القانونية المتميزة عن شخصية الدولة.

طبيعة نشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا يدخل في وظيفة السلطة التشريعية، وذلك لأنها - أي المؤسسة الوطنية - لا تملك لنفسها سمات المنظمة التشريعية التي تسن التشريعات للدولة ولا تراقب أعمال الحكومة من الناحية السياسية.

تخضع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان للمسؤولية السياسية أمام البرلمان .

طبيعة عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا تدخل في وظيفة السلطة القضائية؛ حيث إنها لا تقر لنفسها سمات المنظمة القضائية، فليس منوطاً بها مهمة الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الدولة والأفراد أو بين الأفراد فيما بينهم ، ومن ثم فإنها لا تصدر أحكاماً تحوز حجية الأمر المقضى به.

طبيعة عمل أو نشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تدخل في نطاق وظيفة السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارة للاحتياجات اليومية لجميع أفراد المجتمع، ومن ثم فهي وحدة أو هيئة إدارية من الجهاز الإداري للدولة المنوط به إدارة شؤون الدولة.

على الرغم من أن طبيعة عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تدخل في إطار عمل السلطة التنفيذية إلا أنها غير تابعة لأي عضو من أعضائها ، ومن ثم لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الرقابة الوصائية لأي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية.

يخرج المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مملكة البحرين عن نطاق المفهوم الفني للسلطات الإدارية المستقلة ، نظراً لعدم تمتعها بالقدرة على اتخاذ قرارات تنظيمية ملزمة لكافة أجهزة الدولة وتوقيع عقوبات إدارية.

أسلوب الهيئات اللامركزية الحديثة هو الأسلوب الأفضل للتنظيم الإداري لنشاط تعزيز وحماية حقوق الإنسان في كل دولة. وذلك لأن هذه المؤسسات تكون مستقلة عن سلطات الدولة الثلاثة استقلالاً تاماً ومطلقاً.

استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يعنى- بصفة عامة - مباشرتها لاختصاصاتها وصلاحياتها فى تعزيز وحماية حقوق الإنسان وفي إدارة شؤونها وشؤون موظفيها des affaires de son personnel فى إطار السياسة العامة للدولة وبما يتفق والمواثيق والمعاهدات الدولية les traites internationaux دون تدخل من السلطة التشريعية أو القضائية أو السلطة التنفيذية ، الأمر الذى يترتب عليه بالضرورة عدم خضوعها لأي قيود يمكن أن تفرضها عليها فى تشكيلها ومباشرة مهامها من هاتين السلطتين (الحكومة أو البرلمان).

استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين تجاه سلطات الدولة التشريعية والقضائية والتنفيذية .

استقلال المجلس القومي لحقوق الإنسان فى مصر تجاه السلطة القضائية والسلطة التنفيذية .

عدم استقلال المجلس القومي لحقوق الإنسان فى مصر تجاه مجلس النواب. فقيام مجلس النواب فى مصر باختيار رئيس ونائب وأعضاء المجلس يخل باستقلال المجلس القومي لحقوق الإنسان تجاه السلطة التشريعية .

اختيار وتسمية رئيس ونائب المجلس القومي لحقوق الإنسان فى مصر يخالف ديمقراطية الإدارة التى تتطلب ترك أمر الاختيار لأعضاء المجلس .

المجلس القومي لحقوق الإنسان فى مصر والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مملكة البحرين مجرد هيئات إدارية لامركزية استشارية تتمتع بالاستقلال الكامل فى مواجهة سلطات الدولة. وهى تخرج عن نطاق المفهوم الفنى للسلطات الإدارية المستقلة نظرا لعدم تمتعها بالقدرة على اتخاذ قرارات تنظيمية ملزمة لكافة أجهزة الدولة وتوقيع عقوبات إدارية.

التوصيات :

أن تكون ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين ولاية دستورية؛ وذلك بالنص عليها فى الدستور أسوة بالدستور المصرى الصادر عام ٢٠١٤ (المادة ٢١٤) ، باعتبارها أحد أهم أجهزة الدولة الداعمة والمؤكدة على ديمقراطية نظام الحكم فى الدولة القائم على الحفاظ على الحقوق والحريات.

النص فى القانون البحرينى والقانون المصرى المنشئ للمؤسسة على المسؤولية السياسية للمؤسسة الوطنية لحقوق الانسان .

أن يكون رئيس الهيئة هو المسؤول سياسياً أمام البرلمان .

جعل عملية تسمية واختيار أعضاء المجلس القومى فى مصر لرئيس الجمهورية بناء على عرض المجالس القومية والنقابات ومؤسسات المجتمع المدنى، مع ضرورة تمثيل كافة فئات وطوائف الشعب .

تعديل المادة الثانية عشر مكرر (أ) « أ » من القانون المصرى رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٣ ، المضافة بموجب القانون رقم (١٧٩) لسنة ٢٠١٧ لجعل اختيار رئيس المؤسسة ونائبة بالانتخاب من بين أعضائه .

المراجع

١. د/ إبراهيم على بدوى الشيخ: المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مملكة البحرين، إصدار المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمملكة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٧. مقاصد الشريعة الإسلامية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
٢. د/ إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الإداري البحريني، جامعة البحرين - كلية الحقوق، ٢٠١٠.
٣. د/ إبراهيم درويش، الوسيط فى الإدارة العامة النظرية والممارسة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٨٨.
٤. القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، الكويت، مكتبة الفلاح، ط ١، ١٩٨٨.
٥. د/ أحمد أبو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دراسة لآليات ومضمون الحماية عالمياً وإقليمياً ووطنياً، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠١٥.
٦. د/ أحمد فتحى سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، ٢٠٠٠،
٧. د/ إسماعيل عبد الرحمن، قانون حقوق الإنسان على المستويين الدولي والوطني (الجزء الثاني) «آليات الرقابة»، محاضرات أقيمت على طلبية دبلوم حقوق الإنسان بالأكاديمية الملكية للشرطة بمملكة البحرين، للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٦.
٨. د/ الشافعى محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.
٩. د/ أنور رسلان، الحقوق والحريات فى عالم متغير، دار النهضة العربية، ١٩٩٧. القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
١٠. / أيمن سعد سليم، مصادر الالتزام (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٧.

١١. أ.د/ بكر القبانى، قانون الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
١٢. د/ توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٥.
١٣. د/ ثروت بدوى، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
١٤. القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
١٥. د/ حسين حنفي عمر، التدخل فى شؤون الدول بزريعة حماية حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤/٢٠٠٥.
١٦. د/ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعى، ٢٠٠٤.
١٧. د/ خالد جمال أحمد حسن، النظرية العامة للالتزامات فى القانون المدنى البحرينى - مصادر الالتزام (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، إصدار كلية الحقوق - جامعة البحرين، ٢٠٠٢.
١٨. د/ خميس السيد إسماعيل، الإدارة الحديثة للمؤسسات والشركات العامة بمصر والدول العربية وتجربة اشتراك العمال فى الإدارة، بدون جهة نشر، ١٩٨٨.
١٩. د/ رأفت فوده، سلطة التقرير المستقلة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
٢٠. د/ رضوى سيد أحمد محمود عمار، المجلس الدولى لحقوق الإنسان، دراسة قانونية سياسية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٢١. د/ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية فى النظم الوضعية والإسلامية - الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.
٢٢. الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها فى مصر، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
٢٣. د/ سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
٢٤. القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩١.

٢٥. د/ سليمان محمد الطماوى، الوجيز فى القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.
٢٦. المستشار/ سناء سيد خليل، دراسة عن النظام المصرى ومبادئ حقوق الإنسان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، ٢٠٠٣.
٢٧. د/ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام الدستورى البحرينى، دار النهضة العربية (القاهرة)، الطبعة الأولى، ٢٠١٢.
٢٨. د/ صبرى محمد السنوسى محمد، دروس فى مبادئ النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الثالثة، ٢٠١٤ / ٢٠١٥، غير مدون جهة النشر.
٢٩. أ/ صلاح أحمد السيد فودة، أصول الرقابة فى النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
٣٠. د/ عادل بسيونى، الأصول التاريخية والفلسفية لحقوق الإنسان، محاضرات أقيمت على طلبية دبلوم القانون العام بجامعة القاهرة ١٩٩٦/١٩٩٧.
٣١. د/ عبد الباسط جاسم الزبيدى، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٥.
٣٢. د/ عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.
٣٣. د/ عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٣٤. د/ عبد الواحد محمد القادر قانون حقوق الإنسان فى الفكر الوضعى والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٣٥. د/ عبد الباسط جاسم الزبيدى، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعى الحديث، ٢٠١٥.
٣٦. د/ عوف إبراهيم الكفراوى، الرقابة المالية بين النظر والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ١٩٩٨.
٣٧. د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، غير مدون سنة النشر.

٣٨. د/ محمد أبو زيد محمد علي ، الأزواج البرلماني وأثره فى تحقيق الديمقراطية ، الهيئة العامة للكتاب المصرية ، ١٩٩٥ .
٣٩. د/ محمد أحمد عبد النعيم، مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق — جامعة البحرين، الطبعة الثانية، ٢٠١٦ .
٤٠. د/ محمد المشهدانى، القانون الدستورى والنظم السياسية (الدولة والحكومة)، جامعة البحرين — كلية الحقوق، ٢٠١٢ .
٤١. د/ محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢ .
٤٢. د. محمود عاطف البنا، الوسيط فى النظم السياسية، ١٩٨٦، دار النهضة العربية. مستشار مصطفى رضوان، الادعاء العام والرقابة الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر.
٤٣. المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهنى العدد رقم ٤ (التنقيح ١)، مكتب الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ٢٠١٠ .
٤٤. تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المجلس الدولى لسياسة حقوق الإنسان بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، فى رسوا، سويسرا، ٢٠٠٥ .
٤٥. مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، العدد (٤) من سلسلة التدريب المهنى، مركز حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، ١٩٩٥ .
٤٦. رسائل الماجستير والدكتوراه :
٤٧. د/ إبراهيم على بدوى الشيخ، نفاذ التزامات مصر الدولية فى مجال حقوق الإنسان فى النظام القانوني المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٢ .
٤٨. د / أحمد إبراهيم السيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة فى النظم الوضعية والفكرالسياسي الإسلامى-رسالة دكتوراه-حقوق عين شمس- ١٩٩٠ .

٤٩. د/ بدر محمد عادل ، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية فى مملكة البحرين ، رسالة دكتوراه ، كلية حقوق جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٥٠. د/ حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية فى القانون الوضعي والفقہ الإسلامى، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة طنطا، ٢٠٠٨ .
٥١. د/ جار الله على جار الله المرى ، النظام القانونى للمرافق العامة الاقتصادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠١٤ .
٥٢. د/ خيرى أحمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان فى ضوء أحكام الشريعة الإسلامية والمبادئ الدستورية والمواثيق الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٢ .
٥٣. رائد عوي في حسين، رقابة الهيئات المستقلة على أعمال الإدارة العامة فى العراق، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية بالقاهرة، رسالة ماجستير، ٢٠١٤ .
٥٤. د/ سيد محمد بيومي أحمد فودة ، مسؤولية الوزراء دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام المصرى ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ٢٠١٠/٢٠٠٩ ،
٥٥. د/ شاكر على ناجى الشايف، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية فى العالم العربى (دراسة مقارنة فى بعض الدول العربية فى المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠١١ .
٥٦. د/ عيبر ابراهيم أحمد الحسينى، العلاقة بين الشريعة الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الوطنية، دراسة مقارنة مع القانون المصرى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ٢٠١٤ .
٥٧. د/ محمد عويد عايض الضميرى، النظام القانونى للهيئات والمؤسسات العامة فى قوانين وأنظمة مجلس التعاون الخليجى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١١ .

٥٨. د/ سعد عدنان عبد الكريم الهنداوى، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٨.
٥٩. د/ سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٧.
٦٠. د / محمد أحمد محمد غوير، الوزير فى النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠.
٦١. د/محمد فاروق محمود، حماية المال العام فى القانون الوضعى والفقحة الإسلامى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ٢٠٠٦.
٦٢. د/محمد فكري عطا الله، الرقابة على تنفيذ عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
٦٣. د/ محمود أحمد حلمى محمد، مدى مساهمة مجلس الدولة فى إرساء دعائم حقوق الإنسان فى مصر، رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
٦٤. د/ نبيل مصطفى إبراهيم خليل، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ٢٠٠٤.
٦٥. د/هدى مهدي السيد محمود، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة فى القانونين المصرى واليمنى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ٢٠١٤.

المجلات العلمية والندوات والمؤتمرات :

١. د/ أشرف عرفات أبو حجازة، إسناد المسؤولية الدولية إلى الدولة عن انتهاكات حقوق الإنسان، المجلة المصرية للقانون الدولى، الجزء الأول، المجلد ٦٥، ٢٠٠٩، والجزء الثانى، المجلد ٦٦، ٢٠١٠.
٢. د/ رجب عبد المنعم متولى، مدى مشروعية التدخل الدولى لإنقاذ المضطهدين من الظلم والفساد والممارسات اللإنسانية للأنظمة السياسية فى القانون الدولى والشريعة الإسلامية، المجلة المصرية للقانون الدولى، تصدر من الجمعية المصرية للقانون الدولى المجلد ٧١، ٢٠١٥.

٣. د/ سامى جاد عبد الرحمن واصل، حماية حقوق الإنسان فى ظل الأمم المتحدة، مجلة مصر المعاصرة، تصدرها الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، العدد ٥٢٢، أبريل ٢٠١٦، السنة ١٠٧.
٤. د/ عبد الحميد عثمان محمد، إشارات قرآنية إلى مبادئ قانونية، مجلة الحقوق، مجلة دورية علمية محكمة تصدرها كلية الحقوق - جامعة البحرين، المجلد السادس، العدد الأول، يناير ٢٠٠٩.
٥. د/ مصطفى سلامة حسين، تأملات دولية فى حقوق الإنسان، المجلة المصرية للقانون الدولي، تصدرها الجمعية المصرية للقانون الدولي، العدد ٤٠، ١٩٨٤.
٦. د. محمد عبد المحسن المقاطع : الاستجواب البرلماني للوزراء فى الكويت، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، مجلة الحقوق، ملحق السنة الثالثة، ٢٦ سبتمبر ٢٠٠٢.
٧. نجوى إبراهيم، دور الأمم المتحدة فى تطوير آليات حقوق الإنسان، مجلة السياسة الدولية، إحدى إصدارات مؤسسة الأهرام المصرية، العدد ١٦٧، يناير ٢٠٠٧.

وثائق الأمم المتحدة والتقارير:

١. إعلان عدم جواز التدخل بجميع أنواعه فى الشؤون الداخلية للدول الذي اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١٠٣/٢٦) المؤرخ فى ٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨١.
٢. المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، إعلان وبرنامج عمل فيينا عام ١٩٩٣، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٥.
٣. التقرير السنوى للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مملكة البحرين، الصادر فى ٢٠١٤.
٤. التقرير السنوى للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فى مملكة البحرين، الصادر فى ٢٠١٦.

المراجع الأجنبية

1. Beahir, P.R. the Role of the Human Rights in Policy, London: MacMillan.1994, p.86.
2. Henry T. King. Nurmberg and Sovereignty. Case western Reserve Journal of I. 28. No (1996).p. 139
3. UN, Report of the secretary General submission accordance with commission on right Resolution, 1988 /55, E/cn.4/1999/95 , 3 Feb.1999.P.8.
4. Cat. Teigen-Colly, La commission nationale consultative des droits de l'homme et la création du défenseur des droits, Revue français de l'administrationpublique, n° 139, 2011, P. 410.
5. United Nations, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National _ Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Professional Training Series No.4,1995.
6. Webster's New Collegiate Dictionary, 1979.
7. Desfeuilles (H.) ; Le pouvoir du contrôle desparlements du Nord, L.G.D.J., Paris1973., p. 402

ملخص البحث

تناول هذا البحث موضوع « إشكالية الاستقلال العضوى للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تجاه سلطات الدولة » ، فى ضوء نصوص القانون المنشئ للمؤسسة الوطنية فى مصر والبحرين.

وقد تبين أن إنشاء المؤسسات الوطنية يعتبر ضرورة تنظيمية ونشاطها مرفق عام، ومن ثم يدخل عملها فى إطار عمل الحكمة.

إلا أنها هيئة إدارية لامركزية استشارية تتمتع بالاستقلال الكامل فى مواجهة سلطات الدولة. وهو ما أكد عليه المشرع البحرينى.

أما المشرع المصرى ، فقد تدارك بتعديلات ٢٠١٧ إشكالية التبعية لمجلس الشورى ، إلا أن قيام مجلس النواب باختيار رئيس المجلس ونائبيه والأعضاء ، من شأنه افراغ الاستقلال من مضمونه.

« Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

Dr/ Issam Ibrahim Khalil Ibrahim

Royal Police Academy - Kingdom of Bahrain

Abstract

This research deals with the topic of "The Problematic of the Organic Independence of National Human Rights Institutions towards State Authorities", in light of the provisions of the law establishing the National Institution in Egypt and Bahrain. It has been found that the establishment of national institutions is considered an organizational necessity and its activity is a public facility, and then its work falls within the framework of the package. However, it is an administrative, decentralized, and consultative body with full independence towards the state authorities. This was confirmed by the Bahraini legislator. As for the Egyptian legislator, the 2017 amendments have rectified the problem of subordination to the Shura Council, but the choice of the parliament speaker, his deputy, and members would empty the independence of its content.