

# اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)

## مبادئ حول حماية وتعزيز مؤسسة "الموفق" (مبادئ البندقية)



التي اعتمدها لجنة البندقية  
في جلستها العامة عدد 118  
البندقية، 15-16 مارس 2019





اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون  
(لجنة البندقية)

مبادئ حول حماية وتعزيز مؤسسة "الموفق" <sup>1</sup>(مبادئ البندقية)

التي اعتمدها لجنة البندقية  
في جلستها العامة عدد 118  
البندقية، 15-16 مارس 2019

وأقرتها لجنة الوزراء لمجلس أوروبا  
في الجلسة عدد 1345 لنواب الوزراء  
2 ماي 2019

والجلسة البرلمانية لمجلس أوروبا  
قرار عدد 2301 (2019)  
2 أكتوبر 2019

و مؤتمر السلطات المحلية و الإقليمية لمجلس أوروبا  
عدد 451 (2019)  
30 أكتوبر 2019

بناء على ملاحظات:

السيدة ليدي إير (عضو، لوكسمبورغ)  
السيد جان هيلجيسين (عضو، النرويج)  
السيد يوهان هيرشفيلت (عضو مناوب، السويد)  
السيد يورجين ستين سورينسون (عضو، الدنمارك)  
السيد إجلي توتوزاني (خبير، ألبانيا)



# مبادئ حول حماية وتعزيز مؤسسة "الموفق" (مبادئ البنديقية)

إنّ اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البنديقية)،

إذ تلاحظ أنّ أكثر من 140 دولة لديها حالياً مؤسسات للوسيط على المستوى الوطني والإقليمي أو المحلي، تملك خبرات مختلفة؛

وإذ تدرك أنّ هذه المؤسسات قد تكيفت مع النظم القانونية والسياسية للدول المعنية؛

وإذ تلاحظ أنّ المبادئ الأساسية لمؤسسة الموفق، بما في ذلك الاستقلالية والموضوعية والشفافية والإنصاف والحياد، يمكن أن تتأثّر من خلال نماذج مختلفة؛

وإذ تؤكد أنّ "الموفق" هو عنصر هام في دولة تقوم على الديمقراطية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والإدارة الحيدة؛

وإذ تؤكد أنّ التقاليد الدستورية الطويلة والعريقة وأن الثقافة الدستورية والسياسية الناضجة تشكل مكوّنات يسمح بالاشتغال الديمقراطي والقانوني لمؤسسة الموفق؛

وإذ تؤكد أنّ "الموفق" يمكنه أن يلعب دوراً مهماً في حماية المدافعين عن حقوق الإنسان؛

وإذ تؤكد على أهمية التعاون الوطني والدولي لمؤسسات الموفق والمؤسسات المماثلة؛

وإذ تذكر بأنّ "الموفق" مؤسسة تعمل بشكل مستقل تماماً ضد التجاوزات الإدارية والانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي يتعرض لها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون؛

وإذ تؤكد أنّ الحق في اللجوء إلى "الموفق" يضاف إلى الحق في الوصول إلى العدالة عن طريق المحاكم؛

وإذ تعلن أن من واجب الحكومات والبرلمانات قبول الانتقادات في ظل نظام شفاف يكون مسؤولاً أمام الشعب؛

وإذ تبرز التزام " الموفق " بدعوة البرلمانات والحكومات إلى احترام وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وهو أمر مهم خاصة في حال بروز مشاكل ونزاعات داخل المجتمع؛

وإذ تعبر عن قلقها العميق إزاء مختلف أشكال الهجمات والتهديدات التي تتعرض لها مؤسسة " الموفق " في بعض الأحيان مثل: الضغوطات الجسدية أو النفسية، والدعوات القضائية التي تهدد حصانتها، وكذا الإلغاء كإجراءات انتقامية، والاقطاعات من ميزانيتها وتقليص ولايتها؛

وإذ تذكر بأن لجنة البندقية اشتغلت كثيرا، وفي عدة مناسبات، على دور " الموفق "؛

وإذ تحيل إلى توصيات لجنة وزراء مجلس أوروبا 13 (85) R المتعلقة بمؤسسة "الأومبودسمان"، و 14 (97)R بشأن إقامة مؤسسات وطنية مستقلة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، و 10 (2000) R بشأن مدونات سلوك خاصة بالموظفين العموميين، و 7 (2007) CM / Rec المتعلقة بالإدارة الجيدة، و (2014) CM / Rec المتعلقة بحماية المبلغين، و 3 (2016) CM / REC المتعلقة بحقوق الإنسان والمقاولات؛ وإذ تحيل إلى توصيات الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا 757 (1975) و 1615 (2003)، وخاصة قرارها 1959 (2013)، والتوصيات رقم 61 (1999)، و 159 (2004)، و 309 (2011) ، والتوصية 327 (2011) الصادرة عن مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا؛ والتوصية رقم 2 للسياسة العامة الصادرة عن اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب: هيئات المساواة المكلفة بمناهضة العنصرية والتعصب على المستوى الوطني، المعتمدة في 7 ديسمبر 2017؛

وإذ ترجع إلى القرار الذي اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة 134/48 بشأن المبادئ المتعلقة بوضعية المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ("مبادئ باريس") المؤرخ في 20 ديسمبر 1993، والتوصيات 168/69 بتاريخ 18 ديسمبر 2014 و 186/72 بتاريخ 19 ديسمبر 2017 بشأن دور "الأومبودسمان"، و الموفق، والمؤسسات الوطنية الأخرى لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، والتوصية 181/72 المؤرخة في 19 ديسمبر 2017 بشأن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيرها من أشكال العقوبات أو المعاملات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المعتمد من قبل الجمعية العامة في 18 ديسمبر 2002، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي اعتمدها الجمعية العامة في 13 ديسمبر 2006؛

وبعد استشارة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، ومفوض حقوق الإنسان، واللجنة التوجيهية لحقوق الإنسان بمجلس أوروبا، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بمنظمة الأمن والتعاون بأوروبا، ووكالة الحقوق الأساسية بالاتحاد الأوروبي، ووسيطه الاتحاد الأوروبي، وجمعية أومبودسمانات ووسطاء الفرنكوفونية، والفدرالية الإيبيرو أمريكية للأومبودسمانات، والشبكة الأوروبية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

**اعتمدت في جلستها العامة رقم 118 (في 15-16 مارس 2019)، المبادئ التالية بشأن حماية وتعزيز مؤسسة "الموقف" ("مبادئ البندقية"):**

1. تلعب مؤسسة "الموقف" دورا هاما في تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والإدارة الجيدة وحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ورغم عدم وجود مثال نموذجي في الدول الأعضاء بمجلس أوروبا، يجب على الدولة دعم وحماية مؤسسة "الموقف" والامتناع عن أي إجراء للحد من استقلاليتها.
2. يجب أن يكون لمؤسسة "الموقف"، بما في ذلك ولايتها، أساس قانوني قوي، ويفضل أن يكون ذلك على المستوى الدستوري، مع إمكانية تحديد خصائصها ووظائفها على المستوى التشريعي.
3. يجب أن تكون مؤسسة "الموقف" مرتبة في رتبة عالية كافية، بشكل يعكس أيضا على أجر "الموقف" وعلى نظام تقاعده.
4. يعتمد اختيار نظام وحيد أو متعدد ال "الموقف" على طبيعة تنظيم الدولة وخصائصها وحاجياتها. ويمكن لمؤسسة "الموقف" أن تنتظم على مستويات مختلفة وبكفاءات مختلفة.
5. يجب على الدول وضع نماذج تتسجم تماما مع هذه المبادئ، تعزز مؤسسة الموقف وترفع من مستوى حماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في البلاد.
6. يتم انتخاب "الموقف" أو تعيينه حسب اجراءات تعزز، بأقصى ما يمكن، سلطة هذه المؤسسة وحيادها واستقلاليتها وشرعيتها. من الأفضل أن يتم انتخاب "الموقف" من قبل البرلمان بأغلبية خاصة ومناسبة.
7. يتم إجراء اختيار المرشح بناء على طلب عروض مفتوح وعمومي وشفاف ومبني على الكفاءة والموضوعية وعلى نص قانوني.

8. تكون معايير تعيين "الموفق" واسعة بشكل يكفي لتشجيع ترشيح مجموعة كبيرة من المرشحين المناسبين. وينبغي أن تكون المعايير الأساسية المعتمدة هي الأخلاق العالية والنزاهة والخبرة المهنية المناسبة، وتشمل مجالات حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
9. لا يجوز "للموفق"، أثناء فترة ولايته، أن يمارس أنشطة سياسية وإدارية أو مهنية تتنافى مع استقلاله أو حياده. يلتزم "الموفق" وموظفوه بقواعد وميثاق أخلاق منظم بشكل ذاتي.
10. تكون ولاية "الموفق" أطول مدة من ولاية الهيئة التي عينه. يفضل أن تكون الولاية فريدة بدون إمكانية إعادة الانتخاب؛ في جميع الأحوال، فإن ولاية "الموفق" قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. ويفضل ألا تقل مدة الولاية الوحيدة عن سبع سنوات.
11. لا يجوز إعفاء "الموفق" من منصبه إلا طبقاً قائمة شاملة من الشروط الواضحة والمعقولة التي يحددها القانون. وتتعلق هذه الشروط فقط بالمعايير الأساسية المتمثلة في "العجز" أو "العجز عن أداء واجبات الوظيفة" أو "سوء السلوك" أو "الخطأ"، والتي يجب تفسيرها بشكل ضيق. الأغلبية البرلمانية المطلوبة لإنهاء مهام "الموفق" - سواء من قبل البرلمان نفسه أو من قبل محكمة خاصة بناء على طلب البرلمان - يجب أن تكون مساوية على الأقل، ويفضل أن تكون أكبر من تلك التي هي محددة لانتخابه. إجراء العزل يكون عام وشفاف ومنصوص عليها في القانون.
12. تشمل ولاية "الموفق" الوقاية وتصحيح الانتهاكات الإدارية وكذلك حماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
13. تمتد الكفاءة المؤسسية "للموفق" إلى الإدارة العمومية على جميع المستويات. تغطي ولاية "الموفق" جميع الخدمات التي تهم المصلحة العامة المقدمة للمواطنين، سواء كانت مقدمة من قبل الدولة أو البلديات أو مؤسسات الدولة أو المؤسسات الخاصة. يقتصر اختصاص "الموفق" يتعلق بالنظام القضائي على ضمان فعالية الإجراءات والأداء الإداري لهذا النظام.
14. للموفق لا يتلقى ولا يتبع تعليمات أي سلطة كيفما كانت.
15. ينبغي أن يتمتع أي شخص طبيعي أو معنوي، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، بالحق في حرية الوصول بدون قيود، ومجاناً، إلى "الموفق"، وبالحق في تقديم شكوى إليه.

16. يجب أن يتمتع "الموفق" بالسلطة التقديرية للتحقيق، بمبادرة منه أو نتيجة تقديم شكوى، مع إيلاء الاعتبار الواجب لوسائل الطعن الإدارية المتاحة. "الموفق" مخول لطلب تعاون أي فرد أو منظمة من شأنه أن يساعده في تحقيقاته. يجب أن يتمكن "الموفق" من الوصول، بدون قيود وبشكل قابل للتنفيذ قانونياً، إلى جميع الوثائق وقواعد البيانات والمواد ذات الصلة، بما في ذلك تلك التي قد تكون ذات امتياز قانوني أو سري. وهذا يشمل الوصول دون عوائق إلى المباني والمؤسسات والأشخاص، بمن فيهم الأشخاص المعتقلون. يجب أن يتمتع "الموفق" بسلطة استجواب أو طلب توضيحات مكتوبة من المسؤولين والسلطات، وكذلك إيلاء اهتمام وحماية خاصين للأشخاص المبلغين عن المخالفات في القطاع العمومي.

17. يجب تمكين "الموفق" من تقديم توصيات خاصة إلى الهيئات الخاضعة لولايته القضائية. يجب أن يكون "الموفق" للحق القابل للتنفيذ قانوناً، بمطالبة المسؤولين والسلطات بتقديم الرد خلال فترة زمنية معقولة يحددها "الموفق".

18. في إطار تتبع التنفيذ، على الصعيد الوطني، للآليات الدولية المصادق عليها والمتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية وملائمة التشريعات الوطنية لهذه الآليات، فإن "الموفق" مخول بأن يقدم بشكل علني توصيات إلى البرلمان أو السلطة التنفيذية، وخاصة بهدف تعديل القانون أو سن قانون جديد.

19. في أعقاب قيامه بتحقيق، يفضل أن تكون "الموفق" سلطة الطعن في دستورية القوانين والأنظمة أو القرارات الإدارية العامة. يفضل أن يكون "الموفق" قادراً على اللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية المختصة. يمكن أن يؤدي التقديم الرسمي لأي طلب إلى "الموفق" إلى توقيف الأجل الزمنية الخاصة بالإحالة إلى المحكمة، وفقاً للقانون.

20. يقدم "الموفق" إلى البرلمان تقريراً عن أنشطة مؤسسته مرة واحدة على الأقل في السنة. ويمكنه في تقريره أن يبلغ البرلمان بغياب التتبع من قبل الإدارة العمومية. يجب أن يكون "الموفق" قادراً أيضاً على اتخاذ قرار بشأن قضايا محددة، إذا رأى ذلك مناسباً. يجب نشر تقارير "الموفق" وعلى السلطات أن توليها الاعتبار الواجب. ينطبق هذا أيضاً على التقارير الصادرة عن "الموفق" المعين من قبل السلطة التنفيذية.

21. يجب توفير موارد مالية مستقلة وكافية لمؤسسة "الموفق". ويجب أن يشير القانون إلى أن الأموال المخصصة "الموفق" تسمح له بالاضطلاع بمسؤولياته ووظائفه بشكل كامل ومستقل وفعال. يجب استشارة "الموفق" ودعوته إلى تقديم مشروع ميزانية السنة المالية الموالية. ويجب ألا يتم تخفيض الميزانية المعتمدة للمؤسسة خلال السنة المالية ما لم ينطبق هذا التخفيض بشكل عام على المؤسسات العمومية. يجب أن يأخذ التدقيق المالي المستقل لميزانية "الموفق" في الاعتبار فقط قانونية الإجراءات المالية وليس اختيار الأولويات أثناء ممارسته لولايته.

22. يجب أن يكون لدى "الموفق" موارد بشرية كافية وهيكلا مرنا بدرجة كافية. يمكن للمؤسسة أن تضم نائبا أو أكثر من نواب "للموفق" يعينهم "الموفق". يجب أن يكون "الموفق" قادرا على تعيين موظفيه.

23. يتمتع "الموفق" والنواب وكبار الموظفين بالحصانة القانونية فيما يتعلق بأنشطتهم وأعمالهم، الشفوية أو الكتابية، خلال أداءهم لمهامهم لحساب المؤسسة (الحصانة الوظيفية). تستمر هذه الحصانة الوظيفية أيضا بعد مغادرة "الموفق" أو نوابه أو الموظفين للمؤسسة.

24. يجب على الدول الامتناع عن اتخاذ أي تدبير يهدف إلى أو يؤدي إلى إزالة مؤسسة "الموفق" أو عرقلة عملها الفعال، وعليها أن تحمي المؤسسة بفعالية من أي تهديد من هذا النوع.

25. يجب قراءة هذه المبادئ وتفسيرها واستخدامها من أجل توطيد وتعزيز صلاحيات مؤسسة "الموفق". ونظرا لمختلف الأنواع والأنظمة والأوضاع القانونية لمؤسسات "الموفق" ولموظفيها، فإن الدول الأعضاء مدعوة إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة، بما في ذلك التعديلات الدستورية والتعديلات التشريعية الأخرى، من أجل وضع شروط ملائمة تعزز وتطور مؤسسات "الموفق" وتقوي سلطتها استقلاليتها ونزاهتها وفقا لروح وللمبادئ البنديقية، وبالتالي ضمان تنفيذها بالشكل المناسب والفعال.

## لجنة البندقية بمجلس أوروبا

ان لجنة البندقية هي جهاز استشاري لمجلس أوروبا حول القانون الدستوري. مهمتها الأولى هي توفير المشورة القانونية للدول الأعضاء فيها وبالأخص مساعدة الدول الراغبة في جعل هياكلها ومؤسساتها القانونية في اتساق مع المقاييس الدولية في مجالات الديمقراطية وحقوق الانسان وسيادة القانون. واسمها الكامل هو: اللجنة الأوروبية من أجل الديمقراطية من خلال القانون. كما انها تساعد في تأمين نشر وتعزيز تراث دستوري مشترك، لاعبة في ذلك دورا فريدا في إدارة النزاعات كما توفر "مساعدات دستورية طارئة" لفائدة دول تمر بمرحلة انتقالية.

### أعضاء اللجنة:

ألبانيا (1996)، الجزائر (2007)، ألمانيا (1990)، أمارة أندورا (2000)، أرمينيا (2001)، النمسا (1990) آذربيدجان (2001)، بلجيكا (1990)، البوسنة و الهرسك (2002)، البرازيل (2009)، بلغاريا (1992)، التشيلي (2005)، قبرص (1990)، كندا (2019) كوريا (الجمهورية) (2006)، كوستاريكا (2016)، كرواتيا (1997)، الدنمارك (1990) و اسبانيا (1990)، إستونيا (1990)، الولايات المتحدة (2013)، فنلندا (1990)، فرنسا (1990)، جورجيا (1999)، اليونان (1990)، المجر (1990)، إيرلندا (1990)، ايسلندا (1993)، إسرائيل (2008)، إيطاليا (1990)، كزاخستان (2004)، قبرغيزستان (2004) كوسوفو (2014)، ليتونيا (1995)، ليتنشتاين (1991)، ليتوانيا (1994)، لوكسمبورغ (1990)، جمهورية شمال مقدونيا (1996)، مالطا (1990)، المغرب (2006) و النرويج (1990) مملكة الأراضي المنخفضة المتحدة (1992)، بيرو (2009)، بولونيا (1992)، البرتغال (1990)، وجمهورية سلوفاكيا (1994)، رومانيا (1994)، المملكة المتحدة (1999)، روسيا (2002)، سان مورينو (1990)، صربيا (2003)، سلوفاكيا (1993)، سلوفينيا (1994)، السويد (1990)، سويسرا (1990)، تونس (2010)، تركيا (1990)، أوكرانيا (1990)

### أعضاء شركاء

روسيا البيضاء (1994)

### دول مراقبة

الأرجنتين (1995)، اليابان (1993)، الكرسي الرسولي (1992)، الأوروغواي (1995).

### المشاركون

الاتحاد الأوروبي، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان.

### صفة تعاون خاص

جنوب إفريقيا (1993)، السلطنة الوطنية الفلسطينية (2008).



## لمزيد من التوضيح

Caroline MARTIN  
Commission de Venise  
Conseil de l'Europe - DGI  
F 67075 Strasbourg - France  
Tél. +33 388 41 3823  
E-mail: Caroline.MARTIN@coe.int

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

مجلس أوروبا هو المنظمة الرائدة للدفاع عن حقوق الإنسان في القارة. ويضم 47 دولة عضو، منها 28 عضو في الاتحاد الأوروبي. وقّعت جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وهي اتفاقية تهدف لحماية حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون. وتراقب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تنفيذ الاتفاقية في الدول الأعضاء.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

