

مبادئ حول حماية وتعزيز دور أمين المظالم (مبادئ البندقية)

اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون
(لجنة البندقية)



التي اعتمدها لجنة البندقية
في جلستها العامة
(البندقية، 15-16 مارس 2019)



اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون
(لجنة البندقية)

مبادئ حول حماية وتعزيز مؤسسة أمين المظالم (مبادئ البندقية)

التي اعتمدها لجنة البندقية
في جلستها العامة
(البندقية، 15-16 مارس 2019)

وأقرتها لجنة الوزراء
في الجلسة 1345 لنواب الوزراء
(ستراسبورغ، 2 مايو 2019)

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

ومؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا
قرار رقم 451 (2019)
30 أكتوبر 2019

بناء على ملاحظات:

السيدة ليدى إير (عضو، لوكسمبورغ)
السيد جان هيلجيسين (عضو، النرويج)
السيد يوهان هيرشفيلت (عضو مناوب، السويد)
السيد يورجين ستين سورينسون (عضو، الدنمارك)

مبادئ حول حماية وتعزيز دور أمين المظالم¹² (مبادئ البندقية)

اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون
(لجنة البندقية)

إن اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون،

قد لاحظت أن أكثر من 140 دولة لديها حالياً مؤسسات لأمين المظالم على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي، تملك خبرات مختلفة؛

قد أدركت أن هذه المؤسسات تتماشى مع النظم القانونية والسياسية للدول المعنية؛

وقد لاحظت أن المبادئ الأساسية لمؤسسة أمين المظالم، بما في ذلك الاستقلالية والموضوعية والشفافية والإنصاف والنزاهة، يمكن تطبيقها بوسائل مختلفة؛

وإذ تؤكد أن "أمين المظالم" هو عنصر محوري في دولة تقوم على الديمقراطية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والإدارة الرشيدة؛

وإذ تؤكد أن التقاليد الدستورية المتعارف عليها وأن الثقافة الدستورية والسياسية الناضجة تشكلن مكوناً يسمح بالممارسة الديمقراطية والقانونية لمؤسسة أمين المظالم؛

وإذ تؤكد أن "أمين المظالم" يمكنه أن يلعب دوراً مهماً في حماية المدافعين عن حقوق الإنسان؛

وإذ تؤكد على أهمية التعاون الوطني والدولي لمؤسسات أمين المظالم والمؤسسات المماثلة؛

وإذ تذكر بأن "أمين المظالم" مؤسسة تعمل بشكل مستقل تماماً ضد الشطط الإداري والانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي يتعرض لها الأشخاص الطبيعية أو المعنوية؛

تم استخدام هذا المصطلح وفقاً لما انتهت إليه الأمم المتحدة. والجدير بالذكر أنه لا يوجد إجماع على مفهوم كلمة "Ombudsman" في اللغة العربية. إذ تباينت المصطلحات المستخدمة تبعاً للدول. ففي المغرب والجزائر ولبنان يطلق عليه "Ombudsman" "موقف" "وسيط". بينما في تونس يطلق عليه "موقف".

تم استخدام هذا المصطلح وفقاً لما انتهت إليه الأمم المتحدة. والجدير بالذكر أنه لا يوجد إجماع على مفهوم كلم لا 2 يقتصر مصطلح أمين المظالم المستخدم في هذه المبادئ على الرجال فقط. وإنما يمتد ليشمل أي إجراء تتولى مهام تلك الوظيفة.

وإذ تؤكد أن الحق في اللجوء إلى "أمين المظالم" يُضاف إلى الحق في اللجوء 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 "أمين المظالم" بدعوة البرلمانات والحكومات إلى احترام وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وهو أمر جليل خاصة في حال نشوء مشاكل ونزاعات داخل المجتمع؛

وإذ تعبر عن قلقها العميق إزاء مختلف أشكال الهجمات والتهديدات التي تتعرض لها مؤسسة "أمين المظالم" في بعض الأحيان مثل: الضغوطات الجسدية أو النفسية، والدعاوى القضائية التي تهدد حصانتها، وكذا الإلغاء كإجراء انتقائي، وتقليص ميزانيتها وولايتها؛

وإذ تذكر بأن لجنة البندقية قامت بالعمل كثيراً، وفي عدة مناسبات، على دور "أمين المظالم"؛

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 الرشيدة، و (2014) CM / Rec المتعلقة بحماية الموظفين، 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: الهيئات المعنية بدعم المساواة ومناهضة 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 أمين المظالم، 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؛

ويعد 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، ووسيط الاتحاد الأوروبي، وجمعية أومبودسمانات ووسطاء الفرنكفونية، 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 "أمين المظالم" ("مبادئ البندقية"):

1. تلعب مؤسسة "أمين المظالم" دوراً هاماً في تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والإدارة الرشيدة وحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ورغم غياب نموذج له في الدول الأعضاء بمجلس أوروبا، فيجب على الدولة دعم وحماية مؤسسة "أمين المظالم" والامتناع عن اتخاذ أي إجراء للحد من استقلاليتها.
2. يجب أن يكون مؤسسة "أمين المظالم"، بما في ذلك ولايتها، أساس قانوني، ويفضل أن يكون ذلك على المستوى الدستوري، مع إمكانية تحديد خصائصها ووظائفها على المستوى التشريعي.
3. يجب أن تكون مؤسسة "أمين المظالم" ذات رتبة عالية كافية، بشكل يعكس أيضاً على ما يتقاضاه "أمين المظالم" وعلى نظام تقاعده.
4. يعتمد اختيار نظام وحيد أو متعدد "لأمين المظالم" على طبيعة تنظيم الدولة وخصائصها واحتياجاتها. ويمكن لمؤسسة "أمين المظالم" أن يتم تنظيمها على مستويات مختلفة وباختصاصات مختلفة.
5. يجب على الدول وضع نماذج تتفق وهذه المبادئ، وأن تعزز مؤسسة أمين المظالم وأن ترفع من مستوى حماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في البلاد.
6. يتم انتخاب "أمين المظالم" أو تعيينه وفقاً لإجراءات تكفل - بشتى الوسائل - سلطة هذه المؤسسة وحيادها واستقلاليتها.
- من الأفضل أن يتم انتخاب "أمين المظالم" من قبل البرلمان بأغلبية خاصة ومناسبة.
7. يتم اختيار المرشح بناء على إعلان عام متاح للكافة، محققاً للشفافية، مبني على الكفاءة والموضوعية وفقاً لما ينص عليه القانون.

8. تكون معايير اختيار "أمين المظالم" 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 "لأمين المظالم"، أثناء فترة ولايته، أن يمارس أنشطة سياسية أو إدارية أو مهنية تتنافى مع استقلاليته أو حياده. ويلتزم "أمين المظالم" وموظفوه بقواعد وميثاق الأخلاق.

10. تكون ولاية "أمين المظالم" أطول مدة من ولاية الهيئة التي قامت بتعيينه. ويفضل أن تكون الولاية وحيدة بدون إمكانية إعادة الانتخاب؛ وفي جميع الأحوال، فإن ولاية "أمين المظالم" قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. ويفضل ألا تقل مدة الولاية الوحيدة عن سبع سنوات.

11. لا يجوز إعفاء "أمين المظالم" من منصبه إلا طبقاً للشروط الواضحة والمعقولة التي يحددها القانون. وتتعلق هذه الشروط فقط بالمعايير الأساسية المتمثلة في "العجز" أو "عدم القدرة عن أداء واجبات الوظيفة" أو "سوء السلوك" أو "الخطأ"، والتي يجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً. وأن الأغلبية البرلمانية المطلوبة لإنهاء مهام "أمين المظالم" - 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 المقررة لانتخابه. وأن تكون إجراءات العزل عامة ومتسمة بالشفافية ومنصوص عليها في القانون.

12. تشمل ولاية "أمين المظالم" منع وتصحيح الانتهاكات الإدارية وكذلك حماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

13. تمتد الكفاءة المؤسسية "لأمين المظالم" إلى الإدارة العامة على جميع المستويات.

تغطي ولاية "أمين المظالم" جميع المرافق المتعلقة بالمصلحة العامة المتصلة بالمواطنين، سواء كانت المرافق مدارة من قبل الدولة أو البلديات أو مؤسسات الدولة أو المؤسسات الخاصة.

يقتصر اختصاص "أمين المظالم" فيما يتعلق بالنظام القضائي على ضمان فعالية الإجراءات والأداء الإداري لهذا النظام.

14. أمين المظالم لا يتلقى ولا يتبع تعليمات أي سلطة أيما كانت.

15. يتمتع أي شخص طبيعي أو اعتباري، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، بالحق في حرية اللجوء بدون قيود-، وبالمجان، إلى "أمين المظالم"، وبالحق في تقديم شكوى إليه.

16. يتمتع "أمين المظالم" بالسلطة التقديرية للتحقيق، بمبادرة منه أو بناء على شكوى، مع الأخذ في الاعتبار لوسائل الطعن الإدارية المتاحة. يجوز "لأمين المظالم" طلب تعاون أي فرد أو منظمة من شأنه أن يساعده في تحقيقاته. ويجب أن يتمكن "أمين المظالم" 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. يشمل الوصول دون عوائق إلى المباني والمؤسسات والأشخاص، بمن فيهم الأشخاص المعتقلون.

يتمتع "أمين المظالم" بسلطة استجواب أو طلب توضيحات مكتوبة من المسؤولين والسلطات، وكذلك طلب اهتمام وحماية خاصين للأشخاص المبلغين عن المخالفات في القطاع العام.

17. يجب تمكين "أمين المظالم" من تقديم توصيات محددة إلى الهيئات الخاضعة لولايته القضائية. يجب أن يكون "لأمين المظالم" الحق القابل للتنفيذ قانوناً، بمطالبة المسؤولين والسلطات بتقديم الرد خلال فترة زمنية معقولة يحددها "أمين المظالم".

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

19. عقب إجراءه بتحقيق، يفضل أن تكون "لأمين المظالم" سلطة الطعن في دستورية القوانين والأنظمة أو القرارات الإدارية العامة.

يفضل أن يكون "أمين المظالم" قادراً على اللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية المختصة.

يمكن أن يؤدي التقديم الرسمي لأي طلب إلى "أمين المظالم" إلى وقف المواعيد المتعلقة باللجوء إلى المحكمة، وفقاً للقانون.

20. يقدم "أمين المظالم" إلى البرلمان تقريراً عن أنشطة مؤسسته مرة واحدة على الأقل في السنة. ويمكنه في تقريره أن يبلغ البرلمان بغياب المتابعة من قبل الإدارة العامة. ويجب أن يكون "أمين المظالم" قادراً أيضاً على اتخاذ قرار بشأن قضايا محددة، إن رأى ذلك مناسباً. ويجب نشر تقارير "أمين المظالم" وعلى السلطات أن توليها الاعتبار المطلوب.

وينطبق هذا أيضا على التقارير الصادرة عن "أمين المظالم" المعين من قبل السلطة التنفيذية.

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

22. يجب أن يكون لدى "أمين المظالم" موارد بشرية كافية وهيكل مرن بدرجة كافية. ويمكن للمؤسسة أن تضم نائبا أو أكثر من نواب "لأمين المظالم" يعينهم "أمين المظالم". ويجب أن يكون "أمين المظالم" قادرا على تعيين موظفيه.

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

24. يجب على الدول الامتناع عن اتخاذ أي تدبير يهدف إلى أو يؤدي إلى إزالة مؤسسة "أمين المظالم" 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 "أمين المظالم". ونظرا لمختلف الأنواع والأنظمة والأوضاع القانونية لمؤسسات "أمين المظالم" ولوظيفتها، 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 "أمين المظالم" وتقوي سلطتها استقلاليته ونزاهتها وفقا لروح ولبادئ البندقية، 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 وبالخصوص مساعدة الدول الراغبة في جعل هيكلها 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:

ألمانيا (1996)، الجزائر (2007)، ألمانيا (1990)، أمارة أندورا (2000)، أرمينيا (2001)، النمسا (1990) آزريدجان (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)، ليتوانيا (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)، السلطة 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

PREMS 020520

ARA

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



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE