ستراسبورغ، يوم 3 ماي 2019

رأي رقم 897 / 2017

اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون
(لجنة البندقية)

مبادئ حول حماية وتعزيز مؤسسة الوسيط (مبادئ البندقية)

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

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

بناء على تعليقات:

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)

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire. .
www.venice.coe.int

مبادئ حول حماية وتعزيز مؤسسة الوسيط
(مبادئ البندقية)

اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون
(لجنة البندقية)

إن اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون،

إذ تلاحظ أن أكثر من 140 دولة لديها حاليا مؤسسات للوسيط على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي، تملك خبرات مختلفة؛

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

وإذ تلاحظ أن المبادئ الأساسية لمؤسسة الوسيط، بما في ذلك الاستقلالية والموضوعية والشفافية والإنصاف والنزاهة، يمكن أن تتأتى من خلال نماذج مختلفة؛

وإذ تؤكد أن "الوسيط" هو عنصر مهم في دولة تقوم على الديمقراطية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والإدارة الجيدة؛

وإذ تؤكد أن التقاليد الدستورية الطويلة والعريقة وأن ثقافة دستورية وسياسية ناضجة تشكل مكونا يسمح بالاشتغال الديمقراطي والقانوني لمؤسسة الوسيط؛

وإذ تؤكد أن "الوسيط" يمكنه أن يلعب دورا مهما في حماية المدافعين عن حقوق الإنسان؛

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

وإذ تذكر بأن "الوسيط" مؤسسة تعمل بشكل مستقل تماما ضد الشطط الإداري والانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي يتعرض لها الأشخاص الذاتيون أو المعنويون؛

وإذ تؤكد أن الحق في اللجوء إلى "الوسيط" ينضاف إلى الحق في الوصول إلى العدالة عن طريق المحاكم؛

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

وإذ تبرز التزام "الوسيط" 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 "الوسيط" في بعض الأحيان مثل: الضغوطات الجسدية أو النفسية، والدعوات القضائية التي تهدد حصانتها، وكذا الإلغاء كإجراءات انتقامية، والاقتطاعات من ميزانيتها وتقليص ولايتها؛

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

وإذ تحيل إلى توصيات لجنة وزراء مجلس أوروبا *R* (85) 13 المتعلقة مؤسسة "الأومبودسمان"، و *R*(97) 14 بشأن إقامة مؤسسات وطنية مستقلة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، و *R* (2000) 10 بشأن مدونات سلوك خاصة بالموظفين العموميين، و *CM / Rec (2007) 7* المتعلقة بالإدارة الجيدة ، و *CM / Rec (2014) 7* المتعلقة بحماية المخبرين، و *CM /REC* (2016) 3 المتعلقة بحقوق الإنسان والمقاولات؛ وإذ تحيل إلى توصيات الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا 757 (1975) و1615 (2003) ، وخاصة قرارها 1959 (2013)، والتوصيات رقم 61 (1999)، و159 (2004)، و309 (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 دجنبر 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 دجنبر 1993، والتوصيات 168/69 بتاريخ 18 دجنبر 2014 و 186/72 بتاريخ 19 دجنبر 2017 بشأن دور "الأمبودسمان"، والوسيط، والمؤسسات الوطنية الأخرى لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، والتوصية 181/72 المؤرخة في 19 دجنبر 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 دجنبر 2002، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي اعتمدتها الجمعية العامة في 13 دجنبر 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، ووسيطة الاتحاد الأوروبي، وجمعية أومبودسمانات ووسطاء الفرنكوفونية، والفدرالية الإيبيرو - أمريكية للأمبودسمانات، والشبكة الأوربية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

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

1- تلعب مؤسسة "الوسيط" 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 "الوسيط" والامتناع عن أي إجراء للحد من استقلاليتها.

2. يجب أن يكون لمؤسسة "الوسيط"، 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 "الوسيط" مرتبة في رتبة عالية كافية، بشكل ينعكس أيضا على أجر "الوسيط" وعلى نظام تقاعده.

4. يعتمد اختيار نظام وحيد أو متعدد "للوسيط" على طبيعة تنظيم الدولة وخصائصها وحاجياتها. ويمكن لمؤسسة "الوسيط" أن تنتظم على مستويات مختلفة وبكفاءات مختلفة.

5. يجب على الدول وضع نماذج تنسجم تماما مع هذه المبادئ، تعزز مؤسسة الوسيط وترفع من مستوى حماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في البلاد.

6. يتم انتخاب "الوسيط" أو تعيينه حسب مساطر تعزز، بأقصى ما يمكن، سلطة هذه المؤسسة وحيادها واستقلاليتها.

من الأفضل أن يتم انتخاب "الوسيط" من قبل البرلمان بأغلبية خاصة ومناسبة.

7. تتم مسطرة اختيار المرشح بناء على طلب مفتوح وعمومي يكون شفافا وينبني على الكفاءة والموضوعية وعلى نص قانوني.

8. تكون معايير تعيين "الوسيط" 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 "للوسيط"، أثناء فترة ولايته، أن يمارس أنشطة سياسية أو إدارية أو مهنية تتنافى مع استقلاليته أو حياده. يلتزم "الوسيط" وموظفوه بقواعد وميثاق أخلاق منظم بشكل ذاتي.

10- تكون ولاية "الوسيط" أطول مدة من ولاية الهيئة التي تعينه. يفضل أن تكون الولاية فريدة بدون إمكانية إعادة الانتخاب؛ في جميع الأحوال، فإن ولاية "الوسيط" قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. ويفضل ألا تقل مدة الولاية الوحيدة عن سبع سنوات.

11. لا يجوز فصل "الوسيط" من منصبه إلا طبقا للائحة 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 "الوسيط" - 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. مسطرة العزل تكون عامة وشفافة ومنصوص عليها في القانون.

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

13. تمتد الكفاءة المؤسساتية "للوسيط" إلى الإدارة العمومية على جميع المستويات.

تغطي ولاية "الوسيط" جميع الخدمات التي تهم المصلحة العامة المقدمة للمواطنين، سواء كانت مقدمة من قبل الدولة أو البلديات أو مؤسسات الدولة أو المؤسسات الخاصة.

يقتصر اختصاص "الوسيط" في ما يتعلق بالنظام القضائي على ضمان فعالية المساطر والأداء الإداري لهذا النظام.

14. الوسيط لا يتلقى ولا يتبع تعليمات أي سلطة كيفما كانت.

15- ينبغي أن يتمتع أي شخص طبيعي أو اعتباري، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ، بالحق في حرية الوصول بدون قيود، وبالمجان، إلى "الوسيط"، وبالحق في تقديم شكوى إليه.

16- يجب أن يتمتع "الوسيط" بالسلطة التقديرية للتحقيق، بمبادرة منه أو نتيجة تقديم شكوى، مع إيلاء الاعتبار الواجب لوسائل الطعن الإدارية المتاحة. "الوسيط" مخول لطلب تعاون أي فرد أو منظمة من شأنه أن يساعده في تحقيقاته. يجب أن يتمكن "الوسيط" من الوصول، بدون قيود وبشكل قابل للتنفيذ قانونيا، 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 "الوسيط" بسلطة استجواب أو طلب توضيحات مكتوبة من المسؤولين والسلطات، وكذلك إيلاء اهتمام وحماية خاصين للأشخاص المبلغين عن المخالفات في القطاع العمومي.

17- يجب تمكين "الوسيط" من تقديم توصيات محددة إلى الهيئات الخاضعة لولايته القضائية. يجب أن يكون "للوسيط" الحق القابل للتنفيذ قانونا، بمطالبة المسؤولين والسلطات بتقديم الرد خلال فترة زمنية معقولة يحددها "الوسيط".

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

19. في أعقاب قيامه بتحقيق، يفضل أن تكون "للوسيط" سلطة الطعن في دستورية القوانين والأنظمة أو القرارات الإدارية العامة.

يفضل أن يكون "الوسيط" قادرا على اللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية المختصة.

يمكن أن يؤدي التقديم الرسمي لأي طلب إلى "الوسيط" إلى توقيف الآجال الزمنية الخاصة بالإحالة إلى المحكمة، وفقا للقانون.

20 - يقدم "الوسيط" إلى البرلمان تقريرا عن أنشطة مؤسسته مرة واحدة على الأقل في السنة. ويمكنه في تقريره أن يبلغ البرلمان بغياب التتبع من قبل الإدارة العمومية. يجب أن يكون "الوسيط" قادرا أيضا على اتخاذ قرار بشأن قضايا محددة، إذا رأى ذلك مناسبا. يجب نشر تقارير "الوسيط" وعلى السلطات أن توليها الاعتبار الواجب.

ينطبق هذا أيضا على التقارير الصادرة عن "الوسيط" المعين من قبل السلطة التنفيذية.

21- يجب توفير موارد مالية مستقلة وكافية لمؤسسة "الوسيط". ويجب أن يشير القانون إلى أن الأموال المخصصة "للوسيط" تسمح له بالاضطلاع بمسؤولياته

ووظائفه بشكل كامل ومستقل وفعال. يجب استشارة "الوسيط" 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 المستقل لميزانية "الوسيط" في الاعتبار فقط قانونية الإجراءات المالية وليس اختيار الأولويات أثناء ممارسته لولايته.

22- يجب أن يكون لدى "الوسيط" موارد بشرية كافية وهيكل مرن بدرجة كافية. يمكن للمؤسسة أن تضم نائبا أو أكثر من نواب "للوسيط" يعينهم "الوسيط". يجب أن يكون "الوسيط" قادرا على تعيين موظفيه.

23- يتمتع "الوسيط" 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 "الوسيط" أو نوابه أو الموظفين للمؤسسة.

24. يجب على الدول الامتناع عن اتخاذ أي تدبير يهدف إلى أو يؤدي إلى إزالة مؤسسة "الوسيط" 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 "الوسيط". ونظرا لمختلف الأنواع والأنظمة والأوضاع القانونية لمؤسسات "الوسيط" 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 "الوسيط" وتقوي سلطتها استقلاليتها ونزاهتها وفقا لروح ولمبادئ البندقية، وبالتالي ضمان تنفيذها بالشكل المناسب والفعال.

* يسري مصطلح الوسيط المستخدم في هذه المبادئ أيضا على أي امرأة تؤدي هذه الوظيفة.