

المفوضية العراقية العليا لحقوق الإنسان:

اللوائح والأنظمة والإطار القانوني

جدول المحتويات

5	الملخص التنفيذي
5	أ. نظرة عامة
5	ب. الأسس القانونية
7	ت. المنهجية
8	ث. التوصيات
11	ج. الإستنتاجات
12	المختصرات
13	نبذة عن التقرير
15	الطريق نحو الأمام
16	نبذة عن معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان
17	الباب الأول: بناء الإطار القانوني والتنظيمي: مبادئ باريس والقانون رقم 53
23	الباب الثاني: تشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان
23	ثانياً. 1. نظرة عامة
24	ثانياً. 2. التوصيات الرئيسية
26	ثانياً (أ) مجلس المفوضين والمناصب
26	ثانياً (أ) (1) مجلس المفوضين
29	ثانياً (أ) (2) الرئيس ونائب الرئيس
34	ثانياً (أ) (3) أمين السر التنفيذي والأمانة العامة
36	ثانياً (أ) (4) مكتب المفتش العام
39	ثانياً (ب) البنية التحتية التنظيمية
40	ثانياً (ب) (1) المديریات، ووحدات الدعم، ومجموعات العمل
49	ثانياً (ب) (2) المكاتب الإقليمية ومكاتب المحافظات
52	الملحق الأول: المخطط التنظيمي المحتمل للمفوضية العليا لحقوق الإنسان
54	الباب الثالث: عمل المفوضية العليا لحقوق الإنسان
54	ثالثاً. 1. نظرة عامة
55	ثالثاً. 2. توصيات رئيسية
56	ثالثاً (أ) مهام تشجيعية: نشر الوعي والتعليم
58	ثالثاً (أ) (1) زيادة الوعي من خلال نشاطات التوعية العامة
60	ثالثاً (أ) (2) زيادة الوعي من خلال العلاقات الإعلامية
61	ثالثاً (أ) (3) برامج التعليم والتدريب والبحوث
63	ثالثاً (ب) مهام إستشارية: مراجعة وتوصيات
64	ثالثاً (ب) (1) مهام متعلقة بالتشريعات الوطنية
66	ثالثاً (ب) (2) التصديق على المعايير الدولية وتطبيقها
67	ثالثاً (ت) مهام الحماية: المراقبة والتحقيق وإصدار التقارير
68	ثالثاً (ت) (1) رصد السجون والتحقيق

- 70..... ثالثاً (ت) (2) التحقيق التلقائي
71..... ثالثاً (ت) (3) إصدار التقارير: السنوية والمواضيعية والخاصة
74..... الملحق الثاني: إجراءات الإبلاغ الممكنة للمفوضية العليا لحقوق الإنسان
75..... ثالثاً (ث) مهام شبه قضائية: الطرق البديلة لتسوية النزاعات

- 79..... الباب الرابع: عملية معالجة الشكاوى
79..... رابعاً 1 نظرة عامة
80..... رابعاً 2 توصيات رئيسية
84..... رابعاً (أ) متطلبات تقديم الشكاوى
89..... الملحق الثالث: نموذج استمارة الشكوى (المفوضية الأسترالية لحقوق الإنسان)
93..... رابعاً (ب) فحوص الاختصاص
93..... رابعاً (ب) (1) القواعد الإجرائية التي تُعيق الإختصاص
98..... رابعاً (ب) (2) مواضيع تُعيق سلطة القضاء
100..... رابعاً (ت) نُظم الإحالة الخارجية
102..... رابعاً (ث) بروتوكول التوزيع الداخلي للشكاوى
102..... رابعاً (ث) (1) الفرز
104..... رابعاً (ث) (2) الطرق البديلة لتسوية النزاعات (ADR)
105..... رابعاً (ث) (3) التحقيق
107..... رابعاً (ج) قاعدة بيانات تعقب القضايا
109..... رابعاً (ح) السرية
110..... رابعاً (خ) حقوق المراجعين
112..... رابعاً (د) سبل الانتصاف
117..... الملحق الرابع: الإجراءات الممكنة للشكاوى في المفوضية العليا لحقوق الإنسان
125..... الشكل رقم 1: مخطط انسيابي للتوزيع الداخلي

- 141..... الباب الخامس: العلاقات الخارجية
141..... خامساً 1 نظرة عامة
143..... خامساً 2 توصيات رئيسية
144..... خامساً (أ) التنسيق مع الهيئات الحكومية
146..... خامساً (ب) التعاون مع الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية
147..... خامساً (ت) العلاقة مع المجتمع المدني

- 150..... الباب السادس: إدارة عمليات المفوضية العليا لحقوق الإنسان
150..... سادساً 1 نظرة عامة
151..... سادساً 2 توصيات رئيسية
153..... سادساً (أ) أساليب العمل
153..... سادساً (أ) (1) القواعد الإجرائية
155..... سادساً (أ) (2) الحضور
156..... سادساً (أ) (3) النصاب القانوني
158..... سادساً (أ) (4) التصويت

- 159.....سادساً (أ) (5) حرية وصول الجمهور
- 162.....سادساً (أ) (6) العناية بالسجلات
الملحق الخامس: القواعد المُحتَمَلة لاجتماعات، وجداول أعمال، ومحاضر إجتماعات
- 165.....المفوضية العليا لحقوق الإنسان
- 168.....سادساً (ب) **التوظيف**
- 168.....سادساً (ب) (1) ملاك طاقم العمل
- 170.....سادساً (ب) (2) سياسات الإنتداب
- 171.....سادساً (ب) (3) مكافئات الموظفين
- 172.....سادساً (ب) (4) سياسات شؤون الموظفين
- 175.....الملحق السادس: قواعد التوظيف والملاك المُحتَمَلة للمفوضية العليا لحقوق الإنسان
- 180.....الملحق السابع: دليل مستوى سُلَم الأُجور المُحتَمَل للمفوضية العليا لحقوق الإنسان
- 184.....سادساً (ت) **المفوضون**
- 185.....سادساً (ت) (1) شروط الخدمة
- 186.....سادساً (ت) (2) الاستقلالية عن الحكومة
- 187.....سادساً (ث) **التمويل وإدارة الميزانية**
- 189.....سادساً (ث) (1) الميزانية / السياسات المالية
- 191.....سادساً (ث) (2) التمويل
- 193.....سادساً (ث) (3) الممارسات المحاسبية
الملحق الثامن: اللوائح المُحتَمَلة للتمويل ، والمشتريات، وإدارة الميزانية
- 196.....للمفوضية العليا لحقوق الإنسان
- 201.....**الباب السابع: تضارب المصالح، ومدونات قواعد السلوك والأخلاقيات**
- 201.....سابعاً. 1 نظرة عامة
- 202.....سابعاً. 2 توصيات رئيسية
- 203.....سابعاً (أ) **إجراءات تضارب المصالح**
- 206.....سابعاً (ب) **مدونة قواعد السلوك والأخلاقيات**
- 209.....الملحق التاسع: شهادة تضارب المصالح والسريّة
- 210.....الملحق العاشر: نموذج إستمارة الإفصاح عن تضارب المصالح
الملحق الحادي عشر: مدونة قواعد السلوك والأخلاقيات وتضارب المصالح المُحتَمَل
- 212.....للمفوضية العليا لحقوق الإنسان

المخلص التنفيذي

أ. نظرة عامة

يهدف هذا الدليل إلى مساعدة مجلس المفوضين (BoC) في المفوضية العراقية المستقلة العليا لحقوق الإنسان (HCHR) في وضع تفاصيل اللوائح والإجراءات لتنظيم ودعم عمل المفوضية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتناول هذا الدليل موضوعات وثيقة الصلة بولاية المفوضية- مثل التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية، والسياسات المالية، والتعامل مع الشكاوى، وممارسات تعيين الموظفين- ويراعي أهمية الشفافية والمساءلة والشرعية في جميع جوانب هذا التحليل.

إن مجلس المفوضين في المفوضية العراقية العليا لحقوق الإنسان سيتحمل مسؤوليات كثيرة، لا سيما في المراحل الأولى من تأسيس المفوضية. فبالإضافة إلى تقييم الاحتياجات من كادر الموظفين، وتهيئة اللوازم المادية للمقرات، وتحديد رؤية وولاية المفوضية العليا لحقوق الإنسان، يجب على مجلس المفوضين أيضاً وضع اللوائح والإجراءات والبروتوكولات التي ستقوم بتسيير عمل المفوضية في المستقبل. إن نتائج هذه المهمة الأخيرة ستلعب الدور الأكثر حسماً في استمرارية المفوضية، وفي ترسيخ المفوضية كمؤسسة قائمة على مبادئ الاستقلالية والشفافية والمساءلة والكفاءة.

من بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (NHRIs) في جميع أنحاء العالم، لا يوجد أي " النموذج الأفضل"، ويجب على مجلس المفوضين أن يقرر ما هي القضايا التي تتطلب اهتماماً من قبل المجلس وما هي الإجراءات التي ينبغي تركها إلى المديرية المناسبة لكي تقوم بإعدادها. إن القانون رقم 53 لسنة 2008 ومبادئ باريس ما هي إلا توجيهات أولية، ولكن حينما يكون القرار صامتاً، فينبغي لقرارات مجلس المفوضين أن تستند على الاحتياجات المعيّنة لحقوق الإنسان في العراق وعلى الطريقة التي يمكن للمفوضية أن تعمل فيها بشكل أفضل لحماية وتعزيز حقوق الإنسان. إن هذه الأفكار تُعتبر أساسية بالنسبة للتحليل والتوصيات في هذا التقرير، ولكن إتخاذ القرارات في نهاية المطاف سيقع على عاتق المفوضين وعلى الحكمة، والخبرة، والرؤية التي سيقومون بتسخيرها.

ب. الأسس القانونية

إن المادة 102 من الدستور العراقي لسنة 2005 تقتضي أن يتم تنظيم مهام المفوضية العليا لحقوق الإنسان بقانون. في كانون الأول 2008، قام مجلس النواب العراقي بسنّ القانون رقم 53، الذي يُحدد الأسس القانونية لإنشاء المفوضية العراقية المستقلة العليا لحقوق الإنسان (HCHR).

يُقدّم القانون رقم 53 وصفاً لإجراءات الترشيح إلى مجلس المفوضين والتصديق عليها، ويُحدّد مهام وواجبات المفوضية، ويُحدّد الموارد والمتطلبات المالية، ويُحدّد حقوق المفوضين وشروط إنهاء خدمتهم.

وبموجب القانون رقم 53، تم تفويض المفوضية العليا لحقوق الإنسان بما يلي:

ضمان حماية وتعزيز احترام حقوق الإنسان في العراق؛ وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور وفي القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل العراق؛ وترسيخ وتنمية وتطوير قيم وثقافة حقوق الإنسان.

في عام 2011، قام مجلس النواب بإعادة لجنة الخبراء، التي أنيط بها بموجب القانون مسؤولية تسمية المرشحين لعضوية مجلس مفوضي المفوضية العليا لحقوق الإنسان. وبعد أشهر عديدة من النقاش والتقييم والمقابلات الشخصية، وفي نيسان 2012، قدمت لجنة الخبراء الى مجلس النواب لائحة بأسماء 11 مفوضاً بالإضافة الى ثلاثة اعضاء احتياط الى مجلس النواب، الذي أقرّ رسمياً هذه المجموعة. بموجب القانون رقم 53 لسنة 2008، يتكون مجلس المفوضين من أحد عشر عضواً أصلياً (يتمتعون بحق التصويت) وثلاثة أعضاء احتياط. إن تمثيل المرأة في مجلس المفوضين سيكون بما لا يقل عن ثلث الأعضاء، والذي فسره معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان IILHR بأنه يعني ما لا يقل عن أربعة أعضاء أصليين. وأن يكون للأقليات ما لا يقل عن عضو واحد أصلي وآخر احتياط. لقد تألف أول مجلس مفوضين، كما تم إقراره، من اثنين من النساء كأعضاء أصليين واثنين كأعضاء احتياط، مع عضو واحد اصلي من الأقليات وعضو واحد احتياط.

لقد بدأت عملية إختيار المفوضين بدعوة عامة لتقديم الطلبات، حيث تلقت فيه لجنة الخبراء أكثر من 3000 طلب ووثيقة تأييد. وبعد حذف مرشحين بسبب عدم الأهلية بموجب متطلبات القانون 53 (بضمنها قيود على السن، والإقامة في العراق، ومستوى التعليم)، وضعت لجنة الخبراء نظاماً فعالاً ذو معايير موحدة لإجراء إختبار شامل لتقييم مقدمي الطلبات المتبقين من حيث الخبرة في مجال حقوق الإنسان، والبحوث، وغيرها من المهارات. كما تم طرح عملية الطعون وإجراء التحريات مع لجنة النزاهة العامة، ولجنة اجتناب البعث، ووزارة الداخلية حول خلفية الأشخاص. لقد تم استخدام نظام فعال لتحديد ما يقرب من 50 مرشحاً مؤهلاً تأهيلاً عالياً لإجراء المقابلات معهم. لقد تم في المقابلات استخدام أسئلة للمقابلة ومعايير للتقييم تم وضعها بمساعدة خبراء تقنيين دوليين. وبدءاً بالمرشحين الأعلى درجات، نظرت لجنة الخبراء في التشكيلة الإجمالية لمجلس المفوضين من أجل ضمان وجود مجلس متنوع وتمثيلي. لذلك فقد أخذ الخبراء بعين الإعتبار المهارة، والخبرة، وتمثيل المحافظات، وتمثيل المكونات، والتمثيل الديني من أجل تحديد القائمة النهائية المكونة من 11 مرشحاً زائداً 3 مرشحين.

بعد أن تم إقراره من قبل مجلس النواب، فان مجلس المفوضين مُلزم بموجب القانون رقم 53 بما يلي:

- الإشراف على أنشطة المفوضية ومتابعتها؛
- تحديد تقسيمات ومهام وتشكيل الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا لحقوق الإنسان من خلال اللوائح؛
- إصدار قواعد الخدمة والملاك للعاملين في المفوضية العليا لحقوق الإنسان، وتحديد المكافآت وشروط الخدمة؛
- تعيين مدراء تنفيذيين للمكاتب الإقليمية ومكاتب المحافظات وقبول استقالاتهم أو إعفائهم وفقاً للقانون؛
- كتابة التقارير السنوية حول نشاطات المفوضية ورفعها الى مجلس النواب؛ و
- وضع الموازنة المالية للمفوضية العليا لحقوق الإنسان وعرض الإقتراح على مجلس النواب؛ و

وبالإضافة إلى هذه المهام المُحدّدة، ينبغي على مجلس المفوضين أن ينظر أيضاً في وضع اللوائح، أو الكراسيات، أو البروتوكولات التي من شأنها بصورة خاصة توحيد معايير المهام المعقدة أو المهمة، مثل تلقي الشكاوى والتعامل معها. ويمكن تفويض وضع اللوائح الأخرى إلى المدراء أو الى الأمانة العامة.

علاوة على ذلك، ووفقاً للقانون رقم 53، فقد تم تفويض المفوضية العليا لحقوق الإنسان بأداء المهام والواجبات التالية، التي ينبغي على مجلس المفوضين الإشراف عليها:

- تلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، والتحقيق فيها، ومتابعتها؛
- تحريك الدعاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان؛
- القيام بزيارات للسجون ومراكز الإصلاح الاجتماعي ومراكز الاحتجاز، وتقييمها؛
- تعزيز ثقافة حقوق الإنسان في جميع أنحاء العراق؛
- إنشاء مكتب للمفتش العام؛
- إنشاء مكاتب للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؛
- وضع تقارير سنوية وأخرى خاصة عن حالة حقوق الإنسان في العراق؛
- التنسيق والتعاون مع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية؛
- التقييم وتقديم التوصيات بشأن التشريعات النافذة؛ و
- إدامة الحسابات المالية.

لتحقيق هذه المهمات والأهداف الخاصة بالمفوضية، فإن واحداً من المهمات الرئيسية لمجلس المفوضين هي وضع تفاصيل اللوائح والأنظمة التي توضح تقسيمات ومهام وتشكيل الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي وضع اللوائح التي تحكم ملاك الموظفين، والمكافآت، وشروط الخدمة في غضون شهر واحد من إنشاء مجلس المفوضين. إن هذا التقرير سيسعى الى دعم هذه الأهداف.

ت. المنهجية

من أجل تطوير التحليل والتوصيات في هذه الوثيقة، فقد قام معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان IILHR بالبحث في القانون العراقي رقم 53 لسنة 2008، ومبادئ باريس المتعلقة بالوضع القانوني لمؤسسات وطنية، وقوانين تأسيس، ودساتير وطنية، ولوائح، وقوانين متعلقة بمؤسسات وطنية لحقوق الإنسان (NHRIs) لأكثر من 30 بلداً. لقد أعطى معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان الاهتمام المستحق لمؤسسات وطنية لحقوق الإنسان عاملة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان أنشئت في دول خارجة من صراعات، ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان تم التصديق عليها بمرتبة "أ" و"ب" من قبل اللجنة الفرعية للتصديق التابعة للجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. لقد استخدم التقرير أيضا البحوث والتقارير التي وضعتها الأمم المتحدة، والتقييمات الخاصة بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي وضعتها اللجنة الفرعية للتصديق.

إن مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية التي تم بحثها في هذا التقرير تشتمل على تلك المؤسسات الموجودة في مصر، أفغانستان، جنوب أفريقيا، تايلاند، كينيا، تونس، الجزائر، المغرب، الهند، أندونيسيا، فلسطين، الأردن، أيرلندا الشمالية، أيرلندا، انكلترا، كندا، البوسنة والهرسك، الكامبيون، غانا، مالاي، مالي، ناميبيا، السنغال، تنزانيا، أستراليا، أوغندا، نيوزيلندا، فرنسا، اليونان، أسبانيا، وقطر. اعتماداً على المهام المحددة في القانون رقم 53 لسنة 2008 كأساس للقضايا والأنشطة التي تتطلب التنظيم، فقد قام معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان IILHR أيضاً بدراسة كيف يمكن للوائح والأنظمة أن تعمل على موازنة ممارسات المفوضية بشكل أفضل مع المعايير المنصوص عليها في مبادئ باريس، التي تؤكد على الاستقلالية، الشفافية، التعددية، المساواة، والكفاءة. إن المعايير الستة المبيّنة في مبادئ باريس تشمل ما يلي:

- الإستقلال الذاتي عن الحكومة؛
- ولاية واسعة النطاق ومحددة بوضوح إستناداً إلى المعايير العالمية لحقوق الإنسان؛
- الإستقلالية؛

- التعددية ضمن المفوضين والموظفين؛
- الموارد الكافية؛ و
- الصلاحيات الكافية للتحقيق.

وحيث أن نص القانون رقم 53 لم يضع بشكل حاسم الخطوط العريضة لنطاق سلطة معينة للمفوضية العليا لحقوق الإنسان، أو قام بتترك سلطات واسعة إلى مجلس المفوضين لصنع القرار، لذلك فإن معايير الشفافية، والاستقلالية، والتعددية، والكفاءة، والمساءلة في مبادئ باريس ستكون بمثابة المرشد في إعداد التوصيات.

ث. التوصيات

يُحدّد هذا التقرير ستة مجالات رئيسية مطلوبة لتطوير اللوائح والإجراءات للمساعدة في تنظيم المفوضية العليا لحقوق الإنسان وعملها بكفاءة. وفي كل مجال من هذه المجالات الرئيسية، يتناول التقرير الأسس القانونية لأنشطة المفوضية العليا لحقوق الإنسان، ويبحث في أسباب دعم تطوير اللوائح في كل مجال، ويقترح التوصيات، ويُعدّ اللوائح والإجراءات، حسبما يكون ذلك مناسباً.

1. **تشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان.** إن تحديد تشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان في اللوائح له أهمية خاصة نظراً لأنه يمكن أن يساعد على حماية الاستقلالية والتعددية في المفوضية. ينبغي على السياسات واللوائح المتعلقة بتشكيل المفوضية العليا لحقوق الإنسان أن تتضمن ما يلي:

- التوظيف وسلطة المناصب الخاصة، مثل رئيس المفوضية ونائب رئيس المفوضية، وأمين السر التنفيذي، ومكتب المفتش العام؛
- إنشاء وصلاحيات مجلس المفوضين، واللجان الفرعية، ومجاميع العمل، ووحدات الدعم؛
- المخطط التنظيمي الذي يُفصّل الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا لحقوق الإنسان؛ و
- النظام الخاص بإنشاء ورصد مكاتب المفوضية العليا لحقوق الإنسان في الأقاليم والمحافظات، والتنسيق معها.

2. **عمل المفوضية العليا لحقوق الإنسان.** لأداء المهام المنوطة بها، ينبغي على المفوضية العليا لحقوق الإنسان التنسيق مع المنظمات الحكومية وغير الحكومية في العراق والمجتمع الدولي، ووسائل الإعلام، وجهات معنية أخرى. يجب عليها أيضاً إدامة السجلات، وأداء مهام الرصد والتحقيق، والمشاركة في إعداد التقارير الدورية. إن هذه الأنشطة تتطلب وضع الإجراءات من أجل ضمان التنسيق على نحو سلس وتوحيد معايير حفظ السجلات وإعداد التقارير. وعلى وجه التحديد، يجب على المفوضية العليا لحقوق الإنسان:

- المشاركة في الأنشطة التثقيفية، بما في ذلك دعم الجهود المبذولة لتدريب القضاة، المحامين، قوات الأمن، المرشدين الاجتماعيين، ووسائل الإعلام، المعلمين، وقادة المجتمعات المحلية من بين آخرين؛
- رفع الوعي العام من خلال الحملات الإعلامية وشبكات المجتمع المدني؛
- تحليل وتقديم التوصيات بشأن التشريعات المعمول بها و، حسبما يكون ذلك مناسباً، إعداد مشاريع قوانين؛
- التحري، والرصد، وتقديم تقارير، وتقديم المشورة بشأن حالة حقوق الإنسان في العراق؛

- تحليل وتقديم التوصيات بشأن التصديق على الإتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وتطبيقها،
- المشاركة في الصلح و/ أو الوساطة بين الأطراف بشأن شكاوى إنتهاكات حقوق الإنسان

3. **تلقي الشكاوى ومعالجتها.** إن معالجة الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان من المحتمل أن يكون أحد الأنشطة الأكثر أهمية، وهدراً للوقت، وتعقيداً التي تؤديها المفوضية العليا لحقوق الإنسان. لقد وجدت مؤسسات وطنية أخرى لحقوق الإنسان، مثل الهيئة الفلسطينية، بأن معالجة الشكاوى هي من الأنشطة الأكثر هدراً للوقت من بين جميع نشاطات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وبالنظر إلى أن المفوضية العليا لحقوق الإنسان ستقوم بفتح مكاتب إقليمية ومكاتب في المحافظات، ومن المتوقع ان تتلقى شكاوى أو تحريك لتحقيقات من جميع أنحاء البلاد، فان المفوضية العليا لحقوق الإنسان يجب أن تعتمد ممارسات و بروتوكولات موحدة المعايير في كل شيء بدءً من متطلبات تقديم الشكاوى، الى معايير السريّة، والى حفظ السجلات، والمتابعة، والتعويض القانوني، والإحالة الخارجية. ينبغي التقيّد بمثل هذه الممارسات والمواثيق من قبل جميع أفراد وهيئات المفوضية العليا لحقوق الإنسان المشاركين في عملية معالجة الشكاوى، وينبغي تسهيل التنسيق داخل وخارج نطاق المفوضية العليا لحقوق الإنسان. إن إعتبرات معالجة الشكاوى التي ينبغي أن يتم وضعها من قبل مجلس المفوضين تشمل ما يلي:

- إجراءات تقديم الشكاوى ومتطلبات الإخبار؛
- بروتوكولات الفحص الإختصاصي والتوسط في القضايا قيد النظر أمام القضاء؛
- الإحالة الخارجية؛
- بروتوكولات التوزيع الداخلي؛
- نُظم تعقّب القضايا؛
- بروتوكولات السريّة
- لائحة حقوق المُراجع؛
- كفاءة وسائل الإنتصاف وآليات التنفيذ، و
- أدوار الموظفين.

4. **العلاقات بالجهات المعنية وبغيرها من المؤسسات.** لتحقيق أهداف المفوضية، يقتضي القانون رقم 53 من المفوضية العليا لحقوق الإنسان التنسيق، في مختلف المجالات، مع الوزارات العراقية، الهيئات غير المرتبطة بوزارة، مفوضيات مستقلة أخرى، منظمات مجتمع مدني، مؤسسات دولية مستقلة وغير حكومية، والأمم المتحدة. فمن أجل تنفيذ تكاليف الرصد والتحقيق في ظروف السجون، على سبيل المثال، يجب على المفوضية العليا لحقوق الإنسان التنسيق مع وزارة العدل، من بين مؤسسات أخرى. ومن أجل تعزيز ثقافة حقوق الإنسان و ضمان إحترام موظفي الدولة لتلك الحقوق، يجب على المفوضية العليا لحقوق الإنسان التنسيق مع وزارة حقوق الإنسان. ولمتابعة الشكاوى والتوسط في العملية القضائية عند الضرورة لتسوية نزاع، يجب على المفوضية العليا لحقوق الإنسان التنسيق مع مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، وهيئات قضائية أخرى. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب على المفوضية العليا لحقوق الإنسان وضع آليات التنسيق التي قد تشمل، من بين خيارات أخرى على:

- وضع تفاصيل مذكرات تفاهم مع المنظمات الحكومية وغير الحكومية لإقامة قواعد أساسية وأساليب عمل؛
- إنشاء لجنة فرعية أو فريق عمل مُخصص لإدامة العلاقات الخارجية؛

- وضع البرتوكولات الخاصة بدعوة ممثلين من مؤسسات أخرى لحضور اجتماعات مجلس المفوضين كمراقبين أو كمدعوين لا يحق لهم التصويت؛
- تسهيل عقد الاجتماعات المقررة على نحو منظم والتبادل المتناسق للمعلومات.

5. إدارة عمليات المفوضية العليا لحقوق الإنسان. إن كفاءة وفعالية العمليات الإدارية للمفوضية العليا لحقوق الإنسان تُعتبر أمرًا حاسمًا لنجاح عمل المفوضية. وعلى هذا النحو، لا بد من وضع اللوائح والإجراءات لتوجيه بعض الممارسات مثل التصويت، النصاب وحفظ المحاضر الخاصة باجتماعات مجلس المفوضين؛ حرية وصول الجمهور إلى مفاصل المفوضية؛ حفظ السجلات المالية، وسجلات المحاسبة، وإعداد التقارير؛ تعيين الموظفين، وإنهاء الخدمة، وشروط الخدمة؛ شروط خدمة المفوض؛ وغيرها من القضايا. فعلى وجه التحديد، لا بد من وضع اللوائح والإجراءات من أجل معالجة:

- أساليب العمل والقواعد الإجرائية؛
- حرية وصول الجمهور إلى أنشطة وبيانات مجلس المفوضين؛
- حفظ السجلات؛
- سياسات شؤون الموظفين بما في ذلك ملاك الموظفين، المكافآت، المنافع، التقييم، وإنهاء الخدمة؛
- شروط خدمة المفوض بما في ذلك مُدَد الخدمة، سياسة منح الإجازات، ومدونات قواعد السلوك؛
- السياسات المالية، والموازنات، والمشتريات؛
- التصرف بأمور المُنح؛ و
- الممارسات المحاسبية.

6. مدونات قواعد السلوك والأخلاق. على الرغم من انه يجب على مفوضي المفوضية العليا لحقوق الإنسان حلف اليمين عند توليهم المنصب، فقد قام العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضًا بوضع تفاصيل مدونات قواعد السلوك والأخلاقيات من أجل وضع الخطوط العريضة للسلوك الأخلاقي والمهني، ومعالجة التضارب المحتمل في المصالح، وتعزيز المساءلة بين كل من المفوضين والموظفين. إن مدونات قواعد السلوك ومدونات قواعد الأخلاقيات تُعبّر عن مطالب مشتركة للمساءلة وتقوي من وعي الموظفين بالممارسات السلوكية والأخلاقية المُنتظرة منهم. بالنسبة للمفوضين، إن التوقيع على مدونات قواعد السلوك والأخلاقيات والإلتزام بها سيكون بمثابة إشارة قوية إلى الرأي العام حول المعايير المعنوية والأخلاقية القوية التي ينوون حملها الى المنصب. إن وضع مدونات قواعد السلوك ومدونات قواعد الأخلاقيات ينبغي أن يتضمن الإعتبارات التالية:

- الكشف عن التضاربات في المصالح واللوائح الخاصة بها، بما في ذلك المصالح المالية وغيرها من المصالح؛
- شهادة خطية بالمحافظة على السرية؛
- المبادئ التوجيهية بخصوص الإمتناع عن اتخاذ القرار، والبرتوكولات الإجرائية؛

يقوم هذا الدليل بتقييم الأطر القانونية للقانون رقم 53 لسنة 2008، وكذلك القواعد الدولية المنصوص عليها في مبادئ باريس، وتقييم الممارسات الشائعة بين المؤسسات الوطنية الأخرى لحقوق الإنسان. إن الهدف من وراء هذا البحث هو مساعدة مجلس المفوضين على النهوض بمسؤولياته في إنشاء المفوضية العليا لحقوق الإنسان، وتسهيل المهام الفعالة، والمشروعة، والمستقلة للمفوضية في المستقبل.

يُحدّد هذا التحليل ممارسات وأنشطة المفوضية العليا لحقوق الإنسان التي ينبغي أن ينظر مجلس المفوضين في تنظيمها ، ويقدم أمثلة على الممارسات والإجراءات البديلة التي تستخدمها المؤسسات الوطنية المختلفة لحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، فإن هذا الدليل يعترف بعدم وجود "النموذج الأفضل"، وإن تنظيم المفوضية ومهامها سيتم توجيهه نحو تلبية الاحتياجات الخاصة بالعراق. وحيثما يكون ذلك مناسباً، فإن هذا التقرير سيرفد مجلس المفوضين بنماذج من الإجراءات واللوائح للنظر فيها، ولكن القرارات النهائية ستقع على عاتق المفوضين.

إن معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان IILHR مستمرٌ في دعم التطور المتواصل في المفوضية العليا لحقوق الإنسان ومهامها، وإن المعهد مستعدٌ للإجابة على الأسئلة أو تقديم المزيد من المعلومات حول المعلومات الواردة في هذا الدليل، وغيرها من القضايا التي قد تبرز.

المختصرات

الطرق البديلة لتسوية النزاعات	ADR
مجلس المفوضين	BoC
لجنة الخبراء	CoE
منظمات المجتمع المدني	CSO
مكتب المفتش العام	OIG
مجلس النواب	CoR
المفوضية العليا لحقوق الإنسان	HCHR
المفوضية المستقلة العليا للإنتخابات	IHEC
معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان	IILHR
القانون العراقي رقم 53 لسنة 2008	Law 53
مذكرة تفاهم	MOU
منظمات غير حكومية	NGO
مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان	NHRI
مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان (الأمم المتحدة)	OHCHR
الأمم المتحدة	UN

نبذة عن التقرير

يتناول هذا التقرير الإحتياجات التنظيمية الداخلية للمفوضية العراقية العليا لحقوق الإنسان، بما في ذلك الهيكل التنظيمي الأساسي، وتطوير الإجراءات الداخلية وبروتوكولات أداء العمل اليومي، وآليات التنسيق مع المؤسسات والمنظمات الأخرى، والتصرف بالأمور المالية، والإدارة وحفظ السجلات، وسياسات الموارد البشرية. إن القانون رقم 53 لسنة 2008 الذي أنشأ المفوضية العراقية لحقوق الإنسان هو بمثابة الأساس لهذا التحليل والتوصيات. إن التقرير يستخدم أيضا مبادئ باريس وأفضل الممارسات الدولية عند الحاجة.

لا يسعى هذا التقرير وتوصياته جاهداً الى تقديم وجهة النظر "الغربية" الى المفوضية العراقية المستقلة لحقوق الإنسان، كما أنه لا يزعم إقتراح الرؤية "الأفضل" لعمل المفوضية. فبدلاً من ذلك، يبحث التقرير في التجارب الإيجابية والسلبية لأكثر من 30 مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان موجودة في مجموعة متنوعة من الدول من جميع أنحاء العالم، مع التركيز على الحالة الخاصة للعراق والإطار القانوني التي تقوم عليه هذه المؤسسة.

لأغراض هذا التقرير، يتم تفسير اختصاصات وصلاحيات المفوضية العليا لحقوق الإنسان، بأوسع معنى ممكن ضمن نطاق القانون رقم 53 لسنة 2008 ومبادئ الشفافية، والاستقلالية، والكفاءة المنصوص عليها في مبادئ باريس. ففي حين يُضفي القانون رقم 53 على المفوضية العليا لحقوق الإنسان سلطات معينة، فإن الآليات التي تقوم بتوجيه تطبيق هذه السلطات تتطلب الاهتمام المُستحق.

في بعض المجالات، يُكلف القانون رقم 53 المفوضية بأهداف تشمل ضمناً وظائفاً لم يتم تحديدها بدقة في إطار التشريعات. وعلى هذا النحو، فمن أجل التنفيذ الكامل لتعهدات القانون رقم 53 وتوضيح التناقضات التشريعية، تم تضمين سلطات وواجبات معينة، وإنشاء جزء من الآليات الخاصة بتنفيذ ولاية المفوضية.

على سبيل المثال، حسب الواجبات المتعلقة بالشكاوى والتحقيقات التي تم تكليفها للمفوضية بموجب القانون رقم 53، فمن المفهوم ضمناً بأنه ينبغي على المفوضية الإنخراط في المصالحة، والوساطة، وغيرها من الطرق البديلة لتسوية النزاعات في الشكاوى التي لا ترتقي إلى مستوى التدخل القضائي. وبالمثل، فإن القانون رقم 53 يقتضي أيضاً ضمناً بأنه على المفوضية العليا لحقوق الإنسان أن تشارك بصفة صديق المحكمة *amicus curiae* في القضايا قيد النظر *sub judice* من قبل القضاء باذن من المحكمة. بطبيعة الحال، تقع السلطة النهائية لتفسير القانون على عاتق مجلس المفوضين، ومجلس النواب، والمحكمة الاتحادية العليا، والمؤسسات الرسمية الأخرى.

وعلى هذا النحو، فإن هذا التقرير يهدف إلى إثارة قضايا ينبغي على مجلس المفوضين أن يأخذها بعين الاعتبار عند تطوير الهيكل الأساسي واللوائح الداخلية للمفوضية العليا لحقوق الإنسان. إن توصيات معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان IILHR تسعى الى مساعدة مجلس المفوضين في هذه المهام، لتلبية إحتياجات معينة للعراق، والالتزام بالإطار القانوني للمفوضية العليا لحقوق الإنسان. وبذلك، فإن المهمة الأولى لهذا التقرير هي تقييم القانون رقم 53 لسنة 2008، والالتزامات التي تضعها على مجلس المفوضين. وبذلك ينظر معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان في المهام والواجبات المرسومة للمفوضية والإجراءات والبروتوكولات اللازمة لضمان التحقيق الفعّال لهذه المهام.

لقد ذهب جهد كبير نحو ضمان أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المذكورة في هذا التقرير لغرض المقارنة ممثلة للنماذج الأكثر صلة بتلبية احتياجات المفوضية العليا لحقوق الإنسان. ومع ذلك، فلا بُدَّ من الإشارة إلى صعوبة الوصول إلى قواعد العمل الداخلية للكثير من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والبحث عنها، وترجمتها، ولا سيما في الدول التي لديها تحديات أمنية، وتكنولوجية، وسياسية. ومن أجل تقليل الالتباس المحتمل، فقد تم استنساخ النص الكامل الخاص باللوائح المذكورة في هذا التقرير في الحواشي عندما يكون ذلك مناسباً وتم تقديم إقتباسات كاملة.

لقد شغلت السيدة ايرين هوليهان Erin Houlihan، المستشارة القانونية في معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، منصب منسق المشروع بالنسبة لهذا التقرير، وقامت بإجراء البحث والتحليل، والتصرّف بالنص، والتحرير، وتجميع هذا التقرير. لقد أمضى طلاب من كلية القانون يعملون في برنامج حقوق الإنسان التابع لجامعة فرجينيا Virginia School of Law's Human Rights Program وطلاب من عيادة حقوق الإنسان التابعة لكلية القانون في جامعة ديوك Duke University School of Law's Human Rights Advocacy Clinic ساعات عمل مضية في البحث والتحليل، وكتابة النصوص. إن معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان IILHR يُعبّر عن امتنانه للمساهمات القيّمة التي قدّموها كل من Shafat Ahmad، و Aongus Cheevers، و Caitlin Swain من جامعة ديوك، وكذلك كل من Amelia Dungen، و Chen Song، و Antonios Antonopoulos، و Deena Hurwitz على قيادتها ومساهماتها، وكذلك للسيدتين Alec Knight و Lauren Petrosky عن البحث، والتحليل، والنصوص التي قدّموها. إننا ممتنون أيضاً إلى السيدة Kathryn McDonnell التي قدمت تصميم الغلاف وغيرها من المساعدات في مجال الفنون التخطيطية. لقد أشرف المدير التنفيذي لمعهد القانون الدولي وحقوق الإنسان السيد وليم سبينسر William Spencer على صياغة وتحرير هذا التقرير، وقدم مساهمات قيّمة لهذا التحليل.

إن هذا الدليل لا يمثل سوى البداية. ففي حين يمكنه أن يساعد على وضع الأساس لآلية فعالة، ومشروعة، وشفافة لحماية حقوق الإنسان في العراق، فلا يمكن لهذا التحليل أن يكون مفيداً بحق من دون وجود رؤية شاملة حول كيفية قيام المفوضية العراقية العليا لحقوق الإنسان بعملها. إن اللوائح والإطار القانوني للمستقبل تُعتبر ضرورية - لكنها غير كافية - لبناء مؤسسة تستطيع ان تدافع بنجاح عن حقوق الإنسان للعراقيين.

يجب أن تشتمل رؤية المستقبل أيضاً على استراتيجية مشتركة، وقيم مؤسسية، ورسالة. كل من هذه المكونات هي شروط مسبقة لبناء إطار مؤسسي قوي يمكنه أن يخدم الشعب العراقي لأجيال قادمة.

إن عملية وضع المعايير والأنظمة لمفوضية جديدة لحقوق الإنسان ينبغي أن لا تشمل فقط المفوضين والموظفين، ولكن جميع الشركاء الإستراتيجيين الجُدد للمؤسسة في المجتمع المدني، والحكومة العراقية، والمجتمع الدولي. ينبغي أن يتم نسج عملية التشاور مع جميع الأنشطة، إبتداءً من المشاريع الأولية، وانتهاءً بسن اللوائح والأنظمة.

يجب أيضاً بناء مفوضية لحقوق الإنسان واسعة النطاق وشاملة وذلك على أساس الدروس المُستقاة، وأفضل الممارسات، وتقبل المعلومات من جميع الشركاء المحتملين داخل وخارج المفوضية. ويشمل هذا التعلّم من غيرها من المؤسسات وقادة حقوق الإنسان الدوليين، والتعاون مع المنظمات الدولية والجهات المانحة.

وكما يظهر من هذه الوثيقة، فهناك الكثير من النهج لبناء نظام قوي للإجراءات الداخلية من أجل توجيه العمل الكفوء والفعال للمفوضية العليا لحقوق الإنسان، ومن أجل ضمان المساءلة ضمن جميع المستويات داخل الهيئة. إن طبيعة ونطاق القضايا التي يجب على مجلس المفوضين أن يعالجها من خلال لوائح وأنظمة معقدة ومتنوعة، ولكن نوعية الإجراءات التي تم وضعها، ومستوى الالتزام المطلوب من قبل طاقم الموظفين والمسؤولين، سوف يؤثر على شرعية وفعالية المفوضية في المستقبل.

إن المفوضية العليا لحقوق الإنسان تواجه طريقاً طويلاً وشاقاً نحو التحول إلى مؤسسة كاملة الأداء والفعالية قادرة على الاستجابة لانتهاكات الحقوق، وتحسين ثقافة احترام حقوق الإنسان، والتوثيق وإعداد التقارير عن حالة حقوق الإنسان، وتحسين الحماية بحكم القانون *de jure* والحماية الفعلية *de facto* لحقوق الإنسان، وإبقاء الدولة عرضة للمحاسبة عن معاملة مواطنيها. إن إنشاء إطار تنظيمي قوي لتوجيه عمل المفوضية في مراحلها الأولى هي واحدة من أهم الخطوات على هذا الطريق.

إن اللوائح والسياسات الداخلية ليست سوى عنصر واحد للدلالة على مفوضية عليا لحقوق الإنسان قابلة للحياة، ومن خلال التواصل مع الشركاء - وأخذ الوقت الكافي لتطوير كل من حقوق الإنسان واستراتيجية المؤسسة، مع رؤية، وقيم، ورسالة واضحة - سيقوم المفوضون وطاقم العاملين ببناء شرعية وفعالية المفوضية ومعاييرها التشغيلية، والمشاركة بنجاح مع المواطنين والدولة من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان في العراق. إن معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان يقف على أهبة الاستعداد لدعم هذه العملية بأي وسيلة كانت.

نبذة عن معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان IILHR

إن معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان منظمة غير ربحية مسجلة في مدينة واشنطن العاصمة، وبروكسل، بلجيكا تحت الرقم 501 (ج) (3) حيث يساعد الدول في المراحل الأولى من الديمقراطية على تطوير القدرة من أجل تعزيز سيادة القانون وتحسين وضع احترام حقوق الإنسان. يمتلك معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان بفضل فريق عمله المتكون من دبلوماسيين، وبرلمانيين، ونشطاء حقوق إنسان، ومحامين سجالاً حافلاً في تنفيذ البرامج الناجحة التي تساعد الشركاء المحليين على حشد الدعم لحقوق الإنسان وسيادة القانون. لقد شارك فريق عمل المعهد في برامج بناء القدرات القانونية والتشريعية وبرامج بناء قدرات المجتمع المدني في منطقة الشرق الأوسط، وجنوب آسيا، وأفريقيا، وأوروبا الوسطى والشرقية.

يمتلك معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان وجود قوي وداعم في العراق منذ تموز 2005. يعمل المعهد بالتعاون مع قيادات كل من الحكومة العراقية والمجتمع المدني على تعزيز أساليب التعامل مع قضايا حقوق الإنسان من خلال (أ) دعم تطوير مشاريع القوانين والسياسات؛ (ب) العمل على سن القوانين والسياسات؛ (ت) مساعدة الشركاء المحليين في الحكومة وخارجها من أجل تطوير القدرة على المناصرة حول قضايا محددة، وكذلك تقييم، وتطوير، وصياغة القوانين، (ث) بناء توافق للآراء حول الأولويات، والوسائل، والاستراتيجيات للوصول إلى منظومة أقوى لحماية القانون وحقوق الإنسان.

إن الأمثلة على عمل معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان تشمل المشاركة الواسعة في صياغة أكثر من 70 مذكرة قانونية مختلفة قامت بتحليل قضايا تشريعية ودستورية متميزة. لقد وفر معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان أيضًا التعليقات حول مشروع قانون متعلق برعاية المرأة، وإنشاء مفوضية حقوق الإنسان، وتطوير الخدمات الاجتماعية، وحرية الإعلام، وحقوق الأقليات، وتسجيل المنظمات الغير حكومية NGO، وتمكين مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا من سن القوانين، وكذلك غيرها من المواضيع المهمة.

يقوم معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، حاليًا، بتقديم الدعم لحقوق الإنسان في العراق بصورة فعالة من خلال عدة مبادرات متطورة للحكومة والمجتمع المدني. ويتضمن هذا العمل مشاريع خاصة بنوع الجنس (Gender) والأقليات، وكذلك التعاون في مشروع قانون العنف المنزلي، ومشروع قانون حول مناهضة التمييز، ونشر كتابين يُقيمان الإطار القانوني العراقي من منظور نوع الجنس (Gender) والأقليات وهما: *المرأة والقانون في العراق* وكذلك *الأقليات والقانون في العراق*. يتولى معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان أيضًا مشاريع سيادة القانون والعدالة، بما في ذلك برنامج صيانة وحماية الأرشيف والسجلات القضائية في جميع أنحاء العراق.

يعمل معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان منذ عام 2007 أيضًا على تقديم المشورة والتوجيه حول تطوير مفوضية حقوق الإنسان كمؤسسة من شأنها حماية ودعم حقوق الإنسان للمواطنين العراقيين. وتتضمن هذه المهمة دعم لجنة الخبراء ودعم عمليات إختيار المفوضين من خلال تقديم البحوث والنصح حول أفضل الممارسات الدولية، وكذلك دعم قدرة، وموارد، وعمل المفوضية التي تم إنشائها الآن.