اسم المقال: مؤسسات حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية – العراق انموذجاً
اسم الكاتب: أ.م.د. بريار شيركو عبدالكريم بابان، ته لار حمه غريب محمد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1500
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 21:36 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة قضايا سياسية الصادرة عن كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مؤسسات حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية – العراق انموذجا

أ . م. د بريار شيركو عبدالكريم بابان*

ته لار حمه غريب محمد **

الملخص:

بعد انتشار مؤسسات حماية حقوق الانسان في دول العالم، انه من الطبيعي ان تنشئ دول ذات النظم الفدرالية مؤسسات حماية حقوق الانسان على الصعيدين الفدرالي ودون الفدرالي. تختلف مؤسسات حماية حقوق الانسان من دولة الى آخرى حسب المعطيات القانونية والدستورية والنظام السياسي معمول بها في الدولة. إذ تنقسم المؤسسات الحامية لحقوق الانسان في الدول الفدرالية بشكل عام الى نوعين: مؤسسات وطنية ومؤسسات (National Institute) ومؤسسات دون الوطنية (sub-national Institute) تشترك في الوسائل والاهداف. وهناك اختلاف شاسع بين دول الفدرالية من حيث تبنيها لنوع واحد من هذين النوعين للمؤسسات أو كلاهما. ويبدو أن الدول الفدرالية – ومن ضمنها العراق – لا تحذو الاتجاه نفسه لحماية حقوق الانسان، فهناك اختلاف جوهري ما بين تلك الدول حول آليات الحماية وكيفية توزيع الاختصاص ما بين تلك المؤسسات ذكرناها بالتفصيل في هذا البحث.

الكلمات المفتاحية : مؤسسات حقوق الانسان، الدول الفيدرالية

Abstract:

After the widespread of human rights protection institutions all over the countries of the world, it is natural for federal countries or union systems to establish institutions for the protection of human rights in both fields' federal and local or regional levels. Human rights protection institutions differ from a country to another according to the legal and constitutional data and the political systems that perform in the country. The institution that protects

* تدريسي في جامعة صلاح الدين _ اربيل

** طالبة الماجستير – جامعة صلاح الدين– اربيل

human rights in federal countries are generally divided into two types: national institutions for the protection of human rights and sub-national institutions for the protection of human rights. There is a wide difference between the countries in terms of adopting one type of these two types of institutions or both of them together. It seems that the federal states - including Iraq - do not follow the same direction for protecting human rights, there is a fundamental difference between those countries about the mechanisms for protecting human rights, how to distribute the specialization between those institutions and we discuss them in detail in this research.

Keywords: human rights institutions, federal states

المقدمــة:

بعد انتشار مؤسسات حماية حقوق الانسان في دول العالم، اضحى من الطبيعي ان تنشئ الدول ذات النظم الفدرالية مؤسسات لحماية حقوق الانسان على الصعيدين الفدرالي ودون الفدرالي. وقد تختلف مؤسسات حماية حقوق الانسان من دولة الى آخرى حسب المعطيات القانونية و الدستورية والنظام السياسي معمول بها في الدولة، فجميع مؤسسات حماية حقوق الانسان في العالم هدفها تعزيز و تطوير حماية حقوق الانسان في بقعة جغرافية معينة ولكنها تختلف من حيث آلية الحماية وكيفية ممارسة مهامها، فمنها قد تركز على توعية المجتمع أو تدريب كوادر المؤسسات الحكومية أو تقديم الاستشارات أو تحريك الدعاوى أو التنسيق بين هذه المؤسسات والمنظمات الدولية وغيرها.

مؤسسات حماية حقوق الانسان هي جزء من مؤسسات الدولة ولكن هدفها ووظيفتها حماية المواطنين والاجانب من الانتهاكات ، فالدول الفدرالية قامت ايضاً بتأسيس وتنظيم المؤسسات الحامية للحقوق الانسان حسب وضعها الدستوري. وتنقسم المؤسسات الحامية لحقوق الانسان في الدول الفدرالية بشكل عام الى نوعين: مؤسسات وطنية لحماية حقوق الانسان (National) ومؤسسات دون الوطنية لحماية حقوق الانسان (Sub-national)؛ وهناك اختلاف شاسع بين الدول الفدرالية من حيث تبنيها لنوع واحد من هذين النوعين للمؤسسات أو كلاهما.

ويجدر الاشارة الى اهم وثيقة دولية في مجال المؤسسات الحامية لحقوق الانسان وهي المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الانسان والمعروفة بـ (مبادئ باريس) التي لم تقف في حدود الحماية المركزية، بل على العكس تماما، فرضت على المؤسسات الوطنية في موضوع طرائق العمل على إنشاء فروعاً محلية واقليمية لمساعدتها على الاضطلاع بمهامها.

سبب اختيار موضوع البحث : هناك عدد غير قليل من الكتب والابحاث حول النظام الفدرالي وكيفية تأسيسها وتوزيع اختصاصاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الدولة الفدرالية والاقاليم الي تدخل من ضمنها، وكذلك هناك بعض الابحاث والجهود الأكاديمية والرسمية المتعلقة بموضوع المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الانسان ولكن لم نجد في المصادر العربية ما يبحث في آلية انشاء وعمل المؤسسات الوطنية ودون الوطنية لحقوق الانسان في الدول ذات النظام الفدرالي، ويرجع سبب قلة الاهتمام الى سببين ؛ **أولهما** : أن هناك عدد قليل من الدول العربية والشرق الاوسطية التي تتبنى النظام الفدرالي، **وثانيهما**؛ أن موضوع المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الانسان لم تلقَ بشكل عام اهتمام في المنظومة القانونية في تلك الدول وإن تلك المؤسسات حديثة النشئة تعمل في ظروف واقعية وسياسية صعبة.

مشكلة البحث: أن مؤسسات حماية حقوق الانسان على صعيدين الوطني والاقاليم في – **الدول الفدرالية**– لها إشكاليات خاصة بها، وعند دراستنا لموضوع حقوق الانسان وحمايتها تظهر بعض التوجهات بأن حقوق الانسان واحدة وقد لا تتقبل التجزئة أو الفدرلة ، فكيف اذن ان نتصور وجود آليات مختلفة في نفس الدولة الفدرالية تختص بالهدف نفسه، فهذا الوضع قد يُحدث تنازع ايجاباً أو سلباً ما بين المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ومؤسسات دون الوطنية أو محلية لحماية حقوق الانسان. بمعنى آخر، أن تساؤلات تدور حول: النموذج الامثل لآليات حماية حقوق الانسان بشكل مركزي أو لامركزي أو نموذج آخر. فضلاً عن ذلك هناك من الدول الفدرالية تمتلك اصلاً مؤسسة وطنية لحقوق الانسان فكيف اذن تحل المشاكل تنازع الاختصاص ما بين تلك المؤسسات ومؤسسات دون الوطنية، والإشكالية الأخرى كيف لهذه المؤسسات دون الوطنية أن تنشئ العلاقات مع المنظمات الدولية أو مؤسسات دولية اخرى متخصصة في حماية حقوق الانسان وتعزيزها؟. ويبدو أن الدول الفدرالية لا تحذو الخطوات نفسها لحماية حقوق الانسان، فهناك اختلاف جوهري ما بين تلك الدول حول موضوع آليات حماية حقوق الانسان

هدف البحث : يهدف البحث الى دراسة مؤسسات حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية وتعريفها وتحليلها بشقيه المؤسسات الوطنية و المؤسسات دون الوطنية وكيفية الترابط و التواصل ما بين هذه المؤسسات. أن العراق كدولة إتحادية (فدرالية) لديه مؤسستان مختلفتان معنيان بحماية حقوق الانسان: الأولى على صعيد العراق كله وتمثلها (المفوضية العليا لحقوق الانسان) والثانية على صعيد اقليم كوردستان وهي مؤسسة دون الوطنية تعرف بـ(الهيئة العامة المستقلة لحقوق الانسان). ومن هذا المنطلق من الضروري ان نقارن مابين النظام المتبع لحماية حقوق الانسان في العراق مع دول آخرى فدرالية من اجل تطوير وتعزيز حقوق الانسان وتحسين الاطار التشريعي و التنظيمي لحماية حقوق الانسان في العراق.

منهجية البحث تم اعتماد المنهج التحليلي وذلك بعرض النماذج وتحليل النصوص والوثائق ذات العلاقة عند دراستنا للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان وانواعها، كما اعتمدنا المنهج المقارن بين الدول الفدرالية من خلال دراسة مقارنة للقوانين العراقية على صعيد القوانين الاتحادية وقوانين اقليم كوردستان– العراق، وايضا قوانين بعض الدول الفدرالية على سبيل المثال (كندا ،الهند والمكسيك) للاستفادة منها والوصول الى النتائج المرجوة والاستقرار على النموذج الأمثل لمؤسسات حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية أو الاتحادية.

خطة البحث : اقتضى البحث تقسيمه على ثلاثة محاور فضلاً عن المقدمة والخاتمة كما يأتي:

أولاً_ مفهوم مؤسسات حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية وانواعها

ان النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها بشكل فعال يتطلب انخراط جميع الفاعلين والتنسيق بينهم على المستويين الوطني والدولي: القطاعات الحكومية ، البرلمان ، المجتمع المدني ، وسائل الإعلام والهيئات الدولية المكلفة بحقوق الإنسان .ان الوصول الى إصدار قرار من المجتمع الدولي يطالب أعضائه بإنشاء مؤسسة حقوق الانسان جاء بعد رحلة طويلة وهو لم يأت من فراغ، انه نابع من الواقع الأليم وفرضتها الأحداث المتعاقبة كضرورة واصبح مسؤولية على جميع الدول والأنظمة الالتزام به[1].

[1] ليلى ابراهيم تكلا، المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ،مجلة الاهرام ،العدد (42596)،2003، متاح على العنوان الالكتروني التالي: (http://www.ahram.org.eg/Archive/2003/7/22/WRIT2.HTM)

عليه رأينا ان دراسة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في الدول الفدرالية تقتضي ان نلقي نظرة على تطورها عبر المراحل التاريخية بإختصار لذلك سوف نبحثها في المطلب الاول ، أما في المطلب الثاني فنعرف بالمؤسسات الوطنية، ونبين انواع هذه المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في المطلب الثالث.

المطلب الاول: الخلفية التأريخية للمؤسسة الوطنية لحقوق الانسان

لم يأخذ تطور المؤسسات الوطنية في العالم مساراً واحداً إذ شهدت بعض المؤسسات تطوراً كبيراً في مهامها واختصاصاتها ودرجة استقلاليتها ، وقد رأت النور في الدول الإسكندنافية تحت مسمى *Ombudsman* **(أمين المظالم)** وشكلت المعايير الدولية المرجعية الاساسية للسلطات التي تتوفر عليها المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الانسان *Ombudsman* من أجل القيام بدور رقابي في مجال حقوق الانسان[1].

كان الإهتمام بالمؤسسات الوطنية على نطاق عالمي ظاهرة حديثة نسبياً، وإن إهتمام الأمم المتحدة بهذه المؤسسات يرجع الى عام 1946 عندما عولجت هذه المسألة لأول مرة من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وقد طلب المجلس من الدول الاعضاء ان تنظر في (مدى استصواب انشاء فِرق اعلامية أو لجان محلية معنية بحقوق الانسان في بلدانها من اجل التعاون معها في تعزيز عمل لجنة حقوق الانسان)[2]. وقد جددت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1966/12/16 طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضمن قرار الموافقة على العهود الدولية المتعلقة بحقوق الانسان، وبعد ذلك حددت المبادئ الرئيسة وهيكلية هذه المؤسسات الوطنية، إذ وقعت المصادقة عليها من طرف الجمعية العامة بتأريخ 1976/12/14[3].

وفي جنيف في ايلول/سبتمبر 1978، نظمت لجنة حقوق الانسان حلقة دراسية أسفرت عن إصدار مشروع مبادئ توجيهية[4] من أجل هيكله المؤسسات واداء أعمالها، وايدت لجنة حقوق الانسان والجمعية العامة بعد ذلك المبادئ التوجيهية ودعت الجمعية العامة الدول الاعضاء الى اتخاذ خطوات

---

(1) يوسف البحيري ، حقوق الانسان والمعايير الدولية واليات الرقابة ، المطبعة والوراقة الوطنية الداوديات ، ط1، مراكش ، 2010، ص 234.

(2) المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الانسان ، منشورات الامم المتحدة ، صحف وقائع حقوق الانسان رقم (19) ، 2003، ص4.

(3) محمد ميكو ، فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، مجلة الملحق القضائي ، المملكة المغربية ، العدد 25، 1992، ص4.

(4) للتفصيل عن ذلك يراجع : خليل ابراهيم كاظم الحمداني ، من باريس الى بلغراد .. هل تم اكمال تشكيل صورة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، بحث منشور، 2018، متاح على العنوان الالكتروني التالي:
(http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=611890&r=0) تاريخ الزيارة 2019/5/10 .

مناسبة لإنشاء هذه المؤسسات إذ لم تكن قائمة بالفعل، وطلبت من الامين العام ان يقدم تقريراً مفصلا بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان[1].

وقد أقرت الحلقة الدراسية أول مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تُبين اجمالاً الاختصاصات العامة للمؤسسات الوطنية ، ووفقاً لهذه المبادئ يجب ان تندرج المؤسسات الوطنية تحت فئتين : **أولهما** يجب ان تهتم بتعزيز حقوق الانسان بشكل عام (الاعلام والتوعية)، **وثانيهما** ، أن تتولى بشكل مباشر مراجعة السياسات الوطنية (الخطوات والقرارات التشريعية والقضائية والادارية) ، ورفع التقارير والتوصيات الى الدولة . وفيما يتعلق بالهيكل التنظيمي، تمت التوصية بأن تتشكل المؤسسات الوطنية بالطريقة التي تعكس تنوع المجتمع من كافة الشرائح والطبقات بغية تيسيير المشاركة الشعبية ، فضلاً عن ذلك، يجب ان يكون الوصول اليها متاحا امام افراد الجمهور، وان تعمل بصفة منتظمة، وان تستعين في الحالات المناسبة بأجهزة استشارية محلية أو وطنية[2].

وفي سنة 1989 اصدرت لجنة حقوق الانسان قراراً[3] يقضي بتشجيع الدول الأعضاء على إنشاء مؤسسات وطنية لحماية حقوق الانسان والإرتقاء بها او العمل على دعم هذه المؤسسات ان كانت موجودة، واحلالها مكانة خاصة في تخطيطات التنمية الوطنية [4].

واستمر تأسيس المؤسسات الوطنية إذ شهدت العقود القليلة الماضية، وخاصة التسعينيات من القرن العشرين، إنشاء عدد من المؤسسات الوطنية في العديد من دول العالم كانت مهمتها تعزيز وحماية حقوق الإنسان. ومن خلال الخطاب الدولي بين هذه المؤسسات ومع الأمم المتحدة برزت رؤية مشتركة زاد من تطوير هذا المفهوم ليصبح معيارًا دوليًا تحت مسمى **المبادئ المتعلقة بوضع المؤسسات الوطنية**، وأصبحت هذه المبادئ معروفة فيما بعد باسم (مبادئ باريس). وقد تم صياغة هذه المبادئ أثناء مؤتمر عُقد في باريس في عام 1991 وأدرجت في مرفق للقرار 134/48، وقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه المبادئ المشار إليها في 20 كانون الاول/ديسمبر 1993. وهي تشكل الأساس لفهمنا الحالي لمصطلح "**المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان**" والوقوف على مفهوم مشترك

---

(1) المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، التأريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، منشورات الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي لحقوق الانسان، جنيف، 2010، ص10.

(2) برجيت ليندزنايس ، لون ليندهولت ، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وضع المعايير واستعراض الانجازات، مصدر سابق، ص7-8.

(3) تقرير الامين العام، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الانسان، مصدر سابق ، ص 10.

(4) محمد ميكو، مصدر سابق ، ص4.

لجميع المؤسسات الوطنية في جميع أنحاء العالم[1]. وتشكل الفقرة (36) من **اعلان وبرنامج عمل فيينا**[*] عنصر أساسي في تطور الأساس المعياري لهذه المؤسسات وعنصر دافع لإنشائها ، علماً ان كثيراً من البلدان قامت بانشائها استناداً الى هذا الاعلان كون المؤتمر العالمي لحقوق الانسان في فيينا له مكانة كبرى في التطور الحقوقي لمنظومة الأمم المتحدة[2]. وعلى المستوى الوطني تزايد اهتمام الدول كذلك بإنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الانسان وفقاً لمبادئ باريس، إذ بلغ عددها حتى آيار/ مايو 2019 ما مجموعه (124) مؤسسة، من بينها (79) مؤسسة مصنفة في درجة الاعتماد (A) من قبل لجنة التنسيق الدولية للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المعروف بـ (GANHRI) ، خمسة منها من المنطقة العربية[3] .

المطلب الثاني: تعريف المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان

ليس هناك تعريف متفق عليه للمؤسسات الوطنية من المنظور الفقهي، ولكن سنحاول إعطاء تعريف لغوي وبعدها سيتم تناول التعريف الاصطلاحي .

لغوياً :إن مصطلح المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الانسان هي كلمة مركبة سيتم شرح مفرداتها اللغوية الاربعة : المؤسسة : جمعها المؤسسات وهي : منشأة لغرض معين، أو لمنفعة عامة ولديها من الموارد ما تمارس فيه هذه المنفعة [4]. وطنية : أصلها الكلمة هي الوطن والذي يقصد به المكان (محل الانسان) او: وطن به والبلد : اتخاذه موطنــاً[5]. حقوق : الحق : الامر – حقا وحقوقا : صح وثبت وصدق ، ويقال يحق عليك ان تفعل كذا :يجب .

---

(1) Valentine Aichele , National Human Rights Institutions , German Institute for Human Rights , Berlin , 2010, p.9.

- Valentine Aichel : خبير في الشؤون حقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، كان رئيس هيئة رصد اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في المعهد الألماني لحقوق للإنسان منذ عام 2009.

(*)اعلان وبرنامج عمل فيينا : يؤكد المؤتمر العالمي لحقوق الانسان الدور الهام والبناء الذي تؤديه المؤسسات الوطنية من اجل تعزيز وحماية حقوق الانسان ، وخاصةً بصفتها الاستشارية إزاء السلطات المختصة، ودورها في علاج انتهاكات وفي نشر المعلومات عن حقوق الانسان والتعليم في مجال حقوق الانسان . ويشجع المؤتمر العالمي لحقوق الانسان إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية ، مع مراعاة " المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية " والاعتراف بأن كل دولة أن تختار الإطار الانسب لاحتياجاتها الخاصة على الصعيد الوطني.

(2) ينظر الفقرة (36) من اعلان وبرنامج عمل فيينا عام 1993.

(3) المصدر نفسه .

(4) تعريف ومعنى مؤسسة في المعجم المعاني الجامع ، متاح على العنوان الالكتروني التالي:
(https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/) تاريخ الزيارة 2019/5/20.

(5) الامام ابي بكر محمد بن شمس الدين الرازي ، مختار الصحاح ، ط1 ، دار الفيحاء ، دمشق ، 2010، ص487.

ويحق لك أن تفعل كذا: يسوغ [1]، الإنسان : الكائن الحي المفكر [2]، وجمعه (اناسيُ)[3].

أما إصطلاحياً : على الرغم من وجود معايير شاملة تتعلق بالممارسات وبالوظائف للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، ليس هناك تعريف قانوني متفق عليه بعد لمصطلح (المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان) ولذا سنحاول التعرض الى بعض التعريفات منها أن : (المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان هي هيئات رسمية لها ولاية دستورية و/أو تشريعية لحماية حقوق الانسان وتعزيزها . وهي جزء من جهاز الدولة وتقوم الدولة بتمويلها)[4]. وهناك تعريف آخر للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وهي: (هيئات عامة مستقلة ومنشأة على المستوى الوطني وفق مبادئ باريس التي اعتمدتها الأمم المتحدة وتضطلع بمسؤولية تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها)[5]. وآخر يعرفها بأنها: (هيئات مستقلة وضعها القانون المحلي مع ولاية لحماية وتعزيز حقوق الانسان)[6] .

وهناك من يرى أن (المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي مؤسسات محلية أنشأتها حكومة الدولة ومكلفة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان)[7]. ويتم تحديدها من خلال ولايتها ولكن بمسميات مختلفة (حامي الحقوق المدنية أو المفوض العام ، هيئة حقوق الانسان، معهد أو مركز حقوق الانسان، امين المظالم، امين المظالم البرلماني أو المفوض لحقوق الانسان، المدافع العام / حامي، داعية برلماني، المدافع عن حقوق الانسان وغيرها...) .

وتتمتع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ، على الرغم من وضعها الرسمي وتمويل الدولة ، بدرجة من الاستقلال عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، من أجل العمل بشكل فعال للوفاء بولايتها لذلك، تحتل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وضعًا فريدًا في نظام حقوق الإنسان[8] .

---

(1) المصدر نفسه ص 488.
(2) المصدر نفسه ، ص 31.
(3) الامام بي بكر الرازي ، مصدر سابق ، ص 35.
(4) Rolla Moumne and others , Rights to Education handbook ,published by the (UNESCO) ,France , 2019, P.204 . وكذلك ينظر : المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، مصدر سابق ،ص15
(5) خليل ابراهيم كاظم الحمداني، المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان التطور الحتمي إفقياً وعمودياً بشعار التخصص النوعي والجغرافي ، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن ،العدد (6038) في 2018/10/29. متاح على العنوان الالكتروني التالي : (http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=616391) تاريخ الزيارة 2019/9/8.
(6) Morton Kjaerum, Handbook on the establishment and accreditation of NHRI in the European Union , European Union Agency for Fundamental Rights, 2012,P.13.
(7) Ryan M.Welch , National Human Rights Institutions : Domestic Implementation of International Human Rights Law , in Journal of Human Rights,Vol.16, 2017,P.5.
(8) Rolla Moumne and others , *Op.cit* , p.204.

لذلك فهي في وضع جيد لسد الفجوات بين الحكومة والمجتمع المدني وأنظمة حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، وكما أوضحت هذه المؤسسات إنها تربط مسؤوليات الدولة بحقوق المواطنين وتربط القوانين الوطنية بأنظمة حقوق الإنسان الإقليمية والدولية[1].

لقد كان الإطار المفاهيمي لأنشطة الأمم المتحدة المبكرة في هذا المجال مرناً بما يكفي بالفعل لكي يشمل اي مؤسسة على الصعيد الوطني لها تأثير مباشر او غير مباشر على تعزيز حقوق الانسان وحمايتها . من ثم، فقد اعطى لسائر المحاكم القضائية والادارية والاجهزة التشريعية، والمنظمات غير الحكومية، ومكاتب المساعدات القانونية ومخططات الرعاية الاجتماعية، قدراً متساوياً من الاهتمام، جنبا الى جنب مع اللجان الوطنية ومكاتب امناء المظالم والهياكل المماثلة[2].

بدأت المؤسسات الوطنية تتقلص تدريجياً التي كانت ذو طابع عائم في مجال حقوق الانسان هذا ما سعت اليه الامم المتحدة من خلال صيغة جديدة للمؤسسات الوطنية المختصة بفئة واحدة من المجتمع ، إذ برزت مجموعة من(لجان ، الهيئات الاستشارية ....وغيرها) أضيق نطاقاً من المؤسسات، استناداً الى وظائف معينة مشتركة، تشمل : الأنشطة التعليمية والترويجية لحقوق الانسان ، وتقديم المشورة الى الحكومات بشأن مسائل حقوق الانسان ، والتحقيق في الانتهاكات التي ترتكبها الكيانات العامة (والخاصة في بعض الأحيان) والفصل فيها، وفي حين أن هذا النهج (الوظيفي) للتصنيف يؤدي الى استبعاد مؤسسات كانت تدرج في السابق في هذا النطاق، مثل الهيئات القضائية والهيئات التشريعية وهياكل الرعاية الاجتماعية، فانه لم يسفر بعد عن تعريف نهائي لما يشكل المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الانسان وحمايتها [3].

تضع الامم المتحدة مجموعة من المعايير الدولية كمؤشر لاستقلال هذه المؤسسات، وامتلاكها لقدرات تفي بأدائها لوظائفها فيما يعرف بمبادئ باريس وأهمها الاستقلال القانوني، والاستقلال المالي، واستقلال إجراءات التعيين والإقالة لأعضاء المؤسسات الوطنية، وكفالة التعددية في تشكيلها [4].

---

[1] *Ibid*, p.204.

[2] مؤسسات حقوق الانسان الوطنية ، كتيب عن انشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الانسان وحمايتها، مركز حقوق الانسان ، العدد رقم 4 من سلسلة التدريب المهني ،جنيف ، 1995، ص28.

[3] مؤسسات حقوق الانسان الوطنية ، مصدر سابق ،ص29.

[4] جغري أميرة ، الاليات الوطنية التنفيذية لحماية حقوق الانسان ، بحث منشور، مجلة العلوم الانسانية ، العدد(48) ، المجلد أ، كلية الحقوق جامعة الاخوة منتوري قسنطينة ، الجزائر ،2017، ص52.

وتمثل مبادئ باريس بشأن مركز المؤسسات الوطنية خطوة مهمة في العملية التطورية . فالمبادئ تحاول ان توضح مفهوم (المؤسسة الوطنية) من خلال وضع معايير بشأن مركز اللجان الوطنية لحقوق الانسان ودورها الاستشاري .واذا ما طبقت هذه المعايير على الفئة العامة من المؤسسات الوطنية ، وليس مجرد تلك المسماة (لجانا)، فيجب ان تكون المؤسسة الوطنية حينئذٍ هيئة منشأة بحكم الدستور أو بمقتضى القانون لأداء وظائف معينة في ميدان حقوق الانسان .

ومن الناحية العملية ، تعد جميع المؤسسات التي تشملها التعريفات الآنفة الذكر ذات طابع (اداري) بالمفهوم الضيق من حيث إنها ليست (هيئة قضائية) ولا هي هيئة لصنع القرارات ، وعموماً فإنها تكتسب سلطة استشارية دائمة فيما يتعلق بحقوق الانسان على الصعيد الوطني و/أو الدولي[1] . غالباً ما تنص الدساتير الحديثة على إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الانسان أو تنشأ بمقتضى تشريع أو مرسوم ، فإن مستوى الاستقلال الفعلي الذي تتمتع به يعتمد على عدد من العوامل ، بما في ذلك تشكيلها واساسها المالي والطريقة التي تدار بها [2]. ومن جانبنا يمكن ان نعرف المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان بأنها: (هيئات وطنية مستقلة –ليست حكومية – تنشأ بموجب نص دستوري او قانوني يتوائم مع مبادئ باريس التي اعتمدتها الامم المتحدة ، مكلفة بتعزيز وحماية حقوق الانسان).

المطلب الثالث: أنواع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تأخذ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أشكالاً كثيرة ، ويتعين مراعاة هذه الاختلافات في اي محاولة لصياغة معايير مشتركة لقياس أعمالها . ويمكن تقسيم هذه المؤسسات الى فئات من ناحية تشكيلها التنظيمي أو من ناحية التقاليد السياسية والقانونية التي تعمل في إطارها .

وهكذا نستطيع التمييز بين المؤسسات ذات العضوية الوحيدة (الوسطاء أو الامبودسمان) والمؤسسات ذات العضوية المتعددة (اللجان والمجالس)[3] اي تمثيل واسع للمجتمع [1]وبين المؤسسات

---

[1] مؤسسات حقوق الانسان الوطنية ، مصدر سابق ،ص29.
[2] المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص8.
[3] إدريس بنزكري، ورشة عمل تدريبية حول اعتماد المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان لدى التحالف العالمي ، من 9 الى 11 / تموز- يوليو بمعهد الرباط لحقوق الانسان ، مغرب ، 2019.

التي يتمثل اتجاهها الأولي في تقديم المشورة الى الحكومات بشأن موضوعات سياسة حقوق الانسان والمؤسسات التي تعالج شكاوى الافراد، وبين المؤسسات التي تعمل بشأن جميع حقوق الانسان بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسات التي تركز على قضايا محددة مثل التمييز [2].

ويمكن ان نقسم هذه المؤسسات استناداً الى تراثها الاسباني أو الفرنكوفوني أو إطار الكمنولث ، أو أن ننظم هذه المؤسسات حسب القارات : مثل المؤسسات ذات العضوية المتعددة التي تتلقى الشكاوى في معظم دول آسيا والمؤسسات وحيدة العضوية للدفاع عن الشعوب في أمريكا اللاتينية ومؤسسات أمين المظالم في بلدان أوروبا الشمالية والمؤسسات الاستشارية في اوروبا وما الى ذلك [3].

يحق للدول، وفقاً لإعلان وبرنامج عمل فيينا[4]، ان تختار الإطار الذي يناسبها على أفضل الوجه، مع مراعاة المعايير الدولية لحقوق الانسان . وعلى الرغم من أن مبادئ باريس توضح المعايير الدنيا فيما يتعلق بأدوار المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ومسؤولياتها، فإنها لا تفرض نماذج أو هياكل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان . وتتطور حالياً بشكل سريع هياكل مؤسسية مختلفة ، وتوجد اختلافات بكثرة وبقدر ما توجد مناطق جغرافية واعراف قانونية[5].

في ظل هذه الخلفية ، يتم طرح استفسارات حول ما إذا كان يمكن تصنيف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ، على الرغم من تنوعها ، فهناك انواع متعددة من المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان وتختلف هياكلها من دولة للأخرى ، ومن خلال هذا المطلب الذي سنتناول اربعة أنواع يتناول نوع من هذة المؤسسات التي رغم اختلاف هياكلها فإنها لا تختلف من حيث الدور الذي تلعبه.

النوع الاول: لجان حقوق الانسان أنشئت في كثير من البلدان لجان لكفالة تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحماية حقوق الإنسان وتطبيقها تطبيقاً فعَالاً، تعرف غالباً بلجان حقوق الانسان[6]، تميل اللجان

---

(1) فتحي محمد فتحي الحياني ، المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق ومبادئ باريس ، ورقة بحثية ، مقدمة الى المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق ، 2014، ص1. و عبدالله خليل ، مدى موائمة قوانين المؤسسات الوطنية في الدول العربية مع مبادئ باريس 1993، مصر، 2005، ص17. ولمزيد من التفاصيل يراجع الفقرة (باء/ التشكيل وضمانات الاستقلال والتعددية) من مبادئ باريس.

(2) مؤسسات حقوق الانسان الوطنية ، مصدر سابق ، ص29.

(3) تقرير المجلس الدولي لسياسة حقوق الانسان ، الاداء والشرعية ، تقيم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، المجلس الدولي، ط2، جنيف، 2005، ص6.

(4) اعلان وبرنامج عمل فيينا، الفقرة 36 ، الوثيقة الرسمية رقم (23/157.A/CONF) 1993/7/12.

(5) المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، مصدر سابق ، ص15. و Valentine Aichele *Op.cit*,p.15.

(6) فريدة مداني ، دور المؤسسات الوطنية في حماية وتعزيز حقوق الانسان، اطروحة دكتوراه،جامعة العقيد آكلي محند أولحاج البويرة /كلية الحقوق والعلوم السياسية، جزائر، 2016، ص16.

الى الإنخراط في مجموعة واسعة من الأنشطة، من التحقيق في القيود المفروضة على حقوق وانتهاكات حقوق الانسان، للعمل في العلاقات التعليمية والعامة، والمشاركة في الإجراءات القانونية [1]. ويتميز هذا النوع بصفات معينة فهي مؤسسات رسمية لها ولاية صريحة لحماية وتعزيز حقوق الانسان في حين يتمتع كثير منها بولايات واسعة النطاق وكذلك يستطيع ان يتلقى الشكاوى الفردية ويتمثل على أنه اختصاص شبه قضائي والذي جاءت به مبادئ باريس[2] .

النوع الثاني: الهيئات الاستشارية: تركز الهيئات الاستشارية على تقديم المشورة للحكومات والبرلمانات[3]، بشأن القضايا الرئيسة لحقوق الانسان والابلاغ بشأن خاص بالقضايا ذات الاولوية، وهي تستطيع تقديم التوصيات فحسب وتتجه الى ممارسة ولايات واسعة في المجالات البحثية والاستشارية في إطارمبادئ حقوق الانسان الذي تعترف به الدولة، ومن بين السمات الاخرى هي انها مستمدة من تعدد القوى الاجتماعية وتتجه العضوية الواسعة النطاق وهذا يعطيها مصداقية لدى المجتمع والحكومة معاً وهذا النوع يكون نظرياً اكثر منه تطبيقي، وبذلك تصبح نشاطاتها بعيدة عن الحماية المباشرة لحقوق الانسان، وتعد ولاية الشكاوي الفردية والتحقيق غائبة، بيد أنها قد تسدي النصح أو التشاور بشكل عام بشأن طائفة عريضة من قضايا حقوق الانسان وهذا ينطبق على كثير من المؤسسات هذا النوع وليس جميعها، وبذلك يحد من فعاليتها و يوفر لها موارد لبحث القضايا بعمق وبطريقة منهجية اكثر وأوسع نطاقاً في مجال حقوق الانسان، وفي حالة عدم إتباع الحكومة للمشورة المقدمة من طرفها بتجاهلها فبذلك تفقد الهيئات مصداقيتها ويوجد هذا النوع من هذه الهيئات الاستشارية في الدول الاوروبية ويوجد ايضاً في الدول الافريقية الناطقة بالفرنسية [4].

النوع الثالث: امنـــاء المظالم (Ombudsman's): امين المظالم : (قد يكون فرداً او مجموعة من الافراد) يعينه البرلمان على اساس سلطة دستورية او من خلال تشريع خاص . وسلطات امين المظالم مشابهة تماماً من نواح كثيرة لسلطات لجان حقوق الانسان التي لديها اختصاص تلقي الشكاوي والتحقيق فيها . فكلاهما معني بحماية حقوق الافراد ، وليس لدى كليهما ، من ناحية المبدأ ، سلطة اتخاذ قرارت

---

(1) Andrea Kampf, NHRI and their work on migrants human rights, German Institute for Human Rights ,*n.d*, p.13.

(2) المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص22.

(3) Andrea Kampf, *Op.cit*, p.13.

(4) صورية غوتي ، نظام المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الانسان ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي ، 2017 ، ص 13-14.

ملزمة.[1] وقد انشأت أول مؤسسة لأمناء المظالم في السويد عام 1809 استجابة لمبدأ الفصل بين سلطات التاج والبرلمان، مع حق البرلمان في الاشراف على المسؤولين في الادارات العامة والهيئة القضائية من خلال امانة المظالم البرلمانية ومحاكمتهم على اخلالهم بواجباتهم . وانتشر فكرة مؤسسة أمين المظالم خارج السويد في القرن العشرين واكتسبت شعبية خلال العقود الاخيرة [2] .

النوع الرابع: المؤسسات المتخصصة والمختلطة والمتعددة

1: المؤسسات المتخصصة: تختص بشؤون الجماعات الأكثر تعرضاً للتضرر وتختلف بدورها من بلد الى آخر، لكن السائد هو تخصيصها في قضايا النساء والأطفال والأقليات الإثنية واللغوية والدينية والسكان الأصليين واللاجئين والنازحين [3]. يتم إنشاء مثل هذه المؤسسات المتخصصة لتعزيز السياسة الحكومية والاجتماعية التي وضعت من اجل حماية هذه الجماعات المعينة . فضلاً عن تقديم المساعدة المادية والاستشارية من أجل حماية واحدة أو أكثر من هذه الجماعات[4]، عن رصـد فاعلية القوانين والأحكام الدستورية القائمة من حيث تعلقها بالجماعة[5] .وتؤدي هذه المؤسسات في الغالب وظائف مماثلة لتلك التي تؤديها لجان حقوق الانسان ومؤسسات امناء المظالم المذكورة اعلاه [6]، كثيراً ماتقوم هذه المؤسسات بدور إسداء المشورة للبرلمان وللسلطة التنفيذية[7].

2: المؤسسات المختلطة :

المؤسسات الوطنية (المختلطة) لحقوق الانسان هي مؤسسات رسمية وحيدة عهد اليها بولايات متعددة وهي تتناول حقوق الانسان، بيد أنها قد تتناول أيضاً سوء الادارة والفساد ومسائل البيئة وغيرها. تعمل على تجنب التكاليف الإضافية للمرافق الاساسية واخيراً تعمل على تعزيز الترابط وبتعاون اكثر بشان الشكاوى المقدمة والتي تمتد عبر قضايا متعددة [8]. توجد هذا النوع من المؤسسات في اسبانيا وتعمل

---

(1) مؤسسات حقوق الانسان الوطنية ، مصدر سابق ، ص35.
(2) استفان بوستا ، استعراض خدمات الامين المظالم التي توفرها المنظمات على نطاق منظومة الامم المتحدة ، منشورات الامم المتحدة ، وحدة التفتيش المشتركة ، جنيف ، 2015، ص4.
(3) محسن عوض ، عبدالله خليل ، تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان في العالم العربي ، المجلس القومي لحقوق الانسان ، دون طبعة ، مصر، دون سنة، ص1.
(4) المصدر نفسه، ، ص1.
(5) مؤسسات حقوق الانسان الوطنية، ص 26.
(6) المصدر نفسه، ص15.
(7) المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص21.
(8) صورية غوتي ، مصدر سابق ، ص 15-16 .

على بعض الاختصاصات القضائية لأمريكا اللاتينية ، تمثلت الممارسة في انشاء مؤسسة وحيدة تضم وظائف حقوق الانسان وأمين المظالم التقليدي[1].

3 : المؤسسات المتعددة:

تعد المؤسسات المتعددة ظاهرة شائعة وبشكل متزايد في الآونة الاخيرة وهي ذات اختصاص واحد ومثال ذلك (الحقوق المتصلة بنوع الجنس أو الاطفال أو الشعوب الاصلية). يستحسن إجراء تنسيق بين هذه المؤسسات الوطنية المتعددة مع مناطق عديدة من العالم لحماية حقوق الانسان وتعزيزها ليتسنى لها استخدام وظائفها وصلاحيتها بطريقة تكفل حماية حقوق الانسان[2].

وقد سلمت لجنة التنسيق الدولية ولجنتها الفرعية المعنية بالاعتماد بهذا التطور الذي يحدث في مناطق عديدة من العالم ، وأشارتا الى ان هناك، عند التعامل مع مؤسسات وطنية متعددة ، استراتيجيات واضحة لتحسين التعاون ، بما في ذلك مذكرات التفاهم أو اتفاقات اخرى لمعالجة أوجه التداخل في الاختصاصات ومعالجة الشكاوى أو المسائل ، والترتيبات غير الرسمية التي تقوم فيها بنقل حالات فردية الى الآلية الأنسب[3]. وهذه هي الحال في بعض البلدان إذ تتواجد معاً مؤسسات أمناء المظالم والمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان (رغم انه لا يجوز ارسال الشكاوى من مكان لآخر) [4]. فعلى سبيل سبيل المثال؛ في المملكة المغربية هناك مؤسسة وسيط (ديوان المظالم سابقاً) وواجبه الإصلاح بين المواطنين والادارة ،والمجلس الوطني لحقوق الانسان [5].

4: المؤسسات دون الوطنية لحماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية: هذا النوع من المؤسسات هو جزء من المؤسسات المتعددة والذي سبق ذكرها، فهو موضوع بحثنا ، ونقصد بالمؤسسات دون الوطنية لحماية حقوق الانسان جميع المؤسسات المشكلة لحماية حقوق الانسان في دولة فدرالية تضم اقليم أو ولاية معينة. ويمكن أن تسمى ايضا مؤسسات محلية، أي ان اختصاصه مقيد بحدود جغرافي معين دون أن يكون لها ولاية عامة في جميع انحاء الدولة. وعند استخدامنا لمصطلح دون الوطنية نود أن نميز ما

(1) المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص21.
(2) صورية غوتي ، مصدر سابق، ص 16.
(3) المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص23.
(4) المصدر نفسه ، ص22.
(5) موقع رسمي لديوان المظالم في المغرب ، متاح على العنوان الالكتروني التالي (http://zidini3ilma.arabepro.com/t118-topic) تاريخ الزيارة 2019/9/12.

بين مؤسسات اتحادية أو فدرالية والتي تسري على كافة انحاء الدولة الفدرالية والمؤسسات المختصة بأقليم معين في دولة فدرالية، ويستخدم في اللغة الانكليزية مصطلح Sub-national.[1]

ثانياً_ مؤسسات حماية حقوق الانسان في العراق

يقصد بآليات حماية حقوق الانسان تلك الأجهزة والمؤسسات والهيئات والادارات المسؤولة عن متابعة ومراقبة أداء الاجهزة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ القانون والتحقق من أنها تلتزم بالمعايير الدولية والوطنية التي وضعت لصون حقوق الافراد وحريتهم [2].

هناك مجموعة من الطرق التي يمكن من خلالها تثقيف الإنسان بحقوقه، والانتهاكات التي تحدث ضده، لذلك كان البحث في الآليات المسؤولة عن حماية و مراقبة حقوق الانسان أمر ذو أهمية ليؤكد ان النصوص وحدها لن تكون كافية لترسيخ القيم الإنسانية والمعايير الدقيقة المطلوبة للحقوق والحريات بمختلف اشكالها، بل يتطلب آليات لحمايتها والواقع إن هذه الآليات موجودة فعلياً ومع ذلك تظل الانتهاكات قائمة مما يؤكد وجود فجوة بين ماتم صياغته من نصوص وما يجري تنفيذه على الواقع، كان يجب ان تمثل المنظومة الوطنية لحقوق الانسان في العراق اطاراً متكاملاً لحماية حقوق الانسان خصوصاً بعد القضاء على النظام الدكتاتوري وبدء العمل في بناء منظومة ديمقراطية تحترم وتصون الحقوق، فالتشوه الذي لحق بهذة المنظومة نشأ اصلاً من اعتمادها على الاطار المعياري والمؤسسي والسياسات للنظام السابق. ومن الناحية الاخرى، إن المادة (١١٠) التي تتعلق بالأختصاصات الحصرية للدستورالعراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ لا تتضمن مجال حقوق الانسان، فعلى الرغم من وجود نص خاص بالمفوضية العليا لحقوق الانسان في المادة (١٠٢) إلا انه لا مانع حسب رأينا من إنشاء مؤسسات اخرى لحماية حقوق الانسان في الاقاليم في العراق.

ومع تعدد هذه الآليات يبقى لنا القول ان هذا المبحث سيقتصر على آليات حماية حقوق الانسان في العراق، ونقسمه على مطلبين: نعرض في الأول المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق وتخصص الثاني للهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان-العراق.

المطلب الاول: المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق

---

[1] Andrew Wolman, The Relationship between national and sub-national human rights institutions in federal states, *in The International Journal of Human Rights*, 2013, vol. 17, no. 4, pp. 445-462.

[2] عبد الفتاح سراج، آليات مراقبة حقوق الانسان، مركز الاعلام الامني، مصر، بلا تاريخ ، ص3.

من أهم المؤسسات الذي تعمل على تعزيز وحماية حقوق الانسان في العراق هي المؤسسة الوطنية المسمى بـ (المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق)، على الرغم من وجود المادة (102) في دستور العراق عام 2005 بإنشاء الهيئات المستقلة جاء اسم المفوضية العليا لحقوق الانسان كأول هيئة مستقلة لحقوق الانسان وجاء في نهاية هذه المادة و تنظم بقانون اي أن كل هيئة مستقلة يجب انشاؤها بقانون خاص. ولكن ما لاحظناه تأسيس بعض أكثرية الهيئات المستقلة المذكورة في المادة أعلاه تقدمت انشاؤها على المفوضية العليا، مثل مفوضية الانتخابات[1] وهيئة النزاهة[2]، وبعد مرورأكثر من ثلاث سنوات تم تشريع قانون رقم (53) سنة 2008 الخاص بالمفوضية العليا وتم تشكيلها وبدء بأعمالها في 2012/4/9 اي بعد مرور سبعة أعوام من استفتاء الدستور العراقي واربعة أعوام من تشريع قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان، وهذا يدل على عدم أهتمام الدولة العراقية بسلطاتها التشريعية والتنفيذية بموضوع المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان وأنشائها والأعتماد الكلي على وزارة حقوق الانسان آنذاك، إذ شُكلت هذه الوزارة في عام 2004 اي قبل الدستور بعام ، وكانت الحكومة تماطل بتأسيس المفوضية بأكثر من حجة ليكون الدور الأكبر لراعي مصالحها التي كانت هي وزارة حقوق الانسان.

في البداية تأسست وزارة حقوق الانسان مع أول تشكيلة وزارية في 2003، وبدأت عملها عام 2004 بموجب التشريع رقم (60) لسنة 2004، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة[3] وتعمل الوزارة من اجل تحقيق العديد من الاهداف اهمها حماية حقوق العراقيين من الانتهاكات ورصد الانتهاكات[4]، ان العمل الذي قامت به وزارة حقوق الانسان غالبا ما كان يجابه بالتشكيك كونها جهة حكومية وهي احدى مكونات السلطة التنفيذية الأمرالذي سيعقد من مهامها؛ لأن السلطة التنفيذية هي المتهمة بممارسة الانتهاكات والمتسببة بشكل مباشر بها من خلال الممارسات او السكوت عن هذه الممارسات وحتى في المجال التشريعي ظل يعاني من قصور لترابط هذا الملف مع سلطة اخرى هي سلطة (مجلس النواب) الامر الذي جعلها كجسم زائد في الجهازالتنفيذي ولظروف مختلفة اخرى تم الغاؤها بموجب الأمر الديواني رقم (312) الصادر عن مجلس الوزراء عام (2015)[5]، وانسجاماً مع الاصلاحات التي قامت بها

---

(1) يراجع: قانون المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات رقم(11) لسنة 2007، الوقائع العراقية رقم العدد(4037) ،تأريخ 2007/3/14.

(2) يراجع: قانون الهيئة النزاهة رقم(30) لسنة 2011، الوقائع العراقية رقم العدد(4217) ،تأريخ 2011/11/14.

(3) محسن حنون غالي ، الرقابة الدولية والوطنية على انفاذ احكام القانون الدولي لحقوق الانسان ، ط1، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، بيروت /لبنان، 2019، ص315.

(4) هيفي امجد حسن ، اثر عولمة حقوق الانسان على مبدأ السيادة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، 2005، ص148.

(5) الأمر الديواني رقم (312) الصادر عن مجلس الوزراء عام 2015، العدد(16808) بتاريخ 2015/11/29.

الحكومة العراقية، على الرغم من أن الوزارة تأسست بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (60) لسنة 2004، اي بموجب قانون؛ لأن سلطة الائتلاف المؤقتة كانت لها صلاحية ممارسة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية . ومن ثم كان يجب ان يتم إلغاء الوزارة بموجب قانون ايضاً، لأن القانون لا يُلغى أو يعدل الا بموجب قانون آخر، إلا ان الوزارة تم الغاؤها بموجب الأمر الديواني أعلاه ولعل من المفارقة ان تسلب وزارة حقوق الانسان من حقها و اختصاصاتها، وهي عاجزة عن استرداد هذا الحق ، إذ تم الحاق بعض دوائر الوزارة وتشكيلاتها، ومكاتبها، وحقوقها، وموظفيها، وموجوداتها المنقولة وغير المنقولة، بالمفوضية العليا لحقوق الانسان أيضاً بموجب الأمر الديواني رقم (312) عام 2015[1] .

نصت الفقرة (أ /2) من مبادئ باريس على انه (تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الامكان ومنصوص عليها صراحةً في احد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصها)، وهذا يضمن استقلال المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، بالمقابل نصت المادة 102 من الدستور العراقي لعام 2005 على إنشاء المفوضية العليا لحقوق الانسان، بعدّها هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون[2]. وعلى الرغم من أن نص الدستور يؤكد استقلالية المفوضية إلا أن نص الفقرة أولاً من المادة (2) في قانون المفوضية، ينص على أن للمفوضية استقلال مالي واداري فقط، لأنها ترتبط بالبرلمان وتكون مسؤولة أمامه، وفي حين المادتين متناقضتين تضران لا محالة بعمل المفوضية ويعرقل عملها في كثير من الأحيان[3] .شرع مجلس النواب العراقي قانون مفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53) لسنة 2008 المعدل، ونص القانون على ان المفوضية تتمتع بالشخصية المعنوية، ولها استقلال مالي واداري، ويكون مقرها العام في بغداد وعلى المفوضية فتح مكاتب وفروع لها في الاقليم وفي المحافظات غير المنتظمة باقليم[4]، أنشئت المفوضية العليا لمعالجة انتهاكات حقوق الانسان والعمل كآلية للمساعدة في ردع الانتهاكات في المستقبل.

تنص مبادئ باريس الخاصة بضمانات الاستقلال في الفقرة (ب/3) على أن (ينبغي لكفالة استقرار ولاية الاعضاء المؤسسة التي لن تكون المؤسسة مستقلة حقاً بغيره، ان تكون تسميتهم بوثيقة رسمية تحدد، لفترة معينة مدة ولايتهم وتكون الولاية قابلة للتجديد، شريطة كفالة استمرار التعددية في

---

(1) د. محسن حنون الغالي، مصدرسابق، ص320-321.
(2) تراجع المادة (102) من الدستور العراقي لعام (2005).
(3) هيفى امجد حسن، مصدر سابق، ص178.
(4) تراجع المادة (2) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53) لسنة 2008 المعدل، الوقائع العراقية (٤١٠٣) لسنة ٢٠٠٨.

عضوية المؤسسة)، وإستجابة لمبادئ باريس في كيفية اختيار اعضاء مجلس المفوضين رسم القانون طريقة الاختيار عبر اعلان وطني للتقديم ويشكل مجلس النواب لجنة من الخبراء، لا يزيد عددهم عن خمسة عشر عضواً، وتضم ممثلين عن مجلس النواب، ومجلس الوزراء، ومجلس القضاء الأعلى، ومنظمات المجتمع المدني[1] .

لقد طرح المعهد القانون الدولي وحقوق الانسان[2] بعض التوصيات منها تعديل المادة (7) بشان طريقة اختيار المفوضين لضمان مقاعد مخصصة لممثلي الأقليات في لجنة الخبراء المسؤولة عن رفع التوصيات بشأن المفوضين الى مجلس النواب للمصادقة[3]. إذ يتكون مجلس المفوضين الذي يدير المفوضية العليا لحقوق الانسان، من اثنى عشر عضواً اصلياً وثلاثة أعضاء احتياط، ممن سبق ترشيحهم من قبل لجنة الخبراء ويصادق مجلس النواب على اختيارهم بالاغلبية المطلقة لعدد الحاضرين[4]. وقد حرص قانون المفوضية على تمثيل النساء في المجلس بما لا يقل عن ثلث عدد أعضائه، كما ألزم أن تكون نسبة تمثيل الأقليات في المجلس بما لا يقل عن عضو أصلي واحد، وآخر احتياط[5]، وفي موضع ذات صله أوصى المعهد القانون الدولي وحقوق الانسان بتعديل المادة (8/خامساً) لزيادة الحصة النسبية للأقليات من عدد المفوضين عن ما هو مذكورفي قانون المفوضية العليا وذلك لضمان تمثيل مناسب لمكونات الاقليات في العراق [6]. ينتخب المجلس من بين اعضائه، وبالاقتراع السري الرئيس ونائب الرئيس بأغلبية عدد الأعضاء، غير ان هذه المادة لا تحدد مدة الولاية او حدود الولاية بالنسبة للرئيس او نائبه، وتكون مدة العضوية في مجلس المفوضين أربع سنوات[7]. وعلى هذا النحو، فان القانون يُنشئ المناصب الخاصة للرئيس ونائبه في مجلس المفوضين، ويُملي جراءات التعيين لكلا المنصبين. تشير المادة (8/سابعاً) الى ان الرئيس هو الممثل القانوني للمفوضية العليا لحقوق الانسان، ولكن لا يوضح ما اذا كان يجوز تفويض صلاحية تمثيل المفوضية بصورة رسمية[8]. وايضاً أشار القانون في المادة (16/رابعاً) الى الحصانة التي يتمتع بها اعضاء مجلس المفوضين إذ

---

(1) يراجع المادة (7) ، المصدر نفسه.
(2) معهد القانون الدولي وحقوق الانسان: هو منظمة غير ربحية مسجلة في مدينة واشنطن وفي بروكسل، حيث يساعد الدول في المراحل الأولى من الديمقراطية على تطوير القدرة من أجل تعزيز سيادة وتحسين وضع احترام حقوق الانسان.
(3) الاقليات والقانون في العراق، معهد القانون الدولي وحقوق الانسان، ط1، لبنان، 2011 ، ، ص53.
(4) يراجع المادة (8/أولاً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53) لسنة 2008 المعدل.
(5) يراجع المادة (8/خامساً) ، المصدر نفسه.
(6) الاقليات والقانون في العراق، مصدر سابق ، ص53.
(7) يراجع المادة (8/ثالثاً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان .
(8) المفوضية العراقية لحقوق الانسان، مصدر سابق، ص29-30.

نصت على (يتمتع الرئيس ونائبه وأعضاء المجلس بالحصانة خلال مدة عملهم في المفوضية) أي لديهم حصانة وظيفية.

المطلب الثاني: الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان –العراق

تأسست وزارة الدولة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان في كابينة الثالثة لحكومة اقليم عام 2002 ومن بعدها تغيرت التسمية في عام 2005 الى وزارة حقوق الانسان عملت الوزارة لحين صدور قانون رقم (4) لسنة2010وحسب القانون تغيرت مهام الوزارة وتسميتها الى الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان تعني بتعزيز وحماية حقوق الانسان. ومنذ استحداث الوزارة عملت على البحث وفتح المقابر الجماعية للكورد في انحاء العراق وجمع الوثائق ودلائل في قضايا انتهاكات حقوق الانسان الذي خلفها نظام البائد مثل عمليات الأنفال وقصف مدن كوردستان بالغاز الكيمياوي والأسلحة المحرمة دولياً ...وغيرها. وتركز عمل الوزارة آنذاك على تحريك الملفات السياسية التي فيها انتهاكات لحقوق الانسان[1]. وإستناداً لحكم الفقرتين (1) و(2) من المادة (56) من القانون رقم (1) لسنة 1992المعدل[2] 1992المعدل[2] وبناءً على ما عرضه مجلس الوزراء الاقليم، قرر برلمان كوردستان– العراق تشريع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان رقم (4) لسنة 2010، وبعد تشكيل الهيئة المستقلة لحقوق الانسان أحيلت كافة موجودات وحقوق والتزامات وزارة حقوق الانسان الملغاة الى هذه الهيئة[3].

نص قانون الهيئة المستقلة لإقليم كوردستان– العراق في الماد (2/أولاً) منه على انه تؤسس هيئة باسم (الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان– العراق) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، وتكون لها ميزانية خاصة ضمن الميزانية العامة للإقليم، وترتبط بالبرلمان وتكون مسؤولة أمامه. ويكون المقر الرئيس للهيئة في محافظة اربيل عاصمة الاقليم، وتفتح لها مكاتب في مراكز سائر المحافظات كما ويجوز لها فتح مكاتب في الأقضية والنواحي[4].

---

(1) مقابلة مع (تافكة عمر) ، مدير عام الدائرة القانونية وحماية حقوق الانسان بالهيئة المستقلة لحقوق الانسان ، بتاريخ 2019/11/4 ، ساعة 2 مساءاً ، مقر الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان –العراق.

(2) يراجع: قانون انتخاب المجلس الوطني لكورستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل.

(3) ينظر: المادة (12/فقرة اولاً) من قانون الهيئة العامة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان – العراق، رقم (٤) لسنة ٢٠١٠، الوقائع الكوردستاني العدد ١١٤.

(4) ينظر: المادة (2/ثانياً) من قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان رقم (4) لسنة 2010.

اما تعيين رئيس الهيئة المستقلة يعين بدرجة خاصة بناءً على ترشيح من رئاسة البرلمان ورئاسة مجلس الوزراء ويصدر مرسوم اقليمي بالتعيين بعد مصادقة البرلمان على المرشح بأغلبية عدد الحاضرين، وتكون رئاسته لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة[1]. ورئيس الهيئة هو الرئيس الاداري للهيئة والمسؤول المباشر عن تنفيذ سياساتها، وتصدر منه القرارات والاوامر والتعليمات في كل ماله علاقة بشؤونها الفنية والمالية والادارية وفق القانون، ويمثل الهيئة لدى الجهات الحكومية والمؤسسات والهيئات الاخرى ذات العلاقة داخل الاقليم وخارجه[2]. ويعفى الرئيس من منصبه بقرار مسبب من البرلمان يتخذه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بعد ثبوت عدم كفاءته[3].

يتبين أن تعين رئيس الهيئة مختلطاً ما بين رئاسة البرلمان ومجلس الوزراء إذ ان المرشح يجب ان يكون عند حسن ظن الحكومة للمصادقة على ترشيحه وهذا فيما بعد يشكل فقدان الاستقلالية أثناء العمل. وحسب ما تطبق في اكثرمن دولة يستحسن أن يكون ترشيح الرئيس يمر عبر عدة مراحل منها اعلان وطني في جرائد الرسمية ومن بعدها اختيار المرشح الأنسب من لجنة الاختيار المكلفة بإختيار الرئيس ومن ثم يتم المصادقة والتصويت عليه لتكتمل الإجراءات الأخرى باليمين القانونية.

اما مجلس الهيئة يتكون من رئيس الهيئة/رئيساً، مدير عام الدائرة القانونية وحماية حقوق الانسان/مقرراً، ممثل مجلس الوزراء لاتقل درجته عن درجة خاصة /عضواً، ممثل مجلس القضاء/عضواً، ممثل الادعاء العام/عضواً، عضويين ممن مارسا العمل القضائي او التشريعي او القانوني لمدة لا تقل عن عشر سنوات[4]. بموجب المادة (6) يؤدي رئيس واعضاء الهيئة اليمين القانونية أمام رئيس مجلس القضاء، ولحد الان اعضاء الهيئة لم يؤدوا اليمين القانونية امام المجلس القضاء.

برأينا ان آلية تعيين رئيس الهيئة موضحاً في قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، أما بالنسبة الى تكوين مجلس الهيئة واختيارهم فغير واضحة، إذ جاء مدير عام الدائرة القانونية وحماية حقوق الانسان المكلف بمهام مقرر الهيئة بقرار من مجلس الوزراء، وهو ما يجري به العمل الآن، ولا يوجد آلية واضحة وصريحة في القانون، أما ممثلي مجلس الوزراء ومجلس القضاء والادعاء العام يكونون بصفة العضو في الهيئة، تختارهم دوائرهم ويكون لهم الحق في اتخاذ القرارت ولديهم الحق في التصويت وفقاً

(1) المصدر نفسه، المادة (5/ ثانياً).
(2) المصدر نفسه، المادة (5/أولاً).
(3) المصدر نفسه، المادة (8/ثانياً).
(4) المصدر نفسه، المادة (7/ثالثاً).

في المادة (خامساً) في القانون الهيئة المستقلة، وهذا ما يتعارض مع أحد مبادئ باريس (باء) إذ نصت (في حالة تمثيل الادارات الحكومية وحضور ممثلين لها فإنهم ينبغي لا يشاركون في في المناقشات إلا بصفة استشارية). أما العضويين الممارسين للعمل القضائي أوالتشريعي أو القانوني لا يوجد اي آلية واضحة في اختيارهم ايضاً بقانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. مما ذكرناه يتبين ان حضور الحكومة تحت عناوين مختلفة حضوراً واضح في مجلس الهيئة مما يؤدي الى عدم استقلاليتها وتغير مسارها من هيئة رقابية اقليمية مستقلة الى أحد المؤسسات الحكومة بما يسمى الجهات غير المرتبطة بالوزارة.

وان رئيس الهيئة ومجلسها والأبنية التابعة للهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان لا يتمتعون بالحصانة وفق قانون رقم (4) لسنة 2010.

وفيما يتعلق بالمجال الدولي، ينص قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان تعمل على (التعاون والتنسيق مع المنظمات الدولية المختصة بقضايا حقوق الانسان والجهات الاخرى ذات العلاقة بهدف تمثيل اقليم كوردستان في الاجتماعات والمؤتمرات المعنية بحقوق الانسان)[1]. انخرطت بعثة الأمم المتحدة بالعمل بانتظام مع الهيئة المستقلة لحقوق الانسان وقدمت الدعم التقني لها، كما قدمت المشورة بشأن خطة عملها السنوية وتنفيذها وأجرت التدريب لموظفين مختارين على كتابة التقارير. وتخطط البعثة الأمم المتحدة في العراق دعم الهيئة في التخطيط لمؤتمر إقليمي لمناقشة التعديلات على القانون رقم 4 لسنة 2010 لاقليم كوردستان بما يتوافق مع مبادئ باريس بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان[2] .

وبالرجوع الى قوانين اقليم كوردستان فلا توجد إشكالية قانونية أو دستورية من الناحية الشكلية حول تكوين هيئات لحماية حقوق الانسان على صعيد الاقاليم. ولكن من الناحية الدولية نرى ان الهيئة المستقلة لحقوق الانسان على الرغم من أنها ملتزم بمبادئ باريس إلا ان المجتمع الدولي يتعامل مع المفوضية العليا لحقوق الانسان وليست مع الهيئة المستقلة في اقليم كوردستان ، كون الهيئة لم يعترف بها التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية واللجنة المعنية بالاعتماد ولم يعطيها اي تصنيف .

ولا بد أن نشير في النهاية الى وجود بعض التطبيقات الدولية حول الاقاليم والإراضي غير المستقلة التي تحصل على عضوية التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية وتم تصنيفهم بالصورة نفسها

(1) ينظر المادة (٤) الفقرة تاسعة من قانون هيئة العامة المستقلة لحقوق الانسان، مصدر سبق ذكره .
(2) تقرير حول حقوق الانسان في العراق لسنة 2018، مصدر سابق، ص56.

التي يتم به تصنيف مؤسسات وطنية لدول، ومنها على سبيل المثال: مجلس هونك كونك لتكافئ الفرص والمجلس السكوتلندي لحقوق الانسان[1].

ثالثاً_ توزيع الاختصاص في مجال حقوق الانسان في الدول الفدرالية

من مجموع ١٩٣ دولة عضو في الامم المتحدة ، هناك ما يقارب (٢٧) دولة تتبع نظام فدرالي أو مشابه له، وإن مصطلح الفدرالية يشير الى قيام نظام معين للحكم متعدد المستويات بحيث يضم عناصر للحكم المشترك بين تلك المستويات[2]. بمعنى آخر هناك ثنائية السلطة السياسية والادارية على مستوى دولة معينة بحيث تتم توزيع السلطة السياسية والادارية على كل من الحكومة الاتحادية (الفدرالية) وحكومات الاقاليم بموجب دستور الدولة[3].

إن مبادئ باريس لم تقف حائلا ضد اللامركزية في مجال حماية حقوق الانسان، بل حثت المؤسسات الوطنية على أن تنشئ فروعا محلية إقليمية لمساعدتها على الاضطلاع بمهامها[4]، عند تطرقها الى طرائق عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان.

وان اكثرية النظم الفدرالية انشأت نظام خاص بها لحماية لحقوق الانسان، إما بإنشاء المفوضية الوطنية المركزية في الدول الفدرالية أو إنشاء مفوضيات ما دون الوطنية لامركزية متخصصة باقليم أو ولاية معينة بشكل متفرق أو مجتمع.

من المعروف، إن النظام الفدرالي يقوم على مبادئ وقواعد معينة تميزه عن انظمة الاخرى ويتسم باللامركزية السياسية، الامر الذي يترتب عليه نشوء كيانات واقاليم عدة حسب الدستور داخل الدولة ويكون لكل منها الحق في تبني نظام قانوني متميز بحيث يستطيع اصدار قواعد قانونية ضمن إطار جغرافي معين[5]، وهناك اكثر من سلطة داخل دولة ذات مسؤوليات مخلتفة أو مستقلة أو مشتركة أو متداخلة في بعض الاحيان.

---

(1) GANHARI, Global Alliance of National Human Rights Institutions, Chart of the Status of National Institutions, 2019, p. 8, p. 11.

(2) روانالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦، ص ٨- ٩.

(3) للمزيد ينظر : آريان محمد على، الدستور الفدرالي، مركز للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص ١٨.

(4) المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)، قرار لجنة حقوق الإنسان 134/48 المؤرخ في 20 كانون الاول/ديسمبر 1993، طرائق العمل، الفقرة (٣).

(5) ميشال خطار الرياشي، اسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفدرالية، إطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية، بيروت، ١٩٩٢، ص ١٩.

وتختلف الدول الفدرالية في معالجة مسألة توزيع الاختصاصات الدستورية والقانونية في مجال حقوق الانسان، ففي هذا المبحث في المطلب الاول نبين بعض النماذج في القوانين المقارنة والمتعلقة بموضوع كيفية توزيع الاختصاص ما بين المؤسسات الوطنية ودون الوطنية لحقوق لحقوق الانسان في الدول الفدرالية، وفي المطلب الثاني نتناول كيفية توزيع اختصاص ما بين المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق والهيئة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان –العراق.

المطلب الاول: النماذج المقارنة في توزيع الاختصاص في مجال حقوق الانسان

تتضمن اكثرية دساتير الدول الحقوق المحمية في الدولة، تعطي توجهات حول كيفية حمايتها وتحدد في بعض الاحيان آليات الحماية بشكل عام ودون خوض في التفاصيل الحماية كما تستدعيه طبيعة الدساتير. هناك نموذجان مختلفان حول كيفية توزيع الاختصاصات في مجال حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية:

النموذج الاول هو الدول الفدرالية التي فيها مؤسسات وطنية لحقوق الانسان ولم تنشأ فيها مؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان المتخصصة بأقليم أو بولاية بعينها وهو ما نتطرق اليه في الفرع الاول.

والنموذج الثاني هو الدول الفدرالية التي تجتمع فيها نوعان من المؤسسات لحقوق الانسان الوطنية ودون الوطنية في دولة فدرالية واحدة، وهو ما نحلله في الفرع الثاني.

الفرع الاول: المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان من دون وجود مؤسسات دون الوطنية

لابد من اتخاذ حيطة عند وجود اكثر من مؤسسة مختصة بالموضوع نفسه، قد يحرم شخص من حماية حقوق الانسان أو التعويض العادل بسبب تنازع الاختصاص ما بين المؤسسات الوطنية و المؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان، فيحتاج الى التنسيق والتعاون فيما بينهما من اجل الارتقاء بحقوق الانسان وحمايتها[1]. وذكر تقرير صادر من الأمين العام للأمم المتحدة حول المؤسسات الوطنية

[1] Brian Burdekin, 'Human Rights Commissions', in *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, ed. Kamal Hossain, Leonard Besselink, Haile Selassie Gebre Selassie and Edmond Volker, The Hague, Netherlands, 2000, p. 829.

لحقوق الإنسان بأنه (يوصى بأن تعمل مؤسسات حقوق الإنسان دون الوطنية مع المؤسسة الفدرالية الوطنية لحقوق الإنسان لضمان حماية جميع حقوق الإنسان على قدم المساواة في جميع أنحاء البلاد)[1].

يدل هذا التصريح على اهتمام الامم المتحدة بمؤسسات دون الوطنية بعدّها جزء من آليات حماية حقوق الانسان في الدول، وإنه يؤشر ايضا الى نقطة مهمة وهي المساواة في المعاملة والعمل المشترك بين تلك المؤسسات دون الوطنية و مؤسسات حامية لحقوق الانسان على الصعيد الدولة.

عند دراستنا لوضع مؤسسات حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية، ظهر لنا بأن هناك مجموعة من الدول الفدرالية لم تنشئ مؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان و اكتفت بوجود مؤسسة وطنية واحدة وموحدة لهذا الغرض، نذكر على سبيل المثال (بلجيكا ، نيجيريا و جنوب افريقيا). ولكن جميع تلك الدول الفدرالية اخذت بنظام اللامركزية على اساس جغرافي وذلك لتسهيل ممارسة الاختصاص في مجال حماية حقوق الانسان[2].

في ظل عدم وجود مؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان، فمن الضروري في تلك الدول أن تفتح فروع لمؤسسات وطنية حقوق الانسان في جميع الولايات و الاقاليم من اجل حماية وتعزيز حماية حقوق الانسان، كما اشرنا اليه، هذا الامر أكدته مبادئ باريس، وأكدته ايضاً منظمة العفو الدولية، في توصياتها حول المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الانسان على وجود مكاتب محلية و اقليمية لمؤسسات حقوق الانسان في الدول لغرض تسهيل وصول السكان الى تلك المؤسسات[3]. في هذه الحالة، أن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان لديها سلطة تقديرية في عدد الفروع الضرورية لتحقيق اهداف التي نشأت المؤسسة من اجلها.

من الصعب جدا أن نجد ابحاث حول ما إذا كان المؤسسات الوطنية اللامركزية تحمي اكثر من المؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان، فهناك من يقول بأن مؤسسة واحدة تسهل توحيد القرارات في مجال حماية حقوق الانسان[4]. وتبقى إشكالية اخرى حول ما إذا يمكن للمؤسسات الوطنية إن تنظر

---

(1) United Nations, Human Rights Council, Report of the Secretary-General on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, doc. A/65/53, 15 January 2010, p. 85.
(2) Andrew Wolman, *op. cit.* p. 449.
(3) Amnesty International, National Human Rights Institutions, October 2001, IOR 40/007/2001, paragraph 9.1.
(4) Enric Bartlett, National and/or Regional/Local Ombudsman, *in* The Ombudsman in Southeastern Europe, Sofia, 2003, pp. 28–30.

وتحقق من انتهاكات حقوق الانسان وقعت من قبل السلطات المحلية أو حكومات الولايات، إن اكثرية الدول الفدرالية، تجاوزت هذه الاشكالية وإن ولاية المؤسسات تسري على جميع السلطات الاتحادية والاقليمية على سبيل المثال جنوب افريقيا و نيجيريا[1].

الفرع الثاني: التواجد الثنائي للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان و المؤسسات دون الوطنية في دولة فدرالية

أخذت كثير من الدول الفدرالية النظام الثنائي لحماية لحقوق الانسان على الصعيد الوطني وعلى صعيد الاقاليم والولايات المتواجدة داخلها، ويمكن التمييز هنا بين ثلاث أنواع من الدول الفدرالية:

1: دول الفدرالية توجد في جميع اقاليمها و ولايتها مؤسسات دون الوطنية لحماية حقوق الانسان، على سبيل مثال كندا[2]،

2: دول الفدرالية توجد في بعض اقاليمها و ولايتها مؤسسات دون الوطنية لحماية حقوق الانسان على سبيل المثال المانيا، بمعنى الاقاليم والولايات لديها الاختيار لتأسيس مؤسسات خاصة بها أو اعتماد فقط على المؤسسات الوطنية،

3: هناك من الدول الفدرالية التي يتواجد فيها فروع لمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ومؤسسة دون الوطنية في نفس المدينة أو في الاقليم نفسه على سبيل المثال روسيا الاتحادية[3] والعراق بشكل نظري[4].

من المعلوم، أن النظم الفدرالية لا يتبع نفس السبل لتوزيع الاختصاص ما بين الدولة الاتحادية والاقاليم المكونة لها، وخصوصا من حيث الدعاوى المتعلقة بإنتهاكات لحقوق الانسان. فالنفترض وجود انتهاك لحقوق ارتكبه احد الموظفين في إدارة اقليم معين ضد احد المواطنين فإي من المؤسسات الحامية لحقوق الانسان تكون مختصا بتلك الانتهاك؟ المؤسسة الوطنية أو المؤسسة الاقليم؟ فهل لهذا المواطن المرتكب ضد الانتهاك الاختيار ما بين المؤسستين أو ليس له الخيار؟

---

[1] Andrew Wolman, op. cit. p. 449; Nigeria, National Human Rights Commission Act, 1995, article 4; South Africa, The Human Rights Commission Act, 1994, preamble.

[2] ينظر: الموقع الرسمي للمجلس الكندي لحقوق الانسان، متاح على العنوان الالكتروني التالي: (https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng) تاريخ الزيارة 2019/12/30.

[3] Andrew Wolman, *op. cit.* p. 451.

[4] نأتي عليه بشيء من التفصيل في المطلب القادم.

ويتّبع كل دولة من الدول الفدرالية نظامه الخاص في هذا الموضوع، ونرجع الى قوانين لتلك المؤسسات لمعرفة ما إذا لتلك المؤسسة وطنية كانت أو دون الوطنية اختصاص على نشاطات وإدارة الدولة الفدرالية أو لديها اختصاص ايضا على النشاطات وإدارة الاقاليم. وعندما نأتي الى امثلة في هذا فنرى هناك اختلاف واضح في توجهات، نذكر على سبيل المثال في النظام الروسي و المكسيكي لم تعطَ اختصاص لمؤسسات دون الوطنية لتطرق الى الانتهاكات المرتكبة من قبل موظفي الدولة الفدرالية، ولكن حينما يتعلق الانتهاك بإحدى مؤسسات الاقليم والولاية، فالمؤسسات الوطنية لديها الحق في نظر في الدعوى[1].

وبموجب الدستور المكسيكي المعدل لسنة ١٩١٧، أن المؤسسة الوطنية لحقوق الانسان تتلقى الشكاوى المرفوعة ضد قرارات مؤسسة دون الوطنية لحقوق الانسان في الولايات المكسيكية بسبب الاهمال[2]. اي أن نظام المكسيكي تتبع ما هو متبع في القضاء، وتعد مؤسسة الوطنية في درجة ثانية، ويشبه ايضا المبدأ التكاملي المعروف في نظام روما للمحكمة الجنائية الدولية[3].

ويجب الاشارة ايضا الى النموذج الهندي في هذا الموضوع، فهو نموذج فريد من نوعه بحيث قسم الاختصاص ما بين المؤسسة الوطنية والمؤسسة دون الوطنية على اساس القوائم المنصوص في الدستور الهندي، فهناك قائمتان من الحقوق الواردة في الدستور الهندي تدخل في اختصاص مؤسسات الولايات وأن هاتان قائمتان وباقى الحقوق تختص بها المؤسسة الوطنية الهندية[4]، اي توزيع الاختصاص ما بين المؤسستين قائم على نوع الانتهاك.

في كندا، عندما يكون هناك انتهاك لحقوق الانسان، فالضحية لديه الحق أن ترفع شكواه أما أمام المؤسسة الوطنية أو اقليمية لحقوق الانسان، فعلى الضحية أو المشتكي أن يختار ولايمكن أن يشتكي أمام المؤسستين، ويمكن أن توصي تلك المؤسسات أن تحال الشكوى الى المؤسسة المعنية[5].

---

(1) International Council on Human Rights Policy, Performance & Legitimacy : National human rights institutions, Versoix, Switzerland, Second Edition, 2004, pp. 37-54.

(2) الدستور المكسيكي المعدل لسنة ١٩١٧، المادة (١٠٢) الفقرة (B)، المتوفر باللغة الانكليزية على الموقع الالكتروني التالي:
https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf

(3) المحكمة الجنائية ، ينظر المادة (١٧) من نظام روما.

(4) India, Protection of Human Rights Act, 1993, Chapter V, article 21, paragraph 5.

(5) John Hatchard, The Inter-Relationship Between Commonwealth Human Rights Commissions and Other National Human Rights Institutions, 2003, pp. 49–50, available at http://www.britishcouncil.org/

فمن الضروري جدا، أن تتعاون في الدولة الفدرالية المؤسسات الحقوقية على الاصعدة كافة ، فالهدف واحد وهو حماية وتعزيز حقوق الانسان في الدولة، فلا بد أن تكرس تلك المؤسسات جهودها وأن تنسق لتحقيق هذا الهدف. تنسيق تشريعي وإتفاق ومذكرة التفاهم بين المؤسسات أمر بغاية الاهمية، ونذكر على سبيل المثال أن بعض الولايات المكسيكية وقعت مذكرات التفاهم مع مجلس الوطني المكسيكي لحقوق الانسان[1].

في النهاية لابد أن نقول: لا وجود لنموذج واحد وشامل في موضوع تواجد مؤسسات الحماية لحقوق الانسان على صعيدين الوطني و دون الوطنية. الدول الفدرالية حرة في توزيع الاختصاص في مجال حقوق الانسان،و السبل لحماية حقوق الانسان غير موحدة وغير منسقة في بعض الاحيان و تختلف من دولة لاخرى حسب ما يقتضيه الدساتير والتشريعات والسياسة العامة المتبعة في مجال حقوق الانسان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان لديها الولاية على جميع ولكن المؤسسات دون الوطنية لديها الولاية على الاقاليم فقط.

المطلب الثاني: النموذج العراقي في توزيع الاختصاص في مجال حقوق الانسان

بالرجوع الى قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق المادة (2/ فقرة ثانياً) على المفوضية فتح مكاتب وفروع لها في الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، على ارض الواقع نرى أن وجود مؤسستين أحدهما على صعيد الوطني والثاني على صعيد اقليم كوردستان، هذا الامر يشكل جدلاً قانونياً إذ ان لحد الان على الرغم من مرور اكثر من ثمان سنوات من تأسيس المفوضية العليا لحقوق الانسان لم تستطع فتح فرعها في اقليم كوردستان وفقاً لما نص عليه قانون المفوضية الذي نص على فتح مكاتب وفروع في اقليم كوردستان، برأينا هذا يرجع الى عدة أسباب ومن ضمن هذه الأسباب السياسية التي تنعكس على عمل المؤسستين والعلاقة مابين مؤسسات بغداد والأقليم التي لم تشهد التعامل المستقر منذ عام 2003 وأيضاً عدم وجود نص صريح في قانونين المؤسستين التي تنظم العلاقة ما بينهما، وهذا لا يعني ان المؤسستان على قطيعة تامة بل هناك عمل مشترك بينهم في كتابة تقارير السنوية للمفوضية العليا لحقوق الانسان باعتمادها تقارير هيئة مستقلة لاقليم كوردستان وكتابة تقارير

[1] Andrew Wolman, *op. cit.* p. 455.

اخرى مثل تقرير الظل[1] بشكل موحد على صعيد العراق. لا وجود لتنظيم تشريعي يربط بين المؤسستين أو تأطير هذه العلاقة ولا وجود للشراكة بموجب مذكرة تفاهم بين الطرفين أو بقانون أو بطريقة اخرى.

وعلى الرغم من أن مهام المؤسستين تتشابه بشكل كبير وترتكز على تقديم المشورة وابداء الرأي ورفع التوصيات الى الجهات المعنية وحماية وتعزيز ونشر ثقافة حقوق الانسان واعداد دراسات وبحوث دورية والتعاون مع المنظمات المجتمع المدني ومراجعة التشريعات ومواءمتها مع مبادئ حقوق الانسان، أما اوجه الخلاف يستوجب على المفوضية تقدم التوصيات والمقترحات الى اللجان المكلفة باعداد التقارير التي تلتزم الدولة بتقديمها الى المنظمة الامم المتحدة واللجان الفرعية ولها حق تقديم تقريرمنفصل الى اللجان التعاهدية ومراجعة التوصيات المقدمة للدولة ومدى تنفيذها، والمفوضية لها صلاحية تقديم تقرير الى اللجان المختصة بالاستعراض الدوري الشامل للوقوف على واقع حقوق الانسان في العراق، اما الهيئة المستقلة فلا يوجد اي نص صريح بتقديم ما تقوم المفوضية به في هذا المجال. ولكن لاحظنا ان التقارير كافة المرسلة الى اللجان التعاهدية والاستعراض الدوري الشامل كانت بمشاركة الهيئة المستقلة في اقليم كوردستان مع المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق ليكن تقريراً موحداً على مستوى العراق، إن الهئية المستقلة لحماية حقوق الانسان في اقليم كوردستان ليست لديها ارتباطات رسمية ومباشرة مع مؤسسات الامم المتحدة ذات الصلة.

ومن الناحية العملية هناك إشكاليات قانونية مرتبطة بإختصاص المؤسستين العراقيتين لحماية حقوق الانسان، نذكر على سبيل المثال: إن قانون هيئة المستقلة في اقليم كوردستان ينص على أن الهيئة تتلقى الشكاوى من الافراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني عن انتهاكات حقوق الانسان والتأكد من صحتها واخبار الادعاء العام بها لأتخاذ الاجراءات القانونية ومتابعة نتائجها[2]. وعدّه البعض بأن هذه الاجراءات هي مجرد اخبار[3] الادعاء العام بالشكوى في مجال حقوق الانسان ولم ينص القانون على

---

[1] تقارير الظل : هي احد آليات حماية حقوق الإنسان، تقوم بإعدادها المؤسسات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني، وتقدمها للهيئات التعاقدية (اللجنة المعنية).و هو تقرير موازي لتقرير الدولة الطرف في المعاهدة، إذ يشتبك مع تقرير الدولة بهدف الإسهام في تمكين الخبراء في اللجنة المعنية من الوصول إلى تصور واضح حول واقع إعمال حقوق الإنسان في الدولة (مثلا حقوق الأشخاص من ذوي الإعاقة بموجب لانضمام للاتفاقية) وبالتالي تستطيع اللجنة المعنية تقديم ملاحظاتها الختامية على تقرير الدولة الطرف، بحيث تكون ملاحظات تحظي بالدقة والصوابية والوضوح.و لا يهدف إلى إحراج الدولة أخلاقياً أو قانونياً في المحافل الدولية، ولكنه أداة رقابية منتجة تهدف إلى الإسهام في احترام كرامة الإنسان من طرف أصحاب الواجب في الدولة التي اختارت طواعية الانضمام لاتفاقية تتعلق بحقوق الإنسان.

[2] قانون الهيئة العامة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان – العراق، رقم (٤) لسنة ٢٠١٠، الوقائع الكوردستاني العدد ١١٤، المادة (٤)، الفقرة سابعا.

[3] براء منذر كمال عبداللطيف، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، مطبعة يادكار-سليمانية، ط5، 2016، ص6.

تحريك الدعوى أمام الهيئة والتحقيق فيها ولم ينص على احالتها[1]، وهذا يعد إشكالية قانونية بغاية اهمية، بحيث إذا قرأنا قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان نصت احالتها الى الادعاء العام وايضاً القيام بالتحقيقات وتحريك الدعاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الانسان، وبالرجوع الى عمل بعض المؤسسات الوطنية في بعض البلدان هذه المهام تختلف من مكان الى الاخر إذ تعد المؤسسة الوطنية في بعض البلدان من ضمن السلطات القضائية كما هو الحال في اسبانيا، وفي بعض اخر لديها سلطة التحقيق واحالة الشكوى وبعد اكمال التحقيق يحال الى الادعاء العام مثل المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، ولكن الادعاء العام لديه سلطة تقديرية بالأخذ بالشكوى أو ردها، وتنص المادة (٥) على جملة من الاجراءات في مجال الشكاوي على النحو الآتي:

1: تلقي الشكاوى من الافراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني عن الانتهاكات السابقة واللاحقة لنفاذ هذا القانون مع الحفاظ على السرية التامة لأسماء مقدميها.

2: القيام بالتحقيقات الاولية عن انتهاكات حقوق الانسان المبنية على المعلومات.

3: التأكد من صحة الشكاوى الواردة الى المفوضية واجراء التحقيقات الاولية اذا اقتضى الامر.

4: تحريك الدعاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الانسان واحالتها الى الادعاء العام لاتخاذ الاجراءات القانونية واشعار المفوضية بالنتائج[2].

والسؤال التي يطرح نفسه، هل لسكان اقليم كوردستان الاستفادة من الاجراءات المنصوص عليها في قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق – الاكثر حرصا على متابعة الشكاوى في مجال حقوق الانسان – أو ملزم بإتباع ما ورد في قانون هيئة مستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان، إن نصوص القانونية والدستورية لا يسعفنا للاجابة على تلك التساؤلات؛ لأنه لم يتم تنظيم هذا الموضوع.

وفي بعض البلدان ان عملية التحقيق في الشكاوى يكون من اختصاص عمل القضاء ومن ثم دور المؤسسة الوطنية يقتصر على اخبار السلطات القضائية برسالة رسمية، فقط يوجد عنصر التأكد من صحة الاخبار اي ان دور المؤسسة الوطنية مثل المخبر العلني كما جاء في قانون الهيئة المستقلة

[1] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. وسن قاسم غني و عدنان عكيل اشور، احالة القضية لعدم وجود اختصاص في قانون الاجراءات المدنية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني/ السنة الثامنة ، 2016، ص411.
[2] قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق، المصدر السابق، المادة (٥).

لحقوق الانسان في اقليم كوردستان–العراق، إذن التناقض الموجود بين قانون المؤسستين ويجب التوحيد في الاجراءات والحماية.

من الناحية الاخرى، أن المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق لديها علاقة وطيدة مع المؤسسات الحكومية التي تعمل على حماية وتعزيز حقوق الانسان سواءً أكان بشكل عام أم بشكل خاص المؤسسات المعنية بفئة معنية أو عمل معين، إذ نُظمت هذه العلاقة في بعض المجالات بنص صريح من قوانين المؤسسات الحكومية وبعض منها من خلال الأوامر والتعليمات الوزارية، وهذا يعد أحد المؤشرات لصالح المفوضية بانها ثبتت وجودها منذ تأسيسها، ومن الطبيعي ايضا أن تعمل بالتنسيق مع هيئة مستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان بعدّها شريك أساسي في أعداد استراتيجيات وآليات العمل المشتركة لضمان تحقيق اهدافها. وبالرجوع الى قانون المفوضية من مهام وواجبات المفوضية هي التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في اعداد استراتيجيات وآليات عمل المشتركة لضمان حماية وتعزيز احترام حقوق الانسان في العراق[1].

وعلى الرغم من كل ذلك، فالعلاقة التنظيمية بين المفوضية العليا لحقوق الانسان والهيئة المستقلة لحقوق الانسان في الاقلم غير منظمة بقانون، وان إمكانية التنازع والتعارض فيما بينها تبقى واردة ومستمرة، وهو ما يحتاج الى تدخل تشريعي؛ فليس من المعقول في ظل وجود دستور واحد في دولة فدرالية واحدة أن تختلف مستويات حماية حقوق الانسان من اقليم لآخر.

الخاتمة:

بعدما انتهينا من بحثنا بفضل الله ومنّه، فقد اثرنا أن نجمل أهم ثمار ما توصلنا اليه من استنتاجات وبعض المقترحات؛ وهي:

أولاً/ الاستنتاجات

1. إن فكرة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان وليدة عصر الحديث، وعنصر من العناصر المهمة في المنظومة الوطنية لحقوق الانسان؛ لذا تسعى كل دولة الى إنشاء مثل هذه المؤسسات في إطار نظامها السياسي وتشريعاتها الوطنية.

[1] تنص المادة (٤) الفقرة الاولى من المفوضية العليا لحقوق الانسان على (التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في أعداد استراتيجيات وآليات عمل مشتركة لضمان تحقيق اهدافها الواردة في المادة (3) من هذا القانون).

2. أفضت هذه الدراسة الى البحث حول المؤسسات الوطنية في الدول الفدرالية وكذلك تطور اهتمام تلك الدول، ومن ضمنها العراق، بمؤسسات على الصعيد الادنى اي على صعيد الاقاليم والولايات داخل الدولة وسميت هذا النوع بمؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان.
3. تمتاز المؤسسات الوطنية في الدول الفدرالية بعدد من الخصائص تمكنها من الاضطلاع بعملها على وجه لامركزي أو فدرالي، وخصوصاً أن توزيع الاختصاص في مجال حقوق الانسان بين الدولة الاتحادية أو فدرالية والاقاليم أو الولايات يثير جدلًا دستوريًا و قانونيًا في تلك الدول.
4. عند دراستنا لوضع مؤسسات حماية حقوق الانسان في الدول الفدرالية، ظهر لنا بأن هناك مجموعة من الدول الفدرالية لم تنشئ اصلا مؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان و اكتفت بوجود مؤسسة وطنية واحدة وموحدة لهذا الغرض.
5. اخذت كثير من الدول الفدرالية النظام الثنائي لحماية لحقوق الانسان على الصعيد الوطني وعلى الصعيد الاقاليم أوالولايات المتواجدة داخل الدولة الفدرالية، وينقسم ايضا الى ثلاث نماذج من الدول الفدرالية: اولا: الدول الفدرالية التي توجد في جميع اقاليمها و ولايتها مؤسسات دون الوطنية لحماية حقوق الانسان، ثانيا: الدول الفدرالية التي توجد في بعض اقاليمها و ولايتها مؤسسات دون الوطنية لحماية حقوق الانسان، ثالثا: هناك من الدول الفدرالية التي يتواجد تبعا للنظام اللامركزية فروع لمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ومؤسسة دون الوطنية في نفس المدينة أو في نفس الاقليم، واخذ العراق بالنموذج الاخير وذلك تبعا لقوانين ذات الصلة.
6. حرصت الدول الفدرالية على الوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الانسان عن طريق تصديقها وإنضمامها الى مختلف مواثيق واتفاقيات حقوق الانسان سواء الدولية أو الإقليمية، وهنا ينبغي على تلك الدول توفير آليات الحماية على صعيد الوطني و على صعيد دون الوطني.
7. إن المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ متعلقة بالاختصاصات الحصرية، ولم تشر الى اليات الحماية في مجال حقوق الانسان، فعلى الرغم من وجود نص دستوري خاص بانشاء المفوضية العليا لحقوق الانسان وفقاً للمادة (١٠٢) منه؛ إلا ان ذلك لا يمنع من إنشاء مؤسسات اخرى لحماية حقوق الانسان على مستوى الاقاليم. بمعنى أن العراق قبل بمؤسسات دون الوطنية لحقوق الانسان، وبهذا هناك مؤسسات متعددة لامركزية لحماية حقوق الانسان.

8. في الحالة العراقية، يتواجد فيها المفوضية العليا لحقوق الانسان على الصعيد الدولي وتوجد ايضاً هيئة المستقلة لحقوق الانسان على صعيد اقليم كوردستان، من الضروري القول بأنه لا توجد مساواة فيما بينها حول كيفية حماية حقوق الانسان، وخصوصا ما يتعلق بمسألة التعامل مع الشكاوى.
9. هناك بعض مؤسسات الاقاليم والإراضي غير المستقلة التي تحصل على عضوية التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية وتم تصنيفهم بالصورة نفسها التي يتم به تصنيف المؤسسات الوطنية لدول.
10. الدول الفدرالية حرة في توزيع الاختصاص في مجال حقوق الانسان، والسبل لحماية حقوق الانسان غير موحدة وغير منسقة في بعض الاحيان وتختلف من دولة لأخرى حسب ما هو محدد في الدساتير والتشريعات والسياسة العامة المتبعة في مجال حقوق الانسان. بمعنى أنه توجد صور ونماذج متنوعة لكيفية تنظيم انشاء وعمل مؤسسات حامية حقوق الانسان في الدول الفدرالية، والعراق لديه نموذج خاص به.

11. القوانين العراقية على المستوى الاتحادي وعلى المستوى الاقليم لم تعالج الربط بين مفوضية العليا والهيئة المستقلة أو كيفية تأطير هذه العلاقة ولا وجود للشراكة بموجب مذكرة تفاهم بين الطرفين أو بقانون أو بطريقة اخرى.

ثانياً/ المقترحات

1. العمل على حماية وتعزيز ونشر ثقافة حقوق الانسان في جميع انحاء العالم في الدول الفدرالية وغيرها، فإنه ليس من مهام مؤسسات حماية حقوق الانسان بل يجب أن تحترم من قبل مؤسسات الدولة كافة من خلال إلزام الموظفين القائمين على تنفيذ وتطبيق القانون بحقوق الانسان.
2. العمل على دعم عنصر الاستقلالية المالية والادارية في مؤسسات على صعيدين الوطني والمحلي، وربطهم بمنظمات ومؤسسات دولية متخصصة بحماية حقوق الانسان.
3. من الضروري جداً، أن تتعاون في دولة فدرالية المؤسسات الحقوقية على الاصعدة كافة، فالهدف واحد وهو حماية وتعزيز حقوق الانسان في الدولة، فلا بد أن توحد تلك المؤسسات جهودها وأن تنسق لتحقيق هذا الهدف.

4. على المشرع العراقي والمشرع الكوردستاني تنسيق تشريعي أو عقد إتفاق أومذكرة التفاهم بين المؤسسات امر بالغ الاهمية، كما هو الحال في بعض الولايات المكسيكية بحيث وقعت مذكرات التفاهم مع مجلس الوطني المكسيكي لحقوق الانسان.
5. من اجل تقارب وتعاون اكثر بين المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق والهيئة المستقلة لحماية حقوق الانسان في اقليم كوردستان، نقترح عقد مؤتمرات سنوية أو فصلية مشتركة في مجال حقوق الانسان ووضع آليات مناسبة ومتناسقة لحمايتها.
6. توسيع نطاق الولاية القانونية للمؤسستين (المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق والهيئة المستقلة لحماية حقوق الانسان في اقليم كوردستان) من حيث استقبال الشكاوى والتحقيقات والتوثيق والزام السلطة القضائية بإعتبار هذه التحقيقات تحقيقات بدائية واعطاء محققين حقوق الانسان صفة المحققين القضائين اسوةً بهيئة النزاهة في حكومة المركز والاقليم.
7. تحديد العلاقة بين المؤسستين بنصوص قانونية واضحة في قانونيهما بحيث لا يفسح المجال الى تنازع القوانين الايجابي أو سلبي.
8. تعديل المادة (2) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان في العراق رقم (53) لسنة 2008 المعدل، وخصوصا الغاء عبارة فتح مكاتب وفروع لها في الاقليم الى تنسيق وتنظيم العلاقة فيما بين المفوضية ومؤسسات اخرى موجودة اصلا والمختصة بحقوق الانسان.
9. تعديل قانون الهيئة العامة المستقلة لحقوق الانسان في اقليم كوردستان – العراق، رقم (٤) لسنة ٢٠١٠، على أن يكون متناغمًا ومتناسقاً مع قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان، وخاصة في موضوع معالجة الشكاوى.

10. في النهاية نفضل النموذج الكندي في موضوع التعامل مع الشكاوى في مجال انتهاك لحقوق الانسان في الدول الفدرالية وندعو المشرع العراقي الاخذ بهذا النموذج، فالضحية لديه الحق أن ترفع شكواه إما أمام المؤسسة الوطنية أو اقليمية لحقوق الانسان، فعلى الضحية أو المشتكي أن يختار ولا يمكن أن يشتكي أمام المؤسستين، ويمكن أن توصي تلك المؤسسات أن تحال الشكوى الى المؤسسة الاكثر اتصالاً بموضوع.