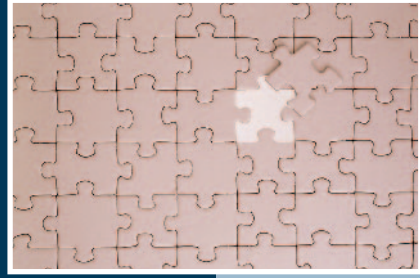




مفوضية الأمم المتحدة
لحقوق الإنسان



أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع

فحص السجلات: إطار تشغيلي



الأمم المتحدة

مفوضية الأمم المتحدة
لحقوق الإنسان



أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع

فحص السجلات: إطار تشغيلي



الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠٠٦

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا عرض المادة الواردة فيه على الإعراب عن أي رأي كان من جانب أمانة الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها أو بشأن تحديد حدودها أو تخومها.

*

يمكن الاستشهاد بالمادة الواردة في هذا المنشور بدون قيود أو إعادة طبعها شريطة ذكر مصدرها وإرسال نسخة من المنشور الذي يتضمن المادة التي أعيد طبعها إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان،
.Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland

*

وتم إنتاج هذا المنشور بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي. والآراء الواردة فيه لا يمكن اعتبارها بأي شكل بأنها تُعبر عن الرأي الرسمي للاتحاد الأوروبي.

HR/PUB/06/5

المحتويات

الصفحة

تمهيد	هـ
مقدمة	١
أولاً فحص السجلات والإصلاح المؤسسي والعدالة الانتقالية	٣
ثانياً دور الأطراف الدولية	٧
ثالثاً شروط عملية الإصلاح الانتقالية	٩
ألف - سياق ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي: الحاجة إلى اعتناق فلسفة عملية	٩
باء - الولاية القانونية لإصلاح الموظفين	١٠
جيم - أولويات إصلاح الموظفين	١٠
دال - الإعلام والتشاور على الصعيد العام	١١
رابعاً الخطوط التوجيهية التشغيلية	١٣
ألف - تقدير الحالة	١٤
باء - تعريف المعالم والمعايير والنتائج	١٩
جيم - تصميم العملية	٢٣
الخلاصة	٣٣

أخذت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعترف بصورة متزايدة بضرورة تعزيز مساعدتها في إطار الجهود المبذولة من كل أجهزة الأمم المتحدة في سبيل العمل بسرعة وفعالية لإعادة إقامة حكم القانون وإدارة العدالة في بعثات ما بعد الصراع. فالبالدان الخارجة من الصراعات والأزمات معرضة لمواجهة ضعف حكم القانون أو غيابه وعدم كفاية القدرة على إنفاذ القوانين وإقامة العدالة، وزيادة حالات انتهاكات حقوق الإنسان. ويزيد من سوء هذا الوضع في كثير من الأحيان الافتقار إلى ثقة الجمهور بسلطات الدولة إلى جانب النقص في الموارد.

وفي ٢٠٠٣ بدأت المفوضية، بوصفها النقطة المركزية في الأمم المتحدة لتنسيق اهتمام منظومة الأمم المتحدة بحقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون، تضع أدوات سيادة القانون لكفالة وجود قدرة مؤسسية طويلة الأجل ومستدامة داخل بعثات الأمم المتحدة والإدارات الانتقالية للاستجابة لهذه المطالب. وستوفر هذه الأدوات الخاصة بسيادة القانون إرشادات عملية للبعثات الميدانية والإدارات الانتقالية في المجالات الحرجة المتصلة بالعدالة الانتقالية وسيادة القانون. ويمكن أن تكون كل أداة من هذه الأدوات قائمة بذاتها ولكنها تتكامل أيضاً في منظور تشغيلي متماسك. والهدف من هذه الأدوات هو وضع إطار عام للمبادئ الأساسية التي ينطوي عليها: رسم خريطة قطاع العدالة ومبادرات المقاضاة ولجان الحقيقة وفحص السجلات ورصد النظم القانونية.

ويعرض هذا المنشور إطاراً تشغيلياً لفحص السجلات والإصلاح المؤسسي ويهدف إلى مساعدة الموظفين الميدانيين للأمم المتحدة عند تقديم المشورة بشأن النهج اللازمة للتعامل مع تحديات الإصلاح المؤسسي وإصلاح الموظفين في دول ما بعد الصراع من خلال إنشاء عمليات فحص السجلات التي تستبعد من المؤسسات العامة هؤلاء الأشخاص الذين يفتقرون إلى النزاهة. وتنقسم هذه الأداة إلى ثلاثة أقسام رئيسية: مفهوم فحص السجلات في سياق الإصلاح المؤسسي والعدالة الانتقالية؛ والظروف السياسية للإصلاح في حالات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي، وتعيين مصادر ولاية إصلاح الموظفين وتقديم توصيات بشأن الأولويات في إصلاح الموظفين في الفترة الانتقالية، واقتراح صياغة مشاورية عمومية واستراتيجية إعلامية، وأخيراً الخطوط التوجيهية التشغيلية ذاتها.

والمبادئ المستعملة في هذه الأداة تجمعت أساساً من خبرات سابقة ودروس مستفادة من صياغة عمليات فحص السجلات. ومن الواضح أن هذه الوثيقة لا يمكن أن تملئ صنع قرارات استراتيجية وبرنامجية لأن هذه القرارات ينبغي أن تُتخذ في الميدان في ضوء الظروف المحددة في كل بيئة من بيئات ما بعد الصراع. ولكن هذه الأداة تهدف إلى تزويد البعثات الميدانية والإدارات الانتقالية بالمعلومات الأساسية المطلوبة لتقديم المشورة الفعالة بشأن تنظيم العمليات لكفالة استبعاد الأشخاص الذين يفتقرون إلى النزاهة من المؤسسات العمومية تماثياً مع معايير حقوق الإنسان الدولية وأفضل الممارسات في هذا الصدد.

ووضع هذه الأدوات لا يعدو أن يكون الخطوة الأولى في المشاركة الموضوعية لمفوضية حقوق الإنسان في تطوير سياسة العدالة الانتقالية. وأود أن أعرب عن تقديري وامتناني لكل من ساهم في إعداد هذه المبادرة الهامة.



لويز آربور

مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

شكر وتقدير

تود مفوضية حقوق الإنسان أن تشكر كل من قدم تعليقاته واقتراحاته ودعمه لإعداد هذه الأداة أفراداً كانوا أم منظمات. وبالتحديد تود المفوضية أن تذكر بامتنان ألكسندر ماير ريخ، الخبير الاستشاري الذي اضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن إعداد هذه الأداة. وتود المفوضية أيضاً أن تذكر المركز الدولي للعدالة الانتقالية، وهو المنظمة التي قدّمت الدعم الجوهري للخبير الاستشاري.

وينبغي توجيه الشكر الخاص لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية الأوروبية حيث مكّنت مساهمتهما المالية من تنفيذ هذا المشروع ونشر هذه الأداة.

يسهم إصلاح المؤسسات في إحراز الهدف المحوري لسياسة عدليّة انتقالية فعّالة ومشروعة: منع تجاوزات حقوق الإنسان في المستقبل. ويتمثل جانب هام في جهود الإصلاح المؤسسي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في عمليات فحص السجلات لاستبعاد الأشخاص الذين يفتقرون إلى الاستقامة من المؤسسات العمومية. ومع ذلك فإن النقائص متعددة الأوجه في المؤسسات العمومية القائمة بعد الصراع أو بعد الحكم التسلطي تستدعي نهجاً شاملاً في تناول الإصلاح المؤسسي. وهذه الخطوط التوجيهية تضع فحص السجلات في السياق الأوسع لإصلاح موظفي المؤسسة العمومية وتقرّح إطاراً لصياغة برنامج إصلاح فعّال ومشروع للموظفين في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

وتنقسم الوثيقة إلى ثلاثة أقسام رئيسية. فالقسم الأول يُعرّف مفهوم فحص السجلات في سياق الإصلاح المؤسسي والعدالة الانتقالية. ويُناقش القسم الثاني الظروف الاقتصادية للإصلاح بعد الصراع أو بعد الحكم التسلطي، ويعيّن مصادر ولاية إصلاح الموظفين، ويوصي بالأولويات في إصلاح الموظفين في المرحلة الانتقالية، ويقترح تطوير إستراتيجية للتشاور العام والإعلام. ويعرض القسم الثالث الخطوط التوجيهية التشغيلية نفسها ويوصي بمنهجية تتألف من ثلاث مراحل تؤكد على ضرورة تقييم الحالة والاحتياجات؛ وتعريف أهداف إصلاح الموظفين؛ وتصميم عملية مجدية لإصلاح الموظفين تحترم المعايير الأساسية لسيادة القانون.

وتدرج صفات الموظف العمومي في فئتين: المقدرة والاستقامة. فالمقدرة تشير إلى الصفات التي تمكّن الموظف من أداء المهام التقنية لولاية المؤسسة. والاستقامة تتصل بالصفات التي تمكّن الموظف من أداء هذه الولاية وفقاً لحقوق الإنسان الأساسية والمعايير المهنية ومعايير سيادة القانون.

وليست هناك استجابة «من مقاس واحد» لكل عمليات فحص السجلات وإصلاح الموظفين في السياق الانتقالي. ولذلك يتمثل أحد الشروط الأساسية للإصلاح الفعّال في اعتناق نهج خاص بكل سياق يستند إلى المشاورات على الصعيد العام وإلى تقييم واقعي للاحتياجات والموارد المتوفرة^(١). وتوفّر الخطوط التوجيهية التشغيلية منهجية لصياغة برامج خاصة لكل سياق لفحص السجلات وإصلاح الموظفين. ولكن كل نقطة من نقاط هذه الخطوط التوجيهية لن تكون ذات صلة بكل الحالات؛ إذ تثير أنواعاً محدّدة من المؤسسات تحديات

(١) تقرير الخبرة المستقلة المعنية بتحديث مجموعة المبادئ المتعلقة بمكافحة الإفلات من العقاب، السيدة ديان أورنتليشر (E/CN.4/2005/102، الفقرة ٩).

بعينها لا يتم تناولها جميعاً؛ وقد يفرض الواقع السياسي والعملي في أي بلد خارج من صراع أو حكم تسلطي قيوداً كبيرة على عملية الإصلاح. وفي حين أنه من المستصوب اتباع الخطوات الثلاث الأساسية في المنهجية المقترحة - أي تقييم الحالة وتعيين الأهداف وتصميم العملية - فإن هذه الخطوات التوجيهية ينبغي أن تُستعمل كمجموعة أدوات وليست كدليل للعمل.

أولاً - فحص السجلات والإصلاح المؤسسي والعدالة الانتقالية

يمثل إصلاح المؤسسات العمومية مهمة أساسية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الحكم التسلطي أو الصراع إلى الديمقراطية والسلام^(٢). ويتعين تحويل المؤسسات العمومية التي ساهمت في إدامة الصراع أو خدمة نظام الحكم التسلطي إلى مؤسسات تدعم الانتقال والسلام وتحافظ على سيادة القانون. فالمؤسسات التي انتهكت حقوق الإنسان ودافعت عن المصالح الخاصة بفئة قليلة لا بد أن تتحوّل إلى مؤسسات تحمي حقوق الإنسان وتمنع الانتهاكات وتخدم الجمهور بدون تحيز. وتتحوّل المؤسسات المتعطلّة وغير المنصّفة التي أشاعت الخوف إلى مؤسسات منصفة وفعّالة تحظى بالثقة المدنية.

وفي بناء مؤسسات منصفة وفعّالة يساهم الإصلاح المؤسسي في توفير العدالة الانتقالية بطريقتين رئيسيتين. الأولى هي أن المؤسسات العمومية المنصّفة والفعّالة تؤدي دوراً حاسماً في منع الانتهاكات المقبلة. وبعد فترة من انتهاكات حقوق الإنسان على نطاق كبير يشكّل منع تكررها هدفاً مركزياً في أي إستراتيجية مشروعة وفعّالة للعدالة الانتقالية^(٣).

وثانياً يساهم الإصلاح المؤسسي في العدالة الانتقالية من ناحية أنه يمكن المؤسسات العمومية وخاصة في قطاعي الأمن والعدالة من تطبيق المساءلة الجنائية عن الانتهاكات السابقة. فمثلاً يستطيع جهاز الشرطة بعد إصلاحه من إجراء تحقيقات مهنية في الانتهاكات المرتكبة أثناء الصراع أو الحكم التسلطي؛ ويستطيع مكتب الادعاء العام

(٢) انظر عموماً تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616).

(٣) مسألة إفلات مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان (المدنية والسياسية) من العقاب، التقرير النهائي المنقح الذي أعده السيد لوي جوانيه عملاً بمقرر اللجنة الفرعية ١١٩/١٩٩٦، الذي يشير فيه إلى «ضمانات عدم التكرار»، لتجنب معاناة الضحايا من انتهاكات جديدة تؤثر على كرامتهم» (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1، الفقرة ٤٣)؛ والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، المبدأ ٣٥ (E/CN.4/2005/102/Add.1).

بعد إصلاحه من إصدار صحائف اتهام بفعالية وتستطيع المحكمة بعد إصلاحها من إصدار أحكام غير متحيّزة بشأن هذه الانتهاكات الماضية. ولذلك يمكن أن يكون الإصلاح المؤسسي شرطاً مسبقاً لتوفير المساءلة الجنائية المحلية عن الانتهاكات التي جرت أيام الصراع أو الحكم التسلّطي.

والإصلاح المؤسسي الفعّال والمستدام مهمة معقّدة وتنطوي على تحديات. وقد تشمل تدابير الإصلاح المؤسسي مثلاً إنشاء إجراءات للإشراف والشكاوى والتدابير التأديبية؛ وإصلاح أو إنشاء أطر قانونية؛ واستحداث أو تنقيح خطوط توجيهية أخلاقية ومدونات لقواعد السلوك؛ وتغيير الرموز المصاحبة لممارسات الانتهاك؛ ودفع مرتبات كافية وإقامة معدات وبنية تحتية كافية. وقد يتعين أيضاً أن تستعرض جهود الإصلاح الفعّال سير أعمال القطاع العام بأكمله والنظر في تجميع مؤسسات عمومية أو حلّها أو إنشاء مؤسسات جديدة. والمحتوى الدقيق والنطاق المحدّد لهذه التدابير يتوقفان على ظروف البلد.

وفي حين أن وجود نهج شامل إزاء الإصلاح المؤسسي أمر حاسم لكفالة فعاليته واستدامته فإن هذه الخطوط التوجيهية تركز على مجال واحد: إصلاح العاملين في المؤسسات. والعناصر الرئيسية التي تتكوّن منها أي مؤسسة عمومية هي العاملون فيها. فالمؤسسة تعمل من خلال موظفيها وهم الذين يمثلونها. وفي أكثر الأحيان يكون سوء العمل والانتهاكات في الماضي نتيجة مختلف العيوب في موظفي المؤسسة. ولذلك كان إصلاح الموظفين عنصراً مركزياً في أي عملية فعّالة ومستدامة للإصلاح المؤسسي.

وفحص السجلات جانب هام في إصلاح الموظفين في البلدان التي تمر بحالة انتقالية^(٤). ويمكن تعريف فحص السجلات بأنه تقدير مدى الاستقامة لتحديد الملاءمة للخدمة العامة^(٥). وتشير الاستقامة إلى تمسك الموظف بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان والسلوك المهني. بما في ذلك النزاهة المالية للشخص^(٦). وقد تبين أن الموظفين العموميين المسؤولين شخصياً عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو جرائم خطيرة بموجب القانون الدولي يتسمون بعدم الاستقامة وخيانة ثقة المواطنين الذين كان يتعين على هؤلاء الموظفين خدمتهم. وليس من المرجح أن المواطنين، وخاصة ضحايا الانتهاكات، سيشعرون بالثقة والاعتماد على مؤسسة عمومية تحفظ بأشخاص أو تعين أشخاصاً بعيوب خطيرة من ناحية الاستقامة، وهو ما ينتقص بصفة أساسية من قدرة المؤسسة على تنفيذ ولايتها. وتهدف عمليات فحص السجلات إلى استبعاد الأشخاص الذين يتصفون بعيوب خطيرة من ناحية الاستقامة من الخدمة العامة من أجل (إعادة) توفير الثقة المدنية و (إعادة) إثبات مشروعية المؤسسات العمومية.

(٤) E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٦ (أ)؛ انظر أيضاً E/CN.4/2005/102، الفقرة ٦٨.

(٥) انظر أيضاً S/2004/616، الفقرة ٥٢: «ويستتبع فحص السجلات هذا عادةً عملية رسمية للكشف عن هوية المسؤولين عن التجاوزات وإخراجهم من الخدمة وخاصة من صفوف الشرطة ودوائر السجون والجيش والجهاز القضائي».

(٦) للاطلاع على مناقشة تفصيلية لمعنى مصطلح الاستقامة ونطاق الاستقامة المطلوبة لشغل وظيفة عمومية، انظر أدناه (القسم الرابع - بء - ٣ (ب)).

وتُقاس الاستقامة بسلوك الشخص. ولذلك ينبغي أن تستند عمليات فحص السجلات إلى تقييم السلوك الفردي. وعمليات التطهير أو العزل من الخدمة على نطاق واسع على أساس الانتماء إلى مجموعة أو حزب وحسب تمس في الأغلب أعداداً أكبر وتؤدي إلى التخلص من موظفين عموميين ذوي استقامة لا يتحملون أي مسؤولية فردية عن الانتهاكات السابقة. وفي الوقت نفسه فإن التخلص الجماعي من الموظفين قد يغطي نطاقاً أضيق من اللازم ويتجاوز عن أفراد ارتكبوا انتهاكات ولكنهم لم يكونوا أعضاء في المجموعة. ومثل هذه العمليات الجماعية التي يتم تفسيرها بطريقة واسعة تنتهك معايير الإجراءات القانونية السليمة وليس من المرجح أن تحقق أهداف الإصلاح المرجوة وقد تؤدي إلى طرد موظفين تقوم الحاجة إلى خبرتهم في فترة ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي وقد تخلق مجموعات من الموظفين المتدمرين الذين قد يلجؤون إلى تقويض العملية الانتقالية.

وبالإضافة إلى دعم جهود الإصلاح المؤسسي يمكن لأعمال فحص السجلات واستبعاد مرتكبي الانتهاكات أن تحقق وظيفة أخرى في إطار إستراتيجية شاملة للعدالة الانتقالية. إذ إن قلة الإمكانيات والموارد في سياق ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي، مقترنة بالعقبات القانونية والافتقار إلى الموظفين وارتفاع أعداد مرتكبي الانتهاكات، كثيراً ما تمنع المقاضاة الجنائية لكثير من منتهكي الانتهاكات وتخلق ما يسمى بفجوة الإفلات من العقاب. وفي حين أن عمليات فحص السجلات تتطلب أيضاً موارد كبيرة فإنها أقل تعقيداً من الناحية الإجرائية من الملاحقة الجنائية. وفي ظروف قلة أو تأخر المقاضاة الجنائية قد يكون استبعاد منتهكي حقوق الإنسان من الخدمة العمومية مساعداً في سد فجوة الإفلات من العقاب من خلال توفير قدر من المساءلة غير الجنائية^(٧). والاستبعاد من الخدمة العمومية له أثر عقابي لأنه يلغي أو يستبعد التوظيف والسلطة العمومية وغير ذلك من المزايا والفوائد. ومع ذلك ينبغي ألا يُستعمل استبعاد المنتهكين كذريعة للتوقف عن المقاضاة الجنائية. فالأمر لا يقتصر على وجود واجب تقديم الجرائم الخطيرة ضد حقوق الإنسان إلى القضاء (انظر القسم الرابع - باء - ٣ (ب) أدناه)، ولكن إستراتيجية العدالة الانتقالية ستكون أيضاً أكثر كفاءة ومشروعية لو أن مختلف مبادرات العدالة الانتقالية استكمل بعضها بعضاً وخاصة عمليات المقاضاة والاعتراف بالحقيقة والتعويضات والإصلاح المؤسسي^(٨).

وفي أغلب الأحيان لا تكون عيوب الاستقامة هي النقائص الوحيدة في الموظفين العموميين في حالات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي وقد لا يؤدي استبعاد الأشخاص الذين يفتقرون إلى الاستقامة إلى تحقيق التغييرات اللازمة في الموظفين لبناء مؤسسة عمومية تتسم بالإنصاف والكفاءة، أو يمنع تكرار التجاوزات^(٩).

(٧) E/CN.4/2005/102، الفقرة ٦٨.

(٨) E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ١ (الذي يتضمن قائمة الالتزامات العامة التي تقع على الدول لاتخاذ إجراءات فعّالة لمكافحة الإفلات من العقاب). انظر أيضاً الأدوات الأخرى لسيادة القانون الصادرة عن مفوضية حقوق الإنسان لدول ما بعد الصراع في هذه السلسلة، مثل ما يتعلق منها بلجان الحقيقة ومبادرات المقاضاة.

(٩) S/2004/616، الفقرة ٥٣: «ينبغي أن يولى الاهتمام لدى اختيار المرشحين لإجراء عمليات الفحص لما يتمتعون به من مهارات فنية ومؤهلات موضوعية واستقامة».

والموظفون في مؤسسة عمومية قد لا يكونون مثلاً منتهكين لحقوق الإنسان وحسب ولكنهم قد يفتقرون أيضاً إلى المؤهلات والمهارات وقد يفشل الموظفون كمجموعة في تمثيل مجموعات الناس المطالبين بخدمتهم و/أو قد يكون هيكلهم التنظيمي غير كافٍ. وربما تم تعيين كثير من الموظفين بطريقة غير قانونية مع انتهاك المتطلبات الإجرائية وشروط المؤهلات. وفي كثير من الأحيان تمثل النقائص متعددة الأوجه لموظفي المؤسسة العمومية أسباباً معقدة ومتشابكة تفسر سوء العمل والتجاوزات في الماضي. ولذلك تُدمج الخطوط التوجيهية التشغيلية التالية عملية فحص السجلات في برامج أوسع لإصلاح الموظفين بدون تجاهل التحديات المحددة المتمثلة في فحص الاستقامة في سياقات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي.

ثانياً - دور الأطراف الدولية

في البلدان الخارجة من صراعات أو من حكم تسلطي تؤدي الأطراف الدولية في كثير من الأحيان دوراً هاماً لدعم المؤسسات المحلية الهشة والمساعدة في بناء السلام وسيادة القانون. وتتطلب المشاركة الدولية في تصميم وتنفيذ برنامج لإصلاح الموظفين دعوة من السلطات المحلية أو تتطلب، في حالة الاعتراض محلياً، ولاية دولية تعطي للأطراف الدولية سلطة ووسيلة للتدخل مباشرة في الشؤون الداخلية والتصرف بغض النظر عن الإجراءات المحلية إذا لزم الأمر. ويمكن للأطراف الدولية، حسب الظروف وحسب الولاية، أن تقدم المشورة إلى السلطات المحلية التي تضع برنامجاً لإصلاح الموظفين في المرحلة الانتقالية وأن تساعد على تنفيذه من خلال التدريب والمشورة والرصد وتقديم الموارد أو أن تصدر عملية إصلاح الموظفين وأن تنشئ عملية مدوّلة لإصلاح الموظفين.

وعموماً سيكون إجراء عمليات إصلاح الموظفين في ظل القيادة المحلية أفضل من إجراء عمليات مدوّلة لأن ذلك يمنع الاستياء من فرض الأمر من الخارج وبتيح أساساً أفضل لقبول العملية محلياً واستدامتها ويكفل تطبيق المعارف المحلية. ولكن عمليات إصلاح الموظفين كثيراً ما تلقى الاعتراض في البيئة السياسية الهشة للبلد الخارج من الصراع أو الحكم التسلطي نظراً لأنها تؤثر على الوصول إلى هياكل السلطة الحكومية والاستبعاد منها. وينطبق ذلك بصفة خاصة عندما يواصل ممثلو الحكومة المنتهكة السابقة التمتع بسلطة رسمية أو غير رسمية فيكونون عرضة لخسارتها من جراء عملية الإصلاح. وفي هذه الحالة فإن العمليات المدوّلة قد تفي بالضغط والحياد اللازمين لكفالة تنفيذ إصلاح الموظفين بطريقة فعّالة ومنصفة.

وعند إقامة أي عملية مدوّلة ينبغي بذل كل الجهود لإشراك الأطراف المحلية من البداية وعلى أوسع نطاق ممكن وكفالة إدماج هذه العملية في القانون المحلي ووضع أحكام تكفل الانتقال بسلاسة من عملية إصلاح الموظفين الانتقالية الاستثنائية إلى إجراءات التعيين والتأديب المحلية العادية. وينبغي النظر في إمكانية إنشاء لجنة مختلطة محلية ودولية أو لجنة محلية تدعمها أمانة دولية.

ثالثاً - شروط عملية الإصلاح الانتقالية

ألف - سياق ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي:
الحاجة إلى اعتناق فلسفة عملية

كثيراً ما يواجه القطاع العام أزمة بعد نهاية الصراع أو الحكم التسلطي. إذ يفتت السياق المؤسسي ويصبح مائعاً. وفي كثير من الأحيان يستمر القطاع العام في العمل في إطار الهياكل التنظيمية التي دعمت الحكم التسلطي أو عملت على استمرار الصراع. وكثيراً ما تحافظ المؤسسات العمومية على صلات بقياداتها السابقة وتظل مقسمة بين مؤيدين ومعارضين وتسعى إلى تحقيق مصالح سياسية حزبية. وكثيراً ما يظل الموظفون العموميون من عصر الصراع أو التسلط في مكانهم ويعارضون أي تغييرات في الوضع الراهن. وفي كثير من الحالات يكون عدد الموظفين أكبر من اللازم. ويتوقف بعض المؤسسات عن العمل مما يترك فجوة في الحكم. وفي كثير من الأحيان تكون البنية التحتية العمومية معطلة ويتعين على مختلف احتياجات الإصلاح أن تتنافس على موارد شحيحة. وعموماً تظل الثقة المدنية في القطاع العام ثقة منخفضة.

وتشكل ظروف ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي بيئة عسيرة للغاية على الإصلاح المؤسسي. وتنشأ الحاجة إلى الإصلاح كما تنشأ مقاومته عن تورط القطاع العام في الماضي. ويتعين أن تراعي برامج الإصلاح المؤسسي الحقائق والتناقضات في فترة ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي. وينبغي التغلب على مقاومة الإصلاح لأن المؤسسات التي تظل دون إصلاح تهدد تعزيز السلام وسيادة القانون. ومع ذلك فإن الموظفين الذين يتم طردهم من الوظيفة في ظل عملية إصلاح الموظفين قد يتحولون إلى نشاط إجرامي ويقوضون العملية الانتقالية. ويتعين أيضاً أن تراعي جهود الإصلاح احتياجات الجمهور في فترة ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي. وفي الفترة الانتقالية قد يكون وجود خدمة عامة منقوصة أفضل من عدم وجود خدمة على الإطلاق. وقد يتعين وضع ترتيبات انتقالية مع المؤسسات الموجودة لتجنب حدوث فجوة في الحكم. ويتطلب الإصلاح المؤسسي في سياقات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي اعتناق فلسفات عملية والتحلي بالتصميم والمتابعة.

باء- الولاية القانونية لإصلاح الموظفين

قد ينتهي الصراع أو الحكم التسلطي في كثير من الأحيان بموجب اتفاق رسمي مثل معاهدة سلام، أو اتفاق لتقاسم السلطة أو قرار من مجلس الأمن للأمم المتحدة يفوض اتخاذ تدابير لفرض السلام. بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وهذه الاتفاقات أو القرارات قد تُحدد شروط الهدنة وآليات حل الصراع غير العنيفة وترتيبات تقاسم السلطة المؤقتة وأحكام الانتخابات وخارطة الطريق لإقامة دولة دستورية. وهي تُحدد في كثير من الأحيان أدوار ومسؤوليات الأطراف وتصف المهام التي يتعين إنجازها أثناء الفترة الانتقالية. وقد يتم إدراج أحكام لإصلاح الموظفين في أي من هذه الاتفاقات أو القرارات أو في اتفاق منفصل.

وبرامج إصلاح الموظفين قد لا تقوم أو قد تتعطل بدون وجود ولاية رسمية. وبالإضافة إلى ذلك فإنه إذا كان ينبغي تفسير حكم واسع يفوض عمليات الإصلاح المؤسسي بأنه يشمل إصلاح الموظفين، إلا أن النص الصريح على إصلاح الموظفين وفحص السجلات ينشئ التزاماً لا غموض فيه على الأطراف بحيث يكون من الصعب الالتفاف حوله. ولذلك ينبغي أن يشجع المفاوضات على السلام - إذا سمحت الظروف السياسية بالتفاوض بذلك - على إدراج أحكام محددة تتطلب إصلاح الموظفين في اتفاقات السلام لكي تضع التزاماً واضحاً على الأطراف.

وبعد إقامة ولاية إصلاح الموظفين فإن الأمر يتطلب ترجمتها إلى مسؤوليات وإجراءات ملموسة. وينطوي ذلك في كثير من الأحيان على اتخاذ تدابير مثيرة للجدل تولد عواقب هامة للدولة وللأفراد الخاضعين لهذه العملية. ولتجنب فترات الشك الطويلة ينبغي سنّ برنامج إصلاح الموظفين بأسرع ما تسمح به الظروف السياسية والتشغيلية بعد دراسة دقيقة لآراء كبار أصحاب المصلحة، بما في ذلك الهيئة التشريعية للدولة حسب الاقتضاء. وينبغي بالإضافة إلى ذلك أن يمثل تشريع إصلاح الموظفين للمعايير الدستورية والدولية وأن يكون واضحاً ودقيقاً لإقامة الوضوح القانوني وتجنب الغموض والتدخل السياسي. وينبغي في حالة إنشاء عملية مدوّلة إدماج أحكام هذه العملية في الإطار القانوني المحلي (انظر القسم الثاني أعلاه).

جيم - أولويات إصلاح الموظفين

في سياق ما بعد الصراع أو بعد التحكم التسلطي قد تستفيد الإدارة العمومية بأكملها من برنامج لإصلاح الموظفين. ولكن برامج إصلاح الموظفين ينبغي أن تركز الأولوية على المؤسسات العسكرية ومؤسسات إنفاذ القانون وهيئات المخبرات والهيئة القضائية وغير ذلك من المؤسسات التي تقيم سيادة القانون. فهذه المؤسسات العمومية هي المسؤولة بصفة مباشرة أكثر من غيرها عن حفظ الاستقرار والأمن الأساسي وحماية

حقوق الإنسان الأساسية. وإصلاح هذه المؤسسات، بما في ذلك إصلاح موظفيها، يخلق ظروفاً هامة للانتقال الفعال والسريع إلى السلام وسيادة القانون^(١٠).

ولكن الصراع والحكم التسلطي يؤديان دائماً إلى تفتيت المؤسسات العمومية، وخاصة في قطاع الأمن، حيث تتشابه أو تتشابهك الولايات ويتضخم عدد الموظفين. وفي هذه الظروف ينبغي أن يشمل أي برنامج فعال لإصلاح الموظفين القطاع المذكور بأكمله ولا يقتصر على مؤسسة واحدة. وفي سياق من هذا القبيل، وعموماً في الحالات التي تنطوي على مؤسسات بأعداد كبيرة من العاملين، يمكن أن يعطي برنامج إصلاح الموظفين الأولوية لكبار المديرين نظراً لأن سلطتهم وتأثيرهم يعطيانهم سيطرة كبيرة على عملية الإصلاح. وينبغي أيضاً توجيه الاهتمام إلى العاملين المعروفين بين الجمهور بارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. فهؤلاء قد يشكلون عبئاً خطيراً على عملية الإصلاح واستمرار وجودهم في العمل يقوّض استحقاق المؤسسة العمومية للثقة.

دال - الإعلام والتشاور على الصعيد العام

لكي يمكن (إعادة) إقامة الثقة المدنية و (إعادة) تثبيت مشروعية المؤسسات العمومية يتعيّن أن يعلم الجمهور بجهود الإصلاح المؤسسي ذاتها وأن يثق بها. وشفافية جهود الإصلاح وإجراء التشاور على أهدافها يساعدان على بناء الثقة بنزاهة وفعالية العملية، وكفالة استجابتها بفعالية للاحتياجات الفعلية للضحايا والمجتمع عموماً وتقليل عدم التأكد الذي يعاني منه موظفو المؤسسات الخاضعة للإصلاح. ويمكن أن يساعد وعي الجمهور أيضاً على إجهاض أي محاولات بعد ذلك لإثارة الشكوك في صحة العملية وإعادة الموظفين العموميين إلى وظائفهم من خلال هذه المحاولات. ولذلك فإن عملية الإصلاح ينبغي ألا تشمل فقط آلية إعلام فعّالة ولكن ينبغي أيضاً أن يجري تصميم العملية ذاتها بمدخلات من مشاورات واسعة مع المجتمع المدني وخاصة مجموعات الضحايا والجهات التي تؤمن بالإصلاح^(١١). ويتضمّن القسم الرابع - ألف أدناه عدة أدوات لكفالة استناد الإصلاح إلى تقييم كامل و مشاورات واسعة بين الجمهور.

^(١٠) E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٦.

^(١١) المرجع نفسه، المبدأ ٣٥ (الذي يقول «وينبغي إجراء إصلاحات مؤسسية... من خلال عملية مشاورة واسعة النطاق مع الجمهور، بما في ذلك مشاركة الضحايا وغيرهم من شرائح المجتمع المدني»).

رابعاً - الخطوط التوجيهية التشغيلية

من المستصوب اعتناق نهج من ثلاث مراحل لوضع برنامج إصلاح الموظفين في سياقات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي. ففي المرحلة الأولى ينبغي تقييم الحالة الجارية للمؤسسة وموظفيها كما ينبغي تقييم سياقها الاجتماعي من أجل تعيين احتياجات إصلاح الموظفين (القسم ألف). وفي المرحلة الثانية واستناداً إلى التقييم يمكن تحديد المعالم والمعايير التنظيمية لإصلاح الموظفين، وخاصة عدد الموظفين وتركيبهم ومتطلبات الوظيفة ومعايير الاستقامة (القسم باء). وفي المرحلة الثالثة وبعد تعريف المعالم والمعايير يتعين تصميم عملية الإصلاح ذاتها (القسم جيم). وتقدم الخطوط التوجيهية التالية إطاراً تشغيلياً لبرنامج إصلاح الموظفين يتألف من ثلاث مراحل.

برنامج إصلاح الموظفين: نظرة عامة



وتثير مختلف أنواع المؤسسات تحديات خاصة بكل نوع. فمثلاً يثير إصلاح الوكالات الأمنية عادةً تحديات هامة تتعلق بمعالجة حالة أعداد كبيرة من العاملين. ويثير فرز القضاة قلقاً محدداً يتصل باستقلال الهيئة القضائية. واستعراض المرشحين لوظائف التعيين بالانتخاب يثير مسائل تتعلق بالتدخل في إرادة الناخبين. وليس كل حكم في الخطوط التوجيهية التشغيلية التالية ينطبق على المؤسسات العمومية بكل أنواعها. ولكن هذه الخطوط التوجيهية تسمح بالتمييز بين المؤسسات وصياغة برامج لإصلاح الموظفين في حالة كل مؤسسة على حدة.

ألف - تقدير الحالة

كثيراً ما تفتت القطاع العام نتيجة الصراع أو الحكم التسلطي وتضيع الحدود الفاصلة بين المؤسسات العمومية وتصبح مليئة بالثقوب ويتضخم عدد الموظفين العموميين. وفي حالات متكررة يكون تعيين الموظفين العموميين بطريقة غير رسمية وبدون تدريب كاف. وفي كثير من الحالات يشارك الموظفون العموميون في الصراع أو الحكم التسلطي، وتُرتكب تجاوزات حقوق الإنسان على نطاق واسع وبطريقة منهجية، وتكون عواقب هذه التجاوزات موضوعاً للنقاش في فترة ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي. ويتسم الهيكل التنظيمي للمؤسسة في حالات كثيرة بالتشوه أثناء هذه الفترة ولا يفي باحتياجات بلد تحكمه سيادة القانون. ومن الشائع ألا يمثل موظفو المؤسسة الشرائح السكانية التي يتعين عليهم خدمتها.

وقد تنطبق هذه الظروف أو لا تنطبق على البلد المعني. وفي البلدان الخارجة من الصراع أو الحكم التسلطي لا تتوفر معلومات أساسية عن موظفي المؤسسة العمومية في كثير من الأحيان. وينبغي القيام بتقدير دقيق لمعرفة احتياجات ومخاطر إصلاح الموظفين، وتصميم برنامج ملائم لإصلاح الموظفين. وينبغي أن ينطوي التقدير على (١) تقدير للاحتياجات والقدرات العامة؛ (٢) استعراض موظفي المؤسسة؛ (٣) تقدير مجموعة الأشخاص الذين يمكن استخدامهم في عمليات الاستبدال المحتملة؛ (٤) تحليل الإرادة السياسية للإصلاح.

١ - تقدير الاحتياجات والقدرات العامة

ينبغي أن تكون احتياجات الجمهور بمطالبة المؤسسة بخدمته هي العامل المحدد في هيكلها التنظيمي والملاحم المطلوبة للعاملين فيها. فمثلاً قد يحتاج المجتمع الذي ترتفع فيه أعداد الجرائم الجنسانية إلى إنشاء وحدات متخصصة مزودة بموظفين متخصصين للتعامل مع هذه المشاكل. ومن الضروري القيام بتقدير دقيق لاحتياجات الجمهور قبل تحديد متطلبات إصلاح الموظفين وتصميم برنامج لإصلاح الموظفين. وإجراء مشاورات واسعة مع المجتمع المدني والقيام بدراسة استقصائية للآراء يكفلان التحديد الشامل للاحتياجات العامة. وينبغي توجيه اهتمام خاص إلى احتياجات الضحايا والمرأة والأقليات والمجموعات الضعيفة.

ولا ينبغي الاقتصار على تقدير الاحتياجات العامة بل ينبغي أيضاً تقييم القدرات والموارد المتاحة في الدولة لإقامة وتنفيذ إصلاح الموظفين. وعموماً تكون القدرات محدودة والموارد شحيحة في مجتمع

خارج من صراع أو حكم تسلطي. ولذلك ينبغي أن يأخذ التخطيط الواقعي بعين الاعتبار الموارد المتاحة للعملية.

٢ - تقييم الموظفين

(أ) إطار المقدرة والاستقامة

يتيح إطار المقدرة والاستقامة أداةً منهجية بسيطة لتقييم موظفي المؤسسات العامة وصياغة تدابير واقعية لإصلاح الموظفين^(١٢). ويعين الإطار بعدين أساسيين في الموظفين العموميين، هما البعد الفردي والبعد التنظيمي، ويستعمل فئتين أساسيتين لوصف صفات الموظفين العموميين: هما المقدرة والاستقامة.

وموظفو المؤسسة العمومية يتألفون من مجموع عدد الأشخاص الذين يشغلون مراكز فيها. ولذلك ينطبق على الموظفين بُعد فردي وبُعد تنظيمي. فمن ناحية يتألف موظفو المؤسسة من أفراد عاملين. ومن ناحية أخرى يتحدد موظفو المؤسسة العامة بالهيكل التنظيمي.

وتدرج صفات الموظفين العموميين في فئتين أساسيتين هما المقدرة والاستقامة. فتشير المقدرة إلى الصفات التي تمكن الموظف من أداء المهام التقنية في ولاية المؤسسة. وتتصل الاستقامة بالصفات التي تمكن الموظف من أداء هذه الولاية وفقاً لحقوق الإنسان الأساسية والمعايير المهنية ومعايير سيادة القانون.

إطار المقدرة والاستقامة: أداة بسيطة للتقييم

موظفو مؤسسة عامة

المقدرة	التنظيمية	الفردية
	<ul style="list-style-type: none"> العدد الهيكل التركيبة 	<ul style="list-style-type: none"> التعليم الخبرة الاستعدادات
الاستقامة	<ul style="list-style-type: none"> المساءلة الإشراف الخدمة 	<ul style="list-style-type: none"> حقوق الإنسان السلوك اللياقة

^(١٢) وضع إطار المقدرة والاستقامة سيرج رومين والكسندر مايرريك وتم تطبيق هذا الإطار في عدد من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

يمثل العمودان الراسيان الأبعاد الفردية والتنظيمية. وتناظر الصفوف الأفقية الصفتين الأساسيتين أي المقدرة والاستقامة. وتمثل المجالات الأربعة الناجمة إطاراً أساسياً لوضع تقييم شامل عن مركز موظفي أي مؤسسة:



• تتصل المقدرة الفردية بمؤهلات الموظف مثل التعليم العام والتدريب المهني والخبرة المهنية والكفاءة إلى جانب الاستعداد الجسدي والذهني.



• تشير الاستقامة الفردية إلى تمسك الموظف بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان وبالسلوك المهني، بما في ذلك النزافة المالية للشخص.



• تشير المقدرة التنظيمية إلى الصفات المؤسسية للموظفين مثل عدد الموظفين والهيكل التنظيمي وتركيبه الموظفين (من الناحية الجنسانية والإثنية ومن ناحية الأصل والدين).



• تتصل الاستقامة المؤسسية بالإجراءات المستعملة لإضفاء الطابع المؤسسي على المبادئ والقيم في المؤسسة، بما في ذلك إجراءات التأديب والشكاوى وآليات الإشراف والخطوط التوجيهية الأخلاقية ومدونات قواعد السلوك.

(ب) ولاية المؤسسة

باستعمال إطار المقدرة والاستقامة كأداة منهجية يبدأ التقييم بتحليل ولاية المؤسسة التي يتعين إصلاحها. وتُعرف الولاية المهام والمسؤوليات للمؤسسة كما تنصّ على المعالم الموضوعية للهيكل المؤسسي واختصاصات كل وظيفة على حدة. ويرد وصف الولاية في القوانين واللوائح التي تُنظّم إنشاء المؤسسة وتنظيمها ومسؤولياتها وأي قواعد ولوائح داخلية.

وأثناء الصراع أو الحكم التسلطي تضطلع المؤسسات العمومية مراراً بمهام تختلف عن المسؤوليات المحددة في الولاية. وتتجاوز بعض المؤسسات مسؤولياتها في حين تضطلع مؤسسات أخرى بولاية مؤسسة أخرى بينما يتم تهميش مجموعة أخرى من المؤسسات أو تتوقف عن العمل. وينبغي أن تصف عملية التقييم بإيجاز تاريخ الصراع أو الحكم التسلطي لكي يمكن تقدير المهام الفعلية التي قامت بها المؤسسة العمومية المذكورة. وتعقب تاريخ المؤسسات يوفّر معلومات أساسية عن احتياجات الإصلاح المؤسسي ويسهّل أيضاً فحص استقامة الموظفين العموميين حيث يتيح دلائل عن السلوك الماضي لأفراد الموظفين.

(ج) التسجيل الأولي

في نهاية الصراع أو الحكم التسلطي تكون المعلومات الموثوقة عن عدد ومركز الموظفين محدودة في أكثر الأحيان، وخاصة في المؤسسات الكبيرة في قطاعي الأمن المدني والعسكري. وفي كثير من الأحيان تكون ملفات وسجلات الموظفين إما غير موجودة أصلاً أو منظمة بطريقة غير صحيحة أو تعرضت للتلاعب أو التدمير. وتظل مهام أفراد الموظفين غير واضحة ويكون الهيكل التنظيمي للمؤسسة العامة غير واضح المعالم في كثير من الأحيان. والتسجيل ضروري لتقييم مقدرة واستقامة موظفي المؤسسة العامة.

والتسجيل يمثّل بداية هامة لعملية إصلاح الموظفين، وإن كانت لا تثير الجدل نسبياً. وعموماً يمكن القيام بتسجيل الموظفين العموميين حتى إذا كانت الظروف السياسية لا تسمح بعد بتنفيذ برنامج شامل لإصلاح الموظفين. ويتيح التسجيل معلومات عن خبرات العامل ومهاراته المهنية إلى جانب بيانات أساسية عن أنشطته أثناء فترة الصراع أو الحكم التسلطي.

والتسجيل عملية تستغرق وقتاً طويلاً وتتطلب موارد كثيرة وخاصة إذا كان عدد موظفي المؤسسة العمومية (أو عدة مؤسسات) كبيراً. والاحتفاظ بالسجل واستيفاء بياناته بعد استكمال التسجيل الأولي يتطلبان موارد إضافية. وأثناء مرحلة التقييم يكفي عموماً القيام بتسجيل أولي لعينة تمثل الموظفين من أجل التعرف على الاحتياجات العريضة لإصلاح الموظفين وتصميم برنامج لإصلاح الموظفين. (للاطلاع على تفاصيل عن عمليات التسجيل انظر القسم الرابع - جيم - ٣ (أ) أدناه).

(د) مصرف بيانات الاستقامة

غالباً ما يوجد نقص محدد في المعلومات الموثوقة عن استقامة الموظفين العموميين والمتقدمين لشغل وظائف الخدمة العامة وخاصة من ناحية سلوكهم أثناء الصراع أو الحكم التسلطي. ففي تلك الفترات يتم كثيراً إخفاء تجاوزات حقوق الإنسان وتدمير الأدلة. وقلماً تقوم الشرطة والهيئة القضائية بالتحقيق في التجاوزات أو ملاحظتها بل وقد تحافظ في الواقع على استمرار مناخ الإفلات من العقاب. وغالباً ما يتم قمع المنظمات غير الحكومية التي تقوم برصد تجاوزات حقوق الإنسان والتحقيق فيها. وفي حين أن التسجيل سيكشف عن بعض المعلومات عن الخلفيات فإنه لا يكفي عادةً لتقييم استقامة أفراد الموظفين العموميين والمتقدمين لوظائف الخدمة العامة تقيماً شاملاً.

ولجمع البيانات الموثوقة عن استقامة الموظفين العموميين أو المتقدمين للوظائف ينبغي إنشاء مصرف بيانات للاستقامة من خلال عملية تفاعلية نشطة لجمع المعلومات عن خلفيات الأشخاص من مختلف المصادر. وينبغي تسجيل المعلومات ذات الصلة بمبوبة حسب المرتكب المزعوم وليس حسب الحادثة. وتشمل مصادر المعلومات ملفات الموظفين وسجلات المحاكم وملفات الحزب وسجلات الانتخاب وتقارير الأمم المتحدة وتقارير المنظمات غير الحكومية وتقارير لجان الحقيقة وتقارير وسائل الإعلام وتقارير التحقيقات المستقلة. ويتعين مراجعة المعلومات بالإحالة المقابلة فيما بينها وتقييمها لتحديد مصداقيتها وموثوقيتها وخاصة عندما يكون منشأ هذه المعلومات فترة الصراع أو الحكم التسلطي.

وهيئات الشرطة السرية التي تحتفظ بملفات سرية واسعة عن الأفراد هي سمة منتظمة في الأنظمة التسلطية. ويمكن من ناحية المبدأ إدخال هذه الملفات في مصرف بيانات الاستقامة. ولكن المعلومات المتضمنة في هذه الملفات السرية كثيراً ما تكون موضعاً للشبهات ويتعين معاملتها بحرص كبير. وبالإضافة إلى ذلك، فإن خصوصية

الأفراد، وخاصة الضحايا والشهود والشهود المحتملين والأشخاص غير المشاركين في إصلاح الموظفين، يحتاجون إلى حماية وفقاً لمعايير حقوق الإنسان الأساسية.

وإتاحة الفرصة للجمهور للتقدم بالمعلومات يمثل سبيلاً مفيداً آخر لجمع المعلومات عن استقامة الموظفين العموميين والمتقدمين للوظائف. ويمكن نشر قوائم بأسماء الموظفين والمتقدمين على نطاق واسع وإنشاء نقطة اتصال للحصول على المعلومات عن خلفياتهم - ولكن بشرط أن تسمح الحالة الأمنية بذلك.

هـ) مخاطر العزل

قد ينجرف الموظفون العموميون المعزولون الذين لا يجدون عملاً بديلاً والذين لا يتم إدماجهم في المجتمع نحو الجريمة ويعرقلون عملية الإصلاح. وبالتحديد قد يشكّل عزل مجموعة كبيرة من موظفي الأمن المسلّحين خطراً أمنياً كبيراً ويمثل تهديداً لعملية الانتقال ذاتها. والأخطار المحتملة للعزل ينبغي أن تكون موضع تقييم قبل تصميم برنامج لإصلاح الموظفين وينبغي بحث خيارات تقديم مدفوعات نهاية الخدمة وغيرها من أشكال المساعدة المؤقتة وخاصة للموظفين العموميين الذين يتم عزلهم لأسباب خلاف عدم الاستقامة. ويمكن ربط برامج إصلاح الموظفين بنزع الأسلحة والتسريح من الخدمة وبرامج إعادة الاندماج. ولكن ينبغي الاهتمام بدراسة حقوق الضحايا والموازنة بين مساعدة الموظفين المعزولين واحتياجات الضحايا.

٣ - تقدير القوائم التجميعية لعمليات الاستبدال المحتملة

قد يتطلب أي برنامج لإصلاح الموظفين تعيين موظفين عموميين جدد مكان الموظفين المعزولين أو لشغل وظائف جديدة. ولكن البدائل من ذوي الكفاءة والاستقامة قد لا تتوفر بسهولة. ولتقليل أخطار حدوث ثغرات في الحكم وقياس الوقت والموارد المطلوبين لتحديد الموظفين الجدد وإعدادهم وتدريبهم ينبغي تقييم مجموعة مصادر البدائل المحتملة وتقييم مقدرتهم واستقامتهم بشكل عام.

وفي البلدان الخارجة من الصراع أو الحكم التسلطي قد تظهر صعوبات جمة في العثور على مرشّحين مؤهلين وقد يتطلب الأمر تصميم دورات تدريبية خاصة لبناء القدرات بسرعة. وقد يكون من العسير أيضاً إقناع الأفراد ذوي الكفاءات الأعلى بالانضمام إلى الخدمة العامة نظراً لأن الوظائف العمومية في السياق الانتقالي قد لا تعتبر عملاً جذاباً وآمناً.

٤ - تقدير مدى الإرادة السياسية والمقاومة

مقاومة الإصلاح سمة عادية في البلدان الخارجة من الصراع أو الحكم التسلطي. فالأفراد والمجموعات التي تواجه خطر ضياع القوة والنفوذ من خلال برنامج الإصلاح قد تقاوم تنفيذ هذا البرنامج. وقد يستمر الزعماء مثلاً في متابعة أهداف النظام السابق أو فترة الصراع. وللموظفين العموميين الذين شاركوا أو تأمروا في

التجاوزات في الماضي مصلحة في التغطية على هذه التجاوزات وحماية مراكزهم. وينبغي أن يؤدي هذا التقدير إلى تحديد هوية المقاومة المحتملة لعملية إصلاح الموظفين والمخاطر على عملية الانتقال السياسي وكذلك تحديد هوية الأفراد والدوائر المؤيدة للإصلاح التي يمكن أن تساعد في تصميم وتنفيذ برنامج إصلاح الموظفين.

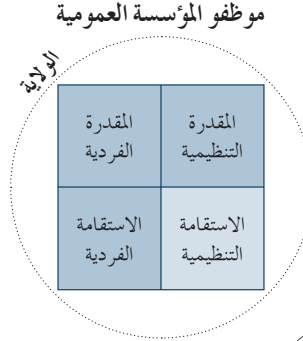
باء - تعريف المعالم والمعايير والنتائج

ينبغي تعريف أهداف برنامج إصلاح الموظفين استناداً إلى عملية التقدير. وتشمل هذه الأهداف ما يلي:

- (١) تعريف ولاية المؤسسة
- (٢) تعريف المعالم التنظيمية (التركيبة والهيكل)
- (٣) تعريف معايير تعيين الأفراد (وصف الوظائف ومؤهلات الدخول في الوظيفة إلخ)
- (٤) الموازنة بين الأهداف المتنافسة
- (٥) تحديد العواقب على الأشخاص المعزولين بسبب العملية

ومرة أخرى يمكن أن يكون إطار المقدرة والاستقامة أداة منهجية لتعريف الولاية والمعالم والمعايير.

إطار المقدرة والاستقامة: أداة بسيطة للتخطيط



١ - تعريف ولاية المؤسسة

قد يتعين تغيير ولاية مؤسسة ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلسلي للوفاء بالاحتياجات والمتطلبات لبلد تحكمه سيادة القانون. وعموماً ستتطلب التغييرات الهامة في ولاية المؤسسة العمومية تغييرات تنظيمية. فقد يتعين إدماج بعض المؤسسات أو توحيدها أو تخفيض حجمها أو توسيعها أو إنشاء مؤسسات جديدة أو إلغاء بعضها نتيجة تغييرات الولاية. وهذه التغييرات التنظيمية تؤثر تأثيراً كبيراً على المتطلبات من الموظفين في المؤسسة ولذلك ينبغي القيام بهذه التغييرات قبل وضع برنامج إصلاح الموظفين. وعموماً تتطلب تغييرات ولاية المؤسسة العامة عملية سياسية تؤدي إلى تغييرات تشريعية.



٢ - تعريف المعالم التنظيمية

قد يتطلب الأمر تعزيز المقدرة التنظيمية للمؤسسة العمومية، ويتوقف ذلك على التغييرات في ولايتها وعلى جهود تحسين كفاءتها. وقد يؤدي ذلك إلى تغييرات في حجم دوائر المؤسسة ونوعها وعدد الوظائف ونسبة وظائف الإدارة العليا إلى الإدارة المتوسطة إلى الوظائف العادية، وتركيبه موظفي المؤسسة.

وتركيبة الموظفين في مؤسسة عمومية في بلد تحكمه سيادة القانون ينبغي أن يكون تعبيراً عريضاً عن تركيبة السكان المطلوب من المؤسسة خدمتهم. فالمؤسسات التمثيلية تتمتع بفهم أفضل للاهتمامات والاحتياجات المحددة لمختلف مجموعات المجتمع وتكتسب ثقة الجمهور بسهولة أكبر. ولكن هناك مجموعة واسعة من الآراء بشأن درجة «تمثيل» المؤسسات العمومية، وهو ما يتوقف على نوع المؤسسة وولايتها وعلى الحالة الاجتماعية التاريخية المحددة وعلى الرأي السياسي.

ويتصل الطابع التمثيلي بعدد من المعايير وخاصة الجانب الجنساني والإثني والأصل الجغرافي والدين. وقد يتعين اتخاذ تدابير خاصة لإدماج الطوائف المتحاربة السابقة والمتحاربين السابقين. ويتصف التمثيل المؤسسي بأهمية حادة في البلدان الخارجة من صراع بأبعاد إثنية أو جغرافية أو دينية وبالتحديد عندما ينطوي الإصلاح على إدماج مؤسسات عمومية كانت مقسمة من قبل على أساس إثني أو جغرافي أو ديني.

وتحدد القرارات المتخذة بشأن الهيكل التنظيمي والتشكيل المعالم التنظيمية لإصلاح الموظفين لأنها تحدد عدد ونوع الموظفين العموميين المطلوبين وتؤثر على متطلبات الوظيفة لأفراد الموظفين وتحدد عدد الوظائف المتاحة للموظفين من كل جنس من الجنسين أو من كل مجموعة إثنية أو دينية أو كل منطقة جغرافية.

٣ - تعريف معايير تعيين الأفراد



(أ) تعريف معايير المقدرة الفردية

بعد تعريف الهيكل التنظيمي وتشكيل الموظفين في المؤسسة يتعين وضع توصيفات العمل الخاصة بكل وظيفة لتحديد المؤهلات الشخصية والمهنية. وتشير هذه المعايير إلى الكفاءة المهنية والخبرة وإلى الاستعداد الجسدي والذهني المطلوب لإنجاز الجوانب التقنية لأي مركز وظيفي بعينه. وستوفر المعلومات المجموعة أثناء التسجيل الأولي مؤشرات مفيدة لتعريف معايير المقدرة الفردية الملائمة والواقعية في السياق المحدد. وقد تفرض حقائق سياق ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي معياراً أولياً منخفضاً للكفاءة المهنية ولكن ينبغي أن يرتفع هذا المعيار تدريجياً بعد تقديم التدريب.



(ب) تعريف معايير الاستقامة الفردية

لا يكفي لشغل وظيفة عمومية أن يكون الفرد مؤهلاً ولكنه يحتاج أيضاً إلى أن يكون من ذوي الاستقامة. وتتضح الاستقامة الفردية من تمسك الشخص بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان وبالسلوك المهني، بما في ذلك النظافة المالية للشخص. ورغم الاتفاق العام على أن الاستقامة تمثل مطلباً أساسياً للخدمة العامة تتور مناقشات كثيرة عن معناها الدقيق وعن نوع ونطاق الاستقامة المطلوبة لشغل وظيفة عمومية وخاصة في البلدان الخارجة من الصراع أو الحكم التسلطي.

وفي حين أن السلوك هو مقياس استقامة الشخص فإن التجاوزات في الماضي لا يمكن أن تكون أكثر من إشارة إلى إمكانية السلوك المقبل. وقد تُخفف ظروف الصراع والحكم التسلطي من خطورة بعض الأفعال في السابق وربما أمكن استعادة الاستقامة مع مرور الوقت، ولو جزئياً على الأقل، ولكن ذلك يتوقف على نوع التجاوزات. ورغم ذلك ينبغي ألا يشغل الوظيفة العمومية أي شخص ارتكب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو جرائم خطيرة بموجب القانون الدولي، وهي تشمل بالتحديد جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإعدام بدون محاكمة والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة والاختفاء القسري والرق^(١٣). فهذه جرائم خطيرة تدل على الافتقار إلى الاستقامة بمستوى يؤثر تأثيراً أساسياً على مصداقية الشخص لشغل وظيفة عامة. وإذا أُدين شخص وعُوقب بسبب جرائم من هذا القبيل - والدول ملتزمة في الواقع بملاحقة هذه الجرائم - فإن الاستبعاد من الخدمة العامة سيكون نتيجة طبيعية^(١٤). والموظف العمومي الذي يرتكب مثل هذه الأفعال يكون قد أهدر الثقة الخاصة المنوطة به وينبغي عزله من الوظيفة^(١٥). وليس من المرجح أن أي موظف جديد سيحصل على الثقة إذا كان قد ارتكب جرائم خطيرة. والاحتفاظ بهؤلاء الأشخاص أو تعيينهم سيؤوض على الأرجح جدارة المؤسسة العمومية بالثقة.

^(١٣) هناك تداخل واسع بين مفاهيم الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والجرائم الخطيرة بموجب القانون الدولي. وللإطلاع على تعريف الجرائم الخطيرة بموجب القانون الدولي انظر: E/CN.4/2005/102/Add.1، ص. ٦، وE/CN.4/2005/102، الفقرة ١٣. انظر أيضاً: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١ (13) CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، الفقرة (١٨).

^(١٤) لا يُلغى العزل من الوظيفة واجب المساءلة الجنائية للموظفين مرتكبي التجاوزات. انظر مثلاً: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية: غواتيمالا (CCPR/CO/72/GTM، الفقرة ١٣). وللإطلاع على ما يخص الالتزام بالتحقيق في الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان وملاحقتها وقانون السوابق المتصل انظر أيضاً: E/CN.4/2004/88، الفقرات ٢٤-٥٦.

^(١٥) انظر: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ملاحظات ختامية: الأرجنتين (CCPR/CO/70/ARG، الفقرة ٩) حيث توصي اللجنة بأن تتخذ الأرجنتين تدابير «لكفالة إزاحة الأشخاص المتورطين في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من الخدمة العسكرية أو الخدمة العمومية». انظر أيضاً: ملاحظات ختامية: بوليفيا (CCPR/C/79/Add.74، الفقرة ١٥)؛ قضية فيلاسكويس رودريغيس، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، العدد ٤ (السلسلة جيم)، الفقرة ١٧٥، ٢٩ تموز/يوليه ١٩٨٨: E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1، الفقرة ٤٣، و E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٦.

وفي حالة التجاوز وسوء السلوك الذي يقل عن مستوى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الجرائم الخطيرة بموجب القانون الدولي فإن بعض العوامل قد توفر دلالة على استعادة هذا الشخص لاستقامته أو إمكانية استعادتها في المستقبل. وقد تساعد الأسئلة التالية في تحديد هذه الظروف:

- ما هو الطابع المحدد للتجاوز أو سوء السلوك وما هو السياق الذي وقع فيه؟
- هل كان ذلك ممارسة مؤسسية عامة (مثل وجود وسط مهني فاسد عموماً)؟
- هل انتهى فعل التجاوز أو سوء السلوك أم هل لا يزال مستمراً؟
- إذا كان الفعل قد انتهى فهل تم الاعتراف به؟ وهل تحسّن السجل؟
- هل أثر هذا الفعل تأثيراً أساسياً على الثقة المدنية؟ وفي هذه الحالة هل سيكون من الممكن استعادة هذه الثقة؟ وفي أي ظروف؟

ويتضمن عدد من المدونات الدولية قواعد يمكن أن تساعد في صياغة معايير ملموسة للاستقامة في سياقات محددة لما بعد الصراع أو الحكم التسلطي. وتشمل هذه المدونات المدونات المهنية الصادرة عن الأمم المتحدة وخاصة المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية والمبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة ومدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين واتفاقية الأمم المتحدة المناهضة للفساد والقانون الجنائي الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي^(١٦). وستوفر المعلومات المتجمعة في قاعدة بيانات الاستقامة مؤشرات مفيدة عن نواقص الاستقامة الموجودة وستساعد على صياغة معايير ملائمة وواقعية للاستقامة للحالات موضع البحث. ومع ذلك فليس هناك معايير واضحة لتحديد نوع ونطاق معايير الاستقامة بالضبط لحالات المستويات الأقل من سوء السلوك وسيتمتع تعريفها في سياقها.

٤ - موازنة المعايير التنافسية

قد يتولد عن المعالم والمعايير المحددة في إطار فئات المقدرة والاستقامة (المقدرة التنظيمية والمقدرة الفردية والاستقامة الفردية) أهداف متنازعة لعملية الإصلاح. ولذلك فقد يتطلب تصميم برنامج لإصلاح الموظفين عمليات صعبة من المقايضة والحلول الوسط.

وعموماً تتوقف شرعية برنامج لإصلاح الموظفين على بعض المعايير الدنيا في كل فئة من الفئات الثلاث. فمثلاً إذا كانت المؤسسة العمومية تتسم بالكفاءة ولكنها تتضمن عنصراً إثنياً واحداً من الموظفين فلن يكون من المرجح أن تكتسب ثقة المجموعات الإثنية الأخرى وقد لا تفهم لغات هذه المجموعات واهتماماتها. وقد يتصف

^(١٦) للاطلاع على المدونات المهنية وغيرها من المعايير الأساسية انظر: حقوق الإنسان وإنفاذ القوانين: دليل تدريب الشرطة على حقوق الإنسان (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.XIV.5).

الموظفون في مؤسسة أخرى بارتفاع مستوى الاستقامة ولكنهم يفتقرون إلى الكفاءة. ورغم توفرُ حُسن النية فلن يتمكن الموظفون من أداء ولاية المؤسسة. ورغم أنه لا يجب إبقاء العاملين ذوي العيوب الخطيرة من ناحية الاستقامة فإنه يجب القيام بتقييم دقيق يُنظّم التراث السياسي لصراع أو نظام تسلّطي بعينه ويهدف في الوقت ذاته إلى إقامة مؤسسة تتسم بالإنصاف والكفاءة.

٥ - تحديد النتائج

يمكن تصوّر عدة نتائج إذا كان الموظف العمومي لا يفي بالحد الأدنى من المعايير اللازمة للاستمرار في العمل. وينبغي تحديد النتائج بالنسبة لكل معيار. وإذا تم عزل الموظف العمومي بسبب نقص خطير في الاستقامة فينبغي تقييد إمكانية حصوله في المستقبل على وظائف عامة مشابهة لأن ضياع جدارته بالثقة يقوّض فعالية ومشروعية المؤسسة العمومية. ويمكن أن يفقد الموظف العمومي صلاحيته لفئة معينة من الوظائف أو لكل الوظائف في مؤسسة عمومية أو للخدمة العامة عموماً. وقد يكون فقدان الصلاحية دائماً أو مؤقتاً وإعادة اندماجه في الخدمة العمومية رهناً باستيفاء بعض الشروط منها على سبيل المثال الإقرار ببعض أفعال سوء السلوك أو التعويض عنها. ويمكن أيضاً نقل الموظف أو وضعه تحت الاختبار أو تخفيض درجته أو منعه من الترقية. ويمكن أن يؤدي سقوط الأهلية إلى الحرمان من المزايا والفوائد الأخرى. والقرارات بشأن النتائج الملائمة تنصب على كل سياق على حدة. ومع أنه ينبغي عموماً إسقاط أهلية العاملين الذين ارتكبوا انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان أو جرائم خطيرة بموجب القانون الدولي من شغل الوظائف العامة فإن تحديد النتائج الملائمة يتوقف إلى حد كبير على الظروف الخاصة بمرحلة الانتقال.

وفي حالة عزل الموظف لا لسبب سوى التغييرات في الهيكل التنظيمي أو عدد الموظفين أو تركيبهم فإن ذلك لا ينبغي أن يرتب نتائج على إمكانية تعيينه في المستقبل. إذ يستطيع الموظف في هذه الحالة أن يتقدّم فوراً لوظيفة عامة أخرى. وإذا كان الموظف يفتقر إلى الكفاءة المهنية وكان يمكن إصلاح هذا النقص بتدريب إضافي فيمكن للموظف أن يتقدّم مرة أخرى لنفس الوظيفة أو يتقدّم لوظيفة مشابهة بمجرد اكتساب المهارات المفقودة. ومع أنه ينبغي تجنّب أي مظهر من مظاهر مكافأة المتجاوزين فإنه ينبغي الاهتمام إلى حد كبير بمنع الآثار الضارة التي قد يسببها عزل الموظفين العموميين لأسباب خلاف الانقار إلى الاستقامة، أو على الأقل تخفيف هذه الآثار. ويمكن مثلاً أن تتوخى عملية إصلاح الموظفين توفير عمل بديل أو مكافأة إنهاء الخدمة أو المساعدة على إعادة الاندماج في الخدمة العامة أو إعادة التدريب.

جيم - تصميم العملية

بعد تقرير المعالم التنظيمية ومعايير التعيين في المؤسسة العمومية يتعين إقامة عملية الإصلاح ذاتها. ويتضمّن القسم التالي إرشاداً بشأن تصميم عملية إصلاح الموظفين الفعلية.

١ - آلية خاصة

يصعب عموماً القيام بالإصلاح الذاتي لأن المصالح المكتسبة تقوِّض إجراء تقييم موضوعي لاحتياجات الإصلاح وتعرقل تنفيذ العملية تنفيذاً فعالاً ومنصفاً. بل إن قدرة المؤسسات العمومية على إصلاح ذاتها تقل أكثر وأكثر في الظروف السياسية المعقّدة لبلد يخرج من صراع أو حكم تسلّطي. وفي كثير من الأحيان يكون لهذه المؤسسات مصلحة في التستر على التجاوزات الماضية ومقاومة الإصلاح. وهي تحتفظ غالباً بروابط مع الزعماء السابقين أو تواصل متابعة أهداف النظام السابق أو أهداف عصر الصراع. ولكن الحاجة إلى الإصلاح تنشأ إلى مدى كبير عن تورط المؤسسات في الماضي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قلة موارد المؤسسات العمومية في حالات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلّطي لا تتيح لها مجالاً كبيراً لتنفيذ إصلاح الموظفين بأعبائه الثقيلة بالإضافة إلى متابعة مسؤولياتها العادية.

ولذلك ينبغي عموماً أن تكون إدارة إصلاح الموظفين في مرحلة الانتقال على يد آلية تنشأ خصيصاً في شكل لجنة. وينبغي أن تكون هذه اللجنة الخاصة مستقلة لكي تكفل الإنصاف وعدم التحيز والمشروعية في تنفيذ العملية. وقد يكون إنشاء لجنة مستقلة وكفالة عدم تحيز أعضائها أمراً عسيراً في الظروف المتوترة سياسياً التي تسود في بلد خارج من صراع أو حكم تسلّطي. وينبغي أن يكون أعضاء هذه اللجنة مواطنين من ذوي المكانة والاستقامة ولا يرتبطون بحزب سياسي أو مجموعة من المجموعات المتصارعة في الماضي. وربما يؤدي ضم أعضاء من غير مواطني البلد إلى زيادة استقلال اللجنة ومشروعيتها. وينبغي أن يسبق تعيين كبار أعضاء اللجنة مشاورات واسعة من جانب سلطة عالية ومستقلة مثل المحكمة الدستورية أو رئيس الدولة أو مؤسسة دولية. ولكفالة القبول الواسع لكبار الأعضاء يمكن تعليق تعيينهم على موافقة من هيئة تتمتع بثقة مدنية واسعة. وينبغي تعيين كبار الأعضاء لفترة إصلاح الموظفين ولا ينبغي عزلهم أثناء هذه الفترة. ويمكن إنشاء لجنة واحدة لكل القطاع العام أو لجان منفصلة لمؤسسات عمومية محددة، ولكن ذلك يتوقف على الظروف السياسية والتحديات التشغيلية.

وعمليات إصلاح الموظفين عمليات معقّدة وتستهلك الكثير من الوقت وتتطلب موارد كثيفة وخاصة عندما تتعلق بمؤسسات تضم أعداداً كبيرة من العاملين. ويتوقف نجاح هذه العمليات أو فشلها إلى حد كبير على إجراء تقييم دقيق للمتطلبات التشغيلية وتوفير ما يكفي من الوقت والموارد. فتسجيل العاملين وفرزهم وتقييم كفاءتهم والقيام خاصة بالتحقيق في خلفياتهم كلها مهام معقّدة تستغرق وقتاً وتتطلب مهارات متخصصة. وستحتاج اللجنة الخاصة إلى أمانة مجهزة جيداً بالموظفين لإعداد المعلومات اللازمة ولدعم عملية اتخاذ القرارات. وينبغي أن يكون موظفو الأمانة من مختلف التخصصات وأن يشملوا مديريين للمشروع ومديرين لنظم المعلومات ومحامين وخبراء تقنيين. وينبغي تزويد اللجنة وأمانتها بالموارد المالية والمادية الكافية بما في ذلك أماكن آمنة للمكاتب ونظم حفظ الملفات وإدارة المعلومات ووسائل النقل ومعدات التحقيق.

وقد يثير إنشاء آلية خاصة ومستقلة لتحديات خطيرة لاقتصادات البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وهي اقتصادات مجهّدة عموماً. ونظراً لأهمية عمليات إصلاح الموظفين الانتقالية فينبغي للمجتمع الدولي أن يدعم إنشاء هذه الآليات.

وقد يتعيّن أن تتخذ اللجنة الخاصة قرارات غير مُستحبة قد تؤدي إلى تعرّض أعضائها لمخاطر أمنية. ولذلك يتعيّن وضع ترتيبات لتوفير الأمن لأعضاء اللجنة.

٢ - نوعان رئيسيان من عمليات إصلاح الموظفين

هناك نوعان رئيسيان لعمليات إصلاح الموظفين الانتقالية: الاستعراض وإعادة التعيين. ففي عملية الاستعراض يتم فرز العاملين الموجودين في الخدمة لتحديد ملاءمتهم للاستمرار في الخدمة. وفي عملية إعادة التعيين يتم أولاً تفكيك المؤسسة ويتعيّن على جميع العاملين التقدم مرة أخرى إلى المؤسسة الجديدة ويتم تنظيم مسابقة عامة لجميع الوظائف. وينظر هذان النوعان النهجين الأساسيين إزاء الإصلاح المؤسسي: إعادة تشكيل المؤسسة وإعادة إنشاء المؤسسة. ويتوقف اختيار أحد النوعين بالتحديد على المدى المطلوب للإصلاح الشامل للموظفين. ويجري في نهاية هذا القسم تقديم نوع ثالث أقل رجحاناً: وهو الإجراءات التأديبية العادية.

(أ) عملية الاستعراض - إعادة هيكلة المؤسسة

'١' المفهوم

في عملية الاستعراض يتم عادة إنشاء آلية انتقالية خاصة لفرز الموظفين العموميين في الخدمة وتحديد ملاءمتهم للاستمرار في الخدمة. والهدف الأولي هو عزل من لا يصلح لشغل الوظيفة. وفي عملية الاستعراض تنطبق المعايير الأساسية للعمليات القانونية الواجبة ويقع عبء الإثبات على هيئة الاستعراض ويكون الفرق بين الاحتمالات هو المعيار الملائم للإثبات (للاطلاع على مناقشة تفصيلية للمعايير القانونية الأساسية انظر أدناه).

ويقوم قرار إنشاء عملية استعراضية على فرضيتين. الأولى، الحاجة إلى آلية خاصة لتنفيذ إصلاحات الموظفين الضرورية في فترة ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي. إذ إن العمليات العادية من الإجراءات التأديبية والطرده ستغرق في التفاصيل أو لن تكون كافية. والثانية، إمكانية تحقيق أهداف الإصلاح من خلال عزل العاملين غير الملائمين للخدمة وعدم الحاجة إلى التغييرات التنظيمية الأخرى أو إمكانية تنفيذها بصورة منفصلة. وتنطوي العملية الاستعراضية على استمرارية تعاقدية على الصعيد الفردي واستمرارية مؤسسية على الصعيد التنظيمي. ويظل أفراد العاملين في العمل إلا إذا اكتشفت هيئة الاستعراض أنهم غير ملائمين لشغل الوظيفة. وعلى الصعيد التنظيمي تمثل العملية الاستعراضية عملية هيكلة تدريجية لمؤسسة مستمرة. والعملية الاستعراضية هي أكثر ملاءمة من معالجة العيوب التنظيمية من أجل التعامل مع عيوب المقدرة والاستقامة الفردية. ويمكن التعامل مع التغييرات التنظيمية الكبيرة بكفاءة أكبر من خلال عملية إعادة التعيين (انظر القسم الرابع - جيم - ٢ (ب) أدناه).

٢٠٢ المتطلبات القانونية

تنطبق ضمانات سلامة الإجراءات القانونية الأساسية أيضاً على الإجراءات غير الجنائية^(١٧). ولذلك ينبغي أن تتاح للموظفين العموميين الخاضعين للاستعراض الضمانات الأساسية التي تنطبق على سلامة الإجراءات القانونية الإدارية الواجبة بموجب القانون^(١٨).

وينبغي أن تكون أي عملية استعراضية ذات طابع فردي. وهكذا إذا تعين عزل شخص ما من وظيفة عمومية على أساس سلوكه الإجرامي فإنه يجب إثبات المسؤولية الشخصية عن الفعل (رغم أنه ليس من الضروري أن يكون ذلك وفق المعيار الجنائي للأدلة؛ انظر أعلاه). والمسؤولية الجماعية تنتهك عموماً المعايير الأساسية لسلامة الإجراءات القانونية^(١٩).

وينبغي أن تُتاح للعاملين الخاضعين للاستعراض محاكمة منصفة. ويشمل هذا الحق بعض العناصر الأساسية: بدء الدعوى في زمن معقول وأن يكون ذلك علنياً بصورة عامة؛ وإبلاغ الأطراف الخاضعين للتحقيق بالإجراءات وبالقضية المقامة ضدهم؛ وإعطاء هذه الأطراف فرصة لتحضير دفاع بما في ذلك إمكانية الحصول على البيانات ذات الصلة؛ وإتاحة الفرصة لهم لتقديم حججهم وأدلتهم والرد على الحجج والأدلة المضادة أمام الهيئة التي تدير عملية فحص السجلات؛ وفرصة الحصول على مُحامٍ لتمثيلهم؛ وإبلاغ الأطراف بالقرار وحيثياته. وكفأعادة عامة ينبغي أن يسترشد التحقيق بمبدأ «تكافؤ الأسلحة». وينبغي أيضاً أن يتاح للعاملين الخاضعين للاستعراض الحق في استئناف أي قرار ضد مصلحتهم أمام محكمة أو هيئة مستقلة أخرى^(٢٠).

وعموماً يقع عبء الإثبات على عاتق الهيئة الاستعراضية حيث يتعين عليها أن تثبت أن الموظف العمومي غير مناسب لشغل الوظيفة. وفي ظروف استثنائية يمكن نقض هذا العبء إذا كانت المجموعة أو الوحدة التي ينتمي

(١٧) المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية («الفصل في... حقوقه والتزاماته في أي دعوى أمام المحاكم...»). ولكن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ترى أن حماية سلامة الإجراءات القانونية التي تنص عليها الاتفاقية الأوروبية لا تنطبق عموماً على المنازعات بين المسؤولين العموميين والدولة بلغرين ضد فرنسا، ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩). فمن الممكن ألا يتمتع المسؤولون العموميون الذين يخضعون لعملية فحص السجلات في السياق الأوروبي للحماية بموجب متطلبات الإجراءات القانونية التي تنص عليها الاتفاقية. واعتنقت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان نهجاً مختلفاً حيث أعلنت أن مفهوم «دعوى أمام المحاكم» بموجب المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يستند إلى «طابع الحق المعني وليس إلى مركز أحد الأطراف» (CCPR/C/51/D/441/1990، الفقرة ٥-٢). وفي قرار أحدث خالفت غرفة حقوق الإنسان المعنية بالبوسنة والهرسك سابقة بلغرين وقبلت قضية ضابط شرطة اعترض على طرده (روسمير دزافيروفيتش ضد اتحاد البوسنة والهرسك (٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣)، CH/03/12932).

(١٨) في قانون حقوق الإنسان الدولي نجد أن متطلبات سلامة الإجراءات القانونية في الإجراءات غير الجنائية أقل صراحة في تحديدها من متطلباتها في الإجراءات الجنائية. ولكن الضمانات الأساسية الموصوفة بعد ذلك تنطبق على أي عملية وتتطلب مراعاة الأصول القانونية.

(١٩) انظر على سبيل المثال: مجلس أوروبا، قرار الجمعية البرلمانية ١٠٩٦ (١٩٩٦)، الفقرة ١٢.

(٢٠) E/CN.4/2005/102، الفقرة ٦٩.

إليها الموظف العمومي أثناء الصراع أو الحكم التسلطي معروفة بتاريخها في تجاوز حقوق الإنسان. ونقض هذا العبء ينشئ افتراضاً بعدم الجدارة لشغل الوظيفة ولكن هذا الافتراض يكون قابلاً للاعتراض^(٢١). ولكن ينبغي النظر في اللجوء إلى عملية إعادة التعيين إذا كانت ثقافة التجاوزات قد انتشرت في كل أرجاء المؤسسة وإذا كان من الضروري عزل أعداد كبيرة من العاملين (انظر أدناه).

وكما يحدث في الإجراءات الإدارية عموماً سيكون معيار توازن الاحتمالات معياراً ملائماً للإثبات في عملية الاستعراض مقابل معيار الإثبات الذي يتجاوز الشكل المعقول، وهو المعيار المطلوب في الإجراءات الجنائية^(٢٢). وبموجب هذا المعيار يتعين أن تتبع هيئة الاستعراض صيغة الأحداث التي تبدو أكثر احتمالاً أو معقولة أو رجحاناً بعد وضع كل الأدلة في الاعتبار.

ويمكن بموجب القانون إعفاء الموظفين العموميين (عن فيهم القضاة) الذين تم تعيينهم بصورة غير قانونية - أي انتهاكاً للمتطلبات الإجرائية أو شروط الأهلية. وليست هناك حاجة لإثبات أسباب أخرى لعزلهم^(٢٣). ولكن يجوز لهم أن يطالبوا بقيام هيئة مستقلة وغير متحيزة لاستعراض القرار.

والالتزامات التعاقدية الناشئة عن فصل الموظفين العموميين نتيجة الاستعراض ينبغي أن تكون موضع الالتزام وخاصة إذا تم عزل الموظفين لأسباب خلاف الافتقار إلى الاستقامة. وقد تشمل هذه الالتزامات مجموعة مدفوعات نهاية الخدمة وغيرها من المزايا الخاصة والمعاشات التقاعدية إلخ^(٢٤).

(ب) عملية إعادة التعيين - إعادة إنشاء المؤسسة

'١' المفهوم

عملية إعادة التعيين تعكس الديناميات الأساسية للاستعراض. إذ يتم أولاً تسريح موظفي المؤسسة العمومية المعنية ثم إنشاء مؤسسة جديدة وتجري مسابقة عامة لشغل جميع الوظائف. ويتعين على جميع العاملين في

^(٢١) مجلس أوروبا، الجمعية البرلمانية، تدابير لتفكيك تراث الأنظمة الشيوعية الشمولية السابقة: خطوط توجيهية لكفالة امتثال قوانين التطهير والتدابير الإدارية المشابهة لمتطلبات حالة تقوم على أساس سيادة القانون (الوثيقة ٧٥٦٨، الفقرة ١٦ (h)، ٣ حزيران/يونيه ١٩٩٦.

^(٢٢) المعيار الملائم للإثبات هو معيار ملائم بالنسبة إلى العواقب المحتملة للإجراءات. ولما كانت عواقب إجراءات فحص السجلات أقل شدة من عواقب الإجراءات الجنائية فإن الدليل الذي لا محل فيه لشك معقول ليس مطلوباً.

^(٢٣) E/CN.4/2005/102/Add.1، المبدأ ٣٠ (الذي يعلن «أنه يجوز بموجب القانون أن يُعزل، تطبيقاً لمبدأ تماثل الأصول، القضاة الذين عُينوا بطريقة غير شرعية أو الذين استمدوا سلطتهم القضائية من إعلان ولائهم»).

^(٢٤) مجلس أوروبا، قرار الجمعية البرلمانية ١٠٩٦ (١٩٩٦) الفقرة ١٤.

الخدمة التقدّم إذا كانوا يريدون الاستمرار في العمل في المؤسسة العمومية الجديدة. ولتجنّب حدوث فجوة في الحكم يمكن أن يظلّ العاملون في الوظيفة إلى حين اتخاذ قرار نهائي بشأن وضعهم المقبل في العمل. وفي حالة عدم اختيار موظف موجود في الخدمة فإنه يتوقف عن شغل الوظيفة. وفي حين أن الهدف الأولي للاستعراض هو عزل الأفراد غير الصالحين للخدمة فإن هدف عملية إعادة التعيين هو اختيار أكثر الأشخاص ملاءمةً وتأهيلاً لشغل الوظيفة.

وتشكّل عملية إعادة التعيين تدخلاً عميقاً على الصعيدين الفردي والتنظيمي على السواء. فعلى الصعيد الفردي يتحول العاملون إلى متقدمين لشغل الوظيفة ويكون استمرارهم في العمل مشروطاً بإعادة تعيينهم. وتنتقل عملية إعادة التعيين عبء الإثبات إلى مقدّم الطلب الذي يتعين عليه أن يثبت أنه مناسب أكثر من غيره للوظيفة الشاغرة. ويعكس العاملون الذين يتم إنهاء خدمتهم أثناء عملية الاستعراض فإن المتقدمين لا يتمتعون عموماً في عملية إعادة التعيين بالحق في الاستماع إلى أقوالهم أو في استعراض قضائي في حالة عدم اختيارهم نظراً لأنه ليس هناك حق للتعيين في وظيفة عامة. وهذه التبسيطات الإجرائية، بما فيها نقض عبء الإثبات، تيسر عملية إصلاح الموظفين تيسيراً كبيراً. وفي بلد خارج من صراع أو حكم تسلّطي تسهّل عملية إعادة التعيين اختيار العاملين الأكثر ملاءمة بدلاً من الاكتفاء بالتخلص من العاملين غير المقبولين بصورة واضحة.

وعلى الصعيد التنظيمي تمثّل عملية إعادة التعيين إنشاء مؤسسة عمومية جديدة. فالمؤسسة القديمة تختفي من الوجود. وهذا النهج يسهّل عمليات إصلاح الموظفين التي لا تتعامل فقط مع نواقص المقدرة والاستقامة الفردية ولكنها تتطلب أيضاً تغييرات هامة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة وتشكيلها. وتتيح عملية إعادة التعيين فرصة أفضل لعلاج حالات عدم المساواة الهيكلية ولتنفيذ الإصلاحات المؤسسية اللازمة مثل إدخال تعديل كبير في التركيبة الإثنية أو الجنسانية للمؤسسة العمومية وتسهّل تخفيض أو إعادة توزيع الموظفين في سياق تجميع أو تفكيك المؤسسات العمومية.

ويحدّد عدد بدائل المؤهلين من نطاق فرصة إصلاح مؤسسة عمومية بواسطة عملية إعادة التعيين. وعموماً تكون عملية إعادة التعيين مفتوحة أمام المرشحين الخارجيين ليحلوا محل العاملين العموميين غير المناسبين أو لشغل وظائف جديدة بعد تغيير تركيبة الموظفين أو الهيكل التنظيمي للمؤسسة العامة.

٢ المتطلبات القانونية

في الظروف العادية تمثل العواقب الإجرائية لعملية إعادة التعيين، وخاصة الحرمان من فرصة الاستماع إلى الدعوى والاستعراض القضائي إلى جانب نقض عبء الإثبات، انتهاكاً للحقوق الأساسية للموظفين العاملين في مراعاة الأصول القانونية عندما لا يتم اختيارهم مرة أخرى. وهذا الخروج عن الإجراءات تبرره

العملية الانتقالية التي تتطلب تغييرات كبيرة في عدد الموظفين والهيكل التنظيمي و/أو تركيبة الموظفين في المؤسسة العمومية المعنية.

وبالإضافة إلى ذلك توجد في أي بلد تحكمه سيادة القانون ضمانات دستورية، وخاصة الفصل بين سلطات الحكم، لحماية سيادة القانون ومنع التدخل السياسي بين المؤسسات العامة بما في ذلك عمليات الاستبدال التعسفية في القطاع العام وإعادة تشكيله من جانب سلطة الحكم التنفيذية. ويوفر استقلال الهيئة القضائية ضمانات خاصة للقضاة وبالتحديد مبدأ عدم إمكانية العزل. وتحمي النصوص القانونية عموماً الاستقلال التشغيلي للشرطة ووكالات الأمن الأخرى. ويمكن أن تقوض عملية إعادة التعيين تقويضاً أساسياً من سيادة القانون وتتيح فرصاً للتدخل التعسفي في سير أعمال قطاعات حكومية تعمل لولا ذلك بطريقة مستقلة. ولذلك ينبغي أن تقتصر عملية إعادة التعيين على الظروف التي تتوقف فيها المؤسسة العمومية المعنية عن العمل بصورة أساسية وعندما لا يكون من غير المرجح أن يتم بدون هذه العملية إحداث تحسين شامل في سيادة القانون. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي القيام بعملية إعادة التعيين بأسرع ما يمكن وفي أقرب فرصة تسمح بها الظروف السياسية لتجنب فترات متطاوله من الشكوك القانونية.

ومرة أخرى ينبغي الالتزام بالحقوق التعاقدية الناشئة عن فصل العاملين نتيجة عملية إعادة التعيين، وخاصة عندما يتم استبعاد العاملين لأسباب خلاف الافتقار إلى الاستقامة. ويمكن أن تشمل هذه الحقوق مجموعة مدفوعات نهاية الخدمة وغير ذلك من المزايا الخاصة والمعاشات التقاعدية إلخ.

(ج) العملية التأديبية – تجديد المؤسسة

الاستعراض وإعادة التعيين هما النوعان الأساسيان من عمليات إصلاح الموظفين في سياقات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي. وفي سياق راسخ يتسم بسيادة القانون يتم تطبيق الإجراءات التأديبية لكفالة عزل العاملين العموميين الذين يفتقرون إلى الكفاءة أو الاستقامة. ولكن التحديات المحددة التي تتسم بها العملية الانتقالية تؤدي عموماً إلى إجهاد هذه الإجراءات العادية إجهاداً كبيراً وتكون طاقة المؤسسات العمومية وإرادتها في إصلاح ذاتها محدودة بصفة خاصة في حالات ما بعد الصراع أو ما بعد الحكم التسلطي.

ومع ذلك، فإن إمكانية تنفيذ التغييرات المطلوبة فيما يتعلق بالموظفين من خلال الإجراءات التأديبية العادية لا يمكن استبعادها تماماً. والإجراءات العادية يمكن أن تستعمل، بل وينبغي أن تُستعمل، إذا كان عدد الأفراد الذين يتعين فرزهم صغيراً أو قاصراً على شريحة بعينها داخل المؤسسة العامة، وإذا توفر ما يكفي من الإرادة السياسية القوية لتنفيذ الإصلاح الذاتي. والقاعدة العامة هي أنه ينبغي تفضيل الإجراءات العادية على أي عمليات خاصة تنتهك مبادئ القانون الراسخة.

٣ - المراحل الثلاث في عملية إصلاح الموظفين

تتألف عملية إصلاح الموظفين عموماً من ثلاث مراحل: التسجيل والفرز واعتماد الأهلية.

(أ) التسجيل

تسجيل الموظفين العموميين الذين يتعين فحص ملفاتهم أمر ضروري إذا لم تكن سجلات الموظفين في المؤسسة العمومية منظمة على النحو الصحيح وإذا كان عدد وحالة العاملين العموميين غير مؤكدين. ويحدث ذلك كثيراً في المؤسسات الكبيرة في قطاع الأمن التي تعين وتفصل الأشخاص بطريقة غير رسمية أثناء الصراع أو الحكم التسلطي. وإذا لم يكن التسجيل قد استكمل أثناء التقييم (انظر القسم الرابع - ألف - ٢ (ج) أعلاه) فينبغي القيام به بوصفه المرحلة الأولى في عملية إصلاح الموظفين نفسها. وأثناء عملية إعادة التعيين يمكن أن يحدث التسجيل أثناء عملية تقديم الطلبات.

والهدف الأساسي من التسجيل هو تحديد وإغلاق مجموعة الأفراد الذين ينتمون إلى المؤسسة ولذلك يتعين إدراجهم في عملية إصلاح الموظفين. ولهذا التحديد أثر ثانوي هام للوفاء بوظيفة تنظيمية حاسمة في بلد خارج من الصراع أو الحكم التسلطي: إذ إن الأفراد الذين لا يتم تسجيلهم لا ينبغي اعتبارهم أعضاء في المؤسسة العمومية. وبعد اختتام التسجيل ينبغي أن ينضم أي فرد إلى المؤسسة العمومية من خلال الطلبات العادية وإجراءات الاختيار وحدها.

ويتيح التسجيل أيضاً الأساس لتقييم وفحص العاملين العموميين. وتشمل استمارات التسجيل معلومات أساسية عن الموظف العمومي وسجله المهني. وينبغي أن تفرض اللوائح التي توجه عملية إصلاح الموظفين التزاماً صارماً على الموظفين العموميين للامتنال لعملية التسجيل. وينبغي أن يشكل أي تزييف مادي كبير بحد ذاته سبباً لسقوط الأهلية.

وعمليات التسجيل والاحتفاظ بسجل للموظفين معقدة وتستغرق وقتاً كثيراً، وخاصة عندما تتعلق بمؤسسات ذات أعداد كبيرة من العاملين. ويتطلب ذلك تخطيطاً تفصيلياً وموظفين مؤهلين وموارد كبيرة.

(ب) الفرز

المرحلة الثانية هي جوهر إصلاح الموظفين. فبعد تحديد الموظفين العموميين الذين يتعين إدراجهم في عملية الإصلاح يتم فرز هؤلاء الموظفين لتقييم وفائهم. معايير الاستمرار في العمل. ومعايير التوظيف هي معايير خاصة بكل وظيفة ويتم تحديدها وفقاً لمستوى الوظيفة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة (انظر القسم الرابع - باء أعلاه).

ويتم جمع المعلومات عن أفراد العاملين بطريقة منهجية وتخزينها في سجل العاملين. ويتعين إدماج البيانات المأخوذة من مصرف بيانات الاستقامة لإدخال معلومات الخلفية ذات الصلة في سجل الموظفين. ويتألف الفرز من تطبيق معايير الوظيفة على البيانات الخاصة بأفراد العاملين. وقد يكون من الضروري إجراء فحوص إضافية وتحقيقات مستقلة لاستكمال المعلومات الناقصة أو التحقق من المعلومات المشكوك في صحتها. ويمكن تنظيم برامج تدريبية لزيادة مستوى كفاءة الموظفين العموميين الذين تنقصهم المهارات والخبرات.

(ج) اعتماد الأهلية

تصدر شهادة اعتماد الأهلية للموظفين العموميين الذين تتحقق فيهم معايير الاستخدام. ويشكل الاعتماد القرار الأخير بشأن مركز الموظف العمومي في المرحلة الانتقالية. ويصل إصلاح الموظفين إلى مرحلة الاكتمال بعد تحديد حالة اعتماد جميع الموظفين العموميين. ومن هذه النقطة فصاعداً ينبغي استعمال الإجراءات العادية لتنظيم إدارة الموظفين.

ويمكن أن يتطلب الاعتماد أيضاً استكمال فترة خدمة تحت الاختبار. وقد يكون ذلك مستصوباً إذا كانت إدارة عملية الإصلاح معقدة وإذا كان التحقيق في السلوك الماضي محدوداً. وأثناء فترة الاختبار يمكن عزل الموظفين العموميين والموظفين الجدد بسهولة أكبر في حالة ظهور معلومات إضافية عن سوء سلوكهم في الماضي.

وفي نهاية عملية إصلاح الموظفين الانتقالية ينبغي بذل الجهود لكفالة استدامة العملية ولإقامة آليات عادية للتعين والإشراف. ويمكن أن تتحول اللجنة الخاصة إلى هيئة عادية للتعين والإشراف أو يمكن إنهاء ولايتها وقيام مؤسسات أخرى بهذه الوظائف.

٤ - التدرج المرحلي في عملية إصلاح الموظفين

عملية إصلاح الموظفين الانتقالية عملية تثير الجدل السياسي وهي معقدة من الناحية التشغيلية وتحتاج كثيراً من الموارد. وفي حين أن الخطوط التوجيهية التشغيلية توفر إطاراً منهجياً لصياغة برنامج لإصلاح الموظفين فإن اختلافات السياق السياسي والخصائص المحددة لولاية إصلاح الموظفين والسمات الخاصة بالمؤسسات تتطلب اتباع نهج لكل سياق بعينه. فمثلاً في حالة الانتقال البطيء والتدريجي حيث يستمر الزعماء السابقون في الاحتفاظ بالسلطة قد تجري مقاومة عزل الموظفين الذين ارتكبوا تجاوزات حقوق الإنسان في حين أنه قد يكون من الممكن مع ذلك تغيير الهيكل التنظيمي لمؤسسة عمومية وإدماج موظفي المؤسسات المقسمة وعزل العاملين الذين يفتقرون إلى الكفاءة. وبدلاً من تطبيق كل معايير إصلاح الموظفين في وقت واحد يمكن التدرج في عملية إصلاح الموظفين لمراعاة التحديات المعقدة المتصلة بالموضوعات السياسية وبالمقدرات في فترة الانتقال. ولكن يرجح أن تؤثر هذه القرارات على نظرة الجمهور إلى شرعية المؤسسة أو جدارتها بالثقة. وفي حين أن عملية الإصلاح ينبغي أن تهدف إلى اختيار موظفين أكفاء وممثلين يتحلون بالاستقامة فإن وضع

تصميم ملموس لهذه العملية ينبغي أن يتكيف مع الواقع السياسي ومع الموارد وطاقت الإصلاح في المرحلة الانتقالية المعنية.

وتثير المؤسسات التي تضم أعداداً كبيرة من العاملين تحديات تشغيلية هائلة لعملية فحص السجلات. ومرة أخرى يمكن تنفيذ عملية إصلاح الموظفين على مراحل أو يمكن إعطاء أولوية الفحص لبعض مجموعات العاملين وخاصة العاملين في مراكز الإدارة العليا والمراكز الإشرافية.

الخلاصة

يتزايد الاعتراف بفحص سجلات الموظفين العموميين، وخاصة في قطاع الأمن والعدالة، بوصفه عنصراً مركزياً في أي إستراتيجية فعّالة ومشروعة للعدالة الانتقالية. وكثيراً ما تضع البلدان الخارجة من الصراع أو التي تمر بمرحلة انتقالية نحو الديمقراطية عمليات تستبعد من الوظائف العامة الأشخاص الذين تشوبهم عيوب خطيرة في الاستقامة من أجل بناء مؤسسات نزيهة وفعّالة. ولكن هناك مجموعة واسعة من الآراء والنُهُج تجاه فحص السجلات. فهذا ميدان جديد في العدالة الانتقالية ويظل المجال مفتوحاً للتعلّم من الدروس المستفادة.

وفي حين أن القانون الدولي يفرض على الدول التزاماً باتخاذ تدابير - منها فحص السجلات - لمنع تكرّر تجاوز حقوق الإنسان إلا أن هناك مرونة كبيرة تجاه الشكل الذي ينبغي أن تأخذه هذه العمليات. ويتعين أن تتعامل استراتيجيات فحص السجلات مع التحديات الفريدة التاريخية والاجتماعية والسياسية لكل مجتمع يواجه تراثاً من التجاوزات الخطيرة لحقوق الإنسان ويسعى إلى إصلاح المؤسسات لمنع تكرار هذه التجاوزات. وتثير مختلف أنواع المؤسسات العامة أيضاً اهتمامات محدّدة ويتعين أن تستجيب استراتيجيات فحص السجلات للمتطلبات المحددة للمنظمة التي يتعين فحص سجلاتها.

والخطوط التوجيهية التشغيلية لفحص السجلات لا تقدّم حلولاً مجهزة سلفاً ولا تسعى إلى الإجابة على جميع الأسئلة التي تنشأ عن صياغة آلية لفحص السجلات في حالة تاريخية ملموسة. ولكنها تقدّم بدلاً من ذلك أدوات منهجية قد تساعد في تصميم استراتيجيات فحص السجلات بحيث تنصّب على كل سياق وعلى كل مؤسسة بالتحديد. ولذلك فهي تشدد على ضرورة أن يبدأ أي جهد للإصلاح بمشاورات واسعة وتقييم دقيق للاحتياجات السياقية والمؤسسية.

وتشدد الخطوط التوجيهية أيضاً على أن التحديات المعقّدة للسياقات الانتقالية تتطلب نهجاً شاملاً للتعامل مع الإصلاح المؤسسي. وفحص السجلات ما هو إلا جانب من جوانب الإصلاح المؤسسي وستضع أي إستراتيجية فعّالة ومشروعة للإصلاح عملية فحص السجلات في سياقها الأوسع. وبالمثل ينبغي أن يقترن الإصلاح المؤسسي بجهود أخرى للتعامل مع تراث تجاوزات حقوق الإنسان بما في ذلك مقاضاة المسؤولين عن الجرائم الخطيرة والكشف عن الحقيقة وتقديم التعويضات للضحايا.

