

# المركز الدولي للعدالة الانتقالية



صفحة الإنترنت: [www.ictj.org](http://www.ictj.org) بريد الإلكتروني: [info@ictj.org](mailto:info@ictj.org)  
العنوان البريدي: 20 Exchange Place, 33rd Floor New York, NY 10005 USA  
هاتف: 1.212.509.6036 فاكس: 1.917.438.9300

## دراسات مترجمة

### فحص الموظفين وإصلاحهم في المراحل الانتقالية

#### 1- برنامج عملي<sup>1</sup>

#### قائمة المحتويات

- 1 أولاً: اعتبارات عامة
- 1 (أ) فحص الموظفين وإصلاحهم، وإصلاح المؤسسات العامة
- 2 (ب) إصلاح الموظفين، والعدالة الانتقالية
- 3 (ج) الأوضاع التي تعقب فترة الصراع أو الحكم الشمولي
- 4 (د) تفويض وقانون إصلاح الموظفين
- 5 (هـ) الأولويات في إصلاح الموظفين
- 5 ثانياً: قواعد وخطوات عملية
- 6 (أ) تقييم الوضع
- 7 1- تقييم الموظفين
- 9 2- تقييم الموظفين الذين يمكن استخدامهم في حالة الاستبدال
- 9 3- تقييم الاحتياجات العامة
- 10 4- تقييم الإرادة السياسية والمقاومة
- 10 (ب) تحديد المعالم والمعايير والنتائج
- 10 1- تحديد تفويض المؤسسة
- 11 2- تحديد المعالم التنظيمية
- 11 3- تحديد معايير استخدام الأفراد
- 12 4- موازنة المعايير المتعارضة
- 13 5- تحديد النتائج
- 13 (ج) تصميم العملية
- 13 1- الآلية الخاصة
- 14 2- نموذجان رئيسيان لعملية الإصلاح
- 17 3- ثلاثة أطوار لعملية إصلاح المواطنين
- 18 4- تقسيم عملية الإصلاح إلى أطوار
- 18 (د) دور الأطراف الدولية

<sup>1</sup> قام المركز الدولي للعدالة الانتقالية بوضع هذه القواعد، بالاشتراك مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للتنمية، وبدعم من ذلك البرنامج والآراء الواردة هنا لا تعكس بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة ولا الدول الأعضاء.

## مقدمة

هذه القواعد الإرشادية هي بمثابة إطار منهجي أساسي لتطوير برامج فعالة ومشروعة لإصلاح الموظفين ولوسائل فحصهم في البلاد التي تمر بمرحلة انتقالية. وتنقسم هذه القواعد إلى قسمين: **القسم الأول** يتناول اعتبارات عامة، ويحدد دور عملية فحص الموظفين وإصلاحهم داخل الأوضاع العامة بالنسبة إلى الإصلاح المؤسسي والعدالة الانتقالية. كما أنه يستعرض الظروف التي تعقب فترات الصراع أو الحكم الشمولي ومصادر التفويض الخاص بإصلاح المواطنين، ويقدم توصيات تتعلق بأولويات إصلاحهم في المراحل الانتقالية.

أما **القسم الثاني** فهو يقدم القواعد الإرشادية للخطوات العملية ذاتها، ويؤكد الحاجة إلى إجراء تقييم شامل للوضع واحتياجاته، وإلى تحديد واضح لأهداف إصلاح الموظفين، وإلى تطوير عملية إصلاح واقعي تفي بالمعايير الأساسية لحكم القانون.

## القسم الأول: اعتبارات عامة

### (أ) فحص الموظفين، وإصلاحهم، وإصلاح المؤسسات العامة

إن إصلاح المؤسسات العامة أمر جوهري بالنسبة للبلاد التي تمر بمرحلة انتقالية تتحول فيها من الحكم الشمولي أو من فترة الصراع إلى الديمقراطية والسلام.

ويتعين على المؤسسات العامة التي ساعدت على استمرار الصراع أو الحكم الشمولي أن تتحول إلى مؤسسات تدعم الانتقال وتساند السلام وتحافظ على حكم القانون. ويجب على المؤسسات التي كانت تنتهك حقوق الإنسان وتدافع عن المصالح الذاتية لفئات قليلة، أن تصبح مؤسسات تحمي حقوق الإنسان وتحول دون وقوع الانتهاكات وأن تخدم الجمهور بنزاهة وبدون تحيز. كما أن المؤسسات القمعية التي أشاعت الخوف والرعب يجب أن تتحول إلى مؤسسات هدفها الخدمة العامة والفوز بثقة الجمهور. وهذه بلا شك مهمة قاسية معقدة، تستلزم تغييراً كبيراً على كافة مستويات المؤسسات، بما في ذلك مستوى الموظفين، إذ إن الركن الأساسي في أية مؤسسة عمومية هو موظفوها، فالمؤسسة تعمل من خلال موظفيها، وهم الذين يمثلونها. ولهذا فإن إصلاح الموظفين هو جانب رئيسي من جوانب عملية الإصلاح المؤسسي.

وتعتبر عملية فحص الموظفين عنصراً هاماً من عناصر عملية إصلاحهم في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية. ويتضمن هذا الفحص تقيماً لنزاهة الموظفين العموميين من أجل تحديد مدى ملاءمتهم لاستمرار الخدمة في المؤسسة العامة التي تم إصلاحها.<sup>2</sup> فالموظفون الذين كانوا قد ارتكبوا انتهاكات أو اشتروا في الفساد فإنهم قد أظهروا بذلك نقصاً في النزاهة وتقريباً في الثقة التي وضعتها الجماهير فيهم. ولهذا فإن المؤسسات التي تستبقي لديها أولئك المنتهكين لا يحتمل أن تحوز ثقة الجماهير وعلى الأخص ضحايا تلك الانتهاكات. غير أن المؤسسات العامة في حاجة إلى ثقة الجماهير حتى يمكنها تنفيذ التفويض الممنوح لها تنفيذاً فعالاً. ولهذا فإن إصلاح المؤسسات العامة يستدعي إبعاد أولئك الموظفين الذين تعرضت نزاهتهم إلى شبكات خطيرة.

وفي أغلب الأحوال نجد أن جوانب النقص في النزاهة ليست هي العيوب الوحيدة لدى الموظفين في الأوضاع التي تعقب فترات الصراع أو الحكم الشمولي. وقد لا يؤدي إبعاد الموظفين الذين

<sup>2</sup> أنظر أيضاً تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع" 23 أغسطس/آب 2004 - وثيقة الأمم المتحدة S/2004/616، صفحة 17. يستلزم الفحص عادة عملية منظمة لتحديد واستبعاد الأفراد المسؤولين عن الانتهاكات وخاصة رجال الشرطة والجيش والسجون والقضاء".

تتقصم النزاهة إلى حدوث التغيير المطلوب لقيام مؤسسات عامة ذات فعالية، وإلى منع وقوع الانتهاكات السابقة<sup>3</sup>. فقد يكون من بين موظفي المؤسسة العامة، على سبيل المثال، ليس فقط أولئك الذين ينتهكون حقوق الإنسان، ولكن أيضاً موظفون تتقصم المؤهلات والكفايات اللازمة. وهكذا فإن الموظفين قد لا يمثلون في مجموعهم كافة أفراد المواطنين الذين سيقومون هم بخدمتهم، أو قد لا يتوافر لديهم الهيكل التنظيمي الفعال. وهذه العيوب العديدة لدى بعض موظفي المؤسسة العامة كثيراً ما تشكل الأسباب المعقدة التي أدت إلى وقوع الانتهاكات أو مظاهر القصور السابقة. ولهذا فإن القواعد الإرشادية التالية تجمع بين عمليات الفحص والتدقيق داخل البرامج الكبرى لإصلاح الموظفين دون تجاهل التحديات التي تتعلق بفحص النزاهة في إطار الظروف التي تعقب فترات الصراع أو الحكم الشمولي. وهذه القواعد هي بمثابة مدخل شامل لعملية الفحص والتدقيق تضعها في إطار إصلاح الموظفين في الفترات التي تتلو الصراع أو الحكم الشمولي، وذلك من أجل تحديد كافة أوجه القصور ذات الصلة الوثيقة، والشروع في عملية فعالة لإصلاح الموظفين.

وقد تدعو الحاجة إلى أن تصاحب برامج إصلاح الموظفين إجراءات إصلاحية أخرى وذلك لضمان فعالية إصلاح المؤسسات العامة واستمرار ذلك الإصلاح. ولن يستطيع الموظفون ذوو النزاهة العمل بكفاءة إن لم تساندهم إجراءات وهيكل وموارد مؤسسية كافية. وقد تتضمن هذه الإجراءات الأخرى، على سبيل المثال، إيجاد آليات مدنية للإشراف العام وللنظر في شكاوى المواطنين، وإصلاح الهياكل القانونية والإجراءات الداخلية، وتطوير أو مراجعة قواعد المهنة وأدابها، وتغيير الرموز المتعلقة بالنظام القديم، وتقديم رواتب مجزية وتزويد أجهزة وبنية أساسية كافية. وسوف يتوقف محتوى هذه الإجراءات ومداها على ظروف كل دولة على حدة. أما من حيث مناقشة هذه الإجراءات الإصلاحية بالتفصيل، فهذا أمر يخرج عن نطاق هذه القواعد الإرشادية العملية.

### (ب) إصلاح الموظفين، والعدالة الانتقالية

هناك طريقتان يمكن من خلالهما أن تساهم عملية إصلاح الموظفين في توطيد دعائم العدالة الانتقالية.

**أولاً:** من الأهداف الرئيسية لإصلاح الموظفين في المراحل الانتقالية بناء مؤسسات عامة عادلة وفعالة يستطيع المواطنون أن يتقوا في حمايتها لحقوق الإنسان وحكم القانون. ونتيجة لهذا فإن عمليات إصلاح الموظفين تساهم في منع الانتهاكات المستقبلية وفي تعزيز المساءلة الجنائية عن الانتهاكات السابقة، إذ إن إصلاح المؤسسات العامة، وخاصة في مجال الأمن والعدالة، يساعد على ترسيخ الظروف الملائمة للمحاكمات الجنائية. فإن هيئة الشرطة الصالحة تستطيع أن تقوم بواجب التحقيق في الجرائم على خير وجه. وهيئة الإدعاء الصالحة تستطيع أن تصور إدانتها على نحو فعال، وهيئة المحكمة الصالحة تستطيع أن تصور أحكامها دون تحيز. وهكذا فإن عملية إصلاح الموظفين تساهم في تعزيز العدالة الانتقالية لأنها تساهم في قيام مؤسسات عادلة وفعالة تحول دون تكرار الانتهاكات، وتستطيع أن توفر المساءلة عن الانتهاكات الماضية<sup>4</sup>.

**ثانياً:** إن إبعاد الموظفين عن مراكزهم العامة هو في حد ذاته ذو تأثير كبير من حيث المساءلة لأنه يجردهم من وظائفهم وسلطاتهم وامتيازاتهم، وذلك لأن ندرة الإمكانيات ونقص الموارد في

<sup>3</sup> نفس المصدر 17-18: "يجب أن تتضمن عمليات الفحص الاهتمام بالمهارات الفنية والكفاءات الموضوعية والنزاهة لدى المرشحين للوظائف".

<sup>4</sup> تقرير منقح أعده السيد ل. جوتيه المقرر الخاص حول "مسألة إفلات مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان (المدنية والسياسية) من العقاب" وقد روجع وتم إعداده بناء على قرار اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان رقم 1946/119. وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 (1997) صفحة 15 (الإشارة إلى ضمانات عدم تكرار الحدوث).

الفترة التي تعقب الصراع أو الحكم الشمولي، بالإضافة إلى العوائق القانونية، ونقص العاملين. ووجود أعداد كبيرة من مرتكبي الجرائم، غالباً ما تؤدي هذه العوامل إلى استحالة المحاكمة الجنائية لجميع المنتهكين، وإلى إيجاد ثغرة لتسهيل الإفلات من العقوبة.

وفي حين أن عمليات فحص الموظفين يجب أن تحترم حقوقهم الفردية، وتتطلب موارد كبيرة، فإنها من الناحية الإجرائية أقل تعقيداً من المحاكمات الجنائية. وفي هذه الأحوال نجد أن إبعاد منتهكي حقوق الإنسان عن وظائفهم قد يساعد على رأب الصدع وذلك بإيجاد قدر محدود من المساءلة، والمساهمة في تعزيز العدالة الانتقالية. ومع ذلك فإن إبعاد منتهكي حقوق الإنسان ينبغي ألا يستخدم ذريعة لتبرير عدم متابعة المحاكمة.

وبالإضافة إلى هذا يجب الاهتمام بتجنب - أو على الأقل تخفيف - الآثار السيئة التي قد تصيب الموظفين العموميين الذين يتم إبعادهم لأسباب أخرى غير نقص النزاهة، فيمكن مثلاً أن تهتم عملية الإصلاح مقدماً بتوفير وظائف بديلة، ومنح مكافآت للفصل من الخدمة ومساعدات لإعادة التأهيل أو إعادة التدريب (أنظر فيما يلي القسم الثاني: ب 5)

### (ج) الأوضاع التي تعقب فترة الصراع أو الحكم الشمولي

عندما تنتهي فترة الصراع أو الحكم الشمولي فإن القطاع العام غالباً ما يواجه موقفاً متأزماً، إذ إن الكيان المؤسسي يتمزق أو يصبح في حالة سيولة، وغالباً ما يستمر القطاع العام في العمل داخل هياكل تنظيمية كانت تساند الحكم الشمولي أو تساعد على استمرار الصراع، وكثيراً ما تحتفظ المؤسسات العامة بعلاقتها مع الزعماء السابقين، وتبقى منقسمة طبقاً لولائها الحزبي، وتواصل السعي وراء مصالحها الشخصية. وغالباً ما يحتفظ الموظفون العموميون بمواقفهم بعد فترة الصراع أو الحكم الشمولي، ويقاومون أية محاولة لتغيير الوضع الراهن. وعادة ما يتضخم عدد الموظفين وتتوقف بعض المؤسسات عن العمل تاركة فراغاً في جهاز الحكم، وتتضرب الموارد وتتعلل البنية الأساسية وينخفض مستوى ثقة الجمهور في القطاع العام.

وتشكل الفترات التي تعقب الصراع أو الحكم الشمولي تحدياً شديداً لعملية الإصلاح المؤسسي. وذلك لأن الحاجة إلى الإصلاح - شأنها شأن مقاومة الإصلاح - تنشأ عن ارتباط القطاع العام بظروف الماضي. ويتعين على برامج الإصلاح أن تأخذ في اعتبارها ما تتمخض عنه فترات الصراع أو الحكم الشمولي من وقائع وتناقضات. ويجب التغلب على النزوع إلى مقاومة الإصلاح، لأن المؤسسات غير الصالحة تتأوى العمل على ترسيخ السلام وحكم القانون. ومع ذلك فإن الموظفين الذين يتم إبعادهم عن وظائفهم نتيجة عملية الإصلاح قد يميلون هم أنفسهم إلى ممارسة نشاط إجرامي وتقويض جهود المرحلة الانتقالية. كما ينبغي أن تراعي جهود الإصلاح احتياجات الجماهير في أعقاب فترات الصراع أو الحكم الشمولي. ففي المرحلة الانتقالية يفضل الناس توفر خدمات عامة حتى من الدرجة الثانية بدلاً من انعدام الخدمات على الإطلاق. ولهذا فإن الإصلاح في فترات ما بعد الصراع أو الحكم الشمولي يتطلب قدرأ من الواقعية، والإصرار، والصبر. ومن الأهمية بمكان توفر البيانات الخاصة بالهيئات المعنية بالإصلاح، والتشاور معها، وإشراكها في العمل، سواء كان ذلك في الدوائر السياسية أو في المجتمع المدني.

### (د) تفويض وقانون إصلاح الموظفين

غالباً ما تتحدد نهاية فترات الصراع أو الحكم الشمولي بإبرام اتفاق رسمي، مثل عقد معاهدة سلام أو اتفاق للمشاركة في السلطة، أو قرار صادر من مجلس الأمن يفوض اتخاذ إجراءات سلمية بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وهذه الاتفاقيات أو القرارات قد تنص على شروط عقد هدنة أو إنشاء آلية لفض النزاع بدون عنف، أو إجراءات مؤقتة للمشاركة في السلطة أو تدابير انتخابية وخريطة طريق لقيام دولة دستورية. كما أنها غالباً ما تحدد دور الأحزاب

ومسئولياتها، وتشرح المهام التي يتعين القيام بها أثناء فترة الانتقال. ويمكن أن تتضمن تلك الاتفاقيات أو القرارات شروط إصلاح المؤسسات، كما يمكن أن ينص عليها في اتفاقية منفصلة.

ولا يحتمل أن تجري برامج إصلاح الموظفين بدون تفويض رسمي، وعلاوة على ذلك ففي حين أنه ينبغي أن يفسر الشرط العام بشأن تفويض الإصلاح المؤسسي على أنه يتضمن إصلاح الموظفين فإن الشروط الصريحة التي تنص على ضرورة إصلاح الموظفين وفحصهم تكون بمثابة وضع التزام لا يقبل التأويل من حيث مسؤولية الأطراف ويصعب تجنبه. ولهذا ينبغي على المتفاوضين - إذا سمحت الظروف السياسية، أن يشجعوا إدماج نصوص محددة ضمن اتفاقيات السلام تشترط إصلاح الموظفين وذلك لكي تتعهد جميع الأطراف بهذه المسؤولية.

وبمجرد فرص الالتزام بتفويض إصلاح الموظفين فلا بد من اعتباره مسؤوليات وإجراءات محددة. وقد يؤدي ذلك إلى اتخاذ إجراءات خلافية ذات نتائج هامة بالنسبة إلى الدولة وإلى الأفراد الذين تشملهم هذه العملية. ولهذا يجب العمل على تنفيذ برنامج إصلاح الموظفين في أسرع وقت ممكن بعد التأكد من آراء كل الأطراف المعنية بما في ذلك الهيئة التشريعية للدولة. وإلى جانب ذلك يجب أن يتمشى تشريع إصلاح الموظفين مع الأعراف الدستورية والدولية، وينبغي أن يكون واضحاً ودقيقاً لكي يصبح وثيقة قانونية واقعية ليس فيها لبس ولا غموض ولا مجال للتدخل السياسي. وإذا تم تدويل هذه العملية فيجب أن تصبح جزءاً من الإطار القانوني الأهلي (أنظر القسم الثاني: 2 د).

#### (هـ) الأولويات في إصلاح الموظفين

في أعقاب الصراع أو الحكم الشمولي قد يستفيد القطاع العام بأكمله من برنامج إصلاح الموظفين. على أنه يجب لمثل هذه البرامج أن تحدد أولويات الأجهزة العسكرية والقضائية والأمنية وغيرها من الأجهزة التي تدعم أساس حكم القانون. فهذه المؤسسات العمومية هي المسؤولة بطريق مباشر عن الحفاظ على الاستقرار والأمن وحماية حقوق الإنسان الأساسية. وإصلاح هذه المؤسسات وموظفيها يهيئ الأساس الذي يساعد على الانتقال بطريقة فعالة وسريعة نحو السلام وحكم القانون.

ومع هذا فإن الصراع والحكم الشمولي يؤديان بصفة منتظمة إلى تجزئة المؤسسات العامة وخاصة في قطاع الأمن، ويصبح لكل منها تفويض متماثل أو متداخل، وعدد متضخم من الموظفين. وفي مثل هذه الأحوال فإن البرنامج الفعال لإصلاح الموظفين يجب أن يغطي القطاع بأكمله وليس فقط مؤسسة واحدة. وفي المؤسسات التي يعمل بها عدد كبير من الموظفين قد يضع برنامج الإصلاح في الأولوية كبار الموظفين لأن سلطتهم ونفوذهم يضيفان عليهم تأثيراً هاماً بالنسبة للبرنامج. كما يجب الاهتمام بصفة خاصة بالموظفين الذين يعرف عنهم أنهم قد ارتكبوا انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان فإنهم يمثلون أخطر عائق لعملية الإصلاح، ويؤدي استمرارهم في العمل إلى تفويض الثقة في المؤسسة العامة ذاتها.

#### القسم الثاني: قواعد وخطوات عملية

إن وضع برنامج إصلاح الموظفين في أعقاب فترات الصراع أو الحكم الشمولي يحتاج إلى ثلاث مراحل:

**أولاً:** لا بد من تقييم شامل لمعرفة الوضع الحالي لموظفي المؤسسة وتحديد متطلبات الإصلاح.

**ثانياً:** على أساس هذا التقييم لا بد من تحديد معالم ومعايير عملية الإصلاح وعلى الأخص فيما يتعلق بعدد الموظفين وتكوينهم ومعايير شغل الوظائف.

**ثالثاً:** بعد تحديد هذه المعالم والمعايير يجب تصميم عملية الإصلاح ذاتها. وفيما يلي رسم بياني لتوضيح المراحل الثلاث لبرنامج إصلاح الموظفين



وكل نوع من الأنواع المختلفة للمؤسسات يثير تحدياً خاصاً. فإصلاح وكالات الأمن مثلاً يثير اعتبارات هامة تتعلق بالتعامل مع أعداد كبيرة من الموظفين. وعملية فحص القضاة تتناول أموراً تختص باستقلال القضاء. واختيار مرشحين لشغل وظائف بالانتخاب تثير مسائل تتعلق بالتدخل في إدارة الناخبين. وكل قاعدة من القواعد العملية التالية لا تنطبق بالضرورة على كل نمط من أنماط المؤسسات العامة، ولكن هذه الإرشادات – على كل حال – تأخذ بعين الاعتبار وجود اختلافات مؤسسية عند تطوير برامج إصلاحية تتناسب مع أوضاع موظفي كل منها.

#### (أ) تقييم الوضع

نتيجة للصراع أو الحكم الشمولي غالباً ما يصاب القطاع العام بالتجزؤ والانشطار، وتصبح الفواصل بين المؤسسات في حالة ميوعة وذات طبيعة تسمح بالتسرب من مؤسسة إلى أخرى، ويتضخم عدد الموظفين. وكثيراً ما كان الموظفون يلحقون بالخدمة والعمل دون تدريب كاف، وكانوا يشتركون في مظاهر الصراع أو الحكم الشمولي، كما أن انتهاك حقوق الإنسان كان يجري على نطاق واسع ومنهجي، وتصبح عواقب ذلك الانتهاك محل نظر وجدال في أعقاب فترات الصراع أو الحكم الشمولي. وفي أغلب الأحيان يصبح التكوين التنظيمي للمؤسسة مشوهاً

ولا يفي بمتطلبات بلد يخضع لحكم القانون. ولا يمثل موظفو المؤسسة السكان الذين يفترض أن يقوموا بخدمتهم.

وقد تنطبق بعض هذه الظروف أو لا تنطبق على الدولة التي نحن بصدددها. ففي البلدان التي تخلصت من صراع أو من حكم شمولي غالباً ما تكون البيانات الأساسية الخاصة بموظفي مؤسسة عامة غير متاحة. ولهذا فلا بد من إجراء تقييم دقيق من أجل التعرف على متطلبات إصلاح الموظفين وما تنطوي عليه من أخطار، ووضع برنامج إصلاحي مناسب. ويشتمل هذا الإجراء على: (1) تقييم الموظفين، (2) تقييم مجموعة الموظفين الذين يمكن استخدامهم في الاستبدال، (3) تقييم الاحتياجات العامة للجمهور، (4) تحليل الإرادة السياسية بشأن الإصلاح.

## 1 تقييم الموظفين

### (أ) إطار القدرة والكفاءة

يشكل هذا الإطار أداة منهجية بسيطة لتقييم موظفي المؤسسات العامة ولتطوير إجراءات واقعية للإصلاح.<sup>5</sup> ويحدد هذا الإطار بعدين رئيسيين يتعلقان بالموظفين، هما البعد الفردي، والبعد التنظيمي، ويستخدم وصفين رئيسيين هما قدرة الموظف ونزاهته.

ويتكون موظفو المؤسسة العامة من مجموع الأفراد العاملين بها، ولهذا فإن لكل منهم بعداً فردياً وبعداً تنظيمياً. فمن ناحية تتكون المؤسسة من مجموعة أفراد، ومن ناحية أخرى فإن موظفي المؤسسة يشكلون هيكلاً تنظيمياً ذا تكوين خاص.

وتنقسم صفات الموظفين إلى فئتين رئيسيتين: القدرة والنزاهة. أما القدرة فهي تشير إلى الصفات التي تمكن العاملين من الوفاء بالواجبات الفنية للمؤسسة. وأما النزاهة فهي تتعلق بالصفات التي تؤهل الموظفين للوفاء بتنفيذ واجباتهم طبقاً لحقوق الإنسان الرئيسية والمعايير المهنية وحكم القانون.

### إطار القدرة والنزاهة: أداة بسيطة للتقييم

#### موظفو المؤسسة العامة

#### التفويض

التنظيمية	الفردية	القدرة النزاهة
- العدد - التشكيل - التكوين	- التعليم - الخبرة - الكفاءة	
- - المساءلة - الإهمال - الخدمة	- حقوق الإنسان - السلوك - الانتخاب	

<sup>5</sup> قام بإعداد هذا الإطار (سرج رومين) و (الكسندر ماير ريش) وقد تم تطبيقه في عدة عمليات سلام تابعة للأمم المتحدة.

العمودان الرأسيان يمثلان البعد الفردي والبعد التنظيمي. أما البيانات الأفقية فهي تشير إلى الصفتين الرئيسيتين وهما القدرة والكفاءة. وهذه الأقسام الأربعة تمثل إطاراً شاملاً لتقييم أوضاع موظفي المؤسسة:

- القدرة الفردية: تشير إلى صفات الموظف من حيث التعليم والتدريب والخبرة والكفاءة واللياقة البدنية والعقلية.
- النزاهة الفردية: تشير إلى مدى التزام الموظف بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، والسلوك المهني والاكتفاء المالي.
- القدرة التنظيمية: تشير إلى أوضاع الموظفين من حيث عددهم والتشكيل التنظيمي وتكوين المؤسسة (الجنس، العرق، الأصل، الديانة)
- النزاهة التنظيمية: تشير إلى الإجراءات المستخدمة لإضفاء الصفة التأسيسية على المؤسسة ومبادئها وقيمها بما في ذلك إجراءات الشكاوى والتأديب، وآليات المحاسبة على الإهمال، والاعتبارات الأخلاقية والسلوكية. وتتعلق قضايا النزاهة التنظيمية باعتبارات أكثر شمولاً وتخرج عن نطاق هذه الإرشادات العملية.

#### (ب) التفويض الممنوح للمؤسسة

باستخدام إطار القدرة والنزاهة كأداة منهجية تبدأ عملية التقييم بتحليل التفويض الممنوح للمؤسسة. وهذا التفويض، الذي يحدد المهام والمسؤوليات الخاصة بالمؤسسة، يضع المعالم الأساسية للتنظيم الهيكلي وصلاحيات كل وظيفة على حدة، وهو أيضاً وارد في القوانين واللوائح التي تنظم المؤسسة وتكونها ومسئولياتها إلى جانب القوانين واللوائح الداخلية الخاصة بها.

وفي فترات الصراع أو الحكم الشمولي غالباً ما تقوم المؤسسة بواجبات تختلف عما جاء في التفويض، كما أن بعض المؤسسات تتخطى حدود مسؤولياتها، أو تقوم بمزاولة تفويض يتعلق بمؤسسة أخرى. ويتم أيضاً تهميش بعض المؤسسات وتوقفها عن العمل. وفي عملية التقييم يجب الإلمام بتاريخ الصراع أو الحكم الشمولي، من أجل معرفة المهام الحقيقية التي زاولتها المؤسسة. والإلمام بهذا التاريخ يعطي معلومات أساسية عن متطلبات الإصلاح المؤسسي، كما أنه يسهل عملية فحص الموظفين إذ إنها تساعد في توضيح سلوك كل موظف على حدة.

#### (ج) عملية نموذجية للتسجيل

في نهاية فترة الصراع أو النظام الشمولي كثيراً ما تكون المعلومات الخاصة بعدد الموظفين وأوضاعهم محدودة، وخاصة في المؤسسات الكبيرة في قطاع الأمن المدني والعسكري وفي أحوال كثيرة لا تكون ملفات وسجلات الموظفين وافية، بل تكون مهملة وتالفة. وتظل واجبات كل موظف غير واضحة، كما أن التنظيم الهيكلي يكون غير محدد المعالم. وهنا لا بد من إجراء تسجيل لكي يتسنى تقييم قدرة موظفي المؤسسة ونزاهتهم.

وهذا التسجيل أمر هام ولا يدور حوله جدل كبير من حيث كونه نقطة الشروع في عملية إصلاح الموظفين. وبصفة عامة يمكن إجراء التسجيل حتى ولو كانت الظروف السياسية لا تسمح بتنفيذ برنامج شمل لإصلاح الموظفين.

وتستغرق عملية التسجيل وقتاً طويلاً وتستهلك موارد طائلة لاسيما عندما يكون عدد موظفي المؤسسة كبيراً. وفي مرحلة التنظيم يكفي عادة إجراء تجربة نموذجية لعدد معين من الموظفين في سبيل تحديد متطلبات الإصلاح الكبرى ووضع برنامج الإصلاح.

#### (د) بنك لمعلومات النزاهة

غالباً ما يندر توفر معلومات وثيقة عن النزاهة الشخصية للموظفين ومن يتقدمون لشغل الوظائف العامة وخاصة من حيث سلوكهم خلال فترة الصراع أو الحكم الشمولي. وفي تلك الظروف كثيراً ما يتم التستر على انتهاكات حقوق الإنسان وتدمير أدلتها. كما أن رجال الشرطة والقضاء يندر أن يجرؤوا تحقيقاً أو مقاضاة لتلك الانتهاكات، وغالباً ما يتم قمع المنظمات غير الحكومية التي تقوم برصد انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها. وفي حين أن عملية التسجيل قد تنجح في الكشف عن بعض المعلومات الخلفية لكنها لا تكفي لإنجاز تقييم شامل لمدى نزاهة الموظفين وغيرهم ممن يحتمل أن يتقدموا بطلبات لشغل تلك الوظائف.

ولكي يتم جمع بيانات موثوقة عن نزاهة الموظفين يجب إنشاء بنك للمعلومات الخاصة بالنزاهة عن طريق جمع بيانات تتعلق بخلفيتهم، وذلك من مصادر عديدة. ويجب تسجيل البيانات وثيقة الصلة بالموضوع طبقاً لمرتبتها المزعوم وليس طبقاً لظروف ارتكابها. ومن بين مصادر الحصول على تلك البيانات الملفات الشخصية وسجلات المحاكم والانتخابات وتقارير الأمم المتحدة، وتقارير المنظمات غير الحكومية، وتقارير لجان الحقيقة، وتقارير وسائل الإعلام، وتقارير التحقيقات المستقلة.

ومن المظاهر المعتادة في فترات الحكم الشمولي الاعتماد على الشرطة السرية التي تحتفظ بملفات سرية عن الأفراد. ويمكن بصفة عامة أن يستفيد بنك معلومات النزاهة من بيانات تلك الملفات. على أنه غالباً ما تكون تلك البيانات مشبوهة، ولهذا ينبغي التزام الحذر الشديد إزاءها. وعلاوة على ذلك يجب احترام سرية وخصوصية الأفراد وخاصة أولئك الذين لم تشملهم عملية الإصلاح وذلك طبقاً لمعايير حقوق الإنسان الأساسية.

#### (هـ) مخاطر إبعاد الموظفين

إن الموظفين المبعدين الذين لا يجدون عملاً بديلاً، ويشعرون بعدم الانتماء إلى المجتمع، قد ينساقون نحو الإجرام ويصبحون عائقاً لعملية الإصلاح. وفي حالة إبعاد عدد كبير من رجال الأمن المسلحين فإنهم يشكلون خطراً شديداً على الأمن، وتهديداً لمرحلة الانتقال ذاتها. ولذلك فإن المخاطر المحتملة لهذا الإبعاد يجب تقييمها قبل الشروع في وضع برنامج الإصلاح، كما يجب التفكير في إمكان صرف مكافآت فصل وغير ذلك من المعونات المؤقتة، وخاصة فيما يتعلق بالموظفين الذين يبعدون لأسباب لا تتعلق بنقص النزاهة. ومع هذا فيجب الحرص على مراعاة حقوق الضحايا، والموازنة بين المعونة التي تصرف للموظفين المبعدين وبين احتياجات الضحايا أنفسهم.

### 2 تقييم الموظفين الذين يمكن استخدامهم في حالة الاستبدال

قد يتطلب برنامج إصلاح الموظفين استخدام موظفين جدد لكي يملأوا محل المبعدين، أو لشغل وظائف جديدة، ولكن قد لا يتاح وجود هؤلاء البدائل. ومن أجل الإقلال من مخاطر حدوث فجوة في إدارة شؤون الحكم في البلاد الخارجة لتوها من فترة صراع أو حكم شمولي، ومن أجل التحكم في الوقت والموارد المطلوبة لتجهيز وإعداد وتدريب موظفين جدد، يجب تقييم مجموعة الأفراد البدائل المتاحين، وقدراتهم العامة ونزاهتهم.

### 3 تقييم الاحتياجات العامة

إن حاجات الجمهور الذي تقوم المؤسسة بخدمته هو الأمر الذي يقرر الهيكل التنظيمي والميزات الخاصة بموظفيها. فالمجتمع الذي تكثر فيه أحداث العنف بين الرجال والنساء - على سبيل المثال - قد يحتاج إلى مؤسسات بها موظفون خبراء في معالجة هذه المشاكل فيجب الاهتمام بتقييم احتياجات الجمهور قبل تقرير متطلبات الإصلاح ووضع برنامج للإصلاح. ولهذا فإن عقد

مشاورات موسعة مع المجتمع المدني، وإجراء استطلاع للرأي، يضمن تحديداً شاملاً لاحتياجات الجمهور.

#### 4 تقييم الإرادة السياسية والمقاومة

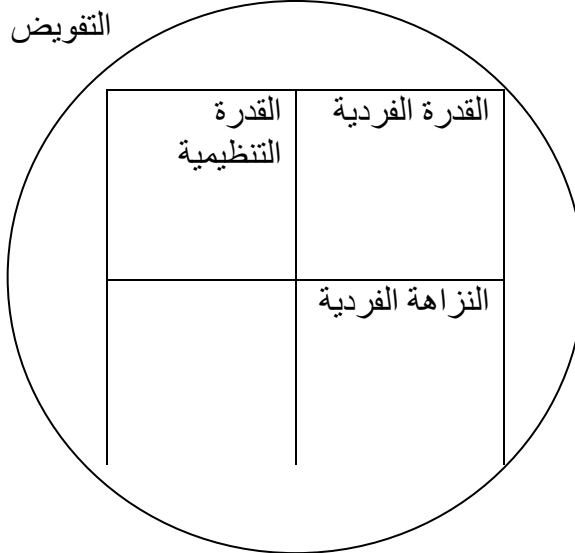
من المظاهر المعتادة في البلدان الخارجة من فترات الصراع أو الحكم الشمولي، النزوع إلى مقاومة الإصلاح، فالجماعات التي تخشى ضياع سلطتها أو نفوذها بسبب برنامج الإصلاح سوف تقاوم تنفيذه. وقد يستمر الزعماء، مثلاً، في السعي نحو أهداف النظام السابق أو فترة الصراع. والموظفون العموميون الذين كانوا ضالعين أو مشتركين في الانتهاكات السابقة يهتمهم التستر على تلك الانتهاكات وحماية مواقفهم وعند التقييم ينبغي تحديد مدى مقاومتهم لعملية الإصلاح، والمخاطر التي قد تصيب عملية الانتقال السياسي، وكذلك الأفراد الذين يرغبون في الإصلاح والذين قد يساعدون في وضع وتنفيذ برنامج الإصلاح.

#### (ب) تحديد المعالم والمعايير والنتائج

في المرحلة الثانية سوف تتحدد أهداف برنامج إصلاح الموظفين. وعلى أساس التقييم يتعين تحديد: (1) تفويض المؤسسة، (2) المعالم التنظيمية، (3) معايير التوظيف الفردي، (4) التوفيق بين المعايير والمعالم المتضاربة. وبالإضافة إلى هذا (5) يجب تحديد العواقب بالنسبة لأولئك الذين سيبعدون عن وظائفهم. وهنا أيضاً يمكن استخدام الرسم البياني الخاص بإطار القدرة والنزاهة كأداة لتحديد المعالم والمعايير.

إطار القدرة والنزاهة: أداة لتحديد

#### المعالم والمعايير



#### 1 تحديد تفويض المؤسسة

قد يستدعي الأمر تغيير التفويض الممنوح لمؤسسة ما في أعقاب فترة الصراع أو الحكم الشمولي لكي يفي بمتطلبات بلد خاضع لحكم القانون. والتغييرات الهامة اللازمة في تفويض مؤسسة عامة

تستدعي عادة تغييرات تنظيمية. وقد يتطلب الأمر إدماج بعض المؤسسات، أو تخفيض حجمها أو توسيعه، أو إعادة إنشائها، أو إلغائها نتيجة لتغيير التفويض. وهذه التغييرات التنظيمية ذات تأثير كبير على مدى حاجة المؤسسة للموظفين، ولهذا يجب إجراؤها قبل وضع برنامج الإصلاح. والتغييرات الخاصة بالتفويض تتطلب عادة عملية سياسية تؤدي إلى تغييرات قانونية.

## 2 تحديد المعالم التنظيمية

قد يتطلب الأمر تكييف القدرة التنظيمية للمؤسسة العامة، في ضوء التغييرات الخاصة بتفويضها والجهود المبذولة لتحسين مستوى الأداء بها. وقد يؤدي ذلك إلى إدخال تغييرات على حجمها وأقسامها وعدد وظائفها والنسبة في توزيع المراكز الإدارية العليا والوسطى والعادية وتشكيل موظفي المؤسسة.

وهناك اتفاق عام على أن تشكيل موظفي المؤسسة العامة في دولة خاضعة لحكم القانون يجب أن يعكس بصورة عامة تشكيل السكان الذين تقوم المؤسسة بخدمتهم. فهذه المؤسسات التي تمثل التشكيل السكاني أكثر تفهما للمشاكل وللاحتياجات الخاصة بمختلف طوائف المجتمع، ولهذا يسهل عليها أن تحوز ثقة الجمهور. على أن هناك آراء متباينة حول مدى تمثيل المؤسسة العامة، وهذا يتوقف على نوع المؤسسة، وتفويضها، والوضع الاجتماعي التاريخي الخاص بها، وعلى الآراء السياسية.

ويتعلق هذا التمثيل بعدد من الأسس، وأخصها نوع الجنس، والعرق، والأصل الجغرافي، والديانة. وهذا التمثيل المؤسسي ذو صلة وثيقة في البلاد الخارجة من صراع ذي أبعاد عرقية، أو جغرافية، أو دينية، وخاصة عندما تتطوي عملية الإصلاح على إدماج مؤسسات عامة كانت من قبل منقسمة على أسس عرقية أو جغرافية أو دينية.

القرارات الخاصة بالهيكل التنظيمي للمؤسسة هي التي تضع المعالم التنظيمية لعملية الإصلاح، إذ أنها تحدد عدد الموظفين المطلوبين ونمطهم، وتؤثر على احتياجات كل وظيفة، وتحدد عدد الوظائف المتاحة لتشغلها فئات المجتمع المختلفة، طبقاً للجنس والعرق والديانة والتوزيع الجغرافي.

## 3 تحديد معايير استخدام الأفراد

### (أ) تحديد معايير القدرات الفردية

بمجرد أن يتم تحديد الهيكل التنظيمي وتكوين هيئة الموظفين المطلوبين للمؤسسة، يلزم تحديد معايير القدرات الخاصة بالوظائف. وتتعلق هذه المعايير بالكفاءة والخبرات المهنية، وأيضاً باللياقة البدنية والعقلية لإنجاز الجوانب الفنية للوظيفة. وستكون البيانات التي تم جمعها أثناء مرحلة التسجيل التجريبي علامة مفيدة لتحديد معايير القدرة المناسبة والواقعية في كل حالة من هذه الحالات.

### (ب) تحديد معايير النزاهة الفردية

يتعين على الأفراد الذين يشغلون وظائف عامة أن يكونوا ليس فقط ذوي كفاءة ولكن أيضاً ذوي نزاهة. والنزاهة الفردية تتجلى في الالتزام الشخصي بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان والسلوك الوظيفي بما في ذلك الاكتفاء المالي. وفي حين أنه يسود الاتفاق على أن النزاهة تعتبر مطلباً أساسياً لشغل الوظائف العامة، إلا أن الجدل يكثر حول المفهوم الدقيق للنزاهة، وأيضاً حول نوع ومدى النزاهة المطلوبة لشغل الوظائف العامة في البلدان الخارجة لتوها من فترة صراع أو حكم شمولي.

وفي حين أن السلوك هو المقياس لنزاهة الشخص، فإن ارتكاب الانتهاك السابق لا يمكن أن يعتبر أكثر من إشارة إلى احتمال ارتكابه في المستقبل. وقد يمكن اعتبار ظروف الإكراه المرتبطة بالصراع أو الحكم الشمولي من العوامل المخففة لارتكاب أعمال معينة في الماضي، كما أن النزاهة يمكن على الأقل استعادتها مع مرور الزمن. ومع ذلك فإن ارتكاب الانتهاك في الماضي ينم عن نقص في النزاهة في لحظة تاريخية معينة، ويوفر الدليل على أن الموظف المعني قادر على ارتكاب الانتهاك، وبالتالي، يكون هذا الموظف أقل جدارة بالثقة من موظف آخر لم يشترك في ارتكاب أي انتهاك.

وهناك اتفاق شائع على أن الأفراد الذين ارتكبوا انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان لا ينبغي أن يشغلوا أي منصب عام إذ إن تلك الأفعال دليل على نقص النزاهة إلى درجة تؤثر على أحقية ذلك الشخص لشغل وظيفة عامة. فالموظف العمومي الذي ارتكب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان قد فرط في الثقة الخاصة التي توضع فيه، وينبغي دائماً إبعاده عن وظيفته.<sup>6</sup>

وهناك عدد من المواثيق الدولية تتناول الأعراف التي قد تساعد في وضع معايير محددة للنزاهة في الحالات التي تعقب الصراع أو الحكم الشمولي، ومن بينها مدونة القانون الدولي الجنائي وقانون حقوق الإنسان، والقانون الإنساني، هذا إلى جانب اللوائح المهنية للأمم المتحدة، وخاصة المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء، والقواعد الخاصة بدور الإدعاء وسلوك موظفي إنفاذ القوانين.

وفيما يتعلق بالسلوك السيء على مستوى أقل من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، فهناك عوامل معينة لتوضيح ما إذا كانت نزاهة شخص ما قد استعيدت بعد سوء سلوكه في الماضي. والأسئلة التالية قد تساعد في تحديد تلك الظروف:

- ماذا كانت طبيعة سوء السلوك المرتكب، وما هو الإطار الذي ارتكب فيه؟
- هل انتهى سوء السلوك المشار إليه أم أنه لا يزال مستمراً؟
- إذا كان قد انتهى هل تم الاعتراف به؟ هل طرأ تحسن على سجل الشخص؟
- هل كان لذلك السلوك السيئ تأثير قوي على الثقة العامة؟ وإذا كان الجواب "نعم" هل يمكن استعادة الثقة؟ وفي أية ظروف؟

والمعلومات التي تتجمع في قاعدة المعطيات الخاصة بالنزاهة تعطي إشارات واضحة حول مواطن القصور في النزاهة، وتساعد في وضع معايير صحيحة وواقعية حول الموقف المشار إليه. على أنه لا توجد معايير واضحة لتحديد نوع ومجال معايير النزاهة بالضبط.

#### 4 موازنة المعايير المتعارضة

إن المعالم والمعايير المحددة داخل فئات إطار القدرة والنزاهة (القدرة التنظيمية، والقدرة الفردية، النزاهة الفردية) قد تعكس أهدافاً متعارضة عن إصلاح الموظفين ولهذا فقد يتطلب وضع برنامج الإصلاح إلى بعض التنازلات الخاصة بأهداف الإصلاح المتعارضة.

<sup>6</sup> أنظر الفقرة 9 من الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان، فيما يتعلق بالتقرير الدوري الثالث المقدم من الأرجنتين بموجب المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ وثيقة الأمم المتحدة (2000) CCPR/CO/70/ARG، وكذلك الفقرة 5 من الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان، فيما يتعلق بالتقرير الدوري الثاني المقدم من بوليفيا بموجب المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ وثيقة الأمم المتحدة (1997) CCPR/C/79/Add 74. وأيضا حكم محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان "دعوى فيلا سكويز رود ريجز" الفقرة 175 - Inter-Am.Ct.H.R.35 (1998). L/V/111. OSA/ser ، 19.doc.13 app v1، وكذلك (1997) jointnet صفحة 10.

وبصفة عامة تتوقف مشروعية أي برنامج للإصلاح على الوفاء ببعض المعايير الدنيا في كل من تلك الفئات الثلاث. فالمؤسسة العامة التي يعمل بها موظفون أكفاء ولكنهم من فصيلة عرقية واحدة، لا يحتمل أن تحوز ثقة الفئات العرقية الأخرى، وقد لا يمكنها فهم اللغة الخاصة بتلك الفئات أو مشاكلها. وفي مؤسسة أخرى قد يكون الموظفون على مستوى عال من النزاهة ولكن تنقصهم الكفاءة. وعلى الرغم من النوايا الطيبة فهؤلاء الموظفون لن يستطيعوا إنجاز التفويض الخاص بمؤسستهم ولهذا يجب التفكير جيداً في أسلوب يجمع بين التراث السياسي لفترة الصراع أو الحكم الشمولي، وبين قيام مؤسسة عادلة وفعالة.

## 5 تحديد النتائج

هناك نتائج عديدة تترتب في حالة إذا لم يستوف شخص ما المعايير الدنيا لاستمراره في وظيفته، وتتوقف النتيجة على نمط المعيار الذي لم يتحقق. فإذا كان الموظف قد أبعد نتيجة لتغيرات في الهيكل التنظيمي للموظفين فلن يترتب على إبعاده أي عواقب عند توظيفه في المستقبل، ويمكن له أن يتقدم في الحال بطلب العمل في وظيفة مماثلة. أما إذا كان الموظف تنقصه قدرة معينة يمكن التغلب عليها بواسطة تدريب إضافي، فيمكنه إعادة التقدم لنفس الوظيفة أو التقدم لوظيفة مماثلة فور استكمالته المهارات الناقصة.

أما إذا كان إبعاد الموظف نتيجة لنقص في النزاهة فإن التحاقه بوظيفة مماثلة ينبغي أن يكون خاضعاً لبعض القيود، وذلك لأن الانتهاك الذي ارتكبه سابقاً يؤثر على مدى وثوقيته وقدرته على الالتزام بحقوق الإنسان وحكم القانون في المستقبل. ويمكن حرمان موظف عمومي من شغل نوع معين من الوظائف أو من كل الوظائف في مؤسسة عامة أو من الخدمة العامة بأكملها. وهذا الحرمان قد يكون دائماً أو مؤقتاً، وتتوقف عودة الموظف إلى الخدمة العامة على الوفاء بشروط خاصة، كالاقرار، أو دفع تعويض عن أعمال معينة من سوء سلوكه. كما يمكن إعادة وضع ذلك الموظف تحت الاختبار، أو تخفيض رتبته، أو حرمانه من الترقية. ولهذا فإن اتخاذ القرار المناسب يعتبر أمراً صعباً، ولو أنه يتوقف على الظروف الخاصة. فليس هناك معايير واضحة لتحديد النتائج المناسبة.

## (ج) تصميم العملية

بعد تقييم الوضع الحالي للمؤسسة العامة، وتحديد احتياجات الموظفين ووضع معالم التنظيم ومعايير التوظيف يجب تصميم عملية الإصلاح ذاتها. وهذه المرحلة الثالثة من مراحل برنامج الإصلاح تتعلق بتطوير العملية الخاصة بتحقيق أهداف إصلاح الموظفين.

## 1 الآلية الخاصة

إن الإصلاح الذاتي يعتبر بصفة عامة أمراً صعباً وذلك لأن المصالح الشخصية تضعف أي تقييم موضوعي لمتطلبات الإصلاح، وتعوق التنفيذ الفعال لعملية الإصلاح. وفي غمار الظروف السياسية المعقدة التي تمر بها دولة في أعقاب فترة الصراع أو الحكم الشمولي. فإن قدرة المؤسسات العامة على إصلاح ذاتها تكون محدودة جداً. وفي الغالب تهتم هذه المؤسسات بالتستر على الانتهاكات السابقة، وتقاوم الإصلاح، وكثيراً ما تحتفظ بعلاقاتها مع الزعماء السابقين، أو تستمر في مواصلة تحقيق أهداف النظام السابق أو فترة الصراع. وتتنشأ الحاجة إلى الإصلاح، في أغلب الأحيان، عن مدى ارتباط المؤسسة بالماضي. وعلاوة على هذا فإن الموارد المحدودة للمؤسسات العامة في أعقاب الصراع أو الحكم الشمولي لا تعطيها فرصة لتنفيذ عمليات إصلاح باهظة التكاليف، إلى جانب مواصلة القيام بمسؤولياتها المعتادة.

ولهذا فإن عملية إصلاح الموظفين في المرحلة الانتقالية يجب أن تدار من خلال آلية تنشأ خصيصاً بشكل لجنة<sup>7</sup> وهذه اللجنة الخاصة يجب أن تكون مستقلة وذلك لضمان تنفيذ العملية بعدالة وشرعية وعدم تحيز. وقد لا يكون إنشاء لجنة مستقلة وحيادية أمراً سهلاً في الظروف السياسية المتوترة التي تمر بها دولة في أعقاب صراع أو حكم شمولي. ويجب أن يكون أعضاء هذه اللجنة مواطنين متميزين وموظفين نزهاء محترمين ليسوا أعضاء في حزب سياسي أو في جماعة متحاربة. واشتتال هذه اللجنة على أعضاء غير مواطنين ربما قد يرفع مستوى استقلاليتها وشرعيتها. ويجب أن يتم أولاً تشاور واسع النطاق قبل تعيين كبار الأعضاء، وذلك على أيدي سلطة عالية مستقلة، مثل محكمة دستورية، أو رأس الدولة، أو مؤسسة دولية. ولضمان الرضا التام على انضمام كبار الأعضاء يمكن أن يخضع تعيينهم لموافقة هيئة تتمتع بثقة الجمهور. ويعين كبار الأعضاء طوال فترة الإصلاح ولا يجوز تغييرهم أثناء تلك الفترة.

إن عملية إصلاح الموظفين أمر في غاية التعقيد، ويستغرق وقتاً طويلاً ويستنفذ موارد ضخمة، وخاصة إذا كانت المؤسسة تضم عدداً كبيراً من الموظفين. ويتوقف نجاح أو فشل العملية على التقييم الدقيق لاحتياجاتها العملية وتوفير ما يكفي من الوقت والموارد فتسجيل الموظفين، وفحصهم، وتقييم كفاءتهم، والتحقيق في خلفياتهم كلها مهام معقدة تستغرق وقتاً طويلاً وتتطلب مهارات خاصة. وتحتاج اللجنة الخاصة إلى هيئة سكرتارية ذات موظفين خبراء في تحضير المعلومات اللازمة ومساندة عملية اتخاذ القرارات ويجب أن يكون موظفو السكرتارية ذوي تخصصات مختلفة، منها الخبرة في إدارة المشروعات، وإدارة البيانات، والخبرة القانونية والفنية ويجب أن يوضع تحت تصرف أعضاء اللجنة والسكرتارية موارد مالية ومادية كافية، بما في ذلك أماكن آمنة ونظم إدارة المكاتب والمعلومات ووسائل الانتقال وإمكانيات التحقيق.

إن تكوين آلية خاصة مستقلة قد يضع تحديات خطيرة أمام الاقتصاديات المتهاكلة للدول التي تمر بمرحلة انتقال. ولكن بالنظر إلى الأهمية القصوى لعمليات إصلاح الموظفين فإنه ينبغي على المجتمع الدولي أن يعضد تلك الآليات ويساندها.

## 2 نموذجان رئيسيان لعملية إصلاح الموظفين

هناك نوعان رئيسيان لعملية إصلاح الموظفين، هما عملية المراجعة، وعملية إعادة الاختيار. في العملية الأولى (المراجعة) يجري فحص الموظفين لتحديد مدى صلاحيتهم للاستمرار في الخدمة. أما العملية الثانية (إعادة الاختيار) فإن المؤسسة بكاملها يجري حلها، ثم يطلب من الموظفين أن يتقدموا من جديد إلى العمل بها كمؤسسة جديدة، ويجري التنافس بينهم على شغل الوظائف. وهذان النوعان يمثلان عمليتي إصلاح نموذجيتين، هما عملية إعادة تشكيل الموظفين (بمعناها الضيق)، وعملية إعادة إنشاء المؤسسة ذاتها. ويتوقف الاختيار بين هذين النوعين على مدى إصلاح الموظفين المطلوب. وفي ختام القسم الحالي من أقسام هذا البحث سنقدم نوعاً ثالثاً من أنواع الإصلاح هو الإجراءات التأديبية العادية.

### (أ) عملية المراجعة - الإصلاح المؤسسي

#### (1) المفهوم

في هذه العملية توضع آلية انتقالية خاصة لفحص الموظفين العموميين العاملين، وتقرير مدى صلاحيتهم لاستمرار الخدمة. والهدف الرئيسي هنا هو الاستغناء عن الموظفين الذين لا يصلحون للعمل. وفي عملية المراجعة يقع عبء الإثبات على كاهل القائمين بالمراجعة، لتحديد عدم ملاءمة موظف ما للخدمة.

<sup>7</sup> يمكن أن تقوم لجنة واحدة بتمثيل القطاع بأكمله، أو عدة لجان منفصلة عن مؤسسات عامة معينة، وذلك طبقاً للظروف السياسية والتحديات العملية.

واتخاذ القرار بالقيام بعملية المراجعة يبنى على ركنين أساسيين: الركن الأول هو الحاجة إلى آلية لتنفيذ عمليات الإصلاح الضرورية للموظفين في أعقاب فترة الصراع أو الحكم الشمولي، حين تكون الإجراءات التأديبية أو الفصل تحت ضغط شديد، أو غير كافية. أما في الركن الثاني فيمكن التوصل إلى أهداف الإصلاح عن طريق استبعاد الموظفين الذين لا يصلحون للخدمة، دون الحاجة إلى إجراء تغييرات تنظيمية، أو أنها يمكن تنفيذها على حدة.

وتتضمن عملية المراجعة استمرارية التعاقد على المستوى الفردي، واستمرارية المؤسسة على المستوى التنظيمي ويستمر الموظفون في الاحتفاظ بالعمل، إلا إذا رأت الهيئة المكلفة بالمراجعة أنهم غير صالحين لذلك. أما من ناحية المستوى الوظيفي فإن عملية المراجعة تمثل إصلاحاً تدريجياً لمؤسسة سوف تستمر في البقاء. وعملية المراجعة هي الأنسب لمواجهة أوجه النقص التنظيمي، إذ إن التغييرات التنظيمية الهامة يمكن مواجهتها بفعالية عن طريق عملية إعادة الاختيار.

## (2) التحديات القانونية

تطبق الضمانات الكافية للعملية على الإجراءات التي يكون فيها تقرير الحقوق والواجبات موضع خلاف في الرأي.<sup>8</sup> ولهذا يجب توفير الضمانات الرئيسية التي تنطبق على أي إجراء قانوني بالنسبة للموظفين العموميين الذين يخضعون لعملية المراجعة.<sup>9</sup>

ويجب أن تكون عملية المراجعة مطابقة لوضع كل موظف على حدة، أي أنه إذا تقرر إبعاد موظف عن وظيفته بسبب تورطه في ارتكاب انتهاك لحقوق الإنسان، يجب تحديد مسؤوليته الشخصية عن ذلك الانتهاك، فالمسئولية الجماعية تعتبر بصفة عامة إخلالاً بمعايير الإجراءات الأساسية الواجبة.

ويجب أن تتاح محاكمة عادلة للموظفين الذين يخضعون لعملية المراجعة. وهذا الحق يتضمن عناصر أساسية معينة هي: (1) إجراءات تتم في وقت معقول، وتجري عادة علانية، (2) الإخطار الكافي عن تلك الإجراءات، والفرصة الكافية لإعداد الدفاع بما في ذلك الحصول على البيانات ذات الصلة، (3) الفرصة الكافية لتقديم الحجج والأدلة، والرد على الحجج والأدلة المضادة، (4) الفرصة لتوكيل محام للدفاع، (5) الإخطار بالقرار المتخذ وأسبابه. وكقاعدة عامة، يجب أن تضمن المحكمة "حق التكافؤ في أسلحة الدفاع"، كما يجب إعطاء الموظفين الذين يتعرضون لعملية المراجعة الحق في الاستئناف أمام محكمة قضائية مستقلة.

ومتلماً يتبع في الإجراءات الإدارية بصفة عامة، يكون معيار ميزان الاحتمالات هو قاعدة الإثبات المتبعة في عملية المراجعة. وطبقاً لهذه القاعدة، يتعين على الهيئة القائمة بالمراجعة أن تتبع أسلوب الأحداث الذي يبدو أكثر احتمالاً أو واقعية أو إمكاناً، وذلك بعد أخذ جميع الأدلة في الاعتبار. ويجب الوفاء بكل الالتزامات التعاقدية الناتجة عن فصل موظف عمومي نتيجة لعملية المراجعة، وخاصة عندما يكون ذلك الفصل لأسباب لا تتعلق بالنزاهة. وهذه الالتزامات قد تتضمن صرف مكافآت فصل وغيرها من الإعانات ومعاشات التعاقد.

<sup>8</sup> ترى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن الضمانات الواردة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية لا تنطبق على النزاع الذي ينشأ بين الموظفين والدولة. ولهذا فإن الموظفين الذي يخضعون لعملية فحص في إطار الأوضاع الأوروبية لا تتوفر لهم أية حماية من جانب الاتفاقية. أنظر الدعوى بين Pellegrin وفرنسا (8 ديسمبر/كانون الأول 1999)، الجزء الثامن Eur.Ct.H.R 1999.

<sup>9</sup> في القانون الدولي لحقوق الإنسان نجد أن الشروط المطلوبة في الإجراءات غير الجنائية أقل وضوحاً من الشروط المتعلقة بالإجراءات الجنائية، ولكن الضمانات الأساسية الواردة في هذا البحث تنطبق على أية عملية قانونية.

## (ب) عملية إعادة الاختيار – إعادة إنشاء المؤسسة

## (1) المفهوم

عملية إعادة الاختيار هي على النقيض من عملية المراجعة. ففي عملية إعادة الاختيار يتم أولاً حل المؤسسة وتأسيس مؤسسة جديدة، ثم تجري مناقسة عامة على شغل الوظائف. ويقوم كل الموظفين العاملين بتقديم طلبات التحاق إذا أرادوا الاستمرار في الخدمة بالمؤسسة الجديدة. وإذا لم يستقر الرأي على إعادة اختيار موظف ما فإنه يتوقف عن العمل. وهكذا بينما نجد أن الهدف الرئيسي من عملية المراجعة هو الاستغناء عن بعض الموظفين لعدم صلاحيتهم، فإن هدف عملية الاختيار هو معرفة أصلح الموظفين وأفضلهم لأداء العمل.

وتمثل عملية إعادة الاختيار تدخلاً شديداً على كلا المستويين: الفردي والتنظيمي. فمن حيث المستوى الفردي ينقلب الموظفون إلى طالبي التحاق من جديد، ويتوقف أمر استمرارهم في الخدمة على إمكانية إعادة اختيارهم. وعملية إعادة الاختيار تضع عبء الإثبات على كاهل طالب الالتحاق ذاته، وينبغي عليه أن يثبت أنه أصلح المتقدمين لشغل الوظيفة الخالية. وبخلاف الموظفين الذين تنتهي مدة خدمتهم بسبب عملية المراجعة، فإن الموظفين الذين يتقدمون بطلب الالتحاق ليس لديهم حق التظلم أو المراجعة القضائية إذا لم تتم إعادة اختيارهم وذلك لأن لا أحد يملك حق التعيين في وظيفة عمومية. وهذه التسهيلات الإجرائية، بما في ذلك انعكاس عبء الإثبات، تضيف على عملية إصلاح الموظفين مرونة كبيرة. ففي أعقاب فترة الصراع أو الحكم الشمولي نجد أن عملية إعادة الاختيار تساعد على اختيار أصلح الموظفين، بدلاً من مجرد الاستغناء عن لا يصلحون لشغل الوظائف العامة.

أما من حيث المستوى التنظيمي فإن عملية إعادة الاختيار هي بمثابة إنشاء مؤسسة عامة جديدة. وتتوقف المؤسسة القديمة عن العمل. وبهذه الطريقة يسهل إجراء إصلاح الموظفين ليس فقط من حيث كفاءتهم ونزاهتهم الفردية ولكن أيضاً من حيث التغييرات الهامة للهيكل التنظيمي للمؤسسة وتكوينها. كما أن عملية إعادة الاختيار تهيئ فرصة أنسب لإصلاح أوجه النقص الهيكلي وإدخال إصلاحات مؤسسية ضرورية مثل تعديل التركيب العرقي أو الجنسي للموظفين، كما أنها تسهل تخفيض عدد الموظفين أو إعادة توزيعهم وذلك في إطار إدماج المؤسسات أو حلها.

ويتوقف مجال إمكانيات إعادة هيكلة المؤسسة العامة عن طريق إعادة الاختيار على عدد الموظفين البدائل المتاحين. وبصفة عامة ينبغي فتح عملية إعادة الاختيار أمام مرشحين جدد ليحلوا محل الموظفين غير الصالحين أو لملء وظائف جديدة نتيجة التغييرات التي أدخلت على الهيكل التنظيمي للمؤسسة العامة.

## (2) التحديات القانونية

في الظروف العادية نجد النتائج التنظيمية لعملية إعادة الاختيار، وعلى الأخص من حيث الاحتكام إلى القضاء، إلى جانب انعكاس الوضع فيما يتعلق بعبء الإثبات، تعتبر انتهاكاً للحقوق الأساسية للموظفين القائمين بالخدمة والذين لا يعاد اختيارهم. وهذه التغييرات الإجرائية العكسية لا يمكن تيرئتها إلا على أساس عملية انتقالية تتطلب تغييرات جوهرية في الهيكل التنظيمي و/أو التركيب الوظيفي للمؤسسة ذاتها.

وعلاوة على ذلك ففي دولة خاضعة لحكم القانون توجد ضمانات دستورية، وعلى الأخص من حيث فصل السلطات الحكومية، لحماية حكم القانون ومنع التداخل السياسي بين المؤسسات العامة، بما في ذلك الاستبدال التعسفي للموظفين في القطاع العام وإعادة هيكلته على أيدي السلطة التنفيذية للحكومة. إن استقلال الهيئة التشريعية يوفر ضمانات خاصة لرجال القضاء ولا سيما من حيث مبدأ عدم استطاعة إبعادهم عن وظائفهم. كما أن الأحكام القانونية تضمن استقلال رجال

الشرطة ووكالات الأمن الأخرى. وقد تؤدي عملية إعادة الاختيار إلى تفويض حكم القانون، وتهيئ فرصاً عديدة للتدخل التعسفي في أعمال القطاعات الحكومية التي تمارس نشاطها باستقلال. ولهذا فإن عملية إعادة الاختيار يجب أن تكون قاصرة على ظروف استثنائية عندما تكون العملية الانتقالية في حاجة إلى إعادة هيكلة القطاع العام. وعندما لا يحتمل أن يتم بدونها إصلاح شامل لحكم القانون. وعلاوة على ذلك ينبغي أن تجري عملية إعادة الاختيار في أسرع فرصة تسمح بها الأحوال السياسية، وذلك من أجل تقادي حدوث فترات مطولة من الغموض القانوني.

وهنا أيضاً يجب الوفاء بالحقوق التعاقدية التي تترتب على فصل الموظفين نتيجة عملية إعادة الاختيار، وخاصة إذا كان فصلهم لأسباب لا تتعلق بالنزاهة، بما في ذلك من صرف مكافآت الفصل وغيرها من الإعانات ومعاشات التقاعد.

### (ج) الإجراءات التأديبية – الإصلاح الذاتي للمؤسسة

إن عمليتي المراجعة وإعادة الاختيار هما النوعان الأساسيان لعمليات إصلاح الموظفين في أعقاب فترات الصراع أو الحكم الشمولي. أما في حالة استقرار حكم القانون فتطبيق الإجراءات التأديبية المعتادة لضمان الاستغناء عن الموظفين الذين تنقصهم الكفاءة أو النزاهة. غير أن التحديات الخاصة بالعملية الانتقالية عادة ما تنقل كاهل هذه الإجراءات، وتجعل قدرة المؤسسات العامة وإدارتها من حيث الإصلاح الذاتي محدودة في أعقاب الصراع أو الحكم الشمولي.

ومع هذا فإن إمكان القيام بالتغييرات الضرورية عن طريق الإجراءات التأديبية المعتادة لا يمكن تجاهله تماماً، فهذه الإجراءات يمكن استخدامها إذا كان عدد الأفراد المطلوب فحصهم قليلاً ومحدوداً داخل قسم معين من المؤسسة، وإذا توفرت إرادة سياسية قوية للقيام بالإصلاح الذاتي. وبصفة عامة ينبغي تفضيل الإجراءات المعتادة على أية عملية أخرى تخل بحكم القانون.

### 3 ثلاثة أطوار لعملية إصلاح الموظفين

تتكون عملية إصلاح الموظفين عادة من ثلاثة أطوار: التسجيل، والفحص، والمصادقة

#### (أ) التسجيل

من الضروري تسجيل الموظفين العموميين الذين سيجري فحصهم إذا لم تكن سجلات المؤسسة محفوظة على الوجه الأكمل، وإذا كان عددهم ووضوح كل منهم غير معروف بالتحديد، وغالباً ما تكون تلك هي الحال في المؤسسات الكبيرة بقطاع الأمن التي كانت تستخدم الموظفين وتفصلهم بطريقة غير رسمية أثناء فترة الصراع أو الحكم الشمولي. وإذا لم تكن عملية التسجيل قد تمت أثناء مرحلة التقييم (انظر القسم الثاني أ- 1- ج) فيجب القيام بها كالأول من عملية إصلاح الموظفين ذاتها. وفي عملية إعادة الاختيار يجري التسجيل أثناء التقدم بطلبات الالتحاق.

والهدف الأساسي من عملية التسجيل هو تحديد العدد الكلي لأولئك الأفراد الذين ينتمون إلى مؤسسة عمومية ولهذا يجب أن تشملهم عملية إصلاح الموظفين. ولهذا التحديد تأثير ثانوي هام وفائدة تنظيمية دقيقة في بلد كان يقاسي أثناء الصراع أو الحكم الشمولي. فالموظفون الذين لم تسجل أسماؤهم لا ينبغي اعتبارهم أعضاء في تلك المؤسسة. وبمجرد الانتهاء من عملية التسجيل لا يمكن ضم أي فرد إلى المؤسسة إلا عن طريق طلب الالتحاق وإجراءات الاختيار.

وهذا التسجيل هو الأساس الذي تقوم عليه عملية تقييم الموظفين وفحصهم وتشتمل استمارة التسجيل على بيانات أساسية عن كل موظف وسجله المهني. واللوائح التي تنظم عملية إصلاح الموظفين يجب أن تفرض عليهم التزاماً صارماً بضرورة مراعاة شروط التسجيل، وأن أي تحريف للحقائق يعتبر في حد ذاته مبرراً لفقدان الأهلية.

وعملية التسجيل وإعداد سجل الموظفين عملية معقدة تستغرق وقتاً طويلاً، وخاصة في المؤسسات الضخمة، وتحتاج إلى وضع خطة تفصيلية، وإلى موظفين أكفاء وموارد كافية.

#### (ب) الفحص

يمثل هذا الطور الثاني جوهر عملية إصلاح الموظفين. فبعد تحديد عدد الموظفين الذين ستشملهم عملية الإصلاح يجب فحصهم للتأكد من استيفائهم معايير الاستمرار في الخدمة، وهذه المعايير تتعلق بكل وظيفة على حدة، ويتم تحديدها طبقاً لمركزها داخل الهيكل التنظيمي للمؤسسة (أنظر القسم الثاني، 2، ب)

ويجب تجميع البيانات الخاصة بكل موظف بطريقة منهجية، ثم تخزين في سجل الموظفين. وكذلك البيانات المستقاة من بنك المعلومات بشأن النزاهة يجب إدراجها بحيث يضم سجل الموظفين المعلومات ذات الصلة عن خلفية الموظف. وتتم عملية الفحص بناء على المطابقة بين معايير الوظيفة والبيانات الخاصة بكل موظف. وقد يستدعي الأمر إجراء مراجعات إضافية وتحقيقات مستقلة، وذلك لاستكمال أية بيانات ناقصة أو للتأكد من معلومات مشكوك فيها.

#### (ج) المصادقة

تجري المصادقة على أولئك الموظفين الذين يستوفون معايير الوظيفة. وهذه المصادقة هي القرار النهائي حول وضع الموظف خلال المرحلة الانتقالية. وتعتبر عملية إصلاح الموظفين كاملة بعد إقرار المصادقة على جميع الموظفين وبهذا تنتهي عملية الإصلاح الانتقالية، وبعد ذلك تتولى الإجراءات المنتظمة إدارة شؤون الموظفين.

### 4 تقسيم عملية إصلاح الموظفين إلى أطوار

يدور حول عملية إصلاح الموظفين في المراحل الانتقالية كثير من الجدل السياسي، كما أنها أمر معقد من الناحية العملية وتتطلب موارد باهظة. وفي حين أن القواعد الإرشادية العملية تعطي إطاراً منهجياً لتطوير برنامج لإصلاح الموظفين، فإن الاختلافات في الأوضاع السياسية وفي تفويض الإصلاح وفي التفاصيل الخاصة بكل مؤسسة تستدعي أساليب تتماشى مع تلك الأوضاع. فإذا كانت مرحلة الانتقال بطيئة وتدرجية ويستمر الزعماء السياسيون فيها في الإمساك بزمام الحكم، فربما يساعد هذا على مقاومة استبعاد الموظفين الذين ارتكبوا انتهاكات لحقوق الإنسان، في حين أنه قد يمكن تغيير الهيكل التنظيمي للمؤسسة العامة، ودمج موظفيها والاستغناء عن الموظفين الذين تنقصهم الكفاءة. وبدلاً من تطبيق كل معايير إصلاح الموظفين في وقت واحد يمكن تقسيم العملية إلى عدة أطوار بحيث تؤخذ في الاعتبار التحديات السياسية المعقدة لمراحل الانتقال. وفي حين أن هدف عملية إصلاح الموظفين هو اختيار أشخاص أكفاء ذوي نزاهة ويمثلون المجتمع، فإن الخطة الواقعية لعملية الإصلاح ينبغي تكييفها بحيث تتناسب مع الحقائق السياسية لمرحلة الانتقال التي نحن بصدها.

والمؤسسات التي تضم عدد كبيراً من الموظفين تشكل تحديات هامة لتنفيذ عملية إصلاح الموظفين. وفي هذه الحالة يمكن توزيع هذه العملية على مراحل، كما يمكن أن توضع أولويات لمجموعات معينة من الموظفين، وخاصة أولئك الذين يحتلون مناصب إدارية عالية.

#### (د) دور الأطراف الدولية

كثيراً ما تقوم الأطراف الدولية بدور هام في دعم المؤسسات الأهلية الضعيفة في البلدان الخارجة لتوها من فترة صراع أو حكم شمولي، وتساعد على إقرار السلام وحكم القانون. وهنا ينبغي أن تقوم السلطات الأهلية بتوجيه الدعوة إلى الأطراف الدولية للمشاركة في وضع وتنفيذ برنامج لإصلاح الموظفين. وإذا كانت هناك معارضة داخلية فإنها تستلزم تفويضاً دولياً يعطي لتلك

الأطراف سلطة ووسيلة للتدخل المباشر في الشؤون الداخلية، وإلغاء الإجراءات الداخلية إذا دعت الحاجة إلى ذلك. وفي استطاعة الأطراف الدولية - طبقاً للظروف والتفويض - أن تساعد السلطات الداخلية في وضع برنامج الإصلاح والمشاركة في تنفيذه عن طريق التدريب والاستشارة والرصد وتوفير الموارد اللازمة، أو المبادرة بالإصلاح ووضع برنامج دولي له.

وبصفة عامة فإن عمليات إصلاح الموظفين تحت القيادة الأهلية هي الحل الأمثل المفضل على البرامج الدولية، وذلك لأنها تحول دون حدوث تدمير ضد التدخل الأجنبي، وتهيئ أساساً أفضل للموافقة على العملية واستمراريتها وضمان تطبيق الخبرات المحلية. ومع ذلك فإن عمليات إصلاح الموظفين كثيراً ما تواجه اعتراضاً في الظروف السياسية المتقلبة لدولة خارجة من فترة صراع أو حكم شمولي، إذ إنها تؤثر على مدى صلتها بالنفوذ والسيطرة الحكومية. وهذا هو ما يحدث على الخصوص عندما يواصل ممثلو حكومة سابقة متعسفة احتفاظهم بسلطات رسمية أو غير رسمية في أعقاب فترة الصراع أو الحكم الشمولي ويتعرضون لضياع نفوذهم وسلطتهم نتيجة لعملية الإصلاح وفي مثل تلك الظروف قد توفر الأطراف الدولية ما يلزم من الحيطة والفعالية لضمان التنفيذ العادل لعملية إصلاح الموظفين.

وعندما يوضع أساس عملية الإصلاح الدولية ينبغي بذل كل الجهود لاشتراك الأطراف الأهلية منذ البداية وعلى أوسع نطاق ممكن، وضمان إدماج العملية في القانون الأهلي، ووضع تدابير تضمن انتقالاً سليماً من عملية إصلاح انتقالية إلى مرحلة من التجنيد والتطويع الأهلي المنظم والإجراءات التأديبية. كما ينبغي التفكير في إنشاء لجنة دولية أهلية مشتركة، أو لجنة أهلية تساندها هيئة سكرتارية دولية.