

تعديل الإطار التنظيمي الخاص بمعالجة شكاوى المواطنين الفلسطينيين

ورقة عمل

رام الله وجنيف، أيار ٢٠١٤



DCAF

مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) على تعزيز الحكم الرشيد وإصلاح القطاع الأمني، حيث يقوم المركز بإجراء أبحاث حول الممارسات السلمية، ويشجع على تطوير المعايير المرعية على الصعيدين الوطني والدولي. فضلا عن ذلك، يقدم المركز توصيات سياساتية واستشارات تتلاءم وظروف الدولة التي يعمل بها، إضافة إلى توفير برامج الدعم. وللمركز عدة شركاء على رأسهم الحكومات، والبرلمانات، والمجتمع المدني، والمنظمات الدولية، إضافة إلى أركان العدالة والأمن الرئيسية كجهاز الشرطة والقضاء وأجهزة الاستخبارات وحرس الحدود والجيش.

ملاحظة

تم إعداد هذه الورقة بمساعدة مالية من الوكالة الإسبانية للتعاون والتنمية الدولية (AECID)، كما أن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) هو المسؤول الحصري عن محتويات هذه الورقة، وهي لا تعبر بالضرورة عن رأي (AECID).



هيئة التحرير

فاطمة اعطيوي
ساسا يانكوفيتش
ريغولا كوفمان
أرنولد ليتهود
نيكولاس ماسون
أحمد عودة
جين رايس
كامل الريماوي
زولتان فنستل

أعضاء فريق العمل المشترك الخاص بمراجعة نظام الشكاوى

عصام عابدين
عبد الهادي البرغوثي
معين البرغوثي
فاطمة اعطيوي
عنان جبعتي
علي كراكرة
رندة كركر
عبد الرحيم طه

التصميم والإخراج الفني

وائل دويك

الترجمة

يمين جبر

التحرير والتدقيق اللغوي

فاطمة اعطيوي
جين رايس

الناشر

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، ٢٠١٤. جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة.

رقم الإيداع الدولي (ISBN): ٧-٣٢٦-٩٢٢٢٢-٩٢-٩٧٨

المحتويات

٤	لمحة عامة
٤	مشكلة الدراسة
٤	الإطار التنظيمي لمعالجة الشكاوى في السلطات التنفيذية الفلسطينية
٤	آليات الاستجابة
٥	عملية تعديل نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩
٥	صياغة التوصيات من أجل تعديل النظام
٥	ملاحظات عامة
٦	النتائج والتوصيات
٨	التوصيات لخطوات قادمة
	الملاحق
٩	ملحق ١: نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩م
١٢	ملحق ٢: لمحة عامة عن مشاورات فريق العمل لمراجعة نظام الشكاوى، والمكون من مركز جنيف ومكتب الرئيس ومجلس الوزراء

وتهدف ورقة العمل بشكل خاص إلى دعم عمل اللجنة القانونية في مجلس الوزراء المناط إليها مهمة مراجعة نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩م. كما وسيستفيد ممثلو الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء وموظفو وحدات الشكاوى الوزارية والمستشارون القانونيين العاملين في مكاتب المحافظين من نتائج وتوصيات هذه الورقة.

ورغم أن مركز جنيف يركز على معالجة الشكاوى المتعلقة بسلوك الشرطة والأجهزة الأمنية، إلا أن تعزيز نظام معالجة الشكاوى ككل سيأتي بالنفع على قطاعات أخرى في الإدارة العامة وبالتالي سيفيد شريحة أوسع من السكان الفلسطينيين.

تهدف ورقة العمل هذه إلى رفع وعي صناع القرار الفلسطينيين حول أهمية تطوير الآليات التي تتبعها السلطات التنفيذية لمعالجة شكاوى المواطنين.

وتعرض الورقة ملخص النقاشات التي دارت بين فريق العمل المشترك والمؤلف من ممثلين من مكتب الرئيس ومجلس الوزراء ومركز جنيف، والذي قام بمراجعة نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩م الصادر عن مجلس الوزراء، كما وتقدم الورقة توصيات من أجل تعديل هذا النظام.

مشكلة الدراسة

قامت السلطات التنفيذية الفلسطينية بإنشاء نظام داخلي لمعالجة شكاوى المواطنين، ويتألف هذا النظام من مسارين أساسيين. فمن جهة، تقوم الدوائر القانونية في مكاتب المحافظين تحت إشراف مكتب الرئيس بمعالجة شكاوى المواطنين في المحافظات بطريقة لا مركزية. ومن جهة أخرى، تقوم وحدات الشكاوى الوزارية تحت مظلة مجلس الوزراء بالتعامل مع شكاوى المواطنين المقدمة ضد الوزارات الفلسطينية المختلفة. إلا أن نظام معالجة الشكاوى الداخلي هذا لا يسمح بوجود متابعة شاملة للشكاوى المقدمة حول قضايا تتعلق بسوء استغلال السلطة، أو سوء الإدارة، أو انتهاك حقوق الإنسان في مؤسسات السلطات التنفيذية الفلسطينية ومؤسسات القطاع الأمني. وهذا الخلل في النظام يضعف ثقة المواطنين في المؤسسات الفلسطينية.^١

الإطار التنظيمي لمعالجة الشكاوى في السلطات التنفيذية الفلسطينية^٢

في عام ٢٠٠٩، قام مجلس الوزراء بإصدار نظام الشكاوى رقم (٦) (المشار إليه لاحقاً بكلمة النظام) والذي ينص على إنشاء إدارة عامة للشكاوى في مجلس الوزراء ويحدد دور وحدات

^١ في مسح غير منشور أجراه مركز جنيف عام ٢٠١٢، عبرت الأغلبية الساحقة من مقدمي الشكاوى الذين تمت مقابلتهم عن ضعف ثقتهم بنظام معالجة الشكاوى في السلطات التنفيذية الفلسطينية. وفي حالات كثيرة، ذكروا بأن السلطات لم تقم بالرد على الشكاوى التي قدموها.

^٢ لمزيد من المعلومات حول الإطار القانوني والتنظيمي لمعالجة الشكاوى في الوزارات الفلسطينية ومكاتب المحافظين، راجع: مؤسسات أمناء المظالم وحكم القطاع الأمني. دليل التشريعات السارية في فلسطين. جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٠. <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-and-Security-Sector-Governance-A-Palestinian-Legal-Collection>

الشكاوى في مختلف الوزارات الفلسطينية والصلاحيات الممنوحة لها والإجراءات التي تتبعها. ووفق النظام، تقوم الإدارة العامة للشكاوى (المشار إليها لاحقاً بكلمة الإدارة العامة) بالإشراف الفني على وحدات الشكاوى الوزارية. وتتلقى هذه الوحدات الشكاوى ضد الوزراء المعنيين، وكما تتلقى وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية الشكاوى المقدمة ضد الشرطة والأجهزة الأمنية. هذا ويسمح النظام للمواطنين أنفسهم وللمؤسسات المجتمع المدني بتقديم الشكاوى.

كما ويضع النظام معايير موحدة لعمل المستشارين القانونيين في مكاتب المحافظين العاملين تحت مظلة مكتب الرئيس والمناط إليهم مسؤولية معالجة الشكاوى. إلا أنه ومن خلال عملها في معالجة الشكاوى، تقوم مكاتب المحافظين أيضاً بتطبيق قوانين تسبق إنشاء السلطة الفلسطينية. ومن بين هذه القوانين قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤م، ونظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٦٦، والمرسوم الرئاسي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٣م بشأن اختصاصات المحافظين.

آليات الاستجابة

منذ عام ٢٠١٢، قام مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) وبالتعاون مع مكتب الرئيس ومجلس الوزراء بمساعدة السلطات التنفيذية الفلسطينية في الضفة الغربية في مراجعة نظام معالجة الشكاوى وتطويره، هذا بالإضافة إلى دعم مراجعة الإطار التنظيمي الخاص بمعالجة الشكاوى. كما قام مركز جنيف بتدريب موظفي الوزارات الفلسطينية ومكاتب المحافظين على إجراءات التعامل مع الشكاوى، كم ساهم في تعزيز دور الإعلام في الرقابة الخارجية على أداء نظام معالجة الشكاوى. وفي هذا

الإطار، تركز ورقة العمل هذه على التقدم الذي أحرز في مسألة مراجعة الإطار التنظيمي.^٢

عملية تعديل نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩

في عام ٢٠١٢، قام مركز جنيف بالتعاون مع مكتب الرئيس ومجلس الوزراء بتشكيل فريق عمل مسؤول عن مراجعة وتعديل نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩. ويتضمن الملحق (٢) من هذا التقرير معلومات أكثر حول اجتماعات فريق العمل. وقد خلصت مشاورات فريق العمل إلى المخرجات التالية:

١. مسودة جديدة لنظام معدل لنظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩،

٢. ومقترح مكتوب مقدم إلى دائرة الشؤون القانونية في مجلس الوزراء يوصي باعتبار تعديل النظام على رأس أولويات الخطة التشريعية للحكومة في عام ٢٠١٣.

في تشرين الثاني عام ٢٠١٢، قام السيد ساشا يانكوفيتش، رئيس ديوان المظالم في جمهورية صربيا، بمراجعة التعديلات المقترحة، وقدم لفريق العمل مذكرة مكتوبة بملاحظاته.

في كانون الثاني عام ٢٠١٢، في أريحا، وبمشاركة السيد يانكوفيتش، قام مركز جنيف والإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء بعقد مؤتمر وطني حول نظام معالجة الشكاوى في فلسطين. وخلال المؤتمر، أعلن كل من الأمين العام لمجلس الوزراء والمستشار القانوني للرئيس الفلسطيني دعمهم وتبنيهم لمراجعة النظام. ومن أجل إعداد النسخة الجديدة للموافقة الرسمية، قامت اللجنة القانونية في مجلس الوزراء بمراجعة النظام المعدل وأجرت المزيد من المشاورات.

وخلال العام ٢٠١٣، قام مركز جنيف بتيسير العديد من الجلسات لأخذ الملاحظات حول مسودة النظام المعدل، كما قام بعقد جلسات تدريبية استهدفت موظفين حكوميين من وحدات الشكاوى الوزارية والذين سيتأثرون من التعديلات المقترحة على النظام. وقد قدم المشاركون في هذه الجلسات توصياتهم حول تعديل نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩ وتطبيق هذه التعديلات على أرض الواقع. وفي تشرين الأول عام ٢٠١٣، قام ١٠ من الموظفين الحكوميين بزيارة عدد من المؤسسات الوطنية والمحلية المسؤولة عن معالجة الشكاوى في إسبانيا، وذلك ضمن زيارة دراسية

^٢ بسبب محدودية الموارد والقدرة في الوصول إلى قطاع غزة، لم يستطع مركز جنيف إجراء مشروع مماثل هناك. لذا فإن هذا التقرير يعبر فقط عن نتائج النشاطات التي تم تنفيذها في الضفة الغربية. ويأمل مركز جنيف بأن يكون قادرا على القيام بنشاطات مماثلة في قطاع غزة قريبا.

نظمت بدعم من الوكالة الإسبانية للتعاون والتنمية الدولية (AECID)، وبالتعاون مع مركز جنيف والمعهد الوطني للإدارة العامة في مدريد. وبعد هذه الزيارة، قدم الموظفون الحكوميون توصيات إضافية لتطوير الإطار التنظيمي والمؤسساتي لمعالجة الشكاوى في فلسطين.

وخلال مؤتمر وطني ثان عقد في كانون الأول من عام ٢٠١٣ في رام الله حول الشكاوى، أكد رئيس اللجنة الوطنية للخطة التشريعية في مجلس الوزراء على أن تعديل النظام هو أحد أولويات الحكومة الفلسطينية، وأنه سيتم تشكيل فريق عمل قانوني جديد لمراجعة النظام.

صياغة التوصيات من أجل تعديل النظام

إن ما ذكر في هذه الورقة يعبر عن ملاحظات واستنتاجات وتوصيات كل من أعضاء فريق العمل المشترك والمؤلف من مركز جنيف ومكتب الرئيس ومجلس الوزراء والذي قام بمراجعة نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩، بالإضافة إلى ملاحظات الخبير ساشا يانكوفيتش رئيس ديوان المظالم في جمهورية صربيا، والذي قام مركز جنيف بالاستعانة به. ويشار إلى كل هذه الجهات في هذه الورقة بكلمة "الخبراء". إن توصيات الخبراء موجهة بشكل أساسي إلى الخبراء في اللجنة القانونية في مجلس الوزراء الذين ستناظر إليهم مسؤولية تعديل النظام وتقديمه إلى صناع القرار الفلسطينيين من أجل إقراره.

ملاحظات عامة

أشاد الخبراء بالإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء لالتزامها بجعل الإطار القانوني والتنظيمي لمعالجة الشكاوى متماشيا مع المعايير الدولية. وبالتالي، وافق الخبراء الإدارة العامة للشكاوى الرأي على ضرورة تعديل نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩م من أجل رفع مستوى معالجة شكاوى المواطنين. كما أشار الخبراء إلى أن العملية التشاورية حول تعديل النظام كانت عملية شاملة حيث تميزت بالانفتاح والرجوع إلى المراجع والممارسات الدولية.

وفي حين أن عملية تعديل النظام تسير بشكل جيد، إلا أن التحدي المتبقي يتمثل بإقناع صناع القرار الفلسطينيين بالحاجة لإصلاح الإطار القانوني والتنظيمي لمعالجة الشكاوى.

ومن أجل الوصول إلى انسجام تام مع الممارسات الدولية الفضلى، فإن الإطار القانوني الناظم لمعالجة الشكاوى في فلسطين يحتاج إلى مزيد من العمل على تعزيز بعض المبادئ، خاصة فيما يتعلق بتعزيز استقلالية هذا النظام. إن استنتاجات وتوصيات الخبراء الواردة في القسم التالي تهدف إلى وضع خطوط عريضة ليتم الاستفادة منها أثناء هذه العملية.

النتائج والتوصيات

النتيجة رقم ١: لم يتم تحديد الهدف من إقرار النظام أو رؤية ورسالة الإدارة العامة للشكاوى

التوصيات:

• تحديد الهدف من إقرار النظام بشكل واضح، وربط هذا الهدف بالمعايير الدولية للحكم الرشيد، ومبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان.

• تحديد رؤية ورسالة كل من الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى الوزارية والدوائر القانونية في مكاتب المحافظين بشكل واضح.

النتيجة رقم ٢: هناك التباس في توزيع المسؤوليات بين الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى الوزارية والدوائر القانونية في مكاتب المحافظين

التوصيات:

• إيضاح توزيع المسؤوليات ما بين الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى الوزارية والدوائر القانونية في مكاتب المحافظين بتعديل المواد ٢، ٦، و ١١ من النظام.

• تجنب التداخل في الصلاحيات وإزالة أي غموض يتعلق بالمسؤوليات والمهام المناطة بهذه الجهات الثلاثة الموجودة لمعالجة الشكاوى، ومن ذلك على سبيل المثال توضيح النقاط التالية:

– تقوم الإدارة العامة للشكاوى بالإشراف على وحدات الشكاوى الوزارية وتراقب عملها

– على الوحدات الوزارية تسليم تقاريرها الإحصائية السنوية للإدارة العامة للشكاوى

– تقوم وحدة شؤون المحافظات في مكتب الرئيس بالإشراف على الطاقم المسؤول عن معالجة الشكاوى في مكاتب المحافظين

– يلتزم الطاقم المسؤول عن معالجة الشكاوى في مكاتب المحافظين بإعلام الإدارة العامة للشكاوى عن الشكاوى التي تخص مجلس الوزراء، ويأتي هذا في إطار مذكرة التفاهم المشتركة الموقعة ما بين مجلس الوزراء ومكتب الرئيس.

النتيجة رقم ٣: إن الملف الشخصي والمهني لمنصب مدير عام الإدارة العامة للشكاوى غير مفصل بما فيه الكفاية

التوصيات:

• تعديل المادة ٢ من النظام لوضع وصف أكثر تفصيلاً لمنصب مدير عام الإدارة العامة للشكاوى، بحيث يشمل الشروط التالية:

– كان قد احتل منصباً مرموقاً في الوظيفة العمومية

– يتمتع بسمعة بأنه قادر على اتخاذ قرارات موثوقة تتمتع بالشرعية وذات مصداقية

– على دراية كبيرة بنظام معالجة الشكاوى.

• إدراج آلية تدقيق على منصب مدير عام الإدارة العامة للشكاوى لضمان نزاهته، على أن تضمن هذه الآلية بأن المدير:

– لم يتورط طوال حياته المهنية بأية قضية تتعلق بسوء الإدارة، أو سوء استغلال للسلطة، أو مارس انتهاك لحقوق الإنسان

– له وجهة نظر سياسية محايدة ولا يعد من مناصري الحزب الحاكم

– يلتزم بمعالجة الملفات السرية بمسؤولية وبتخاذ تدابير العناية اللازمة، وبأن يصدر تعليماته لزملائه بالالتزام بنفس المعايير وأن يقوم بمراقبة عملهم^٤.

النتيجة رقم ٤: للإدارة العامة للشكاوى صلاحيات محددة للغاية في حل الشكاوى

التوصيات:

وفقاً للمادة ٢ من النظام المعمول به، فإن الإدارة العامة للشكاوى تتبع مباشرة للأمين العام لمجلس الوزراء، والذي وبحكم موقعه الحالي في التسلسل الإداري، لا يستطيع فرض قرارات ملزمة على الوزراء أو غيرهم من المدراء العموميين في المؤسسات الفلسطينية. وبالتالي، أوصى الخبراء بإضافة مادة جديدة للنظام تتضمن:

• تمكين الإدارة العامة للشكاوى من إحالة الشكاوى إلى مكتب رئيس الوزراء إذا ما فشلت المؤسسات التنفيذية في حلها.

• تحديد دور الإدارة العامة للشكاوى ووظيفتها والصلاحيات الممنوحة لها في حل الشكاوى.

• توضيح ما إذا كان دور الإدارة العامة للشكاوى هو دور استشاري، أو بأنها أيضاً مخولة بصلاحيات تمكنها من الوساطة وحل النزاعات.

^٤ للمزيد حول المعايير المتعلقة بالتدقيق على مؤسسات القطاع الأمني، راجع: التدقيق والقطاع الأمني: معلومات أساسية، جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠٠٦، متوفر على الرابط: <http://www.dcaf.ch/Publications/Vetting-and-the-Security-Sector>.

النتيجة رقم ٥: ليس للإدارة العامة للشكاوى القدرة على التحقق

التوصيات:

- إضافة مادة جديدة للنظام تمنح الإدارة العامة للشكاوى وبشكل صريح صلاحية المباشرة بالتحقق حول أمور تكشفت بفعل الشكاوى، وذلك دون أي قيد.
- إضافة الخيار المتمثل بتشكيل دائرة التحقق والتفتيش ضمن هيكلية الإدارة العامة للشكاوى، وذلك بإضافة بند جديد للمادة ٤ وتعديل المادة ٢.
- تحديد نطاق صلاحية الإدارة العامة للشكاوى بشأن التحقق في المادة ٤، فيما إذا كانت الإدارة العامة قادرة على البدء بالتحقق بحكم وظيفتها، أي بمبادرة منها، أو بالاعتماد على شكوى وصلتها فقط.
- إضافة مادة تنص على التزام الإدارة العامة للشكاوى بتقديم تقرير مكتوب لرئيس الوزراء إذا ما قام شخص أو عدة أشخاص داخل المؤسسة بإعاقة عملية حل الشكوى، أو بإعاقة عملية التحقق، أو منعوا الوصول إلى المعلومات المطلوبة.

النتيجة رقم ٦: لا يمكن للإدارة العامة للشكاوى عقد جلسات استماع أو القيام بزيارات ميدانية

التوصيات:

- إضافة مادة جديدة تمنح الإدارة العامة للشكاوى الحق في عقد جلسات استماع مع موظفي الدولة فيما يتعلق بمضمون الشكوى، وبالقيام بزيارات ميدانية معلنة وغير معلنة للجهات المعنية.

النتيجة رقم ٧: ليس للإدارة العامة للشكاوى الحق في طلب كافة المعلومات المتعلقة بالشكوى قيد التحقق، بما في ذلك الوثائق السرية

التوصيات:

- إضافة بند جديد للمادة ١٣ يخول وبشكل صريح المحققين في الإدارة العامة للشكاوى الحق في الحصول على الوثائق السرية.
- ضمان أن المحققين يلتزمون بمعالجة كافة المعلومات بطريقة سرية، ومن الممكن على سبيل المثال إلزامهم بتوقيع تعهد بالمسؤولية القانونية عند تسلمهم وظيفتهم.

النتيجة رقم ٨: لا ينص النظام وبشكل صريح على الطبيعة التكاملية للعلاقة ما بين آليات معالجة الشكاوى والقضاء، أو على دور الإدارة العامة للشكاوى في المطالبة بوضع الأحكام القضائية موضع التنفيذ

التوصيات:

أكد الخبراء على أن الإدارة العامة للشكاوى لا يجب أن تتلقى شكاوى تتعلق بقضايا منظورة أمام القضاء أو تلك التي سبق وأن صدر في موضوعها حكم قضائي قطعي. ومع ذلك، فإنهم يرون بضرورة تعزيز قدرة الإدارة العامة للشكاوى على التدخل في الحالات التي يرفض بها المسؤولون في الوظيفة العمومية تنفيذ الأحكام القضائية أو يفشلون في ذلك. كما أكد الخبراء على العلاقة التكاملية ما بين آليات معالجة الشكاوى والقضاء. وفي هذا الإطار، أوصى الخبراء بالتالي:

- إدراج فكرة أن نظام معالجة الشكاوى يجب أن يلعب دورا وقائيا وتكامليا مع النظام القضائي، وذلك بتعديل مقدمة النظام.
- إضافة مادة جديدة للنظام تمكن الإدارة العامة للشكاوى من تقديم توصيات مكتوبة لرئيس الوزراء في الحالات التي لا تقوم بها الجهات المعنية بتنفيذ قرارات المحاكم.

النتيجة رقم ٩: لا يتضمن النظام أحكاما تلزم الوحدات الوزارية والدوائر القانونية في مكاتب المحافظين برفع تقارير دورية للإدارة العامة للشكاوى، كما أنه لا يتضمن أحكاما تلزم الإدارة العامة للشكاوى بنشر تقاريرها للعلن

التوصيات:

- أن يتضمن النظام طلبا صريحا من وحدات الشكاوى الوزارية والدوائر القانونية في مكاتب المحافظين بعمل تقارير إحصائية وسردية ربعية وسنوية، وتقديمها إلى الإدارة العامة للشكاوى من أجل تجميعها في تقرير ملخص سنوي ينشر للعلن، وذلك بتعديل المادة ٥، على أن تحدد هذه المادة شكلا محددا لهذه التقارير ومحتواها والمدة الزمنية التي تغطيها.
- إضافة بند للمادة ٥ يلزم بنشر هذه التقارير أو ملخص لها، وذلك لضمان الشفافية والمحاسبة على سير عملية معالجة الشكاوى.

التوصيات لخطوات قادمة

إن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) على استعداد تام لتقديم المساعدة والدعم للسلطات الفلسطينية وكافة الأطراف المعنية بالاستمرار في تطوير الإطار الناظم لآليات معالجة الشكاوى بما يتوافق مع المعايير الديمقراطية المدنية.

يوصى الخبراء بأن يقوم مجلس الوزراء الفلسطيني بإصدار نظام جديد لمعالجة الشكاوى في السلطات التنفيذية الفلسطينية، كما ويشيدون باللجنة القانونية لمجلس الوزراء لاعتبارها هذا الأمر على رأس أولويات الخطة التشريعية للعام ٢٠١٤. واستناداً إلى مراجعة نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩، يوصى مركز جنيف وأعضاء فريق العمل بما يلي:

إلى أعضاء اللجنة القانونية في مجلس الوزراء المسؤولة عن تعديل النظام:

- إنشاء فريق عمل مكون من خبراء قانونيين مسؤولين من أجل تعديل النظام.
- تفويض فريق العمل بتعديل النظام على ضوء التوصيات المذكورة في ورقة العمل هذه.
- ضمان الدعم السياسي من مكتب الرئيس، ومجلس الوزراء، والمجلس التشريعي الفلسطيني، والوزارات المعنية، من أجل الحث على إقرار نظام جديد.

إلى صناع القرار في السلطات الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني:

- مراجعة ما قام به فريق عمل الخبراء القانونيين المناط إليهم مسؤولية إعادة صياغة مسودة النظام.
- ضمان أن إقرار النظام الجديد وإنفاذه سيصبح على رأس أولويات الحكومة من أجل تعزيز الشفافية والمحاسبة في الهيئات العامة الفلسطينية، بما في ذلك مؤسسات القطاع الأمني.

إلى المجتمع المدني الفلسطيني والمؤسسات الإعلامية:

- زيادة وعي المواطنين الفلسطينيين والصحفيين بالحاجة إلى نظام جديد للشكاوى.
- ضمان استمرارية البرامج التوعوية العامة مثل "أشكي لمن"، وذلك من أجل تسليط الضوء على تحديات تطبيق النظام.

^٥ منذ سنة ٢٠١٢ قام مركز جنيف بدعم برنامج أشكي لمن الذي تنتجه وكالة وطن الإعلامية، والذي يعد أول تغطية إعلامية متلفزة وموجودة على الإنترنت تنطرق لموضوع الشكاوى. لمزيد من المعلومات، انظر الرابط:

<http://www.wattan.tv/ar/wattan-tv/81052.html?q=online>

ملحق ١:

نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩م

مجلس الوزراء

استناداً إلى القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م وتعديلاته ولا سيما أحكام المادة (٦٨) منه؛ وبعد الاطلاع على قرار مجلس الوزراء رقم (١٣/١٠/٢٠٠٣م.و.أ.ق.) لسنة ٢٠٠٣م؛ وعلى قرار مجلس الوزراء رقم (٥/٠٣/٠٩/٠٥/٠٥/٠٥/٠٥) لسنة ٢٠٠٥م؛ وعلى نظام دائرة الشكاوى في رئاسة الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٠٥/٠٣م؛ وبناء على توصية المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية؛ وبناء على ما أقره مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٨م؛ أصدر النظام التالي:

الفصل الأول:

التعريفات

مادة (١) التعريفات

لدى تطبيق أحكام هذا النظام، تكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:

المجلس: مجلس الوزراء.

الرئيس: رئيس الوزراء.

رئاسة الوزراء: رئاسة الوزراء الفلسطينية والمكونة من الأمانة العامة لمجلس الوزراء وديوان رئيس الوزراء.

الأمين العام: أمين عام مجلس الوزراء / رئيس ديوان رئيس الوزراء.

الإدارة العامة للشكاوى: الإدارة العامة للشكاوى في رئاسة الوزراء.

الوحدات والمكاتب: وحدات ومكاتب الشكاوى في المؤسسات الحكومية والمحافظات.

رئيس المؤسسة الحكومية: الوزير المختص في وزارته أو رئيس المؤسسة في المؤسسات غير الوزارية حسب القانون.

المؤسسات الحكومية: الوزارات والمؤسسات والهيئات والسلطات التابعة لمجلس الوزراء.

الفصل الثاني:

الإدارة العامة للشكاوى

مادة (٢) التشكيل

يشكل في المجلس إدارة عامة متخصصة وتعتمد هيكلتها ضمن الهيكلية العامة لرئاسة الوزراء، وتتبع الأمين العام

مباشرة وتسمى الإدارة العامة للشكاوى، وتتكون من ثلاث دوائر، ويتولى إدارتها موظفاً وفقاً للمعايير التالية:

١. موظف وفقاً للتدرج الوظيفي من الفئة العليا.
٢. أن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس في العلوم الإنسانية.
٣. أن يكون لديه خبرة لمدة لا تقل عن سبع سنوات في مجال العمل الإداري أو القانوني.
٤. يتوفر لديه الخبرة الكافية في التعامل مع الجمهور وأخلاقيات الخدمة العامة.
٥. أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره.
٦. أن يكون حسن السيرة والسمعة.

مادة (٣) الدعم والإشراف الفني

تتولى الإدارة العامة للشكاوى وحدها القيام بكافة عمليات الدعم والإشراف الفني والمتابعة والتنسيق والمساندة للوحدات في الوزارات، والمكاتب في المحافظات، والتنسيق مع دائرة الشكاوى التابعة لمكتب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

مادة (٤) دوائر الإدارة العامة للشكاوى

تتكون الإدارة العامة للشكاوى من ثلاث دوائر على النحو الآتي:

١. دائرة المتابعة مع الوحدات والمكاتب.
٢. دائرة التنسيق مع وحدة الشكاوى في مكتب الرئيس وفي المجلس التشريعي ومع المؤسسات غير الحكومية.
٣. دائرة التوثيق والأرشيف والاستقبال.

مادة (٥) التقرير الربعي

تتولى الإدارة العامة للشكاوى إعداد تقرير دوري ربعي حول الشكاوى المقدمة إليها أو الوحدات والمكاتب وتقديمه إلى الأمين العام لعرضه على المجلس.

مادة (٦) الشكاوى المنظورة أمام الإدارة العامة للشكاوى

تنظر الإدارة العامة بالشكاوى التالية:

١. المقدمة ضد المؤسسات الحكومية.

٢. المتعلقة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد المؤسسات الحكومية.

٣. الشكاوى المقدمة من مؤسسات المجتمع المدني والمتعلقة بأداء الحكومة والمؤسسات التابعة لها.

٤. الشكاوى التي اتخذ فيها قرار أو رفضت من قبل أحد الوحدات أو المكاتب في حال ظهرت بيانات جديدة جوهرية تغير في مجرى الشكوى.

مادة (٧) الشكاوى غير المنظورة أمام الإدارة العامة للشكاوى

لا تنظر الإدارة العامة في الشكاوى التالية:

١. الشكاوى المنظورة أمام القضاء.

٢. الشكاوى المتعلقة بالنزاعات بين الأشخاص سواء كانوا طبيعيين أو معنويين.

٣. الشكاوى التي سبق وأن صدر في موضوعها حكم قضائي قطعي.

٤. الشكاوى المقدمة من المواطنين فيما يتعلق بالاستفادة من المساعدات الإنسانية والهبات الداخلية أو الخارجية.

٥. الشكاوى التي مضى عليها أكثر من سنة كاملة.

الفصل الثالث:

الوحدات والمكاتب

مادة (٨) تشكيل الوحدات والمكاتب

١. تشكل في المؤسسات الحكومية وحدات متخصصة ويعتمد هيكلها التنظيمي والوصف الوظيفي لها ضمن الهيكلية التنظيمية للمؤسسة تسمى وحدات الشكاوى في الوزارات بحد أدنى، ومكاتب شكاوى في المحافظات.

٢. تتبع الوحدات الوزير مباشرة.

٣. تتبع الوحدات والمكاتب فنيا للإدارة العامة للشكاوى في رئاسة الوزراء، ويتولى إدارتها موظف وفقا للمعايير التالية:

١. يتولى إدارة الوحدة موظف من الخدمة المدنية، وفقا للتدرج الوظيفي من A4-C ويساعده عدد كاف من الموظفين.

٢. أن يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الأولى.

٣. أن يكون لديه خبرة لمدة لا تقل عن خمس سنوات في مجال العمل الإداري أو القانوني.

٤. يتوفر لديه الخبرة الكافية في التعامل مع الجمهور وأخلاقيات الخدمة العامة.

٥. بشأن مكاتب المحافظات فيجوز للمحافظ اختيار من يراه مناسباً لتلقي الشكاوى ومتابعتها في المحافظة.

مادة (٩) الاختصاصات والمهام

اختصاصات وصلاحيات الوحدات والمكاتب:

١. استقبال ومتابعة شكاوى المواطنين المتعلقة بأداء المؤسسة الحكومية وموظفيها.

٢. التنسيق والتعاون مع الإدارة العامة.

٣. التنسيق والتعاون مع الوحدات والمكاتب فيما بينها، وفيما يتعلق بالشكاوى والمسائل المشتركة.

مادة (١٠) التقرير الدوري للوحدات

تلتزم الوحدات والمكاتب بتقديم تقرير دوري ربعي للإدارة العامة للشكاوى يتضمن معلومات حول الشكاوى وعددها وما تم إنجازه وما تبقى قيد المتابعة وما تم رفضه وأسباب التأخير، إضافة إلى المشاكل التي تواجهها الوحدة أثناء تأدية عملها وذلك وفق الأصول الإدارية والقانونية.

مادة (١١) الشكاوى المنظورة أمام الوحدات والمكاتب

تنظر الوحدات والمكاتب بالشكاوى التالية:

١. المقدمة ضد المؤسسات الحكومية.

٢. المتعلقة بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد المؤسسات الحكومية.

٣. المقدمة من مؤسسات المجتمع المدني والمتعلقة بأداء المؤسسة التابعة لها للوحدات والمكاتب.

مادة (١٢) الشكاوى غير المنظورة أمام الوحدات والمكاتب

لا تنظر الوحدات والمكاتب فيما يلي:

١. الشكاوى المنظورة أمام القضاء.

٢. الشكاوى التي سبق وصدور في موضوعها حكم قضائي قطعي.

٣. الشكاوى المتعلقة بالنزاعات بين الأشخاص سواء كانوا طبيعيين أو معنويين.

٤. الشكاوى التي سبق وعرضت على وحدة الشكاوى سابقا وقررت رفضها أو تمت معالجتها واتخاذ قرار بشأنها.

٥. شكاوى المساعدات الإنسانية والهبات الخارجية.

أوالوحدات أو المكاتب الحق في اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بهذا الشأن وفق أحكام القوانين السارية المفعول.

الفصل السادس: أحكام ختامية

مادة (٢٠) التقرير السنوي

تلتزم الإدارة العامة للشكاوى بتقديم تقريرها السنوي إلى الأمين العام، وأية تقارير أخرى لعرضها على مجلس الوزراء.

مادة (٢١) دليل الإجراءات

تتولى الإدارة العامة للشكاوى تقديم دليل الإجراءات والنماذج المتعلقة بالشكاوى وتعميمها على الوحدات والمكاتب بعد اعتماد الأمين العام.

مادة (٢٢) الدعم القانوني

تقدم الشؤون القانونية لمجلس الوزراء الدعم القانوني للإدارة العامة للشكاوى ويتم التنسيق فيما بينهم.

مادة (٢٣) الإلغاء

يلغى نظام دائرة الشكاوى في رئاسة الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٣ وكل حكم يتعارض مع أحكام هذا النظام.

مادة (٢٤) النفاذ والتنفيذ والسريان

على الجهات المختصة كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا النظام ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٨ م

الحادي عشر من ربيع الأول لعام ١٤٢٩هـ

سلام فياض

رئيس الوزراء

الفصل الرابع:

التزام المؤسسات ومراعاة مدد الطعن القضائي

مادة (١٣) التزام المؤسسات الرسمية

في سبيل تسهيل مهمة الإدارة العامة للشكاوى والوحدات والمكاتب تلتزم المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بموضوع الشكاوى بتقديم كافة الوثائق المتعلقة بالقضية المشتكى منها في الوقت المحدد.

مادة (١٤) الرد الخطي

على الإدارة العامة للشكاوى أو الوحدات والمكاتب الرد خطياً على مقدم الشكاوى، سواء أكان الرد إيجابياً أم سلباً خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً.

مادة (١٥) مراعاة مدد الطعن القضائي

تلتزم الإدارة العامة للشكاوى والوحدات والمكاتب عند نظرها للشكاوى مراعاة مدد الطعن القضائي المعمول بها لدى محكمة العدل العليا، والمنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وتعديلاتهما وأي قانون آخر بهذا الشأن.

مادة (١٦) اللجوء إلى القضاء

يحق للمشتكى إذا ما أراد ذلك التوجه إلى القضاء للفصل في شكواه.

الفصل الخامس:

الشكاوى ضد الإدارة العامة والوحدات والمكاتب

مادة (١٧) الشكاوى ضد موظفي الإدارة العامة للشكاوى

في حال قدمت الشكاوى ضد رئيس أو أحد موظفي الإدارة العامة للشكاوى، فإنها ترفع مباشرة إلى الأمين العام لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها.

مادة (١٨) الشكاوى ضد موظفي الوحدات أو المكاتب

في حال قدمت الشكاوى ضد مسؤول أو أحد موظفي الوحدات والمكاتب، فإنها ترفع مباشرة إلى الوزير أو المحافظ حسب مقتضى الحال، لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها.

مادة (١٩) الشكاوى الكيدية

إذا تبين للإدارة العامة للشكاوى أو الوحدات والمكاتب بأن الشكاوى المقدمة هي شكاوى كيدية، فإن للإدارة العامة

ملحق ٢:

لمحة عامة عن مشاورات فريق العمل لمراجعة نظام الشكاوى، والمكون من مركز جنيف ومكتب الرئيس ومجلس الوزراء

- أعضاء فريق العمل:
- ممثل عن مكتب الرئيس
- ممثلين عن الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء
- ممثلين عن دائرة الشؤون القانونية في مجلس الوزراء
- ممثل عن المجلس التشريعي الفلسطيني
- ممثل عن المجتمع المدني
- ممثل عن جامعة بيرزيت

عدد المشاركين	الجلسة	المكان	التاريخ	
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع التحضيري لفريق العمل للموافقة على خطة العمل الخاصة بعملية مراجعة النظام	رام الله	٢٠١٢/٣/٢٤	١
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع الأول لفريق العمل لمناقشة كافة الوثائق والأوراق والتقارير المتوفرة حول تحليل النظام والفجوات الموجودة فيه	رام الله	٢٠١٢/٣/١٨	٢
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع الثاني لفريق العمل لمراجعة مواد النظام	رام الله	٢٠١٢/٤/١	٣
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع الثالث لفريق العمل لمراجعة مواد النظام	رام الله	٢٠١٢/٤/١٥	٤
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع الرابع لفريق العمل لمراجعة مواد النظام	رام الله	٢٠١٢/٤/٢٩	٥
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع الخامس لفريق العمل لصياغة مسودة التعديلات المقترحة	رام الله	٢٠١٢/٥/٦	٦
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع السادس لفريق العمل لوضع اللمسات الأخيرة على التعديلات المقترحة	رام الله	٢٠١٢/٦/٤	٧
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع السابع لفريق العمل لمراجعة مسودة التعديلات المقترحة بناء على ملاحظات خبير دولي	رام الله	٢٠١٢/١٢/١	٨
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع الثامن لفريق العمل لمراجعة مسودة التعديلات المقترحة بناء على ملاحظات الخبير الدولي	رام الله	٢٠١٢/١٢/٩	٩
٤٠ مشارك	مؤتمر « آليات متابعة الشكاوى في مؤسسات السلطة الفلسطينية: واقع وآفاق »	أريحا	٢٠١٢/١٢/٢٠	١٠
٨ (أعضاء فريق العمل)	الاجتماع التاسع لفريق العمل لاقرار الصيغة النهائية للتعديلات المقترحة	رام الله	٢٠١٣/٣/٢٨	١١
٦٠ مشارك	«المؤتمر الوطني الأول للشكاوى: الشكاوى حق: واقع وآفاق»	رام الله	٢٠١٣/١٢/١٨	١٢

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) على تعزيز الحكم الرشيد وإصلاح القطاع الأمني، حيث يقوم المركز بإجراء أبحاث حول الممارسات السليمة، ويشجع على تطوير المعايير المرعية على الصعيدين الوطني والدولي. فضلاً عن ذلك، يقدم المركز توصيات سياساتية واستشارات تتلاءم وظروف الدولة التي يعمل بها، إضافة إلى توفير برامج الدعم. وللمركز عدة شركاء على رأسهم الحكومات، والبرلمانات، والمجتمع المدني، والمنظمات الدولية، إضافة إلى أركان العدالة والأمن الرئيسية كجهاز الشرطة والقضاء وأجهزة الاستخبارات وحرس الحدود والجيش.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11
P.O.Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (0) 22 741 77 00
Fax: +41 (0) 22 741 77 05
www.dcaf.ch

مكتب رام الله

شارع المعارف ٣٤
رام الله / البيرة
الضفة الغربية
فلسطين

تلفون: ٦٢٩٧ ٢٩٥ (٢) ٩٧٢+
فاكس: ٦٢٩٥ ٢٩٥ (٢) ٩٧٢+