

نظام معالجة الشكاوى والرقابة المدنية في القطاع الأمني الفلسطيني

ورقة عمل
رام الله وجنيف، آب ٢٠١٦



DCAF

مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)؛ هو منظمة دولية تركز عملها لمساعدة الدول والديمقراطيات المتقدمة والديمقراطيات الناشئة لترسيخ الحكم الرشيد في القطاع الأمني ضمن إطار ديمقراطي يحترم سيادة القانون.

يقدم المركز برامج توفر دعماً استشارياً ومساعدات عملية لتلك الدول التي تسعى إلى تعزيز الحكم الرشيد في قطاعها الأمني. ويعمل المركز مباشرة مع الحكومات الوطنية والمحلية والبرلمانات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية وأجهزة الدفاع والأمن.

التصميم والإخراج الفني

مؤسسة الناشر للدعاية والإعلان والعلاقات العامة

صور الغلاف

- نورا-إليز بيك (Nora-Elise Beck)
- عرين ريناوي
- ياكوف سيموفيتش (Jakov Simovic)

الناشر

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، ٢٠١٦. جميع الحقوق محفوظة.

رقم الإيداع الدولي (ISBN): ٩٧٨-٩٢-٩٢٢٢-٤١٨-٩

إخلاء مسؤولية

أعدت هذه الورقة بدعم من الاتحاد الأوروبي ووزارة الخارجية الألمانية. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) هو المسؤول الحصري عن محتويات هذه الورقة، وهي لا تُعبّر في أي حال من الأحوال عن وجهات نظر الاتحاد الأوروبي أو جمهورية ألمانيا الاتحادية.



هيئة التحرير

- محمود علاونة
- نورا-إليز بيك (Nora-Elise Beck)
- البرفيسور فلاتكو كفرتيلا (Vlatko Cvrtila)
- فاطمة اعطيوي
- ساشا يانكوفيتش (Sasa Jankovic)
- أرنولد ليوثولد (Arnold Luethold)
- فريدريك مايو (Frederic Maio)
- فيليكس توسا (Felix Tusa)

أعضاء فريق الشكاوى

- باسم معالي، الخابرات العامة الفلسطينية.
- خالد أبو عكر، شبكة أمين الإعلامية.
- العقيد ردينة بني عودة، الشرطة الفلسطينية.
- عبد الهادي البرغوثي، الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.
- علي كراكرة، الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.
- كامل الريماوي، الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.
- ماجد العاروري، الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون (استقلال).
- محمد الفضيلات، وزارة الداخلية.
- محمد شعراوي، الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.
- موسى أبو دهيم، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- هارون أبو عرة، معهد الإعلام العصري في جامعة القدس.

التدقيق اللغوي

- انتصار أبو خلف
- صادق خضور
- توبيس ميتزغر (Tobias Metzger)
- جوهانس ساويرلاند (Johannes Sauerland)
- سلوى شكوكاني
- حنين زقوت

المحتويات

٤	لمحة عامة
٤	بيان المشكلة
٤	الاستجابة
٥	النتائج
٥	١. التنسيق بين الجهات ذات العلاقة بالتعامل مع الشكاوى بحاجة إلى تطوير
٧	٢. دور منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام غير واضح ومثير للجدل
٨	الاستنتاجات
٨	توصيات للخطوات المستقبلية

الشكاوى فعالاً، فإن ذلك سيشكل مصدراً هاماً للمعلومات تعتمد عليه الحكومة في تطوير أدائها وتحسين خدماتها.

وتستند الورقة في مضمونها إلى نقاشات فريق مكون من مجموعة متخصصة من المسؤولين الحكوميين وممثلين عن الأجهزة الأمنية، ومنظمات المجتمع المدني والإعلام العاملة في مجال الشكاوى، والذي أطلق عليه اسم فريق الشكاوى (انظر قسم "الاستجابة" أدناه)، إضافة إلى بعض المقابلات الفردية التي أجريت مع منظمات مجتمع مدني ومؤسسات إعلامية أخرى. وقد راجع الورقة خبراء دوليون، كما عرضت على ممثلي المؤسسات الحكومية والأجهزة الأمنية ومؤسسات الدولة العامة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، كما تم تطوير التوصيات التي تترجمها هذه الورقة بناءً على نقاشات فريق الشكاوى.

تهدف ورقة العمل هذه إلى تسليط الضوء على جوانب القصور في النظام الفلسطيني للشكاوى المتعلقة بالقطاع الأمني، وهي تقترح توصيات لمعالجة تلك الجوانب. وتركز الورقة - بشكل خاص - على ضعف التنسيق بين مختلف دوائر الشكاوى المتعددة والكثيرة، كما تركز على الدور غير الواضح الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، أملين أن ترفد هذه الورقة رفع وعي صنّاع القرار والمواطنين الفلسطينيين بهذه القضايا.

وتهدف ورقة العمل هذه - وعلى وجه الخصوص - إلى دعم الجهود الحالية التي تبذلها المؤسسات الفلسطينية التنفيذية والأجهزة الأمنية والمؤسسات المستقلة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لتعزيز نظام الشكاوى القائم، فإذا كان نظام

بيان المشكلة

تعتبر المساءلة عنصراً أساسياً من عناصر الحكم الرشيد في القطاع الأمني، وتعتبر الأجهزة الأمنية التي تستقبل شكاوى المواطنين وتستجيب لها أكثر فعالية، وتنال قدراً أكبر من الاحترام، وتكون أقل عرضة لارتكاب انتهاكات تمس حقوق الإنسان. وفي الوضع المثالي، فإن الغرض من إنشاء نظام الشكاوى هو معالجة المظالم والانتهاكات التي تمس حقوق الإنسان، كما أنها تساعد الأجهزة الأمنية في تحسين أدائها من خلال تسليط الضوء على أوجه القصور الإدارية والدروس المستفادة. ومن خلال التفاعل مع المواطنين، يمكن أن تحظى الأجهزة الأمنية بقدر أكبر من الاحترام، وتصبح أكثر شرعية في نظر مواطنيها.

في فلسطين، تتخرب أطراف عدة في معالجة شكاوى المواطنين، وتضم هذه الأطراف، على سبيل الذكر لا الحصر:

- دوائر الشكاوى في الوزارات وفي المؤسسات الحكومية الأخرى.
- المستشارين القانونيين في مكاتب المحافظين.
- الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.
- دائرة شؤون المحافظات، ودائرة الشؤون القانونية في مكتب الرئيس.
- دوائر الشكاوى في الأجهزة الأمنية.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.^١

^١ للمزيد من المعلومات حول نظام الشكاوى في فلسطين، انظر «خارطة نظام معالجة الشكاوى في فلسطين»، مركز جنيف: رام الله و جنيف، ٢٠١٥، الرابط: <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-the-Palestinian-Complaints-Handling-System>.

بشكل عام، يوفر التنوع في أطراف معالجة الشكاوى المزيد من القنوات للمواطنين لتقديم شكاواهم، إلا أن تعدد هذه الأطراف في فلسطين يؤثر سلباً على كفاءة النظام ككل، ويعود ذلك إلى مشكلتين رئيسيتين، وهما:

١. ضعف التنسيق بين مختلف الأطراف المنخرطة في معالجة الشكاوى، مما يصعب رسم قنوات تنسيق واضحة بين هذه الأطراف، وهذا يؤدي إلى وجود ازدواجية في الأدوار والمهام.
٢. إساءة أطراف معالجة الشكاوى في فلسطين لفهم الأدوار الواجب أن تقوم بها منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وتختلف حيالها، فعلى سبيل المثال، تقلل المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية من أهمية الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وتنتقدها بأنها غير فاعلة. وعلى الجانب الآخر، تعتقد منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام بأن هذه المؤسسات تقف عائقاً أمام قيامها بدور فاعل في نظام الشكاوى.

الاستجابة

في تموز عام ٢٠١٥، دعا مركز جنيف (DCAF) لتشكيل فريق من أجل مناقشة واقع الشكاوى في القطاع الأمني الفلسطيني، وتحليله، وتطويره. وقد دمج فريق الشكاوى هذا في تشكيله ثلاثة من مستويات الإشراف والرقابة، وهي:

- مستوى الرقابة التنفيذية (الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء ووحدة الشكاوى في وزارة الداخلية).
- مستوى الرقابة الداخلية (دوائر الشكاوى في الأجهزة الأمنية ممثلة بدائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة، ودائرة الشكاوى في جهاز المخابرات العامة).

قنوات التنسيق بين المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية

النتيجة ١.١: لا ينظم الإطار القانوني قنوات التنسيق والتواصل بين مختلف أطراف معالجة الشكاوى بشكل فعال

إن الإطار القانوني للشكاوى الموجود حالياً لا ينظم بشكل مرض التنسيق بين المؤسسات الحكومية المختلفة فيما بينها، ولا حتى بينها وبين منظمات المجتمع المدني. وبموجب المادة (٣) من نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩، فإن الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء تتولى القيام بكل عمليات الدعم والإشراف الفني والمتابعة والتنسيق والمساندة لوحدة الشكاوى في الوزارات، والمكاتب في المحافظات، بالإضافة إلى تنسيقها مع دائرة الشكاوى التابعة لمكتب رئيس دولة فلسطين. وتنص المادة (٩) من دليل الإجراءات الخاص بنظام الشكاوى على أنه في حال كانت الشكاوى متداخلة مع أكثر من مؤسسة تنفيذية، فيتوجب -حينها- على وحدات الشكاوى في هذه المؤسسات التنسيق بينها لمعالجة الشكاوى.

وتقوم دوائر الشكاوى المختلفة على أرض الواقع بالتنسيق وتبادل المعلومات فيما بينها بدرجات متفاوتة، فنادراً ما تنسق الإدارة العامة مع الأجهزة الأمنية، وعادة ما يتم ذلك من خلال وزارة الداخلية. وتقوم الإدارة العامة بتبادل كافة المعلومات المتعلقة بشكاوى المواطنين مع المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية المعنية.

النتيجة ٢.١: لا تُلزم الأنظمة القائمة على التبادل المنهج للمعلومات المتعلقة بالشكاوى بين المؤسسات الحكومية

تتبادل المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية المعلومات المتعلقة بالشكاوى التي تتلقاها بطريقة مجزأة. وعلاوة على ذلك، فإن المعلومات التي يتم تبادلها نادراً ما تتضمن تفاصيل، وتعتبر دائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة الفلسطينية من أكثر الجهات التي تتبادل معلومات مفصلة حول الشكاوى التي تتلقاها مع الإدارة العامة للشكاوى.

وسنوياً، تقوم وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية ودائرة الشكاوى في جهاز المخابرات العامة ودائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة بتزويد الإدارة العامة للشكاوى بإحصاءات عامة حول الشكاوى التي تقوم بمعالجتها، وتُضمّن هذه الإحصاءات في التقرير السنوي الذي يُنشر للجمهور. وقد تضمن التقرير السنوي للإدارة العامة للشكاوى لعام ٢٠١٤، على سبيل المثال، تقارير أربعة أجهزة أمنية. كما تضمن التقرير السنوي للإدارة العامة للشكاوى لعام ٢٠١٥ تقارير خمسة أجهزة أمنية.

• الرقابة المدنية التي تقوم بها المؤسسات المستقلة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، والهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون (استقلال)، وشبكة أمين الإعلامية، ومعهد الإعلام العصري في جامعة القدس).

وقد ساعد مركز جنيف (DCAF) الفريق في تقييم المجالات الآتية:

- الآليات الحالية لمعالجة الشكاوى التي يتلقاها جهازا الشرطة، والمخابرات العامة.
- التنسيق بين هذه الأجهزة ووحدة الشكاوى في وزارة الداخلية والإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.
- الدور الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

وبالإضافة إلى ذلك، نظّم مركز جنيف (DCAF) وفريق الشكاوى زيارة دراسية إلى صربيا والأردن للاطلاع على الممارسات الفضلى والمعايير الدولية المتعلقة بالرقابة المدنية وآليات الشكاوى.

النتائج

١. التنسيق بين الجهات ذات العلاقة بالتعامل مع الشكاوى بحاجة إلى تطوير

تتسم هيكلية نظام الشكاوى في فلسطين بتعدد منافذ وآليات استقبال الشكاوى ومعالجتها، فقد أنشأت العديد من المؤسسات الفلسطينية آلياتها الداخلية الخاصة بمعالجة الشكاوى، كما أن صلاحيات هذه الأطراف وأدوارها ومسؤولياتها تتداخل مع بعضها البعض. ورغم أن تتداخل الصلاحيات والاختصاصات قد يساعد على ضمان عدم وجود ثغرات في أية شكاوى، إلا أنه وفي ظل غياب تنسيق فاعل بين مختلف الأطراف، يمكن أن يغدو النظام برمته غير كفاء، فمن الممكن أن يتسبب مثل هذا النظام في إرباك المواطنين وتشجيعهم على تقديم شكاوهم للعديد من المؤسسات في الوقت نفسه، وهذا الوضع قد يؤدي إلى عدم معالجة الشكاوى أو عدم تقديمها على الإطلاق.

بالرغم من التقدم الحاصل في الآونة الأخيرة، ما زال التنسيق بين أطراف نظام الشكاوى في فلسطين ضعيفاً، ويعتمد على العلاقات الشخصية بدلا من اعتماده على قنوات مؤسسية.

النتيجة ٣.١: لا تقوم وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية بتحويل الشكاوى التي تردّها إلى دوائر الشكاوى في الأجهزة الأمنية بشكل مباشر

قنوات التنسيق بين المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

النتيجة ٥.١: يفتقر التنسيق بين الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان والمؤسسات التنفيذية للتنظيم ولنهجية موحدة

لا يوجد تنسيق موحّد أو منظم بين الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان والمؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية، وتتواصل المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية مع الهيئة بشأن الشكاوى التي تحولها الهيئة لهم، ولكن طبيعة هذا التنسيق تتباين من مؤسسة لأخرى، فعلى سبيل المثال، يتم التنسيق بين الهيئة وجهاز المخابرات العامة من خلال الدائرة القانونية في جهاز المخابرات العامة، التي تنسق بعد ذلك داخليا مع دائرة الشكاوى، وعندما يتعلق الأمر بالشكاوى المقدمة بحق جهاز الشرطة، فإن الهيئة تتواصل مباشرة مع دائرة المظالم وحقوق الإنسان التابعة للجهاز.

كما تتلقى الهيئة ردودا مختلفة حول تقاريرها وحول الشكاوى المحالة من قبلها، إذ تقوم دائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة -على سبيل المثال- بتزويد الهيئة بردود تفصيلية حول الشكاوى المحالة. أما وحدة الشكاوى في جهاز المخابرات العامة، فإن ردودها تتضمن إبلاغ الهيئة بأنه تم التعامل مع الشكاوى، دون الإشارة إلى أية تفاصيل.

النتيجة ٦.١: تضمن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان استمرار التنسيق من خلال الحفاظ على علاقات جيدة مع معظم المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية

تحافظ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على علاقات جيدة غير رسمية ورسمية مع معظم المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية، ما يعزّز التنسيق السلس لعملها، كما تبرم الهيئة مذكرات تفاهم مع المؤسسات بشكل منفصل كلما كان ذلك ممكنا. وفي حين يعكس وجود مثل هذه المذكرات الافتقار إلى منظومة تنظيمية أكثر رسمية، إلا أنه يسلط الضوء على قوة عمل الهيئة.

ومن حيث تبادل المعلومات، فإن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تزود المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية -بشكل دوري- بتقارير قانونية وتقارير تقصي الحقائق التي تنشرها بشكل مطبوع وعن طريق الانترنت. كما تتبادل الهيئة المعلومات مع المؤسسات المعنية حول شكاوى المواطنين، وآلياتها في معالجة الشكاوى، والإجراءات المعمول بها، ويتضمن ذلك معلومات عن المشتكين. وتزود المؤسسات المعنية الهيئة بردودها حول الشكاوى المحالة إليها.

عندما تتلقى وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية شكاوى بحق أي من الأجهزة الأمنية، فإنها تقوم بتحويلها إلى قائد الجهاز الأمني المعني بدلا من تحويلها إلى دائرة الشكاوى فيها، فوفقا للهيكل الإداري الداخلي للأجهزة الأمنية وما يتسم به من مركزية، فإن قائد الجهاز الأمني يعتبر نقطة التواصل الرئيسية، أو الوحيدة، للتواصل مع الأجهزة الأمنية.

ويتسبب هذا الوضع في إضعاف التعاون المباشر بين وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية وغيرها من دوائر الشكاوى في الأجهزة الأمنية، كما أن عدم وجود علاقة مباشرة بين هذه الأطراف يجعل عملية معالجة الشكاوى أكثر صعوبة، وتستغرق وقتا طويلا، وتحكمها البيروقراطية، كما أنه يجعل مجمل التواصل بين هذه الدوائر خاضعا لدرجة كبيرة من سيطرة قادة الأجهزة الأمنية وإشرافها، ما قد يؤثر على دقة المعلومات المتبادلة.

النتيجة ٤.١: لوزارة الداخلية والأجهزة الأمنية وجهات نظر خاصة بهما حول دور كل منهما

توضح وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية أنها تنسق مع الأجهزة الأمنية حول الشكاوى المقدمة بحق هذه الأجهزة إلى وزارة الداخلية، بما في ذلك الشكاوى الواردة بحق جهاز المخابرات العامة. ومع ذلك، وضحت كل من دائرة الشكاوى في المخابرات العامة ودائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة أنهما لا تنسقان بشكل مباشر مع أي من وحدات الشكاوى الأخرى بما فيها وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية، إذ تتم معالجة الشكاوى كليا داخل جهازيهما. ومع ذلك، تقوم الشرطة والمخابرات العامة بالرد على المؤسسات التي تقوم كتابيا بتحويل شكاوى لهما. وإذا ما كشفت تحقيقات دائرة الشكاوى في المخابرات العامة ودائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة وجود مشكلة خطيرة، فإنهما تحولان ملف الشكاوى بأكمله إلى هيئة القضاء العسكري.

وبشكل عام، إذا كانت الجهة التي تقوم بتحويل الشكاوى هي جهة مشرفة، فمن المستحسن إرسال المؤسسة المسؤولة عن معالجة الشكاوى تغذية راجعة مفصلة حول تلك الشكاوى المحولة إلى هذه الجهة المشرفة. وفي حال لم تتفق الجهة التي تقوم بتحويل الشكاوى مع المؤسسة المسؤولة عن معالجتها على قنوات التنسيق فيما بينها، وهذا يظهر وجود مشكلة هيكلية توزيع الأدوار فيها غير واضح.

قنوات التنسيق بين المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، والمجتمع المدني ووسائل الإعلام

النتيجة ٧.١: قنوات التواصل الرسمية ما بين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والمؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية ضعيفة

في الوضع المثالي، ينبغي على المؤسسات التنفيذية التواصل مع المجتمع المدني ووسائل الإعلام وفقا للقواعد السارية حول توفير المعلومات الهامة للعامة، وينبغي تحديد هذه القواعد من خلال قوانين تتعلق بالوصول إلى المعلومات، وحماية البيانات الشخصية وتصنيف المعلومات السرية. ورغم هذا، إلا أن وسائل الإعلام ستعتمد دائما على العلاقات الشخصية، والمبلغين، والمصادر غير الرسمية للحصول على المعلومات أو تأكيدها، ويعتبر ذلك ركنا هاما لضمان استقلالية وسائل الإعلام والصحافة الاستقصائية. وفي فلسطين، لا توجد قنوات تواصل رسمية حول الشكاوى ما بين المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام، إذ تعتمد وسائل الإعلام الفلسطينية تقريبا بشكل حصري على مصادرها الخاصة للمعلومات، ولا تحصل على معلومات رسمية كافية من المؤسسات التنفيذية.

ورغم هذا القصور، إلا أن منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التنفيذية تتمكن فعليا من التنسيق فيما بينها، ففي معظم الأحيان، يتم هذا التنسيق من خلال اجتماعات أو مراسلات خطية؛ بهدف مناقشة الشكاوى المقدمة من المواطنين أو مجموعة مواطنين. ويقتصر التعاون بين المجتمع المدني والمؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية على التعامل مع حالات محددة، فليست هناك لجان مشتركة تجتمع بشكل منتظم حول الشكاوى، وليست هناك نية لتطوير أو بلورة شراكات طويلة الأجل.

النتيجة ٨.١: تنسيق منظمات المجتمع المدني فيما بينها بشأن الشكاوى غير منظم

لا يقتصر الضعف على التنسيق بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، فمنظمات المجتمع المدني أيضا لا تنسق بانتظام فيما بينها. ويتم تنسيق منظمات المجتمع المدني فيما بينها بأنه ظرفي، ويركز بشكل خاص على الشكاوى ذات الطابع العام. وللأسف، فمنظمات المجتمع المدني نادرا ما تناقش قضايا تتعلق بالتشبيك والمتابعة وتقسيم العمل فيما بينها.

النتيجة ٩.١: تبادل المؤسسات التنفيذية القليل من المعلومات مع منظمات المجتمع المدني، مما يعوق عملها

تدقق المعلومات من جانب المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية لمنظمات المجتمع المدني شحيح، وعادة ما تشارك المؤسسات التنفيذية منظمات المجتمع المدني معلومات عامة فقط عن

الشكاوى، مثل إجراءات العمل أو دور دوائر الشكاوى لديها. وتقول منظمات المجتمع المدني بأنها نادرا ما تتلقى ردودا من المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية حول الشكاوى التي تحيلها إليها، وهذا ليس خاطئا في حد ذاته، إلا أن حصول منظمات المجتمع المدني على تغذية راجعة موجزة عن نتائج معالجة الشكاوى من شأنه تعزيز النظام. ومن أجل الحصول على معلومات حول الشكاوى، تحضر منظمات المجتمع المدني المؤتمرات الصحفية، كما أنها تتابع بيانات الحكومة، وتجري المقابلات مع ممثلي المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية، بالإضافة إلى اعتمادها على الشبكات والعلاقات الشخصية.

النتيجة ١٠.١: تنسيق الأجهزة الأمنية مع وسائل الإعلام ضعيف

تتسم علاقة المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية مع وسائل الإعلام بأنها محافظة وحساسة بدرجة كبيرة. وفي معظم الأحوال، تكون الدوائر الإعلامية في الأجهزة الأمنية نقطة التواصل لوسائل الإعلام حول الشكاوى. ومع ذلك، لا تطلع هذه الدوائر الإعلامية على الشكاوى بما فيه الكفاية، وبالتالي فإنها لا تمتلك المعلومات اللازمة حول الشكاوى لتشاركتها مع وسائل الإعلام.

وتعتبر دائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة استثناء لهذه الحالة، فبعد حصولها على موافقة المدير العام لجهاز الشرطة، فإن الدائرة تتواصل مباشرة مع وسائل الإعلام.

٢. دور منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام غير واضح ومثير للجدل

النتيجة ١.٢: لا يوجد دور موحد أو منسق للمجتمع المدني في نظام معالجة الشكاوى في فلسطين

ترى منظمات المجتمع المدني دورها في نظام الشكاوى الفلسطيني باعتباره شكلا من أشكال المساءلة المجتمعية والرقابة المدنية على أداء المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية. وبناء على هذه النظرة، فإن دور منظمات المجتمع المدني الفلسطينية يتمثل فقط في إرسال شكاوى المواطنين التي تتلقاها إلى المؤسسة الحكومية المعنية. وبهذه الطريقة، تتحول منظمات المجتمع المدني إلى جهات وسيطة أكثر من كونها جهات تلعب دورا استشاريا.

وتقوم بعض منظمات المجتمع المدني، مثل مؤسسة الحق والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، بنشر تقارير تحليلية متعمقة حول الشكاوى التي تقوم بتحويلها على مواقعها الإلكترونية، كما تقوم منظمات أخرى بتنظيم حملات دعم ومناصرة حول الشكاوى. فعلى سبيل المثال، هناك برامج للمناصرة والمساعدة القانونية لدى كل من مؤسسة الحق وأمان. ومع ذلك، تشكل هذه الأنشطة جزءا من مشاريع معينة، بدلا من تشكيلها جزءا من الأهداف الاستراتيجية لهذه المنظمات.

الاستنتاجات

يضم نظام الشكاوى الفلسطيني عددا كبيرا من الجهات الحكومية وغير الحكومية، ولا يشكل تنوع هذه الجهات واختلافها مشكلة في حد ذاته، إلا أن كفاءة مثل هذا النظام المتعدد الأطراف تعتمد على قوة قنوات التنسيق بين هذه الأطراف، فضلا عن فهم كل طرف الأدوار التي تقوم بها الأطراف الأخرى، واحترامه لتلك الأدوار.

وكما تشير نتائج ورقة العمل هذه؛ يعترى نظام الشكاوى الفلسطيني الحالي ضعف في التنسيق، ويشمل ذلك تنسيق المؤسسات الحكومية فيما بينها، والتنسيق بين المؤسسات الحكومية، ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني.

ولا ينظم الإطار القانوني للشكاوى تقاسم الأدوار بين مختلف الجهات بشكل فاعل؛ كما أن هناك جهات نظر متباينة حول الآلية التي ينبغي تبنيها من المؤسسات الحكومية والأجهزة الأمنية التي تتلقى الشكاوى للتنسيق فيما بينها، ما يترتب عليه في نهاية المطاف عدم معالجة الشكاوى كما ينبغي.

وفي العادة، لا تقوم المؤسسات الحكومية والأجهزة الأمنية بتزويد منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام بمعلومات كافية عن الشكاوى، ويعزى ذلك إلى اختلاف فهم كل من هذه الجهات لدور منظمات المجتمع المدني في نظام الشكاوى، بالإضافة إلى عدم وجود إطار قانوني واضح حول الحصول على المعلومات.

ويشكل هذا النظام متعدد الأطراف عائقا بدلا من أن يكون ميزة؛ وبالتالي فإن من الضروري العمل على تعزيز التنسيق، وإيضاح أدوار الجهات المختلفة التي تلعب دورا في هذا النظام.

توصيات للخطوات المستقبلية

استنادا للنقاشات الداخلية لفريق الشكاوى، وإطلاعه على الممارسات الدولية الفضلى فيما يخص معالجة الشكاوى، فإن مركز جنيف (DCAF) يوصي بما يأتي:

لصنّاع القرار رفيعي المستوى في المؤسسات التنفيذية الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني:

- وضع رؤية واضحة لنظام شكاوى فاعل في فلسطين؛ يعتمد على الرقابة والتقييم المستمرين وإجراء التعديلات، من خلال نهج تشاوري يشمل الأطراف المعنية جميعها.
- ضمان وجود دوائر شكاوى داخلية في جميع المؤسسات؛ بحيث تعمل بشكل شبه مستقل وفق مبادئ الوصول إلى المعلومات، وبساطة الإجراءات، وسرعة الاستجابة، والموضوعية، والسريّة، وتكون خاضعة للمساءلة.

وتنتقد العديد من المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية الدور الحالي الذي تؤديه منظمات المجتمع المدني في نظام الشكاوى الفلسطيني على أنه غير فاعل. فمن وجهة نظرها، ليس من حق منظمات المجتمع المدني تلقي الشكاوى، بل يجب على هذه المنظمات أن تقوم بأدوار تتعلق بالمناصرة وتوجيه المواطنين للمؤسسة الصحيحة لتقديم شكاوهم فيها لا غير.

وفي أوائل عام ٢٠١٦، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (١٧/٩٢/٠٢م/و.ر.ج) لعام ٢٠١٦م حول تلقي الشكاوى ومتابعتها في المؤسسات التنفيذية. ويحصر هذا القرار صلاحية استقبال الشكاوى ومعالجتها بالمؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية. إلا أنه في الوقت ذاته ينص في المادة ٢ منه على أنه يمكن لمنظمات المجتمع المدني تقديم شكاواها لديوان الرقابة المالية والإدارية. وتنتقد منظمات المجتمع المدني القرار لعدم وضوحه، وتعتبر بأنه يعكس نظرة الحكومة لدور منظمات المجتمع المدني.

ويظهر جليا من هذا الجدل أن تقسيم الأدوار المتعلقة بمعالجة شكاوى المواطنين بين هذه الجهات يمتاز بالخلاف وسوء الفهم من الجانبين حول الدور الذي يجب أن تؤديه منظمات المجتمع المدني.

إطار: لمحة عامة عن الأدوار التي يمكن أن يقوم بها المجتمع المدني في معالجة الشكاوى

يتركز النقاش في فلسطين، حول توزيع الأدوار في نظام الشكاوى على من يسمح له بتلقي الشكاوى. ومع ذلك، تتضمن الممارسات الفضلى العديد من الأدوار الأخرى الممكن أن تقوم بها منظمات المجتمع المدني. ووفقا للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي (OECD DAC)، فإنه يمكن للمجتمع المدني لعب العديد من الأدوار الهامة، كونه جزءا من حوكمة النظام الأمني متعدد الأطراف، ويتمتع بالحماية السياسية. وتشمل هذه الأدوار:

- توفير الخبرات سواء من خلال المشاركة المباشرة مع المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية، أو من خلال نشر الأوراق البحثية والدراسات.
- جمع المعلومات وتحليل السياسات الخاصة بالأمن والعدالة.
- الضغط والمناصرة لإحداث تغيير في السياسة أو الممارسة.
- توفير وجهة نظر بديلة للجمهور وممثليهم.
- القيام بالتحقيقات الاستقصائية.
- متابعة أنشطة النظام الأمني.

- تحسين أداء وحدات الشكاوى في المؤسسات التنفيذية من خلال:
 - تطوير نظام التوثيق لديها ليكون أكثر مصداقية وقوة.
 - ضمان نشر إجراءات الشكاوى وإتاحتها على نطاق واسع، وأن تكون مكتوبة بلغة واضحة وبسيطة وغير فنية.
 - ضمان المعالجة الملائمة للحالات الخاصة (مثل الحالات المتعلقة بالمسؤولية الجنائية، والضرر غير القابل للإصلاح، وبالأخص الفئات أو الأفراد المستضعفين، بالإضافة إلى القضايا المتكررة بانتظام، والحالات التي تشير إلى الحاجة إلى تغيير تشريعي).
 - تحديد سياسة لتقديم الشكاوى من مجهول.
 - ضمان التدريب الملائم للموظفين، بما في ذلك تقديم الدعم النفسي حول كيفية التعامل مع المشتكين.
 - تطوير قدرات العاملين فيها لضمان انتظام إعداد وإصدار التقارير المتعلقة بالشكاوى.
 - ضمان التحليل والتخطيط الاستراتيجي للشكاوى المعالجة.
 - ضمان ضبط الجودة، لا سيما عن طريق طلب التغذية الراجعة من المواطنين، ويشمل ذلك جميع مراحل معالجة الشكاوى بدءاً من استلامها وحتى إغلاق الملف.

لمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام الفلسطينية:

- إعادة تقييم دورها الاستراتيجي في نظام معالجة الشكاوى، بحيث تكون الشكاوى جزءاً من برامج العمل الاستراتيجية لديها، بدلاً من كونها جزءاً من مشاريع محددة، وبشكل خاص يتوجب عليها أن تقوم بما يأتي:
 - تثقيف المواطنين بحقوقهم في تقديم الشكاوى وبنظام الشكاوى بشكل عام.
 - مساعدة المواطنين في كتابة الشكاوى، وتقديمها إلى الجهة المختصة.
 - تقديم المساعدات القانونية الكاملة للمواطنين، بما في ذلك كتابة الشكاوى وتقديمها بالنيابة عن المشتكي في الحالات الاستراتيجية.
 - الطلب من المؤسسات التنفيذية نشر المعلومات ذات الطابع العام المتعلقة بمعالجتها للشكاوى.
 - تحليل نظام الشكاوى، وتبيان نقاط القوة والضعف فيه.

- تأسيس نظام مستقل ماليا وإداريا لمعالجة الشكاوى، يتسم بشموليته لجميع الأطراف، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني، ويتمتع بصلاحيات واضحة وإطار قانوني ينظم عمل وحدات الشكاوى ما يمكنها من معالجة الشكاوى ومتابعتها.
- تعزيز دور مختلف الجهات الفاعلة في نظام معالجة الشكاوى، بما في ذلك رقابة منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، كما هو محدد في التوصيات اللاحقة.
- إعادة النظر في قرار مجلس الوزراء رقم (١٧/٩٢/٠٢ م.و.ر.ح) لعام ٢٠١٦ الخاص باستقبال الشكاوى والتعامل معها في المؤسسات التنفيذية، إذ أنه يزيد الارتباك في نظام الشكاوى في فلسطين.
- وضع إطار قانوني يكمل قرار مجلس الوزراء بنظام الشكاوى رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩؛ ويعزز من فعالية نظام الشكاوى في فلسطين، بحيث تكون فيه الاختصاصات المناطة بالمؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية والمؤسسات المستقلة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام واضحة ومتكاملة.
- تشكيل لجان رقابية تشارك بها منظمات المجتمع المدني من خلال الترشيح لعضوية هذه اللجان، وتقوم بالرقابة المدنية على آليات الشكاوى في المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية.
- اعتماد نهج "الحكومة المفتوحة" بإصدار قانون فلسطيني للحق في الحصول على المعلومات.

لصناع القرار في جهات الشكاوى في المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية الفلسطينية:

- إيضاح قنوات التنسيق بين المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وتعزيزها.
- تطوير استراتيجية إعلامية لجهات معالجة الشكاوى في المؤسسات التنفيذية واعتمادها، ويشمل ذلك الأجهزة الأمنية، من أجل رفع وعي المواطنين حول دور هذه الجهات.
- تطوير قدرات الموظفين العاملين في دوائر الشكاوى في المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية حول التعامل مع منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- إبقاء الدوائر الإعلامية في المؤسسات التنفيذية على اطلاع دائم حول الشكاوى بحيث تكون قادرة على تزويد المجتمع المدني ووسائل الإعلام بالمعلومات الرسمية.
- تكثيف تبادل المعلومات مع المؤسسات الأخرى التي تلعب دوراً في معالجة الشكاوى وإضفاء الطابع الرسمي عليه (سواء داخل فلسطين أو على المستوى الدولي).

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) على استعداد تام لتقديم المساعدة والدعم اللازمين لتعزيز الجهود الفلسطينية الرامية لإنشاء أو إصلاح الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لآليات معالجة الشكاوى بما ينسجم والمعايير الديمقراطية.

- التنسيق مع وسائل الإعلام للقيام بتحقيقات، وعمل تقارير حول الاخفاقات والنجاحات الرئيسية في معالجة الشكاوى.

- الضغط والمناصرة للقيام بتحسينات تشريعية وعملية مستمرة في نظام الشكاوى، ويشمل ذلك اقتراح حلول.

• الدعوة إلى وجود تشريع فاعل للوصول إلى المعلومات الهامة للعامة، وتصنيف البيانات السرية وحماية البيانات الشخصية، وكذلك المشاركة في العمليات التشريعية السارية.

• تعزيز قنوات التنسيق بين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام مع دوائر الشكاوى في المؤسسات التنفيذية والأجهزة الأمنية بشأن أنشطتها المتعلقة بالشكاوى.

• التواصل والتعاون مع الزملاء من البلدان الأخرى، بما في ذلك المشاركة في المشاريع المشتركة.

• رفع مستوى التعاون بين منظمات المجتمع المدني لتجنب حدوث تداخل في الخدمات التي تقدمها، ولناقشة سبل تطوير نظام الشكاوى وإبقاء الضوء مسلطاً على شكاوى المواطنين وحماية حقوقهم.

• تطوير قدراتها وزيادة فهمها لنظام الشكاوى الفلسطيني والمعايير الدولية ذات العلاقة.

• استمرار عمل فريق الشكاوى ليقوم بتنفيذ التوصيات المقترحة في ورقة العمل هذه.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)؛ هو منظمة دولية تركز عملها لمساعدة الدول والديمقراطيات المتقدمة والديمقراطيات الناشئة لترسيخ الحكم الرشيد في القطاع الأمني ضمن إطار ديمقراطي يحترم سيادة القانون. يقدم المركز برامج توفر دعماً استشارياً ومساعدات عملية لتلك الدول التي تسعى إلى تعزيز الحكم الرشيد في قطاعها الأمني. ويعمل المركز مباشرة مع الحكومات الوطنية والمحلية والبرلمانات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية وأجهزة الدفاع والأمن.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

Chemin Eugène-Rigot 2E
P.O.Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (0) 22 730 94 00
Fax: +41 (0) 22 730 94 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+