

تطوير آلية معالجة تظلمات مركزية ضمن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الاردن

الوضع الحالي و الخيارات

يقوم البنك الدولي بتيسير عملية مشاركة المواطنين من خلال دعم تطوير آليات معالجة تظلمات المواطنين (GRMs). ومن المتوقع أن يزيد المؤشر الجديد الذي تم إدخاله في بطاقة نتائج الشركات بشأن معالجة التظلمات (النسبة المئوية للتظلمات التي تمت معالجتها) عدد آليات معالجة التظلمات ضمن المشروعات/البرامج القطاعية. وعلى المستوى الوطني يتم استخدام آليات معالجة تظلمات المواطنين من قبل هيئات المساءلة مثل ديوان المظالم كأداة لتعزيز صوت المواطنين واستجابة الحكومة بهدف تفعيل مشاركة المواطنين في الحاكمية وتحسين الخدمات المقدمة لهم.

الحكومة الاردنية ملتزمة بتحسين النزاهة للقطاع العام من خلال الحاكمية المرتكزة إلى المواطنين. وفي عام 2014، أطلق الاردن ميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية واللذان يهدفان إلى خدمة المواطنين، وصون كرامتهم وحماية ممتلكاتهم، من خلال إنفاذ القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، بناءً على الشفافية، والعدالة، والمساواة. ويتوقع أن يتم قريباً الدمج ما بين ديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد ضمن هيئة يتم تسمتها ب (هيئة النزاهة ومكافحة الفساد) من أجل تحقيق المزيد من الحاكمية المستندة إلى المواطنين. وتوفر مسودة قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد صلاحيات لهيئة مكافحة الفساد لاتخاذ القرارات الضرورية بشأن الشكاوى والتظلمات المتعلقة بالفساد، والمسجلة ضمن ملفات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. وإلى جانب ذلك، سوف تساعد آلية معالجة التظلمات المركزية في مساعدة الاردن في التزامات الشراكة الحكومية المفتوحة بشأن مكافحة الفساد الحكومية الالكترونية، والحاكمية دون الوطنية، بهدف تحسين الخدمات العامة، وتعزيز النزاهة العامة، وتعزيز كفاءة إدارة الموارد العامة.

قدم البنك الدولي مساعدات فنية من أجل بناء قدرة ديوان المظالم الأردني من خلال منحة الصندوق التنموي المؤسسي للبنك IDF من عام 2011 حتى عام 2014¹. ديوان المظالم الذي بدأ بمعالجة التظلمات في شهر شباط 2009، استطاع التعامل مع ما يزيد عن تسعة آلاف شكوى بين عام 2009 و2013. وقد ركز هذا النشاط على بناء الموارد البشرية والقدرات الإدارية لديوان المظالم، وتفعيل نظام إدارة الشكاوى، وتحسين التعاون وتبادل المعلومات بين ديوان المظالم والوزارات الأخرى بهدف تحسين فعاليته في معالجة التظلمات ضد القطاع العام. سيساهم هذا النشاط بشكل ناجح في تعزيز قدرة وفعالية ديوان المظالم، كما أكدته حقيقة أنه عندما استكمل النشاط انخفضت حالات القضايا التي يتم التعامل معها إلى النصف، وازداد تبني الجهات الحكومية لتوصياته، وتحس التعاون مع الجهات الأخرى إلى حد بعيد.

البنك الدولي هو في موقف يؤهله لدعم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في تطوير آلية مكافحة تظلمات مركزية. وذلك بسبب الصلاحية المؤسسية للبنك في مجال معالجة التظلمات وخبرته في وضع آليات معالجة تظلمات وشبكة عمل خبراء آلية معالجة التظلمات، وخبرات وتجارب عمله مع ديوان المظالم الاردني، والأهم من ذلك كله، فإن الاجماع السياسي في الاردن بشأن الحاجة إلى تحسين نزاهة القطاع العام قد أوجد سبباً قوياً بالنسبة للبنك الدولي لدعم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في وضع آلية معالجة تظلمات على المستوى الوطني المركزي. بالإضافة إلى ذلك فإن توفر مهمة مظالم مطورة ضمن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد يشكل عنصراً أساسياً في تلك الآلية، والتي ستلعب دوراً أساسياً في تحسين نزاهة الخدمة العامة، وتوزيع الخدمات، والحاكمية الرشيدة، ومكافحة الفساد.

تحقيق منهج متكامل باتجاه إدارة التظلمات بقيادة هيئة النزاهة ومكافحة الفساد سوف منها القيام بعدة أدوار مختلفة. وتحتاج الآلية الفعالة لمعالجة التظلمات إلى هيئة قوية يمكنها تنفيذ وظائف ومهام مختلفة (1-) بيت فرز للأنواع المختلفة لردود أفعال المواطنين، واستيضاحاتهم، وتظلماتهم، وخلافاتهم، والتي يتم تسلمها من قبل الهيئات الحكومية المختلفة والهيئات الإشرافية (2) رصد ومتابعة مهمة

1 مشروع دعم بناء القدرة لديوان المظالم رقم P122070

التظلمات المحالة إلى هيئات حكومية أخرى (3) مهمة إعداد التقارير للنتائج والمخرجات (4) مهمة تحقيقية وعلاجية للتظلمات التي يتم تلقيها بموجب مهمتها وصلاحتها (5) مهمة التنسيق لبناء قدرات الموظفين، والتدريب، والتعليم من نظير إلى آخر (6) و مهمة تنسيق الأنشطة التوعوية. وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد هي في الهيئة الأكثر استعداداً للقيام بتلك الأدوار. سيتيح هذا المنهج المتكامل المجال لتحسين الكفاءة والفعالية، وتحقيق وفرة مالية أعلى، وإجراءات أكثر فعالية.

هنالك نموذجين محتملين لإدارة التظلمات (أو خليط بينهما) يمكن أن تعتمدهما هيئة النزاهة ومكافحة الفساد للقيام بمهامها ووظائفها وللذان قدما في قانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2015- (1) نموذج معالجة التظلم المدمج ذو الخطوة الواحدة (2) نموذج التظلم من خلال ديوان المظالم بقيادة الوزارة المعنية، إلى جانب هيئة مكافحة الفساد من خلال صلاحياتها الإشرافية والاستئنافية.

في النموذج 1، ستلقى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وتدير تظلمات الموظفين، وآرائهم، ومقترحاتهم، وربما طلبات الحصول على المعلومات. وسوف تقوم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بتقديم التوصيات التصحيحية وتعرض آراء للوزارات والمحافظات المعنية التي سيتم تكليفها بتنفيذ تلك التوصيات. ومن الممكن أن توفر هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أيضاً خدمات طرف ثالث استشارية وسيطة وارشادية. وسيكون هنالك حضور لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في محافظات رئيسية، لإتاحة الفرصة لتحسين مشاركة المواطنين ورضاهم. وقد تم استخلاص هذا النموذج من تجربة هيئة الحقوق المدنية ومكافحة الفساد في جنوب كوريا (انظر الصندوق 1).

الصندوق 1: معالجة تظلمات المحطة الواحدة - هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية في جنوب كوريا

تتلقى هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية وتدير الشكاوى العامة (الآراء، والمقترحات) عن الحالات المتضمنة عدم الرضى، وتظلمات، أو اعتداءات على حقوق الناس من خلال ممارسات غير عادلة، أو غير الشرعية. وتقدم توصيات تصحيحية وآراء للمنظمات الادارية ذات العلاقة، وتعمل كطرف ثالث وسيط بين المشتكى والجهة المشتكى عليها وفقاً لما يتطلبه الأمر.

وأخيراً، فهي توفر أيضاً مشورة وإرشادات للمواطنين بشأن أية استيضاحات تتعلق بالقرارات والأنظمة والاجراءات الادارية، وكذلك التدريب والدعم لرؤساء دواوين المظالم المحليين لتوسيع نطاق طرق معالجة الشكاوى للمقيمين المحليين. وتقتصر صلاحية هيئة مكافحة الفساد و الحقوق المدنية على السلطة التنفيذية فقط، والتي تشمل مكتب الرئيس، ومكتب رئيس الوزراء، و الوزارات. وعلى الرغم من أن توصياتها غير ملزمة قانوناً، فإن هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية لديها الخيار لإحالة حالات عدم الالتزام إلى اجتماعات حل التظلمات المدنية في المكتب الرئاسي، أو مجلس التدقيق والتفتيش.

وتوفر هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية طرقاً مختلفة أمام المواطنين لرفع ردود أفعالهم وتظلماتهم. ومن الممكن للمواطنين رفع تظلماتهم إلى هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية من خلال مواقع التواصل، أو من خلال التلفون أو الفاكس، أو البريد الإلكتروني العادي أو البيانات الشخصية. وتقوم هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية بإدارة آليات معالجة التظلمات، لتنفيذ مهامها التالية:

التواصل مع الناس من خلال الاتصال الإلكتروني E-people: وهي بوابة حكومية الكترونية للتواصل مع المواطنين، وتوفر هذه البوابة محطة خدمة واحدة للأشخاص الذين يرغبون برفع تظلماتهم من خلال الاتصال الحكومي الإلكتروني، وتوفر مقترحات ومناقشات بشأن السياسات. وبعد أن تم ربط جميع الهيئات الحكومية، والسلطة القضائية، والهيئات العامة الرئيسة بهذا النظام، فقد ازداد عدد التظلمات التي تم رفعها من خلال التواصل الإلكتروني مع الناس بشكل مطرد من 442، 402 في عام 2006 إلى 1,523,787 في عام 2013. وكان معدل فترة حالة التظلم الواحدة 6,3 يوم في عام 2013 بالنسبة للحالات البسيطة والعادية، و 7,3 يوم للحالات المعقدة. ويمكن للمشتكين تتبع النتائج عبر الخط الإلكتروني باستخدام أسمائهم، والبريد الإلكتروني، وكلمة السر من خلال نظام E-people.

مركز اتصال حكومي 110: وهو مركز رئيس لخدمات الاتصال الحكومي المتكاملة للاستجابة لجميع الاستيضاحات المتعلقة بالحكومة. ويمكن استخدام رقم مركز الاتصال "110" للاتصال الهاتفي أو استخدامه لإرسال رسائل SMS من كافة مناطق الدولة. ومن أجل تسهيل عملية الاستخدام قام مركز الاتصال بتصميم نظام وفيديو للدردشة وتبادل المشورة من خلال الحواسيب والهواتف الذكية بين الأشخاص الذين يعانون من مشاكل سمعية ونطقية. إضافة إلى ذلك، يوجد هنالك خدمات الاخطار السريع SNS متوفرة على Twitter، Face book و "Knowledge in" لموقع بوابة مركز الاتصال. وقد واصل متوسط عدد الاتصالات اليومية التي يتم تلقيها من خلال مركز الاتصال 110 ارتفاعه من 5,808 في عام 2007 إلى 8,446 في عام 2013. ومن أصل مجموع 2,133,326 اتصال من الهواتف التي تم تسلمها مع نهاية عام 2013، استجاب المركز لنحو 1,932,281 اتصال وتعامل مع 2,153,942 استيضاح وشكوى. ويقوم مركز الاتصال الحكومي 110 أيضاً بتشغيل نظام الاتصال السعيد على أساس شهري. ووفقاً لهذا النظام فإن كل اتصال بشأن استيضاح يتم تحويله إلى الهيئة المعنية أو إلى مراكز استشارية، يوجد هنالك موقع اتصال لمتابعة الشكوى وإعلام صاحب الشكوى حول نتائج الشكوى أو الاستيضاح والاستماع لأية شكاوى لاحقة.

البرنامج التوعوي عبر الموقع: والذي أطلق عام 2003، ويتم تشغيله على المستوى المحلي والوطني ليغطي المناطق البعيدة، والسكان المحليين في المناطق والجزر الريفية النائية، الذين لا يمكنهم زيارة مكاتب هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية، أو الذين يجدون صعوبة في الاتصال من خلال الانترنت لتسجيل شكاواهم وتظلماتهم. ومن ضمن الشكاوى التي يتم التعامل معها من خلال زيارة هذا الموقع، تلك القضايا التي يتم تسويتها مع الهيئات الحكومية ذات العلاقة.

في النموذج 2، سوف لن تقوم هيئة النزاهة و مكافحة الفساد بتنفيذ مهام ديوان المظالم الحالي فقط بل سيمتد هذا الدور أيضاً ليشمل وظائف الاشراف، الاستئناف، والدعم الفني. ويفترض هذا الخيار أن مهمة معالجة التظلم هي من مهام الوزارات والدوائر الادارية. ومهمة ديوان المظالم في الاردن هي مؤسسة بشكل جيد نوعاً ما. والدور الموسع لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد يؤشر إلى أن الهيئة ستقوم بإعداد إطار عمل معالجة تظلمات، وإيجاد نظام رصد وإبلاغ وتوفير دعم فني في إدارة التظلمات لجميع الوزارات والدوائر الإدارية. وسوف تقوم الوزارات بإدارة عملية معالجة التظلم تحت الإشراف العام لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد. وقد بني هذا النموذج على خبرات إدارة التظلم من عدة دول مختلفة، وخاصة الهند وفلسطين (أنظر الصندوق 2) الذين يوجد لديهم هيئة لتنسيق ورصد وتوفير الدعم الفني لجميع الوزارات والدوائر الإدارية.

الصندوق 2: أ منهج معالجة التظلمات المستند إلى الحقوق – مديرية الشكاوى، فلسطين

تتضمن مهام السلطة الفلسطينية في مجال تحسين ثقة المواطنين بالحكومة جانب معالجة الشكاوى. وقد أسست سلطات التنفيذ الفلسطينية نظاماً داخلياً لمعالجة شكاوى المواطنين. وفي عام 2009، أصدر مجلس الوزراء نظام الشكاوى رقم (6) الذي نص على تأسيس مديرية عامة للشكاوى في مجلس الوزراء وحدد دور ومهام وإجراءات وحدات الشكاوى في مختلف الوزارات الحكومية. وتم إنشاء 48 وحدة شكاوى في الوزارات والمحافظات المختلفة بناءً على هذا النظام. وقد تلقت تلك الوحدات شكاوى حول البرامج المنفذة من قبل الوزارات. وبموجب هذا النظام أيضاً تقوم المديرية بالإشراف الفني والمراقبة الفنية على جميع وحدات الشكاوى.

هنالك فرص مختلفة متوفرة لتعاون البنك الدولي مع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. ويمكن للبنك الدولي أن يدعم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في إعداد آلية فعالة وشاملة لمعالجة تظلمات وردود أفعال المواطنين وذلك من خلال الطرق التالية:

1. التصميم المؤسسي لآلية معالجة التظلمات المركزية (GRM) : من الممكن للبنك الدولي أن يعزز تجربته المتعمقة وشبكة أعماله في توفير المساعدة الفنية لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية على اعتبار أنها خيارات محتملة لتحقيق آلية معالجة تظلمات متكاملة مستندة إلى الأدوار والمسؤوليات المحددة في قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. ونظراً للطبيعة المتعددة الأوجه لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، فإن التنسيق الفعال بين مكوناتها المختلفة خاصة تلك المعنية بمهام الاشراف هو جانب أساسي في أداء الهيئة. وسوف يتضمن التصميم أيضاً تسهيل عملية التنسيق.

2. التوحيد و التكامل والدمج ضمن أنظمة ومنصات إدارة التظلمات الموجودة: وإلى جانب ديوان المظالم، هناك أيضاً عدد من الوزارات والدوائر الحكومية ممن يتوفر لديهم آليات يستطيعون من خلالها معالجة التظلمات (على سبيل المثال، مؤسسة الاسكان والتطوير الحضري، دائرة ترخيص السواقين والمركبات، وغيرها) ويوجد في الأردن منصة تظلمات على المستوى الوطني من خلال البوابة الالكترونية والتي يمكن من خلالها رفع التظلمات عبر البوابة الالكترونية ²(www.jordan.gov.jo/portal) ومركز اتصال هاتف خلوي (94444) ومركز اتصال وطني (06 5008080). وقد تقوم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أيضاً بدراسة امكانية تطوير قاعدة بيانات لتبادل البيانات المتعلقة بالقضايا وإتاحة المجال أمام علاقات تنسيق فعالة وتجنب الازدواجية وتجنبي الازدواجية في المهام. ومن الممكن للبنك أن يدعم الهيئة في دمج وتوحيد تلك التفرعات في قواعد بيانات ومنصات إدارة التظلم.

² يوجد هنالك مجال كبير للتحسين في المنصة الحالية، خاصة فيما يتعلق بتسهيل الاستخدام، على سبيل المثال، مع أن البوابة تتيح للمستخدمين رفع تظلماتهم إلى نحو 45 دائرة حكومية، إلا أنها لا تقود المستخدم إلى الدائرة المعنية أن لم يكن المستخدم على علم بالدائرة المسؤولة. وعلاوة على ذلك، فهي لا تتيح الفرصة للمستخدم للحصول على المعلومات المتعلقة بإجراءات وعمليات ونتائج معالجة التظلمات.

وإجراءات ديوان المظالم. ومع إنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد سوف يتطلب الأمر إجراء مراجعة لتلك الإجراءات لضمان أنها تتوافق مع الصلاحية الموسعة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد. والبنك الدولي هو مهياً بشكل جيد لمساعدة هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في تطوير قرارات، وتوجيهات، وإجراءات عمل معيارية لدعم فعالية العمليات اليومية لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد. ومن المتوقع أن تسهم مثل تلك الإجراءات في توفير الوضوح والتنبؤ بشأن الكيفية التي يجري من خلالها تسلم، وتقييم، وتخزين، ومعالجة ورصد التظلمات.

4. بناء قدرات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد/ والوزارات/ والوحدات الإدارية: مشروع دعم بناء القدرة لديوان المظالم ركز بشكل كبير على بناء القدرة للموارد البشرية والإدارية لديوان المظالم. كما أن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في ضوء دورها الموسع وموظفيها سواء في عمان أو في بقية المحافظات سوف تحتاج إلى دعم بناء قدرة إضافي. والبنك الدولي هو مهياً بشكل جيد لتوفير مثل تلك المساعدة نظراً لتعاونه السابق والحالي مع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

5. الاتصال و التواصل: ضمان أن المواطنين يعلمون بوجود آلية معالجة المظالم. ويمكن للبنك أن يدعم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالتعاون مع عدد من الدوائر الأخرى ذات العلاقة، في تطوير استراتيجية ومواد الاتصال لزيادة وعي المواطنين بشأن إجراءات آلية معالجة التظلمات المعدلة. بما في ذلك طرق رفع التظلمات.

6. الدعم المالي لتطوير أجهزة الحاسوب وربما البرامج كذلك: اعتماداً على نموذج معالجة المظالم الذي سيتم تبنيه سوف تحتاج هيئة النزاهة ومكافحة الفساد إلى أجهزة حواسيب وبرامج لتعزيز القدرة وتحسين الانتاجية للموظفين في مكاتبها وبقية الوزارات والمحافظات. ويمكن للبنك الدولي أن يساهم مالياً في دعم تطوير الأجهزة والبرامج.

ترجمة: نادرة ابراهيم الطيان

وحدة التعاون الدولي

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد