

أفضل المبادئ التوجيهية لمؤسسة أمانة المظالم في أفريقيا

بقلم مانافى ريدى وديفيد باراكلوف وأرلين بروك وفرانكى ليوبيليا وآنى ديفينيش

المقدمة

في عام 2013، كلفت أمانة المظالم الأفريقية ورابطة الوسطاء (AOMA) مركز البحوث الأفريقي لأمانة المظالم (AORC) بإجراء تحليل مقارنة للنظم القانونية التي تنظم مكاتب أمين المظالم بين أعضاء منظمة AOMA. وكشفت نتائج هذه الدراسة أن مؤسسات أمانة المظالم في القارة تبرز تقدما في تعزيز الوعي بين المواطنين والحكومات، من حيث تحسين الكفاءة في التعامل مع الشكاوى وإنشاء مكاتب جديدة، ولكنها لا تزال تواجه عددا من التحديات، بما في ذلك الافتقار إلى إمكانية الوصول إلى العامة، والصعوبات مع اللامركزية، وعدم كفاية الموارد المالية، ومقاومة الحكومة للنتائج، وعدم كفاية الحيز المكتبي والهياكل الأساسية والموظفين.

وكجزء من توصياتها، وضعت هذه الدراسة مجموعة من المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات لمؤسسة أمانة المظالم في أفريقيا، والتي ترد في موجز السياسات هذا. والهدف من ذلك هو توفير المعلومات عن بناء مؤسسات أمناء المظالم القوية للطلاب والباحثين ومحلي السياسات العاملين في مجالات الحكم الرشيد والمساءلة؛ وللمواطنين الذين يرغبون في محاسبة حكومتهم؛ وصناع السياسات الذين يطورون السياسة العامة.

ماهى مؤسسة أمانة المظالم؟

يعتبر أمين المظالم موظفا عاما مستقلا ورفيع المستوى فى مؤسسة أمانة المظالم، تم تعيينه لحماية أفراد المجتمع من الأعمال غير السليمة التي تقوم بها الحكومة والخدمة العامة، بشكل مجاني. مكتبه منصوص عليه بواسطة الدستور أو بموجب السلطة التشريعية أو البرلمان، حيث يتلقى الشكاوى من المواطنين المتضررين من سوء الإدارة. ومعظم أمناء المظالم يقومون بالتحقيق في الإجراءات الحكومية والقرارات بدون انتظار تقديم شكوى إليهم. بالإضافة إلى ذلك، فإن لديهم القدرة على التوسط والتفويق والتفاوض بهدف حل المظالم أو النزاعات ضد الدولة. وعندما يقوم أمين المظالم بالتحقيق في إحدى الشكاوى، يمكنه إما أن يجدها في صالح المواطن مقدم الشكاوى أو ضده، وبالتالي يمكنه أن يوصي بالعدل.

إن كلمة "أمين المظالم Ombudsman" مستمدة من الكلمة السويدية "ombudsmann"، معناها "ممثل". ويعود المفهوم الحديث إلى عام 1809 عندما تم تعيين أمين المظالم البرلماني السويدي لحماية حقوق المواطنين من خلال إنشاء وكالة إشرافية مستقلة عن السلطة التنفيذية للحكومة. وكان أمين المظالم مستقلا عن ملك السويد، والمكلف بالتأكد من امتثال العاهل وحكومته لحقوق الأراض.

وبمرور الزمن، أسست بلدان أخرى كثيرة مكاتب لأمانة المظالم، والتي عرفت بعدد من الأسماء المختلفة. فالبلدان الناطقة باللغة الفرنسية استخدمت مصطلح الوسيط بدلا من أمين المظالم. وفي جنوب أفريقيا، يطلق على أمين المظالم المحامي العام، بينما تعرف المؤسسة في نيجيريا باسم لجنة الشكاوى العامة.

وعلى الرغم من أن هناك عدد من "هجين" نماذج أمين المظالم، خاصة في الديمقراطيات الناشئة (التي لها وظيفة مزدوجة في معالجة سوء الإدارة فضلا عن انتهاكات حقوق الإنسان)، وتجدر الإشارة إلى أن مكتب أمين المظالم يختلف عن اللجان الوطنية لحقوق الإنسان، حيث أن دوره الأساسي هو التحقيق الموضوعي والإشراف على إساءات إدارة وحقوق الإنسان من قبل الجهات الحكومية. ومن ناحية أخرى، فإن لجان حقوق الإنسان لا تقوم بالرصد وحسب، بل تدعو أيضا إلى التقيد بمعايير حقوق الإنسان من جانب الكيانات والأفراد من القطاع الخاص، فضلا عن سلوك الحكومة.

لماذا تعتبر مؤسسة أمانة المظالم هامة للحكم الرشيد فى القارة الإفريقية؟

تواجه البلدان الأفريقية عددا من التحديات الهائلة في القرن الحادي والعشرين، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان والنزاعات والحروب. فهناك تطورات إيجابية تحدث في القارة أيضا، مع التحرك نحو ثقافة قائمة على الحقوق، ولكن الحاجة إلى مؤسسات قوية يقوم عليها إطار دستوري، من أجل تحقيق التنمية وتعزيز الديمقراطية، لا تزال واضحة بشكل جلي. وهذا هو المكان الذي تؤدي فيه مؤسسة أمانة المظالم دورا هاما. وعلاوة على ذلك، مع انتقال عدد من البلدان

الأفريقية من الاضطرابات السياسية والاجتماعية إلى الحكومات الانتقالية، يصبح دور أمين المظالم ذا أهمية خاصة في المساعدة على إيجاد نظم للشفافية والمساءلة والإنصاف اللازم لتمكين البلدان من إعادة بناء حكوماتها.

(أ) مساءلة الحكومة عن طريق ولايتها لمعالجة أي شكل من أشكال الفساد الحكومي أو سوء الإدارة أو إساءة استعمال السلطة أو المعاملة غير العادلة؛

(ب) التصرف بالحيادية بدون تدخل أو إكراه من السلطات الأخرى؛

(ج) توفير قناة حيوية للجمهور لطلب الانتصاف عندما يشعرون أنهم كانوا ضحايا من سوء الإدارة أو الفساد أو انتهاكات حقوق الإنسان؛

(د) توفير خدمات مجانية تكفل الوصول إلى العدالة لمن لا صوت له - أولئك الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف المحاماه، أو الذين لن يكون لديهم القدرة على التفاوض بشأن البيروقراطية الحكومية؛

(هـ) تعزيز ممارسة الديمقراطية كشكل من أشكال التنمية التي تركز على الناس، من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين والوسائل اللازمة للمشاركة في رصد حكومتهم؛ و

(و) رصد عمليات الحكومة ومراعاة حساباتها، مما يوفر فرصة قيمة للحكومة لتتعلم من أخطائها، وتحسين إدارتها من خلال توصيات أمين المظالم.

الوضع الحالي لمكاتب أمانة المظالم عبر القارة الإفريقية

وفقا للمعلومات المتاحة، يوجد حاليا 44 مكتبا وطنيا لأمين المظالم في أفريقيا. وكانت تنزانيا أول دولة أفريقية تنشئ منصب أمين المظالم في عام 1966. وكان كيب فيردي هو الأحدث، حيث أنشأ مكتبه في ديسمبر 2013.

لقد استخدم التحليل الأكاديمي التقليدي فرقا حادا بين مكاتب المظالم التي تركز في شكل ضيق على الشكاوى التي بشكل ضيق على القضايا الإدارية والحكم الرشيد الذي يطلق عليه "الكلاسيكي" (ومكاتب أمناء المظالم التي كانت لها صراحة في حالات أخرى مثل حقوق الإنسان أو الفساد (المسمى بالهجين) . ولم يكن هذا التمييز واضحا قط من الناحية العملية.

واليوم، مع تعيين العديد من أمناء المظالم في جميع أنحاء العالم كمؤسسات وطنية لحقوق الإنسان وآليات وقائية وطنية (لمراقبة أماكن الاحتجاز بشكل استباقي)، فإن هذا التمييز لم يعد قابلا للتطبيق من الناحية النظرية. وعلى الرغم من التبادلات المختلفة للمؤسسة، فإن هناك عدد من الخصائص المشتركة أو أفضل الممارسات التي تمكن المؤسسة من العمل بأقصى قدر من الفعالية في الوفاء بولايتها، المبينة أدناه.

أفضل المبادئ التوجيهية لمؤسسة أمانة المظالم في أفريقيا

• وجود إطار دستوري وقانوني قوي كأمر حيوي لتمكين المكتب من تنفيذ ولايته على النحو الأمثل.

كأفضل ممارسة، ينبغي أن يكرس المكتب في دستور البلد، بالإضافة إلى تشريعه. وهذا يوفر حماية إضافية للمؤسسة، حيث أنه من الصعب تعديل الأحكام الدستورية، في حين أن تضمين المؤسسة في القوانين العضوية يمكن أن يساعد على ضمان أقصى قدر من الاستقرار. وتشكيل الأحكام الواردة في الدستور الناميبي مثال على "الممارسة الجيدة".

• يجب أن تكون هناك ولاية محددة بوضوح وتركيز لمكتب أمين المظالم

ينبغي أن تكون هناك ولاية واهتمام محددين بوضوح لمكتب أمين المظالم، وإذا كانت هيئات مكافحة الفساد أو هيئات حقوق الإنسان قائمة، ينبغي نقل الولاية إلى التحقيق في هذه المسائل لتفادي الازدواجية في الوظيفة والارتباك وعدم الكفاءة.

• إدراج السلطة التنفيذية في اختصاص أمين المظالم مهم لصالح المساواة والإنصاف، لا ينبغي استبعاد السلطة التنفيذية من اختصاص أمين المظالم. وبالإضافة إلى ذلك، ولصالح استقلالية المكتب، ينبغي ألا يكون للسلطة التنفيذية سلطة بدء أو وقف لتقيقات أمين المظالم.

• من الضروري ضمان الامتثال للتوصيات والإصلاح

واحد من أوجه الضعف المحتملة لنموذج أمين المظالم هو الطابع غير الملزم للقرارات التي تأتي في شكل توصيات. وهناك طرق مختلفة لضمان الامتثال، بما في ذلك مختلف الأوامر الإدارية مثل خطابات الطلب، والتعرض لوسائل الإعلام، والرصد المخصص، واللجوء إلى المحاكم. ولضمان استقلال ونزاهة مكتب أمين المظالم، لا ينبغي اللجوء إلى السلطة التنفيذية أو الوزراء أو البرلمان.

• ضمان إجراءات تعيين حيافة شفافة وعادلة وشاملة

يفضل تعيين أمين المظالم لمدة واحدة دون تجديد، وينبغي أن ينص عليه الدستور والتشريع التمكيني. ويعتبر تعيينه لمدة لا تقل عن خمس سنوات، ولمدة لا تقل عن سنة واحدة من مدة الهيئة التشريعية ذات الصلة، وهذا أمر معقول، إذ أنه يزيل أمين المظالم من "الرياح السياسية في الوقت الراهن". ومن الأمثلة الجيدة على ذلك المحامي العام لجنوب أفريقيا، الذي يعين لمدة سبع سنوات، أي سنتين أطول من مدة البرلمان التي مدتها خمس سنوات.

ينبغي ترسيخ عملية التعيين في التشريعات ذات الصلة والإطار الدستوري، وإشراك السلطة التنفيذية أو التشريعية أو غيرها من الهيئات المنتخبة، وهي هيئة يمكن التماس محاميتها الحكيم والمستنير وغير المتحيز. ومن الأمثلة الجيدة على هذه الهيئة لجنة الخدمة القضائية (JSC)، التي تستخدم في ناميبيا في تعيين أمين المظالم. وهناك إجراء لا تشوبه شائبة لاختيار المفوضين في تنزانيا أيضا، وقد يكون مثالا آخر على أفضل الممارسات.

لصالح الحياد واستقلالية المكتب، ينبغي ألا يكون أمين المظالم عضوا في أي حزب سياسي، الأمر الذي من شأنه أن يفتح المكتب لخطر التأثير السياسي على المكتب أو التحيز فيه.

ينبغي أن تكون لعمليات الإزالة قانونية ثابتة في الدستور أو في التشريع التمكيني وأن تلتزم بالإجراءات الدقيقة. وينبغي إشراك التشريع أو الهيئة المنتخبة في عملية الإزالة. ويفضل أن يكون ذلك مدخلا ودعما من جميع الأحزاب السياسية الرئيسية. (كما هو الحال في إثيوبيا وبوروندي على سبيل المثال، حيث يلزم التصويت بأغلبية الثلثين على الأقل في البرلمان).

• رفع التقارير السنوية إلى البرلمان والسلطة التشريعية لضمان الرقابة والمساءلة

ينبغي لأمين المظالم أن يقدم تقريرا إلى البرلمان (سنويا على الأقل)، ولكن مع خيار تقديم تقرير أيضا إلى السلطة التنفيذية على سبيل المجاملة. وينبغي أن يطلب من أمين المظالم أن يقدم تقريرا إلى الهيئة التشريعية، ولكنه لا يكون مسؤولا عنها في الواقع، حيث قد تحاول هيئة الرقابة وقف أو قمع المعلومات المتعلقة بالتحقيقات التي يبلغ عنها أمين المظالم، أو محاولة تحويل التركيز عليها. وينبغي أن تكون إمكانية قيام أمين المظالم بنشر تقاريره - خاصة عندما يكون هناك عدم امتثال فيما يتعلق بالتوصيات المقدمة مفيدة في إنفاذ الامتثال.

• التمويل: تحديد مصادر الميزانية مباشرة من الخزنة لضمان الاستقلالية

ينبغي إدراج تنظيم جميع العمليات المالية وتحديدتها في التشريع التمكيني من أجل تأمين مكتب أمين المظالم وإعطائه الاستقلال. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يتم الحصول على الميزانية مباشرة من الخزنة، وليس من تصويت الميزانية أو تخصيص من وزارة أو إدارة حكومية معينة، والتي قد يكون لها جدول أعمال محدد. ولا ينبغي إدراج مصادر التمويل الخارجي في اللوائح القانونية، لأن هذا الإجراء يمكن أن يضر باستقلالية المكتب، التي قد تصبح محصورة لبعض المستفيدين.

• تعيين وإبعاد الموظفين التابعين دون أي تدخل حكومي

ينبغي تفادي مشاركة السلطة التشريعية / البرلمان، والبيروقراطية التنفيذية والحكومية في تعيين وإزالة الموظفين الثانويين. وفيما يتعلق بعمليات تحديد التعيين، يبدو أن مكتب جامبيا هو الأكثر شمولاً وشفافية، وهو مثال لأفضل الممارسات.

• الفترة الزمنية

قد تفرض الظروف الوطنية معياراً لأفضل الممارسات. وقد تكون أوقات التحول لفئات مختلفة من التحقيقات مفيدة للعمل مع المعايير وتطويرها؛ على سبيل المثال، في إثيوبيا، يرصد اعتماد لاستكمال الحالات العاجلة في غضون يومين.

• ضمان اتخاذ التدابير المناسبة للتخفيف من التدخلات السياسية

الاستقلال في هذا الصدد أساسي - لأنه يخلق الثقة في ولاية المكتب، مما يقلل أو يقلل إلى أدنى حد من احتمال التدخل السياسي. ويمثل الحد من الموارد المالية لأمين المظالم تدخلاً سياسياً غير مباشر، وبالتالي فإن الاستقلال المالي المكفول للمكتب أمر بالغ الأهمية من حيث أفضل الممارسات.

• إعطاء الأولوية للدعوة والتوعية الوطنية باعتبارها أساسية لعمل أمين المظالم

تعد برامج الدعوة والتوعية والتنقيف والتوعية حاسمة لمكاتب أمين المظالم. ويشير برنامج التواصل الفعال الناجح في جامبيا، الذي يتضمن حلقات عمل (واستخدام الإذاعة) في جميع أنحاء البلد، ويشمل طائفة واسعة جداً من المشاركين من المجتمع المدني والهيئات الحكومية، إلى ما يمكن أن يقوم به بلد صغير ذي موارد محدودة. وقد يكون خياراً للبلدان الأكبر حجماً التي لديها موارد أكبر هو إنشاء وحدة منفصلة لأنشطة الاتصال والتواصل.

• الحفاظ على المعايير المهنية

يجب أن يحتفظ مكتب أمين المظالم بالمعايير المهنية في تفاعلاته؛ وهذا يشمل معاملة جميع الأطراف بنزاهة واحترام. ويتطلب أيضاً استمرار وجود مستقل وموضوعي ونزيه، وضمان السرية والمساءلة لجميع الإجراءات والقرارات المتخذة.

• المشاركة في إقامة شبكات إقليمية لتبادل الخبرات وموارد التعلم

يتيح ذلك فرصة قيمة للتعلم من تجارب الآخرين، وتقاسم الموارد المتاحة، وتقديم الدعم العام للمكاتب الأخرى.

-Reddi and Barraclough. (2012). An African Journey towards Good Governance: The History of the African Ombudsman and Mediators Association. AORC publication, Durban.

-AORC. (2014). A Comparative Analysis of Legal Systems Governing Ombudsman Offices in Africa. Available online:
http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/MISCEL_ENGLISH/AORC_Comp_AnalysisDrftRepMar14_Final_2.sflb.ashx

-Draft AOMA Standards for the Establishment and Operation of Ombudsman Institutions, Available online
http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/English_Misceleneous_docs/AOMA_Draft_Code_of_Conduct.sflb.ashx

-The European Code for Good Administrative Behaviour, available online
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>

-International Ombudsman Institute (IOI) Bylaws, available online
file:///C:/Users/annie/Downloads/IOI_Bylaws_Final%20Version_EN_20121113.pdf

تم إعداد موجز السياسات هذا من قبل المركز الأفريقي لأمناء المظالم (AORC)، وهو مؤسسة تابعة لأمين المظالم الأفريقي ورابطة الوسطاء (AORC). والهدف من المركز هو العمل كجهة تنسيق لمكاتب أمين المظالم في أفريقيا من خلال تنسيق أنشطتها ودعمها بتوفير المعلومات والبحوث والتدريب لتعزيز الحكم الرشيد في أفريقيا. يقع المركز في الحرم الجامعي بكلية هوارد (جامعة كوازولو ناتال) ونرحب بجميع الطلاب والعلماء المهتمين في مجالنا بالاتصال بنا. AORC هي هيئة تجمع بين أمين المظالم والوسطاء من مختلف أنحاء القارة لمتابعة القضايا ذات الاهتمام المشترك في مجال سيادة القانون والحكم الرشيد والنزاهة في شؤون الدولة.

مركز البحوث الإفريقية لأمناء المظالم
AFRICAN OMBUDSMAN RESEARCH CENTRE (AORC)
كلية هوارد- الحرم الجامعي ,مبنى شيبستون E531, Shepstone
جامعة كوازولوناتال، ديربان-جنوب أفريقيا، ديربان 4001
University of KwaZulu-Natal, Durban-South Africa, Durban 4001
+27 31 260 3823 : هاتف • فاكس: +27 31 260 3824
بريد الكتروني lwelela@ukzn.ac.za
www.aoma.ukzn.ac.za