**تعزيز قدرات مكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان**

**" تقوية الاطار المؤسسي "**

**ورقة مرجعية [[1]](#footnote-1)**

 **إعـــداد**

**محامون بلا حدود**

**عـمّــان 2020**

|  |
| --- |
|  **خلفية عامة**  |

على ضوء إنضمام الأردن لمبادرة الشراكة للحكومات الشفافة عام 2011، والشروع في تنفيذ الالتزامات المتعلقة بكل خطة ضمن الأطر الزمنية الخاصة بها، وعلى ضوء الإنجازات المتحققة في محاور الخطة الثانية تم اعتماد الخطة الثالثة والتي تضمنت التزاماً جديداً حول تفعيل وتعزيز آليات إستقبال الشكاوى ومتابعتها والعمل معها بجدية بما فيه إحالتها الى القضاء.

قام فريق الخبراء في محامون بلا حدود وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والمنسق الحكومي لحقوق الانسان و بالشراكة مع الوزارات و المؤسسات المعنية بما فيها منظمة (OECD) بتنفيذ دراسة حول اليات العمل على تنفيذ مضمون الالتزام واستطلاع رأي الجهات ذات العلاقة وتحليل طبيعة الولاية القانونية للمؤسسات التي تستقبل شكاوى حقوق الانسان وتم الخلوص الى العديد من النتائج والتوصيات على الصعيد الفني والمؤسسي والاداري والتكنولوجي لضمان الإنفاذ الحقيق لمضمون هذا الالتزام، الامر الذي أدى الى إدراج هذا الالتزام كأحد الالتزامات بموجب الخطة الرابعة 2018-2020 وكان من ضمن هذه التوصيات لتنفيذ الالتزام[[2]](#footnote-2) بضرورة تعزيز القدرات المؤسسية لمكتب المنسق الحكومي من خلال الولاية القانونية او المؤسسية لضمان النهوض بالادوار المطلوبة لمتابعة الشكاوى وحث الجهات ذات العلاقة على التعاون فيما بينها لوقف اي انتهاك والتحقيق في المزعوم منها, والحد من أي إجراءات بيروقراطية ومنع تضارب الارقام والاحصاءات من الجهات التي تستقبل الشكاوى بما يضمن توحيد الجهود الوطنية و بما يضمن بناء تصورات مشتركة حول أهم التحديات والعقبات التي من شأنها أن تؤثر على الإنصاف والمتابعة وفتح الحوار المشترك حول الاجراءات لتلافي أي معيقات من خلال البحث عن الخيارات والبدائل المؤسسية المناسبة.

**هدف الورقة**

 تهدف هذه الورقة المرجعية الى بيان أفضل الخيارات المؤسسية اللازم اتخاذها لمأسسة مكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان بما يضمن تلبية المضمون المعياري لمضمون الالتزام الرابع حسب الخطة الوطنية الرابعة لمبادرة الحكومات الشفافة.

**مضمون الالتزام الرابع**

توحيد وتطوير آليات استقبال الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، والجهة المسؤولة عن التنفيذ وزير الدولة لتطوير الاداء المؤسسي ومكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان[[3]](#footnote-3).

**سياق تاريخي ذو صلة**

في عام 2014 تم استحداث منصب المنسق الحكومي لحقوق الانسان في رئاسة الوزراء لينهض بالادوار التنسيقية والمتابعة والتنسيق مع الاطراف ذوي العلاقة بحقوق الانسان حول كافة مسائل حقوق الانسان والاسهام في دعم الجهود الوطنية لدعم مسيرة حقوق الانسان في الاردن، والاسهام في ادارة الحوار الوطني حول اليات تنفيذ الالتزامات الملقاة على عاتق الحكومة بموجب اتفاقيات حقوق الانسان المصادق عليها تقديم التقارير الدورية للاليات التعاهدية وغير التعاهدية.

 و بناء على ذلك تم اتخاذ كافة الإجراءات الادارية ذات الصلة لتسهيل النهوض بهذه المهام بالشراكة مع المؤسسات ذات العلاقة، حيث تم تشكيل فريق للتنسيق الحكومي بعضوية ممثلين عن الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة وكذلك اصدار تقارير دورية عن جهود تلك المؤسسات في سعيها لتعزيز منظومة حقوق الانسان، وتم في وقت لاحق اقرار الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الانسان، الا ان موضوع الشكاوى بقي محل بحث و محل نظر ولم تحظى بالمتابعة الكاملة آنذاك، نظرا لطبيعة المهام التي كان يتم التركيز عليها وفقا للولاية المؤسسية والادارية للمنسق الحكومي لحقوق الانسان .

ومن الناحية الادارية بقي هذا المنصب بمثابة مسمى وظيفي لم يتم إدراجه على الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء ولم يتم دعمه بالكوادر البشرية اللازمة فضلاً عن أن التعاون معه من قبل الوزارات والجهات ذات العلاقة كان غير واضح ويتوقف على الكتب والتعاميم بشكل متكرر ومدى حسن استجابة تلك المؤسسات مع مقتضيات تلك الكتب والتعاميم او اللجان.

**الخيارات والبدائل لتطوير ومأسسة مكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان**

 تكمن الخيارات والبدائل لعملية لتطوير ومأسسة مكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان وفقا للسياق الادراي والمؤسسي في الحكومة الاردنية وبما يعزز ويسهل عملية تنفيذ الالتزام الرابع وفق الخطة الرابعة في الاتي:

**الخيار الأول: تطوير قانون خاص لتنسيق عمل المنسق الحكومي لحقوق الانسان**

 و مضمون هذا الخيار بأن يتم تبني قانون خاص لتنظيم مهمة واختصاصات المنسق الحكومي لحقوق الانسان في رئاسة الوزراء، وعلى الرغم من وجاهة هذا الخيار من الناحية النظرية الا انه في الواقع العملي قد يصدم ذلك بالعديد من التحديات والصعوبات التي قد تؤثر على اليات العمل المأمول النهوض بها، حيث يستغرق اقرار هذا القانون وقتا طويل نسبياً بعد استكمال مراحلة الدستورية، فضلا عن ذلك يتعارض هذا التوجه مع السياسة العامة للحكومة الاردنية في عدم استحداث كيانات مؤسسية مستقلة عن الجسم الإداري للحكومة والتوجه نحو توحيد ودمج المؤسسات التي تم إستحداثها في فترات زمنية سابقة، كما ان من شأن ذلك ان يتطلب العديد من الاجراءات التنظيمية والمؤسسية والانظمة والتعليمات الفرعية لتنظيم العمل والتنسيق مع باقي المؤسسات الرسمية الأمر الذي يتطلب مزيداً من الوقت.

**الخيار الثاني: إصدار نظام لمأسسة مكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان**

 و يتم ذلك من خلال اصدار نظام خاص من مجلس الوزارء لتنظيم عمل مكتب المنسق الحكومي، الا ان هذا الخيار كذلك الامر يحتاج مزيد من المشاورات والنقاشات المعمقة حول اختصاص ومهام المنسق الحكومي وقد يلقى العديد من الاصوات المعارضة بداعي سلب اختصاصتها او استحداث كيان مؤسسي يعتبر مرجعا تنظيميا لها وهذا قد يتعارض مع الهياكل التنظيمية لبعض تلك المكاتب او الجهات التي تعمل على قضايا حقوق الانسان ولا سيما شكاوى حقوق الانسان.

كما تُثار حول هذا الخيار مسألة غاية في الاهمية من حيث دستورية هذا النظام من عدمه اذ ووفقا للنظام القانوني الوطني فإن اصدار النظام يجب أن يجد اساسه وسند شرعيته من قانون ينص على صلاحية مجلس الوزراء على اصدار النظام وهذا غير متوفر، كما ان الاستناد الى المادة 114 من الدستور الاردني[[4]](#footnote-4) والتي تجيز لمجلس الوزراء اصدار انظمة , الا انها تفتح الباب على مصراعية حول مدى دستورية مثل هذا النظام ومدى التزامه بالمضمون الدستوري لهذه المادة.

كما ان المادة 120 من الدستور[[5]](#footnote-5) تثير ذات التحديات حيث ان المتصور لمكتب المنسق الحكومي ليس فقط عمل اداري وانما بعض الاعمال ذات الطابع الفني والموضوعي كما في الشكاوى والتقارير فضلا عن ان المادة 120 تنصرف الى مسألة تنظيم الدوائر الحكومية واليات واجراءت تشكلها وتعيين الموظفين فيها فهي تتعلق بالجانب الاداري التنظيمي الصرف. هذا فضلا عن ان التحدي الابرز امام ذلك هو عدم الثبات والتغيير حسب اولويات الحكومة ومدى قناعتها بجدوى ذلك.

**الخيار الثالث: إدراج مكتب المنسق الحكومي ضمن الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء**

مفاد هذا الخيار ان يتم تطوير وتعديل الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء وان يتم ادراج مكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان كأحد الادارات التنظيمية في رئاسة الوزراء وان تكون وحدة حقوق الانسان تابعة تنظيميا لهذا المكتب ويتم وضع وتطوير اختصاصات واضحة للمكتب و رفده بالكوارد البشرية اللازمة لضمان استدامة العمل وتنسيق و توحيد كافة الجهود مع كافة المؤسسات والدوائر ذات العلاقة.

وعلى الصعيد التنظيمي يكون تابع الى امين عام رئاسة الوزراء فيما يتعلق بالجوانب الادارية والتنظيمية وجداول التشكيلات الادارية وموزانة الرئاسة وجزء اصيل من عملها اليومي، ومن الناحية الفنية والموضوعية يكون مرتبط مع رئيس الوزراء او اللجان الوزارية التي يتم تحديدها من قبل مجلس الوزراء ورئيس الوزراء.

هذا الخيار يضمن الاستدامة والتراكمية في عمل مكتب المنسق الحكومي كما يضمن استجابة غير مترددة من كافة المؤسسات والدوائر الحكومية على اليات العمل التي يتم اعتمادها في هذا الصدد من قبل متكب المنسق الحكومي باعتباره اعلى مرجعية ادارية من تلك المؤسسات وبالتالي الاستفادة من السلطة الادراية التي تتمتع بها رئاسة الوزراء كأعلى المراجع الادارية المشرفة على تسيير الشؤون اليومية للدولة الاردنية من خلال المؤسسات والدولئر الحكومية وهي بالتالي ملزمة في تنفيذ اي عمل بهذا الصدد ويعتبر جزء من مسؤوليتها الادارية.

**الترجيح بين الخيارات**

بعد استعراض الخيارات المتاحة نجد بأن الخيار الثالث والمتمثل في إدراج مكتب المنسق الحكومي على الهيكي التنظيمي لرئاسة الوزراء يغدو الخيار المناسب والذي من شأنه ان يضمن الاتي:

* **الاستدامة:** حيث ان هيكلة مكتب المنسق الحكومي لحقوق الانسان في رئاسة الوزراء يمنح المكتب واختصاصته ثباتاً واضحاً في ممارسة اختصاصاته وغير خاضع للتعديل والتبدل المستمر في كل حكومة.
* **الالتزام الاداري:** حيث لا تستطيع اي مؤسسة او ادراة حكومية التذرع بعدم الزام اجراءات المنسق الحكومي المتخذه في مواجتها حيث ان رئاسة الوزراء تعتبر اعلى المراجع الادارية وبالتالي كافة الاجراءات والقرارات واجبة التنفيذ من قبل كافة المؤسسات والدوائر الحكومية.
* **الحساسية لشكاوى حقوق الانسان**: طبيعة شكاوى حقوق الانسان تحتاج الى متابعات ادراية واتخاذ اجراءات ومتابعات مستمرة وبالتالي يتطلب ذلك جهة مرجعية تتابع وتشرف وتقيم تنفيذ تلك المؤسسات لمقتضيات شكاوى حقوق الانسان وتقوم برسم الاطار العام والتصور الوطني العام لنظام الشكاوى.
* **السرعة والاستجابة:** ففي مثل هذا الخيار يتم تجنب الكثير من الاجراءات ذات الطابع البيرقراطي والذي من شأنه ان يؤثر على فعالية نظام الشكاوى والانتهاكات التي تتطلب سرعة اتخاذ اجراءات معينة من قبل المؤسسات.
* **الفعالية:** بعض الجهات والمؤسسات الوطنية المعنية بإستقبال شكاوى حقوق الانسان تشير في تقاريرها الى عدم تعاون بعض المؤسسات وان الغالبية العظمى من الشكاوى لا تزال قيد المتابعة مما يعني عدم فعالية طرق الانصاف ومساراتها العملية، ففي هيكيلة مكتب المنسق الحكومي يتم تطوير اليات وقواعد عمل معيارية لاستجابة تلك المؤسسات مع الشكاوى.
1. . أعدت هذه الورقة المرجعية تنفيذا للاستشارة المقدمة من المحامي معاذ المومني والمحامي صدام ابو عزام من منظمة محامون بلا حدود حول اليات تنفيذ الالتزام الرابع من الخطة الرابعة لشراكة الحكومات الشفافة عام 2020 بالتعاون مع فريق الخبراء في محامون بلا حدود و منظمة " OECD" [↑](#footnote-ref-1)
2. . حسب الخطة الوطنية الرابعة لمبادرة شراكة الحكومات الشفافة 2018-2020 حيث جاء: توحيد وتطوير آليات استقبال الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الانسان. [↑](#footnote-ref-2)
3. . للاطلاع لى مضمون الالتزام والخطة بشكل عام يرجى زيارة الموقع الالكتروني لوزراة التخطيط الرابط: الرابط: <http://www.mop.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=25> [↑](#footnote-ref-3)
4. . حيث نصت على " لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع من الانظمة من اجل مراقبة تخصيص وانفاق الاموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة. [↑](#footnote-ref-4)
5. . حيث تنص على" التقسيملت الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك. [↑](#footnote-ref-5)