

تعليقات ومقترحات من المجتمع المدني على اللوائح التنفيذية لآلية المساءلة وهيئة التفتيش

مقدمة

تم انشاء هيئة التفتيش المستقلة Inspection Panel التابعة للبنك الدولي في عام 1993 للنظر في الشكاوى من الأفراد والمجتمعات التي يقع، او قد يقع، عليهم الضرر من مشروعات يقوم البنك بتمويلها. تقوم الهيئة بالنظر في الشكاوى والتأكد من مصداقيتها واهليتها للتحقيق تبعا لمعايير خاصة والتحقيق في امرها للوقوف على مدى اتباع البنك للسياسات الخاصة به والتي من شأنها تجنب او معالجة الأضرار التي قد تنتج من تنفيذ بعض المشاريع. وتقوم الهيئة برفع تقرير التحقيقات التي قامت بها وتوصياتها لمجلس إدارة البنك، وتقوم الإدارة التنفيذية بالبنك المسؤولة عن الإشراف على تنفيذ المشروع موضوع الشكاوى بوضع خطة للتعامل مع التجاوزات التي تم رصدها في تقرير التحقيق.

في سبتمبر 2020 ، قام مجلس ادارة البنك الدولي بالموافقة على أنشاء آلية المساءلة المستقلة Accountability Mechanism كمظلة تشمل هيئة التفتيش Inspection Panel وخدمة فض النزاعات Dispute Resolution Service، وهي خدمة جديدة تم استحداثها في البنك الدولي لتقوم بمحاولة تسهيل التفاوض بين المشتكين والجهة المقترضة بغرض الوصول لاتفاق لمعالجة الضرر او الأضرار موضوع الشكاوى.

وبموجب هذا التعديل، فان هيئة التفتيش تتلقى الشكاوى، وتقوم بتسجيلها في سجل الشكاوى في حالة ان كانت شكاوى حقيقية وتخص احدى المشروعات التي يقوم بتمويلها البنك. بعد التسجيل، تقوم هيئة التفتيش بالتحقق من الشكاوى وفقا لمعايير خاصة وتحديد مواضيع الشكاوى، وتقدم تقريرها وتوصيتها اما بالتحقيق او عدم التحقيق في الشكاوى لمجلس إدارة البنك. بعد ان يوافق مجلس الإدارة على توصية هيئة التفتيش، وفي حالة ان التوصية هي بالتحقيق في الشكاوى، يتم تحويلها اولا لخدمة حل النزاعات. تقوم تلك الخدمة بعرض خدمات الوساطة على الطرفين ، المشتكين والجهة الحكومية التي تتولى تنفيذ المشروع، لحل موضوع الشكاوى. في حالة موافقة الطرفين و التوصل لاتفاق يرضي الطرفين، تقوم هذه الخدمة برفع تقريرها لمجلس الإدارة وتقوم هيئة التفتيش بغلق ملف الشكاوى بدون تحقيق فيها حيث انه قد تم حلها عن طريق الاتفاق المبرم بين الطرفين. وفي حالة عدم موافقة الطرفين على عرض الوساطة، او في حالة فشل عملية الوساطة في الوصول لاتفاق بين الطرفين، يتم تحويل الشكاوى لهيئة التفتيش لتقوم بالتحقيق في الشكاوى والوقوف على التجاوزات في تطبيق السياسات الخاصة بالبنك وترفع تقرير التحقيق لمجلس الإدارة وايضا تقوم الإدارة التنفيذية بالبنك المسؤولة عن مباشرة تنفيذ المشروع برفع خطة عمل للتعامل مع مخرجات تقرير التحقيق.

بدأت آلية المساءلة وخدمة فض النزاعات عملهما في عام 2021 بموجب اجراءات تشغيلية مؤقتة لحين الانتهاء من صياغة جملة الإجراءات و اجراء مشاورات مع كل الجهات المعنية، بما فيها المجتمع المدني حول مسودة تلك الإجراءات قبل اعتمادها من مجلس إدارة البنك.

ويوضح الرسم في آخر هذه الورقة مسار اي شكاوى يتم تقديمها للبنك الدولي بناءً على هذه التعديلات.

في يوم 18 يوليو 2022 نشر البنك الدولي مسودة [الإجراءات التشغيلية لآلية المساءلة](#) وتشمل ايضا خدمة فض النزاعات، وكذلك مسودة [الإجراءات التشغيلية الجديدة لهيئة التفتيش](#)، وتم فتح باب تلقي التعليقات على المسودتين حتى يوم 12 سبتمبر. وقد قامت مجموعة من ممثلي منظمات المجتمع المدني التي تعمل على متابعة آليات المساءلة الخاصة بمؤسسات التمويل الدولية بتحليل هاتين المسودتين واقتراح عدد من التعديلات عليهما حتى تكون الإجراءات التشغيلية اكثر نجاعة في التعامل مع الشكاوى وتحقيق العدالة المنشودة.

فيما يلي اهم النقاط والمقترحات التي اشتملتها الوثيقة التي اعدتها هذه المجموعة ووجهت دعوة إلي المهمتين من ممثلي المجتمع المدني في كل انحاء العالم للإطلاع عليها وتوقيعها قبل ارسالها للبنك الدولي.

أولا: نقاط و تعديلات مقترحة خاصة بالإجراءات التنفيذية لآلية المساءلة وخدمة فض النزاعات (مع مراعاة ان يتم عمل التعديلات اللازمة في الإجراءات التنفيذية الخاصة بهيئة التفتيش لتتماشى مع هذه التعديلات المقترحة)

1- تنص المسودة انه في حالة عدم موافقة الطرفين على عرض الوساطة لفض النزاع او عدم التوصل لاتفاق بينهما، يتم تحويل الشكاوى لهيئة التفتيش حتى تقوم بعمل تحقيق للوقوف على التجاوزات التي حدثت، او تحدث، في تنفيذ سياسات البنك الدولي.

- ولكن تغفل المسودة تناول كيف سيتم التعامل في حال توصل الطرفين لاتفاق جزئي للتعامل مع بعض جوانب الشكوى او احدى الموضوعات التي تثيرها الشكوى ولكن لا يشمل الاتفاق كافة المواضيع المطروحة في الشكوى. أن اغلبية الشكاوى التي تلقتها هيئة التفتيش منذ نشأتها تشتمل على أكثر من موضوع، فمثلا قد تشتمل الشكوى اضرار ببنية وتجاوزات في حقوق العمال، وايضا اخلاء قسري. لذا يجب ان تنص مسودة الإجراءات التشغيلية صراحة على انه في حالة عدم تناول الاتفاق لكل جوانب او موضوعات الشكوى ، يتم تحويل الشكوى لهيئة التفتيش لعمل التحقيق اللازم في الأمور التي لم يشملها الاتفاق.
- 2- لا تنص المسودة الحالية على احقية المشتكين في التقدم بشكوى في حالة عدم تنفيذ الاتفاق الذي يتم التوصل اليه عن طريق وساطة خدمة فض. ان المعايير الخاصة بأقرار ان كانت الشكوى تستوجب التحقيق ام لا توضح انه من الممكن ان يقدم المشتكون شكواهم مرة اخرى في حالة ان كانت الشكوى الجديدة تتناول جوانب لم تكن معلومة عند تقديم الشكوى الأولي وحيث ان عدم تنفيذ الاتفاق يشكل تطورا جديدا فبالتالي يمكن للمشتكين التقدم بشكوى في حالة عدم تنفيذ الاتفاق. لكن يجب ان يكون هذا الحق معلوما للمشتكين عن طريق النص عليه صراحة في الإجراءات التشغيلية. يجب ان تنص الإجراءات التنفيذية ان من حق المشتكين التقدم بشكوى مرة اخرى في حالة ان لم يتم تنفيذ الاتفاق بصورة مرضية.
- 3- لا تنص المسودة على ان من حق هيئة التفتيش او خدمة فض النزاعات ان توصي بوقف تنفيذ المشروع في حالة ان كان الإستمرار في التنفيذ سيؤدي الي تفاقم المشكلات موضوع الشكوى. يجب ان يتم تعديل المسودة لتنص صراحة على امكانية ان توصي هيئة التفتيش وخدمة فض النزاعات بايقاف التنفيذ لحين الإنتهاء من النظر في موضوع الشكوى.
- 4- بحسب المسودة فان خدمة فض النزاعات تنتهي مسؤوليتها بالوصول لاتفاق، وانها قد تقوم ب"متابعة" تنفيذ الاتفاق الذي يتم التوصل اليه بين طرفي النزاع فقط في حالة ان رغب الطرفان. لا يجب ان تنتهي مسؤولية خدمة فض النزاعات عند التوصل لاتفاق قد يستمر مجرد ورقة لا يتم تنفيذها. يجب ان تمتد مسؤولية هذه الخدمة لتشمل مراقبة تنفيذ الاتفاق. يجب ان تكون خدمة فض النزاعات مسؤولة عن "مراقبة- monitor" تنفيذ الاتفاق وليس "متابعة- follow-up" تنفيذه، بدون اشتراط ان يكون هذا الدور بناءً على رغبة من الطرفين.
- 5- تنص المسودة ان من حق كل من الطرفين ان يختار مستشارين له في المفاوضات على ان يوافق الطرف الآخر على هذا الاختيار. لكن، وللأسف، في كثير من الأحيان يفتقر المشتكون الي الخبرات التقنية واللغوية اللازمة التي تمكنهم من التفاوض بصورة ندية مع الجهة الحكومية التي تنفذ المشروع، وبالتالي يكونون عرضة لضغوط عديدة. لهذا يلجا الكثير من المشتكين الي منظمات المجتمع المدني التي لها خبرة بهذا الشأن حتى تكون معهم على مائدة التفاوض. لهذا يجب ان يتم تعديل هذه المادة في الإجراءات التشغيلية ليكون للطرفين الحق في اختيار مستشارين بدون الحصول على موافقة الطرف الاخر في النزاع.
- 6- تشتمل الإجراءات التنفيذية على المبادئ الحاكمة لآلية المساءلة. وتفتقر هذه المبادئ الي اهم الأمور التي من اجلها يقوم المشتكون بتقديم شكواهم وهي تبسيير معالجة موضوع الشكوى. يجب تعديل المبادئ الحاكمة حتى تكون معالجة الشكاوى هي اهم المبادئ التي تحكم عمل هذه الآلية.
- 7- لا تشتمل المسودة على تفاصيل اختيار سكرتير آلية المساءلة. ان العديد من مؤسسات التمويل الدولية الأخرى قد تبنت طرق لاختيار القائمين على آليات المساءلة الخاصة بهم تضمن اختيار قيادات لهذه الآليات تتمتع بثقة الأطراف التي ستتعامل معها وتشمل هذه الطرق تضمين ممثلين عن المجتمع المدني في لجان الاختيار. يجب ان تحتوى الإجراءات التنفيذية على تفاصيل عملية اختيار المسؤول عن هذه الآلية وان تكون هناك وسيلة فعالة لمشاركة المجتمع المدني في هذه العملية.
- 8- لا تتضمن المسودة نصاً عن مشاركة مسؤول من البنك في عملية المفاوضات. ان مشاركة مسؤول من البنك في المفاوضات تعطى مصداقية للمفاوضات وضمن ان فريق البنك المسؤول عن مباشرة تنفيذ المشروع سيقوم ايضا بمباشرة تنفيذ الاتفاقية بين الطرفين. ان اغفال ذكر هذا الأمر في المسودة يعنى انه متروك لتفسير المسؤولين عن خدمة فض النزاعات في حالة ان طالب احد اطراف النزاع بمشاركة مسؤول من البنك. ، ولكن يجب ان يكون منصوفا على هذا الامر بوضوح حتى يدرك المشتكون كل الاختيارات المتاحة لهم خلال المفاوضات. يجب ان تنص الإجراءات التنفيذية على انه من الممكن ، بعد موافقة الطرفين، ان يتم دعوة مسؤول من البنك للمشاركة في المفاوضات.
- 9- في حين ان الإجراءات المؤقتة المتبعة حالياً تنص ان اتفاق فض النزاع بين الطرفين يجب ان يكون متسقاً مع سياسات البنك ومع القوانين المحلية والدولية، فإن المسودة المطروحة تنص انه في حالة التوصل لاتفاق لا يتسق مع سياسات البنك او القوانين المحلية والدولية يتم رفع الأمر للأطراف المعنية. ان ضمان اتساق الاتفاق مع السياسات والقوانين هو ضمان لحقوق المشتكين وليس من المقبول ان يتم في الأساس النظر في أنفاق لا يتماشى مع السياسات والقوانين. يجب ان تنص الإجراءات التنفيذية ان اي أنفاق بين طرفي النزاع يجب ان يتوافق مع سياسات البنك ومع القوانين المحلية والدولية.
- 10- المسودة المطروحة لا تنص انه في الإمكان ان يتم الإحتفاظ بسرية هوية المشتكين خلال عملية المفاوضات لفض النزاع. هناك وسائل كثيرة يمكن الجوء لها للحفاظ على هذه السرية ومنها ان يشارك المشتكون عن طريق ممثلهم. يجب ان يضع البنك في الأعتبار التخوف المشروع لدى المشتكين من انتقام الجهات المسؤولة عن تنفيذ المشروعات موضوع الشكوى. يجب ان يكون هناك نص صريح في الإجراءات بانه من حق المشتكين الإحتفاظ بسرية هويتهم اثناء عملية التفاوض.

ثانياً: نقاط خاصة بالإجراءات التنفيذية لهيئة التفتيش

- 1- تتضمن الإجراءات التنفيذية عدداً من المعايير يجب توافرها حتى توصي هيئة التفتيش بأن الشكوى تستوجب التحقيق. إحدى هذه المعايير هو ان لا تكون الشكوى قد تم النظر في شأنها من قبل إلا في حالة ان كانت الشكوى الجديدة قد قدمت معلومات وحقائق جديدة "موثقة ومثبتة- substantiated new information" لم تكن معلومة عند النظر في الشكوى السابقة. ان هذا اللفظ قد يساء تفسيره بما يضع على عاتق المشتكين مسؤولية إثبات ان الحقائق الجديدة التي يعيدوا تقديم الشكوى بسببها هي فعلا لم تكن معلومة من قبل. يجب تغيير هذا اللفظ في الإجراءات ليكون قبول الشكوى مرة اخرى مشروط بـ "إدعاء" وجود معلومات جديدة (alleged new information) وليس بإثبات وجود معلومات جديدة.
- 2- بالرغم من ان التحقيق في الشكوى هو بغرض الوقوف على السبب/الأسباب التي ادت الي وقوع الضرر على المشتكين، إلا ان مسودة الإجراءات لا تنص ان خطة العمل التي يجب ان تضعها إدارة البنك التنفيذية يجب ان تشمل معالجة مباشرة لهذه الأسباب وجبر للضرر/الأضرار موضوع الشكوى. يجب ان تنص الإجراءات على ان خطة العمل التي تقدمها الإدارة التنفيذية يجب ان تحتوى على اجراءات يتم اتخاذها لجبر الضرر موضوع الشكوى.
- 3- لا تنص المسودة على أحقية المشتكين في ان يلجأوا الي اشخاص او منظمات مجتمع مدني لمساعدتهم في تقديم الشكوى وفي التعامل مع هيئة التفتيش طوال فترة النظر في شكواهم. بالرغم من انه من المفترض ان تكون آليات المساءلة متاحة لكل الافراد والمجتمعات المتضررة بدون الحاجة الي اللجوء لمساعدة من منظمات المجتمع المدني، إلا ان الكثير منهم يحتاج الي هذه المساعدة خاصة وان الأطراف الأخرى المعنية بالشكوى، مثل الجهات الحكومية، يكون لديهم عدد من المستشارين يستعينون بهم خلال فترة النظر في الشكوى. وبالفعل فإن آليات المساءلة في عدد من مؤسسات التمويل الدولية، بما فيهم هيئة التفتيش، تسمح للمشتكين بالإستعانة بمنظمات المجتمع المدني. لكن يجب ان لا يكون هذا الامر متروكا لأهواء وتفسيرات المسؤولين في هيئة التفتيش. يجب ان تنص الإجراءات على انه من حق المشتكين ان يلجأوا الي افراد ومنظمات لمصاحبتهم وتقديم المشورة طوال فترة النظر في الشكوى.
- 4- تتضمن مسؤوليات هيئة التفتيش، بعد الإنتهاء من التحقيق وتقديم تقرير التحقيق لمجلس ادارة البنك، التحقق من تنفيذ خطة العمل التي وضعتها الإدارة التنفيذية بالبنك المسؤولة عن الإشراف عن تنفيذ المشروع لتتعامل مع مخرجات التحقيق. وتنص المسودة على ان خطة التحقق سيتم وضعها بما يتناسب مع خطة العمل الموضوعة وتوقيتاتها ولكنها تعتمد كلية على التقارير الصادرة من الإدارة التنفيذية ولا تذكر المسودة اي شئ بخصوص التواصل مع المشتكين للتحقق من ان الخطة يتم تنفيذها وانه يتم معالجة شكواهم. يجب ان تنص الإجراءات ان هيئة التفتيش ستتواصل مع المشتكين للتحقق من تنفيذ خطة العمل.

ماذا يحدث عندما تقدم شكوى؟

يتم تقديم الشكوى لهيئة التفتيش

تسجيل الشكوى

عدم تسجيل الشكوى

النظر في اهلية الشكوى للتحقيق فيها

رد من ادارة البنك على موضوع الشكوى
تقرير الأهلية من الية التفتيش بوصي بالتحقيق او
عدم التحقيق في الشكوى

مرحلة التحقيق

هيئة التفتيش تقوم بعمل تحقيق في الشكوى

مرحلة بعد التحقيق

هيئة التفتيش تعد تقريرا عن نتائج التحقيق
الادارة التنفيذية بالبنك تعد تقريرا وتوصيات/خطة
عمل للتعامل مع نتائج التحقيق

مجلس الإدارة يوافق على خطة العمل

التحقق من تنفيذ خطة العمل

أذا وافق مجلس الإدارة تقوم هيئة التفتيش
ومجموعة المراجعة الداخلية بالبنك بالتحقق من
تنفيذ خطة العمل التي وضعتها الإدارة التنفيذية

خدمة فض النزاعات

سكرتارية الية المساءلة تعرض امكانية
التفاوض لحل النزاع على الطرفين
(المشتكين والجهة المقترضة من البنك)

الطرفان يقرران قبول او رفض الدعوة
للتفاوض

رفض دعوة
التفاوض

قبول الدعوة
وعملية التفاوض

عدم الوصول
لإتفاق

الوصول لاتفاق
فض النزاع

ارسال مذكرة لهيئة
التفتيش لإغلاق
الشكوى

انتهاء التعامل مع الشكوى واغلاقها