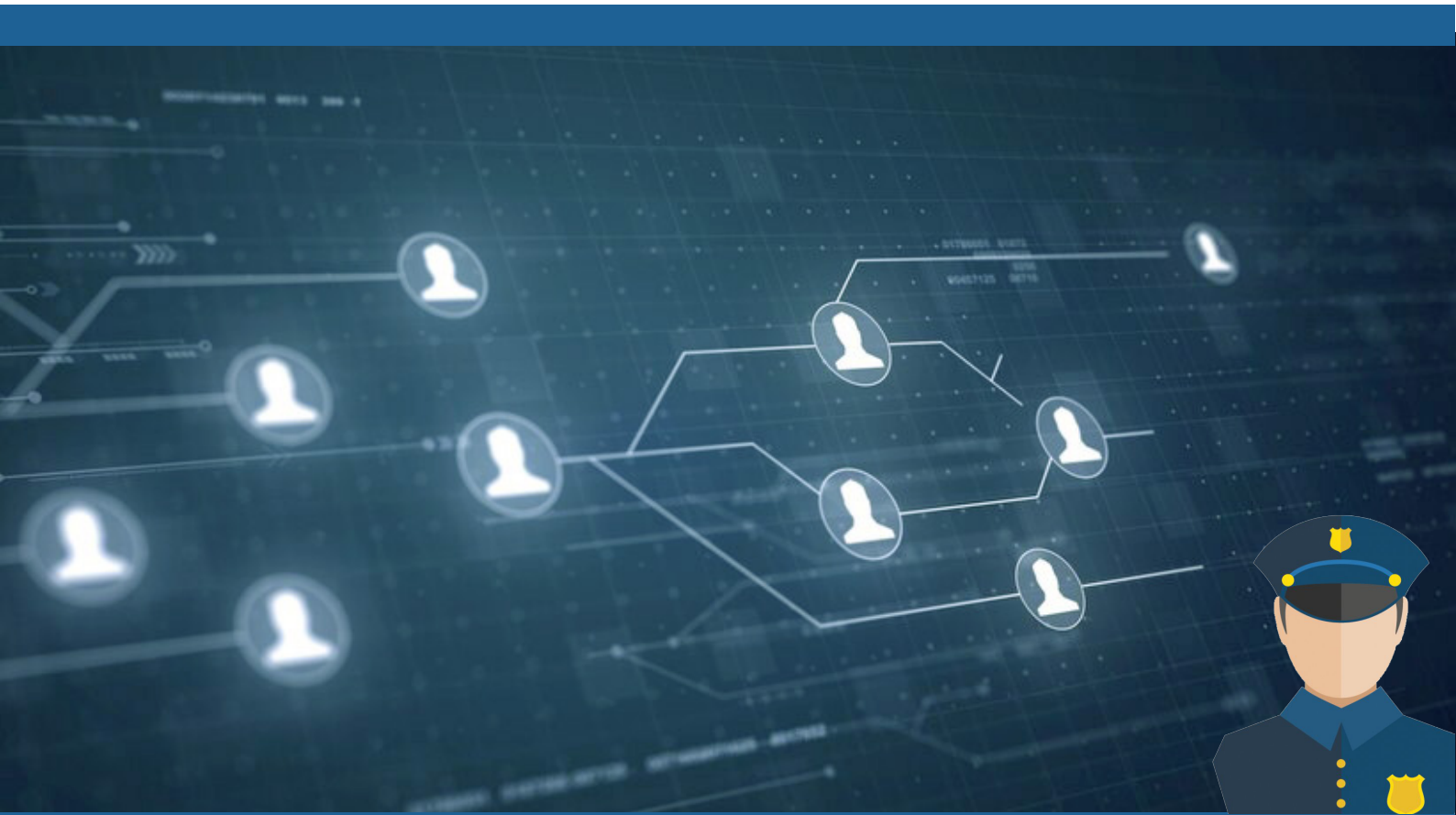




فاعلية وحدات التدقيق الداخلي والرقابة في قوى الأمن

سلسلة تقارير رقم 208



2022



فاعلية وحدات التدقيق الداخلي والرقابة في قوى الأمن

شباط 2022



AMAN
Transparency Palestine



يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن بالشكر الجزيل للأستاذ علاء لطلوح لإعداده هذا الورقة، وللدكتور عزمي الشعيبي ولفريق العمل في ائتلاف أمان لإشرافهم ومراجعتهم وتحريهم للورقة.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. فاعلية وحدات التدقيق الداخلي والرقابة في قوى الأمن. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمل أيّة مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

5	.....	مقدمة
6	.....	أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لوحدات التدقيق الداخلي والرقابة في القطاع الأمني
7	.....	ثانياً: مفهوم الرقابة الداخلية
8	.....	ثالثاً: مقومات نظام الرقابة الداخلية
9	.....	رابعاً: واقع الرقابة الداخلية في المؤسسة الأمنية
17	.....	خامساً: دور وحدات التدقيق الداخلي في تعزيز النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية والحدّ من حالات الفساد وتضارب المصالح
18	.....	سادساً: قدرات وإمكانيات وحدات الرقابة والتدقيق على مراقبة الالتزام بالقوانين والإجراءات
19	.....	سابعاً: التحديات التي تواجه عمل الرقابة الداخلية وتحدّ من فاعليّتها في المؤسسة الأمنية
21	.....	التوصيات
22	.....	المصادر والمراجع

تعدّ أجهزة الرقابة الداخلية أجهزة إنذار مبكر للتعرف على الأخطاء والمخالفات، فهي الرقابة التي تتم من داخل المؤسسة الأمنية نفسها على الدوائر التابعة لها، وتمارسها من خلال الوحدات المشكلة لهذا الغرض. فالأجهزة الأمنية مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، وهذا يفرض عليها أن تقوم برقابة داخلية لأعمالها، حتى لا تكون عرضةً للمحاسبة عن التقصير في عملها أو إساءة استخدام السلطة الممنوحة لها من قبل جهات رقابية أخرى، كالقضاء والسلطة التشريعية، عند اكتشاف تلك الأخطاء من قبل الأجهزة المتخصصة بالرقابة الخارجية.

إنّ السعي لمنع ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من قبل بعض مسؤولي الأجهزة أو منتسبيها، وذلك عن طريق إصدار تعليمات تحدّد الإجراءات اللازمة للتأكد من دقة وشفافية بياناتها المالية والمحاسبية. وبمقتضى هذه التعليمات الملزمة لجميع المسؤولين والعاملين في المؤسسات الحكومية المدنية والعسكرية، يمكن حماية الأموال العامة من جانب أيّ فاسد، كما يمكن اكتشاف أيّ مخالفة أو انحراف في وقت مبكر قبل فوات الأوان.

أنشأت الأجهزة الأمنية ضمن تشكيلاتها الإدارية دوائر رقابة مالية أو إدارية داخلية، تقوم بمراقبة الإجراءات والتصرفات المالية. وتمثلت هذه الدوائر في مستويات متعددة، الأول: الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية التي تتبع وزارة المالية، ومهمتها بسط رقابتها المالية على كافة الأجهزة الأمنية، والثاني: وحدات التدقيق المالي داخل كل جهاز أمني، وتكون مهمتها الرقابة المالية على تصرفات الجهاز، وتتبع المسؤول الأعلى فيه، والثالث: وحدات رقابة إدارية للرقابة على عمل الدوائر والعاملين بالتزامهم بالمهمات والاختصاصات المكلفين بها وحسن أدائهم.

هذا التقرير يهدف للتعرف على التحديات التي تواجه عملية الرقابة الداخلية على أداء المؤسسة الأمنية وتقديم توصيات عملية للجهات ذات العلاقة لتذليل هذه التحديات وبالتالي تعزيز نظام النزاهة الداخلي في عمل المؤسسة الأمنية.

المنهجية:

اعتمدت منهجية التقرير على جمع المعلومات والمعطيات ذات العلاقة من خلال اللقاءات المباشرة مع المسؤولين في الجهات ذات العلاقة، كما اعتمد على مراجعة القوانين والأنظمة والوثائق والمستندات والدراسات التي ناقشت موضوع الدراسة، إضافة إلى عقد ورشة عمل ومناقشة الأطراف ذات العلاقة لمسودة التقرير للاستفادة من الملاحظات على التقرير ليصدر بصيغته النهائية بعد إدخال التعديلات المعتمدة في جلسة النقاش.

أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لوحدات التدقيق الداخلي والرقابة في القطاع الأمني

صدرت مجموعة من التشريعات شملت القوانين والقرارات بقوانين والمراسيم الرئاسية وقرارات من مجلس الوزراء تنظّم عمل الأجهزة الأمنية المختلفة.

• **القانون الأساسي:** منح القانون الأساسي رئيس السلطة الوطنية صفة القائد الأعلى للقوات الفلسطينية¹ وصلاحيّة إعلان حالة الطوارئ عند وجود تهديد للأمن القومي²، وأعطى مجلس الوزراء مسؤوليّة حفظ النظام العام والأمن الداخلي³. كما عرّف قوات الأمن والشرطة بأنّها "قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد".

• **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية:** نصّ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2015 على خضوع كافة مؤسسات السلطة الفلسطينية التشريعية والقضائية والتنفيذية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

• **قانون مكافحة الفساد:** نصّ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 على خضوع كافة العاملين في مؤسسات السلطة الفلسطينية التشريعية والقضائية والتنفيذية والقطاع الأهلي للقانون، وعرّف القانون أشكال الفساد، وعقوبة جريمة الفساد.

• **مدونات السلوك المعتمدة في القطاع الأمني الفلسطيني:** أقرّت الحكومة الفلسطينية في عام 2018 مدونة الأخلاقيات وقواعد السلوك العامة لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية، والتي تسري أحكامها على كافة منتسبي قوى الأمن الفلسطيني. وكانت بعض الأجهزة الأمنية الفلسطينية قد اعتمدت مدونات سلوك خاصة بها في السنوات السابقة مثل مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات الشرطة الفلسطينية التي اعتمدت في 2012، كذلك مدونة السلوك الخاصة بجهاز المخابرات العامة التي تم اعتمادها في 2010، وتم التعديل عليها في 2015. كما اعتمد الدفاع المدني مدونة سلوك خاصة به في بداية عام 2015، وكذلك الأمر في جهاز الاستخبارات العسكرية وجهاز الأمن الوطني اللذين تم اعتماد مدونات سلوك خاصة بهما.

• **القوانين الخاصة بالقطاع الأمني:** هناك مجموعة من القوانين الخاصة في القطاع الأمني وهي:

– قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998.

– قانون الخدمة في قوى الأمن في المادة (3) لسنة 2005.

– قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.

– القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم (11) لسنة 2007 اختصاصات.

– القرار بقانون بشأن الضابطة الجمركية رقم (2) لسنة 2016.

– القرار بقانون بشأن الشرطة رقم (23) لسنة 2017.

• إضافة إلى ما سبق توجد العديد من القوانين مثل قانون الشراء العام وتعديلاته، إضافة للمراسيم الرئاسية والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء التي تشكل إطاراً مرجعياً لعمل الأجهزة الأمنية. وهناك أخرى تتعلق بالرقابة والنزاهة وتضارب المصالح ومنها على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 الخاص بنظام التدقيق المالي الداخلي⁴، وقرارات مجلس الوزراء الخاصة بنظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019⁵، ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020⁶، ونظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين رقم (7) لسنة 2019⁷.

1 القانون الأساسي المعدّل المادة (39).

2 نفس المصدر المادة (101).

3 نفس المصدر المادة (69).

4 انظر/ي <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16310>

5 انظر/ي <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=17255>

6 انظر/ي <https://bit.ly/34ydKwU>

7 هيئة مكافحة الفساد <https://www.pacc.ps/library/index/1>

ثانياً: مفهوم الرقابة الداخلية

تعتبر وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية آلية أساسية لضمان النزاهة في المؤسسة، وفي الواقع الفلسطيني تم اعتماد نظام التدقيق الداخلي رقم (10) لسنة 2011 المستندة للمعايير الدولية الخاصة بالتدقيق الداخلي، كما أن الوحدة تتمتع بصلاحيات رقابية تتسم بالشمولية حيث تخضع لرقابتها كافة الإدارات والوحدات في المؤسسة أو الجهاز ويقع على عاتقها ضمان سلامة الأداء في المؤسسة وانسجام أنشطتها المالية والإدارية مع القوانين والسياسات والتعليمات التي تعمل المؤسسة بموجبها.⁸

الرقابة الداخلية هي عملية متكاملة تقوم بها إدارة وموظفو إحدى الجهات أثناء سعيها لأداء مهامها ويتم تصميمها بحيث توفر ضماناً معقولاً بأن الأهداف العامة التالية يتم تحقيقها:

1. استيفاء التزامات محاسبة المسؤولين.
2. الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها.
3. تنفيذ العمليات التشغيلية بشكل نظامي وأخلاقي واقتصادي وفعال ومؤثر.
4. تفادي خسارة الأصول.⁹

ويمكن تعريف الرقابة الداخلية بأنها مجموعة الإجراءات والسياسات الداخلية المتبعة من قبل المؤسسة والتي تهدف إلى التأكد من صحة مختلف العمليات المالية والإدارية والتأكد من دقة البيانات المالية ومدى الاعتماد عليها وحماية الأصول والموجودات وزيادة الكفاءة الإنتاجية والالتزام بالقوانين والأنظمة والسياسات المقررة.¹⁰

تتكون الرقابة الداخلية من خمسة مكونات متداخلة بين بعضها البعض¹¹:

1. البيئة الرقابية: يُقصد بها موقف الإداريين وموظفي المؤسسة وسلوكياتهم ووعيهم بأهمية نظام الرقابة الداخلية، وهذه المواقف تنشأ من فلسفة الإدارة وأسلوبها، بالإضافة إلى الروح المعنوية للعاملين وكفاءتهم، عدا عن العلاقة بين المسؤولين والعاملين في المؤسسة. وتتكون بيئة الرقابة من عدة مبادئ وهي: قيم النزاهة وأخلاقيات العمل العامة، وممارسة مسؤولية الرقابة، والهيكل التنظيمي ومسؤوليته وسلطاته، والالتزام بالكفاءة، والمساءلة القانونية.
2. تقييم المخاطر: أي كل ما يهدد تحقيق الأهداف ويؤثر في النهاية على قدرة المؤسسة على إنجاز مهامها، وتهدف عملية تقييم المخاطر لدراسة هذه المخاطر وتحديد آلية التعامل معها، وتقييم الأخطار الناجمة عنها، وتقسّم الأخطار لداخلية وخارجية، ويجب على المؤسسة منع حدوث هذه المخاطر بأنواعها، لكن مهما كانت المؤسسة حريصة فلا بد من وقوع أخطار؛ وعند حدوث المخاطر تبرز كيفية تعامل الإدارة معها وتقليلها إلى مستويات مقبولة، أو أن تتجه لتقبلها. ومن المهم أن تأخذ الإدارة بعين الاعتبار تقييم كل خطر ومعالجته بشكل صحيح لضمان نجاح أهداف المؤسسة، ويتضمن تقييم المخاطر بناءً على عدة مبادئ، وهي: تحديد الأهداف بدقة، وتحديد المخاطر عند حدوثها ثم تحليلها من كافة الجوانب، وتقييم مخاطر الاحتيال، وتحديد وتحليل التغيرات المهمة في المؤسسة وأهدافها.
3. الأنشطة الرقابية: وهي أدوات وآليات تقليل أو منع المخاطر المعيقة لأهداف المؤسسة ورسالتها، ومن مبادئ أنشطة الرقابة: اختيار وتطوير أنشطة الرقابة، واختيار وتطوير الضوابط العاملة باستخدام التكنولوجيا، والتوضيح والنشر المسبق لسياسات وإجراءات المؤسسة.
4. المعلومات والتبليغ: أي تبادل المعلومات بين الأطراف المعنية والمستفيدة منها كالأشخاص والجهات المعنية؛ وذلك لدعم القرارات بدراسات موثوقة وتنسيق الأنشطة المختلفة، ويحدث هذا التبادل داخل المؤسسة بإرسال المعلومات لمن يحتاجها من العاملين خلال إطار زمني محدد، كما يتضمن الاتصال بتبادل المعلومات مع الجهات الأخرى، ومن مبادئ الاتصال والمعلومات: التواصل الداخلي والخارجي، واستخدام المعلومات ذات الصلة بطبيعة العمل فقط.
5. المراقبة: وهي مراجعة أنشطة المؤسسة وعملها؛ وذلك لتقييم جودة الأداء وقياس مدى فعالية الضوابط، ويقع على عاتق المؤسسة توجيه جهودها في المراقبة على الرقابة الداخلية وعلى أهداف المنظمة لتكون المراقبة أكثر دقة، ومن مبادئ العمل بها: إجراء التقييمات المستمرة والمنفصلة، وتقييم العمل وتحديد معرفة أوجه الضعف والخلل.

8 لقاء تدريبي للعاملين في وحدات الرقابة الداخلية في القطاع الأمني بالتعاون بين وزارة الداخلية وديوان الرقابة المالية والإدارية والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن بتاريخ 2022\1\18 في رام الله.

9 المنظمة الدولية العليا للأجهزة الرقابية العليا (INTOSAI). إرشادات INTOSAI حول معايير الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، ص 7. https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100a.pdf

10 أيمن فتحي عطاطرة. دور الرقابة الداخلية في الحد من الفساد في الدوائر الحكومية الفلسطينية. <https://app.oxfordabstracts.co>

11 انظري <https://www.purchase.edu/offices/internal-control/components-of-internal-control>

◀ ثالثاً: مقومات نظام الرقابة الداخلي

أورد ديوان الرقابة المالية والإدارية مجموعة من المقومات التي يجب أن تتوفر في نظام الرقابة الداخلي¹²، وهي على النحو التالي:

- تخطيط سليم للأداء تتوفر فيه مجموعة من العناصر مثل الخطط المعتمدة للمؤسسة، ووجود آليات ومعايير ومؤشرات معتمدة لقياس تنفيذ الأهداف، وتحديد مدى تحقيق الأهداف بموجب تقارير دورية، وتحديد نقاط القوة والضعف للمؤسسة، إضافة للفرص والتهديدات، وانسجام أهداف المؤسسة مع غاية إنشائها، وإشراك كافة المستويات في إعداد الخطة، وإبلاغ كافة المستويات الإدارية بها.
- التنظيم الإداري الذي يُحدّد فيه التسلسل والسلطات والمسؤوليات ببساطة ووضوح على أُلّا ينفرد قسم واحد أو موظف واحد بتنفيذ عملية بأكملها.
- بناء القدرات بحيث تتوفر مجموعة من العناصر منها، وجود خطط استراتيجية وخطة سنوية معتمدة لتنمية الموارد البشرية وخطة لتقييم الاحتياجات، وانسجام هذه الخطط، وأن تتم ترجمتها إلى واقع، وتكون بمشاركة جميع الإدارات.
- وجود وحدة رقابة داخلية تتوفر فيها مجموعة من العناصر مثل وجود وحدة رقابة داخلية (لجنة) فاعلة، ووجود خطة سنوية معتمدة للوحدة، ووجود أدلة إجراءات رقابية ومعتمدة تغطي جميع مواضيع الرقابة، وعدم مشاركة وحدة الرقابة في أمور تنفيذية، إضافة لوجود تقارير رقابة محاسبية وتقارير رقابة للأداء وتكون تقارير ربعية، وإعداد تقرير سنوي يعبر عن رأي الوحدة بأعمال المؤسسة، وأن تتم متابعة وتنفيذ التوصيات الصادرة عن الوحدة بشكل فاعل.
- استخدام الوسائل الآلية لتعزيز الرقابة.
- وجود نظام محاسبي متكامل يعتمد على مجموعة متكاملة من المستندات والسجلات تحكمها مجموعة من الإجراءات.
- الضبط الداخلي الذي يتوافق فيه عدد من العناصر أهمها، الفصل بين أعمال الوحدة الرقابية والأعمال التنفيذية للمؤسسة، ووجود مراجعة لأعمال الموظف من قبل موظف آخر، إلى جانب وجود تقسيم فعلي للعمل، مع تحديد دقيق للاختصاصات، ووجود لجان للاستلام ولجان المشتريات، وعمل الجرد الدوري والمفاجئ للمُهد المالية وموجودات المؤسسة ذات القيمة، وأن يكون هناك ضمان لعدم تعارض المصالح في تشكيل اللجان.

رابعاً: واقع الرقابة الداخلية في المؤسسة الأمنية

توجد عدة جهات تقوم بالرقابة الداخلية على أداء المؤسسة الأمنية على النحو التالي:

الرقابة الداخلية في جهاز الشرطة (المفتش العام للشرطة الفلسطينية):

قامت الشرطة الفلسطينية في المحافظات الشمالية بتفعيل مكتب المفتش العام في كانون الأول عام 2008 وتم تزويده بالإمكانات والصلاحيات والكادر (يصل عدد العاملين مع المفتش العام في طاقم التفتيش إلى 30 ضابطاً) للقيام بواجبه وفقاً للمهام التالية:

- التفتيش على كافة الإدارات والمراكز للتحقق من سير العمل وفق القوانين والأنظمة.
- المراقبة على الأداء والخدمة التي تقدم للمواطن وتحسينها.
- التأكد من تنفيذ الخطط وتحقيقها للغايات المطلوبة.
- استقبال الشكاوى ومتابعتها.
- تدقيق العقود والمناقصات والاتفاقيات¹³.

إدارة الأمن الداخلي في الشرطة من الإدارات الرقابية وتعتبر الجهة الرسمية المكلفة مع القضاء العسكري، وتستقبل شكاوى المواطنين بحق عناصر الشرطة وتقوم بمتابعتها واتخاذ الإجراءات المناسبة.

يوجد فصل تام بين عمل هذه الوحدات الرقابية في جهاز الشرطة، حيث يقوم مكتب المفتش العام بنوع من التفتيش يسمى تفتيش المتابعة بعد إجراء التفتيش العام ورفع التقرير بصيغة ملاحظات وتوصيات لقائد الجهاز، الذي يقوم بدوره وعلى ضوءها بإعداد وإصدار تعليمات يتم تحويلها للإدارات والمديريات المختلفة للالتزام بها أو لتنفيذها. ويأتي تفتيش المتابعة للوقوف على ما إذا تم تنفيذ تعليمات قائد الجهاز بفاعلية أم لا، ويتم رفع تقرير لقائد الجهاز حول التنفيذ، ويرى طاقم التفتيش أن قيادة الجهاز تأخذ بملاحظاتهم وتوصياتهم، وأن تقرير تفتيش المتابعة له تأثير على التقييم في حال تم تنفيذ التعليمات أو لم تنفذ.

ويواجه عمل الرقابة والتفتيش في جهاز الشرطة تحديات مختلفة أهمها:

1. تدريب الطواقم: بالرغم من خضوع جزء من فريق العمل لدورات تدريبية والأطلاع على تجارب دول أخرى، إلا أن طاقم الرقابة والتفتيش ما زال بحاجة إلى دورات تدريبية في مجالات الرقابة المختلفة.
2. عدم اكتمال النظام الإداري من اللوائح التنفيذية للقوانين الخاصة في القطاع الأمني والتي تنطبق على عمل الشرطة الفلسطينية.
3. الاحتياجات والإمكانات: تكون بعض الملاحظات متعلقة ببنية المقر أو القضايا اللوجستية، وبالتالي لا يتم الأخذ بها بسبب نقص الإمكانيات وعدم توفر الموازنة اللازمة لإحداث التغيير المطلوب.

الرقابة في المخابرات العامة

في عام 2007 تم اعتماد منصب المفتش العام داخل جهاز المخابرات العامة، وأعطيت الصلاحيات الرقابية على كافة إدارات وفروع الجهاز. وقد تطور هذا المسمى وجرى منحه صلاحيات أوسع حيث أصبح المسمى الرسمي "المراقب العام"، وتمت إضافة وحدة الشكاوى لمرتب المراقب العام. ويقوم مرتب المراقب العام برقابة الامتثال والأداء، في حين أن الرقابة المالية تتم من خلال المراقب المالي للمخابرات الذي يُعين بقرار من الرئيس، وتتسبب من مدير المخابرات. لعل أبرز التحديات في العمل الرقابي في جهاز المخابرات تلك المتعلقة بالحاجة لتدريب الطواقم العاملة في مجال الرقابة، إضافة للملاحظات الرقابية المتعلقة بقضايا تتعلق بالإمكانات وبالتالي لا تتم معالجتها بالشكل المطلوب.

الرقابة الداخلية في الأمن الوقائي:

بدأ العمل الرقابي في جهاز الأمن الوقائي منذ السنوات الأولى لإنشائه، فشكّلت إدارة عامة على رأسها المراقب العام للجهاز، وأنيطت بها مهمات الرقابة التي تعنى بالسلوك العام لمنسوبي الجهاز إلى جانب مراقبة طبيعة العمل والأداء، ومتابعة ما يحول لها قائد الجهاز، وبقي دور هذه الإدارة محصوراً في هذه المهمات¹⁴. وقد تطور العمل الرقابي في جهاز الأمن الوقائي عام 2005 بتقسيم العمل الرقابي إلى إدارتين، الأولى: إدارة الرقابة العامة على إجراءات العمل حسب القوانين والأنظمة، وتعنى بالرقابة على الإجراءات الإدارية والمالية والمهنية، والثانية الرقابة على أمن الجهاز ومهمتها تنفيذ التوصيات الرقابية إلى جانب مهمات أخرى¹⁵.

13 الصفحة الرسمية للشرطة الفلسطينية <http://www.palpolice.ps/ar/inspector-general>

14 باسم مرشود. الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية ودوره في نشر الحريات وتحقيق السلم الأهلي. رسالة ماجستير - جامعة النجاح. 2014. ص 53.

15 نفس المصدر.

الرقابة في الأمن الوطني

تقوم دائرة الرقابة والتفتيش في الأمن الوطني بمتابعة كل ما يتعلق بالأمور الرقابية والقانونية المتعلقة بأداء ضباط وأفراد قوات الأمن الوطني، سواء من ناحية العمل والالتزام به أو من نواحي المخالفات بشكل عام. وهي مرتبطة بقائد الجهاز الذي منحها صلاحيات واسعة، بالإضافة إلى ارتباطها بمدير الرقابة والتفتيش وهو أحد مساعدي قائد الجهاز.

الرقابة الداخلية في جهاز الاستخبارات

تتبع وحدة الرقابة لقائد الجهاز مباشرة، وينقسم عمل الرقابة في جهاز الاستخبارات العسكرية إلى الرقابة الإدارية والرقابة المالية التي تقوم بأعمال التدقيق المالي على جميع العمليات المالية للجهاز من شراء وصرف وغيره، وتعتمد الرقابة في جهاز الاستخبارات على الاستعانة بطواقم فنية من الإدارات الأخرى في الجهاز لمساعدتها في عملية الرقابة وذلك لنقص الطاقم الموجود لدى الجهاز. ولا تقوم وحدات الرقابة في الاستخبارات العسكرية بأيّة أدوار تنفيذية.

الرقابة الداخلية في الحرس الرئاسي

تتبع وحدة الرقابة لقائد الجهاز، ولكن يتداخل عمل الرقابة الداخلية مع عمل أمن الجهاز وبالتالي فهمي تقوم بأعمال تنفيذية ما يتنافى مع فلسفة الرقابة الداخلية.

الرقابة الداخلية في الدفاع المدني

تتبع وحدة الرقابة والتفتيش في الدفاع المدني لقائد الجهاز ومن مهامها التأكد من مطابقة عمل إدارات الدفاع المدني تبعاً للقواعد والقوانين التي تمثل أحد أعمدة عمل إدارة الرقابة والتفتيش، إضافة للحفاظ على المقتنيات والمعدات. كما تقوم بتشكيل لجان لأعمال الرقابة داخل الجهاز، وهناك فصل بين عمل الرقابة والتفتيش والأمن والحماية (أمن الجهاز).

الرقابة الداخلية في الضابطة الجمركية

تتبع وحدة الرقابة الداخلية في الضابطة الجمركية لقائد الجهاز، وتضم وحدة الشكاوى، وهذا يؤدي إلى تداخل في المهام والقيام بأعمال تنفيذية، وتعاني الوحدة من نقص الكادر ونقص التدريب اللازم له.

الرقابة الداخلية في القضاء العسكري

تتبع وحدة الرقابة الداخلية في هيئة القضاء العسكري رئيس الهيئة، وتتبع دوائر الرقابة في هيئة القضاء العسكري، فمثلاً تقوم دائرة التفتيش القضائي برقابة الأداء ومهام أخرى، إلى جانب إدارة الرقابة والأمن التي تعمل على تعزيز قوة النظام والضبط والربط وتفعيل الرقابة والأمن الداخلي، بالإضافة إلى الرقابة المالية والإدارية التي تكون بتشكيل لجان متخصصة.

الرقابة الداخلية في الارتباط العسكري

تتبع وحدة الرقابة قائد الجهاز، وقد أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2019 إلى عدم قيام وحدة الرقابة الداخلية بالتدقيق على الدائرة المالية ووضع التوصيات ورفع التقارير حول مدى التزام الإدارة بالأنظمة المالية. كما لا تتم الرقابة على دائرة الموارد البشرية للتأكد من مدى التزام الدائرة بالقوانين والأنظمة المتعلقة بالموارد البشرية كالدوام والإجازات وغيرها¹⁶. ولم تُشر أي من تقارير الديوان الصادرة لاحقاً إلى أنه تم تنفيذ التوصيات كاملة أو جزء منها.

الرقابة الداخلية في الهيئات العسكرية

توجد العديد من الهيئات والإدارات العسكرية التي شملتها الدراسة وهي:

- 1- الإدارة المالية العسكرية: تتبع وحدة الرقابة الداخلية في الإدارة المالية العسكرية مدير عام الإدارة، وهي تقوم بأعمال الرقابة الإدارية والمالية والأداء على وحدات الإدارة المالية العسكرية، وترفع التقارير لمدير عام الإدارة.
- 2- هيئة التدريب العسكري: توجد وحدة رقابة تتبع رئيس الهيئة، ويحكم عمل الوحدة دليل إجراءات¹⁷.
- 3- هيئة الإمداد والتجهيز: توجد وحدة رقابة تتبع رئيس الهيئة، تقوم بأعمال الرقابة الإدارية المالية والرقابة الفنية وضبط الجودة، وتشارك وحدة الرقابة في جميع اللجان التي يتم تشكيلها في الهيئة.
- 4- هيئة التنظيم والإدارة: لا توجد وحدة رقابة داخلية.
- 5- الخدمات الطبية العسكرية: تتبع وحدة الرقابة لقائد الجهاز، وتقوم بالرقابة الإدارية والرقابة على الأعمال الطبية الخاصة في القطاع الأمني، في حين تقوم الإدارة المالية العسكرية بالرقابة المالية.
- 6- التسليح المركزي: تتبع وحدة الرقابة والتفتيش نائب رئيس الهيئة، وتقوم بأعمال الرقابة الإدارية وأعمال التفتيش الفنية المتعلقة بالسلاح والذخيرة، بينما تقوم الإدارة المالية العسكرية بأعمال الرقابة المالية.
- 7- هيئة التوجيه السياسي والوطني: تتبع الوحدة لرئيس الهيئة، وتقوم بأعمال الرقابة الإدارية والمالية والفنية. وقد أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2019 إلى عدم تفعيل وحدة الرقابة الداخلية (الرقابة والتفتيش) داخل الهيئة بالرغم من تكليف وتسكين موظفين على الوحدة. ولم تُشَرَّ أيُّ من تقارير الرقابة التي صدرت بعد هذا التقرير إلى أنه تمت معالجة ذلك.

17 ورشة عمل حول الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي عُقدت بتاريخ 7 كانون أول 2021 بالتعاون بين وزارة الداخلية والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن الفلسطيني. (ضابط من هيئة التدريب العسكري). ولم يتمكن من الاطلاع على دليل الإجراءات الخاص بوحدة الرقابة الداخلية لهيئة التدريب العسكري.

جدول رقم (1) لمحة عامة عن الآليات الموجودة لمعالجة الشكاوى في المؤسسة الأمنية

المؤسسة	القانون الذي يحكم عمل المؤسسة	المرجعية القانونية للرقابة والتدقيق الداخلي	نطاق عمل الدائرة	الصلاحيات	الشخص المسؤول	المرجعية
المخابرات العامة	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) قانون المخابرات العامة رقم (11) لسنة 2005.	(1) قانون المخابرات العامة رقم (11) لسنة 2005. (2) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (3) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	القيام بكافة أعمال رقابة الامتثال والأداء على جهاز المخابرات العامة، في حين أنّ الرقابة المالية تتم من خلال المراقب المالي الذي يُعَيَّن بقرار من الرئيس.	رقابة الامتثال والأداء على كافة إدارات ومديريات الجهاز، ورفع التوصيات لقائد الجهاز.	المراقب العام	رئيس جهاز المخابرات العامة.
الأمن الوقائي	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم (11) لسنة 2007.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	ينقسم العمل الرقابي في الأمن الوقائي إلى إدارتين، الأولى: إدارة الرقابة العامة على إجراءات العمل حسب القوانين والأنظمة، وتعنى بالرقابة على الإجراءات الإدارية والمالية والمهنية، والثانية الرقابة على أمن الجهاز ومهمتها تنفيذ التوصيات الرقابية إلى جانب مهمات أخرى.	الرقابة الإدارية والمالية والمهنية، ورفع التوصيات لقائد الجهاز.	1- مدير إدارة الرقابة. 2- مدير أمن الجهاز.	مدير عام جهاز الأمن الوقائي.

المرجعية	الشخص المسؤول	الصلاحيات	نطاق عمل الدائرة	المرجعية القانونية للرقابة والتدقيق الداخلي	القانون الذي يحكم عمل المؤسسة	المؤسسة
مدير عام الشرطة الفلسطينية.	المفتش العام	القيام بأعمال الرقابة الإدارية والمالية ورفع التوصيات لقائد الجهاز.	- التفتيش على كافة الإدارات والمراكز للتحقق من سير العمل وفق القوانين والأنظمة. - المراقبة على الأداء والخدمة التي تقدم للمواطن وتحسينها. - التأكد من تنفيذ الخطط وتحقيقها للغايات المطلوبة. - تدقيق العقود والمناقصات والاتفاقيات.	(1) قرار بقانون بشأن الشرطة رقم (23) لسنة 2017. (2) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (3) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) قرار بقانون بشأن الشرطة رقم (23) لسنة 2017.	الشرطة
مدير جهاز الأمن الوطني.	مدير الرقابة والتفتيش، وهو أحد مساعدي مدير الجهاز	القيام بكل ما يتعلق بالأمور الرقابية والقانونية المتعلقة بأداء ضباط وأفراد قوات الأمن الوطني، ورفع التوصيات لقائد الجهاز.	تقوم دائرة الرقابة والتفتيش في الأمن الوطني بمتابعة كل ما يتعلق بالأمور الرقابية والقانونية المتعلقة بأداء ضباط وأفراد قوات الأمن الوطني سواء من ناحية العمل والالتزام به أو من نواحي المخالفات بشكل عام.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.	الأمن الوطني
مدير عام الاستخبارات العسكرية.	مدير الرقابة والتفتيش	القيام بأعمال الرقابة الإدارية والمالية، وترفع توصياتها لقائد الجهاز.	القيام بأعمال الرقابة الإدارية والمالية، وتستعين بطواقم فنية من كافة إدارات الجهاز.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) قرار بقانون رقم (34) لسنة 2014 بشأن منح جهاز الاستخبارات العسكرية صفة الضابطة القضائية.	الاستخبارات العسكرية

المؤسسة	القانون الذي يحكم عمل المؤسسة	المرجعية القانونية للرقابة والتدقيق الداخلي	نطاق عمل الدائرة	الصلاحيات	الشخص المسؤول	المرجعية
الضابطة الجمركية	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) قرار بقانون بشأن الضابطة الجمركية رقم (2) لسنة 2016.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.			مدير عام الرقابة الداخلية والأمن الجمركية.	مدير عام الضابطة الجمركية.
الدفاع المدني	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) قانون رقم (3) لسنة 1998 بشأن الدفاع المدني.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	التأكد من مطابقة عمل إدارات الدفاع المدني تبعاً للقواعد والقوانين هو أحد أعمدة عمل إدارة الرقابة والتفتيش، إضافة للحفاظ على مقتنيات الجهاز.	أعمال الرقابة على كافة الإدارات، إضافة لتشكيل اللجان المتخصصة، ورفع التوصيات لقائد الجهاز.	مدير عام الدفاع المدني.	مدير عام الدفاع المدني.
الحرس الرئاسي	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	القيام بكل أعمال الرقابة وهناك تداخل بين الرقابة وأمن الجهاز.	القيام بكل أعمال الرقابة في الجهاز، ورفع التوصيات.	مدير عام جهاز الحرس الرئاسي.	مدير عام جهاز الحرس الرئاسي.
هيئة القضاء العسكري	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005. (2) قرار بقانون رقم (2) لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	تعزيز قوة النظام وال ضبط والربط وتفعيل الرقابة والأمن الداخلي (أفراداً ومعلومات ومنشآت).	جميع أنواع الرقابة المالية والإدارية، وهناك لجان متخصصة في المالية، إضافة لذلك هناك إدارة التفتيش القضائي التي تراقب الأداء المهني	1- مدير إدارة الرقابة. 2- مدير إدارة التفتيش القضائي	رئيس هيئة القضاء العسكري.

المرجعية	الشخص المسؤول	الصلاحيات	نطاق عمل الدائرة	المرجعية القانونية للرقابة والتدقيق الداخلي	القانون الذي يحكم عمل المؤسسة	المؤسسة
رئيس هيئة التدريب العسكري.	مدير إدارة الرقابة	جميع أنواع الرقابة المالية والإدارية، وفي حال وجود خلل معين يتم رفعها لجهات الاختصاص.	الرقابة الإدارية والمالية والمهنية.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.	هيئة التدريب العسكري
رئيس هيئة الإمداد والتجهيز.	مدير إدارة الرقابة	جميع أنواع الرقابة المالية والإدارية، كما تشارك الرقابة في كافة لجان العطاءات والشراء العام التي يتم تشكيلها وفي لجان الاستلام والتسليم. في حال الاشتباه بوجود خلل يتم التحويل لجهات الاختصاص.	الرقابة المالية والإدارية.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.	هيئة الإمداد والتجهيز
مدير عام الخدمات الطبية.	مدير إدارة الرقابة	الرقابة المالية تقوم بها المالية العسكرية.	الرقابة على الأعمال الطبية.			الخدمات الطبية العسكرية
نائب رئيس الهيئة.	مدير إدارة الرقابة	كافة أعمال الرقابة الإدارية والمهنية والرقابة على موجودات الهيئة، فيما تقوم المالية العسكرية بالرقابة المالية.	الرقابة الإدارية والمهنية.			مديرية التسليح المركزي العام
					لا يوجد	التنظيم والإدارة
مدير عام التوجيه السياسي.	مدير إدارة الرقابة	تقوم بكافة أعمال الرقابة المالية والإدارية والمهنية، وترفع توصياتها لقائد الجهاز.	كافة أعمال الرقابة المالية والإدارية والمهنية.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي.	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.	التوجيه السياسي

المرجعية	الشخص المسؤول	الصلاحيات	نطاق عمل الدائرة	المرجعية القانونية للرقابة والتدقيق الداخلي	القانون الذي يحكم عمل المؤسسة	المؤسسة
مدير عام الإدارة المالية العسكرية.	مدير إدارة الرقابة	تقوم بكافة أعمال الرقابة المالية والإدارية والمهنية، وترفع توصياتها.	كافة أعمال الرقابة المالية والإدارية والمهنية.	(1) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004. (2) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011 بنظام التدقيق الداخلي المالي. والعديد من التشريعات من قوانين وقرارات مثل قانون الشراء العام وتعديلاته والنظام المالي للمؤسسات العامة وغيرها من القوانين والقرارات ذات الصلة.	(1) قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.	المالية العسكرية المركزية

خامساً: دور وحدات التدقيق الداخلي في تعزيز النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية والحد من حالات الفساد وتضارب المصالح

تستطيع وحدات الرقابة الداخلية في حال قامت بواجباتها حسب القانون والدور المنوط بها من العمل على تعزيز النزاهة في المؤسسة التي تعمل بها من خلال القيام بالوظائف المطلوبة منها (الرقابة الوقائية، والرقابة الكاشفة «المتزامنة»، والرقابة التصحيحية «اللاحقة»). فخلال قيامها بواجباتها تستطيع الكشف عن جميع المخالفات التي قد تحصل داخل المؤسسة، إلى جانب دورها الوقائي في منع أو الحد من وقوع هذه المخالفات داخل المؤسسة من خلال مجموعة من الأنظمة والتعليمات والإجراءات التي يمكن تطبيقها على عمل المؤسسة. فمثلاً وضعت مدونات السلوك الخاصة بمنتسبي القطاع الأمني الفلسطيني مجموعة من المحاذير التي ينبغي على منتسبي الأمن الفلسطيني بتشكيلاته المختلفة عدم ممارستها، وهذه المحاذير تتماشى مع قيم النزاهة.

ولكن يبقى السؤال قائماً حول القدرة على تطبيق هذه المدونات والتزام منتسبي قطاع الأمن الفلسطيني بها، إلى جانب التزام مؤسسات القطاع الأمني في تنفيذ مدونات السلوك واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين. تفتقر العديد من الأجهزة والهيئات الأمنية لوجود أدلة إجراءات لعمل وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي، إذ يؤدي غياب أدلة الإجراءات إلى التخبُّط في العمل، وإمكانية حدوث شبهات الفساد.

درجت العادة في دوائر الرقابة الداخلية في حال الكشف عن مخالفة ما، أن يتم تحويل القضية لقائد الجهاز، خاصة أن معظم دوائر الرقابة في المؤسسة الأمنية ترتبط مباشرة بقائد الجهاز أو الهيئة الأمنية، الذي يقوم بدوره باتخاذ الإجراءات المناسبة من تحويل للجهات المختصة للتحقيق فيها، ومن ثم يتم تحويل القضية إلى هيئة مكافحة الفساد في حال كانت المخالفة ضمن الجرائم التي تم تصنيفها ضمن جرائم الفساد استناداً لقانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 الذي حدد جرائم الفساد بالتالي:

- 1- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
- 2- الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال.
- 3- كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
- 4- إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون.
- 5- قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً.
- 6- الكسب غير المشروع.
- 7- جميع الأفعال المجرمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية.

وفي حال وصول قضية معينة مرتبطة بجرائم الفساد للقضاء العسكري يتم تحويلها لهيئة مكافحة الفساد وفق المقتضيات القانونية.

وتتبع وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي مجموعة من المؤشرات للكشف عن حالات الفساد بين منتسبي الأجهزة الأمنية منها:

- إقرارات الذمة المالية للمكلفين بذلك.
- متابعة حسابات البنوك للمشتبه بهم.
- متابعة الشكاوى التي تصل الأجهزة وذات العلاقة بالموضوع.
- عمليات جرد مستمرة.

يُعتبر الالتزام بمدونات السلوك من قبل منتسبي القطاع الأمني أحد أهم المؤشرات التي تساهم في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد لأنها احتوت في مبادئها على قيم تعزيز النزاهة ومحاربة الفساد، كما منحت الجهات الرقابية في الأجهزة الأمنية صلاحيات مراقبة تطبيق المدونة والالتزام بها من قبل المنتسبين للمؤسسة الأمنية.

◀ سادساً: قدرات وإمكانيات وحدات الرقابة والتدقيق على مراقبة الالتزام بالقوانين والإجراءات

أظهرت النقاشات والحوارات مع العاملين في وحدات الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي في القطاع الأمني الفلسطيني، إضافة للاستمارة التي تمت تعبئتها، وجود عددٍ من الملاحظات أهمها:

- تتواجد في معظم الأجهزة والهيئات الأمنية والعسكرية الفلسطينية وحدات للرقابة الداخلية، باستثناء هيئة واحدة (هيئة التنظيم والإدارة).
- تتبع معظم هذه الوحدات لقائد الجهاز أو رئيس الهيئة، وبالتالي فإن ارتباط هذه الوحدات برأس الهرم في المؤسسة من المفترض أن يُعطيها قوة في العمل والأداء.
- تختلف هذه الوحدات من مؤسسة لأخرى ففي بعض المؤسسات الأمنية، تلتزم هذه الوحدات بطبيعة عملها ولا تقوم بأية أعمال تنفيذية، فيما تقوم في البعض الآخر بأعمال تنفيذية.
- في بعض الأجهزة هناك دمجٌ بين أمن الجهاز والرقابة الداخلية كما في الحرس الرئاسي، أو بين الرقابة الداخلية ووحدات الشكاوى كما في الضابطة الجمركية، وهذا مخالفٌ لفلسفة الرقابة الداخلية.
- بعض وحدات الرقابة الداخلية تقوم بكافة أدوار الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي من حيث الرقابة المالية والإدارية والرقابة على الأداء، في حين أنها في بعض الأجهزة لا تقوم بكامل أدوارها، ففي هيئة التسليح المركزي تقوم المالية العسكرية المركزية هي من تقوم بالرقابة المالية، ولا تقوم الرقابة الداخلية بالرقابة المالية داخل الهيئة.
- أشارت تقارير سابقة لديوان الرقابة المالية والإدارية إلى أن وحدات الرقابة الداخلية لدى بعض المؤسسات الأمنية لم يتم تفعيلها رغم وضعها على الهيكلية وتسكين موظفين عليها، كما هو الحال في هيئة التوجيه الوطني والسياسي حسب ما أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2019.

تُظهر النتائج أعلاه أن فاعلية وحدات الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي متفاوتة بين مؤسسات القطاع الأمني الفلسطيني تبعاً للصلاحيات الممنوحة للوحدة وتبعتها وبنية نظام الرقابة الداخلية في المؤسسة. وهذا ما أظهره تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية عن الرقابة الداخلية حيث تم تقييم نظام الرقابة في الشرطة بأنه عالٍ، وتم تقييم نظام الرقابة في الأمن الوطني بأنه متوسط، وفي القضاء العسكري بأنه منخفض¹⁸.

حاولنا - من خلال استمارة تم توزيعها على المشاركين في اللقاءات التي جمعت طاقم المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في القطاع الأمني بالتعاون مع وزارة الداخلية مع العاملين في وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي - أن نقوم بتقييم نظام الرقابة الداخلي لدى هذه الأجهزة والهيئات، وأظهرت النتائج أن نظام الرقابة في جميع الأجهزة والهيئات حصل على تقييم عالٍ بناءً على الاستمارات التي تمت تعبئتها من قبل العاملين في وحدات الرقابة، بعكس ما أورده تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، والنقاش الدائر مع العاملين في وحدات الرقابة الداخلية خلال 3 لقاءات عُقدت في شهري كانون الأول 2021 وكانون الثاني 2022.

تُجري وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي عمليات الرقابة داخل المؤسسة وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها، وللإمكانيات المتاحة لها من حيث الطاقم المؤهل لديها، وقدرتها على الوصول للمعلومة المطلوبة ويأتي هذا ضمن دعم الإدارة العليا (قائد الجهاز) لوحدة الرقابة، فكلما حظيت وحدة الرقابة الداخلية بهذا الدعم والرعاية كانت فعّالة وقادرة على القيام بدورها وإصدار التقارير الرقابية المختلفة ومتابعة تقاريرها والإجراءات المتخذة من قبل صنّاع القرار لتنفيذ توصياتها.

فقد أظهرت اللقاءات والنقاشات الدائرة بين العاملين في وحدات الرقابة الداخلية أن الأخذ بتقارير الرقابة والعمل بتوصياتها يختلف من مؤسسة لأخرى، ففي بعض المؤسسات يؤخذ بمعظم توصيات وحدات الرقابة الداخلية، وفي بعض المؤسسات يؤخذ ببعضها، وهذا مؤشر آخر على فاعلية وحدات الرقابة الداخلية.

◀ سابعاً: التحديات التي تواجه عمل الرقابة الداخلية وتحداً من فاعليتها في المؤسسة الأمنية

تواجه الرقابة الداخلية في المؤسسات تحديات كثيرة أهمها عدم تقبل الإدارات الأخرى داخل المؤسسة لمبدأ الرقابة، معتبرة أن ذلك تدخل في طبيعة عملها، وهذا ينطبق على القطاع المدني كما ينطبق على القطاع الأمني.

أظهرت الدراسات السابقة، بما فيها التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية، واللقاءات التي جرت مع العاملين في الرقابة الداخلية في المؤسسة الأمنية أن هناك مجموعة من التحديات التي تواجه عمل الرقابة الداخلية وتحداً من فاعليتها في المؤسسة الأمنية. وتتوزع هذه التحديات في طبيعتها ومصادرها وهي:

التحديات ذات الطابع القانوني

1- نقص القوانين الناظمة لعمل الأجهزة الأمنية: هناك العديد من الأجهزة الأمنية والعسكرية الفلسطينية والهيئات العسكرية التي ما زالت تفتقر لوجود قوانين تنظم أعمالها، مثل الأمن الوطني والاستخبارات العسكرية وغيرها.

2- نقص اللوائح التنفيذية للقوانين الناظمة للأجهزة الأمنية: لم تُستكمل معظم اللوائح الناظمة لعمل الأجهزة الأمنية حتى تاريخه، وهو ما يعني أن بعض التشريعات التي صدرت في هذا المجال لم تُستكمل في التطبيق نتيجة لعدم إصدار هذه اللوائح، التي تعتبر من مسؤولية السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص، ومسؤولية الجهات الرقابية خاصة المجلس التشريعي الذي يتعلق دوره بالمساءلة على عدم صدور اللوائح التنفيذية لتلك القوانين¹⁹.

3- ضعف المنظومة القانونية للمساءلة على أجهزة الأمن: وبالتحديد التشريعات الخاصة بالقضاء العسكري، والتشريعات الخاصة بإجراءات محاكمة العاملين في الأجهزة الأمنية²⁰.

4- تعارض بعض النصوص في القرارات بقوانين مع نصوص قانون الخدمة في قوى الأمن، رغم وضوح النص بخصوص تعيين مدراء أجهزة الأمن الوقائي والشرطة في قانون الخدمة في قوى الأمن بحيث يقوم بتعيينهم وزير الداخلية بعد تسبب مدير عام الأمن الداخلي، إلا أن القرارات بقوانين الخاصة بالأمن الوقائي والشرطة جاءت مخالفة لهذا النص حيث نصت على أن رئيس السلطة الوطنية هو من يقوم بتعيين مدير الأمن الوقائي ومدير الشرطة.

5- غياب العمل الرقابي عن بعض قوانين الأجهزة الأمنية: افتقرت بعض القوانين الموجودة الخاصة بالأجهزة الأمنية لوجود مواد تشير إلى موضوع الرقابة الداخلية والتدقيق، باستثناء قانون المخبرات العامة الذي أشار لوجود المراقب المالي الذي يُعيّنه الرئيس، والقرار بقانون الخاص بالشرطة في المادة رقم (16) التي تحدثت بوضوح عن المفتش العام «إدارة المفتش العام»: تختص بمهام الرقابة الإدارية والمالية والقانونية على جميع إدارات ودوائر الشرطة ومديريات شرطة المحافظات.

6- عدم وجود قانون الحق في الحصول على المعلومات الأمر الذي يضعف من دور مؤسسات المجتمع المدني فيما يخص أعمال الرقابة على الأجهزة الأمنية بحيث لا يقتصر دورها على قضايا انتهاكات حقوق الإنسان.

7- عدم وجود سياسة حكومية معتمدة تشجع مؤسسات المجتمع المدني المساهمة في عملية الرقابة على المؤسسات العامة بما فيها الأجهزة الأمنية.

19 أحمد أبو دية. التحديات التي تواجه الرقابة المدنية والديمقراطية على القطاع الأمني في فلسطين: بعد منح فلسطين صفة دولة غير عضو (مراقب) في الأمم المتحدة (مؤتمر القطاع الأمني الفلسطيني في ضوء منح فلسطين صفة دولة غير عضو (مراقب) في الأمم المتحدة: الحاجات الأمنية ومواءمة التشريعات). جامعة الاستقلال. 2017. <http://iccs.alistiqlal.edu.ps/page-17-ar.html>.
20 نفس المصدر.

- 1- عدم وجود هياكل تنظيمية لبعض الأجهزة والهيئات العسكرية تتناسب مع حجم وطبيعة نشاط وعمليات الجهة.
- 2- افتقار بعض الأجهزة الأمنية للخطط الاستراتيجية السنوية التي تقوم على أساسها وحدات الرقابة بمتابعة العمل ومراقبة الأداء في هذه المؤسسات.
- 3- عدم وجود دليل سياسات وإجراءات لتنظيم عمل وحدات الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي في العديد من الأجهزة الأمنية.
- 4- عدم تزويد وحدات الرقابة الداخلية بموظفين ذوي خبرة كافية في اختصاصات المؤسسات التي يعملون فيها، ليتكامل العمل الرقابي في المجالات الإدارية والمالية والمهنية.
- 5- عدم وجود التدريب المستمر الكافي والمناسب، خاصة في ظل التغييرات المستمرة في أنشطة وعمليات المؤسسة الأمنية.
- 6- نقص الطاقم العامل في مجال الرقابة الداخلية.
- 7- التداخل ما بين الأعمال الرقابية والأعمال التنفيذية في عمل وحدات الرقابة الداخلية.
- 8- عدم وجود أنظمة محوسبة ومعتمدة (لدى بعض المؤسسات الأمنية) تشمل كافة أنشطة المؤسسة الأمنية الإدارية والمالية والمهنية.
- 9- عدم إعداد التقارير الرقابية الدورية استناداً للمعايير الرقابية.
- 10- افتقار بعض الهيئات لدائرة الرقابة الداخلية.
- 11- عدم انفتاح الأجهزة الأمنية على مؤسسات المجتمع المدني بقدر كاف، فعلى سبيل المثال لم يستطع الباحث إجراء مقابلات فردية مع العاملين في الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي في الأجهزة الأمنية، لتحديد طبيعة التحديات التي تواجه الرقابة الداخلية في كل جهاز.

بناءً على النتائج والتحديات التي خرج بها التقرير نتقدم بالتوصيات التالية من أجل زيادة فعالية وحدات الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي في الأجهزة والهيئات الأمنية والعسكرية:

توصيات خاصة بالحكومة الفلسطينية:

- 1- إسراع الحكومة في إنجاز اللوائح والأنظمة التنفيذية الخاصة بالقوانين الأمنية التي تم إنجازها (قانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون المخبرات العامة، والقرار بقانون الخاص بالأمن الوقائي، والقرار بقانون الخاص بالشرطة، والقرار بقانون بشأن الضابطة الجمركية).
- 2- تعيين مفتش عام لقوى الأمن الفلسطينية يتبع مباشرة للمستوى السياسي، للوصول بالمؤسسة الأمنية لمؤسسة مهنية تخضع للرقابة والتفتيش في أداء مهامها، وهذا يعزز من قوة وفاعلية وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي.
- 3- تعزيز قدرات وحدات الرقابة الداخلية في الأجهزة الأمنية من خلال توفير التدريب لطواقم الرقابة وتطوير الأنظمة والإجراءات التي تحكم عملها.
- 4- ضرورة إعداد هيكل تنظيمي للمؤسسات الأمنية التي تفتقر للهيكل التنظيمي وإعداد بطاقات الوصف الوظيفي لكل الوظائف في المؤسسة.
- 5- دعم استقلالية وحدات الرقابة الداخلية وتفعيل دورها.
- 6- توحيد إجراءات الرقابة الداخلية وفقاً لأفضل الأنظمة المتبعة من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- 7- نشر الوعي لدى العاملين في المؤسسة الأمنية لأهمية عمل دوائر الرقابة والتدقيق الداخلي.
- 8- إعداد أدلة إجراءات مبنية على متطلبات معايير التدقيق الداخلي وأفضل الممارسات المتبعة من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- 9- ضرورة تزويد وحدات الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي في المؤسسة الأمنية بالأنظمة المحوسبة الحديثة.

توصيات خاصة بالمجلس التشريعي أو الرئيس الفلسطيني في ظل غياب المجلس التشريعي:

- 1- ضرورة توفر الإرادة السياسية لدى صانعي القرار من أجل إنجاز القوانين وتنفيذها وإلزام الجهات المختصة بتنفيذها.
- 2- إصدار قانون حق الحصول على المعلومات حتى يتمكن المجتمع المدني من القيام بواجبه الرقابي بطريقة أكثر فعالية.

توصيات خاصة بمؤسسات المجتمع المدني:

- 1- تفعيل النصوص الواردة بالقوانين المحلية الفلسطينية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تمنح مؤسسات المجتمع المدني دوراً رقابياً على الأجهزة الأمنية.
- 2- ضرورة مساهمة مؤسسات المجتمع المدني في تدريب العاملين في وحدات الرقابة الداخلية، وتوفير الدعم اللازم لهم في هذا المجال، من أجل تعزيز قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في القطاع الأمني الفلسطيني.
- 3- ضرورة استمرار مؤسسات المجتمع المدني بالتعاون مع وزارة الداخلية والقطاع الأمني الفلسطيني من أجل النهوض بالخدمات المقدمة للمواطن الفلسطيني.

المصادر والمراجع

1. القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003 .
2. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 .
3. قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 .
4. قانون المخبرات العامة رقم (17) لسنة 2005 .
5. قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998 .
6. قانون مكافحة الفساد المعدّل رقم (1) لسنة 2005 .
7. قرار بقانون رقم (11) لسنة 2007 بشأن الأمن الوقائي.
8. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2016 بشأن الضابطة الجمركية.
9. قرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة.
10. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن.
11. مدوّنة الأخلاقيات وقواعد السلوك العامة لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية، 2018.
12. مدوّنة السلوك الوظيفي وأخلاقيات العمل للعاملين بالمخبرات العامة، 2010.
13. مدوّنة قواعد السلوك لمنتسبي جهاز الأمن الوقائي، 2013.
14. مدوّنة قواعد السلوك لمنتسبي جهاز الدفاع المدني الفلسطيني، 2014.
15. مدوّنة سلوك وأخلاقيات منتسبي الشرطة الفلسطينية، 2015.
16. ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير ربع السنوي الثالث 2014، نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان. 2014. https://www.saacb.ps/BruRpts/SaacbQ3_2014.pdf
17. ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقارير السنوية (2014-2020). <https://www.saacb.ps/BruRptsTestSAACB/IndexRPTArabic>
18. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. تعزيز قدرات مؤسسات الرقابة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني. جنيف، 2015.
19. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. الإعلام الفلسطيني وحكم قطاع الأمن. جنيف. 2009.
20. جهاد حرب. أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني. مفتاح. رام الله.
21. علاء لعلوح، فاعلية الرقابة على الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، سلسلة تقارير رقم 126، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن، 2018.
22. سعيد زيد (إشراف د. عزمي الشعيبي). بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة الإدارة المالية العسكرية المركزية. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). سلسلة تقارير رقم (122). 2017.
23. سعيد زيد (إشراف د. عزمي الشعيبي). فاعلية ومناعة نظام النزاهة في الخدمة بقوى الأمن الفلسطينية. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). سلسلة تقارير رقم (86).
24. سعيد زيد (إشراف د. عزمي الشعيبي). فاعلية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). سلسلة تقارير رقم (60) آذار 2013.
25. أحمد أبو دية. التحديات التي تواجه الرقابة المدنية والديمقراطية على القطاع الأمني في فلسطين: بعد منح فلسطين صفة دولة غير عضو (مراقب) في الأمم المتحدة (مؤتمر القطاع الأمني الفلسطيني في ضوء منح فلسطين صفة دولة غير عضو (مراقب) في الأمم المتحدة: الحاجات الأمنية ومواءمة التشريعات). جامعة الاستقلال. 2017. <http://iccs.alistiqlal.edu.ps/page-17-ar.html>

26. باسم مرشود. الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية ودوره في نشر الحريات وتحقيق السلم الأهلي. رسالة ماجستير - جامعة النجاح. 2014.
27. المنظمة الدولية العليا للأجهزة الرقابية العليا (INTOSAI). إرشادات INTOSAI حول معايير الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100a.pdf.
28. أيمن فتحي عطاطرة. دور الرقابة الداخلية في الحد من الفساد في الدوائر الحكومية الفلسطينية، <https://app.oxfordabstracts.co>.
29. ورشة عمل حول الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي، عقدت بتاريخ 7 كانون الأول 2021 بالتعاون بين وزارة الداخلية والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن الفلسطيني.
30. ورشة عمل حول الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي، عقدت بتاريخ 4 كانون الثاني 2021 بالتعاون بين وزارة الداخلية والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن الفلسطيني.
31. لقاء تدريبي حول الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية، عُقد بتاريخ 18 كانون الثاني 2021 بالتعاون بين وزارة الداخلية والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن الفلسطيني.

المواقع الإلكترونية

- 1- موقع ديوان الرقابة المالية والإدارية، <https://www.saacb.ps/ar/IndexAr.aspx>.
- 2- موقع هيئة مكافحة الفساد، <https://www.pacc.ps>.
- 3- موقع مجلس الوزراء الفلسطيني، <https://cs.pmo.gov.ps/info/report.pdf>.
- 4- موقع وزارة المالية، <http://www.pmof.ps/93>.
- 5- موقع وزارة الداخلية، <https://www.moi.pna.ps/home>.
- 6- موقع الشرطة الفلسطينية، <http://www.palpolice.ps/ar/inspector-general>.
- 7- موقع الاستخبارات العسكرية، http://www.pmi.pna.ps/pmia/pmia/?page_id=8.
- 8- موقع الدفاع المدني، <https://www.pcd.ps>.



المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن

المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الامن، ائتلاف عدد من المنظمات الأهلية التي عملت على تنسيق جهودها في مجال تعزيز الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن الفلسطيني، وتعزيز ثقافة المساءلة المجتمعية على عمله بما يسهم في تحصين مؤسسات الأمن من جميع اشكال الفساد ويعزز من كفاءة وفاعلية الأجهزة الأمنية على أساس من الشراكة والعمل التوافقي بين الجميع، وذلك بهدف الوصول الى قطاع أمن فلسطيني ملتزم بسيادة القانون واحترام الحقوق والحريات العامة، يلتزم المسؤولين والعاملين فيه بمنظومة النزاهة ومكافحة الفساد ومبادئ الديمقراطية وتقبل المساءلة المجتمعية ويعملوا وفق استراتيجية وعقيدة امنية وطنية متوافق عليها بين جميع الأطراف.

بدأت فكرة تأسيس المنتدى من قبل مجموعة من الناشطين في مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة في حوكمة قطاع الأمن الفلسطيني في العام 2013 واستند قرار تأسيس المنتدى على مبدأ ضرورة تضافر جهود جميع الأطراف الرسمية والشعبية لبلورة السياسات العامة والمبادئ ذات العلاقة بمتطلبات استقرار النظام العام وبناء وحوكمة قطاع الأمن في فلسطين، وقد ساهم في تأسيس المنتدى عدداً من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال تعزيز سيادة القانون واحترام حقوق الانسان وأشاعة الديمقراطية وتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وترسيخ سياسة المساءلة المجتمعية في جميع مجالات عمل الدولة الفلسطينية.

يضم المنتدى المؤسسات التالية: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح»، مؤسسة الحق، مركز علاج وتأهيل ضحايا التعذيب، المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات الاستراتيجية، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، مركز الدفاع الحريات والحقوق المدنية «حريات»، مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، المركز الفلسطيني لقضايا السلام والديمقراطية، مؤسسة قادر للتنمية المجتمعية، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى»، الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال»، مؤسسة فلسطينيات، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية «شمس» (منسق المنتدى)، والائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة «أمان» (السكرتاريا التنفيذية للمنتدى)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان (عضو مراقب).