



تقرير حول:

البيئة القانونية والمؤسسية للمؤسسات الرقابية الرسمية وفعاليتها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

سلسلة تقارير رقم 256



أيار 2023

AMAN
Transparency Palestine



تقرير حول:

**البيئة القانونية والمؤسسية للمؤسسات الرقابية الرسمية
وفعاليتها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية**

أيار 2023

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحثين الأستاذ محمود علاونه والأستاذة آلاء حماد لإعداد هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق ائتلاف أمان لإشرافه ومراجعته وتحريه له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
2023. البيئة القانونية والمؤسسية لمؤسسات الرقابية الرسمية وفعاليتها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. رام الله- فلسطين.
إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهودًا في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

4

الملخص التنفيذي

7

المقدمة

10

الإطار المفاهيمي للنزاهة السياسية والفساد السياسي والإطار القانوني والمؤسسي للمؤسسات الرقابية

10

أولاً: إطار مفاهيمي حول النزاهة السياسية والفساد السياسي

11

(1) في مجال الوصول إلى السلطة بالانتخاب أو التعيين

11

(2) في مجال ممارسة السلطة

12

(3) في مجال الرقابة الرسمية

13

ثانياً: الإطار القانوني للمؤسسات الرقابية

13

(1) هيئة مكافحة الفساد

13

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

15

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

15

(4) المجلس التشريعي الفلسطيني

16

ثالثاً: الإطار المؤسسي للمؤسسات الرقابية

16

(1) هيئة مكافحة الفساد

16

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

18

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

19

مدى فعالية المؤسسات الرسمية الرقابية في الرقابة على السلطة السياسية

19

أولاً: مدى توفر الموارد في عمل المؤسسات الرقابية

19

(1) هيئة مكافحة الفساد

20

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

21

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

21

ثانياً: مدى توفر الفاعلية والشمولية في صلاحيات عمل المؤسسات الرقابية عملياً

22

(1) هيئة مكافحة الفساد

24

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

27

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

28

ثالثاً: مدى توفر الحصانات في عمل مسؤولي المؤسسات الرقابية

28

(1) هيئة مكافحة الفساد

30

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

32

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

35

الاستخلاصات والتوصيات

39

قائمة المصادر والمراجع

◀ الملخص التنفيذي:

تعد مسألة الرقابة واحدة من أبرز الأدوات أهمية؛ نظراً لأنها تقف بشكل مباشر على طبيعة الانحرافات المالية والإدارية وتبحث في تجنب شبهات الفساد في العمل الإداري، وتوثيق كافة الانحرافات والممارسات التي قد تقع داخل المؤسسات، ولهذه الغاية يجب إحاطة المؤسسات التي أنيط بها مسألة الرقابة بمجموعة من الضوابط وإجراءات الحماية والتمكين التي تضمن قيامها بمهامها على أكمل وجه، وباستقلالية وحيادية وموضوعية تامة، بعيداً عن أي تأثيرات سياسية أو تحكم أطراف خارجية تستهدف التأثير على عملها وقراراتها.

لهذا الغرض جاء هذا التقرير لفحص واقع المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة، من حيث الأطر القانونية المرجعية، والبنية المؤسساتية المرتبطة بمدى الاستقلالية في عملها، ومدى إلزامية أطراف السلطة التنفيذية بالامتثال لقراراتها. تمثلت الإشكالية الأساسية التي سعى هذا التقرير لمعالجتها، في فحص مدى استقلالية هذه المؤسسات، وتوفير الإمكانيات، وتمكنها من القيام بدورها بفعالية وشمولية في إخضاع جميع المسؤولين، بما فيهم السياسيون، لسلطتها الرقابية، في ممارستهم لأي سلطة ممنوحة لإدارة الشأن العام، والتأكد من كونها تمارس للمصلحة العامة.

ومن حيث المنهجية المستخدمة، استند التقرير إلى المنهج الوصفي التحليلي، حيث خصص المنهج الوصفي لتأطير الأطر النظرية موضوع التقرير وتوصيفها، من حيث التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالموضوع، والبنى المؤسساتية النازمة، والسياسات والإجراءات التي تعمل بموجبها المؤسسات الرقابية، ومن ثم تحليل المعطيات، وتحديد الاستخلاصات، وإعداد التوصيات بعد نقاش مسودة التقرير مع الأطراف ذات العلاقة. وقد استخدمت مجموعة من الأدوات للوصول إلى المعلومات، لعل أبرزها: مراجعة الإطار التشريعي من قوانين وأنظمة وتعليمات ذات العلاقة بالموضوع، جمع وحصر المعلومات ذات، المعلومات والبيانات القانونية والممارسة، إجراء مقابلات ميدانية مع المؤسسات ذات العلاقة، تحضير استمارة وفقاً لمؤشرات محددة، إعداد مسودة أولى من التقرير ومناقشتها في ورشة عمل مع الأطراف ذات العلاقة، وتطويرها بناءً على النقاش.

تم تقسيم هذا التقرير إلى مقدمة وقسمين، إلى جانب الاستنتاجات والتوصيات، عالج القسم الأول الإطار القانوني والمؤسسي للمؤسسات الرقابية في فلسطين، حيث يتضمن على الإطار مفاهيمي حول نزاهة الحكم والفساد السياسي، وعلاقة مؤسسات الرقابة الرسمية والإطار القانوني والمؤسسي للمؤسسات الرقابية، أما القسم الثاني فتناول مدى توفر الإمكانيات في المؤسسات، ومدى توفر الصلاحيات الشاملة للرقابة على جميع مسؤولي المؤسسات العامة، ومدى توفر الاستقلالية في عمل المؤسسات الرقابية، إضافة إلى تقديم التوصيات التي تعزز استقلالية هذه المؤسسات وحياديتها وفعاليتها للمساهمة في نزاهة الحكم بشكل عام، ومنع الفاسدين من الإفلات من العقاب بشكل خاص. وتمثلت أبرز الاستخلاصات والتوصيات التي خرج بها هذا التقرير بالآتي:

أولاً: الاستخلاصات

• إن تعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني وحله بموجب قرار صادر عن المحكمة الدستورية في العام 2018، كان له أثر كبير في تعطيل أهم مؤسسة رقابية على عمل السلطة التنفيذية؛ وهو ما أدى إلى إضعاف نظم المساءلة وأدوات الرقابة على المؤسسات العامة، ومن ثم إضعاف الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة.

• أن المؤسسات الرقابية تقوم بإعداد تقارير حول أداء المؤسسات التنفيذية حسب الاختصاص، ويتم رفعها لجهات الاختصاص، سواء للرئيس أو لمجلس الوزراء وفقاً لمقتضيات النصوص التشريعية النازمة لذلك، إلا أن متابعة الملاحظات والتوصيات المقدمة في تقاريرها ما زالت محدودة؛ الأمر الذي يفقد فاعلية مؤسسات الرقابة.

• على الرغم من امتلاك المؤسسات الرقابية الكوادر البشرية المؤهلة للقيام بأعمالها، إلا أنها غير كافية في ظل ازدياد عدد الشكاوى والبلاغات التي ترد للمؤسسات الرقابية، وحجم المهام الملقاة على عاتقها. هذا إلى جانب غياب خطة في إدارة الموارد، وفقاً لبعض المعايير الدولية، كما هو الحال في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وفقاً لقواعد الانتوساي.

• تخضع جميع المؤسسات العامة للمؤسسات الرقابية، إلا أن بعض المؤسسات أحيطت بنوع من القيود، من حيث الرقابة عليها، بوضع إذن مسبق، كمؤسسات منظمة التحرير، وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2017؛ وهو ما شكل صعوبة في عملية الرقابة في بعض الأحيان، كما أن بعض الجهات لم تقم بالرد، ولم تقم بالتعاون في عمليات التدقيق، خاصة مع ديوان الرقابة المالية والإدارية.

• لم يراع المشرع الجوانب المتعلقة بالمدد القانونية الخاصة بالرد على طلب الحصانة، أو الجوانب المتعلقة بالتشدد في إجراءات رفع الحصانة الممنوحة للموظفين العموميين، لكن بشكل عام لم تشكل الإجراءات أو التشريعات من الناحية العملية عائقاً أمام السير بالإجراءات الخاصة بالملاحقة بالنسبة للمؤسسات الرقابية.

• تشير المؤسسات الرقابية التي تمت مقابقتها إلى أنه ليس هناك تدخل أو تحكم لطرف سياسي في عملية التعيين أو العزل، إلا أنه في الواقع، وفي ظل تعطل المجلس التشريعي وحله، لا يتم تعيين رئيس الديوان بعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، وإنما يتولى عملية التعيين رئيس دولة فلسطين بموجب قرار التعيين، ومن ثم يصدر قرار بقانون للمصادقة على عملية التعيين بديلاً عن مصادقة المجلس التشريعي؛ الأمر الذي قد يمس باستقلالية التعيين، هذا إلى جانب وجود تجارب سابقة تم فيها إحالة رئيس الديوان للتقاعد بموجب قرار بقانون.

• تضمنت تشريعات المؤسسات الرقابية متطلبات معينة وشروطاً عامة لتعيين رؤسائها، ويؤخذ على النصوص في كل من تشريعات مكافحة الفساد وديوان الرقابة، أنها لا تضع شروطاً محددة للتعين كما هو الحال في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

• تنص تشريعات المؤسسات الرقابية على تقديم تقاريرها لجهات مختلفة، تتمثل في مجلس الوزراء أو رئيس الدولة، وللمجلس التشريعي. إلا أنه بسبب غياب أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني وضعف متابعة مجلس الوزراء والرئاسة لهذه التقارير والتحقق مما جاء فيها، أو متابعة المخالفات التي سجلتها هذه التقارير، ومساءلة السلطة عنها؛ أدى ذلك إلى الحد من مساءلة مسؤولي المؤسسات العامة.

• على الرغم من تشديد التشريعات على عدم قابلية رؤساء المؤسسات الرقابية للعزل وعدم مسؤوليتهم عن الأعمال التي يقومون بها أثناء ممارسة مهامهم، فقد استعملت القرارات بقانون كأداة لإحالة رؤساء بعض المؤسسات الرقابية السابقين على التقاعد قبل انتهاء المدد القانونية دون تبرير الأسباب، كما هو الحال في رؤساء ديوان الرقابة السابقين.

• أعطت بعض التشريعات صلاحية تحديد راتب المؤسسات الرقابية لرئيس الدولة بعد مصادقة المجلس، إلا أن غياب المجلس التشريعي شكل مسألاً وعائقاً أمام الحيادية، كما أن بعضها أعطى صلاحية تحديد الرواتب لرئيس الدولة، وهو ما قد يؤدي إلى المساس باستقلالية عمل المؤسسة ورئيسها، حيث الأصل أن تحدد جهة محايدة راتبه وعلاوته.

• حددت معظم التشريعات الخاصة بالمؤسسات الرقابية مسألة مدة الخدمة مدة زمنية معينة، إلا أن بعض هذه التشريعات أتاحت لرئيس الدولة مسألة التمديد، وهو ما قد يمس بقرارات رئيس المؤسسة، كما أن بعضها الآخر لم يحدد مدة معينة للتعين بنصوص صريحة، كما هو الحال في الهيئة المستقلة، حيث حدد النظام الداخلي مدة الخدمة بخصوص مجلس المفوضين والمفوض، أما بخصوص المدير التنفيذي فلم يحدد النظام مدة محددة للتعين.

ثانياً: التوصيات

على المستوى السياسي والتشريعي:

• العمل على إنهاء حالة الانقسام السياسي الفلسطيني، وتجديد الشرعيات القانونية، لا سيما من خلال الانتخابات الرئاسية والتشريعية، إذ إن غياب المجلس التشريعي وحالة الانقسام السياسي الفلسطيني شكل عائقاً أساسياً، وأضعف جوهرية حيادية السلطة التنفيذية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ومهنتها واستقلالها ومساءلتها.

• استمرار اغتصاب السلطة التشريعية واحتكارها بيد شخص رئيس السلطة التنفيذية أو بيد حزب محدد أتاحت المجال لإصدار تشريعات أضعفت من استقلالية المؤسسات الرقابية أو حصانتها من تدخل السلطة التقديرية؛ وعليه توصي بعدم إصدار تشريعات توفر البيئة لاستمرار الانقسام، سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة.

- إلغاء التعديلات التي جرت على قانون مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية؛ لوقف إمكانية التمديد، ولتحديد مدة زمنية واحدة غير قابلة للتمديد، لا يتم فيها عزل رؤساء المؤسسات؛ ضماناً لاستقلالية عمل هذه المؤسسات.

على مستوى الإمكانيات والاستقلالية:

- توفير الموازنات اللازمة للمؤسسات الرقابية للقيام بمهامها المنوطة بها على أكمل وجه، بما في ذلك تخصيص الموازنات اللازمة للتدريب والتطوير، إلى جانب إشراك المؤسسات الرقابية في جميع مراحل إعداد الموازنة وتوجيهها بالشكل السليم الذي يخدم أعمال المؤسسة.
- رصد المؤسسات الرقابية بالكوادر المؤهلة والمدرّبة، وتخصيص الاعتمادات المالية اللازمة لذلك، في ظل تنامي أعمالها وتوسع أنشطتها، إلى جانب إعداد الخطط اللازمة لإدارة الموارد البشرية وفقاً للمعايير الدولية.
- إخضاع كافة المؤسسات لرقابة المؤسسات الرقابية بصورة مباشرة، دون الحصول على إذن مسبق كما هو الحال في مؤسسات منظمة التحرير، وإزالة أي عوائق أمامها، سواء تشريعية أو مؤسسية.
- ضرورة العمل على مراجعة الحصانات الممنوحة للموظفين العموميين التي لم يراع فيها المشرع الجوانب المتعلقة بالمدد القانونية الخاصة بالرد على طلب الحصانة، أو الجوانب المتعلقة بالتشدد في إجراءات رفع الحصانة.
- إلغاء أية تشريعات تضع قيوداً على عملية رقابة المؤسسات الرقابية الرسمية على المؤسسات العامة التي تتلقى تمويلاً من الخزينة العامة، كما هو الحال بالنسبة لمؤسسات منظمة التحرير التي اشترط المرسوم الرئاسي ضرورة الحصول على إذن مسبق للرقابة عليها، وهو الأمر الذي يتناقض مع مسألة الفاعلية في الرقابة.
- التزام جميع الجهات وأجهزة السلطة التنفيذية بالرد على التقارير الرقابية والتعاون في عمليات التدقيق.
- مراجعة آلية تعيين بعض المؤسسات الرقابية وعدم تركها بيد السلطة التنفيذية؛ تجنباً للمساس باستقلالية عمل المؤسسة، على أن يتم إحالة مسألة التعيين لجهات محايدة كالبرلمان مثلاً.
- العمل على منع استغلال حالة الانقسام السياسي الفلسطيني وغياب المجلس التشريعي إذ سلبت صلاحياته في عملية المصادقة على تعيين رؤساء بعض المؤسسات الرقابية أو عزلهم، من خلال المصادقة بديلاً عن المجلس التشريعي بموجب قرارات بقانون، لتصبح هي القاعدة. وهذا ما يؤكد ضرورة الإسراع بإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية.
- مراجعة شروط تعيين رؤساء المؤسسات الرقابية بوضع شروط محددة وواضحة، وعدم الاكتفاء بالشروط العامة للتعيين؛ كونها مواقع حساسة، فهي بحاجة إلى نصوص واضحة ومحددة وشروط دقيقة.
- وقف استخدام القرارات بقانون كآلية لعزل رؤساء المؤسسات الرقابية بديلاً عن مصادقة المجلس التشريعي، وذلك بإجراء انتخابات تشريعية وتفعيل عمل البرلمان.
- مساءلة أي مسؤول يعين متابعة تنفيذ ما جاء في التقارير الرقابية (شكل غياب المجلس عائقاً أساسياً أمام ذلك).
- توفير الحصانة الكافية لرؤساء المؤسسات الرقابية، والامتناع عن عزلهم أو التأثير على قراراتهم أثناء ممارسة مهامهم، خاصة من خلال اللجوء لأدوات استثنائية كالقرارات بقانون.
- تحديد رواتب رؤساء المؤسسات الرقابية في إطار أحكام القانون، وعدم تركها رهينة بيد السلطات التنفيذية (إسناد هذه المسألة لجهات محايدة؛ لضمان عدم المس بالاستقلالية)، إضافة إلى المدد الخاصة بخدمة رؤساء المؤسسات الرقابية، وعدم ترك مسألة العزل أو التمديد بيد السلطة التنفيذية، حتى لا يساء استخدامها؛ نظراً لطبيعة عملها.

المقدمة: ◀

يعتبر المال العام الركن الأساسي في بناء أي دولة، فبوجوده تستطيع الدول الاحتفاظ بسيادتها وحريتها، وتجعلها غير خاضعة لتأثيرات الدول الأخرى عليها، أو لتدخل تلك الدول في شؤونها الداخلية والخارجية، سواء بصورة مباشرة، أو بصورة غير مباشرة، ولذلك يجب على أي دولة تريد الاستقرار، والتمتع بحريتها أن تحافظ على المال العام لديها، وأن تعمل على حمايته من العابثين فيه¹.

ولما كان الاستخدام الفعال للأموال العامة يشكل إحدى الدعائم الأساسية من أجل حسن إدارة تلك الأموال، وفعالية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المختصة؛ فإن تحقيق هذا الهدف يتطلب وجود هيئات عليا للرقابة يكفل القانون استقلالها وتتولى الرقابة الرسمية على الأجهزة الإدارية، لضمان الاستخدام الأمثل للسلطة الممنوحة لهم وعدم إساءتها بشكل عام، وإدارة الأموال العامة واستخدامها لصالح العام.

تعتبر أعمال مؤسسات الرقابة العامة المستقلة إحدى الآليات المهمة والفعالة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في الدولة الديمقراطية، وتشكل إحدى ضمانات سلامة إجراءات العمل في المؤسسات العامة واحترام مبدأ المشروعية في عملها، وذلك بانسجام إجراءاتها مع القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، اكتشاف الاختلالات أو محاولة التكسب على حساب الوظيفة العامة أو المال العام. يقصد بالرقابة الخارجية تلك الرقابة التي تشرف عليها مؤسسة دولة (سواء كانت مؤسسات دستورية أو عامة تتمتع بالاستقلالية التامة عن بقية وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، وتختص بالرقابة على مختلف فروع الجهاز الحكومي وغير الحكومي، وفق النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعملها التي تمنحها هذه الصلاحيات.

حدد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003 وبعض القوانين والتشريعات الفلسطينية الخاصة جهات الرقابة الخارجية على مؤسسات الدولة في فلسطين، ممثلاً بالمجلس التشريعي مسؤول عن الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة)، وديوان الرقابة المالية والإدارية للرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، والسلطة القضائية بشكل عام والمحاكم الإدارية بشكل خاص، إضافة للمحكمة الدستورية.

منح الباب الرابع من القانون الأساسي أعضاء المجلس التشريعي ولجانته حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة، وتشكيل لجان تقصي الحقائق والرقابة على تنفيذ أحكام القانون، نظم القانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004 وكذلك النظام الداخلي المعدل للمجلس التشريعي إجراءات تنظيمية لتطبيق هذه المهام، إضافة إلى ما طوره المشرعون الفلسطينيون كسوابق برلمانية مارسها المجلس مثل جلسات الاستماع العامة والمساءلة.

يختص ديوان الرقابة المالية والإدارية بضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها، وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة، حسب المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته، كما بينت المادة (31) من القانون نفسه الجهات الخاضعة للديوان.

تختص هيئة مكافحة الفساد بفحص الذمة المالية للخاضعين لقانون مكافحة الفساد لسنة 2005 وتعديلاته، والتحري والاستدلال في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد، وفي شبهات الفساد التي يقترفها الأشخاص الخاضعون لأحكامها حسب المادة (8)، وقد بينت المادة (2) من القانون نفسه الخاضعين لهذا القانون.

فيما تتولى الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان مهامها، وفقاً لقرار رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 1993/9/30 الذي يقضي بتشكيل الهيئة الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، تحت رقم 6000، وتم نشره

1 أحلام جفال، مدى التزام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالمعيار (12) من معايير الأنوساي (قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة لإحداث الفارق في حياة المواطنين)، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2017، ص 1.

لاحقاً في الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية تحت رقم 59 لسنة 1994 متابعة وضمن توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في السلطة الوطنية الفلسطينية، والتعامل مع قضايا انتهاكات حقوق الإنسان، والشكاوى التي يقدمها المواطنون بشأن الانتهاكات المتمثلة بحقوق الإنسان، والتي تقع على المواطن من قبل السلطة التنفيذية.

تفرض أنظمة المساءلة على كل من حصل أو مُنح سلطة أو تفويضاً لإدارة شأن عام ومنح صلاحيات وأدوات عمل التصرف باستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه؛ تفرض عليه أن يستخدمها للمصلحة العامة، وليس لأي مصلحة خاصة، وتفترض المسؤولية أن يتحمل المسؤول نتائج أعماله، وينطبق ذلك على رؤساء المؤسسات والهيئات، وفقاً للقانون.

وضع ائتلاف أمان بالاستناد إلى مؤشرات منظمة الشفافية الدولية والممارسات الفضلى مؤشرات يمكن من خلالها فحص فاعلية نظم المساءلة إلزامية على مسؤولي الجهات الإشرافية والتنفيذية، إضافة إلى مؤشرات مرتبطة بالمساءلة الداخلية من خلال الرقابة والتدقيق الداخلي، والرقابة والتدقيق الخارجي، أي إخضاع مسؤولي المؤسسات أمام الجهات الرقابية الرسمية، إضافة إلى المساءلة المجتمعية (الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني).

مشكلة التقرير

تتمثل مشكلة التقرير الأساسية في فحص مدى قدرة مؤسسات الرقابة الرسمية على إخضاع كبار مسؤولي السلطة السياسية للرقابة الفعالة، وفقاً لأحكام النظام القانوني الفلسطيني، وفحص مدى التزام مسؤولي السلطة التنفيذية بالامتثال لرقابة المؤسسات الرقابية المختصة وقراراتها وملاحظاتها، إذ إن التشريعات الفلسطينية منحت عدداً من المؤسسات الرقابية صلاحيات محددة في تشريعاتها، تتمثل بالصلاحيات الرقابية على أداء السلطة التنفيذية ومؤسساتها.

أسئلة التقرير

- تتمثل الأسئلة التي سيجيب عنها التقرير، بما يأتي:
1. هل تضمن التشريعات النازمة لعمل المؤسسات الرقابية استقلاليتها وتمكينها وشموليتها، بحيث تشمل رقابة جميع مسؤولي مؤسسات السلطة المكلفين بإدارة الشأن العام والمال العام؟ عملياً كيف تم تعيين آخر رؤساء لأهم المؤسسات الرقابية؟ وكيف تم إنهاء خدماتهم؟
 2. هل يتم نشر نتائج التقارير حول مدى التزام مسؤولي جميع المؤسسات في السلطة، لاطلاع المواطنين عليها؟
 3. تقييم مدى الامتثال للملاحظات، وفي حال عدم الامتثال وفي غياب المجلس التشريعي من يتابع ملاحظات المؤسسات الرقابية في حال كانت تتعلق بمسؤولين كبار؟
 4. هل تقوم مؤسسات الرقابة العامة الرسمية بتحريك قضايا تتعلق بمكافحة الفساد؟ وكيف تتابعها؟ كم عدد القضايا التي تم إبلاغ هيئة أو نيابة مكافحة الفساد تتعلق بمسؤولين كبار؟

أهداف التقرير

يهدف هذا التقرير إلى فحص مدى الحصانة والقدرة والاستقلالية لمؤسسات الرقابة الرسمية من تأثيرات السلطة السياسية الحاكمة في قراراتها، وفحص مدى التزام جميع مسؤولي السلطة والامتثال لقرارات وملاحظات المؤسسات الرقابية.

أهمية التقرير

تتبع أهمية هذه الدراسة من ضرورة الوقاية من الفساد السياسي (الفساد الذي يرتكبه كبار المسؤولين بتشريع أو بحماية من السلطة المسيطرة على الحكم) بالاعتماد على دور مؤسسات الرقابة الرسمية الضامنة لمنع اتخاذ السلطة الحاكمة سياسات وإجراءات وقرارات ليست للمصلحة العامة.

منهجية التقرير

- يستند التقرير إلى المنهج الوصفي التحليلي، حيث خصص المنهج الوصفي للتأطير ولتوصيف الأطر النظرية موضوع التقرير، من حيث التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالموضوع والبنى المؤسسية الناظمة، ومن ثم تحليل المعطيات، وتحديد الاستخلاصات، وإعداد التوصيات بعد نقاش مسودة التقرير مع الأطراف ذات العلاقة، ويتطلب ذلك:
- مراجعة الإطار التشريعي من قوانين وأنظمة وتعليمات ذات العلاقة بالموضوع.
 - جمع المعلومات ذات العلاقة بالمؤشرات ذات الصلة لكل من (توفر الإمكانيات، الفاعلية، الاستقلالية)، من مصادرها المختلفة وحصرها.
 - إجراء مقابلات ميدانية مع المؤسسات ذات العلاقة.
 - تحليل المعلومات والبيانات القانونية والممارسة.
 - تقديم نتائج تتضمن التحديات والإشكاليات التي تم التوصل إليها.
 - تقديم استخلاصات تتضمن التحديات والإشكاليات التي تم التوصل لها بشأن كل جانب من المجالات (توفر الإمكانيات، الفاعلية، الاستقلالية).
 - علاقة هذا الواقع بنزاهة الحكم والفساد السياسي.
 - إعداد مسودة أولى من التقرير ومناقشتها في ورشة عمل مع الأطراف ذات العلاقة، وتطويرها بناءً على النقاش.
 - إعداد توصيات تتعلق بتعزيز دور الهيئات الرقابية على المسؤولين، واقتراح آليات للضغط والمناصرة لتبنيها وتنفيذها.

خطة التقرير

تم تقسيم هذا التقرير إلى مقدمة وقسمين رئيسيين، إلى جانب النتائج والتوصيات، حيث عالج القسم الأول الإطار القانوني والمؤسسي للمؤسسات الرقابية في فلسطين ومسألة الإطار المفاهيمي حول الفساد السياسي، فيما خصص القسم الثاني من التقرير لمعالجة مدى فعالية رقابة المؤسسات الرقابية الرسمية في دولة فلسطين على كبار مسؤولي السلطة السياسية ودرجة تمكينها للقيام بذلك، من حيث توفر الموارد بأنواعها المختلفة لها؛ لضمان عدم التأثير على قراراتها من أي جهة خارجية بفعل توفر الحصانة لمسؤوليها التي لا تتيح التأثير على استقلالية قراراتها وحياديتها (وفق مؤشرات)، والقسم الأخير حول الاستنتاجات والتوصيات.

الإطار المفاهيمي للنزاهة السياسية والفساد السياسي والإطار القانوني والمؤسسي للمؤسسات الرقابية:

أولاً: إطار مفاهيمي حول النزاهة السياسية والفساد السياسي²

يؤدي انتشار الفساد إلى انخفاض ثقة الناس في قدرة السلطة السياسية على تحقيق المصلحة العامة، وقد يكون من السهل الوصول إلى فهم متزايد لأسباب الفساد التقليدي الذي يشكل الفساد الإداري والمالي بأشكاله المتنوعة، حيث تشكل الجريمة من مخالفة القانون والسياسات المعتمدة لمصلحة خاصة. ومن المؤكد أن إحراز التقدم في الحد منه يمكن تحقيقه، فقد جرى تطوير إستراتيجيات وقائية لآليات الحد من معظم أشكال الفساد المكونة من تبني قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية، ونظم المساءلة، باعتبارها وسيلة أساسية للوقاية من الفساد.

تعتبر النزاهة السياسية «نزاهة الحكم» شرطاً ضرورياً لمعظم الدول الديمقراطية لبناء نظام وطني للنزاهة ومكافحة الفساد، واحترام الحقوق والحريات الأساسية، وتفعيل الالتزام بسيادة القانون، وغالباً ما يتم تكريس ذلك في العقد الاجتماعي الذي تتبناه النظم الديمقراطية في دساتيرها.

ينطلق تعريف النزاهة السياسية من الغايات أو النتائج المتوخاة أن يخدمها من تُوكل إليهم السلطة، بحيث تخدم المصلحة العامة، وهي بشكل عام حماية حقوق الإنسان، والحريات العامة، واحترام احتياجات الأقليات، وتحقيق العدالة، ووجود مؤسسات فعّالة ومساءلة؛ من أجل القضاء على الفقر، والحد من أوجه عدم المساواة، وحماية البيئة، وإتاحة الفرص للاستفادة من الخدمات الأساسية.

في فلسطين، تم التشديد على هذه المبادئ في وثيقة إعلان الاستقلال وفي أحكام القانون الأساسي، وعُبر عنه سياسياً بإلزام المسؤولين عن إدارة المراكز والمرافق العامة باتخاذ قراراتهم لغايات تحقيق الصالح العام، إذ يمارس مسؤولو السلطة مهامهم وصلاحياتهم وفقاً للقانون الأساسي، وبالاعتماد على مبدأ فصل السلطات الثلاث (التشريعية التنفيذية القضائية). إن الفصل الشكلي بين السلطات الثلاث في التجربة الفلسطينية لم يعد كافياً لضمان نزاهة الحكم، ما لم تكن مقرونة بضوابط ضرورية تمنع أي طرف أو جهة من احتكار السلطة بالسيطرة على مراكز قرار السلطات الثلاث المذكورة آنفاً.

كما هو حاصل في العديد من النظم السياسية العربية الشمولية، حيث نجحت الشريعة التي تقود النظام بالسيطرة على سلطة التشريع وسلطة إدارة المال والشأن العام (السلطة التنفيذية)، والمراكز المهمة للمؤسسات الرقابية الرسمية، لا سيما القضاء الإداري والنيابة العامة. معظم هذه النماذج أدت إلى فشل في برامج التحول الديمقراطي ومجالاتها، والتنمية، واحترام حقوق الإنسان، وعدم التمييز وضمان المساواة وتكافؤ الفرص، وسيادة القانون ومكافحة الفساد، حيث أظهرت العديد من المقاييس الدولية فشل تلك النظم، وتلازم ظواهر الفساد والفشل في البرامج المذكورة سابقاً. وتفرض أحكام القانون الأساسي الفلسطيني على المسؤولين عن السلطات الحاكمة إدارة المال والشأن العام بشفافية، والتزام مسؤولي هذه الإدارات بقيم النزاهة في أعمالهم، وخضوعهم جميعاً لمساءلة فعّالة من قبل الأجهزة والمؤسسات المستقلة المكلفة برقابة كافة العاملين.

يستند النظام الخاص بالسلطة نظرياً، وفقاً لأحكام القانون الأساسي، إلى الفصل المتوازن بين السلطات الذي يحقق مبدأ الرقابة المتبادلة، ويحول دون استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث بمهام وصلاحيات مطلقة، أي يحول دون احتكار السلطة، ولكن عملياً يصبح ذلك لا قيمة له في حال نجحت الفئة الحاكمة في إشغال مواقع القيادة لهذه السلطات والمسؤولة عن إصدار قراراتها من قبل أشخاص لا يلتزمون بقراراتهم للمصلحة العامة، وإنما لخدمة ومصصلحة مسؤوليهم مقابل ضمان عدم إلزامهم بالقواعد الناظمة لمبدأ فصل السلطات المنصوص عليه؛ الأمر الذي يحد من فعالية العمل بقيم النزاهة لمسؤولي هذه المراكز، ويتيح لهم عدم الالتزام بمبادئ الشفافية أو خضوعهم للمساءلة

2 عزمي الشعبي، نزاهة الحكم في مواجهة الفساد السياسي مدخل مفاهيمي للتعرف على الفساد السياسي ومكافحته، ورقة مقدمة في مؤتمر أمان السنوي 2021 «التجربة الفلسطينية في نزاهة الحكم ومكافحة الفساد السياسي».

المزيد يُنظر: <https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/16301.html>

الفعالة، الأمر الذي يسمح لهم بتبني قرارات ليست بالضرورة للمصلحة العامة، وإنما في خدمة مصالحهم الشخصية، وإبقاء واستقرار النظام السياسي الحاكم والمسيطر على السلطات الثلاث؛ وهذا ما يعرف بالفساد السياسي الذي يختلف من حيث الشكل عن الفساد الإداري والمالي المستند بالتعريف الدولي (إساءة استخدام السلطة) (مخالفة أحكام القانون المعتمدة لمصلحة خاصة)، في حين أن الفساد السياسي يعرف بقيام المسؤولين عن إدارة شؤون الدول باستغلال السلطة الممنوحة بإصدار تشريعات أو تبني سياسات أو إصدار قرارات لمصالح خاصة، وليس للمصلحة العامة للمواطنين.

هذا النوع من الفساد الذي لا يتم محاسبته حتى الآن في العديد من الدول، بما فيها فلسطين؛ كونه لا يخالف نص القانون (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).

هذا النوع من الفساد يتم مكافحته والحد منه بتبني إستراتيجية وقائية تستهدف تعزيز نزاهة الحكم ضمن مجالات الحكم الثلاثة، وفق المبادئ الثلاثة: حرية الوصول للسلطة، وشفافية إدارة الحكم، ووجود نظم فعالة للمساءلة عن إدارة الحكم.

(1) في مجال الوصول إلى السلطة بالانتخاب أو التعيين

واجهت عملية الانتقال السلمي والوصول إلى الحكم (السلطة) في العديد من الدول العربية معوقات متنوعة، ظهرت بشكل جلي إثر ثورات الربيع العربي التي اندلعت تعبيراً عن فشل النظم الحاكمة في بناء الدولة الحديثة بتعطيل العمليات الطبيعية لتداول السلطة، من خلال الانتخابات العامة الحرة والنزيهة والدورية التي تضمن انتقالاً سلمياً للحكم؛ كما فعلت أمم أخرى، حيث مازالت السلطة في معظم الأقطار العربية لا تتداول بشكل ديمقراطي، إما بسبب طبيعة أنظمة الحكم السياسية السائدة (شمولية) والتي منها الملكية الوراثية أو اختطاف مراكز القرار في السلطات الثلاث من قبل النخب العسكرية الحاكمة، وفي فلسطين لم يتم الالتزام بإجراء الانتخابات العامة الرئاسية والدورية بقرار من مركز النظام السياسي.

- بشكل عام فإن السلطة المسيطرة على النظام السياسي في هذه الدول، بغض النظر عن شكل نظامها، تتبنى نمطاً من نظم الانتخابات العامة أو شكلاً من النظام البرلماني، تضمن بموجبه السيطرة على معظم أعضائه، ومن ثم تسيطر على قرارات أعماله المتعلقة بإصدار التشريعات والرقابة على المؤسسات التنفيذية والسياسية، وأبرز مظاهر هذا النوع من الفساد:
1. انتشار الفساد في التمويل السياسي والحملات الانتخابية: تبرعات من مصادر غير مشروعة، تبرعات كبيرة من شركات أو أفراد، تحايل المرشحين الممولين ذاتياً، تمويل من منظمات خارجية، تدخل الجهات الأجنبية بالتبرعات أو من خلال طرف ثالث، التمويل الغامض للإعلان السياسي الرقمي ومساهمات غير قانونية أو طرف ثالث، عدم شفافية معلومات التمويل السياسي وضعف أنظمة الإفصاح والرقابة.
 2. إساءة استخدام إدارة الانتخابات: شراء الأصوات بأشكال مختلفة، استخدام جهاز الدولة ومؤسساتها ومواردها، التأثير على تصويت أفراد الأمن، استفراد السلطة الحاكمة في تعيين لجنة الإشراف على الانتخابات أو الاعتراضات، تفرد النظام الحاكم في إعداد النظام الانتخابي، أو تعديل أحكامه، أو موعد إجراء الانتخابات، أو تأجيلها.
 3. التحكم في اختيار مسؤولي مراكز الوظائف العامة الرئيسية.

(2) في مجال ممارسة السلطة

تتبنى النظم السياسية الشمولية (السلطوية) ممارسات تساعد شريحة النظام السياسي الحاكم وأعوانه من المسؤولين في توجيه القرارات العامة لمصلحة استقرار النظام السياسي وبقاء نخبه. وعادة تتسم ممارسة السلطات التنفيذية (الحكومية) بالتفرد في اتخاذ القرارات التنفيذية وضعف الشفافية والانفتاح وإتاحة المعلومات العامة، وعدم المشاركة في بلورة السياسات والتشريعات الخاصة بتخصيص موارد الدولة الموجهة للخدمات العامة وإدارة تلك الموارد، ومنح الامتيازات، واستخدام أراضي الدولة.

كما تتبنى النخب الحاكمة الفاسدة سياسات وإجراءات عمل في الحكم لا تلزم المسؤولين بالإفصاح الدوري عن واقع حالات تضارب المصالح أو الرقابة، ولا تعتمد أسساً فعالة، ومؤسسات مستقلة، للرقابة على تطور الممتلكات الخاصة لكبار المسؤولين، وعادة ما تلجأ إلى توظيف المؤسسات الدينية وبعض رجالها، والمؤسسات الأمنية ومسؤوليها لأغراض دعم سياسة السلطة الحاكمة.

(3) في مجال الرقابة الرسمية

إتاحة الفرصة للإفلات من العقاب عن أعمال عدم النزاهة أو أعمال الفساد؛ تلجأ النخب السياسية الفاسدة إلى إضعاف مؤسسات الرقابة والمساءلة الرسمية، وذلك بتبني سياسات وتشريعات تجعل من مؤسسات الرقابة الرسمية غير مستقلة، أو محدودة الموارد، أو غير شاملة الصلاحيات. وكذلك المبالغة في منح الحصانات لبعض كبار المسؤولين من المساءلة، وعادة ما يترافق ذلك من ممارسات سلطوية، تحدّ من فضاء عمل مؤسسات المجتمع المدني ودورها، وحرية الإعلام واستقلاله، إضافة إلى عدم استقلالية الإعلام العام، والتعامل معه باعتباره أحد أدوات الترويج للنظام الحاكم.

تتيح بيئة النظام السياسي الحالي للسلطة السياسية الاستفادة من القرارات والتشريعات الصادرة لمصلحة خاصة، إضافة إلى إضعاف الرقابة والإفلات من العقاب، ويمكن للفساد السياسي أن يتغول في مجالات الحكم الثلاث: (1) الوصول للسلطة سواء عبر الانتخابات أو التعيين وفقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، (2) ممارسة السلطة «إدارة الحكم بشفافية ومشاركة المواطنين وعدم وجود تضارب مصالح وإدارة الموارد العامة»، (3) الرقابة الرسمية «نظم ومؤسسات فعّالة للمساءلة عن إدارة الحكم».

إن هذا التقرير يعنى بالتركيز على المجال الثالث وهو الرقابة الرسمية. من الناحية النظرية إن وجود الفساد السياسي يسمح بالهيمنة والسيطرة على مؤسسات الرقابة الرسمية، ومن ثم يضمن الإفلات من العقاب وبخاصة لكبار المسؤولين. ومن أشكال الهيمنة أن تكون تبعية المؤسسات الرقابية في تقديم تقاريرها للسلطة التنفيذية التي من الممكن أن تتغاضى عن محاسبة كبار المسؤولين، في حال وجود شبهات فساد بحقهم وتقديمهم للجهات القضائية، كما يمكن الهيمنة من خلال وجود تشريعات وممارسات تحدّ من صلاحيات المؤسسات الرقابية الرسمية في محاسبة كبار المسؤولين.

بشكل عام، تشكل الرقابة الفعّالة أداة ضابطة للأداء الحكومي وأداة تقويمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة، عندما يتم إخضاعهم للرقابة من قبل الهيئات المخولة بذلك رسمياً، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام، للحد من الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال الرقابة، أو جرى الحد منها، أو جرى التأثير على قراراتها من قبل مراكز نفوذ السلطة السياسية الحاكمة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة³.

ولا بد من أن يتم الاستناد في ذلك إلى مجموعة من الأدوات تتمثل أهمها فيما يأتي⁴:

- دعم استقلالية الأجهزة الرقابية في أداء أعمالها؛ لحمايتها من التبعية لأي جهة أخرى، مما يؤثر على فاعلية دورها الرقابي المحايد.
- العمل على حسن اختيار مسؤولي الأجهزة الرقابية، وتطوير مهاراتهم المهنية، وترقية مؤهلاتهم بشكل مستمر.
- الحرص على التطبيق السليم للقوانين والأنظمة التي تنظم العمل بشفافية ونزاهة.
- ضرورة أن تعمل الأجهزة الرقابية على تدعيم استقلاليتها وفعاليتها ومصداقيتها.

3 عماد داود، الشفافية ومراقبة الفساد، ضمن كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط. 2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2006، ص 151.
4 فياض رملي، دور الرقابة المالية العامة في تعزيز الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، المجلس العام للبنوك والمؤسسات المالية الإسلامية، العدد 66، 2017، ص 42.

ثانياً: الإطار القانوني للمؤسسات الرقابية

يعالج هذا الجزء من التقرير الإطار القانوني للمؤسسات الرقابية الرسمية غير القضائية محل الدراسة، والمتمثلة بالآتي: هيئة مكافحة الفساد، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

(1) هيئة مكافحة الفساد

أنشئت هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وذلك سناً لنص المادة (3) منه التي نصت على أنه: «تشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى «هيئة مكافحة الفساد»، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويكون لها موازنة خاصة بها ضمن الموازنة العامة...».

لاحقاً تم التعديل أحكام تتعلق برئاسة الهيئة، حيث نصت على عدم جواز عزل رئيس الهيئة من مهامه إلا إذا أدين بحكم قطعي بجرم الإخلال بالواجبات والمهام الموكلة له، أو ارتكابه أي عمل يمس بالشرف، أو الكرامة أو أي فعل أو تصرف يدخل في نطاق الفساد، كما يعفى رئيس الهيئة من مهامه بقرار من رئيس السلطة الوطنية في الحالات الآتية: الاستقالة المقبولة، إذا فقد أحد شروط تعيينه، فقدانه للأهلية القانونية بموجب قرار من المحكمة المختصة⁵.

• قرار بقانون رقم (4) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد وتعديلاته⁶
تم بموجب هذا التعديل منح رئيس الدولة صلاحية التمديد لرئيس الهيئة لمدة إضافية أقصاها سنتان، في الوقت الذي لم تكن فيه هذه المدة قابلة للتمديد بموجب القانون الأصلي للهيئة.

• قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد وتعديلاته⁷
عدل مدة رئيس الهيئة بحيث أصبحت أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، في حين أن المدة في القانون الأصلي كانت سبع سنوات غير قابلة للتجديد.

• قرار بقانون رقم (9) لسنة 2019 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد وتعديلاته⁸
اشتراط هذا التعديل أن يكون رئيس الهيئة فلسطينياً، في حين أن النص الأصلي يشترط أن يكون رئيس الهيئة فلسطينياً من أبوين وجدين فلسطينيين ولا يتمتع بأي جنسية أخرى.

• قرار بقانون رقم (27) لسنة 2019م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد وتعديلاته⁹
عالج آلية تعيين رئيس الهيئة والراتب الذي يتقاضاه والامتيازات والحقوق الممنوحة له، حيث نص على أن يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ويتقاضى رئيس الهيئة راتباً يعادل الراتب المخصص للوزير، ويتمتع بالامتيازات والحقوق التقاعدية الممنوحة له.

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة فلسطين بسلطاتها الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها، وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.

5 في حين أن القانون الأصلي كان ينص في المادة (6) منه على: «2. لا يجوز عزل أو تغيير الرئيس إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. 3. يكون الرئيس مسؤولاً أمام المجلس التشريعي».

6 المنشور على الصفحة (10) من عدد الوقائع الفلسطينية (130)، بتاريخ 5/3/2017.

7 المنشور على الصفحة (30) من عدد الوقائع الفلسطينية (149)، بتاريخ 28/11/2018.

8 المنشور على الصفحة (7) من عدد الوقائع الفلسطينية (154)، بتاريخ 16/4/2019.

9 المنشور على الصفحة (10) من عدد الوقائع الفلسطينية (162)، بتاريخ 26/12/2019.

ينظم عمل الديوان قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004¹⁰، حيث عالج كافة المسائل المتعلقة بعمل الديوان، من حيث إنشاء الديوان، والإجراءات والأعمال الرقابية والضوابط القانونية المتعلقة برئيس الديوان وموظفيه، واختصاصات الديوان والجهات الخاضعة لرقابته، والتزامات تلك الجهات تجاه الديوان، إضافة إلى المخالفات المالية والإدارية.

عُدل هذا القانون بموجب القرار بقانون رقم (18) لسنة 2017¹¹، ومن أبرز التعديلات التي تضمنها القرار بقانون، النص على أن الديوان هو جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين، مع إخضاع موازنته لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة؛ ومنحه اختصاص الرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة، بحيث تكون رقابة الديوان رقابة امتثال ومالية وأداء.

كما عدل آلية تعيين رئيس الديوان، حيث أصبح بقرار من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ومصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، وأخضع موظفو الديوان لقانون الخدمة المدنية إلى حين صدور لائحة إدارية عن مجلس الوزراء بشأنهم، بناءً على تنسيب رئيس الديوان.

بالإضافة إلى تضمنه تعديلات تتعلق بالحقوق المالية لرئيس الديوان، وشغور مركز رئيس الديوان، وأهداف واختصاصات الديوان، نشر التقرير السنوي للديوان، الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، صلاحية إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون. ومؤخراً تم إجراء تعديل آخر على القانون، بموجب القرار بقانون رقم (39) لسنة 2021¹²، وأبرز التعديلات التي جاء بها هي:

• تعديل آلية تعيين كل من رئيس الديوان ونائبه والمدير العام، بحيث أصبح يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس الدولة ومصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، ونائب رئيس الديوان يعين بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وتوصية من رئيس الديوان، ومدير عام الديوان يعين بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وتوصية من رئيس الديوان¹³.

• مدة رئاسة الديوان: أصبحت سبع سنوات، قابلة للتمديد بقرار من رئيس الدولة، لما لا يزيد على ثلاث سنوات.

• يشكل الديوان من رئيس الديوان ونائبه ومدير عام الديوان وعدد من المديرين العامين والمديرين والمستشارين والخبراء والمفتشين والفنيين والموظفين، وفقاً للهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف المعتمدين من رئيس الدولة، بعد أن كان في القانون الأصلي وفقاً للهيكل التنظيمي وجدول التشكيلات والوظائف المعتمد من المجلس التشريعي.

• في حالة شغور مركز رئيس الديوان يقوم نائب رئيس الديوان بمهامه إلى حين تعيين رئيس للديوان. في حين أن القانون الأصلي كان ينص على تعيين بديل آخر له خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ الشغور، ويقوم نائب رئيس الديوان بمهام رئيس الديوان خلال هذه المدة.

• إضافة جهات إضافية ملزمة بعرض ملاحظات الديوان على مجالسها، وهذه الجهات هي: الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة والمنشأة أو المنظمة وفق أحكام التشريعات النافذة، والجمعيات الخيرية والتعاونية، والهيئات الأهلية، والنقابات والأحزاب والشركات غير الربحية، والاتحادات والأندية، ومؤسسات التعليم العالي الحكومية والعامة، والمؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم الدولة فيها، أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة، والمؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام، وهيئات الحكم المحلي، واللجان الشعبية، ولجان الخدمات، وما في حكمها.

10 المنشور على الصفحة (75) من عدد الوقائع الفلسطينية (53)، بتاريخ 28/2/2005.

11 المنشور على الصفحة (5) من عدد الوقائع الفلسطينية (136)، بتاريخ 25/9/2017.

12 المنشور على الصفحة (38) من عدد الوقائع الفلسطينية (186)، بتاريخ 23/12/2021.

13 تنص المادة (4) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2017، على: «1. يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ومصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. 2. يعين نائب رئيس الديوان بقرار من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب مجلس الوزراء. 2. يعين موظفو الديوان وفقاً لقانون الخدمة المدنية...».

إلى جانب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، ينظم عمل الديوان قرار بقانون رقم (12) لسنة 2007م بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف لديوان الرقابة المالية والإدارية¹⁴، والمرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2017 بشأن إخضاع دوائر ومؤسسات وهيئات منظمة التحرير الفلسطينية والسفارات والممثلات والبعثات الدبلوماسية لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية¹⁵. وقرار رقم (61) لسنة 2010 بشأن تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية¹⁶.

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

تستند الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في ممارسة مهامها إلى نص القرار الرئاسي رقم (59) لسنة 1994¹⁷، الذي حدد مهام ومسؤوليات الهيئة في متابعة وضمان توافر متطلبات لضمان حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية. كما ترك القرار للهيئة مهمة وضع نظامها الأساسي الذي يحكمها، بما يضمن استقلاليتها وفعاليتها، حيث تم إعداده واعتماده من هيئتها العامة (مجموع المفوضين).

وأكد القانون الأساسي الفلسطيني دستورية الهيئة في النص الدستوري الوارد في المادة (31)، الذي ينص على: «تتشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني». ولغاية تاريخ كتابة هذا التقرير فإن الهيئة تمارس عملها استناداً لنص المادة الوارد في القانون الأساسي المعدل، والمرسوم الرئاسي المذكور أعلاه (تم تجميد استكمال إقرار قانون خاص في المجلس التشريعي حتى الآن).

(4) المجلس التشريعي الفلسطيني¹⁸

نظم القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، في الباب الرابع منه، كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية، واعتبر المجلس التشريعي السلطة التشريعية المنتخبة، الذي يتمتع بوظائف وسلطات أصيلة، كسلطة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وسياساتها.

للمجلس التشريعي أدواته ووسائله في ممارسة سلطاته ووظائفه الرقابية، تتمثل في الآليات التي وضعها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، لكيفية ممارسة الرقابة، كمنح الثقة للحكومة، وحجبها عنها، والسؤال والاستجواب، ولجان تقصي الحقائق، وإقرار الموازنة العامة، والحساب الختامي، وعقد جلسات للاستماع¹⁹، وغيرها من الأدوات التي تتيح للمجلس ممارسة الصلاحيات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية.

تعطل المجلس التشريعي منذ العام 2007، ومن ثم صدور قرار تفسيري بحله من قبل المحكمة الدستورية، شكل عائقاً أساسياً وجوهرياً أمام القيام بأعمال الرقابة والمساءلة على أعمال السلطة التنفيذية.

14 المنشور على الصفحة (10) من عدد الوقائع الفلسطينية (74)، بتاريخ 9/6/2008.

15 المنشور على الصفحة (9) من عدد الوقائع الفلسطينية (136)، بتاريخ 25/9/2017.

16 المنشور على الصفحة (114) من عدد الوقائع الفلسطينية (85)، بتاريخ 6/5/2010.

17 المنشور على الصفحة (33) من عدد الوقائع الفلسطينية (2)، بتاريخ 30/9/1994.

18 يعد المجلس التشريعي "البرلمان" المؤسسة الأهم في عملية المساءلة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لكن ارتأى فريق العمل عدم معالجة دور المجلس التشريعي في ثابا هذا التقرير؛ بسبب تعطل أعمال المجلس التشريعي منذ العام 2007، ومن ثم حله بقرار صادر عن المحكمة الدستورية في العام 2018، وهو ما عطل العملية البرلمانية، وعطل أهم مؤسسة لها دور كبير في عملية المساءلة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لما لها من أدوات فعالة منحت بموجب القانون.

19 هيئة مكافحة الفساد، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، 2020، ص 37.

ثالثاً: الإطار المؤسسي للمؤسسات الرقابية

فيما يلي توضيح للإطار المؤسسي للمؤسسات محل الدراسة، بالتركيز على ماله بالعلاقة بنجاعة دورها الرقابي والشمولي واستقلالية قراراتها.

(1) هيئة مكافحة الفساد

تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها. وتتكون الهيئة من رئيس ونائب، وعدد كاف من الموظفين للقيام بمهام الهيئة، يقوم بتعيينهم رئيس الهيئة. كما تتكون الهيئة من مجلس استشاري يتكون من الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة، للاستئناس برأيه فيما يعرض عليه من مسائل. ومن ضمن صلاحيات الهيئة فحص الذمم المالية للخاضعين لقانونها والمحفوظة لديها²⁰، وتجدر الإشارة إلى أن الذمم المالية الخاصة بالرئيس وأعضاء المجلس التشريعي والنيابة والقضاة يتم تقديمها وحفظها لدى المحكمة العليا، والذمم المالية الخاصة برئيس الوزراء والوزراء يتم تقديمها وحفظها لدى الرئيس، وبغض النظر عن أماكن حفظ الذمم المالية فإن فتحها يتطلب قراراً من المحكمة العليا.

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها، وأنه يمارس بأفضل طريقة، وبأقل تكلفة ممكنة²¹.

ويتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، يكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، ويمارس الديوان اختصاصه بالرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة، وفقاً لأحكام القرار بقانون والمعايير الدولية: رقابة الامتثال، والمالية، والأداء.

وحدد القانون التشكيل الإدارية للديوان وموظفيه؛ إذ يُشكل من رئيس الديوان ونائبه والمدير العام وعدد من المديرين والمستشارين والخبراء والمفتشين والفنيين والموظفين وفقاً للهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف المعتمد من المجلس التشريعي، ولرئيس الديوان تأليف لجان مؤقتة للرقابة أو التفتيش أو التحقيق، أو لجان للدراسة والاستقصاء برئاسة مفتش، وتفويضها بمهام أو قضايا محددة، تدخل ضمن مهام الديوان وصلاحياته، وتقديم نتائج أعمالها إليه.

والجهات التي تخضع لرقابة الديوان هي: رئاسة الدولة والمؤسسات التابعة لها، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن في حكمهم، المجلس التشريعي، بما في ذلك هيئاته وإداراته، السلطة القضائية والنيابة العامة، وأعضاؤها وموظفوها، وزارات وأجهزة الدولة، قوات الأمن والشرطة، وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية، الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة المنشأة أو المنظمة وفق أحكام التشريعات النافذة، والجمعيات الخيرية والتعاونية، والهيئات الأهلية، والنقابات والأحزاب والشركات غير الربحية، والاتحادات والأندية، ومؤسسات التعليم العالي الحكومية والعامة، المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم الدولة فيها، أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة، المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام، هيئات الحكم المحلي، واللجان الشعبية، ولجان الخدمات، وما في حكمها، كما تخضع لرقابة الديوان دوائر منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها وهيئاتها، والسفارات والممثلات والبعثات الدبلوماسية²².

20 المادة (8) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، وتعديلاته.
21 المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.
22 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي 2021، ص 1.

ويمارس الديوان مجموعة من الصلاحيات، وفقاً للمادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته، من بينها:

1. اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان ورفعها للمجلس التشريعي لإقرارها.
2. إعداد مشروع موازنة سنوية خاصة بالديوان، ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية.
3. التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها؛ للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
4. مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات، على الوجه المبين في هذا القانون.
5. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش، بما يضمن تعزيز الشفافية والمصدقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.
6. البحث والتحري في أسباب القصور في العمل والإنتاج، بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة، واقتراح وسائل تلافيتها ومعالجتها.
7. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.
8. كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين التي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.
9. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار، أو سوء الإدارة، أو الاستغلال.
10. يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عنها لضمان تحقيقها؛ كالتدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.
11. يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن:
 - أ. التدقيق في النفقات؛ للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها، ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
 - ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف؛ للتثبت من صحتها، ومن مطابقتها لقيمتها لما هو مثبت في القيود.
12. العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العامين فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات، وأي بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة، ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.
13. العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها، والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
14. دراسة كل قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية، أو من المجلس التشريعي ولجانه المختصة، أو من مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام الديوان وصلاحياته، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة.

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» هي المؤسسة الوطنية الرسمية المكرسة لدعم حقوق المواطنين الفلسطينيين. أنشئت بقرار/ مرسوم صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات، بتاريخ 1993/9/30. وقد نشر قرار الإنشاء لاحقاً في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، تحت رقم (59) لعام 1995، وقد بدأت الهيئة تمارس نشاطاتها في بداية عام 1994. وفيما بعد، أتت المادة (31) من القانون الأساسي الفلسطيني، الذي أقره المجلس التشريعي عام 1997، وصدر ونشر في الوقائع الفلسطينية عام 2002، على أن: «تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية، والمجلس التشريعي الفلسطيني.» وعلى الرغم من عدم إقرار القانون المذكور وإصداره حتى اللحظة، فإن الهيئة تعمل، وبشكل واضح، استناداً إلى المرسوم المذكور أعلاه، لحين إقرار قانون الهيئة²³.

تم تنظيم عمل الهيئة بموجب نظامها الأساسي لمجلس المفوضين لسنة 2015 وتعديلاته²⁴، إذ بموجب هذا النظام يشرف على عمل الهيئة مجلس مفوضين، يتكون من (17-21) عضواً يتولى العديد من المهام، أهمها: رسم السياسة العامة للهيئة ومراقبة تنفيذها، إقرار جميع الأنظمة الداخلية الخاصة بعمل الهيئة، إقرار الموازنات العامة والسنوية للهيئة، وغيرها من المهام²⁵.

وينبثق عن مجلس المفوضين مكتب تنفيذي يشرف على عمل وأداء الهيئة، ويرأسه المفوض العام الذي يعتبر العنوان الأول للهيئة، ويساعده المدير التنفيذي للهيئة والذي يتم تعيينه من قبل المكتب التنفيذي المسؤول الأول عن إدارة أقسامها وعن أداء طواقمها في المكاتب الرئيسة والفروع. إلى جانب هذا النظام يحكم عمل الهيئة دليل إداري لعام 2021 خاص بموظفي الهيئة.

وتقوم الهيئة بصفقتها، الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وديواناً للمظالم، بمتابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتسع نطاق عمل الهيئة ليشمل التعامل مع قضايا انتهاكات حقوق الإنسان، والشكاوى التي يقدمها المواطنون بشأن الانتهاكات المتمثلة بحقوق الإنسان، والتي تقع على المواطن من قبل السلطة التنفيذية، ونشر الوعي القانوني والرقابة على التشريعات والسياسات الوطنية، ومدى مواءمتها للمعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان²⁶.

23 انظر الرابط الآتي: <https://www.ichr.ps/about-us>

24 أقر هذا النظام بتاريخ 23-24 نيسان 2015، وعُدل بتاريخ 17-18 كانون الأول 2015، وتعديل آخر بتاريخ 21/1/2021.

25 يتولى مجلس المفوضين أيضاً: تنمية موارد الهيئة، قبول الهبات والتبرعات غير المشروطة، دراسة خطة العمل الاستراتيجية للهيئة وإقرارها، تعيين مفوضين جدد من القائمة المنسوبة لها من اللجنة المستقلة المكلفة بدراسة طلبات الترشيح لعضوية مجلس المفوضين، انتخاب المفوض العام والمكتب التنفيذي من بين أعضائه. (المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس المفوضين لعام 2015 وتعديلاته)

26 انظر الرابط الآتي: <https://www.ichr.ps/about-us>

◀ مدى فعالية المؤسسات الرسمية الرقابية في الرقابة على السلطة السياسية

يسلط القسم الثاني من التقرير التركيز على مدى فاعلية رقابة المؤسسات الرسمية على السلطة السياسية (هيئة مكافحة الفساد، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان)، وذلك وفق ما توفره التشريعات الناظمة لها، من حيث الصلاحيات الضرورية لممارسة دورها على جميع مراكز قرار السلطة السياسية ومسؤوليها. وما تؤمنه من عناصر ومقومات الاستقلال والحيادية والمهنية، وبما يشمل تأمين الموارد المالية والإدارية والفنية.

ولغايات التوصل إلى نتائج مباشرة في هذا المجال، تم فحص عدد من المؤشرات وفقاً للمنهجية المعدة من قبل ائتلاف أمان لإعداد هذا التقرير، التي استندت إلى مؤشرات منظمة الشفافية الدولية ومعايير دولية وفضلت لفحص مدى فعالية نظم الرقابة الرسمية على مراكز المسؤولية العامة. وسيتم فحص المجالات الرئيسية لضمان فاعليتها:

أولاً: مدى توفر الموارد في عمل المؤسسات الرقابية. (تقييم توفر الإمكانيات، الموازنات، طواقم فنية، التدريب)

تركز هذه الجزئية على بيان مدى توافر عناصر التمكين اللوجستي (الموازنات، والطواقم الفنية، وتدريب) للمؤسسات الرقابية، من خلال بيان مدى توفر موازنات كافية تساعد المؤسسات على تحقيق المهام المناطة بها، وإن كانت تملك الموارد البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المناطة بها، وسيتم في هذا القسم مراجعة وتحليل مدى توفر الإمكانيات في عمل المؤسسات الرقابية عملياً وفي الواقع الممارس، وفقاً لمؤشرات محددة بهدف الحصول على أفضل النتائج، وهذه المؤشرات ضمن هذا القسم هي:

- يتم تخصيص موازنات كافية تساعد على تحقيق المهام المناطة بها.
- تملك المؤسسة الكوادر البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المناطة بها.
- الجهات المستثناة من الرقابة محددة، ومبررات للاستثناء.

(1) هيئة مكافحة الفساد

إضافة لمهامها الأساسية الواردة في قانون مكافحة الفساد، وفيما يخص كبار المسؤولين، من مهامها فحص إقرارات الذمة المالية²⁷. وحول مدى توفر الإمكانيات لدى هيئة مكافحة الفساد وفقاً للمعايير التي أشرنا لها مسبقاً، فقد كانت على النحو الآتي:

● واقعياً يتم تخصيص موازنات كافية تساعد على تحقيق المهام المناطة بها: يتم تخصيص موازنات كافية تساعد الهيئة على تحقيق المهام المناطة بها، ولكن ليس بالقدر الكافي للقيام بالأنشطة اللازمة للتوعية القانونية والتعريف بالهيئة²⁸.

● تملك المؤسسة الموارد الكوادر البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المناطة بها. تمتلك الهيئة الكوادر البشرية المؤهلة التي لديها خبره، ولكن هذه الكوادر ليست كافية في ظل ازدياد عدد الشكاوى والبلاغات التي ترد الهيئة²⁹.

● الجهات المستثناة من الرقابة محددة، ومبررات للاستثناء: على الرغم من عدم وجود استثناءات في رقابة الهيئة، وفق ما ورد في المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، والمعدلة بموجب القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018، فلا توجد في الممارسة فاعلية رقابية على كبار المسؤولين، بخاصة على ذمهم المالية كرئيس السلطة الوطنية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.

27 رشا عمارنة، مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد، ورقة حول دور وفاعلية هيئة مكافحة الفساد في كشف وملاحقة، مرتكبي جرائم الفساد «واقع وتطلعات»، المؤتمر الدولي السنوي للعام 2022 تحت بعنوان: «مكافحة الفساد مسؤولية وطنية جماعية»، تكاملية، انتماء، مسؤولية، التزام، المنعقد بتاريخ 6 كانون الأول 2022.

28 أسامة السعدي، رئيس وحدة الشؤون القانونية، هيئة مكافحة الفساد، 2022/12/15.

29 أسامة السعدي، رئيس وحدة الشؤون القانونية، هيئة مكافحة الفساد، 2022/12/15.

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

بالاستناد إلى المؤشرات التي أشرنا إليها مسبقاً، فيما يتعلق بتوفر الإمكانيات، فمن خلال المقابلات التي أجريت مع الديوان، تبين ما يأتي:

• يتم تخصيص موازنات كافية تساعد على تحقيق المهام المنوطة بها .

يتم تخصيص موازنات كافية تساعد الديوان على تحقيق مهامه، لكن من الناحية العملية، هامش اختيار الديوان للموازنة، وإدارتها وطريقة إعدادها، والاعتمادات المالية الخاصة به غير واسع، بمعنى أن الديوان لا يشارك في عملية التخطيط لهذه الموازنات، ويتم التعامل مع الديوان كبقية الوزارات من حيث إعداد الموازنات الخاصة به، بحيث لا يتم الربط بين الموازنة والفاعلية والمخرجات المتوقعة، إذ إن كفاية الموازنة قد يكون مؤشراً على الاستقلالية، لكن لا يعني بالضرورة الفاعلية³⁰، عملياً يوجد تأثير على حجم الموازنة المقررة أو المصروفة، بسبب الأزمة المالية العامة، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى عدم انعكاس الموازنات على طبيعة عمل الديوان.

• تملك المؤسسة الموارد الكوادر البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المناطة بها .

يملك الديوان الكوادر البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المنوطة بها³¹، يعمل الديوان وبشكل حثيث على مراجعة الاحتياجات والتخصصات وتحديثها، وفقاً لطبيعة المهمات المطلوبة، فهناك آليات واضحة بشأن إجراءات اختيار الموظفين وتدريبهم، كما يتم مراجعة عملية التعيين بشكل دوري، لتتناسب مع طبيعة الوظيفة المطلوبة ومهامها.

يعاني الديوان من الاحتفاظ بكوادره، لا سيما في الكوادر التي تملك شهادات مهنية متخصصة بالتدقيق؛ نظراً للتنافسية العالية مع القطاع الخاص، كما أن الديوان يعاني من نقص الكادر المتخصص في مجال تكنولوجيا المعلومات؛ الأمر الذي ينعكس على قدرة الديوان للتوسع في استخدام البرامج الإلكترونية أو مباشرة رقابته على البرامج الإلكترونية المستخدمة³².

• الجهات المستثناة من الرقابة محددة، ومبررات للاستثناء .

يخضع للديوان جميع الجهات الرسمية وفقاً للتشريعات الناظمة لديوان الرقابة المالية والإدارية، إلا أن بعض المؤسسات التابعة لمنظمة التحرير، كالصندوق القومي لمنظمة التحرير الفلسطينية، كان هناك صعوبة في الرقابة عليها، حيث وضعت محددات للرقابة عليها تمثلت بالحصول على إذن مسبق للتدقيق³³. كما أن بعض الجهات لم تقم بالرد، ولم تقم بالتعاون في عمليات التدقيق مثال «صندوق دعم الإبداع والتميز»³⁴.

لا يوجد استثناء من الناحية الشكلية ولكن عملياً يوجد قيود وصعوبات أمام نتائج عملها وممارسة دورها ومتابعة مهامها .

ولعل ما يدل على ذلك التحفظات التي أوردها الديوان على الحساب الختامي، حيث أشار في التقرير السنوي للعام 2021 إلى «عدم الإفصاح في الحساب

التجميعي الموحد لدولة فلسطين في العام 2018-2019 إيضاح الرواتب والأجور المتمثلة في: (رواتب المدنيين والعلاوات والخصميات المتعلقة بهم ورواتب قوى الأمن، والعلاوات والخصميات المتعلقة بهم، المتقاعدين، رواتب الوزراء، رواتب وأعضاء المجلس التشريعي ورواتب الصندوق القومي،... إلخ)³⁵.

30 مقابلة مع جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2022/12/19.

31 مقابلة مع أسماء مصلح، مدير دائرة الرقابة، ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2022/12/19.

32 مقابلة مع جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2022/12/19.

33 مقابلة مع جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2022/12/19، المرجع السابق.

34 المرجع السابق.

35 ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2021، مرجع سابق، ص 31.

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»

بالاستناد إلى المؤشرات التي أشرنا إليها مسبقاً فيما يتعلق بتوفر الإمكانيات، فمن خلال المقابلات التي أجريت مع الهيئة، تبين ما يأتي:

- يتم تخصيص موازنات كافية تساعد على تحقيق المهام المنوطة بها³⁶
- يتم تأمين موازنات كافية تساعد على تحقيق المهام المناطة بها. علماً بأن مصادر تمويل موازنة الهيئة تتمثل في مجموعة ممولين مستقلين يؤمنون بمبادئ حقوق الإنسان ويسمى اتحاد الممولين، ويتكون من ستة ممولين هم³⁷:
 - وكالة التنمية والتعاون السويدية (SIDA).
 - الوكالة السويسرية للتعاون والتنمية (SDC).
 - مكتب الممثلة النرويجية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.
 - مكتب الممثلة الدنماركية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.
 - مكتب الممثلة الهولندية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.
 - مكتب تمثيل جمهورية فنلندا.

كما تتلقى الهيئة مساهمة مالية من الموازنة العامة للسلطة الوطنية منذ العام 2008، وذلك تماشياً ومبادئ باريس الناظمة لعمل الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان للعام 1993³⁸.

- تملك المؤسسة الموارد الكوادر البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المنوطة بها. تملك الهيئة الموارد البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المنوطة بها³⁹.
- الجهات المستثناة من الرقابة محددة، ومبررات للاستثناء. لا يوجد جهة مستثناة من الرقابة⁴⁰.

ثانياً: مدى توفر الفاعلية والشمولية في صلاحيات عمل المؤسسات الرقابية عملياً

- لأغراض هذا التقرير سيتم فحص رقابة مراكز القرار، وفحص مدى توفر متطلبات الفاعلية في عمل المؤسسات الرقابية المستهدفة، من حيث توفر الاحتياجات العملية للقيام بالمهام، ومنحها الصلاحيات الكافية للوصول إلى رقابة شاملة على مراكز اتخاذ القرار لدى جميع المؤسسات العامة (الشمولية). لذلك سيتم مراجعة وتحليل رقابة المؤسسات الرقابية، وفقاً لمؤشرات محددة بغية الحصول على النتائج، ومن هذه المؤشرات:
- تملك هذه الجهات الصلاحية القانونية في جمع المعلومات والاستدلالات عند الاشتباه بوجود فساد لدى المسؤولين في المؤسسات العامة.
 - لا حصانات أو إجراءات معقدة لممارسة دورها الرقابي على مراكز اتخاذ القرار في المؤسسات العامة، في حال وجود إجراءات خاصة يتم تنفيذها بيسر وسهولة، وفي حال وجود حصانات للمسؤولين يتم رفعها بسهولة، ولا توجد حصانات واسعة لمسؤولين تمنع من خضوعهم للرقابة.
 - صلاحيات واسعة وأساسية، وإمكانية تطبيقها على جميع مسؤولي المؤسسات العامة.
 - الجميع خاضع لرقابتها نظرياً وعملياً (الممارسة)؟
 - القدرة على إحالة المشتبه فيهم بالفساد إلى النيابة العامة.

36 عمار دويك، المدير العام، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2022/12/19.

37 للمزيد أنظر الموقع الرسمي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» على الرابط الآتي: <https://www.ichr.ps/donors>، تمت زيارة الموقع بتاريخ 2022/12/21.

38 المرجع السابق.

39 عمار دويك، المدير العام، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2022/12/19.

40 المصدر السابق.

(1) هيئة مكافحة الفساد

بالاستناد على المؤشرات السابقة، فقد كانت النتائج على النحو الآتي:

• تملك هذه الجهات الصلاحية القانونية في جمع المعلومات والاستدلالات عند الاشتباه بوجود فساد
تملك الهيئة الصلاحية القانونية في جمع المعلومات والاستدلالات عند الاشتباه بوجود فساد؛ إذ لغايات تنفيذ اختصاصاتها
لها صلاحية تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها، ودراستها ومتابعتها، والقيام
بأعمال التحري، وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة
بذلك ومباشرة التحري والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، كما لها ملاحقة كل من يخالف أحكام قانون
مكافحة الفساد، وطلب حجز أمواله المنقولة وغير المنقولة احتياطاً، وطلب منعه من السفر، والطلب من الجهات
المعينة وقفه عن العمل. ولها صلاحية استدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو
أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعه تتعلق بجريمة الفساد، وطلب أي ملفات، أو بيانات، أو أوراق أو
مستندات أو معلومات أو الاطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها. كما يحق لها أن تباشر
التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي قضايا بشبهة الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار أو شكوى ترد إليها
من أي جهة، ولها إمكانية ضبط وتحويل المتهمين بارتكاب جرائم فساد إلى النائب العام، سنداً لنص المادة (9) من
قانون مكافحة الفساد⁴¹.

• وجود حصانات للمسؤولين تمنع من خضوعهم للرقابة.

باستثناء حصانة أعضاء المجلس التشريعي والرئيس، لا يوجد حصانات خاصة لجميع كبار المسؤولين مثل الوزراء،
وإنما توجد إجراءات خاصة لاستدعاء كبار المسؤولين مثل الوزراء، وفي حال وجود شبهات فساد يتم اتخاذ الإجراءات
اللازمة وفق القانون ولا يوجد أي معيقات⁴². هناك عدد من المحددات المعيقة مثل المدد الممنوحة للموظفين العموميين،
التي لم يراع فيها المشرع الجوانب المتعلقة بالمدد القانونية الخاصة بالرد على طلب رفع الحصانة، لكن بشكل عام لم
تشكل الإجراءات أو التشريعات من الناحية العملية عائقاً أمام السير بالإجراءات الخاصة بالملاحقة.

• توفر سلطة تحويل المتهمين إلى النيابة العامة.

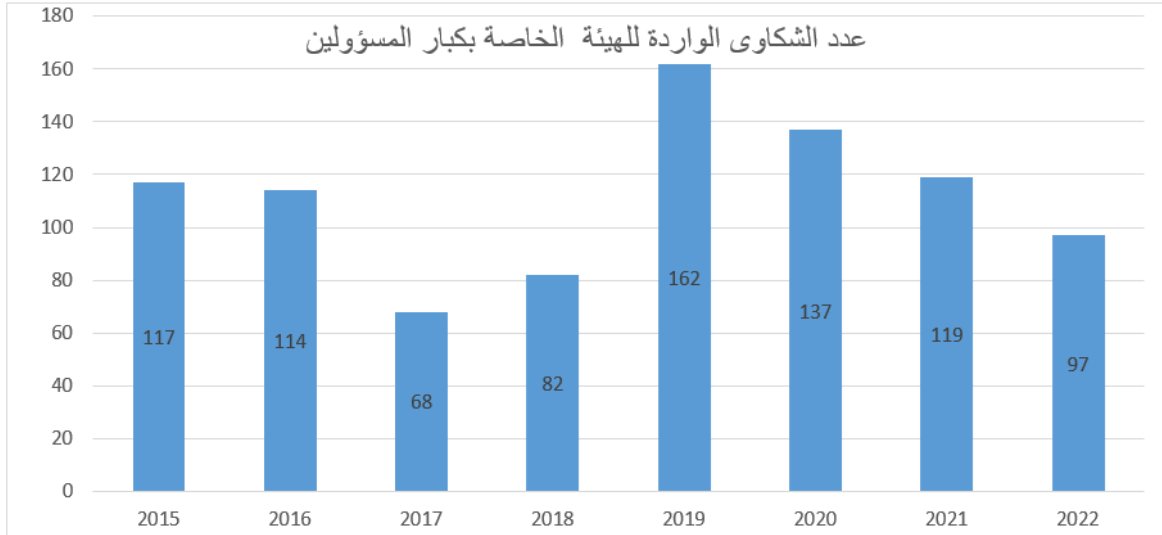
يحمل بعض موظفي هيئة مكافحة الفساد صلاحية الضبط القضائي التي تخولهم القيام بأعمال التحري كماأموري
ضبط قضائي خاص، فيما يتعلق بجرائم الفساد، على جميع الموظفين العمامين، بما فيهم المسؤولون، وفق أحكام الفقرة
(2) من المادة (7) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته⁴³.
أتاح قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته للهيئة إمكانية ضبط وتحويل المتهمين بارتكاب جرائم فساد
إلى النائب العام، سنداً لنص المادة (9) من قانون مكافحة الفساد. ووفقاً لأحكام الفقرة (6) من المادة (9) للهيئة
مباشرة التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها.

41 أسامة السعدي، رئيس وحدة الشؤون القانونية، هيئة مكافحة الفساد، 2022/12/15.

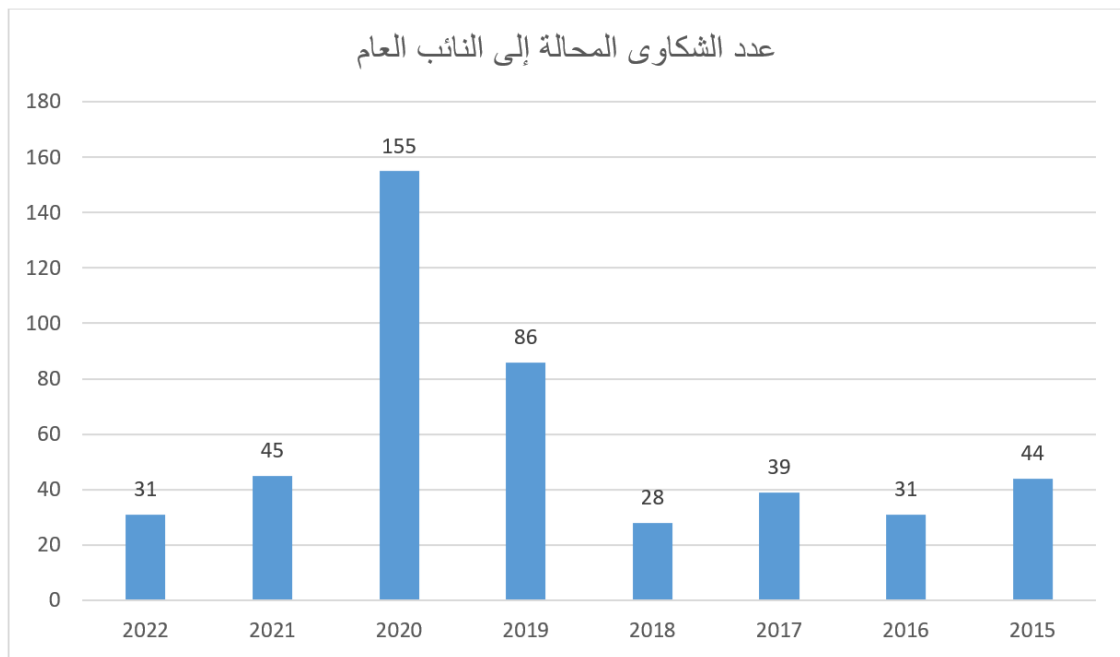
42 المرجع السابق.

43 رشا عمارنة، مرجع سابق.

تلقت هيئة مكافحة الفساد منذ 2015-2022 896 شكوى تم تقديمها بحق كبار المسؤولين، كما هو موضح في الشكل التالي⁴⁴:



ومنذ بداية العام 2022 وحتى تاريخ 2022/11/15 تلقت الهيئة ما مجموعه 794 شكوى وبلغ موزعة على القطاعات. منذ 2015-2022 تم إحالة 459 شكوى إلى النيابة العامة⁴⁵ حسب تقارير الهيئة السنوية على النحو الآتي⁴⁶:



44 هيئة مكافحة الفساد. التقارير السنوية 2015-2021.

45 حسب ما ورد لدى ائتلاف أمان من هيئة مكافحة الفساد، فإن 8 شكاوى بحق كبار المسؤولين تم إحالتها للنيابة العامة في 2022.

46 المرجع السابق

(2) ديوان الرقابة المالية والإدارية

بالاستناد إلى المؤشرات السابقة، فقد كانت النتائج على النحو الآتي:

• تملك المؤسسة الموارد والكوادر البشرية الكافية والمؤهلة والوسائل الضرورية لعملها لتنفيذ المهام المنوطة بها. كما أسلفنا، يوجد كوادر مدربة ومؤهلة تقوم بواجبها، لكن على أرض الواقع وأثناء أعمال الرقابة، يواجه ديوان الرقابة المالية والإدارية تحديات مختلفة في أداء عمله، منها ما يتعلق بالكادر البشري بديوان الرقابة المالية والإدارية، ومنها ما يتعلق بغياب المجلس التشريعي الذي أثر سلباً على متابعة نتائج عمل الديوان وتقاريره، حيث إنّ الديوان لا يمتلك سلطة علاجية أو عقابية حتى لو تمكن من اكتشاف التجاوزات، لأنه وفق النصوص القانونية بمثابة جهة تقوم بتقديم التوصيات ورفعها إلى المجلس التشريعي، الذي يقوم بمتابعة هذه التوصيات من خلال وسائله التي كفلها القانون. هذا إلى جانب نقص الطاقم المعتمد للعمل الرقابي مقارنة مع حجم المؤسسات التي تخضع لرقابة الديوان، حيث يزيد عدد هذه المؤسسات عن 5000 مؤسسة⁴⁷.

أظهر تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية جانباً آخر من الضعف في تقريره في عمل وحدات الرقابة الداخلية، حيث قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بإجراء تدقيق أداء حول فعالية وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات العامة، حيث تم تقييم وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين، وقد أثبت التقرير السنوي للعام 2021 عدم استقلالية الوحدات الرقابية، ووجود ضعف في موضوعيتها، حيث تبين وجود بعض التجاوزات فيما يتعلق باستقلالية وحدات الرقابة الداخلية وموضوعيتها، إلى جانب غياب الضوابط اللازمة لمنع تضارب المصالح في عمل وحدات الرقابة الداخلية، وغياب توفر نظام يتيح لوحدة الرقابة الداخلية الوصول إلى كافة المعلومات الضرورية على كافة المستويات داخل الوزارة، إلى جانب القصور في آلية إعداد التقارير الرقابية عدم شموليتها لأنواع التقارير الثلاث (مالي، التزام، أداء)، ووجود عدد من تقارير الرقابة الداخلية لم تتضمن ردود الإدارات على ملاحظات وحدات الرقابة الداخلية.

• يخضع لرقابة المؤسسة جميع المؤسسات العامة الرسمية، والجهات المستثناة من الرقابة محددة، ومبررات للاستثناء.

يخضع لرقابتها جميع المؤسسات العامة الرسمية، ولا يوجد جهة مستثناة من رقابة الديوان، وله صلاحيات واسعة وأساسية على هذه المؤسسات، بما يضمن الرقابة على مراكز اتخاذ القرار⁴⁸. علمًا بأن المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2017 أضاف لرقابة الديوان المؤسسات الآتية: دوائر وهيئات ومؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، السفارات والممثليات والبعثات الدبلوماسية، وذلك بناء على تكليف من رئيس دولة فلسطين إلى الديوان، فقد جاء في المادة (2) من المرسوم الأنف الذكر: "تخضع دوائر ومؤسسات وهيئات منظمة التحرير الفلسطينية والسفارات والممثليات والبعثات الدبلوماسية كافة لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته، فيما أكدت المادة (2) منه أن "يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بأعمال الرقابة على الجهات الواردة في المادة (1) من هذا المرسوم، بناءً على تكليف من رئيس دولة فلسطين/ رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية⁴⁹، أي أن رقابة الديوان على هذه الجهات لا تتم بشكل مباشر، وإنما يجب الحصول على تكليف من رئيس الدولة؛ الأمر الذي يمنح رئيس الدولة سلطة تقديرية في إخضاع أي جهة من هذه الجهات لرقابة الديوان، ومن ثم التأثير على الدور الرقابي للديوان على هذه الجهات. وبذلك فإن مسألة الحصول على الإذن بالرقابة على المؤسسات التابعة لمنظمة التحرير تشكل عائقاً أمام عمليات الرقابة الشاملة والعامة، وتعد أحد أشكال الاستثناءات من الرقابة؛ كونها ربطت بإذن مسبق، ناهيك عن إمكانية استخدامها لأغراض سياسية خاصة.

عملياً، أصدر الديوان خلال عام 2021م، ملتزماً بخطة السنوية (106) تقارير رقابية، موزعة على القطاعات كما يأتي: (قطاع الاقتصاد (6)، قطاع الحكم والأمن (12)، قطاع الخدمات الاجتماعية والثقافية (13)، قطاع المنظمات غير الحكومية (12)، قطاع البنية التحتية (10)، قطاع رقابة الأداء (3)، قطاع رقابة تكنولوجيا المعلومات (3)، قطاع

47 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، واقع المساءلة على المؤسسات التي تم إتباعها للرئيس الفلسطيني، سلسلة تقارير 229، أيلول 2022، ص 20.

48 أسماء مصلح، مرجع سابق.

49 المرسوم رقم (5) لسنة 2017، المنشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ 25/9/2017، عدد 136، ص 9.

الحكم المحلي (47). كما تلقى الديوان (274) شكوى وبلاغاً خلال عام 2021م، تم إصدار (202) من الوارد، خلال عام 2021م، والباقي قيد المتابعة، أي: (72) شكوى، وقد راعى الديوان في مجمل تلك التقارير التي أصدرها العمومية والرقابة على الخدمات المقدمة، بما يتوافق ومعايير التدقيق الدولية.

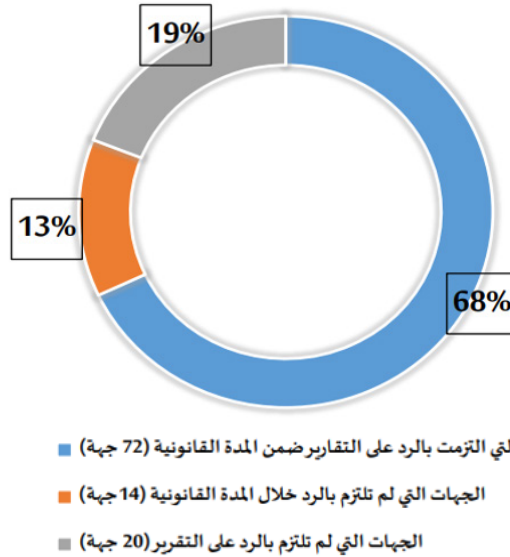
كما أظهرت التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية خلال السنوات الأربع الماضية (2017-2020) أن الديوان قام بأعمال التدقيق والرقابة في العام 2020 على أربع مؤسسات تتبع الرئيس، بينما قام الديوان في العام 2019 بأعمال التدقيق والرقابة على مؤسستين من تلك المؤسسات، والأمر ذاته ينطبق على العام 2018، فيما قام الديوان في العام 2017 بأعمال الرقابة والتدقيق على أربع مؤسسات⁵⁰. إضافة لتقرير الديوان عن وزارة المالية والحساب الختامي.

• تملك هذه الجهات الصلاحية القانونية في جمع المعلومات والاستدلالات عند الاشتباه بوجود فساد عن كبار المسؤولين. للديوان الصلاحية القانونية في جمع المعلومات والاستدلالات عند الاشتباه بوجود فساد. وليس له أن يضبط تحويل المتهمين إلى النيابة العامة، وإنما تقدم بلاغات إلى هيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة، وفي حال وجود حصانات للمسؤولين يتم رفعها بسهولة⁵¹.

ويوجه الديوان ملاحظات واستفسارات إلى مؤسسات دولة فلسطين الخاضعة لرقابتها، ويتم متابعة الردود منها، كما يتم متابعة تنفيذ التوصيات الواردة من التقارير الرقابية ومتابعة الإجراء المتخذ عليها، وهل تم تنفيذه. أما من حيث الرد على التقارير، فقد نصت المادة (36/ب) من قانون ديوان الرقابة المالية على ضرورة قيام الجهات الخاضعة لقانون الديوان، بالرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ بلاغ هذه الجهات بها، وعلى الرغم مما أشرنا له آنفاً من حيث الرد على التقارير، فإن التقارير السابقة للديوان أظهرت أن تنفيذ التوصيات من قبل المؤسسات التي تجري عليها الرقابة هي عملية نسبية، في ظل غياب المجلس التشريعي؛ فبعض المؤسسات والهيئات تقوم بتنفيذ التوصيات المقدمة من الديوان وأخرى يكون تنفيذها محدوداً⁵².

نسبة التزام الجهات بالرد على التقارير الرقابية كانت عالية وفقاً لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2021⁵³، والشكل الآتي يوضح ذلك:

التزامات الجهات الخاضعة بالرد على تقارير الديوان



وفعلياً تم إحالة (8) تقارير لهيئة مكافحة الفساد بشبهات فساد خلال العام 2021⁵⁴.

50 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، واقع المساءلة على المؤسسات التي تم إتباعها للرئيس الفلسطيني، مرجع سابق، ص 20.

51 أسماء مصلح، مرجع سابق.

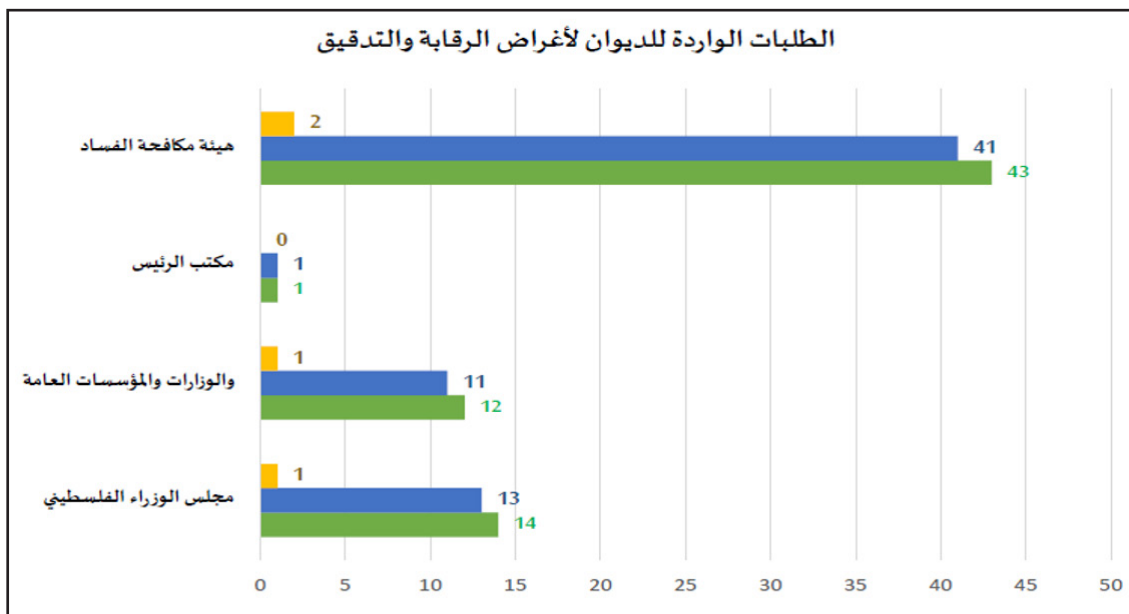
52 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، واقع المساءلة على المؤسسات التي تم إتباعها للرئيس الفلسطيني، مرجع سابق، ص 20.

53 المرجع السابق، ص 13.

54 المرجع السابق، ص 13.

عملياً، نص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته على صلاحية الديوان في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالي والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية، مما له علاقة بأعمالها⁵⁵، كما يملك الديوان في سبيل مباشرة اختصاصاته حق طلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات، أو الحصول على صور منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات، بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول، وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم؛ الأمر الذي يعزز من فاعليته⁵⁶.

كما يتلقى الديوان طلبات خاصة بالقيام بأعمال الرقابة من قبل المؤسسات الرسمية، والشكل الآتي يوضح طبيعة الجهات التي قدمت هذه الطلبات والمنجز منها، والتي كان من بينها مكتب الرئاسة ومجلس الوزراء، وهيئة مكافحة الفساد، وعدد من المؤسسات والوزارات⁵⁷:



● إمكانية ضبط تحويل المتهمين إلى النيابة العامة.

تعتبر الإدارة العامة للشؤون القانونية إدارة عامة رقابية من نوع خاص، نظراً لطبيعة أعمالها واختصاصاتها، بالاستناد إلى قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، إضافة إلى ما يناط بها من مهام، بالاستناد إلى هيكلية الديوان، فالإدارة العامة للشؤون القانونية، وكغيرها من الإدارات العامة الرقابية، تقوم بالعمل الرقابي من خلال دوائرها المختصة، وهي دائرة الشكاوى والتي تستقبل الشكاوى المقدمة من المواطنين حول سوء الإدارة في الجهاز الحكومي والجهات الخاضعة الأخرى لرقابة الديوان في المادة (31) من قانون الديوان، والتوصية بإحالة المخالفات الجوهريّة للنيابة العامة في هيئة مكافحة الفساد، والتي بدورها التكميلي تقوم بإجراء التحقيقات اللازمة⁵⁸.

منحت المادة (30) من ذات القانون صلاحية للديوان في أن يطلب من جهة الاختصاص (الرئيس، رئيس الوزراء، الوزير) وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده عنها مؤقتاً إذا تبين أن وجوده على رأس عمله يضرّ بإجراءات التحقيق⁵⁹.

55 المادة (25) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته.

56 المادة (29) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته.

57 ديوان الرقابة، التقرير السنوي 2021، ص 13.

58 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2021، مرجع سابق، ص 241.

59 المادة (30) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته.

كما ذكرت المادة (42) مجموعة من العقوبات التي يمكن إيقاعها على الموظف العمومي، وفقاً للمادة (42)، كل موظف يرتكب أياً من المخالفات المالية أو الإدارية، أو يساهم في ارتكابها، أو يسهل وقوعها، أو يتستر على مرتكبيها، أو يقصر في الإبلاغ عنها، يعاقب تأديبياً، مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجزائية أو المدنية وفقاً لأحكام القانون، وتتخذ الجهات المختصة ما يلزم من إجراءات لاسترداد المبالغ التي تم صرفها دون وجه حق، وإلزام المخالف برد المبالغ المختلصة، أو التي تسبب في ضياعها على خزينة السلطة الوطنية، أو أي من الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان⁶⁰.

كما أن موظفي الديوان المفوضين من رئيس الديوان يتمتعون بصفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بإنجاز أعمال وظيفتهم وفقاً لأحكام هذا القانون⁶¹.

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"

بالاستناد إلى المؤشرات السابقة، فقد كانت النتائج على النحو الآتي:

• تملك هذه الجهات الصلاحية القانونية في جمع المعلومات والاستدلالات عند الاشتباه بوجود فساد تملك الهيئة الصلاحية القانونية في جمع المعلومات والاستدلالات، فيما يتعلق بقضايا انتهاك حقوق الإنسان، فهي غير مختصة بقضايا الفساد، علماً بأن هذه الصلاحيات غير مقننة⁶².
وتقوم الهيئة بتوجيه ملاحظات واستفسارات إلى مؤسسات دولة فلسطين الخاضعة لرقابة الهيئة، ويتم الرد، ولكن الامتثال للتوصيات ضعيف. كما أن هناك تجاوزاً مع الشكاوى وتحسناً في مستوى الرد من المؤسسات الرسمية. كما تعمل الهيئة بشكل فعال بالتواصل مع المواطنين والإجابة عن استفساراتهم⁶³.

• في حال وجود حصانات للمسؤولين يتم رفعها بسهولة، ولا توجد حصانات واسعة لمسؤولين تمنع من خضوعهم للرقابة. لم يأت النظام الداخلي لمجلس المفوضين على ذكر مسألة رفع الحصانة وإجراءاتها، خاصة أن الهيئة تقدم توصيات وليس قرارات، وما ينطبق على كبار المسؤولين بخصوص الحصانات في المؤسسات الرقابية ينطبق على الهيئة، ولكن للهيئة الحق في رفع قضايا أمام المحاكم الفلسطينية وفقاً للنظام، تتعلق بقضايا انتهاك حقوق الإنسان أو قضايا الرأي العام التي تهم المجتمع الفلسطيني. كما للهيئة حق اختيار الحالات التي يمكنها التحقيق فيها دون شكوى، كما خولت المادة (19) من النظام الداخلي المدير التنفيذي حق التواصل مع الوزراء والمؤسسات الرسمية بخصوص القضايا الإدارية والفنية الخاصة بعمل الهيئة.

• هل الجميع خاضع لرقابة الهيئة؟ ومن لا يخضع لرقابتها ولماذا؟ مثلاً مكتب الرئيس، الأمن، في الممارسة هل يخضعون للرقابة؟

شكليا تخضع جميع المؤسسات التي تعمل في نطاق عمل الهيئة لرقابتها، لا سيما في مجال تعزيز حقوق الإنسان.

• إمكانية ضبط تحويل المتهمين إلى النيابة العامة

لا تملك الهيئة إمكانية ضبط تحويل المتهمين إلى النيابة العامة، وإنما بإمكانها تقديم بلاغات للنسبة العامة⁶⁴.

60 المادة (42) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته.

61 المادة (47) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته.

62 عمار دويك، المرجع السابق.

63 المرجع السابق.

64 عمار دويك، مرجع سابق.

ثالثاً: مدى توفر الحصانات في عمل مسؤولي المؤسسات الرقابية (استقلالية المؤسسة وإدارتها) (مسؤول المؤسسة)

تركز هذه الجزئية على فحص مدى توفر الاستقلالية في عمل المؤسسات الرقابية المستهدفة، من حيث استقلالية المؤسسة وإدارتها، وعدم تبعيتها للسلطة التنفيذية وهيمنتها عليها. وسيتم في هذا القسم المراجعة والتحليل لمعرفة مدى توفر الاستقلالية في عمل المؤسسات الرقابية، وفقاً لمؤشرات محددة، بهدف الحصول على أفضل النتائج، وهذه المؤشرات ضمن هذا القسم هي:

- جهة التعيين وإنهاء الخدمة وتحديد الراتب لمسؤولي المؤسسات الرقابية وترقياتهم.
- يتمتع مسؤول مؤسسة الرقابة بحصانة كافية تحول دون التأثير على قرارته و ضمانات تحمي المسؤولين عنها من العزل، أي عدم تدخل أو تحكم طرف سياسي في تعيينه أو عزله). من هي الجهة التي تملك صلاحية الترشيح للتعيين؟ الجهة التي تصدر قرار التعيين؟ وهل يحتاج التعيين إلى مصادقة جهة أخرى لاستكمال التعيين، ومدة الخدمة في المنصب محددة بسنوات معينة.
- وضوح الوصف الوظيفي ووجود متطلبات معينة وواضحة للتعيين.
- حيادية المسؤول عن المؤسسة.
- عدم وجود تبعية للسلطة التنفيذية أو السلطة السياسية (من الجهة التي يتبعها الشخص الذي يشغل هذا المنصب؟)
- جهة المساءلة: مَنْ هي الجهة التي تملك مساءلته؟ لمن يقدم تقاريره؟

(1) هيئة مكافحة الفساد

بالاستناد إلى المؤشرات السابقة، فقد كانت النتائج على النحو الآتي:

- عدم تدخل أو تحكم طرف سياسي في تعيين رئيس الهيئة أو عزله (من الجهة التي تملك صلاحية الترشيح للتعيين؟ الجهة التي تصدر قرار التعيين؟ وهل يحتاج التعيين إلى مصادقة جهة أخرى لاستكمال التعيين)
- يتم تعيين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الدولة، بناء على تسيب مجلس الوزراء، ولا يجوز عزل رئيس الهيئة إلا إذا أدين بحكم قطعي، بجرم الإخلال بواجبات الوظيفة، أو عمل يمس الشرف والكرامة، أو أي فعل يدخل في نطاق الفساد، وفق ما هو مبين في قانون مكافحة الفساد. وتكون مدة الرئاسة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

أما من حيث استقلالية التعيين، وعلى الرغم من تأكيد طاقم الهيئة على استقلالية عملية التعيين وإجراءاتها⁶⁵، فإن الملاحظة التي يمكن أن نسجلها على النص القانوني الذي حدد آلية التعيين، لا سيما المادة (2) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2019م بتعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، الذي نص على أنه "يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الدولة بناءً على تسيب مجلس الوزراء، ويتقاضى رئيس الهيئة راتباً يعادل الراتب المخصص للوزير، ويتمتع بالامتيازات الممنوحة له". تتمثل الملاحظة في أن هذا النص بهذا الشكل وبآلية التعيين التي تضمنها قد يشكل مساساً مباشراً باستقلالية عمل رئيس مكافحة الفساد، خاصة أن كلا من الرئيس ومجلس الوزراء من الجهات التي تخضع لرقابة هيئة مكافحة الفساد، وقد كان النص السابق يتيح مصادقة أغلبية أعضاء المجلس التشريعي، وهو ما يشكل نوعاً من الرقابة المتوازنة على عملية التعيين. وعملياً مدة رئيس الهيئة في الفترة الأولى (السيد رفيق النتشة) وفقاً للقانون كانت 7 سنوات، وتم تعديل القانون لتمديد فترته لمدة ثلاث سنوات تجدد سنوياً، وبعد ذلك تم تعديل النص لتصبح أربع سنوات يمكن تجديدها أربع سنوات أخرى من أجل المزيد من التحكم، أما الرئيس الذي تلاه (د. أحمد براك) فقد قدم استقالته قبل إنهاء مدة السنوات الأربعة المحددة بالقانون، ودون أن يتم إبداء الأسباب من أي مستوى رسمي حول أسبابها ودوافعها، على إثر ما أشيع حولها وطريقة التعامل معها، ولا يزال الغموض يكتنف هذه الاستقالة⁶⁶.

• وجود متطلبات معينة وواضحة للتعين

حدد القانون متطلبات معينة لتعيين رئيس الهيئة⁶⁷ حيث حددت المادة (4) من قانون مكافحة الفساد⁶⁸ شروط تعيينه، وهي: أن يكون فلسطينياً، من ذوي الكفاءة والاختصاص، من المشهود له بالنزاهة وحسن السمعة، ألا يقل عمره عن أربعين سنة، ألا يكون قد صدر بحقه حكم قطعي من محكمة مختصة في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة

65 أسامة السعدي، مرجع سابق.

66 الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2021. التقرير السنوي الثالث عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين. رام الله- فلسطين. ص 34.

67 أسامة السعدي، مرجع سابق.

68 عدلت هذه المادة بموجب المادة (3) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2019.

أو جريمة من جرائم الأموال. وعلى الرغم من أن القانون جاء بنصوص صريحة على محددات التعيين وشروطه، فإن هذه الشروط بحاجة لمراجعة وتحديد أكثر دقة، وتحديد الضوابط والمعايير للتعين بشكل أدق، وعدم الاكتفاء بالمعايير العامة، خاصة أن المعايير التي تضمنتها المادة (4) تعد معايير عامة وفضفاضة. وتجدر الإشارة إلى أن القانون كان قبل التعديل ينص على ألا يحمل رئيس الهيئة جنسية غير الفلسطينية، ولكن تم شطب هذا الشرط لأن رئيس الهيئة المعين في حينه كان يحمل جنسية أخرى غير فلسطينية، وهو ما يعد خروجاً في التشريع عن غايته المرجوة وانحرافاً في استعماله.

• **عدم وجود تبعية للسلطة التنفيذية أو السلطة السياسية (من الجهة التي يتبعها الشخص الذي يشغل هذا المنصب؟)**
لا يتبع رئيس الهيئة للسلطة التنفيذية أو لأي سلطة سياسية، ولا يجوز له أن يشغل أي منصب سياسي أو حزبي، أو يمارس أي نشاط حزبي، وفق ما جاء في نص المادة (6 مكرر 2)⁶⁹. وهذا لم يتم الالتزام به؛ فالرئيس الحالي للهيئة ما زال يشغل منصباً حزبياً. ويتم مساءلة رئيس الهيئة وفق أحكام القانون لا سيما المادة (2/17) فإنه في حال ارتكاب رئيس الهيئة جريمة فساد يحيله رئيس الدولة إلى المجلس التشريعي لإجراءات التقصي والتحقيق.

• من الجهة التي تملك مساءلة رئيس الهيئة؟

الأصل في القانون قبل إجراء تعديلات عليه هو المجلس التشريعي، وبعد التعديلات على القانون أصبح الرئيس هو عملياً صاحب الاختصاص. وفق القانون يتم إحالة رئيس الهيئة من قبل رئيس الدولة إلى المجلس التشريعي⁷⁰، حيث جاء نص المادة (17) من القانون رقم (1) لسنة 2005 على أنه "إذا تبين وجود شبهات قوية على ارتكاب رئيس الهيئة أحد الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون يحيل رئيس السلطة الوطنية الأمر إلى المجلس التشريعي لمباشرة إجراءات التقصي والتحقيق، وإذا قرر المجلس بالأغلبية المطلقة أن هذه الشبهات تستدعي الإحالة إلى المحكمة، يقرر رفع الحصانة عن رئيس الهيئة ووقفه عن عمله ويحيل الأمر للمحكمة المختصة للنظر في الموضوع".

لكن تبقى الإشكالية في ظل تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، من الجهة التي تملك صلاحية مساءلة رئيس هيئة مكافحة الفساد عن أعماله، حال ارتكابه أيًا من الأفعال المحظورة قانوناً، وفقاً لقانون الهيئة لا سيما الأفعال التي تشكل فساداً. عملياً يمارس الرئيس هذه المهمة تقليدياً إذ تمت الممارسة بإجبارهم على تقديم الاستقالة.

• لمن يقدم تقاريره؟

يجب على رئيس الهيئة إقرار التقرير السنوي للهيئة، ورفعها لرئيس الدولة ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي، سنداً لنص المادة (6/ مكرر 1/ح)، إلا أن ذات التعليق الذي أشرنا له آنفاً في حال تعطل المجلس التشريعي من يملك مراجعة هذه التقارير. كما لم يتضمن القانون نصاً يلزم نشر هذه التقارير للمواطنين للاطلاع عليها، وإنما تم الاكتفاء بالتأكيد في كون الهيئة تقوم بإعداد تقارير شهرية وربعية وسنوية حول أعمالها ونتائجها، على صعيد الملفات والأنشطة المختلفة، إلا أن الممارسة على أرض الواقع ان الهيئة تقوم بنشر تقاريرها عبر موقعها الإلكتروني، وتقوم بإتاحتها للجمهور، إلا أن مضمون التقرير لا يشير لواقع التقارير التي يتم إحالتها للرئيس، وقد تم متابعة بعض القضايا، خاصة التي تتعلق بكبار المسؤولين، من خلال لجان خاصة وبتعاون بين الهيئة والنيابة العامة⁷¹.

• يتمتع بحصانة كافية تحول دون التأثير على قراراته؟

يتمتع رئيس الهيئة والموظفون بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، مما يضمن ويكفل استقلالية الرئيس والموظفين.

• ضمانات تحمي المسؤولين عنها من العزل:

نص القانون على ضمانات أساسية لحماية رئيس الهيئة من العزل، حيث جاءت المادة (6) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته بنص صريح على أنه: " لا يجوز عزل رئيس الهيئة من مهامه إلا إذا أدين بحكم قطعي بجرم الإخلال بالواجبات والمهام الموكلة له أو ارتكابه أي عمل يمس بالشرف، أو الكرامة، أو أي فعل، أو تصرف يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام هذا القانون"، ويعض رئيس الهيئة من مهامه بقرار من رئيس السلطة الوطنية في الحالات الآتية:

69 استحدثت هذه المادة بموجب المادة رقم (9) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد.

70 نظر: المادة (17) من القانون رقم (1) لسنة 2005

71 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. واقع الحصانة لكبار مسؤولي الدولة وتأثيرها على النزاهة السياسية وجهود مكافحة الفساد. رام الله - فلسطين. ص 21.

<https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/19111.html>

- أ. الاستقالة المقبولة.
ب. إذا فقد أحد شروط تعيينه.
ت. فقدانه للأهلية القانونية بموجب قرار من المحكمة المختصة.

• **الجهة التي تقرر راتبه جهة محايدة:**

حددت المادة (5) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته لا سيما الفقرة (3) منها، على أن يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، وتحدد رواتبه ومكافآته وعلاواته وجميع حقوقه الوظيفية والمالية بقرار من رئيس الدولة. لكن ما يؤخذ على هذه المادة أن من يحدد مسألة رواتب رئيس الهيئة هو رئيس الدولة، وهذا قد يؤدي إلى المساس باستقلالية عمل رئيس الهيئة، حيث الأصل أن تحدد راتبه وعلاوته وفقاً للقانون.

• **مدة الخدمة في المنصب محددة بسنوات معينة:**

حددت المادة (5) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، لا سيما الفقرة (1) منها أن تكون مدة رئاسة الهيئة سبع سنوات غير قابلة للتجديد، كما أعطت الفقرة (4) من ذات المادة صلاحية لرئيس الدولة التمديد لرئيس الهيئة لمدة إضافية أقصاها سنتان.

(2) **ديوان الرقابة المالية والإدارية**

يُعد ديوان الرقابة المالية والإدارية جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين، ويتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها، ويكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، وتخضع لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة⁷².

أما من حيث الاستناد على المؤشرات السابقة، فقد كانت النتائج على النحو الآتي:

• **عدم تدخل أو تحكم طرف سياسي في تعيينه أو عزله) من الجهة التي تملك صلاحية الترشيح للتعيين؟ الجهة التي تصدر قرار التعيين؟ وهل يحتاج التعيين إلى مصادقة جهة أخرى لاستكمال التعيين)**

لا يوجد أي تدخل من طرف سياسي في تعيين رئيس الديوان وعزله، حيث يتم تعيينه وفق ما نص عليه قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2004 وتعديلاته، بقرار من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ومصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي⁷³.

إلا أنه في الواقع وفي ظل تعطل عمل المجلس التشريعي لا يتم تعيين رئيس الديوان بعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، وإنما يتولى عملية التعيين رئيس دولة فلسطين بموجب قرار التعيين، ومن ثم يصدر قرار بقانون للمصادقة على عملية التعيين، بدلاً عن مصادقة المجلس التشريعي، في ظل تعطل المجلس التشريعي ومن ثم حله بموجب قرار المحكمة الدستورية في العام 2018، الأمر الذي قد يمس باستقلالية التعيين⁷⁴.

ولعل الممارسة العملية تثبت إمكانية تحكم رئاسة الدولة في عملية التعيين والعزل في ظل غياب المجلس التشريعي، ولعل مثالها ما جرى في العام 2010 بإحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية د. محمود أبو الرب للتقاعد بموجب قرار رقم (236) لسنة 2010م بشأن إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، بناءً على تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ 2010/10/16، وقد تم المصادقة عليه بموجب قرار بقانون رقم (10) لسنة 2010 بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد بتاريخ 2010/10/16⁷⁵.

72 المادة (2) من قرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.

73 أسماء مصلح، مرجع سابق.

74 على سبيل المثال، جرى تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية سمير أبو زنيد بموجب قرار رئيس الدولة رقم (56) لسنة 2012، ومن ثم المصادقة على التعيين بموجب قرار بقانون رقم (15) لسنة 2012م بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2012/10/7، العدد 97، ص 5.

75 المنشور بتاريخ 2012/6/10 في العدد (96) من الجريدة الرسمية، ص 5. (حيث أشير في الجريدة الرسمية إلى أنه قرار سابق لم ينشر في الجريدة الرسمية).

وذات الحالة تكررت بإحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية د. سمير أبو زنيد للتقاعد، بموجب قرار رقم قرار رقم (62) لسنة 2014م⁷⁶، بشأن إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، بتاريخ 2014/5/31، علماً بأنه تم المصادقة على قرار الإحالة بموجب قرار بقانون رقم (11) لسنة 2014م بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد الصادر بتاريخ 2014/5/29⁷⁷.

علماً بأننا إذا سلمنا بصحة الإجراء، فقد سبقت عملية المصادقة على قرار الإحالة للتقاعد عملية إصدار قرار الإحالة على التقاعد، وهذا يشكل مخالفة إجرائية أيضاً، إلى جانب المساس بمسألة الاستقلالية، علماً بأن كلتا الحالتين، لم يتم فيهما إبداء الأسباب الكامنة وراء الإحالة للتقاعد من أية جهة رسمية، خاصة أنها جاءت قبل انتهاء المدة القانونية الخاصة بالتعيين والبالغة سبع سنوات، ولم يكمل أي من الرئيسين هذه المدة المحددة في القانون⁷⁸.

• وجود متطلبات معينة وواضحة للتعيين

حدد القانون متطلبات معينة لتعيين رئيس الديوان، إذ يجب أن يكون فلسطينياً، من ذوي الكفاءة والاختصاص، مشهوداً له بالنزاهة وحسن السمعة، ألا يقل عمره عن أربعين سنة، ألا يكون قد أدين من محكمة مختصة بأية جناية، أو جنحة مخلة بالشرف، أو الأمانة، أو جريمة من جرائم الأموال. وهنا نوجه ذات الانتقاد الموجه لشروط تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد، فهذه الشروط واسعة وفضفاضة، وغير محددة بشكل دقيق لمن يتولى هذا المنصب.

• عدم وجود تبعية للسلطة التنفيذية أو السلطة السياسية (من الجهة التي يتبعها الشخص الذي يقبَع في هذا المنصب؟) عملياً، لا يوجد تدخل وفقاً للديوان من قبل رئيس الدولة أو السلطة السياسية في عمل رئيس الديوان في عمليات الرقابة⁷⁹.

• من الجهة التي تملك مساءلة رئيس الديوان؟

يكون رئيس الديوان مسؤولاً أمام رئيس الدولة والمجلس التشريعي، إلا أنه في ظل تعطل المجلس التشريعي أسندت هذه المسألة لرئيس الدولة حكماً، بموجب القرارات بقانون التي كما أشرنا تم استخدامها أكثر من مرة في عزل رؤساء الديوان السابقين.

• لمن يقدم رئيس الديوان تقاريره؟

يقدم رئيس الديوان لكل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً، المفترض تقديمه للمجلس التشريعي أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته، وينشر رئيس الديوان بقرار منه التقرير السنوي، والتقارير التي تصدر عن الديوان للاطلاع العام في الجريدة الرسمية أو الصحف، أو الموقع الإلكتروني للديوان. كما يرفع رئيس الديوان تقارير ربع سنوية أو عند الطلب متضمنة نتيجة تحرياته ودراساته وأبحاثه ومقترحاته والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها والملاحظات والتوصيات بشأنها إلى رئيس الدولة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنها.

غياب المجلس التشريعي يلغي الإمكانيات لمحاسبة كبار المسؤولين في حال تم تحفظ الديوان على أعمالهم، الأمر الذي أثر سلباً على نزاهة الحكم وشجع على الفساد السياسي.

• هل يتمتع رئيس الديوان بحصانة كافية تحول دون التأثير على قراراته؟

يتمتع رئيس الديوان ونائبه وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، ولا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان، وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام فيما يطلب الديوان منها. وهو ما أكدته المواد (10، 11، 12) من القانون، إلا أن مسألة غياب المجلس التشريعي قد تشكل عائقاً أساسياً أمام عملهم؛ ذلك أن التجارب أثبتت استعمال القرارات بقانون كأداة لإحالة رؤساء الديوان السابقين إلى التقاعد قبل انتهاء المدد القانونية دون تبرير الأسباب؛ الأمر الذي يحد من قدرته، وفعالية دوره، لا سيما في مجال تعرضه لكبار المسؤولين، ومن ثم يؤدي إلى إضعاف الرقابة الرسمية على السلطة السياسية.

76 المنشور في العدد (108) من الجريدة الرسمية، بتاريخ 2014/7/15، ص 100.

77 المنشور في العدد (108) من الجريدة الرسمية، بتاريخ 2014/7/15، ص 8.

78 أثير عدد من النقاشات حول أسباب الإحالة إلى التقاعد في حينه عبر وسائل الإعلام، لكن أي من المؤسسة الرسمية لم يحدد أسباب الإحالة إلى التقاعد بشكل رسمي.

79 جفال جفال، مرجع سابق.

• هل يعاقب من يتدخل في أعمال السلطة الرقابية؟

جاءت النصوص التشريعية واضحة في هذا المجال، فقد نصت المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته، على أنه لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان، وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتمام فيما يطلب الديوان منها، لكن عملياً أشار تقرير الديوان إلى عدم التعاون، أو عدم تنفيذ توصياته من قبل بعض المؤسسات العامة.

• هل توجد ضمانات تحمي المسؤولين عن السلطة الرقابية من العزل؟

وفقاً للمادة (11) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته، يتمتع رئيس الديوان ونائبه والمدير وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم⁸⁰. أما من حيث ضمانات العزل فقد نص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتعديلاته على هذه الضمانات، ولعل من أبرزها ما جاء في المادة (10) منه، بنصها على أنه لا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب، إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي⁸¹. إلا أنه على أرض الواقع ومن الناحية العملية، فقد سبق أن كان هناك تعيينات لرؤساء ديوان سابقين، حيث جرى استقالة أحدهم دون إبداء الأسباب، فيما تم عزل رئيس الديوان الآخر.

• هل الجهة التي تقرر راتبه هي جهة محايدة؟

الجهة التي تقرر راتب رئيس الديوان جهة محايدة، حيث نصت المادة (3/10) بأن يتم تحديد راتبه بقرار من رئيس الدولة ومصادقة المجلس التشريعي.

• هل مدة الخدمة في المنصب محددة بسنوات معينة؟

مدة رئاسة الديوان سبع سنوات، قابلة للتمديد بقرار من رئيس الدولة، لما لا يزيد على ثلاث سنوات، ويوجد ضمانات قانونية تحمي رئيس الديوان من العزل، سنداً لنص المادة (10) من القانون التي تنص على عدم جواز عزله لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس. لكن التعديل الذي تم بموجبه إمكانية التمديد ثلاث سنوات متتالية تضعف من سلطة رئيس الديوان أمام رئيس السلطة التنفيذية (الرئيس).

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"

بالاستناد إلى المؤشرات السابقة، فقد كانت النتائج على النحو الآتي:

• عدم تدخل أو تحكم طرف سياسي في تعيينه أو عزله

• من هي الجهة التي تملك صلاحية الترشيح للتعيين؟ الجهة التي تصدر قرار التعيين؟ وهل يحتاج التعيين إلى مصادقة جهة أخرى لاستكمال التعيين؟

يدير الهيئة مجلس مفوضين يضم 17-21 عضواً، يتم اختيارهم واستبدالهم وفق النظام الأساسي لمجلس المفوضين، ومبادئ باريس المنظمة لعمل الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، تكون مدة عضوية المفوض في مجلس المفوضين ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرتين فقط (9 سنوات كحد أقصى)⁸². وحدد النظام الأساسي لمجلس المفوضين في المادة الخامسة منه شروط تعيين المفوض العام أو عضو مجلس المفوضين، وهي أن يكون: فلسطينياً، متمتعاً بكامل الأهلية القانونية، متمتعاً بالكفاءة والخبرة المهنية، وملتزماً بالدفاع عن قضايا حقوق الإنسان وحقوق المواطن، وألاً يكون محكوماً بجناية أو جنحة من قبل محكمة مختصة أو من قبل مجلس تأديبي مهني لعمل يتعلق بالإساءة إلى المال العام أو سوء استخدام المنصب، وأن يكون مشهوداً له بالأخلاق والنزاهة، ويتمتع باحترام عالي المستوى في المجتمع، وألاً يكون عند ترشحه لعضوية مجلس المفوضين أو بعد تعيينه مفوضاً متقلداً لأي منصب تنفيذي رسمي أو في وظيفة في أي من الدوائر أو الأجهزة أو المؤسسات الرسمية الفلسطينية، وألاً يكون عضواً في المجلس التشريعي الفلسطيني أو في أي منصب تنظيمي سياسي.

80 المادة (11) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

81 المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.

82 المادة (3) من النظام الداخلي لمجلس المفوضين.

وفي حال وجود شاغر أو أكثر لعضوية مجلس المفوضين، يتم النشر على الملأ عن فتح باب الترشيح لعضوية المجلس، من خلال الإعلان الرسمي في صحيفتين محليتين على الأقل، وعلى الصفحة الإلكترونية للهيئة، وتتاح مدة زمنية لا تقل عن الثلاثين يوماً لتلقي طلبات الترشيح. بالإضافة إلى مجموعة من الإجراءات والشروط المنصوص عليها في المادة السابعة من النظام الداخلي لمجلس المفوضين.

كما حددت المادة الثامنة من النظام الأساسي آلية دراسة طلبات الترشيح، حيث يستعين مجلس المفوضين بلجنة استشارية مستقلة لدراسة طلبات الترشيح لعضوية مجلس المفوضين، ويتم تبليغ أعضاء اللجنة عن حاجة الهيئة المباشرة بأعمالها لاختيار مفوضين جدد، قبل 90 يوماً على الأقل من انتهاء مدة عضوية أي من مفوضيها. وتتكون اللجنة الاستشارية المكلفة بمهمة دراسة طلبات الترشيح من رئيس المحكمة العليا، ونقيب المحامين، ورئيس اللجنة القانونية ورئيس لجنة حقوق الإنسان في المجلس التشريعي الفلسطيني، واثنين من الأكاديميين، وخمسة أعضاء من مؤسسات المجتمع المدني، بما فيها المؤسسات الحقوقية ومع مراعاة تنوع الاختصاصات، والمفوضين العاملين السابقين. وتقوم اللجنة الاستشارية خلال دراستها لطلبات الترشيح باعتماد المتطلبات والمعايير المنسجمة مع هذا النظام، ومع مبادئ باريس المنظمة لعمل الهيئات الوطنية، والملاحظات العامة للجنة الفرعية الخاصة بالاعتماد المنبثقة عن اللجنة التنسيقية الدولية للهيئات الوطنية لحقوق الإنسان.

وينبثق عن مجلس المفوضين مكتب تنفيذي يشرف على عمل الهيئة وأدائها، يتكون من (5-7) أعضاء إضافة إلى المفوض العام الذي يرأس المكتب التنفيذي، وتكون مدة عضوية المكتب التنفيذي ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة متتالية⁸³، ويرأسه المفوض العام الذي ينتخب من بين أعضاء مجلس المفوضين، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، ويكون المفوض العام مسؤولاً أمام مجلس المفوضين عن القيام بمهامه⁸⁴.

• وجود متطلبات معينة وواضحة للتعين

يحدد النظام الداخلي لمجلس المفوضين آليات تعيين مجلس المفوضين والمفوض العام للهيئة ومدير عام الهيئة، إذ اشتمل النظام على شروط محددة للمفوض العام أو مجلس المفوضين وفقاً للمادة (5)، ولكن لم يحدد النظام شروطاً محددة بخصوص مدير عام الهيئة (المدير التنفيذي)، فلا يوجد شروط معينة وواضحة لتعيين المدير العام (المدير التنفيذي) على غرار ما نص عليه النظام الداخلي من شروط المفوض العام وأعضاء مجلس المفوضين، وهو ما ينبغي العمل على تحديده بنصوص صريحة لضمان التقيد بمعايير محددة وواضحة للتعين.

• عدم وجود تبعية للسلطة التنفيذية أو السلطة السياسية (من الجهة التي يتبعها الشخص الذي يشغل هذا المنصب؟ غالباً في تعيينات مجلس المفوضين والمفوض العام والمدير العام هناك استقلالية في عملية التعيين ولا تخضع لتبعية أي من السلطات السياسية.

• من الجهة التي تملك مساءلته؟

يعين المكتب التنفيذي لمجلس المفوضين المدير التنفيذي للهيئة، ويكون مسؤولاً أمام المفوض العام، ويرفع له التقارير الدورية المتعلقة بسير العمل اليومي بالهيئة كل ثلاثة أشهر، ويقوم بوضعه في صورة المستجدات المتعلقة بعمل الهيئة خطياً في القضايا المهمة التي قد تؤثر على مكانة الهيئة وسمعتها⁸⁵.

• لمن يقدم تقاريره؟

مدير عام الهيئة (المدير التنفيذي) ملزم بأن يقدم التقارير للمفوض العام، كما تكون الهيئة ملزمة بتقديم تقاريرها لكل من مجلس المفوضين ورئيس الدولة والمجلس التشريعي، وذات الأمر ينطبق هنا فيما يتعلق بغياب المجلس التشريعي، الأمر الذي أشرنا له مسبقاً، وهو ما يشكل غياب أهم جهة تقوم بعملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لتحقيق حالة من التوازن.

83 المادة (10) من النظام الداخلي لمجلس المفوضين.

84 المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس المفوضين.

85 المادة (16) من النظام الداخلي لمجلس المفوضين.

• هل يتمتع بحصانة كافية تحول دون التأثير على قراراته؟
لا يتمتع بالحصانة الكافية التي تضمن عدم التأثير على قراراته⁸⁶. على الرغم من أن المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس المفوضين نصت على أنه لا يجوز ملاحقة أي من أعضاء مجلس المفوضين والعاملين في الهيئة في نطاق أدائهم لمهامهم إلا بقرار من جهة قضائية مختصة.

• هل الجهة التي تقرر راتبه جهة محايدة؟
الجهة التي تقرر راتبه جهة محايدة، وفق ما هو محدد في النظام الداخلي.

• هل توجد ضمانات تحمي المسؤولين عنها من العزل؟
على ضوء ما سبق؛ يتبين أنه يتم اختيار مجلس المفوضين وانتخاب المكتب التنفيذي والمفوض العام وتعيين المدير التنفيذي بألية مستقلة، وعدم وجود أي طرف سياسي في التعيين والعزل، كما أن المدير التنفيذي لا يتبع لأي سلطة تنفيذية أو سياسية، إلا أنه يخضع للمساءلة من قبل مجلس المفوضين، وهو عمليا يتمتع بضمانات تحميه من العزل⁸⁷.

• هل مدة الخدمة في المنصب محددة بسنوات معينة؟
لم يحدد النظام مدة محددة للتعيين بخصوص المدير التنفيذي للهيئة، أما بخصوص مجلس المفوضين فهي محددة بثلاث سنوات قابلة للتجديد مرتين، أم بخصوص المفوض فمدة تعيينه أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

86 عمار دويك، مرجع سابق.
87 المرجع السابق.

◀ الاستخلاصات والتوصيات:

عالج هذا التقرير مدى فاعلية دور المؤسسات الرقابية في النظام القانوني الفلسطيني، من حيث وضوح الأطر القانونية والمؤسسية، إلى جانب فحص مدى التزام السلطة التنفيذية بالامتثال لقرارات المؤسسات الرقابية المختصة وملاحظاتها وخططها، من خلال فحص مسألة الفاعلية والاستقلالية وتوفير الإمكانيات، إذ إن التشريعات الفلسطينية منحت عدداً من المؤسسات الرقابية صلاحيات محددة في تشريعاتها، تتمثل بالصلاحيات الرقابية على أداء السلطة التنفيذية ومؤسساتها، حيث خرج التقرير بعدد من النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاستخلاصات

خلص هذا التقرير إلى مجموعة من النتائج لعل أبرزها:

- أن تعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني وتغييبه، وحلّه بموجب قرار صادر عن المحكمة الدستورية في العام 2018، كان له أثر كبير في تعطيل أهم مؤسسة رقابية على عمل السلطة التنفيذية؛ وهو ما أدى إلى إضعاف نظم المساءلة وأدوات الرقابة على المؤسسات العامة.
- أن التشريعات الناظمة لعمل المؤسسات الرقابية محل الدراسة تضمنت فاعلية المساءلة على عمل جميع مسؤولي مؤسسات السلطة التنفيذية، إذ إن هذه التشريعات أخضعت كافة مسؤولي الدولة لرقابتها ومساءلتها، على الرغم من أن بعض هذه المؤسسات إطارها القانوني ما زال غير مكتمل، وبالتالي يعيق أداءها لمهامها، كما هو الحال بالنسبة للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فما زالت تمارس أعمالها وفقاً للمراسيم الرئاسية ذات العلاقة والنظام الداخلي لمجلس المفوضين، ولم يصدر قانون حتى إعداد هذا التقرير ينظم عملها، هذا إلى جانب حالة الإرباك التشريعي التي أحدثتها كثرة التعديلات على القوانين الخاصة بالمؤسسات الرقابية، لا سيما تشريعات مكافحة الفساد.
- تقوم المؤسسات الرقابية بإعداد تقارير حول أداء المؤسسات السلطة التنفيذية حسب الاختصاص، ويتم رفعها لجهات الاختصاص، سواء للرئيس أو مجلس الوزراء، وفقاً لمقتضيات النصوص التشريعية الناظمة لذلك، إلا أن متابعة الملاحظات والتوصيات المقدمة في تقاريرها مازالت محدودة؛ الأمر الذي يفقد مؤسسات الرقابة فاعليتها.
- من حيث توفر الموازنات اللازمة للمؤسسات الرقابية، بشكل عام يتم توفير الموازنات اللازمة للمؤسسات الرقابية للقيام بمهامها، إلا أن الصفة الغالبة لهذه الموازنات عدم كفايتها لتغطية بعض الأنشطة كالتدريب والتأهيل، هذا إلى جانب أن المؤسسات الرقابية لا تسهم بشكل مباشر في عملية تحضير هذه الموازنات وتوجيهها بما يتلاءم مع احتياجاتها وتطوير قدراتها.
- على الرغم من امتلاك المؤسسات الرقابية الكوادر البشرية المؤهلة للقيام بأعمالها، إلا أنها غير كافية، في ظل ازدياد عدد الشكاوى والبلاغات التي ترد للمؤسسات الرقابية، وحجم المهام الملقة على عاتقها.
- بالنسبة للجهات الخاضعة للرقابة لا يوجد جهات مستثناة من عمليات الرقابة، وتخضع جميعها للمؤسسات الرقابية، إلا أن بعض المؤسسات أحيطت بنوع من القيود من حيث الرقابة عليها، بوضع إذن مسبق، كمؤسسات منظمة التحرير وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2017، وهو ما شكل صعوبة في عملية الرقابة في بعض الأحيان، كما أن بعض الجهات لم تقم بالرد ولم تقم بالتعاون في عمليات التدقيق، خاصة مع ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- تملك بعض المؤسسات الرقابية صلاحيات قانونية في جمع المعلومات والاستدلالات عند الاشتباه بوجود فساد أو مخالفات إدارية؛ حيث تتلقى التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد أو المخالفات الإدارية، إلى جانب صلاحية ضبط تحويل المتهمين للنيابة العامة، ولكن بعض هذه المؤسسات لا تملك صلاحية ضبط تحويل المتهمين إلى النيابة العامة، وإنما تقديم بلاغات إلى هيئة مكافحة الفساد والنيابة العامة، كما هو الحال مع ديوان الرقابة والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

- لم يراع المشرع الجوانب المتعلقة بالمدد القانونية الخاصة بالرد على طلب الحصانة، أو الجوانب المتعلقة بالتشدد في إجراءات رفع الحصانة الممنوحة للموظفين العموميين، لكن بشكل عام لم تشكل الإجراءات أو التشريعات من الناحية العملية عائقاً أمام السير بالإجراءات الخاصة بالملاحقة بالنسبة للمؤسسات الرقابية.
- تشير المؤسسات الرقابية التي تمت مقابقتها أنه ليس هناك تدخل أو تحكم لطرف سياسي في عملية التعيين أو العزل، إلا أنه يمكن تسجيل عدد من الملاحظات في هذا الإطار، منها ما هو متعلق بالتنظيم القانوني، إذ إن تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد يتم بناء على تسيب من مجلس الوزراء وبقرار من الرئيس، وهو ما قد يشكل مساساً مباشراً باستقلالية عمل رئيس هيئة مكافحة الفساد، خاصة أن كلا من الرئيس ومجلس الوزراء من الجهات التي تخضع لرقابة هيئة مكافحة الفساد، حيث كان النص السابق يتيح مصادقة أغلبية أعضاء المجلس التشريعي، وهو ما كان يشكل نوعاً من الرقابة المتوازنة على عملية التعيين، وذات الأمر ينسحب على ديوان الرقابة المالية والإدارية، فعلى الرغم من أن النص يؤكد أن التعيين يكون بقرار من الرئيس بعد تسيب مجلس الوزراء ومصادقة الأغلبية المجلس التشريعي، إلا أنه في الواقع وفي ظل تعطل عمل المجلس التشريعي لا يتم تعيين رئيس الديوان بعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، وإنما يتولى عملية التعيين رئيس دولة فلسطين بموجب قرار التعيين، ومن ثم يصدر قرار بقانون للمصادقة على عملية التعيين، بديلاً عن مصادقة المجلس التشريعي، في ظل تعطل المجلس التشريعي ومن ثم حله بموجب قرار المحكمة الدستورية في العام 2018، الأمر الذي قد يمس باستقلالية التعيين، هذا إلى جانب وجود تجارب سابقة تم فيها إحالة رئيس الديوان للتقاعد بموجب قرار بقانون.
- تضمنت تشريعات المؤسسات الرقابية شروطاً معينة لتعيين رؤسائها، وحدد القانون متطلبات معينة وشروطاً عامة لتعيين رؤسائها، وتتقد النصوص في كل من تشريعات مكافحة الفساد وديوان الرقابة بالنسبة لشروط التعيين، بأن هذه الشروط واسعة وفضفاضة وغير محددة بشكل دقيق لمن يتولى هذا المنصب، كما أن بعضها لم يحدد شروطاً محددة كما هو الحال في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- نصت التشريعات ذات العلاقة بالمؤسسات الرقابية على آلية مساءلة رئيس هيئة مكافحة الفساد، حيث يتم إحالة رئيس الهيئة من قبل رئيس الدولة إلى المجلس التشريعي لمباشرة إجراءات التقصي والتحقيق، وإذا قرر المجلس بالأغلبية المطلقة أن هذه الشبهات تستدعي الإحالة إلى المحكمة يقرر رفع الحصانة عن رئيس الهيئة ووقفه عن عمله، ويحيل الأمر للمحكمة المختصة للنظر في الموضوع. إلا أنه في ظل حل المجلس التشريعي الفلسطيني تبرز إشكالية الجهة التي تملك صلاحية مساءلة رئيس هيئة مكافحة الفساد عن أعماله، حال ارتكابه أيّاً من الأفعال المحظورة قانوناً، وفقاً لقانون الهيئة، لا سيما الأفعال التي تشكل فساداً. وذات الأمر ينسحب على رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، فهو مسؤول أمام رئيس الدولة والمجلس التشريعي، إلا أنه في ظل حل المجلس التشريعي أسندت هذه المسألة لرئيس الدولة حكماً، بموجب القرارات بقانون التي عملياً تم استخدامها أكثر من مرة في عزل رؤساء الديوان السابقين أو إحالتهم إلى التقاعد.
- تنص تشريعات المؤسسات الرقابية على تقديم تقاريرها لجهات مختلفة، تتمثل في مجلس الوزراء أو رئيس الدولة أو المجلس التشريعي، إلا أنه في غياب أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني وضعف متابعة مجلس الوزراء والرئاسة، لا يمكن التحقق مما جاء في هذه التقارير أو متابعة المخالفات التي سجلتها هذه التقارير ومساءلة السلطة عنها. كما أن تشريعات بعض هذه المؤسسات لا تلزم بنشر تقاريرها، وإن كان من الناحية العملية يتم نشرها.
- على الرغم من تأكيد التشريعات على عدم قابلية رؤساء المؤسسات الرقابية للعزل وعدم مسؤوليتهم عن الأعمال التي يقومون بها أثناء ممارسة مهامهم، فقد أثبتت التجارب أن القرارات بقانون قد استعملت لإحالة رؤساء بعض المؤسسات الرقابية السابقين إلى التقاعد قبل انتهاء المدد القانونية دون تبرير الأسباب كما هو الحال في رؤساء ديوان الرقابة السابقين.
- أعطت بعض التشريعات صلاحية تحديد راتب المؤسسات الرقابية لرئيس الدولة بعد مصادقة المجلس، إلا أن غياب المجلس التشريعي شكل مساساً وعائقاً أمام الحيادية، كما أن بعضها أعطى صلاحية تحديد الرواتب لرئيس الدولة، وهو ما قد يؤدي إلى المساس باستقلالية عمل المؤسسة ورئيسها، حيث الأصل أن يحدد راتبه وعلاوته وفقاً لجهة محايدة.

- حددت معظم التشريعات الخاصة بالمؤسسات الرقابية مسألة مدة الخدمة مدة زمنية معينة، إلا أن بعض هذه التشريعات أتاح لرئيس الدولة مسألة التمديد، وهو ما قد يمس بقرارات رئيس المؤسسة، كما أن بعضها الآخر لم يحدد مدة معينة للتعين بنصوص صريحة، كما هو الحال في الهيئة المستقلة، حيث حدد النظام الداخلي مدة الخدمة بخصوص مجلس المفوضين والمفوض، أما بخصوص المدير التنفيذي فلم يحدد النظام مدة محددة للتعين.

ثانياً: التوصيات

في ضوء النتائج السابقة يمكن إجمال أبرز التوصيات على النحو الآتي:

على المستوى السياساتي والتشريعي:

- العمل على إنهاء حالة الانقسام السياسي الفلسطيني، وتجديد الشرعيات القانونية، لا سيما من خلال الانتخابات الرئاسية والتشريعية، ذلك أن غياب المجلس التشريعي وحالة الانقسام السياسي الفلسطيني شكل عائقاً أساسياً، وأضعف جوهرياً الحيادية والمهنية والاستقلالية في مساءلة السلطة السياسية وكبار المسؤولين في كل من الضفة والقطاع؛ وهو ما أدى إلى إضعاف الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة.
- استمرار اغتصاب السلطة التشريعية واحتكارها بيد شخص رئيس السلطة التنفيذية أو بيد حزب محدد أتاح المجال لإصدار تشريعات أضعفت من استقلالية المؤسسات الرقابية أو حصانتهم من تدخل السلطة التقديرية، وعليه نوصي بعدم إصدار تشريعات تؤدي لاستمرار الانقسام، سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة.
- العمل على تجنب حالة الإرباك التشريعي، وضبط مسألة التعديلات التشريعية المتكررة على بعض تشريعات المؤسسات الرقابية.
- إلغاء التعديلات التي جرت على قانون مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية لوقف إمكانية التمديد، وتحديد مدة زمنية واحدة غير قابلة للتمديد لا يتم فيها عزل رؤساء المؤسسات؛ ضماناً لاستقلالية عمل هذه المؤسسات.

على مستوى الإمكانيات والاستقلالية:

- وفير الموازنات اللازمة للمؤسسات الرقابية للقيام بمهامها المنوطة بها، بما في ذلك تخصيص الموازنات اللازمة للتدريب والتطوير بما يخدم أعمال المؤسسة.
- رفد المؤسسات الرقابية بالكوادر المؤهلة والمدرّبة وتخصيص الاعتمادات المالية اللازمة لذلك في ظل تنامي أعمالها وتوسع أشطتها، إلى جانب إعداد الخطط اللازمة لإدارة الموارد البشرية وفقاً للمعايير الدولية.
- ضرورة التزام جميع الجهات وأجهزة السلطة التنفيذية بالرد على التقارير الرقابية والتعاون في عمليات التدقيق.
- مراجعة المدد القانونية الخاصة بالرد على طلب الحصانة لكبار المسؤولين، بتحديد آجال زمنية ملزمة للرد على طلب رفع الحصانة.
- إلغاء أية تشريعات تضع قيوداً على عملية رقابة المؤسسات الرقابية الرسمية على المؤسسات العامة التي تتلقى تمويلاً من الخزينة العامة، كمؤسسات منظمة التحرير التي اشترط المرسوم الرئاسي ضرورة الحصول على إذن مسبق للرقابة عليها، وهذا يتناقض مع مسألة الفاعلية في الرقابة.
- مراجعة آلية تعيين رؤساء بعض المؤسسات الرقابية ونوابهم، بأن تخضع هذه التعيينات لمصادقة المجلس التشريعي بعد خضوعها لمراجعة للجنة الوطنية (لجنة جودة "نزاهة" الحكم) تنظر في ترشيحات كبار المسؤولين بمن فيهم رؤساء المؤسسات الرقابية؛ لضمان عدم المساس باستقلاليتها.

- العمل على منع استغلال حالة الانقسام السياسي الفلسطيني وغياب المجلس التشريعي بسلب صلاحياته في عملية المصادقة على تعيين رؤساء بعض المؤسسات الرقابية أو عزلهم، من خلال المصادقة بديلاً عن المجلس التشريعي بموجب قرارات بقانون، لتصبح هي القاعدة، وهو ما يؤكد ضرورة الإسراع بإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية.
- مراجعة شروط تعيين رؤساء المؤسسات الرقابية بوضع شروط محددة وواضحة وعدم الاكتفاء بالشروط العامة للتعيين، كون الحديث عن مواقع وظيفية حساسة.
- وقف استخدام القرارات بقانون كآلية لعزل رؤساء المؤسسات الرقابية بديلاً عن مصادقة المجلس التشريعي وتقييد أي حالات عزل، أي أن يكون القرار الإداري مسيئاً.
- مساءلة أي مسؤول يعيق متابعة تنفيذ تقارير المؤسسات الرقابية وتوصياتها حيث شكل غياب المجلس التشريعي عائقاً أساسياً أمام ذلك.
- ضرورة مراجعة الجهات المسؤولة عن تحديد رواتب رؤساء المؤسسات الرقابية بموجب القانون الناظم لخدمته الرقابية وعدم تركها رهينة بيد السلطات التنفيذية.

◀ قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر الأولية

- القرار الرئاسي رقم (59) لسنة 1994
- قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003.
- قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.
- قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المنشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ 27/9/2005، العدد 59، ص 7.
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، وتعديلاته.
- المادة (141) من قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة
- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.
- قرار رقم (61) لسنة 2010 بشأن تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية
- قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2011م بنظام التدقيق المالي الداخلي.
- قرار بقانون رقم (15) لسنة 2012م بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 7/10/2012، العدد 97.
- قرار رئيس الدولة رقم (56) لسنة 2012
- النظام الداخلي لمجلس المفوضين لعام 2015 وتعديلاته
- المرسوم رقم (5) لسنة 2017، المنشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ 25/9/2017، عدد 136، ص 9.
- قرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م
- قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد.

ثانياً: الكتب بالعربية

- أحلام جفال، مدى التزام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالمعيار (12) من معايير الأنتوساي (قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة إحداه الفارق في حياة المواطنين)، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2017.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، واقع المساءلة على المؤسسات التي تم إتباعها للرئيس الفلسطيني، سلسلة تقارير 229، أيلول 2022.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. التقرير السنوي الثالث عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان". 2010. تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2010. الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح، ط.1. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2016. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط.4. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. واقع الحصانة لكبار مسؤولي الدولة وتأثيرها على النزاهة السياسية وجهود مكافحة الفساد رام الله - فلسطين.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي 2021.
- عماد داود، الشفافية ومراقبة الفساد، ضمن كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط.2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2006.
- فياض رملي، دور الرقابة المالية العامة في تعزيز الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، المجلس العام للبنوك والمؤسسات المالية الإسلامية، العدد 66، 2017.

- مليكة هنان، الإطار المفاهيمي للشفافية والمساءلة كآليات للحد من الفساد الإداري، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 4، 2017.
- هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي للعام 2021.
- هيئة مكافحة الفساد، جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، 2020.

ثالثا: المؤتمرات

- رشا عمارنة، مستشار رئيس هيئة مكافحة الفساد، ورقة حول دور وفاعلية هيئة مكافحة الفساد في كشف وملاحقة، مرتكبي جرائم الفساد "واقع وتطلعات"، المؤتمر الدولي السنوي للعام 2022 تحت بعنوان: "مكافحة الفساد مسؤولية وطنية جماعية"، تكاملية، انتماء، مسؤولية، التزام، المنعقد بتاريخ 6 كانون الأول 2022.
- عزمي الشعبي، نزاهة الحكم في مواجهة الفساد السياسي مدخل مفاهيمي للتعرف على الفساد السياسي ومكافحته، ورقة مقدمة في مؤتمر أمان السنوي 2021 "التجربة الفلسطينية في: نزاهة الحكم ومكافحة الفساد السياسي".

رابعا: المقابلات الشخصية والاستمارات

- أسامة السعدي، رئيس وحدة الشؤون القانونية، هيئة مكافحة الفساد، 15/12/2022.
- جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، 19/12/2022.
- أسماء مصلح، مدير دائرة الرقابة، ديوان الرقابة المالية والإدارية، 19/12/2022.
- عمار دويك، المدير العام، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 19/12/2022.

خامسا: المواقع الإلكترونية

- <https://www.ichr.ps/about-us>
- <https://mjr.lab.pna.ps/MergedLegislations/ViewText/110>
- <https://www.lab.pna.ps/ar>
- <https://www.saacb.ps/BruRptsTestSAACB/IndexRPTArabic>
- [/http://muqtafi.birzeit.edu](http://muqtafi.birzeit.edu)
- [/https://maqam.najah.edu](https://maqam.najah.edu)
- <https://www.pacc.ps/library/index/6>

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

هاتف: 082884767 تليفاكس: 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

     /AmanCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولوكسمبورغ والسويد وهولندا/UNDP