

منع الفساد في القطاع الأمني الفلسطيني

الارتقاء بمدى انسجام التشريعات الأمنية الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



DCAF
مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

منع الفساد في القطاع الأمني الفلسطيني

الارتقاء بمدى انسجام التشريعات الأمنية الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة



DCAF

مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

نبذة حول مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

يمثل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مؤسسة دولية تركز نفسها لمساعدة الدول - الأنظمة الديمقراطية الراسخة والناشئة - على تعزيز حكم القطاع الأمني ضمن إطار ديمقراطي يحترم مبدأ سيادة القانون. ويقدم المركز الدعم والاستشارات على المستوى الوطني ويرعى تنفيذ البرامج التي توفر المساعدة العملية في هذا المجال للدول التي تسعى إلى النهوض بتعزيز حكم القطاع الأمني فيها. ويعمل المركز بصورة مباشرة مع الحكومات الوطنية والمحلية، والبرلمانات، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الدولية وقوات الدفاع والأمن.

الناشر

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
Geneva Centre for the Democratic Control of
Armed Forces (DCAF)

Chemin Eugène-Rigot 2E

1202 Geneva

Switzerland

هاتف: +٤١ (٠) ٢٢ ٧٣٠ ٩٤٠٠

فاكس: +٤١ (٠) ٢٢ ٧٣٠ ٩٤٠٥

ملاحظة

نُشر هذا المؤلف بمساعدة من الاتحاد الأوروبي. ويتحمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وحده المسؤولية الحصرية عن محتوى هذا المنشور، ولا يفسر هذا المحتوى على أنه يعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي في أي حال من الأحوال.



باحث رئيسي

محمود علاونة

هيئة التحرير

دورتي هفيديموسي (Dorte Hvidemose)

ريغولا كاوفمان (Regula Kaufmann)

إيمان رضوان

فيلكس توسا (Felix Tusa)

زولتان فينيسيل (Zoltan Venczel)

ليجلا زفيجديك (Lejla Zvizdic) (معهد بازل للحكم والإدارة)

التحرير والتدقيق

أشلي ثورنتون (Ashely Thornton)

نديم عامر

الترجمة

ياسين السيد

التصميم والإخراج الفني

وائل دويك

رقم الإيداع الدولي (ISBN): ٩٧٨-٩٢-٩٢٢٢-٣٨٥-٤

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة،
٢٠١٥، جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة

قائمة المحتويات

٥	الكلمات المفتاحية
٦	الملخص التنفيذي
٦	لماذا تدعو الحاجة إلى إعداد هذا التقرير؟
٦	ملخص النتائج
٨	المقدمة
٨	الخلفية
٨	ما هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؟
٩	ما أوجه الالتقاء بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقطاع الأمني؟
٩	لماذا أُعد هذا التقرير؟
٩	أهداف هذا التقرير ونطاقه
١١	كيف أُعد هذا التقرير؟
١١	هيكلية التقرير
١٢	الفصل الأول: مدى انسجام التشريعات الأمنية الفلسطينية مع مبدئي النزاهة والشفافية
١٢	ما مدى انسجام التشريعات التي تحكم القطاع الأمني الفلسطيني مع قيم النزاهة؟
١٢	منع تضارب المصالح
١٣	تطبيق مدونات قواعد السلوك
١٣	الإبلاغ عن الممارسات التي يشوبها الفساد
١٤	حظر تقديم الهدايا وتلقيها
١٤	تقديم بيانات الذمة المالية
١٥	التقيد بنظم إدارية فعالة في المشتريات
١٥	ما مدى انسجام التشريعات الناظمة للقطاع الأمني مع مبدأ الشفافية؟
١٥	كفالة الحصول على المعلومات
١٧	توفر مواقع إلكترونية خاصة بالأجهزة الأمنية
١٧	نشر التقارير المالية والإدارية الدورية
١٨	تطبيق إجراءات إدارة الموارد البشرية
٢٠	الفصل الثاني: ما مدى فعالية أنظمة المساءلة في التشريعات الناظمة للقطاع الأمني الفلسطينية
٢٠	أنظمة الرقابة الداخلية

٢١	أنظمة معالجة الشكاوى
٢٢	هيكليات تنظيمية واضحة ومحددة
٢٢	تدوير المواقع القيادية
٢٣	آليات المشاركة المجتمعية
٢٤	الفصل الثالث: التوصيات
٢٧	الملحق (١): ملخص الفجوات القائمة بين التشريعات النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
٢٩	قائمة المصادر والمراجع

الكلمات المفتاحية

هيئة مكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

المجلس التشريعي الفلسطيني

السلطة الوطنية الفلسطينية

ديوان الرقابة المالية والإدارية

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الملخص التنفيذي

الناظمة للقطاع الأمني. وقد عبّر مجلس الوزراء، على وجه الخصوص، عن رغبته في دراسة القوانين المتصلة بتدابير منع الفساد. ويرى المجلس أن تحليل هذه التشريعات يشكل الخطوة الأولى في إجراء تقييم ذاتي يرصد مدى امتثال دولة فلسطين لأحكام الاتفاقية المذكورة وتقيدها بها.

وقد صمم المركز، في إطار استجابته لهذا الطلب، إجراءات تقوم على أساس المشاركة لمراجعة التشريعات المختارة التي تحكم القطاع الأمني الفلسطيني. ويكمن الهدف المتوخى من هذا المشروع في تقييم مدى تماشي هذه التشريعات مع التدابير الوقائية التي تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عليها. واشتملت الإجراءات التي نفذها المركز في هذا الجانب على إطلاق المشاورات مع منظمات المجتمع المدني، والخبراء القانونيين الفلسطينيين، والأجهزة الأمنية والوزارات وهيئات الرقابة. ويستند هذا التقرير، على وجه التحديد، إلى الإجابات التي أدلت بها الأجهزة الأمنية الفلسطينية عن الاستبيان الذي أعده المركز خصيصاً لهذه الغاية، وإلى ورشات العمل التي جمعت ممثلي هذه الأجهزة وأعضاء المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة الفلسطينية. كما استعان المركز بخبير دولي في مجال مكافحة الفساد، حيث قدم المساعدة في إعداد هذا التحليل وأجرى مراجعة محكمة للتقرير النهائي.

ملخص النتائج

لا تدرج التدابير المعنية بمنع الفساد ضمن التشريعات التي تحكم القطاع الأمني الفلسطيني إلا على نحو مجتزأ. وبذلك، لا تتماشى هذه التشريعات مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلا في جانب بسيط منها. وتستعرض هذه التشريعات قاعدة منقوصة لمنع الفساد والحيولة دون وقوعه، وينبغي إنجاز المزيد من العمل في هذا الإطار - بما يشمل مراجعة نصوص وأحكام بعينها - من أجل بلوغ الانسجام في أعمال معايير الشفافية والنزاهة والمساءلة. ومن جملة نقاط الضعف الرئيسية التي تشوب هذه التشريعات:

- يتسبب غياب نظام يكفل الحصول على المعلومات في تقويض الجهود التي ترمي إلى مكافحة الفساد: ففي الوقت الذي لا يُستغنى فيه عن مبدأ السرية في القطاع الأمني، لا يجوز أن يعطل هذا المبدأ معايير الشفافية وتبادل المعلومات. وينبغي إقامة التوازن بين مصالح أمن الدولة مع ضمان قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات. وفي الوقت

في يوم ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤، وقّع الرئيس الفلسطيني محمود عباس على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تشكل الإطار الوحيد الذي يحظى بتوافق دولي على محاربة الفساد. وبعد ذلك بشهر، دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ والسريان في دولة فلسطين. وباتت فلسطين الآن ملزمة بإدراج أحكام هذه الاتفاقية ضمن تشريعاتها المحلية، وعليها أن تدخل التغييرات الضرورية التي تملئها الاتفاقية على مؤسساتها وممارساتها أيضاً. وهذا يستدعي اعتماد التدابير التي ترمي إلى منع الفساد والوقاية منه على المستويين المحلي والدولي. وينطوي هذا الأمر، على المستوى المحلي، على تجريم سلوكيات محددة. كما يعني، على المستوى الدولي، تعزيز العمل على إنفاذ القانون الدولي، والارتقاء بمستوى التعاون القضائي، وتوفير المساعدة الفنية وإعداد الآليات القانونية الفعالة التي تكفل استرداد الأصول المنهوبة وتبادل المعلومات.

وعلى الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تستعرض المعايير الدولية، فهي لا تشترط الطريقة الواجب اتباعها في وضع هذه المعايير موضع التطبيق العملي. وينبغي لكل دولة أن تحدد أولوياتها والترتيب الذي تراه مناسباً في تنفيذ إجراءات الإصلاح الواجبة. ويتطلب هذا الأمر إجراء حوار سياسي موسع مع الأطراف المعنية على الصعيدين المحلي والدولي وإعداد برامج المساعدة الفنية ذات الصلة.

ويتعين على دولة فلسطين، لكي تنفذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أن تحدد مخاطر الفساد التي تواجهها وأن تعمل على معالجتها. ويعني هذا الأمر، على وجه التحديد، فرض الرقابة على القطاع الأمني وعلى موازنته وعلى آليات الشفافية والمساءلة المعتمدة فيه. ويحمل هذا العمل أهمية خاصة بالنظر إلى أن إنفاق السلطة الفلسطينية على الأمن يفوق ما تنفقه على أي قطاع آخر. ففي العام ٢٠١٤، بلغ إجمالي الأنفاق على القطاع الأمني ١,٢ مليار دولار - أي ٦,٣٪ من موازنتها العامة الكلية، وذلك بالمقارنة مع البند المرصود لقطاع التعليم (٤,١٨٪) وقطاع الصحة (١,١٣٪).

لماذا تدعو الحاجة إلى إعداد هذا التقرير؟

قدم مجلس الوزراء الفلسطيني، في سياق المساعي التي يبذلها للوفاء بالالتزامات التي ترتبها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على دولة فلسطين، طلباً إلى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في شهر كانون الثاني/ديسمبر ٢٠١٣ لمساعدته في دراسة التشريعات الفلسطينية

منع الفساد في القطاع الأمني الفلسطيني

- **يتسبب ضعف الرقابة الرسمية على القطاع الأمني في عوق المساعي التي ترمي إلى مكافحة الفساد:** فهئية مكافحة الفساد الفلسطينية لا تملك ولاية تتسم بالوضوح والانتظام، ويطغى طابع رد الفعل على عملها. فلا يتعدى دور الهيئة مراجعة قضايا الفساد التي تحيلها المؤسسات الأخرى إليها (من قبيل المجلس التشريعي أو مكتب النائب العام). وفي الواقع، يحتاج المواطن إلى تأمين هيئة معنية بمكافحة الفساد، بحيث تملك الموارد والسلطة التي تتيح لها متابعة قضايا الفساد والتحقق فيها على نحو استباقي، وذلك من أجل تقليص مخاطر الفساد وضمان الشفافية وإنفاذ المساءلة. ويكتسب الدور الذي تضطلع به هيئة مكافحة الفساد أهمية أكبر مع غياب المجلس التشريعي الذي يمارس عمله على الوجه المطلوب.

وقد عبّرت السلطة الوطنية الفلسطينية، بتوقيعها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعلى طائفة من الاتفاقيات الدولية الأخرى، عن استعدادها للوفاء بالمعايير الدولية الناظمة لآليات الحكم الرشيد. وينبغي لفلسطين الآن أن تتخذ الخطوات المادية التي تكفل تحويل هذا الاستعداد إلى واقع ملموس. ويحدو الأمل مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة في أن يسهم هذا التقرير في مساندة فلسطين والأخذ بيدها في مسعاها هذا.

الحاضر، يُمنح الحق في الحصول على المعلومات بناءً على تقدير مسؤولي القطاع الأمني. وتقتضي الأهمية توضيح المعايير والإجراءات التي تحكم الحصول على المعلومات، ومأسسة هذه الإجراءات والتأكد من إقامة التوازن الصحيح بينها. ويشكل ضمان الحق في الحصول على المعلومات خطوة أساسية نحو تعزيز الرقابة غير الرسمية على القطاع الأمني ومحاربة الفساد فيه.

- **غالبًا ما تُعفى الأجهزة الأمنية والموظفون العاملون فيها من أحكام قوانين الرقابة المالية التي تنظم سلوك الموظفين العموميين:** تعتمد السلطة الوطنية الفلسطينية تقسيمًا بين الموظفين 'المدنيين' أو 'العموميين' والموظفين العاملين في القطاع الأمني. وتنص المادة (٨٤) من القانون الأساسي المعدل وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على هذا التقسيم. وهذا يعني أن الأجهزة الأمنية تتمتع بالحصانة من عدد ليس بالقليل من الأحكام القانونية بشأن مكافحة الفساد، ومن بينها تلك الأحكام المتصلة بتقديم بيانات الذمة المالية.

- **تتسبب الإجراءات الحالية المتبعة في إدارة الموارد البشرية في استئراء الفساد:** فالإجراءات الفعالة المرعية في إدارة شؤون القوة البشرية تتكفل بتقليص مخاطر الفساد، حيث تشتمل على إجراءات التوظيف الشفافة التي تستند إلى معايير موضوعية تراعي المساواة وإلى نظام الترقية يقوم على أساس الجدارة والاستحقاق. وما يزال الغموض يلف إجراءات إدارة الموارد البشرية في القطاع الأمني الفلسطيني. فغالبًا ما يشوب التعارض القوانين ذات الصلة، ولا تحظى هذه القوانين بالاحترام في حالات ليست بالقليلة (ومن الأمثلة على ذلك الأحكام التي تتناول تدوير المواقع القيادية).

- **لا تعتمد غالبية الأجهزة الأمنية مدونات قواعد السلوك:** ينبغي أن تشكل النزاهة والشفافية المبادئ التوجيهية الناظمة لإجراءات الإدارة الداخلية في الأجهزة الأمنية. ومن شأن اعتماد قواعد السلوك، على الوجه الذي توصي به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أن يسهم في رقد المساعي التي تستهدف مكافحة الفساد. ومن شأنها كذلك أن تقدم مساعدة جلية في معالجة القضايا التي يثيرها هذا التقرير، من قبيل الإفصاح عن الأصول المالية وتلقي الهدايا وتضارب المصالح.

المقدمة

الخلفية

غالباً ما يشكل القطاع الأمني مرتعاً خصباً للفساد، حيث تنفّس فيه ثقافة السرية التي تقوم على ذريعة الأمن القومي. ويعطل الفساد أعمال المساءلة ويفرض المخاطر التي تنطوي على المحاباة والمحسوبية والرشوة. ويتعين على الدول، لكي تحارب الفساد، أن تعد إطاراً قانونياً ومؤسسياً يركز على مبادئ الحكم الرشيد. وفي هذا الإطار، يركز هذا التقرير على أربعة محاور تؤلف مبدأ الحكم الرشيد وتعدّ أساسية في تفعيل إجراءات مكافحة الفساد:

١- النزاهة

٢- الشفافية

٣- المساءلة والرقابة

٤- والمشاركة المجتمعية

ولا يستغنى عن هذه المحاور الأربعة في القطاع الأمني الذي يتسم بكفاءته وبخضوعه للمساءلة ويمارس عمله على هدي من الممارسات الدولية الفضلى. كما تتماشى هذه المحاور مع المعايير التي تقرها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في شهر نيسان/أبريل ٢٠١٤، ودخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ فيها في يوم ٢ أيار/مايو ٢٠١٤. وتنص المادة ٦٥(١) من الاتفاقية على أن تتبنى كل دولة طرف سياسات عامة فعالة تستهدف منع الفساد. كما تحث الاتفاقية الدول الأطراف على تعزيز مبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون والشفافية والمساءلة في أنظمتها المحلية، وتطلب إلى السلطات التشريعية سن القوانين وفقاً للمعايير التي تحددها. كما تطلب الاتفاقية إلى الدول الأطراف وضع هذه القوانين موضع التنفيذ بما يتماشى مع المبادئ والالتزامات التي تملّيها.

ومع ذلك، يتعين على فلسطين أن تعدل تشريعاتها لكي تتوافق مع أحكام الاتفاقية وتتواءم معها. ويُعدّ الإطار القانوني الناظم لعمل القطاع الأمني الفلسطيني غير مكتمل بعد. فقد شكلت اتفاقيات أوصلو، التي وقّعت بين العامين ١٩٩٣ و١٩٩٥، إطاراً قانونياً ودستورياً مجتزأ شكل القاعدة التي قامت السلطة الوطنية الفلسطينية عليها، ووفرت هذه الاتفاقيات إطاراً لعمل عدد من الأجهزة الأمنية الفلسطينية. ومع ذلك، فلم يكن هناك إطار واضح للسياسة التشريعية في الوقت الذي تشكلت فيه الأجهزة الأمنية المختلفة، كما افتقدت العديد من هذه الأجهزة

إلى قوانين تؤسس عملها. الأمر الذي نتج عنه تداخل في الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية وغياب دور محدد وواضح لها في القانون. وقد احتكمت الأجهزة الأمنية في ممارستها ابتداءً إلى اتفاقيات أوصلو المرحلية. وباستثناء بعض التشريعات الموروثة عن حقبة سابقة، سُن عدد محدود جداً من التشريعات لتنظيم عمل الأجهزة الأمنية وضمان الرقابة المدنية عليها. وبشكل رئيسي، عملت التشريعات الجديدة التي تم سنّها منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية على تعزيز السيطرة على السكان وحماية الفئة الحاكمة.

ما هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؟

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعاهدة الدولية الرئيسية التي تستهدف مكافحة الفساد، حيث اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣. وتمثل هذه الاتفاقية استجابة أجمعت عليها أسرة المجتمع الدولي لمواجهة مشكلة الفساد. فهي تقرر الالتزامات التي تملّي على الدول الأطراف تنفيذ السياسات التي تعنى بتقليص الفساد وإنفاذ العقوبات الواجبة على مرتكبيه. وقد بلغ عدد الدول الموقعة على الاتفاقية ١٤٠ دولة ووصل عدد الدول الأطراف فيها إلى ١٧٥ دولة حتى شهر نيسان/أبريل ٢٠١٥.

وتغطي المحاور الرئيسية التي تشملها الاتفاقية:

- **المنع:** على الدول الأعضاء أن تتبنى سياسات منسقة تستهدف منع الفساد وأن تعيّن هيئة أو هيئات لتتسيق تنفيذها والرقابة عليها. وينبغي أن تشمل هذه السياسات على تدابير من قبيل:
 - أنظمة المشتريات التي تتميز بشفافيتها.
 - الخدمة المدنية القائمة على أساس الجدارة والاستحقاق.
 - الوصول إلى المعلومات.
 - مشاركة المجتمع المدني في محاربة الفساد.
 - إجراءات مراجعة الحسابات العامة.
 - التدابير الكفيلة بمكافحة غسل الأموال.
- **التجريم:** على الدول الأطراف أن تجرم الرشوة والاختلاس ووقوق سير العدالة وإخفاء العائدات المتأتية

أهداف هذا التقرير ونطاقه

يمثل هذا التقرير استجابة مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة للطلب الذي تلقاه من مجلس الوزراء. وهو يستعرض تحليلاً للتغرات التي تشوب ثلاثة قوانين جرى اختيارها من بين التشريعات النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني في ضوء التدابير الوقائية التي تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عليها. وينظر التقرير في الطريقة التي تتقاطع فيها هذه القوانين مع المتطلبات التي تشترطها الاتفاقية، ويقمّم في الوقت نفسه مدى ما تسهم به التشريعات الحالية التي تحكم القطاع الأمني في فلسطين في منع ارتكاب جرائم الفساد.

ويستعرض التقرير بالتحليل التشريعات الرئيسية النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني بغية تقييم مدى التزامها بالتدابير الوقائية التي تملّحها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويركز في هذا السياق على معايير النزاهة والشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية في المنهجيات الكفيلة بمحاربة الفساد.

ويركز التقرير، على وجه الخصوص، على ثلاثة قوانين رئيسية من جملة التشريعات النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني.

١- يبين قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ الأحكام التنظيمية اللازمة، ويعد بمثابة القانون الأساسي للأجهزة الأمنية الفلسطينية. ومع ذلك، يتجاهل هذا القانون العديد من الجوانب المتعلقة بالأجهزة الأمنية، من قبيل هيكلاتها التنظيمية وإطارها المرجعي القانوني والإداري.

٢- ينظم قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ عمل جهاز المخابرات العامة ويحدد الصلاحيات الموكلة إليه.

٣- ينظم القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ عمل جهاز الأمن الوقائي ويحدد الصلاحيات المنوطة به.^٢

وقد تعرضت هذه القوانين الثلاثة لسيل من الانتقادات اللاذعة بسبب القيود التي تفرضها على تبادل المعلومات داخل القطاع الأمني، وبسبب الصلاحيات الواسعة التي تمنحها للأجهزة الأمنية.

^٢ للاطلاع على النصوص الكاملة لهذه القوانين، وجميع التشريعات الأخرى ذات الصلة بالقطاع الأمني الفلسطيني، انظر فردريك، رونالد، وأرنولد ليتهولد، وفراس ملحم، (محررون)، ٢٠٠٨، "التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن الأمن"، جنيف ورام الله، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. وهذا الكتاب منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Security-Sector-Legislation-of-the-Palestinian-National-Authority>

من الجريمة. وينسحب هذا الأمر نفسه على الجرائم الواقعة في القطاعين العام والخاص.

• **التعاون الدولي:** الدول الأطراف ملزمة بمساعدة بعضها بعضاً في المسائل الجنائية عبر الحدود.

• **استرداد الأصول:** تضع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطاراً، في القانون المدني والعام، لتتبع الأموال التي يُتحصل عليها من خلال النشاطات التي تنطوي على الفساد وتجميدها وتجريدها وإعادةتها.^١

ما أوجه الالتقاء بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقطاع الأمني؟

تسري اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على كلا القطاعين العام والخاص، وبالتالي فهي تنطبق على جميع محاور القطاع الأمني وأركانها. وتُعد الأحكام التي تتناول منع الفساد في هذه الاتفاقية أكثر جزئية لها صلة بأجهزة القطاع الأمني.^٢ وتنص الاتفاقية على أنه ينبغي للدول الأطراف أن تبذل المساعي، على الصعيد التشريعي

والعملي، من أجل منع الفساد في جميع القطاعات، بما فيها القطاع الأمني.

لماذا أعد هذا التقرير؟

قدم مجلس الوزراء الفلسطيني، في سياق المساعي التي يبذلها في سبيل الوفاء بالالتزامات التي ترتبها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على دولة فلسطين، طلباً إلى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في شهر كانون الثاني/ديسمبر ٢٠١٣ لمساعدته في دراسة التشريعات الفلسطينية النازمة للقطاع الأمني. وقد عبر مجلس الوزراء، على وجه الخصوص، عن رغبته في دراسة القوانين المتصلة بتدابير منع الفساد. ويرى مجلس الوزراء أن تحليل هذه التشريعات يشكل الخطوة الأولى في إجراء تقييم ذاتي يرصد مدى امتثال فلسطين لأحكام الاتفاقية المذكورة والتزامها بها.

^١ Hannes H., 2010. *An Ambassador's Guide to the United Nations Convention against Corruption*. (U4 Brief July 2010 special) [pdf] Bergen: Chr. Michelsen Institute (updated in :2013). Available at <http://www.u4.no/publications/an-ambassador-s-guide-to-the-united-nations-convention-against-corruption/> [Accessed 20 April 2015]

^٢ الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، القرار (٤٢٢/٥٨/A)، وهي منشورة على الموقع الإلكتروني:

<https://www1.umn.edu/humanrts/arabic/UNCAC.pdf>

انظر الفصل الثاني، أو المواد ٥-١٤ [وقد زرنا الموقع واطلعنا على الاتفاقية في يوم ٢٠ آذار/مارس ٢٠١٥].

ما هو القطاع الأمني؟



يتألف القطاع الأمني من الأطراف الرئيسية المكلفة بتوفير الأمن وإقامة العدالة، بالإضافة إلى إداراتها والمؤسسات التي تمارس الرقابة عليها. وينظم الإطار القانوني والإطار السياساتي المهام التي تنفذها هذه الأطراف، كما يحكم سلطاتها وهيكلاتها التنظيمية.

الجهات الرئيسية المكلفة بتوفير الأمن والعدالة:

- قوى الأمن (القوات المسلحة، والشرطة، والمخابرات، والأجهزة الأمنية، وجيوش التحرير وجماعات التمرد).
- الهيئات المكلفة بإنفاذ القانون والعدالة (المحاكم، وأجهزة النيابة، والسجون وأنظمة القضاء التقليدية - القضاء العشائري).

المؤسسات المكلفة بالإدارة والرقابة:

- أجهزة الإدارة والرقابة التابعة للسلطة التنفيذية (الرئاسة، ومجلس الوزراء ووزراء الدفاع والداخلية والعدل والمالية).
- أجهزة الإدارة والرقابة التابعة للسلطة التشريعية (البرلمان واللجان التي تعمل تحت مظله وأمناء المظالم).
- هيئات الرقابة غير الرسمية (مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام ومراكز الأبحاث والمؤسسات الناشطة في مجال التأثير في السياسات).

ومع أن هذا التقرير يركز بصورة رئيسية على القوانين الثلاثة الواردة أعلاه، فهو يأخذ في الاعتبار مجموعة التشريعات التي تحكم القطاع الأمني الفلسطيني بعمومه. فحسب التعريف الذي يسوقه مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (انظر الصفحة ١٢)، لا يتألف القطاع الأمني من الأجهزة الأمنية فحسب، بل من المؤسسات التي تحكمها (الوزارات)، والهيئات التي تضطلع بإنفاذ الرقابة الرسمية وغير الرسمية عليها (البرلمان والمجتمع المدني ووسائل الإعلام)، والمواطنين والتجمعات السكانية التي تتلقى الخدمات التي توفرها هذه الأجهزة. وإذا طبقنا هذا التعريف، نرى أن السلطة الوطنية الفلسطينية قد سنت عدة تشريعات أخرى تتصل بمكافحة الفساد في القطاع الأمني^٤، من قبيل القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الكسب غير المشروع وقانون الشراء العام رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، بالإضافة إلى القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ (وهو نواة دستور السلطة الفلسطينية).^٥ ومع ذلك، وحسبما يبينه هذا التقرير، لا تسري هذه القوانين، أو لا يجري العمل على تطبيقها على القطاع الأمني لأن التشريعات الفلسطينية والممارسات السائدة في فلسطين تعتمد معايير متباينة في التعامل مع منتسبي الأجهزة الأمنية والموظفين المدنيين.

^٤ للاطلاع على مجموعة كاملة من التشريعات الإدارية والمالية، انظر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٣، دليل التشريعات السارية في فلسطين: الرقابة المالية والإدارية في القطاع الأمني، جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٣. وهذا الدليل منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.dcaf.ch/Publications/Palestinian-Legal-Collections-Financial-and-Administrative-Oversight-in-the-Security-Sector/>

^٥ ينظم القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٣ نظام الحكم والحقوق والحريات العامة في المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية. وهو يقوم مقام الدستور الفلسطيني إلى حين إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.

هيكلية التقرير

أعد هذا التقرير حسب الهيكلية المعتمدة في مبادئ الحكم الرشيد الواردة في مقدمته، وهي: النزاهة، والشفافية، والمساءلة والرقابة، والمشاركة المجتمعية.

- **الفصل الأول:** يُستهل هذا التقرير بتحليل مدى انسجام التشريعات النازمة للقطاع الأمني مع مبادئ النزاهة والشفافية. وعلى وجه التحديد، يركز هذا الفصل على مدى فعالية التشريعات السارية في منع تضارب المصالح، وإنفاذ مدونات قواعد السلوك، والإبلاغ عن الممارسات التي يشوبها الفساد، ومنع إعطاء الهدايا وتلقيها، وتقديم بيانات الذمة المالية والالتزام بسياسات المشتريات وأنظمتها. ثم يتطرق الفصل الأول إلى دراسة مدى انسجام تشريعات القطاع الأمني مع ضمان الحصول على المعلومات، بما يشمل نشر المعلومات على شبكة الإنترنت، ونشر التقارير المالية وتقارير سير العمل، وتطبيق الإجراءات الموحدة والشفافة في مجال إدارة الموارد البشرية.
- ويشتمل **الفصل الثاني** من التقرير على تقييم أنظمة المساءلة التي تنص عليها التشريعات السارية التي تنظم القطاع الأمني، والفرص المتاحة لمشاركة المجتمع في إنفاذ هذه الأنظمة. وعلى وجه التحديد، يقف هذا التقرير على أنظمة الرقابة الداخلية، والأنظمة المرعية في معالجة الشكاوى، والهيكليات التنظيمية، وتدوير المواقع القيادية والآليات النازمة للمشاركة المجتمعية.
- وترد في **الفصل الثالث** من التقرير طائفة من التوصيات التي تعنى بمساعدة السلطات العامة ودوائر صناعة القرار في تعديل التشريعات والممارسات السائدة وإصلاحها، ومواءمتها مع الأحكام الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كيف أُعد هذا التقرير؟

في سياق استجابته للطلب الذي قدمه مجلس الوزراء، صمم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة إجراءات تكفل القيان بمراجعة على أساس تشاركي للقوانين المعنية والممارسات المتصلة بها. وعلى وجه التحديد، أنجز المركز الإجراءات التالية:

- تكليف خبير قانوني بالعمل معه على تحليل الثغرات التي تشوب التشريعات النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني.^٦
- إعداد استبيان، اشتمل على أسئلة تتناول مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة المجتمعية. ويدرس هذا الاستبيان، الذي أجابت الأجهزة الأمنية عنه، مدى انسجام الإطار القانوني الفلسطيني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما يقف على الممارسات العملية الحالية داخل الأجهزة الأمنية الفلسطينية.
- إطلاق المشاورات مع منظمات المجتمع المدني بغية الوقوف على مدخلاتها ومراجعة الخبرات التي تملكها حول المواضيع المتصلة بمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- تنظيم ثلاث ورشات عمل مع ممثلين عن الأجهزة الأمنية الفلسطينية،^٧ وثلاث ورشات أخرى مع أعضاء المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة الفلسطينية^٨ بهدف استشراف آرائهم وتوصياتهم.^٩
- توجيه الدعوة إلى معهد بازل للحكم والإدارة (Basel Institute on Governance) لمراجعة هذا التقرير.

^٦ للاطلاع على المزيد من المعلومات حول هذا الإطار القانوني، تتوفر ورقة خلفية لدى مكتب مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في رام الله.

^٧ عُقدت ورشة العمل الأولى في يوم ١٤ نيسان ٢٠١٤ وضمت ممثلين عن جهاز المخابرات العامة. ونظمت ورشة العمل الثانية بعد ذلك بيومين مع ضباط من جهاز الأمن الوطني والاستخبارات العسكرية. أما الورشة الثالثة فعقدت مع ضباط من جهاز الأمن الوقائي في يوم التاسع عشر من الشهر نفسه. وقد عنيت ورشات العمل الثلاث بتحديد الفجوات القانونية في القوانين المستهدفة في هذا التقرير، وتسليط الضوء على التحديات التي تواجه النزاهة والشفافية، بالاعتماد على ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من معايير وضوابط، وذلك في إطار استبيان تم إعداده مسبقاً لهذا الغرض.

^٨ لمزيد من المعلومات، انظر الملحق الثاني أدناه.

^٩ عُقد اجتماعان مع المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة الفلسطينية في يومي ٢١ نيسان/أبريل و١٢ أيار/مايو ٢٠١٤.

الفصل الأول: مدى انسجام التشريعات الأمنية الفلسطينية مع مبادئ

النزاهة والشفافية

يتناول هذا الفصل مدى انسجام التشريعات الناظمة للقطاع الأمني الفلسطيني مع مبادئ النزاهة والشفافية.

ما مدى انسجام التشريعات التي تحكم القطاع الأمني الفلسطيني مع قيم النزاهة؟

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولا سيما المادة ٥ (١) منها، الأداة الدولية الأكثر أهمية في توضيح النزاهة^{١٠} والشفافية^{١١}. وتتضمن الأقسام الست التالية وصفاً لأكثر المؤشرات علاقة بالنزاهة والشفافية، كما تتضمن تحليلاً لمدى انسجام قوانين القطاع الأمني الفلسطيني المختارة مع هذه المبادئ.

منع تضارب المصالح

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

في إطار الوظيفة العمومية، تتضمن المادة ٧ (٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكاماً صريحة تشير إلى منع تضارب المصالح: "تسعى كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم الشفافية وتمنع تضارب المصالح". ويسهم منع تضارب المصالح في تعزيز قيم النزاهة والشفافية وترسيخها.

وتتضمن التشريعات الفلسطينية الناظمة للقطاع الأمني أحكاماً واضحة حول منع تضارب المصالح. فعلى سبيل المثال، يمنع قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، وبشكل صريح، أي تضارب للمصالح في إطار عمل الأجهزة الأمنية في المواد (٩٠) و(٩١) و(٩٣) و(١٦٩) و(١٧٠) و(١٧٢) منه.

^{١٠} تتألف النزاهة من مجموعة من القيم، بما فيها الصدق والأمانة والإخلاص. ومن الناحية الفنية، تشترط النزاهة توفر عدد من الضمانات التي تحول دون وقوع ممارسات الفساد المختلفة وتضمن أن تضارب المصالح لا يقوض المصلحة العامة. مصلح، عبير، ٢٠٠٧، «النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد»، ط ٢، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ص. ٢٢-٢٣. وانظر أيضاً كايد، عزيز، ٢٠١٠، «النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين»، ص. ٧.

^{١١} تتناول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذه المبادئ في معظم موادها. ونص المادة (٥) من هذه الاتفاقية ليس هو الوحيد المتعلق بالنزاهة والشفافية.

كما يفرض هذا القانون عقوبات تأديبية في حال انتهاك هذا الالتزام والإخلال به، كما يجيز رفع القضايا المدنية والجنائية إن اقتضى الأمر. كما نص قانون المخابرات العامة، وعلى نحو صريح في المادة (٢٥) منه على مسألة تضارب المصالح تحت بند المحظورات، وبالتالي نص على منعه. كما تمنع المادة (١٤) من قرار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن إصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخابرات العامة الفلسطينية تضارب المصالح. وفي المقابل، فلم يأت القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي لسنة ٢٠٠٧ على ذكر منع تضارب المصالح، بيد أن هذا القرار بقانون يخضع من ناحية عملية لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، الذي يمنع أي تضارب في المصالح بوجه لا لبس فيه.

ومع أن هذه التشريعات الرئيسية تأتي بأحكام واضحة إلى حد ما على هذا الصعيد، تكمن الإشكالية الرئيسية في غياب التشريعات الثانوية التي تضعها موضع التنفيذ (اللوائح التنفيذية، والأنظمة والأوامر)

وقد بذلت بعض الجهود التي ترمي إلى ضمان التزام أفراد الأجهزة الأمنية بهذه القيم المهنية. وفي هذا المقام، يوقع الموظفون العاملون في جهاز المخابرات العامة على تعهد خاص يلتزمون بموجبه بقيم العمل قبل تولي مهامهم في هذا الجهاز. كما يعتمد جهاز الأمن الوقائي مدونة بقواعد السلوك ويطبقتها، وهي تشتمل على أحكام تمنع تضارب المصالح. ومن ناحية أخرى، لا تملك معظم الأجهزة الأمنية (من قبيل قوات الأمن الوطني وجهاز الاستخبارات العسكرية ومؤسسة الشرطة المدنية الفلسطينية) مدونات بقواعد السلوك التي يمكن أن تشكل أدوات تسهم في منع تضارب المصالح وإدارته في حال وقوعه^{١٢}.

وتنشأ مشكلة أخرى في هذا الإطار عن تحديد المواطن التي يحتمل أن تشهد تضارباً في المصالح والإبلاغ عنها والتحقيق فيها. فحتى مع وجود مدونات قواعد السلوك، ينبغي التأكد من وضع هذه المدونات موضع التنفيذ من خلال هيئة رقابة مستقلة تملك الصلاحيات التي تخولها إجراء التحقيق اللازم، أو من خلال آلية إبلاغ داخلية أو خارجية تملك القدرة على رفع القضايا التي تشتمل على تضارب المصالح للتحقيق فيها. ولا يعتمد القطاع الأمني الفلسطيني، في هذه الآونة، هيئة رقابية تتميز بفعاليتها وتمارس عملها بصورة مباشرة وتعتمد نهجاً استباقياً في التفتيش على قضايا الفساد. ففي

^{١٢} وكانت هذه إحدى التوصيات الرئيسية التي أدلى بها المشاركون في ورشات العمل التي عقدت لهذه الغاية.

منع الفساد في القطاع الأمني الفلسطيني

أن هذا القانون لا يذهب إلى حد إلزام جميع قوى الأمن بإعداد مدونات قواعد السلوك واعتمادها.

وحسبما نشير في مواضع أخرى من هذا التقرير، يستدعي التأكد من الالتزام بمدونات قواعد السلوك إعداد آليات تحدد المواضع التي تشهد تقصيراً في الامتثال لأحكامها ومعالجتها. وفي هذه الأونة، لا تعتمد دولة فلسطين هيئة مستقلة تمارس الرقابة الفعالة والمباشرة وتملك ما يلزمها من الصلاحيات التي تخولها بإجراء التحقيق المطلوب في مثل هذه المواضع.

الإبلاغ عن الممارسات التي يشوبها الفساد

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- فيما يخص مدونات السلوك للموظفين العموميين، تنص المادة ٨(٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن "تنظر كل دولة طرف أيضاً، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما ينتبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم".
- وتنص المادة ٨(٦) من الاتفاقية على أن "تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقاً لهذه المادة".
- وتنص المادة ٣٣ من الاتفاقية على أن "تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نطاقها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذا الاتفاقية".

لا يتضمن الإطار القانوني الناظم للقطاع الأمني الفلسطيني نصاً صريحاً يشير إلى الإبلاغ عن حالات الفساد، ولا يكفل توفير أي نوع من الحماية للأفراد الذين يبلغون عن هذه الحالات.^{١٤} وقد يكون مرد هذا الأمر فكرة السرية التي يقوم عليها عمل الأجهزة الأمنية. فوفقاً لأحكام القوانين ذات الصلة، يُحظر الإفشاء عن أي معلومات أو التصريح بها دون إذن. ولا يرد أي استثناء بشأن الإبلاغ عن الممارسات التي يشوبها الفساد. ومن جانب آخر، تحظر المادة (٢٥) من قانون

^{١٤} وعلى وجه الخصوص، لا يأتي قانون الخدمة في قوى الأمن ولا القرار بقانون الأمن الوقائي على ذكر الإبلاغ عن حالات الفساد أو الإجراءات المتصلة به على الإطلاق.

هذا السياق، يطغى طابع رد الفعل على العمل الذي تؤديه هيئة مكافحة الفساد، بحيث لا يتعدى دورها مراجعة قضايا الفساد التي تحيلها المؤسسات الأخرى إليها.

تطبيق مدونات قواعد السلوك

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشجع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف وتحضها على إعداد مدونات قواعد السلوك. وتسهم هذه المدونات في غرس معايير السلوك القائم على النزاهة في قطاعات الخدمة العامة. وفي هذا الخصوص، تنص المادة ٨(٢) من الاتفاقية على أن "تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق... مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرق والسليم للوظائف العمومية".

وحسبما أشرنا في المبحث السابق، لا تعتبر جميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية ملزمة باعتماد مدونات تنظيم قواعد سلوك أفرادها. والجهازان الوحيدان اللذان أعد مدونات بقواعد السلوك واعتمداها هما جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي. وفي الواقع، توجد مدونة قواعد سلوك عامة، هي مدونة سلوك الموظف العام التي اعتمدها مجلس الوزراء في العام ٢٠١٢،^{١٣} ومع ذلك، لا تعد هذه المدونة مخصصة للأجهزة الأمنية.

ويعتبر جهاز المخابرات العامة الجهاز الأمني الوحيد الذي يلزمه القانون باعتماد مدونة تنظم قواعد سلوك مرتبيه، حيث تنص المادة (٢٤) من قانون المخابرات العامة على إصدار دليل ينظم سلوك وأخلاقيات العاملين في الجهاز. وقد صدر هذا الدليل بالفعل خلال العام ٢٠٠٧. كما أعد جهاز الأمن الوقائي مدونة بقواعد السلوك على الرغم من أن القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي لا ينص بشكل صريح على إعداد واعتماد مدونات قواعد للعاملين فيه. ومع ذلك، تنص المادة (٨) من هذا القرار بقانون على أنه يجب على الجهاز مراعاة الحقوق والحريات والضمانات الواردة في القوانين الأخرى.

ولا تعتمد معظم الأجهزة الأمنية الأخرى، من قبيل قوات الأمن الوطني وجهاز الاستخبارات العسكرية، مدونات لتنظيم قواعد سلوك أفرادها، غير أن هذه الأجهزة تبذل مساعٍ حثيثة لإعداد مثل هذه المدونات واعتمداها. وفي هذا الإطار، تشير المواد (٨٩) و(٩٠) و(٩١) و(٩٣) من الفصل السابع من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية إلى بعض التوجيهات والواجبات المسلكية والمحظورات على العنصر العامل، غير

^{١٣} يمكن الاطلاع على نص هذه المدونة على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام على الرابط:
<http://www.gpc.pna.ps/diwan/conductFeedback.gpc>.

(١٢) من مدونة سلوك الموظف العام^{١٦} على حكم عام يحظر على الموظف قبول أية هدية من أي جهة كانت. غير أن هذه المدونة لا تسري على منتسبي الأجهزة الأمنية، ولا يأتي الإطار القانوني الناظم لعمل القطاع الأمني على ذكر موضوع تقبل الهدايا، ولا ينص على ضرورة تنظيم سجلات خاصة بالهدايا والاحتفاظ بها في المؤسسة الأمنية.

وفي الواقع العملي، تتناول بعض التشريعات مسألة إعطاء الهدايا وقبولها، حيث تشير مدونتنا قواعد السلوك المعتمدتان في جهازَي المخابرات العامة والأمن الوقائي إلى منع تضارب المصالح وتقبل الهدايا. وفضلاً عن ذلك، أصدر قادة الأجهزة الأمنية تعليمات تقضي بحظر قبول أي نوع من الهدايا الشخصية، وهذه من القضايا المتعارف عليها في الأجهزة الأمنية. فإذا تلقى أي جهاز هدية ما، فهي ترصد في سجل ذلك الجهاز. أما الهدايا الشخصية فهي ممنوعة. ومع ذلك، يتسبب الافتقار إلى مدونات قواعد سلوك موحدة في جميع الأجهزة الأمنية في تعطيل تدابير مكافحة الفساد إلى حد كبير.

تقديم بيانات الذمة المالية

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنص المادة (٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتناول مدونات قواعد السلوك المخصصة للموظفين العموميين على أن تتضمن هذه المدونات أحكاماً بشأن الإفصاح المالي.

تلزم التشريعات الفلسطينية المؤسسات العامة بتقديم بيانات الذمة المالية. وفي هذا الخصوص، يتضمن القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ أحكاماً دستورية حول مسألة إقرار الذمة المالية. وعلى الرغم من أن هذه الأحكام لا تشمل جميع فئات الموظفين أو من يتولون رئاسة دائرة حكومية أو مؤسسة عامة، فإن هذا القانون، ولا سيما المواد (٤١) و(٦٧) منه، يشكل الإطار القانوني الأول لإقرار الذمة المالية. ومع ذلك، لا يغطي القانون الأساسي المعدل في نطاقه سوى رئيس الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي. وهو لا يشترط خضوع جميع الموظفين العموميين لهذه الأحكام.

وعلى هذا المنوال، يلزم قانون الكسب غير المشروع لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته جميع المؤسسات العامة، بما فيها الأجهزة الأمنية، بالإفصاح عما لها من أصول مالية. وينص هذا القانون على أن يوقع مدراء الأجهزة الأمنية، من رتبة ملازم فما فوق، على

المخابرات العامة في الفترتين (٢) و(٩) منها على العاملين في الجهاز «الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من حقوق الدولة». كما تحظر هذه المادة المنتسبين إلى الجهاز «التستر على أخطاء ومخالفات زملائهم في العمل». وتأتي هذه الأحكام، حسب الصيغة التي ترد فيها، على قدر كبير من الغموض بحيث لا تشكل تدابير فعالة وناجعة في مكافحة الفساد.

وهناك بعض الاستثناءات. فقانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته ويفر الحماية القانونية للمبلغين عن حالات الفساد. وعلى أرض الواقع، يبلغ مرتبو الأجهزة الأمنية عن الممارسات التي يلفها الفساد وفقاً لهرمية القيادة، سواء كان ذلك عبر نظام الشكاوى أو عبر بعض الوسائل الإلكترونية.^{١٧} وفي هذا الإطار، يعتمد كل جهاز من الأجهزة الأمنية دائرة للشكاوى، حيث يستطيع منتسبوه التوجه إليها للإبلاغ عن تلقي الرشاوى أو الهدايا. ومع ذلك، لا تعتمد هذه الدوائر إجراءات موثقة في عملها وليس هناك من إطار قانوني واضح ينظمها.

وفي الواقع، ينطوي النظام الحالي على بعض المحاور التي تيسر الإبلاغ عن حالات الفساد. ولكن القطاع الأمني الفلسطيني لا يعتمد آلية أو نظاماً ييسر للموظفين العموميين أن يبلغوا السلطات المعنية عن الأعمال التي يشوبها الفساد. وبينما توجد بعض الهيئات المستقلة التي تستطيع أن تضطلع بهذا الدور، من قبيل هيئة مكافحة الفساد، تتسم ولاية هذه الهيئة بضيق نطاقها على نحو يحد من فعاليتها في عملها.

حظر تقديم الهدايا وتلقيها

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في أكثر من موضع منها، إلى تجريم الأفعال التي تعد من قبيل رشوة الموظف العمومي، من بينها المواد (١٥) و(١٦) و(١٨). وهذا يشمل وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر؛ لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أدائه واجباته الرسمية.

لا تعتمد الأجهزة الأمنية إجراءات موثقة وواضحة تبين لآليات تسجيل الهدايا والتصرف بها. وفي هذا السياق، تنص المادة

^{١٦} تم إصدار هذه المدونة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٤/٢٣/١٤م.و.س.ف) لعام ٢٠١٢.

^{١٧} زيد ٢٠١٤، ص ١١.

منع الفساد في القطاع الأمني الفلسطيني

بالمشتريات. وبناءً على ذلك، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القرار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن إصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخابرات العامة الفلسطينية. ومع ذلك، لا يستوفي هذا النظام المعايير التي تقرها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولا سيما من ناحية الرقابة على المشتريات.^{١٨}

ما مدى انسجام التشريعات الناظمة للقطاع الأمني مع مبدأ الشفافية؟

تنص المادة (١٠) والمادة ١٣(١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العامة. وتشترط المادة ١٣(١) من الاتفاقية على الدول الأطراف تشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه لكي تتسم هذه المساعي بالفعالية والكفاءة. ومع ذلك، تحدد المادة (١) التزام الدول الأطراف بتبني وتنفيذ الإجراءات الرامية إلى تعزيز الشفافية «عند الاقتضاء». وهذا يمنح الدولة الطرف مساحة معتبرة تتيح لها تأجيل قرارها بشأن وصول أفراد الجمهور إلى المعلومات والاطلاع عليها.

كفالة الحصول على المعلومات

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشترط المادة (١٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اعتماد إجراءات فعالة للحصول على المعلومات العامة. وتعني حرية المعلومات، بوصفها ركناً أساسياً من أركان الحكم الرشيد ومبادئ الشفافية، أن يملك أي شخص أو هيئة (سواء من المواطنين العاديين أو الصحفيين أو وسائل الإعلام أو منظمات المجتمع المدني أو الأحزاب السياسية) الحق في النفاذ إلى ملفات المؤسسات العامة. وفي الواقع العملي والتشريعي، ينبغي إتاحة المجال أمام الوصول إلى المعلومات، مع الأخذ في الاعتبار التوازن بين الحقوق والمصالح العامة من جهة، ومصالح الدولة التي ترتبط بالأمن القومي من جهة أخرى.

^{١٨} وفقاً للممارسات الفضلى، فإن "سياسات مشتريات الأسلحة التي تكون فضفاضة في تعريفاتها ومفرطة في غموضها تؤدي بانتظام إلى: (١) تحقق غير كاف لمبررات مشتريات أنظمة التسلح، (٢) عدم كفاءة القرارات الحكومية وما يترتب على ذلك من آثار غير صحية على الأمن القومي والإقليمي، (٣) وجود مشاعر تخوف لدى دول الجوار، (٤) الفساد في مشتريات الأسلحة وجميع أنواع قرارات المشتريات المتعلقة بالمؤسسة العسكرية، (٥) وقوع ضرر جسيم على ثقة الجمهور بالقوات المسلحة التي ربما تكون قد فقدت مصداقيتها وتعرضت لجدال داخلي له". للمزيد انظر: تاغاريف، ٢٠١٠، ص. ٧٧.

إقرار الذمة المالية. ويسري هذا الحكم في جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي وقوات الأمن الوطني وجهاز الاستخبارات العسكرية. وتشير الأدلة إلى هذه الأحكام مطبقة في الأجهزة الأمنية من الناحية العملية.

وفي الواقع، لا يعني تقديم بيانات الذمة المالية تعميمها ونشرها على الملأ. ففي العادة، تقدم هذه البيانات إلى جهة إشرافية أو فرد يتقلد منصب إشرافياً. وليس هناك ما يلزم في القطاع الأمني بنشر بيانات الذمة المالية التي تقدمها أجهزته. وبناءً على ذلك، فمن المستحيل لأي مواطن فلسطيني أن يتعرف على ما ينفقه أي جهاز من الأجهزة الأمنية.

التقيد بنظم إدارية فعالة في المشتريات

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى ضرورة اعتماد نظم وإجراءات مالية وإدارية ومحاسبية واضحة وفعالة، بما يشمل سياسات الشراء، في المؤسسات العامة. وفي هذا السياق، تنص المادة (٩) على المعايير الدنيا الواجب مراعاتها لضمان اعتماد نظام فعال للشراء، بالإضافة إلى اعتماد المعايير المالية والمحاسبية في القطاع العام. كما تنص الملاحظات التفسيرية الواردة على الاتفاقية على أنه للطرف الموقع الحرية في اتخاذ أي إجراء، أو الإحجام عن الإفصاح عن المعلومات، التي يراها ضرورية لحماية مصالحه الأساسية المتصلة بالأمن القومي (القرار ٤٢٢/٥٨/A، الملحق ١، الفقرة ١٣).

لا يعتمد القطاع الأمني الفلسطيني نظاماً محكماً لإدارة المشتريات، وهو لا يخضع للنظام الذي تخضع له بقية مؤسسات القطاع العام. وعلى وجه العموم، تطبق المؤسسات الفلسطينية نظام المشتريات الذي جاء به قانون الشراء العام رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، حيث أصبحت جميع تعاملات الشراء في المؤسسات العامة الفلسطينية تخضع لأحكام هذا القانون، باستثناء تلك التعاملات ذات الطبيعة الأمنية العالية.^{١٧} وفيما يتعلق بالمؤسسة الأمنية، لا يشير قانون الخدمة في قوى الأمن والقرار بقانون بشأن الأمن الوقائي إلى وجود نظام مشتريات يخص القطاع الأمني دون غيره.

ومع ذلك، تعتمد بعض الأجهزة الأمنية أنظمتها الخاصة بالمشتريات حسب تعريفها القانوني. فعلى سبيل المثال، تنص المادة (١٩) من قانون المخابرات العامة على نظام خاص

^{١٧} علق العمل بقانون الشراء العام في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، واستمر تعليق العمل به لمدة سنة.

وبقراءة فاحصة لهذه المواد، يظهر أن موضوع الحصول على المعلومة الأمنية أو الإفصاح عنها يكتنفه الغموض وعدم الوضوح. فليس هناك من آلية محددة لتصنيف المعلومات على أنها معلومات سرية أو معلومة عامة. كما أن هذه المواد تنص على حظر نشر أي معلومة، سواء جرى ذلك بصورة مستقلة أو بصرف النظر عما إذا صدر ذلك عن فرد في أثناء خدمته أو بعد نهايتها.^{٢٠}

وبموجب أحكام المادتين (٢٣) و(٢٥) من قانون المخابرات العامة، يفرض حظر صارم على الإدلاء بأي معلومات من جانب أفراد الجهاز وإدارته - حتى في حالة الشهادة أمام المحاكم - ما لم يصدر إذن خاص بذلك. كما يحظر على العاملين في الجهاز التصريح بأي بيانات تتعلق بأمر العمل لوسائل الإعلام، حتى بعد انتهاء خدمتهم فيه. فضلاً عن ذلك، تعتبر المادة (٣٠) من القانون نفسه «المعلومات المتعلقة بتنظيم المخابرات وأنشطتها وأعمالها ووثائقها ومقرها وممتلكاتها وبيانات العاملين من أسرار الأمن الوطني التي يحظر إفشاؤها»، ولا يجوز لأي من أفراد الجهاز تبادل هذه المعلومات مع أفراد الجمهور حتى بعد انتهاء خدمتهم فيه.

كما نصت المادة (١٠) من قرار بقانون الأمن الوقائي إلى أنه ”(١) لا يجوز الاطلاع على تحريات ومعلومات الإدارة العامة للأمن الوقائي، إلا بإذن خاص من الوزير المختص أو مدير عام الأمن الداخلي، أو تنفيذاً لحكم قضائي، (٢) تُعتبر المعلومات والأنشطة والوثائق المتعلقة بعمل الإدارة العامة للأمن الوقائي سرية ولا يجوز إفشاؤها.“ ولم يخرج هذا القانون عن القوانين السابقة، من حيث حظر الإدلاء بالمعلومات الخاصة بعمل الإدارة العامة للأمن الوقائي، إضافة إلى تصنيفه للمعلومات والوثائق المتعلقة بعمل الأمن الوقائي على أنها معلومات سرية لا يجوز إفشاؤها.^{٢١}

وفضلاً عن المسائل القانونية، تتسبب جملة من القضايا العملية في تعطيل الحق في الحصول على المعلومات. فالأجهزة الأمنية الفلسطينية تستخدم أنظمة ورقية في الأرشفة. فعلى سبيل المثال، يوجد في الأمن الوقائي قسم خاص للأرشفة ونظام لإدارة المعلومات. ولكن لا يوجد نظم أرشفة إلكترونية في أي من الأجهزة الأمنية حتى لحظة كتابة هذا التقرير.^{٢٢}

وحسب الوضع القائم، يعتمد السماح بالحصول على المعلومات على التقديرات الشخصية لأفراد الأجهزة الأمنية، وليس هناك من مبادئ توجيهية أو معايير تنظيم هذه المسألة. بل تتذرع الأجهزة الأمنية في أحوال كثيرة بمسألة السرية لحجب المعلومات التي تقع في حوزتها.

^{٢٠} علاونة، ٢٠١٣، ص. ٢٦٥.

^{٢١} انظر الحاشية ١٤ أعلاه.

^{٢٢} المصدر: ورشات العمل والمجموعات البؤرية التي نظمها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

وفي سياق التشريعات النازمة للقطاع الأمني، يجب على الدول أن تضع المعايير التي تحدد الفترة اللازمة لرفع غطاء السرية عن المعلومات وإتاحتها لأفراد الجمهور والكيفية التي تتبعها في ذلك. وعلى وجه الخصوص، تشترط اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اعتماد الإجراءات التي تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها.

لا تعتمد السلطة الوطنية الفلسطينية، حتى هذه اللحظة، أي قانون ينظم ”الوصول إلى المعلومات“، على الرغم من إعداد طائفة من مشاريع القوانين وتداولها منذ العام ٢٠٠٥،^{٢٣} ولا غنى عن هذا القانون من أجل تحديد طبيعة المعلومات التي تنشر على عامة الناس وماهية المعلومات التي ينبغي الإبقاء عليها في طي السر والكتمان من أجل حماية خصوصية الأفراد أو الأمن القومي. وتتسم الأنظمة والأحكام التي تشملها القوانين الأخرى بشأن الإفصاح عن المعلومات أو حمايتها بالتعارض فيما بينها وتعكس الالتباس الذي يلف هذه القوانين. وليس هناك من تعليمات تصون حق المواطنين في الحصول على المعلومات.

وتنص المادة ٩٠ (٥، ٦، ٧، و١٠) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على الأعمال التي يحظر على أفراد الأجهزة الأمنية إتيانها. وهذه تشمل:

- الإفصاح عن معلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة. وعلى من يقوم بالخدمة في قوى الأمن الاستمرار بالتزام احترام السرية حتى بعد انتهاء خدمته.
- الاحتفاظ بأية وثيقة أو ورقة من الوثائق أو الأوراق الرسمية أو صورة عنها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.
- مخالفة إجراءات الأمن الخاص والعام المتبعة عند إصدار القرارات من الوزير المختص.
- إصدار تصريحات لوسائل الإعلام، إلا بموجب تفويض رسمي من الوزير المختص.

^{٢٣} من مشاريع القوانين التي تخضع للدراسة الآن في مجلس الوزراء ”مسودة مشروع القانون الفلسطيني بشأن الحق في الحصول على المعلومات: موازنة قانون الحق في الحصول على المعلومات مع المعايير الديمقراطية المدنية الدولية“، جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٣. وهذا المشروع منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.dcaf.ch/Publications/Palestinian-Draft-Law-on-Access-to-Information-Bringing-access-to-information-legislation-in-line-with-international-civil-democratic-standards>

نشر التقارير المالية والإدارية الدورية

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشتمل المادة ٩(٢) من الاتفاقية على إجراءات تعنى بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية. كما تحدد المادة (١٠) التدابير الكفيلة بتعزيز الشفافية في الإدارة العمومية.

لا يتبع القطاع الأمني الفلسطيني مبادئ الشفافية في إعداد التقارير المالية ورفعها. ولا ينشر أي جهاز من الأجهزة الأمنية التقارير المالية التي تعدها على المواطنين. ونتيجة لذلك، يستحيل على هؤلاء المواطنين معرفة الطريقة التي تعتمدها هذه الأجهزة في إنفاق الأموال التي تتلقاها على وجه الدقة.

ترصد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية بنداً خاصاً بقطاع الأمن قد يتراوح من ٣٠٪ إلى ٣٥٪ من حجم الموازنة العامة السنوية،^{٢٤} مما يجعل المؤسسة الأمنية تستحوذ على نصيب الأسد من موازنة القطاع العام في فلسطين. ومع ذلك، لا تنتشر أي معلومات عن أوجه صرف هذه الموازنة بسبب دواعي السرية. وقد عبر المواطنون الفلسطينيون بعمومهم ومؤسسات المجتمع المدني عن القلق الذي يساورهم بسبب غياب التقارير - والموازنات - التفصيلية المرصودة للقطاع الأمني.

ويورد قانون المخابرات العامة آلية يجب اتباعها في إعداد الموازنة، كما يصدر الجهاز تقارير دورية وسنوية (انظر الجدول ٢) أدناه. وتنص المادة (١٢) القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي على أن يعد الجهاز تقارير شهرية وسنوية ورفعها إلى وزير الداخلية. وكما هو حال جهاز المخابرات، لا ينشر جهاز الأمن الوقائي أي من هذا التقارير على الجمهور. وفضلاً عن ذلك، يصدر الجهاز تقاريره المالية والإدارية.

توفر مواقع إلكترونية خاصة بالأجهزة الأمنية

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

فيما يتصل بالمادة (٩)، يورد الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جملة من الاقتراحات بشأن المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة المرعية في مجال نشر المعلومات على شبكة الإنترنت. وفي الواقع، تعتبر المواقع الإلكترونية من الأدوات الحديثة التي يمكن أن تستخدمها الأجهزة الأمنية للتواصل مع جمهورها ونشر موازنتها العامة وتقاريرها الإدارية والمالية وإجراءات عملها. وبالإضافة إلى تقييم الأداء إلكترونياً، تيسر هذه المواقع الحصول على المعلومات اللازمة عن كثير من الأمور بالجهة المختصة، كالإعلانات والإحصاءات والوظائف والأخبار والهيكل الإداري. كما يستطيع المواطنون رفع شكاواهم واستفساراتهم من خلالها.

لم تنفذ الأجهزة الأمنية الفلسطينية، حتى هذا اليوم، المبادئ التوجيهية التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن نشر المعلومات والتقارير الوافية حول النشاطات التي تنفذها على شبكة الإنترنت. وفي هذا المضمار، تمتلك قوات الأمن الوطني وجهاز الاستخبارات العسكرية مواقع إلكترونية، في حين ليس لجهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي مواقع على الشبكة. وفي المقابل، تنتشر الأجهزة التي تملك مواقع إلكترونية معلومات عامة عن الجهاز ومديره وأنشطته العامة فقط. ولا تنتشر أي معلومات حول التقارير المالية والإدارية والرقابية التي تعتمدها الأجهزة الأمنية، أو نتائج الشكاوى التي ترفع لهذه الأجهزة أو طبيعة الإجراءات التي تتخذها في الرد على هذه الشكاوى.

وذات الأمر ينطبق على موقع وزارة الداخلية. فعلى الرغم من توفر موقع الكتروني خاص بها، إلا أن هذا الموقع لا يوفر معلومات حول الأجهزة الأمنية وهيكلها التنظيمية. ولا يزيد هذا الموقع على أن يورد معلومات حول أنشطة الوزارة ذات الطابع المدني دون الأمني.^{٢٣}

ويطلق جهازا المخابرات العامة والأمن الوقائي صفحات لهما على موقع «فيسبوك» (Facebook)، غير أن هاتين الصفحتين لا تعرضان سوى معلومات عامة وأخباراً حول نشاطات بعينها. ولا ينشر الجهازان أي معلومات عن تقاريرهما الإدارية والمالية أو هيكلهما التنظيمية على صفحاتهما على هذا الموقع.

^{٢٤} للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول الموازنة، انظر "هل خفض موازنة الأجهزة الأمنية يحد من الأزمة المالية؟" على الموقع الإلكتروني:

<http://felesteen.ps/details/news/85029/>

[وقد زرنا هذا الموقع واطلعنا على المقالة في يوم ١٨ كانون الأول ٢٠١٤]. وانظر أيضاً، «موازنة حكومي غزوة والضفة.. أرقام خيالية تصرف على «الأمن»!!» <http://paltoday.ps/ar/post/84110/> [وقد زرنا هذا الموقع واطلعنا على المقالة في يوم ١٨ كانون الأول ٢٠١٤].

^{٢٣} انظر موقع وزارة الداخلية:

<http://www.moi.pna.ps/Home.aspx>

الجدول (٢): نظرة عامة على إجراءات إعداد التقارير في المؤسسات الأمنية الفلسطينية

الجهاز	أنواع التقارير	وتيرتها	أساسها القانوني	هل تنشر على الملأ؟
جهاز المخابرات العامة	تقارير سير العمل: البرامج والنشاطات والإجراءات الإدارية والتقارير المالية	دورية وسنوية	قانون المخابرات العامة	لا
جهاز الأمن الوقائي	تقارير سير العمل حول الإجراءات الإدارية والتقارير المالية	شهرية وسنوية	القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي	لا
جهاز الاستخبارات العسكرية	تقارير سير العمل حول البرامج والنشاطات والتقارير المالية	دورية وسنوية	لا توجد أحكام قانونية أو لوائح	لا
قوات الأمن الوطني	تقارير سير العمل حول البرامج والنشاطات والتقارير المالية	دورية وسنوية	لا توجد أحكام قانونية أو لوائح	لا

تنص التشريعات الفلسطينية السارية على نظام يلفه الغموض في التوظيف والترقية في القطاع الأمني. ومع ذلك، تنطوي هذه التشريعات على أحكام محددة تعزز مبدأ الشفافية في بعض المجالات.

ينظم قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية في بابه الأول وفي الفصل الأول حتى السادس من بابه الثاني كل ما له صلة بإدارة الموارد البشرية، من تعيينات وترقيات وغيرها من التفاصيل، في جميع الأجهزة الأمنية. كما يحدد هذا القانون آلية التعيين في بعض المواقع في الأجهزة الأمنية، ولا سيما قادة الأجهزة ومدراء بعض الوحدات العاملة فيها. وفي الواقع تعتمد هذه الآلية على التنسيب والتعيين المباشرين دون المرور بإجراءات التوظيف المعتمدة، الأمر الذي يخل بمبدأ تكافؤ الفرص.

وفضلاً عن ذلك، ينص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على تعيين لجنة ضباط، يكون من مهامها متابعة تعيين الضباط وترقيتهم، وإنهاء خدماتهم، ونقلهم، والتوصية بمنحهم الأوسمة والشارات والميداليات، وتنسيبهم للمشاركة في البعثات الخارجية. ٢٧. إلا أن هذه اللجنة لم تمارس عملها بعد على الرغم من تشكيلها.

ولا ينص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على ضرورة الإعلان في الصحف اليومية أو على شبكة الإنترنت عن الشواغر في الأجهزة الأمنية. ومن جانب آخر، تشير المادة (٢٤) من القانون إلى أن اللائحة التنفيذية تحدد المؤهلات الواجب استيفاؤها في الضباط المعينين، مع العلم بأن جل مواد هذا القانون - إن لم تكن كلها - تتحدث عن التعيينات في قوى الأمن. وفي هذا الإطار، كان من الممكن أن تطبق إجراءات التوظيف بالاستناد إلى ما جاء في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، الذي ينص على تطبيق قانون الخدمة

ومن الناحية العملية، هناك نوع من التعاون بين الأجهزة الأمنية المختلفة، ومثال ذلك التعاون القائم بين قوات الأمن الوطني وباقي الأجهزة الأمنية، إذ أن هناك عمليات مشتركة من جميع الأجهزة يتم من خلالها رفع عدة تقارير لوزير الداخلية والجهات المختصة وهي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ووزارة الداخلية، ومجلس الوزراء والمحافظات. وتشمل هذه التقارير معلومات عن الأوضاع الأمنية في المحافظات، وتقارير عمليات، وتقارير استراتيجية تحليلية تقدم من قادة الأجهزة الأمنية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٥. ولا ينشر أي من هذه التقارير، وإنما ترفع إلى الجهات المختصة دون غيرها. ٢٦.

تطبيق إجراءات إدارة الموارد البشرية

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنص المادة (٧) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة وجود نظام واضح وشفاف في إدارة الشأن العام والموارد البشرية، كما تنص على اعتماد نظام قائم على الجدارة في الخدمة المدنية. وتشمل الممارسات الجيدة المرعية في هذا المجال وجود إجراءات واضحة في إدارة الموارد البشرية، بحيث تغطي من جملة أمور الإعلانات العامة عن الشواغر، وتطبيق إجراءات شفافة وقائمة على المعايير في تقييم المتقدمين لشغل الوظائف واتخاذ القرارات بشأن توظيفهم وتعيينهم واعتماد نظام يقوم على أساس الجدارة والاستحقاق في الترقية والمكافآت.

^{٢٥} مجموعة عمل مصغرة عقدت مع ممثلين عن قوات الأمن الوطني وجهاز الاستخبارات العسكرية، بتاريخ ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٤ في فندق السيزر.

^{٢٦} مجموعة عمل مصغرة عقدت مع ممثلين عن جهاز الأمن الوقائي، بتاريخ ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٤ في فندق السيزر.

^{٢٧} للاطلاع على المزيد حول الصلاحيات الموكلة إلى لجنة الضباط، انظر المادة (١٩) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لسنة ٢٠٠٥.

المدنية على كل ما لم يرد بشأنه نص فيه شريطة أن لا يتعارض مع أحكامه.^{٢٨} ومع ذلك، تكمن الإشكالية الأساسية التي ما تزال قائمة في عدم صدور التشريعات الثانوية الخاصة بقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية حتى الآن، مما يؤدي إلى عرقلة تطبيق القانون من جهة، وانعدام القدرة على تفسير نصوصه من جهة أخرى في ظل عدم وجود أنظمة تنفيذية تترجم القانون وتعمل على تبسيط تطبيق أحكامه.

ويورد قانون المخابرات العامة في مواده شروط التعيين في الجهاز، ومن جملتها الخضوع لشروط شغل الوظيفة بما فيها الاختبارات اللازمة لذلك. ومع ذلك، لا يشير هذا القانون إلى الإعلان عن الشواغر في الصحف اليومية. وقد يكون مرد هذا الأمر طبيعة عمل الأجهزة الأمنية التي تتسم بالسرية. كما يحيل القانون المذكور كل ما يتعلق بشؤون الخدمة في المخابرات العامة من تعيينات وترقيات إلى قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية بشرط عدم وجود تعارض بين القانونين.^{٢٩}

وعلى هذا المنوال، لا ينص القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي على الإعلان عن الشواغر أو الشروط التي يحددها لشغل الوظائف فيه، ولا يزيد على أن يسهب في بيان طرق التعيين التي يعتمد عليها. وفي هذا السياق، يجري تعيين المدير العام لجهاز الأمن الوقائي، بعد تنسيبه، بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويعين مساعده ومدراء الدوائر في الجهاز بقرار من الوزير المختص بناءً على توصية من المدير العام وموافقة مدير عام الأمن الداخلي (الذي ما يزال منصبه شاغراً).^{٣٠}

وفي الواقع العملي، فليس هناك من إجراءات واضحة تنظم إجراءات التعيين في جهاز المخابرات العامة. وتجري التعيينات، في معظم الأحيان، دون الإعلان عنها بسبب طبيعة عمل الجهاز والنواحي الأمنية فيه. وفي المقابل، يعين الأفراد في جهاز الأمن الوقائي بما يتوافق مع الأحكام الواردة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، حيث تخضع التعيينات لإعلانات مسبقة.

ولا تطبق قوات الأمن الوطني ولا جهاز الاستخبارات العسكرية شروطاً وإجراءات واضحة في التعيينات والترقيات، بل تنفذ هذه الإجراءات على أساس الحاجة وتخضع للتعليمات الداخلية. ولا يحدد هذا الجهازان شروطاً للتعين، بل يعلنان عن الوظائف الشاغرة فيهما ويخضعان المتقدمين لهذه الوظائف لامتحانات كتابية وشفهية. ومع ذلك، لا يجري الكشف عن المعلومات في بعض الأحيان بسبب السرية وسرية عمل العناصر في الجهازين. كما أن اللائحة التنفيذية التي يفترض أن تنظم هذه المسائل لم تصدر بعد.

^{٢٨} المصدر السابق، المادة (٢١٨).

^{٢٩} انظر المادة ٣٥ من قانون المخابرات العامة.

^{٣٠} انظر المادة ١٠ من قرار بقانون الأمن الوقائي.

الفصل الثاني: ما مدى فعالية أنظمة المساءلة في التشريعات الناظمة

لا تنص التشريعات الناظمة للقطاع الأمني الفلسطيني على اعتماد أنظمة للرقابة الداخلية على نحو يتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفي الواقع، تنص أنظمة ولوائح مختلفة على إنفاذ هذه الأنظمة. ومع ذلك، تكمن إحدى المشاكل الماثلة في هذا السياق في دوائر التفتيش التي لا يعمل فيها عدد كافٍ من الموظفين، مما يؤثر سلباً على قدرتها على أداء المهام الموكلة لها.^{٣١}

يشكل قرار مجلس الوزراء بشأن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ الأساس القانوني الذي تستند إليه دوائر الرقابة الداخلية في عملها. كما ينص قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٠) لسنة ٢٠٠٦ على استحداث وحدات للرقابة الداخلية في الوزارات.

وتنص المادة (١٤٥) من النظام رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ على تعيين مراقبين ماليين داخليين في كل دائرة حكومية، غير أن هذا الإجراء لا ينفذ وفقاً للممارسات الفضلى. فعلى سبيل المثال، يرشح مدير جهاز المخابرات العامة المراقب المالي في الجهاز ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ويثير هذا الإجراء التساؤلات حول مدى استقلال هذا المراقب المالي في عمله. وتتولى وزارة المالية مسؤولية وضع التعليمات التنظيمية والتطبيقية التي تحكم عمل وحدات الرقابة الداخلية. كما نصت المادة (١٥١) من النظام المذكور على إنشاء دائرة مختصة في وزارة المالية، تقدم تقارير إلى الوزير تعمل وفقاً لنظام التدقيق المالي الداخلي الذي تضعه الوزارة، وذلك لضمان الاستخدام الاقتصادي للملائم للموارد العامة وضمان التزام جميع الدوائر والوحدات بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية. وتقدم دائرة الرقابة الداخلية تقريراً للوزير بالنتائج التي تخلص إليها وتوصياتها.

وفضلاً عن ذلك، يعالج النظام رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ تعيين لجان للتفتيش، حيث يعين الوزير هذه اللجان لكي تؤدي أعمالاً مختلفة، منها عمليات الفحص والجرد للصاديق والمستودعات والطابع والأوراق ذات القيمة المالية. وترفع اللجان تقاريرها إلى وزير المالية والوزير المختص في موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تكليفها، ليصار إلى تحليلها وتقييمها وتقويم أي انحراف فيها.^{٣٢}

^{٣١} زيد ٢٠١٤، راجع حاشية ٣٣.

^{٣٢} المادة (١٤٧) من قرار مجلس الوزراء بشأن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (٤٣) لعام ٢٠٠٥.

للقطاع الأمني الفلسطينية

يتبوأ مفهوم المساءلة موقعاً مركزياً في المساعي الرامية إلى مكافحة الفساد ومحاربتة. ويستدعي إنفاذ المساءلة وجود علاقة تقوم على التدرج الهرمي للمسؤولية، بمعنى اعتماد "سلم ترانبي" يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى مسؤوله. كما يستدعي تطبيق المساءلة وجود هيئات رقابية داخلية وخارجية تملك القدرة على مراجعة إجراءات عمل المؤسسات العامة بصورة تتسم بالفعالية والكفاءة.

ومن أهم المؤسسات الرقابية التي تستطيع ممارسة أعمال الرقابة على الأجهزة الأمنية الفلسطينية المجلس التشريعي الفلسطيني، والمجتمع المدني، والقضاء بشقيه العسكري والمدني، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وهيئة مكافحة الفساد.

وتشمل أنظمة المساءلة على سبيل المثال، لا الحصر:

- ١- أنظمة الرقابة الداخلية
 - ٢- أنظمة معالجة الشكاوى
 - ٣- هيكليات تنظيمية واضحة ومحددة
 - ٤- تدوير المواقع القيادية
 - ٥- آليات المشاركة المجتمعية
- يستعرض هذا الفصل النتائج التي خلص إليها تحليل القوانين ذات الصلة بناءً على هذه المؤشرات.

أنظمة الرقابة الداخلية

المعايير التي تملها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنص المادة ٩(٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على اعتماد أنظمة الرقابة الداخلية التي تتميز بفعاليتها وكفاءتها. كما تنص المادة ٩(٣) على أن "تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات".

منع الفساد في القطاع الأمني الفلسطيني

ولا يوجد في جهاز المخابرات العامة نظام داخلي لمعالجة الشكاوى. أما جهاز الأمن الوقائي فلا يوجد سوى نظام داخلي (بمعنى أن عناصر الجهاز هم من يلجأون إليه لرفع شكاواهم دون غيرهم)

وهناك أكثر من جهة في الأجهزة الأمنية تختص بتلقي الشكاوى المرفوعة بحق منتسبيها. ومن بين هذه الجهات إدارة أمن الجهاز، ومراقب الجهاز، والمفتش العام. وعلى وجه العموم، تفتقر الأجهزة الأمنية إلى وجود نظام قانوني وإجراءات مكتوبة تمكنها من التعاطي مع شكاوى المواطنين.

الإطار (١): هيئة مكافحة الفساد

عدد الموظفين

٤٠

القوانين التي تنظم عمل الهيئة

- القرار رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥
- القانون المعدل رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الكسب غير المشروع (قانون مكافحة الفساد)
- أنظمة شؤون الموظفين في هيئة مكافحة الفساد رقم (٩) لسنة ٢٠١١

الوصف

تمثل هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية هيئة مستقلة تتلقى موازنتها من السلطة الوطنية الفلسطينية. وتختص الهيئة بما يلي:

- التحقيق في قضايا الفساد في القطاع العام (حيث تختص بمتابعة أي قضية فساد ترفع على مكتب الرئيس، ومجلس الوزراء، والسلطة القضائية، والنيابة العامة، ومنظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والجمعيات الخيرية وغيرها).
- تنظيم جلسات الاستماع المستقلة لاتخاذ قرارها في قضايا الفساد التي تحيلها إلى المحكمة بعد ذلك.
- إعداد السياسات العامة التي تعنى بمكافحة الفساد ووضعها موضع التنفيذ.
- المساعدة في الكشف عن جميع أشكال الفساد ومصادره.
- توعية المجتمع بالفساد في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمجتمع المدني.

وتبين مراجعة نظام الرقابة الداخلي الحالي في الأجهزة الأمنية وجود مراقب أو مفتش عام أو دائرة تفتيش في بعض الأجهزة الأمنية فقط. وبينما تراقب بعض هذه المناصب/الدوائر النواحي الإدارية دون غيرها، يشرف بعضها الآخر على النواحي الإدارية والمالية معاً. كما تمارس أقسام أمن الجهاز دوراً رقابياً على العاملين. وعلى الرغم من وجود خطة عمل لدائرة الرقابة في عدد من الأجهزة، تفتقر وحدات الرقابة الداخلية في بعض الأجهزة إلى دليل إجراءات ينظم عملها.

أنظمة معالجة الشكاوى

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

توفر أنظمة معالجة الشكاوى آلية من آليات المساءلة، وهي تسهم في مراجعة الأعمال والقرارات الحكومية الإدارية وتبنيها وتفسيرها. كما تشكل هذه الأنظمة أداة تنبيه المسؤولين عن مكامن الخلل في أداء العاملين أو في بعض مجالات عمل مؤسساتهم، كما تعد مؤشراً على التدخلات اللازمة. وتمثل الشكاوى التي يقدمها مواطن أو مجموعة مواطنين أو شخصية قانونية إلى مؤسسات القطاع العام إحدى أشكال الرقابة الشعبية.

وينطبق هذا الأمر على القطاع الأمني كذلك. فمن خلال وجود دوائر الشكاوى المتخصصة، يمكن مساءلة المسؤولين الأمنيين أو مساءلة القطاع الأمني بكامله عن تجاوزاته لصالحياته أو ما قد يرتكبه من انتهاكات لحقوق المواطنين. وفي هذا المقام، يعتبر حق الإنسان في تقديم الشكاوى من الحقوق الأصلية التي نصت عليها العديد من المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية.

وتتطرق المادة ٩(د) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى الشكاوى في سياق معالجة موضوع المشتريات العامة وإدارة الأموال العمومية. كما تنص المادة ١٣(٢) من الاتفاقية على إلزام الدول الأطراف بضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ومن تبلغها عن الممارسات التي يشوبها الفساد عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً للاتفاقية.

لا تنص التشريعات النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني على إنشاء دوائر تعنى بمعالجة الشكاوى، بحيث يستطيع المواطنون اللجوء إليها.^{٣٣} ومع ذلك، يشير الواقع العملي إلى أن العديد من الأجهزة الأمنية الفلسطينية قد أنشأت دوائر مختصة بالشكاوى فيها. ومن هذه الأجهزة جهاز الاستخبارات العسكرية وجهاز الشرطة وهيئة القضاء العسكري.

^{٣٣} حرب ٢٠١٠، ص ٢، وللمزيد أنظر أيضاً طه ٢٠٠٤، ص ٣-٥.

هيئة مكافحة الفساد والقطاع الأمني

لا ينظر إلى هيئة مكافحة الفساد، بوجه عام، على أنها هيئة الرقابة الرئيسية في القطاع الأمني لسببين، أولهما أنها لا تستطيع أن تحقق في أي قضية الفساد في حال رفعتها إليها مؤسسة أخرى. ولا تستطيع الهيئة أن تفتش على قضايا الفساد الجديدة بنفسها. ويكمن السبب الثاني، حسبما يبينه هذا التقرير، في أن الهيئة تستند إلى مجموعة من تشريعات مكافحة الفساد التي لا تسري على القطاع الأمني أو تسري عليه بصورة جزئية.

هيكليات تنظيمية واضحة ومحددة

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تتناول المادة (٧) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الجهود الرامية إلى "اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم الشفافية وتمنع تضارب المصالح". وفي هذا السياق، تحتل الهيكليات التنظيمية أهمية قصوى في إجراءات المساءلة. فالمهام والهياكل الواضحة تضمن شفافية الاختصاصات والصلاحيات. وبناءً على ذلك، يمكن إخضاع الموظفين المعنيين للمساءلة عن الأخطاء التي تصدر عنهم. ومن شأن الحصول على المعلومات المتصلة بالهيكلية التنظيمية المعتمدة في مؤسسة من المؤسسات (والتي تأتي في صورة مخطط هيكلي) أن يقدم مساعدة جلية في أعمال المساءلة. وبذلك، ينبغي أن تبين هذه المعلومات دوائر المؤسسة وأقسامها والمسؤوليات المنوطة بها. فبهذه الطريقة، تتيح الهيكليات التنظيمية القدرة على توقع مآل عمل المؤسسة وترسيخ الثقة العامة فيها.

ينص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على إنشاء بعض الأجسام الأمنية ويحدد طرق التعيين فيها (من قبيل الطرق الواجب اعتمادها في تعيين مدراء الأجهزة الأمنية المعنية). ومع ذلك، فمن نقاط الضعف البارزة التي تشوب هذا القانون أنه لا يعالج موضوع الهيكليات التنظيمية الخاصة بالمؤسسة الأمنية على نحو واف. ومما يزيد الإشكالية أنه التشريعات الثانوية اللازمة لهذا القانون لم تصدر بعد. والاستثناء أن الواردان في هذا السياق هما القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي^{٢٤} وقانون المخابرات العامة^{٢٥}، اللذان ينصان على إعداد هياكل تنظيمية

^{٢٤} نصت المادة ٣ منه على أن «تسري أحكام هذا القانون على جميع العاملين في الإدارة العامة للأمن الوقائي، ويصادق مجلس الوزراء على الهيكلية التنظيمية لها».

^{٢٥} نصت المادة ٣ منه على أن «تتكون المخابرات من رئيس ونائب وعدد كاف من الضباط والأفراد اللازمين لتسيير العمل وفقاً للهيكل التنظيمي الذي يصدره الرئيس، وتسري أحكام هذا القانون على جميع العاملين فيها».

واعتمادها لهذين الجهازين.^{٢٦} وفي معظم الحالات الأخرى، يوجد لدى الأجهزة الأمنية مسودات هيكليات تنظيمية مقترحة تعمل بموجبها على الرغم من عدم اعتمادها بشكل رسمي من خلال القنوات الرسمية.

وتحيل بعض التشريعات، ومن بينها قانون المخابرات العامة، إصدار الهياكل التنظيمية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وهذا يعتبر مخالفة صريحة لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣. فبموجب أحكام المادة ٦٩(٤) من القانون الأساسي، يختص مجلس الوزراء بإعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته. كما تنص الفقرة (٦)(أ) من المادة نفسها على إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. والواقع أن منح هذه الصلاحية لرئيس السلطة الفلسطينية يشكل مخالفة لأحكام القانون الأساسي المعدل.

تدوير المواقع القيادية

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشترط المادة (٧) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن تسعى كل دولة طرف إلى اعتماد أنظمة تشتمل على "إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمن تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء". ومن شأن نظام التناوب الذي يستند إلى القانون أن يشكل العقبة الأولى أمام الصلاحيات التي لا تخضع للرقابة، وبالتالي تقليص مخاطر الفساد.

تنص القوانين النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني على تدوير المواقع القيادية في الأجهزة الأمنية وتشير إلى مدد محددة لقيادة كل جهاز منها، فالقرار بقانون بشأن الأمن الوقائي ينص في المادة (٤) منه على أن "مدة تعيين المدير العام أربع سنوات ويجوز تمديدها لسنة إضافية بقرار من الرئيس". كما يقر قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية مدة محددة لبعض المواقع القيادية، كمنصب مدير الأمن الداخلي والقائد العام ومدير المخابرات العامة.^{٢٧} كما ينص قانون المخابرات العامة على ذات الأمر في المادة (٤)، حيث يقرر بأن «مدة تعيين رئيس المخابرات ثلاث سنوات، ويجوز تمديدها لمدة سنة فقط».

^{٢٦} والقانون الآخر الوحيد الذي يستعرض الهيكلية التنظيمية لجهاز من أجهزة الأمن الفلسطينية هو القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الدفاع المدني.

^{٢٧} المواد (٨) و(١١) و(١٤) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

منع الفساد في القطاع الأمني الفلسطيني

الفلسطينية للمواطنين الحصول على المعلومات. ويتوقف القرار بشأن الحصول على هذه المعلومات على تقديرات مدراء الأجهزة الأمنية. ولا يمكن الكشف إلا عن بعض المعلومات العامة.^{٣٨} وتقتصر التصريحات التي يدلي بها الناطقون الرسميون باسم الأجهزة الأمنية لوسائل الإعلام على موضوعات محددة يسمح لهم بالبحر بها. وذات هذا الأمر ينسحب على إعداد السياسات الخاصة بالأجهزة الأمنية وموازنتها. فلا يجوز، بحسب الأجهزة، إشراك مؤسسات المجتمع المدني في هذه الموضوعات بالنظر إلى أنها تنسب بالسرية.

وعلى الرغم من ذلك، تنفذ الأجهزة الأمنية في بعض الأحيان بعض الأنشطة المشتركة مع مؤسسات المجتمع المدني، من قبيل إلقاء المحاضرات في الجامعات حول موضوعات محددة أو إشراك مؤسسات المجتمع المدني في بعض الحملات التوعوية. كما أبرمت الأجهزة الأمنية مذكرات تفاهم مع بعض المؤسسات غير الحكومية الدولية والمحلية، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر. وبناءً على ذلك، ترسل الأجهزة الأمنية المعنية كشفًا شهريًا معتمدًا بأسماء الموقوفين لديها إلى هذه اللجنة.

وفي الواقع العملي، لا تتقيد الأجهزة الأمنية الفلسطينية بأليات التعيين الواردة في القانون إلا من ناحية إجرائية، أما من ناحية المدد القانونية المقررة لشغل المناصب القيادية فلا يجري التقيد بها في الغالب. بل يستمر مدراء الأجهزة الأمنية بشغل مناصبهم لعدة سنوات بعد انتهاء المدد القانونية المحددة لتعيينهم. فعلى سبيل المثال، لم تجر أي عملية تدوير لمنصب رئيس جهاز المخابرات العامة منذ العام ٢٠٠٩. ويعزى جانب من الأسباب وراء ذلك إلى حالة الانقسام السياسي والوضع السياسي الراهن. وفي المقابل، يجري تدوير بعض المواقع القيادية في جهاز الأمن الوقائي بصورة دورية كل سنتين، غير أنه لم يجرِ التناوب على منصب المدير العام للجهاز.

آليات المشاركة المجتمعية

المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشكل الرقابة غير الرسمية التي يمارسها المجتمع المدني على القطاع الأمني سمة أساسية من سمات الحكم الرشيد. فالمشاركة المجتمعية تمكن المواطنين من المشاركة في عمليات التخطيط والتنفيذ والتقييم والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة في المؤسسات العامة.

وفي هذا المضمار، تنص المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة... لإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد، وأسبابه، وجسامته، وما يمثله من خطر". كما تقرر الاتفاقية بأنه ينبغي للدول الأطراف أن تتخذ التدابير اللازمة لتعريف الناس ببيئات مكافحة الفساد ذات الصلة وتشجيع منظمات المجتمع المدني على المشاركة الفاعلة في رصد ومراجعة السياسات الوطنية والاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، وضمان حصول الجمهور على الوثائق ذات الصلة بمكافحة الفساد، كالسياسات وعمليات الاستعراض وعمليات التقييم. وفضلاً عن ذلك، تؤكد المادة (١٥) من الاتفاقية نفسها على هذا الأمر.

ولا تعني مشاركة المجتمع التدخل في صلاحيات ومسؤوليات الأجهزة الأمنية، بل تعني تمكين المجتمع المدني من الاطلاع على المعلومات التي تخص الصالح العام والمشاركة في المشاورات العامة وإشراكه في أعمال التخطيط وصناعة القرار بصورة فاعلة وتشجيعه على إطلاق المبادرات بغية تقليص الخطر الذي يشكله الفساد، وذلك على الوجه الذي تقررته المادة (١٣) من الاتفاقية المذكورة.

لا تجترح التشريعات الفلسطينية النازمة لقطاع الأمن الكثير لتشجيع المجتمع على المشاركة في إعداد السياسات الأمنية. فحسبما أشرنا فيما تقدم من هذه الورقة، لا تتيح القوانين

^{٣٨} الرمحي ٢٠١٠، ص ٢٥.

الفصل الثالث: التوصيات

لا تتضمن التشريعات النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني تدابير تعنى بمنع الفساد إلا على نحو مجتزأ، وهي بذلك لا تؤسس سوى قاعدة منقوصة لمنع الفساد والحيلولة دون وقوعه. فبعض النصوص القانونية تستدعي مراجعتها من أجل اعتماد معايير الشفافية والنزاهة والمساءلة التي تتسم بالانسجام في جميع أجهزة القطاع الأمني. فضلاً عن ذلك، ينبغي العمل على إعداد الهيكليات والآليات المناسبة التي تعنى بمكافحة الفساد لضمان وضع التشريعات المعنية موضع التنفيذ.

وتعنى التوصيات التالية بمساعدة السلطات الفلسطينية في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والامتثال لأحكامها.

وفي الوقت الذي يشدد فيه العديد من التوصيات أدناه على ضرورة إدخال التغييرات على الإطار التنظيمي الساري، لا ينبغي أن يغيب عن بالنا أن الخطر الأكبر الذي يشكله الفساد في السياق الفلسطيني الحالي ينبع من غياب الفصل بين السلطات. ففي هذا الإطار، لم يلتزم المجلس التشريعي الفلسطيني ولو في جلسة واحدة منذ ما يزيد على ثمانية أعوام. ومنذ تعطل المجلس في العام ٢٠٠٧، باتت السلطة التنفيذية تتولى جميع الأعمال التشريعية. ولذلك، يلف الخطر فعالية جميع التدابير التي ترمي إلى منع الفساد ونجاحتها على المستوى التنظيمي طالما لم تستعد فلسطين الإجراءات المؤسسية الاعتيادية. وتعتبر استعادة الفصل بين السلطات، والذي يضمن اعتماد نظام فعال من الضوابط والتوازن بين فروع الحكومة الثلاث، أهم إجراء تستطيع فلسطين اتخاذه لكي تضمن إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وفي الواقع، يوفر تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فرصة حقيقية تكفل للسلطات الفلسطينية تعزيز مبادئ الشمولية والنزاهة والشفافية والمساءلة في حكم القطاع الأمني على الوجه الذي يتوافق مع المعايير والمبادئ التي تقرها هذه الاتفاقية.

وبناءً على هذا التحليل، يوصي مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة السلطات الفلسطينية باعتماد الإجراءات التالية التي ترسخ الالتزام بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في القطاع الأمني.

١- استعادة الفصل بين السلطات

- ضمان الفصل بين السلطات بعودة المجلس التشريعي الفلسطيني إلى ممارسة وظيفته في التشريع وتعزيز استقلال القضاء.
- استئناف الإجراءات التشريعية الاعتيادية.
- مراجعة جميع القرارات بقوانين.

٢- تعزيز الشفافية في جميع فروع الحكومة

- إنجاز مراجعة مشروع قانون الحصول على المعلومات وسننه على جناح السرعة.
- إعداد الأحكام والإجراءات الواضحة والقائمة على أساس المعايير ذات الصلة بغية صون الحق في الحصول على المعلومات التي تقع في حوزة المؤسسات العامة، بما فيها الأجهزة الأمنية.
- تحديد الحالات التي يجوز فيها حجب المعلومات في أحكام واضحة لا يشوبها الغموض.
- إدراج الأحكام الصريحة التي تشترط على الأجهزة الأمنية أن تقدم تقارير المالية والإدارية.

٣- كفالة تطبيق جميع تدابير مكافحة الفساد على قدم المساواة

- ضمان إنفاذ تدابير مكافحة الفساد، كالقوانين والمدونات وغيرها، بصورة تلقائية وبالتساوي على جميع الموظفين العموميين، بمن فيهم أفراد الأجهزة الأمنية، والتأكد من إدراج أي استثناء يرد على هذه القاعدة في القوانين التي تنص على تلك التدابير بصورة صريحة.

- ضمان معاملة الموظفين الأمنيين على نحو معاملة الموظفين العموميين بصفة عامة، والتأكد من الإحجام عن اعتماد معاملة تمييزية بينهم.
- تعديل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ بحيث يشدد على الصفة المدنية لأفراد الأجهزة الأمنية وعلى حقوقهم وواجباتهم باعتبارهم موظفين مدنيين ("مدنيون في الزي العسكري").

٤- تعزيز أجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية

- تمكين المجلس التشريعي من ممارسة مهمته في الرقابة البرلمانية على أكمل وجه، وبما يشمل إجراء الرقابة الدورية على الموازنات وعلى التقارير المالية والإدارية والعملياتية التي ترفعها الأجهزة الأمنية.
- تحديث ديوان الرقابة المالية والإدارية ورفع مكانته من هيئة استشارية إلى جهاز يستطيع أن يصدر القرارات الملزمة.
- تحديث الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ورفع مكانتها من هيئة استشارية إلى جهاز يستطيع أن يصدر القرارات الملزمة.
- تعزيز قدرات وحدات الرقابة الداخلية والتفتيش في الأجهزة الأمنية عن طريق (١) توضيح صلاحياتها، (٢) وضمان استقلالها عن قيادة العمليات، (٣) وتطوير الأنظمة والإجراءات التي تحكم عملها والتقارير التي تعدها.
- الارتقاء بقدرات هيئة مكافحة الفساد لكي تتمكن من محاربة الفساد على نحو فعال، وذلك من خلال منحها الحق الذي يخولها إجراء التحقيقات المستقلة في شبكات الفساد وتوفير ما يلزمها من الموارد لذلك.
- ضمان قدرة السلطات القضائية على ممارسة الرقابة الفعالة على الأجهزة الأمنية وإخضاعها للمساءلة، بمستوياتها المؤسسي والفردية، عن أعمالها وتقصيرها.
- تمكين المجتمع المدني من العمل بحرية وتمكينه، بموجب القانون، من الحصول على المعلومات التي تقع في حوزة المؤسسات العامة، بما يساعده في الإسهام في إنفاذ إجراءات الرقابة غير الرسمية.
- رفع مستوى الوعي العام حول اختصاصات الأجهزة الأمنية وأفرادها والأدوار والمسؤوليات المنوطة بهم، والعمل الحثيث على نشر ثقافة المساءلة.
- رفع مستوى التواصل بين الأجهزة الأمنية والمواطنين من خلال المواقع الإلكترونية المطورة ووسائل التواصل الاجتماعي التفاعلية وتقديم الخدمات الإلكترونية.
- تعزيز مشاركة المواطنين من خلال المشاورات والفعاليات العامة.
- تعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في إعداد السياسات التي تعتمدها الأجهزة الأمنية، بما يشمل المداولات التي تجرى بشأن موازناتها.

٥- ضمان الانسجام بين القواعد القانونية والممارسة العملية

- موازنة الهياكل التنظيمية الخاصة بالأجهزة الأمنية مع التشريعات السارية.
- التأكد من أن جميع الهياكل التنظيمية تستند إلى التشريعات النافذة، وأن جميع الأجهزة الأمنية تعتمد إجراءات مكتوبة وواضحة في إدارة الموارد البشرية والإعلان عن معايير التجنيد والتعيينات والترقيات للجمهور.
- ضمان تدوير المواقع القيادية في تعيينات رؤساء ومدراء الأجهزة الأمنية على أساس الالتزام الصارم بالمدد القصوى التي يقرها القانون بالنسبة إلى بعض هذه المواقع.

٦- إعداد تدابير منع الفساد في الأجهزة الأمنية

- تفعيل إجراءات واضحة ومكتوبة لمنع تضارب المصالح في عمل الأجهزة الأمنية، مع الأخذ في الاعتبار الالتزامات التي تملئها التشريعات السارية في هذا الإطار.
- إعداد سياسة صريحة لتنظيم مسألة الهدايا، بحيث تبين الظروف التي يمكن قبول الهدايا فيه، والجهة التي ينبغي إخطارها بتلقي الهدايا والسجلات التي يجب تدوين الهدايا فيها (سجل الهدايا وخلافه).
- إعادة النظر في إجراءات الشراء العام في الأجهزة الأمنية ومراعاة انسجامها مع الإطار القانوني الفلسطيني، وخاصة نظام المشتريات في جهاز المخابرات.
- إعداد إجراءات وأنظمة مكتوبة لمعالجة الشكاوى التي يرفعها المواطنون بحق الأجهزة الأمنية أو أفرادها، بالتأكد من مشاركة طرف ثالث مستقل في إجراءات النظر في الشكاوى ومعالجتها.

٧- إعداد أنظمة فعالة لإدارة المعلومات في الأجهزة الأمنية

- إنشاء أنظمة إلكترونية للأرشفة واسترجاع المعلومات بغية صون المعلومات التي تملكها المؤسسات العامة، وتيسير إجراءات معالجة البيانات والمعلومات واسترجاعها.
- إنشاء أنظمة البيانات الأمنية للتأكد من توفير نسخ احتياطية من جميع البيانات المخزنة في وسائط إلكترونية وضمان سلامتها وحمايتها من النفاذ غير المصرح إليها.
- إنشاء مواقع إلكترونية خاصة بالأجهزة الأمنية بهدف تعزيز قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات حول هذه الأجهزة، كالمعلومات حول هيكلية الأجهزة وآلية التفويض فيها.
- توضيح الأنظمة المتعلقة بالمبلغين عن الفساد في الأجهزة الأمنية وتوفير الحماية الواجبة لهم، وتيسير إجراءات التبليغ عن الممارسات التي يشوبها الفساد دون الخوف من الإجراءات الانتقامية بحقهم.
- النص على إلزام جميع أفراد الأجهزة الأمنية بتقديم بيانات الزمة المالية.
- إخضاع إجراءات تحضير الموازنة وإدارة الإنفاق في جميع الأجهزة الأمنية للتدقيق الخارجي من أجل تقييم مدى التزامها بالمعايير المحاسبية ومعايير السلامة السارية وإدخال التعديلات عليها عند الاقتضاء وفي المواضع التي تستدعي ذلك.

الملحق (١):

ملخص الفجوات القائمة بين التشريعات النازمة للقطاع الأمني الفلسطيني وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المعيار الذي تحدده الاتفاقية	أحكام الاتفاقية	الفجوة التي تشوب التشريعات الفلسطينية
١-١ ما مدى انسجام التشريعات النازمة للقطاع الأمني مع مبدئي النزاهة والشفافية؟		
١-١-١	المادة ٧(٤) والمادة ٨	بينما تفرض القوانين الفلسطينية عقوبات تأديبية في حال وقوع تضارب في المصالح، لا تنص هذه القوانين على اعتماد آلية رقابية ولا تلزم بإجراء التحقيق أو فرض العقوبات في حال خرق هذا الحظر.
٢-١-١	المادة ٨(٢)	لا تلتزم التشريعات الفلسطينية السارية الأجهزة الأمنية باعتماد مدونات قواعد السلوك (مع العلم بأن جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي يملكان مثل هذه المدونات). لا تنص التشريعات الفلسطينية على أي شكل من أشكال الرقابة التي تكفل وضع مدونات قواعد السلوك موضع التنفيذ.
٣-١-١	المادة ٨(٤) و(٦) والمادة ٣٣	تشتمل التشريعات الفلسطينية على أحكام تنص على الإبلاغ عن الفساد، غير أن هذه الأحكام ليست موحدة. ليس هناك من آلية أو نظام ممؤس للإبلاغ عن الفساد.
٤-١-١	المواد ١٥، ١٦، ١٨، من جملة مواد أخرى	لا تتطرق التشريعات إلى مسألة قبول الهدايا ولا تنص على ضرورة الاحتفاظ بسجلات خاصة لهذه الغاية.
٥-١-١	المادة ٨(٤)	لا تنص التشريعات محل الدراسة بصورة صريحة على تقديم بيانات الذمة المالية. ومع ذلك، يشترط على جميع المؤسسات العامة، بما فيها الأجهزة الأمنية، تقديم بيانات بأصولها المالية طبقاً لقانون الكسب غير المشروع لسنة ٢٠٠٥.
٦-١-١	المادة ٩	يسري قانون الشراء العام رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ على جميع إجراءات المشتريات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. ومع ذلك، لا يطبق هذا القانون على المواد ذات الطبيعة الأمنية العالية (انظر المادة ٣) - وهو مصطلح فضفاض ويمكن بالتالي إساءة تفسيره. وفضلاً عن ذلك، علق العمل بهذا القانون في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، واستمر تعليق العمل به لمدة سنة. لا يشتمل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية والقرار بقانون بشأن الأمن الوقائي أحكاماً خاصة بشأن الشراء. يتضمن قانون المخابرات العامة مثل هذه الأحكام، غير أنه لا يستوفي المعايير التي تملئها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خاصة ما يتصل بالرقابة.

٢-١ ما مدى انسجام التشريعات الناظمة للقطاع الأمني مع مبدأ الشفافية؟		
١-٢-١	المادة ١٠	تتسم الأحكام التي تتناول الحصول على المعلومات أو الإفصاح عنها بالغموض. ولا تنص هذه الأحكام على اعتماد إجراءات أو آليات أو معايير بعينها لتحديد ما إذا كانت المعلومات سرية أم لا.
٢-٢-١	المادة ٩	يملك بعض الأجهزة الأمنية، وليس كلها، مواقع إلكترونية على شبكة الإنترنت. ومع ذلك، لا تنشر هذه الأجهزة سوى النزر اليسير من المعلومات حول أنشطتها. ولا تنشر أي معلومات حول التقارير المالية والإدارية والرقابية التي تعتمد عليها الأجهزة الأمنية، أو نتائج الشكاوى التي ترفع لهذه الأجهزة أو طبيعة الإجراءات التي تتخذها في الرد على هذه الشكاوى.
٣-٢-١	المادة ٩ (٢) والمادة ١٠	لا تورد التشريعات الناظمة للقطاع الأمنية أحكاماً صريحة تشترط إعداد أي تقارير أو نشرها. ولا يجري إطلاع المواطنين على التقارير التي تنشرها الأجهزة الأمنية. لا تنشر المعلومات المتصلة بنفقات الموازنة لأسباب تتعلق بالسرية.
٤-٢-١	المادة ٧	مع أن القوانين الثلاثة التي استعرضناها بالتحليل في هذا التقرير تنطرق إلى مسائل لها صلة بالشفافية في التعيينات، فهي تعتمد نظاماً غامضاً في التوظيف والتعيين.
٢- تقييم مدى فعالية أنظمة المساءلة الحالية		
١-٢	المادة ٩ (٢)	حسب أحكام القانون، يرشح مدير جهاز المخابرات العامة المراقب المالي في الجهاز ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ويثير هذا الإجراء التساؤلات حول مدى استقلال هذا المراقب المالي في عمله.
٢-٢	المادة ٩ (١) والمادة ١٣ (٢)	تفتقر الأجهزة الأمنية إلى إجراءات مكتوبة ومحددة للتعامل مع الشكاوى.
٣-٢	المادة ٧	لا يتطرق قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على الهيكلية التنظيمية الخاصة بالأجهزة الأمنية. وفي المقابل، ينص القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي وقانون المخابرات العامة على إعداد هيكل تنظيمية واعتمادها لهذين الجهازين.
٤-٢	المادة ٧	تنص القوانين الناظمة للقطاع الأمني الفلسطيني على تدوير المواقع القيادية في الأجهزة الأمنية وتشير إلى مدد محددة لقيادة كل جهاز منها. ومع ذلك، يبدو أن هذه الأحكام لا تحظى بالاحترام في الواقع العملي.
٥-٢	المادة ١٣ والمادة ٥ (١)	لا تنص التشريعات الناظمة للقطاع الأمني على أي شكل من أشكال المشاركة المجتمعية في إعداد السياسات أو الحصول على المعلومات أو إجراءات تحضير الموازنة أو الاجتماعات العامة. يطغى طابع السرية على العمليات التي تنفذها الأجهزة الأمنية. فلا يجوز الإفصاح عن المعلومات، بما فيها المعلومات المتصلة بإعداد السياسات الأمنية وتحضير موازنات أجهزة الأمن.

قائمة المصادر والمراجع

بالعربية

أحمد الرمحي، ورقة سياسات تعزيز ومأسسة المشاركة المجتمعية في أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية، تشرين أول ٢٠١٠، ص٤.

تودور تاغاريف، بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع: خلاصة وافية لأفضل الممارسات، جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٠.

جهاد حرب، واقع وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية، ٢٠١٠.

رضا عبد العزيز، حرية تداول المعلومات وتوثيقها، ٢٠٠٧.

سعيد زيد، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، مؤسسة أمان، ٢٠١٣.

عبد الرحمن طه، تقرير عن الشكاوى، رام الله، ٢٠٠٤.

عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، ٢٠١٠.

فيبي سعد، المعايير الدولية لحجب المعلومات على أساس حماية مصالح الأمن القومي، سلسلة ميم أوراق الحق في المعرفة، مركز دعم تقنية المعلومات، سلسلة أوراق (م)، القاهرة.

محمود علاونة، حق الحصول على المعلومات في المنظومة الفلسطينية، القيود المشروعة بين غياب القانون وقصور المنظومة التشريعية، واقع الحقوق والحريات العامة في فلسطين بين التنظيم والتقييد والرقابة، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ٢٠١٣.

هانس بورن وإيان لي، إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة، المعايير القانونية والممارسات الفضلى للرقابة على أجهزة المخابرات، أوصلو: دار نشر البرلمان في النزويج، ٢٠٠٥.

”تقرير حول هيئات الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني“، ٢٠٠٣

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الطبعة المنقحة الثانية). فيينا: الأمم المتحدة. وهو منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday/pdf/LegislativeGuide.pdf>

[زرنا الموقع واطلعنا على الدليل في يوم ١ حزيران/يونيو ٢٠١٥]

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الطبعة المنقحة الثانية)، الأمم المتحدة. وهو منشور على الموقع الإلكتروني:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/11-87381_Ebook.pdf

[زرنا الموقع واطلعنا على الدليل في يوم ١ حزيران/يونيو ٢٠١٥]

بالإنجليزية

Byrne, E., Arnold, A-K, and Nagano, F., 2010. Building Public Support for Anti-Corruption Efforts. Why Anti-Corruption Agencies Need to Communicate and How. [pdf] Washington D.C: The World Bank. Available at: <http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf>

Hannes H., 2010. An Ambassador's Guide to the United Nations Convention against Corruption. (U4 Brief July 2010 special) [pdf] Bergen: Chr. Michelsen Institute (updated in 2013). Available at:

<http://www.u4.no/publications/an-ambassador-s-guide-to-the-united-nations-convention-against-corruption/> [Accessed 20 April 2015]

Tamesis, P. and De Jaegere, S., 2011 Guidance Note: UNCAC self-assessments. Going beyond the minimum. [pdf] UNDP. Available at:

http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/guidance-note---uncac-self-assessments-going-beyond-the-minimum/UNCAC_Self_Assessment_Guidance_Note.pdf [Accessed 5 April 2015]

UNODC, 2013 Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance with Article 9 of the United Nations Convention against Corruption. [pdf] Vienna: United Nations. Available at:

http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf [Accessed 1 June 2015]

UNODC, 2011. Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption. [pdf] Available at:

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf [Accessed 1 June 2015]