

AMAN
Transparency Palestine



واقع المجلس التشريعي وهيئات الرقابة

العامّة في بناء نظام سياسي نزيه

(تحديات نزاهة الحكم في قطاع غزة)

مؤتمر أمان السنوي

التجربة الفلسطينية في
نزاهة الحكم ومكافحة الفساد
السياسي

من أوراق

مقدم الورقة: مروة ابو عودة

2021/9/1

واقع المجلس التشريعي وهيئات الرقابة العامة في بناء نظام سياسي نزيه

(تحديات نزاهة الحكم في قطاع غزة)

يعتبر المجلس التشريعي وهيئات والمؤسسات الرقابية العامة العاملة في قطاع غزة، إدارات هامة وضرورية في مجال الرقابة الأفقية على أداء السلطات التنفيذية بشكل عام، والمسؤولين الذين يشغلون مواقع المسؤولية في النظام السياسي بشكل خاص، وتساعد في تحديد مؤثرات هامة في نزاهة الحكم دون إهمال تأثير عوامل أخرى مثل منظومة الحكم والانقسام والحصار والاحتلال، فهي المؤسسات العامة التي يقع عليها وبحكم المهام المناطة بها في القانون الأساسي الرقابة على أعمال مسؤولي سلطة الحكم وبشكل خاص مراجعة القرارات الحكومية المرتبطة بالشأن والمال العام والتحقق من مشروعية القرارات بما يخدم المصلحة العامة (ليس لتحقيق منافع سياسية لجهات محددة). الأمر الذي يتطلب حيادية وفعالية المسؤولين فيها إضافة الى تمتعهم بالاستقلالية في أعمالهم، ما من شأنه أن يرسخ نزاهة الحكم ويحافظ على حقوق ومصالح المواطنين، وأهم هذه الهيئات العامة المجلس التشريعي، ديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة المستقلة لحقوق الانسان (ديوان المظالم).

أولاً: البرلمان (المجلس التشريعي)

يعد المجلس التشريعي الفلسطيني بمثابة السلطة التشريعية والرقابية المناط بها ضمان نزاهة الحكم في المؤسسات العامة، كونها تستند إلى قوة التفويض الممنوح لها من قبل الشعب، إلا أن الانقسام السياسي الفلسطيني وعدم اجراء انتخابات دورية تضمن تداول سلمي للسلطة أثر سلباً على أداء المجلس، وأدى الى تركيز السلطة التشريعية والمهام الرقابية للمجلس في يد لون واحد ومن نفس لون الإدارة العليا للحكم. الأمر الذي أضعف الدور الرئيسي للمجلس فيما يتعلق بالرقابة على السلطة التنفيذية بشكل عام، ومثل تحدياً كبيراً أمام الالتزام بدور فعال في مساءلة السلطة التنفيذية على إدارة المال والشأن العام إضافة عدم فعالية المحاسبة على التجاوزات والمعاقبة وضمان التزامها بأحكام القانون الأساسي والقواعد القانونية، والعمل وفق قيم النزاهة ومبادئ الشفافية إدارة الجهات الحكومية للمال العام، وللتأكد من عدم استغلال المنصب والنفوذ.

وعدم وضوح كيف يتم مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقرارها واستلام التقارير المالية الدورية من قبل الجهات المختصة حيث لا تتم المساءلة على الأداء المالي الحكومي بسبب عدم تقديم الحساب الختامي المدقق من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية. ووفقاً لأحكام القانون الأساسي وأحكام قانون الموازنة العامة يقر المجلس التشريعي مشروع الموازنة، ومن ثم ينتقل دوره إلى متابعة تنفيذ الموازنة تمتد إلى مساءلة السلطة التنفيذية على أعمالها ومدى التزامها بتنفيذ السياسة العامة المقررة من قبله، من خلال تقارير يعدها أو جلسات الاستماع العامة حول مواضيع معينة، يحدد ما اعتراها من خلل وتطويره نحو الأفضل. يتيح النظام الداخلي للمجلس إمكانية مشاركة المواطنين ذوي العلاقة في جلسات الاستماع وإشراكهم في بلورة التوصيات واقتراح الحلول للمشاكل محل البحث.

وفي هذا المجال، وفق ملاحظة أعمال المجلس وجلساته، فإن المنحنى النقدي كان في أغلب الأحيان خجولاً باستثناء بعض الحالات. كما أن أجندة وجدول أعمال المجلس يتأثر بما يتطلبه مصلحة السلطة الحاكمة وأهدافها.

ثانياً: المؤسسات الرقابية المساندة

نشأت فكرة إنشاء مؤسسات الرقابة الرسمية المستقلة في معظم الدول الديمقراطية بعد أن كان هذا الدور يقتصر على مساءلة مسؤولي السلطة الحاكمة على البرلمان التي تمثل المواطنين في الرقابة على إدارة الشأن والمال العام، حيث طوّرت البرلمانات آليات مساندة لمساعدتها في الرقابة المباشرة على أداء مسؤولي أجهزة مؤسسات الدولة، والتأكد من مدى تنفيذها واحترامها لأحكام القانون والسياسات المعتمدة والمقرّة وفق الأصول لإدارة الشأن العام وتقديم الخدمات العامة للمواطنين، وقد سنّت البرلمانات تشريعات خاصة لضمان عمل هذه الهيئات بالحيادية والفاعلية ضمن قدراتها، وذلك حتى تتمكن من أداء مهامها بمنأى عن أية ضغوطات خارجية وبشكل خاص تدخلات مسؤولي السلطة التنفيذية بكافة أجهزتها، ويعتبر نجاحها في أداء مهامها أحد أهم ضمانات المساءلة للطبقة السياسية الحاكمة وضماناً لنزاهة الحكم في الدولة، ناهيك عن كونها إحدى أهم الآليات لمنع وضبط مخاطر الفساد وكشف الفاسدين والتأكد من أنّ القرارات المتخذة والممارسة تستهدف تحقيق الصالح العام بعيداً عن المصالح الفئوية والحزبية أو السياسية.

أكد الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) في العديد من الأدبيات الصادرة عنه على عدد من المؤشرات لضمان استقلالية تلك المؤسسات الرقابية وفاعلية دورها في بناء نظام سياسي نزيه ومن أبرز هذه المؤشرات:

- تعيين رئيس المؤسسة الرقابية بمعزل عن أي تدخلات سياسية وضمانات حصانته قانوناً (عدم خضوعه للعزل من جهة تنفيذية).
- تمكين المؤسسة الرقابية لعملها بفاعلية من خلال تأمين موارد بشرية ومالية كافية لممارسة مهامها.
- تمتع الموظفين في المؤسسة بالحصانة من التدخلات السياسية أثناء قيامهم بواجباتهم.
- نطاق عملها يشمل الرقابة على جميع المواقع والأشخاص، بمن فيهم المسؤولين السياسيين ومسؤولي المؤسسة الأمنية. والحد من وجود أشخاص محصنين أمام المؤسسة الرقابية.
- استمرار خضوع موظفي المؤسسة الرقابية لاختبارات نزاهة.
- إلزام مسؤولي المؤسسة الرقابية بنشر تقاريرها للجمهور.
- صلاحية متابعة القرارات الصادرة عن المؤسسة الرقابية لدى الجهات المختصة وبشكل خاص المجلس التشريعي.
- التزام أعمال إيفاء مؤسسات الرقابة المالية بالمعايير المناسبة للمحاسبة والتدقيق في اعداد تقاريرها عن المؤسسات العامة.

ديوان الرقابة المالية والإدارية في قطاع غزة

يعتبر الديوان الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين حيث يوكل له مهام الرقابة على السلطة التنفيذية والقضائية وتقييم أداءها وإصدار تقارير وتوصيات للارتقاء بمستوى الأداء العام وتعزيز نزاهة الحكم ومبادئ الحكم الرشيد، وقد وجد التقرير الذي أعده الائتلاف أن هناك تحسن ملحوظ في أداء ديوان الرقابة المالية والإدارية في غزة مقارنة بالسنوات السابقة من حيث توسع

مهامه الرقابية بحيث شملت السلطة القضائية، إلا أن التزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بتنفيذ توصياته ما زال يمثل تحدياً أمام نزاهة الحكم.

فبالرغم من عدم وجود تجاوز في المدد القانونية لرؤساء ديوان الرقابة منذ بدأ أعماله في غزة وعدم تسجيل أي حالة عزل لأي من الرؤساء، إلا أن نقل رؤساء الديوان دون اعتبار الأجل الزمنية المحددة في قانون ديوان الرقابة يمثل تدخلاً في عمل الديوان من قبل السلطة التنفيذية، الأمر الذي يمثل تحدياً أمام نزاهة الحكم ويؤثر على استقلالية الديوان. كما أن تعيين رئيس الديوان يتم بتنسيب من رئيس لجنة متابعة العمل الحكومي ومصادقة المجلس التشريعي فقط، فيما لا يوجد للديوان مدونة سلوك خاصة بالعاملين فيه وإنما يتم العمل بمدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة عن ديوان الموظفين العام، ولا يوجد للديوان سياسة واضحة ومستقلة بخصوص استقبال الهدايا، ولا يوجد قوانين أو لوائح خاصة تضمن تعليمات وإرشادات بخصوص تضارب المصالح الذي قد ينشأ بين مفتشي الديوان وبين الجهات الخاضعة لرقابته، ولا توجد أية سياسات رسمية خاصة ومنشورة لديوان الرقابة بخصوص حماية المبلغين عن الفساد، كما لا يوجد للديوان في غزة موقع إلكتروني رسمي وفعال لنشر التقارير الرقابية والأنشطة والفعاليات.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان – ديوان المظالم

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم" هي هيئة وطنية فلسطينية تُعنى بمتابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وتلعب الهيئة دوراً فعالاً في ضمان نزاهة الحكم من خلال إصدار تقارير خاصة وعمامة دورية تصف حالة حقوق الإنسان في فلسطين، وتدخّلها لدى الجهات التنفيذية لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان.

يشير تقرير ائتلاف أمان إلى تمتع الهيئة بنوع من الاستقلالية يميزها عن المؤسسات العامة، حيث يوجد لها نظام مالي وإداري خاص يمنحها درجة عالية من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية. كما أن الهيئة مستقلة ومفوضها يشترط فهم الحيادية السياسية، وموارد الهيئة ما زالت من عدد من الدول الإسكندنافية التي تدعم حقوق الإنسان. تلعب الهيئة دوراً فعالاً في الرقابة على احترام حقوق الإنسان وفي العديد من تقاريرها أشارت إلى عدد من المخالفات والممارسات من قبل عدد من المسؤولين والجهات خاصة الأمنية ذات علاقة بنزاهة الحكم، وعدم نشر ما يكفي من معلومات في حالات بعض المؤسسات الرسمية وكذلك لواقع ضعف مساءلة المسؤولين عن هذه المخروقات.

الاستنتاجات العامة:

1- أثير تفرد اللون السياسي الواحد في إدارة الحكم في قطاع غزة على نزاهة الحكم، وأضعف دور المؤسسات الرقابية الرسمية إضافة إلى عدم استخدام المجلس التشريعي لكافة أدواته المرتبطة بالمساءلة والمحاسبة واعتمادها على جلسات الاستماع الخاصة بأعضاء لجنة متابعة العمل الحكومية بالدرجة الأولى، حيث لم يستخدم المجلس الحالي جلسات المساءلة البرلمانية العلنية سوى مرتين منذ انتخابه.

- 2- عدم نشر نتائج لجان تقصي الحقائق وجلسات الاستماع التي يعقدها لمسؤولين في لجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة، كي يتم المحافظة على مكانة السلطة الحاكمة وعدم الإفصاح عن الخروقات والممارسات التي قام بها أي من المسؤولين كونهم من نفس اللون السياسي.
- 3- الاستمرار بعدم تفعيل قانون الكسب غير المشروع يشير إلى عدم الجدية لدى الجهات الرسمية في قطاع غزة لمكافحة الفساد.
- 4- بالرغم من عدم وجود تجاوز في المدد القانونية لشغل منصب رؤساء ديوان الرقابة في غزة وعدم تسجيل حالة عزل لأي من الرؤساء، إلا أن نقل رؤساء الديوان دون اعتبار الأجل الزمنية المحددة في قانون ديوان الرقابة يمثل تدخلا في عمل الديوان من قبل السلطة التنفيذية، الأمر الذي يمثل تحديا أمام نزاهة الحكم ويؤثر على استقلالية الديوان، كما أن تعيين رئيس الديوان يتم بتسيب من رئيس لجنة متابعة العمل الحكومي ومصادقة المجلس التشريعي فقط،
- 5- لا يوجد للديوان في غزة موقع إلكتروني رسمي وفعال لنشر التقارير الرقابية والأنشطة والفعاليات.
- 6- الاستمرار في عدم نشر التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية في قطاع غزة يمثل أحد مؤشرات الضعف في مجال الشفافية ويضعف فرص تعزيز نزاهة الحكم

التوصيات:

- 1- ضمان إجراء انتخابات شاملة تعكس حالة التنوع السياسي والاجتماعي للشعب الفلسطيني، وتضمن وجود تعددية داخل المجلس التشريعي، لضمان وجود مجلس تشريعي له القدرة على القيام بدوره بما يضمن تحقيق فعالية المجلس التشريعي في ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية التي تعزز نزاهة الحكم.
- 2- نشر نتائج لجان تقصي الحقائق أو الاستجوابات وجلسات الاستماع التي يعقدها لمسؤولين في لجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة.
- 3- وقف التدخل في نقل وتعيين رئيس الديوان من قبل السلطة التنفيذية للحفاظ على استقلالية الديوان وضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية في سياساته، وضمان قضاء المدة القانونية بالكامل لأي رئيس ديوان دون تدخل من أي جهة كانت.
- 4- ضرورة قيام ديوان الرقابة بتطوير مدونة سلوك خاصة به وتطوير سياسة واضحة ومستقلة بخصوص استقبال الهدايا، بالإضافة إلى إعداد دليل سياسات خاص بتضارب المصالح.
- 5- ضرورة قيام ديوان الرقابة بتطوير موقعه الإلكتروني لنشر تقاريره السنوية والدورية.