

# الاصلاح الإداري والمالي في المؤسسة الأمنية الفلسطينية

ايلول 2008

## مدخل عام

### هدف الدراسة

يتناول هذا التقرير مراجعة المنظومة الادارية والمالية التي تعمل بموجبها الأجهزة الأمنية الفلسطينية ويهدف إلى فحص مدى التزامها بمبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عملها وقيم النزاهة في سلوك منتسبيها باعتبارها مؤسسات عامة في خدمة المواطن تخضع لسيادة القانون الفلسطيني وأحكامه.

يتناول التقرير توصيف الواقع البيروقراطي الاداري والمالي كما تطرق لمراجعة الإطار القانوني الناظم لعمل الأجهزة الأمنية والإطار المؤسسي والمرجعي وآليات اتخاذ القرار فيها، وكذلك فحص السياسات المعتمدة والمطبقة وأثر كل ذلك على فعالية منظومة النزاهة فيها باعتبارها أهم عناصر الحكم الرشيد، وسيتم التركيز بشكل مباشر على فحص:

١. طبيعة الإدارة المالية في الأجهزة وبشكل خاص فحص نظام المشتريات والعطاءات لقطاع الأمن.

٢. المنظومة الإدارية في المؤسسة الأمنية من حيث طبيعة الهيكلية والعلاقات والتعيينات، الوصف الوظيفي، التأديب وآليات تنفيذه، باعتبارها مجالات يمكن استغلالها لمصالح خاصة أو قد لا يؤخذ القرار فيها وفقاً للمصلحة العامة.

أخذين بعين الاعتبار أن القطاع الأمني والأجهزة الأمنية الفلسطينية تمر منذ منتصف عام ٢٠٠٧ بحالة تحول وإعادة بناء بعد أن تم تدميرها من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي خلال وبعد عملية السور الواقية الإسرائيلية في شهر نيسان من عام ٢٠٠٢، كما أن المؤسسة الأمنية في القطاع اصابتها الشلل على أثر أحداث قطاع غزة المؤسفة والتي كانت عملية السيطرة على المؤسسة الأمنية ومقراتها وقيادتها في القطاع أحد أهم نتائج الصراع على السلطة بين حركة حماس والسلطة الوطنية الفلسطينية.

كما شكل انعدام الأمن في كثير من المناطق بفعل انهيار المؤسسة الأمنية الرسمية على اثر الاجتياحات العسكرية الإسرائيلية إلى بروز ظاهرة المجموعات المسلحة المحلية التي استغلت غياب السلطة القوية بفرض ارادتها، بدلاً عن سيادة القانون في كثير من الأحيان. لقد أثرت هذه البيئة على عمل الأجهزة الامنية كمؤسسة مركزية ووفرت فرصاً كبرى لبعض الفاسدين للعمل بعيداً عن قواعد واصول العمل النزيه والشفاف.

## الإطار القانوني والمؤسسي المنظم لعمل الأجهزة

### الأمنية الفلسطينية

واستناداً لما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني وتحديداً المادة (٨٤) منه، فإن بناء الأجهزة الأمنية كان يشترط وجود قانون عام ينظم عمل قوات الشرطة والأجهزة الأمنية الأخرى، بالمقابل فقد صدر قانون الدفاع المدني عام ١٩٩٨ وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية وقانون التقاعد العام رقم (٠٧) لسنة ٢٠٠٥م وتعديلاته، وكذلك قانون المخبرات العامة، وقرار بقانون للأمن الوقائي، أما بقية الأجهزة الأخرى لم يتم حتى الآن تحديد مرجع قانون رسمي لها وأقرت جميع هذه التشريعات الخاصة بعد أكثر من عشر سنوات عمل لهذه الأجهزة وبدون الاستناد إلى قانون عام للأمن الفلسطيني يحدد مرجعية الأجهزة الأمنية بشكل واضح وجلي.

وبالرجوع إلى القانون الأساسي نجده قد عرف قوى الأمن والشرطة بأنها قوى نظامية، وحدد دورها واختصاصها بما يلي:

١. الدفاع عن الوطن.
  ٢. خدمة الشعب وحماية المجتمع.
  ٣. السهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة.
- وشدد القانون الأساسي على أن تؤدي قوى الأمن واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات.

### بعض القوانين والتشريعات التي تنظم عمل المؤسسة الأمنية

١. قانون الدفاع المدني رقم ٣ لسنة ١٩٩٨.
٢. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٠٨) لسنة ٢٠٠٥م.
٣. قانون المخبرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥م.

باستثناء وجود الحكومة العسكرية الإسرائيلية المحتلة للأراضي الفلسطينية وأدواتها وأجهزتها بما فيها أجهزتها الأمنية ( الشرطة، والمخابرات وحرس الحدود)، لم يكن هناك قبل قيام السلطة الفلسطينية أجهزة أمنية فلسطينية داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة والتي أنشأت نتاج عملية اتفاق مبادئ السلام المتمثل باتفاق أوسلو الموقع عام ١٩٩٤م بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل.

لم يتم العمل بموجب القوانين المنظمة لعمل الشرطة أو قوات الأمن بشكل عام والتي كانت سائدة قبل حرب حزيران من عام ١٩٦٧م سواء القوانين الأردنية التي كانت مطبقة في الضفة الغربية، أو القوانين المصرية التي كانت مطبقة في قطاع غزة وتم الاكتفاء بوجود بروتوكول أمني ملحق باتفاقية أوسلو حدد القواعد العامة لنشوء قوات الأمن الفلسطينية وعددها وكيفية تسليحها ونطاق عملها ومسؤولياتها، وبقي هذا البروتوكول محصوراً من حيث الاطلاع على عدد من قادة الأجهزة فقط.

وعملت قوات الأمن الفلسطينية في واقع الحال بموجب تعليمات كانت تصدر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، وكانت هذه التعليمات في معظمها تستند إلى مفاهيم عمل خاصة محكومة بتقاليد وبتراث قوات الثورة الفلسطينية في منظمة التحرير الفلسطينية، أو كانت في بعض الأحيان تستند إلى اجتهادات آنية من قبل مسؤولي الأجهزة، أو اجتهادات آنية اثر الاجتماع الليلي لمسؤولي الأجهزة في مكتب الرئيس يعرف معظم جدول أعماله لحل مشاكل يومية، أو تلبية احتياجات على حركة الشارع والأفراد لخدمة مشروع السلام الذي تعهدت بموجبه السلطة الوطنية بعدم تهديده من أي جهة أو أي فرد فلسطيني. وفي هذا المجال كان عامل التنافس بين الأجهزة وتداخل الصلاحيات وصراع القيادات يشكل بيئة مؤسسية غير نظامية عززت من الدور الفردي لقياداتها، وأضعفت دور القيادة الجماعية الشاملة والمناطق فيها رسم السياسات وتحديد الاستراتيجيات وإقرار خطط العمل.

### مشتريات الأجهزة الأمنية:

لم تتطرق التشريعات المذكورة سابقاً وكذلك التشريعات التي تنظم عملية المشتريات واللوازم العامة والعطاءات الحكومية الى خصوصية ما بشأن الأجهزة الأمنية من حيث آليات الشراء وتنفيذ العطاءات الخاصة بالأمن تأكيداً من المشرع لمفهوم أن الأجهزة الأمنية الفلسطينية ما هي إلا مؤسسات عامة ينطبق عليها ما ينطبق على المؤسسة المدنية باستثناء ما ورد من خصوصيات محددة كما في قانون المخابرات العامة بشأن التقارير المالية والرقابة الداخلية.

وبالنتيجة فإن المشرع الفلسطيني افترض انطباق جميع القواعد العامة التي تنظم هذا الشأن في القوانين المدنية وما تتطلبه من شفافية الإجراءات ونظام مساءلة فعال على أعمال المؤسسة الأمنية والعاملين فيها وضرورة التزامها في جميع ما يتعلق بها من إجراءات واردة في حكم القانون العام، أو قانون الاشغال والعطاءات العامة أو قانون اللوازم العامة.

### تبعية قوى الأمن الفلسطينية

شكل موضوع تبعية قوى الأمن الفلسطينية في السلطة الوطنية الفلسطينية قضية إشكالية داخلية / داخلية وداخلية / خارجية على حد سواء، حيث شكل الرئيس الراحل ياسر عرفات مرجعيتها باعتباره القائد الأعلى وازافة لشغله منصب وزير الداخلية بموجب التشكيل الوزاري الأول الصادر بتاريخ ٠١/٠٧/١٩٩٤م إلى أن صدر المرسوم الرئاسي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ٢٧/٠٦/٢٠٠٢م والذي يقضي بإلحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية التي لم يعد الرئيس عرفات مسؤولاً عنها مباشرة، وبقيت قوات الأمن الوطني وجهاز المخابرات العامة تتبع للرئاسة الفلسطينية عملياً.

ونشير أيضاً الى أنه في جميع المراحل التي مرت بها السلطة الوطنية الفلسطينية بعد عام ١٩٩٤ بما فيها الحكومات المتعاقبة كان يعتبر مجلس الأمن القومي المشكل من قبل الرئيس الفلسطيني وبقيادته مرجعية جميع النشاطات والأجهزة وخاصة بعد عام ٢٠٠٢.

٤. قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤م وتعديلاته.

٥. قانون التقاعد العام رقم (٠٧) لسنة ٢٠٠٥م وتعديلاته.

٦. قانون العقوبات العسكري الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام ١٩٧٩.

٧. قانون اصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام ١٩٧٩.

### قرارات بقانون

١. قرار بقانون بشأن الأمن الوقائي.

٢. قرار بقانون بشأن المحاكم العسكرية.

كما نظمت العديد من المراسيم الرئاسية بعض الجوانب المتعلقة بقوى الأمن الفلسطينية ومنها على سبيل المثال لا الحصر (مرسوم رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن، والمرسوم الرئاسي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٦م بشأن إنشاء أكاديمية العلوم الأمنية، قرار رقم (٢٨٨) لسنة ٢٠٠٧م بشأن تشكيل لجان لملائمة منتسبي قوى الأمن، الفلسطينية لشروط التأهيل والمراسيم بتشكيل أو حل مجلس الأمن القومي، و المرسوم الرئاسي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٢م بإلحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية).

### قرارات مجلس الوزراء

نظمت العشرات من القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء العديد من الجوانب المتعلقة بقوى الأمن الفلسطينية وذلك على مدار جميع الحكومات لا سيما الحكومة التاسعة والعاشر والثانية عشرة، وعكست القرارات الصادرة عن كل حكومة وجهة نظرها في المفهوم الأمني والمؤسسة العسكرية وفق برنامجها الوزاري، ووفق ما تقتضيه كل مرحلة من مراحل الحكومات المتعاقبة، وذلك بسبب غياب سياسة وطنية شاملة متفق عليها بشأن طبيعة دور وحجم وعقيدة وأهداف المؤسسة الأمنية.

ونصت المادة السادسة منه على مهام الأمن الوقائي المتمثلة بما يلي<sup>١</sup>:

- أ. العمل على حماية الأمن الداخلي.
  - ب. متابعة الجرائم التي تهدد الأمن الداخلي للسلطة الوطنية الفلسطينية و/أو الواقعة عليه، والعمل على منع وقوعها.
  - ت. الكشف عن الجرائم التي تستهدف الإدارات الحكومية والمؤسسات العامة والعاملين فيها.
- وقد منحت صفة الضبطية القضائية (الاعتقال، والتحقيق، والتوقيف).

#### ■ الأجهزة الأمنية الفلسطينية التابعة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

وتعرف هذه الأجهزة باسم قوى الأمن الخارجي وتشمل كلاً من:

١. جهاز الأمن الوطني والتشكيلات التابعة له: يعتبر الأمن الوطني هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة، وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، يتشكل الأمن الوطني من عدة كتائب عسكرية تقوم بمهام الحفاظ على الأمن الوطني من الأخطار الخارجية وحماية الحدود والسيطرة عليها وتنتشر هذه الكتائب على حدود أراضي السلطة الفلسطينية وفي المناطق العسكرية وعلى حدود محافظات الوطن وتكون مهمتها الأساسية الدفاع عن الوطن، ومساعدة جهاز الشرطة في حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة حسب مقتضى الحاجة.

٢. جهاز المخابرات العامة: المخابرات هيئة أمنية نظامية تتبع الرئيس، تؤدي وظائفها وتباشر

وبشكل عام تبعت بعض الأجهزة الأمنية الفلسطينية وزارة الداخلية شكلياً والبعض الآخر تبع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل مباشر. وفي جميع المراحل بقيت خيوط العلاقة بين أشخاص قيادات الاجهزة الامنية والرئيس خارج اطار أي تقنين أو تأثير من أي جهة كانت بما فيها مجلس وزراء السلطة أو رئيسه (أبو مازن، أبو علاء، اسماعيل هنية) ومحكومة فقط بالعلاقة المباشرة ووصلت الى مستويات الصف الثالث والرابع حيث كان الرئيس مرجعهم المباشر للترقية أو طلب المساعدة أو التكاليفات في المهام.

#### ■ أنواع الاجهزة الامنية:

■ الأجهزة الأمنية الفلسطينية التابعة لوزارة الداخلية وتعرف هذه الأجهزة باسم قوى الأمن الداخلي وتشمل كلاً من:

١. جهاز الشرطة، وتناط به الصلاحيات التالية:

- أ. الحفاظ على القانون .
- ب. خدمة الشعب.
- ت. حماية المجتمع.

ث. السهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة.

٢. الدفاع المدني: يتمثل الهدف الأساسي للدفاع المدني في وقاية المدنيين وممتلكاتهم وتأمين المواصلات بأنواعها وضمان سير العمل بانتظام في المرافق العامة وحماية المباني والمنشآت والمؤسسات العامة والخاصة سواء من أخطار الغارات الجوية وغيرها من الأعمال الحربية أو من أخطار الكوارث الطبيعية والحرائق والانهيئات والغرق والأخطار الأخرى وبالتالي إنفاذ حماية الحياة والممتلكات.

٣. الأمن الوقائي: هو إدارة عامة أمنية ضمن قوى الأمن الداخلي التابعة لوزارة الداخلية، وبتاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٠ صدر قرار بقانون بشأن الأمن الوقائي من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية،

<sup>١</sup> راجع قرار بقانون بشأن الأمن الوقائي الصادر عن سيادة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٠.

<sup>٢</sup> راجع المادة السابعة من قانون الخدمة في قانون الأمن رقم (٠٨) لسنة ٢٠٠٥.

وبالرغم أن المجلس التشريعي الفلسطيني بشكل عام انيط به اقرار الموازنات والرقابة عليها الا أن تجربة العمل تشير الى أنه لم يتم إعداد كشف حقيقي عن الأرقام الدقيقة لميزانية قوى الأمن الفلسطينية، ولم يتم المجلس التشريعي أو ديوان الرقابة المالية والإدارية أو وزارة المالية بإعداد تقارير تفصيلية بهذا الشأن، ولا توجد تقارير منشورة.

ومنذ أن عملت السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب موازنة عامة مقرر ومعلنه بعد تشكيل المجلس التشريعي في عام ١٩٩٦م، جرى تخصيص ما يقارب ثلث نفقات الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للقطاع الأمني ووزارة الداخلية وفق مجموعة من الأسس الخاصة على النحو التالي:

١. تظهر التخصيصات كرقم واحد دون تفاصيل بالإضافة إلى تخصيص مبلغ احتياطي آخر أحياناً، وكان يصرف بمعرفة وقرار من الرئيس ووزير المالية ورئيس الوزراء لاحقاً.

٢. بنود النفقات: الرواتب / النثرية / المساعدات.

يتم استلام المخصصات على شكل دفعات دورية إلى مدير الإدارة المالية أو مدير الجهاز الأمني ويتم توزيع النثرية بمعرفته وهو ما يعرف بنثرية الجهاز الأمني لكل جهاز، فمثلاً تبلغ نثرية جهاز الأمن الوطني ثلاثون ألف شيكل في الشهر يدفع منها فواتير الماء والكهرباء والهاتف والضيافة وأية مكافآت لأفراد الجهاز، (وفي ظل انقطاع رواتب بعض العسكريين لأي سبب يتم تسديد سلف مالية منها لمن قطعت رواتبهم.) في حين كان يتم تسديد رواتب الأفراد العاملين من خلال مسؤوليهم المباشرين أو بمساعدة من مسؤول الجهاز المالي إن وجد وكذلك كان يتم تقديم مساعدات أحياناً للأفراد بموجب كتب مساعدة من الرئيس الراحل ياسر عرفات.

وكما ذكرنا فإن ميزانية قوى الأمن في موازنة السلطة الفلسطينية تراوحت بين (٢٧٪ - ٣٢٪) من الموازنة العامة، إلا إنه في عام ٢٠٠٧م شهد ارتفاع ملحوظ في ميزانية قوى الأمن في ميزانية السلطة بسبب ازدياد عدد الأشخاص الذين تدفع رواتبهم من خلال المؤسسة الأمنية حيث أن تقرير البنك الدولي في شهر ٣/٢٠٠٧ قد حصر عدد المسجلين على قوى الأمن الفلسطينية بـ (٧٧,٠٠٠).

اختصاصاتها وفقاً لأحكام القانون برئاسة رئيسها وتحت قيادته وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة، وقد وردت مهام جهاز المخابرات العامة حصراً في القانون. بحيث تتولى المخابرات العامة المهام التالية<sup>٢</sup>:

أ. تعتبر المخابرات الجهة المكلفة رسمياً بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج الحدود الجغرافية لفلسطين.

ب. تمارس المخابرات مهام أمنية محددة داخل الحدود الجغرافية لدولة فلسطين لاستكمال الإجراءات والنشاطات التي بدأت بها خارج الحدود.

ت. اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن وسلامة فلسطين للخطر واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقاً لأحكام القانون.

ث. الكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتآمر والتخريب أو أية أعمال أخرى تهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله ومقدراته.

ج. التعاون المشترك مع أجهزة الدول الصديقة المشابهة لمكافحة أية أعمال تهدد السلم والأمن المشترك أو أي من مجالات الأمن الخارجي، شريطة المعاملة بالمثل.

## ميزانية قوى الأمن الفلسطينية

لا توجد ميزانيات رسمية معلنه أو معتمدة وفق الاصول كما تنص عليه قوانين الموازنة العامة أو النظام المالي الرسمي المعتمد في وزارة المالية لدى المؤسسة الأمنية بشكل عام أو لكل جهاز وإن كانت تظهر أحياناً على شكل رقم في الموازنات العامة دون تفاصيل تحدد طبيعة وانواع وحجم الإيرادات والنفقات، كما أن عدد العاملين الحقيقي غير واضح.

<sup>٢</sup> راجع المواد (٨٠٩،١٠) من قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥.

وفي المجلد لم تعمل الأجهزة الأمنية بموجب قواعد عمل مالية ملزمة بشأن تسجيل مدقق للإيرادات والنفقات وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية رقم (٥٧) لسنة ١٩٩٨، ولا يتم إعداد الموازنة وفق الأصول القانونية المتبعة، أو الإقرار لهذه الموازنة في المجلس التشريعي أو من حيث الالتزام بتقديم تقارير عن كيفية التنفيذ أو المحاسبة اللاحقة للموازنة الخاصة بقطاع الأمن أو لكل جهاز، وكان يتم تبرير ذلك بضرورات السرية ووفرت هذه البيئة فرص فوضى وتقييم جرى استغلالها من البعض في تحديد عدد العاملين الضروريين للجهاز وكيفية دفع رواتبهم ووسائل تأمين المشتريات والرقابة على النفقات المالية الأخرى.

شكلت حالة الفوضى بيئة خصبة لمن يريد استغلال غياب إجراءات معتمدة ومعلنة وملزمة في نظام المشتريات للأجهزة الأمنية الفلسطينية، فطريقة تخصيص الأموال غير خاضعة لقواعد وأسس عمل نظامي معتمد من مرجعية مؤسساتية ومنسقة وفقاً لأحكام القانون، خاصة أن هذه العمليات كانت تتم دون وجود أجهزة مراقبة داخلية أو خارجية فعالة حيث جرى التصرف بهذه الأموال أحياناً دون حسيب أو رقيب، وترك الأمر لضمير ذلك المسؤول وليس إلى ما يفرضه القانون من إجراءات بشأن التعامل مع المال العام، مما ولد نتيجة لذلك حالة من الشك وغياب المصداقية وشجع بعض المتنفذين لاستغلال ذلك لمصالح خاصة في بعض الحالات.

وبالرغم من صدور قانون اللوازم العامة رقم (٥٩) لسنة ١٩٩٨م والذي يحدد ويقيّد عمليات تأمين الاحتياجات العامة وفق أسس ومعايير إلزامية، والذي لم يستثنى مشتريات الأجهزة الأمنية من الالتزام به والخضوع لأحكامه، حيث خلا القانون من أي استثناء في هذا الجانب إلا أنه لم يتم تطبيق أحكامه بالكامل في مشتريات الأجهزة الأمنية في حينه، بالرغم أن معظم المشتريات هي عمليات شراء عادية لا تكتسب السمة السرية مثل شراء المواد التموينية أو شراء المواد الاستهلاكية مباشرة أو حتى السيارات أو الملابس إضافة إلى قوائم الرواتب والعلاوات والتي ترتبط بعدد الأفراد لكل جهاز والذي من المفروض أن يكون غير محدد أو معروف.

ويبين الجدول التالي نسبة ما خصص في الموازنة لوزارة الداخلية والأمن وحفظ النظام العام في الموازنة العامة للسلطة من عام ٢٠٠٢م ولغاية عام ٢٠٠٨م<sup>٤</sup>:

الخانة	العام	النسبة في الموازنة
١	٢٠٠٢	٪٣٢,٢٤
٢	٢٠٠٣	٪٢٧,١٧
٣	٢٠٠٤	٪٢٧,١٩
٤	٢٠٠٥	٪٢٤,٢٣
٥	٢٠٠٦	لا يوجد موازنة ومع ذلك بلغت المصروفات الفعلية لهذا العام مبلغ قياسي وصل ٤٠٪ من إجمالي نفقات السلطة
٦	٢٠٠٧	٣٩,٤٤ (٪) <sup>٥</sup>
٧	٢٠٠٨	٣٥,٢٤ (٪) <sup>٦</sup>

### نظام المشتريات للأجهزة الأمنية الفلسطينية

استند الأمن الفلسطيني في بداية عهده في تأمين احتياجات ومتطلبات التشغيل من خلال اعتماد آلية المطالبات اليومية المبعثرة التي قد يتم توفير أموالها بأوامر السيد الرئيس مباشرة في ذلك الوقت، وفي أحيان كثيرة لجأ بعض المتنفذين من ضباط الأجهزة الأمنية على توفير احتياجاتهم واحتياجات الأجهزة من خلال طلب المساعدة من الأصدقاء أو الميسورين أو من خلال استثمارات في السوق جرى توظيفها أو من خلال استخدام موارد عامة بشكل مباشر أو استغلال صلاحيات خاصة تم بموجبها تحصيل رسوم محددة أو بيع مواد أولية مثل الرمل من على شواطئ غزة أو حتى الحصول على أموال مقابل منح رخص معينة، أو من خلال مساعدات مالية مباشرة من بعض الدول لبعض الأجهزة الأمنية، وقد أثير في حينه كلام كثير وإشاعات واتهامات مستهينة الأمن الفلسطيني وبعض قياداته.

<sup>٤</sup> الموازنة العامة الفلسطينية من حيث توازنها الاجتماعي/ دراسة لعهد ماس.

<sup>٥</sup> قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٧.

<sup>٦</sup> مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨.

فإذا زاد المبلغ عن (١٥٠٠٠) دولار أمريكي (خمس عشرة ألف دولار) لا يتم الشراء إلا بواسطة لجنة عطاءات مشكلة وفقاً لأحكام قانون اللوازم<sup>٧</sup>.

### خطوات الشراء كما تتم في ٢٠٠٨

١. يتولى كل جهاز أمني وبواسطة وزارة الداخلية أو الجهاز مباشرة بإعداد قائمة بالمواد واللوازم التي يحتاجها في كل سنة وبفترة مناسبة قبل نهاية السنة المالية، ويتم تفصيل الأصناف بالمواصفات الدقيقة والكميات والوحدات من كل صنف وكذلك التكلفة التقديرية وحسب بنود الموازنة.
٢. تقوم دائرة العطاءات العامة بوزارة المالية بطرح عطاء في الصحف مشترطة على المتقدم للعطاء تقديم عينات من بعض المنتجات.
٣. تجتمع لجنة العطاءات وبحضور جميع المتقدمين للعطاء وتقوم بفتح المغلفات وقراءتها علانية.
٤. يتم تحويل هذه الطلبات إلى لجنة فنية.
٥. تقوم اللجنة الفنية بإعداد تقرير بعد دراسة جميع الطلبات وتقوم بإحالة تقريرها إلى لجنة العطاءات المركزية.
٦. تجتمع اللجنة بجميع أعضائها وتدرس تقرير اللجنة وتقوم بإحالة مبدئية للعطاء وتقوم بتعليق نسخة منه على لوحة الإدارة العامة للعطاءات المركزية ويبلغ صاحب العطاء ويعطى نسخة منه.
٧. يحق لأي مشارك أن يعترض على قرار اللجنة ويبيد دفاعه أمام اللجنة خلال ثلاثة أيام من تاريخ تعليق الإحالة المبدئية، وتقوم لجنة العطاءات المركزية بالرد عليه بعد اجتماعها وعن طريق كتاب رسمي.
٨. بعد ذلك تصبح الإحالة نهائية بعد عقد اجتماع رسمي للجنة ويتم الاتصال على الفائز ويطلب منه تقديم كفالة نهائية.

وفي بعض مراحل عمل السلطة جرى حصر الشراء للأجهزة الأمنية وتمويلها من خلال مؤسسة اقتصادية واحدة (احتكار) وهي مؤسسة الصخرة من دون مبررات قانونية أو حتى مبررات مقبولة أي دون منافسة وفقاً لقانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ م وتعديلاته مما أدى إلى نتائج أقل ما يقال فيها تشجيع على نهب المال العام لمصالح افراد اضطرت السلطة لاحقاً لحل هذه الشركة وملاحقة بعض مسؤوليها دون نتائج حقيقية.

وتنقسم مشتريات أجهزة الأمن الفلسطينية إلى نوعين أساسيين وهما:

١. الطعام بجميع انواعه (طعام جاف، طعام طازج، لحوم، مشروبات..... الخ).
٢. التجهيزات وتشمل على سبيل المثال لا الحصر (السيارات، الملابس، الهواتف، الأسلحة والعتاد، وأجهزة الاتصال، وبناء المقرات).

### طرق الشراء للأجهزة الأمنية

بين قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ م صلاحية المختص بالشراء تبعاً للمبلغ المالي المساوي لقيمة الشراء وبين القانون أنه يتم شراء اللوازم من قبل جهات معينة لا يجوز تجاهلها، وذلك وفقاً للصلاحيات المخولة له، فمثلاً شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (١٠٠٠) دولار أمريكي (ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء تكون من صلاحيات مدير الدائرة الحكومية أو مدير الجهاز الأمني ويقوم بإرسال الفواتير إلى وزارة المالية ليتم خصمها من ميزانية الجهاز.

أما شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (١٥٠٠٠) دولار أمريكي (خمس عشرة ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء وذلك عن طريق لجنة مشتريات من ثلاثة موظفين من الدائرة يعينهم الوزير المختص أو مدير الجهاز الأمني على أن يعاد تشكيلها كل ستة أشهر على الأكثر وتتخذ قراراتها بالأكثرية.

<sup>٧</sup> راجع المادة ١٣ من قانون اللوازم رقم (٩) لسنة ١٩٩٨.



وعلى الرغم من أن جهاز المخابرات هو الجهاز الأمني الوحيد الذي نظم عمليات شرائه بموجب نظام صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إلا أن آليات التنفيذ لا تخضع لمراقبة خارجية، وتعارضت بعض أحكام هذا النظام مع بعض أحكام قانون اللوازم العامة، كما أننا نشير في هذا الجانب إلى عدم وضوح آليات المتابعة والرقابة الفعلية من قبل رئيس السلطة الوطنية على ما يتضمنه التقرير من توصيات الذي يعده المراقب المالي والذي لا يمكن اعتباره مستقلاً.

وأخيراً نشير في هذا الجانب أن "هيئة الإمداد والتجهيز" مهمتها الأساسية تتبع وزارة الداخلية لإعداد متطلبات الاجهزة الامنية من المواد التموينية وجميع مشتريات الجهاز، وتقوم هذه الإدارة بتقدير احتياجات الفرد من عناصرها لكمية الغذاء اليومي، ومن ثم يتم إعداد جميع ما يحتاجه الجهاز من الغذاء أو الشراب، وتشترط هذه الإدارة على وزارة المالية (لجنة العطاءات المركزية) أن يتم الالتزام بمواصفات محددة بالنسبة لمشترياتها.

بالرغم من أهمية هذه الإدارة إلا أنها بحاجة إلى وجود رقابة فعلية على عمليات التوريد ذاتها للجهاز، ومن ثم رقابة فعلية على آلية التوزيع، بحيث يتم ضمان عدم تكس المشتريات في المخازن وقد يكون مصيرها إما التلف أو الاضطرار إلى اللجوء للبيع بطرق غير نظامية قبل أن ينتهي مفعولها.

### مواصفات عمليات الشراء الواجب إتباعها من الأجهزة الأمنية

لم يحدد قانون اللوازم العامة نظاماً خاصاً يتعلق بعملية الشراء الخاصة بالأجهزة الأمنية، وقد فهم لبعض مسؤولي الأجهزة الأمنية أن القواعد والاصول العامة التي وردت في النظام المالي للسلطة لا ينطبق عليها وبناءً على ذلك فإن أجهزة الأمن الفلسطينية تعاني من غياب المعايير المعتمدة وضوابط ودليل عمل يستهدف تحقيق الحصول على الخدمة أو السلعة وفق القواعد والاصول مثل معايير:

1. الاقتصاد: وتعني تحقيق القيمة الاقتصادية العظمى لاستخدام المال العام عند الشراء.

٩. يتم إعداد محضر بذلك ويوقع عليه جميع أعضاء لجنة العطاءات المركزية ويرسل وزير المالية لتوقيعه.

١٠. يتم بعد ذلك مباشرة إبرام العقود مع الفائز.

١١. وأخيراً يتم البدء بعملية التوريد وحسب الكميات المتفق عليها، ولجنة العطاءات المركزية حق الزيادة أو النقصان بنسب تتراوح بين ٢٥٪ إلى ٣٠٪.

وبالرجوع إلى قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥م نجده نص على أن يعد رئيس المخابرات نظاماً للمشتريات يتلاءم وطبيعة عمل المخابرات، ويصدر بهذا النظام قرار من الرئيس وتكون لرئيس المخابرات الصلاحية الكاملة لتطبيقه<sup>٨</sup>.

النصوص القانونية الواردة في قانون اللوازم الساري نجد أن ما ورد في قانون المخابرات تعارض مع القوانين المعمول بها مما يؤدي إلى نشوء حالة من التعارض بين النصوص القانونية.

وفي هذا الجانب أيضاً نشير أنه بتاريخ ١٥/٠١/٢٠٠٧ صدر القرار رقم (٠٥) لسنة ٢٠٠٧م بشأن النظام المالي للمخابرات العامة الفلسطينية بموجب قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حيث نظم الشؤون المالية لجهاز المخابرات العامة من الموازنة إلى الإيرادات والمصرفات وغير ذلك من الأمور المالية المتعلقة بجهاز المخابرات العامة، ومما أضافه النظام وجود مراقب مالي للجهاز يختص بالمراقبة على الأمور المالية للجهاز حيث نصت المادة (٣٩) من النظام على " لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية تعيين مراقب مالي في المخابرات بناء على تنسيب رئيس المخابرات لمراجعة حسابات المخابرات، ويتولى الاطلاع على بنود الصرف والإشراف المباشر على تدقيق الحسابات والتأكد من سلامتها " .

ويعتبر المراقب المسؤول عن مراجعة الحسابات الختامية للمخابرات وتقديم تقرير عنها إلى رئيس السلطة الفلسطينية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة التي تعود لها تلك الحسابات وتسلم نسخة منه إلى رئيس المخابرات.

<sup>٨</sup> المادة (١٩) من قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥.

و الرقابة في الأجهزة الأمنية خاصة في مراحل ما بعد عملية التوريد، حيث لا يوجد أي رقابة عملية أو علمية على الأجهزة الأمنية من مشترياتها .

لجان متابعة تقوم بين فترة وأخرى بزيارة أماكن توريد العطاء فقط، وليس لهذه اللجان سوى رفع تقارير إلى الجهات الطالبة للانتباه حتى في حال وجود مخالفات خطيرة فيما بعد عملية الشراء نفسها ويمكن إجمال التجاوزات التالية في هذا الجانب على النحو التالي:

١. عدم وجود رقابة حقيقة سواء من قبل وزارة المالية أو أية جهة عليا في وزارة الداخلية على عمليات التوريد ذاتها، ومطابقتها الشروط والمعايير المتفق عليها.

٢. عدم وجود رقابة على عملية توزيع المواد الغذائية أو أي من مشتريات الأجهزة الأمنية.

٣. عدم وجود طريقة رسمية معلنة ومعتمدة في عملية لتوزيع المواد الغذائية والمراقبة على عملية التوزيع ذاتها.

٤. عدم وجود نظام حقيقي وجاد للشكاوي سواء بالنسبة للموردين أو حتى المستفيدين.

٥. عدم وجود لائحة تحدد كيفية التعامل مع الهدايا والهبات والمساعدات التي يتلقاها الجهاز والمسؤول.

٦. عدم تصريح أو اعلان المسؤولين للذمة المالية الخاصة بهم وفقا لقانون الكسب غير المشروع.

٧. عدم وجود رقابة جدية على كوبونات البنزين والسولار التي تصرف لسيارات المسؤولين.

ان هذه الاشكالات التي تتعلق بضعف البناء المؤسسي وغياب انظمة ولوائح تفصيلية،

شكلت بيئة خصبة في السابق لحالات إهدار المال العام من قبل بعض المسؤولين والذين كانوا يتعمدوا اضعاف وسائل الرقابة والمساءلة خصوصا إذا ذكرنا أن بعضها يعتبر من شخصيات ذات نفوذ وجرى تعيين البعض منهم على رأس هذه الأجهزة الأمنية لفترة طويلة.

٢. **الفعالية:** وهي أداء العملية في الوقت والأسلوب المناسبين في استلام المواد والخدمة.

٣. **العدالة:** وهي إعطاء فرص متساوية للجميع في التنافس لتقديم العروض، وذلك من خلال العطاءات المعلنة.

٤. **المصداقية:** عملية الشراء الناجحة يجب أن تلتزم بالقوانين والأنظمة السارية.

٥. **الشفافية:** يجب أن يفهم من العملية أن جميع الاجراءات بما فيها القرارات تمت بنزاهة وأن النتيجة تدل على ذلك بوضوح، مع اعطاء الجميع حق الحصول على جميع المعلومات ذات الصلة في نفس الوقت.

٦. **المساءلة ومعايير أخلاقيات العمل:** إن عملية الشراء الناجحة تحقق وتجبر العاملين الالتزام بالقوانين والانظمة والتعليمات وأن سلوك المسؤولين قد تم بالاعتماد على قيم النزاهة وبالتالي تحقق نظام الثواب والعقاب للمسؤولين وكذلك اخضاعهم للمساءلة أمام الجهات الرقابية والاعلى عن التقصير أو تجاهل الأنظمة أو الخرق للعمد للأنظمة.

وبعد البحث والتحري والتدقيق في عمليات الشراء المتبعة من قبل الأجهزة الأمنية مباشرة أو عن طريق لجنة العطاءات المركزية فإن هذه المعطيات الستة لم يتم التقيد بها بشكل دقيق ومنهجي.

وفي السنوات الاخيرة بعد بدء عملية الإصلاح المالي والتي تمت بعد ٢٠٠٣ تم وقف جميع الممارسات الفردية الماضية بعد أن نقلت العملية بشكل كامل الى وزارة المالية، صحيح ان هذه الاجراءات قللت من فرص الفساد ولكنها ليست بديلة عن وجود أنظمة وإدارات شراء شفافة ومؤسسات فعالة داخل الاجهزة نفسها.

وكما أسلفنا فإن معظم طلبات الشراء بعد عام ٢٠٠٣ الخاصة بالأجهزة الأمنية تكون من اختصاصات لجنة العطاءات المركزية الحكومية، وقد كفل القانون تنظيم جيد لعمل لجنة العطاءات المركزية وهذه ميزة حسنة إلا أن موطن الخلل الرئيسي هو ضعف الدوائر المالية

والإعارة والهدايا للوالم والشراء من الخارج والشراء من مورد وحيد وشراء براءات الاختراع والإنتاج الأدبي والثقافي والملكيات الفكرية.

٩. يجب تعيين مراقب داخلي في كل جهاز أمني تكون مهمته الرقابة على جميع المشتريات والإشراف على التصرف في هذه المشتريات، ورفع تقارير دورية بذلك إلى وزارة الداخلية أو الجهة التي تتبعها أجهزة الأمن.

١٠. ضرورة الاستفادة من الفائض عند الأجهزة الأمنية، بحيث يتم تدوير هذه الزيادات.

١١. ضرورة إعداد نظام واضح للشكاوى، وربطه بخارج الجهاز أي أن يكون مثلاً مكتب الشكاوى في وزارة الداخلية ويكون مرتبط بمكتب الوزير.

١٢. تحقيق المبادئ المتعارف عليها في عملية الشراء، وذلك بالالتزام بأحكام القوانين المتبعة وذلك بعدم تجزئة عمليات الشراء لنفس المواد والاستفادة من العطاءات والاتفاقيات المبرمة مع دائرة اللوالم العامة في الأصناف المشابهة وتحقيق مبدأ المنافسة والفرص المتساوية للجميع.

١٣. الشراء عند وجود حاجة فعلية ووجود مخصص مالي في الموازنة العامة وتكون الأولوية في الشراء للمنتجات المصنعة في فلسطين و/أو من الموردين المقيمين في فلسطين بشكل دائم، وتعزيز جميع عمليات الشراء بنظام الربط الإلكتروني بين الدوائر ذات العلاقة وبمستويات وحفظ البيانات والأرشفة واستخلاص التقارير المطلوبة بسرعة وكفاءة، وتطبيق القانون على جميع أنواع المشتريات للمواد التموينية والأجهزة والمعدات واللوالم والخدمات والإنشاءات.

أما بخصوص دفع الرواتب فإن ما يتم انجازه من حيث الدفع المباشر لحساب المستفيد في البنك شكل الخطوة الأولى والضرورية المطلوب اتباعها بتحديد العاملين الذين على رأس عملهم وشطب كل ما هو مسجل شكلاً ودون مبرر.

وبالتالي يمكن تقديم التوصيات التالية في هذا الجانب:

يجب أن يلتزم كل جهاز أمني بتقديم قائمة بكل احتياجاته، والتي تحدد باب النفقات وموازنته بحيث تشمل هذه القائمة المشتريات بشكل محدد مثلاً:

١. (نوع اللوالم المراد شراؤها، القيمة المقدرة لكل نوع، رقم المادة والبند في الموازنة، تجميع اللوالم المتشابهة كوحدة واحدة) أي يجب تطبيق أحكام القانون في هذا الجانب.

٢. يجب أن يتم التأكد من وجود حاجة فعلية للوالم وعدم إمكانية تأمينها من الإدارات الأخرى أو غير موجودة في المخازن.

٣. إذا كانت اللوالم المراد شراؤها لا تتوفر إلا لدى مصدر واحد، يجب أن يعزز طلب الشراء بتقرير فني يؤكد ذلك وبكتاب رسمي.

٤. يجب أن يتم وصف اللوالم المراد شراؤها بشكل واف وأن تحدد مواصفاتها العامة بصورة دقيقة وواضحة وبناء على دراسات علمية وعملية وليس على أساس التقدير الجرافي.

٥. كل العمليات أو طلبيات الشراء يجب أن تعزز بنظام الربط الإلكتروني بين الدوائر ذات العلاقة وبمستويات وصلاحيات محددة لكل مستوى إداري وان يكون هناك نظام وبرامج لتسهيل العمل وحفظ البيانات والأرشفة واستخلاص التقارير المطلوبة بسرعة وكفاءة، الأمر الذي ينعكس على كفاءة الأداء في المؤسسة الأمنية برمتها، ويجب البدء فوراً بهذا الجانب.

٦. يجب أن تنطبق هذه الإجراءات على جميع أنواع المشتريات للمواد والأجهزة والمعدات واللوالم والخدمات والإنشاءات أيضاً.

٧. يجب اعتماد عقد المقاوله الموحد وشروط الفيدك الصادرة عن مجلس الوزراء فيما يتعلق بالإنشاءات وصيانتها.

٨. فيما يتعلق بالشراء في الحالات الطارئة يتم الرجوع إلى قانون اللوالم الساري فيما يخص التعامل معها، وكذلك الحال فيما يتعلق بالتبرعات

## النظام الإداري لقوى الأمن الفلسطينية

٣. الخدمة العسكرية بالتطوع وتنظم وفقاً لأحكام هذا القانون.

٤. يكون التعيين في الخدمة العسكرية بالتطوع وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ونشير هنا أنه لم تصدر أي لائحة لهذا القانون.

وطبقاً لما تم تشخيصه فإنه توجد حالة لبس وضبابية في أسس التعيين في الخدمة العسكرية خصوصاً للأفراد أو ضباط الصف وهذا لا ينحسب على رؤساء الأجهزة الأمنية فهنا يوجد توافق على آلية تعيينهم ووضح القانون ذلك، أما بالنسبة للأفراد أو ضباط الصف فقد أحال القانون أسس تعيينهم وخدمتهم العسكرية إلى اللوائح التنفيذية لهذا القانون، ولغاية إعداد هذه السطور لا توجد ولو حتى لائحة واحدة لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية الساري.

إن عدم وجود الأنظمة أو حتى التعليمات الصادرة لقانون الخدمة في قوى الأمن يشكل احد أهم نقاط الضعف وغياب للشفافية في هذا الجانب الأمر الذي سيؤثر في طبيعة الحال أو يضعف وسائل المساءلة، وفي هذا الجانب فقد شكلت هذه الحالة والتي ترافقت مع عدم وجود هيكلية مقررة حتى عام ٢٠٠٥ بيئة خصبة لأعمال تعيين واسعة دون مبرر أو حاجة حقيقية شجعت الوساطة والمحسوبية والمحابة أحياناً لأغراض ذاتية وأخرى لأغراض حزبية أو مناطيقية. ونشير هنا إلى أن إعلاناً واحداً لم ينشر بالصحف حول أي عملية تعيين في المؤسسة الأمنية، سوى بعض الإعلانات التي تظهر لأكاديمية الشرطة، وكان ذلك بموجب الأنظمة التي تطبقها هذه الأكاديمية وليس بموجب القوانين المرعية، وحتى أكاديمية الشرطة فإن أغلب من التحقوا بها كانت تتم عبر مبدأ أن أولاد المسؤولين في الأجهزة الأمنية لهم الأولوية وبسببها يجري الضغط على

يخضع التنظيم الإداري لقوى الأمن الفلسطينية لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٠٨) لسنة ٢٠٠٥، فقبل قيام السلطة الفلسطينية لم يكن هناك أجهزة أمنية فلسطينية داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة وذلك لأن هذه الأجهزة أنشأت كنتاج لعملية السلام عام ١٩٩٤. وحتى اليوم لا يوجد قانون عام لأجهزة الأمن كما ورد في القانون الأساسي بل صدر عدد من القوانين الفرعية.

ويعد قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٠٨) لسنة ٢٠٠٥ الإطار القانوني الناظم لعمل قوى الأمن الفلسطينية لا سيما من الناحية الإدارية حيث نص على «تطبق أحكام هذا القانون على الضباط وضباط الصف والأفراد العاملين في قوى الأمن العاملة»<sup>٩</sup>.

عمل هذا القانون على بيان الأسس التي يتم بموجبها التعيين في قوى الأمن للأفراد أو الضباط وبعض المناصب العليا في قوى الأمن أو قيادة جهاز معين، وبين القانون كذلك أسس الترقية والندب والإلحاق والنقل والإعارة والبعثات الدراسية، إضافة إلى رواتب الضباط والأفراد وعلاواتهم، واجبات الضباط والأفراد والأعمال المحظورة، الأوسمة والأنواط والميداليات، وانتهاء الخدمة.

### أسس التعيين في قوى الأمن الفلسطينية:

بين قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ أن الخدمة العسكرية تكون على النحو التالي:

١. من حيث نوع الخدمة العسكرية تكون خدمة بالتطوع أو خدمة إلزامية أو خدمة احتياطية.
٢. الخدمة العسكرية الإلزامية تنظمها قوانين الخدمة الإلزامية.

<sup>٩</sup> راجع المواد (٩،٨) من قانون قوى الأمن الفلسطينية الساري.

<sup>٩</sup> راجع المادة الثانية من قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (٠٨) لسنة ٢٠٠٥.

الوزراء، صاحب الاختصاص الأصلي في المصادقة على الهيكلية، مما يعني قدرة رؤساء الأجهزة الأمنية على تغيير الهيكلية إن أراد وفقاً لمصالحه المباشرة وليس وفقاً للمصلحة العامة، وهذا عزز من استخدام عدد من المسؤولين الأمنيين وظيفته العامة لمصالحه الشخصية، وموقعه في النظام السياسي، والتي أثبتت تجربة الأحداث في غزة ٢٠٠٦ أن هذه البيروقراطية غير فعالة أو متماسكة.

### أسس التعيين في جهاز المخابرات العامة:

بين قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥م الصادر بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٥ أسس التعيين في جهاز المخابرات العامة بطريقة أفضل من قانون الخدمة في قوى الأمن حيث نصت المادة (٢٦) منه على ضرورة توفر شروط معينة في المرشح للعمل في المخابرات العامة.

ومن الناحية النظرية البحتة تعتبر هذه الأسس معياراً نموذجياً لأفراد قوى الأمن وبالأخص أفراد جهاز المخابرات العامة، لكنه بالرغم من صدور قانون المخابرات العامة وتحديده للشروط التي يجب أن تتوفر في من يعين بالمخابرات العامة إلا أنه كان من الأجدر أن تتم مراجعة أسس التعيين في الجهاز واستبعاد من لا تنطبق عليه هذه الشروط وهناك وقائع تثبت أنه تم تجاوز هذه الشروط في تعيينات لاحقة لصدور هذا القانون.

### الترقيات:

يعتبر قانون الخدمة في قوى الأمن الساري هو القانون الناظم لأسس الترقيات في قوى الأمن الفلسطينية، حيث حدد قانون الخدمة في قوى الأمن الساري أسس الترقيات لأفراد قوى الأمن (ضباط، ضباط صف، أفراد) ضمن شروط تتعلق بالبقاء على رتبة معينة للانتقال إلى الرتبة التي تليها وشروط قانونية أخرى<sup>١١</sup>، وذلك ممن أمضوا في الرتبة مدة الخدمة الفعلية، ونوضح

الطلبات وعدم وجود قدرة لتبليتها جميعها فإن التي تتحكم تشجع المحسوبيات والواسطة.

إن ضبابية الجوانب التي تتعلق بموضوع الجانب الإداري في قوى الأمن الفلسطينية هو بيئة مفتوحة قد يستغلها ذوي النفوس الانانية والفاصلة خاصة عندما لا يوجد نظام للمساءلة أو اجراءات عمل شفافية ملزمة.

ونود الإشارة في هذا الجانب إلى أن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية قد بين أن تعيين الضباط في قوى الأمن يجب أن يكون من بين فئات حددها القانون بشكل جيد بالدورات العسكرية المقررة.

وعلى الرغم من النص الصريح لهذه المادة إلى أن الكثير من الضباط تم تعيينهم على خلاف أحكام هذه المادة الصريحة في القانون في الاعوام العشرة الأولى من عمر السلطة.

كان للتعيينات التي تمت في الأجهزة الأمنية بشكل جزافي وغير محسوب بالغ الأثر على مصداقية السلطة بشكل عام والأجهزة الأمنية بشكل خاص امام المواطنين، وعكست هذه التجاوزات والمظاهر مثل عدم احترام القانون واهدار مال عام على نطاق واسع والتي كان سببها تعيين أعداد لا حاجة لها من أبناء المسؤولين وأقربائهم أو الموالين لهم حتى عام ٢٠٠٥، والأسوأ في مثل هذه الحالة هو استمرار دفع رواتب لمن لا يلتزم في العمل والدوام في المؤسسة الأمنية، ومنهم من يقيم في خارج الوطن أو ما زال على مقاعد الدراسة، أو زوجات مسؤولين وأمهات في البيوت لا يعملون في وظائف حقيقية، مما زاد في أعداد الوظائف العامة وخلق بطالة مقنعة على نطاق واسع مستغلين غياب كامل لوسائل الرقابة والمساءلة، حيث أن معظم رؤساء الأجهزة الأمنية قبل عام ٢٠٠٣ لم يكونوا خاضعين للرقابة من قبل المجلس التشريعي مما ساهم في اتساع التجاوزات في عمليات التعيين الخاصة بكل جهاز على حدا، حتى أصبحت كل مؤسسة أمنية هي ببيروقراطية متضخمة بذاتها زارها سوء حالة التنافس على الصلاحيات فيما بينها.

بالإضافة إلى ما ذكر يمكن إضافة أن الأجهزة الأمنية الفلسطينية لا يوجد لها هيكلية مقررة من مجلس

<sup>١١</sup> راجع المواد (١٢٩، ١٤٠) من قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (٠٨) لسنة ٢٠٠٥.

ب. عقوبات توقعها المحاكم العسكرية (وفق أحكام قانون العقوبات العسكري).

٢. يتم الخصم من الراتب لضابط الصف أو الفرد المعاقب انضباطياً بالحبس.

٣. تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون كيفية احتساب مدد الغياب لضابط الصف والأفراد التي تسبق الفرار من الخدمة العسكرية والإجراءات المتبعة في هذا الشأن.

٤. تحمي العقوبات الانضباطية التي توقع على ضابط الصف والأفراد وفقاً للقواعد والشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

العقوبات الخاصة بالضباط وفق لقانون الخدمة في قوى الامن (المواد ٨٩ - ٩٥):

١. عقوبة انضباطية

٢. عقوبة تأديبية

٣. عقوبات توقعها المحاكم العسكرية .

وكما ذكرنا في الأعلى فإنه ولغاية تاريخه لم يتم إصدار أية لائحة لقانون الخدمة في قوى الأمن مما يثير تساؤلات عدة في هذا الجانب خصوصاً ما هو الأساس القانوني الذي تتم بموجبه العقوبات في عدم صدور أي لائحة بهذا الخصوص، وكيف كان يتم إيقاع العقوبة بدون هذه اللوائح مع أن القانون نص على وجوب إصدار هذه اللوائح، وهل الآلية المتبعة حالياً هي آلية يتم تطبيقها وفقاً لمقتضيات كل حالة على حدة، وعلى مزاج الضباط أو المسؤولين في هذا الجانب. وكما هو ملاحظ لا يوجد لدى العاملين في الأجهزة الأمنية مدونة سلوك تحدد أصول ممارستهم وسلوكهم مع الآخرين وأثناء العمل .

هنا أن قانون الخدمة في قوى الأمن أحال في اللائحة التنفيذية له بيان الشروط التفصيلية الخاصة بالترقية والتأهيل لها، وتحديد الجهة أو الجهات المخولة لإصدار أوامر الترقية، إلا أنه ولغاية هذه اللحظة لم يصدر أي نظام أو لائحة يتعلق بهذا الأمر، والأمر من ذلك أنه لم تصدر أية لائحة بخصوص قانون الخدمة في قوى الأمن، بالرغم من أن القانون قد أشار للوائح الخاصة به أكثر من عشرة مرات في طيات نصوصه.

وفي ذات السياق نصت المادة (١٤٣) من ذات القانون على أن يمثل أمام لجنة مختصة (تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون) المساعد الأول المنوي ترقيته إلى رتبة ملازم، للتأكد من سلامته نفسياً وصحياً، ولغاية تاريخه لم تصدر هذه اللائحة.

ونتيجة لعدم إقرار وإصدار اللوائح الخاصة بالترقية لمنتسبي الأجهزة الأمنية فإن الكثير من التساؤلات تطرح نفسها وأهمها ما هي أسس الترقيات التي تمت لتاريخه ولم تصدر أي لائحة بهذا الخصوص، وكيف كان يتم الترقية بدون هذه اللوائح مع أن القانون نص على وجوب إصدار هذه اللوائح.

ومما سبق يمكن القول أن الجانب الإداري فيما يتعلق بالترقيات في قوى الأمن الفلسطينية هو بيئة خصبة للخضوع لسياسة الاسترضاء في حالات كثيرة، حيث لا يوجد شفافية في الإجراءات أو نظام للمراجعة، حيث أنه لم يعد خافياً على أحد تزامم الرتب العالية (اللواء، العقيد، النقيب، الرائد،... الخ)، حيث أصبحت الرتب العسكرية في الحالة الفلسطينية إشكالا بحد ذاته.

### العقوبات الخاصة لمنتسبي قوى الأمن:

بين قانون الخدمة في قوى الأمن العقوبات التي توقع على منتسبي قوى الأمن، وباستقراء أحكام هذا القانون نجد هناك عدد من القواعد في هذا السياق، وأهم هذه القواعد، هي ما يلي :

١. أنواع العقوبات الواردة في القانون، هي:

أ. عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات.

## التوصيات

١. ضرورة إعداد موازنة المؤسسة الأمنية الفلسطينية وفق الأصول المحددة في قانون الموازنة العامة رقم (٠٩) لسنة ١٩٩٨م وتعديلاته، وكذلك ضرورة إخضاع موازنة المؤسسة الأمنية أثناء التنفيذ للرقابة وفق الأصول القانونية المتبعة.
٢. تحديد مرجعية كل المؤسسة الأمنية بشكل واضح وجلي، وذلك بإعداد قانون منظم لعمل المؤسسة الأمنية، وتوحيد المرجعية القانونية لجميع المؤسسة العسكرية بحيث تكون تحت تنظيم قانوني واحد لتلافي التعارض الحاصل على أرض الواقع.
٣. يكون مجلس الوزراء هو المسؤول عن جميع الأجهزة الأمنية، ومراقبة عملها بما يشمل قادة المؤسسة العسكرية.
٤. إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في قوى الأمن الساري لا سيما اللوائح الخاصة بالتعيينات، والترقيات والعقوبات.
٥. مراجعة أسس التعيينات في قوى الأمن بشكل جدي، ولجم التوسع غير المبرر في أعداد قوى الأمن الفلسطينية المتزايدة، مما سيخفف العبء المالي والإداري عن كاهل الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية المرهقة أصلاً، أقرار هيكلية ووصف وظيفي للأجهزة الأمنية جميعها.
٦. مراجعة أسس الترقيات، وضرورة إصدار اللوائح التنفيذية في هذا الشأن بأسرع وقت ممكن.
٧. تفعيل نظام للشكاوى فعال وجاد، وفتحه أمام الجمهور، ومتابعة الشكاوى بشكل فعال، وربط دائرة الشكاوى بمكتب وزير الداخلية ومكتب الرئاسة ورئاسة الوزراء.
٨. إعداد نظام فعال للرقابة بما يشمل أسس التعيين في الأجهزة الأمنية جميعها، وتفعيل نظام للمساءلة بما يشمل أيضاً قادة الأجهزة الأمنية.
٩. اعتماد مدونات سلوك من قبل المؤسسة الأمنية لرؤساء الأجهزة الأمنية، وللأفراد وللضباط وضباط الصف.
١٠. إعادة بناء الأجهزة الأمنية على أسس مهنية بعيداً عن الفئوية.
١١. تفعيل أحكام الالتزام بالذمة المالية من قبل مسؤولي وقيادات الأجهزة الأمنية.
١٢. الالتزام بعدم البقاء في الرتبة القيادية لأكثر من أربع سنوات.

## المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية

"تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم ضمن جملة أمور بفاعليتها في منع الفساد." اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

### حقوق الطبع والنشر محفوظة

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

عمارة الريماوي - ط ١ - شارع الارسال - رام الله

ص.ب ٦٩٦٤٧، القدس ٩٥٩٠٨

هاتف: ٠٢-٢٩٨٩٥٠٦ / ٠٢-٢٩٧٤٩٤٩

فاكس: ٠٢-٢٩٧٤٩٤٨

مكتب غزة: شارع الحلبي - عمارة الحشام - ط ١،

هاتف: ٠٨-٢٨٨٤٧٦٧ - فاكس: ٠٨-٢٨٨٤٧٦٦

البريد الإلكتروني: aman@aman-palestine.org

الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

صدرت هذه المطبوعة بدعم مالي من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني وما ورد فيها يتحمل مسؤوليته الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. وهي لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الأمم المتحدة أو صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية أو مجلسه الاستشاري أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني.