

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية  
مفتاح

تقرير حول:

أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة  
في القطاع العام الفلسطيني

إعداد الباحث

جهاد حرب

آذار / 2003

## الفهرس

5	مقدمة
8	اقسم الأول :أجهزة الرقابة في القطاع العام
9	أولاً: الرقابة الداخلية
9	I / الرقابة المالية (مديرية الرقابة والتدقيق)
9	أ.الإطار القانوني لعمل مديرية الرقابة والتدقيق
10	ب. مهام ومسئوليات مديرية الرقابة والتدقيق
11	ج.عوائق أمام عمل مديرية الرقابة والتدقيق
12	د.التوصيات
13	II/وحدات التدقيق المالي في المؤسسات الحكومية
13	أ.الإطار القانوني لوحدات التدقيق المالي
13	ب.صلاحيات وحدة التدقيق المالي ومهامها
14	ج.العوائق التي تعترض عمل وحدات التدقيق المالي
14	د. التوصيات
15	ثانياً:الرقابة الخارجية
15	I / هيئة الرقابة العامة
16	أ. الإطار القانوني لهيئة الرقابة العامة
16	ب.التعارض مع أحكام القانون الأساسي
17	ج.المهام الرقابية للهيئة وصلاحياتها
20	د.أوجه وسائل الرقابة
22	هـ. العوائق أمام عمل هيئة الرقابة العامة
23	و. التوصيات
24	II / ديوان الموظفين العام
24	أ. الإطار القانوني لديوان الموظفين
26	ب.التعارض مع أحكام قانون الخدمة المدنية لسنة 1998
26	ج. اختصاصات الديوان ومسؤولياته الرقابية
27	د. العوائق أمام عمل ديوان الموظفين
28	هـ. التوصيات
28	III / الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
29	أ. الإطار القانوني للهيئة
30	ب. اختصاصات الهيئة
30	ج.أوجه وسائل الرقابة
32	د. العوائق أمام عمل الهيئة المستقلة

32	هـ.التوصيات
<b>34</b>	<b>ثالثا: المجلس التشريعي الفلسطيني</b>
34	I/الأساس القانوني للمساءلة والرقابة والمحاسبة السياسية
35	أ. أوجه وسائل الرقابة البرلمانية
36	ب.أوجه وسائل المساءلة البرلمانية
39	ج. أوجه وسائل المحاسبة البرلمانية
40	II/العوائق أمام تفعيل دور المجلس التشريعي في المساءلة والمحاسبة
41	III/التوصيات
<b>42</b>	<b>رابعا:الرقابة القضائية</b>
<b>42</b>	<b>I /النيابة العامة</b>
42	أ. الإطار القانوني لتشكيل النيابة العامة
43	ب.اختصاصات النيابة العامة
44	ج.العوائق أمام عمل النيابة العامة
45	د.التوصيات
<b>45</b>	<b>II/محكمة العدل العليا</b>
46	أ.الإطار القانوني لتشكيل محكمة العدل العليا
46	ب.اختصاصات محكمة العدل العليا
47	ج.العوائق التي تعترض عمل محكمة العدل العليا
47	د.التوصيات
<b>48</b>	<b>القسم الثاني:أنظمة المساءلة في القطاع العام</b>
<b>49</b>	<b>أولا: الهيكل التنظيمي وتحديد المهام في المؤسسة العامة</b>
49	أ.أهداف الرسم التنظيمي وأهميته
49	ب.واقع الهيكل التنظيمي في مؤسسات القطاع العام
51	ج. التوصيات
<b>51</b>	<b>ثانيا:نظام التقارير في القطاع العام</b>
51	أ. الإطار القانوني
52	ب.واقع نظام التقارير في القطاع العام الفلسطيني
52	ج.التوصيات
<b>52</b>	<b>ثالثا:نظام اللوازم "المشتريات" والعطاءات</b>
53	أ. الإطار القانوني
53	ب.واقع نظام اللوازم والعطاءات
54	ج.التوصيات
<b>54</b>	<b>رابعا: ديوان الشكاوى في القطاع العام</b>

54	أ.الإطار القانوني
55	ب. واقع ديوان الشكاوى
55	ج. التوصيات
<b>55</b>	<b>خامسا:دليل سلوك الموظف</b>
<b>56</b>	<b>سادسا: المصادقة على تعيين كبار الموظفين</b>
56	أ. الإطار القانوني
56	ب. واقع المصادقة على التعيين
57	ج.التوصيات
<b>57</b>	<b>سابعا: الإقرار بالذمة المالية</b>
57	أ. الذمة المالية في القطاع العام الفلسطيني
58	ب.التوصيات
<b>59</b>	<b>ثامنا:مكافحة الكسب غير المشروع</b>
59	أ. مكافحة الكسب غير المشروع في القطاع العام الفلسطيني
61	ب.التوصيات
<b>61</b>	<b>تاسعا:لجان التحقيق الرسمية</b>
<b>61</b>	<b>1.لجان التحقيق الصادرة بقرار رئاسي</b>
62	أ.طبيعة واختصاصات لجان التحقيق الصادرة بقرار رئاسي
62	ب. العوائق أمام عمل لجان التحقيق الصادرة بقرار رئاسي
63	ج.التوصيات
<b>63</b>	<b>2.لجان التحقيق المشكلة من المستويات الإدارية الأدنى</b>
63	أ.طبيعة واختصاصات وصلاحيات اللجان
64	ب.العوائق
64	ج.التوصيات
<b>65</b>	<b>الخاتمة</b>
<b>69</b>	<b>الملاحق</b>

## المقدمة

إن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع العام يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة وأجهزة رقابة قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية، بمعنى آخر، إن محاربة الفساد في القطاع العام يرتبط بوضع آليات وأدوات رقابة ومحاسبة مهمتها الإشراف والفحص والمراجعة. ومنذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 [تطبيقاً للاتفاقيات الثنائية بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية] وتقلدها مسؤولية إدارة القطاع العام عملت على بناء أجهزة للرقابة العامة ومنها، هيئة الرقابة العامة التي تأسست في عام 1994 وقبلها إنشاء الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في عام 1993، إضافة إلى أجهزة الرقابة التقليدية، وتتولى هذه الأجهزة مهام الإشراف والفحص على أداء أجهزة السلطة الوطنية للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصص لها، والتحقق من انسجام التصرفات والأفعال مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها.

إن اتساع القطاع العام في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعدد مجالاته، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين يتطلب مراجعة أنظمة الرقابة والمساءلة القائمة، مما يسهل إنجاز العمل الإداري بكفاية عالية، وفي أسرع وقت، وبأيسر الطرق، ويقدم المساعدة إلى الإدارة العليا في المؤسسات العامة بما فيها مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المقررة، وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على أرض الواقع لغايات المساءلة والمحاسبة والتطوير.

وتتبع الدراسة منهجاً يقوم على الوصف والتحليل لواقع أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام، مما يقتضي الوقوف عند الإطار القانوني المنظم لكل مؤسسة رقابية، ومحاولة التعرف على الدور الذي يؤديه لتحقيق أهداف الرقابة، وتفعيل أوجه المساءلة، مستعينين بأساليب جمع المعلومات، كالملاحظة والمقابلة والاستبيان.

### تحديد المفاهيم

#### 1. مفهوم الرقابة

تعني كلمة رقابة "الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقق"، كما يمكن تعريفها بـ "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة.. أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها".<sup>1</sup> وتعني أيضاً؛ "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> شيحا ( إبراهيم عبد العزيز)، الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص415.

<sup>2</sup> العطار، فؤاد، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974، ص 179.

ولغايات الدراسة يمكن تعريف الرقابة على أنها، الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة لها هذا الحق وفقاً للقانون، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المؤسسة محل الرقابة، للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، ومن أن التصرفات تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً.

## 2. مفهوم المساءلة

ينبع مفهوم المساءلة من فكرة مفادها أن يخضع كل مَنْ حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، الوقوف أمامها للإجابة عن كيفية استعمال الصلاحيات وإدارة الموارد التي وضعت تحت صرفه.

أي أن المساءلة تعني واجب المسؤولين عن الوظائف سواء كانوا منتخبين أو معينين أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياستهم ونجاجتهم في تنفيذها.<sup>3</sup>

ويشكل مفهوم المساءلة وواجب الخضوع له علاقة تفاوت وتدرج تقوم على القبول الطوعي لأي مؤسسة أو جهاز أو شخص بكشف وشرح الأعمال والخطوات التي يقوم بها وتبريرها لمن يشاركه العلاقة ويعتبر مسؤولاً أمامه.

وكذلك تعني المساءلة حق المواطنين بالحصول على المعلومات اللازمة والتقارير عن أعمال الإدارات العامة (النواب والوزراء وأصحاب المناصب الرسمية والموظفين) لكي يتأكدوا من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف وظائفهم ومهامهم بموجب القانون، وذلك للاستمرار في اكتساب الشرعية من خلال استمرار رضا المواطنين وقبولهم بطريقة أدائهم.<sup>4</sup>

إن مبدأ فصل السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية، الذي يحافظ على التوازن والتكامل بين عمل السلطات الثلاث، ودور كل منها في متابعة ومراقبة ومساءلة الأخرى، يعد أحد أهم ركائز الحفاظ على النظام الديمقراطي وتعزيزه.

وتحدد الأنظمة واللوائح الداخلية المنظمة لعمل هذه الهيئات آلية ووسائل وحدود المساءلة داخلها. إذ يحدد النظام الداخلي لأي حزب سياسي أو جمعية أو مؤسسة أو وزارة أو جهاز حكومي في معظم الحالات، طبيعة العلاقة بين مختلف الهيئات والمراتب، ومسؤولية وحقوق وواجبات كل منها تجاه الأخرى، ومسؤولياتها تجاه المواطنين.

## 3. مفهوم المحاسبة:

يقصد بالمحاسبة، أن يكون المسؤولون المنتخبين وغير المنتخبين المقصرين مسؤولين قانونياً وإدارياً وأخلاقياً عن أعمالهم، وأن جميع المسؤولين الحكوميين غير المنتخبين مسؤولين أمام رؤسائهم

<sup>3</sup> الصالح (نبيل)، محرر ومشرف علمي عزمي بشارة، المحاسبة والمساءلة، سلسلة مبادئ الديمقراطية (7)، رام الله: مؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 1996، ص 5.

<sup>4</sup> مؤسسة الملتقى المدني، الشفافية والمساءلة، سلسلة نشرات تثقيفية، القدس: مؤسسة الملتقى المدني، [د.ت.]، ص 5.

(غالباً ما يكون الوزير) الذين يكونون بدورهم مسؤولين سياسياً أمام المشرع صاحب الحق بإقرار القوانين والإشراف والمراقبة على أعمال الحكومة<sup>5</sup>. ويفترض وجود مبدأ المحاسبة بالضرورة شمولية خضوع الأفراد والمؤسسات لمبدأ سيادة القانون وتفعيله، إضافة إلى وجود ثقافة سياسية ذات مضمون ديمقراطي<sup>6</sup>. بناء على ذلك، فإن الخضوع للرقابة والمساءلة والمحاسبة، وتقديم التقارير والإجابات المتعلقة بتأدية الواجب، وتنفيذ المهام بالمستوى المطلوب، والعمل وفق توقعات الآخرين، هي الثمن الذي يدفعه شخص أو مؤسسة أو جهاز أو سلطة معينة مقابل التمتع بثقة الآخرين ودعمهم

---

<sup>5</sup> الفاضل (أريان) تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1998، ص. 8.

<sup>6</sup> الثقافة السياسية ذات المضمون الديمقراطي هي تلك الثقافة التي تنطوي على أفكار المساواة والحرية وعدالة التوزيع وأولوية الكفاءة للتمييز السياسي، والولاء للمجتمع، والاستعداد للمشاركة والثقة في الآخرين، والقبول بهم، وبالتعددية الفكرية والسياسية، وكذلك القبول بمبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون، وإخضاع أعمال السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة.

القسم الأول :أجهزة الرقابة في القطاع العام



## أولاً: الرقابة الداخلية

تعد أجهزة الرقابة الداخلية أجهزة إنذار مبكر للتعرف على الأخطاء والمخالفات، فهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الدوائر التابعة لها، وتمارسها من خلال الوحدات المشكلة لهذا الغرض. فالأجهزة الحكومية مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، وهذا يفرض عليها أن تقوم برقابة داخلية لأعمالها، حتى لا تكون عرضة للمساءلة والمحاسبة من قبل جهات رقابية أخرى، كالقضاء والسلطة التشريعية، عند اكتشاف تلك الأخطاء من قبل الأجهزة المتخصصة بالرقابة الخارجية.

وتسعى السلطة التنفيذية لمنع أجهزتها وموظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من الضياع والاختلاس، وذلك عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للتأكد من دقة بياناتها المالية والمحاسبية. وبمقتضى هذه التعليمات الملزمة لجميع الأجهزة الحكومية والموظفين، يمكن حماية الأموال العامة، كما يمكن اكتشاف أية مخالفة أو أي انحراف في وقت مبكر.

وقد أنشأت الأجهزة الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية ضمن تشكيلاتها الإدارية دوائر رقابة داخلية تتبع الجهاز الحكومي، وتقوم بمراقبة كافة التصرفات المالية. وتمثلت هذه الدوائر في نوعين. الأول: مديرية الرقابة والتدقيق التي تتبع وزارة المالية، ومهمتها بسط رقابتها المالية على كافة الأجهزة الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية. والثاني: وحدات التدقيق المالي داخل كل جهاز حكومي، وتكون مهمتها الرقابة المالية على تصرفات الجهاز، وتتبع المسؤول الأعلى فيه.

### I/ الرقابة المالية (مديرية الرقابة والتدقيق)

أنشئت مديرية الرقابة والتدقيق بوزارة المالية بناءً على قرار من وزير المالية بتاريخ 1994/11/6. وتم تحديد مهام هذه المديرية بمعرفة وضبط نفقات وإيرادات السلطة الفلسطينية. وتقوم مديرية الرقابة والتدقيق بتطبيق القوانين والقواعد المحاسبية المتعارف عليها دولياً، وكذلك التعليمات المالية الصادرة عن وزير المالية. ويرأس هذه المديرية مدير عام مسؤول أمام وزير المالية<sup>7</sup>.

#### أ. الإطار القانوني لعمل مديرية الرقابة والتدقيق

تقوم مديرية الرقابة والتدقيق بوزارة المالية بمهام الرقابة على المال العام المُسندة لوزارة المالية وذلك بموجب قانون تنظيم الموازنة رقم 7 لسنة 1998، فهي مفوضة بالقيام بمهام وزير المالية المنصوص عليها في الفقرة (1) من المادة (47) "يعتبر الوزير هو المسؤول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام هذا القانون في أعمالها المالية والمحاسبية"، وكذلك هي مفوضة نيابة عن الوزارة بممارسة "سلطة التدقيق في أي وقت على السجلات

<sup>7</sup> بشناق (باسم)، تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2001، ص.14.

المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة" وفقاً لأحكام المادة (63) من قانون تنظيم الموازنة.

ولضمان حسن عمل مديرية الرقابة والتدقيق، اعتبر قانون تنظيم الموازنة لسنة 1998 في المادة (47) الفقرة (ج) أن جميع المدققين الداخليين في كافة الوزارات والمؤسسات العامة موظفين تابعين للوزارة من الناحية الفنية" وأضاف القانون في المادة (49) أن "لوزير أن يعين مدققين ماليين في الوزارات والمؤسسات وذلك لتقديم المشورة لها ولمراقبة تنفيذ الموازنة العامة والالتزام بالمعايير والقواعد المالية" وقد تم تعيين عشرين مراقباً مالياً في مقرات الوزارات (انظر الملحق رقم 1) بتاريخ 2002/10/1 في قطاع غزة<sup>8</sup> بغرض تحقيق غايات قانون تنظيم الموازنة لسنة 1998، وتعزيز عملية الرقابة الداخلية وتطويرها، ويعد قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 2002/8/29 القاضي بإلحاق مديرية الرقابة والتدقيق وكذلك جهاز الرقابة المالية والمحاسبية "الخاص بالجهاز العسكري" به مباشرة تعزيزاً لمكانة الجهاز الرقابي الداخلي بوزارة المالية المشرف على الرقابة المالية في أجهزة السلطة المدنية والأمنية<sup>9</sup>.

#### ب . مهام ومسؤوليات مديرية الرقابة والتدقيق

تمارس مديرية الرقابة والتدقيق رقابتها على الأجهزة الحكومية عن طريق دائرتين أساسيتين تم تشكيلهما لهذا الغرض وهما: دائرة تدقيق النفقات، ودائرة تدقيق الإيرادات، وتلتزم مؤسسات السلطة الوطنية بإرسال جميع معاملاتها ومصروفاتها المسددة لمديرية الرقابة والتدقيق لفحصها وتدقيقها.

#### اختصاصات دائرة تدقيق النفقات

تختص دائرة تدقيق النفقات بتدقيق كافة نفقات أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية وبيان مدى انسجامها مع المخصصات المرصودة لها في قانون الموازنة العامة، دون أن يشمل ذلك نفقات الأجهزة الأمنية ومكتب الرئيس، والرواتب فيما يتعلق بالشق العسكري<sup>10</sup>.  
وتمارس دائرة تدقيق النفقات رقابتها على النحو التالي:

1. تقوم المديرية باستلام نفقات الوزارات والمؤسسات والهيئات بعد الصرف (أي دفعها من الوزارة وتدقيقها ومراجعتها في الوزارة نفسها أصولياً) حسب النظام المعمول به في وزارة المالية.
2. تقوم المديرية باعتماد النفقات المستوفاة أصولياً بعد تدقيقها حسابياً ومستندياً حسب الأصول والنظام والتعليمات المالية وإرجاع المستندات غير القانونية والمخالفة للنظم والتعليمات للوزارات المعنية.

<sup>8</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيدة منى المصري مدير مديرية الرقابة والتدقيق (الضفة الغربية)، رام الله، وزارة مالية، 2002/12/24.

<sup>9</sup> يأتي هذا التطور ضمن إجراءات شهدتها وزارة المالية في الشهور الستة الأخيرة، كان أهمها توحيد حساب الخزينة العامة ونقل مديرية الرواتب من ديوان الموظفين العام إلى وزارة المالية وكذلك اعتمادها للمعايير الحكومية للتدقيق (yellow book) واستكمال الاستعدادات التقنية للبدء بتشغيل النظام المحاسبي الموحد عبر شبكة داخلية (net work) خاصة بوزارة المالية تربط مقرى الوزارة في الضفة الغربية وقطاع غزة بداية من 2003/1/1 وحصر جميع الموظفين الذين يقومون بمهام رقابة أو تدقيق داخلي في الوزارات ومعرفة تخصصاتهم وكفاءتهم وخبراتهم، واختبار نماذج من عملهم، لتعزيز مكانة وزارة المالية في الرقابة على المال العام. (المصدر السابق).

<sup>10</sup> بشناق (باسم)، المصدر السابق، ص. 14.

3. تقوم المديرية بتدقيق المستندات والفواتير المقدمة للتدقيق حسب الأنظمة والتعليمات المعتمدة واعتماد المبالغ أصولياً، وكذلك فحص بنود الصرف حسب الأوامر المالية الصادرة للوزارات المعنية، وفي حدود المبالغ المخصصة لكل بند على حدة، وإرجاع المستندات التي تزيد عن قيمة البنود المسموح بها إلى الوزارات المعنية.

4. تقوم المديرية بإعداد تقرير شهري يبين المبالغ المعتمدة لكل وزارة أو دائرة أو مؤسسة وإرسالها إلى وزارة المالية.

5. تقوم وزارة المالية بعمل سندات قيد يومية حسب البنود المعتمدة وخصمها من أرصدة الموازنة وفقاً للأمر المالي الصادر لكل وزارة أو للوزارة المعنية بخصمها من السلف المسجلة عليها.

#### اختصاصات دائرة تدقيق الإيرادات

تختص دائرة تدقيق الإيرادات بتدقيق إيرادات الوزارات والأجهزة الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية (ضرائب، جمارك، رسوم،.. الخ). وتمارس دائرة تدقيق الإيرادات رقابتها على النحو التالي:

1. تدقيق إيصالات وزارة المالية.
2. تدقيق تقارير التحصيل اليومية من الأجهزة الحكومية المختلفة.
3. مطابقة الإيصالات مع تقارير التحصيل اليومي مع "فيش" الإيداع في البنك.
4. مطابقة "فيش" الإيداع مع كشف حساب البنك.
5. القيام بتدوين جميع المخالفات وإخطار الجهات المعنية بذلك.

#### ج. عوائق أمام عمل مديرية الرقابة والتدقيق

1. عدم وجود نظام للتدقيق المالي ينظم صلاحيات ومهام مديرية الرقابة والتدقيق ويفرض التزامات قانونية على الوزارات والمؤسسات الحكومية.
2. عدم وجود نظام الحاسب الآلي بمديرية الرقابة والتدقيق مما يعيق السرعة والدقة في إنجاز العمل.
3. عدم وجود دليل رقابي يبين أساليب وإجراءات الرقابة على الإيرادات والنفقات.

#### د. التوصيات

1. الإسراع في إقرار نظام مالي ينظم آلية عمل مديرية الرقابة والتدقيق وصلاحياتها، ويلزم الأجهزة الحكومية بتزويد مديرية الرقابة والتدقيق بنتائج أعمالها في الأوقات المحددة، كما يلزمها بالرد على أسئلة المديرية في آجال محددة. علماً بأنه تم تشكيل لجنة في وزارة المالية بموجب قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 2002/8/18 لإعداد النظام المالي وفقاً لمتطلبات أحكام قانون تنظيم الموازنة.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيدة منى المصري، مصدر سابق.

2. إخضاع كافة إيرادات مؤسسات السلطة الوطنية ونفقاتها للرقابة والتدقيق، بما فيها النشاط التجاري.
3. إدخال نظام الحاسب الآلي لوحدة التدقيق المالي وربطه مع وزارة المالية، بما يكفل سرعة المتابعة والدقة في العمل.
4. استكمال تعيين المراقبين الماليين المنتدبين من وزارة المالية في كافة المؤسسات الحكومية، والتأكيد على تبعيتهم إداريا وماليا لوزارة المالية.
5. ضرورة تمتع المراقبين الماليين بالحصانة أثناء تأديتهم عملهم في الرقابة داخل المؤسسة / الوزارة المنتدب إليها.
6. تعميم قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، وقانون الموازنة العامة السنوي، وقانون اللوازم العامة، وقانون العطاءات الحكومية، والأنظمة والتعليمات المتعلقة في المجال المالي كافة، على كافة مراكز المسؤولية. (انظر ملحق رقم 2).
7. الإسراع في تشكيل دائرة اللوازم العامة وما يتعلق بها من لجان عطاءات ومشتريات وإنشاء وحدات المستودعات ولجان الاستلام والتفتيش.
8. تشكيل وحدة النماذج والسجلات وطباعة النماذج مركزيا وتعميمها على جميع مراكز المسؤولية.
9. توظيف الكادر اللازم للعمل في مديرية الرقابة والتدقيق في مقر الوزارة ومراقبين ماليين في مراكز المسؤولية.
10. البدء بالعمل بخطة التطوير والتدريب<sup>12</sup> للكادر الموجود حاليا في مديرية الرقابة والتدقيق لرفع الكفاءة المهنية لديهم.

## II / وحدات التدقيق المالي في المؤسسات الحكومية

أنشأت العديد من الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة في السلطة الوطنية الفلسطينية دوائر خاصة بالرقابة المالية والإدارية وأحيانا أخرى الرقابة الفنية، وفقا لاختصاص الوزارة / المؤسسة (انظر ملحق رقم 3) ، وتتبع فكرة إنشاء هذه الدوائر من ضرورة إحكام الرقابة على استخدام المال العام، وتفعيل أنظمة الضبط الداخلي.

<sup>12</sup> المصدر السابق.

## أ. الإطار القانوني لوحدات التدقيق المالي

يبدو من دراسة التشريعات المتعلقة بإنشاء وتنظيم عمل وحدات التدقيق المالي عدم وضوح الإطار القانوني من حيث التشكيل والتبعية لهذه الوحدات، وكذلك تضارب القواعد القانونية التي تستند إليها في عملها، حيث تعد المادة (53) من التعليمات المالية رقم (1) لسنة 1997 القاعدة الأساس لتشكيلها في الأجهزة والمؤسسات الحكومية، إذ تنص الفقرة الأولى من المادة (53) "تشكل وحدات تدقيق ورقابة داخلية في كل دائرة (وزارة) أو مؤسسة تابعة لها يناط بها مسؤولية تدقيق ومراقبة تطبيق أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة".

واعترفت المادة (50) من التعليمات المالية لسنة 1997 أن جميع المدققين الداخليين العاملين في كل الوزارات والدوائر والمؤسسات، موظفين تابعين لوزارة المالية من الناحية الفنية والإدارية. إلا أن قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لسنة 1998 في المادة (47/ج) أكد على التبعية الفنية للمدققين الداخليين لوزارة المالية بينما جعل التبعية الإدارية للوزارة/المؤسسة المعنية.

## ب. صلاحيات وحدة التدقيق المالي ومهامها<sup>13</sup>

يهدف إنشاء وحدات التدقيق المالي داخل الأجهزة الحكومية إلى التأكد من دقة البيانات المحاسبية وسلامتها، وللمحافظة على أصول المؤسسة، إلا أنه لم تصدر حتى الآن أية تعليمات أو دليل بخصوص تنظيم عملها، وإن كانت الفقرة الأولى من المادة (53) من التعليمات المالية رقم (1) لسنة 1997 تتيح لوحدات التدقيق الداخلية أن تمارس المهام والمسؤوليات التالية:

1. التأكد من صحة تطبيق التشريعات والسياسات والتعليمات المالية المعمول بها.
2. التحقق من سلامة المعاملات والمستندات المالية والوثائق المعززة لها المتعلقة بالإيرادات والنفقات، ومن صحة التوجيه المحاسبي لها، ومن صحة تسجيلها وترحيلها وترصيدا وتبويبها وفق الأصول والمبادئ المحاسبية الحكومية والتجارية المتعارف عليها، ووفق التشريعات المعمول بها.
3. التأكد من أن الموارد وأوجه استخدامها قد تمت وفق الأهداف والخطط المالية المرسومة، وأن الانحرافات قد تم إبرازها وتبريرها أو تصويبها.
4. التأكد من أن القوائم المالية قد تم تبويبها حسب الأصول وأن البيانات الواردة فيها صحيحة.
5. التأكد من حسن استخدام وحفظ السجلات والوثائق المالية حسب الأصول.
6. التأكد من دقة تحليل النتائج المالية.
7. التحقق من مطابقة بيانات سجلات الموجودات على الواقع من خلال الجرد المفاجئ للجوانب المتعلقة بها.

<sup>13</sup> انظر أحكام المادة (1/53) من التعليمات المالية رقم (1) لسنة 1997 الصادرة عن وزير المالية بتاريخ 1997/1/29.

8. إبداء الرأي في أي موضوع ذي صفة أو انعكاسات مالية بناء على طلب الوزارة أو الدائرة أو المؤسسات الرسمية العامة التي ترتبط بها وحدة الرقابة الداخلية.

### ج. العوائق التي تعترض عمل وحدات التدقيق المالي

1. تضارب القواعد القانونية المنشأة لها.
2. عدم وضوح دورها وصلاحياتها، والخلط بالتسميات المتعلقة بها في مؤسسات السلطة الوطنية.
3. النقص في الخبرات المهنية العاملة فيها.
4. عدم وجود حصانة لموظفيها.

### د. التوصيات

إن تسهيل عمل وحدات الرقابة الداخلية وتفعيل دورها الرقابي يتطلب إجراء مجموعة من التغييرات على عمل الوحدات القائمة لتجاوز الصعوبات التي تعترضها. ويمكن تسجيل بعض المقترحات لتطوير عمل هذه الوحدات وسلامة أدائها وضمان فاعليتها كما يلي:

1. وجود ارادة سياسية لتعزيز عمل وحدات الرقابة الداخلية.
2. إصدار نظام خاص من قبل مجلس الوزراء يتعلق بإحداث وحدات رقابة داخلية، في كافة المؤسسات العامة، ضمن الهياكل الإدارية، يحدد المهام والصلاحيات المناطة بهذه الدوائر، وينص كذلك على المؤهلات والمواصفات الواجب توفرها فيمن يقومون بوظيفة الرقابة الداخلية.
3. إلزام كافة الأجهزة الحكومية بتخصيص وحدات رقابة مالية داخلية، يكون موظفيها تابعين إدارياً لإدارة الجهاز الحكومي ووظيفياً (فنياً) لوزارة المالية، وفقاً لقانون تنظيم الموازنة لسنة 1998. على أن يكون موظفي هذه الوحدات مؤهلين للقيام بالمهام الموكلة إليهم.
4. إقرار نظام مالي ينظم آلية عمل وصلاحيات وحدات التدقيق المالي في المؤسسات الحكومية، على أن ينص على ضمانات تكفل لموظفيها الفنيين الحصانة في أداء عملهم.
5. وضع تعليمات تنظيمية للإجراءات التفصيلية المتعلقة بوظيفة الرقابة الداخلية، على أن تراعي في ذلك ضمانات انسجام التعليمات مع الخطوط العريضة لوظيفة الرقابة الداخلية، وأن تقوم المؤسسات المعنية بتزويد وزارة المالية وهيئة الرقابة العامة بنسخة عن تلك التعليمات.
6. توثيق المعلومات والقرارات والإجراءات لتسهيل عملية التدقيق وتحقيق العدالة في المساءلة.
7. وضع وصف وظيفي مكتوب لمسميات الوظائف في الهياكل التنظيمية للدوائر الحكومية وتحديد المهام المنوطة بكل وظيفة فيها، وذلك لضمان تحديد المسؤولية.
8. استخدام الوسائل الحديثة لتخزين المعلومات وتحديث المستندات والنماذج والسجلات وتوحيدها.

### ثانياً: الرقابة الخارجية

يقصد بالرقابة الخارجية تلك الرقابة التي يشرف عليها جهاز حكومي يتمتع بالاستقلالية التامة عن بقية وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويختص بالرقابة على مختلف فروع الجهاز الحكومي وغير الحكومي، وفق النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمله التي تمنحه هذه الصلاحيات. في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، تمارس هيئة الرقابة العامة وديوان الموظفين العام والهيئة الفلسطينية المستقلة الرقابة الخارجية.

## I / هيئة الرقابة العامة

الأصل أن تمارس الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرغاً لا يتوفران غالباً في السلطة التشريعية. وبما أن إنفاذ مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد، لأنها هي أصلاً موضع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في غالبية الدول بإنفاذ هذه المهمة إلى هيئات رقابية متخصصة تكون محايدة وتتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، وتقوم بتعرض تقاريرها على السلطة التشريعية<sup>14</sup>.

وتختلف مسميات الأجهزة المتخصصة بالرقابة المالية باختلاف الدول، فمن الدول من أطلق عليها ديوان المحاسبة أو ديوان المحاسبات، ومنها من أطلق عليها ديوان الرقابة المالية أو هيئة الرقابة العامة (كما هو الحال في السلطة الوطنية الفلسطينية). وعلى اختلاف التسميات لهذه الهيئات فإنها، تتفق في طبيعة مهمتها، وهي الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة غير الحكومية، لتضع استنتاجاتها في آخر المطاف بين يدي السلطة التشريعية (انظر ملحق رقم 4).

### أ. الإطار القانوني لهيئة الرقابة العامة

أنشأت هيئة الرقابة العامة بناءً على القرار رقم (22) لسنة 1994 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كهيئة عامة متخصصة عهد إليها مهمة الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية وغير الحكومية لغرض مراقبة صرف الأموال العامة وكيفية استغلالها، بالإضافة إلى الرقابة على نشاط الإدارة العامة. ثم تلا ذلك صدور قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995، الذي حدد طبيعة واختصاصات الهيئة وصلاحياتها.<sup>15</sup>

ووفقاً لأحكام المادة (2) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995، فإن هيئة الرقابة العامة هي هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس السلطة الوطنية وتخضع لإشرافه المباشر. وحددت المادة ذاتها من القانون المذكور أهداف هيئة الرقابة العامة، بتحقيق الرقابة على المال العام، وضمان حسن استغلاله، هذا إضافة إلى تطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء والإنتاج.

<sup>14</sup> القبيلات (حمدي سليمان)، مصدر سابق، ص137.

<sup>15</sup> انظر قرار إنشاء هيئة الرقابة العامة رقم 22 لسنة 1994، وقانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتضي - إعداد معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

تتكون الهيئة من رئيس ونائب رئيس وعدد كاف من الوظائف الرقابية الفنية والمتخصصة، وعدد آخر من الوظائف المساعدة. ويجري العمل في الهيئة من خلال تقسيمها الى قطاعات مركزية ودوائر مزودة بطواقم رقابية متخصصة، تغطي التخصصات القانونية، والمالية، والهندسية، والاقتصادية، والإدارية. وتقوم هذه الطواقم بالرقابة على جميع الجهات الخاضعة لرقابة هيئة الرقابة العامة<sup>16</sup>.

### ب. التعارض مع أحكام القانون الأساسي

تشكل المادة (87) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية الأساس الدستوري لهيئة الرقابة العامة، حيث نصت على إنشاء جهاز للرقابة المالية والإدارية ويتم تعيين رئيسه من قبل رئيس السلطة الوطنية بمصادقة المجلس التشريعي ويقدم رئيس الهيئة تقريره السنوي لكل من الرئيس والمجلس التشريعي.

إن صدور القانون الأساسي يفرض تعديل قانون الهيئة لينسجم مع أحكام المادة (87) من القانون الأساسي، وبالتالي يتطلب إزالة التعارض بين أحكام قانون الهيئة والقانون الأساسي، خاصة، أحكام المادة (3) المتعلقة بتعيين رئيس الهيئة والمادة (25) الخاصة بالجهة التي من حقها طلب إعداد التقارير وللمن تقدم.

### ج. المهام الرقابية للهيئة وصلاحياتها:

بداية، وقبل الحديث عن مهام الهيئة وصلاحياتها يبدو ضروريا تحديد الجهات التي تدخل ضمن اختصاصاتها الرقابية، فقد حددت المادتان (7 و 8) من قانون الهيئة هذه الجهات بالتالي :

1. وزارات وأجهزة السلطة المختلفة.
2. الهيئات والمؤسسات العامة والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها.
3. المؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم فيها السلطة أو تتلقى مساعدة منها، أو المؤسسات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق من المرافق العامة للسلطة.
4. وحدات الحكم المحلي وتتمثل في البلديات والمجالس القروية وغيرها.
5. تقوم الهيئة بفحص ومراجعة حسابات وأعمال أية جهة لا تخضع لرقابتها بمقتضى أحكام هذا القانون، بناءً على تكليف خاص من رئيس السلطة أو بقرار من مجلس الوزراء أو إذا نص قانون آخر على ذلك.

### 1. المهام الرقابية لهيئة الرقابة

تمارس الهيئة، الرقابة الإدارية والمالية، وفقا لأحكام المادة (9) من القانون، على كافة الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لرقابتها على النحو التالي.

<sup>16</sup> بشناق (باسم)، مصدر سابق، ص 30.



## ● الرقابة المالية<sup>17</sup>

- أ. مراقبة حسابات الجهات الحكومية والمؤسسات العامة والهيئات المحلية، والتثبت من أن التصرفات المالية تمت بطريقة نظامية، ووفقاً للقوانين والتعليمات المقررة، والنظم المحاسبية المتعارف عليها، والقواعد العامة للموازنة.
- ب. مراجعة حسابات المعاش والمكافآت وحرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات من حيث مشروعيتها.
- ج. رقابة على الأشخاص التي تستفيد من الأموال العامة من حيث صحة التصرفات المالية.
- د. مراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين (فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور ... الخ) من حيث مشروعيتها.
- هـ. مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات المشمولة بالرقابة من حيث مشروعيتها.
- و. مراجعة العقود والمناقصات والاتفاقيات المعقودة مع الجهات الخاضعة لرقابتها.
- ز. بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها.
- ح. مراجعة الحسابات الختامية والموازنات العامة للسلطة ولمختلف الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.
- ط. مراجعة وتدقيق أي مستند أو سجل أو أوراق أخرى والاطلاع على المعاملات الحسابية والمالية في أي دور من أدوارها.

## ● الرقابة الإدارية<sup>18</sup>

- أ. متابعة تنفيذ القوانين وملاءمة القرارات واللوائح والغرض منها.
- ب. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية واقتراح كيفية تلافيها.
- ج. متابعة تنفيذ خطط المؤسسات وملاءمتها لتحقيق الأهداف.
- د. الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من الموظفين.
- هـ. التحقق من قيام أجهزة الرقابة الداخلية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
- و. مراقبة ملاءمة استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية.
- ز. متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة وطبقاً للتوقيت الزمني المحدد لها، وعلى الوجه المحدد في الخطة.
- ح. متابعة حركات أسعار السلع والخدمات، ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة.

<sup>17</sup> انظر نص المادة (10) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995.

<sup>18</sup> انظر نص المادة (11) من نفس القانون.

ط. متابعة تنفيذ اتفاقيات القروض والمنح من الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والبنوك.  
ي. تتبع التغيير في الاستهلاك والادخار والدخل القومي، وأن التغيير موافق للخطة.

## 2. صلاحيات هيئة الرقابة العامة<sup>19</sup>:

تتمتع هيئة الرقابة العامة بالصلاحيات التالية:

1. يتمتع أعضاء هيئة الرقابة العامة بصفة الضبطية القضائية.
2. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال والاستهتار، أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه المجال.
3. حق الطلب والإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق، أو الحصول على صور منها، من الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة بما فيها البيانات التي يعتبر تداولها سرياً، واستدعاء من ترى سماع أقوالهم طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.
4. يجوز لرئيس الهيئة أو نائبه أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو تخليه عنها مؤقتاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويصدر قرار الإيقاف من الجهة المختصة طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.
5. يجوز للهيئة أن تقوم بالمراقبة لمباشرة اختصاصاتها بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك، وإذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق الجنائي، أحيلت الأوراق إلى النيابة العامة بموافقة رئيس الهيئة. وإذا كان الموظف الذي سيحال إلى التحقيق بدرجة مدير عام أو أعلى يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة. وفي جميع الأحوال توافي النيابة العامة هيئة الرقابة العامة بنتائج التحقيق.
6. إذا تبين للهيئة، نتيجة الرقابة، وجود مخالفات مالية أو إدارية أو إهمال في أداء واجبات الوظيفة لدى إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، يقوم رئيس الهيئة بإرسال كتاب إلى هذه الجهة يبين فيها نوع المخالفات أو الإهمال ومشفوعاً برأيه حول الموضوع.

## 3. التزامات الجهات الخاضعة للرقابة:

- تقع على عاتق الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة الالتزامات المحددة في المواد 17، 19، 20، 21، 22 من قانون هيئة الرقابة العامة ويمكن إجمالها:
1. إبلاغ الهيئة فور اكتشافها أي مخالفة مالية أو حادث من شأنه أن يترتب عليه خسارة مالية للسلطة أو ضياع حق من حقوقها، أو يعرض أموالها الثابتة أو المنقولة للضياع أو التلف على أي وجه.
  2. على وزارة المالية موافاة الهيئة بالحسابات الختامية للسلطة وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها.

<sup>19</sup> انظر نص المادتين 12 - 13 من نفس القانون.

3. على الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة موافاتها بميزانياتها وحساباتها الختامية وما يجري عليها من تسويات وتعديلات إضافية، والحسابات المالية والربع سنوية والشهرية، ونتائج الجرد السنوي للمخازن التابعة لها، وتقارير الإنجاز.

4. على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة إبلاغ الهيئة بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإتلاف أو الحريق أو الإهمال وما في حكمها يوم اكتشافها، وعليهم أيضاً أن يوافقوا الهيئة بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها، وكذلك:

- موافاة الهيئة بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء طبقاً للنظم والنماذج التي تعدها الهيئة.

- الرد على ملاحظات الهيئة خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.

- تزويد الهيئة بجميع القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات.

5. على الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية موافاة الهيئة بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسات وأسبابها أثناء تنفيذ المشاريع.

#### د.أوجه وسائل الرقابة

حُول لهيئة الرقابة العامة العديد من وسائل الرقابة بهدف القيام بمهامها، وذلك للحفاظ على المال العام، ومنع المخالفات والتصرف السليم وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المقررة، وطبقاً لأحكام قانون هيئة الرقابة رقم (17) لسنة 1995، تمتلك الهيئة صلاحية الرقابة الإدارية والمالية على أعمال الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة لضمان التزامها بالقانون، وذلك وفقاً لآليات الرقابة التالية:

#### ● الشكاوى:

تنص المادة (13) من قانون هيئة الرقابة العامة على الشكاوى باعتبارها إحدى الأدوات الرقابية الهامة في التعرف على مكامن الخلل الإداري والمالي في القطاع العام، إلا أنه يلاحظ غياب آليات تقديم الشكاوى ومتابعتها في هيئة الرقابة العامة وعدم الإعلان عنها في وسائل الإعلام، مما يستدعي البحث والاستفسار حول تلك الشكاوى، ويمكن استخدام وسائل الإعلام للتعريف بهذه الآلية لإطلاع المواطنين على الآليات المتبعة باستقبال الشكاوى وآليات معالجتها.

#### ● التقارير الخاصة

تعتبر التقارير الخاصة التي تعدها الهيئة شكلاً من أشكال الرقابة، سواء بناء على تكليف من رئيس السلطة لفحص موضوع معين وفقاً لأحكام الفقرة (1) من المادة (25) التي تنص على "تقوم الهيئة بتزويد رئيس السلطة الوطنية بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبها منها وبأي عمل إضافي آخر يعهد به إليها..." أو تلك التي يرى رئيس الهيئة من الأهمية إطلاع رئيس السلطة الوطنية عليها وفقاً لأحكام الفقرة (2) من المادة (25) "ولرئيس الهيئة في أي وقت أن يقدم لرئيس السلطة تقارير خاصة بشأن بعض الأمور التي يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم سرعة النظر فيها".

وتكمن أهمية التقارير الخاصة كونها تعالج موضوعات محددة تعتبر من القضايا المستعجلة التي قد تسهم في حال معالجتها في منع مخالفة أو تصويب أوضاع إدارية مالية.

#### ● التقرير السنوي:

تقوم الهيئة بإعداد تقرير سنوي شامل وترفعه إلى رئيس السلطة الوطنية يتعلق بأعمال الهيئة ونشاطاتها وملاحظاتها، وما رصدته من مخالفات على الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لرقابتها، بحيث تبين أوجه الخلل ومكامن الضعف في عمل الأجهزة الحكومية، وتقدم توصياتها المتعلقة في تصويب الخلل، سواء كان ذلك على صعيد التشريعات أو السياسات المتبعة أو الإجراءات التي يتم اتخاذها لتنفيذ تلك التشريعات والسياسات. ويعتبر تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة الأول لعام 1996 المحال إلى المجلس التشريعي بقرار من رئيس السلطة الوطنية التقرير الوحيد الذي أطلع عليه المجلس التشريعي، وتم نشره في الصحف، أما بقية التقارير إن وجدت فقد بقيت طي الكتمان ووضعت بين يدي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية فقط.

#### ● الاستدعاء للإدلاء بشهادة:

يسمح قانون الهيئة استدعاء أحد الموظفين أو الأشخاص الخاضعين لرقابها للاستماع إلى شهادته حول أمر معين، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (13) على "حق الطلب والاطلاع... واستدعاء من ترى سماع أقوالهم طبقاً للقوانين والأنظمة السارية" وتعكس صيغة الإلزام والإلزام الواردة في نص الفقرة فكرة الإلزام الواردة في مجمل مواد القانون الذي يجبر الجهات الخاضعة للرقابة، تقديم كافة المعلومات والوثائق والبيانات التي تطلب منها، وكذلك تقديم التقارير تلقائياً حول المخالفات الحاصلة فيها حال معرفتها بوجود المخالفة.

ويعد الامتناع عن تنفيذ طلب الاستدعاء مخالفة لاحكام القانون الفقرة (2) للمادة (18).

#### ● التحقيق:<sup>20</sup>

يقصد بالتحقيق هو عملية تقصي الحقائق التي تقوم على تشكيل لجنة خاصة تبحث في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وفحص ومراجعة القرارات الصادرة من ذوي الاختصاص في شأنها للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت. ويكون للموظفين المسؤولين عن المهام الرقابية في الهيئة، في سبيل ممارسة هذا الاختصاص، صفة الضبطية القضائية، مع الاستعانة برجال الضبطية القضائية الآخرين وغيرهم من ذوي الخبرة.

وفي الوقت نفسه فإن قانون الهيئة يجبر كافة الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة على موافاة الهيئة بجميع المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين فيها، والإجراءات التي اتخذت بحقهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اكتشافها. وإذا ارتأت الهيئة تقديم أحد العاملين إلى المحاسبة، على الجهة المختصة اتخاذ الإجراء اللازم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ طلب الهيئة وموافاتها بما تم اتخاذه بحق.

<sup>20</sup> انظر نص المادة (12) من نفس القانون.

## هـ. العوائق أمام عمل هيئة الرقابة العامة:

يمكن ملاحظة مجموعة من العقبات والصعوبات التي تعيق عمل الهيئة وهي:

1. عدم تمتع هيئة الرقابة العامة بالاستقلال التام، فهي ترتبط إدارياً برئيس السلطة التنفيذية، وذلك على خلاف ما هو متبع في العديد من دول العالم الأخرى، حيث ترتبط أجهزة الرقابة المالية بالسلطة التشريعية.

2. تقتصر صلاحية هيئة الرقابة العامة في التحقيق بما تم اكتشافه من المخالفات المالية ومتابعة الإجراءات التي تتخذها الأجهزة الحكومية في شأنها. أما بالنسبة للمخالفات التي تستوجب التحقيق الجنائي، فنقتصر مهمة هيئة الرقابة العامة على تحويل مرتكبي هذه المخالفات إلى النيابة العامة. وباستثناء الأمور التي تحال إلى النيابة، فإن صلاحية هيئة الرقابة العامة محصورة في إبراز المخالفات للأنظمة المالية والاعتداء على المال العام. ولا تملك هيئة الرقابة العامة بالتالي من الصلاحيات ما يمكنها من اتخاذ أي إجراء يكون ملزماً للجهات التي تم اكتشاف التجاوزات لديها، وذلك على خلاف ما هو متبع لدى أجهزة الرقابة المالية في مختلف الدول، حيث تختص الهيئات المماثلة بمساءلة الموظفين عما يرتكبون من مخالفات مالية<sup>21</sup>.

3. الحد من قدرة الهيئة على متابعة كبار الموظفين في السلطة دون قرار رئيس السلطة الوطنية، فحسب المادة (13)، إذا ما تبين من خلال عمليات الرقابة أن هناك موظفاً قام بتجاوزات تستوجب التحقيق الجنائي، جاز لرئيس الهيئة إحالته إلى النيابة العامة للتحقيق، بشرط أن تكون درجة هذا الموظف أقل من درجة مدير عام. أما إذا كان بدرجة مدير عام أو أعلى فإنه يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة التنفيذية على ذلك، وهذا أمر يحد من صلاحية الهيئة، خاصة وأن المخالفات المالية عادة ما تتم من المسؤولين أصحاب الدرجات العليا في الأجهزة الحكومية.

4. يلاحظ أن نصوص قانون هيئة الرقابة العامة ألزمت الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة بتقديم كافة المعلومات المتعلقة بالحسابات والمعلومات المالية اللازمة، ولكنها افتقرت لوجود نص قانوني يعاقب الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة في حالة عدم استجابتها لمثل هذه الطلبات.

5. عدم النص على أي حصانة لرئيس الهيئة في قانون هيئة الرقابة العامة، وكذلك وعدم النص على أي دور للمجلس التشريعي في عملية تعيين رئيس هيئة الرقابة العامة، مع العلم أن القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية نص بشكل واضح على وجوب مصادقة المجلس على تعيين رئيس الهيئة.

6. يخلو قانون هيئة الرقابة العامة من النص على ما يجب أن يتمتع به موظفوها من ضمانات تكفل أداءهم لما يعهد إليهم من مهام بحرية تامة، إضافة إلى عدم تنفيذ النظام الإداري والمالي الخاص بهم.

<sup>21</sup> بشناق (باسم)، مصدر سابق، ص 40.

7. هناك بعض الأجهزة والهيئات التي تدخل أموالها في نطاق الأموال العامة ولا تزال غير خاضعة لرقابة الهيئة، وذلك بموجب النص القانوني الذي أعطى لرئيس السلطة التنفيذية الحق باستثناء بعض الجهات من رقابة الهيئة.

8. يلاحظ أن نصوص قانون هيئة الرقابة العامة خلت من أي دور للمجلس التشريعي في مجال الإطلاع على تقارير هيئة الرقابة العامة، أو في مجال الطلب من الهيئة إجراء الرقابة على جهاز حكومي معين. 9. عدم الإشارة في قانون هيئة الرقابة العامة إلى آليات متابعة تقارير هيئة الرقابة العامة ومحاسبة المسؤولين عن الأخطاء والتجاوزات التي تتضمنها، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى جدوى هذه التقارير.

10. عدم تعاون بعض المؤسسات والوزارات في مجال الرقابة، وكذلك خضوع هذا التعاون في كثير من الأحيان لرغبات شخصية أكثر من كونها مؤسسية.

## و. التوصيات

1. تنفيذ أحكام المادة (87) من القانون الأساسي فيما يتعلق بعلاقة رئيس هيئة الرقابة العامة بالمجلس التشريعي حيث نصت "أ. ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. ب. ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته. ج. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني".

2. إعطاء صلاحيات كافية لهيئة الرقابة العامة لتمكينها من تصويب المخالفات والتجاوزات المالية. كذلك يتوجب إعطاؤها صلاحيات تحويل كافة الموظفين على اختلاف درجاتهم إلى النيابة العامة دون أي تمييز في حال اكتشاف تجاوزات تتطلب التحقيق الجنائي.

3. يجب أن تشمل مهام هيئة الرقابة العامة بحث ومتابعة حالات الكسب غير المشروع والتحقيق بكيفية جمع الأموال من قبل بعض المسؤولين، والإطلاع على حساباتهم الشخصية وحسابات عائلاتهم.

4. ضرورة النص صراحة في قانون هيئة الرقابة العامة على حصانه رئيس هيئة الرقابة العامة عند التعيين وعند انتهاء الخدمة. وبموجب هذا النص لا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بقرار من المجلس التشريعي.

5. ينبغي عرض الخلافات التي تثور بين هيئة الرقابة العامة من جهة والأجهزة الحكومية الخاضعة لرقابتها من جهة أخرى، على المجلس التشريعي للبت فيها.

6. يتوجب تنظيم العلاقة بين هيئة الرقابة العامة والمجلس التشريعي فيما يتعلق بإطلاع المجلس التشريعي على تقارير هيئة الرقابة العامة، وفي مجال الطلب من الهيئة إجراء رقابتها على أي جهاز حكومي. فهذا من شأنه تعزيز دور المجلس التشريعي في الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية.
7. ينبغي أن تخضع كافة الأجهزة والهيئات التي تدخل أموالها في نطاق الأموال العامة لرقابة الهيئة، على أن يتم النص صراحة على آليات تنظيم الرقابة على الحالات الخاصة.
8. وجوب نشر تقارير هيئة الرقابة العامة في الجريدة الرسمية.
9. النص صراحة على آلية متابعة تقارير هيئة الرقابة العامة ومحاسبه المسؤولين عن الأخطاء والتجاوزات.
10. ينبغي إيجاد آلية تضمن رد الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة على استفساراتها وطلباتها، والنص صراحة على العقوبات في حالة عدم الاستجابة لمثل هذه الطلبات.
11. يجب أن ينص قانون هيئة الرقابة العامة على الضمانات (الحصانة) التي يتمتع بها موظفو الهيئة لتكفل لهم أداء مهامهم ، إضافة إلى تنفيذ النظام الإداري والمالي الخاص بهم.
12. ضرورة توفير قدرات وكفاءات للعمل في الهيئة من كافة التخصصات، وتنظيم برامج تدريبية للكوادر الفنية والإدارية في المجالات الخاضعة لرقابة الهيئة، لرفدها بالكفاءات وسد العجز بالتخصصات.

## II / ديوان الموظفين العام

تؤدي الإدارة العامة الكفاءة دوراً هاماً في تحقيق الخطط التنموية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من البرامج والأهداف في أي دولة، وتعتمد كفاءة الإدارة بشكل أساسي على نوعية وفاعلية وكفاءة العنصر الإنساني في الإدارة التي تعتمد بدورها على وجود تنظيم جيد للخدمة المدنية، ويمكن لهذا العنصر أن يؤدي من خلاله مختلف أنشطة الخدمة المدنية، ابتداء من تعيين الموظف العام إلى حين تركه الخدمة المدنية لأي سبب كان.<sup>22</sup>

### أ. الإطار القانوني لديوان الموظفين:

أنشأ ديوان الموظفين العام بموجب قرار رئاسي رقم (131) لسنة 1994، كما استمر العمل بالقوانين والأنظمة السارية قبل الخامس من حزيران 1967 وذلك بموجب القرار الرئاسي رقم (1) لسنة 1994، وأضيف إليها الأوامر العسكرية الصادرة عن سلطات الاحتلال في الضفة الغربية وقطاع غزة في عام 1995 بموجب القانون رقم (5) لسنة 1995، ويتضح من ذلك أن القوانين والأنظمة التي يعمل

<sup>22</sup> الجهني (عيد مسعود)، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، القاهرة: جامعة عين شمس، [د.ن.]، ص 244.

بها الديوان هي خليط من القوانين الانتدابية والأردنية والمصرية والإحتلالية بالإضافة إلى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

فقد ورث الديوان النظام القانوني للوظيفة العمومية (الخدمة المدنية)، ولم يذكر القرار القوانين والأنظمة التي يجب العمل بها أو القوانين والأنظمة الملغاة بموجب هذا القرار، فقد بقيت تسري في الضفة الغربية القوانين الأردنية على الموظفين وعلى الدوائر التي كانت قائمة في ظل الاحتلال "التعليم والصحة والأوقاف" على وجه الخصوص، وربط باقي الموظفين بالنظام القانوني القائم في قطاع غزة.

#### - الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الموظفين في الضفة الغربية

يعد قانون ديوان الموظفين المدنيين رقم (11) لسنة 1955 السند القانوني الذي تم بموجبه إنشاء الديوان، وقد ظهر إلى ميدان العمل ديوان الموظفين كجهاز مركزي ذو صلاحيات وحصانات تتناسب مع حجم وأهمية دوره المتمثل في التأكد من تطبيق الأحكام والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية، وفي عام 1966 صدر نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966 ليطور مهام وصلاحيات ديوان الموظفين ويربطه برئيس الوزراء.

#### - الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الموظفين في قطاع غزة

يستند عمل ديوان الموظفين في قطاع غزة إلى قرار المجلس التنفيذي رقم (19) لسنة 1964 وتعديلاته الصادرة في 16/11/1964 القاضي بإنشاء "دائرة الماهيات لموظفي الإدارة العامة" وهي تابعة لمديرية الشؤون المدنية، وتختص الدائرة بإمسك السجلات وتحرير كشوف المرتبات لموظفي الإدارة العامة، والقيام بالواجبات التي تتولاها أقسام الماهيات بالمديريات. كما يستند إلى الأوامر والتعليمات الصادرة عن الإدارة المدنية الإسرائيلية في قطاع غزة والتي تعرف باسم "أسس الخدمة العامة لعام 1988"، بالإضافة إلى مسودة قانون الخدمة المدنية التي أعدها الديوان والمؤشر عليها من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 1/4/1996.

وبصدور قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، أصبح لدى السلطة الوطنية مرجعية قانونية فلسطينية توطر وتحدد المهام والصلاحيات الأساسية لعمل ديوان الموظفين العام وبالتالي توحيد المرجعيات القانونية المتعلقة بمهام ديوان الموظفين وصلاحياته في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أما عن هيكلية ديوان الموظفين العام فيتولى إدارة هذا الديوان والإشراف على مهامه رئيس يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، وذلك وفقاً لنص المادة (6) من قانون الخدمة المدنية، ويمارس رئيس الديوان صلاحياته في إدارة شؤون الديوان وفقاً لإحكام هذا القانون. كما يقدم رئيس الديوان لمجلس الوزراء تقريراً سنوياً عن أعمال الديوان ونشاطاته. ولم يصدر قرار من



مجلس الوزراء يحدد الهيكل التنظيمي الذي يقترحه الديوان وفقا لأحكام المادة (6) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998.

### ب. التعارض مع أحكام قانون الخدمة المدنية لسنة 1998

يطبق ديوان الموظفين العام حاليا ما يعرف بمسودة قانون الخدمة المدنية المعدة من قبله والمؤشر عليها من رئيس السلطة الوطنية فيما يتعلق برواتب الموظفين<sup>23</sup>، كما أن بعض الموظفين مازالوا خاضعين لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (23) لسنة 1996، ويطبق الديوان جزء من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998، وذلك فيما يتعلق بالإشراف على تدريب الموظفين والترقيات والإجازات.

إن عدم تطبيق ديوان الموظفين العام قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 كأساس للخدمة المدنية في فلسطين، وعدم إعداد الأنظمة واللوائح التنفيذية، والانتقائية لتطبيق هذا القانون يعد خرقا لأحكام القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية لسنة 1998.

### ج. اختصاصات الديوان ومسؤولياته الرقابية

يعتبر ديوان الموظفين العام الجهة التي تتولى الرقابة على نظم وإجراءات شؤون الخدمة المدنية وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية لسنة 1998، فهو بمثابة الجهاز الفني المعاون لمجلس الوزراء في بلورة السياسات والأنظمة التي يضعها مجلس الوزراء والمنفذ لها. كما يقوم بأعمال التنظيم لشؤون التوظيف في جوانبها العملية، ووضع الإجراءات التفصيلية اللازمة للتنفيذ ومراقبة الأجهزة الحكومية في مجال تطبيق نظم ولوائح وقرارات شؤون الموظفين في مجالاته المتخصصة، كما يقوم الديوان بتقديم الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الخدمة المدنية في جوانبها المتعددة.<sup>24</sup>

#### 1. الاختصاصات الرقابية لديوان الموظفين العام

يمارس ديوان الموظفين العام الاختصاصات الرقابية التالية:

1. مراقبة تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة.
2. وضع القواعد العامة لعملية اختيار الموظفين في مختلف الدوائر الحكومية وأسس اختيار الأشخاص المؤهلين للخدمة في الوظائف العامة ومراقبة عملية التنفيذ للتأكد من حرية الاختيار وموضوعيته.
3. وضع السياسة العامة لقياس كفاءة الموظفين في الخدمة المدنية، وكذلك وضع المعايير والنماذج التي تستخدم لقياس الكفاءة التي تلتزم بها الدوائر الحكومية.

<sup>23</sup> بشناق (باسم)، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، سلسلة دراسات قانونية (31)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن،

2002، ص 28.

<sup>24</sup> معهد الإدارة العامة بالرياض، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، مصدر سابق، ص 112.

4. دراسة أساليب العمل وإجراءاته في الأجهزة الإدارية والعمل على تطويرها وتبسيطها.
5. متابعة إدارة شؤون الموظفين في مختلف الدوائر الحكومية وتوجيهها إلى أفضل الطرق لتنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات المتعلقة بشؤون الموظفين، وضبط السجلات الخاصة بالتعيينات والترقيات والنقل والعقوبات التأديبية، وغير ذلك من الأمور المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية.

## 2. وسائل الرقابة لدى ديوان الموظفين العام

1. التدقيق على المستندات والقرارات المتعلقة بشؤون الموظفين من تعيين، ونقل، وترفع، وانتداب، وإعارة، وإنهاء الخدمة،... الخ من خلال تسجيل البيانات في سجلات الديوان، ومدى مطابقتها للقانون والأنظمة المعمول بها، وإعادة هذه البيانات إلى الجهة مصدرة القرار في حالة وجود أي خطأ أو مخالفة لإعادة النظر فيها.
2. رفع تقرير إلى مجلس الوزراء في حال عدم الاتفاق مع الدائرة المختصة على الإجراء المتبع .

ويمارس ديوان الموظفين العام الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة، فهو يمارس الرقابة السابقة عندما يتناول نظامية التوظيف باختيار أفضل المرشحين لشغل الوظائف الحكومية، ووضع شروط الترقية للوظائف العليا، كما يمارس الرقابة اللاحقة في الإشراف على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بشؤون الموظفين والتنشيط من صحة تصرفات الجهات الخاضعة لإشرافه ومدى مطابقتها لأنظمة الموظفين.

## د. العوائق أمام عمل ديوان الموظفين

يواجه ديوان الموظفين العام عدداً من العوائق التي تحد من دوره في ممارسة عمله الرقابي أبرزها:

- أ. عدم سريان قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 والعمل بالقوانين والأنظمة السارية قبل العشرين من أيار 1994، وعدم توحيد هذه القوانين والأنظمة مما يعني وجود نظامين مختلفين لعمل الديوان.

- ب. عدم وضوح الإطار القانوني الناظم لعمل الديوان.
- ج. غياب سياسة عامة معتمدة من قبل مجلس الوزراء فيما يتعلق بالتوظيف وأولوياته.
- د. التدخل الفظ في التعيينات وتجاوز الأولويات التي يحددها ديوان الموظفين في حاجات التعيين.
- هـ. عدم صدور الأنظمة واللوائح التنظيمية لعمل ديوان الموظفين.

## هـ. التوصيات

أ. العمل على إعداد الأنظمة واللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وإصدارها من قبل مجلس الوزراء، والمباشرة في تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية.

ب. المشاركة مع مجلس الوزراء في إقرار سياسة عامة للتوظيف تنسجم مع بنود الموازنة السنوية العامة للسلطة الوطنية.

ج. إعداد الهيكل المؤسسي والوظيفي للمؤسسات الحكومية، بالتنسيق معها.

د. التعرف على تجارب الدول المختلفة في تنظيم عمل دواوين الموظفين.

هـ. المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم، وذلك من خلال تنسيق التدريب والبعثات الدراسية داخل فلسطين وخارجها.

و. التأكد من تطبيق مبدأ المنافسة وإجراء الامتحانات في التعيين في الوظائف العامة.

### III/الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

أصدر الرئيس ياسر عرفات بصفته رئيس دولة فلسطين ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 1993/9/30 قرارا يقضي بتشكيل "الهيئة الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان"، وتشير النسخة المتوفرة لدى الهيئة لهذا القرار أنه صدر من مكتب الرئيس الفلسطيني بتاريخ 1993/10/3 تحت رقم 6000، وتم نشره لاحقا في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" تحت رقم 59 لسنة 1994.<sup>25</sup> وبادرت الدكتورة حنان عشاوي بعد وقت قصير، من اتخاذ الرئيس عرفات قراره بشأن تأسيس الهيئة، بتأسيس لجنة تحضيرية من خمسة أشخاص،<sup>26</sup> لصياغة نظام الهيئة الأساسي والحصول على موافقة الرئيس عرفات عليه.

وبدأت الهيئة عملها في شباط/فبراير 1994، بعد تبني نظامها الأساسي وموافقة الرئيس ياسر عرفات عليه في تشرين ثاني/نوفمبر 1993، ومنذ ذلك الوقت تقوم الهيئة بدور ديوان المظالم (الامبودزمان) كما تقوم بتنفيذ عدة مشاريع في مجال إصلاح التشريعات والتوعية الجماهيرية بحقوق الإنسان.

#### أ. الإطار القانوني للهيئة

تستندت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في ممارسة مهامها إلى نص القرار الرئاسي المعلن بتونس في 1993/9/30 القاضي بتأسيس الهيئة الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، الذي جاء نصه كما يلي:

"1. تشكيل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان.

2. تضع الهيئة دستورها والقوانين والقواعد الأساسية التي تحكم عملها بما يضمن استقلالها وفعاليتها وذلك في أقرب وقت ممكن.

<sup>25</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني، كانون ثاني/يناير 1995، ص.23.

<sup>26</sup> FATEH (azzam), up dat; the Palestine independent commission for citizene' rights, human right quarterly, 1998, p 338-347.

3. تكون مهمة الهيئة متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية."

وبعد صدور القانون الأساسي للسلطة الوطنية بتاريخ 2002/7/7، أصبح السند القانوني للهيئة هو النص الدستوري الوارد في أحكام المادة (31) منه التي تنص على "تتشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني". وبذلك عبر المشرع الفلسطيني عن إيمانه بوجود ضمان استقلالية الهيئة وتحديد اختصاصاتها ومهامها في قانون خاص.

وإلى أن يتم إقرار قانون خاص بالهيئة وفقا لأحكام المادة (31) من القانون الأساسي، تمارس الهيئة عملها بموجب قرار الرئيس ياسر عرفات الصادر في 1993/9/30 الذي يحدد صلاحياتها ومهامها، كما يمثل توقيع الرئيس بالموافقة على مسودة النظام الأساسي للهيئة إقرارا بأهمية عمل المؤسسة وداعما أساسيا لها.

وعلى الرغم من المغزى السياسي لتأسيس الهيئة في فترة انتقالية، فإن هناك اهتماما لدى القائمين عليها والمهتمين بعملها إضافة إلى المشرع الفلسطيني بأن تتمتع الهيئة بالحيادية والاستقلالية. فقد أكد القرار الرئاسي القاضي بتأسيسها في عام 1993 على ذلك حين نص في فقرته الثانية على "تضع الهيئة دستورها والقوانين والقواعد الأساسية التي تحكم عملها بما يضمن استقلالها...." وهنا تشديد على الاستقلالية<sup>27</sup>، وفي سبيل ضمان درجة أكبر من الاستقلالية للهيئة تم النص على تفويض الهيئة وضع "دستورها والقوانين والقواعد التي تحكم عملها" كما أن الأحكام الواردة في نص المادة (31) من القانون الأساسي بخصوص تأسيس الهيئة واستقلالها قد صيغ هذه الاستقلالية بقيمة دستورية عليا تضمن لها عدم المساس باستقلاليتها وحياديتها.

### ب. اختصاصات الهيئة

تتمتع الهيئة بموجب القرار الرئاسي الخاص بتأسيسها باختصاصات واسعة، فقد نص القرار على أن تكون مهمة الهيئة متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية في عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية.

وقد رأت الهيئة أن الاختصاصات الموكولة إليها تجعلها بمثابة ديوان المظالم (الامبودزمان) أو مجلس الشكاوى. ومع ذلك، فالهيئة تعمل على تحقيق مبدأ سيادة القانون والعدالة أيضا من خلال الإسهام في بناء الأجهزة القانونية، واقتراح مراجعة التشريعات التي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن.

<sup>27</sup> مرعي (مصطفى)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: في ضوء المعايير الدولية بشأن الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000، ص.24.

إضافة إلى ذلك تعمل الهيئة على تعريف المواطن بحقوقه حسب المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

ويمكن إجمال اختصاصات الهيئة كما تتجلى في الممارسة في النقاط التالية:

1. النظر في مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية، وإبداء الرأي فيها وإعداد مشروعات القوانين، ومراجعة القوانين والأنظمة واللوائح السارية في فلسطين، لضمان التزامها بمبادئ العدالة وحقوق الإنسان.
2. مراقبة ومتابعة أعمال أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، وأية هيئات أو مؤسسات عامة رسمية وشبه رسمية، لضمان التزامها بالتشريعات والأسس المذكورة في البند (1) أعلاه.
3. نشر الوعي القانوني، وتعريف المواطن بحقوقه ووسائل الدفاع عنها.
4. تقديم الاستشارات القانونية والمساعدة القانونية، إضافة إلى المقاضاة في قضايا تتعلق بالمصلحة العامة.

### ج. اوجه وسائل الرقابة في عمل الهيئة

تتمتع الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بعدد من وسائل الرقابة في سبيل القيام بمهامها المتعلقة بحماية حقوق المواطن، وضمان التزام مؤسسات السلطة الوطنية في تسيير أعمالها بالقانون وبمبادئ العدالة وحقوق الإنسان، وطبقاً لأحكام المادة (3) من المرسوم الرئاسي رقم (6000) سابق الذكر، تمتلك الهيئة صلاحية الرقابة على أعمال الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة لضمان التزامها بالقانون، وذلك وفقاً لآليات الرقابة التالية:

#### ● متابعة الشكاوى:

يعد تلقي الشكاوى ومتابعتها الوظيفة الأولى التي توليها الهيئة كامل اهتمامها، باعتبار الهيئة هي ديوان المظالم (الامبودزمان) وان اختصاصها متابعة الشكاوى التي تتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية أو أحد أجهزتها الأمنية والمدنية، أو أية هيئات أو مؤسسات عامة أخرى. ويمكن أن تحقق الهيئة في شكاوى بخصوص:

- الإيذاء الجسدي والتعذيب في مراكز التوقيف أو السجون، وإجراءات التوقيف أو الحجز خلافاً للقانون، وفي حالات الوفاة داخل مراكز التوقيف أو السجون.
- الرشوة والمحسوبية في التعيينات، والفصل التعسفي من العمل.
- التمييز في تطبيق القانون حسب الجنس أو اللون أو الديانة أو الانتماءات السياسية.
- سوء استخدام المال العام.
- انتهاك الحريات الأساسية للمواطن.

➤ سوء الإدارة، مثل الإخفاق في تفسير قرار أو التأخير في تنفيذه، أو التطبيق غير السليم للقانون.

وفي إطار متابعة الشكاوى ذات الاختصاص، تتبع الهيئة آلية مرنة<sup>28</sup> غير مقيدة بقواعد إجرائية جامدة، حيث يمكن متابعة كل قضية (شكوى) حسب نوعها والجهة المشتكى عليها. وقد بلغ عدد الشكاوى، في الفترة 1/1/1994-30/11/2002، الواردة للهيئة (4910) شكاوى، ويتضح من تقارير الهيئة السنوية أن هناك نسبة هامة من الشكاوى لم تحض بتعاون كامل من قبل الأجهزة والمؤسسات الحكومية ففي عام 1999 تابعت الهيئة 1005 شكوى 38.3% منها أغلقت لعدم تعاون الأجهزة الحكومية و 16.7% أغلقت دون أن تصل الهيئة إلى حلول مرضية رغم وجود تعاون من الأجهزة التنفيذية، بينما أغلقت 24.6% منها بتعاون ووصلت فيها الهيئة إلى حلول مرضية تتسجم ومعايير حقوق الإنسان، والملاحظ من خلال تقارير الهيئة السنوية أن التعاون والوصول إلى حلول مرضية يصل إلى ربع عدد القضايا المتابعة سنويا، وأن الشكاوى التي لم يتم فيها أي تعاون تتفاوت نسبتها من إجمالي القضايا المتابعة سنويا بين 12%-36%<sup>29</sup>. ورفعت الهيئة تسع قضايا أمام محكمة العدل العليا ستة منها في قطاع غزة والثلاث الأخرى في الضفة الغربية. (انظر ملحق رقم 5).

#### ● التقارير الخاصة

تبادر الهيئة الفلسطينية إلى دراسة بعض القضايا العامة بهدف إلقاء الضوء عليها، وذلك دون تكليف من أية جهة، وتحاول الهيئة أن تسهم في معالجتها وذلك لمنع وقوع مخالفات أو لتصويب الأوضاع الإدارية لإحدى المؤسسات.

وتكمن أهمية التقارير الخاصة في معالجتها موضوعات محددة، وذات صفة مستعجلة لمعالجة خلل معين، أو تسليط الأضواء على ظاهرة محددة، وقد أصدرت الهيئة ثمانية عشر تقريرا حتى نهاية عام 2002. انظر الملحق رقم (6).

#### ● التقارير السنوية

تقوم الهيئة بإعداد تقرير سنوي شامل، وترفعه إلى كل من رئيس السلطة الوطنية ورئيس المجلس التشريعي، ويتعلق بأعمال الهيئة ونشاطاتها وملاحظاتها وما رصدته من مخالفات على الأجهزة والمؤسسات الحكومية، بحيث تبين أوجه القوة وأوجه الخلل ومكامن الضعف في عمل السلطات الثلاث (التشريعية والقضائية والتنفيذية) أو الإجراءات المتبعة في تنفيذها وقد أصدرت الهيئة حتى الآن سبع تقارير سنوية تم نشرها وتوزيعها.

#### د. العوائق أمام عمل الهيئة المستقلة

يمكن تحديد مجموعة من العوائق أمام عمل الهيئة تتمثل فيما يلي،

<sup>28</sup> للمزيد انظر، التقرير السنوي السابع للهيئة المستقلة ص 156 - 159.

<sup>29</sup> للمزيد انظر التقارير السنوية (1-7) للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

1. غياب إرادة سياسية لاحترام دور الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في رصد وتقويم حالة حقوق المواطن الفلسطيني، وفي التعامل مع التقرير السنوي من قبل السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي.
2. غياب نصوص قانونية (قانون خاص) تبين صلاحياتها وتحدد الالتزامات تجاهها من الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لرقابتها، وتفرض وجوب التجاوب مع طلبات الهيئة وتسهل مهمتها.
3. عدم تعاون بعض الهيئات والمؤسسات العامة بالقدر الكافي، سواء في معالجة شكاوى وقضايا المواطنين التي تتابعها الهيئة أو في مجالات تقع في نطاق اختصاصها.
4. اعتماد ميزانية الهيئة على المنح المقدمة من حكومات أجنبية ووكالات التنمية الدولية ومؤسسات غير حكومية، مما يحد من الموارد المالية للهيئة.
5. محدودية عدد الطاقم العامل في الهيئة (فني وإداري)، مما يجعلهم تحت ضغط كبير، فالمهام الموكلة إلى الهيئة تحتاج إلى طاقم أكبر لتوزيع المهام.

#### هـ. التوصيات:

- لتعزيز عمل الهيئة وتطوير أدائها، والوصول إلى المقاصد والأهداف المبينة في المرسوم الرئاسي نرى ضرورة الأخذ بالتوصيات التالية:
1. وجود إرادة سياسية عليا بتعزيز مكانة الهيئة ودورها.
  2. الإسراع في إصدار قانون خاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ينظم عملها ويحدد اختصاصاتها، والالتزامات الجهات الخاضعة لرقابتها وذلك انسجاماً مع أحكام المادة (31) من القانون الأساسي.
  3. توفير موارد مالية كافية وذلك من خلال إدراج موازنة الهيئة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية باعتبارها مؤسسة عامة وفقاً للقانون.
  4. العمل على تطوير علاقة تعاون مع الأجهزة والمؤسسات الحكومية من خلال عقد لقاءات مع مسئوليتها وزيارات ميدانية لها، وشرح اختصاصاتها ومهامها وغاياتها ومجالات التعاون التي يمكن أن تقوم بينها وبين المؤسسة الخاضعة لرقابتها.
  5. تطوير الطاقم الفني والإداري للهيئة، وتعيين عدد كاف من الموظفين الفنيين والمساعدين الإداريين للقيام بالأعباء والمهام الملقاة على عاتق الهيئة.

## ثالثاً: المجلس التشريعي الفلسطيني

تقوم المجالس النيابية عادة بمهمتين أساسيتين هما التشريع أي إقرار القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أي إخضاع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية، وتستمد هذه المجالس نفوذها وتأثيرها على السلطة التنفيذية من الشرعية الشعبية التي توفرها لها الانتخابات الدورية، وكذلك من الإطار الدستوري والقانوني الناظم للعلاقة بين مؤسسات الحكم في الدولة.

وتم تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني بعد الانتخابات العامة الأولى في العشرين من شهر كانون ثاني من عام 1996، وجرى هذه الانتخابات بناء على الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية المتعلقة بالمرحلة الانتقالية، وقد بدأ المجلس بممارسة أعماله فعلياً بانعقاد جلسته الأولى في السابع من آذار 1996، بناء على دعوة رئيس السلطة الوطنية في المرسوم الرئاسي رقم (2) لعام 1996 الذي حدد إجراءات انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي في ظل عدم وجود نظام داخلي.

والمجلس التشريعي باعتباره البرلمان المنتخب من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة كرس خلال تجربته الماضية مجموعة من القواعد والتقاليد البرلمانية، أكدها القانون الأساسي للسلطة الوطنية، والنظام الداخلي للمجلس اللذان أصبحا الأساس الدستوري والقانوني لعمل المجلس في الرقابة والمساءلة والمحاسبة السياسية.

### I/ الأساس القانوني للمساءلة والرقابة والمحاسبة السياسية

يمارس المجلس التشريعي الفلسطيني الرقابة والمساءلة البرلمانية في السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام المادة (34) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية التي تنص على أن "المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية في المرحلة الانتقالية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

وليمكن المجلس التشريعي من بسط رقابته على كافة أعمال السلطة التنفيذية، قام بتشكيل لجان دائمة للرقابة التي من خلالها يستطيع متابعة أعمال السلطة التنفيذية كافة، وبالتالي مساءلتها ومحاسبتها عند حدوث خطأ ما.

ووفقاً لنص المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس تم تشكيل لجان دائمة للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس ورئيسه إليها، كما له أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة، وهي ما تعرف في الواقع بلجان تقصي الحقائق ولجان المتابعة.



كذلك تنص المادة (57) من النظام الداخلي للمجلس على أن "للجان من خلال رؤسائها ان تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها".

#### أ. أوجه وسائل الرقابة البرلمانية:

يقصد بوسائل الرقابة البرلمانية، سلطة التحري والتحقيق التي تجريها المجالس النيابية دون أن تكون لها نتيجة سياسية مباشرة، أي لا يترتب عليها جزاء يسلط على الحكومة أو أحد أعضائها، وإنما تقتصر على التأكد من أن القوانين تم تطبيقها بشكل سليم، وأن مؤسسات القطاع العام تقوم بالدور المناط بها.

ويمكن تحديد وسائل الرقابة البرلمانية بالأسئلة، والاستجواب ولجان تقصي الحقائق إلى جانب الرقابة التي تقوم بها اللجان الدائمة.

#### 1/ الرقابة عن طريق اللجان الدائمة

تعد اللجان الدائمة الوسيلة الرئيسية التي تمكن المجلس من الاطلاع على سياسة الحكومة ومناقشتها قبل تحديد الموقف السياسي منها في الجلسات العامة للمجلس. واخذ المجلس التشريعي بتقنية تكليف إحدى اللجان الدائمة بمهمة متابعة قضية معروضة عليه ضمن اختصاصها للقيام بتقصي الحقائق حولها ومن ثم رفعها إلى المجلس.

#### 2/ الرقابة بواسطة الأسئلة البرلمانية

تعد الأسئلة وسيلة يستعملها أعضاء المجلس التشريعي للإعلام والإخبار عن سياسة الحكومة، ونعني بها طلب إرشادات وتفسيرات يقوم بها أعضاء البرلمان سواء كانت كتابية أو شفوية، وجوهر السؤال هو "تقصي الحقيقة، بمعنى التحري والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل"<sup>30</sup> إذ أن عضو المجلس التشريعي لا يهدف فقط من وراء السؤال إلى مجرد الاستفسار أو طلب الإيضاح، بل يهدف أيضا إلى الكشف عن حقيقة أمر معين، ويبدو أن هذا الرأي يتفق مع مفهوم السؤال كما يمارسه المجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك وفقا لأحكام المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس.<sup>31</sup>

#### 3/ الرقابة عبر جلسات المناقشة (جلسات الاستماع)

استخدم المجلس التشريعي وسيلة رقابة شبيهة بالاستجواب هي المناقشة ( مع فارق النتائج المترتبة عن كل منهما) تحت عنوان "جلسة استماع" لأعضاء مجلس الوزراء أو أحد كبار الموظفين في

<sup>30</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 27.

<sup>31</sup> نص المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس "يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرف حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بما ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور".

السلطة، وهو إجراء يستهدف طرح موضوع هام للمناقشة لتبادل الرأي بين المجلس والحكومة، فالمناقشة لا تريد القضاء على الحكومة أو الوزير مثلما يهدف الاستجواب، إنما تريد استمرار الحكومة أو الوزير في الحكم، وفي الوقت نفسه إصلاح الوضع محل المناقشة أو تطويره نحو الأفضل<sup>32</sup>. أي "طرح موضوع لمناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء المجلس لكن لا يتضمن اتهاماً للحكومة وتنتهي المناقشة إما بقرار إقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أو بقرار برغبة المجلس في أمر معين"<sup>33</sup>.

#### 4/ الرقابة باستعمال الاستجواب

الاستجواب هو استقصاء يجري في صورة مناقشة يحركها نائب (أو أكثر) مقدم الاستجواب يساعده في ذلك بعض الأعضاء المهتمين بموضوع الاستجواب أو المنضمين إلى العضو في الاستجواب، فهو "إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة بين مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء. يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة، ويستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء"<sup>34</sup>.

#### 5/ الرقابة عبر تقصي الحقائق

قد لا تكفي الوسائل السالفة في تحقيق المجلس التشريعي لمهامه الرقابية على الحكومة كما ينبغي، إذ تتطلب ممارسة المجلس لوظيفته في مراقبة أعمال الحكومة ضرورة الاطلاع على بعض الملفات أو القيام بالبحث والتحري حول بعض القضايا المطروحة عليه. وأستند المجلس التشريعي الفلسطيني في تشكيلة للجان تقصي الحقائق على الفقرة الثالثة من المادة 48 من نظام الداخلي التي تنص على أن "للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة".

#### ب. أوجه وسائل المساءلة البرلمانية:

تبنى المجلس التشريعي الفلسطيني العديد من وسائل المساءلة بهدف القيام بمهامه البرلمانية، وذلك من خلال تبنيه للتقنيات التي كرس في النظام البرلماني، وي طرح موضوع المساءلة البرلمانية على السلطة التنفيذية، جميع تعقيدات المشاكل المتعلقة بالعلاقة بين السلطات العامة خاصة بين البرلمان والحكومة.

<sup>32</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 98.

<sup>33</sup> الشاعر (رمزي طه)، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط 3، القاهرة: دار النهضة العربية، 1983، ص 358.

<sup>34</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 87.

وعليه فان المجلس التشريعي الفلسطيني، وطبقاً لنظامه الداخلي واستناداً للقانون الأساسي، يمتلك سلطة مساءلة السلطة التنفيذية، لضمان التزامها بالقانون والقواعد الدستورية، وذلك وفقاً لآليات المساءلة التالية:

### 1. البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة:

تعتبر مناقشة البيان الوزاري وإقراره ومنح الثقة للحكومة على أساسه شكلاً من أشكال مساءلة الحكومة عن سياستها العامة، ومساءلة للوزراء المخولين بتنفيذ هذه السياسة، وقد أقر القانون الأساسي في المادة (64) والتي تتطابق مع المادة (15) من النظام الداخلي للمجلس، مبدأ تقديم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أعضاء مجلس الوزراء للتصويت عليهم، في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري، الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها. وتشرط المادة ذاتها على الرئيس أن يقدم بديلاً في موعد أقصاه أسبوعين للوزير الذي لم ينل الأغلبية من أعضاء المجلس، أو سحبت منه الثقة، كما يشترط القانون أيضاً، انه عند إجراء أي تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء الجدد، لأي سبب كان أن يقدمهم الرئيس في أول جلسة للمجلس للتصويت على الثقة بهم، ولا يجوز لأي وزير من الوزراء ممارسة مهامه معينة إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي.

### 2. الموازنة العامة:

يشكل نقاش وإقرار الموازنة العامة للدولة إحدى أهم آليات المساءلة في المجالس النيابية، حيث تمكن من الإشراف على سياسة الحكومة العامة، والتدخل في توجيهها عبر إدخال تعديلات على بنودها، وإعطاء أولويات للتنمية لقطاعات دون غيرها، أو من خلال مراقبة ومراجعة تنفيذها، ولا تستطيع الحكومة الإنفاق خارج قانون الموازنة دون الرجوع إلى المجلس.

وقبل أن يقر المجلس قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية ويصادق عليه الرئيس ويصدره في الجريدة الرسمية، فقد اعتمد المجلس على ما ورد من مواد دستورية في نظامه الداخلي خاصة المادة (74)، والقانون الأساسي في مادتيه (48 و 81) في إقراره للموازنة العامة للحكومة، وهي الأحكام ذاتها التي نصت عليها المادة (3) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة 1998.

ويشكل إقرار مشروع الموازنة العامة الفلسطينية في كل عام نموذجاً للعلاقة المختلفة ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية، بحيث لم تلتزم السلطة التنفيذية خلال الدورات الست الأولى بتقديم مشروع الموازنة العامة للمجلس التشريعي في الموعد المحدد وذلك خلافاً للقانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية، والنظام الداخلي للمجلس الذي يلزم مجلس الوزراء بتقديم مشروع الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية العام الجديد.

### 3. التقارير الدورية:

تعني التقارير الدورية هي انتظام تقديم الحكومة تقارير عن سير أعمالها، ويقوم المجلس التشريعي بمناقشة هذه التقارير لمعرفة مدى انحرافها عن برنامج الحكومة أو عما التزمت به أمام المجلس، ويلزم نص (52) من قانون تنظيم الموازنة العامة لسنة 1998 مجلس الوزراء تقديم تقارير دورية تفصيلية كل ثلاثة أشهر عن كيفية صرفها لبنود الموازنة المقررة، ويتناول اتجاهات وحركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة، ويستعرض الاقتراحات والإجراءات الصحيحة المناسبة.

#### 4. الحسابات الختامية:

تلزم المادة (49) من القانون الأساسي وكذلك المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة العامة لسنة 1998 السلطة التنفيذية بعرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، باعتباره يمثل الإيرادات والنفقات الفعلية من المال العام. لكن المجلس لم يتلق سوى الحساب الختامي العام 1997، وقد تلقاه في منتصف عام 1999 متأخراً ستة أشهر عن الحد الأقصى ولم يكن دقيقاً، ولم يرفق به تقرير هيئة الرقابة العامة المسؤولة عن تدقيق حسابات الموازنة، وعليه فإن المجلس لم يقره وظل معلقاً ما بين المجلس والسلطة التنفيذية إلى أن تم إقراره في 17 أيار عام 2000، في الاجتماع الخامس من الدورة الخامسة، بعد الاستماع إلى رد وزارة المالية على تقرير لجنة الموازنة.

#### 5. المصادقة على الاتفاقات والقروض:

إن إلزام السلطة التنفيذية بعرض الاتفاقات التي تبرمها، والقروض التي تحصل عليها، على المجلس للمصادقة عليها، يمثل أداة مساءلة بخصوص أي التزام مستقبلي يترتب عن عقد أي اتفاقية أو قرض تقوم بها الحكومة. وذلك وفقاً للمادة (83) من القانون الأساسي التي تنص على "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي".

#### 6. إقرار الضرائب العامة والرسوم

حدد القانون الأساسي صلاحية إقرار الضرائب وفرضها بقانون حيث تنص المادة (79) منه على أن (فرض الضرائب العامة والرسوم أو تعديلها وإلغائها لا يكون إلا بقانون ولا يعفي أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون)، في حين أشار قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة 1998 في المواد (7 و8) إلى أن (لا يفرض أي رسم إلا بقانون، ولا تدخل في بابها أنواع الرسوم التي تتقاضاها دائرة الخزينة العامة مقابل ما تقوم به الجهات التنفيذية في السلطة الوطنية من خدمات للأفراد، أو مقابل انتفاعها بالأموال العامة، ولا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم). وآلية المساءلة هنا تفرض على الحكومة العودة إلى المجلس التشريعي في حال حاجتها إلى إيجاد إيرادات لخزينة السلطة لتبرير هذه الضريبة الجديدة وتحديد الغايات المتوخاة من وراء فرضها.

## 7. خطة التنمية الوطنية:

توجب المادة (46) من القانون الأساسي على السلطة التنفيذية تقديم خطة التنمية وتحديد طريقة إعدادها وإقرارها. وهو أداة مساهلة تتعلق بخطة الحكومة للتنمية المستقبلية الثلاثية أو الخماسية وبالتالي الرجوع إلى المجلس لتحديد اتجاهات التنمية وأولوياتها لتلك السنوات. وقد أقر المجلس التشريعي خطة التنمية الوطنية لعام 1998 في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 14 نيسان من العام نفسه تحت القرار (3/4/263).

## 8. العرائض والشكاوى:

تشكل الشكاوى والعرائض المقدمة من الجمهور إلى المجلس مباشرة أو إلى لجان الاختصاصية، إحدى أدوات المساهلة الهامة التي تلقي الضوء على مكامن الخلل في أداء السلطة التنفيذية، كما أنها آلية هامة من آليات العلاقة بين المجلس النيابي كهيئة منتخبة، وبين النواب كأفراد مع جمهور الناخبين. وقد أقر النظام الداخلي للمجلس خمسة مواد هي (100-104) لتنظم هذه العملية بدء من تأكيد حق كل مواطن بتقديم شكوى أو عريضة للمجلس لتحديد الجوانب النظامية للشكوى، إلى طريقة استقبال الشكاوى والعرائض من قبل المجلس، والإجراءات التي يتخذها رئيس المجلس بعد توفر الشروط القانونية فيها واحالتها لديوان الشكاوى أو إلى لجان المجلس الاختصاصية، وكذلك يقرر ديوان الشكاوى في تقريره المقدم لرئيس المجلس ما يجب إرساله للوزراء والجهات المختصة، وما ينبغي رفضه منها على أن يقوم رئيس المجلس بإشعار مقدم الشكوى بما اتخذ بشأنها من إجراءات<sup>35</sup>.

## ج. أوجه وسائل المحاسبة البرلمانية

أخذ النظام السياسي الفلسطيني للمرحلة الانتقالية بمسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي، أي إمكانية محاسبة السلطة التنفيذية من قبل المجلس، في ضوء رقابته على تصرفاتها والتحقق من مدى التزامها بتنفيذ السياسات العامة المقررة، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع وبما يتفق واحترام القوانين المرعية والقواعد الدستورية، أو إذا ما كانت تتعسف باستخدام سلطاتها وتستبد بها، أو تبالغ في تركيز الإمكانيات والجهود لصالح فئات اجتماعية أو جهات مناطقية في البلاد دون أخرى.

فقد أشار النظام الداخلي للمجلس إلى صلاحية سحب الثقة من الحكومة أو من أعضاء فيها في موضعين عرضيين، الأول، لدى الحديث عن الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة "يشرح المستجوب موضوع استجوابه (...)" وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم<sup>36</sup>. والثاني عندما تطرق للموضوعات التي يجوز للمجلس الاستعجال في النظر فيها "للمجلس أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه (...)" أو حجب الثقة أو توجيه لوم أو نقد للسلطة

<sup>35</sup> أنظر المواد (100-102) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>36</sup> أنظر المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس.

التنفيذية، أو أحد الوزراء. ويصدر قراره دون مناقشة في الحالات الآتية : 1- بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل (... ) 3- بناء على طلب اللجنة المختصة<sup>37</sup>.

## II/ العوائق أمام تفعيل دور المجلس التشريعي في المساءلة والمحاسبة

1. غياب قواعد دستورية تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قبل صدور القانون الأساسي عام 2002 على الرغم من وجود تراث دستوري وقانوني غير مُفعل في تنظيم العلاقة بينهما.
2. تعقد الوضع السياسي وتأزمه وهو ما أدى إلى التركيز على ما هو سياسي وإهمال إلى حد بعيد جوانب الرقابة البرلمانية، وعدم إعمال أدوات الرقابة (الاستجواب) وأدوات المحاسبة سحب الثقة من الحكومة أو الوزراء، والاكتفاء بالأسئلة وجلسات الاستماع كجزء من الرقابة.
3. عدم قدرة المجلس على استجواب رؤساء الهيئات وذلك وفقاً لنص المادة (75) من النظام الداخلي التي تقصر حق النواب بتوجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء فقط.
4. تغليب الصفة السياسية على توزيع اللجان حيث يوجد أربع لجان يمكن دمجها في لجنة واحدة وهي اللجنة السياسية، بينما تتطلع لجنة التربية والقضايا الاجتماعية واللجنة الاقتصادية بالرقابة على أكثر من 60% من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية مما أحدث خلافاً منهجياً بمهمة الرقابة البرلمانية.
5. عدم إعطاء الأقلية (المعارضة) هامشاً للعمل داخل مؤسسات المجلس البرلمانية كعضوية لجنة شؤون المجلس أو هيئة مكتب المجلس. على الرغم من التجربة إشراكهم في رئاسة اللجان (الرقابة والموازنة والسياسية) وإن تراجعت هذه التجربة بعد الدورة الثالثة.
6. عدم متابعة القرارات والتوصيات التي يتخذها المجلس سواء تلك المتعلقة في المجال التشريعي أو الرقابي.
7. عدم تفعيل ديوان الشكاوى والعرائض المنصوص عليه في المواد (100-104) من النظام الداخلي للمجلس.

## III/ التوصيات

1. تطبيق أحكام القانون الأساسي فيما يتعلق بفصل السلطات الثلاث وفقاً لنص المادة (2) والمادة (38) منه.
2. تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي ليتواءم مع أحكام القانون الأساسي.
3. تفعيل دور الأقلية (المعارضة) في مؤسسات المجلس البرلمانية من خلال إشراكها في مكتب رئاسة المجلس ولجنة شؤون المجلس، ورئاسة بعض اللجان الدائمة.
4. متابعة القرارات التي يصدرها المجلس من خلال هيئة رئاسة المجلس.
5. توفير كافة السبل التي تتيح للمواطنين الاطلاع على أعمال المجلس ومتابعتها، وذلك من خلال نشر المحضر الحرفي والبت التلفزيوني المباشر لوقائع جلسات المجلس .

<sup>37</sup> انظر المادة 81 من النظام الداخلي للمجلس.

6. ترسيخ العلاقة بين عضو المجلس والمواطن على اعتبار أن النائب يمثل المواطن وينوب عنه فهو ملزم بتحقيق مطالب المجتمع.
7. تفعيل المجلس لدوره الرقابي، وقيامه باستخدام آليات المساءلة والمحاسبة البرلمانية حسب تدرجها وعدم التركيز على جمع المعلومات وتوجيه الأسئلة والتوصيات واللوم، دون استعمال آلية الاستجواب وحجب الثقة عن الحكومة أو بعض أعضائها.
8. على المجلس التشريعي أن يبادر لسن قوانين تساهم في دعم عملية الرقابة على المال العام، والنص في هذه التشريعات على أن تقوم هيئة الرقابة العامة بتقديم تقاريرها دورياً للمجلس التشريعي لتمكينه من ممارسة دوره الرقابي على المال العام بصورة فعالة.
9. على المجلس التشريعي ولجانه المتخصصة الاستمرار في عقد جلسات الاستماع العامة، مع تطوير آلياتها، لما لها من أهمية بالغة وانعكاس إيجابي في تعزيز الدور الرقابي، وتعزيز دور المواطنين وذلك عبر مشاركة قطاعات وفئات اجتماعية ذات علاقة واختصاص في القضايا المطروحة للاستماع، والعمل على تضمين التقارير التي تعرض على المجلس الأسس التي تستند إليها الآراء المطروحة في الموضوع المحدد قيد البحث، والمقترحات التي يتم التوصل إليها كمحصلة لتلك النقاشات، وذلك من أجل تفعيل المناقشات التي تجري داخل المجلس.
10. تفعيل ديوان الشكاوي والعرائض طبقاً للمادة (102) من النظام الداخلي للمجلس، وتحويله لعنوان لجميع المواطنين للتوجه إليه، لتقديم الشكاوي، وبموجب النظام فإن على الديوان تسجيل الشكاوي وفرزها وإحالتها لجهة الاختصاص بالمجلس، ومتابعتها والرد عليها.
11. تطوير العلاقة بين المجلس مؤسسات المجتمع المدني، وفي مقدمتها الأحزاب السياسية، وإيجاد صلات دائمة ومتواصلة، فيما بينها خاصة لما تشكله هذه الهيئات من قوة دعم وإسناد لعمل المجلس في أداء مهامه الرقابية والمحاسبية، وذلك من خلال إجراء لقاءات ودعوتها للمشاركة في صياغة مشاريع القوانين.

## رابعاً: الرقابة القضائية

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إحدى أساليب الرقابة المتاحة للمواطنين على أعمال الإدارة، فهي تتميز عن غيرها من أشكال الرقابة في أنها لا تتحرك تلقائياً، أي أن القضاء لا يمارس اختصاصاته إلا بناء على دعوى تسمى الدعوى الإدارية التي ترفع من كل صاحب مصلحة. وتهدف الرقابة القضائية على أعمال القطاع العام إلى تحقيق أمرين.<sup>38</sup> الأول تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام مبدأ الشرعية، والثاني حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو التعويض عنها. وإلى جانب المحكمة الإدارية فإن جهاز النيابة العامة يعد جزءاً من بنية الرقابة القضائية، فهو يتحقق من الاتهامات التي تكيلها الإدارة لموظفيها، ويعتبر وكيلاً عن الحكومة في القضايا المرفوعة ضد الأفراد من قبلها أمام القضاء، وكذلك ممثلاً عنها في القضايا المدعى عليها فيها.

### I/ النيابة العامة

تؤدي النيابة العامة في دولة القانون والمؤسسات دوراً فاعلاً في الحفاظ على سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، فهي تضمن احترام القانون من أي تعدٍ أو تجاوز يقع من المواطن أو السلطة، وتختص النيابة العامة بملاحقة من يعتدي على الحقوق والحريات بصورة تشكل جرماً وفقاً للقانون وتقديمه للمحاكمة.<sup>39</sup>

وتمثل النيابة العامة المجتمع وتتوب عنه، فتباشر الدعوى العامة باسمه وتتوب عنه في تعقب الجاني وطلب توقيع العقوبة عليه، وهي الجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها.<sup>40</sup>

#### أ. الإطار القانوني لتشكيل النيابة العامة:

نظم تشكيل النيابة العامة<sup>41</sup> في السلطة الوطنية الفلسطينية، حتى صدور قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952 الساري المفعول في الضفة الغربية، وقانون تعديل أحوال المرافعات لسنة 1934، وأمر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة رقم (473) لسنة 1956، وتم توحيد إدارة النيابة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة بموجب قرار رئيس السلطة

<sup>38</sup> شيحا (إبراهيم)، مصدر سابق، ص 478.

<sup>39</sup> لقاء مكتوب أجراه الباحث مع الأستاذ سعد شحير القائم بأعمال النائب العام بتاريخ 2002/12/21.

<sup>40</sup> عبد الباقي (مصطفى)، الجعبة (منال)، دليل أعضاء النيابة العامة في محافظات غزة والضفة الغربية، بير زيت: معهد الحقوق - جامعة بير

زيت، 1999، ص 11.

<sup>41</sup> للمزيد من المعلومات حول النيابة العامة. أنظر شاهين (محمود)، تقرير حول النيابة العامة الفلسطينية، سلسلة تقارير قانونية (7)، رام الله: الهيئة الفلسطينية

المستقلة لحقوق المواطن، 1999.



الوطنية رقم (287) الصادر في 1995/12/9<sup>42</sup>، الذي اخضع كلتا النيابةين إلى نائب عام واحد، وهو النائب العام للسلطة الوطنية الفلسطينية وخوله صلاحيات كل من النائب العام في قطاع غزة ورئيس النيابة العامة في الضفة الغربية.

ويشكل الباب الخامس من قانون السلطة القضائية لسنة 2002 الصادر في 2002/5/14 الإطار القانوني لتشكيل النيابة العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، فبموجب المادة (60) تتألف النيابة العامة من :

1. النائب العام.
  2. نائب عام مساعد أو أكثر.
  3. رؤساء النيابة العامة.
  4. وكلاء النيابة.
  5. معاوني النيابة.
- ويحدد قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 معاوني النيابة العامة بمأموري الضبط القضائي ويشمل ذلك، مدير الشرطة ونوابه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة، وضباط وضباط صف الشرطة كل في دائرة اختصاصه، ورؤساء المراكب البحرية والجوية، والموظفون الذين خولوا صلاحيات الضبط القضائي<sup>43</sup>.

#### ب. اختصاصات النيابة العامة:

تختص النيابة العامة بشكل أساسي بوظيفة استقصاء الجرائم المرتكبة والتحقيق فيها وملاحقة المجرمين قانونياً وإحالتهم للمحاكم من خلال إقامة دعوى الحق العام، ومباشرتها نيابة عن المجتمع بأسره، إضافة لذلك، تقوم النيابة العامة ببعض الوظائف الأخرى التي أسندت لها بموجب القانون، ويمكن تحديد اختصاصات النيابة العامة بما يلي:

##### 1. التحقيق

تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها وفقاً لأحكام المادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001، وفي الوقت نفسه أجاز لها القانون تفويض أحد أعضاء الضبط القضائي المختصين بالقيام ببعض إجراءات التحقيق الأولى (المادة 55)، ويشمل التحقيق الأولي مجموعة من الإجراءات منها: الانتقال إلى مسرح الجريمة، ومعاينة، وسماع الشهود، وتكليف المتهم بالحضور أو الأمر بالقبض عليه، واستجوابه، وكذلك تفتيش الأشخاص والأماكن، وندب الخبراء.

##### 2. توجيه الاتهام وإحالة دعوى الحق العام إلى المحكمة.

يقوم وكيل النيابة خلال مرحلة التحقيق بتقدير ما تجمع لديه من ادله وتحقيقات، فإما أن يوقف إجراءات إقامة دعوى الحق العام نتيجة توافر سبب من الأسباب تيرر ذلك، كعدم كفاية الأدلة أو لكون الفعل لا يشكل جريمة، وإما أن يوجه التهمة إلى الشخص ويحيله إلى المحكمة، إذا توافرت لديه أدلة يرى

<sup>42</sup> انظر قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (287) لسنة 1995، الوقائع الفلسطينية الجديدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، عدد 9، ديسمبر 1995.

<sup>43</sup> انظر المادة (21) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، إصدارات المجلس التشريعي الفلسطيني، 2001.

أنها قوية وكافية لإدانتها<sup>44</sup>. (انظر المواد 152، 151، 150، 149، 53) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001.

وبموجب أحكام المادة (54) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001 فإنه " لا يجوز لغير النائب العام أو أحد مساعديه إقامة الدعوى الجزائية ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد أعضاء الضبطية القضائية لجناية أو جنحة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها".

### 3. تمثيل السلطة التنفيذية لدى المحاكم

تقوم النيابة العامة بتمثيل السلطة التنفيذية والدفاع عنها لدى المحاكم والدوائر القضائية في الدعاوى التي ترفع عليها، وذلك بموجب أحكام المادة (2) من قانون دعوى الحكومة رقم (30) لسنة 1926 الساري المفعول في قطاع غزة، التي تنص على "يقيم الدعوة التي لحكومة فلسطين أو لأية دائرة من دوائرها على أفراد الناس النائب العام أو ممثله أو أي موظف آخر مفوض بحكم القانون بتعقب مثل هذه الدعاوى بالنيابة عن الحكومة" أما بخصوص دعاوى الأفراد على الحكومة فتتص الفقرة الثالثة من المادة (3) من القانون نفسه على "يقدم كل ادعاء كهذا إلى محكمة مركزية أو محكمة أراض....، عن طريق إقامة دعوى من المستدعي بصفته مدعيا على النائب العام أو على أي موظف آخر يعينه المندوب السامي من وقت لآخر لهذه الغاية بصفته مدعي عليه".

ويعني ذلك أن وكيل النيابة يقوم بوظيفة محامي السلطة التنفيذية أمام المحاكم في القضايا التي تكون طرفا فيها، وكذلك لدى الدوائر القضائية.

### ج. العوائق أمام عمل النيابة العامة

1. الخلل القائم في علاقة النيابة العامة بالأجهزة الأمنية في مجال الضبط القضائي، فالنيابة العامة لم تتمكن من ممارسة سلطتها الرئاسية في الإشراف على أفراد الضبط القضائي<sup>45</sup>.
2. هيمنة أجهزة الأمن على عمل النيابة العام فيما يتعلق بإجراءات القبض والتفتيش والتدقيق وغيرها من إجراءات التحقيق، ويبدو ذلك من خلال عدم قدرتها على إطلاق سراح الموقوفين ممن لم يتوفر أدلة لإدانتهم.
3. عدم احترام الأجهزة الأمنية لقرارات النيابة العامة بالإفراج عن المعتقلين أو تنفيذ الأحكام القضائية. وصلاحياتها في الدخول إلى الأماكن التي يحتجز فيها الأشخاص لدى الأجهزة الأمنية.
4. عدم توافر وسائل وإمكانيات تطوير قدرات وكفاءة أعضاء النيابة العامة وأدائها<sup>46</sup>.
5. عدم توافر المنشآت والأبنية اللازمة لمرافق النيابة العامة وما تستتبعه من تجهيزات.

### د. التوصيات:

<sup>44</sup> شاهين (محمود)، تقرير حول النيابة العامة الفلسطينية، مصدر سابق، ص.50.

<sup>45</sup> لقاء أجراه الباحث مع الأستاذ سعد شحير، مصدر سابق.

<sup>46</sup> المصدر السابق.

1. ضرورة توفر إرادة سياسية عليا علنية لوقف كافة مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل النيابة العامة.
2. تفعيل دور النائب العام وكذلك جهاز النيابة العامة في تبني القضايا العامة، وأخذ زمام المبادرة في تكريس وترسيخ سيادة القانون واحترامه.
3. وقف الأجهزة الأمنية عن انتزاع اختصاصات النيابة العامة في القبض والتوقيف والتفتيش.
4. ضرورة احترام الأجهزة الأمنية قرارات أعضاء النيابة العامة في الإفراج عن المعتقلين، وعدم التدخل في عمل أعضاء النيابة العامة.
5. اعتماد آلية التعيين المنصوص عليها في مشروع قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 دون غيرها في تعيين أعضاء النيابة العامة التي تتمثل في الكفاءة والخبرة.
6. إنشاء معهد لتدريب وتأهيل من يتقدم لوظيفة وكيل النيابة، واعتبار اجتياز امتحانات المعهد شرطاً أساسياً لقبول طلب الوظيفة.
7. توفير الإمكانيات المادية والبشرية لجهاز النيابة العامة من بنى تحتية وتجهيزات فنية وجهاز معاون قادر على تنفيذ المهام الإدارية المساعدة.
8. توضيح العلاقة القائمة بين وزير العدل (وزارة العدل) وجهاز النيابة العامة في إطار قانوني، يحدد أوجه العلاقة ويمنع تدخل السلطة التنفيذية، والتوجيهات السياسية في عمل النيابة العامة.

## II / محكمة العدل العليا

يعد القضاء الإداري الشكل المميز لرقابة القضاء (السلطة القضائية) على تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها، ورغم أن هذه الرقابة تأخذ أشكالاً وطرائق تختلف من نظام قانوني إلى آخر، سواء من حيث المسائل الخاضعة لرقابة القضاء الإداري، أو الجهة التي تتولى ممارستها أو الإجراءات الشكلية المطلوب مراعاتها عند التظلم من تصرفات الإدارة، فإنها في مجملها تنفق من حيث الهدف الأساسي المتمثل بخلق التوازن بين سلطات الدولة الثلاث. وكبح جماح السلطة التنفيذية في التعسف باستخدام الحق، ورفع أي ظلم توقعه الإدارة على المواطنين<sup>47</sup>.

وتتبع أهمية رقابة القضاء الإداري على أعمال السلطة التنفيذية من محورين أساسيين: الأول ضعف الأفراد في مواجهة السلطة بما تتمتع به من إمكانيات تمكنها من قمع الأفراد، والثاني تخصص القضاء الإداري بالرقابة على أعمال الإدارة وتصرفاتها والفصل في المنازعات الإدارية.

<sup>47</sup> أبو هنود (حسين)، محاكم العدل العليا الفلسطينية، التطورات والإشكاليات، والأداء في مجال حماية الحقوق والحريات، سلسلة التقارير القانونية (13)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، ص2.

## أ. الإطار القانوني لتشكيل محكمة العدل العليا

نظم تشكيل محاكم العدل العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، قبل صدور قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001 وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، قانون تشكيل المحاكم النظامية الدائم رقم (26) لسنة 1952 الساري المفعول في الضفة الغربية، وقانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940، والأمر (95) لسنة 1949 الصادر عن الحاكم الإداري العام الساري المفعول في قطاع غزة. وقد اصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مجموعة من القوانين والقرارات التي أعادت إلى محكمة العدل بعض من صلاحياتها التي سلبتها إياها الأوامر العسكرية الإسرائيلية، وكذلك عدلت من بعض القوانين السارية قبل عام 1967.<sup>48</sup>

ويشكل الفصل الخامس من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001 الصادر في 2001/5/12 الإطار القانوني لتشكيل محكمة العدل العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب المادة (32) تتعهد محكمة العدل العليا من رئيس المحكمة العليا وقاضيين على الأقل.

## ب. اختصاصات محكمة العدل العليا

وحد قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001 التباين في تنظيم محكمة العدل العليا واختصاصاتها، فوفقاً للقانون الانتدابي الساري في قطاع غزة فان سلطة محكمة العدل العليا لا تقتصر على تقرير المشروعية بل تمتد لتشمل سلطة إصدار الأوامر للإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، وتأمراً بوقف تنفيذ قرار إداري وإلغائه، وإصدار أمر تحذيري للإدارة بأنها توجد في حالة غير مشروعة، وتصدر حكماً تقريرياً ونهائياً في موضوع الشكوى.

في حين حصر القانون الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية سلطة محكمة العدل العليا في مجال قضاء الإلغاء، الذي يعني، قيام القاضي بإبطال القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات العامة "الإدارة" فيما إذا صدرت مخالفة لمبدأ المشروعية<sup>49</sup>.

ووفقاً لنص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001 "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

- 1.الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية التي تمس بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية.
- 2.الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. (انظر ملحق رقم 7)
- 3.المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقيّة أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، أو سائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. (انظر ملحق رقم 7).

<sup>48</sup> للمزيد انظر أبو هنود (حسين)، المصدر السابق، ص 50-53.

<sup>49</sup> عمرو (عدنان)، إبطال القرارات الإدارية الصادرة بالأفراد والموظفين، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2001، ص9.

4. رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.

5. سائر المنازعات الإدارية.

### ج. العوائق التي تعترض عمل محكمة العدل العليا

1. غياب الأمن الوظيفي للقضاة وذلك من خلال تدخل السلطة التنفيذية بتعيين القضاة وإحالتهم على التقاعد ونقلهم.

2. محاولات الأجهزة الأمنية التأثير على قضاة محكمة العدل من خلال الاتصال بهم ومطالبتهم التوقف عن النظر في بعض القضايا.<sup>50</sup>

3. امتناع السلطة التنفيذية خاصة الأجهزة الأمنية وتلكؤها عن تنفيذ قرارات محكمة العدل العليا، مما يقوض عمل هذه المحاكم، ويؤثر في هيبتها ووقارها داخل الجهاز القضائي، ويضعف سلطتها الرقابية على أعمال الإدارة، ومكانة القضاء في المجتمع.

### د. التوصيات

1. ينبغي وجود إرادة سياسية بإرساء سيادة القانون وتعزيز مكانة القضاء بشكل عام.
2. ضرورة انصياح الأجهزة الأمنية والإدارات الحكومية لقرارات محكمة العدل العليا وتنفيذ أحكامها.
3. منح محكمة العدل العليا الولاية الكاملة في المنازعات الإدارية وفقاً لأحكام المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001، وإلغاء أنظمة الطوارئ الانتدابية لسنة 1945 وتعديلاتها والأوامر العسكرية الإسرائيلية وخاصة الأمرين رقم (378) ورقم (172) وتعديلاته النافذة في الضفة الغربية.

<sup>50</sup> أبو هنود (حسين)، محاكم العدل العليا الفلسطينية، مصدر سابق، ص72.

## القسم الثاني: أنظمة المساءلة في القطاع العام

إن استكمال وتفعيل أنظمة المساءلة في القطاع العام يعني وضوح الالتزامات والأطر وقنوات الاتصال وتحديد المسؤوليات. فالمساءلة بمفهومها العام تفرض خضوع كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، الإجابة عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه.

وهذا المفهوم يفترض وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية<sup>51</sup> "أي سلم تراتبي" يقدم كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته. وتعني كذلك أن الحكومة مسؤولة أمام الشعب الذي فوضها استخدام المال العام، مما يفرض عليها اطلاع ومشاركة الشعب في عملية إعداد الموازنة العامة، والخطوط العريضة للإنفاق، وكذلك نشر قانون الموازنة (وسائر القوانين) في الصحف اليومية .

كما تفرض المساءلة وجوب تقديم الحكومة مشروع الموازنة للمجلس التشريعي وفقاً للمواعيد المحددة قانونياً، والالتزامها بتقديم خطة التنمية، وبرنامج الحكومة والقروض التي تقوم بعقدتها للمصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي، وذلك انسجاماً مع أنظمة المساءلة المقررة في القواعد الدستورية والقوانين السارية في فلسطين.

ولتسهيل تقييم طبيعة أنظمة المساءلة من حيث إطارها القانوني المنظم يمكن تناول ثلاثة نماذج متوفرة في واقع القطاع العام الفلسطيني وهي: الجهاز المركزي للإحصاء المنظم بقانون صادر عن السلطة الوطنية. ووزارة الزراعة وهي منظمة بموجب نظام خاص صادر عام 1966. ووزارة شؤون الأسرى والمحررين وهي غير منظمة بأي تشريع.

<sup>51</sup> ياغي (محمد عبد الفتاح)، الرقابة على الإدارة العامة، ط2، عمان: [د.ن.]، 1994، ص195.

## أولاً: الهيكل التنظيمي وتحديد المهام في المؤسسة العامة

يعد التنظيم عملية إدارية أساسية تتناول هيكل المؤسسة وأهدافها ومهامها ومسؤولياتها، وأساليب وطرق عملها، بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من أجلها، ويحدد الرسم التنظيمي سلطة ومسؤولية مدير كل دائرة وكل قسم، وذلك طبقاً لنوع وحجم وأهمية الأعمال المخصصة لكل منها وطبيعة العاملين بها ومهامهم.

ويشمل الهيكل التنظيمي لأي مؤسسة عامة ثلاثة ركائز أساسية هي: رسم الهيكل (شكل) الوظيفي، والثاني الوصف الوظيفي (تصنيف الوظائف وتعميمها)، والثالث المسمى الوظيفي.

### أ. أهداف الرسم التنظيمي وأهميته<sup>52</sup>

1. يعمل على تقسيم الأعمال بين الموظفين على المستويات الإدارية ويحدد أعداد الوظائف سواء كانت رئيسية أو فرعية أو استشارية.
2. يعمل على تحديد خطوط السلطة والمسؤولية والاتصال الرسمي وغير الرسمي حسب السلم الإداري.
3. يعمل على توضيح العلاقة بين الوحدات الإدارية من أجل تحقيق التنسيق.
4. يعمل على توضيح نطاق الإشراف والرقابة والمساءلة حسب التسلسل الهرمي والتعليمات الخاصة بها.
5. يعمل على توضيح الأقسام والوظائف للموظفين وتوجيههم وتعرفيهم برؤسائهم ومرؤوسيتهم والجهات المعنية بعملية الاتصال.
6. يستخدم الرسم التنظيمي لأغراض إعلامية للجمهور من أجل التعرف على المؤسسة ونشاطاتها وأقسامها.
7. يساعد على اكتشاف الانحرافات والأخطاء ومعالجتها.

### ب. واقع الهيكل التنظيمي في مؤسسات القطاع العام

يفرض قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 في المادة (4) الفقرة (2 و 3) منه على الدوائر الحكومية أن تقوم بوضع مشروع هيكل تنظيمي تُحدد فيه اختصاصات كل منها، وبوضع جدولاً لوظائفها مرفقاً به بطاقة وصف لكل وظيفة محدداً به واجباتها ومسؤولياتها وشروط شغلها وتصنيفها وترتيبها ويصدر بهما قرار اعتماد من مجلس الوزراء.

ونظراً لعدم الالتزام بتطبيق قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 فسيتم تشخيص واقع الهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي في بعض المؤسسات العامة وفقاً للإطار القانوني المنظم لها.

<sup>52</sup> الكبيسي (عامر)، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، بغداد: دار الحرية للطباعة، 1975، ص. 135.

**1. الجهاز المركزي للإحصاء:** تمنح الفقرة (2 و3) من المادة (6) من قانون الإحصاءات العامة لسنة 2000، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني صلاحية تنظيم وإدارة الجهاز وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.

وبعد الاطلاع على الوثائق المتعلقة بالهيكل التنظيمي للجهاز المعتمدة من قبل رئيس الجهاز، لوحظ مراعاته لمستلزمات التنظيم الإداري للمؤسسة العامة، حيث يشمل، رسم الهيكل الوظيفي، والوصف الوظيفي لكل وحدة من وحدات الهيكل، وبطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة محددة والمسؤوليات والمهام، وشروط شغل الوظيفة، والمسمى الوظيفي لشاغلها.

**2. وزارة الزراعة:** يحدد نظام رقم (135) لسنة 1966 الخاص بتنظيم وإدارة وزارة الزراعة في الضفة الغربية الهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي لكل من الدوائر والوحدات الخاصة بالوزارة، ويبدو أن النظام ترك تحديد بطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة والمسؤوليات والمهام المناطة بشاغلها وشروط شغلها لتعليمات الوزير.

ومن مقارنة رسم الهيكل التنظيمي لوزارة الزراعة مع التقسيمات الواردة في نظام عام 1966 يلاحظ أن التقسيمات المنصوص عليها في النظام تم إعادة هيكلتها إلى قطاعات. في الوقت الذي تم استحداث المجلس الاستشاري الزراعي الأعلى وتم اتباعه للوزير، بينما تم إلغاء مجلس التخطيط الذي يرأسه وكيل الوزارة المحدث بموجب نظام رقم (135) لسنة 1966 الخاص بتنظيم وإدارة وزارة الزراعة.

**3. وزارة شؤون الأسرى والمحررين:** تم إنشاء وزارة شؤون الأسرى والمحررين بموجب مرسوم رقم (2) لسنة 1998 الخاص بتشكيل الحكومة الصادر بتاريخ 1998/8/12 وهي وزارة مستحدثة حيث لا يوجد حتى الآن قانون أو نظام خاص ينظم عملها.

كما لا يوجد رسم تنظيمي للوزارة، إذ تم إنشاء أربعة عشرة دائرة بالإضافة إلى مكتب الوزير وبرنامج تأهيل الأسرى والمحررين والمستشار القانوني، ولم يحدد في "البناء التنظيمي" أي علاقة اتصال سائدة في الوزارة سواء كانت عمودية أم أفقية.

وبشكل عام يلاحظ أن أغلب مؤسسات القطاع العام عملت على تطوير رسم تنظيمي وفقا للهيكل التي تم إحداثها وتطويرها منذ عام 1994، إلا أن معظم المؤسسات لم تقم بتطوير أو إنجاز بطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة وشروط شغلها، وأن بعضها أحدث تغيير على الهياكل التنظيمية رغم وجود تشريع ساري المفعول ودون إجراء تعديل على التشريع الخاص بتلك المؤسسات وفقا للأصول، في الوقت نفسه فإن عدد قليلا من مؤسسات القطاع العام قد أنجزت الرسم التنظيمي والوصف الوظيفي للوحداتها ودوائرها وقامت بتحديد المهام والمسؤوليات لكل وظيفة، وشاغلها، وبالتالي توضيح المرجعيات وآليات المساءلة وأطرها المؤسسية.

**ج. التوصيات:**



1. تحديد صلاحيات ومهام كل مؤسسة عامة بشكل واضح من قبل مجلس الوزراء.
2. تطبيق قانون الخدمة المدنية لسنة 1998.
3. إنجاز الرسم التنظيمي والوصف الوظيفي للدوائر والوحدات الإدارية في المؤسسات الحكومية وبطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة تنظيمية ومسؤوليات وشروط شغلها والمسمى الوظيفي لشاغلها، وإعدادها في كتيب دليل المؤسسة بعد المصادقة عليها من مجلس الوزراء.
4. عند العمل على إنجاز الرسم التنظيمي يتوجب أن يأخذ بعين الاعتبار الشروط التالية
  - وضوح المستويات الإدارية سواء كانت رئيسية أو فرعية أو استشارية.
  - تحديد خطوط السلطة والمسؤولية والاتصال الرسمي وغير الرسمي.
  - توضيح العلاقة بين الوحدات الإدارية من أجل تحقيق التنسيق.
  - توضيح نطاق الإشراف والرقابة والمساعدة والتعليمات الخاصة بها.

## ثانياً: نظام التقارير في القطاع العام

يعتبر نظام التقارير الدورية من أهم أدوات المساءلة فهو يمثل حالة الإفصاح بل الإقرار بما قام به الموظف أو الوحدة الإدارية خلال فترة زمنية محددة، وتستهدف التقارير الدورية تحقيق غاية أساسية هي، شرح كيفية سير الأعمال في المؤسسة، وبيان نشاطها وإنجازاتها، والمشاكل التي تعانيها، والحلول المقترحة لها، ويتولى رؤساء الوحدات الإدارية على كافة المستويات إعداد هذه التقارير بصورة منتظمة وفقاً للنظام المعتمد، وترفع إلى الجهات المختصة، وهو ما ينطبق كذلك على تقرير الموظف حول المهام والمسؤوليات والصلاحيات الممنوحة له وكيفية ممارستها.

### أ. الإطار القانوني:

ألزم القانون الأساسي في المادة (74) الوزير بإعداد تقرير كل ثلاثة أشهر وعرضه على مجلس الوزراء، يتضمن، نشاطات وزارته وسياستها وخططها ومنجزاتها، كذلك أوجب القانون الأساسي في المادة (87) على ديوان الرقابة المالية والإدارية (هيئة الرقابة العامة حالياً) تقديم تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، وقد أثار القانون الأساسي كذلك في المادة (31) منه إلى تقديم الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي.

كما أوجب التشريع الفلسطيني على كل من رئيس ديوان الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنية لسنة 1998، ومدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس بموجب قانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000 تقديم تقرير سنوي إلى مجلس الوزراء، في حين اكتفى قانون تشجيع الاستثمار لسنة 1998 وقانون المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة لسنة 1998 بإلزام مدير عام كل منهما بتقديم تقرير سنوي

لمجلس الإدارة، وكذلك ألزم قانون سلطة النقد السنة 1997 محافظ السلطة بتقديم تقرير كل ثلاثة أشهر إلى مجلس الإدارة.

### ب. واقع نظام التقارير في القطاع العام الفلسطيني

لوحظ أن أغلب مؤسسات القطاع العام والوزارات لم تلتزم بتقديم التقارير الدورية عن إنجازاتها لمجلس الوزراء على الرغم من أن القانون الأساسي وفقاً لإحكام المادة (74) يفرض على كل وزير تقديم تقريراً عن عمل وزارته إلى مجلس الوزراء كل ثلاثة أشهر، في حين اعتمدت بعض المؤسسات إعداد تقارير شهرية لأغراض داخلية كم هو الحال في الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة شؤون الأسرى وأخرى تقارير سنوية مثل وزارة الزراعة، أما بخصوص تقديم الموظف تقريراً عن عمله فلم يعمل به سوى في القليل من مؤسسات القطاع العام.

### ج. التوصيات:

1. تفعيل القواعد الدستورية بالزام كافة المؤسسات بتقديم تقارير وفق القواعد المحددة في القانون الأساسي.
2. النص على تقديم كافة المؤسسات العامة التي أنشئت بموجب القانون تقارير دورية إلى مجلس الوزراء.
3. العمل على إصدار نظام خاص لترسيخ نظام التقارير الدورية وفقاً لحاجة ومتطلبات المؤسسة/الوزارة على أن تكون منسجمة مع الوصف الوظيفي لكل وظيفة وشاغلها.
4. نشر التقارير الدورية المتعلقة بعمل الوزارات وإتاحة فرصة الاطلاع عليها للجمهور.

### ثالثاً: نظام اللوازم "المشتريات" والعطاءات:

اللوازم هي الأموال المنقولة اللازمة لأي مؤسسة / وزارة، وصيانتها والتأمين عليها، والخدمات التي تحتاج إليها، فهي تشمل كافة المشتريات التي تقوم بها مؤسسات السلطة سواء تلك "اللوازم" التي تشتري بطريقة مركزية من خلال دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية المنشأة بموجب قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، أو من خلال الجهات المختصة في الوزارات/المؤسسات.

### أ. الإطار القانوني:

يشكل قانون اللوازم العامة لسنة 1998 الأساس القانوني لكل عمليات الشراء في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد اعتمد القانون مبدأ المنافسة (المادة 7) في عمليات الشراء وحدد ثلاث طرق لعمليات الشراء هي، طرح عطاء أولاً، ومن ثم استدراج عروض ثانياً، والشراء المباشر ثالثاً، وقد حدد عدداً من الشروط في حالة استخدام الطريقتين الأخيرتين.

وحفاظاً على المال العام، بالإضافة إلى اعتبار مبدأ طرح العطاء الذي يشكل الأساس في شراء اللوازم، فإن القانون يفرض إجراء عطاء لأي عملية شراء تزيد قيمتها على خمسة عشر ألف دولار، وتشرف عليه لجنة العطاءات المركزية المشكلة بموجب المادة (14) من القانون.

كما اشترط القانون مصادقة وزير المالية في حال كون اللوازم عامة أما إذا كانت لوازم خاصة بمؤسسة فيكون التصديق على قرار اللجنة من الوزير / رئيس المؤسسة. ويفرض القانون على الجهات المختصة بتصديق قرارات إحالة العطاءات، اتخاذ القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها وإلا تعتبر مصدقة حكماً.

ويوجب القانون إيجاد وحدات مستودعات في كل مؤسسة / وزارة، مهمتها استلام اللوازم وفقاً للأصول وتخزينها والحفاظ عليها وتسجيلها وفق الأساليب المتبعة في إدارة اللوازم والمستودعات المعتمدة من دائرة اللوازم العامة.

ويفرض قانون اللوازم العامة على أمناء المستودعات في الوزارة/ المؤسسة، تقديم تقارير دورية لوكيل الوزارة عن حالة اللوازم الموجودة في عهده مرة في السنة على الأقل، باعتباره المسؤول عن الإشراف على اللوازم الخاصة بمؤسسته، وعليه اتخاذ الإجراءات والترتيبات اللازمة لحفظها وتنظيمها والاستفادة منها.

### ب. واقع نظام اللوازم والعطاءات

يلاحظ أن أغلب الوزارات قد التزمت بالشروط الواردة بقانون اللوازم العامة لسنة 1998 فيما يتعلق بطرق الشراء وشروطها وفقاً للمبالغ المرصودة لها، إلا أن وزارة المالية لم تكمل بعد تشكيل دائرة اللوازم العامة المنصوص عليها في قانون اللوازم العامة، إذ أن تشكيلها يعني مركزية شراء المواد والأدوات التي تحتاجها مؤسسات القطاع العام عبر عطاءات مما يعزز الشفافية وبيّح المساءلة في جانب آخر. كما يلاحظ أن بعض المؤسسات لم تنشئ لجان مشتريات ولجان استلام اللوازم وفقاً لاحكام قانون اللوازم العامة، كما أن معظم المؤسسات لم تعمل بنظام التقارير من أمين المستودع إلى وكيل الوزارة/ المؤسسة، إلا أن بعض الدوائر قامت بتفعيل هذا النظام وفقاً لاحكام المادة (46) من قانون اللوازم العامة لسنة 1998.

### ج. التوصيات:

1. إصدار مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها.
2. إصدار نظام كفالات الموظفين المنصوص عليه بقانون اللوازم العامة لسنة 1998.
3. اعتماد دائرة اللوازم العامة السجلات والنماذج المطلوبة لاستلام وتسليم اللوازم وتسجيلها، وفقاً للمعايير الحديثة في إدارة المستودعات والمنتاسبة مع كل مؤسسة، وتعاميمها.

4. تفعيل دور دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية بتحديد اللوازم المطلوب شرائها بالتنسيق مع المؤسسات/ الوزارات، والقيام بها بموجب عطاء عام لتوريدها إلى مؤسسات السلطة الوطنية.

### رابعاً: ديوان الشكاوى في القطاع العام

تشكل الشكاوى التي يقدمها المواطنون، والمتعلقة بالإهمال في أداء واجبات الوظيفة العامة، ومقترحاتهم بصدد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازها، نظام مساءلة شعبية على موظفي القطاع العام. فهي توفر للمواطنين آلية مساءلة فيما يتعلق بالعمل الإداري الحكومي كما تشكل أداة تنبيه للمسؤولين عن هذا العمل، وواجه الخلل القائم في دوائرهم مما يستدعي التدخل.

#### أ. الإطار القانوني

لم تشمل القوانين والأنظمة السارية في فلسطين على مواد وأحكام تدعو مؤسسات القطاع العام إلى إنشاء ديوان أو قسم شكاوى الجمهور، إلا أن بعض الوزارات عملت على إيجاد صندوق للشكاوى في أماكن تقديم الخدمات (مثل وزارة الداخلية) إلا أنها لم تحدد الآليات لاستقبالها والتحقق منها. وهنا يمكن الإحالة إلى أجهزة الرقابة التي نصت قوانينها وأنظمتها على استقبال الشكاوى من المواطنين وهي هيئة الرقابة العامة وفقاً لنص المادة (13) من قانون هيئة الرقابة العامة، والمجلس التشريعي الفلسطيني وفقاً لأحكام المواد (100-104) من النظام الداخلي التي نصت على إنشاء ديوان الشكاوى، والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التي تستقبل الشكاوى المتعلقة بالقطاع العام وفقاً لأحكام المرسوم الرئاسي المنشئ لها.

#### ب. واقع ديوان الشكاوى

يلاحظ أن معظم مؤسسات القطاع العام لم تقم بتبني نظام استقبال الشكاوى من المواطنين سواء عبر صناديق توضع في أماكن تقديم الخدمات التي تقدمها المؤسسة، أو بإنشاء قسم خاص لاستقبالها ومتابعتها، كما يلاحظ أن بعض المؤسسات عملت على استقبال الشكاوى في دوائر الرقابة المالية والإدارية (المتابعة والتفتيش)، ورغم أهمية هذا الإجراء، إلا أن مهام دوائر الرقابة المالية والإدارية تختلف عن عمل أقسام استقبال الشكاوى ومتابعتها، إذ أن نظام الشكاوى هو تعبير عن المساءلة الشعبية لموظفي القطاع العام، في حين تلك الدوائر خاصة بالرقابة الداخلية سواء مالياً أو إدارياً.

#### ج. التوصيات:

1. أحداث قسم / ديوان للشكاوى في كافة مؤسسات القطاع العام.
2. تحديد آليات التعامل مع الشكاوى والتحقق منها ومتابعتها.

## خامساً: دليل سلوك الموظف

يعد دليل سلوك الموظف أحد مرتكزات العمل الإداري باعتباره محددًا لأخلاقيات العمل في القطاع العام على شموليته واتساعه، إذ يحدد الدليل مجموعة من الضوابط والقيم والأخلاق الواجب التحلي بها من قبل الموظف العام.

وتكمن أهمية هذا الدليل لما يتمتع به موظف القطاع العام من سلطات تقديرية كبيرة في تنفيذ السياسات الحكومية، وهو ما يمس الحقوق الفردية والجماعية للمواطنين، هذا من جانب، ولإتساع مؤسسات القطاع العام وتعقدها والدور الكبير الذي تقوم به، بما فيها من عاملين بمختلف مستوياتهم ومهاراتهم وخبراتهم. مما يتطلب خضوع الموظف إلى رقابة ذاتية على تصرفاته وسلوكه الوظيفي، ويعرف ذلك في علم الإدارة بالمسؤولية الشخصية أو النفسية التي تتصل بالولاء والانتماء ويقظة الضمير من قبل الموظف تجاه الفعاليات الإدارية التي يتصل عمله بها.

وتعد مسألة تضارب المصالح من أكثر الأمور تعقيداً في مجال الأخلاقيات، وذلك لعلاقتها بالمكتسبات المادية وتنوع أشكالها، والمقصود بتعارض المصالح، ذلك الموقف الذي يجد فيه الموظف العام مصالحة الشخصية ذات تأثير كبير على ممارسة سلطاته الوظيفية بشكل موضوعي.

ويحدد قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 في الفصل الرابع من الباب الثالث منه واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي بمراعاة أحكام القوانين والأنظمة السارية المفعول كل في مجال اختصاصه، وعليه أن يلتزم بتأدية العمل المنوط به بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفيته، وأن يحسن معاملة الجمهور وينجز معاملاتهم في الوقت المحدد، ويحترم مواعيد العمل، ويحافظ على الأموال والممتلكات العامة، ويحترم التسلسل الإداري في وظيفته (المادة 66). وفي المادة (67) يحظر القانون على الموظف الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة أو استغلال وظيفته وصلاحيته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي، أو قبول أية هدية أو مكافأة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته، أو أن يحفظ لنفسه بأصل أي ورقة رسمية، أو أن يفشي أيًا من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته. ويذكر أن المادتين (66 و 67) السابقتي الذكر هما إعادة صياغة للمواد (81 و 82) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (23) لسنة 1966.

### التوصيات:

1. إصدار اللائحة التنفيذية المنصوص عليها في المادة (2/67) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 والمتعلقة بالضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها خارج أوقات الدوام الرسمي.
2. إصدار نظام خاص بسلوك الموظف الحكومي وأخلاقيات العمل الحكومي.
3. صياغة دليل سلوك الموظف في كل مؤسسة وفقاً لخصوصيتها واعتماداً على أحكام قانون الخدمة المدنية.

## سادسا: المصادقة على تعيين كبار الموظفين

تعد بعض المراكز في القطاع العام هامة وحساسة، ويتطلب التعيين فيها نوعا خاصا من الإجراءات، لتأثيرها في السياسة الداخلية للدولة.

وتحظى كم من منصب محافظ سلطة النقد، ورئيس هيئة الرقابة العامة، والنائب العام، ومفوض حقوق الإنسان، ورئيس ديوان الموظفين، بأهمية خاصة، لطبيعتها واحتوائها على سياسات تتعلق وتؤثر في حياة المواطنين الاقتصادية وحررياتهم الشخصية، ولدورها في تنظيم مؤسسات القطاع العام.

### أ. الإطار القانوني

يوجب القانون الأساسي في المادة (2/84) منه، عرض المرشح لمنصب محافظ سلطة النقد على المجلس التشريعي للمصادقة على قرار تعيينه من قبل رئيس السلطة الوطنية، وكذلك الحال بالنسبة إلى رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية (هيئة الرقابة العامة)، حيث تفرض المادة (3/87) من القانون الأساسي عرض المرشح للمنصب على المجلس التشريعي للمصادقة على قرار تعيينه.

### ب. واقع المصادقة على تعيين كبار الموظفين

أصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوما بتعيين مجلس إدارة سلطة النقد الجديد بتاريخ 2002/8/9، أي بعد شهر تقريبا من صدور ونفاذ القانون الأساسي، محددًا بذلك تعيين المحافظ الجديد لسلطة النقد، وحتى الآن لم تعرض السلطة التنفيذية محافظ سلطة النقد على المجلس التشريعي للمصادقة على قرار تعيينه، ولم يُعرض كذلك رئيس هيئة الرقابة العامة على المجلس التشريعي للمصادقة على قرار تعيينه.

### ج. التوصيات

1. تفعيل نظام المصادقة على تعيين كبار الموظفين المنصوص عليه في القانون الأساسي.
2. إعادة النظر في قانوني سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 وهيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995، باتجاه تعديلها بما يتلاءم وأحكام القانون الأساسي فيما يتعلق بعرض المرشح لمنصب محافظ سلطة النقد والمرشح لرئاسة هيئة الرقابة العامة على المجلس التشريعي للمصادقة على تعيينها.
3. إعمال نظام مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة وعلى وجه الخصوص (ديوان الموظفين العام، النائب العام، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن).

## سابعا: الإقرار بالذمة المالية

الذمة المالية هي مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات مالية، وتشكل الحقوق الجانب الإيجابي من الذمة المالية، أما الالتزامات فتشكل الجانب السلبي منها، فإذا زادت الحقوق على الالتزامات كانت الذمة المالية دائنة، وإذا كان العكس كانت الذمة المالية مدينة<sup>53</sup>.  
و يستهدف نظام الإقرار بالذمة المالية غالباً المراكز الهامة والحساسة في الدولة، فيلزمها بتقديم إقراراً بالذمة المالية الخاصة بها، بحيث تحفظ هذه الإقرارات لدى (جهة عليا في السلطة القضائية).  
والأخذ بهذا النظام يأتي لمكافحة كل سبيل يمكن أن تلجأ إليه هذه المراكز للوصول إلى مال يزيد في ثروتها دون جهد يقره القانون، لأنها بهذه الحالة تكون قد استغلت مركزها أو الصفة التي تتمتع بها لمآرب ومطامع شخصية، لا يقرها القانون.

### أ. الذمة المالية في القطاع العام الفلسطيني

تعد المادتين (41 و67) من القانون الأساسي، الإطار القانوني لتقديم إقراراً بالذمة المالية رغم اقتصارهما على أعضاء المجلس التشريعي والوزراء، فقد نصت المادة (41) الفقرة (2) منه على " يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها".

أما المادة (1/67) من القانون الأساسي، فتتص " على كل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.

ويلاحظ على المادة (67) من القانون الأساسي، التي عالجت موضوع الإقرار بالذمة المالية للسلطة التنفيذية؛ أن مجالها قد اقتصر على (الوزراء) كأعضاء في السلطة التنفيذية، دون التطرق إلى رئيس السلطة التنفيذية، ورؤساء المؤسسات العامة (هيئة، سلطة، مؤسسة) وأعضاء مجالس إدارتها، ومدراء الأجهزة الأمنية والشرطة.

ونصت المادة (23) من قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 "على المحافظ ونائب المحافظ والعضو أن يقدم للمجلس بعد تعيينه وفي كل سنة تلي ذلك، بيانات منتظمة وكاملة عن المصالح التجارية والمالية المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر، والتي تخصه أو تخص زوجه وأولاده القصر".

<sup>53</sup> الخلفي (إسماعيل)، شرح قانون الكسب غير المشروع المصري، أوردها عصام عابدين، في دراسة حول الذمة المالية في نطاق الكسب غير المشروع، رام الله: وحدة البحوث البرلمانية، 2001، ص.1.

وبلا حظ عدم وضوح في الجهة التي يقدم إليها الإقرار بالذمة المالية أو الجهة القضائية المرجعية التي لها حق الأذن بالاطلاع عليها، فالمادة (2/41) ترى بأن إقرار الذمة المالية، الخاص بالسلطة التشريعية، يقدم إلى (محكمة العدل العليا) وهي التي تأذن في الاطلاع عليها، بينما ترى المادة (1/67) بأن الإقرار بالذمة المالية، الخاص بالوزراء يقدم إلى رئيس السلطة التنفيذية، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا، علماً بأن كل محكمة تمثل جهة قضائية مستقلة، ومختلفة في الاختصاص القضائي عن الأخرى. أما المادة (23) من قانون سلطة النقد فإنها تفرض تقديم الإقرار إلى مجلس إدارة سلطة النقد بوصفه تقريراً سنوياً، وهو ما يعرف بالإفصاح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة، وهي لا ترقى إلى درجة إقرار الذمة المالية المعالج في النصوص القانونية السابقة.

وتفيد مراجعة سجلات المجلس التشريعي بأنه لم يتم تقديم أعضاء المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة بهم حتى الآن.

#### ب. التوصيات:

1. تفعيل النص الدستوري القاضي بتقديم أعضاء المجلس التشريعي والوزراء إقراراً بالذمة المالية لكل واحد منهم .
2. توحيد الجهة التي يتم تفويضها قانوناً لاستلام إقرارات الذمة المالية من الأشخاص المطلوب منهم ذلك بموجب القانون، على أن تكون محكمة العدل العليا إلى حين إنشاء المحكمة الدستورية.
3. تعديل القوانين النافذة بتضمينها إقراراً بالذمة المالية لذوي المراكز الحساسة في السلطة التنفيذية.
4. إخضاع كافة المسؤولين بدرجة وزير ووكيل وزارة وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة ذات الاستقلال المالي والإداري ومدراءها العامين، ومدراء دوائر العطاءات واللوازم في كافة الوزارات لنظام تقديم إقرار الذمة المالية.
5. إخضاع مدراء الأجهزة الأمنية والشرطة لنظام تقديم إقراراً بالذمة المالية لدى الجهات القضائية المحددة بالقانون.
6. إخضاع القضاة ووكلاء النيابة لنظام تقديم إقراراً بالذمة المالية.
7. تحديد الإجراءات الخاصة بكيفية تقديم إقرار الذمة المالية، وآليات التأكد منها حسب كل فئة.
8. عدم جواز الاطلاع على الإقرارات بالذمة المالية المقدمة من الأشخاص الواجب تقديمها منهم قانوناً إلا بحكم قضائي من محكمة العدل العليا.

#### ثامناً: مكافحة الكسب غير المشروع

يعد مكافحة الكسب غير المشروع أحد الأنظمة الممكنة للمساءلة في القطاع العام، فهو آلية حماية للمال العام. ويمكن تعريف الكسب غير المشروع أنه كل مال حصل عليه الموظف لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو بأية طريقة غير مشروعة،



أو هو كل زيادة في الثروة تطراً على الشخص بعد توليه الخدمة أو قيام الصفة أو على زوجته أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

### أ. مكافحة الكسب غير المشروع في القطاع العام الفلسطيني

يعتبر، القانون الأساسي للسلطة الوطنية وقانون الخدمة المدني لسنة 1998 وقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية وقانون العقوبات رقم (69) لسنة 1953 الساري المفعول في قطاع غزة، الأساس القانوني لمكافحة الكسب غير المشروع، على الرغم من أن أحكام هذه القوانين لا تتضمن جريمة الكسب غير المشروع بشكل منفصل، كما أنها لا تنطبق إلى هذا المصطلح تحديداً، إلا أنها تضمن ما يتعلق بالجرائم المخلة بالوظيفة العامة كجزء من الجرائم التي تقع على الإدارة العامة، وتعالج بشكل عام تلقي الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة من قبل الموظفين العموميين دون تفصيل الفئات الخاضعة للقانون بشكل موسع.

فالقانون الأساسي في المادة (1/41) تفرض على أعضاء المجلس التشريعي عدم جواز استغلال عضويتهم في المجلس في أي من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو. أما قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 في المادة (3/67) فإنه يحظر على الموظف "استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته"

ويشرح قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية ما يتعلق بالرشوة في المواد (170-173)، ويتضمن تلقي الرشوة والهدايا والوعود من قبل الموظف العمومي أو إبداء الاستعداد لتلقيها من قبل الأشخاص إلى الموظفين العموميين.

وتتضمن المواد من (174-177) من هذا القانون ما يتعلق بالاختلاس واستثمار الوظيفة، وهي تشمل النقود التي بحوزة الموظف العمومي ويدخلها في ذمته الشخصية، وكذلك تحريف وحذف وإتلاف الأوراق والحسابات بهدف منع اكتشاف الاختلاس، كما تشمل هذه الجريمة الغش فيما يعهد به إلى الموظف العمومي من أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة؛ بهدف تحقيق مكسب ذاتي أو مراعاة لفريق معين أو إضراراً بفريق آخر أو أضراراً بالإدارة العامة.

كما تشمل أيضاً حصول الموظف على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها. ويظهر من هذه الجرائم المتعلقة بالكسب غير المشروع قيام ممثلي الإدارة العامة وضباط الشرطة وسائر متولي الشرطة العامة بالاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم (مادة 176).

أما قانون العقوبات رقم (69) لسنة 1953 المطبق في قطاع غزة فقد تضمن عقوبات بالسجن والأشغال الشاقة المؤقتة والمؤبدة والغرامات على الموظف العمومي الذي يقترف جرائم متعددة وردت الإشارة إليها في المواد (103-119). ومنها قيام الموظف العمومي بطلب أو قبول أو أخذ وعد أو عطية، لنفسه أو لغيره، على أداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عن القيام

بهذا العمل. ويتضمن ذلك أيضاً استعمال نفوذ الموظف العمومي، سواء نفوذاً حقيقياً أو مزعوماً، للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقالة أو وظيفة أو خدمة أو أية ميزة من أي نوع.

ويتضمن هذا القانون أيضاً استيلاء الموظف العمومي، بغير حق، على مال تابع للدولة أو لإحدى الهيئات العامة أو تسهيل ذلك لغيره، وكذلك اختلاس الأوراق والأمتعة المعهود بها إليه بسبب وظيفته. يلاحظ أن هذا القانون فصل في المادة (111) الفئات التي تخضع له والتي تشمل كل شخص مكلف بخدمة عمومية.

### ب. التوصيات

1. الإسراع في إقرار قانون الكسب غير المشروع المدرج على جدول أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني.
2. إنشاء إدارة لمكافحة الكسب غير المشروع وتحديد مهامها وآليات رفع الدعاوى المتعلقة بهذا الموضوع.
3. تفعيل المحاسبة وتشديد العقوبة على من يحكم عليه بأية جريمة من جرائم الكسب غير المشروع.
4. إجراء حملات توعية جماهيرية لشرح أسباب الفساد وأشكال الكسب غير المشروع ونتائجه وسبل مقاومته.

### تاسعا: لجان التحقيق الرسمية

تعد لجان التحقيق الوسيلة الأكثر علانية للمساعدة في القطاع العام، وهي إحدى الركائز الأساسية في الإدارة المركزية، ذلك أن النظام الإداري المركزي يقوم على أساس التدرج الإداري، وتمنح السلطة الرئيس الإداري حق مراقبة ومساءلة مرؤوسيه والأعمال الصادرة عنهم بحكم مسؤوليته عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته، وهذا ما كرسته المادة (73) من القانون الأساسي، فالوزير يختص في حدود وزارته بـ "الإشراف على سير العمل وإصدار التعليمات اللازمة لذلك" والوزراء هم مسؤولون أمام رئيس السلطة الوطنية كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته، وفقاً لأحكام المادة (68) من القانون الأساسي.

### أنواع لجان التحقيق في النظام الفلسطيني

#### 1. لجان التحقيق المشكلة بقرار رئاسي.

حدد القانون الأساسي في المادة (69) أن "الرئيس السلطة الوطنية حق إحالة الوزير إلى التحقيق فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفية أو بسببها" وهنا لا يمكن اقتصار ممارسة رئيس السلطة الوطنية على حق الإحالة إلى لجان التحقيق على الوزراء بل انه يمتد إلى إنشاء لجان تحقيق في انتهاكات ومظاهر خلل إداري ومالي وأحداث تحتاج لذلك.

وبالرجوع إلى منظومة القوانين السارية في فلسطين، فإن قانون لجان التحقيق لسنة 1921 وتعديلاته<sup>54</sup> الذي يعطي صلاحية تشكيل لجان تحقيق وينظم مختلف الجوانب المتعلقة بها لرئيس السلطة الوطنية وتقتصر سلطة تعيين لجنة التحقيق بموجب هذا القانون ويكون التعيين بموجب أمر أو مرسوم يصدره ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية وفقاً للمادة (2) منه.

#### أ. طبيعة واختصاصات لجان التحقيق الصادرة بقرار رئاسي

حددت المادة (2) من قانون لجان التحقيق الإطار العام لاختصاصات هذه اللجان، وهو النظر في المسائل المحالة إليها من قبل رئيس السلطة الوطنية وتقديم تقرير له بشأنها، ووفقاً للمادة (5) فإن أي لجنة تحقيق تشكل بموجب هذا القانون يتعين أن يُحدد في أمر أو مرسوم تعيينها اختصاصاتها والسلطات المخولة لها، ويلاحظ أن ما يخول لهذه اللجان هو عبارة عن صلاحية اتخاذ إجراءات تحقيق محدودة ومحددة على سبيل الحصر<sup>55</sup> ولا تمثل هذه اللجان محكمة، وكل ما تملكه هو أن تنظر في المسائل التي أحيلت إليها بمرسوم التعيين، بحيث تجري تحقيقاً في الجوانب الجنائية أو الإدارية منها. وتملك هذه اللجان سلطة اتخاذ إجراءات محددة وردت في المادة (5) من القانون، وهذه الإجراءات يمكن اتخاذها بحق كافة الأشخاص سواء كانوا موظفين عاميين أو من غير الموظفين، ولكن هذه اللجان لا تملك صلاحية الاتهام أمام المحاكم التي هي وظيفة النيابة العامة.

والغاية التي ينتهي إليها التحقيق الذي تجريه اللجنة تتمثل في تقديم تقرير لرئيس السلطة الوطنية يتضمن الاستنتاجات التي توصلت إليها اللجنة، وتوصياتها بناء على ذلك. أي أن لجان التحقيق هذه لا تملك صلاحية اتخاذ قرارات إدارية ملزمة من الناحية القانونية في الموضوع الذي تتولى بحثه.

والاستنتاجات والتوصيات التي تحتويها تقارير هذه اللجان تشتمل على تحديد خلل إداري معين وأسبابه والمسؤولية عنه، والتوصية باتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة لعلاجها، والإجراءات التأديبية بحق المسؤولين عنه، ولا يقتصر ذلك على الخلل الإداري في الأمور الإدارية الدنيا، وإنما قد يرقى إلى مستوى الأمور الإدارية العليا التي تصل إلى صنع السياسة في الدولة، وقد يتضمن التقرير استنتاجات اللجنة وتوصياتها فيما يتعلق بالجانب الجنائي والتوصية بضرورة ممارسة النيابة العامة وظيفتها بهذا الخصوص.

#### ب. العوائق أمام عمل لجان التحقيق المشكلة بقرار رئاسي

1. يلاحظ أن إجراءات التحقيق كانت سرية ولم تسمح للجمهور أو الصحفيين بالحضور لما يعطيه ذلك من انطباع عن عدم جديتها، الأمر الذي يعيق دراسة الباحثين لعمل هذه اللجان.
2. عدم الإعلان عن نتائج التحقيق وإبقاء التقرير بين يدي رئيس السلطة، وفي أغلب الأحيان لا يُعرف مصير اللجنة سواء أنجزت مهامها أم لا.

<sup>54</sup> انظر قانون لجان التحقيق لسنة 1921 والقانون المعدل رقم 22 لسنة 45، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتني - إعداد معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

<sup>55</sup> انظر المادة (5) من قانون لجان التحقيق.

3. عدم نشر أسماء أعضاء اللجنة ولا مرسوم تكليفها في الجريدة الرسمية، مما يضيف نوعاً من الغموض حول تشكيلها والمهام والصلاحيات التي تمتلكها لإجراء التحقيقات في الحادث أو الموضوع موضع الدرس والتحقيق.

### ج. التوصيات

1. إصدار قانون فلسطيني يعنى بلجان التحقيق الرسمية يلتزم بالشروط والمعايير العصرية لعمل هذه اللجان وتفاذي الأخطاء والثغرات الموجودة في قانون عام 1921.
2. أن يكون الأصل في جلسات التحقيق علنية والاستثناء هو السرية في الحالات التي ترى اللجنة وجوب السرية.
3. أن تقدم اللجنة نسخة عن تقريرها إلى المجلس التشريعي وأن تعلن عن نتائج التحقيق في مؤتمر صحفي يُدعى لهذا الغرض.
4. إيجاد آلية إلزام الشهود بالحضور والإدلاء بشهاداتهم، وفي حالة شهادة الزور أو الكذب تطبيق العقوبات المحددة في قانون العقوبات.

### 2. لجان التحقيق المشكّلة من المستويات الإدارية الأدنى

يشكل قانون الخدمة المدنية، بعد صدوره عام 1998، الأساس القانوني للجان التحقيق، والتي تنطبق على موظفي القطاع العام المدنيين. وطبقاً لأحكام المادة (69) من قانون الخدمة المدنية تكون الإحالة إلى التحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف<sup>56</sup>، وتضيف المادة نفسها أنه لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف، فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر، إلا بعد الإحالة إلى لجنة تحقيق والسماع لأقواله.

وتفرض المادة (71) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 في حالة إحالة موظفي الفئة الأولى للتحقيق على المخالفات التأديبية أن يكون القرار صادراً من مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابع لها الموظف.

### أ. طبيعة واختصاصات وصلاحيات اللجان

يختص هذا النوع من اللجان بتقصي الحقائق لتحديد خلل إداري معين وأسباب هذا الخلل ونطاق المسؤولية عنه، وإعداد تقرير بذلك يقدم للمسؤول الإداري، ويتضمن تقرير اللجنة الاستنتاجات التي توصلت إليها وتوصياتها بناء على ذلك، دون أن تملك اتخاذ قرارات في موضوع التحقيق تكون ملزمة من الناحية القانونية، ولا يعني هذا أن اللجنة لا تملك إصدار قرارات داخلية ملزمة لها، كأن تقرر سماع أو عدم سماع شهادة شخص معين.

ورغم أن قانون الخدمة المدنية اغفل الإجراء الذي يجب على لجنة التحقيق اتخاذه إذا كان ثمة قد وقع جرمًا جنائياً كأن توصي بإبلاغ النيابة العامة للقيام بوظيفة الملاحقة الجنائية وفقاً لمبادئ وقواعد

<sup>56</sup> وهنا لم يحدد القانون السلطة الخاصة بالتأديب، وبناء عليه، فإن الاختصاص يكون للسلطة التي تعينه استناداً إلى القاعدة الإدارية (من يملك سلطة التعيين يملك سلطة التأديب). انظر: عمرو (عدنان)، شرح قانون الخدمة الفلسطيني لعام 1998، رام الله: مؤسسة الحق، 1999، ص. 62.

القانون الإداري. وبعد رفع التقرير للرئيس الإداري يقوم باتخاذ ما يلزم من إجراءات إدارية بناء على ما يملك من صلاحيات، التي قد تشمل إيقاع الجزاء الإداري على كل موظف وقعت على عاتقه المسؤولية، وقد استنتى قانون الخدمة المدنية في نص المادة (71) بأن ترفع لجنة التحقيق المتعلقة بموظفي الفئة الأولى توصياتها إلى مجلس الوزراء الذي بدوره يتخذ القرار المناسب بشأنها، من جهة ثانية إذا كان ثمة جرم جنائي مرتكب فان القانون الجزائي يوجب على عاتق الجهة الإدارية إبلاغ النيابة العامة بذلك الجرم. وتعتبر الصلاحيات التي تملكها مثل هذه اللجان مجرد صلاحيات تخول لها بموجب قرار إداري، وهي سلطات إدارية لا ترقى إلى مستوى إجراءات المحاكمة أو التحقيق الجنائي الاولي من قبض وتوقيف وتفتيش واستجواب. وفي هذا السياق يصعب تحديد كافة لجان التحقيق المشكلة في هذا المستوى وذلك لقلة المعلومات وندرة نشرها.

### ب.العوائق

1. عدم نشر قرار تشكيل لجان التحقيق في الجريدة الرسمية بالرغم من اعتباره قرار إداري واجب النشر في الجريدة الرسمية.
2. عدم نشر نتائج التحقيق التي يتم التوصل إليها.
3. تشكيل لجان تحقيق ضمن المستويات الإدارية في الوقت نفسه الذي تكون فيه لجنة تحقيق مشكلة بموجب مرسوم رئاسي تحقق في الموضوع ذاته<sup>57</sup> مما يخلق حالة من الإرباك وتداخل الصلاحيات بين أصحاب الصلاحية في اتخاذ قرار العقوبة أو الاطلاع على نتائج عمل كل لجنة من لجان التحقيق.

### ج.التوصيات

1. نشر قرارات تشكيل لجان التحقيق في الجريدة الرسمية وأعضائها والمهمة الموكلة إليها.
2. نشر نتائج التحقيق التي يتم التوصل إليها، وإصدار القرارات التي يتم اتخاذها من قبل السلطات المختصة بخصوص توصيات لجنة التحقيق.
3. الامتناع عن تشكيل لجان تحقيق في نفس الموضوع التي تبحث فيه لجنة أعلى منها سواء كانت رئاسية أم لجان برلمانية، وذلك منعاً للإرباك وتضارب المعلومات والتقارير.
4. ضرورة منح الموظف الخاضع للتحقيق حق توكيل محام للدفاع عنه في التهم المنسوبة إليه.

<sup>57</sup> على سبيل المثال إعلان محافظ رام الله والبيرة عن تشكيل لجنة تحقيق في أحداث مقتل وسيم الطريفي، في الوقت المشكل فيه لجنة تحقيق رئاسية للتحقيق. انظر: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني: التقرير السنوي الرابع، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، ص.127.

## الخاتمة

إن أهمية دراسة أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام، تكمن في كون هذه المؤسسات لم تكمل العام الثامن من نشأتها، وكونها لا تزال في المرحلة الانتقالية التي تعيشها مؤسسات الحكم في فلسطين، إضافة إلى غياب أنظمة الرقابة والمساءلة في عمل مؤسسات منظمة التحرير المنشأة خارج الوطن.

حاولت هذه الدراسة تشخيص عمل أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام والتعرف على التشريعات النازمة لعملها، وتحديد العوائق التي تعترض قيامها بالمهام والصلاحيات المخولة لها بموجب التشريعات.

إن أهمية تشخيص مؤسسات الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام خلال المرحلة الانتقالية تكمن في كون هذه التجربة مؤشراً هاماً في تحديد مستقبل العمل الرقابي، ومحدداً للعوائق التي رافقت تجربة العمل خصوصاً الذاتية منها.

وقد تم استخلاص مجموعة من النتائج هي:

1. لوحظ أن هنالك نقص كبير في التشريعات المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية، وإن بعض التشريعات تتناقض مع أحكام القانون الأساسي، ولذا فهي تحتاج إلى تعديلها لتنسجم والقواعد الدستورية الواردة في هذا القانون.

2. لوحظ أن بعض المؤسسات ما زالت تعمل بالقوانين السارية قبل عام 1967، رغم إصدار السلطة الوطنية قوانين جديدة ومن أمثلة ذلك ديوان الموظفين العام الذي لم يعمل حتى الآن بقانون الخدمة المدنية لعام 1998.

3. لوحظ أن قرارات تشكيل لجان التحقيق الرسمية لا تستند إلى أحكام القانون.

4. لوحظ عدم إصدار مجلس الوزراء للأنظمة التفسيرية للقوانين، وأنه بعد مرور أربع سنوات على إصدار قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وقانون اللوازم العامة، لم يصدر أي من الأنظمة المنصوص عليها في مواد هذه القوانين.

5. تعاني أجهزة الرقابة الإدارية والمالية والقضائية في السلطة الوطنية الفلسطينية من نقص كبير في الكوادر الإدارية والفنية، ومن تدني المستوى الفني والخبرة لأجهزة الرقابة مما ينعكس سلباً على فعاليتها.

6. تخلو تشريعات الأجهزة الرقابية الإدارية والمالية من النص على ما يجب أن يتمتع به موظفوها من حصانات تكفل أداءهم لما يعهد إليهم به من مهام بحرية تامة.

7. غياب المحاسبة في القطاع العام الفلسطيني خلال السنوات الماضية مما أدى إلى نوع من عدم الاكتراث بالأخطاء والتجاوزات في القطاع العام.
8. هنالك بعض الهيئات والمؤسسات التي تدخل أموالها في نطاق الأموال العامة ولا تزال غير خاضعة لرقابة الأجهزة المالية خاصة من قبل هيئة الرقابة العامة ومن هذه المؤسسات تلك التي تتلقى الدعم المالي من الحكومة والشركات التي تسهم السلطة في رأسمالها.
9. عدم تجاوب الكثير من الدوائر والمؤسسات الحكومية مع توصيات أجهزة الرقابة الإدارية والمالية والبرلمانية والقضائية، والمماثلة في الرد على مراسلات هذه الأجهزة، مما أعاق عمل أجهزة الرقابة وأضعف من فعاليتها.
10. عدم إنجاز الوصف الوظيفي للهيكل التنظيمية في مؤسسات القطاع العام، وكذلك بطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة، وشروط شغلها.
11. لم تعتمد معظم مؤسسات السلطة الوطنية نظام التقارير الدورية عن إنجاز العمل كآلية داخلية في عملها.
12. لم تتبنى معظم مؤسسات القطاع العام نظام استقبال الشكاوى من المواطنين وآليات متابعتها.
13. عدم تفعيل أحكام القانون الأساسي بخصوص إقرار الذمة المالية المتعلقة بأعضاء مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

ولتفعيل دور أجهزة الرقابة الإدارية والمالية في السلطة الوطنية الفلسطينية والتغلب على الصعوبات التي تواجهها يمكن الأخذ بالتوصيات التالية:

1. ضرورة مراجعة التشريعات التي تحكم عمل الأجهزة الرقابية في السلطة الوطنية الفلسطينية سواء كانت إدارية أم مالية أم قضائية، لإزالة التعارض بين نصوص هذه التشريعات والتداخل بين عمل هذه الأجهزة، بما يضمن حسن سير العمل، ويؤدي إلى زيادة كفاءة وفاعلية هذه الأجهزة.
2. يجب أن لا تقتصر تشريعات الأجهزة الرقابية على التأكد من تحقيق الوزارات والمؤسسات العامة لأهدافها واكتشاف المعوقات والمخالفات منها، وإنما يجب أن تعنى كذلك بوسائل العلاج وسبل الإصلاح. لذلك لا بد من إعطاء صلاحيات كافية لأجهزة الرقابة الإدارية والمالية وتمكينها من تصويب المخالفات والأوضاع الخاطئة وتخويل موظفي هذه الأجهزة صلاحيات الضبطية القضائية في ممارسة وظائفهم.
3. نظراً لانتشار الجرائم الاقتصادية وتأثيرها على الاقتصاد القومي بوجه عام، لا بد من أن يكون من مهام أجهزة الرقابة الإدارية والمالية بحث ومتابعة حالات الجرائم الاقتصادية والكسب غير المشروع، والتحقيق في هذه الجرائم وإعطائها الحق بإحالة صاحب العلاقة إلى القضاء.

4. رفد أجهزة الرقابة الإدارية والمالية والقضائية بموظفين ذوي كفاءات علمية وعملية من مختلف التخصصات التي تحتاجها الأساليب الحديثة للرقابة، وعقد دورات تدريبية لهم لاطلاعهم على الأساليب الحديثة في مجال الرقابة.
5. النص في تشريعات أجهزة الرقابة الإدارية والمالية على ما يجب أن يتمتع به موظفوها الفنيين من حصانات تكفل لهم الحرية في عملهم، والنص على قواعد تأديبهم والحوافز التي يجوز منحها لهم.
6. عدم التدخل في أعمال أي من أجهزة الرقابة القضائية والإدارية والمالية من قبل السلطة التنفيذية وبأية صفة كانت.
7. أن تولي السلطات العليا في الدولة تقارير أجهزة الرقابة الإدارية والمالية كل اهتمام وعناية وان تطالب هيئات التنفيذ في الدولة بتلبية طلبات هذه الأجهزة، وتنفيذ توصياتها والعمل على تلافي جميع المخالفات الإدارية والأخطاء المالية التي تشير إليها.
8. إصدار نظام خاص يحكم عمل دوائر الرقابة الإدارية والمالية بحيث يكون دور هذه الدوائر مؤثراً وفعالاً في الرقابة الداخلية في المؤسسات التي تتبع لها، وإلزام جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية بإنشاء دوائر للرقابة الإدارية والمالية فيها.
9. تعديل قانون هيئة الرقابة العامة بما يضمن تفعيل دور هذا الهيئة في ممارسة الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية وذلك من خلال:
- أ. اتباع الهيئة للمجلس التشريعي والمصادقة على تعيين رئيسها من قبل المجلس.
- ب. حصانة رئيس هيئة الرقابة العامة عند التعيين وعند انتهاء الخدمة.
- ج. أن تشمل رقابة هيئة الرقابة العامة المال العام أينما وجد وفي أي صورة كان.
10. إيجاد آلية تضمن رد الجهات الحكومية على استفسارات هيئة الرقابة العامة والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، واعتبار عدم الرد على ملاحظات أجهزة الرقابة الإدارية والمالية أو المماثلة أو التأخر في الرد عليها من المخالفات التي تستوجب المسؤولية.
11. إنجاز الرسم التنظيمي والوصف الوظيفي للدوائر والوحدات الإدارية في المؤسسات الحكومية، وبطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة تنظيمية، ومسؤوليات وشروط شغلها، والمسمى الوظيفي لشاغلها، وإعدادها في كتيب دليل المؤسسة بعد المصادقة عليها من مجلس الوزراء.
12. تفعيل القواعد الدستورية بإلزام كافة المؤسسات بتقديم تقارير وفق القواعد المحددة في القانون الأساسي. وإصدار نظام خاص لترسيخ نظام التقارير الدورية وفقاً لحاجة ومتطلبات المؤسسة / الوزارة، على أن تكون منسجمة مع الوصف الوظيفي لكل وظيفة وشاغلها.
13. نشر التقارير الدورية المتعلقة بعمل الوزارات وإتاحة فرصة الاطلاع عليها للجمهور.
14. أحداث قسم / ديوان للشكاوى في كافة مؤسسات القطاع العام، وتحديد آليات متابعتها.



15. صياغة دليل سلوك الموظف في كل مؤسسة، وفقاً لخصوصيتها واعتماداً على مواد قانون الخدمة المدنية.
16. تفعيل نظام المصادقة على تعيين كبار الموظفين المنصوص عليه في القانون الأساسي. وإعمال هذا النظام في تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة وعلى وجه الخصوص (ديوان الموظفين العام، النائب العام، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن).
17. إنشاء إدارة لمكافحة الكسب غير المشروع من مهامها رفع الدعاوى المتعلقة بالكسب غير المشروع. وتحديد الفئات أو المراكز التي ينطبق عليها تقديم إقرارا بالذمة المالية.

## قائمة الملاحق

1. كشف بالوزارات والهيئات التي عين فيها مراقب مالي.
2. كشف بمراكز المسؤولية في السلطة الوطنية الفلسطينية حسب موازنة عام 2003.
3. كشف بدوائر الرقابة المالية والإدارية في مؤسسات القطاع العام.
4. عرض مقارن لأهم المواضيع التي تطرقت لها دساتير مختلفة حول ديوان الرقابة المالية (ديوان المحاسبة).
5. كشف بخصوص القضايا المرفوعة أمام محكمة العدل العليا من الهيئة الفلسطينية المستقلة.
6. كشف بخصوص التقارير الخاصة الصادرة عن الهيئة الفلسطينية المستقلة.
7. كشف بأهم القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا.