مقياس النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني

"ملخص تنفيذي"

DRAFT

يتقدم الملتقي المدني لتعزيزالحكم الرشيد في قطاع الامن وائتلاف أمان بالشكر الجزيل
للخبير في قضايا الحكم والسياسة الأستاذ جهاد حرب لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره للتقرير.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019.مقياس واقع النزاهة في قطاع الامن. رام الله– فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

يود الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" الإعراب عن شكره وتقديره لمنظمة الشفافية فرع المملكة المتحدة للمساعدة في استخدام المنهجية والتي قام ائتلاف "أمان" بتوطينها ومواءمتها للواقع الفلسطيني المحلي اخذين بعين الاعتبار الخصوصية الناجمة عن وجود الاحتلال وواقع الانقسام، كما أن ائتلاف "أمان" يتقدم بالشكر لوزارة الداخلية والأجهزة الأمنية والهيئات العسكرية والأشخاص الذين ساهموا في تقديم المعلومات اللازمة لإعداد هذا التقرير.

مقياس النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني

مقدمة

يقدم مقياس النزاهة في قطاع الامن الفلسطيني وصفا حول واقع مناعة مؤسسات قطاع الامن في مواجهة الفساد في فلسطين ما يُمكن الجهات المعنية الرسمية والأهلية من التعرف على مستوى مخاطر وفرص الانزلاق نحو الفساد. ويستخدم المقياس ثمانين مؤشرًا لحساب علامة المقياس للفترة قيد الدراسة (2018).

يتكون التقرير من: القسم الأول يتناول منهجية اعداد التقرير، أما القسم الثاني فيتناول النتائج الرقمية لمقياس النزاهة في قطاع الامن الفلسطيني للعام الجاري، ويشمل القسم الثالث ملخصًا تفصيليًا بالمؤشرات الثمانين مؤشرًا المستخدمة في المقياس حسب المجالات.

يهدف مقياس النزاهة في قطاع الامن الفلسطيني الى تحقيق أهداف متعددة يأتي في مقدمتها هدفان رئيسيان هما:

1-تقديم معرفة وفهم مفصلين للحكومة وأجهزة الامن ومؤسسات المجتمع المدني والمواطنين لمجالات نظام النزاهة في قطاع الامن الفلسطيني.

2-بالاستناد الى الهدف الأول ستتمكن الأطراف المختلفة "مؤسسات المجتمع المدني والناشطون، المساهمة مع الأطراف ذات العلاقة في احداث التغيير والتحسين في منظومة النزاهة لتفادي أوجه القصور التي يُظهرها المقياس وبما يسهل تحديد الجهة أو المجال وفقا للتوصيات الخاصة بوسائل وآليات للوقاية من الفساد.

الإطار القانوني لقوى الامن في دولة فلسطين

حدد القانون الأساسي الفلسطيني القواعد العامة لإدارة قطاع الامن، حيث منح رئيس السلطة الوطنية منصب القائد الأعلى لقوات الأمن الفلسطينية، وصلاحية إعلان حالة الطوارئ عند وجود تهديد للأمن القومي، وأعطى مجلس الوزراء مسئولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

الملامح الرئيسية لمقياس نظام النزاهة في قطاع الامن الفلسطيني التقرير الاول(2018)

تظهر نتائج مقياس النزاهة في قطاع الامن للعام 2018 الملامح الرئيسية التالية:

أ. حصل مقياس النزاهة في قطاع الامن[1] في الفترة التي تغطي 2018/1/1-2018/12/31 على **"تصنيف متوسط"** من حيث المخاطر التي قد يستغلها الفاسدون(55 علامة من أصل 100 علامة)، وهذه العلامة تدل على أن نظام النزاهة في قطاع الامن الفلسطيني ما زال مقلقا نتيجة لمجموعة من المتغيرات التي استمرت بالتأثير سلبًا على أعماله خلال العام 2018 وبشكل عام ما زال متوسطا.

[1] يغطي الإطار الجغرافي للمعلومات التي تم جمعها لغايات هذا التقرير مؤسسات السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية، ولا تشمل مؤسسات السلطة في قطاع غزة.

وكان من أبرز المؤثرات السلبية على نظام النزاهة في قطاع الامن في هذه الفترة؛

- استمرار تعطيل عمل المجلس التشريعي شلّ الرقابة البرلمانية بما فيها الرقابة على أجهزة الامن ومناقشة السياسات الأمنية، والمصادقة على الموازنة العامة بما فيها موازنة قطاع الامن والرقابة على صرف المال العام.
- عدم وجود لجنة مستقلة متخصصة للرقابة على سياسات الأجهزة الاستخباراتية وإدارتها وميزانياتها (برلمانية أو حكومية).
- استمرار عدم إقرار تشريع وممارسة حق الوصول للمعلومات العامة والوصول إليها بيسر وسهولة أو التعاون للحصول عليها.
- ضعف اجراء مشاورات منتظمة مع الجمهور حول سياسة قطاع الامن والاستراتيجية الأمنية.
- عدم مراجعة أو دراسة بيئة التحديات أو المخاطر التي تتيح الفساد في قطاع الامن، وعدم اجراء التقييمات لمخاطر الفساد بشكل دوري.
- ضعف انعكاس سياسة دائمة لنعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في خطة العمل قطاع الامن.
- قلة التفاصيل والمعلومات عن مراحل اعداد موازنة قطاع الامن قبل إقرارها. وضعف توفر المعلومات التي يطلبها المواطنون ووسائل الإعلام والمجتمع المدني عن ميزانية قطاع الامن في الوقت المناسب واثناء تنفيذها.
- عدم وجود نظام لتصنيف المعلومات ينسجم مع القانون لضمان حماية المعلومات.

فيما كانت **أبرز المؤشرات الإيجابية على نظام النزاهة في قطاع الامن؛**

- وجود مدونة قواعد السلوك، ويتم تعميم مدونة قواعد السلوك على افراد الامن ومتاحة للعامة.
- وجود عملية واضحة لدورة تخطيط للموازنة، وتوجد دوائر لتخطيط الموازنة مستقلة.
- التشريعات المختصة بالمشتريات توجه المسؤولين لتجنب القضايا المتعلقة بالفساد. ويخضع المسؤولون المعنيون بتصميم مواصفات العطاء، أو المشاركون في قرارات مجالس المناقصات،
- تطبق التشريعات المتعلقة بالمشتريات في قطاع الامن بفعالية مقبولة، وجهاز الرقابة على المشتريات في قطاع الامن مستقل
- وجود آليات رسمية تسمح للشركات بتقديم اعتراضات أو شكاوى حول ما تشهده من ممارسات سيئة في عملية الشراء.
- يتم نشر حجم الرواتب للموظفين المدنيين والأمنيين العاملين في قطاع الامن للعامة. ويتلقى الموظفون رواتبهم في موعدها عبر البنوك باسمائهم الشخصية.
- توجد عقوبات محددة في القانون لجرائم الفساد، ويتم اتخاذ إجراء تجاه جميع انتهاكات العقود المبرمة مع الموردين على نحو كاف. العقوبات الواردة في القانون واضحة بشأن معاقبة أي مورد ارتكب فعل فساد.

ب. طبيعة المؤشرات التي حصلت على تصنيف "حرج"(0_ 20): حصل سبعة عشر مؤشراً (21%) على تصنيف حرج، وتعلقت هذه المؤشرات بأمور رئيسية وهي:

(1) فعالية رقابة المجلس التشريعي على الأجهزة الامنية

(2) السلطة التشريعية مستقلة ولا تخضع لتدخلات أية مراكز نفوذ في السلطة التنفيذية أو قطاع الامن.

(3) لدى أعضاء اللجنة المختصة بالأمن في المجلس التشريعي خبرة في قطاع الامن.

(4) يتم تزويد المجلس التشريعي بتقارير تدقيق الحسابات السنوي على الأجهزة الامنية.

(5) المجلس التشريعي يساءل وزير الداخلية والامن الوطني عن ما ورد في تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية

(6) تتم مناقشة السياسة الأمنية أو الاستراتيجية الأمنية من قبل المجلس التشريعي.

(7) تشمل القضايا التي تخضع للنقاش في المجلس التشريعي؛ التهديدات الأمنية التي تواجه البلد، وقرارات الشراء ومستوى الإنفاق على قطاع الامن، وعدد الأفراد والميزانية، واستخدام القدرة العملياتية لقطاع الامن.

(8) يتم اجراء مشاورات منتظمة مع الجمهور حول سياسة قطاع الامن والاستراتيجية الأمنية.

(9) تتم مراجعة بيئة التحديات التي تتيح فرص الفساد في قطاع الامن.

(10) يتم اجراء التقييمات لمخاطر الفساد بشكل دوري.

(11) تتم الاستفادة من نتائج تقييم النزاهة في السياسات الجديدة والتخطيط.

(12) يتلقى المجلس التشريعي مقترحا دقيقا بميزانية قطاع الامن وفقا لقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لعام 1997.

(13) لدى لجنة الداخلية والامن في المجلس التشريعي صلاحيات التدخل في المخصصات ومراجعة النفقات.

(14) يصدر المسؤولون بانتظام تقارير مراقبة الامتثال للعقود والإنجاز.

(15) توجد لجنة مستقلة متخصصة للرقابة على سياسات الأجهزة الاستخباراتية وإدارتها وميزانياتها (برلمانية أو حكومية).

(16) توجد معايير اختيار موضوعية لاختيار المناصب العليا في خدمة الاستخبارات.

(17) يتم إجراء تدقيق في مدى ملاءمة المرشحين من طرف لجنة خارجية "لجنة نزاهة الحكم على سبيل المثال".

ت. طبيعة المؤشرات التي حازت على تصنيف "منخفض جدا" (21 – 35)**:** حصلت أربعة مؤشرات (5%) على علامات متدنية جدًا تتعلق بالموضوعات التالية:

(1) تنعكس سياسة مكافحة الفساد في خطة العمل قطاع الامن ويتقدم التنفيذ وفقا للجدول الزمني المحدد.

(2) موازنة قطاع الامن متاحة للجمهور ومفصلة وواضحة قبل إقرارها.

(3) تتوفر المعلومات التي يطلبها المواطنون ووسائل الإعلام والمجتمع المدني عن ميزانية قطاع الامن في الوقت المناسب.

(4) يوجد نظام لتصنيف المعلومات ينسجم مع القانون لضمان حماية المعلومات.

ث. طبيعة المؤشرات التي حصلت على علامات تضعهم في تصنيف "منخفض" (36-500)**:** حصل خمسة وعشرون مؤشرا (31% من مجموع المؤشرات) على علامة 50 وهي اعلى علامة في هذا التصنيف. تعلقت هذه المؤشرات بالموضوعات التالية:

(1) توجد ادلة على ممارسة مؤسسات قطاع الامن على الانفتاح تجاه منظمات المجتمع المدني.

(2) تتوفر لدوائر ووحدات الامتثال الموارد المالية والبشرية اللازمة.

(3) تتمتع دوائر ووحدات الامتثال بالاستقلالية.

(4) الجمهور يثق بوجود إرادة جادة لمسؤولي قطاع الأمن بمحاربة الفساد.

DRAFT

(5) تتضمن ميزانية قطاع الامن معلومات شاملة ومفصلة عن النفقات وفقا للوظائف.
(6) يتم الكشف عن الأغلبية العظمى لميزانية قطاع الامن المعتمدة بالكامل للإعلام والجهات الفاعلة في المجتمع المدني.
(7) يتم نشر نتائج التدقيق على الأجهزة الأمنية من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.
(8) تتم الاستفادة من التوصيات التي يصدرها ديوان الرقابة المالية والإدارية.
(9) توجد تشريعات تغطي جميع المشتريات المتعلقة بقطاع الامن بدون استثناء.
(10) يوجد دليل إجراءات للمشتريات والعطاءات العامة.
(11) توجد تفاصيل عن كافة المشتريات.
(12) يتم إصدار البيانات المتعلقة بالمشتريات عادة بصيغة يمكن الوصول إليها.
(13) تتاح كافة العقود للعامة بما في ذلك التعديلات بعد إرساء العطاءات.
(14) آليات للاعتراض وتقديم شكاوى للشركات تتسم بالفعالية والاستخدام المنتظم.
(15) عدد الموظفين المدنيين والأمنيين معلوم بدقة ومتاح للعامة.
(16) يتيح قطاع الامن المعلومات المعنية بعدد الموظفين المدنيين والأمنيين للعامة.
(17) يتم نشر حجم البدلات الخاصة للموظفين المدنيين والأمنيين للعامة.
(18) يشتمل نظام التعيين للموظفين الأمنيين على المستويين الإداريين المتوسط والعلوي على معايير موضوعية للوظيفة فضلا عن عمليات تقييم محددة المعايير.
(19) تلتزم مؤسسات قطاع الامن علانية من خلال الخطابات أو المقابلات الإعلامية بتدابير مكافحة الفساد والنزاهة.
(20) يتم إجراء تدريب على مكافحة الفساد للموظفين الأمنيين والمدنيين.
(21) يتم التدريب الدوري على مكافحة الفساد للموظفين.
(22) توجد سياسة للإعلان عن نتائج محاكمات موظفي قطاع الامن.
(23) نتائج المحاكمات متاحة للعامة.
(24) فعالية الرقابة على نشاطات الأجهزة الاستخباراتية وإدارتها وميزانياتها.
(25) هناك محاباة في التعيينات في المناصب العليا في خدمة الاستخبارات.

ج. طبيعة المؤشرات التي حصلت على تصنيف "متقدم"(66-80): حصل اثنا عشر مؤشرا (15%) من مجموع المؤشرات الثمانين على "تصنيف متقدم" تعلقت بالموضوعات التالية:

(1) ضمان حق الوصول للوثائق والمعلومات المحدثة حول سياسة قطاع الامن أو الاستراتيجية الامنية.
(2) مؤسسات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث تناقش قضايا النزاهة والشفافية والفساد في قطاع الامن.
(3) تتبع الدولة سياسة لمكافحة الفساد صريحة ومطبقة بشكل فعال في قطاع الامن.
(4) مدى فعالية وحدات الامتثال في قطاع الامن.
(5) توجد وحدة رقابة داخلية " المالية الداخلية " فعالة وتتمتع بالخبرة والاستقلالية في وظائفها.
(6) يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بتدقيق إنفاق قطاع الامن بانتظام. وتقييم الأداء لقطاع الامن.

DRAFT

(7) تتم الأغلبية العظمى (90%+) من عمليات الشراء لقطاع الامن بنظام المنافسة المفتوحة، باستثناء بعض الحالات المحددة والمقيدة بوضوح.

(8) تتوفر مسوغات لجميع العقود التي تتم من خلال التوريد الفردي والمنافسة المقيدة (استدراج عروض)، فضلا عن خضوعها لمراقبة خارجية.

(9) يتم التحقيق في حالات الفساد في المشتريات أو محاكمة مرتكبها دون تأثير سياسي غير مبرر.

(10) هناك تشريعات تتعلق بسياسة الإبلاغ عن المخالفات والفساد. وهل يحصل من يقوم بالإبلاغ في القطاع الأمني على الحماية الكافية ضد أية أعمال انتقامية.

(11) يتم تشجيع الإبلاغ عن المخالفات من خلال التدريب وتقديم المعلومات والتوجيهات فيما يتعلق بعمليات الإبلاغ عن الفساد وإجراءات حماية المبلغين عن المخالفات.

(12) نسبة النفقات المكتومة من الموازنة المخصصة للأجهزة الاستخبارية (جهاز المخابرات العامة وجهاز الامن الوقائي.

ح. طبيعة المؤشرات التي حصلت على تصنيف "متقدم جداً" (81-100)**:** حصل واحد وعشرون مؤشراً (26%) "تصنيف متقدم جدا"، وهذه المؤشرات تتعلق بالموضوعات التالية:

(1) توجد تشريعات تتيح للمجلس التشريعي الرقابة على اعمال المؤسسات الأمنية.

(2) توجد لجنة برلمانية مختصة في الرقابة على الاجهزة الامنية وفقا للتشريع الناظم لعمل المجلس التشريعي.

(3) توجد عملية واضحة لدورة تخطيط للموازنة، وتوجد دوائر لتخطيط الموازنة مستقلة.

(4) توجه التشريعات السلطات المختصة بالمشتريات نحو الإلمام بالقضايا المتعلقة بالفساد.

(5) تطبق التشريعات المتعلقة بالمشتريات قطاع الامن بفعالية.

(6) جهاز الرقابة على المشتريات في قطاع الامن مستقل.

(7) الرقابة على مشتريات قطاع الامن فعالة.

(8) يخضع المسؤولون المعنيون بتصميم مواصفات العطاء، أو المشاركون في قرارات مجالس المناقصات، للوائح أو مدونات قواعد للسلوك معدة لغرض تفادي تضارب المصالح.

(9) توجد عملية تدقيق شاملة يشارك من خلالها المسؤولون في فحص الموردين وتصميم مواصفات العطاء.

(10) توجد سياسات وإجراءات رسمية تحدد كيفية مراقبة وتقييم وإعداد تقارير عن خدمة المورد و/أو التزامات التسليم.

(11) يتم اتخاذ إجراء تجاه جميع انتهاكات العقد على نحو كاف.

(12) هناك آليات رسمية تسمح للشركات بتقديم شكاوى حول ما تشهده من ممارسات سيئة في عملية الشراء.

(13) العقوبات الواردة في القانون واضحة لمعاقبة مورد ما على وقائع فساد.

(14) يواجه قطاع الامن مشكلة الموظفين الوهميين خلال السنوات الخمس الماضية.

(15) يتم نشر حجم الرواتب للموظفين المدنيين والأمنيين للعامة.

(16) يتلقى الموظفون رواتبهم في موعدها.

(17) نظام الدفع جيد الإعداد ومنتظم ومعلن.

DRAFT

(18) يتم نشر نظام الرواتب والبدلات للعامة.

(19) توجد عقوبات محددة في القانون لجرائم الفساد.

(20) توجد مدونة قواعد السلوك.

(21) يتم تعميم مدونة قواعد السلوك على افراد الامن ومتاحة للعامة.

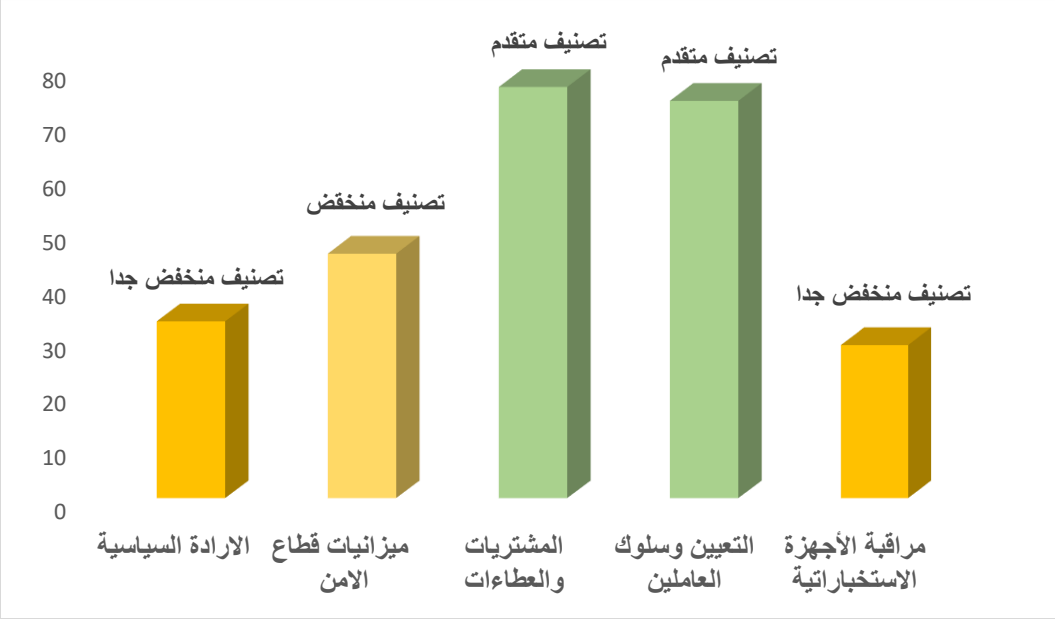
نتائج المقياس حسب التصنيفات

يقسم التقرير المقياس إلى ثلاثة تصنيفات: حسب مجالات النزاهة في قطاع الامن، وحسب قطاعي التشريعات والممارسات، والتصنيف الثالث حسب أركان نظام النزاهة.

نتائج المقياس الفرعي لمجالات النزاهة في قطاع الامن:

تظهر النتائج حسب مجالات النزاهة، تفاوت تصنيفات مجالات النزاهة في قطاع الامن. فقد حصل كل من؛ مجال المشتريات والعطاءات ومجال التعيين وسلوك العاملين، على تصنيف متقدم، فيما حصل مجال موازنة قطاع الامن على تصنيف منخفض. وحصل مجالي الإرادة السياسية ومراقبة الأجهزة الاستخبارية على تصنيف منخفض جدا.

شكل رقم (4) تصنيفات مجالات النزاهة في قطاع الامن



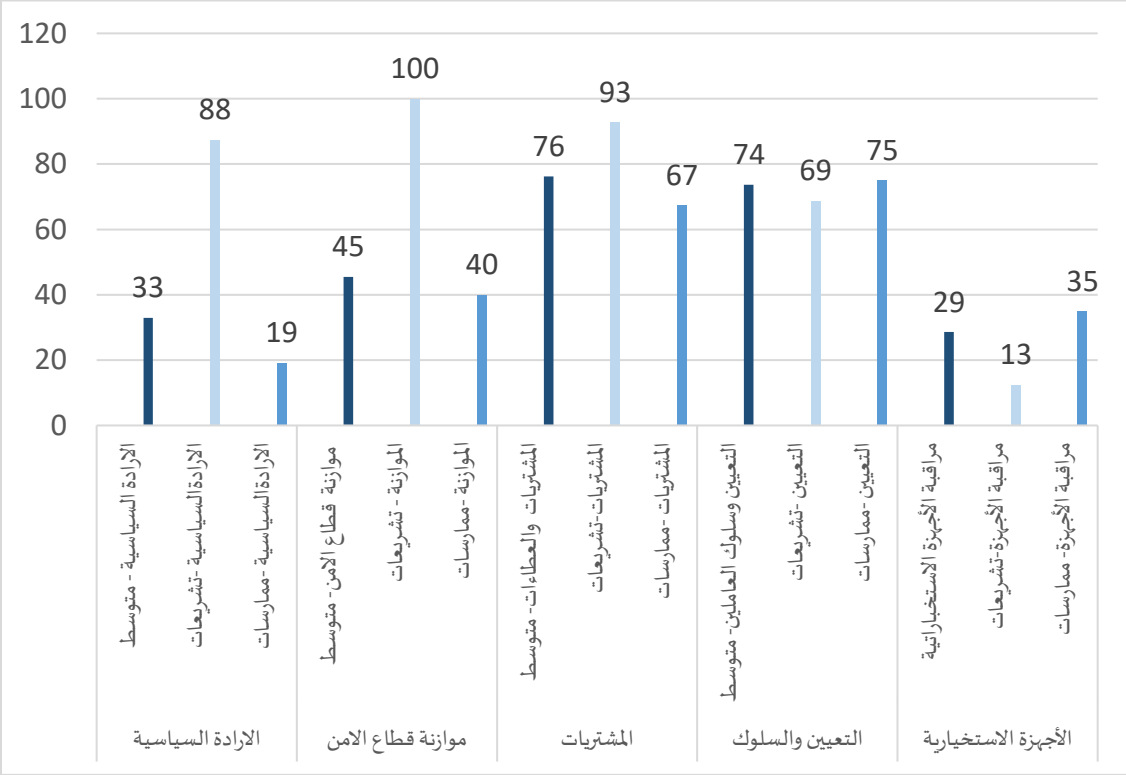
تأثيرعلامات مؤشرات التشريعات على تصنيف المقاييس الفرعية لمجالات قطاع الامن

اللافت للنظر أن علامة المقياس الفرعي لمجالات قطاع الامن تختلف بشكل ملحوظ بين مؤشرات التشريعات وتلك المتعلقة بالممارسات كما يشير الشكل رقم (5) أدناه. ترتفع علامة مؤشرات التشريعات في مجال الإرادة السياسية بمقدار 69 نقطة مقارنة بعلامة مؤشرات الممارسات (88 مقابل 19)، وبمقدار 60 نقطة بين علامة مؤشرات التشريعات في مجال موازنة الامن مقارنة بمؤشرات الممارسات (100مقابل 40)، وبفارق 26 نقطة بين مؤشرات التشريعات في مجال المشتريات مقارنة بمؤشرات

الممارسات (93 مقابل67). وكما يظهر الشكل أدناه، عند تجريد مؤشرات مجال الإرادة السياسية من تلك المتعلقة بالتشريعات وقصرها على الممارسات ينخفض تصنيف هذا المجال من "تصنيف منخفض جدا" الى "تصنيف حرج". الامر الذي يشير الى ضعف كبير في الممارسات في قطاع الامن مقارنة بوجود قواعد قانونية ضامنة للنزاهة والحوكمة في هذه المجالات.

في المقابل، تنخفض علامة مؤشرات التشريعات في مجالي مراقبة الأجهزة الاستخبارية (13 مقابل 35) والتعيين وسلوك العاملين (69 مقابل 75) بمقدار 22 و6 نقاط على التوالي. الامر الذي يدعو الى تطوير القواعد القانونية الناظمة للعمل في مراقبة الأجهزة الاستخبارية.

شكل رقم (5): متوسط علامات مجالات قطاع الامن مقارنة مع مؤشرات الممارسات والتشريعات



نتائج المقاييس الفرعية لقطاعي التشريعات والممارسات:

تظهر النتائج حسب المقاييس الفرعية لقطاعي التشريعات والممارسات حصول قطاع التشريعات على "تصنيف متقدم" قياسًا بتصنيف قطاع الممارسات "تصنيف منخفض". يظهر الجدول رقم (7) عدد وأرقام المؤشرات التي تدخل في كل قطاع ومتوسط علامتها.

جدول (7) متوسط علامات المقياس حسب قطاعي التشريعات والممارسات

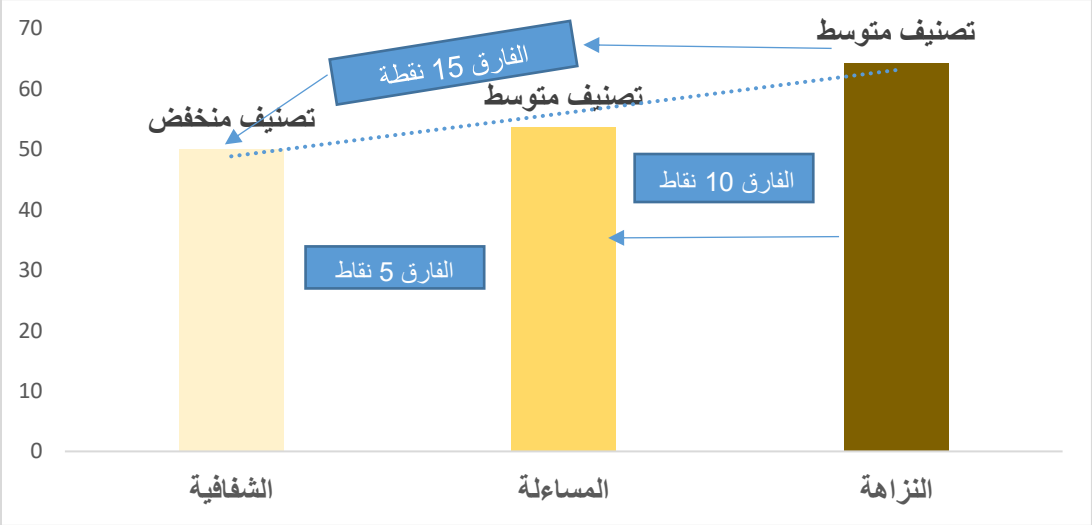
الرقم	القطاعات	عدد المؤشرات	أرقام المؤشرات	الوزن النسبي للقطاع	متوسط علامة كل قطاع بعد الوزن

1	مؤشرات التشريعات	18	1، 4، 13، 14، 23، 34، 35، 38، 44، 46، 50، 53، 63، 65، 66، 72، 76، 80	%22.5	78
2	مؤشرات الممارسات	62	2- 3، 5-12، 15-22، 24-33، 36-37، 39-43، 45، 47-49، 51-52، 54-62، 64، 67-71، 73- 75، 77-79.	%77.5	48

نتائج المقاييس الفرعية حسب الاركان

يشير الشكل رقم (7) ادناه الى أن نتائج المقاييس الفرعية حسب الأركان على حصول ركن الشفافية على "تصنيف منخفض" قياسًا بركني النزاهة والمساءلة اللذان حصلا على "تصنيف متوسط" بفارق بينهما عشرة نقاط.

شكل رقم (7) تصنيفات أركان النزاهة



يظهر الجدول رقم (8) عدد وأرقام المؤشرات التي تدخل في كل ركن ومتوسط علامتها.

جدول (8) متوسط علامات المقياس حسب أركان النزاهة

الرقم	محاورنظام النزاهة	عدد المؤشرات	أرقام المؤشرات	الوزن النسبي لكل مجال	متوسط علامة كل ركن
.1	الشفافية	24	9-12، 23-24، 27-29، 32، 34، 40-41، 47-48، 55-56، 58-59، 62، 72-73، 79-80	%30	49

.2	المساءلة	35	1-8، 13، 18-22، 25-26، 30-31، 33، 36-39، 44-46، 49-54، 65، 74-75	%44	54
.3	النزاهة	21	14-17، 35، 42-43، 57، 60-61، 63 - 64، 66-71، 76-78	%26	64
المجموع		80	1-80	%100	55

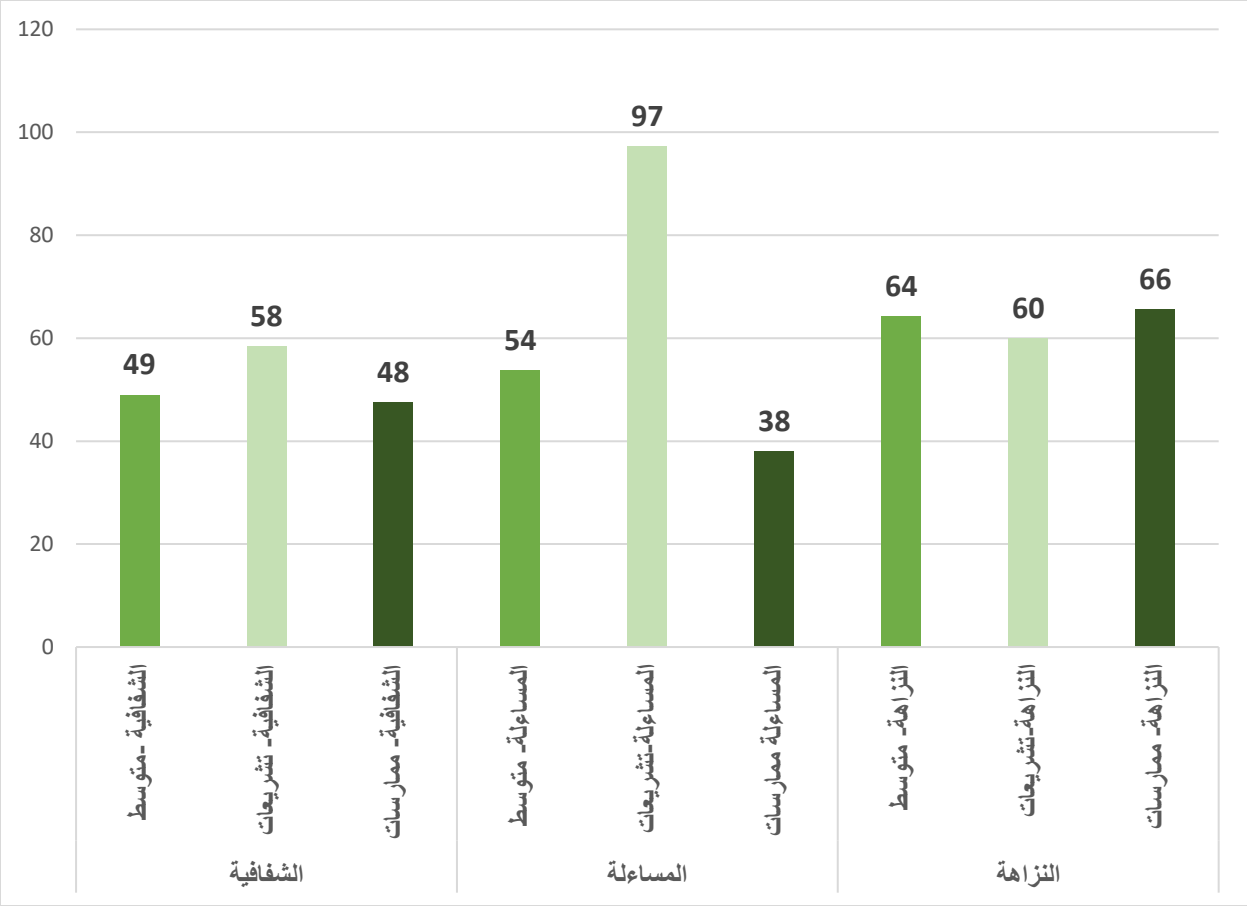
تأثيرعلامات مؤشرات التشريعات على تصنيفات المقاييس الفرعية حسب الأركان (النزاهة، المسؤولية، الشفافية)

يظهر الشكل (8) أدناه، بشكل ملحوظ الاختلاف في علامات المقياس حسب الاركان بين مؤشرات التشريعات وتلك المتعلقة بالممارسات. عند تجريد مؤشرات ركن المساءلة من تلك المتعلقة بالتشريعات وقصرها على الممارسات ينخفض تصنيف هذا الركن من "تصنيف متوسط " الى "تصنيف منخفض". ترتفع علامة مؤشرات التشريعات في ركن المساءلة بمقدار 57 نقطة مقارنة بعلامة مؤشرات الممارسات (97 مقابل 38)، وبمقدار 10 نقاط بين علامة مؤشرات التشريعات في ركن الشفافية مقارنة بمؤشرات الممارسات (58مقابل 48). في المقابل تنخفض علامة مؤشرات التشريعات في ركن النزاهة بمقدار ست نقاط عن علامة مؤشرات الممارسة (60 مقابل 66).

كما يشير الجدول ادناه، فإن علامات المؤشرات الدالة على التشريعات في ركني الشفافية والنزاهة ما زالت منخفضة وتحتاج الى المزيد من العناية والتطوير.

شكل رقم (8): متوسط علامات مجالات قطاع الامن مع مقارنة مؤشرات الممارسات والتشريعات

DRAFT


120
100
80
60
40
20
0
49
58
48
54
97
38
64
60
66
الشفافية -متوسط
الشفافية- تشريعات
الشفافية- ممارسات
المساءلة- متوسط
المساءلة-تشريعات
المساءلة ممارسات
النزاهة- متوسط
النزاهة-تشريعات
النزاهة- ممارسات
الشفافية
المساءلة
النزاهة

DRAFT

الاستنتاجات

تظهر نتائج مقياس النزاهة في قطاع الامن (مدى مناعة نظام النزاهة في قطاع الامن أي حالة الوقاية من مخاطر الفساد بما يشمل مجموعة القيم التي يلتزم بها المسؤولين لمكافحة الفساد والحفاظ على المال العام، ومدى احترام أسس ومبادئ الشفافية في أعمالهم بالإضافة الى مدى فعالية أنظمة المساءلة عن أعمالهم) وجود العديد من الفجوات التي تحد من توفير مناعة لقطاع الامن؛ حيث يظهر المقياس:

أولا: استخلاصات عامة:

1) حاز مقياس النزاهة في قطاع الامن على "تصنيف متوسط" ما يشير الى أن مخاطر "أو فرص" الفساد ما زالت محتملة، وان نظام النزاهة في قطاع الامن جنينيا ويحتاج الى المزيد من الخطوات لاستكمال شروط متطلبات بناء نظام النزاهة الفعال في هذا القطاع.
2) أوضحت نتائج المقياس ان الاشكال والتحدي الأساسي أمام نظام النزاهة في قطاع الامن الفلسطيني تظهر في الممارسات، التي حازت على "تصنيف منخفض"، أكثر من التحدي "التشريعات" بسبب نقص أو ضعف التشريعيات، التي حازت على "تصنيف متقدم".
3) أما فيما يتعلق بمجالات المقياس؛ فقد اتضح أن التحدي الأكبر يتمثل في مجالين؛ الأول: ضعف أدوات الرقابة على الأجهزة الاستخبارية، والثاني ضعف الإرادة السياسية وبالأساس بشلل المجلس التشريعي الذي أثر بشكل كبير على العلامات التي حصل عليها مقياس النزاهة في قطاع الامن. في المقابل فإن مجالي "المشتريات والعطاءات" و"التعيين وسلوك العاملين" حازا على "تصنيف متقدم" لتوفر آليات وتقنيات مراقبة من جهات حكومية مختصة وداخلية، وتوفر إرادة لدى المؤسسة الأمنية لتحسين أداء العاملين.
4) على الرغم من أن المقياس أظهر أن التشريعات متوفرة بشكل عام الا أنه هناك نقص واضح في التشريعات بما يشمل اللوائح الناظمة للرقابة على أجهزة الاستخبارات لغياب آليات واضحة للنظر في ملاءمة المرشحين لرئاسة الأجهزة الامنية. ونقص في التشريعات المتعلقة بتعزيز الشفافية لعدم اصدار قانون الحق في الوصول للمعلومات ونظام حكومي لتصنيف الوثائق اللذان يحددان آليات التعامل مع المعلومات والوثائق الأمنية والحكومة والمدة الزمنية المصرح بها للإعلان عنها.
5) تشير التصنيفات التي حصلت عليها المؤشرات المتعلقة بركن الشفافية في قطاع الامن أنها الأضعف من بين اركان نظام النزاهة في قطاع الامن الثلاثة حيث حصلت على تصنيف منخفض مقارنة بركني المساءلة والنزاهة اللذان حصلا على "تصنيف متوسط".

التوصيات

تفرض الاستنتاجات التي توصل إليها مقياس نظام النزاهة في قطاع الامن بذل جهد جماعي من قبل مؤسسات النظام السياسي الفلسطيني لمعالجتها بهدف تعزيز مناعة نظام النزاهة في قطاع الامن وفاعليته. الامر الذي يتطلب وضع القضايا التالية بشكل خاص لتضمينها في خطة إدارة مخاطر الفساد في قطاع الامن:

DRAFT

1) على الرئيس اصدار مرسوم تحديد موعد الانتخابات العامة لتمكين المواطنين من حق اختيار ممثليهم في المؤسسات السياسية؛ لما تمثله من إرادة سياسية لتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بما فيها قطاع الامن.
2) ينبغي إعادة انشاء مجلس الامن القومي كجهة "حكومية" إشرافية متخصصة للرقابة على سياسات الأجهزة الاستخباراتية وإدارتها وميزانياتها.
3) ينبغي على مجلس الوزراء اصدار قانون الحق في الوصول للمعلومات ونظام حكومي لتصنيف الوثائق اللذان يحددان آليات التعامل مع المعلومات والوثائق الأمنية والحكومية والمدة الزمنية المصرح بها للإعلان عنها لتعزيز الشفافية في قطاع الامن.
4) على مجلس الوزراء اصدار نظام مالي خاص بالمؤسسة الأمنية ونشره في الجريدة الرسمية بدلا من الإبقاء على النظام المالي الاستثنائي غير المنشور والذي يُجدد العمل به سنويا من قبل وزير المالية.
5) يتوجب على مجلس الوزراء إنشاء "لجنة جودة الحكم في القطاع العام" من شخصيات تتمتع بالخبرة والنزاهة لتنظر في تعيينات المرشحين للوظائف السامية (المدنية منها والأمنية بما فيها رؤساء الأجهزة الأمنية والمؤسسات العسكرية) في القطاع العام وفق معايير موضوعية وفحص مدى ملاءمة المرشحين لهذه المناصب.
6) على وزارة الداخلية انشاء وحدة إدارة المخاطر في قطاع الامن والقيام بمراجعة بيئة التحديات التي تتيح الفساد في قطاع الامن وفحص إدارة مخاطر الفساد في قطاع الامن، واجرائها بشكل دوري للاستفادة من نتائج التقييم في التخطيط وسياسات أجهزة ومؤسسات قطاع الامن فلسطيني.
7) على مسؤولي الأجهزة الأمنية والناطقين باسمها إيلاء اهتماما خاصا بتأكيد التزامهم والتزام مؤسسات قطاع الامن بشكل علني، من خلال الخطابات أو المقابلات الإعلامية، بتدابير مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في قطاع الامن.
8) ينبغي على وزارة الداخلية والمؤسسات الأمنية العمل على توسيع المشاورات بشكل منتظم مع الجمهور حول سياسة قطاع الامن والاستراتيجية الأمنية.
9) على المسؤولين في قطاع الامن اصدار التقارير السنوية التي تتضمن الإنجازات والتحديات ومدى امتثال منتسبي الأجهزة الأمنية للقانون ومدونة السلوك الأخلاقية.
10) ضرورة توسع علاقة مؤسسات قطاع الامن مع مؤسسات المجتمع المدني في مجال مناقشة السياسات الأمنية والخطط الاستراتيجية.
11) ضرورة انفتاح وزارة المالية والإدارة المالية المركزية "العسكرية بتوفر المعلومات التي يطلبها المواطنون ووسائل الإعلام والمجتمع المدني عن ميزانية قطاع الامن في الوقت المناسب.
1) ينبغي توفير تفاصيل موازنة قطاع الامن قبل إقرارها. وتوفر ومعلومات عن الموازنة المعتمدة لقطاع الامن، لوسائل الإعلام والجهات الفاعلة في المجتمع المدني. وكذلك الإفصاح بشكل دقيق عن عدد الموظفين المدنيين والأمنيين. ونشر حجم البدلات الخاصة للموظفين المدنيين والأمنيين للعامة بشكل أوضح.
12) ضرورة تعزيز قدرات دوائر ووحدات الامتثال "دوائر الرقابة والتفتيش الداخلية في مؤسسات قطاع الامن" بتوفير كوادر بشرية مؤهلة والموارد المالية اللازمة، وتعزيز استقلاليتها من خلال تبعيتها لوزير الداخلية / المفتش العام في وزارة الداخلية لتحقيق الغاية من انشائها.
13) ضرورة اصدار اللائحة الخاصية بالمشتريات ذات الطبيعة الأمنية المنصوص عليها في قانون الشراء العام تُغطي جميع المشتريات المتعلقة بقطاع الامن، واعداد دليل إجراءات للمشتريات والعطاءات العامة في قطاع الامن.

DRAFT

14) يتوجب العمل تعزيز شفافية عمليات الشراء في قطاع الامن من خلال نشر البيانات المتعلقة بالمشتريات بصيغة يمكن الوصول إليها، وإتاحة كافة العقود للعامة بما في ذلك التعديلات بعد إرساء العطاءات.
15) على ديوان الرقابة المالية الإدارية نشر نتائج التدقيق على الأجهزة الأمنية وإظهار مدى الاستفادة من التوصيات التي يصدرها من قبل مؤسسات قطاع الامن.
16) على مؤسسات قطاع الامن اعتماد معايير موضوعية واضحة ومعلنة تتعلق بتعيين الموظفين الأمنيين على المستويين الإداريين المتوسط والعلوي، ووضع آليات ومعايير تقييم محددة؛ لوقف وتفادي أية تأثيرات سياسية على التعيينات في قطاع الامن.

DRAFT

ضمن جهود أمان الرامية لتعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في العمل العام، وانطلاقا من مفهوم الأمن الشامل وأهمية توفير شبكة أمان للمجتمع والمؤسسات والقطاعات والأفراد؛ بادرت أمان بدعوة عددٍ من مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بهذا الجهد بإنشاء المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الامن، ممثلاً لعدد من المنظمات الأهلي الراغبة في تنسيق جهودها في مجال المساءلة والرقابة المجتمعية على التزام المؤسسة الأمنية بالقانون والنظام العام.

يضم المنتدى يضم المؤسسات التالية: مؤسسة الحق، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية " مفتاح"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية " شمس"، مركز علاج وتأهيل ضحايا التعذيب، المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات الاستراتيجية، جامعة بير زيت – معهد الحقوق، مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، مركز الدفاع الحريات والحقوق المدنية والائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان" (السكرتاريا التنفيذية للمنتدى).

ويهدف المنتدى الى المساهمة في تطوير وبلورة الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية لقطاع الأمن في فلسطين، عبر تطوير آليات التواصل والانفتاح بين المجتمع المدني والمؤسسة الأمنية، وتعزيز مبدأ حق المواطن في الوصول إلى المعلومات ذات العلاقة بما تقوم به المؤسسة الأمنية ضمن القانون، بما يضمن تفعيل الرقابة المجتمعية على المؤسسة والأجهزة الأمنية، والتأكد من فعالية نظم المساءلة الخاصّة بها، الأمر الذي من شأنه أن يعزز قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية في عمل المؤسسة الأمنية وإجراءاتها.

DRAFT