تقارير الاستعراض الموازية حول اهداف التنمية 2030 وكيفية استفادة البرلمانات العربية منها

المنتدى البرلماني حول خطة التنمية المستدامة في المنطقة العربية

بيروت 24-25 يناير 2019

ماهي تقارير الظل؟

- تقارير استعراض موازية للاستعراضات الحكومية الرسمية بشان تنفيذ المعاهدات الدولية.
- وهي كالتقارير الرسمية توثق مدى التقدم والالتزام بتنفيذ المعاهدات سواء على صعيد النصوص القانونية او الممارسات، الا انها تستكمل او تقدم معلومات بديلة لما جاء في التقارير الحكومية.
- لا تهدف إلى إحراج الحكومات في المحافل الدولية، ولكنها أداة رقابية مهمة لتحديد مدى التزام الدولة التي اختارت طواعية الانضمام لأي من اتفاقيات الأمم المتحدة بتعهداتها.
- تبرز في الاتفاقيات الدولية التي يكون لها الية مراجعة او استعراض تنفيذ دولية.
- يقوم باعدادها الخبراء والمنظمات غير الحكومية ذات العلاقة.

ما هو السند القانوني لتقارير الظل المتعلقة باهداف التنمية؟

الفقرة 89 دعم المنتدى السياسي الرفيع المستوى مشاركة سائر الجهات صاحبة المصلحة المعنية في عمليات المتابعة والاستعراض ودعوتها للإبلاغ عن مساهمتها في تنفيذ الخطة.

الفقرة 48 إعداد مؤشرات للقيام بالاستعراضات لقياس التقدمُ المحرز وتكفل استفادة شاملة لا ستثنى منها أحد

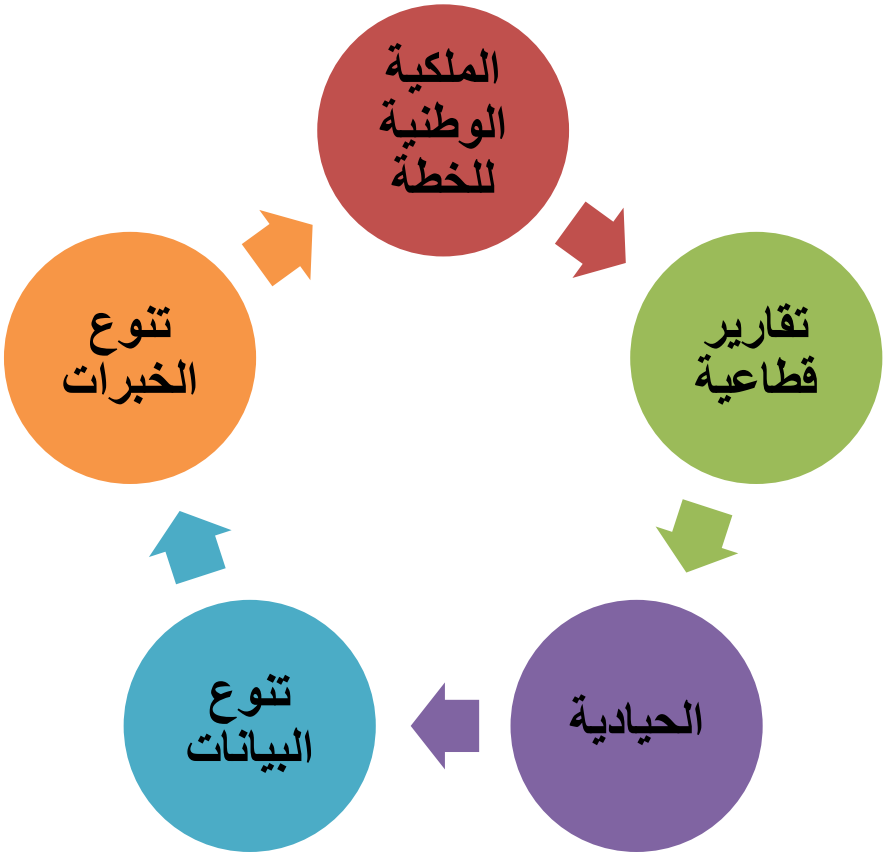
الفقر 47 تحمل الحكومات المسؤولية الرئيسية عن أنشطة المتابعة والاستعراض

الفقرة 84 تشمل الاستعراضات كل الاقطار وكذلك كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة وسائر الجهات صاحبة المصلحة، بما فيها المجتمع المدني والقطاع الخاص.

اجندة اهداف التنمية المستدامة الصادرة بقرار عن الجمعية العامة وتم تبنيها من قبل 193 دولة أعضاء في الأمم المتحدة في العام 2015

الفقرة 79 تشجيع الدول الاعضاء على إجراء استعراضات منتظمة وشاملة للتقدم المحرز على الصعيدين الوطني ودون الوطني، وامكانية الاستفادة من مساهمات الشعوب الأصلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص وسائر الجهات صاحبة المصلحة.

ما هي مزايا تقاريرالظل المتعلقة باهداف التنمية المستدامة؟



لماذا تعتبر تقارير الظل المتعلقة باهداف التنمية مهمة؟

- تقدم تقارير الاستعراض الرسمية مرتين من قبل البلدان الموقعة على الخطة خلال 15 عاماً مدة الخطة وهذا يثير التساؤل عن كيفية تتبع البلدان التي لا تشارك في المنتدى السياسي الرفيع المستوى لكل سنة، مما يعطي التقارير الموازية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية والخبراء اهمية كبيرة.
- تستند تقارير الاستعراض الرسمية بشكل كبيرعلى البينات الاحصائية الرسمية ومن الواضح أن هذه التدابير غير كافية لفهم التقدم الذي تحرزه الدول نحو اهداف التنمية، اما التقارير الموازية فهي تقوم بتطوير مؤشرات تستند الى بيانات احصائية وغير احصائية وهو ما يؤدي وظيفة أفضل في الوصول الى النتائج.
- أن تركيز أهداف التنمية المستدامة على "عدم إغفال أي شخص" يتطلب تعزيز التقارير الوطنية من خلال مؤشرات وبيانات تتعلق بالجماعات والافراد لفهم هذه المجتمعات والأقاليم وتحديد الإجراءات والسياسات المستهدفة، وهو ما توفره التقارير الموازية التي تستطيع الكشف عن الفوارق بين الجماعات والإقليم.
- قد يتم تقديم التقارير الموازية في نفس الوقت الذي تقدم فيه التقارير الرسمية، ويمكن أيضا نشرها بعد ذلك، مما يسمح لها بالرد على التقارير الحكومية، ويمكن ايضا مناقشة مشروع التقرير الموازي مع الحكومة من أجل التأثير على تقرير الحكومة وتحسينه.

كيف تستفيد البرلمانات من تقارير الظل؟

تستطيع البرلمانات الاستناد الى هذه التقارير اثناء نقاش الخطط التنموية الوطنية والقطاعية وكذلك مشاريع الموازنات المقدمه لها لاقرارها لتحديد الاحتياجات لبعض الفئات والاقاليم المهمشة.

يمكن للبرلمانيين بشكل فردي الاستناد الى المعلومات الواردة في تقارير الظل لتوجيه الاسئلة والاستجوابات للجهات المختصة حول التقدم المحرز والتقصير في تحقيق الانجازات.

يمكن للجان البرلمانية كل حسب اختصاصها استضافة الجهات التي اعدت تقارير الظل للاستماع الى النتائج التي توصلت لها ونقاش هذه التقارير معها

تستطيع البرلمانات الاستفادة من المعلومات التي توفرها تقارير الظل اثناء نقاشها للتقارير الاستعراض الرسمية مما يعطيها رؤية اوضح عن التقدم المحرز والفجوات والتحديات القائمة.

نموذج لتقرير ظل

تقرير الظل حول

تنفيذ فلسطين للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة

2018

الهدف 16: التشجيع على إقامة مجتمعات سلمية لا يُهمَّش فيها أحد. وصول الجميع إلى العدالة. مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع

الغاية 16.1
الحد من العنف

الغاية 16.2
الاتجار بالبشر

الغاية 16.3
سيادة القانون
تكافؤ الفرص
وصول الجميع
للعدالة

الغاية 16.6
إنشاء مؤسسات فاعلة
وشفافة وخاضعة
للمساءلة على جميع
المستويات

الغاية 16.5
الحد من الفساد والرشوة

الغاية 16.7
ضمان اتخاذ
قرارات على نحو
مستجيب وتمثيلي
لاحتياجات الجميع
على جميع
المستويات

الغاية 16.8
التشاركية

الغاية 16.10
حرية الحصول
على المعلومات
حماية الحريات
الاساسية

الغاية 16.4
الحد من التدفقات غير المشروعة للأموال
والاسلحة، واسترداد الموجودات ومكافحة جميع
اشكال الجريمة المنظمة

الغاية 16.9 الهوية القانونية للجميع

المنهجية المعتمدة في اعداد التقرير

- يركز التقرير على الوصول لتقييم مستقل للتقدم الوطني في تحقيق أربع غايات مرتبطة بالهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة 2030، وتتعلق هذه الغايات في مجال تعزيز الحوكمة وبشكل خاص تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد ، وهي: (16.4، 16.5، 16.6، 16.10)، حيث تضمنت كل غاية من هذه الغايات عدد من السياسات التي يمكن أن تقدم نظرة شاملة وعملية تتجاوز المفهوم الضيق للفساد.
- جرى تقييم كل سياسة من هذه السياسات عبر الاجابة على مجموعة من الاسئلة المحددة بالاعتماد على البيانات الرسمية والتقييمات الصادرة عن منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، والتقييمات النوعية التي قدمها مجموعة من الباحثين حول تحديات الفساد وسبل مكافحته، وتخصيص علامة تتروح بين 0-1 تنعكس على شكل لون من اخضر غامق الى احمر غامق.

تقرير التقدم الوطني في تحقيق الهدف 16

- قام مجلس الوزراء الفلسطيني في العام 2018 بتشكيل لجنة برئاسة وزارة العدل لإعداد تقرير الاستعراض الطوعي حول إنجازات وتحديات الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة وغاياته وشملت اللجنة في عضويتها ممثلين عن المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.
- ركز التقرير على الظروف الخاصة التي تتعلق بواقع فلسطين من احتلال اسرائيلي وانقسام داخلي وتأثير ذلك على الجهود التنموية الفلسطينية، كما استعرض التقرير واقع التقدم في تحقيق الغايات المتعلقة بمكافحة الفساد (16.4، 16.5، 16.6، 16.10) والتحديات التي تواجهها.
- معظم التحديات والانجازات التي أشار لها التقرير جاءت في إطار قطاع العدالة وتحديدا الاشارة الى تحسين بعض الخدمات المقدمة للجمهور وبالرغم من إشارة التقرير إلى التراجع الكبير الذي أصاب الجهاز القضائي بسبب تدخل السلطة التنفيذية في شؤونه إلا أنه لم يقدم توصيات محددة لمعالجة التحديات لهذا الواقع.
- لم يتوقف التقرير أمام الإشكاليات المتعلقة بضعف استقلالية أجهزة الرقابة العامة أو فعالية خطط واستراتيجيات مكافحة الفساد، ولم يقدم تبريرات مقنعة لعدم إصدار التشريعات التي تضمن حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات وحجبها لهذه المعلومات عن الجمهور، كما لم يشر التقرير إلى القوانين المقيدة للحقوق والحريات أو الاجراءات لوقف الاعتداءات على حقوق وحريات المواطنين الأساسية عبر الاعتقال التعسفي خاصة تجاه الصحفيين.

النتائج التي تم التوصل لها حول التقدم الوطني في تحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة وغاياته: 16.4، 16.5، 16.6، 16.10

الخطة الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد

هل يوجد خطة لمكافحة الفساد؟	1	
هل تم اعدادها بمشاركة مختلف القطاعات الرسمية والأهلية والخاصة؟	0.25	
هل تم رصد موازنات مالية حكومية محددة في الموازنة العامة لتنفيذ الاهداف المحددة في الخطة؟	0.25	
هل تم إقرار الخطة وصدورها كقانون من الجهات المختصة أو عبر مؤتمر وطني ممثل لكافة القطاعات؟	0.25	
هل يوجد جهة مخولة بالمتابعة والإشراف على تنفيذ الخطة ولها صلاحيات إلزامية وترفع تقارير دورية حول الإنجاز يجري على أساسها مساءلة في حالات التقصير؟	0.25	
التقييم العام	0.50	

الغاية 16.4 الحد بدرجة كبيرة من التدفقات غير المشروعة للأموال وتعزيز استرداد الأصول المسروقة

مكافحة غسل الاموال		
هل يوجد قانون لمكافحة غسل الاموال؟	1	
هل يحظر القانون التعامل مع الحسابات المجهولة ويطلب إجراء العناية الواجبة؟	1	
هل يوجب القانون ابلاغ الجهات المختصة في حالة الاشتباه والتحقيق وعلى وجه السرعة؟	1	
هل يوجب القانون قيام المؤسسات غير المالية بالعناية الواجبة مع العملاء؟	1	
هل يوجب القانون العناية الواجبة للعميل أو المستفيد الحقيقي المعرض سياسيا للمخاطر ؟	1	
استرداد الاصول المسروقة		
وجود تشريع اوسياسة عامة مقرة ومطبقة في مجال استرداد الموجودات ؟	0.5	
هل يوجد تدابير تسمح بمصادرة المتحصلات الجرمية وهل يقع على عاتق المتهم عبء الاثبات؟	0.5	
هل يوجد وحدة متخصصة لاسترداد الموجودات المسروقة مستقلة وتتمتع بالموارد المالية اللازمة للقيام بعملها؟	0.5	
التقييم العام	0.8	

الغاية 16.5 القضاء على الفساد والرشوة بكافة أشكالها

اطار قانوني يجرم كل اشكال الفساد		
هل يوجد اطار قانون شامل يجرم كل اشكال وجرائم الفساد؟	0.5	
القطاع الخاص		
هل تجرم التشريعات الفلسطينية رشوة موظف أجنبي عمومي؟	0	
هل تم إصدار قانون للمنافسة ومنع الاحتكار ؟	0	
شفافية الاحزاب والحملات الانتخابية		
هل يوجد تشريعات تنظم تمويل الأحزاب السياسية؟	0	
هل يوجد تشريعات تنظم تمويل الحملات الانتخابية؟	0.5	
هل يتم تقديم تقارير تفصيلية عن تمويل الحملات الانتخابية ونشرها للجمهور؟	0	
هل حدد القانون سقوف الإنفاق على الحملات الانتخابية وهل يوجد جهة مستقلة للرقابة على ذلك؟	0.5	
التقييم العام	0.25	

الغاية 16.6: تطوير مؤسسات فعّالة ومسؤولة على جميع المستويات

الشفافية والنزاهة في الإدارة العامة		
هل يوجد مدونة سلوك تتضمن متطلبات الشفافية والنزاهة لموظفي القطاع العام؟	1	
هل يوجد أحكام قانونية تنظم الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص؟	0	
هل يوجد تشريعات ناظمة للإفصاح عن الذمة المالية بشكل دوري وهل هي فعالة في التطبيق؟	0.25	
هل يشمل تقديم الإقرارات جميع فروع السلطات؟	1	
هل يتم نشر الإقرارات لاطلاع الجمهور	0	
هل يوجد هيئة تتولى فحص وتدقيق الإقرارات؟	0.25	
هل يوجد عقوبات على عدم الالتزام بتقديم الإقرارات؟	0.25	
الشفافية المالية		
هل يتم نشر وثائق الموازنة، أكثر من 4 وثائق؟	0	
المشتريات العامة		
هل يوجد قانون محدد للشراء المباشر	1	
هل ينص القانون على استثناءات قد تكون عرضة لإساءة الاستخدام؟	0.5	
هل يتم نشر معلومات كاملة عن المناقصات؟	0.5	
هل يشترط القانون الإفصاح من قبل المناقصين عن المالكين المستفيدين؟	0	
حماية المبلغين		
هل يوجد تشريع لحماية المبلغين؟	0	
هل يوجد تعريف واضح ومحدد للمبلغين عن الفساد	0	
هل يوجد اليات محددة لحماية المبلغين عن الفساد؟	0	
هل يوجد جهة تشرف على البلاغات وتحقق فيها ؟	1	
هل يتضمن القانون نصوصا تتعلق بحق المشتكي بطلب التعويض عن الاضرار التي لحقت به؟	0	
التقييم العام	0.34	

الغاية 16.10: حق الوصول إلى المعلومات

الوصول إلى المعلومات: اطار تشريعي ومؤسسي		
هل يوجد تشريع دستوري يؤكد حق الوصول للمعلومات؟	0	
هل يوجد جهات او هيئات تتولى تنظيم تطبيق حق الوصول؟	0	
هل توجد حدود زمنية قصوى وواضحة ومعقولة للاستجابة لطلب الحصول على المعلومات، بغض النظر عن طريقة تلبية الطلب؟	0	
هل الاستثناءات من حق الوصول تتماشى مع المعايير الدولية؟	0	
هل يتم تطبيق اختبار الضرر على جميع الاستثناءات، بحيث لا يتم رفض الكشف عن المعلومات إلا عندما يشكل ذلك خطرًا فعليا لمصلحة محمية؟	0	
هل هناك تجاوز إلزامي للمصلحة العامة حتى يتم الكشف عن المعلومات، عندما يكون ذلك في المصلحة العامة، حتى لو كان في ذلك ضررا بمصلحة محمية؟ هل هناك تجاوزات مطلقة، على سبيل المثال للمعلومات عن حقوق الإنسان أو الفساد أو الجرائم ضد الإنسانية؟	0	
هل توجد جهة مستقلة للمعلومات، أو هيئة رقابة مماثلة، يحق للمتقدمين لها تقديم استئناف خارجي؟	0	
هل يحتوي القانون / السياسة المتعلقة بالوصول إلى المعلومات على الحد الأدنى من المعايير بشأن المبادرة الإلزامية (التلقائية، دون الحاجة إلى طلب) لنشر المعلومات؟	0	
التقييم العام	0	

التوصيات

- تبني خطة وطنية للنزاهة ومكافحة الفساد تكون تشاركية ووفق أجندة زمنية واضحة ومحددة ويتم اعتمادها رسميا وتتولى هيئة مكافحة الفساد تنسيق الجهود فيها باعتبارها جهة الاختصاص ويتم اعتماد موازنة كافية لتنفيذها.
- قيام الجهات المختصة بإبرام اتفاقيات ثنائية مع الدول المختلفة لتبادل المعلومات واسترداد الموجودات وتسليم المجرمين وتسهيل مهمة التحقيق والتقاضي وفقا للقانون.
- تشكيل وحدة خاصة تتمتع بالاستقلالية والموارد المطلوبة لتنسيق الجهود ومتابعتها في مجال استرداد الأصول المسروقة.
- تجريم رشوة الموظف العمومي الاجنبي أو الموظف في مؤسسة دولية عمومية.
- تجريم الوعد بالرشوة في القطاع الخاص أو عرضها أو منحها أو طلبها أو قبولها.
- تجريم إساءة استغلال الوظائف بما يتوافق مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- إدراج كافة الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية في عداد الجرائم الأصلية لغسل الأموال، بما فيها المتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظائف.
- إسقاط الأهلية عن الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم فساد لتولي منصب عام.

التوصيات

- اتخاذ تدابير تتناول عواقب الفساد، تشمل اعتبار الفساد سببا لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة.
- تبني خطة وطنية لإصلاح الجهاز القضائي بما في ذلك النيابة العامة.
- إعداد نظام خاص بمتابعة تمويل الحملات الانتخابية يعالج كافة الفجوات المتعلقة بنزاهة وشفافية التمويل.
- ضرورة وضع نظام /لائحة لتنظيم إجراءات انتقال المسؤولين من القطاع العام للعمل في القطاع الخاص.
- ضرورة قيام جهة مختصة أو قضائية بفحص وتدقيق المعلومات والبيانات التي تتضمنها إقرارات الذمة المالية، والتوجه نحو العلنية للمناصب العليا على الأقل ونشرها على العموم.
- الإفصاح عن البيانات المالية التفصيلية وفقا لقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998.
- استكمال المتطلبات الخاصة بتطبيق قانون الشراء العام، وعلى وجه التحديد متطلبات تفعيل المجلس الأعلى للشراء العام للقيام بمهامه وفقا للقانون.
- ضرورة إصدار النظام الخاص بحماية المبلغين عن الفساد المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد.
- شطب عقوبة الحجز والحبس المتعلقة بجرائم النشر والتعبير عن الرأي الواقعة على الصحفيين في التشريعات الفلسطينية واستبدالها بالغرامات المالية، والتوقف عن حجب المواقع الالكترونية لوسائل الإعلام دون أمر قضائي.
- إقرار قانون حرية الحصول على المعلومات وقانون الأرشيف الوطني.