

# النظام الوطني للنزاهة

## فلسطين 2013

الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان- قد بذل كل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير. ويفترض ان المعلومات الواردة في التقرير هي صحيحة -آذار ٢٠١٣ - ومع ذلك ، لا يمكن للانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان- والشفافية الدولية ان تتحمل مسؤولية النتائج المترتبة على استخدامها لأغراض أخرى أو في سياقات أخرى

منظمة الشفافية الدولية، هي منظمة مجتمع مدني دولية رائدة في مجال مكافحة الفساد، وتعمل بالشراكة مع أكثر من ٩٠ فرع لها في جميع أنحاء العالم، بالإضافة الى مقرها(الامانة الدولية) في برلين. ويهدف عملها الى رفع الوعي حول آثار الفساد المدمرة على المجتمعات، من خلال تطوير وتنفيذ تدابير واجراءات فعالة للتصدي لأفعال الفساد، وذلك بالتعاون والشراكة مع القطاعات الحكومية، والتجارية، والأهلية على المستوى العالمي.

تم انتاج هذا التقرير بتمويل من الاتحاد الأوروبي. محتويات هذا التقرير هي مسؤولية الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ولا يمكن في حال من الأحوال أن تفهم بأنها تعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي .



SBN 978-9950-356-13-9



[www.transparency.ro](http://www.transparency.ro)

الشفافية الدولية ٢٠١٤ : جميع الحقوق محفوظة

## فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الشكر	
مقدمة	٦
ملخص تنفيذي	٨
لمحة عامة عن البلد (السلطة الوطنية الفلسطينية)	١٤
ملف الفساد	٢٢
نشاطات مكافحة الفساد	٢٧
أعمدة النظام الوطني للنزاهة	
١. السلطة التشريعية	٢٩
٢. السلطة التنفيذية	٣٩
٣. السلطة القضائية	٣٩
٤. القطاع العام	٦٠
٥. هيئات إنفاذ القانون	٧٣
٦. لجنة الانتخابات المركزية	٨٣
٧. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان	٩٣
٨. ديوان الرقابة المالية والإدارية	١٠٣
٩. هيئة مكافحة الفساد	١١٣
١٠. الأحزاب السياسية	١٢٣
١١. الإعلام	١٣٢
١٢. المجتمع المدني	١٤٣
١٣. القطاع الخاص	١٥٢
النتائج	١٦٣
قائمة المراجع	

## جدول الاشكال البيانية

١٠	شكل رقم (١) علامات أعمدة النظام الوطني للنزاهة والقوة النسبية لها حسب أعمدة النزاهة.
١٩	شكل رقم (٢) وعي المواطنين بأثر الواسطة والمحسوبية.
٢٢	شكل رقم (٣) اشكال الفساد الاكثر انتشارا في فلسطين.
١٦٣	شكل رقم (٤) علامات أعمدة النزاهة.
١٦٧	شكل رقم (٥) علامات أعمدة النظام الوطني للنزاهة حسب قطاع التشريعات والممارسات.
١٦٨	شكل رقم (٦) متوسط علامات أبعاد نظام النزاهة وتصنيفاتها
١٦٨	شكل رقم (٧) معدل علامات الأبعاد الثلاثة حسب كل عمود
١٦٩	شكل رقم (٨) متوسط علامات تصنيفات بُعدي نظام النزاهة (القدرات والحوكمة)
١٧٠	شكل رقم (٩) معدل علامات أركان الحوكمة حسب كل عمود

## فريق البحث

الباحث الرئيسي	جهاد حرب
باحث	الدكتور عبد القادر جرادة
مساعد باحث	سعيد زيد
مساعد باحث	سجى يوسف
إشراف الدكتور عزمي الشعبي	

## اعضاء اللجنة التوجيهية

جامعة بيرزيت	د. غسان الخطيب
محامي وأكاديمي- جامعة بير زيت	د. عمار الدويك
الهيئة الوطنية للمؤسسات الاهلية	نصفت الخفش
مجلس تشريعي - قائمة البديل- الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب فدا	قيس أبو ليلى
مجلس تشريعي - قائمة حركة فتح	د. سحر القواسمي
ديوان الرقابة	جفال جفال
المديرة التنفيذية للهيئة المستقلة لحقوق الانسان	رندة سنيورة
وزارة العدل	سهى عليان
شركة طلال ابو غزالة	جمال ملحم
رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس القضاء الأعلى السابق	عيسى أبو شرار
الملتقى الفكري العربي	عبد الرحمن أبو عرفة
مدير مركز الميزان	عصام يونس- غزة
عضو جمعية عمومية لأمان – محلل سياسي	طلال عوكل- غزة
خبير تنمية اقتصادية	معين رجب - غزة

## شكر وتقدير

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) وفريق العمل في هذه الدراسة بالشكر والتقدير إلى المؤسسات التي شملتها الدراسة، ممثلة بالأشخاص القائمين عليها، على تعاونهم وتوفيرهم المعلومات اللازمة لإنجاز هذا العمل.

كما نخص بالشكر اللجنة التوجيهية للتقرير التي ناقشت التقرير، والتي شملت كلاً من الفئات التالية: ممثلون عن السلطة التنفيذية، وممثلون عن السلطة التشريعية، وممثلون عن السلطة القضائية، وممثلون عن المؤسسات غير الحكومية، وممثلون عن مؤسسات المجتمع المدني، وممثلون عن الأحزاب السياسية، وممثلون عن القطاع الخاص، وشخصيات أكاديمية ومتقنون مستقلون.

كما نتقدم بالشكر الخاص إلى الدكتور عزمي الشعيبي، مفوض ائتلاف أمان لمكافحة الفساد، لإشرافه العام على الدراسة، وتزويد الفريق بمعلومات وإرشادات قيمة خلال إعداد الدراسة.

## المقدمة

إن إقامة نظام وطني للنزاهة هي من أهم متطلبات قيام حكم صالح، ويهدف ذلك إلى توفير مناعة أو حصانة ضد الفساد ومخاطره على مختلف الأصعدة. يقوم النظام الوطني للنزاهة على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية، إلى الحد الذي لا تعود القوة فيه مركزة في يد سلطة واحدة أو فرد واحد، وبحيث يصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله، على نحو منفصل، في حلقة متصلة، وبذلك يقوم كل طرف في هذه الحلقة بدور الحارس والمحروس، والمراقب والرقيب في آنٍ واحد. ويعني النظام الوطني للنزاهة الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية، التي يحكمها حزب أو فرد واحد؛ إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية، مثل: البرلمانات، وأجهزة الرقابة العامة، ووسائل الإعلام الحرة، والمحاكم، والنقابات المهنية، لتحول دون إساءة استعمال السلطة.

ويُعبّر النظام الوطني للنزاهة عن رؤية شاملة، لتعزيز مناعة جميع المُركّبات المجتمعية لمواجهة الفساد، من خلال إصلاح الأطر القانونية، وأداء العاملين فيها. ويقوم هذا النظام على منهج تدريجي، ويتم من خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كَلّي، يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم، التي تشمل كلاً من: الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية)، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد، والسياسات العامة (إستراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكلّ فئاته).

يُعدّ تطبيق النظام الوطني للنزاهة من التحديات الكبرى في البلدان حديثة النشأة. ومع أن كيان السلطة الوطنية الفلسطينية لا يحمل كل مقومات الدولة، إلا أنه من الأنظمة الحديثة النشأة. والسلطة الوطنية الفلسطينية، كغيرها من البلدان ذات الظروف المشابهة، تعاني من نقص في المؤسسات الملائمة، ومن ضعف التجربة والخبرات اللازمة لتدعيم نظام النزاهة. يضاف إلى ذلك أن السلطة الفلسطينية ما زالت تعمل في ظل احتلال عسكري إسرائيلي لأغلب المناطق الفلسطينية، وسيطرة إسرائيلية كاملة على المعابر والحدود وعلى كثير من المصادر والأراضي.

تهدف هذه الدراسة إلى عرض النظام الوطني للنزاهة في المؤسسات الفلسطينية العامة والخاصة والأهلية. وتأتي هذه الدراسة في سياق دراسة عدد من التجارب القطرية ترعاها منظمة الشفافية الدولية، وتشمل عدداً من الدول العربية؛ وذلك بهدف الخروج بتقييم لهذه التجارب، يقدم فكرة عامة عن واقع نظام النزاهة على المستوى العربي.

وتعتمد الدراسة منهجية موحدة معدة سلفاً لاتباعها في جميع الدراسات القطرية المشاركة، وتغطي الأعمدة الرئيسة للنظام، لتشمل السلطات الثلاث: التشريعية والقضائية والتنفيذية، والقطاع العام، إضافة إلى المؤسسات المكلفة بإنفاذ القانون، ولجنة الانتخابات، والمؤسسات العليا للرقابة والتدقيق، والأحزاب السياسية، ومؤسسات مكافحة الفساد، ومؤسسات المجتمع المدني من إعلام ومنظمات أهلية، والقطاع الخاص.

وفي كل قطاع من القطاعات السابقة الذكر تتناول الدراسة عدداً من القضايا المحددة، هي: الموارد والحوكمة، بما فيها قضايا المساءلة وآليات النزاهة والشفافية، والأدوار في نظام النزاهة.

وفي تناولها لكل من القطاعات، وفي بحثها كل قضية من القضايا المتعلقة به، تجيب الدراسة على عدد من الأسئلة المعدة بشكل يتيح فحص القطاع من الجوانب القانونية والمؤسسية والسياساتية والتطبيقية ذات العلاقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة؛ بحيث يُعطى كل مؤشر علامة، تهدف إلى إعطاء ملخص كمي للمعلومات النوعية، تعبر عن مدى التزام المؤشرات القانونية والممارسات بالقواعد



المحددة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والممارسات الفضلى للنظام الوطني للنزاهة، وقد حُدِّدت العلامات ما بين صفر (في حال عدم وجود قواعد قانونية أو غياب الممارسات الفضلى أو مخالفة القواعد القانون، و ١٠٠) (في حال توافرت القواعد القانونية في المؤشرات المتعلقة بالقوانين أو الممارسات التي تنسجم مع القواعد القانونية والممارسات الفضلى). ويتطلب أن تُظهر العلامة الممنوحة للمؤشر أفضل الدرجات، وفقاً لطبيعة المعلومات النوعية «الكيفية» المتحصل عليها؛ بحيث يُعطى كل مؤشر علامة تهدف إلى إعطاء ملخص كمّي للمعلومات النوعية، تعبر عن مدى التزام المؤشرات القانونية والممارسات بالقواعد المحددة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والممارسات الفضلى للنظام الوطني للنزاهة، وتم تحديد العلامات ما بين صفر ( في حال عدم وجود قواعد قانونية أو غياب الممارسات الفضلى أو مخالفة القواعد القانون) و ١٠٠ ( في حال توافرت القواعد القانونية في المؤشرات المتعلقة بالقوانين أو الممارسات تنسجم مع القواعد القانونية و أو الممارسات الفضلى). ويتطلب ان تعكس العلامة الممنوحة للمؤشر أفضل الدرجات، وفقاً لطبيعة المعلومات النوعية/«الكيفية» المتحصل عليها.

ولتنفيذ هذه الدراسة؛ قامت مؤسسة أمان- بوصفها الجهة القائمة على تنفيذ الدراسة في فلسطين- بالتعاقد مع فريق عمل متخصص، يتكوّن من السيد جهاد حرب باحثاً رئيساً، ود. عبد القادر جرادة، باحثاً، والسيدة جميلة عبد منسقة للدراسة، والدكتور عزمي الشعيبي (مفوض أمان لمكافحة الفساد) مشرفاً على الدراسة. وقد اعتمد الباحثون على مجموع الوثائق والدراسات السابقة والمحدّثة، من مصادر مختلفة، بما فيها التي أعدّتها « أمان»، إضافة إلى إجراء المقابلات الموثّقة مع مسؤولين في المؤسسات المستهدفة، وذلك باستخدام منهجية معتمدة للتحقق من واقع نظام النزاهة في المؤسسات المستهدفة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الدراسة هي الثانية من نوعها؛ فقد أُعدّت الدراسة الأولى وكانت بعنوان «نظام النزاهة الوطني الفلسطيني ٢٠٠٩»، ونُشرت في ذلك العام. تأتي دراسات أنظمة النزاهة هذه بعد العديد من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع مكافحة الفساد وآلياته في فلسطين، منها: دراسة مسح إعادة بناء نظام النزاهة الوطني التي تمت بإشراف مؤسسة تيري، وبتنسيق « أمان» في العام ٢٠٠٧، وكتاب النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد الصادر عن « أمان» في العام ٢٠٠٧، ودراسات أخرى عديدة، أصدرتها « أمان» تناولت بعضاً من أعمدة النظام الوطني للنزاهة.

## الملخص التنفيذي

شهدت الأراضي الفلسطينية، خلال المدة التي يغطيها تقرير النظام الوطني للنزاهة الحالي للعام ٢٠١٣ في فلسطين (خلال العامين ٢٠١١ و٢٠١٢)، مجموعة من المؤشرات الإيجابية والسلبية، وكان من أبرز المؤشرات السلبية في هذه المدة استمرار الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، واستمرار الانقسام السياسي؛ الأمر الذي أدى إلى نشوء سلطتين إحداهما في قطاع غزة والأخرى في الضفة الغربية، مما أدى أيضاً إلى استمرار تعطّل عمل المجلس التشريعي، وقيّد مجال الحريات، مثل احتجاز بعض الصحفيين والمدونين الذين تناولوا قضايا فساد، وحجب بعض المواقع الإخبارية الإلكترونية، وعدم إجراء الانتخابات العامة.

كما شنت سلطات الاحتلال الإسرائيلي عدواناً على قطاع غزة، دام ثمانية أيام، في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١؛ شهدت إطلاق صواريخ على المدن الإسرائيلية؛ مما أحدث تحوّلاً في «منظومة الردع الإسرائيلية»، على إثرها عُقد وقف لإطلاق النار بين الحكومة الإسرائيلية وحركة حماس. وكذلك استمرت سلطات الاحتلال بإجراءات تقوُّض إمكانية إقامة الدولة الفلسطينية؛ فبالإضافة إلى حصارها الخانق لقطاع غزة، واجتياحها للمدن والبلدات في الضفة الغربية، فقد كثفت من مصادرة الأراضي وتوسيع المستوطنات، وبناء جدار الضمّ والتوسع، على حساب الأراضي الفلسطينية المحتلة في العام ١٩٦٧.

فيما كانت أبرز المؤشرات الإيجابية على النظام الوطني للنزاهة التقدم الذي حصل في إنشاء هيئة مكافحة الفساد، والتوسّع في تقديم إقرارات الذمة المالية، وإجراء الانتخابات المحلية في الضفة الغربية، والاستمرار في شفافية سياسات وإجراءات العطاءات التي تعدها مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية، وإصدار مدونة سلوك الموظفين العامين، خلال العام ٢٠١٢.<sup>١</sup>

## الخلفية والسياق

يشكل الوضع الفلسطيني حالة خاصة بالنسبة للدول الأخرى ذات السيادة، فالسلطة الفلسطينية، ورغم التوقيع على العديد من الاتفاقيات مع إسرائيل، لا تتمتع بسيادة أو سلطة كاملة على الأراضي التي تتولى إدارتها في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ ومن ثم فإن عملية البناء المؤسسي ووضع الأطر القانونية في السلطة الوطنية الفلسطينية تواجه تحديات كبيرة. كذلك فإن الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية لم تضع حدّاً للصراع الدائر منذ عقود؛ الأمر الذي يخلق حالة من عدم الاستقرار السياسي اللازم لوضع خطط وأولويات وإستراتيجيات وطنية. وزاد الصراع الفلسطيني الداخلي، المتمثل بالإنقسام السياسي من حدة المشكلة، خاصة بعد أن أدى إلى حدوث انقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وقيام حكومتين على أرض الواقع، الأمر الذي انعكس سلباً على مجمل البناء المؤسسي والأطر القانونية في فلسطين، وأدى إلى تراجع مسألة الاهتمام بمكافحة الفساد على الأجندة الوطنية، بعد أن باتت هموم إزالة الاحتلال والانقسام تسيطر على هذه الأجندة.

تشكل الإرادة السياسية لدى المسؤولين في السلطة الوطنية، وممثلي الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية أمراً مهماً لإقامة نظام وطني للنزاهة. وقد كان لانتخاب الرئيس الفلسطيني محمود عباس في العام ٢٠٠٥ دور مهم في رفع الحماية عن بعض المسؤولين المتهمين بالفساد، كذلك كان نجاح حركة حماس في الانتخابات التشريعية العام ٢٠٠٦، وهي التي ركزت في برنامجها الانتخابي على الإصلاح ومكافحة الفساد، فرصة قوية لمحاربة الفساد، لكن الصراعات السياسية بين حركتي حماس وفتح، وموقف المجتمع الدولي الذي رفض التعامل مع الحكومة التي أفرزتها تلك الانتخابات، عزز من حالة الاستقطاب الداخلية، وأدى إلى نتائج وخيمة على مسيرة الإصلاح، وعلى مجمل النظام السياسي الفلسطيني.

١ أعلنت فلسطين أنها ملتزمة بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) بالرغم من أنها غير مسجلة كدولة رسمياً في الأمم المتحدة، وعبرت عن هذا الالتزام برسالة رئيس الوزراء عام ٢٠٠٨.

وننتج عن الاستقطاب السياسي إشغال معظم المناصب العليا من قبل السياسيين من حركة فتح في الضفة الغربية، وحركة حماس في قطاع غزة؛ مما سيُقي موضوع التدخلات من قبل مراكز النفوذ ممكنة.<sup>٢</sup> وفي هذا السياق من الصعب القول إن مؤسسات الرقابة- بما فيها هيئة مكافحة الفساد- لا تخضع لضغوط سياسية من بعض السياسيين، تأخذ طابع تصفية حسابات سياسية أحياناً، أو لتأمين حصانة لبعض من مسؤولي النظام، في المواقع الإدارية والأمنية والمدنية.<sup>٣</sup>

ورغم ذلك، يمكن رصد بعض التحسن في الإدارة العامة للسلطة الوطنية في الضفة الغربية، في بعض الجوانب، منذ تشكيل حكومة تسير الأعمال التي شكلها الرئيس الفلسطيني برئاسة الدكتور سلام فياض، بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة (منتصف ٢٠٠٧)؛ فقد أدخلت هذه الحكومة، حكومة د. فياض، جملة من الإصلاحات، وتبنت بعض الخطط والإستراتيجيات الإصلاحية، ودعمت جهاز القضاء، وأدخلت إصلاحات على الأجهزة الأمنية. وقد تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد التي عملت مع المؤسسات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الأحزاب السياسية والإعلام، والقطاع الخاص، على إعداد إصدار الخطة الإستراتيجية لمكافحة الفساد وإصدارها.

لكن تبقى هناك حاجة لإدخال إصلاحات جوهرية على العديد من القطاعات والمؤسسات العامة، المسؤولة عن تقديم الخدمات أو عن إدارة المال العام؛ من أجل الوصول إلى نظام وطني للنزاهة. يجب أن تشمل هذه الإصلاحات الإطار القانوني والإطار المؤسسي والسياساتي، بالإضافة إلى تطوير أنظمة وآليات لتنظيم العلاقة بين السلطات الأساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وتفعيل آليات الرقابة المعتمدة في إطار السلطة الوطنية، والإسراع في تنظيم الهيئات الرسمية غير الوزارية وضمان خضوعها لآليات الرقابة والمساءلة، وتوضيح مفهوم الاستقلالية للمؤسسات العامة غير الحكومية.

ويمثل الالتزام الحكومي بدورية تقديم الموازنة العامة للسلطة الوطنية والتقارير الدورية الخاصة بتنفيذها، وكذلك الحساب الختامي السنوي، إلى المجلس التشريعي؛ يمثل شرطاً أساسياً لدعم النظام الوطني للنزاهة وتعزيز الرقابة العمودية والأفقية.

إنّ الاستمرار في التأكيد على شفافية لجنة الانتخابات المركزية ونزاهتها، التي برزت خلال الدورات الانتخابية التي نظمتها اللجنة، يشكل أهمية كبيرة خلال المرحلة المقبلة، خاصة وأن الحديث يدور حول تنظيم انتخابات رئاسية وتشريعية، للخروج من حالة الانقسام الفلسطيني القائمة.

وأخيراً يجب الأخذ بعين الاعتبار تعزيز دور الإعلام الاستقصائي، وتطوير الكادر الإعلامي للقيام بهذه المهمة، كما يجب وضع نظام الحوكمة الخاص بالقطاع الخاص موضع التنفيذ.

## التقييم العام للنظام الوطني للنزاهة

تميز النظام الوطني للنزاهة بقوة قطاعين؛ لجنة الانتخابات المركزية والمجتمع المدني، فيما أوضح أن السلطة القضائية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وهيئة مكافحة الفساد تتمتع بقوة نسبية؛ لحصولها على موارد واستقلال نسبي، دون أن تشكل قوة دفع ملموسة في تعزيز النظام الوطني للنزاهة، ومع ذلك، يتم إضعاف أدائها بسبب نقاط الضعف في أعمدة أخرى، وأبرزها المجلس التشريعي والأحزاب السياسية. وتشير أوجه القصور الحرجة في جوهر النظام الوطني للنزاهة إلى أن وسائل الإعلام بالإضافة إلى المجلس التشريعي يشكلان نقاط الضعف فيه، أما تأثير القطاع الخاص فمن الصعب قياسه؛ لعزوفه عن التأثير على نظام النزاهة.

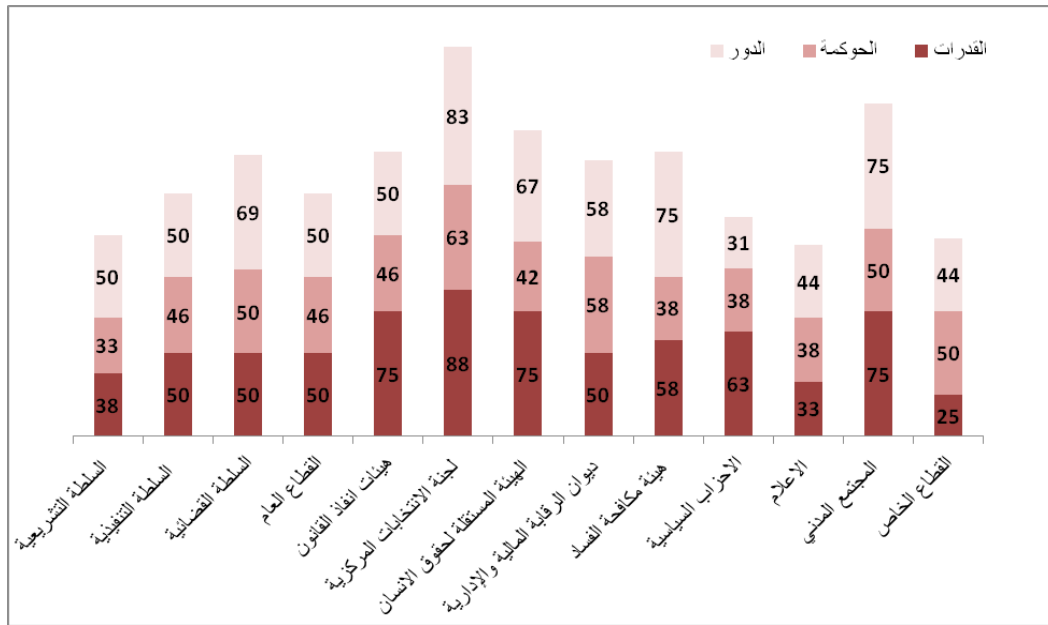
٢ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي مفوض الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٠.  
٣ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، المصدر السابق.

ما زال الإطار القانوني محدودًا، على الرغم من التطور المهم الذي حصل بإصدار قانون مكافحة الفساد في العام ٢٠١٠، فإن الممارسات تشير إلى عدم وجود فروق ما بين القواعد القانونية في أغلب أعمدة النظام الوطني للنزاهة؛ بسبب غياب قواعد تنظم آليات النزاهة والشفافية، مما أثر بشكل ملحوظ على البعد الخاص بالحوكمة. ثمة بعض نقاط الضعف وثمة فجوات كبيرة بين القانون والممارسة، في العديد من الأعمدة، وعلى الأخص المجلس التشريعي، والسلطة القضائية، وهيئات إنفاذ القانون، وديوان الرقابة المالية والإدارية والمجتمع المدني.

## أعمدة النظام الوطني للنزاهة

تشير نتائج هذه الدراسة (النظام الوطني للنزاهة) إلى أن لجنة الانتخابات المركزية قد حصلت على أعلى العلامات (٧٣ درجة) يليها المجتمع المدني بـ ٦٧ درجة ما بين أعمدة النظام الوطني للنزاهة الثلاثة عشرة، فيما حصل العمود الخاص بالإعلام على علامة متدنية (٣٨ درجة)؛ ويعود ذلك إلى ضعف دوره في مكافحة الفساد، سواء في مجال التحقيق في ممارسات الفساد أو توعية الجمهور بالفساد وأثاره بالإضافة إلى ضعف الممارسات الدالة على النزاهة في عمل البرلمانين والصحفيين ووسائل الإعلام.

شكل رقم (١) علامات أعمدة النظام الوطني للنزاهة والقوة النسبية لها حسب أعمدة النظام



يوضح الرسم البياني أعلاه علامات أعمدة النظام الوطني للنزاهة، والقوة النسبية لكل منها، وتتكون العلامة الكلية لكل عمود من التقييم الكمي للأبعاد الثلاث (القدرات والحوكمة والدور) التي تعرض أسس التحليل للحالة البلاد المكونة من المؤسسات السياسية والمؤسسات الاجتماعية السياسية، والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية، والمؤسسات الاجتماعية والثقافية. وتوضح علامات بقية الأعمدة أنها تأتي بين مرتبة متدنية وبداية التحول في النظام الوطني للنزاهة، فقد حصلت خمسة أعمدة (هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والقطاع العام، والأحزاب السياسية، والقطاع الخاص) على علامات تتراوح ما بين ٤٠ و ٤٨ درجة. كما حصلت خمسة أعمدة أيضاً على علامات تتراوح ما بين ٥٠ و ٥٦ درجة هي؛ السلطة القضائية (٥٦ درجة)، وهيئات إنفاذ القانون (٥٠ درجة)، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (٥٥ درجة)، وديوان الرقابة المالية والإدارية (٥٦ درجة)، وهيئة مكافحة الفساد (٥٤ درجة).

## أبعاد النظام الوطني للنزاهة (القدرات والحوكمة والدور)

حصل البُعد الخاص بالحوكمة (الذي يقيس الشفافية والمساءلة وآليات النزاهة في كل عمود) على أدنى العلامات ما بين الأبعاد الثلاثة لنظام النزاهة؛ ما يتطلب النظر بجدية إلى مكونات الحوكمة في كل الأعمدة، ومنح عناصر نظام النزاهة الوطني الوقاية.

حصل البُعد الخاص بقدرات أعمدة النظام الوطني للنزاهة على علامات «عالية» مقارنة بعلامات الأبعاد الأخرى؛ ولاسيما البعد المتعلق بالحوكمة، لكنه ما زال ضعيفاً للنهوض وتشكيل استقلالية المؤسسات الرقابية، والذي يشكل عنصر ضعف فيها؛ لغياب فهم واضح لدى مؤسسات السلطة الفلسطينية لمفهوم الاستقلالية ومتطلباتها.

ويلاحظ أن الضعف واضح على العلامات التي حصلت عليها المؤشرات الخاصة بآليات النزاهة، سواء كانت تلك المؤشرات الدالة على القانون أو الممارسة (٤٤ و ٣٨ على التوالي) لغياب مدونة سلوك الأعضاء أو العاملين في بعض الأعمدة كمجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، وهيئة مكافحة الفساد، وهيئات إنفاذ القانون، وهيئة المستقلة لحقوق الإنسان والإعلام، وغياب قواعد تتعلق بالإفصاح عن المصالح، وغياب قواعد تتعلق بالهدايا، وآليات انتقال السياسيين والموظفين العاملين ما بين القطاع العام والقطاع الخاص، وكذلك عدم إعلان أو حالات خرق القواعد الأخلاقية أو تسجيلها، في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

توضح العلامات الخاصة المتعلقة ببُعد المساءلة وجود إشكاليات في كل أعمدة النظام الوطني للنزاهة، فقد حصلت أربعة أعمدة على علامة ٦٣ هي: السلطة القضائية، والقطاع العام، وهيئات إنفاذ القانون، ولجنة الانتخابات المركزية. فيما حصلت سبعة أعمدة على علامة ٥٠. حصل كل من الأحزاب السياسية وهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على علامات متدنية؛ ويعود انخفاض علامة الأحزاب السياسية إلى عدم تقديمها أية تقارير للجهات الرسمية، باستثناء كشف الإنفاق في الحملة الانتخابية التشريعية والرئاسية في حال مشاركتها. فيما يعود انخفاض علامة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في مجال المساءلة إلى غياب قواعد قانونية، تحدد آليات مساءلتها أمام المجلس التشريعي أو الرئيس.

كما أن جميع أعمدة النظام الوطني للنزاهة حصلت على علامات (٥٠ أو أقل) في الركن الخاص بالشفافية، باستثناء كل من لجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية (٦٣ علامة). فيما كانت علامة وسائل الإعلام (٢٥ علامة) هي الأدنى من بين العلامات التي حصلت عليها أعمدة نظام النزاهة الثلاثة عشر. كما تشير العلامات التي حصل عليها كل من المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية، والقطاع العام، وهيئة مكافحة الفساد، والأحزاب السياسية، إلى ضعف الشفافية في عملها وفي إطلاع الجمهور عليه.

وتوضح نتائج البُعد الخاص بالقدرات أن كلاً من لجنة الانتخابات المركزية، وهيئة مكافحة الفساد، والمجتمع المدني، والسلطة القضائية، وهيئة المستقلة لحقوق الإنسان قد حصلت على علامات «مرتفعة» مقارنة بالأعمدة الأخرى، وتبرز من ضمنها لجنة الانتخابات المركزية لتوافر إمكانيات مالية، بالاعتماد على التمويل الدولي؛ ما يمنحها الموارد اللازمة كما توفر لها الاستقلالية لمنع التدخل في عملها، وتنسحب العوامل نفسها على كلّ من مؤسسات المجتمع المدني وهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. لكن تشير العلامات الخاصة بهيئة مكافحة الفساد إلى توافر رغبة لدى السلطة الفلسطينية بمكافحة الفساد، من خلال توفير إطار قانوني، يدعم استقلالية الهيئة، ودعم مالي واضح، ويفوق احتياجاتها. فيما حصلت الأحزاب السياسية على علامة منخفضة مقارنة ببقية أعمدة النظام الوطني للنزاهة الاثني عشر.

تشير العلامات الخاصة بدور أعمدة النظام الوطني للنزاهة إلى ضعف واضح في دور كل من القطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والمجلس التشريعي، في مكافحة الفساد وفي تعزيز النظام الوطني للنزاهة. يعود ضعف المجلس التشريعي إلى حالة الانقسام

السياسي؛ مما أدى إلى تعطيل عمله. فيما يعزف القطاع الخاص عن تفعيل دوره في دعم أنشطة مكافحة الفساد؛ لاهتمامه بتحسين شروط الاستثمار، دون النظر إلى دوره في مقاومة الفساد. ويرجع الضعف في دور وسائل الإعلام إلى عاملين: الأول بنيوي يتعلق في ملكية وسائل الإعلام ذاتها، وعدم توفير إدارتها لإمكانيات تطوير وحدات للتقارير الاستقصائية، والثاني خوف الصحفيين من الملاحقة من قبل أجهزة السلطة الفلسطينية.

## التوصيات

خلصت الدراسة إلى وجود عدد من التوصيات التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار، بوصفها متطلبات لتعزيز نظام نزاهة وطني فلسطيني وجعله أكثر فعالية، منها:

١. **ضرورة إنهاء الانقسام السياسي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة**، وتوحيد عمل المؤسسات الفلسطينية؛ لما له من أهمية في تعزيز النظام الوطني للنزاهة، والحدّ من إمكانية التهرب من المساءلة والمحاسبة الشعبية، عن طريق الانتخابات. وإجراء الانتخابات التشريعية وإعادة الحياة للمجلس التشريعي الفلسطيني، باعتباره أبرز مؤسسات الرقابة والمساءلة والركن الأساسي في النظام الوطني للنزاهة.
٢. **على مؤسسات المجتمع المدني** التوجه لمؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء وقادة القوى والأحزاب الفلسطينية لاستثمار ما حصلت عليه السلطة الفلسطينية (منظمة التحرير الفلسطينية) من اعتراف دولي، ورفع مكانتها في هيئة الأمم المتحدة إلى مكانة دولة غير عضو «مراقب»، للتوقيع بشكل رسمي على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والالتزام بتطبيقها، واستكمال تعديل التشريعات لتتواءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفي مقدّمها إصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات.
٣. **على مجلس الوزراء** استكمال بناء النظام الإداري والمالي للسلطة الوطنية على أسس من النزاهة والشفافية، من خلال ضبط نظام التعيينات والترقيات في الفئات العليا بالخدمة المدنية، لاسيّما في وظائف الفئة العليا والخاصة، ووقف التعيينات على أساس الانتماء الحزبي والواسطة والمحسوبية والمحاباة، واستكمال إجراءات إصلاح النظام المالي، بطريقة تُنهّي ظاهرة الاستهتار في استخدام المال العام وهدره، وعدم التعامل معه كامتياز أو كملكية خاصة، من قبل المسؤولين الحكوميين.
٤. **على مجلس الوزراء** و**هيئة مكافحة الفساد** تعميم فكرة تبني مدونات السلوك والأخلاقيات وتفعيلها في أعمدة نظام النزاهة، كمدونة السلوك الأخلاقي لمجلس الوزراء، ومدونة السلوك الأخلاقي للنواب، وتبني تسجيل المصالح من خلال إفصاح السياسيين وكبار موظفي السلطة، سواء كان الإفصاح الدوري أو غير الدوري، كالهدايا والضيافة والسفر والامتيازات التي يحصلون عليها، بالإضافة إلى بروز أو إمكانية تضارب مصالح أو إمكانية بروزها في حال نقاش أو قضية ما في مؤسساتهم أو عرضها بحكم مناصبهم، ووضع قواعد لانتقال موظفي الدولة للعمل في القطاع الخاص.
٥. **على مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء وقادة الأحزاب والفصائل الفلسطينية المحافظة على الصورة المشرفة التي ظهرت بها لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية**، ودورها كأداة نزيهة في إجراء الانتخابات العامة. والحرص على عدم التأثير عليها من قبل أعضاء السلطة التنفيذية، على اعتبار أن ذلك يشكل ضماناً لثقة الجمهور والقوى السياسية المختلفة بدورها، وبنزاهة النتائج المترتبة على أية عملية انتخابية تشرف عليها.
٦. **متابعة مجلس الوزراء** لتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوية والخاصة؛ لما فيها من ملاحظات وتوصيات لتصويب الأخطاء، ووقف حالات إهدار المال العام، وتعزيز إقامة النظام الوطني للنزاهة.
٧. **على مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء** تمكين الإعلام من حرية الحصول على المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد؛ وذلك حتى يتمكن من القيام بالدور المناط به في مجال مكافحة الفساد، وعلى رؤساء تحرير المؤسسات الإعلامية تشجيع الصحفيين على القيام بإجراء التقارير الاستقصائية، لكشف قضايا الفساد.

ملف البلد  
خلفية تاريخية عن فلسطين



## ملف البلد خلفية تاريخية عن فلسطين

قامت الدولة الإسرائيلية على أراضي فلسطين، نتيجة الحرب التي اندلعت عام ١٩٤٨ وأدت إلى تقسيم فلسطين إلى ثلاثة أقسام، أعلنت دولة إسرائيل على أكبرها (ما يقارب ٧٨٪ منها)، وألحق ثانيها بالملكة الأردنية الهاشمية ( وهو ما صار يعرف باسم الضفة الغربية)، أما ثالثها فقد وُضع تحت إدارة عسكرية مصرية ( وهو ما صار يعرف بقطاع غزة). وفي العام ١٩٦٧ احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة وأخضعتهم لإدارة عسكرية إسرائيلية.

وقد استمرت المقاومة الفلسطينية ممثلة بمنظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف) التي أنشئت في العام ١٩٦٤؛ استمرت في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي وعدم الاعتراف بالدولة الإسرائيلية، إلى أن تم توقيع إعلان المبادئ ( المعروف باتفاق أوسلو) في العام ١٩٩٣، والذي تضمن اعترافاً بالدولة الإسرائيلية والاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها ممثلاً للشعب الفلسطيني، وبسلوك النهج السلمي والتفاوضي لاستعادة الأراضي الفلسطينية التي احتُلت عام ١٩٦٧، وتحديد مدة خمس سنوات مرحلة انتقالية، على أن يتم خلالها التوصل إلى حل نهائي للصراع الفلسطيني الإسرائيلي. تبعتها مجموعة من الاتفاقات الأخرى، التي نظّمت انتقال بعض السلطات والصلاحيات المتعلقة بإدارة شؤون المناطق الفلسطينية المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة)، من يد الحكومة العسكرية الإسرائيلية، التي كانت تتولى إدارة هذه المناطق آنذاك، إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وعليه دخلت (م.ت.ف) أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة في العام ١٩٩٤ لإقامة سلطة انتقالية.

### الأسس السياسية المؤسسية:

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية إثر توقيع اتفاقية أوسلو، بدأت السلطة الجديدة في إنشاء وإعادة هيكلة المؤسسات. وقد شكّلت أول حكومة فلسطينية في العام ١٩٩٤، سميت في حينه مجلس السلطة، استناداً إلى اتفاق إعلان المبادئ وما تبعه من اتفاقات. حملت السلطة الناشئة العديد من مظاهر الخلل التي تُرافق عادة مرحلة التحول من الثورة إلى الدولة، إذ تتحوّل من الشرعية الثورية، إلى الشرعية الدستورية، إضافة إلى ما وُرثته من مؤثرات سلبية كبيرة من الاحتلال الإسرائيلي الذي سيطر منذ العام ١٩٦٧ على مناحي الحياة الفلسطينية كافة. وقد جرت في كانون الثاني ١٩٩٦ أول انتخابات تشريعية، فأُفرزت أول مجلس تشريعي فلسطيني. أقرّ المجلس المنتخب العديد من التشريعات، كان أهمها القانون الأساسي الفلسطيني، وهو بمنزلة دستور مؤقت، ينظم عمل السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

توفي الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات في تشرين الثاني ٢٠٠٤، وبعد ستين يوماً من وفاته نُظّمت انتخابات رئاسية في كانون الثاني ٢٠٠٥، وفقاً لأحكام القانون الأساسي وقانون الانتخابات. كما نُظّمت في كانون الثاني ٢٠٠٦ الانتخابات التشريعية الثانية، بعد تعديل نظام الانتخابات، ليصبح نظاماً مختلطاً (٥٠٪ من المقاعد لتمثيل الدوائر و٥٠٪ من المقاعد للقوائم الانتخابية بالتمثيل النسبي). وكانت الانتخابات الرئاسية قد أفرزت رئيساً جديداً من حركة فتح، ( السيد محمود عباس)، بينما أدت الانتخابات التشريعية إلى فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وهو ما أدّى إلى مزيد من التعقيد في النظام السياسي الفلسطيني. فقد تحوّل الصراع ما بين التنظيمين الفلسطينيين الأكبرين، حركتي فتح وحماس، إلى حالة من الصراع على السلطة ومؤسساتها. وازداد الأمر تعقيداً بإقدام إسرائيل على اعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٦، معظمهم من كتلة حماس؛ الأمر الذي أفقد حركة حماس أغليبيتها البرلمانية المطلقة، وأصيب المجلس التشريعي بحالة شلل تام، وأصبحت الحياة التشريعية معطلة.



وقد كان لردة فعل المجتمع الدولي على الانتخابات الفلسطينية أثر سلبي كبير، على النظام السياسي الفلسطيني بمجمله، بما في ذلك مسيرة الإصلاح التي كانت قد بدأت، وإن ببطء، منذ العام ٢٠٠٢؛ فقد رفضت القوى الدولية الرئيسية، ممثلة باللجنة الرباعية (الولايات المتحدة، روسيا، الأمم المتحدة، الاتحاد الأوروبي) التعامل مع الحكومة التي شكلتها حركة حماس عقب فوزها في الانتخابات. وقد تترتب على هذه المقاطعة وقف المساعدات، وفرض حصار مالي على الحكومة المشكّلة من حركة حماس، وقد نشأ صراع عنيف ومسلح على السلطة في قطاع غزة، نتج عنه سيطرة حركة حماس عسكرياً على السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها في قطاع غزة.

أثّرت حالة الاستقطاب السياسي، وما تبعها من انقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بشكل سلبي على المؤسسات الوطنية كافة، وأدى ذلك إلى بروز ازدواجية في البناء المؤسسي والأطر القانونية، بين كلّ من الضفة الغربية وقطاع غزة، وتعطلت الانتخابات العامة والمحلية؛ الأمر الذي أضعف بشكل كبير شرعية المؤسسات القيادية في الضفة والقطاع. كما أثر تعطل عمل المجلس التشريعي كجسم رقابي جامع على فاعلية النظام الوطني للنزاهة، في ظل غياب المساءلة والمحاسبة البرلمانية، واستفراد السلطة التنفيذية في إقرار السياسات والخطط الوطنية للتنمية، وتنفيذها دون إقرار أو رقابة من المجلس التشريعي.

أدت سياسية الاحتلال الإسرائيلي، من استمرار الأنشطة الاستيطانية واستمرار اجتياح مناطق السلطة الفلسطينية؛ إلى توتير دائم، ومصادمات وعنف، وعدم استقرار سياسي. وقد توجّ الاحتلال الإسرائيلي هذه السياسات بشن حرب شاملة على قطاع غزة في أواخر العام ٢٠٠٨، ألحقت أذى كبيراً بالبنية التحتية، ودمرت أغلب مباني السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى ما خلفته من إصابات وضحايا بين المدنيين الفلسطينيين.

## الأسس الاجتماعية:

على الرغم من الانقسام السياسي الذي جرى في العام ٢٠٠٧، إلا أن المجتمع الفلسطيني يمتاز بالانسجام الاجتماعي، وغياب الانقسامات العرقية واللغوية والطبقية. ويمثل المسلمون في البلاد أغلبية السكان، فيما يشكل المسيحيون حوالي ١٪ من السكان. تعود أغلب الأحزاب الفلسطينية في جذورها إلى سنوات الستينيات من القرن الماضي، فيما نشأت حركتا حماس والجهد الإسلامي في الثمانينيات من القرن الماضي؛ فهي بذلك أحزاب سياسية مستقرة لها جذور مجتمعية. ووفقاً لاستطلاعات الرأي العام، فإن حركة فتح تحصل على تأييد ٣٠٪ من الجمهور الفلسطيني، وحركة حماس على ٢٠٪، فيما تحظى كل من الجبهة الشعبية، والجبهة الديمقراطية، وحزب فدا، وحزب الشعب، والجهد الإسلامي، والمبادرة الوطنية، والطريق الثالث على ١٠٪ من تأييد الجمهور الفلسطيني. ويُعدّ النظام الحزبي مستقرّاً، لكنه غير معتدل؛ بسبب الاختلاف السياسي ما بين الأحزاب، لاسيّما حركتي فتح وحماس، الذي أدّى في أحد جوانبه إلى الانقسام السياسي في العام ٢٠٠٧.

لعبت المنظمات الأهلية الفلسطينية، خلال العقود الماضية، دوراً مركزياً، في حماية النسيج الاجتماعي للمجتمع الفلسطيني من التحديات والمخاطر المحدقة بكيانه ووجوده، بالإضافة إلى دوره في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي، وفي التصدي لسياساته تجاه الأرض والإنسان والمؤسسات الفلسطينية.<sup>٤</sup>

توفر الانتخابات السياسية آلية لانتفاخ النخبة الحاكمة على مستوى السلطة الفلسطينية، فقد مثلت الانتخابات التشريعية عام ٢٠٠٦ أبرز حدث للتحويلات في النخبة السياسية الفلسطينية، بفوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وتشكيلها للحكومة في العام ٢٠٠٦. لكن عدم إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية في موعدهما يحدّ من دخول أفراد وأحزاب جديدة للنخبة السياسية.

٤ انظر <http://www.alquds.com/news/article/view/id> ٤٠٤٢١

٥ انظر استطلاع رقم ٥٠، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ص ١٧. <http://www.pcpsr.org/arabic/survey/polls> ٢٠١٢/٢٠٠٨

٦ عيبر مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط١، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٣، ص ٨٥-٨٦.

## الأسس الاجتماعية والاقتصادية:

تأثرت الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بالأوضاع السياسية بشكل عام؛ فقد كان لحالة عدم الاستقرار السياسي واستمرار الصراع والمواجهات مع سلطات الاحتلال، ومن ثم الانقسام الداخلي الفلسطيني، وما رافق ذلك من حصار دولي على الحكومة الفلسطينية المنتخبة، ومن ثم الحصار المحكم الذي ما زال مفروضاً على قطاع غزة، كان له الأثر الكبير على مؤشرات الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

لقد أدت حالة الفشل الذريع التي مُنيت به العملية السلمية وتراجع المسار السياسي إلى خنق الاقتصاد الفلسطيني وإعاقة إمكانيات نموه؛ وذلك نتيجة الإغلاق المتكرر للمعابر الخاضعة للسيطرة الحصرية الإسرائيلية، وتعطيل حركة التجارة والأفراد بسبب نصب منات الحواجز العسكرية داخل المناطق الفلسطينية، وإغراق السوق الفلسطيني بالسلع والمواد الغذائية الإسرائيلية وغيرها، ونتيجة لاستمرار البناء في جدار الفصل العنصري، وعدم منح الفلسطينيين تصاريح لبناء أي منشأة صناعية أو زراعية مُنتجة، ووقف تحويل الأموال المستحقة للسلطة والمتحصلة من الضرائب والجمارك في مواعيدها، وسرقة بعضها مثل عدم تحويل المستحقات ولاسيما فواتير المقاصة<sup>٧</sup> الخاصة بقطاع غزة،<sup>٨</sup> بالإضافة إلى سيطرة الاحتلال على موارد المياه الجوفية وغيرها؛ أدّى ذلك كلّهُ إلى تراجع كبير في مؤشرات الأداء الاقتصادي. وبسبب إحكام الحصار الإسرائيلي على قطاع غزة، أصبح من الصعب وصول معظم الاحتياجات الأساسية للسكان، وهو ما أدّى إلى إغلاق المصالح الاقتصادية، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة إلى مستويات غير مسبوقة، واعتماد أكثر من ٨٠٪ من سكان القطاع على المساعدات الإنسانية المقدمة من المنظمات الدولية.

كما أن عدم إصدار السلطة الوطنية الفلسطينية قانوناً لتنظيم منح عقود الامتياز، جعل عقود الامتياز تُبرم في ظل فراغ قانوني ناظم لاتفاقيات الامتياز؛ مما أدّى إلى إبرام غالبية الامتيازات الممنوحة عن طريق التفاوض الفردي، ودون الإعلان عنها لفتح باب التنافس، وأُبرمت بعض الاتفاقيات بشكل حصري للشركة التي تدير الامتياز لعدد معين من السنوات، وقد أدت هذه السياسات إلى تضخم رؤوس أموال بعض الشركات؛ مما أثر على فرص نمو شركات أخرى منافسة. أدّى غياب الإدارة السليمة وعدم تنظيم العلاقة بين الأطراف المعنية في بعض قطاعات الامتياز إلى إهدار المال العام، كما هو الحال في قطاع الكهرباء، وعلاقتها بالمجالس المحلية.<sup>٩</sup>

تشير المؤشرات الاقتصادية إلى أن الاقتصاد الفلسطيني قد شهد تغييرات نوعية في تركيبة الناتج المحلي، منذ إنشاء السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤، وبرزت قطاعات إنتاجية جديدة، مثل قطاع تكنولوجيا المعلومات والقطاع المالي المصرفي وغير المصرفي، كما شهدت الصناعات الكيماوية تطوراً، ولاسيما الأدوية؛ فقد ارتفعت حصتها في السوق المحلي. في المقابل تراجعت قطاعات أخرى تقليدية، مثل الزراعة، وبعض الصناعات الحرفية، والجلود والأحذية والملابس والمنسوجات، متأثرة بالمنافسة الكبيرة من المنتجات المستوردة، وعدم تطور أساليب الإنتاج ومنافذ التسويق، بالإضافة إلى المعوقات والقيود الإسرائيلية التي استهدفت هذه القطاعات.<sup>١٠</sup> كما تطورت أحجام التبادل التجاري بشكل ملحوظ، حيث تضاعف حجم الواردات الفلسطينية من الخارج خلال الفترة ١٩٩٦ – ٢٠١٢، ليصل إلى حوالي ٤ مليارات دولار أمريكي، وارتفع حجم الصادرات بنسبة ١١٨٪ (من حوالي ٣٤٠ مليون دولار إلى ٧٤٠ مليوناً)، وبالنتيجة ارتفعت قيمة العجز التجاري في نهاية عام ٢٠١٢ إلى نحو ٣,٥ مليار دولار.<sup>١١</sup>

حققت التحويلات الرأسمالية فائضاً؛ نتيجة ارتباطها بتحويلات الدول المانحة ودعمهم للمشاريع التطويرية في الأراضي الفلسطينية. فيما تشير البيانات المتعلقة بالحساب المالي، المرتبط بالاستثمارات المباشرة واستثمارات الحافظة والاستثمارات الأخرى في الأصل، إلى أنه تأثر بالأوضاع السياسية والاقتصادية والمناخ الاستثماري السائد في المناطق الفلسطينية؛ فعلى سبيل المثال شهد العامان

٧ هي التسوية المالية الشهرية التي تتم بين الجانب الفلسطيني والإسرائيلي والتي يتم بموجبها تحويل الجانب الإسرائيلي للأموال الفلسطينية التي تجبها من الضرائب والجمارك على معابرها وكذلك ضريبة القيمة المضافة والمشتريات المستوردة من إسرائيل لأراضي دولة فلسطين فيما يتم خصم المستحقات الإسرائيلية من هذه الأموال وفقاً لبروتوكول باريس لعام ١٩٩٤ الموقع من الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي.

٨ تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٣، ص ١٥-٢٤.

٩ راندة قنديل، عقود الامتياز: ضمانات التنافس ومنع الاحتكار، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ٢٠١٢، ص ٢٠-٢١.

١٠ عشرون عامًا على اتفاقية أوسلو «تقييم الأبعاد الاقتصادية، ورقة خلفية لجلسة طاوله مستديرة رقم ٩، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية «ماس» أيلول ٢٠١٣، ص ٦.

١١ المصدر السابق، ص ٧.

٢٠٠١ و ٢٠٠٢ هروباً كبيراً للاستثمارات من فلسطين إلى الخارج (بواقع ٣٧٧ مليون دولار و ٣٦٠ مليون دولار على التوالي). في المقابل شهدت المدة (٢٠٠٩-٢٠١٢) ارتفاعاً ملحوظاً في مستويات الاستثمار الخارجي في المناطق الفلسطينية، في ظل الهدوء النسبي، وتحسّن البيئة الاستثمارية.<sup>١٢</sup> كما ارتبطت مؤشرات السوق إلى حدّ بعيد بالتطورات السياسية، حيث ارتفعت حصة القطاع العام بشكل كبير، في استيعاب الأيدي العاملة، بعد إنشاء المؤسسات المدنية والأمنية للسلطة الفلسطينية، فيما انحسرت أعداد العاملين في إسرائيل بعد العام ٢٠٠٠؛ حيث انخفض العدد من ١٣٠ ألفاً عام ١٩٩٩، إلى أقل من ٥٠ ألفاً عام ٢٠٠٢. وبالنسبة أدّى ذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة بشكل ملحوظ، لتصل إلى أكثر من ٣١٪ في العام ٢٠٠٢، قبل أن تنخفض تدريجياً في الأعوام اللاحقة إلى مستوى ٢٣٪ في العام ٢٠١٢.<sup>١٣</sup>

١٢ المصدر السابق، ص ١٠.  
١٣ المصدر السابق، ص ١٣.

الأسس الاجتماعية والثقافية

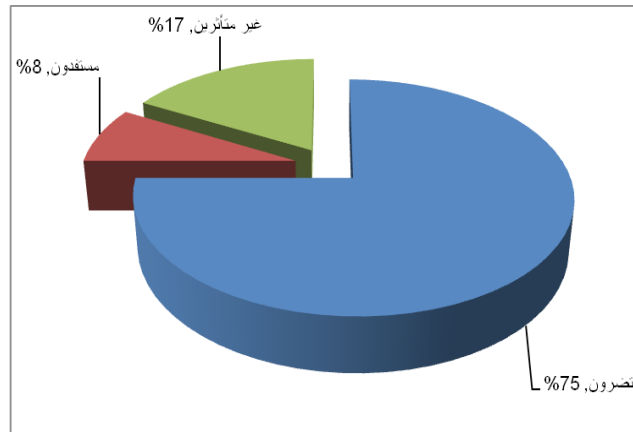
## الأسس الاجتماعية والثقافية أولاً: الثقافة العامة ومكافحة الفساد

تتماهى البيئة الاجتماعية والاقتصادية بالموروث الثقافي بشكل عام، وإلى حد كبير مع بعض القيم الموجودة في ثقافة المنطقة العربية، ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام، حيث تُضعف الوساطة والمحسوبية من النظام الوطني للنزاهة؛ نتيجة وجود ثقافة اجتماعية سائدة، لا تميز بين المساعدة من جهة، والوساطة والمحسوبية كنوع من الفساد من الجهة الأخرى. وفي ظل التركيبة الاجتماعية والسياسية السائدة في فلسطين، حيث تشكل العائلة والقبيلة أو الفصيل السياسي المرجعية الأهم في حياة المواطن بحيث يقدم انتماءه إليها، في كثير من الحالات، على انتمائه للمجتمع ككل أو للدولة؛ في ظل هذه الأجواء يجد الموظف الرسمي نفسه في وضع يملي عليه إثبات انتمائه لهذه القبيلة أو لفصيله السياسي، من خلال تقديم الخدمة لها، وذلك على حساب الصالح العام، أو على حساب القوانين والأنظمة.

نجم عن استمرار الموروث الثقافي استمرار ثقافة الوساطة والمحسوبية والمحابة في تقديم الخدمات العامة والتعيينات، إضافة إلى سوء استخدام الموارد والممتلكات العامة واستعمالها لأغراض شخصية، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص أو القطاع الأهلي، باعتبارها أبرز أشكال الفساد المنتشرة في المجتمع الفلسطيني.

لكن تبين في السنوات الأخيرة، وبشكل خاص في العام ٢٠١٢، أن هناك ارتفاعاً ملحوظاً، في وعي المواطنين بالأضرار المترتبة على الوساطة، وهذا الأمر لم يكن معترفاً به من قبل. وفي الاستطلاع الذي أجرته مؤسسة «أمان» يرى ٧٥٪ من المواطنين أنهم متضررون من الوساطة، وقال ٨٪ إنهم مستفيدون، فيما قال آخرون إنهم غير متأثرين من الوساطة في المجتمع الفلسطيني.<sup>١٤</sup>

شكل رقم (٢) وعي المواطنين بأثر الوساطة والمحسوبية



يترافق ازدياد وعي المواطنين بمخاطر الفساد مع ازدياد التعليقات على شبكات التواصل الاجتماعي المختلفة، ونشر مقالات على وكالات الأنباء الإلكترونية المتعددة، تنتقد أوجهها وقضايا الفساد التي يعاني منها المجتمع.<sup>١٥</sup> وظهر عدد من البرامج الإذاعية والمتلفزة، لمساءلة المسؤولين الحكوميين وتعرض قضايا فساد.

<sup>١٤</sup> ، آراء المواطنين حول «الوساطة والمحسوبية: أكثر أشكال الفساد انتشاراً في الأراضي الفلسطينية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٣، ص ١٩.

## ثانيًا: نظام النزاهة في المناهج المدرسية والجامعية

يحتاج تعزيز قيم النزاهة إلى تكافل جهود جميع الأطراف من البيت إلى المدرسة، المجتمع، من أجل مساعدة فئة الشباب على تعلم قيم النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد. وبالرجوع إلى المناهج المدرسية المعتمدة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك المساقات الجامعية في الجامعات الفلسطينية، لاسيما مناهج التربية الوطنية في المدارس وتخصصات الإدارة العامة والقانون والعلوم السياسية في الجامعات؛ نجد أنها لا تخصص مساحات كافية لتعريف الطلبة بمنظومة النزاهة وأشكال الفساد، ومظاهره، وأسبابه، ونتائجه وسبل مكافحته والحد منه. ولا تتضمن الكثير من الإشارة إلى خطورة بعض الممارسات السلبية كالواسطة والمحسوبية، كما أنها لا تؤكد بشكل كاف قدسية المال العام باعتباره ملكًا لكل المواطنين، لا تقل أهميته وحرمة عن المال الخاص. ولا تلعب المؤسسات الدينية، والتي لها تأثيرها في المجتمع، دورًا مباشرًا في هذا المجال.

وعملت «أمان» بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم الفلسطينية على رفع وعي طلبة المدارس حول النزاهة، من خلال إعداد مواد تثقيفية منهجية ولا منهجية وتطويرها، وعقد دورات تدريبية لمعلمي المدارس حول هذه المفاهيم، وإعداد دليل الطالب، وإعداد دليل المدرس، ونشر كتيبات للأطفال، وهو عبارة عن رسوم كاريكاتيرية (صالح وطالح)، يوضح خطورة بعض الممارسات السلبية كالواسطة والمحسوبية وهدر المال العام، ويعزز العمل الصالح والنزاهة، إضافة إلى إعداد سلسلة قصص للأطفال (مثل قصة الحارس)، تتحدث عن الأشكال المختلفة لهذه المفاهيم، وهي بأسلوب مبسط يصل لمستوى فهم الأطفال، المشاركة في المخيمات الصيفية للأطفال.

فيما قامت هيئة مكافحة الفساد خلال العام ٢٠١٢ بمجموعة من النشاطات، تمثلت بإجراء مسابقة لطلاب المدارس «صفوف السابع والثامن والتاسع» فيما يتعلق بأشكال الفساد، وإعداد دليل تدريبي بعنوان «الدور التربوي في مكافحة الفساد»، بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم، وتدريب المشرفين التربويين في الوزارة ومعلمين لاستخدام الدليل، بالإضافة إلى عقد لقاءات تعريفية تتعلق بتعبئة إقرارات الذمة المالية لموظفي السلطة الفلسطينية.<sup>١٦</sup>

١٦ مقابلة مع أ. رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٣/٨/١. انظر كذلك التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص ٢٢-٢٩.

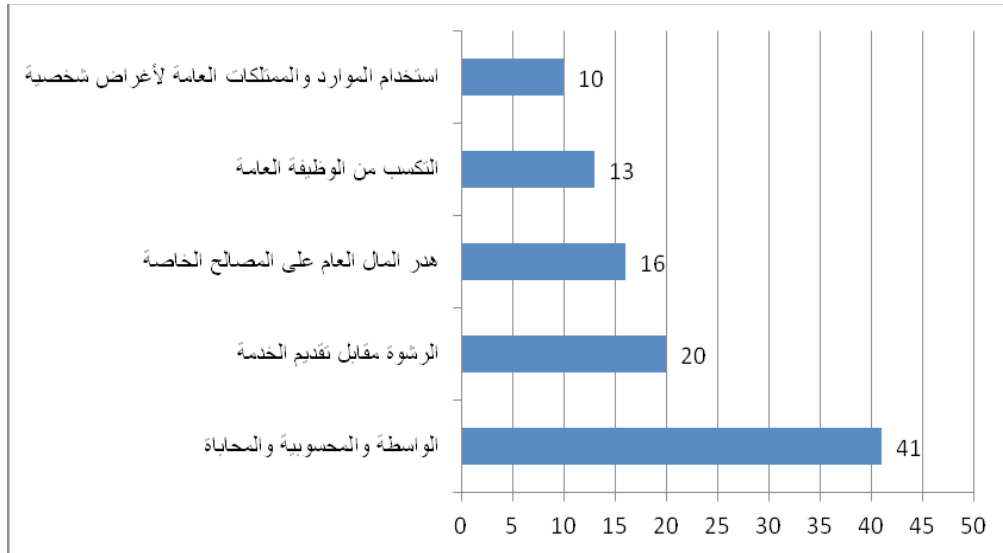


## ملف الفساد

يمكن التمييز بين نوعين من الفساد في المجتمع الفلسطيني؛ يتعلق الأول منهما بانتشار مجموعة من القيم الاجتماعية مثل الوساطة والمحسوبية والمحابة، وتنتشر هذه المظاهر على وجه التحديد في التعيينات للوظائف العامة، وفي تقديم الخدمات، وفي توزيع المساعدات العينية والمالية، في القطاع الحكومي والأهلي على السواء؛ ويتعلق الثاني منهما بانتشار بعض مظاهر الفساد التي تتعلق بإساءة استخدام المال العام، والرشوة، والتكسب الوظيفي.

يحتل القطاع العام وفقاً لاستطلاعات الرأي التي أجراها ائتلاف النزاهة والمساءلة «أمان» مركز الصدارة في القطاعات الأكثر عرضة للفساد في عامي ٢٠١١ و٢٠١٢، وأشارت نتائج استطلاع الرأي حول الفساد عام ٢٠١٢<sup>١٧</sup> إلى أن ٨٣٪ من المبحوثين يعتقدون بوجود فساد في مؤسسات السلطة المختلفة (٨٧ في الضفة، و٧٣ في قطاع غزة).

شكل رقم (٣) أكثر أشكال الفساد انتشاراً في فلسطين<sup>١٨</sup>



وحول أكثر أشكال الفساد انتشاراً في المجتمع الفلسطيني، أظهر الاستطلاع أن ٤١٪ يعتقدون أن الوساطة والمحسوبية من أكثر أشكال الفساد انتشاراً، وتلتها الرشوة بـ ٢٠٪، ومن ثم ١٦٪ قالوا: إهدار المال العام على المصالح الخاصة. وأوضح الاستطلاع أن أكثر المجالات تعرضاً لانتشار الوساطة والمحسوبية هي في مجال التعيينات في الوظائف العامة (٦٢٪)، تلتها في تقديم الخدمات بنسبة ٢٠٪، ومن ثم في العطاءات والتعاقد مع الموردين ١١٪، وأخيراً في إدارة أعمال الشركات المساهمة العامة بنسبة ٧٪. وأشار ٣٠٪ من المستطلعين أنهم استخدموا الوساطة للحصول على خدمة ما.

أظهر تقرير الائتلاف من أجل المساءلة والنزاهة «أمان» للعام ٢٠١٢ «تقرير الفساد ومكافحته» أن استمرار الاحتلال الإسرائيلي ما زال يشكل عنصراً أساسياً في إضعاف نظام النزاهة الوطني الفلسطيني، وذلك من خلال المساهمة المباشرة في إرباك إدارة السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها، مثل استمرار اعتقال العديد من أعضاء المجلس التشريعي، والمساهمة في تعطيل أعماله.<sup>١٩</sup>

١٧ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، استطلاع رأي أيار ٢٠١٣. رام الله. ص ٤، ٩.  
 ١٨ آراء المواطنين حول «الوساطة والمحسوبية: أكثر أشكال الفساد انتشاراً في الأراضي الفلسطينية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٣، ص ١١.  
 ١٩ تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٣، ص ١٥-٢٤.



وأوضح التقرير ذاته استمرار الخلل الهيكلي الذي تراكم في بنية مؤسسات السلطة، والنمو الكبير في أعداد شاغلي الوظيفة العامة، دون حاجة موضوعية لذلك. أدّى التجاهل المستمر إلى حالة من الترهّل، والتوسع غير المدروس عبر السنوات الماضية؛ مما شكّل معيقًا للاستخدام الأمثل للموارد، وأدى إلى جعل استسهال الإنفاق العام سمة غالبية في عملية معالجة الإشكاليات التي تواجه السلطة الفلسطينية.

وقد أدّى هذا الاستسهال إلى إهدار المال العام؛ لوجود العديد من المؤسسات العامة غير الوزارية الفائضة عن الحاجة، التي تستنزف المال العام ولا مسوّغ لاستمرارها، والترقيات في المناصب العليا، والمبالغة في شراء مركبات لا تتناسب من حيث سعرها ونوعيتها مع احتياجات الوزارات، ودفع فاتورة الكهرباء والماء عن أعداد واسعة من الأشخاص، دون وجه حق، وضعف إجراءات تحصيل الأموال العامة، والتهرّب الضريبي، وعدم تسليم سلطة حماس في قطاع غزة فواتير المقاصة لتحصيلها من الجانب الإسرائيلي.<sup>٢٠</sup>

وتمارس الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين أنشطتها في مجالات عديدة، منها ما هو إغاثي إنساني وتعليمي، في حين تمارس بعضها أدوارًا تتعلق بالتنوعية والتثقيف في مجالات الحقوق والحريات، فيما تمارس بعضها أدوارًا وخدمات تتعلق بالتنمية والبناء، كمؤسسات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وفروعها (USAID) التي تقوم بتنفيذ مشاريع إنشائية من قبل مؤسسات وشركات أمريكية، وتمارس أخرى دورًا إداريًا، من خلال مساعدة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على تنظيم هيكلية مؤسساتها وتدريب وتأهيل كادرها. لكن الإشكالية أن عددًا كبيرًا من هذه المنظمات غير مسجل قانونيًا؛ فعلى سبيل المثال أكثر من نصف المؤسسات الأمريكية العاملة في أراضي السلطة الفلسطينية غير مسجلة، وهي لا تلتزم بتقديم أي تقرير أو موازنة للسلطات الفلسطينية.<sup>٢١</sup>

هذه الأمور كلها أضعفت الإرادة السياسية الجادة، لوقف الاستمرار في طريقة الإنفاق الحالية التي استنزفت أموال الخزينة العامة بشكل ملحوظ يزداد خطورة مع الوقت، إلى جانب عدم الجدّة الكاملة في تحصيل كل الحقوق المالية من إيرادات مباشرة وغير مباشرة، لصالح الخزينة العامة.<sup>٢٢</sup>

وأبرزت قضايا الفساد التي عرضت أمام محكمة جرائم الفساد، منذ بدء عملها وحتى تاريخ ٢٤/٩/٢٠١٢، وبالبالغة ٤١ قضية فساد، وجود جرائم اختلاس مال عام، وغسل أموال، وتزوير، وإساءة ائتمان، واستغلال الوظيفة لأغراض خاصة، واعتبرت هيئة مكافحة الفساد أن بعض المتورطين فيها من كبار الموظفين كرؤساء دوائر حكومية، وذلك بالاشتراك مع موظفين آخرين من مستويات وظيفية متوسطة ومتدنية. وتشير المعلومات إلى أن المحكمة قد أصدرت أحكامًا في إثنتي عشرة قضية فساد خلال العام ٢٠١٢.<sup>٢٣</sup>

٢٠ انظر: تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ١٥-٢٤.

٢١ ناصر الرئيس، واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الأجنبية العاملة في فلسطين، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٠، ص ١٤-١٥.

٢٢ المصدر السابق، ص ١٥.

٢٣ انظر: تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ١٥.

نشاطات مكافحة الفساد

## ثانياً: نشاطات مكافحة الفساد

بدأ الاهتمام بموضوع مكافحة الفساد في فلسطين منذ العام ١٩٩٧، إثر نشر تقرير هيئة الرقابة للعام ١٩٩٦، والذي أشار إلى بعض مجالات إهدار المال العام. وقد دعا المجلس التشريعي الفلسطيني، إلى إحالة التقرير إلى لجنة خاصة في المجلس التشريعي، وأشار تقرير تلك اللجنة إلى وجود حالات فساد في المستويات العليا من السلطة في حينه؛ الأمر الذي أدّى إلى تقديم استقالة الحكومة في منتصف العام ١٩٩٨، وتشكيل حكومة جديدة. وبعد العام ٢٠٠٢، زاد الاهتمام الرسمي في قضايا الإصلاح ومكافحة الفساد، وأصبح الإصلاح ومكافحة الفساد مطلباً فلسطينياً شعبياً.

اتخذت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة خطوات إصلاحية عديدة، من شأنها الوقاية من الفساد والحدّ منه، حيث تم إقرار برنامج الإصلاح الفلسطيني الذي يعتبر الأول من حيث شموليته، وذلك للعام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ بقرار الحكومة في الجلسة رقم (٤٣) بتاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٧، حيث تناول البرنامج موضوع الإصلاح في المجال المالي (حيث تركزت معظم النجاحات)، والاقتصادي، والقضاء وسيادة القانون، والإدارة العامة والخدمة المدنية، والحكم المحلي، والأمن، والانتخابات العامة والمحلية، وأخيراً في مجال التعليم. وتم إصدار قانون هيئة الكسب غير المشروع، والتي أنيط بها ضبط الذمة المالية لكبار المسؤولين في السلطة.

قامت حكومة تسيير الأعمال التي شكلت في العام ٢٠٠٧، بمجموعة من الأنشطة ذات العلاقة بالإصلاح التنظيمي والمالي، وكان أهم هذه الأنشطة خطة الإصلاح والتنمية المتوسطة المدى ٢٠٠٨-٢٠١٠. وقد بُنيت هذه الخطة على سياسات وطنية معتمدة من مجلس الوزراء، ومرتبطة مع أهداف السلطة الوطنية الرئيسة والمتوسطة، حيث تم في هذه الخطة ربط البرامج والأنشطة والموازنات في وثيقة واحدة. كما عمل الرئيس على إصدار قرار قانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧ الذي يتجاوب مع جزء كبير من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم تشكيل اللجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال، وفقاً للقانون الذي يحدد مهامها واختصاصاتها وعلاقاتها في إطار مهمتها الأساسية في مكافحة غسل الأموال.

ويُعدّ النشاط الأبرز للسلطة الفلسطينية في مكافحة الفساد هو إنشاء هيئة مكافحة الفساد، في النصف الثاني من العام ٢٠١٠، بعد تعديل قانون الكسب غير المشروع، وفقاً للقرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠١٠، وقد مُنحت صلاحيات واسعة في مجال الوقاية من الفساد والتوعية والتحقيق. أصدرت الهيئة خلال العام ٢٠١٢ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٤<sup>٢٤</sup>، وتم نشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة. فقد أدارت الهيئة الجهود الوطنية لإعداد الإستراتيجية حيث عمل على إعداد المسودة خبراء ومختصون، وطاقم العمل، والمجلس الاستشاري للهيئة، ثم عُرضت في ورشة عمل موسعة حضرها أكثر من ٣٠٠ شخصية من مختلف المؤسسات والهيئات والقطاعات، وتم أيضاً إجراء مشاورات مع عدد كبير من المؤسسات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني.

واشتملت الإستراتيجية على ستة محاور تتمثل في: منع وقوع الفساد والوقاية منه، إنفاذ القانون والملاحقة القضائية، رفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية، تنسيق الجهود لمكافحة الفساد، التعاون الدولي، تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد. وقد بُدئ بتنفيذ المحور الخاص بالتوعية والتدريب، خلال الربع الأول من العام ٢٠١٢، ويشير التقرير السنوي للعام ٢٠١٢ لـهيئة مكافحة الفساد إلى أن النيابة المنتدبة قد أحالت إلى المحكمة المختصة ٢٦ قضية خلال العام ٢٠١٢، فصلت في أربع عشرة قضية؛ أصدرت المحكمة في إحدى عشرة منها أحكاماً بالإدانة، فيما قضت في ثلاثٍ منها بعدم الاختصاص<sup>٢٥</sup>. فيما تلّقت الهيئة ٢٤٥ شكوى خلال العام ٢٠١٢؛ تم رد ١٠٥ منها لعدم اختصاص الهيئة، كما تم حفظ ٣٥ شكوى؛ لعدم إثبات التهربات والاستدلالات شبهات

٢٤ أنظر الموقع الإلكتروني للانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بخصوص حفل إطلاق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. <http://www.aman-palestine.org/arabic/News> ١٣٠٦٢٠١٢/٢٠١٢

٢٥ أنظر موقع هيئة مكافحة الفساد <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=media> ١

٢٦ أنظر التقرير السنوي ٢٠١٢ لـهيئة مكافحة الفساد، ص ١٥. أشارت أ. رشا عمران في المقابلة التي أجراها الباحث معها لغايات هذا البحث؛ إلى أن المحكمة المختصة قد فصلت بثمانية عشر قضية حتى نهاية شهر تموز ٢٠١٣ منها أربعة عشر بالادانة وثلاثة بعدم الاختصاص فيما قضت واحدة ببراءة المتهم.

بارتكاب جرم فساد، وتم إحالة ٣٢ قضية إلى النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة، وبقيت ٧٣ شكوى قيد المتابعة لدى الهيئة. أحوالت نيابة مكافحة الفساد في المدّة، ٢٠١٠/٧/١٨ حتى نهاية عام ٢٠١١، (٢٤) دعوى للمحكمة، قضت المحكمة في ستّ منها، وجميعها تم إدانة المتهمين فيها.<sup>٢٧</sup> كما تم تفعيل دائرة متابعة إقرارات الذمة المالية، وتم توزيع إقرارات الذمة المالية على معظم الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد (الفئة الخاصة والفئة العليا والفئة الأولى من موظفي الخدمة المدنية وضباط الأجهزة الأمنية).<sup>٢٨</sup> كما تم توزيع إقرارات الذمة المالية على جميع قادة الأجهزة الأمنية وضباطها، من درجة ملازم فما فوق.

وتمثلت أهم النشاطات التوعوية التي أجرتها هيئة مكافحة الفساد خلال العام ٢٠١٢ بمسابقة لطلاب المدارس، تتعلق بأشكال الفساد، وإجراء ورشة عمل حول دور الجمعيات الخيرية في مكافحة الفساد، وعقد يوم تدريبي للمشرّفين التربويين في وزارة التربية والتعليم، وعقد خمسة لقاءات تدريبية للمعلمين، إضافة إلى عقد عشرة لقاءات تعريفية، تتعلق بتعبئة إقرارات الذمة المالية لموظفي السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى إعداد دليل تدريبي، بعنوان: «الدور التربوي في مكافحة الفساد»، بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم، ونشر مطوّبتين؛ الأولى للتعريف بالهيئة، والثانية حول أشكال الفساد وطرق التبليغ عنه.<sup>٢٩</sup>

كما أجرت الحكومة في العامين الأخيرين ٢٠١١-٢٠١٢ العديد من المبادرات والإجراءات لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، تمثلت في: إجراء الانتخابات المحلية في الضفة الغربية، ووقف العمل بشهادة السلامة الأمنية في شغل الوظائف العامة، واعتماد مدونة السلوك في الوظيفة العامة؛ حيث توج النشاط الذي قاده ديوان الموظفين العام بالتعاون مع مؤسسات أخرى بإصدار مجلس الوزراء في أكتوبر ٢٠١٢ مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة.<sup>٣٠</sup> وتم إنجاز مدونة سلوك للعاملين في جهاز المخابرات في العام ٢٠١١، وفي العام ٢٠١٢ تم إصدار مدونة السلوك القضائي للقضاة وأعضاء النيابة العسكرية.<sup>٣١</sup> فيما بدأ العمل بإعداد مدونات سلوك للعاملين في الأجهزة الأمنية.

وشكّل وزير التعليم العالي في تموز ٢٠١٢ لجنة المنح والبعثات الدراسية في وزارة التعليم العالي، تتكون من ممثلين عن المؤسسات الحكومية وبمشاركة من القطاعين الأهلي والخاص، وقد عقدت أوّل اجتماعاتها في ٢٠١٢/٨/١، وأصدرت وزارة التعليم العالي الدليل الإجرائي للمنح والمقاعد الدراسية ليوضح الإجراءات والشروط الخاصة بالمنح الجامعية الخارجية والداخلية.

وتم إصدار قرارا بقانون بشأن الشراء العام رقم (١٥) لسنة ٢٠١١، حيث شكل مجلس الوزراء مجلس الشراء العام بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥ من ممثلين لعدد من الوزارات (الأشغال العامة، والمالية، والتخطيط، والاقتصاد الوطني) إضافة إلى ثلاثة ممثلين عن القطاع الخاص، وأستاذ جامعي.<sup>٣٢</sup>

كما استخدمت مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية الموقع الإلكتروني الخاص بها للبحث المباشر لجلسات فتح العروض، بحيث يتمكن المشاركون بالعطاء حضور الجلسة، ليس فقط في مقرّ الإدارة العامة للوازم العامة بل أيضًا من خلال مكاتبهم في شركاتهم عبر الانترنت، كما يمكن حضورها مسجلة عبر خدمة أرشيف جلسات لجنة العطاءات المركزية.<sup>٣٣</sup> كما استمرت وزارة المالية في نشر الموازنة العامة والتقارير المالية الشهرية، عبر موقع الوزارة الإلكتروني.

قامت مؤسسات المجتمع المدني، ولاسيما مؤسسة «أمان» في العديد من النشاطات في مجال التوعية والتدريب على مكافحة الفساد، خاصة عبر برامج التدريب للموظفين الحكوميين في القطاعين المدني والأمني، والاستمرار في جائزة النزاهة السنوية، وهي

٢٧ التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، ٢٠١٢، ص ٣٠ - ٣١.

٢٨ التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، ٢٠١٣، ص ٢١.

المصدر السابق، ص ٢٢ - ٢٩.

٣٠ قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/٢٣/٠٤) م.و.س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٣.

٣١ قرار رئيس هيئة القضاء العسكري رقم (١) لسنة ٢٠١٢ بشأن مدونة السلوك القضائي وأعضاء النيابة العسكرية، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٩. أنظر الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٧، ص ٩٣-٩٥.

٣٢ قرار مجلس الوزراء رقم (١٩/٠٣/١٩) م.و.س.ف) لعام ٢٠١٢ بشأن المصادقة على تسمية أعضاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥.

٣٣ الموقع الإلكتروني لمديرية اللوازم العامة <http://www.gs.pmo.ps/index.php?p=go>

مجموعة من الجوائز في مجالات القطاع العام والخاص والحكم المحلي والإعلام، وأفضل بحث فيما يتعلق بمجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة. كما أطلقت مؤسسة «أمان» مشروع مركز المناصرة والإرشاد لتقديم الدعم والمشورة لضحايا وشهود الفساد والمبلغين عنه، وتفعيل محاسبة المسؤولين، من خلال تلقي الشكاوى عبر خط مجاني، واستقبال المراجعين في المركز، والاستماع لشكاوهم وتوثيقها، والعمل على تقديم الإسناد لهم.

ومن أجل إحداث تغيير في المناهج الجامعية والمدرسية، وتخصيص مساقات ومواد تُسهم في تغيير الثقافة السائدة لدى الطلبة، وتعزيز مفهوم الحفاظ على المال العام ونبذ ثقافة الوساطة والمحسوبية والمحاباة، فقد قام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، في العام ٢٠٠٧، بإعداد كتاب مرجعي بعنوان «النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد» ليتم تدريسه مساقاً جامعياً في ست جامعات فلسطينية، وقد خضع الكتاب المرجعي ودليل المعلم المرفق به للتقييم مرتين، في العام ٢٠١٠ و ٢٠١٣، من خلال قياس أثره على الطلبة الذين درسوا الكتاب قبل بدء تدريسهم الكتاب وبعد أن أنهوا دراسته، حيث لوحظ تطور ملحوظ في تعرف الطلبة على مفاهيم قيم النزاهة ومبادئ الشفافية وتطبيقاتهما، ونظم المساءلة، وأنواع الفساد وأسبابه وطرق مكافحته.<sup>٣٤</sup>

وأعدت «أمان» عدداً من مدونات السلوك التي اعتمدتها مؤسسات حكومية رسمية جزئياً أو كلياً. بالإضافة إلى المؤتمر السنوي الذي تعلن فيه عن نتائج تقريرها السنوي حول «الفساد ومكافحته» في فلسطين والذي ترصد فيه جهود مكافحة الفساد، ومظاهر الخلل المتعلقة بإصدار المال العام.

كما تم إنشاء الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة الذي قام خلال العامين ٢٠١١ و ٢٠١٢ بعقد جلستي استماع لوزير المالية د. سلام فياض حول الموازنة العامة، والاتفاق مع وزارة المالية وتطوير النسخة الأولى من موازنة المواطن في الإدارة العامة للموازنة في وزارة المالية.

٣٤ \_\_\_\_\_ استمارة تقييم المنهاج الجامعي «النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد»، وثيقة غير منشورة، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠١٣.

السلطة التشريعية : المجلس التشريعي

## السلطة التشريعية: المجلس التشريعي الفلسطيني

### الملخص

ما زال المجلس التشريعي غير قادر على القيام بدوره الرقابي، بسبب استمرار حالة الانقسام الفلسطيني بين الضفة والقطاع، منذ منتصف عام ٢٠٠٧؛ مما أثر بشكل سلبي على دور المجلس التشريعي الرقابي، وأعاق عقد اجتماعه موحداً. ناهيك عن انتهاء المدّة النيابية الدستورية للمجلس التشريعي منذ أكثر من أربع سنوات.

بسبب غياب دور المجلس التشريعي، تم إصدار عدد من القرارات بقوانين عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وسمح للسلطة التنفيذية في كل من الضفة وغزة بالتحكم في الضفة الغربية وقطاع غزة، في مجال الموازنة العامة إقراراً وتنفيذاً دون رقابة<sup>٣٥</sup>. حال الانقسام السياسي دون وجود أية فعالية للمجلس التشريعي، حيث تجمع أعضاء قطاع غزة من كتلة حماس فقط، في المقابل تجمع أعضاء المجلس دون وجود لكتلة حماس في الضفة الغربية، وفي الحالتين فإن الشرعية مفقودة، وفقاً للقانون الأساسي. لكن على الرغم من عدم إلزامية القرارات والتوصيات الصادرة عن مجموعات العمل البرلمانية، التي جرى تشكيلها في الضفة الغربية في العام ٢٠٠٨ بديلاً عن جلسات المجلس التشريعي، إلا أنها عقدت عدداً من جلسات الاستماع ومناقشة قضايا عامة، خلال العامين ٢٠١١ و ٢٠١٢، كالخطة الإستراتيجية لمكافحة الفساد مع رئيس هيئة مكافحة الفساد، وجلسات استماع لعدد من مسؤولي المؤسسات العامة.

وما زالت القواعد والآليات لضمان نزاهة عمل أعضاء المجلس التشريعي محدودة، فيما قواعد منع تضارب المصالح منظمة بشكل جيد، لكن هناك غياب ملحوظ لمدونة سلوك خاصة بالنواب وقواعد للهدايا والضيافة، وآليات محددة لعمل النواب بعد انتهاء ولايتهم، أو الكشف عن اتصالاتهم بجماعات الضغط.

وفي قطاع غزة عقد أعضاء كتلة التغيير والإصلاح «حماس» (منذ منتصف العام ٢٠٠٧ إلى منتصف العام ٢٠١٣) خلال دورات المجلس التشريعي العادية وغير العادية (١٠٦) جلسات، منها (٩٠) عادية، و(٨) خاصة، و(٨) جلسات طارئة، وأصدروا خلالها (٤١) قانوناً و(٣٣٤) قراراً<sup>٣٦</sup>. وقد وجه المجلس عدة أسئلة برلمانية بلغت (١٠) أسئلة؛ كان آخرها لوزير الداخلية في غزة، وشكل المجلس (٣) لجان تقصي حقائق.

### البنية والتركيبية:

يتشكل المجلس التشريعي الحالي من ١٣٢ نائباً موزعين على كتل وقوائم انتخابية هي: كتلة حماس «التغيير والإصلاح»، وكتلة فتح، وقائمة الشهيد أبو علي مصطفى، وقائمة الطريق الثالث، وقائمة البديل، وقائمة فلسطين المستقلة، وعدد من الأعضاء المستقلين. وللمجلس هيئة رئاسة تتألف من رئيس المجلس ونائبين وأمين سرّ. يمارس المجلس عمله من خلال جلسات عامة و ١٤ لجنة دائمة متخصصة، تضم أعضاء المجلس من غير هيئة المكتب والوزراء. وللمجلس الحق في تشكيل لجان تقصي حقائق.

٣٥ انظر: تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١٣، ص ٤٥.  
٣٦ انظر: كتاب (أربع سنوات من العطاء رغم الحصار)، منشورات المجلس التشريعي في غزة، ٢٠١١.

المجلس التشريعي الفلسطيني المعدل العام للعمود: ٣٨ / ١٠٠			
التصنيف	المؤشر	القانون	
القدرات ٥٠ / ١٠٠	الموارد	٢٥	٢٥
	الاستقلالية	١٠٠	٥٠
الحوكمة ٢٩ / ١٠٠	الشفافية	٥٠	٠
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٢٥	٠
الدور ٣٨ / ١٠٠	الرقابة على السلطة التنفيذية	٥٠	
	الاصلاحات القانونية	٢٥	

## الموارد (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية مطبقة على منح السلطة التشريعية ما تحتاجه من موارد مالية وبشرية وبنية تحتية أساسية كافية من أجل الاضطلاع بواجباتها بفعالية.

الدرجة: ٢٥

لا تتوافر قواعد قانونية محددة تنصّ على منح السلطة التشريعية ما تحتاج إليه من الموارد المالية، لاسيّما في ظل غياب قانون السلطة التشريعية<sup>٣٧</sup>، ويعتبر قانون تنظيم الموازنة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ المجلس التشريعي إحدى المؤسسات العامة التي عليها التقيد التام بالتعليمات الموضوعة من دائرة الموازنة في وزارة المالية. فيما تُمنح الأولوية في عملية التخصيص للحكومة، بحيث توضع الموازنة العامة بناءً على الأولويات التي وضعتها.

يحدد القرار ١١٠ الصادر عن المجلس التشريعي في العام ١٩٩٦ استقلالية موازنة السلطة التشريعية، بحيث ينص على أن «موازنة المجلس التشريعي السنوية موازنة مستقلة تمامًا، وتُدرج ضمن الموازنة العامة للسلطة بحدّ ذاتها، وتتم رقابتها وتدقيقها والعمل بها، وفق نظام خاص يقرره المجلس التشريعي الفلسطيني. لكن المكانة العلوية بقيت لقانون تنظيم الموازنة الصادر في العام ١٩٩٨ في التطبيق، وبقيت موازنة المجلس التشريعي تتأثر بتقديرات السلطة التنفيذية وأولوياتها.

## الموارد (الممارسة)

إلى أي درجة من حيث الممارسة تتوافر للسلطة التشريعية الموارد الكافية للاضطلاع بواجباتها

الدرجة: ٢٥

توضع موازنة كافية (تغطي مستلزمات العمل البرلماني) من قبل الأمانة العامة للمجلس التشريعي، لكن الإشكالية تكمن في عدم التزام السلطة التنفيذية بإصدار الحوالات المالية الشهرية، وفقا لقانون تنظيم الموازنة، أي صرف كامل الموازنة المقررة، وفي غالب الأحيان تكون ناتجة عن الوضع المالي غير المستقر للسلطة الفلسطينية. خلال العام ٢٠١٢ تم صرف ٥٠٪ من الموازنة التشغيلية للمجلس، فيما تم صرف رُبع الموازنة المخصصة لمكاتب النواب<sup>٣٨</sup>.

وفي قطاع غزة، فإن ميزانية المجلس التشريعي خاضعة لتقدير وزارة المالية ومجلس الوزراء المقال، حيث تعد وزارة المالية مشروع الموازنة، ويقوم مجلس الوزراء بإبداء رأيه فيه، ويقدم أي اعتراضات عليه ويناقشها مع وزارة المالية، وهي تعد غير كافية للقيام بعمل المجلس التشريعي<sup>٣٩</sup>

<sup>٣٧</sup> مقابلة مع أ. سامي جبارين منسق دائرة الشكاوى في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٦.  
<sup>٣٨</sup> مقابلة مع د. عزمي الشامي مفاوض الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» لمكافحة الفساد، وهو عضو مجلس تشريعي سابق، بتاريخ ٢٠١٣/٦/٥.  
<sup>٣٩</sup> مقابلة مع أ. سامي جبارين، مصدر سابق.



يبلغ موظفو الأمانة العامة ٣٥٤ موظفًا، وفقًا لإحصائيات العام ٢٠١٣، منهم ٢٠٠ موظف في قطاع غزة؛ غالبيتهم مستنكفون عن العمل منذ العام ٢٠٠٧، بسبب الانقسام السياسي. ويعتبر عدد الموظفين كافيًا، من حيث العدد، إلا أن النوعية بحاجة إلى مراجعة، بسبب التعيينات السياسية؛ مما أدى إلى النقص في بعض الكفاءات الضرورية، فهناك عدد من الشواغر الوظيفية تحتاج إلى مواصفات ومهارات محددة، لم يتم إشغالها، بسبب عدم تخصيص وظائف من قبل وزارة المالية في الموازنة السنوية، منذ حوالي ست سنوات. على الرغم من أن المجلس لديه ما يكفي من الموظفين، إلا أنهم لا يستون مسدّ الموظفين المؤهلين؛ وذلك يعود إلى استخدام الوساطة والمحسوبية في التوظيف في السنوات الأولى من إنشاء المجلس التشريعي.<sup>٣٨</sup>

ويرى الأستاذ سامي جبارين<sup>٣٩</sup> أن الكادر الموجود في المجلس التشريعي، أثناء عمله في السنوات السابقة، غير كافٍ للقيام بالمهام الموكلة إليه، فيما يتعلق بالعمل التشريعي كاللجان والبحوث والشؤون القانونية، بالإضافة إلى أن الأماكن المتاحة لتنفيذ النشاطات غير كافية. فيما يرى الأستاذ عبد الرحيم طه<sup>٤٠</sup> أن الطاقم الإداري الموجود حاليًا كافٍ، ويُمكن السلطة التشريعية من القيام بمهامها، ويشير إلى أن الإمكانات المادية تأثرت بالأزمة المالية التي تعرضت لها السلطة الفلسطينية، كما أن النواب لم يتسلموا مخصصات مكاتبهم المقدرة بثمانية آلاف شيكل (أي ما يعادل ألفي دولار أميركي تقريبًا) شهريًا. أما بخصوص الرواتب فيعتقد أن رواتب «مكافآت» النواب، المقدرة بـ ٣ آلاف دولار كافية.

فيما يرى أعضاء المجلس التشريعي أن حجم القدرات البشرية الموجودة في وحدة البحوث البرلمانية لا يتوافق مع حجم المطالب لأعضاء المجلس التشريعي، في حال تفعيل المجلس التشريعي المكون من ١٣٢ عضوًا، و١٤ لجنة برلمانية، في حين أن عدد الباحثين البرلمانيين في البحوث البرلمانية ستة باحثين.<sup>٤١</sup> يبدو أن الموارد المتاحة للمشرعين غير كافية لتمكينهم من القيام بتقديم تشريعات، أو تفعيل أدوات الرقابة البرلمانية.

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تعد السلطة التشريعية مستقلة وغير خاضعة للفاعلين الخارجيين بحكم القانون؟  
الدرجة : ١٠٠

يتمتع المجلس التشريعي قانونيًا بالسيطرة والاستقلال في إدارة شؤونه، وتحديد جدول أعماله، ومساءلة أعضائه. يتطلب إسقاط العضوية عن أي من النواب صدور حكم قضائي مدني قطعي، من محكمة مختصة، بإدانة النائب في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وكذلك صدور قرار من المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه. كما أن رفع الحصانة عن النائب يتطلب صدور قرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، في حال ارتكابه جناية في غير حالة التلبس، أو جنحة بناء على طلب من النائب العام إلى رئيس المجلس، مرفقًا بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه، والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية.

تشير المادة ٥٣ من القانون الأساسي إلى عدم مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائيًا أو مدنيًا بسبب الآراء التي يبدونها، أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو في أعمال اللجان، أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية.

يُنتخب رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، وفق المادة ٥ من النظام الداخلي للمجلس، في الجلسة الافتتاحية لكل دورة عادية سنوية، ويتم الانتخاب بالاقتراع السري، ويفوز من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في الدورة الأولى. كما تجري عملية اختيار أعضاء اللجان في أول دورته يعقدها المجلس، بأن يرشح كلٌّ من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى الاشتراك فيها، وتتلقى هيئة

٤٠ مقابلة مع أ. عبد الرحيم طه مدير عام ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٦.  
٤١ نسيم شاهين، الاحتياجات المعلوماتية للمشرع الفلسطيني: دور الإدارة العامة للبحوث والدراسات البرلمانية في تليبيتها «الواقع والطموح»، رام الله: منشورات البديل، ٢٠١٣.

يمنح النظام الداخلي المجلس التشريعي القدرة على عقد جلسة خارج المواعيد المقررة، وفقاً لأحكام المادة ١٧ منه، بقرار من المجلس. كما يتولى رئيس المجلس إعداد مشروع جدول أعمال جلساته يقرّه المجلس في بداية الجلسة. وتكون المحافظة على النظام والأمن داخل حرم المجلس من اختصاص المجلس، بحيث يمنع دخول قوات الأمن والشرطة إلى حرم المجلس، إلا بقرار من رئيس المجلس، وينصّ النظام الداخلي للمجلس التشريعي على تشكيل شرطة خاصة بالمجلس، يشرف عليها رئيس المجلس.

## الاستقلالية ( الممارسة )

وبحكم حالة الانقسام السياسي، أصبحت السلطة التنفيذية هي التي تصدر القوانين، بحكم المادة ٤٢ من القانون الأساسي التي تمنح رئيس السلطة الفلسطينية إصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة القصوى التي لا تحتل التأخير وعدم انعقاد المجلس التشريعي. فقد أصدر الرئيس الفلسطيني ٧٥ قرارًا بقانون خلال السنوات الست الأخيرة حتى تاريخ ٢٠١٣/٥/٢.<sup>٤٣</sup>

## الشفافية (القانون)

يتطلب الحصول على محاضر الجلسات العامة الحرفية موافقة الأمين العام الذي لا يوجد لديه محددات قانونية، توضح طريقة اتخاذ القرار<sup>٤٤</sup>. وتتص المادة ٢٤ من النظام الداخلي على أنه «بعد التصديق على المحضر يوقع عليه الرئيس والأمين العام ويحفظ بسجلات المجلس ويجوز للمجلس نشر ملخص عنه في نشرة خاصة للمجلس».

فيما لا توجد نصوص قانونية تتيح نشر المداولات وإجراءات السلطة التشريعية ولجانها للإعلام والعامّة/ الجمهور، أو توفير جميع سجلات التصويت على الملأ، أو نشر أجندات الجلسات التشريعية وجلسات اللجان قبل انعقادها، أو إنتاج تقارير عن أنشطتها

٤٤      مقابلة مع أ. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

وترويجها، أو توفير مشروعات القوانين التي تناقشها السلطة التشريعية للعامة/الجمهور، أو الكشف عمّا لدى المشرّعين من أصول، على الملأ.

لكن النظام الداخلي ينص على علنية الجلسات العامة، وهي مفتوحة للجمهور والإعلام، ولا تفرض شروطاً على النشر والبلث الإذاعي. فيما جلسات اللجان سرّية، لكن يجوز أن تعقد جلسات علنيّة، وفقاً لنص المادة ٥٤ من النظام الداخلي. أما بخصوص مُطالبة السلطة التشريعية باستقبال المواطنين والرد على استفساراتهم وطلباتهم، فتنصّ المادة ١٠٤ من النظام الداخلي على أنه «يُشعر الرئيس مقدم العريضة كتابة بما اتخذ بشأنها».

## الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يمكن للعامة/الجمهور الحصول على المعلومات المطلوبة في الوقت المناسب بشأن الأنشطة وعمليات صناعة القرار الخاصة بالسلطة التشريعية؟  
الدرجة: ٢٥

بسبب تعطيل عمل المجلس التشريعي لا يمكن قياس هذا المؤشر بشكل كامل، حيث يمكن حضور المواطنين جلسات هيئة الكتل البرلمانية. كما يدعو المجلس التشريعي الإعلام للحضور وتغطية جلسات الكتل البرلمانية، ويسمح لشركات التلفزة بالبلث دون مقابل<sup>٤٥</sup>، وترسل الدائرة الإعلامية في المجلس التشريعي غالباً أخبار اجتماعات اللجان «المجموعات البرلمانية» لوسائل الإعلام المحليّة؛ بهدف نشرها<sup>٤٦</sup>. كما يردّ المجلس على الاستفسارات وشكاوى المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني<sup>٤٧</sup>.

لكن لا يتم نشر جدول أعمال الجلسات العامة واللجان «مجموعات العمل» قبل عقد الاجتماع، كما أنه لا تتوافر سجلات التصويت بشكل يتيح معرفة كيفية تصويت أعضاء المجلس على القرارات<sup>٤٨</sup>. ولا ينشر المجلس موازنته بشكل مفصل، ويقتصر على ما يُنشر في قانون الموازنة العامة على موقع وزارة المالية الفلسطينية، ولا تُنشر تقارير الميزانيات وتقارير الانفاق الخاصة بأعضاء المجلس، كما لا يتم الإعلان «الكشف» عن إقرار الذمة المالية للمشرّعين.

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان المحاسبة ومساءلة السلطة التشريعية على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: ٥٠

تشكل المحكمة الدستورية آلية المراجعة الدستورية للتشريعات والقرارات الصادرة عن المجلس التشريعي، وفقاً لأحكام المادة ١٠٣ من القانون الأساسي التي تنص على اختصاص المحكمة الدستورية، وكذلك قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦. كما أن قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٦ أشار بوضوح إلى ولاية المحكمة الدستورية، في النظر في القرارات الصادرة عن المجلس التشريعي، مستندة في ذلك إلى أحكام المادة ١٠٣ من القانون الأساسي الفلسطيني<sup>٤٩</sup>.

لا تتوافر نصوص في النظام الداخلي للمجلس التشريعي أو آليات قانونية، تكفل للمواطنين حق تقديم الشكاوى ضد النواب عن أعمالهم البرلمانية.

يخضع المجلس التشريعي «العمل الإداري والمالي» لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وفقاً لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤.

٤٥ مقابلة مع د. أحمد أبو دية مدير عام اللجان في المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠١٣/٦/١٧.

٤٦ مقابلة مع أ. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

٤٧ المصدر السابق.

٤٨ مقابلة مع أ. سامي جبارين، مصدر سابق.

٤٩ pdf.http://muqtafi.birzeit.edu/PDFPre.aspx?PDFPath=Uploads/court\_judgment/hicourt٠٧

## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع السلطة التشريعية وأعضاؤها للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة: ٥٠

يتعاون المجلس التشريعي مع موظفي ديوان الرقابة المالية والإدارية أثناء عملهم الرقابي على أعمال إدارة المجلس التشريعي؛ حيث يتضمن التقرير السنوي لقسم المراجعة والتدقيق التي يجريها الديوان على أعمال المجلس التشريعي<sup>٥٠</sup>، كما يقوم المجلس بتوفير المعلومات والوثائق المطلوبة من قبل المدققين، والرد على الاستفسارات والملاحظات المدرجة في التقرير الأولي للديوان<sup>٥١</sup>.

وقد سُجلت خلال العام ٢٠١١ شكوى واحدة ضد المجلس التشريعي؛ لعدم دفع أجرة المنزل المخصص لرئيس المجلس التشريعي. يحتاج النواب، أحياناً، بالحصانة؛ لغياب فهم واضح لطبيعة الحصانة وحدودها، فهي للأعمال والأقوال التي يقومون بها تحت قبة البرلمان وبسبب العمل البرلماني، أي إذا كانت هناك مخالفة سير أو جريمة معينة فهي لا تخضع للحصانة<sup>٥٢</sup>. وقد حاجج أحد النواب عند ضبطه من قبل الشرطة يقود سيارة غير قانونية في ٢٢/١/٢٠١٠ في منطقة الخليل؛ بالحصانة البرلمانية<sup>٥٣</sup>. كما تم بداية العام ٢٠١٢ رفع الحصانة عن النائب محمد دحلان، بقرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٢ صادر عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ ٣/١/٢٠١٢.<sup>٥٤</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التشريعية؟

الدرجة: ٢٥

لا تتوفر للسلطة التشريعية (١) مدونة سلوك لأعضاء المجلس التشريعي. (٢) قواعد عن الهدايا والضيافة للمشرعين الفلسطينيين. (٣) قيود مرتبطة بتوظيف المشرعين بعد خروجهم من المجلس التشريعي. (٤) نصوص قانونية تطلب من المشرعين تسجيل و/ أو الكشف عن اتصالاتهم بجماعات الضغط.

نص قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي على قواعد تحكم تعارض المصالح؛ منع الجمع بين عضوية البرلمان والسلطة التنفيذية فيما عدا منصب الوزير، لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية بما فيها وظيفة مستشار أو ما في حكمها، ولا يجوز للعضو أن يكون عضواً في أي مجلس استشاري أو إشرافي أو إداري لأي من المؤسسات التابعة للدولة. كما لا يجوز استخدام عضو المجلس أية معلومات سرية مما حصل عليها بصفته نائباً في غير عمله البرلماني، ولا يجوز للعضو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايسها أو يبرم عقداً معها بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً، إلا إذا تم التعاقد طبقاً لقواعد عامة تسري على كافة، وفي جميع الأحوال عليه ألا يستغل صفته في الحصول على مزايا خاصة بغير وجه حق، كما لا يجوز للعضو أن يمثل الحكومة أو أن يتفاوض عنها مقابل أجر، وعدم جواز مخاصمة الدولة، ومنع العمل مقابل أجر.

كما أن قواعد تضارب المصالح التي نص عليها قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي لم تشر إلى أية عقوبات، في حال

٥٠. مقابلة مع أ. نبيل عودة مدير عام الشؤون المالية في المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٣.

٥١. مقابلة مع عبد الرحيم طه/ مصدر سابق.

٥٢. انظر <http://www.ekhbyat.net/internal.asp?page=articles&articles=details&newsid=٢٥٦٧٧٣>

٥٣. وكذلك <http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=٢٥٦٧٧٣>

٥٤. منذ منتصف العام ٢٠٠٧، الذي شهد حالة الانقسام، استخدم الرئيس الفلسطيني أحكام المادة ٤٣ من القانون الاساسي لاصدار قرارات بقانون لتعطيل المجلس التشريعي. وتنص المادة ٤٣ على أنه " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

خالف النائب هذه القواعد.<sup>٥٥</sup>

يُلزَم النواب وأزواجهم وأبنائهم القصر ملزمون بتقديم إقرار الذمة المالية (المادة ٥٤ من القانون الأساسي المعدل، والمادة (١٢) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤. لكن هذا الإقرار يُحفظ لدى المحكمة العليا ولا يتم الإفصاح عن محتوياته.

أما من الناحية الجنائية فالنواب يخضعون للقانون العام. حيث يشير قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ إلى أن «كل موظف عمومي وكل شخص ندب إلى خدمة عامة، سواء بالانتخاب أو بالتعيين، وكل امرئ كُلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدًا أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار».

## آليات النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة المشرعين من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٠

نظرًا لعدم وجود العديد من آليات النزاهة كما ذكر أعلاه؛ فإن النواب لا ينشرون الأصول المالية ولا يسجلون الهدايا والضيافة، كما أنهم لا يكشفون عن اتصالاتهم بجماعات الضغط. على الرغم من التزام النواب بتقديم إقرار الذمة المالية، كم ينص عليه في القانون الأساسي مغلقًا.

كما أن بعض النواب، في مخالفة لقواعد تضارب المصالح الخاصة بالعمل مقابل أجر، يُدرسون في بعض الجامعات، ويتلقى بعضهم أجرًا مقابل ظهورهم في وسائل الإعلام بصفتهم أعضاء في المجلس التشريعي.<sup>٥٦</sup> حيث لا يجري متابعة جادة لفحص مدى التزام أعضاء المجلس بالأحكام المقيدة في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي، ولم تسجل حالات محاسبة في المجلس التشريعي لأعضائه.

## الرقابة على السلطة التنفيذية

إلى أي مدى توفر السلطة التشريعية رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟  
الدرجة: ٥٠

على الرغم من توافر قواعد وآليات عمل للرقابة على الحكومة والوزراء، إلا أن حالة الانقسام حالت دون وجود أية فعالية للمجلس التشريعي.

تنص الفقرة (٣) من المادة (٧٣) من القانون الأساسي على أنه «رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي». ويمنح القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية لعشرة من نواب طلب سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء في حالتين اثنتين: الأولى تشترط أن يكون الطلب بعد الاستجواب وفقًا لأحكام المادة ٥٧، والثانية تشترط طلب عقد جلسة خاصة لممارسة هذا الحق. تجدر الإشارة إلى أن الحكومة التي جرى تشكيلها منذ منتصف العام ٢٠٠٧ إلى اليوم (أي من الحكومة الثانية عشرة إلى الحكومة الحالية السادسة عشرة) لم تعرض على المجلس التشريعي للحصول على الثقة بها.

كما يعتمد المجلس التشريعي، وفقًا لأحكام المادة (٣) من قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨، الموازنة العامة للسلطة التنفيذية ولا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي، كما ينبغي أن تقدم وزارة المالية تقريرًا كل ثلاثة أشهر عن سير الموازنة للمجلس التشريعي بموجب المادة (٥٢) من نفس القانون، وأن تقدم الحكومة الحساب الختامي بموجب أحكام المادة (٦٦).

<sup>٥٥</sup> عرض للأحكام التشريعية المتعلقة بالأخلاقيات السياسية: للنواب والوزراء في العالم العربي، بيروت: برلمانيون عرب ضد الفساد؛ Westminster Foundation FOR Democracy.  
<sup>٥٦</sup> (د.ت)، ص ٤-٥. مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

يتيح القانون الأساسي في المادة (٥٨) إمكانية تكليف لجنة خاصة أو إحدى لجان المجلس الدائمة بتقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة، لكنّ النظام الداخلي لم ينص على آليات محددة لعمل هذه اللجان.

يتولى المجلس التشريعي المصادقة على تعيين عدد من كبار المسؤولين في الدولة، مثل تعيين محافظ سلطة النقد المادة (٩٣) من القانون الأساسي «يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني»، كما يصادق على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية المادة (٩٦) من قانون الأساسي «يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني»، كما يصادق على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام، بموجب أحكام المادة (٦) من قانون الخدم المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته. ويصادق كذلك على تعيين رئيس هيئة التقاعد العام، وفقاً لنص المادة (٥٦) من قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥. لكن عملياً جرى تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية عام ٢٠١١، ورئيس ديوان الموظفين عام ٢٠١٢، لكن دون عرضهما للمصادقة من المجلس التشريعي؛ بسبب حالة الانقسام السياسي وتعطل عمل المجلس.

لا تلعب السلطة التشريعية دوراً في عملية تعيين لجنة الانتخابات المركزية، ومفوض الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «الأمبودزمان». فيما يتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية الرقابة على العقود التي تبرمها السلطة الفلسطينية، بموجب اختصاصاته المدرجة في المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤، والديوان مسؤول أمام المجلس التشريعي. يحق للسلطة التشريعية في سبيل ممارسة صلاحياته الرقابية المخول بها، بموجب القانون الأساسي، طلب المعلومات من قبل الوزارات والمؤسسات الحكومية. وكذلك يمكن الطلب من الوزراء أو المسؤولين المعنيين المثل أمام لجان المجلس. وعلى الرغم من عدم إلزامية القرارات والتوصيات الصادرة عن مجموعات العمل البرلمانية التي جرى تشكيلها في الضفة الغربية، إلا أنها عقدت عدداً من جلسات الاستماع ومناقشة قضايا عامة، كالخطة الإستراتيجية لمكافحة الفساد مع رئيس هيئة مكافحة الفساد، ونظام التوجيهي المقترح مع وزيرة التربية والتعليم وكذلك مع خبراء وأكاديميين، وقرار بقانون ضريبة الدخل والسياسة المالية للحكومة مع رئيس الوزراء، وأخرى مع القطاع الخاص والنقابات، والاستماع إلى ممثلي شركة كهرباء محافظة القدس، حول الأزمة المالية التي تعاني منها الشركة. وعقدت جلسات تحقق ومساءلة مع عدد من رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة مثل (سلطة النقد، دار الإفتاء، وزارة الصحة، المجلس الطبي الفلسطيني، الخطوط الجوية الفلسطينية)، وقامت بإحالة بعض هذه الملفات لهيئة مكافحة الفساد، لاستكمال الإجراءات القانونية اللازمة بشأنها. والتقت مع ممثلي اتحاد المقاولين بخصوص العلاقة مع شركة روابي ودور النائب العام، وناقشت تقرير ديوان الرقابة الخاص بالمجلس، متابعة للتحقيقات التي أجراها المجلس في العام ٢٠١١.<sup>٥٧</sup>

أما في قطاع غزة فقد قام المجلس التشريعي في العام ٢٠١١ بعقد أربع جلسات مساءلة لكبار موظفي الحكومة، في شبهات تتعلق بسوء استغلال المنصب العام، وكانت نسبة الشكاوى التي تلقاها المجلس التشريعي ولها علاقة بقضايا فساد لا تتجاوز الـ ٧٪ من مجموع الشكاوى التي تلقاها، وهي تختص في معظمها بقضايا التعيينات الوظيفية، والترقيات، والتسكين على الهيكلية. وفي مجال الرقابة على المال العام فقد قام المجلس التشريعي بمراجعة التقارير الربعية للموازنة العامة، ولكن هذه المناقشة كانت في أغلبها على استحياء؛ وذلك بسبب توحيد اللون السياسي بين أعضاء المجلس التشريعي والحكومة في غزة.<sup>٥٨</sup> وكذلك وفي إطار التغلب على المخالفات التي وقعت في التصرف بأموال الدولة، طالبت لجنة الموازنة حل سلطة الأراضي وإعادة دائرة (الطابو) إلى وزارة العدل كما كان سابقاً، ودائرة المساحة إلى وزارة الأشغال العامة والإسكان، وهذا بدوره يزيد من الشفافية في نقل ملكية أراضي الدولة، ويقلص من المخالفات التي قد تحصل في هذا الخصوص.<sup>٥٩</sup>

٥٧ انظر: التقرير السنوي «الفساد في فلسطين ومكافحته» للعامين ٢٠١١ و٢٠١٢، الصادران عن مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). <http://www.aman-palestine.org>

٥٨ التقرير السنوي «الفساد في فلسطين ومكافحته» الصادر عن مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) للعام ٢٠١١، ص ٣٤.

٥٩ مازن نور الدين، دور لجان المجلس التشريعي الفلسطيني في مكافحة الفساد، ورقة عمل غير منشورة، ٢٠١٣، ص ٩.



## الإصلاحات القانونية

إلى أي مدى تمنح السلطة التشريعية الأولوية لمحاربة الفساد وللحوكمة Governance بصفتها قضايا مناط اهتمام الدولة؟  
الدرجة: ٢٥

نتيجة لتعطل عمل المجلس التشريعي خلال السنوات الست الأخيرة منذ العام ٢٠٠٧ بسبب الانقسام؛ لم يمرر المجلس التشريعي قوانين. فيما تم إصدار قانون الكسب غير المشروع في العام ٢٠٠٥، وجرى تعديله من قبل الرئيس الفلسطيني، وفقاً لأحكام المادة (٤٣) من قانون الأساسي بإصدار قرارات بقوانين، في العام ٢٠١٠ ليصبح قانون مكافحة الفساد.<sup>٦٠</sup> أما في قطاع غزة فإن المجلس التشريعي في غزة لم يصدر أية قوانين لمحاربة الفساد خلال مدة الانقسام (٢٠٠٧ - ٢٠١٣)، وإن كان المشرع الفلسطيني قد أصدر قانون الكسب غير المشروع رقم ( ١ ) لسنة ٢٠٠٥، وما زال هذا القانون ساري المفعول في قطاع غزة.<sup>٦١</sup>

لم يكن الوضع القانوني للسلطة الفلسطينية قبل ٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢ يسمح لها بالتوقيع على الاتفاقيات الدولية. لكن السلطة بادرت إلى الإعلان عن استعدادها للالتزام بأحكام الاتفاقية من جانب واحد، وذلك من خلال إعلان رسمي باسم رئيس الوزراء سلم إلى الأمين العام للأمم المتحدة عام ٢٠٠٥. وتم تأكيد التزام الحكومة مرة ثانية في شهر آب/ أغسطس ٢٠٠٧.<sup>٦٢</sup> إن رفع مكانة فلسطين من كيان مراقب في هيئة الأمم المتحدة إلى دولة مراقبة يتيح لها التوقيع والتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ مما يتطلب من دولة فلسطين البدء بإجراءات التوقيع والمصادقة على هذه الاتفاقية.

٦٠ مقابلة مع أ. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.  
٦١ مقابلة مع د. طارق الديراوي مدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي «موظف مستنكف»، بتاريخ ١١/ ٢٠١٣.  
٦٢ <http://www.aman-palestine.org/UNCAC/palestine.htm>

السلطة التنفيذية



## ٢. السلطة التنفيذية

### الملخص

حدد القانون الأساسي مهام كل من رئيس السلطة ومجلس الوزراء بشكل واضح، لكن الممارسة تشير إلى حصول تداخل وتعارض في بعض الأحيان، بين فرعي السلطة التنفيذية (الرئيس ومجلس الوزراء). يتولى مجلس الوزراء صلاحيات واسعة في إعداد الموازنة العامة، وتتحكم في التخصصات وتنفيذها، والمناقلة داخل بنودها. كما يتوافر لمجلس الوزراء الموارد المالية والبشرية والتقنية اللازمة للقيام بعمله. لكن يفتقر مجلس الوزراء لنظام يحدد مفهوم الملفات الحكومية وطبيعتها وتصنيفها، وإلى وجود تشريعات تنظم آلية الحصول على المعلومات.

وعلى الرغم من التزام أعضاء الحكومة بتقديم إقرارات الذمة المالية وفقاً للقانون الأساسي للسلطة الفلسطينية إلا أن هذه الإقرارات لا يتم الإفصاح عنها. وتغيب قواعد قانونية لتنظيم الإفصاح عن الهدايا والانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد إنهاء المنصب السياسي في الحكومة.

تولي السلطة التنفيذية الأهمية لمحاربة الفساد كونه مطلباً شعبياً، فقد عينت رئيساً لهيئة مكافحة الفساد، وأصدر رئيس السلطة الوطنية قرار بقانون لتعديل قانون الكسب غير المشروع لإدخال نص يتعلق بتشكيل محكمة جرائم الفساد. فيما غابت مساءلة الحكومة البرلمانية بسبب تعطيل عمل المجلس التشريعي.

### البنية والتركيب:

تتكون السلطة التنفيذية من مؤسستين هما: مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء، وذلك وفقاً للتعديلات الدستورية التي جرت في العام ٢٠٠٣، والتي بموجبها تم استحداث منصب رئيس الوزراء، وأخضع للمساءلة من قبل المجلس التشريعي، وقسمت الصلاحيات بين رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣. تتكون مؤسسة الرئاسة الفلسطينية من رئيس السلطة، وطاقم مساند يضم مكتب الرئيس وأمين عام الرئاسة ورئيس الديوان، وعددًا من المستشارين والدوائر، كالبروتوكول والعلاقات العامة ووحدة شؤون المحافظات.

ويقتصر تركيب بنية السلطة التنفيذية في قطاع غزة على الحكومة دون رئاسة السلطة، إذ أصدر الرئيس الفلسطيني قراراً عام ٢٠٠٧ بعد الانقسام السياسي بإقالة حكومة السيد إسماعيل هنية الذي رفض القرار واستمر في رئاستها حتى اليوم، وتشمل ولايتها قطاع غزة فقط.

ويعتبر الرئيس رأس السلطة التنفيذية والقائد الأعلى للقوات الفلسطينية، ويتولى مسؤولية اختيار رئيس الوزراء لتكليفه بتشكيل الحكومة وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، ويقوم الرئيس بتعيين ممثلي السلطة الفلسطينية لدى الدول والهيئات الدولية، وإصدار القوانين أو إعادتها بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها له، وللرئيس إصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأجيل في حال عدم قدرة المجلس التشريعي على الانعقاد، وإعلان حالة الطوارئ وحق العفو الخاص<sup>٦٣</sup>.

ويتشكل مجلس الوزراء إضافة إلى رئيس الوزراء وأمين عام مجلس الوزراء من ٢٤ وزيراً كحد أعلى يديرون معظم شؤون السلطة التنفيذية، يضاف إلى ذلك عدد من الهيئات والمؤسسات التي تم اتخاذ العديد من القرارات من مجلس الوزراء بإلحاقها بالوزارات أو بمجلس الوزراء، مثل هيئة تشجيع الاستثمار.

٦٣ انظر: المواد (٤٥-٣٨) من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.

يتولى مجلس الوزراء مسؤولية تنفيذ البرنامج الوزاري المقرر من المجلس التشريعي، وإعداد السياسة العامة وتنفيذها، وإعداد الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي، ومتابعة تنفيذ القوانين، وإعداد الجهاز الإداري، والإشراف على الوزارات، وحفظ الأمن والنظام العام، وإنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات المختلفة، وتحديد اختصاصاتها.<sup>٦٤</sup> كما أن رئيس الوزراء مسأل أمام المجلس التشريعي وأمام الرئيس عن أدائه وأداء حكومته. والوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء.

السلطة التنفيذية المعدل العام للعمود: ١٠٠/٤٨			
التصنيف	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات ١٠٠/٥٠	الموارد	--	٥٠
	الاستقلالية	٥٠	٥٠
الحكومة ١٠٠/٤٦	الشفافية	٢٥	٥٠
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٥٠	٥٠
الدور ١٠٠/٥٠	إدارة القطاع العام		٥٠
	النظام القانوني		٥٠

## الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى تتوافر للسلطة التنفيذية الموارد الملائمة من أجل اضطلاعها بشكل فعال بواجباتها؟  
الدرجة: ٧٥

تُعدّ الحكومة الموازنة العامة وتتحكم في التخصّصات، وتتولى التنفيذ، وتقوم بالمناقلة داخل البنود، وتتولى التعيينات للكوادر عبر ديوان الخدمة المدنية «ديوان الموظفين العام» التابع لمجلس الوزراء، وتقوم وزارة المالية بشراء العقارات واستئجارها لصالح الحكومة، وتتحكم في إبرام العقود لصالح الحكومة.

بلغت موازنة مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء ٢٧٩ مليون شيقل عام ٢٠١٣، حصة الرئاسة الفلسطينية ٢٤٦ مليون شيقل تقريباً، بما نسبته ٢٪ من موازنة السلطة الفلسطينية لنفس العام، أما مجلس الوزراء فقد بلغت موازنته ٣٣ مليون شيقل عام ٢٠١٣، بما نسبته ٣,٠٪ من موازنة السلطة.

وتتشكل الرئاسة الفلسطينية من الرئيس ومكتبه، وعدد من المستشارين، يصل عددهم إلى ٣٩ مستشاراً،<sup>٦٥</sup> والأمانة العامة للرئاسة، وتضم عدداً من الدوائر التي يعمل بها موظفون، يتم اختيارهم من بين موظفي الوزارات والمؤسسات الحكومية، وليس وفقاً لقانون الخدمة المدنية الذي يشترط الإعلان والمسابقة.<sup>٦٦</sup>

يتكون مجلس الوزراء الحالي ٢٠١٣ من ٢٢ وزيراً، إضافة لرئيس الوزراء، وأمين عام مجلس الوزراء، وأمانة عامة، وعدد من الدوائر المساندة، ومكتب رئيس الوزراء.

٦٤ انظر: المادة (٦٩) من القانون الأساسي.  
٦٥ تقرير السنوي للعام ٢٠١٢. هيئة مكافحة الفساد. ص ١٩.  
٦٦ التقرير السنوي للعام ٢٠١٢، لديوان الرقابة المالية والإدارية. ص ٤٨.

ويتوافر لمجلس الوزراء الموارد المالية والبشرية والتقنية اللازمة للقيام بعمله<sup>٦٧</sup>، إلا أن هناك من يشير إلى أن مجلس الوزراء يعاني من تضخم في عدد الموظفين، ونقص في الموارد البشرية الكفؤة<sup>٦٨</sup> بسبب التعيينات السياسية؛ حيث يحتاج مجلس الوزراء إلى تطوير البنية التنظيمية، وإلى تعيين قوى بشرية متخصصة ومدرّبة في العمل السياساتي والإداري، وإلى اعتماد نظام مالي وإداري، يختلف عن ما هو مطبق في السلطة الوطنية؛ لجذب المتخصصين والخبراء، كي يؤدي مهامه بشكل جيد.<sup>٦٩</sup>

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تتوافر للسلطة التنفيذية الاستقلالية بحكم القانون؟  
الدرجة: ٥٠

يحدد القانون الأساسي صلاحية السلطة التنفيذية، وينص على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية،<sup>٧٠</sup> وينتخب فيه الشعب رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي.<sup>٧١</sup> إنّ الفصل بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني، وفقاً لأحكام القانون، هو فصل مرّن ونسبي، وليس فصلاً مطلقاً؛ للحيلولة دون احتكار السلطة من أي من السلطات الثلاث، فالتشريع بمراحله المختلفة تشترك فيه السلطانان التشريعية والتنفيذية، والجمع بين الوزارة وعضوية المجلس التشريعي ممكن، والمجلس يمنح الثقة للحكومة ويصادق على بيانها، ومجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي، ومجلس الوزراء يضع الموازنة والمجلس التشريعي يصادق عليها.<sup>٧٢</sup> وينص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وأن السلطة القضائية تتولّى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية،<sup>٧٣</sup> في حين أن السلطة التشريعية تتولى إقرار القوانين والموازنات الخاصة بعمل السلطتين التنفيذية والقضائية، والرقابة على أعمالهما<sup>٧٤</sup>.

يُعدّ رئيس السلطة رأس السلطة التنفيذية ومسؤولاً عن جزء كبير من أعمالها، وله حق الاعتراض على مشاريع القوانين المقررة من المجلس التشريعي، وصلاحيّة اختيار رئيس الوزراء المكلف، وإعلان حالة الطوارئ<sup>٧٥</sup>. وهناك غياب لأية نصوص دستورية أو قانونية توضح آلية مساءلة رئيس السلطة أو المؤسسات التابعة له، رغم الصلاحيات التنفيذية الواسعة التي يتمتع بها؛ الأمر الذي جعله خارج إطار الرقابة.

وباستثناء ما تم تحديده من قيود على الوزراء في القانون الأساسي، ومساءلة المجلس التشريعي في مجال الحصول على الثقة أو حجبها؛ فإنّ الحكومة تتمتع باستقلالية واسعة في إعداد خططها وموازنتها وسياساتها، وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، وفقاً للقانون.

## الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى تتمتع السلطة التنفيذية بالاستقلالية من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٥٠

تمارس السلطة التنفيذية أنشطتها وتتخذ قراراتها باستقلالية تامة بشكل عام،<sup>٧٦</sup> وفيما يتعلق بالقوى الأمنية فلا يوجد إشارات واضحة، تدل على تدخلها وتأثيرها على القرارات الصادرة عن الرئيس أو مجلس الوزراء. بالرغم من النص على الفصل بين السلطات الثلاث، إلا أن الممارسة العملية تشير إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين القضائية

٦٧ مقابلة مع أ. محمد أبو عطا الوكيل المساعد لشؤون المالية والإدارية في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٨.

٦٨ مقابلة مع مصدر في الأمانة لمجلس الوزراء رفض ذكر اسمه. ٢٠١٣/٨/٩.

٦٩ مقابلة مع د. نعيم أبو الحمص. الأمين العام السابق لمجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٦.

٧٠ انظر: المادة (٢) من القانون الأساسي.

٧١ انظر: المادة (٥) من القانون الأساسي.

٧٢ أحمد أبو دية وجهاد حرب. إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني. حالة السلطة التشريعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- امان، ٢٠٠٧. ص ٣.

٧٣ انظر: المادة (٩٧) من القانون الأساسي.

٧٤ انظر: المادة (٧٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

٧٥ انظر: المواد (٣٩-٤٣، ٤٥، ١١٠) من القانون الأساسي.

٧٦ مقابلات مع كل من د. نعيم أبو الحمص ومحمد عطا الحلو. مصدر سابق.

والتشريعية، لاسيّما بعد الانقسام السياسي وشلل المجلس التشريعي. من جانب آخر، فإنّ الأطراف الخارجية - وبخاصة الدول المانحة التي تقدم المنح والمساعدات- ذات تأثير نسبي على قرارات السلطة التنفيذية وسياساتها، لاسيّما المالية منها.

## الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أنظمة قانونية مطبقة لضمان الشفافية في الأنشطة الخاصة بالسلطة التنفيذية؟  
الدرجة: ٢٥

يوجب القانون الأساسي أن تكون جلسات مجلس الوزراء موثقة، حيث يقوم أمين عام مجلس الوزراء بإعداد محاضر الجلسات، وتوقع من كل من رئيس الوزراء والأمين العام، بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها، وترسل نسخة منها إلى رئيس السلطة الفلسطينية، وتعمّم القرارات على الجهات المعنية<sup>٧٧</sup>، إلا أن القانون لا ينص على نشر المحاضر والمداولات أو أجزاء منها للعامّة، حتى إنه لا يجوز لأي أحد تعميم المواد الخاصة بمجلس الوزراء إلا بموافقة رئيس الوزراء<sup>٧٨</sup>، كما أن اجتماعات اللجان المنبثقة عن مجلس الوزراء يتم إعداد محضر مختصر بمداولات توصيات، يحق للوزراء فقط الاطلاع عليها<sup>٧٩</sup> ولا تُنشر للعامّة<sup>٨٠</sup>. لا يوجد نظام معلومات حكومي موحد، كما لم يصدر قانون حق الحصول على المعلومات.

نص قانون تنظيم الموازنة على نشر قانون الموازنة للإعلام والجمهور بعد إقراره من المجلس التشريعي<sup>٨١</sup>، ويتضمن القانون كشفًا مصنّفًا للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة، بما فيها مؤسسات مجلس الوزراء والرئاسة، ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية السنوية للسنة المالية السابقة، والتقديرات المالية المعدلة للسنة المالية الجارية<sup>٨٢</sup>.

يُلزم القانون كلًّا من رئيس السلطة ورئيس الوزراء والوزراء بتقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجيه وبأولاده القُصّر، يتضمن كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية، داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، على أن يُحفظ إقرار الذمة الخاص بالرئيس لدى محكمة العدل العليا، وتقدم الإقرارات الخاصة برئيس الوزراء والوزراء لرئيس السلطة الوطنية، على أن تبقى الإقرارات مغلقة وسريّة، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء<sup>٨٣</sup>.

## الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في الأنشطة ذات الصلة بالسلطة التنفيذية؟  
الدرجة: ٥٠

لا يوجد جهة رسمية في السلطة التنفيذية تختص بتلقي طلبات الحصول على المعلومات، وتوثيق الطلبات المقبولة والمرفوضة، علمًا بأن هناك من يشير بأن مجلس الوزراء يتعامل مع جميع الطلبات بإيجابية بشكل دائم<sup>٨٤</sup>، ولم يصدر نظام يحدد مفهوم الملفات التي تصنّف على أنها ملفات عامة وطبيعتها، ولم يتم إقرار تشريعات تنظم آلية الحصول على المعلومات، على الرغم من إنشاء هيئة رسمية للتوثيق؛ فمشروع قانون الحصول على المعلومات قدّم للمجلس التشريعي في العام ٢٠٠٥ ولم يصدر حتى تاريخه. ولم يستخدم رئيس السلطة الصلاحيات المناطة به وفقًا للمادة (٤٣) من القانون الأساسي، لإصدار قرار بقانون يمنح المواطن الحق بالاطلاع، رغم توسع الرئيس في الصلاحيات الممنوحة له وإصداره عددًا كبيرًا من القوانين، لا تحمل صفة الضرورة من وجهة نظر الكثيرين.

٧٧ انظر: المادة (٢٤) من اللائحة التنفيذية لمجلس الوزراء.

٧٨ انظر: المادة (٢٢) اللائحة التنفيذية لمجلس الوزراء.

٧٩ انظر: المادة (١٠) لائحة لجان مجلس الوزراء.

٨٠ مقابلة مع كل من أ. شذى قرشولي مدير عام جودة الأداء الحكومي في مجلس الوزراء وأ. نفين سلامة غياظه مدير دائرة تنفيذ القرارات الحكومية في مجلس الوزراء. ٢٠١٣/٨/١٣.

٨١ انظر: المادة (٣٨) قانون تنظيم الموازنة.

٨٢ انظر: المادة (٣٢) من قانون تنظيم الموازنة.

٨٣ انظر: المادة (٨٠) من القانون الأساسي والمادة (١١) من قانون الكسب غير المشروع.

٨٤ مقابلة مع كل من شذى قرشولي ونفين غياظه. مصدر سابق.

على الرغم من توثيق جلسات الحكومة الفلسطينية بالصوت والصورة وبمحضر مكتوب ورقي، فإنه لا يتم نشر أي منها؛ فالمحاضر سرية،<sup>٨٥</sup> ولا يتم نشر المداولات،<sup>٨٦</sup> كما أن محاضر اجتماعات رئيس السلطة مع مجلس الوزراء أو أي جهة أخرى لا تُنشر، ولدى مؤسستي السلطة التنفيذية الرئاسة ومجلس الوزراء أرشيف إلكتروني وورقي. يقوم مجلس الوزراء بإعداد تقارير ربعية عن أعمال الحكومة وخططها وينشرها، وينشر القرارات الصادرة عنه وبيان صحفي حول أهم ما تناولته المداولات.

وتُنشر الموازنة العامة بعد إقرارها على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية التي تصدر تقارير شهرية حول النفقات والإيرادات. وعممت الحكومة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية وبرنامج الحكومة الثالثة عشرة على قطاعات واسعة في المجتمع الفلسطيني، حيث أُخضعت لنقاشات عامة مستفيضة، والتزمت الحكومة بضمان إطلاع المواطنين عليها.<sup>٨٧</sup> وفيما يتعلق بتفسير الحكومة لقراراتها، فالحكومة تعمل على إعداد القرارات والأنظمة بطريقة ولغة يسهل فهمها من الجميع، فالأنظمة لا تصدر إلا بعد مداولات وتحضيرات طويلة ومختلفة.<sup>٨٨</sup>

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان محاسبة أعضاء السلطة التنفيذية ومساءلتهم على تصرفاتهم وأعمالهم؟  
الدرجة: ٥٠

تضم التشريعات النازمة للرقابة على السلطة التنفيذية كلاً من القانون الأساسي وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وقانون تنظيم الموازنة، وقانون مكافحة الفساد، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، إلا أن هذه القوانين - باستثناء قانون تنظيم الموازنة - لا تتضمن نصوصاً واضحة تلزم السلطة التنفيذية بتقديم تقارير دورية ومنظمة إلى أي جهة كانت.

ويُلزم قانون تنظيم الموازنة وزير المالية بتقديم تقرير للمجلس التشريعي، بشأن مشروع قانون الموازنة العامة السنوي، متضمناً السياسية المالية والمرتكزات الأساسية لمشروع الموازنة،<sup>٨٩</sup> فقد نصَّ القانون على قيام وزارة المالية بتقديم تقارير ربع سنوية إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، تتضمن التطورات المالية، واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات، وتفسير الالتزامات والاقتراحات التصحيحية المناسبة لإعادة التوازنات،<sup>٩٠</sup> كما أن وزارة المالية ملزمة بإعداد مسودة الحساب الختامي في نهاية السنة المالية، ورفعها إلى مجلس الوزراء للاعتماد، وإلى المجلس التشريعي للإقرار، خلال سنة من نهاية السنة المالية.<sup>٩١</sup>

من جانب آخر فإن مجلس الوزراء ملزم بتقديم التقارير والمعلومات للمجلس التشريعي عند الطلب؛ فرئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون أمام المجلس التشريعي مسؤولية فردية وتضامنية،<sup>٩٢</sup> ويمكن استدعائهم للمثول أمام المجلس التشريعي أو إحدى لجانها للاستجواب والإجابة عن الاسئلة المتعلقة بأعمالهم ومسؤوليتهم، وللمجلس حجب الثقة عن الحكومة أو أحد وزرائها،<sup>٩٣</sup> أما رئيس السلطة فهو لا يخضع للمساءلة أمام المجلس التشريعي؛ كونه منتخباً انتخاباً مباشراً من الشعب، فلم تنص القوانين الفلسطينية على إمكانية مساءلة الرئيس عن الأعمال التنفيذية التي يقوم بها وفقاً للقانون الأساسي، باستثناء ما ورد في قانون مكافحة الفساد.

٨٥ مقابلة مع كل من أ. شذى قرشولي وأ. نغين غياظه. مصدر سابق.

٨٦ مقابلة مع أ. محمد عطا الحلو. مصدر سابق.

٨٧ السلطة الوطنية الفلسطينية. خطة التنمية الوطنية ٢٠١١-٢٠١٣ إقامة الدولة وبناء المستقبل، نيسان ٢٠١١ ص ١٥.

٨٨ مقابلة مع كل من أ. محمد عطا وأ. شذى قرشولي وأ. نغين غياظه. مصدر سابق.

٨٩ انظر: المادة (٣١) من قانون تنظيم الموازنة.

٩٠ انظر: المادة (٥٢) من قانون تنظيم الموازنة.

٩١ انظر: المادة (٦٦) من قانون تنظيم الموازنة.

٩٢ انظر: المادة (٧٤) من القانون الأساسي.

٩٣ انظر: المواد (٥٦، ٥٧) من القانون الأساسي.

ويُمكن القانون الأساسي من إخضاع السلطة التنفيذية للمحاسبة؛ فقد أشار إلى إجراءات إحالة الرئيس للتحقيق والمحاكمة في حال إدانته أو وجود شبهات فساد، فإذا تبيّن لكل من رئيس هيئة مكافحة الفساد أو النائب العام وجود شبهات فساد على رئيس السلطة، يقدم طلب للمجلس التشريعي والمحكمة الدستورية للبحث في أهلية الرئيس القانونية، ويوقف الرئيس عن العمل بمجرد توجيه اتهام له، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة مؤقتاً، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، ويحاكم الرئيس أمام محكمة خاصة تشكل لهذا الغرض، وفي حال إدانته يعفى الرئيس من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى<sup>٩٤</sup>. وتكون إحالة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته للتحقيق فيما قد ينسب إليهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم، بقرار من رئيس السلطة فيما يتعلق برئيس الوزراء، وبقرار من رئيس الوزراء فيما يتعلق بالوزراء، على أن يوقف الوزراء عن العمل فور صدور قرار الاتهام<sup>٩٥</sup>.

كما نص القانون الأساسي على وجوب أن تكون القرارات الإدارية المتخذة من قبل السلطات الحكومية معلة أو مستندة إلى سلطة قانونية ممنوحة للشخص الذي اتخذ القرار، وبإمكان الأفراد والجهات المتضررة من القرار الطعن فيه أمام المحكمة. ولكن السلطة التنفيذية غير ملزمة من ناحية قانونية بالتشاور مع الجمهور أو مجموعات المصالح حول القرارات التي تتخذها<sup>٩٦</sup>.

## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر رقابة فعالة على أنشطة السلطة التنفيذية؟  
الدرجة: ٥٠

منذ انتخاب المجلس التشريعي الأول عام ١٩٩٦، كان مجلس الوزراء يخضع لرقابة المجلس التشريعي أثناء انعقاده، وعادة ما كان يستجيب الوزراء لطلبات المجلس المتعلقة بالأسئلة والاستجابات، وحضور جلسات الاستماع وغيرها، وفي حالات محددة اضطر مجلس الوزراء إلى تقديم اسقالاته نتيجة لضغوط مارسها عليه المجلس التشريعي؛ بسبب مشكلة في أداء أعماله وتفتيش الفساد<sup>٩٧</sup>، إلا أنه بعد عام ٢٠٠٧ وإثر الانقسام الفلسطيني، تعطل المجلس التشريعي وأصبح لا يمارس دوره في الرقابة على الحكومة. ويقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراجعة الحساب الختامي والتدقيق، وإعداد تقارير حول أعمال السلطة التنفيذية المختلفة، ويرفع تقاريره إلى المجلس التشريعي، وحتى في ظل تعطل المجلس ترفع التقارير وتسلم إلى هيئة الكتل البرلمانية، وكذلك الأمر بالنسبة لهيئة مكافحة الفساد في تقديم تقريرها السنوي.

يعاني ديوان الرقابة من عدم تعاون بعض الجهات الرسمية لمتابعة التوصيات والتوجيهات التي يقدمها الديوان، إضافة إلى عدم تجاوب هذه المؤسسات مع الديوان في تقديم المعلومات والإبلاغ عن المخالفات؛ مما أثر سلبيًا على دوره<sup>٩٨</sup>.

يقدم رئيس الوزراء إقرارات الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فبعد تشكيل الحكومة يصدر رئيس الوزراء إقرارًا يطالب فيه الوزراء بتقديم إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم وفقًا للقانون، وفعلاً يقوم الوزراء بتسليم إقرارات ذمتهم المالية إلى أمين عام مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بتسليمها إلى رئيس السلطة الفلسطينية<sup>٩٩</sup>. فيما لا ينطبق هذا الأمر على الحكومة في قطاع غزة، بسبب الانقسام السياسي، حيث تم تشكيل أكثر من حكومة خلال السنوات الست، ولم يقدم أعضاؤها إقرارات الذمة إلى الرئيس. يتشاور مجلس الوزراء و«الرئاسة» مع مؤسسات المجتمع المختلفة، في عدد من القضايا، لاسيما عند إعداد القرارات بقانون والأنظمة واللوائح التنفيذية<sup>١٠٠</sup>، ونجحت بعض مؤسسات المجتمع المدني بعقد لقاءات وجلسات استماع للمسؤولين في السلطة الوطنية

٩٤ انظر: المادة (١٢) من قانون مكافحة الفساد.

٩٥ انظر: المواد (٧٥، ٧٦) من القانون الأساسي.

٩٦ مقابلة مع د. نعيم أبو الحمص ومحمد عطا. مصدر سابق.

٩٧ الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. امان. نظام النزاهة. مصدر سابق. ص ٤٠.

٩٨ الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. امان، تقرير الفساد عام ٢٠١٠، رام الله، ص ٣٧-٣٨.

٩٩ مقابلة مع أ. شذى قرشولي وأ. نفين غياظه. مصدر سابق.

١٠٠ نفس المصدر السابق.



للتشاور ولشرح السياسات والتوجهات الرسمية.<sup>١٠١</sup> كما ينظم المكتب الصحفي في وزارة الإعلام الفلسطينية بشكل منتظم جلسات خاصة للوزراء والمسؤولين في السلطة الفلسطينية مع الصحفيين، تتناول قضايا تتعلق بعمل مؤسساتهم.

## النزاهة (القانون)

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟

الدرجة: ٥٠

لا توجد مدونات سلوك لأعضاء مجلس الوزراء وكبار المسؤولين في الرئاسة الفلسطينية، على الرغم من إعداد مسودة مدونة سلوك للوزراء عام ٢٠٠٩ وإحالتها إلى مجلس الوزراء، إلا أنها لم تصدر حتى تاريخه، في المقابل يتضمن القانون الأساسي أحكاماً قانونية بخصوص تعارض المصالح، حيث لا يجوز لرئيس السلطة أو لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة أو أن تكون له مصلحة في عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة بقائه في المنصب أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة، أو أن يمارس التجارة، أو أي مهنة من المهن، أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب والمخصصات المحددة قانوناً<sup>١٠٢</sup>. من جانب آخر، لا تضع القوانين قيوداً على تعيين الوزراء بعد إنهاء مهامهم في الحكومة. يكفل القانون توفير الحماية الشخصية والقانونية للمبلغين عن الفساد، فقد نصّ على تحديد إجراءات الحماية والتدابير الخاصة بذلك، وفق نظام تُعده هيئة مكافحة الفساد، ويصدر عن مجلس الوزراء<sup>١٠٣</sup>، إلا أن النظام لم يصدر حتى تاريخه<sup>١٠٤</sup>.

## النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية من حيث الممارسة؟

الدرجة: ٥٠

لم تقر حتى تاريخه مدونات سلوك وقواعد خاصة بالسلوك الأخلاقي لأعضاء السلطة التنفيذية، ورغم ما ورد في القانون الأساسي من أحكام للحيلولة دون تعارض المصالح؛ لم يُعدّ نظام خاص أو تعليمات تفصيلية لتطبيق ذلك، أو لتحديد جهة للإشراف والرقابة على هذا الموضوع، أو إيقاع العقوبة في حالة حدوث مخالفة، علماً بأن مجلس الوزراء في عام ٢٠٠٩ قد خاطب الوزراء بشأن تطبيق البند الثاني من المادة رقم (٨٠) من القانون الأساسي التي تنص على مسألة تضارب المصالح؛ حيث طالبهم بالاستقالة من المؤسسات والجهات المختلفة، وتزويد الأمانة العامة بنسخة عن الاستقالة لأغراض التوثيق<sup>١٠٥</sup>، ولا يوجد في مجلس الوزراء جهة مختصة للتأكد من التزام الوزراء بذلك، علماً بأن الأمانة العامة توزع على الوزراء الجدد ملفاً يحتوي على حقوق الوزراء وواجباتهم والقضايا التي يجب الالتزام بها<sup>١٠٦</sup>.

من جهة أخرى تعتبر الأحكام القانونية الخاصة بحماية المبلغين غير فعالة، فلا وجود لآلية لحماية المبلغين عن أعمال الفساد ومكافأتهم وتشجيعهم<sup>١٠٧</sup>.

وعلى مدار العام الماضي، لا تتوافر إحصائيات أو تقارير لعدد حالات تعارض المصالح التي تورط فيها أعضاء من السلطة التنفيذية<sup>١٠٨</sup>، وإن كان البعض في قطاع غزة يُقر بوجود هذا الأمر، مثل: وزراء لهم شركات خاصة، وزراء يدرسون في الجامعات، وزراء يديرون مشاريع خاصة<sup>١٠٩</sup>.

١٠١ انظر: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org).  
١٠٢ انظر: المادة (١١) من قانون مكافحة الفساد فيما يتعلق برئيس السلطة ومادة (٨٠) من القانون الأساسي فيما يتعلق برئيس الوزراء وأعضاء حكومته.  
١٠٣ انظر: المادة (١١) من قانون مكافحة الفساد.  
١٠٤ تقرير الفساد ومكافحته ٢٠١٢، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- امان. ص ٥١.  
١٠٥ رسالة د. حسن أبو لينة أمين عام مجلس الوزراء إلى معالي السادة الوزراء رقم ٢٠٠٩/ع.م.و/٢٥٢٧ بتاريخ ٢٠٠٩/٠٥/٢٨.  
١٠٦ مقابلة مع د. نعيم ابوالمصن، مصدر سابق.  
١٠٧ تقرير الفساد ومكافحته ٢٠١٢. مصدر سابق، ص ٥١.  
١٠٨ مقابلة مع أ. أسامة سعد مدير عام الشؤون القانونية بمجلس الوزراء بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٨.  
١٠٩ مقابلة مع د. عدنان الحجار، نائب مدير مركز الميزان لحقوق الإنسان في قطاع غزة بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٥.

## إدارة القطاع العام (القانون والممارسة)

إلى أي مدى تعد السلطة التنفيذية ملتزمة ومشاركة في عملية تطوير قطاع عام يتمتع بإدارة جيدة؟  
الدرجة: ٥٠

يختص مجلس الوزراء وفقاً للقانون بإعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله، وتزويده بكل الوسائل اللازمة، ومتابعته الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري، والإشراف على أدائها، كما يختص بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة أو من في حكمها من وحدات الجهاز الإداري، وبإلغائها، وبتعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات<sup>١١٠</sup>. ولمجلس الوزراء الإشراف على شؤون الخدمة المدنية، وإعادة النظر في جداول الرواتب والعلاوات، وتقديم الاقتراحات للمجلس التشريعي، وتحديد قيمة علاوات الاختصاص والندرة، وتحديد أيام العمل<sup>١١١</sup>، وتشكيل لجان التحقيق الخاصة بالفئة الخاصة والعليا، والمصادقة على توصياتها.

ويقوم رئيس الوزراء بتشكيل مجلس الوزراء، والإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، وإصدار القرارات اللازمة، والمصادقة على الأنظمة واللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء<sup>١١٢</sup>. وتقوم الوزارات والمؤسسات العامة بتحديد أساليب تحقيق أهدافها، واعتماد الوسائل الكفيلة بتعريف المواطنين والموظفين بها، ووضع مشروع للهيكل التنظيمي، وجدولاً بالوظائف، وتوفير وسائل العمل الضرورية للموظف لتحسين أدائه لواجباته، وتدريب الموظف الجديد<sup>١١٣</sup>.

ويختص الوزير باقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، وعلى سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة<sup>١١٤</sup>. وعلى الوزير أن يقدم لمجلس الوزراء تقارير تفصيلية دورية عن نشاطات الوزارة وسياساتها وخططها ومنجزاتها؛ ليكون مجلس الوزراء على اطلاع بما يجري<sup>١١٥</sup>، ويقدم ديوان الموظفين العام لمجلس الوزراء تقريراً سنوياً عن أعماله ونشاطاته، قبل أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية، أو كلما طلب منه ذلك<sup>١١٦</sup>.

ولا توفر السلطة التنفيذية أي محفزات للقطاع العام، كي يُجري أنشطته بشفافية، علماً بأن قانون الخدمة المدنية قد نص على منح الموظف الحاصل على مرتبة ممتاز في تقارير كفاية الأداء شهادة تقدير من الدائرة الحكومية التابع لها<sup>١١٧</sup>. فيما تقوم الحكومة بالاعتماد على التقييم السنوي للموظفين، من خلال ديوان الموظفين العام، بحيث يقيم المديرون أعمال الموظفين في دوائرهم عن السنة الماضية، وهذه التقييمات تؤدي دوراً مهماً في عملية الترقية للموظفين في الخدمة العامة.

## النظام القانوني

إلى أي مدى تمنح السلطة التنفيذية الأولوية للمحاسبة بالمجال الحكومي public accountability ومحاربة الفساد على جدول أولويات الدولة؟

الدرجة: ٥٠

تولي السلطة التنفيذية أهمية لمحاربة الفساد، كونه مطلباً شعبياً، فقد عيّنت رئيساً لهيئة مكافحة الفساد، وأصدر رئيس السلطة الوطنية قراراً بقانون، لتعديل قانون الكسب غير المشروع، لإدخال نص يتعلق بتشكيل محكمة الفساد، وتشكيل مجلس استشاري لهيئة مكافحة الفساد، وانتداب عدد من العاملين في النيابة العامة للتحقيق في قضايا الفساد. وقد أحيل خلال العامين ٢٠١١ و٢٠١٢ وزيران إلى محكمة جرائم الفساد، من قبل هيئة مكافحة الفساد، بتهم تتعلق باستغلال المنصب العام قبل توليهم الوزارة.

١١٠ انظر: المادة (٦٩) من القانون الأساسي.

١١١ انظر: المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية.

١١٢ انظر: المادة (٦٨) من القانون الأساسي.

١١٣ انظر: المواد (٣٠٤) من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته.

١١٤ انظر: المادة (٧١) من القانون الأساسي.

١١٥ انظر: المادة (٧٢) من القانون الأساسي.

١١٦ انظر: المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية.

١١٧ انظر: المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية.



وأقرّت الحكومة أكثر من برنامج للإصلاح الفلسطيني، في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية، وأشارت إلى ضرورة إحداث تغييرات إستراتيجية في تركيبة العمل الحكومي وشكله وحجمه، وحصر الترقيات المرتبطة بالوظائف العليا، وقصرها على ما يتفق مع الهيكليات المقررة، بموجب القوانين والأنظمة السارية<sup>١١٨</sup>.

وتضمّنت خطة التنمية الوطنية (٢٠١١-٢٠١٣) أجندة السياسات الوطنية التي تتبناها الحكومة الفلسطينية، والتزامًا بتطوير أداء الحكومة وممارسة الرقابة، وإصلاح الأنظمة المالية، وإخضاع القائمين عليها للمساءلة والمحاسبة، وزيادة درجة الانفتاح على المجتمع المدني<sup>١١٩</sup>، وتعتزم الحكومة وفقاً للخطة تطوير الأداء العام والارتقاء به، ومحاربة الفساد في المؤسسات كافة<sup>١٢٠</sup>. ويعتبر أهم ما تم إنجازه في مجال مكافحة الفساد هو إنشاء هيئة مكافحة الفساد التي تم تشكيلها في العام ٢٠١٠<sup>١٢١</sup>.

١١٨ رائدة قنديل، النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجزء الأول: تعيينات موظفي الفئة العليا، رام الله: الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- امان، ص ١٢.  
١١٩ ، خطة التنمية الوطنية ٢٠١١-٢٠١٣ إقامة الدولة وبناء المستقبل، السلطة الوطنية الفلسطينية، نيسان ٢٠١١، ص ١٠.  
١٢٠ نفس المصدر السابق. ص ١٦.  
١٢١ للمزيد انظر: الفصل الخاص بهيئة مكافحة الفساد في هذا التقرير.

السلطة القضائية

### ٣. السلطة القضائية

#### الملخص

ما زالت الثقافة المحافظة داخل مجلس القضاء الأعلى تحدّ من نشر المعلومات المتعلقة بعمل المجلس وتوفيرها، كالأجراءات التأديبية المتخذة بحق القضاة، وتنحي القضاة عن النظر في قضايا فيها تضارب مصالح، ونشر التقرير السنوي على موقعه الإلكتروني، بالإضافة إلى مسألة الإفصاح عن الأصول المالية للقضاة.

يوفر كل من قانون السلطة القضائية ومدونة سلوك القضاة قواعد النزاهة في الجهاز القضائي، إلا أنهما يبقيان قاصران دون وضع قواعد لتنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن إقرارات الذمة المالية، وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك القضاة الخدمة في الجهاز القضائي. فيما تماطل أو تمتنع الجهات الأمنية والمدنية عن تنفيذ قرارات المحاكم. إن منح رئيس السلطة الفلسطينية سلطة إصدار قرار تعيين شاغلي الوظائف القضائية، وترقية القضاة، بعد تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، في ظل غياب ضوابط محددة أو مدة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين، وكذلك عدم وضوح آلية تعيين رئيس المحكمة العليا «رئيس مجلس القضاء الأعلى» لاسيما بعد تعيين مستشار رئيس السلطة الفلسطينية رئيساً لمجلس القضاء الأعلى «الحالي»؛ ما يعطي السلطة التنفيذية القدرة على التدخل في شؤون السلطة القضائية. إن رهن تعيين القضاة بمرسوم من رئيس السلطة الفلسطينية، دون وجود قواعد مكتوبة واضحة ومعلنة، تحدد آلية التعامل مع قرارات التنسيب من مجلس القضاء الأعلى لتعيين القضاة، يقلل من استقلالية القضاء.

#### البنية والتركيبية

استمر انقسام السلطة القضائية، شأنها شأن بقية مؤسسات السلطة الفلسطينية، منذ سيطرة حركة حماس على قطاع غزة منتصف عام ٢٠٠٧، فقد أقامت حركة حماس مجلس عدل أعلى (جرى تعديل الاسم في ٢٠١٠/١/٥ ليصبح «مجلس القضاء الأعلى») مقابل مجلس القضاء الأعلى في السلطة الفلسطينية (الصفة الغربية)؛ الأمر الذي أدّى إلى وجود مرجعيتين لجهاز القضاء على أرض الواقع. ونتيجة لعدم تعامل أغلب القضاة الفلسطينيين في غزة مع مجلس العدل الأعلى آنذاك؛ قامت حكومة حماس في غزة بتعيين عدد كبير من القضاة، وبترفيع عدد آخر، لسد الفراغ الناتج عن عدم دوام القضاة في المحاكم بعد سيطرتها العسكرية على غزة. يمثل مجلس القضاء الأعلى الإطار المؤسسي لعمل جهاز القضاء والإشراف عليه.<sup>١٢٢</sup> ويملك صلاحية مراجعة السياسات المتعلقة بهيكلية القضاء وأدائه، والتعيينات والترقيات، ونقل القضاة وندبهم وإعارتهم.

إضافة إلى المحاكم المدنية العادية، هناك محاكم عسكرية ومحاكم شرعية إسلامية، ولكلتيهما أنظمة ومرجعيات منفصلة عن المحاكم العادية. تمارس السلطة القضائية مهامها بالفصل في قضايا الخلاف على الحقوق، والحكم في الجرائم، عبر المحاكم النظامية بدرجاتها (المحكمة العليا «محكمة النقض ومحكمة العدل العليا»، ومحاكم الاستئناف، ومحاكم البداية، ومحاكم الصلح) وفقاً لأحكام المادة ١٤ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، والمادة ٢ من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ٢٠٠١.

السلطة القضائية المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٥٦			
التصنيف	المؤشر	القانون	
القدرات ٦٩ / ١٠٠	الموارد	١٠٠	٥٠
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحكومة ١٠٠ / ٥٠	الشفافية	٥٠	٥٠
	المساءلة	٧٥	٥٠
	النزاهة	٥٠	٢٥
الدور ١٠٠ / ٥٠	الرقابة على السلطة التنفيذية	٥٠	
	الملاحقة القضائية على حالات الفساد	٥٠	

## الموارد (القانون)

إلى أي مدى تتوافر قوانين تسعى لضمان الرواتب وظروف العمل الملائمة للقضاء؟  
الدرجة: ١٠٠

يشير قانون السلطة القضائية، وفقاً لأحكام المادة (٣)، أن للسلطة القضائية موازنة خاصة، تظهر في فصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأن مجلس القضاء الأعلى يتولى إعداد مشروع الموازنة وإحالاته إلى وزير العدل، لإجراء المقتضى القانوني، وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة، كما يتولى مجلس القضاء الأعلى مسؤولية الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية.<sup>١٢٣</sup>

حددت رواتب القضاة بجميع درجاتهم ومخصصاتهم، في قانون السلطة القضائية، على أن لا تـخل المخصصات بالعلاوات الإدارية، والاجتماعية، وبـدل الانتقال، وعلاوة غلاء المعيشة، المقررة لسائر موظفي الدولة، وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية.<sup>١٢٤</sup> وقد تم تحديد رواتب القضاة طبقاً لمستوى المحكمة التي يشغل القاضي الوظيفة القضائية فيها، ولا توجد أحكام قانونية ضد الاقتطاع من دخل القضاة كما لا توجد آلية لضمان تعديل رواتب القضاة في حال وجود تضخم في الاقتصاد إلا بتعديل التشريع.<sup>١٢٥</sup> لم يخصص القانون للسلطة القضائية نسبة دنيا من الميزانية العامة لكن قانون تنظيم الموازنة العامة يتعامل مع السلطة القضائية كسائر المؤسسات العامة في السلطة الفلسطينية، أي رصد ما تحتاج إليه من ميزانية.<sup>١٢٦</sup>

## الموارد ( الممارسة )

إلى أي مدى يتمتع القضاء بمعدلات ملائمة من الموارد المالية والعاملين والبنية الأساسية اللازمة للعمل  
الفعال من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٥٠

تقوم السلطة القضائية من خلال مجلس القضاء الأعلى بإعداد الموازنة التي ترى ضرورة الحصول عليها ووضعها.<sup>١٢٧</sup> وتعتبر رواتب القضاة والعاملين بالنيابات رواتب ملائمة؛ لأن رواتبهم تراكمية، تتصاعد كل سنة، إضافة إلى الامتيازات الممنوحة لهم بموجب طبيعة العمل الذي يقومون به.<sup>١٢٨</sup>

١٢٣ المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين، رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء « مساواة » ٢٠١٢، ص ١٣١.  
١٢٤ انظر: المادة ٣٢ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.  
١٢٥ مقابلة مع القاضي د. رشا حماد، المصدر السابق.  
١٢٦ مقابلة مع القاضي د. رشا حماد، مصدر سابق.  
١٢٧  
١٢٨ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس مستشار مركز الحق التطبيقي للقانون الدولي، بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٣.

يتوافر عدد ملائم من الموظفين، والموارد الخاصة بالمكتبات، ومعدات الكمبيوتر والحوسبة الحديثة للقضاء.<sup>١٢٩</sup> وفي السنوات الأخيرة، بات جزء كبير من موارد مجلس القضاء المخصصة لإنشاء المحاكم وتطويرها، وتطوير أنظمة العمل فيها وحوسبتها؛ معتمداً على مشاريع ممولة من جهات دولية مختلفة.<sup>١٣٠</sup>

لا يوجد استقرار في الموارد البشرية؛ إذ ينتقل الموظفون من مكان إلى آخر، وتتاح فرص تدريبية لتحسين معرفة القاضي بالقانون والمهارات القضائية، بما فيها إدارة قاعة المحكمة وإدارة القضايا، وكتابة الأحكام، وتعارض المصالح.<sup>١٣١</sup> أما في قطاع غزة فإن الموارد البشرية والتقنية والمالية متوفرة للقضاء إلى حدٍّ ما.<sup>١٣٢</sup> لكن الميزانية غير كافية لسد حاجات مرفق العدالة، وهناك شكاوى دائمة ومتعددة من القضاة حول عدم كفاية الميزانية المخصصة للسلطة القضائية.<sup>١٣٣</sup> ويشار إلى أن القضاة في قطاع غزة يعانون من تدني رواتبهم بشكل ملحوظ، حيث لا يصل راتب القاضي إلى ٦٠ ٪ من رواتب زملائهم التابعين للسلطة الفلسطينية في الضفة الغربية.<sup>١٣٤</sup>

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى يعتبر القضاء مستقلاً بحكم القانون؟

الدرجة: ٧٥

يكفل القانون الأساسي «الدستور» الاستقلالية للسلطة القضائية<sup>١٣٥</sup>، فقد نصّ على استقلالية القضاة، وعدم خضوعهم في قضائهم لغير القانون. ومنع القانون الأساسي تدخل أية سلطة في القضاء أو في شؤون العدالة.<sup>١٣٦</sup> ويتطلب تعديل أحكام القانون الأساسي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.<sup>١٣٧</sup>

أنشأ القانون الأساسي المجلس الأعلى للقضاء.<sup>١٣٨</sup> ويعين أعضاء مجلس القضاء الأعلى، بحكم القانون،<sup>١٣٩</sup> من تسعة أعضاء، جُلهم من السلطة القضائية، ماعداً وكيل وزارة العدل؛ فهو من السلطة التنفيذية. ومنح القانون المذكور صلاحية إدارة مرفق القضاء بما فيها تعيين القضاة. وقد حددت المادة ١٨ من قانون السلطة القضائية الشروط العامة لتعيين القضاة، بحيث يصدر قرار التعيين من رئيس السلطة الفلسطينية، بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. لكن يقتضي أن يتم تفسير عبارة تعيين رئيس السلطة الفلسطينية للقضاة بأنه إجراء شكلي وتكميلي لقرار مجلس القضاء الأعلى، بحيث ينحصر دور مؤسسة الرئاسة في دراسة الأسماء المنسوبة إليها من مجلس القضاء الأعلى؛ للتأكد من توافر الشروط القانونية في القاضي المُنسب، وفي حال كان هناك مخالفة أو تبين عدم امتلاك القاضي المُنسب للمتطلبات والمعايير القانونية، جاز للرئاسة رفض تعيينه، ولهذا من الضروري أن يكون دور الرئاسة في مجال التعيين دوراً رقابياً وشكلياً؛ بمعنى أن تمارس الرئاسة من خلال هذه الصلاحية سلطة الرقابة الفعلية و مجلس القضاء الأعلى، ومراعاته أحكام القانون بشأن تعيين القضاة.<sup>١٤٠</sup> كما لا يمنح قانون السلطة القضائية مؤسسات المجتمع المدني المشاركة في عملية تعيين القضاة، سواء في مراقبة صحة الإجراءات أو في الإشراف عليها.

يُعين القضاة في سلك القضاء إلى سن التقاعد الخاص بالقضاة السبعين عاماً،<sup>١٤١</sup> وهم غير قابلين للعزل،<sup>١٤٢</sup> إلا وفق شروط محددة بقانون السلطة القضائية، بحيث يتولّى مجلس القضاء الأعلى تنفيذ القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب وذلك بعد

١٢٩ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق .  
١٣٠ المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين، ص ١٣٤، مصدر سابق.  
١٣١ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق.  
١٣٢ مقابلة مع أ. جميل سرحان مدير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بغزة بتاريخ ١٨ / ٦ / ٢٠١٣.  
١٣٣ مقابلة مع أ. سلامة بيسيرو، نائب نقيب المحامين، بتاريخ ٩ / ٦ / ٢٠١٣.  
١٣٤ مقابلة مع القاضي أشرف نصر الله قاضي محكمة البداية بتاريخ ١٦ / ٦ / ٢٠١٣.  
١٣٥ انظر: نص المادة ٩٧ من القانون الأساسي « السلطة القضائية مستقلة ، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها...»  
١٣٦ انظر: المادة (٩٨) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.  
١٣٧ انظر المادة ١٢٠ من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.  
١٣٨ انظر: المادة ١٠٠ من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.  
١٣٩ انظر: المادة ٣٧ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.  
١٤٠ أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق، ص ٨.  
١٤١ انظر: المادة ٣٤ قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٤٢ انظر: المادة ٩٩ من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.  
19\_A14003#14003=MID&2002=LegPath&2=http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk

صيرورتها النهائية، وإذا كان القرار صادرًا بعقوبة العزل.<sup>١٤٣</sup> يصدر بتنفيذ القرار الصادر بعزل القاضي- متى صار نهائيًا - مرسوم من رئيس السلطة<sup>١٤٤</sup>. ولا يؤثر القرار الصادر بعزل القاضي على حقوقه في المعاش أو المكافأة، ما لم يتضمن القرار غير ذلك.<sup>١٤٥</sup> إن منح رئيس السلطة الفلسطينية سلطة إصدار قرار تعيين شاغلي الوظائف القضائية، وترقية القضاة بعد تنصيب من مجلس القضاء الأعلى، في ظل غياب ضوابط محددة، أو مدة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين؛ يعطي السلطة التنفيذية القدرة على التدخل في أحد شؤون السلطة القضائية، وتمكنه من إقرار التعيينات أو رفضها، «ووضع فيتو» أو تعطيلها، دون إبداء الأسباب. على الرغم من أن غاية المشرع من اتخاذ هذا الإجراء بأن يكون قرار رئيس السلطة الفلسطينية قرارًا كاشفًا لقرار مجلس القضاء الأعلى، صاحب الاختصاص الأصلي في تعيين شاغلي الوظائف القضائية.<sup>١٤٦</sup>

## الاستقلالية ( الممارسة ) إلى أي مدى يعمل القضاء دون تدخل من الحكومة أو فاعلين آخرين؟ الدرجة: ٥٠

تتم التعيينات القضائية من قبل لجنة من كبار القضاة، ويخضع المرشحون للامتحان الكتابي الذي يتم بشفافية؛ إذ تكون الأسماء مخفية عند تصحيح الأوراق، وبعد نجاح القاضي المتقدم للامتحان يتم تعيين مقابلة له، وبعد ذلك يتم خضوعهم للتدريب في أحد المعاهد القضائية.<sup>١٤٧</sup> يترك النظام القانوني الناظم لتعيين القضاة وترقيتهم مجالاً- ولو ضيقاً- للسلطة التنفيذية للتدخل في شؤون القضاة واستقلاليتهم وحيادتهم؛ إذ يتم تعيين القضاة وترقيتهم من قبل رئيس السلطة التنفيذية، لاسيما تعيين رئيس مجلس القضاء/ رئيس المحكمة العليا؛ فقد تم، بموجب القرار الصادر عن رئيس السلطة الوطنية رقم (١٣٨) لسنة ٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/١١/٣٠، تعيين مستشار رئيس السلطة الفلسطينية القانوني رئيساً لمجلس القضاء الأعلى.<sup>١٤٨</sup> يخضع بعض قضاة المحكمة العليا لتأثيرات من مراكز نفوذ في السلطة التنفيذية، وقد تأثرت بعض أحكامها بتوجهات السلطة التنفيذية، حيث تلقت مؤسسة الحق<sup>١٤٩</sup> العديد من الشكاوى من قضاة، ومضمونها التدخلات بالقضاة، والاستعاضة عن القضاة بقضاة أكثر انسجاماً مع السلطة التنفيذية.<sup>١٥٠</sup> في حين يرى أمين عام مجلس القضاء الأعلى أن القضاء مستقل وليس له علاقة بالسياسة، وأن المؤسسة القانونية للمحكمة العليا يوجد فيها تغيير على صعيد تقاعد القضاة؛ بسبب وصولهم لسن التقاعد القانوني.<sup>١٥١</sup> لا يمنح النظام القانوني إمكانية تخفيض الدرجة القضائية.<sup>١٥٢</sup> فيما لا توجد معلومات تتعلق بإبعاد قضاة بسبب محتوى الأحكام الصادرة عنهم.<sup>١٥٣</sup>

أما في قطاع غزة، فلم يرصد إبعاد قضاة قبل انتهائهم من خدمتهم بشكل واضح،<sup>١٥٤</sup> لكن تم نقل رئيس المجلس الأعلى للقضاء في غزة، للعمل رئيساً لديوان الفتوى والتشريع، وكذلك أحد القضاة النظاميين للعمل في القضاء العسكري، دون وجود مسؤوليات لها قيمة من حيث الواقع والقانون.<sup>١٥٥</sup> وهي غير مقبولة، وتمسّ باستقلال القضاء.<sup>١٥٦</sup> أظهرت نتائج دراسة استطلاعية أجريت في عام ٢٠١٠، أن ٤١٪ من القضاة يعتقدون بممارسة ضغوط عليهم من قبل أعضاء في مجلس القضاء الأعلى، ويعتقدون ٨٦٪ من القضاة أنهم يتجاوبون مع الضغوط.<sup>١٥٧</sup> يكلف التفتيش القضائي بتقييم القضاة لغاية الترفيع، وفي حال ورود شكاوى يتم دراستها من قبل وحدة الشكاوى لتقييم إذا ما كانت

١٤٣ انظر: المادة (٢ / ٥٥) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٤٤ انظر: المادة (٣ / ٥٥) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٤٥ انظر: المادة (٤ / ٥٥) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٤٦ راندة قنديل، تعيينات موظفي الفئة العليا، ج ١، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠١١، ص ٩.  
١٤٧ مقابلة مع القاضي محمود جاموس أمين عام مجلس القضاء الأعلى، بتاريخ ٢٠١٣/١٨.  
١٤٨ المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين، مصدر سابق ص ١٣٢.  
١٤٩ مؤسسة «الحق» - القانون من أجل الإنسان، هي جمعية حقوق إنسان فلسطينية، غير حكومية ومستقلة، مقرها مدينة رام الله - الضفة الغربية، تأسست عام ١٩٧٩، صلب عمل «الحق» على رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان الفردية والجماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ ومتابعاتها، بهدف وضع حد لهذه الانتهاكات والجرائم عن طريق التوعية بمخاطرها وآثارها، والعمل على تقديم مرتكبي الجرائم الدولية أمام القضاء سواء الوطني منه أو الدولي. وتنتمى «الحق» بالصفة الاستشارية لدى المجلس الاقتصادي الاجتماعي في الأمم المتحدة، وعضوية الشبكة اليورومتوسطية لحقوق الإنسان، والمنظمة الدولية لمناهضة التعذيب، والتحالف الدولي للموئل، وهي فرع لجنة «الحقوقيين الدوليين - جنيف».

<http://www.alhaq.org>

١٥٠ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.  
١٥١ مقابلة مع القاضي محمود جاموس، مصدر سابق.  
١٥٢ انظر: قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.  
١٥٣ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق.  
١٥٤ مقابلة مع أ. جميل سرحان، مصدر سابق.  
١٥٥ مقابلة مع أ. سلامة يسيسو، مصدر سابق.  
١٥٦ مقابلة مع القاضي / أشرف نصر الله، مصدر سابق.  
١٥٧ المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة، ١٣٤-١٣٥، مصدر سابق.

تستحق تحويلها لدائرة التفتيش أم لا، ويجب أن يكون مقدم الشكاوى واضحاً في شكواه، وأن يذكر اسمه للمتابعة معه لحل الشكاوى.<sup>١٥٨</sup> وفي بداية شهر كانون الثاني لعام ٢٠١١ تم تكليف الدائرة من قبل مجلس القضاء بتقييم أداء (٢٧) قاضي صلح، وبتاريخ ٢٠١١/٥/٩ تم تزويد المجلس بأسماء القضاة الذين تم تقييمهم ودرجاتهم، وعلى أثر ذلك تم ترفيع (٧) قضاة صلح إلى محكمة البداية.<sup>١٥٩</sup>

## الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/ الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة في الوقت المناسب بشأن أنشطة وعمليات صناعة القرار الخاصة بالقضاء؟  
الدرجة: ٥٠

يوجب قانون السلطة القضائية تقديم القضاة عند تعيينهم إقراراً بالذمة المالية بمستندات مغلقة، تبقى محفوظة لدى رئيس المحكمة العليا دون الكشف عنها.<sup>١٦٠</sup> كما أن هذه الإقرارات لا تخضع للفحص الدوري.<sup>١٦١</sup> وتشير الأحكام القانونية إلى أن جلسات المحاكم علانية،<sup>١٦٢</sup> والعلانية هذه لا تشمل المداولة؛ فهي سرية بطبيعتها، ولا يجوز للقضاء إفشاء أسرار ما يجري فيها.<sup>١٦٣</sup> إلا أنه يمكن الاطلاع جزئياً على نتائج المداولات، من خلال الأحكام القضائية المنشورة التي تظهر فيها أسماء القضاة المعارضين والمؤيدين للقرار القضائي الناتج عن المداولات.<sup>١٦٤</sup>

لا يتم الإعلان عن محاضر الجلسات؛ لأنها تخص الأطراف الذين لهم الحق في الاطلاع على محاضر الجلسات الخاصة بهم فقط.<sup>١٦٥</sup> كما تعتبر جلسات محاكمة القضاة سرية، لا يجوز الاطلاع عليها، كما لا يستطيع الجمهور الحصول على القرارات التأديبية التي صدرت بحق القضاة، ولا يستطيع أي شخص آخر غير القاضي ذي العلاقة الاطلاع على ملف التحقيقات والقرار التأديبي الصادر بحقه.<sup>١٦٦</sup> تشير لائحة التفتيش القضائي إلى أن أعمال التفتيش سرية، ويعتبر إفشاء أي معلومات عن هذه الأعمال إخلالاً بواجبات الوظيفة، ويجب أن يعد في دائرة التفتيش القضائي سجل سري تُخصّص فيه صحيفة لكل قاضٍ، يُدوّن فيها ملخص حالته من جميع ما حواه الملف السري»<sup>١٦٧</sup> فيما لا يتطلب القانون نشر إحصائيات وأرقام عن عمل السلطة القضائية.

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى يمكن للعامة/ الجمهور الحصول على المعلومات القضائية والخاصة بأنشطة القضاء من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٥٠

عملياً، جلسات المحاكم علنية، ويحق حضورها للمواطنين والصحفيين، فيما مازالت عملية النشر من قبل السلطة القضائية محدودة، على الرغم من إصدارها نشرة إعلامية خاصة «قضاؤنا» بشكل غير منتظم، وإصدار الأحكام التي اكتسبت الحكم النهائي، على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية.<sup>١٦٨</sup> وتنشر فقط الأحرف الأولى من الأسماء، فلا تُنشر أسماء المتهمين، حتى بعد صدور حكم بحقهم، رغم أن القانون يسمح بذلك، في حين لا يجوز نشر ذلك قبل صدور الحكم. لم ينشر التقرير السنوي سوى تقرير العام ٢٠٠٨ الذي احتوى على إحصائيات تشمل عدد القضايا المدورة والواردة في المحاكم، ونسبة القضايا المفصول فيها، وكل ما يتعلق بأعمال المحاكم النظامية.<sup>١٦٩</sup> يختص المكتب الفني بنشر الأحكام القضائية، والإشراف على عمل المكتبات القانونية.<sup>١٧٠</sup> فيما لا يتم

١٥٨ مقابلة مع القاضي محمود جاموس، مصدر سابق.  
١٥٩ التقرير السنوي السابع لمجلس القضاء الأعلى ٢٠١١، مركز الأبحاث والدراسات القضائية في مجلس القضاء الأعلى، ٢٠١٢، ص ٤٧.  
١٦٠ تقرير الفساد ومكافحته لعام ٢٠١٢، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة، ٢٠١٢، ص ٥٣.  
١٦٢ انظر: المادة (١٥٥) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٢٣٧) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، والمادة (١٤) من قانون السلطة القضائية، والمادة (٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، والمادة (١١٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١.  
١٦٣ انظر: المادة (٢٧٢) من قانون الإجراءات الجزائية.  
١٦٤ زكريا سرهد، حق الوصول إلى المعلومات في السلطة القضائية، رام الله: منشورات الائتلاف من أجل النزاهة، ٢٠١٢، ص ٤.  
١٦٥ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق.  
١٦٦ زكريا سرهد، مرجع سابق ص ٤.  
١٦٧ قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ بلانحة التفتيش القضائي، منشور على الموقع الإلكتروني: <http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?Ink=10333&A10333#>  
١٦٨ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق. انظر: [www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps)  
١٦٩ تم الاطلاع على الموقع الإلكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣٠ [www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps)  
١٧٠ <http://www.courts.gov.ps/userfiles/pdf/201112200004>



نشر المعلومات الخاصة بفصل القضاة.<sup>١٧١</sup> ويسود الاعتقاد لدى القضاة أن الإعلان عن الإجراءات التأديبية للقضاة يؤثر على هيبة القاضي، لكن هذا الأمر (عدم الإعلان) يحدّ من شفافية الجهاز القضائي الفلسطيني. في حين يمكن الاطلاع على المعلومات الخاصة بتنقلات القضاة في التشكيلات القضائية السنوية، والتعيينات التي تنشر على الموقع الإلكتروني، والتي تظهر فيها المعلومات المتعلقة بالقضاة ومراكزهم في كل المحاكم، بالإضافة إلى المعلومات المتعلقة بتشكيلة مجلس القضاء الأعلى.<sup>١٧٢</sup>

أما في قطاع غزة، فلم يُصدر المجلس الأعلى للقضاء أي تقرير سنوي منذ عام ٢٠٠٧. <sup>١٧٣</sup> وبشكل عام، لا توجد آلية وصول معتمدة موثوقة للمعلومات الخاصة بمجريات المحاكم ومداولاتها، والأحكام والإحصاءات القضائية، والسجلات والمحاضر الخاصة بالمحاكم.<sup>١٧٤</sup> كما أن وصول المواطن إلى المعلومات الخاصة بعدد القضايا التي يتم الانتهاء منها سنوياً أمر صعب؛ بسبب عدم تمكنه من الحصول على المعلومات بالسرعة الممكنة،<sup>١٧٥</sup> كما لا يمكن له الحصول على المعلومات الخاصة بتعيين القضاة ونقلهم وفصلهم<sup>١٧٦</sup>؛ لأنها تعتبر من الأعمال السرية التي لا يجوز للجمهور الاطلاع عليها<sup>١٧٧</sup>.

على الرغم من وجود موقع إلكتروني للسلطة القضائية، إلا أن هذا الموقع بحاجة إلى تطوير، باعتباره أحد الوسائل المهمة للانفتاح على الجمهور، وإيصال المعلومات العامة المتعلقة بعمل السلطة القضائية، ونشرها، استناداً للشفافية؛ لأن العلنية تشعر القاضي بالرقابة المجتمعية، باستثناء المداولات؛ كونها تتم بطريقة سرية لنقادي تأثير الجمهور على موقف القاضي، كون القاضي صاحب الإرادة في اتخاذ موقفه.<sup>١٧٨</sup>

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة القضاء على تصرفاته وأعماله؟

الدرجة: ٧٥

شدتت الأحكام القانونية على وجوب شمول الأحكام القضائية الأسباب التي بنيت عليها.<sup>١٧٩</sup> وفي حال ورد حكم دون تسبب فهو باطل، بنص القانون.<sup>١٨٠</sup>

تختص دائرة التفتيش القضائي بتلقّي الشكاوى ضد القضاة، سواء الموجهة من أعضاء السلطة القضائية أم من الجمهور،<sup>١٨١</sup> وتقدم الشكاوى ضد القاضي، من ذي المصلحة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي يحيلها إلى رئيس دائرة التفتيش، وتُقيّد جميع الشكاوى في سجل سري خاص، يُحفظ بدائرة التفتيش القضائي.<sup>١٨٢</sup> لم يتوافر نظام لحماية المبلغين لحماية مقدمي الشكاوى، كما لا توجد آلية واضحة لمتابعة الشكاوى والإجراءات المتعلقة بها. إنما يتم الإعلان عن أرقام الشكاوى، دون نشر المدلول ومضمون الشكاوى، أو ذكر كيفية متابعتها؛ مما يحول دون تعزيز فكرة المساءلة والمحاسبة.<sup>١٨٣</sup>

والتأديب، بنص القانون، له طرق توجيهه، وفقاً للفعل الذي اقترفه القاضي، وليس شرطاً أن يكون نتيجة شكوى،<sup>١٨٤</sup> إذ تقام الدعوى التأديبية على القضاة من قبل النائب العام، بناء على طلب من وزير العدل، أو من رئيس المحكمة العليا، أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي، ولا تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على تحقيق جنائي، أو بناء على تحقيق يجريه أحد قضاة المحكمة العليا يندبه رئيسها لذلك. ويكون للقاضي المنتدب لتحقيق صلاحيات المحكمة، بالنسبة لسماع الشهود الذين يرى سماع أقوالهم، ويمثل الادعاء

١٧١ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق .

١٧٢ زكريا سرهد، ص ٢، مرجع سابق .

١٧٣ مقابلة مع القاضي أشرف نصر الله، مصدر سابق.

١٧٤ مقابلة مع أ. سلامة بيسيو، نائب نقيب المحامين، بتاريخ ٢٠١٣ / ٦ / ٩ م .

١٧٥ مقابلة مع أ. جميل سرحان، مصدر سابق .

١٧٦ مقابلة مع أ. جميل سرحان، مصدر سابق.

١٧٧ مقابلة مع القاضي أشرف نصر الله، مصدر سابق.

١٧٨ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.

١٧٩ انظر: المادة (٥) من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، والمادة (٢/٥) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.

١٨٠ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق.

١٨١ انظر: المادة (٤) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤م بشأن لائحة دائرة التفتيش القضائي الملغي العمل به.

١٨٢ انظر: المادة (١/١٣) من قرار المجلس الأعلى للقضاء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦م بشأن لائحة التفتيش القضائي.

١٨٣ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.

١٨٤ مقابلة مع القاضية د. رشا حماد، مصدر سابق .



تشمل العقوبات التأديبية: التنبيه، واللوم، والعزل. ويتولى مجلس القضاء الأعلى تنفيذ القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب بعد صيرورتها نهائية. وإذا كان القرار صادرًا بعقوبة العزل، يصدر بتنفيذ القرار مرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ليصبح القرار نافذاً.<sup>١٨٦</sup>

لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه في الظروف العادية، إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى. وفي حالات التلبس يجب على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى، خلال الأربع والعشرين ساعة التالية للقبض عليه. وللمجلس أن يقرر بعد سماع أقوال المقبوض عليه إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة، وإما استمرار توقيفه للمدة التي يقررها، وله تمديد هذه المدة. ويجري توقيف القاضي وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين.<sup>١٨٧</sup>

ولمجلس القضاء الأعلى النظر في توقيفه وتجديد حبسه، ما لم يكن الأمر منظورًا أمام المحكمة الجزائية المختصة بنظر الدعوى،<sup>١٨٨</sup> فيما لا ترفع الدعوى الجزائية إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى بعد انتهاء التحقيق فيها، ويحدد المجلس عندئذ المحكمة التي تنظر الدعوى الجزائية، بغض النظر عن قواعد الاختصاص المكاني المقرر في القانون،<sup>١٨٩</sup> ولكن لا يجوز أن يكون القاضي محصنًا بمواجهة الفساد؛ فالحصانة الممنوحة له هي بموجب عمله الوظيفي الذي يقوم به.<sup>١٩٠</sup>

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة يخضع أعضاء القضاء للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتهم وأعمالهم؟  
الدرجة: ٥٠

يتوجب أن يوفر القضاة أسبابًا لقراراتهم وأحكامهم، يستطيع أن يفهمها مرتادو المحاكم، وإلا شاب أحكامهم القصور في التسبب؛ ذلك أن التسبب يعطي الأبعاد القانونية والتكيف للواقعة التي استخدمها في إصدار حكمه، ولا يجوز أن يصدر القاضي قرارات غير مسببة؛ لأن هذا إجراء شكلي إلزامي.<sup>١٩١</sup> ويشكل نظام الاستئناف الذي كفله القانون على حكم أي قاضٍ الآلية العملية للاعتراض على قرار القاضي، وهذا يتم بشكل كبير في الواقع.

تلقت دائرة التنقيش القضائي خلال عام ٢٠١١ (١٩٢) شكوى، حيث تم فصل (١٨٠) شكوى، وبقي (١٢) شكوى، وتم حفظ (١٤٧) شكوى لعدم الاختصاص، و(٣٣) شكوى تم بموجبها توجيه ملاحظات للسادة القضاة؛ جزاء أمور مسلكية أو تصرفات إدارية أو إبطاء أمد التقاضي.<sup>١٩٢</sup> ومن الناحية العملية لا يتم نشر أي إجراءات تأديبية تُتخذ بحق القضاة؛ مما يحد من معرفة فعاليتها.<sup>١٩٣</sup> يبلغ عدد الشكاوى ما بين ٣ و٥ شكاوى شهرياً في كل محكمة، وتتركز الشكاوى المقدمة عن طريق صناديق الشكاوى في المحاكم حول موضوعين: الأول تراكم القضايا في المحاكم، والمدة الطويلة التي تمر قبل الفصل فيها، وكذلك تأجيلها؛ والنوع الثاني من الشكاوى حول تصرفات بعض الموظفين في المحاكم.<sup>١٩٤</sup>

أما في قطاع غزة فإن حوالي ٩٠٪ من الاحكام والقرارات الصادرة عن القضاة تكون مسببة تسبباً كافياً، حسب المعايير القانونية،<sup>١٩٥</sup>

١٨٥ المادة (٤٩) قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٨٦ انظر: المادة ٥٥ من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٨٧ انظر: المادة (٥٦ / ٣) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٨٨ انظر: المادة (٥٧) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٨٩ انظر: المادة (٥٦) قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
١٩٠ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.  
١٩١ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.  
١٩٢ التقرير السنوي السابع لمجلس القضاء الأعلى ٢٠١١، مركز الأبحاث والدراسات القضائية في مجلس القضاء الأعلى، ٢٠١٢، ص ٤٧.

١٩٤ خالد تلاحمة، بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة المحاكم: رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة، ٢٠١٢، ص ٨.  
١٩٥ مقابلة مع القاضي / أشرف نصر الله ، مصدر سابق .

فيما لا توجد عقوبات تنزل على القضاة الذين لا يوفرّون أسباباً كافية لقراراتهم وأحكامهم.<sup>١٩٦</sup> وأن الجهة المنوط بها التحقيق بالشكاوى وفرض العقوبات ليست فاعلة،<sup>١٩٧</sup> ويتم حماية مقدمي الشكاوى بفعالية إلى حدّ ما، من حيث الممارسة، لكن لا يحصلون على التعويض والإنصاف المقبولين.<sup>١٩٨</sup>

## آليات النزاهة ( القانون ) إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء القضاء؟ الدرجة: ٥٠

يوفر كل من قانون السلطة القضائية ومدونة سلوك القضاة قواعد النزاهة في الجهاز القضائي، إلا أنهما يقيّان قاصرين دون وضع قواعد لتنظيم استقبال الهدايا، والإفصاح عن إقرارات الذمة المالية، وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك القضاء الخدمة في الجهاز القضائي.

حظر قانون السلطة القضائية على القضاة القيام بأي عمل تجاري، أو بأي عمل آخر مقابل أجر، أو بأي عمل آخر لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، وإفشاء أسرار المداولات أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأديتهم لعملهم، و ممارسة العمل السياسي. كما حظر أن يجلس في دائرة واحدة قضاة بينهم صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثانية، وألا يجلس للقضاء أي من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الثالثة مع عضو النيابة العامة، أو ممثل الخصوم، أو أحد طرفي الخصومة. تشتمل مدونة السلوك القضائي<sup>١٩٩</sup> على الاستقلال القضائي «تضارب المصالح»، وضمانات التقاضي، والسلوك القضائي، والكفاءة والمقدرة، لكن لم تتضمن قواعد محددة لتنظيم التعامل مع الهدايا. يُوجب قانون السلطة القضائية تقديم القضاة عند تعيينهم إقراراً بالذمة المالية بمستندات مغلقة،<sup>٢٠٠</sup> وهي لا تخضع للفحص الدوري.<sup>٢٠١</sup>

يمكن للمواطن أن يطعن في حيادية القاضي إذا لم يتنحّ القاضي عن قضية لسبب يستدعي ذلك منه، إذا كانت الجريمة قد وقعت عليه شخصياً، أو إذا كان قد قام في الدعوى بعمل مأمور الضبط القضائي، أو بوظيفة النيابة العامة، أو المدافع عن أحد الخصوم، أو أدّى فيها شهادة، أو باشر فيها عملاً من أعمال أهل الخبرة.<sup>٢٠٢</sup> لا توجد قيود على دخول القضاة مجال القطاع الخاص بعد ترك العمل الحكومي، فالقانون لم يحدد مدة معينة يمضيها القاضي بعد تركه لمنصبه للالتحاق بوظيفة أخرى.<sup>٢٠٣</sup>

## آليات النزاهة ( الممارسة ) إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء القضاء من حيث الممارسة؟ الدرجة: ٢٥

تعد مدونة السلوك القائمة جيدة، ولكن يوجد إشكالية في كيفية ضمان تطبيق هذه النصوص عملياً، من أجل ضمان الرقابة والمتابعة؛ فهي لم تحدد الجهة المعنية بالرقابة على تطبيقها، لذا لا تتوافر معلومات تتعلق بمدى احترام أحكامها.<sup>٢٠٤</sup> تعتبر إدارة المحاكم أن مدونة سلوك العاملين في المؤسسات القضائية غير مستقرة وليست نهائية، ولم تعمم على النحو المطلوب، وبالرغم أن مجلس القضاء الأعلى قام بالتعاون مع مؤسسة «أمان» بتدريب موظفي المجلس الإداريين على المدونة، ومن ضمنهم موظفو إدارة المحاكم، إلا أنه لا يوجد حتى الآن إجراءات واضحة، من أجل الالتزام بها، بحجة أنها تحتاج إلى تعديل وتطوير، وأن

١٩٦ مقابلة مع أ. سلامة بيسيرو، مصدر سابق. ومع القاضي / أشرف نصر الله، مصدر سابق.

١٩٧ مقابلة مع أ. جميل سرحان، مصدر سابق.

١٩٨ مقابلة مع أ. جميل سرحان، مصدر سابق.

١٩٩ انظر: قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦. <http://www.courts.gov.ps/userfiles/pdf/٢٠١١٢١٢١٤٠٩٣٩.pdf>

٢٠٠ انظر: المادة ٢٨ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.

٢٠١ ----، تقرير الفساد ومكافحته لعام ٢٠١٢: رام الله، الإئتلاف من أجل النزاهة «أمان»، ٢٠١٢، ص ٥٣.

٢٠٢ انظر: المادتين ١٥٩ و ١٦٠ من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١.

٢٠٣ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.

٢٠٤ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.

يشار إلى أن عددًا من القضاة الذين تركوا العمل القضائي انتقلوا مباشرة للعمل في مهنة المحاماة، خلال السنوات الثلاث الأخيرة<sup>٢٠٦</sup>. لا تتوافر إحصائيات مفصلة عن تنحّي القضاة بسبب وجود تضارب مصالح، أو الأحكام الواردة في قانون السلطة القضائية، أو عدد طلبات التنحّي المقدمة من المواطنين.<sup>٢٠٧</sup>

## الرقابة على السلطة التنفيذية إلى أي مدى يوفر القضاء رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟ الدرجة: ٥٠

يحظر القانون الأساسي الفلسطيني النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء<sup>٢٠٨</sup>. وتختص محكمة العدل العليا «المحكمة الإدارية» بالنظر<sup>٢٠٩</sup> في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص، أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، والطلبات من نوع المعارضة في الحبس، والمنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية، ورفض الجهة الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار.

بلغ عدد القضايا المرفوعة في العام ٢٠١٢ أمام محكمة العدل العليا ٢٤٥ قضية<sup>٢١٠</sup>. لكن الجهات الأمنية والمدنية تماطل أو تأخر أو تمتنع عن تنفيذ قرارات المحاكم؛ فقد تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان شكاوى تتعلق بعدم تنفيذ قرارات المحاكم خلال الأعوام الثلاث الأخيرة (٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢) (١٨١، ١٣١، ١٠٢ على التوالي)<sup>٢١١</sup>، ويشكل عدم تنفيذ قرارات المحاكم مساسًا واضحًا بهيبة القضاء الفلسطيني، وزعزعة ثقة المواطن به.

ترفض بعض مراكز الإدارة الحكومية تنفيذ طلبات المحاكم أحيانًا، مثل رفض بعض الوزراء إعادة مفصولين من الخدمة المدنية بعد الانقسام السياسي، رغم قرار المحكمة بإعادتهم.

## الملاحقة القضائية على حالات الفساد إلى أي مدى يلتزم القضاء بمحاربة الفساد من خلال الملاحقات القضائية وغيرها من الأنشطة؟ الدرجة: ٥٠

شهدت الملاحقة القضائية لحالات الفساد تقدمًا ملحوظًا، خلال العامين ٢٠١١ و٢٠١٢ مقارنة بالسنوات السابقة، لكن الفصل في القضايا المسجلة ما زال محدودًا. كما أن فاعلية هذه الملاحقة ما زالت محدودة أيضًا؛ بسبب عدم فاعلية العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات الصادر في حقبة تاريخية قديمة.

تم إنشاء محكمة جرائم الفساد، بموجب قانون مكافحة الفساد في العام ٢٠١٠، وهي محكمة خاصة ضمن السلطة القضائية، أحالت النيابة المنتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد إلى المحكمة المختصة ٢٦ قضية، فصلت في أربع عشرة قضية. أصدرت محكمة جرائم الفساد أربعة عشر حكمًا، منها أحد عشر حكمًا بالإدانة، فيما قضت في ثلاثة بعدم الاختصاص<sup>٢١٢</sup>. وقد بلغ عدد القضايا المدرجة في سجل محكمة جرائم الفساد للعام ٢٠١٣ (٤٦) قضية، منها ٣٥ قضية مدوّرة من العام ٢٠١٢. ٢١٣

توفر هيئة مكافحة الفساد بشكل غير منتظم الإحصائيات المتعلقة بالأحكام القضائية، لكنها غير مفصلة عن الملاحقات القضائية

٢٠٥ د. خالد تلاحمة، مرجع سابق، ص ٤.  
٢٠٦ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.  
٢٠٧ مقابلة مع القاضي محمود جاموس، مصدر سابق.  
٢٠٨ انظر: المادة ٣٠ من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ وتعديلات.  
٢٠٩ للمزيد انظر: المادة (٣٢) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥.  
٢١٠ مجلس القضاء الأعلى - محكمة العدل العليا - سجل القلم.  
٢١١ ..... التقرير السنوي الثامن عشر للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٢، ص ١٧٣.  
٢١٢ انظر: التقرير السنوي ٢٠١٢، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، ٢٠١٣، ص ١٥.  
٢١٣ مجلس القضاء الأعلى - محكمة جرائم الفساد - سجل القلم.

الخاصة بالفساد.<sup>٢١٤</sup> لكن فعالية المعاقبة على الفساد محدودة؛ بسبب وجود إشكالية في عمل القضاة والنيابة، لقيامهم بتطبيق قانون العقوبات الأردني القديم رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ عند تطبيق العقوبة، في حين يقومون بتطبيق قانون مكافحة الفساد الجديد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ عند تحريك قضايا الفساد، ويسبب هذا الاختلاف في زمنية القوانين وعدم الفعالية؛<sup>٢١٥</sup> فقانون العقوبات ملزم التطبيق على الرغم من قدمه، وكذلك العقوبات في هذا القانون لا تراعي مفهوم الفساد، فيما قانون مكافحة الفساد حديث العهد، ولا ينص على عقوبات، إلا ما كان فيه نص في قانون العقوبات الساري المفعول.

تتولى وزارة العدل التنسيق وتوفير المساعدات القضائية المتبادلة مع السلطات القضائية الأجنبية التي تتعلق بجرائم الفساد التي تحتوي على عنصر عابر الحدود، وذلك حسب اتفاقية الرياض للتعاون القضائي.<sup>٢١٦</sup> وقد قدمت وزارة العدل الفلسطينية ٥ مذكرات استرداد قضائية إلى الجهات المختصة في الأردن، بحق بخمسة متهمين، على خلفية قضايا فساد ونصب واحتيال،<sup>٢١٧</sup> فيما قامت هيئة مكافحة الفساد بتقديم عدة طلبات استرداد لذات المحكوم عليهم؛ كونهم فارّين من وجه العدالة، وكذلك لاسترداد متحصلاتهم الجرمية في الخارج، ولا تزال تلك الطلبات منظورة أمام القضاء في بلدان تواجدهم.<sup>٢١٨</sup>

أما في قطاع غزة فلم تتوافر إحصاءات مفصلة عن الملاحقات القضائية الخاصة بالفساد.<sup>٢١٩</sup>

٢١٤ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق .  
٢١٥ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق .  
٢١٦ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق .  
٢١٧ رسالة المستشار خليل كراجه وكيل وزارة العدل بتاريخ ٢٠١٢/١١/٣ بالايمل.  
٢١٨ وكالة معا الاخبارية بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢١ <http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=٥٣٠١٣١>.  
٢١٩ مقابلة مع أ. جميل سرحان ، مصدر سابق .

القطاع العام

## ٤. القطاع العام

### الملخص

توفر الأحكام القانونية النازمة لقطاع الخدمة المدنية الاستقرار في الوظيفة العامة للموظفين، وتحفظ لهم حقوقهم، وإمكانية الطعن بأي قرار إداري أو حكومي. لكن الوزراء لهم القدرة على التحكم بالمناصب الإدارية كإبعادهم عن مناصبهم لصالح موظفين آخرين، أو تقليص الصلاحيات الممنوحة لهم، أو نقل كبار الموظفين الذين لا يرغب الوزراء بالعمل معهم إلى ديوان الموظفين العام، مما يحد من استقلال الموظفين العاملين اتجاه الوزراء وحياديّتهم. كما أن دور النقابات في حماية الموظفين والقطاع العام من التدخلات السياسية ما زال محدودًا.

أقرت مدونة السلوك الخاصة بموظفي الخدمة المدنية منذ مدة قصيرة، ونشرت على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام، لكن لم يتم تعميمها على الموظفين، ولم تجر عملية توعية أو تدريب عليه، إلا أنها تبقى قاصرة دون وضع قواعد تنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن إقرارات الذمة المالية، وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك الوظيفة العامة.

يفتقر النظام القانوني في السلطة الوطنية إلى قانون خاص بإدارة المعلومات العامة، فيما تمتلك معظم المؤسسات الحكومية والوزارات مواقع إلكترونية وقاعدة بيانات، وتعلن عن بعض القضايا كالعطاءات والوظائف الشاغرة، وتختلف المؤسسات بمدى التزامها بتمكين المواطن من الحصول على المعلومات.

وتخضع مؤسسات القطاع العام لعدة جهات بالرقابة والتدقيق على القطاع العام، وأبرزها ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يتولى مسؤولية الرقابة على كل المجالات في القطاع العام، إضافة للمشتريات الحكومية من خلال مشاركته بصفة مراقب في لجان العطاءات.

### البنية والتركيبية

تقدم الهيئات العامة السلع والخدمات من الحكومة ولها، ويعاون موظفو القطاع العام الحكومة في صياغة السياسات، وتنفيذ القرارات، وإدارة الخدمات العامة، ويضم القطاع العام جميع المؤسسات العامة - باستثناء تلك المشمولة بالنظام الوطني للنزاهة في أعمدة منفصلة - وهيئات الخدمة المدنية ( المصالح الحكومية ).

السلطة الوطنية الفلسطينية هي أكبر مشغل في المناطق الفلسطينية، ويتوزع الموظفون الحكوميون على ٥٩ مرفقًا حكوميًا تحمل أسماءً مختلفة، مثل: وزارة، وجهاز، ومجلس، وهيئة، وديوان، وسلطة، ومكتب، ومحافظة. وتستحوذ وزارتا التربية والتعليم والصحة على ٥٦,٧٨٥ موظفًا من مجموع ٨٦,٥٩٩. عملت السلطة على تنظيم الخدمة المدنية وأنشأت ديوانًا للموظفين، بموجب قرار رئاسي رقم (٣) لسنة ١٩٩٤، عمل استنادًا إلى خليط من القوانين الموروثة الأردنية والمصرية المعمول بها قبل عام ١٩٦٧، إلى أن أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني عام ١٩٩٨ قانون الخدمة المدنية وتعديلاته للعام ٢٠٠٥، ويتبع الديوان مجلس الوزراء، ويتولى إدارته والإشراف عليه رئيس برتبة وزير. فيما يبلغ عدد الموظفين التابعين للحكومة المقالة في قطاع غزة مع نهاية العام ٢٠١٢ حوالي ١٩٥٠٠ موظفًا.

يقوم ديوان الموظفين بالإشراف على تطبيق قانون الخدمة المدنية، والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسانن تشريعات الخدمة المدنية بصورة سلمية، والمشاركة في إعداد الخطط المتعلقة بالموظفين وتنفيذها، والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها، ووضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الشواغر، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية. كما يقوم الديوان بمراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة

الحكومية بالتعيين والترقية، وللدیوان أن یعترض على ما یراه مخالفاً منها لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية، ویبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثین یوماً من تاریخ تبلیغه بها، وفي حالة عدم الاتفاق بین الدیوان والدائرة الحكومية المعنية یرفع الدیوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما یراه مناسباً، وفقاً لأحكام هذا القانون.

ویتولی الدیوان عملية إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين، وإعداد الإحصاءات عن الموظفين، وأیة إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الدیوان، ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها، وإعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين توضّح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها هذا القانون، وسائر التشريعات المعمول بها في فلسطين، والتي يجب على الموظف الإلمام بها<sup>٢٢٠</sup>.

القطاع العام المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٤٨		
التصنيف	المؤشر	القانون
القدرات ١٠٠ / ٥٠	الموارد	--
	الاستقلالية	٥٠
الحوكمة ١٠٠ / ٤٦	الشفافية	٢٥
	المساءلة	٧٥
	النزاهة	٥٠
الدور ١٠٠ / ٥٠	التوعية / التعليم العام	٢٥
	التعاون مع منظمات المجتمع المدني	٥٠
	تقليل مخاطر الفساد في مجال المشتريات الحكومية	٧٥

## الموارد (الممارسة) إلى أي مدى يتوافر للقطاع العام الموارد الكافية للاضطلاع بواجباته بفعالية؟ الدرجة: ٥٠

بلغ عدد الموظفين في القطاع العام في نهاية ٢٠١١ بين مدني وعسكري نحو ١٥٢٠٩٨ موظفاً، من بينهم ٨٦٥٩٩ موظف خدمة مدنية، وبلغت القيمة الإجمالية للرواتب مع نهاية ٢٠١١ نحو مليار وسبعمائة مليون دولار (١,٧١). وشكلت فاتورة الرواتب ٢٢٪ للناتج المحلي الإجمالي، وهي من أعلى النسب عالمياً حسب تقديرات البنك الدولي.<sup>٢٢١</sup> واستطاعت السلطة الفلسطينية تمويل نفقاتها الجارية من إيراداتها، واعتمدت على المساعدات الدولية في تمويل نفقاتها التطويرية خلال المدة الواقعة ما بين ١٩٩٤-١٩٩٩. وبعد اندلاع انتفاضة الأقصى عام ٢٠٠٠ وقيام إسرائيل بإعادة احتلال مناطق السيادة الفلسطينية وتدمير البنية التحتية، تراجعت الإيرادات وارتفعت النفقات لتلبية احتياجات المواطنين وارتفعت نسبة البطالة، ما أدى إلى زيادة الاعتماد على المساعدات الدولية في توفير النفقات الجارية والرواتب، حيث أصبحت المساعدات الدولية مصدراً أساسياً لتمويل الموازنة، وجعل السلطة عرضة للابتزاز والانهيار، فمثلاً أدى قطع المساعدات الخارجية في المدة ما بين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ إلى مواجهة السلطة لصعوبات كبيرة لتلبية احتياجات المواطنين وتوفير رواتب موظفيها<sup>٢٢٢</sup>.

وتتأثر قدرة السلطة الفلسطينية في توفير الرواتب بمدى التزام إسرائيل بتحويل المستحقات الضريبية الفلسطينية التي تجبها نيابة عنها، حيث تحتجز إسرائيل أحياناً الأموال الفلسطينية؛ للضغط على السلطة، وتقوم من جانب واحد على اقتطاع مبالغ مستحقة لها

٢٢٠ المصدر السابق، ص ١٦.  
٢٢١ الخطة الاستراتيجية للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٥، مصدر سابق، ص ١٥.  
٢٢٢ السلطة الوطنية الفلسطينية. بناء الدولة الفلسطينية على طريق السلم والازدهار، أعدت هذه الوثيقة كجزء من خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨-٢٠١٠ قدمت لمؤتمر المانحين المنعقد في باريس في كانون أول ٢٠٠٧، ص ٧.

على السلطة لقاء خدمات صحية وأثمان المياه والكهرباء، وأحياناً تعويضات غير معترف بها من قبل السلطة الفلسطينية؛ ما يؤدي إلى عدم وجود استدامة في قدرة السلطة على توفير رواتب الموظفين.

لا تتلاءم رواتب الموظفين مع مستوى المعيشة؛ فرواتبهم تأكلت، ولا يوجد تناسب بين مستوى المعيشة والأجور. ومستوى الأجور وقدرة السلطة على الاستدامة بتوفير الرواتب وغياب نظام للحوافز كل هذا يؤثر سلباً على جذب الموهوبين، ويخلق فرصاً للفساد تتبع من حاجة الموظف لتسديد احتياجاته الأساسية<sup>٢٢٣</sup>.

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى يتوافر للقطاع العام الاستقلالية بحكم القانون؟

الدرجة: ٥٠

نص القانون الأساسي على أن الفلسطينيين متساوون أمام القانون، ولا تمييز بينهم بسبب العرق أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة<sup>٢٢٤</sup>، وأن تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين المدنيين في الدولة وشروط استخدامهم يجب أن يكون وفقاً للقانون<sup>٢٢٥</sup>.

ومنع قانون الخدمة المدنية تعيين أي شخص على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا إذا توافرت فيه شروط شغل الوظيفة. وحدد القانون شروط الترقية بوجود شاغر في الموازنة وقضاء الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة، وحصول الموظف على تقدير الأداء المطلوب. واعتبر قانون مكافحة الفساد الوسطة والمحسوبية المتمثلة باتخاذ «الموظف قراراً أو تدخلاً لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لا اعتبارات غير مهنية، كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي، للحصول على منفعة مادية أو معنوية»<sup>٢٢٦</sup> - جريمة يعاقب عليها القانون.

حدد قانون الخدمة المدنية العقوبات التي يمكن اتخاذها بحق الموظف، والجهة صاحبة الصلاحية في إيقاع العقوبة، باستثناء عقوبة التنبيه أو لفت النظر، لا يجوز أن توقع عقوبة على موظف، إلا بعد الإحالة إلى لجنة تحقيق وسماع أقواله وتسجيلها في محضر خاص، ويجب أن يكون القرار مسبباً، أما موظفو الفئة العليا والخاصة فتكون الإحالة للتحقيق بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على طلب رئيس الدائرة الحكومية، على أن ترفع اللجنة توصياتها لمجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بالعقوبة<sup>٢٢٧</sup>.

من جانب آخر فإن الحق بالمشاركة في الحياة السياسية، أفراداً وجماعات، بما فيه الحق بتشكيل الأحزاب السياسية، والانضمام إليها؛ يُعدّ حقاً مكفولاً للمواطنين والموظفين في القطاع العام<sup>٢٢٨</sup>، باستثناء العاملين في قوى الأمن الفلسطينية<sup>٢٢٩</sup>. إلا أن القانون لا يتضمن أحكاماً صريحة تنص على ضرورة التزام الموظف الحياد، وتجنّب التجاذبات السياسية<sup>٢٣٠</sup>.

منح القانون الأساسي الفلسطينيين الحق بتشكيل النقابات، وفي هذا الإطار تشكلت عدة نقابات، كنقابة الموظفين العموميين، واتحاد المعلمين، ونقابة الأطباء، وغيرها من النقابات التي تعمل على حماية الموظفين والدفاع عن حقوقهم<sup>٢٣١</sup>، ويقوم ديوان الموظفين بدور إشرافي رقابي على تطبيق قانون الخدمة المدنية، ويحول هذا الدور دون اتخاذ أي إجراء تعسفي بحق الموظف، وفي حال حدوث ذلك للموظف تُقدّم شكوى لديوان الموظفين، وتتم متابعتها مع المؤسسة الحكومية، وتشكل لجان تحقيق بعضوية ورئاسة الديوان. ويتولى المجلس التشريعي إقرار مشروع الموازنة العامة المقدم من مجلس الوزراء، حيث يستطيع المجلس تعديل أي اعتمادات مالية مخصصة لبنود أو برامج لا يراها مناسبة لأي جهة حكومية، بما فيها ديوان الموظفين العام، أو إلغاء تلك الاعتمادات.

٢٢٣ رد ديوان الموظفين العام المكتوبة على الإنسلة التي وجهها الباحث للديوان، ٢٠١٣/٩/١٠.

٢٢٤ انظر: المادة (٩) من القانون الأساسي.

٢٢٥ انظر: المادة ٨٦ من القانون الأساسي.

٢٢٦ انظر: المادة (٤) من القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٢٢٧ انظر: المادة (٧٠) من قانون الخدمة المدنية، والمادة ٨٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٥.

٢٢٨ انظر: المادة (٢٦) من القانون الأساسي.

٢٢٩ انظر: المادة (٩٠) من قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية.

٢٣٠ مقابلة مع أ. شعوان جبارين بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٠.

٢٣١ مقابلة مع د. محمد ابو زايد المحاضر في جامعة بيرزيت بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١.

٢٣٢ رد ديوان الموظفين، مصدر سابق.



## الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى يتمتع القطاع العام بعدم التعرض لتدخلات في أنشطته؟  
الدرجة: ٥٠

عند تأسيس السلطة، جرت التعيينات والترقيات غالباً دون إعلان أو مسابقة، وبخلفية سياسية، إلا أنه وبعد عام ٢٠٠٥ أقر ديوان الموظفين إلزامية اعتماد الإعلان والمنافسة لكل الفئات، ماعدا الفئتين الرابعة والخامسة، وبتاريخ ٢٠٠٩/٦/٥ أصدر الديوان تعميمًا يقضي بضرورة العمل بالإعلان والمسابقة لكل الوظائف، ماعدا الفئتين العليا والخاصة، ويقوم الديوان بإعداد الإعلانات، ويشكل لجاناً للمقابلات، ولإجراء الامتحانات، ويشارك الوزارات والمؤسسات فيها<sup>٢٣٣</sup>، فعلى الرغم من دور رؤساء الهيئات والمؤسسات بالتعيين، إلا أن إجراءات التعيين لا تمرّ دون رقابة وفحص من ديوان الموظفين العام<sup>٢٣٤</sup>. وعلى الرغم من هذا التحسن فإنّ التعيينات والترقيات ما زالت تخضع للمزاجية، ولتأثيرات سياسية في بعض الأحيان<sup>٢٣٥</sup>.

من جهة أخرى لا توجد سياسة رسمية تنظم أو تعالج موضوع تبديل المناصب «التنقلات الداخلية»، ويعتمد التبديل على رؤية الوزير، لاسيّما عندما يلجأ وزير إلى نقل مسؤول أو مستشار لإبعاده عن مراكز اتخاذ القرار أو لإشغال المركز من قبل موظف آخر محسوب على الوزير. وتجدر الإشارة إلى أن ديوان الموظفين قد اعتمد جداول للتشكيلات الإدارية، بالتعاون مع الدوائر والمؤسسات المختلفة، وهي بمنزلة خطة للحراك الوظيفي للسنوات الثلاث القادمة<sup>٢٣٦</sup>.

وفي جميع الحالات يجوز للموظفين العموميين اللجوء للقضاء، للطعن بأي قرار إداري أو حكومي. وفيما يتعلق بالنقابات ودورها في حماية الموظفين والقطاع العام من التدخلات السياسية، فهي غير فعالة، وتُستغل النقابات في بعض الأحيان أداة للتدخل السياسي<sup>٢٣٧</sup>. وتتلقى عدد من مؤسسات المجتمع المدني شكاوى الموظفين الخاصة بعملهم الوظيفي، وتقوم بمتابعتها مع الديوان والتحقق من مدى قانونية الإجراءات التي تمت بحق الموظف<sup>٢٣٨</sup>.

كما تبرز ظاهرة لنقل عدد من كبار الموظفين الذين لا يرغب الوزراء بالعمل معهم إلى ديوان الموظفين العام، حيث تم نقل ثلاثة من كبار موظفي وزارة المالية مع تولي الوزير الجديد لمهام عمله، فيما نُقل وكيل وزارة العمل؛ لخلافه مع الوزير<sup>٢٣٩</sup>. يشعر الموظفون العامون بعدم الاستقرار في أماكن عملهم من جهة، ويحدّ من استقلالهم اتجاه الوزراء، وحياديّتهم من جهة ثانية.

## الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر الأحكام القانونية لضمان الشفافية في إدارة الموارد المالية والبشرية والمعلوماتية في القطاع العام؟  
الدرجة: ٢٥

يُلزم قانون مكافحة الفساد موظفي القطاع العام بتقديم إقرارات بالذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد التي تقوم بحفظ الإقرارات، وطلب أية بيانات وإيضاحات خاصة بها، وفحص الذمة المالية للخاصين لأحكام القانون<sup>٢٤٠</sup>. وتطبيقاً لذلك وزعت هيئة مكافحة الفساد عام ٢٠١٢م إقرارات الذمة المالية على المكلفين في الخدمة المدنية، واستلمت عدداً كبيراً منها في الموعد المحدد لها<sup>٢٤١</sup>. لكن القانون لا ينص على ضرورة الإفصاح عن محتويات الذمة المالية.

من جانب آخر يفتقر النظام القانوني في السلطة الوطنية إلى قانون خاص بإدارة المعلومات العامة، رغم أن هناك قوانين، مثل: قانون

٢٣٣ الخطة الاستراتيجية لديوان الموظفين العام، مصدر سابق.  
٢٣٤ إجابة ديوان الموظفين، مصدر سابق.  
٢٣٥ مقابلة مع أ. شعوان جبارين، مصدر سابق. هناك أمثلة على الاستمرار بالتعيينات خلافاً للإجراءات القانونية وردت في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١٢ مثل تعيين موظفة بوظيفة مساعد إداري في محافظة رام الله بدون الإعلان المسبق ص ٦٨ تثبت موظفي عقود بشكل استثنائي دون إعلان ومقابلة في وزارة الداخلية ص ٥٠، وتعيين موظفي مشاريع على إحدائيات ٢٠١١ في وزارة العدل بناء على استثناء من رئيس مجلس الوزراء ص ٤٦.  
٢٣٦ إجابة ديوان الموظفين، مصدر سابق.  
٢٣٧ مقابلة مع أ. شعوان جبارين، مصدر سابق.  
٢٣٨ رد ديوان الموظفين، مصدر سابق.  
٢٣٩ انظر بهذا الخصوص الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية» العدد ١٠٢ الصادر في ٢٠١٣/٩/١٠.  
٢٤٠ انظر: المادة (١٦) من قانون مكافحة الفساد.  
٢٤١ التقرير السنوي ٢٠١٢، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، ٢٠١٣، ص ١٨.

المصارف، وقانون الأحوال المدنية، والقوانين الخاصة ببعض الأجهزة الأمنية قد حددت المعلومات التي يجب أن تبقى سرية، وهي المعلومات الشخصية والمصرفية والأمنية، إلا أن أيًا من القوانين لم يشير إلى المدة التي يجب أن تبقى بها هذه المعلومات سرية. من جانب آخر يحدد النظام المالي للسلطة الوطنية كيفية حفظ السجلات المالية في مؤسسات السلطة المختلفة وإدارتها، والمدة التي يجب المحافظة عليها، والإتلاف، وغيره<sup>٢٤٢</sup>.

ينظم قانون الخدمة المدنية قواعد التعيين، فالقانون ينص على الإعلان عن الوظائف الخالية خلال أسبوعين من تاريخ خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، على أن يتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها، ويشعر الديوان بذلك<sup>٢٤٣</sup>، والإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات<sup>٢٤٤</sup>. ونص القانون على قيام لجان الاختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد المسابقة ومكانها<sup>٢٤٥</sup>.

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى تُطبق بفعالية الأحكام القانونية الخاصة بالشفافية في الإدارة المالية والموارد البشرية وإدارة المعلومات في القطاع العام؟

الدرجة: ٥٠

تمتلك معظم المؤسسات والوزارات مواقع إلكترونية وقاعدة بيانات، وتعلن عن بعض القضايا كالعطاءات والوظائف الشاغرة، وتختلف المؤسسات بمدى التزامها بتمكين المواطن من الحصول على المعلومات<sup>٢٤٦</sup>. ويواجه المواطن بشكل عام صعوبات كبيرة للوصول للمعلومات من القطاع العام، وتعتمد قدرة المواطن على الشخص المسؤول ومدى تعاونه ونظرتة إلى هذا الحق<sup>٢٤٧</sup>، ويرجع ذلك إلى عدم إقرار أنظمة خاصة بالحصول على المعلومات من المؤسسات المختلفة، ورغم ذلك هناك بعض القضايا يتم الإعلان عنها، كالعطاءات والمشتريات الحكومية، حيث يوجد على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية معلومات واسعة عنها<sup>٢٤٨</sup>، كما يتم نشر التقارير السنوية ووثائق وإحصائيات حول القطاع العام، وإعلان عن الوظائف الشاغرة على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين<sup>٢٤٩</sup>، وفي الصحف اليومية؛ لضمان التنافس. إلا أن تقرير الهيئة المستقلة لعام ٢٠١١ يشير إلى تلقي الهيئة ٣٧ شكوى، تتعلق بموضوع الحق في التنافس، والتميز بين الفلسطينيين المتقدمين للوظائف الحكومية، إذ تمثل الانتهاك بالتميز في التعيين نتيجة الإعاقة، أو بسبب الانتماء السياسي (على خلفية السلامة الأمنية)<sup>٢٥٠</sup>. وفي العام ٢٠١٢ احتل انتهاك الجهات الرسمية للحقوق المتعلقة بالوظيفة العمومية المرتبة الثانية من واقع الشكاوى التي وصلت الهيئة، وتضمنت شكاوى حول انتهاك حقوق الموظفين الإدارية والمالية والتقاعدية والفصل التعسفي على خلفية سياسية (السلامة الأمنية) لكن تم إلغاؤها بقرار من محكمة العدل العليا عام ٢٠١٢ التي قضت بعودة كل المفصولين إلى وظائفهم السابقة<sup>٢٥١</sup> وعمل ديوان الموظفين العام بالتعاون مع المؤسسات المختلفة على إعادة استيعابهم في القطاع العام تنفيذاً لقرار المحكمة<sup>٢٥٢</sup>.

وزعت هيئة مكافحة الفساد في العام ٢٠١٢ إقرارات الذمة المالية على مكلفين في الخدمة المدنية عددهم ٧٦٩٢ في ٧١ وزارة ومؤسسة عامة، حيث تم استهداف الموظفين من درجة مدير فأعلى، والموظفين ممن لديهم صلاحيات مالية وأعضاء لجان المشتريات والعطاءات والكويتا والمستشارين، واستلمت الهيئة ٥٦٩٨ إقراراً في المواعيد المحددة لها عام ٢٠١٢<sup>٢٥٣</sup>. إلا أنه لا يتم

- |     |  |
|-----|--|
| ٢٤٢ | انظر: المادة (١١) من النظام المالي.  |
| ٢٤٣ | انظر: المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية.   |
| ٢٤٤ | انظر: المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية.   |
| ٢٤٥ | انظر: المادة (٢١) من قانون الخدمة المدنية.   |
| ٢٤٦ | مقابلة مع د. محمد أبو زابد بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١.   |
| ٢٤٧ | المصدر السابق. مقابلة مع أ. شعوان جبارين، مصدر سابق.   |
| ٢٤٨ | مقابلة مع أ. ناصر الخطيب مدير لجنة العطاءات في دائرة اللوازم العامة بوزارة المالية بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٨.   |
| ٢٤٩ | إجابة ديوان الموظفين، مصدر سابق.   |
| ٢٥٠ | وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية: التقرير السنوي السابع عشر، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المطال)، ٢٠١٢، ص ٩٣.  |
| ٢٥١ | وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية: التقرير السنوي الثامن عشر، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المطال)، ٢٠١٣، ص ١٧١. |
| ٢٥٢ | رد ديوان الموظفين، مصدر سابق.  |
| ٢٥٣ | أنظر التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص ١٨.   |

الكشف عن أصول موظفي القطاع العام المالية، ودخلهم، ومصالحهم. وفي قطاع غزة، لا يتوافر لدى المواطن القدرة على الوصول إلى المعلومات الخاصة بأنشطة القطاع العام والسجلات التي تحتفظ بها هيئات القطاع العام.<sup>٢٥٤</sup> كما لا يتم الكشف عن الأصول والدخل والمصالح المالية لموظفي القطاع العام، ولا تتوافر من حيث الممارسة المعلومات عن المشتريات الحكومية public procurement بشكل متكامل. يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة بشكل علني لضمان تنافس نزيبه ومفتوح على المناصب، ولكن ليس بالصورة الكافية.<sup>٢٥٥</sup>

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان محاسبة موظفي القطاع العام ومساءلتهم على تصرفاتهم وأعمالهم؟  
الدرجة: ٧٥

تتوافر ضمانات قانونية لضمان محاسبة موظفي القطاع العام ومساءلتهم على تصرفاتهم وأعمالهم؛ فقد حظر قانون الخدمة المدنية على الموظف الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة، واستغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية، أو ربح شخصي، أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة، بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته. حظر القانون على الموظف الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة عنها أو نسخة منها، أو أن يفشي أيًا من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته، خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى بعد ترك الوظيفة<sup>٢٥٦</sup>، يضاف إلى ذلك ما ورد في قانون مكافحة الفساد.

ويمكن للموظف، وفقاً للقانون، الطعن والاعتراض على القرارات الإدارية التي تتسم بعدم المشروعية، بتقديم طلب للمؤسسة التي ترشح للعمل بها، بالتظلم لرئيس الدائرة الحكومية، خلال عشرين يوماً من تاريخ العلم به. ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وإذا انقضت المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً، وله بعد ذلك التظلم لديوان الموظفين، ويعطي القانون للموظف والمواطن الحق باللجوء إلى القضاء، خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه، أو انقضاء المدة المنصوص عليها قانوناً<sup>٢٥٧</sup>.

الموظف العام مجبر على الإبلاغ عن الفساد كما ما ورد في قانون هيئة مكافحة الفساد، وفي قانون اللوازم نصوص قانونية تتعلق بالاعتراضات على قرارات لجنة العطاءات، فيما يتعلق بإحالة العطاء<sup>٢٥٨</sup>.

يقوم ديوان الرقابة الإدارية والمالية بالتفتيش الإداري والمالي لضمان كفاءة الأداء وحسن استخدام السلطة، وله مراقبة القرارات الخاصة بالتعيينات، والمرتببات والأجور، والعلاوات والإجازات، وأية بدلات أخرى وما في حكمها، وله مراجعتها.<sup>٢٥٩</sup> ويتولى ديوان الموظفين العام مهام الإشراف على تطبيق قانون الخدمة المدنية، والتحقق من تطبيق الدوائر له بصورة سليمة، كما لديوان الموظفين مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من المؤسسة الحكومية بالتعيين أو الترقية، وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام القانون<sup>٢٦٠</sup>.

ويستطيع المواطن التقدم بشكواه إلى عدة مؤسسات كديوان الرقابة المالية والإدارية<sup>٢٦١</sup>، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان الموظفين، إضافة إلى المؤسسات والوزارات المختلفة. أصدر مجلس الوزراء دليل الشكاوى، ومكن المواطن من التقدم بشكاوى إلى الإدارة العامة للشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في المؤسسات والوزارات، ضد المؤسسات الحكومية، المتعلقة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية، الصادرة ضد المؤسسات الحكومية والأشخاص في

٢٥٤ مقابلة مع د. عدنان الحجار نائب مدير مركز الميزان لحقوق الإنسان بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٥.

٢٥٥ مقابلة مع د. عدنان الحجار، المصدر السابق.

٢٥٦ انظر: المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية.

٢٥٧ انظر: المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية والمادة (١٦٠) من لائحته التنفيذية والفئة العليا.

٢٥٨ مقابلة مع أ. ناصر الخطيب. مصدر سابق.

٢٥٩ انظر: المادة (٢٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

٢٦٠ انظر: المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة وتعديلاته.

٢٦١ انظر: المادة (٢٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية تنص على قيام الديوان ببحث «الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية.....»

المؤسسات التابعة لها، ومنح الإدارة العامة صلاحية النظر في الشكاوى التي اتخذ بها قرار أو رفضت من قبل وحدات الشكاوى، مع الحفاظ على حق المشتكي باللجوء إلى القضاء<sup>٢٦٢</sup>، كما حدد دليل الإجراءات الخاص بالشكاوى الجهة المختصة بتلقي الشكاوى ضد رؤساء المؤسسات في الإدارة العامة للشكاوى بمجلس الوزراء، ويمكن تقديم الشكاوى بوسائل عدة، كالحضور شخصياً، أو بالبريد الإلكتروني، أو العادي<sup>٢٦٣</sup>.

يعين رئيس ديوان الموظفين بتنسيب من مجلس الوزراء، وبمصادقة المجلس التشريعي<sup>٢٦٤</sup>. ورغم أن ديوان الموظفين يقدم تقريره السنوي لمجلس الوزراء، إلا أن الديوان مسؤول أمام المجلس التشريعي كأى مؤسسة أخرى في السلطة الفلسطينية، خاصة وأن المجلس يملك صلاحية إقرار الموازنة، بما فيها موازنة ديوان الموظفين، كما يمكن للمجلس مساءلة رئيس الديوان كغيره من مسؤولي السلطة، وفقاً للنظام الداخلي للمجلس، والقانون الأساسي.

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتعين أن يكون موظفو القطاع العام خاضعين للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتهم من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٥٠

تقوم عدة جهات بالرقابة والتدقيق على القطاع العام، وأبرزها ديوان الرقابة المالية والإدارية، الذي يتولى مسؤولية الرقابة على كل المجالات في القطاع العام، إضافة إلى المشتريات الحكومية، من خلال مشاركته بصفة مراقب في لجان العطاءات. وقد تضمن تقرير الديوان للعام ٢٠١٢ كشفًا بالعطاءات للعام ٢٠١٢،<sup>٢٦٥</sup> ويتولى ديوان الموظفين العام من خلال الإدارة العامة للرقابة الخارجية التدقيق في صحة الإجراءات والمعاملات الإدارية وسلامتها، ومراقبة كشوف الدوام<sup>٢٦٦</sup>.

لا يوجد إحصائيات شاملة خاصة بالمخالفات المتعلقة بالقطاع العام، إلا أن هيئة مكافحة الفساد حققت في عدد من القضايا كان موضوع ٤٤ منها إساءة استخدام السلطة والاستثمار الوظيفي، و١٧ قضية أخرى كان موضوعها إهدار المال العام، و١١ قضية موضوعها التزوير، ومثلها اختلاس، و١٠ قضايا تتعلق بالواسطة والمحسوبية، وخمس قضايا رشوة، وقضيتا تهاون في أداء الواجبات الوظيفية<sup>٢٦٧</sup>.

فصل القضاء في ٢٣ قضية فساد، ظهر في عشر منها تهمة الاستثمار الوظيفي والغش في إدارة المال العام، وفي تسع من القضايا المنظورة ظهرت تهمة الرشوة، وفي ثمانية منها ظهرت تهمة إساءة الائتمان، وظهرت في أربع منها تهمة الإهمال الوظيفي والتهاون في أداء مهام وظيفية، وظهرت تهم أخرى؛ كالتزوير، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، وجرائم كسب غير مشروع، وإعاقة تنفيذ أمر قضائي<sup>٢٦٨</sup>.

لقد ساعدت الجهود التي بذلتها مؤسسات المجتمع المدني في فضح الفساد، ولاسيما جهود الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» ومؤسساتها الشريكة والمناصرة، وفي دفع المؤسسات الرسمية إلى الاهتمام بمحاربة الفساد، وتفعيل أدوات الرقابة وآلياتها المختلفة<sup>٢٦٩</sup>. ونص القانون على أن جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها، أو بناءً على طلب أحد الخصوم، جعلها سرية، مراعاة للآداب، أو للمحافظة على النظام العام، على أن يكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية<sup>٢٧٠</sup>. إلا أن استمرار عمل محكمة الفساد بتقليد عدم نشر أسماء الأشخاص المدانين بقضايا فساد بشكل عام، لا يساعد في رفع الوعي بعمل هيئة مكافحة الفساد والمحكمة الخاصة بذلك<sup>٢٧١</sup>.

٢٦٢ انظر: المواد (٦٠١١) من نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩.  
٢٦٣ انظر: المواد (٤، ٣) من دليل الإجراءات الخاص بنظام الشكاوى الصادر بقرار أمين عام مجلس الوزراء رقم (١٣/١٠١/ج.أ.ل) لسنة ٢٠٠٩م.  
٢٦٤ انظر: المادة (٦٩) من القانون الأساسي ومادة (٦) من قانون الخدمة المدنية.  
٢٦٥ انظر: تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي للعام ٢٠١٢.  
٢٦٦ إجابة الديوان، مصدر سابق.  
٢٦٧ انظر: تقرير الفساد ومكافحته ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٤٩.  
٢٦٨ المصدر السابق، ص ٥٠.  
٢٦٩ مقابلة مع د. محمد أبو زاید، مصدر سابق.  
٢٧٠ انظر: المادة (١٥) قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.  
٢٧١ انظر: تقرير الفساد ومكافحته ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٥٠.

من جانب آخر تتعاون مؤسسات القطاع العام مع الشكاوى المقدمة من بعض منظمات المجتمع المدني، وتعمل على حلها.<sup>٢٧٢</sup> أما في قطاع غزة، فلم يتم تطوير سياسات للتعامل مع فضح الفساد من الداخل، وآليات الشكاوى، في مجال المشتريات الحكومية. وعلى الرغم من وجود شكاوى عديدة تتعلق بارتكاب الموظفين في القطاع العام لمخالفات جنائية وإدارية، إلا أنه لا يوجد حصر معين للاتهامات والإدارات التي يعملون بها،<sup>٢٧٣</sup> ولم يعلن على حالات لتحصيل موظفي قطاع عام المسؤولية على سوء استعمال السلطة، والإجراءات التأديبية التي اتخذت نتيجة لهذا الأمر.<sup>٢٧٤</sup>

## آليات النزاهة ( القانون ) إلى أي مدى تطبق أحكام قانونية لضمان نزاهة موظفي القطاع العام؟ الدرجة: ٥٠

يمنع قانون الخدمة المدنية موظفي القطاع العام استخدام ممتلكات القطاع العام للأغراض الشخصية، ويمنع من العمل في أي وظيفة أو عمل دون الحصول على إذن مسبق، شريطة عدم تعارضه مع وظيفته، فيما لا توجد قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة.<sup>٢٧٥</sup>

من ناحية أخرى تضمن قانون الشراء الفلسطيني<sup>٢٧٦</sup> أحكاماً عدة تتعلق بالنزاهة، وسلوك العاملين، ومكافحة الفساد، إضافة إلى أحكام تتعلق بالحفاظ على المبلغين، وعدم اتخاذ أي إجراءات بحقهم. إلا أن وثائق المناقصات/العقود لا تتضمن فقرات تتعلق بمكافحة الفساد وضرورة الإبلاغ عنه، أو تجنب تضارب المصالح.

اعتمد مجلس الوزراء مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة بالقرار رقم ٢٣/٠٤ م.و.س.ف لعام ٢٠١٢، وتناولت موضوع تضارب المصالح بضرورة امتناع الموظف عن أداء أي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب مصالح حقيقي، أو ظاهري، أو محتمل، بين مصلحة الشخصية من جهة ومسؤولياته ومهامه الوظيفية من جهة أخرى، وأن يفصح عن أي أعمال أو نشاطات قد ينشأ عنها تضارب مصالح. وحظرت المدونة على الموظف قبول الهدايا مباشرة أو بالواسطة، وفي حال تم قبول الهدايا يجب إبلاغ المسؤول المباشر بها، وبظروف تقديمها ومسوغات عدم رفضها، على أن تفتح الدائرة الحكومية سجلاً تقيّد فيه الهدايا المستلمة، على أن تقوم الدائرة بالتصرف بالهدايا المقدمة للموظفين وفق تعليمات تصدرها وزارة المالية.

ونصت المدونة على ضرورة أن يحافظ الموظف على ممتلكات السلطة، وأن يراعي استخدام المال العام ومصالح السلطة وممتلكاتها بكفاءة وفاعلية، وحظرت المدونة على الموظف استخدام الممتلكات العامة للحصول على منفعة أو مكاسب شخصية، إلا أنه لم يشر بشكل واضح إلى توظيف الأقارب.

كما تمت الإشارة إلى موضوع الرشوة بإلزام الموظف بإبلاغ مسؤوله المباشر، فور عرض الرشوة، على أن يتخذ الإجراء اللازم، وإبلاغ الجهات المختصة بعد إعداد تقرير بالواقعة.<sup>٢٧٧</sup> وتعتبر الرشوة استناداً لقانون العقوبات الساري في الضفة الغربية جريمة يعاقب عليها بالحبس والغرامة معاً، لكلٍ من الراشي والمرتشي.<sup>٢٧٨</sup> كما أن النظام القانوني يخلو من قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة، وحتى تعليمات تحظر ذلك، ولم يجر تطوير عقود العمل حتى تاريخه، لتشمل القيم الأساسية للقطاع العام الواردة في المدونة.

وفيما لم يتم، في قطاع غزة، إصدار مدونات سلوك، وقواعد بشأن الهدايا والمضايقة، أو وضع قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة. لكن قانون الخدمة المدنية، وهو أيضاً ساري المفعول في الضفة الغربية، يضع بعض القواعد بشأن تعارض المصالح، ومنع الاستخدام غير المصرح به للممتلكات/المنشآت الرسمية، والعمل خارج القطاع العام، واستخدام المعلومات الرسمية.

٢٧٢ مقابلة مع أ. شعوان جبارين، مصدر سابق.  
٢٧٣ مقابلة مع د. عدنان الحجار، مصدر سابق.  
٢٧٤ مقابلة مع اد. عدنان الحجار، مصدر سابق.  
٢٧٥ انظر: المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية.  
٢٧٦ قرار بقانون الشراء لم ينفذ حتى تاريخه الى ان يتم وضع اللوائح والانظمة اللازمة لتنفيذه.  
٢٧٧ مدونة سلوك الموظفين العموميين.  
٢٧٨ انظر: المواد (١٧٠-١٧٣) من قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

## آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة موظفي القطاع العام من حيث الممارسة؟

الدرجة: ٢٥

أقرت مدونة السلوك الخاصة بموظفي الخدمة المدنية منذ مدة قصيرة، ونشرت على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام، لكن لم يتم تعميمها على الموظفين، ولم تجر عملية توعية أو تدريب عليها، فيما أدرج ديوان الموظفين العام في خطة عمله للسنوات ٢٠١٣-٢٠١٥ مشروعاً لتعميم مدونة السلوك والتدريب عليها، لم يعكف الديوان على تطوير دليل تدريب وإرشاد للموظف الجديد، على أن يعتمد وينشر بالتعاون مع الدوائر الحكومية المختلفة.<sup>٢٧٩</sup>

وكشفت تقارير ائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» الخاصة بفعالية نظام النزاهة في بعض مؤسسات السلطة أن غالبيتها يفتقر لنظام، أو سجلّ للهدايا. يتم عند تعيين أي موظف في القطاع العام الطلب منه الالتزام بمهام الوظيفة وواجباتها، ومنها الاطلاع على الأنظمة والقوانين النازمة للعمل، ويوجد على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام مجموعة القوانين التي تنظم الوظيفة العامة (القانون الأساسي، وقانون الخدمة المدنية، واللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء) بالإضافة إلى معلومات عامة عن الديوان وإداراته.<sup>٢٨٠</sup>

يحتل القطاع العام، وفقاً لاستطلاعات الرأي التي أجراها ائتلاف «أمان»، مركز الصدارة في القطاعات الأكثر عرضة للفساد عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، وأشارت نتائج استطلاع للرأي حول الفساد أجري عام ٢٠١٢ أن ٨٣٪ من المبحوثين يعتقدون بوجود فساد في مؤسسات السلطة المختلفة (٨٧ في الضفة و٧٣ في قطاع غزة)، وأظهر الاستطلاع أن الوساطة والمحسوبية من أكثر أشكال الفساد انتشاراً، وأن الخدمات العامة هي أكثر المجالات تعرّضاً للفساد.<sup>٢٨١</sup>

## التوعية/التعليم العام بشأن محاربة الفساد والإبلاغ عنه

إلى أي مدى يعرف القطاع العام ويخطر الجمهور بشأن دوره في محاربة الفساد؟

الدرجة: ٢٥

لا تتوافر برامج معينة يديرها القطاع العام لتوعية الجمهور بالفساد، وكيفية الحدّ منه وملاحقته، فهي غير ملموسة وغير منتشرة. أظهر استطلاع لرأي المواطنين أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» حول واقع الفساد لعام ٢٠١٢ أن عدم التبليغ عن الفساد يرجع برأي ١٢٪ إلى عدم معرفة الجهة المخولة بآليات استقبال شكاوى الفساد، وأشار ٩٪ من المبحوثين إلى عدم القدرة على إثبات حالة الفساد.<sup>٢٨٢</sup>

وأشارت هيئة مكافحة الفساد في تقريرها السنوي إلى أنها تلقت ٣٦٨ شكوى وبلاغاً في العام ٢٠١٢، مقارنة مع ٧٨ شكوى وبلاغاً تلقتها عام ٢٠١١؛ ما يعني ارتفاع نسبة الشكاوى والبلاغات بحوالي ٤٧٨٪، ويرجع ذلك إلى زيادة ثقة الجمهور بالهيئة، وزيادة معرفة الجمهور بالهيئة واختصاصاتها، وفعالية الحملات التعريفية بالهيئة<sup>٢٨٣</sup>، لكن ما زالت بحاجة إلى مزيد من البرامج التعريفية والإعلان.

٢٧٩ ديوان الموظفين العام. الخطة الاستراتيجية للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٥، ص ٧٥-٧٦.

٢٨٠ رد الديوان، مصدر سابق.

٢٨١ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، استطلاع رأي أيار ٢٠١٣. رام الله. ص ٤٩.

٢٨٢ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، استطلاع رأي أيار ٢٠١٣. ص ١٤.

٢٨٣ انظر التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، ص ٩.



التعاون مع المؤسسات العامة ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة في منع/التصدي للفساد إلى أي مدى يتعاون القطاع العام مع هيئات المراقبة العامة وهيئات التجارة والأعمال الخاصة والمجتمع المدني في مبادرات محاربة الفساد؟  
الدرجة: ٥٠

تم إنجاز مدونة السلوك لأخلاقيات الوظيفة العامة، بالشراكة والتعاون ما بين ديوان الموظفين العام ومؤسسات المجتمع المدني، لاسيما مؤسسة «أمان» التي كانت شريكا في عملية التوعية وتبني المدونة، حيث تم تنويع ذلك بإقرارها من قبل مجلس الوزراء في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٢،<sup>٢٨٤</sup> ودعا الديوان نقابة العاملين في الوظيفة العامة لمشاركته في تطوير قانون الخدمة المدنية،<sup>٢٨٥</sup> وعقدت الكثير من المؤتمرات، بمشاركة منظمات المجتمع المدني، وممثلين عن الدوائر الحكومية. ويعمل ديوان الموظفين بانفتاح مع مؤسسات المجتمع المدني، ويتعامل بإيجابية مع شكاوى المواطنين المقدمة من خلالها، مستقلة كانت أم هيئات حكومية، بهدف الرقابة وتصويب الأوضاع للموظفين والوظيفة العمومية، وتقديم أفضل الخدمات<sup>٢٨٦</sup>.

وعلى سبيل المثال أشارت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في تقريرها السنوي للعام ٢٠١٢، أنها تلقت ردودا مرضية من ديوان الموظفين على الشكاوى التي تلقتها ضده، والبالغ عددها ٧٨ شكوى<sup>٢٨٧</sup>.

أما في قطاع غزة، فلا توجد أمثلة محددة على تعاون هيئات القطاع العام مع هيئات أخرى ومنظمات المجتمع المدني، وجمعيات رجال الأعمال، في مبادرات محاربة الفساد.

**تقليل مخاطر الفساد من خلال حماية النزاهة في مجال المشتريات الحكومية Public Procurement**  
إلى أي مدى يتوافر إطار عمل فعال مطبق لحماية النزاهة في إجراءات المشتريات العامة، بما في ذلك عقوبات ملموسة على السلوك غير الملائم من قبل الموردّين والمسؤولين الحكوميين وآليات المراجعة والشكاوى؟  
الدرجة: ٧٥

أصدر رئيس السلطة الوطنية قانون الشراء الموحد. وبسبب عدم إقرار أنظمة عمله؛ ما زال كل من قانون اللوازم العامة وقانون العطاءات القديمين ينظمان عملية شراء اللوازم والخدمات للسلطة الوطنية، لحين إعداد اللوائح اللازمة وإصدارها؛ لوضعها موضع التنفيذ.

وينص قانون العطاءات على نشر إعلان في الصحف<sup>٢٨٨</sup>. وعلى فتح المناقصات، كقاعدة عامة، على الرغم من أنها وضعت استثناءات محددة، تحيز القيام باستدراج عروض والشراء المباشر، كوجود حالة طارئة، أو شراء قطع غيار، أو أجزاء مكملّة لا تتوافر لدى أكثر من مورد، أو مواد علمية، كالأفلام والمخطوطات.<sup>٢٨٩</sup> واشترط القانون ألا تزيد قيمة اللوازم المراد شراؤها عن ٥٠٠٠ دولار، في حالة استدراج العروض<sup>٢٩٠</sup>. ونص القانون على ضرورة مراعاة أن تكون اللوازم من أجود المنتجات، وبأفضل الأسعار، وعدم تجزئة عملية الشراء إلى صفقات.

وتتولى دائرة اللوازم في وزارة المالية شراء اللوازم التي تحتاجها مؤسسات السلطة المختلفة، بوساطة لجان للعطاءات، تشكّل لهذا الغرض، بقرار من مجلس الوزراء برئاسة مدير عام دائرة اللوازم،<sup>٢٩١</sup> لمدة سنتين. ولوزير المالية تخفيض المدة أو تمديدتها لمدة سنة إضافية، وتتبع دائرة العطاءات وزارة الأشغال، إلا أن لها جهازا خاصا يتولى تحليل عطاءات الأشغال وتوثيقها، والقيام بأعمال السكرتاريا للجان العطاءات المختلفة.<sup>٢٩٢</sup> ولا يتطلب القانون توافر شروط محددة للعاملين في لجان العطاءات، على الرغم من أنه

٢٨٤ انظر: التقرير السنوي لديوان الموظفين العام ٢٠١١-٢٠١٢، ص ١١.

٢٨٥ التقرير السنوي لديوان الموظفين العام ٢٠١١-٢٠١٢، ص ١٥.

٢٨٦ رد الديوان، مصدر سابق.

٢٨٧ ، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الفلسطينية: التقرير السنوي الثامن عشر ٢٠١٢، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٣، ص ١٨٠.

٢٨٨ انظر: المادة (٦) من قانون العطاءات ومادة (٧) من قانون اللوازم العامة.

٢٨٩ انظر: المادة (٧) من قانون اللوازم ومادة (١٧) من قانون العطاءات.

٢٩٠ انظر: المادة (٧) من قانون اللوازم .

٢٩١ انظر: المواد (٣، ١٤) من قانون اللوازم.

٢٩٢ انظر: المواد (٦، ٢) من قانون العطاءات .

نص على عضوية ممثل عن جهات محددة ومختصة. كما تنص القوانين على تعيين موظف من ديوان الرقابة المالية والإدارية بصفة مراقب، في لجان العطاءات الخاصة بشراء اللوازم والأشغال الحكومية<sup>٢٩٣</sup>.

وينص القانون على أن طلب الشراء المقدم من المؤسسة أو الدائرة الحكومية يجب أن يتضمن مواصفات اللوازم الواجب شراؤها وكميتها، بصورة دقيقة، على أن تقوم دائرة العطاءات، بوساطة لجنة فنية، بتقييم الاحتياج، وتحويله إلى لجنة العطاءات، لتقوم بعملية الشراء، بعد اتخاذ الإجراءات اللازمة<sup>٢٩٤</sup>.

ويفرق قانون اللوازم بين الجهة المسؤولة عن الشراء أو إرساء العطاء ولجنة الاستلام التي نص القانون على تشكيلها، بقرار من الجهة التي قدمت طلب الشراء، لتقوم بإجراء فحص والتثبت من مواصفات اللوازم، ومطابقتها للشروط المقررة في عقد التوريد<sup>٢٩٥</sup>. من جانب آخر تقوم دائرة اللوازم بنشر أسماء الجهات المتقدمة للعطاء، والجهة الفائزة بالعطاء بشكل مبدئي أو أولي على لوح الإعلان في الدائرة والموقع الإلكتروني. ولأي شخص أو جهة تقديم اعتراض على قرار لجنة العطاءات التي تقوم بدورها بتوضيح سبب إرساء العطاء لهذه الجهة أو رفضه<sup>٢٩٦</sup>.

تشكلت لجنة العطاءات من مديرية اللوازم العامة، وممثل عن وزارة الأشغال، ووزارة الاقتصاد الوطني، وديوان الرقابة المالية والإدارية، بالإضافة إلى الجهة «الوزارة» المستفيدة من العطاء. خلال العام ٢٠١٢ تم الإعلان عن ٢٠٨ عطاءات (منها ١٩٤ عطاء مخصص للتنفيذ في العام ٢٠١٢، و ١٤ عطاء للعام ٢٠١٣) عبر الصحف المحلية والموقع الإلكتروني لمديرية اللوازم. وتقسم العطاءات إلى نوعين: الأول عطاءات مركزية عامة يتم طرحها دورياً، وعددها عشرة، منها اثنان سنوياً يتعلّقان بالسيارات والأختام، وكل ستة أشهر تتعلق بـ (الحاسوب، والأجهزة الإلكترونية، والمقاسم، ومواد التنظيف، والأثاث والقرطاسية والمطبوعات، والموكيت والبرادي، والمكيفات)؛ والثاني عطاءات خاصة تتعلق بعمل المؤسسة المستفيدة واستهدافاتها.

الاعتراضات المقدمة على قرارات لجنة العطاءات العامة خلال العام ٢٠١٢

نوع العطاء	عدد العطاءات	الاعتراضات			اجمالي الاعتراضات
		مقبولة جزئياً	مرفوضة	مقبولة	
عطاءات عامة	٦	٣	٧	٣	١٣
عطاءات خاصة	١٥	٠	١٣	٤	١٧
الاجمالي	٢١	٣	٢٠	٧	٣٠

تحفظ دائرة اللوازم طلبات الشراء والمناقصات في أرشيف الدائرة الذي يتبع دائرة المستودعات، خلافاً للنظام المالي للسلطة، وتقوم دائرة اللوازم بنشر معلومات وإحصائيات مختلفة عن المناقصات على الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية، ويتم فتح العطاءات عبر البث المباشر على موقع مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية.

لا يتضمن قانون العطاءات عقوبات على مخالفة القانون، أما قانون اللوازم فقد تضمن نصاً على معاقبة كل من يخالف أحكامه بالعقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الأخرى<sup>٢٩٧</sup>، وعليه يمكن إيقاع العقوبات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، كالتنبيه والإنذار والفصل من الوظيفة. من جانب آخر نص قانون الشراء المقر من رئيس السلطة، وينتظر إعداد اللوائح التنفيذية لوضعه موضع التنفيذ، على فصل الموظف وحرمانه من الحقوق التقاعدية في حالة مخالفته لمبادئ سلوك الموظفين المنصوص عليها في المادة (٦٣)، التي تتضمن تجنب تضارب المصالح، والعمل بنزاهة وضمن القانون، وعدم استغلال المعلومات

٢٩٣ انظر: المادة (١٠) من قانون العطاءات والمادة (١٤) من قانون اللوازم.

٢٩٤ مقابلة مع أ. ناصر الخطيب، مصدر سابق.

٢٩٥ انظر: المادة (٣٠) من قانون اللوازم العامة.

٢٩٦ مقابلة مع أ. ناصر الخطيب، مصدر سابق.

٢٩٧ مادة (٥١) من قانون اللوازم العامة لسنة ١٩٩٨.



التي وصلت إليه بحكم منصبه، وعدم العمل في مهنة تدقيق الحسابات، ولأي شخص الحق بالتقدم للحصول على مناقصة أو عطاء، لكن القانون لا يتضمن حظرًا على تولي منصب حكومي للمخالفين. إلا أن قانون الخدمة المدنية قد اشترط في الموظف ألا يكون محكومًا بجنحة أو جناية مخلة بالأمانة والشرف، ومن هنا إذا ما أدين الموظف بقرار من المحكمة فلا يجوز توظيفه مرة أخرى بوظيفة حكومية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.



## ٥. هيئات إنفاذ القانون

### الملخص:

تستمد النيابة العامة استقلاليتها من قانون السلطة القضائية، ولضمان استقلالية عضو النيابة وحياديته يُشترط عند تعيينه إنهاء عضويته في أي حزب أو تنظيم سياسي. تعاني النيابة العامة من نقص في عدد الكوادر العاملة، من إداريين وقانونيين. لكن تبعية النيابة العامة ما زالت غير محسومة بعد، من الناحية العملية، سواء للسلطة القضائية أو للسلطة التنفيذية؛ مما يؤثر على طبيعة عملها، من حيث مرجعيتها واستقلاليتها. كما أن التفتيش على أعضاء النيابة العامة ما زال غير مُفعّل.

تنتشر هيئة إنفاذ القانون تقاريرها السنوية، والأنشطة والمعلومات الخاصة بها، على مواقعها الإلكترونية. فيما لا يتم الإفصاح عن أصول أعضاء النيابة والشرطة أو عن مصالحهم. كما لا توجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة في مؤسسات إنفاذ القانون. ما زالت آليات المساءلة والمحاسبة والمتابعة والتماس الإنصاف من الناحية العملية لدى جهاز الشرطة محدودة، ولا تتوافر معلومات حول الإجراءات المتخذة في كل من النيابة العامة وجهاز الشرطة، لمنع تعارض المصالح والتعامل مع الهدايا، أو السياسات المعتمدة لتعزيز قيم النزاهة فيهما.

### البنية والتركيب:

إن النيابة العامة والشرطة هما أهم مكونات هيئة إنفاذ القانون في فلسطين، تتمثل مهمتها بالحفاظ على النظام العام وضبط الجريمة، وتقويم المجرمين وإصلاحهم، وإنفاذ القانون، لضمان حقوق المواطنين وحياتهم. تستند هيئة إنفاذ القانون في عملها على مجموعة من القوانين؛ مثل قانون الشرطة لسنة ١٩٦٣ في الضفة الغربية، وقانون الشرطة الفلسطيني رقم (٦) ١٩٦٣ في قطاع غزة، وقانون الأمن العام لسنة ١٩٦٥، وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢. فيما يتعلق بأعضاء النيابة العامة.

وفقاً لأحكام المادة (٦٠) من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢؛ تتألف النيابة العامة من: النائب العام، ونائب عام مساعد أو أكثر، ورؤساء النيابة العامة، ووكلاء النيابة، ومعاوني النيابة. ويحدد قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ معاوني النيابة العامة بمأموري الضبط القضائي، ليشمل مدير الشرطة ونوابه ومديري شرطة المحافظات والإدارات العامة، وضباط صف الشرطة كل في دائرة اختصاصه، ورؤساء المراكب البحرية والجوية، والموظفين الذين حُوّلوا صلاحيات الضبط القضائي<sup>٢٩٨</sup>. كما أن مشروع قانون الشرطة الفلسطينية مدرج على جدول أعمال المجلس التشريعي منذ سنوات، ولم يُقرّ حتى تاريخه. بلغ عدد أعضاء النيابة العامة ١١٠ أعضاء في الضفة الغربية، و٥٨ عضواً في قطاع غزة.

٢٩٨ انظر المادة (٢١) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١.  
٢١\_A1٣٨٥٤#١٣٨٥٤=Mid&٢٠٠١=LegPath&٢=http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?Ink

هيئات إنفاذ القانون المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٥٧			
التصنيف	المؤشر	القانون	
القدرات ١٠٠ / ٥٠	الموارد	---	٥٠
	الاستقلالية	٧٥	٢٥
الحوكمة ١٠٠ / ٤٦	الشفافية	٥٠	٥٠
	المساءلة	١٠٠	٢٥
	النزاهة	٢٥	٢٥
الدور ١٠٠ / ٧٥	الملاحقة القضائية لحالات الفساد	٧٥	

## الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر لهيئات إنفاذ القانون المعدلات الكافية من الموارد المالية والبشرية والبنية الأساسية للاضطلاع بفعالية بعملها؟  
الدرجة: ٥٠

بلغت الموازنة التشغيلية للنيابة العامة حوالي مليونين و ٤٠٠ ألف شيقل، والمصروف منها مليون و ٣٤٠ ألف شيقل، لسنة ٢٠١٢، في حين تتبع ميزانية رواتب الموظفين لدائرة المالية في وزارة العدل،<sup>٢٩٩</sup> ولا تفي الميزانية احتياجات عمل النيابة العامة. ترتفع رواتب موظفي النيابة العامة<sup>٣٠٠</sup> مقارنة مع رواتب الموظفين في القطاع العام. كما تسعى النيابة إلى الحصول على تمويل خارج الميزانية؛ لأغراض البنية التحتية والتدريب، من المانحين، من أجل دعم البنية التحتية لقطاع العدالة.<sup>٣٠١</sup> في حين أن بعض مباني النيابة العامة غير لائقة وغير مناسبة، كما أن عدد موظفي النيابة العامة لا يتفق مع حاجة المحاكم،<sup>٣٠٢</sup> وتعاني النيابة العامة من نقص في معدات الحوسبة.

تعاني النيابة العامة من نقص في عدد الكوادر العاملة من إداريين وقانونيين؛ مما أدى إلى زيادة الأعباء على كاهل العاملين بالنيابة، وعدم القدرة على إنجاز القضايا بالوقت المطلوب. وتعتبر نيابة مكافحة الفساد، هيئة «قضائية» منتدبة للعمل في هيئة مكافحة الفساد، تمارس سلطاتها في الفحص والتحقيق، بصفتها ممثلة في مباشرة الدعوى الجزائية المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد وإقامتها.<sup>٣٠٣</sup> وهي وحدة خاصة منوطة بالتحقيق في المخالفات المرتبطة بالفساد، تتمثل في نيابة مكافحة الفساد.<sup>٣٠٤</sup>

تدرج موازنة جهاز الشرطة ضمن موازنة القوى الأمنية،<sup>٣٠٥</sup> لكن رواتب أفراد الشرطة لا تتلاءم مع مستوى المعيشة، وجهاز الشرطة بحاجة أيضاً لمزيد من معدات الحوسبة.<sup>٣٠٦</sup>

تنطأ مسألة متابعة المخالفات، التي قد تكون مرتبطة بالفساد، داخل جهاز الشرطة بثلاث وحدات خاصة هي: (١) إدارة المفتش العام المختصة بالرقابة على الالتزامات المالية ومسك السجلات،<sup>٣٠٧</sup> (٢) إدارة أمن الشرطة التي تختص في النظر بشكاوى الجمهور على

٢٩٩ مقابلة مع محمود الخليلي المكلف بالدائرة المالية النيابة العامة في الضفة الغربية، ٢٠١٣/٨/١٨.

٣٠٠ انظر: قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.

٣٠١ التقرير السنوي الرابع للنيابة العامة، ٢٠١٢، ص ٢٥٢٨.

٣٠٢ النيابة العامة، المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين، (المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»): رام الله، نيسان ٢٠١٢) ص ٧٩.

٣٠٣ ، التقرير السنوي ٢٠١٢، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، رام الله، ص ١٤.

٣٠٤ مقابلة مع أ. أشرف عريقات النائب العام المساعد في الضفة الغربية، بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٨.

٣٠٥ استناداً لنص المادة (١٧) من قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥.

٣٠٦ مقابلة مع د. خالد السبايتين رئيس ديوان مدير عام الشرطة، بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٧.

٣٠٧ مقابلة مع د. خالد السبايتين، مصدر سابق.

أداء جهاز الشرطة بشكل عام، أو شكاوى فردية تخص الضباط أو الأفراد، وتتابع إدارة أمن الشرطة مع القضاء العسكري، فيما يتعلق بالشكاوى الواردة بحق منتسبي الشرطة.<sup>٣٠٨</sup> (٣) دائرة المظالم وحقوق الإنسان، وتختص هذه الدائرة في الشكاوى الخاصة بالمواطنين، وضمان المعاملة اللائقة في أي علاقة مباشرة أو غير مباشرة بجهاز الشرطة، وهي جهة رقابة على عمل الشرطة في مرحلة التوقيف والقبض، وتفتيش المنازل.<sup>٣٠٩</sup>

أما في قطاع غزة، فلا تتوفر لهيئات إنفاذ القانون الموارد المالية والبشرية الكافية والبنية الأساسية للاضطلاع بفعالية بعملها؛ فقد دمرت إسرائيل في حربي (٢٠٠٨ - ٢٠٠٩) و(٢٠١٢) معظم مقر الشرطة في قطاع غزة، والميزانيات غير كافية على الإطلاق لتحقيق أهداف هيئات إنفاذ القانون.<sup>٣١٠</sup>

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى تعتبر هيئات إنفاذ القانون مستقلة بحكم القانون؟  
الدرجة: ٧٥

تستمد النيابة العامة استقلاليتها من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ الذي حدد شروط التعيين والترقيات والنقل، وتشير المادة (٦١) إلى أنه يشترط فيمن يعين عضوًا في النيابة أن يكون مستكملًا للشروط الواجب توافرها فيمن يولّى القضاء، وأهم هذه الشروط إنهاء عضوية عضو النيابة عند تعيينه من أي حزب أو تنظيم سياسي؛ وذلك لضمان استقلاليتته وحياديته.<sup>٣١١</sup> ومن جانب آخر، منح القانون وزير العدل صلاحية تحديد مكان عمل أعضاء النيابة، ونقلهم خارج المحكمة المعيّنين أمامها، بناءً على اقتراح من النائب العام، ونصّ على عدم جواز أن تزيد مدة عمل أعضاء النيابة في غير الدوائر عن أربع سنوات منذ توافر شروط العمل بالدوائر،<sup>٣١٢</sup> ويتبع أعضاء النيابة العامة رؤسائهم وفقًا لترتيب درجاتهم. واستنادًا لنص المادة (٧٤) تكون الترقيات على أساس الأقدمية والكفاءة، أي تستند على معايير موضوعية وفقًا للقانون. وبلغ عدد أعضاء النيابة لعام ٢٠١٢ (١١٠) أعضاء نيابة.<sup>٣١٣</sup> ولا يوجد تدخلات أو توجيهات من قبل النائب العام لأعضاء النيابة في القضايا المعروضة عليهم، إلا إذا وقع خطأ في إجراءات تنفيذ القانون. وفيما يتعلق بالتدخلات بالنيابة العامة وأعضائها، فهي مسألة مجرّمة، ولا تجوز بأي حال من الأحوال.<sup>٣١٤</sup>

ينطبق قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ على جهاز الشرطة، بوصفه جزءًا من قوى الأمن الداخلي، ويحدد القانون شروطًا في قوى الأمن الفلسطينية، وفي نصوص المواد (٥٤ - ٦٤) الشروط المتعلقة بالنقل والندب والإعارة. وفي قطاع غزة، تحول القوانين دون أية تدخلات سياسية في أنشطة هيئات إنفاذ القانون؛ فقد نصت المادة (١٢٤) من قانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته على أن: « كل من: ... (ج) عطل أو تدخل بأي وجه من الوجوه في تنفيذ أي إجراء قانوني حقوقيًا كان أم جزائيًا أو منع تنفيذه عن علم منه؛ يعتبر بأنه ارتكب جنحة ».

٣٠٨ انظر: الموقع الإلكتروني التالي، [http://www.palpolice.ps/ar/?page\\_id=9](http://www.palpolice.ps/ar/?page_id=9)

٣٠٩ انظر: الموقع الإلكتروني الخاص بجهاز الشرطة. [http://www.palpolice.ps/ar/?page\\_id=11](http://www.palpolice.ps/ar/?page_id=11)

٣١٠ مقابلة مع أ. إيهاب الديريوي، رئيس النيابة الكلية بغزة، بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٧.

٣١١ للاطلاع على الشروط الواجب توافرها فيمن يولّى القضاة انظر المادة (١٦) من قانون السلطة القضائية. اما المادة (٦١) من نفس القانون فقد نصت « يشترط فيمن يعين عضوا في النيابة العامة أن يكون مستكملًا للشروط المبينة في المادة (١٦) من هذا القانون.

٣١٢ مادة (٦٥) من قانون السلطة القضائية.

٣١٣ مقابلة هاتفية مع أ. وائل لافي رئيس إدارة التخطيط في النيابة العامة ٢٠١٣/٨/١٨.

٣١٤ مقابلة مع أ. أشرف عريقات، مصدر سابق.

## الاستقلالية ( الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعتبر هيئات إنفاذ القانون مستقلة؟  
الدرجة: ٢٥

تستند آليات التعيين في جهاز الشرطة إلى آليات واضحة، تتمثل في الإعلان، وتشكيل لجنة داخلية للنظر في الطلب ومدى انطباقها للشروط المعلن عنها، ويتم فحص لياقة المتقدم صحتياً، ويوجد تعيينات لطلاب التوجيهي الذين يحصلون على منح لدراسة علوم شرطية، وهؤلاء يتم تعيينهم بعد انتهاء مرحلة دراستهم الجامعية، كما ويتمتع هذا الجهاز بالاستقلالية عملياً، حيث تتم مراقبته من قبل النائب العام، وتتم مراقبته إدارياً تحت رقابة مدير عام الشرطة.<sup>٣١٥</sup> لكن لا يتم نشر التعيينات لفحص مدى ملاءمتها للقانون.<sup>٣١٦</sup> فيما يتم الإعلان عن التناقلات في الدوائر والمحافظات.

ما زالت تبعية النيابة العامة غير محسومة بعد، من الناحية العملية، سواء للسلطة القضائية أو للسلطة التنفيذية؛ مما أثر على طبيعة عملها، من حيث مرجعيتها واستقلاليتها،<sup>٣١٧</sup> كما أن التفتيش على أعضاء النيابة العامة ما زال غير مُفعّل، على الرغم من أن قانون السلطة القضائية، وفقاً لأحكام المادة (٤٢)، ينصّ على أن دائرة التفتيش في مجلس القضاء الأعلى تتكون من قضاة وأعضاء نيابة. لكن اللائحة التنفيذية للتفتيش القضائي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ حصرت تشكيل الدائرة بالقضاة، وحصرت اختصاصها، كذلك، بالتفتيش على القضاة؛ مما أدى إلى عدم وجود قواعد حاكمة في عملية الرقابة على أعضاء النيابة ومحددة لرسم السياسات، الأمر الذي عطل مبدأ المساءلة لأعضاء النيابة.

أوضح حجز النيابة العامة لصحفيين ولمدونين خلال العامين ٢٠١١ و ٢٠١٢، بسبب مقالات نشرت في الصحف وفي المواقع الإلكترونية وتعليقات على صفحات التواصل الاجتماعي؛ أوضح وجود ضغوط وتدخلات من قبل بعض المتنفذين في السلطة الفلسطينية في عمل النيابة، لاسيّما في معالجتها قضايا حرية الرأي والتعبير.<sup>٣١٨</sup> وقد أجرت هيئة مكافحة الفساد تحقيقاً مع عضوين من النيابة العامة في قضايا فساد، حيث تم رفع الحصانة عنهما خلال العام ٢٠١٣. ٣١٩

وفي قطاع غزة، شهدت تعيينات معاوني النيابة العامة عام ٢٠١٣ تحسّناً ملحوظاً، مقارنة بالتعيينات التي جرت بعد الانقسام العام ٢٠٠٧، لم تستند إلى معايير مهنية واضحة، لكن المعايير ما زالت غير كافية. وينطبق هذا الأمر على التعيينات في الشرطة، التي تشهد تدخلات شبه يومية في عملها من الحكومة والأجهزة الأمنية.<sup>٣٢٠</sup> كما أن التدخلات الخارجية قائمة وموجودة في التحقيقات التي تجريها النيابة العامة؛ لاعتبارات متعددة، والأمر يخضع لشخصية النائب العام ووكلائه.<sup>٣٢١</sup>

٣١٦ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس المستشار القانوني لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٧.

٣١٧ تقرير الفساد ومكافحته، الائتلاف من أجل النزاهة « أمان»، ٢٠١٢، ص ٥٥.

٣١٨ تقرير الفساد ومكافحته، مصدر سابق، ص ٥٥.

٣١٩ مقابلة مع أ. رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٣/٨/١.

٣٢٠ مقابلة مع أحد قادة الشرطة، مصدر سابق.

٣٢١ مقابلة مع أ. زين الدين بيسو، وكيل المكتب الفني للنائب العام (غير عامل قصراً)، بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣.

## الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/ الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة هيئات إنفاذ القانون؟  
الدرجة: ٥٠

يلزم قانون السلطة القضائية أعضاء النيابة العامة عند تعيينهم تقديم إقرار بالذمة المالية، بمستندات مغلقة تبقى محفوظة لدى رئيس المحكمة العليا دون الكشف عنها،<sup>٣٢٢</sup> كما أن هذه الإقرارات لا تخضع للفحص الدوري.<sup>٣٢٣</sup> وألزم قانون مكافحة الفساد العاملين في جهاز الشرطة بتقديم إقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد، دون الإفصاح عنها.<sup>٣٢٤</sup>

لا يتم الإعلان عن محاضر التحقيق؛ لأنها تخص الأطراف الذين لهم الحق في الاطلاع على محاضر الجلسات الخاصة بهم فقط،<sup>٣٢٥</sup> فللضحية أن يتقدم بطلب تصوير الملف أو الاطلاع عليه، وله أن يقدم طلب للاستماع إلى شاهد لم تستمع إليه النيابة وغيرها من الطلبات.<sup>٣٢٦</sup> وللمتهم والمجني عليه والمدعي بالحقوق المدنية أن يطلبوا- على نفقتهم- صوراً من أوراق التحقيق أو مستنداته.<sup>٣٢٧</sup> كما يحق للخصوم ووكلائهم والمدعي بالحقوق المدنية الاطلاع على محاضر التحقيق حال الانتهاء منها، بعد حصولهم على إذن بذلك من النيابة العامة.<sup>٣٢٨</sup> وللخصوم أن يطلعوا على أوراق الدعوى، بمجرد إعلانهم بالحضور أمام المحكمة المختصة.<sup>٣٢٩</sup>

وفي قطاع غزة، لا توجد أحكام قانونية مفصلة ومحددة، تسمح للعامة بالحصول على المعلومات بشأن تنظيم أعمال هيئات إنفاذ القانون وتصريفها، أو القرارات المتعلقة بهم، وكيفية صناعة هذه القرارات. ومن غير المطلوب الكشف عن أنشطة إنفاذ القانون علناً؛ فأنشطة النيابة العامة متعددة، وطبيعة عملها تنسم بالسرية إلى حد كبير.<sup>٣٣٠</sup>

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى تتوافر الشفافية في الأنشطة والعمليات لصناعة قرار هيئات إنفاذ القانون من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٥٠

تنشر هيئة إنفاذ القانون تقاريرها السنوية، والأنشطة والمعلومات الخاصة بها، على مواقعها الإلكترونية،<sup>٣٣١</sup> وتنتشر الصحف اليومية أخباراً ومعلومات حول التنقلات والتعيينات في المراكز القيادية في الشرطة،<sup>٣٣٢</sup> ومعلومات حول التعيينات في النيابة. فيما لا يتم الإفصاح عن أصول أعضاء النيابة والشرطة أو عن مصالحهم. وكذلك الأمر في قطاع غزة، فيما تنتشر الشرطة والنيابة في قطاع غزة تقاريرها السنوية.

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان المحاسبة والمساءلة في هيئات إنفاذ القانون على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: ١٠٠

يلزم وكلاء النيابة، استناداً لقانون الإجراءات الجزائية، إبداء الأسباب بشأن قراراتهم؛ فيتم ذكر سبب التوقيف، أو قرار الاتهام.<sup>٣٣٣</sup> ويتيح القانون للمتضرر من الجريمة أن يدافع عن مصلحته الخاصة بنفسه، بتحريك الدعوى الجزائية عن طريق الادعاء المباشر، وفقاً لنص المادة (٣) من قانون الإجراءات الجزائية « وعلى النيابة العامة تحريك الدعوى الجزائية؛ وإذا أقام المتضرر نفسه مدعياً بالحق المدني وفقاً للقواعد المعينة في القانون».

- ٣٢٢ انظر: المادة ٢٨ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.  
٣٢٣ تقرير الفساد ومكافحته لعام ٢٠١٢، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة، ٢٠١٢، ص ٥٣.  
٣٢٤ استناداً لنص المادة (٢) من قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.  
٣٢٥ مقابلة مع أ. عبد الغني العويوي النائب العام في الضفة الغربية بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٤.  
٣٢٦ استناداً لنص المادة (٦٢) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ م.  
٣٢٧ انظر المادة (٦٣) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ م.  
٣٢٨ انظر المادة (٩٢) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ م.  
٣٢٩ انظر المادة (١٨٨) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ م.  
٣٣٠ مقابلة مع أ. زين الدين بيسو، مصدر سابق.  
٣٣١ انظر الموقع الإلكتروني للنيابة [www.pgp.ps](http://www.pgp.ps)، والموقع الإلكتروني للشرطة [www.palpolice.ps](http://www.palpolice.ps).  
٣٣٢ سعيد زيد، نظام النزاهة في الأجهزة الأمنية، مصدر سابق، ص ١٤.  
٣٣٣ انظر المادة (٢٧٦)، (٢٤١)، (١٤٩) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ م.

ينص القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية على إنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان «الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان»، وهي الجهة التي يتوجه إليها المواطنون في الشكاوى المتعلقة بتعسف الموظفين العامين، بمن فيهم مسؤولو إنفاذ القانون. أما فيما يتعلق بملاحقة الفساد والملاحقة القضائية، فتتولاها هيئة مكافحة الفساد، ونيابة مكافحة الفساد<sup>٣٣٤</sup>.

وتتولى دائرة المظالم وحقوق الإنسان في جهاز الشرطة متابعة شكاوى المواطنين المتعلقة بالتجاوزات من قبل عناصر الشرطة، لمواجهة أي ظلم أو تعسف أو مساس بحقوق المواطنين، وفي حال اتخاذ تدابير غير قانونية<sup>٣٣٥</sup>.

يتمتع أعضاء النيابة بحصانة قضائية تمنع مساءلتهم جزائياً أو تأديبياً، إلا بعد رفع الحصانة عنهم، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها بالمادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية، في حال ارتكب عضو النيابة فعلاً استوجب مساءلته تأديبياً، وتسري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مساءلة القضاة تأديبياً) على أعضاء النيابة العامة وقيم النائب العام الدعوى التأديبية عليهم من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب من وزير العدل<sup>٣٣٦</sup>.

أما في قطاع غزة، فتقدم الشكاوى إلى الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، لسوء تصرف الشرطة<sup>٣٣٧</sup>. ولا يوجد نص قانوني يحدد جهة خاصة للتحقيق مع أفراد الشرطة؛ فالتحقيق يجري معهم حسب القواعد العامة التي تمنح النيابة العامة صلاحية التحقيق معهم، كقاعدة عامة.

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع هيئات إنفاذ القانون للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: ٢٥

تبين الإحصاءات، سواء تلك المنشورة من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان أو الموجودة لدى الأجهزة الأمنية، أن هناك عدداً كبيراً من الشكاوى، حول مخالفات أفراد الأجهزة الأمنية، بما فيها الشرطة، إلا أن آليات المساءلة والمحاسبة والمتابعة والتماس الإنصاف من الناحية العملية ما زالت محدودة.

تعد تقارير سنوية وخطط سنوية للنيابة، وكل عمل تقوم به النيابة تقوم بتسبيبه، كما أن للمواطن الحق بالتوجه لدائرة الموظفين الإداريين، وتقديم الشكوى، ويتم متابعتها والرد عليها في مدة معقولة<sup>٣٣٨</sup>، في حين لا يقوم مكتب النائب العام بشكل دوري وعلني بالإعلان عن أنشطته، وتحديد طريقة منحه للأولويات وتنفيذها<sup>٣٣٩</sup>. وفيما يتعلق بالشكاوى الداخلية أحياناً لا يتم التعامل معها بموضوعية، وأحياناً يكون هناك تبعية رئاسية؛ مما يؤدي إلى ضعف مواجهة الجهاز<sup>٣٤٠</sup>.

وفي العام ٢٠١٢، تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ٣٩٩ شكوى، ضد جهاز الشرطة في الضفة الغربية، وقد اتبعت الهيئة شكاكين في متابعتها للشكاوى؛ الأول المتابعة الميدانية لـ ١١٦ شكوى، والثاني بالرسائل لـ ١٥٧ شكوى؛ رد جهاز الشرطة على ٦٠٪ من الرسائل. وقيمت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان نتائج المتابعة بأنها مرضية لـ ١٢٥ شكوى، من ٢٠٨ شكوى تم حلها. أما في قطاع غزة فقد تلقت الهيئة ٣٥٣ شكوى؛ أرسلت الهيئة ٢٢٩ رسالة أصلية وتذكيرية إلى مدير الشرطة في قطاع غزة، فيما تلقت الهيئة ١٠٥ ردود، في غالبيتها نمطية تم خلالها نفي الادعاء لموضوع الشكوى، وفي حالات أخرى محدودة أفادت أنه تم اتخاذ عقوبة ضد أفراد الجهاز، لكن دون توضيح الإجراءات المتبعة ضد المسؤولين عن ممارسة الانتهاك<sup>٣٤١</sup>.

٣٣٤ للمزيد انظر: الفصل الخاص بهيئة مكافحة الفساد من هذا التقرير.

٣٣٥ انظر الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.palpolice.ps/ar/?page\\_id=١٥٧](http://www.palpolice.ps/ar/?page_id=١٥٧)

٣٣٦ استناداً لنص المادة (٧٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.

٣٣٧ مقابلة مع أحد قادة الشرطة، مصدر سابق.

٣٣٨ مقابلة مع أ. أشرف عريقات النائب العام المساعد، مصدر سابق.

٣٣٩ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس مستشار مؤسسة الحق، مصدر سابق.

٣٤٠ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس مستشار مؤسسة الحق، مصدر سابق.

٣٤١ وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الفلسطينية: التقرير السنوي الثامن عشر ٢٠١٢، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٣، ص ١٨٢ - ١٨٣.



كما توجد أكثر من دائرة في الأجهزة الأمنية، تختص بتلقي الشكاوى، مثل إدارة أمن الجهاز، ودائرة المفتش العام أو مراقب الجهاز، وديوان المظالم في الشرطة، وبعضها يقوم بتوثيق الشكاوى وفقاً للنموذج الخاص بها، إلا أنه لا يوجد حتى الآن نظام رسمي لكيفية التعامل مع الشكاوى. بناء على الشكاوى التي وردت للمؤسسة الأمنية في العام ٢٠١٢ (كما هو مبين في الجدول أدناه)؛ يتضح وجود مساهمة داخلية لدى الأجهزة الأمنية، لا يتم الإعلان عنها للجمهور.<sup>٣٤٢</sup>

الجدول (٣): المحاسبة الداخلية في الأجهزة الأمنية والعسكرية كما تظهرها سجلات الاستخبارات للمدة ٢٠٠٩ - ٢٠١٢

البيان	العام ٢٠٠٩	العام ٢٠١٠	العام ٢٠١١	العام ٢٠١٢
الشكاوى	١٥٠٩	٢٠٨٢	٢١٠٦	١٨٤٦
المستدعون العسكريون	١٣٢٩	١٤٣٧	١٧٤٣	٢١٤٠
العسكريون المحولون لادعاء العام	٧١٦	٦٣٤	١١٥٦	١٣١١
تجاوز العسكريين	١١٤٧	٤٥٩	٦١١	٦٦٣

يشير الجدول أعلاه إلى إجمالي أفراد الأجهزة الأمنية، بما فيها الشرطة؛ لعدم تمكن الباحثين من الحصول على إحصائيات منفصلة. في الضفة الغربية، عملياً قامت هيئة مكافحة الفساد بالتحقيق مع عضوين من النيابة العامة، في ادعاءات فساد، استناداً لقانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، بعد رفع الحصانة عنهما من قبل مجلس القضاء الأعلى. أما أفراد الشرطة فلا يتمتعون بالحصانة.<sup>٣٤٣</sup> تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ٤٢ شكوى ضد النيابة العامة في الضفة الغربية تتعلق بالتعسف، فيما الردود التي تلقتها الهيئة من النيابة العامة كانت غير مرضية. وفي قطاع غزة تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ٧ شكاوى ضد النيابة العامة، تتعلق بالتعسف، فيما كانت ردود النيابة غير مرضية، إلا رداً إيجابياً واحداً مفاداً رفع السفر عن المواطن المشتكى.<sup>٣٤٤</sup>

لا يقوم النائب العام ومكتبه في قطاع غزة بالإبلاغ عن أنشطته بشكل كامل،<sup>٣٤٥</sup> ويتقدم وكلاء النيابة العامة بأسباب للأطراف المعنية بشأن قراراتهم بالملاحقة القضائية من عدمها.<sup>٣٤٦</sup> وقد تم تقديم أحد رؤساء النيابة العامة إلى المحاكمة، بتهمة استغلال منصبه الوظيفي، ولم يصدر حتى الآن حكم في القضية.<sup>٣٤٧</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق قوانين باليات لضمان نزاهة هيئات إنفاذ القانون؟

الدرجة: ٢٥

تتضمن تعليمات النائب العام رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ التي اعتبرت بديلاً عن مدونة السلوك لأعضاء النيابة عدة جوانب لتضارب المصالح، لكنها لا تشمل قواعد منظمة تتعلق بالهدايا وقيم النزاهة، كما النيابة العامة لم تنجز مدونة خاصة بأعضائها وموظفيها الإداريين؛ فقد حظر قانون السلطة القضائية على أعضاء النيابة العامة في نص المادة (٢٩) إفشاء أسرار العمل، أو ممارسة العمل السياسي، أو الترشح لانتخابات رئاسية، أو انتخابات المجلس التشريعي أو مجالس الهيئات المحلية أو التنظيمات السياسية، إلا بعد استئذنتهم وقبولها. كما لا يجوز لأعضاء النيابة القيام بأي عمل تجاري، كما لا يجوز لهم القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال عمل النيابة وكرامته، كما لا يجوز القيام بأي عمل يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.<sup>٣٤٨</sup>

<sup>٣٤٢</sup> الفساد ومكافحته، مصدر سابق، ص ٢٨-٢٩.

<sup>٣٤٣</sup> مقابلة مع د. خالد السبطين رئيس ديوان مدير عام الشرطة، مصدر سابق.

<sup>٣٤٤</sup> المصدر السابق، ص ١٨١.

<sup>٣٤٥</sup> مقابلة مع أ. زين الدين بيسيسو، مصدر سابق.

<sup>٣٤٦</sup> مقابلة مع أ. إيهاب الذريوي، مصدر سابق.

<sup>٣٤٧</sup> مقابلة مع أ. منير العتيبي، مصدر سابق.

<sup>٣٤٨</sup> انظر المادة (٢٨) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.

ويعمل جهاز الشرطة على إعداد مدونة سلوك إلا أنها لم تقر حتى تاريخه. لكن التشريعات النافذة تنص على مجموعة قواعد للسلوك وأخلاقيات المهنة، كما أنه يتم الاستناد إلى نصوص قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠٠٥، واللوائح المنظمة لها المتعلقة بسلوكيات الوظيفة.

في حين لا يوجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة، سواء في النيابة العامة أو في جهاز الشرطة.<sup>٣٤٩</sup> كما لا تنص القوانين السارية المفعول على إفصاح مسؤولي إنفاذ القانون عن أصولهم وممتلكاتهم،<sup>٣٥٠</sup> وهذا الأمر ينطبق على قطاع غزة، فيما يحظر قانون الشرطة المطبق في قطاع غزة على أفراد الشرطة قبول أي هدايا أو مضافات.

## آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئات إنفاذ القانون من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٢٥

على الرغم من عدم وجود مدونة سلوك لكل من جهاز الشرطة والنيابة العامة، إلا أنهما يوليان اهتمامًا بتدريب أعضائهما على أخلاقيات المهنة؛ فقد عقد جهاز الشرطة دورات متعددة لأفراده، على أخلاقيات المهنة، ويتم إعطاؤها في مساقات؛ من أجل تعزيز ثقافة الأفراد بأخلاقيات العمل الذي يؤديه.<sup>٣٥١</sup> وفي النيابة العامة تعقد محاضرات لأعضاء النيابة العامة حول أخلاقيات مهنة عضو النيابة، وسلوكيات المهنة، تطبق بفعالية داخل أروقة جهاز النيابة العامة.<sup>٣٥٢</sup> وقد أجرى الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» تدريبات متعددة، حول قضايا النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، ومن ضمنها جهاز الشرطة.

لا تتوفر معلومات حول الإجراءات المتخذة، في كل من النيابة العامة وجهاز الشرطة، لمنع تعارض المصالح والتعامل مع الهدايا، أو السياسات المعتمدة لتعزيز قيم النزاهة فيهما. وعمليا يجمع عدد غير قليل من أفراد الشرطة بين وظيفتين؛ وذلك لعدم كفاية الرواتب، ولا يوجد رقابة على ذلك.<sup>٣٥٣</sup>

## الملاحقة القضائية لحالات الفساد

إلى أي مدى تقوم هيئات إنفاذ القانون بوضع يدها على حالات الفساد في الدولة وإلى أي مدى تحقق فيها؟  
الدرجة: ٧٥

تمنح القوانين السارية الشرطة صلاحيات قانونية، بتطبيق أساليب التحقيق الملائمة لتقصي حالات الفساد، بالتنسيق والتشبيك مع القضاء العسكري، كما وتُعدّ الصلاحيات الممنوحة للشرطة فيما يخص قضايا الفساد ملائمة،<sup>٣٥٤</sup> في حين تعتبر الصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة (نيابة مكافحة الفساد ونيابة الجرائم الاقتصادية) ملائمة أكثر من الصلاحيات الممنوحة لجهاز الشرطة؛ نظرا لحدثة القوانين النازمة لعملها، والمحددة لصلاحياتها.<sup>٣٥٥</sup>

فصلت نيابة جرائم الفساد في الضفة الغربية بـ ٢٥ قضية خلال سنة ٢٠١٢، من أصل ٩٩ قضية؛ منها وردت ٨١ قضية في العام ٢٠١٢. خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة (٢٠١٠-٢٠١٢)، سُجّلت لدى نيابة مكافحة الفساد ١٧٠ قضية تحقيقية تتعلق بجرائم فساد، أنجزت ١١٥ قضية، وأحيلت ٥٠ منها إلى محكمة جرائم الفساد، فيما حفظت ٥٧ ملفًا، وأحالت ٨ ملفات لعدم الاختصاص إلى جهات مختصة، وبقي ٥٥ ملفًا قيد التحقيق.<sup>٣٥٧</sup> وقد بلغ عدد الشكاوى التي تابعتها إدارة أمن الشرطة، خلال العام، المتعلقة بالمحسوبية

٣٤٩ مقابلة مع د. خالد السباين رئيس ديوان مدير عام الشرطة، مصدر سابق.

٣٥٠ مقابلة مع أ. أشرف عريقات النائب العام المساعد، مصدر سابق.

٣٥١ مقابلة مع د. خالد السباين، مصدر سابق .

٣٥٢ مقابلة مع أ. عبد الغني العويوي، مصدر سابق.

٣٥٣ مقابلة مع العقيد جمال الديب قائد شرطة محافظة غزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٣..

٣٥٤ مقابلة مع د. خالد السباين، مصدر سابق.

٣٥٥ مقابلة مع أ. ناصر الرئيس، مصدر سابق.

٣٥٦ التقرير السنوي الرابع للنيابة العامة، ص ٧٨.

٣٥٧ \_\_\_\_\_، التقرير السنوي ٢٠١٢، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، رام الله، ص ١٧.

والفساد (١٢) شكوى.<sup>٣٥٨</sup> فيما تلقت دائرة المظالم وحقوق الإنسان (٢٠٦) شكوى، خلال عام ٢٠١٢.<sup>٣٥٩</sup>

تهدف إجراءات التحقيق الابتدائي إلى جمع الأدلة وتمحيصها وتقييمها، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف أُدرجت إجراءات تهدف إلى التحفظ على المتهم؛ لمنعه من الفرار من وجه العدالة ولمنعه من التأثير على الأدلة وإجراءات التحقيق، سواء أكانت بهدف جمع الأدلة مثل: المعاينة والاستجواب والتفتيش وسماع الشهود وندب الخبراء، أم احتياطية مثل: القبض والتوقيف، بحيث تكون كافية وملائمة للتحقيق في جرائم الفساد.<sup>٣٦٠</sup>

وفي قطاع غزة لا توجد حالات ملاحقة قضائية لاتهامات مرتبطة بالفساد شهدتها مدة الأثني عشر شهرًا المنقضية، وكذلك لا توجد حالات انتهت بتوجيه اتهامات لمتهمين.<sup>٣٦١</sup> ولا تتوافر إحصائية نهائية عن عدد الحالات التي انتهت بتوجيه اتهامات في قضايا الفساد أمام المحاكم.<sup>٣٦٢</sup>

٣٥٨ النقيب حمزة الدائرة القانونية في الشرطة الفلسطينية، بتاريخ ٢٠١٣/٩/٥.

٣٥٩ النقيب حمزة جرار، مصدر سابق.

٣٦٠ مقابلة مع العقيد جمال الديب، مصدر سابق.

٣٦١ مقابلة مع أ. إيهاب الديريوي، مصدر سابق.

٣٦٢ مقابلة مع العقيد جمال الديب، مصدر سابق.



## ٦. لجنة الانتخابات المركزية

### الملخص:

تتمتع لجنة الانتخابات المركزية باستقلالية، وفقاً للقانون. وفي الممارسة، تحظى لجنة الانتخابات بدرجة عالية من الثقة والحيادية في تعاملها مع كل الأطراف، وهو ما تؤكد تقارير الهيئات الرقابية المحلية والدولية، وكذلك القوى السياسية والحكومة والجمهور. ونجحت لجنة الانتخابات في منع أي جهة كانت من التدخل في عملها، وتمتلك اللجنة الكوادر البشرية المؤهلة وذات الخبرة، ولدى اللجنة المرافق اللازمة التي تمكنها من القيام بمهامها بكفاءة.

تلتزم لجنة الانتخابات بنشر كل قراراتها، والقضايا الخاصة بالعملية الانتخابية، ومحاضر اجتماعاتها، ونشاطات اللجنة المختلفة، ومواعيد العمليات الانتخابية، على موقعها الإلكتروني. لم يحدد القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبها ما يجب أن يتضمنه التقرير المالي والإداري عن نشاطاتها خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية، وآلية مناقشة المجلس التشريعي للتقرير. وعلى الرغم من قيام شركة تدقيق خارجية بالتدقيق على لجنة الانتخابات، إلا أن اللجنة لا تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية. فيما لا يتضمن القانون، ولا مدونة أعضاء لجنة الانتخابات قيوداً على التعيين بعد الخروج من عضوية اللجنة، أو النص على قواعد تنظم الهدايا، وتفتقد لمدونة للعاملين في اللجنة. بالإضافة إلى عدم الإفصاح عن أصول أعضاء اللجنة والعاملين وممتلكاتهم.

### البنية والتركيبية

تتولى لجنة الانتخابات المركزية إدارة الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية والإشراف عليها، واتخاذ كل الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها، وتعمل على تخطيط العمليات الانتخابية وتنفيذها، من تاريخ صدور قرار إجراء الانتخابات من الجهة المختصة، وحتى إعلان النتائج: كتسجيل الناخبين، واعتماد المراقبين، وقبول ترشح القوائم والاقتراع، والفرز وإعلان النتائج. وتعمل لجنة الانتخابات وفق التشريعات الخاصة بالانتخابات في فلسطين، وقد رعت استناداً إلى ذلك أكثر من دورة انتخابية. وتُعدّ لجنة الانتخابات المركزية هيئة مستقلة، لا تخضع لأية سلطة حكومية أو إدارية، تتألف من تسعة أعضاء، يتم اختيارهم من بين القضاة وكبار الأكاديميين والمحامين من ذوي الخبرة والسياسة المهنية، ويعيّنون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لمدة أربع سنوات.

شكّلت لجنة الانتخابات المركزية عام ٢٠٠٢ بموجب قانون الانتخابات العامة رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، إذ صدر بتاريخ ١٠ تشرين الثاني ٢٠٠٢ مرسوم رئاسي رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢م بتكليف الدكتور حنا ناصر برئاسة اللجنة، وبعد عدة أيام تم تعيين أعضاء اللجنة بمرسوم رئاسي رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢، وأعيد تشكيل اللجنة بمرسوم رئاسي عام ٢٠٠٥ وبمرسوم آخر عام ٢٠٠٩، وأخيراً بالمرسوم الرئاسي الصادر في ٢٠١١<sup>٣٦٣</sup>

### الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى تتوافر من حيث الممارسة لهيئة إدارة الانتخابات الموارد الكافية لإنجاز أهدافها؟

الدرجة: ٧٥

تتكون لجنة الانتخابات من تسعة أعضاء، من بين القضاة والأكاديميين والمحامين من ذوي الخبرة، يتم اختيارهم وفق توافق فصائلي (حزبي) في إطار عملية المصالحة بالقاهرة، وتم المصادقة على ذلك من قبل الرئيس الفلسطيني بإصدار مرسوم بتعيين أعضاء اللجنة، وثُمّلت النساء والجماعات المنطقية في لجنة الانتخابات، رغم عدم وجود سياسة مكتوبة تنص على ذلك، واكتسب عدد منهم

٣٦٣ أحمد أبو دية، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠١٣، ص ٣.

الخبرة من عملهم الطويل في اللجنة، فهناك أعضاء ومن بينهم رئيس اللجنة، زادت مدة خدمتهم باللجنة على العشر سنوات؛<sup>٣٦٤</sup> ما يتطلب إعادة النظر في مدة عضوية اللجنة لمَدَّتين على الأكثر، بحيث يتم وضع آليات واضحة لاختيار أعضاء اللجنة، تضمن تمثيلاً عادلاً لجميع فئات المجتمع.

حدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجنة وهي: أن يكون فلسطينياً، وألا يقل عمره عن ٣٥ عاماً، وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل، وأن يكون من ذوي الخبرة والكفاءة، وأن يكون حسن السلوك، وألا يكون صدر بحقه حكم قضائي في أي من جرائم الانتخابات، أو جنائية أو جنحة مُخلّة بالشرف، وألا يكون موظفاً أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو أهلية، وألا يرشح نفسه للانتخابات العامة والمحلية.<sup>٣٦٥</sup>

وتتولى اللجنة تعيين الجهاز الإداري لمساعدتها على أداء مهامها باستقلالية، دون تدخل أية جهة أخرى، وتمتلك الكوادر البشرية المؤهلة وذات الخبرة، التي تمكّنها من إدارة العمليات الانتخابية. وكثير من الدول التي استحدثت هيئات مستقلة للانتخابات تحاول الاستفادة من الخبرات والتجربة الفلسطينية<sup>٣٦٦</sup>. وعلى الرغم من ذلك، فقد تبيّن خلال الانتخابات المحلية عام ٢٠١٢م ضرورة وجود طاقم قانوني لدعم اللجنة في اتخاذ القرارات؛ نتيجة للإشكاليات التي ظهرت في قبول القوائم الانتخابية ورفضها.<sup>٣٦٧</sup>

وينقسم موظفو اللجنة إلى قسمين: دائمين ومؤقتين؛ الدائمون هم مديرو الدوائر والأقسام، وغالبية الموظفين في المقر المركزي، وبعض موظفي المكاتب الانتخابية، ويبلغ عددهم ٩٣ موظفاً دائماً<sup>٣٦٨</sup>، أما الموظفون المؤقتون فيتم الاستعانة بهم في أيام الاقتراع، وهم من موظفي وزارة التربية والتعليم، ويتم ذلك وفق اتفاقية وقعتها لجنة الانتخابات مع الوزارة، تتضمن شروط الكفاءة والحيادية فيمن يتم تنسيبهم، وفي مرحلة التسجيل والاعتراض يوجد في كل مركز موظفان، أحدهما من وزارة التربية والتعليم، والآخر من لجنة الانتخابات<sup>٣٦٩</sup>.

تقوم اللجنة بعملية تأهيل وتدريب مستمرين لطواقمها، وللموارد البشرية التي من المحتمل الاستعانة بها في أية عملية انتخابية، إضافة إلى تدريب المراقبين ووكلاء الأحزاب وغيرهم<sup>٣٧٠</sup>.

ولدى اللجنة المرافق اللازمة التي تمكنها من القيام بمهامها بكفاءة،<sup>٣٧١</sup> وتضم مقراً مركزياً في الضفة. إضافة إلى مكتب إقليمي في غزة، و١٦ مكتباً في المحافظات تعمل مكاتب انتخابية، ومركز إدخال بيانات، وتفتح مراكز اقتراع في أي موقع تراه مناسباً. وتمتلك اللجنة عدداً قليلاً من وسائل النقل. وخلال العمليات الانتخابية تستأجر اللجنة عدداً كافياً من المركبات، بما يمكنها من القيام بمهامها، وتمتلك اللجنة أرشيفاً منظماً، وذاكرة مؤسسية تحتوي على كافة القضايا الانتخابية والإدارية<sup>٣٧٢</sup>.

وتضع لجنة الانتخابات المركزية موازنتها السنوية وترفعها لمجلس الوزراء، وتُدرج بوصفها مركزاً مالياً مستقلاً في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، دون نقاش من مجلس الوزراء، وبلغت موازنة اللجنة ١٠ مليون شيقلاً (أي حوالي ٣ ملايين دولار أمريكي) في كل من عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣، وإذا ما تقرر إجراء انتخابات تضع اللجنة موازنة خاصة بذلك، لكن تحتاج اللجنة إلى جهود ومتابعة حثيثة للحصول على مخصصاتها.

٣٦٤ مقابلة مع كل من أ. عارف جفال مدير عام مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات (المصدر) بتاريخ ٢٣/٢٠١٣/٢٠١٣، ود. عمار دويك المدير التنفيذي السابق للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٧/٨.  
٣٦٥ انظر: مادة (١٠) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.  
٣٦٦ مقابلة مع أ. هشام كحيل المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٠.  
٣٦٧ مقابلة مع أ. عارف جفال، مصدر سابق.  
٣٦٨ مقابلة مع أ. محمد زكارنة القائم بمهام مدير الشؤون الإدارية في لجنة الانتخابات ٢٠١٣/٧/٨.  
٣٦٩ أحمد أبو ديه، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق، ص ٤.  
٣٧٠ مقابلة مع أ. هشام كحيل، مصدر سابق.  
٣٧١ مقابلة مع د. عمار دويك، مصدر سابق.  
٣٧٢ مقابلة مع السيد هشام كحيل، مصدر سابق.

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تعتبر هيئة إدارة الانتخابات مستقلة بحكم القانون؟

الدرجة: ٧٥

يعتبر قانون الانتخابات العامة الإطار القانوني الناظم لعمل لجنة الانتخابات المركزية، وينص على تشكيل اللجنة بمرسوم، لمدة أربع سنوات، ما لم يقرر رئيس السلطة إعادة تشكيلها قبل انتهاء ولايتها، من القضاة والأكاديميين والمحامين من ذوي الخبرة، ولم يتطرق القانون إلى حالات انتهاء العضوية في اللجنة التي حددها النظام الأساسي للجنة، بالوفاة والاستقالة والإقالة والمرض.<sup>٣٧٣</sup> ويُعدّ ذلك غير كافٍ لمنح اللجنة الاستقلالية والحصانة؛ لأن الرئيس يستطيع إعادة تشكيل اللجنة باستبدال أي من أعضائها، في أي وقت يشاء؛ وبالتالي لا يتمتع أعضاء اللجنة بالحصانة الكافية التي تمكّنهم من القيام بواجباتهم بحيادية واستقلالية، دون خضوع لضغوط.

من جانب آخر تنبّع استقلالية اللجنة من قانون الانتخابات الذي منحها صفة الشخصية الاعتبارية، ذات الاستقلال المالي والإداري، وموازنة مستقلة ترد كمركز مالي في الموازنة العامة،<sup>٣٧٤</sup> وعزز القانون من استقلاليته، بمنحها صلاحية إصدار الأنظمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء.<sup>٣٧٥</sup>

وتعمل اللجنة وفق كل من قانون الانتخابات العامة وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، اللذين يحدّدان مهام اللجنة وصلاحياتها، ويمكنان اللجنة من القيام بعملها بحيادية وشفافية، لأنهما تناولا تفاصيل العملية الانتخابية، ومنحاً اللجنة صلاحية الإدارة الانتخابية من جوانبها كافة، ابتداءً من التسجيل وحتى إعلان النتائج.

وتنقسم لجنة الانتخابات إلى جهازين أساسيين، يحدد قانون الانتخابات والنظام الأساسي للجنة مهام كل منهما: الأول أعضاء اللجنة المعيّنون بالمرسوم الرئاسي باعتبارهم جهة إشرافية ورقابية، ولها صلاحية تعيين الموظفين والمستشارين للعمل في مكاتبها، وصلاحيات اتخاذ القرارات اللازمة للتحضير للانتخابات، والموافقة على فتح مراكز التسجيل والاقتراع وطلبات الترشح وإعلان النتائج الأولية والنهائية.<sup>٣٧٦</sup> وتجتمع اللجنة بشكل دوري مرة كل شهر بناءً على دعوة من رئيسها، وتعتبر اللجنة في حالة انعقاد دائم منذ لحظة الإعلان عن الدعوة للانتخابات، وتقوم بمناقشة جميع الإجراءات اللازمة للعملية الانتخابية وإقرارها، والمصادقة على قرارات اللجنة الخاصة بسياساتها.<sup>٣٧٧</sup>

ويتكون الجهاز الثاني للجنة الانتخابات من الجهاز التنفيذي للجنة (الإدارة الانتخابية) من مكتب لجنة الانتخابات، ومكاتب المناطق التي تضم موظفين معينين من لجنة الانتخابات، ومهمتها تنفيذ قرارات لجنة الانتخابات، والقيام بمهمة الإدارة الانتخابية والتحضيرات اللازمة للعمليات الانتخابية، وتنظيمها تحت إشراف اللجنة.<sup>٣٧٨</sup> ويرأس الإدارة الانتخابية مدير تنفيذي، يعيّن بقرار من لجنة الانتخابات، وتجري عملية تعيين الموظفين بعد الإعلان في الصحف بمعايير تضمن تكافؤ الفرص، وفق اللائحة الداخلية لموظفي لجنة الانتخابات، وقانون العمل بعقود خاصة. ويمكن صرف الموظفين والاستغناء عن خدمتهم، بقرار من لجنة الانتخابات، بما ينسجم والقانون، إذا ما انتهى العقد أو ارتكبوا مخالفات تستدعي الفصل، وفقاً لللائحة التأديبية الخاصة بموظفي لجنة الانتخابات. ولا يعتبر قانون العمل كافياً لحماية الموظفين من الاستبعاد التعسفي.<sup>٣٧٩</sup>

٣٧٣ المادة (٨) من النظام الأساسي للجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق.

٣٧٤ المادة (١٢) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٣٧٥ المادة (١١٨) من النظام الأساسي للجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق. والانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان». نظام النزاهة الوطني: فلسطين ٢٠٠٩، ص ٥٥.

٣٧٦ انظر: المادة (١٣) من القرار رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة، والمادة (٥) من النظام الأساسي للجنة الانتخابات المركزية.

٣٧٧ المادة (٦) من النظام الأساسي للجنة الانتخابات المركزية.

٣٧٨ مادة (١١) من النظام الأساسي للجنة الانتخابات المركزية.

٣٧٩ مقابلات مع كل من أ. عارف جفال ود. عمار دويك، مصدر سابق.



## الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى تعمل هيئة إدارة الانتخابات بشكل مستقل من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ٧٥

تحتل لجنة الانتخابات بدرجة عالية من الثقة والحيادية في تعاملها مع الأطراف كافة، وهو ما تؤكد تقارير الهيئات الرقابية المحلية والدولية، وكذلك القوى السياسية والحكومة والجمهور. ويلتزم مسؤولو اللجنة بالحياد، ولم يذكر أن قام أحد مسؤولي اللجنة بإدلاء بتصريحات تتناقض مع مبدأ الحياد، بإصدار تصريحات سياسية لها علاقة بالعمل الحزبي أو المشاركة به<sup>٣٨٠</sup>.

ونجحت لجنة الانتخابات في منع أي جهة كانت من التدخل في عملها، فعلى سبيل المثال حدد قرار الدعوة للانتخابات المحلية عدد الهيئات المحلية التي ستجري بها الانتخابات، إلا أن وزارة الحكم المحلي حاولت تغيير عدد الهيئات، بدمج عدد منها في هيئة واحدة، بعد الدعوة للانتخابات، فرفضت لجنة الانتخابات هذا القرار. ورفضت اللجنة طلب الرئاسة الفلسطينية تمديد مدة الاقتراع لساعة واحدة في الانتخابات المحلية، بحجة وجود عدد كبير من المقترعين خارج مراكز الاقتراع، وأغلقت مراكز الاقتراع في موعدها، وتقبلت الرئاسة قرار اللجنة بالإشادة بها<sup>٣٨١</sup>. وطالبت حركة حماس تعيين موظفين جدد في اللجنة، قبل السماح لها بالبدء بعملية تسجيل الناخبين في قطاع غزة، إلا أن هذا الطلب أو المحاولة رفضت من قبل اللجنة، واستخدمت اللجنة موظفين من وزارة التربية والتعليم كما درجت العادة<sup>٣٨٢</sup>.

## الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/ الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن الأنشطة والعمليات في صناعة قرار هيئة إدارة الانتخابات؟  
الدرجة: ٧٥

تتوافر العديد من الأحكام القانونية في قانون الانتخابات، تضمن حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بالعمليات الانتخابية؛ فقد نص القانون على إجراء العمليات الانتخابية بشفافية وعلانية، وتمكين المراقبين ووسائل الإعلام من مراقبتها في جميع مراحلها، وإعلان سجل الناخبين الابتدائي للاعتراض والسجل النهائي في مكتب المنطقة الانتخابية، والموافقة على طلبات الترشيح، ونشر قائمة أولية بأسماء المرشحين للرئاسة والقوائم، ومرشحيها؛ للاعتراض، ونشر القائمة النهائية في صحيفة يومية على الأقل<sup>٣٨٣</sup>. وكذلك تمكين وكلاء القوائم والمرشحين والمراقبين والصحفيين من حضور عمليات الاقتراع والفرز، ونشر نسخة عن محضر الفرز في مركز الاقتراع، وتنشر النتائج الأولية في وسائل الإعلام خلال ٢٤ ساعة<sup>٣٨٤</sup>.

ونص القانون كذلك على نشر تقرير مالي وإداري عن نشاطات اللجنة، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات<sup>٣٨٥</sup>، ولا يوجد نص واضح يشير إلى ضرورة قيام لجنة الانتخابات أو الأحزاب بنشر تفاصيل حول تمويل الأحزاب والقوائم، أو فتح اجتماعات لجنة الانتخابات أمام المراقبين، ووسائل الإعلام، ومندوبي المرشحين والقوائم.

٣٨٠ نفس المصدر السابق.

٣٨١ مقابلة مع هشام كحيل، مصدر سابق.

٣٨٢ انظر جريدة الأيام الصادرة بتاريخ ٣٠/أيار/ ٢٠١٢. «لجنة الانتخابات ترفض طلباً من حماس بتوظيف عناصرها».

<http://www.al-ayyam.com/article.aspx?did=192521&date=2012/3/5>

٣٨٣ المواد (٤٠، ٤٢، من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

٣٨٤ المواد (٨٩، ٩٣، ٩٧) القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

٣٨٥ البند ٣ المادة ١٢ من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

## النزاهة (القانون)

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء هيئة إدارة الانتخابات؟  
الدرجة: ٥٠

اعتمدت لجنة الانتخابات بتاريخ ٢٠١٣/٣/٣ مدونة سلوك لأعضائها، واعتبرتها دليلاً لهم، بهدف تحقيق أعلى معايير النزاهة والشفافية، وتجنب كل ما من شأنه أن يمسّ نزاهة العملية الانتخابية، وتحقيق مبادئ الحيادية والمهنية. وتعتمد المدونة خمسة مبادئ أساساً للواجبات الأخلاقية لسلوك أعضاء اللجنة، وتشمل: النزاهة بالعمل بإخلاص وأمانة، والسعي إلى الحفاظ على ثقة المواطن والحيادية، بالتصرف بموضوعية دون تحيز، أو تمييز، والالتزام بالمساءلة والمحاسبة والشفافية، باعتماد العلنية بعمل اللجنة، واحترام القانون.

وتضمنت المدونة بنوداً يشير إلى ضرورة الإفصاح الدائم عن أية مصالح خاصة، قد تتعارض مع مصلحة العمل، واستخدام موارد اللجنة لتنفيذ مهامها بعيداً عن الأغراض الشخصية، والامتناع عن الجمع بين عضوية اللجنة وأي عمل آخر يتعارض ومهامها، والحرص على عدم استغلال العضوية لتحقيق مصالح شخصية، أو عائلية، أو حزبية، أو مادية، أو قبول هدية أو مكافأة أو منحة<sup>٤٠٥</sup>. وعالج القانون موضوع تضارب المصالح في الشروط الواجب توافرها في رئيس اللجنة وأعضائها، بالإشارة إلى أن لا يكون عضو اللجنة أو رئيسها «موظفاً أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو هيئة أهلية»، وألا يرشح نفسه في أي انتخابات عامة أو محلية، وألا يشترك في الدعاية الانتخابية للمرشحين مدة عضويته في اللجنة<sup>٤٠٦</sup>.

من جهة أخرى، لا يتضمن القانون أو المدونة قيوداً على التعيين بعد الخروج من عضوية اللجنة، فعلى سبيل المثال عين أمين عام اللجنة الدكتور رامي الحمد الله رئيساً للوزراء، أثناء خدمته في لجنة الانتخابات، ولم يعلن عن تعيين بديل له، خلال المدة القانونية المحددة بأسبوعين<sup>٤٠٧</sup>.

ويتضمن القانون قواعد وأحكاماً قانونية كافيه، تعطي الإمكانية المناسبة للجنة، لإجراء انتخابات حرة ونزيهة، مثل الفرز في مركز الاقتراع نفسه بحضور مراقبين ومندوبين عن المرشحين، إلا أن قانون الانتخابات الناظم لعمل اللجنة يفتقر إلى قواعد واضحة خاصة بضرورة التزام أعضاء اللجنة بالحيادية السياسية، فمثلاً يفتقر القانون إلى نصوص أو شروط تنص على تعيين أعضاء في اللجنة من المستقلين، أو من أعضاء أوقفوا نشاطهم الحزبي من سنوات. وتوفر اللجنة خدمات جيدة للناخبين والأطراف المختلفة؛ فهي تقدم التثقيف المدني والإعلامي، وتوفر للناخب إمكانية التأكد من تسجيل اسمه في سجل الناخبين، ومعرفة ما يجري خلال العملية الانتخابية وغير ذلك<sup>٤٠٨</sup>.

## النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئة إدارة الانتخابات؟  
الدرجة: ٥٠

لم تصدر لجنة الانتخابات مدونة سلوك للموظفين حتى تاريخه، إلا أن العاملين ملزمون بالتوقيع على تعهد بالالتزام بالنزاهة والحيادية، وهناك التزام بذلك من الموظفين، إلا أنه لا توجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة، أو قواعد للهدايا وغيرها. ويلتزم الموظف في عقد عمله بالقيام بالواجبات التي تتطلبها طبيعة العمل، وبساعات الدوام التي تقررها اللجنة، وحماية مصالح اللجنة المادية والمعنوية، وأن يكرس جميع وقته وجهده للقيام بالمهام الموكلة إليه، والمحافظة على لوائيم اللجنة، وعدم استغلال ممتلكات اللجنة لمصلحه الخاص، ولم يذكر أن تم وقف موظف عن العمل لأسباب تتعلق بالحيادية أو الانحياز لإحدى القوائم أو المرشحين.

٤٠٥ مدونة سلوك أعضاء لجنة الانتخابات المركزية language/en-US/Default.aspx/١٠٧١/http://www.elections.ps/ar/tabid

٤٠٦ المادة (١٣) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٤٠٧ المادة (١١) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٤٠٨ مقابلة مع كل من: أ. عارف جفال ود. عمار دويك وأ. هشام كحيل، مصدر سابق.

من جانب آخر تضمنت مدونة السلوك الخاصة بأعضاء اللجنة التزامًا بالعمل على تبني مدونة سلوك للموظفين، والعاملين في اللجنة، وتعميمها عليهم، ومتابعة الالتزام بها. إلا أن لجنة الانتخابات حتى تاريخه لم تصدر المدونة الخاصة بالموظفين أو تعليمات مكتوبة، تتضمن معايير وضمانات تتعلق بالنزاهة والحيادية بموظفي اللجنة، إلا أن اللجنة تشترط على كل من يتقدم لإشغال وظيفة في الجهاز التنفيذي، التوقيع على تعهد، يتضمن النص على العمل بنزاهة وحيادية وعدم محاباة أي مرشح أو حزب سياسي، على حساب الآخر، أو القيام بأي عمل من شأنه الإساءة إلى نزاهة العملية الانتخابية أو حياد لجنة الانتخابات واستقلالها، كما تنص العقود المؤقتة للموظفين على فقرة تلزمهم بالحيادية في عملهم<sup>٤٠٩</sup>.

وأصدرت اللجنة لائحة إجراءات تأديبية لموظفي اللجنة، تنص على ضرورة أن يحافظ الموظف على التصرف بانضباط ومهنية، ولتعزيز ذلك يتم الشرح والتوضيح وتعريف الموظف بواجباته ومهامه عند توظيفه.

## تنظيم الحملات الانتخابية

هل هيئة إدارة الانتخابات تقوم بفعالية بتنظيم قواعد الشؤون المالية للمرشحين والأحزاب السياسية؟  
الدرجة: ٢٥ أو نظام الدرجة ٢٥

لا يتوافر قانون خاص ينظم الشؤون المالية للمرشحين والأحزاب السياسية، إلا أن القرار بقانون رقم (١) بشأن الانتخابات لسنة ٢٠٠٧ (غير معترف به في قطاع غزة من قبل الحكومة المقالة) يتطرق إلى ذلك باقتضاب، ويحظر على أي قائمة انتخابية أو مرشح في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية، من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر، كما يحظر على القائمة أو المرشح لمنصب الرئيس، أن ينفق أكثر من المليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وعلى كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، أو مرشح شارك فيها؛ تقديم بيان مفصل بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها، والمبالغ التي أنفقتها اللجنة الانتخابات، خلال مدة أقصاها شهر من إعلان النتائج. وللجنة الانتخابات أن تطلب تدقيق التقرير المقدم من مدقق حسابات قانوني، وفي حال وجود مخالفات تتعلق بذلك تقوم لجنة الانتخابات، بإحالة المخالف للقضاء<sup>٤١٠</sup>.

ولا يتوافر لدى لجنة الانتخابات آليات كافية للرقابة على الصرف فيما يتعلق بالدعاية، وهذه إحدى العيوب التي برزت في انتخابات ٢٠٠٦، والمفروض أن تطور اللجنة أنظمة وإجراءات تمكنها من الرقابة بفعالية على ذلك<sup>٤١١</sup>. ولا يوجد أحكام قانونية كافية للكشف عن مصادر التمويل، ولم يصدر نظام من لجنة الانتخابات أو مجلس الوزراء يمكن اللجنة من ذلك، وفي هذا المجال يعتبر الدور الذي تقوم به اللجنة غير كافٍ بالقدر المطلوب<sup>٤١٢</sup>.

## إدارة الانتخابات

هل تضمن هيئة إدارة الانتخابات نزاهة العملية الانتخابية؟

الدرجة: ٧٥

تضمن لجنة الانتخابات للناخبين ممارسة حقهم بالتسجيل والتصويت في الأراضي الفلسطينية، وتصل اللجنة إلى كل المواقع والسكان، بغض النظر عن انتماءاتهم، وأماكن سكنهم.

وتلتزم لجنة الانتخابات بمتطلبات النزاهة في العملية الانتخابية التي أول مراحلها تسجيل الناخبين، ونشر السجل، وفتح المجال للاعتراض، ومن ثم نشر السجل النهائي الذي يتم الاقتراع بناءً عليه لإطلاع الجمهور. وفي هذا الإطار التزمت لجنة الانتخابات في كل العمليات الانتخابية التي أشرفت عليها بمتطلبات النزاهة. ولم يذكر أن عانى عدد كبير من الناخبين من عدم القدرة على

٤٠٩ أحمد أبو ديه، فعالية نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق، ص ٤.

٤١٠ المواد (٦٨، ٦٩) من القرار رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

٤١١ مقابلة مع د. عمار دويك، مصدر سابق.

٤١٢ مقابلة مع كل من السيد عارف جفال ود. عمار دويك، مصدر سابق.

## الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى تتوافر الشفافية في الأنشطة والعمليات لصناعة قرار هيئة الانتخابات من حيث الممارسة؟  
الدرجة: ١٠٠

تنشر لجنة الانتخابات، على موقعها الإلكتروني، كل قراراتها والقضايا الخاصة بالعملية الانتخابية، ومحاضر اجتماعاتها، ونشاطات اللجنة المختلفة، ومواعيد العمليات الانتخابية (التسجيل، الدعاية، الاقتراع...)، وتحرص على توثيق الشفافية في كل ممارساتها ومراحل عملها، ابتداءً من السياسات المالية إلى إجراءات التوظيف والعطاءات، وكذلك في عملية تسجيل المراقبين المحليين والدوليين، ووكلاء الأحزاب ووسائل الإعلام، وتقوم بنشر التقارير المالية لها والمرشحين على صفحتها الإلكترونية، وفي تقريرها النهائي.<sup>٣٨٦</sup> وتعد مؤتمرات صحفية بانتظام، وتكشف عن جدول أعمال العملية الانتخابية قبل البدء بها بمدة وجيزة، ولدى اللجنة مركز للرد على استفسارات المواطنين والأحزاب والمراقبين وغيرهم، ويمكن من الصفحة الإلكترونية معرفة مركز التسجيل.<sup>٣٨٧</sup>

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان المحاسبة والمساءلة لهيئة إدارة الانتخابات على تصرفاتها؟  
الدرجة: ٧٥

تقوم لجنة الانتخابات وفقاً للقانون بإعداد تقرير مالي وإداري عن نشاطاتها، خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية، تقدم نسخة منه لكل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي<sup>٣٨٨</sup>، ولم يحدد القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبها أهم ما يجب أن يتضمنه التقرير، أو آلية مناقشة المجلس التشريعي للتقرير، وبالتالي فعلاقة المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بلجنة الانتخابات غير محددة بوضوح، علماً بأن القانون منح الرئيس صلاحية تشكيل اللجنة وإصدار مرسوم بتحديد موعد الانتخابات<sup>٣٨٩</sup>، ولمجلس الوزراء صلاحية تحديد موعد انتخابات مجالس الهيئات المحلية<sup>٣٩٠</sup>.

ونص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على إخضاع الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية ومن في حكمها، والمؤسسات التي تتلقى مساعدة من السلطة، أو الجهات المانحة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية<sup>٣٩١</sup>، وبما أن لجنة الانتخابات مؤسسة عامة ومركز مالي مستقل ضمن الموازنة العامة؛ فإنها تخضع لرقابة الديون.

وقد منح القانون المواطنين والأحزاب والقوائم الحق في الاعتراض على قرارات مكاتب الدوائر الانتخابية أو لجنة الانتخابات أمام اللجنة، وحدد المدة التي يجب خلالها تقديم الاعتراض بثلاثة أيام من تاريخ تبليغه القرار، ومدة للجنة للبت في الاعتراض بثلاثة أيام<sup>٣٩٢</sup>.

ونص قانون الانتخابات على تشكيل محكمة قضايا الانتخابات، من رئيس وثمانية قضاة، بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى، وعلى انعقاد المحكمة بثلاثة من قضاتها، وفي القضايا المهمة بهيئة مكونة من خمسة قضاة على الأقل، بقرار من رئيس المحكمة، ومنح الحق للمواطنين والأحزاب والقوائم بالطعن في قرارات اللجنة المختلفة لدى المحكمة، وحدد المدة التي يجب خلالها تقديم الاعتراض، والمدة التي يجب خلالها البت في الطعن من قبل المحكمة<sup>٣٩٣</sup>، وأعطى الطعن في القضايا الانتخابية المختلفة من أية رسوم<sup>٣٩٤</sup>.

٣٨٦ أحمد ابو دية، «فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية»، مصدر سابق، ص ٧.

٣٨٧ مقابلة مع السيد هشام كحيل، مصدر سابق.

٣٨٨ المادة (١٢) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٣٨٩ المواد (٩، ٢) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٣٩٠ المادة (٤) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته.

٣٩١ المادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.

٣٩٢ المواد (١٩، ٣٤) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٣٩٣ المواد (٢٥، ٢١، ٢٠) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٣٩٤ المواد (١٤، ٢٥) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع هيئة إدارة الانتخابات للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: ٥٠

تُعَدُّ لجنة الانتخابات نوعين من التقارير: الأول تقارير داخلية، ويرفع الجهاز التنفيذي (الإدارة الانتخابية) التقارير بشكل دوري للجنة التي تقوم باتخاذ القرارات المناسبة. ورئيس اللجنة ملتزم بدوام كامل ومتفرغ للجنة<sup>٣٩٥</sup>. ورغم ذلك فخطوط العلاقة ما بين رئيس اللجنة والجهاز التنفيذي غير محددة، ومن غير الواضح أين تنتهي صلاحية رئيس اللجنة، وأين تبدأ صلاحيات المدير التنفيذي<sup>٣٩٦</sup>. أما النوع الثاني فهو التقارير الخارجية التي تعدها لجنة الانتخابات، لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، حيث أصدرت تقارير حول الانتخابات التشريعية والمحلية، وقامت بنشرها على موقعها الإلكتروني. وتتضمن التقارير كل القضايا والمحاور الخاصة بالعملية الانتخابية، وقرارات المحاكم، وتقارير المرشحين، والقوائم المالية، وغيرها من الأمور<sup>٣٩٧</sup>. وتقدم اللجنة تقارير مالية لوزارة المالية وللجهات المانحة، توضح الأعمال والنشاطات التي قامت بها، وتُجري شركة حسابات خارجية تدقيقاً للعمليات المحاسبية في اللجنة، وتقدم تقريرها إلى وزارة المالية ولجنة الانتخابات، وهناك تدقيق على بعض المشاريع المقدمة للجنة من الجهات المانحة، بناءً على طلب المانح، واستناداً إلى الاتفاق معها<sup>٣٩٨</sup>.

من جهة أخرى، لا يوجد دليل للشكاوى لدى لجنة الانتخابات ولا صندوق شكاوى في اللجنة<sup>٣٩٩</sup>، إلا أن كل قائمة أو مراقب، يمكن أن يتقدم بشكاوى إلى دائرة الشؤون الانتخابية في لجنة الانتخابات، باعتبارها الجهة المختصة بتلقي الشكاوى، وتتعاطى اللجنة مع الشكاوى على عدة مستويات؛ فهناك شكاوى يتم معالجتها في مكاتب الدوائر الانتخابية، وهناك شكاوى تعالج من اللجنة المركزية (الإدارة الانتخابية)، وأخرى على مستوى أعضاء اللجنة، والبعض يحال للنائب العام لاتخاذ المقتضى القانوني، ويتوافر للقوائم والمرشحين إمكانية التوجه إلى القضاء، للطعن في أي قرار تتخذه اللجنة بشأن الشكاوى<sup>٤٠٠</sup>.

ولا تقوم لجنة الانتخابات بفرض عقوبات أو غرامات على المخالفين؛ لأن ذلك من صلاحيات القضاء وفقاً للقانون، إلا أن اللجنة تفرض على القوائم الانتخابية والمرشحين للرئاسة دفع مبلغ تأمين، لا يقل عن عشرة آلاف دولار، أو ما يعادلها بالعملة المتداولة، في الانتخابات التشريعية، ومبلغ خمسمائة دينار في الانتخابات المحلية؛ لضمان الالتزام بإزالة الدعاية بعد انتهاء الانتخابات، وفي حال عدم الالتزام تحسم اللجنة مبلغاً لإزالتها<sup>٤٠١</sup>.

وتعقد لجنة الانتخابات اجتماعات منتظمة مع الأحزاب والإعلام على مستويات، فهناك لقاءات مع الأمناء العامين، لإطلاعهم على الخطط والقضايا القانونية على مستوى المناطق، وغيرها من المستويات، وتقوم بتدريب أعضاء الأحزاب والفصائل على القضايا الانتخابية<sup>٤٠٢</sup>.

وتقوم شركة تدقيق خارجي بالتدقيق على لجنة الانتخابات، إلا أن اللجنة لا تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، رغم أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية ينص على إخضاع الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية ومن في حكمها، ونص أيضاً على إخضاع المؤسسات التي تتلقى مساعدة من السلطة أو من الجهات المانحة<sup>٤٠٣</sup>، وهناك من يرى بأنه لا حاجة إلى رقابة الديوان "في ظل وجود مدقق خارجي وقيام اللجنة بإعداد ونشر تقاريرها وإرسالها للجهات المختصة"<sup>٤٠٤</sup>.

٣٩٥ مقابلة مع السيد هشام كحيل. مصدر سابق.  
٣٩٦ مقابلة مع الدكتور عمار دويك. مصدر سابق.  
٣٩٧ انظر: تقرير الانتخابات التشريعية الثانية ٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٦، رام الله: لجنة الانتخابات المركزية، ٣١ أيار ٢٠٠٦. مقابلة مع د. عمار دويك. مصدر سابق.  
٣٩٨ أحمد أبو دية، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق، ص ٧.  
٣٩٩ مقابلة مع السيد هشام كحيل، مصدر سابق.  
٤٠٠ والاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان». نظام النزاهة الوطني: فلسطين ٢٠٠٩. ص ٥٩.  
٤٠١ مقابلة مع السيد هشام كحيل، مصدر سابق.  
٤٠٢ المصدر السابق.  
٤٠٣ المادة (٣١) قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.  
٤٠٤ أحمد أبو دية، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية، الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، مصدر سابق، ص ٧.

التصويت؛ لأسباب تتعلق بأخطاء في السجل، أو عدم كفاية الوقت المخصص للاقتراع، إلا أن بعض التقارير الرقابية المتعلقة بالانتخابات المحلية لعام ٢٠١٢ قد أشارت إلى عدم مراعاة لجنة الانتخابات المركزية لاحتياجات الناخبين، من ذوي الاحتياجات الخاصة، وكبار السن، عند اختيارها مراكز اقتراع تقع في الطابق الثاني من المباني المخصصة للاقتراع؛ ما أدى إلى حرمان عدد منهم من ممارسة حقه بالاقتراع.<sup>٤١٣</sup>

وتتبنى لجنة الانتخابات سياسة منفتحة في التعامل مع المراقبين والصحفيين، وتسمح لهم بالتواجد في المراكز الانتخابية وحضور عمليات الاقتراع والفرز، والاطلاع على محاضر الفرز، فقد أشار ٩٢٪ ممن استطلعت آراؤهم أمام مراكز الاقتراع بأن العملية الانتخابية اتسمت بالشفافية، وأشار جميع مراقبي الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» (نسبة ١٠٠٪) بأن لجنة الانتخابات سمحت بتواجد مراقبين محليين في المراكز الانتخابية في الانتخابات المحلية التي جرت عام ٢٠١٢ دون أية عوائق، وأشار ٨٦٪ منهم أنهم حضروا عملية فرز الأصوات،

وأفاد ٩٥,٥٪ من المراقبين الذين حضروا عملية فرز الأصوات أنهم اطلعوا على محضر الفرز<sup>٤١٤</sup>.

ويتم الفرز في نفس مركز الاقتراع، ويعد محضر من أربع نسخ تتضمن أسماء وكلاء المرشحين أو القوائم الذين حضروا عملية الفرز، ويوقع كل محضر من رئيس مركز الاقتراع وطاقمه، ومن يرغب من المرشحين أو القوائم أو وكلائهم أو ممثليهم الحاضرين. وتنتشر نسخة من المحضر في مركز الاقتراع، وترسل باقي النسخ إلى مكتب المنطقة الانتخابية، على أن تكون جميع المحاضر مختومة رسمياً بخاتم اللجنة،<sup>٤١٥</sup> ويتم تجميعها والتحقق من النتائج، وبعد ذلك ترسل إلى المقر المركزي، حيث تجمع الأصوات بدقة وفعالية، ويتم الإعلان عن النتائج النهائية في الانتخابات العامة.

وتتخذ اللجنة إجراءات إضافية للحفاظ على العملية الانتخابية ومنع التزوير والتلاعب، كاستخدام ورق مخصص للاقتراع مستورد من الخارج، وعليه علامات سرية، وتتخذ اللجنة إجراءات كفيلة بحفظ الأوراق المعدة للاقتراع، والأختام الخاصة بكل مركز اقتراع<sup>٤١٦</sup>، علماً بأن القانون ينص على ضرورة تصميم أختام يصعب تقليدها، وتحفظ في مكان مناسب، كما اعتبر القانون التلاعب بأوراق الاقتراع والمحاضر الانتخابية جرائم يعاقب عليها القانون بالحبس لمدة لا تزيد على سنة أو غرامة لا تقل عن ألف دولار أو ما يعادلها، أو بكلتا العقوبتين.<sup>٤١٧</sup>

وتتبع لجنة الانتخابات سياسة منفتحة مع الجمهور، وتسبق كل عملية من العمليات الانتخابية بحملة توعية بوسائل مختلفة، منها المطبوعات التي توزع ميدانياً في المناطق الانتخابية، والإعلانات في الصحف والإذاعات ومحطات التلفزة، كما وتقدم اللجنة إلى مؤسسات المجتمع المدني مواداً دعائية، لمساعدتها في نشر التوعية والإرشاد<sup>٤١٨</sup>.

٤١٣ عصام عابدين، تقرير مؤسسة الحق الرقابي على انتخابات مجالس الهيئات المحلية لعام ٢٠١٢، مؤسسة الحق، ٢٠١٢، ص ٣١.

٤١٤ أحمد أبو ديه، مصدر سابق، ص ١١.

٤١٥ أنظر: القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٢م بشأن الانتخابات العامة.

٤١٦ مقابلة مع أ. هشام كحيل، مصدر سابق.

٤١٧ (٧٧، ٢١١) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٢م بشأن الانتخابات العامة.

٤١٨ مقابلة مع أ. عارف جفال، مصدر سابق.

الهيئة المستقلة لحقوق الانسان (ديوان المظالم)



## ٧. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ( ديوان المظالم )

### الملخص:

تعد الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان مؤسسة مستقلة، لا تتأثر أعمالها وتقاريرها الدورية ونشاطاتها أو تعيين الموظفين فيها بأي تدخلات سياسية. وتمتلك الهيئة الموارد الكافية للقيام بأنشطتها، إذ تعتمد موازنتها بشكل كبير على المانحين، وتقدم تقاريرها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولرئيس الوزراء، ورئيس المجلس التشريعي، لكن الهيئة غير مساءلة أمام أي جهة منها. تحظى الهيئة باحترام من قبل مؤسسات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، وثقة الجمهور الفلسطيني.

تنشر الهيئة خطة عملها وميزانياتها وأعمالها، ولكن يوجد إشكالية متمثلة في عدم نشر القرارات المتخذة من قبل مجلس المفوضين والجهات التنفيذية وبعض الأمور الداخلية، وتغيب أحكام قانونية تنظم حصول الجمهور على المعلومات. لم يتم تبني مدونة سلوك تنظم قواعد العمل وتعارض المصالح والهدايا والضيافة، كما لا توجد قواعد محددة للكشف عن ما لدى مفوض عام الهيئة أو أعضاء مجلس المفوضين وموظفيها، وعملياً لا ينشرون الأصول المالية. ولا توجد قيود على الانخراط بالأنشطة السياسية وسرية الاتصالات إلا بإذن.

ترصد الهيئة مدى التزام السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، والهيئات العامة والخاصة، ومراكز احتجاز الحرية الشخصية، بمتطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف التشريعات الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات الحكومية، وتتولى نشر الوعي القانوني والرقابة على التشريعات والسياسات الوطنية، ومدى مواءمتها للمعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

### البنية والتركيبية

أنشئت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بقرار رئاسي صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات، بصفته رئيساً لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٣/٩/٣٠م، وقد نُشر المرسوم لاحقاً في الوقائع الفلسطينية، تحت رقم (٥٩) لعام ١٩٩٤. <sup>٤٩</sup> وبموجبه تحددت مهام ومسؤوليات الهيئة على النحو الآتي: « متابعة وضمان توفر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية ». وقد بدأت الهيئة تمارس نشاطها بداية عام ١٩٩٤ م.

ولقد نصت المادة (٣١) من القانون الأساسي على تشكيل الهيئة بقولها: « تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني ». وقد تقدمت الهيئة منتصف العام ٢٠٠٥ للمجلس التشريعي من خلال أحد الأعضاء، بمشروع قانون ينظم أعمالها، والذي قُبل بالمناقشة العامة، لكن نقاشه لم يُستكمل؛ لتعطل أعمال المجلس منذ انتخابات ٢٠٠٦، بسبب الانقسام الفلسطيني. ولكن المجلس التشريعي في قطاع غزة، وعبر كتلة التغيير والإصلاح، لم يكتف بهذا الأمر؛ فأصدر قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عام ٢٠١٠، وهو قانون غير مفعّل على أرض الواقع، بسبب الانقسام، ووجود المقر الرئيس للهيئة في الضفة الغربية، ووجود فرع لها في قطاع غزة، يتعامل مع السلطة في قطاع غزة، باعتبارها سلطة الأمر الواقع.

٤٩ دليل الشكاوى للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٢، ص ٥، هذا الدليل غير متاح للكافة وتم تزويده للباحث لغاية البحث فقط.

وتتولى الهيئة رصد مدى التزام السلطات الثلاث والهيئات العامة والخاصة، والتشريعات والاتفاقيات التي تبرمها السلطة، بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما تتولى مهمة توعية وتثقيف الجمهور والمسؤولين بحقوق الإنسان، وتركز في برامجها على الفئات الأكثر تعرضاً لانتهاكات حقوق الإنسان، وتلك الفئات التي تحتاج إلى نظام يعزز معرفتها بحقوق الإنسان. وتساعد الهيئة على دعم مؤسسات المجتمع المدني المعنية بأسس التوعية والتثقيف بحقوق الإنسان، وتتلقى الشكاوى من الأفراد والمجموعات في حال تعرض حقوقهم للانتهاك، وتتولى مهمة معالجة هذه الانتهاكات.<sup>٤٢٠</sup>

إن منح فلسطين وضع دولة مراقب في الأمم المتحدة بموجب قرار الجمعية العامة في نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠١٢، عزز من أهمية الهيئة، فيما يتعلق بالمسؤوليات الإضافية المترتبة على هذا الوضع الجديد، في مجال حماية حقوق الإنسان في فلسطين المحتلة<sup>٤٢١</sup>، ويفتح المجال أمامها للتقدم بطلبات عضوية الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والبرامج، وصناديق التمويل.<sup>٤٢٢</sup>

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٥٥			
التصنيف	المؤشر	القانون	
القدرات ٦٧ / ١٠٠	الموارد	---	٧٥
	الاستقلالية	٥٠	٧٥
الحوكمة ٤٢ / ١٠٠	الشفافية	٥٠	٥٠
	المساءلة	٢٥	٥٠
	النزاهة	٢٥	٥٠
الدور ٧٥ / ١٠٠	الرقابة على السلطة التنفيذية	٧٥	٧٥
	الاصلاحيات القانونية	٧٥	٧٥

## الموارد ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة متاح للهيئة موارد كافية لتحقيق أهدافها؟  
الدرجة: ١٠٠

تمتلك الهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان ما يكفي من موارد، لكي تقوم بأنشطتها، خاصة أن موازنتها تعتمد بشكل كبير على المانحين الذين يلتزمون بتقديم التمويل المالي لمدة طويلة، تصل ما بين ٣ إلى ٥ سنوات<sup>٤٢٣</sup> مما يمنح الهيئة حالة من الاستقرار المالي، ويتيح لها تنفيذ أهدافها على أكمل وجه.<sup>٤٢٤</sup> ويشير مدير برنامج الضفة الغربية في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان إلى أنه يتم رصد الموارد المالية بشكل إستراتيجي كل ثلاث سنوات، ليلبي احتياجات الهيئة<sup>٤٢٥</sup>.

ويسهم تجمع المانحين، منذ حزيران ٢٠١١م، بحوالي / ١,٩ ملايين دولار ( لموازنة الهيئة السنوية، أي ما نسبته ٩٥ ٪ من موازنتها الإجمالية، فيما تتولى السلطة الفلسطينية تمويل ٥ ٪ من موازنة الهيئة، أي بمقدار ١٠٠ ألف دولار. ويتشكل تجمع المانحين من حكومات السويد، والنرويج، والدنمارك، وهولندا، وسويسرا، ويقدم كل بلد من تلك البلدان دعمه للهيئة في إطار العلاقة الثنائية بينهما.<sup>٤٢٦</sup> وفيما يتعلق بالاستدامة المالية، استطاعت الهيئة من خلال تجمع المانحين تحقيق وضع مالي مستقر إلى حدٍ ما، وقابل للتنبؤ على المستويين القريب والبعيد.<sup>٤٢٧</sup> ويذكر أن السلطة الفلسطينية لم تف بالالتزامات المالية اتجاء الهيئة منذ سنة ٢٠١١. ٢٨.

٤٢٠ انظر الموقع الإلكتروني للهيئة <http://www.ichr.ps>  
٤٢١ سيسيليا كارلسن، جون بيس، خليل عنصر، تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير النهائي السادس من أيار ٢٠١٣، ص ٥.  
٤٢٢ وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية ١ كانون ثاني - ٣١ كانون ثاني ٢٠١٢ : التقرير الثامن عشر، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٣، ص ١٧.  
٤٢٣ - مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مدير برنامج الضفة الغربية في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢.  
٤٢٤ مقابلة مع أ. ماجد العاروري، إعلامي ومختص في حقوق الإنسان، بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٥.  
٤٢٥ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مصدر سابق.  
٤٢٦ تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان "التقرير النهائي"، السادس من أيار ٢٠١٣، ص ١١.  
٤٢٧ تقرير التقييم الخارجي للهيئة، المرجع السابق، ص ٣٩.  
٤٢٨ تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة، مصدر سابق.

يبلغ عدد موظفي الهيئة (٦٠) موظفًا وموظفة في الضفة الغربية وقطاع غزة، بالإضافة إلى (١٤) موظفًا وموظفة بعقود قصيرة الأجل.<sup>٤٢٩</sup> كما أن هناك استقرارًا في الموارد البشرية بدرجة كبيرة، حيث يوجد في الهيئة موظفون عمرهم الوظيفي يزيد على ١٠ أو ١٥ سنة.<sup>٤٣٠</sup> فيما لوحظ استقالة عدد من الموظفين في السنوات الخمس الأخيرة؛ لأسباب خاصة، أو أسباب تتعلق بالهيئة، أو أسباب تتعلق بالعمل، ومنهم من حصل على وظائف متقدمة في مؤسسات محلية أو مؤسسات دولية عاملة في فلسطين<sup>٤٣١</sup>. كما ويشير التقييم الخارجي للهيئة إلى أن الهيئة في قطاع غزة بحاجة إلى تخصيص موارد بشرية أكبر.<sup>٤٣٢</sup>

تعتبر الهيئة، بعد مرور ١٩ سنة من العمل في مجال حقوق الإنسان، بيت خبرة في مجال حقوق الإنسان، على المستوى المحلي والعربي والدولي، إذ تقوم الهيئة بالكثير من الأنشطة الداخلية وعلى المستوى العربي والإقليمي والدولي.<sup>٤٣٣</sup> وقدمت هذه الخبرات في العراق والسودان والأردن وقطر ودول شرق آسيا وغيرها من الدول، كما يوجد نشاطات تقوم بها الهيئة، تؤهلها أن تكون بيت خبرة وجهة استشارية لدى مؤسسات السلطة الوطنية.<sup>٤٣٤</sup>

بذلت الهيئة جهودًا حثيثة في مجال تنمية مهارات العاملين فيها، فقد شاركت في كثير من الدورات التدريبية والمؤتمرات؛ مما عزز من إمكانيات الموظفين العاملين فيها،<sup>٤٣٥</sup> كما يعتمد التدريب على خطة لبناء قدرات الطاقم العامل في المؤسسة تنسجم مع الخطة الإستراتيجية للهيئة، حيث يتم وضع بند بناء قدرات الطاقم المالية والتعليمية والتثقيفية والتدريب والمهارات، وبناءً على هذه الخطة يتم تطوير طاقم الهيئة على كل المستويات الإدارية والقانونية والتنفيذية.<sup>٤٣٦</sup>

## الاستقلالية ( القانون ) إلى أي مدى تعتبر الهيئة مستقلة بحكم القانون؟ الدرجة: ٥٠

تتوافر معايير محددة للتعين في الوظائف، من خلال الإعلان والمقابلات، ولكن تحتاج إلى وضوح، خاصة فيما يتعلق بتشكيل لجان المقابلات ولجان التعيين، كما أن الأنظمة الإدارية والمالية بحاجة إلى مراجعة دائمة. أما بالنسبة للمفوض العام ومجلس المفوضين فيوجد أنظمة داخلية تراقب عملهم، وتتواءم مع الأعراف المتبعة دوليًا، لكنهم قاموا بإعدادها والمصادقة عليها بأنفسهم، دون مرجعية قانونية محلية؛ مما يثير مسألة وضوح معايير كيفية اختيار المفوضين وتعيينهم، وقد تم الوصول إلى اتفاق باستبدال نصف مجلس المفوضين كل سنتين إلى حين إقرار القانون.<sup>٤٣٧</sup>

ويتم اختيار المفوض العام في الاجتماع السنوي من قبل المفوضين، لمدة (٤) سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، والاختيار يكون داخليًا بين أعضاء مجلس المفوضين، قد يكون بالتوافق أو بالتصويت أو بالأغلبية، ولكن لا يوجد معيار واضح في كيفية اختيار المفوض العام وانتخابه أو ترشيحه.<sup>٤٣٨</sup> وراتب المفوض العام يوازي تقريبًا راتب رئيس مجلس الوزراء في السلطة الفلسطينية.<sup>٤٣٩</sup> فيما لا توجد قيود محددة على الأنشطة السياسية لمفوض عام الهيئة.<sup>٤٤٠</sup>

لا توجد أحكام قانونية لضمان عدم ملاحقة الهيئة جنائيًا على أعمال تؤديها بحكم القانون، كما لا توجد نصوص تخضع أنشطة الهيئة للمراجعة القضائية أمام المحاكم، وكذلك إمكانية تقدم الهيئة بالطعن أمام المحاكم من أجل تعزيز الصلاحيات المكفولة لها بحكم القانون.

٤٢٩ تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص ١٠.

٤٣٠ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم والأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٣١ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٣٢ تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص ٦٠.

٤٣٣ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٣٤ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٣٥ مقابلة مع أ. ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٣٦ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٣٧ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٣٨ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٣٩ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٤٠ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

## الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعتبر الهيئة مستقلة؟

الدرجة: ٧٥

تعتبر الهيئة، من حيث الواقع العملي، هيئة مستقلة؛ بدليل تقاريرها الدورية ونشاطاتها، إذ يرى مدير برنامج الضفة الغربية في الهيئة أنه طيلة مدة عمله في الهيئة (مدة ١٢ سنة)، لم يتم الطعن بشكل رسمي بأنها لا تتمتع بالاستقلالية أو النزاهة أو الحيادية، باستثناء بعض الملاحظات؛ وبالتالي يمكن للهيئة العمل بشكل مهني غير منحاز.<sup>٤٤١</sup>

لا توجد تدخلات سياسية بالمعنى الحرفي في عمل الهيئة، ولكن يُعتقد أن الهيئة قد تعرضت لضغوط مختلفة عند إصدارها بعض التقارير، مثل التقرير المتعلق بحادث مقتل شاب في جامعة النجاح، على إثر ذلك تعرض مفوض الهيئة لتهديد مباشر من مجهولين، وقامت إدارة الجامعة برفع قضية، وتم مناقشة موضوع التقرير على أعلى المستويات السياسية الفلسطينية، بحضور مجلس المفوضين؛ هذا كله يصنف نوعاً من الضغط على الهيئة لكفّ تدخلها في أي قضية حيوية.<sup>٤٤٢</sup>

لم يكن هناك أي تأثير على تعيين الموظفين أو أي تدخلات سياسية؛ فالتعيين يتم ضمن شروط ومقابلات، ولجان واضحة المعايير. أما بالنسبة لأنشطة الهيئة فتتم وفق خطة الهيئة الإستراتيجية التي تُعدّ كل ثلاث سنوات. تقوم الهيئة بكثير من الأنشطة مع الأجهزة الأمنية وأجهزة السلطة، ولا يوجد لذلك تأثير سلبي، بل يسود طابع التأثير الإيجابي من حيث المتابعة مع هذه الجهات، مع العلم أنه أحياناً يتوافر ملاحظات على نشاط فردي للموظفين في الهيئة. لكن بشكل عام لا يوجد تدخل في هذا الخصوص، وفي موضوع الشكاوى لا يتم بشكل عام التهديد أو الضغط على المشتكي ليتراجع عن شكواه، مع وجود بعض الحالات الفردية النادرة لا يمكن ذكرها.<sup>٤٤٣</sup>

ويشير تقرير التقييم الخارجي إلى أنه « أجمع كل من اجتمع معهم فريق التقييم من سلطات حكومية ومؤسسات مجتمع مدني أن الهيئة مستقلة وحيادية. ورأى البعض بأن الحالة ليست هكذا، لكن التطورات التي شهدتها في السنة الماضية لم يبق للشك مكاناً، رغم بقاء بعض الترسبات لدى بعض الأجهزة الأمنية المفرطة في حساسيتها. إن البيئة التي تعمل فيها الهيئة تقرض تحديات كبيرة أمامها، للحفاظ على استقلاليتها وحيادتها، فعليها أن تكون مستقلة ومحيدة في كل تصرفاتها وأنشطتها، وأن تجعل هذه الاستقلالية والحيادية مرئية للجهات الشريكة المنقسمة.»<sup>٤٤٤</sup>

تلقت الهيئة في الأعوام الثلاثة الأخيرة (٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢م) (٣٨٢٨، ٢٨٧٦، ٣١٨٥) شكاوى على التوالي،<sup>٤٤٥</sup> وتلقت الهيئة منذ إنشائها وحتى الآن عشرات آلاف الشكاوى بمختلف المجالات؛ مما يدل على عدم وجود خوف أو انتقام أو تهديد أو منع.<sup>٤٤٦</sup>

## الشفافية (قانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة الهيئة؟

الدرجة: ٥٠

لا توجد أحكام تنظم حصول الجمهور على المعلومات، أو الحصول على نسخة من الردود التي تأتي على شكواه.<sup>٤٤٧</sup> لكن يمكن الجمهور الاطلاع على المعلومات الخاصة بالهيئة، من خلال تقارير الهيئة والموقع الإلكتروني والمتابعات اليومية. كما لا يوجد ما يُحدد كيفية حصول المواطن على المعلومة، ويوجد نوعان من المعلومات: معلومات عامة يمكن الحصول عليها ضمن إجراءات

٤٤١ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٤٢ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٤٣ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٤٤ تقرير التقييم الخارجي للهيئة المستقلة، مرجع سابق، ص ١٣ - ٢٣.

٤٤٥ التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٢، ص ٦٦١.

٤٤٦ مقابلة مع كل من أ. موسى أبو دهيم و أ. ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٤٧ مقابلة مع أ. ماجد العاروري، مصدر سابق.

بسيطة، وهناك معلومات لها بعض الخصوصية خاصة بقضايا المواطنين المتعلقة بالشكاوى؛ لأن أغلب الشكاوى لا تتم إلا بناءً على إجراءات محددة، ولكن بشكل عام يحق للمواطن والباحث الحصول على المعلومات، إلا في حال رغبة المواطن بسرية شكواه، فيتم احترام سرية ما يتعلق به.<sup>٤٤٨</sup>

كما لا يوجد ما ينظم مفهوم السرية، بدءًا من لحظة الحصول على الشكاوى؛ فعلى سبيل المثال حقوقيًا لا يسأل الشخص المشتكى في البيئة التي يدلي بها بشكواه في الورقة، وإن كان يرغب في أن تتابع الهيئة هذه الشكاوى بالآليات التي تستخدمها، أو يتحفظ عليها، أو على بعضها، وبمجرد إقرارها تصبح المعلومة متاحة بالحجم الذي يوافق عليه، والهيئة تتلقى معلومات من المشتكى، ومن الشهود، ومن الضحايا، تتعلق بالانتهاكات. وحفاظهم على سرية أية معلومات يجب أن يكون منطابقًا بالدرجة التي من شأن نشر هذه المعلومة أن يعرض صاحبها للخطر، ما دام قد وافق منذ البداية على تقديم هذه المعلومات. كما لا يوجد معايير تحدد أي من المعلومات سرية وأي المعلومات علنية، وما المعايير التي تحدد سرية المعلومات. وما دامت الهيئة «ديوان المظالم» قاعدتها الأساس تلقي الشكاوى، لذا يتطلب وجود نظام يحدد ذلك.<sup>٤٤٩</sup>

فيما يوجد بند في نظام الشكاوى المعمول به داخل الهيئة يتعلق بسرية المعلومات الخاصة بالشكاوى، فلا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن.<sup>٤٥٠</sup>

كما لا توجد قواعد محددة للكشف عما لدى مفوض عام الهيئة أو أعضاء مجلس المفوضين وموظفيها من أصول علنًا، وكذلك الأمر فيما يتعلق بالقواعد المنظمة لإشراك المواطنين في أنشطة الهيئة، لاسيما تلك المتعلقة بصناعة القرار فيها.<sup>٤٥١</sup>

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في الأنشطة والعمليات لصناعة القرار؟  
الدرجة: ٥٠

يتم نشر خطة الهيئة وميزانياتها وأعمالها، ولكن يوجد إشكالية متمثلة في عدم نشر القرارات المتخذة من قبل مجلس المفوضين والجهات التنفيذية، وبعض الأمور الداخلية.<sup>٤٥٢</sup>

يوضح التقرير السنوي الذي تصدره الهيئة التفاصيل الكافية عن الأعمال المؤداة من قبل الهيئة، كما يوفر موقع الهيئة الإلكتروني ([www.ichr.ps](http://www.ichr.ps)) جميع الأنشطة والبيانات والمعلومات والتقارير التي تصدرها الهيئة.

تتعلق مشاركة الجمهور بنشاطات الهيئة بطبيعة الأنشطة التي يتم من خلالها استضافة أشخاص من خارج الهيئة، كما أن طبيعة المشاركة تكون مشاركة بنشاط معين، أو بحضور أو تمثيل، أو المشاركة عن طريق المتابعة. يوجد عدة مستويات للمشاركة، أحيانًا تكون منظمات المجتمع المدني جزءًا من أنشطة الهيئة، أو شريكاً أو مراقباً أو منسقاً، ويعتمد ذلك على نوع النشاط.<sup>٤٥٣</sup> ولكن لا تمثل المشاركة في رسم السياسات العامة للهيئة من خارجها أو خارج مجلس المفوضين.<sup>٤٥٤</sup>

وتشارك الهيئة في ثلاثة مشاريع خاصة في متابعة قضايا الفئات المستضعفة ( أشخاص ذوي الإعاقة، والنساء، والأطفال) ويعتبر هذا نقطة بداية للمشاركة في الأمور المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولكن لا يزال الوقت مبكراً لتقييم التجربة، لأن مبادراتين أطلقتنا في نهاية عام ٢٠١٢م فقط.<sup>٤٥٥</sup>

٤٤٨ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مصدر سابق.  
٤٤٩ مقابلة مع أ. ماجد العاروري، مصدر سابق.  
٤٥٠ مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم، مصدر سابق.  
٤٥١ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.  
٤٥٢ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.  
٤٥٣ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مرجع سابق.  
٤٥٤ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.  
٤٥٥ تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة المستقلة، مصدر سابق، ص ٢٢-١٩.

أما فيما يتعلق بكشف مفوض الهيئة للأصول المالية، فذلك لا يتم لعدم وجود أحكام قانونية تلزم مفوض عام الهيئة بالإفصاح والكشف عن الأصول المالية له؛ وتعتبر الأصول من الوثائق الخاصة بالهيئة وهي غير منشورة على الموقع الإلكتروني وغير منشورة بالتقارير السنوية، أما بالنسبة للكشف عن الميزانية فقد قامت الهيئة بالكشف عن ميزانيتها مرة واحدة فقط، بالتقرير السنوي الأول في بداية السنة الأولى لتأسيسها، حيث نشرت تقريرها المالي بشكل كامل ضمن التقرير السنوي للهيئة، فيما يتم حالياً الكشف عن ملخص الميزانية الخاصة بالهيئة في تقاريرها السنوية.<sup>٤٥٦</sup>

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان مساءلة الهيئة عن أعمالها؟

الدرجة: ٢٥

لا توجد جهة تكون الهيئة مسؤولة أمامها، فهي تقدم تقاريرها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولرئيس الوزراء ورئيس المجلس التشريعي، لكن الهيئة غير مساءلة أمام أي جهة، وبالتالي فهي ليست ديوان مظالم برلماني تسأل أمام المجلس التشريعي، وليست مؤسسة رئاسية تسأل أمام الرئيس.<sup>٤٥٧</sup> كما لا توجد حالياً جهة تقدم لها معلومات بشأن أنشطتها.<sup>٤٥٨</sup> وكذلك لا يوجد ما يلزم الهيئة بتقديم تقريرها السنوي بتاريخ محدد، أو مدة تقديم المعلومات، كما لا يوجد نصوص تشير إلى ضرورة النظر أو مناقشة تقارير الهيئة، أو حدود زمنية لتقديم الهيئة للمعلومات والتقارير. وقد تمت مخاصمة الهيئة قانونياً في مرة وحيدة من قبل جامعة النجاح.<sup>٤٥٩</sup> كما لا تتوافر أحكام قانونية تضمن عدم ملاحقة مفوض عام الهيئة وموظفيها جنائياً على أعمال تؤدي بحكم القانون.

## المساءلة (ممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة: ٥٠

تقدم الهيئة تقريراً سنوياً عن وضع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية، ترصد فيه الإنجازات، والخروقات المتعلقة بحقوق الإنسان لكل من رئيس السلطة الفلسطينية، ورئيس الحكومة، والمجلس التشريعي. وتخضع الهيئة لمراقبة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث تم عمل تقرير من خلال فحص معايير الرقابة الداخلية، فحصلت على علامة ٦٨,٨٪ في العام ٢٠١٠، وعلى إثره تم تعيين مراقب داخلي للهيئة.<sup>٤٦٠</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق قوانين بآليات لضمان نزاهة الهيئة؟

الدرجة: ٢٥

يشكل النظام الإداري والمالي القواعد المحددة لضمان النزاهة في الهيئة.<sup>٤٦١</sup> فيما لا توجد مدونة سلوك تنظم قواعد تعارض المصالح، كما لا توجد قواعد بشأن الهدايا، ولا توجد قيود على انخراط مفوضي وموظفي الهيئة بالأنشطة السياسية، كما لا يوجد ما ينظم عملية الإفصاح عن الأصول المالية وتضارب المصالح.

توجد مسودة مدونة سلوك لكنها غير مقرة أو معتمدة من قبل مجلس المفوضين، تنظم قواعد السلوك وقواعد العمل وتعارض المصالح والهدايا، كما أن هناك قيوداً على الانخراط في الأنشطة السياسية وسرية الاتصالات إلا بإذن، ويتم إجراء جميع الاتصالات مع من يلتزمون المساعدة.<sup>٤٦٢</sup> وهناك في الهيئة تعليمات للعاملين، بشأن العلاقة مع المواطنين، وبشأن الحيادية والموضوعية.<sup>٤٦٣</sup>

٤٥٦ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٥٧ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٥٨ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٥٩ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٦٠ مقابلة مع موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٦١ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٦٢ مقابلة مع المحامي موسى أبو دهيم، مصدر سابق.

٤٦٣ نظام النزاهة الوطني في فلسطين عام ٢٠٠٩، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية، ص ١٠١.



## آليات النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة هيئة أمين المظالم من حيث الممارسة؟

الدرجة: ٥٠

نظرا لعدم وجود مدونة سلوك تحدد آليات النزاهة كما ذكر أعلاه؛ فإن المفوضين لا ينشرون الأصول المالية ولا يسجلون الهدايا والضيافة.<sup>٤٦٤</sup>

يتم ضمان نزاهة الهيئة من حيث الممارسة إلى أقصى مدى ممكن، خاصة أن الهيئة تعمل على رقابة مؤسسات السلطة الفلسطينية، لكن الهيئة لم تدرب العاملين فيها على قضايا النزاهة،<sup>٤٦٥</sup> كما أنه لا يوجد حالات خرق للمعايير الأخلاقية، حيث تعد الهيئة الأقل نسبة في فصل الموظفين، فعلى سبيل المثال أقصى عقوبة يمكن أن تفرض على شخص هو التنبيه إذا أساء التصرف، أو إنذار إذا تعطل عن العمل أو لم يلتزم، ولكن لا توجد عقوبة وقعت بسبب عدم النزاهة.<sup>٤٦٦</sup>

## التحقيق

إلى أي مدى تعتبر الهيئة نشطة وفعالة في التعامل مع الشكاوى المقدمة من الجمهور؟ وهل لها سلطة التحقيق والتقاضي؟

الدرجة: ٧٥

إن إجراءات تقديم الشكاوى إلى الهيئة هي إجراءات بسيطة وسهلة وسلسة، ولدى الهيئة مكاتبها الفرعية المنتشرة، وبإمكان الجمهور الوصول إليها بسهولة.<sup>٤٦٧</sup> وتوجهت الهيئة لفتح مكاتب صغيرة في الخليل وبيت لحم وجنين وطولكرم؛ لزيادة التسهيل على المواطن لكي يقدم شكوى ضمن منطقته. وفي قطاع غزة فتح مكتبان في شمال غزة وجنوب غزة. في الحالات التي لا يستطيع فيها الشخص الوصول إلى الهيئة بإمكان الباحث (موظف الهيئة) الذهاب للمشتكى.

تعتبر الهيئة نشطة وفعالة إلى حد كبير، والدليل ازدياد عدد الشكاوى التي تتلقاها الهيئة، والحفاظ على معدلاتها المرتفعة؛ مما يدل على ثقة المواطن بتقديم الشكاوى لدى الهيئة.<sup>٤٦٨</sup>

وحسب تقرير الهيئة السنوي لعام ٢٠١٢ فإن عدد الشكاوى زادت بمقدار (٣٠٩) شكوى عن عام ٢٠١١ (٣١٨٥ مقابل ٢٨٧٦ شكوى)، فُدرت نسبة الزيادة بـ ١٠٪.<sup>٤٦٩</sup> وقد بلغت نسبة الردود على مراسلات الهيئة ٣٥٪ و ٣٣٪ من إجمالي عدد الشكاوى في العامين ٢٠١١ و ٢٠١٢ على التوالي. ما يعني أن السلطات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ما زالت استجابتها ضعيفة. تقوم الهيئة بتحقيقات استباقية، مثل تقرير تقصي حقائق حول وفاة أكرم منصور وهيثم عمر في سجون السلطة الفلسطينية.<sup>٤٧٠</sup> فيما يختلف البعض في ذلك؛ بسبب أن الشكاوى تنقل بعد أخذ إفادة المشتكى وليس لدى الهيئة سلطة التحقيق في هذا الموضوع، فدورها أقرب إلى الوساطة من كونه تحقيقاً.<sup>٤٧١</sup>

كما جاء في التقييم الخارجي الخاص بالهيئة لعام ٢٠١٣ م أن الهيئة فاعلة في مجال الشكاوى، لكن يمكنها تحقيق استفادة أكبر في حال منحت مكاتبها الفرعية مزيداً من السلطات، خصوصاً أن آلية استقبال الشكاوى لهذه المكاتب ناجحة ومبنية على أساس واضح.<sup>٤٧٢</sup>

٤٦٤ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٦٥ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي مدير دائرة مراقبة التشريعات والسياسات العامة بتاريخ ٣١/٠٢/٢٠١٦.

٤٦٦ المصدر السابق.

٤٦٧ مقابلة مع كل من أ. غاندي الربيعي وأ. ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٦٨ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي، مصدر سابق.

٤٦٩ التقرير السنوي للهيئة المستقلة لعام ٢٠١٢، مرجع سابق، ص ٦٦١.

٤٧٠ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي، مصدر سابق.

٤٧١ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

٤٧٢ تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة، مرجع سابق، ص ٧١.

يلاحظ تفاوت نسبي فيما يتعلق بتنفيذ توصيات الهيئة من قبل المؤسسات العامة، فالبعض يحترمها ويأخذ بها خلاف موقف البعض الآخر، وبالتالي لا يوجد آلية ملزمة لقبول هذه التوصيات، وحتى الكشف على الرد في حال عدم الأخذ بها،<sup>٤٧٣</sup> يرجع ذلك في أحد جوانبها لغياب المجلس التشريعي الذي يفترض أن يناقش نتائج التقرير السنوي للهيئة ومساءلة الحكومة على الانتهاكات، لكن غياب دوره أثر سلباً على عمل الهيئة.<sup>٤٧٤</sup>

كما جاء في التقييم الخارجي الخاص بالهيئة لعام ٢٠١٣م أن الهيئة فاعلة في مجال الشكاوى، لكن يمكنها تحقيق استفادة أكبر في حال منحت مكاتبها الفرعية مزيداً من السلطات، خصوصاً أن آلية استقبال الشكاوى لهذه المكاتب ناجحة ومبنية على أساس واضح.<sup>٤٧٥</sup> فيما تحظى الهيئة باحترام من قبل مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية.<sup>٤٧٦</sup> ويتوافر لدى الهيئة برنامج للتوعية بخدماتها؛ حتى تتحسن معرفة العامة والجمهور بها، منذ سنوات عديدة<sup>٤٧٧</sup>، ويتجسد ذلك من خلال اللقاءات في الأماكن المهمشة والقرى النائية، عن طريق لقاءات وورش عمل.<sup>٤٧٨</sup> وتعد الهيئة نشيطة وفعالة في جهودات التوعية داخل أروقة الحكومة والهيئات الحكومية، وفي صفوف الجمهور بشأن معايير السلوك الأخلاقي، والتوعية بحقوق الإنسان والسلوك الحقوقي.<sup>٤٧٩</sup> لا تتمتع الهيئة بصفة استدعاء الشهود أو التحقيق أو الضابطة القضائية، لكن الهيئة قامت بالتقدم بقضايا في محكمة العدل العليا لمقاضاة الحكومة، أو مسؤولين رسميين.

## تدعيم الممارسات الجيدة

إلى أي مدى تعد هيئة أمين المظالم نشيطة وفعالة في جهودات التوعية داخل أروقة الحكومة وفي صفوف العامة/الجمهور بشأن معايير السلوك الأخلاقي؟  
الدرجة: ٧٥

ترصد الهيئة مدى التزام السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، والهيئات العامة والخاصة ومراكز احتجاز الحرية الشخصية، بمتطلبات صيانة حقوق الإنسان، في مختلف التشريعات الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات الحكومية، ويتسع نطاق عملها ليشمل التعامل مع قضايا انتهاكات حقوق الإنسان، والشكاوى التي يقدمها المواطنون بشأن الانتهاكات المتمثلة بحقوق الإنسان، والتي تقع على المواطن من قبل السلطة التنفيذية، ونشر الوعي القانوني والرقابة على التشريعات والسياسات الوطنية، ومدى مواءمتها للمعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.<sup>٤٨٠</sup>

ترحب الهيئة بأي انتقاد ببناء، ويتم الرد بشكل إيجابي.<sup>٤٨١</sup> لكن مازالت فعالية الرقابة ضعيفة؛ لغياب برامج وآليات لرقابة تنفيذ الشكاوى التي وردت.<sup>٤٨٢</sup> وأشارت الهيئة في خطتها الإستراتيجية ٢٠١١-٢٠١٣ ضرورة أن تلعب دور الوسيط بين السلطات ومؤسسات المجتمع المدني، لكن لا ترى هذه المؤسسات أن الهيئة لعبت هذا الدور بين الطرفين في الضفة وقطاع غزة، وأن هناك بعض الأمثلة على توسط وتدخل مؤسسات المجتمع المدني لدى السلطات في الضفة الغربية وغزة لدعم الهيئة.<sup>٤٨٣</sup>

٤٧٣ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.  
٤٧٤ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي، مصدر سابق.  
٤٧٥ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.  
٤٧٦ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي، مصدر سابق.  
٤٧٧ مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.  
٤٧٨ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي، مصدر سابق.  
٤٧٩ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي، مصدر سابق.  
٤٨٠ ra/sp.rhci.www//:ptth  
٤٨١ مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي، مصدر سابق.  
٤٨٢ مقابلة مع العاروري، مصدر سابق.  
٤٨٣ تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة، مصدر سابق، ص ٣.



تهدف حملات التوعية لزيادة وعي الجمهور، أما برامج التدريب فتكون مع المسؤولين؛ لأن الهدف معهم تغيير السلوك، ويتم تقديم التوصيات دائماً من خلال الاجتماعات والتقارير الخاصة والتقارير السنوية، والرقابة على السجون ومراكز الاعتقال ونظارات الاحتجاز ومتابعة المحاكم والفئات المهمشة.<sup>٤٨٤</sup>

تراقب الهيئة تنفيذ نتائج عملها وتوصياتها من خلال تقاريرها السنوية، وعلى سبيل المثال تم في تقرير الهيئة السنوي في الملحق رقم (٣) حول واقع توصيات الهيئة تقاريرها للأعوام (٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢) رصد أي التوصيات التي تكررت، ومراقبة التوصيات التي لا يتم تنفيذها أو الأخذ بها، حيث رصد الحق (٤١) توصية، وتم مقارنتها مع عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ لمعرفة مدى أخذ الجهات بتوصيات الهيئة؛ فوجد أن هناك ٧ توصيات تم الأخذ بها وتطبيقها كلياً من العدد الكلي للتوصيات البالغ ٤١ توصية، في حين نجد أن هناك ٩ توصيات تم الأخذ بها جزئياً، مع بقاء ٢٥ توصية لم يؤخذ بها.<sup>٤٨٥</sup>

٤٨٤ مقابلة مع غاندي، مصدر السابق.  
٤٨٥ التقرير السنوي للهيئة المستقلة لعام ٢٠١٢، ص ص ٢٢٤ - ٢٢٩، مصدر سابق.

ديوان الرقابة المالية والإدارية

## ٨. ديوان الرقابة المالية والإدارية

### ملخص:

تتوافر لديوان الرقابة المالية والإدارية أحكام قانونية معقولة لحماية استقلاليتها؛ حيث يتمتع رئيس الديوان ونائبه بالحصانة، وعدم جواز العزل لأي سبب من الأسباب، إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، ومنع أي مؤسسة من التدخل في أي عمل من أعمال الديوان، وصلاحيات واسعة في الرقابة على أعمال المؤسسات العامة. لكن عدم فهم موضوع الاستقلالية من قبل مسؤولي الديوان أحياناً أو من قبل السلطة التنفيذية أحياناً أخرى؛ يضعف من فعالية الديوان ودوره في تعزيز النظام الوطني للنزاهة.

ينشر الديوان التقارير السنوية، وأحياناً ملخصات منها، والتقارير ربع السنوية على الموقع الإلكتروني، لكن العاملين في الديوان يعتبرون أنفسهم غير مخولين بالإفصاح عن معلومات في حوزتهم، كما أن هناك نوعاً من التخوف من إعلانها، هذا ناجم عن العقلية التقليدية التي تحكمها ثقافة السرية التي تعني أن المعلومات حق للمسؤولين، وأن الإفصاح عنها يحتاج إلى قرار من الجهة العليا للمؤسسات. وقد أصدر الديوان مدونة السلوك المهني تشمل قواعد لمنع تضارب المصالح والهدايا، لكن المدونة غير مفعلة بشكل كامل.

ينفذ ديوان الرقابة المالية والإدارية المهام الرقابية على الجهات الإدارية الخاضعة لرقابته، بالقيام بزيارات استكشافية، وتوجيهية، ورقابية بغرض التدقيق الشامل، ومتابعة الشكاوى أو ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو سوء الاستغلال، وحضور عطاءات تلك الجهات بصفة عضو مراقب. لكن توصيات الديوان لا تصدر بالصيغة الإلزامية للمؤسسات العامة للأخذ بها.

### البنية والتركيبية:

أنشئ ديوان الرقابة المالية والإدارية، تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، إعمالاً لأحكام المادة (٩٦) منه، وينظم أعماله القانون الخاص به رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤، وله موازنة خاضعة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتمتع بالشخصية المستقلة الاعتبارية القانونية لممارسة أعماله. ويجعل القانون من الديوان جهازاً مستقلاً له صلاحية نشر تقاريره. وينص القانون على أن الديوان يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، ويكون له موازنة خاصة، ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية (المادة ٢). يمارس الديوان مهامه المالية والإدارية الرقابية ذات الطبيعة التوجيهية والإرشادية للجهات الخاضعة للرقابة، من خلال تقييم الأداء؛ من أجل الوصول إلى الكفاية والفاعلية في الأداء.<sup>٤٨٦</sup>

يتشكل الديوان من رئيس الديوان، نائب الرئيس، المدير العام، عدد من الوحدات الإدارية، والإدارات العامة الرقابية، وعلى السلطة توفير الإمكانيات والموازنات للديوان ليتمكن من القيام بعمله بمهنية وفعالية واستقلالية.

يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ويصادق المجلس التشريعي على تعيينه (المادة ٤). وفي حال رفض المجلس التشريعي المصادقة على الشخص المرشح، يقدم رئيس السلطة الوطنية شخصاً بديلاً خلال أسبوعين من تاريخ الرفض (المادة ٥). ويتمتع رئيس الديوان ونائبه والمدير العام للديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم (المادة ١١).

لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام في كل ما يطلبه الديوان منها (المادة ١٢). ولا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي (المادة ١٠).

ديوان الرقابة المالية والإدارية المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٥٦			
التصنيف	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات ١٠٠ / ٥٨	الموارد	--	٥٠
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحوكمة ١٠٠ / ٥٨	الشفافية	٧٥	٥٠
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٧٥	٥٠
الدور ١٠٠ / ٥٠	عمليات مراجعة الحسابات	٥٠	
	اكتشاف المخالفات والمعاقبة عليها	٧٥	
	تحسين الإدارة المالية	٢٥	

## الموارد ( الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتوفر لمؤسسة ديوان الرقابة المالية والإدارية الموارد الكافية لتحقيق أهدافها؟

الدرجة: ٥٠

بلغت موازنة الديوان الفعلية للعام ٢٠١٢ ما قيمته ١٣,٢٦٦,٨٦٧ شيكل أي ما يعادل ٣,٥٣٧,٨٠٠ دولار،<sup>٤٨٧</sup> وتم إعداد موازنة عام ٢٠١٢ وفقاً لموازنة البرامج والأداء، ونُفذت ببرنامجين أساسيين: الأول منتج رقابي ذو جودة عالية، حيث شكل ما نسبته ٧٥٪ من إجمالي الموازنة، والبرنامج الثاني « التطوير المؤسسي لديوان الرقابة» حيث شكل ما نسبته ٢٥٪ من إجمالي الموازنة الفعلية،<sup>٤٨٨</sup> وتم استنفاد ٩٧٪ من موازنة الديوان للعام ٢٠١٢.<sup>٤٨٩</sup>

تُعَدّ موازنة الديوان ضمن المقبول من حيث الكفاءة، كما أن عملية التخطيط والإمكانات المالية المتاحة للديوان تتم بما ينسجم مع موازنة الحكومة؛ كون موازنة الديوان تسري عليها القواعد العامة، وليس قواعد خاصة تضمن من خلالها الاستقلالية التي لها الدور في تعزيز كفاءة الديوان.<sup>٤٩٠</sup>

في السنوات الأربع الأخيرة كانت موارد الديوان متوافرة بشكل عام، حيث تتم بناءً على ما يطلبه الديوان من موارد خاصة. لكن الإشكال يكمن في أن خطط الديوان متواضعة؛ كونه يعمل بكفاءة محدودة، فعلى سبيل المثال لا يستطيع الديوان استئجار شركات تدقيق؛ كونها تحتاج إلى تكلفة مالية عالية.<sup>٤٩١</sup>

بلغ عدد موظفي الديوان في الضفة الغربية حتى تاريخ ٢٠١٢/١٢/٣١، مائة واثنين وخمسين موظفًا (١٥٢)، منهم سبعة موظفين بعقود.<sup>٤٩٢</sup> في ذات الوقت لا يوجد استقرار في الموارد البشرية؛ بسبب سعي الموظفين للبحث عن شروط وامتيازات عمل أفضل لدى الجهات الأخرى،<sup>٤٩٣</sup> فرواتب العاملين في الديوان محكومة بقانون الخدمة المدنية الحكومي. لدى العاملين معرفة أكاديمية وخبرات عمل، ولكن التخصصية العالية تستدعي بدل خدمة، كما أن الديوان بحاجة إلى بعض

٤٨٧ التقرير السنوي لعام ٢٠١٢ لديوان الرقابة المالية والإدارية، ص ١٢. انظر الموقع الإلكتروني التالي، <http://www.enitselap-nama.gro/seiduts-dna-stroper/ra/101.htm>.

٤٨٨ مقابلة مع أ. معاوية أسعد/ المدير المالي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٣١/٠٢/٢٠١٢.

٤٨٩ التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ١٢.

٤٩٠ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.

٤٩١ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي/ مفوض انتلاف أمان لمكافحة الفساد، بتاريخ ٣١/٠٢/٢٠١٢.

٤٩٢ التقرير السنوي لعام ٢٠١٢ لديوان الرقابة المالية والإدارية، مصدر، سابق ص ٢٢.

٤٩٣ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

المؤهلات المتخصصة؛ لأنه يتم التركيز على القضايا المالية والالتزام بالقانون أكثر من جوانب التدقيق المالي،<sup>٤٩٤</sup> كما أن لدى الموظفين فرص كافية للتطوير المهني والتدريب، ويسعى الديوان لتطوير عمل الموظفين وتحسين أدائهم.<sup>٤٩٥</sup>

وفي قطاع غزة تُعدّ ميزانية ديوان الرقابة المالية والإدارية كافية لاضطلاعه بواجباته.<sup>٤٩٦</sup> ويسيطر الديوان على موارده الخاصة به ويديرها، كما يوجد زيادات منتظمة في موارده المالية،<sup>٤٩٧</sup> ويوجد لديه استقرار في الموارد البشرية،<sup>٤٩٨</sup> ويوجد لدى العاملين معرفة أكاديمية وخبرات عمل كافية.<sup>٤٩٩</sup>

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى يتوافر استقلال رسمي في تصرف أعمال ديوان الرقابة المالية والإدارية؟  
الدرجة ٧٥

نصت المادة (٩٦) من القانون الأساسي على إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، فيما نصت المادة الثانية من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ على شخصيته الاعتبارية، لكن الإشكالية تكمن في المفهوم العام لاستقلال المؤسسات غير الوزارية في السلطة الفلسطينية، حيث يُنظر إليها باعتبارها غير مستقلة إدارياً ومالياً، ما لم ينص القانون صراحة على ذلك.<sup>٥٠</sup>

فيما يتلقى الديوان- بحكم قانونه- طلبات من الوزراء أو الرئيس، تتعلق بإجراء تحقيقات في دوائرهم،<sup>٥١</sup> وهذا الأمر يتعارض مع إعلان مكسيكو<sup>٥٢</sup> ما قد يؤثر على استقلالية الديوان ورئيسه ومساعديه.

حدد القانون الأساسي وقانون ديوان الرقابة آلية تعيين رئيس الديوان، تضمن له استقلاليته؛ إذ يتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ومصادقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، فيما لم يضع القانون قيوداً على الأنشطة السياسية للعاملين في الديوان.

يضطلع الديوان بعمليات مراجعة الحسابات، بما يتوافق مع برنامج وأساليب يحددها بنفسه،<sup>٥٣</sup> وأحال القانون مسألة إجراءات تعيين المديرين التنفيذيين والمفتشين والخبراء الفنيين والموظفين إلى الإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية التي تحدد إجراءات التعيين،<sup>٥٤</sup> وفقاً للوصف الوظيفي المراد الإعلان عنه. كما اشترطت المادة (٢١) من قانون الديوان أن يكون الشخص المعين في وظيفة مفتش في الديوان متخصصاً في مجال العمل الذي يقوم به.

نصت المادة (١٠) أنه لا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب إلا، بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي؛ من أجل ضمان استقلالية رئيس الديوان، كما حددت مدة رئاسة الديوان ٧ سنوات غير قابلة للتجديد، وهي مدة تفوق مدة ولاية رئيس المجلس التشريعي بثلاث سنوات<sup>٥٥</sup>. ومنحت المادة (١١) من ذات القانون الحصانة لرئيس الديوان وموظفيه، في ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

٤٩٤      مقابلة مع د. عزمي الشاذلي، مصدر سابق.

٤٩٥ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.

٤٩٦ مقابلة مع أ. إسماعيل محفوظ رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢.

٤٩٧ مقابلة مع أ. إسماعيل محفوظ، مصدر سابق .

٤٩٨      مقابلة مع أ. إسماعيل محفوظ، مصدر سابق .

٤٩٩      مقابلة مع أ. إسماعيل محفوظ، مصدر سابق .

٥٠٠ كفلت المادة (١٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ استقلالية التدخل في أعمال الديوان وإلزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون مع الديوان.

٥٠١ انظر المادة ٢٣ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.

٥٠٢ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق، انظر: إعلان مكسيكو، <http://ar.issai.org/media/issai/10.pdf>

٥٠٣ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.

٥٠٤ انظر: نص المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.

انظر : الموقع الإلكتروني التالي، [A١٤٧٤٢#١٤٧٤٢=MID&٢٠٠٤=LegPath&٢=http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk](http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=٦_A١٤٧٤٢#١٤٧٤٢=MID&٢٠٠٤=LegPath&٢=http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk)

## الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد ديوان الرقابة المالية والإدارية بمنأى عن التدخلات الخارجية في أدائه لعمله؟

الدرجة ٥٠

ما زال مفهوم ممارسة الاستقلالية غير مرسوم بشكل واضح؛ بمعنى عدم السماح للأطراف الخارجية التدخل في عمل الديوان من حيث الأولويات وطبيعة القرار المتخذ، وأن العاملين في الديوان يتصرفون بمهنية عالية، وبدون اعتبار للولاءات السياسية أو الانحياز لطرف من الأطراف، ولاسيما اللاعبين السياسيين أو مراكز النفوذ في السلطة الحاكمة أو المعارضة، وبالتالي فإن الواقع العملي يعكس وجود إشكالية، لعدم فهم موضوع الاستقلالية من قبل مسؤولي الديوان أحياناً، أو من قبل السلطة التنفيذية أحياناً أخرى؛ الأمر الذي يضعف من فعالية الديوان ودوره في تعزيز النظام الوطني للنزاهة.<sup>٥٠٦</sup>

يعمل الديوان بشكل مهني، وكان عمله نسبياً غير متحيز في الأعوام الأخيرة ٢٠١٢/٢٠١٣، وانخفضت التدخلات في أنشطة المؤسسة<sup>٥٠٧</sup>، فيما أثر الانقسام السياسي على الواقع المؤسسي للديوان، إذ نتج عنه وجود ديوان في الضفة وآخر في غزة؛ مما أضعف من الإمكانيات والموارد، وفتح مجالاً لوجود موظفين لهم انتماء سياسي. كما تتوافر عملياً الحصانة لموظفي الديوان، ولغاية اليوم لم تسجل أي حالة حول محاسبة أي موظف بسبب عمله في الديوان.<sup>٥٠٨</sup>

وما زالت تُفرض الموازنة الخاصة بالديوان من قبل الحكومة، حيث تتفاوض وزارة المالية مع الديوان، وتعتمد على مؤشرات وأسس بلاغ الموازنة الذي يعد من قبل وزير المالية؛ مما يؤثر على استقلاليته، الأمر الذي يُصعب فكرة الاستقلال المالي؛ لأن الديوان يخضع للسلطة التنفيذية أي لوزارة المالية،<sup>٥٠٩</sup> وبالتالي يخالف المعايير الدولية التي تنص على الاستقلال المالي للأجهزة الرقابية، بموجب إعلان (مكسيكو) بشأن الاستقلالية.<sup>٥١٠</sup>

في قطاع غزة، يُمنع الديوان من الرقابة على الأجهزة الأمنية.<sup>٥١١</sup> ولا توجد حالات ظاهرة لانخراط رئيس الديوان أو العاملين في أنشطة سياسية أو إجراء أنشطة أخرى يحد القانون من ممارستها، أو تبوء مناصب تمس استقلالية الديوان.<sup>٥١٢</sup>

## الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/ الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة ديوان الرقابة المالية والإدارية؟

الدرجة ٧٥

يوجب القانون أن يقدم الديوان تقارير سنوية وربع سنوية، وتقارير خاصة عند الطلب إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء، استناداً لنص المادة (٢٦) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، فيما تقدّم التقارير الخاصة إلى رئيس السلطة الوطنية، والمجلس التشريعي، ومجلس الوزراء، والوزير المختص.<sup>٥١٣</sup>

يُجيز القانون نشر التقارير والمعلومات للمواطنين، بما فيها التقارير السنوية، ولا توجد أنظمة تفصيلية وتعليمات واضحة معمول بها، تسهّل عملية الوصول للمعلومات الموجودة في الديوان.<sup>٥١٤</sup>

٥٠٦ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٠٧ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٠٨ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٠٩ مقابلة مع أ. جمال جفال/ المستشار القانوني في ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٦.

٥١٠ إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، الانتوساي « المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة»، انظر الموقع الإلكتروني التالي: [http://ar.issai.org/media/١٠\\_issai\\_١٠.pdf](http://ar.issai.org/media/١٠_issai_١٠.pdf).

٥١١ مقابلة مع أحد مسؤولي ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة (تابع لسلطة رام الله) فضل عدم كشف اسمه بتاريخ ٢٠١٣/٧/٦.

٥١٢ مقابلة مع أحد مسؤولي ديوان الرقابة المالية والإدارية، مصدر سابق.

٥١٣ المادة (٢٨) وكذلك رفع مشروع الموازنة السنوية الخاصة بالديوان إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية استناداً لنص المادة (٢٣)، كما ويقدم رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله، وينشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية استناداً لنص المادة (٨).

٥١٤ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في الأنشطة وعمليات صناعة القرار لمؤسسة مراجعة الحسابات العليا؟

الدرجة ٥٠

ينشر الديوان التقارير السنوية وأحياناً ملخصات منها، والتقارير رُبع السنوية على الموقع الإلكتروني،<sup>٥١٥</sup> لكن ما زالت العقلية التقليدية تسود ثقافة عمل العاملين في المؤسسات العامة، وتحكمها ثقافة السرية، لاعتقادهم أن المعلومات حق للمسؤولين؛ مما يعني أن الإفصاح عنها يحتاج إلى قرار من الجهة العليا للمؤسسات. يعتبر العاملون في الديوان أنفسهم غير مخولين بالإفصاح عن معلومات في حوزتهم، كما أن هناك نوعاً من التخوف من إعلانها. وقد شهد عام ٢٠١٣ تحسناً في نشر المعلومات، فقد لوحظ في الآونة الأخيرة أن الديوان أصبح ينشر على صفحته الإلكترونية بعض التقارير والملخصات، وبعض الأنشطة العامة والهيكل التنظيمي، وليس المعلومات التي تهم الجمهور بشكل مباشر،<sup>٥١٦</sup> كما ينشر الديوان مجلة شهرية موجودة على الصفحة الإلكترونية لديوان الرقابة المالية والإدارية.<sup>٥١٧</sup> لكن لا يتم نشر القضايا المالية وموازنة الديوان،<sup>٥١٨</sup> كما لا تنشر المعلومات في الوقت المناسب.<sup>٥١٩</sup>

أما في قطاع غزة، فيرى البعض أن كافة المعلومات التي ترد في التقارير السنوية يتم الكشف عنها علناً،<sup>٥٢٠</sup> ويقول رئيس الديوان إن تلك المعلومات لا تكشف علناً<sup>٥٢١</sup>. وتوفر المعلومات المنشورة تفاصيل كافية عن أنشطة ديوان الرقابة المالية والإدارية التي تنشر على الموقع الإلكتروني.<sup>٥٢٢</sup> لكن لم يتمكن الباحث من الحصول على نسخة من التقرير السنوي لعام ٢٠١٢ عبر موقع الديوان الإلكتروني رغم مرور أشهر على تسليمه للمجلس التشريعي.

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان المحاسبة والمساءلة في مؤسسة مراجعة الحسابات العليا على تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة ٥٠

يتوجب على رئيس ديوان الرقابة تقديم تقرير سنوي، أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته على عمل مؤسسات السلطة الفلسطينية، لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وكذلك تزويدهم بأية بيانات أو معلومات أو دراسات أو أبحاث يطلبونها منه، والقيام بأي عمل آخر يعهد به إليه، ولكن بسبب تعطل المجلس التشريعي لا تتم مناقشة التقرير الخاص بعمل الديوان، ولا توجد مواعيد نهائية لتقديم التقرير السنوي إلى السلطة التشريعية.

ليس في القانون نص يلزم مسؤولي المؤسسات الحكومية الردّ على ملاحظات الديوان عن أعمال مؤسساتهم، خلال ثلاثين يوماً.

٥١٥ انظر الموقع الإلكتروني التالي، <http://www.saacb.ps/rports.aspx>

٥١٦ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥١٧ انظر الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.saacb.ps/mnRpts.aspx>

٥١٨ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥١٩ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.

٥٢٠ مقابلة مع أحد مسؤولي ديوان الرقابة المالية والإدارية، مصدر سابق.

٥٢١ مقابلة مع أ. اسماعيل محفوظ، مصدر سابق.

٥٢٢ مقابلة مع أحد مسؤولي ديوان الرقابة المالية والإدارية، مصدر سابق. انظر: [www.facb.gov.ps](http://www.facb.gov.ps)

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تخضع مؤسسة ديوان الرقابة المالية والإدارية للمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة ٥٠

يقدم ديوان الرقابة تقريرًا سنويًا لكل من رئيس السلطة الوطنية وهيئة الكتل البرلمانية ( المجلس التشريعي ) ومجلس الوزراء، ويشمل التقرير نشاطات الديوان وأعمال التدقيق التي أجراها خلال السنة على المؤسسات العامة، ويشمل أيضًا الأعمال الداخلية في الديوان وتطوره.<sup>٥٢٣</sup>

يقوم الديوان بمراجعة الحساب الختامي لموازنة السلطة الفلسطينية، حيث أصدر خمسة تقارير تتعلق بالحساب الختامي، وتم تقديمها للمجلس التشريعي لرؤساء اللجان ولكن لا يتم مناقشتها،<sup>٥٢٤</sup> كما لا يناقش المجلس التشريعي التقرير السنوي والتقارير المتعلقة بمدى التزام المؤسسات العامة التي يتم تقديمها له أيضًا.<sup>٥٢٥</sup> لكن غالبًا يتم مناقشة التقارير التي يقوم بها الديوان مع الجهات التي تجرى عملية التدقيق عليها في التقارير الخاصة بها.<sup>٥٢٦</sup>

كما يعقد رئيس الديوان مؤتمرًا سنويًا لنقاش بعض القضايا المهمة في عمل الديوان، ويتم عقد لقاءات مفتوحة مع وسائل الإعلام للإجابة عن الاستفسارات، كما يتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة، مثل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان».<sup>٥٢٧</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق قوانين بآليات لضمان نزاهة العاملين في ديوان الرقابة المالية والإدارية.  
الدرجة ٧٥

اعتمد ديوان الرقابة مدونة السلوك المهني، بتاريخ ٢٠١٣/١/١٣، وتشمل قواعد لتضارب المصالح، والهدايا، على أن يصدر لائحة خاصة بتنظيم الهدايا، من حيث تحديد القيمة وآليات التصرف بها، بالإضافة إلى آليات النزاهة والشفافية والحياد السياسي لموظفي الديوان والكفاءة المهنية. لكنها لا تضع قيودًا على التعيين بعد إنهاء العمل في الديوان.<sup>٥٢٨</sup> كما ويستخدم الديوان أدلة في عمله، ويوجد تعليمات خاصة، وأدلة داخلية، تعمل على تكريس الحيادية والمهنية.<sup>٥٢٩</sup>

أما في قطاع غزة، فلا تتوافر مدونة سلوك خاصة بموظفي ديوان الرقابة، أو قواعد أخرى، مثل الهدايا أو الضيافة، تهدف إلى ضمان النزاهة ووضع قيود على تعيين رئيس الديوان أو الموظفين بعد الخروج من الوظيفة؛ وذلك باستثناء القواعد الواردة في قانون الخدمة المدنية.

## آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يتم ضمان نزاهة العاملين في ديوان الرقابة المالية والإدارية ؟  
الدرجة ٥٠

ما زالت مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة غير مفعلة بشكل كامل، كما أن الوعي بأهميتها من قبل العاملين والمسؤولين ضعيف، واحترام أحكامها من قبل العاملين ليس محلاً للمراجعة من قبل المديرين، والرقابة الداخلية.<sup>٥٣٠</sup> كما يتم التدريب المستمر للعاملين على مدونة السلوك، وقواعد النزاهة وآلياتها في المؤسسة، ويتم معالجة موسمية أو فردية لحالات الخرق الفاضح لأحكام

٥٢٣ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.

٥٢٤ المصدر السابق.

٥٢٥ المصدر السابق.

٥٢٦ المصدر السابق.

٥٢٧ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٢٨ انظر مدونة السلوك المهني الصادرة من رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بالقرار رقم ٣ لسنة ٢٠١٣.

٥٢٩ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٣٠ المصدر السابق.



المدونة، مثلاً تم خرق قواعد أخلاقيات العمل من قبل موظف خلال العام ٢٠١٢، وقد جرى معاقبته بتوجيه إنذار نهائي له.<sup>٥٣١</sup>

## عمليات مراجعة الحسابات المالية الفعالة

إلى أي مدى توفر المؤسسة مراجعة الحسابات العليا عمليات مراجعة حسابات فعالة للنفقات العامة؟  
الدرجة ٥٠

يفحص الديوان الحسابات المالية في مجال النفقات العامة أساساً، بالاستناد إلى الموازنة العامة المقررة للسلطة، منذ عام ٢٠٠٦ بدأت عملية التدريب على ذلك، خاصة في السنوات الثلاث الأخيرة.<sup>٥٣٢</sup>  
وعلى الرغم من أن القانون يعطي ديوان الرقابة صلاحية ومسؤولية لمراجعة الحساب الختامي للموازنة، خلال عام من انتهاء السنة المالية، إلا أن الحكومة تتأخر في تقديم المعطيات المالية ذات العلاقة؛ الأمر الذي يجعل من عملية المراجعة متأخرة، ويقلل من القدرة على التدخل لتصويب الوضع في الوقت المناسب. وفي السنوات الأخيرة قام الديوان بتسجيل تحفظ على العديد من بنود الحساب الختامي، وكان ذلك موضع خلاف مع وزير المالية، ولكن غياب دور المجلس التشريعي المشلول بسبب الانقسام لم يتيح لرأي الديوان أن يتحول إلى مساءلة حقيقية للحكومة، أو محاسبتها على الانحرافات التي أشار إليها تقرير الديوان.<sup>٥٣٣</sup>

نفذ ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام ٢٠١٢ العديد من المهام الرقابية على الجهات الإدارية الخاضعة لرقابته؛ فقد قامت طواقم الديوان خلال العام ٢٠١٢ بزيارة ما يقارب ١١٢١ جهة إدارية، بين زيارات استكشافية وتوجيهية ورقابية بغرض التدقيق الشامل، ومناخلة الشكاوى، وحضور عطاءات تلك الجهات بصفة عضو مراقب.<sup>٥٣٤</sup>

ما زالت تقارير الديوان حول نتائج مراجعة الحساب الختامي غير منتظمة؛ وذلك بسبب ضعف التعاون من قبل الحكومة بشكل عام، وعدم الانتظام في إعداد موازنة الحكومة وإقرارها وتنفيذها؛ مما يحدث تأخيراً في إعداد تقرير الحساب الختامي.<sup>٥٣٥</sup> ولكي تكون التقارير منتظمة يتوجب أن تكون البيانات المالية شاملة ودقيقة ومقدمة في الوقت المحدد، لكن الوضع يشير إلى أن هناك خرقاً في القضايا الثلاث السابقة السابقة؛ حيث تمت مراجعة تقرير الديوان الخاص بالحساب الختامي للعام ٢٠١٠ كنموذج <sup>٥٣٦</sup>، كل تلك العوامل أدت إلى ضعف الفاعلية في التدقيق المالي على النفقات وبشكل خاص إذا ما استمر تعطل المجلس التشريعي.<sup>٥٣٧</sup>

## اكتشاف المخالفات والمعاقبة عليها

هل تقوم مؤسسة مراجعة الحسابات العليا باكتشاف المخالفات التي يرتكبها أصحاب المناصب العامة وتجري التحقيقات فيها؟  
الدرجة ٧٥

يمتلك الديوان آليات ملائمة للتعرف على المخالفات، من خلال حق الطلب، بموجب نص المادة (٢٤) والاطلاع بموجب المادة (٢٥) والتحفظ بموجب نص المادة (٢٩) من قانون الديوان، حيث منح الديوان صلاحية الاطلاع على كل التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالي والإدارية، وللديوان أن يطلب ما يريد من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية، مما له علاقة بأعمالها.

وللديوان صلاحية التحقيق في المخالفات والسلطة والنفوذ والاستقلالية اللازمة للتعرف على مسؤوليات أصحاب المناصب العامة،<sup>٥٣٨</sup> استناداً لنص المادة (٢٧) من قانون الديوان رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤، وتتم عملية المساءلة ذات الطابع الجزائي بالاشتراك مع النيابة

٥٣١ مقابلة ع جفال جفال، مصدر سابق.

٥٣٢ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.

٥٣٣ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٣٤ تقرير ديوان المالية والإدارية لعام ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٠٢.

٥٣٥ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٣٦ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٣٧ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٣٨ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.

العامّة ونيابة مكافحة الفساد،<sup>٥٣٩</sup> كما أنّ نظام المساءلة مبنيّ على توصية، في المخالفات الإدارية وفي تقييم الأداء، محلها المجلس التشريعي الذي يقوم بمساءلة الحكومة، وقد أضعف غياب المجلس التشريعي نظام المساءلة بشكل عام.

يتم تطبيق القوانين الفلسطينية ذات العلاقة، فيطبق قانون الخدمة المدنية على المخالفات الإدارية، وقانون الخدمة في قوى الأمن على الأجهزة الأمنية، وقانون مكافحة الفساد على المخالفات المتعلقة بالفساد، إلى جانب قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.<sup>٥٤٠</sup> تلقى الديوان (٢٦٧) شكوى، تم متابعتها من قبل الإدارة العامة للشؤون القانونية، بالتعاون مع الإدارات الرقابية المتخصصة في الديوان، وتشمل بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة، من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو سوء الاستغلال.<sup>٥٤١</sup> وقد بلغ عدد الملفات التي تم تحويلها إلى هيئة مكافحة الفساد خلال العام ٢٠١٢ (٤٣) ملفاً، منها (٢٩) ملفاً يتعلق بأعمال الديوان خلال العام ٢٠١٢ و(١٤) ملفاً عن تقارير تم إعدادها في الأعوام السابقة.<sup>٥٤٢</sup>

من الناحية العملية تجد الهيئة صيغة تفاهم وتسوية للأوضاع، مجال الاعتراض، يتم بموجبها إصلاح الأمر، قبل التوجه إلى الجهات التي لها سلطة التحقيق الجنائي. كما أن تجاهل الحكومة ومكتب رئيس السلطة الفلسطينية لتوصيات الديوان بهذا الشأن، وعدم قيام المجلس التشريعي بدوره في المساءلة؛ أضعف من قدرة الديوان على محاسبة كبار الموظفين عند مخالفتهم للقانون. أما في قطاع غزة فقد أصدر الديوان ٥٠ تقريراً رقابياً خلال العام ٢٠١٢، وتلقى ٣٤ شكوى، أنجز ١٦ منها، وجرى تحويل ٨ شكاوى لجهات الاختصاص، وتم حفظ عشر شكاوى. وحضر ممثل الديوان كعضو مراقب في ١٣١ عطاءً حكومياً؛ منها ١١٣ عطاءً لوزام، و ١٨ عطاءً للأشغال الحكومية.

## تحسين الإدارة المالية

ما مدى فعالية مؤسسة مراجعة الحسابات العليا في تحسين الإدارة المالية للحكومة؟

الدرجة: ٥٠

لا تصدر توصيات الديوان بالصيغة الإلزامية، بل بصيغة توصية؛ لأنه لا يلزم الطرف الآخر بأخذها، لكن الديوان يقوم بمتابعة ما يصدر من توصيات خصوصاً في مجال الأداء.<sup>٥٤٣</sup>

ما زال نظام المتابعة بحاجة إلى تطوير لتفعيل توصية الأداء والتوصيات المالية، كما أنه يوجد دراسات وتقارير عن متابعة الأداء، من خلال الردود التي يتم تلقّيها من الجهات الخاضعة للديوان، بوصفها دليلاً على ما إذا كانت الحكومة تتصرف بموجب تقارير المؤسسة أم لا.<sup>٥٤٤</sup>

أصدر الديوان (١٢٣) تقريراً عن أداء الجهات الإدارية في العام ٢٠١٢، تضمنت التقارير نتائج التدقيق المالي والإداري والفني لهذه الجهات، بالإضافة إلى توصيات الديوان حول هذه النتائج؛ للإسهام في تصويب أداء هذه الجهات.<sup>٥٤٥</sup> توضح الملاحظات العامة للديوان عدم الالتزام بتطبيق توصيات الديوان من قبل الجهات؛ إذ لا توجد متابعة من قبل الجهات المعنية في وزارة المالية لرسالتين الديوان السابقتين للعام ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، والتوصيات والمقترحات الواردة فيهما، للتغلب على نقاط الضعف، وتحسين الأداء المالي، وتقوية أنظمة الرقابة.<sup>٥٤٦</sup>

٥٣٩ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.  
٥٤٠ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.  
٥٤١ تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٧١.  
٥٤٢ تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٨.  
٥٤٣ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.  
٥٤٤ مقابلة مع أ. جفال جفال، مصدر سابق.  
٥٤٥ تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٢٠.  
٥٤٦ تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

لا يستطيع الديوان أن يحاسب أحداً؛ فالمجلس التشريعي هو المسؤول عن المساءلة، وتعطله وغيابه أثر على نتائج تقارير الديوان؛ لأنه لا يوجد تنسيق بين الديوان والمجلس التشريعي، وفي أغلب الأحيان يقوم الديوان بمبادرات ذاتية في إعداد بعض التقارير، بناءً على شكوى معينة، أو ملحوظات أشخاص. إن عدم أخذ الحكومة بالتوصيات الواردة في تقرير الديوان، وغياب المجلس التشريعي يؤثران على جهد الديوان الكبير ونتائجه الجيدة.<sup>٥٤٧</sup>

---

٥٤٧ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

هيئة مكافحة الفساد

## ٩. هيئة مكافحة الفساد

### الملخص

تتوافر لهيئة مكافحة الفساد أحكام قانونية معقولة، لحماية العاملين فيها، ومنحهم الحصانة، وبالحماية من الملاحقات القضائية؛ جراء قيامهم بواجباتهم المحددة بالقانون، وبصلاحيات واسعة، تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد، تتعلق بوضع الإجراءات الوقائية (كحفظ إقرارات الذمة المالية وفحصها، وتنسيق الجهود الوطنية لمكافحة الفساد)، والتوعوية، وصلاحيات التحقيق في شبهات الفساد. أنجزت هيئة مكافحة الفساد العديد من التحقيقات، في السنوات الثلاث الماضية، لاسيما فيما يتعلق بشخصيات سياسية كالوزراء، لكنها تعاني من بطء في الانتهاء من الملفات التحقيقية، لنقص في المعلومات وفي الطواقم الفنية المتخصصة.

أقرت الهيئة، بالتشاور والتعاون مع الأطراف ذات العلاقة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتقوم بالتحقيق في قضايا الفساد، وبعض النشاطات التوعوية بالتعاون مع بعض المؤسسات الحكومية والأهلية. لكن الهيئة تقوم بتنفيذ الإستراتيجية، من خلال عقد اتفاقيات مع مؤسسات حكومية وأهلية؛ لتنفيذ الإستراتيجية التي تعتبرها الهيئة بديلاً عن الخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

ما زالت المعلومات التي توفرها الهيئة محدودة، حيث لم تنشر الهيئة تقاريرها سواء على الموقع الإلكتروني أو مطبوعة، فيما نشرت ملخصاً عن تقريرها السنوي للعام ٢٠١١ على الموقع الإلكتروني. لا تتوفر للهيئة مدونة سلوك خاصة بها تتضمن قواعد تضارب المصالح أو قواعد بشأن الهدايا. ولم يتم وضع قواعد لتنظيم عملية الإفصاح لرئيس الهيئة وجميع العاملين فيها الإفصاح عن أصولهم المالية. ولا توجد قيود محددة على التعيين بعد خروج موظفي الهيئة من وظيفتهم، ولا ينص القانون على وضع قيود على الأنشطة السياسية والأنشطة الأخرى الخاصة برئيس الهيئة، بغية ضمان استقلاليتها وحياديته.

### البنية والتركيبية:

أنشئت هيئة مكافحة الفساد في النصف الثاني من العام ٢٠١٠، بعد تعديل قانون الكسب غير المشروع، وفقاً للقرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم (٧) لسنة ٢٠١٠. وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.<sup>٥٤٨</sup>

والهيئة هي إحدى الهيئات التي نصت على إنشائها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فقد نصت المادة الخامسة منها على تأسيس هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد. حدد القرار بقانون جرائم الفساد، لتشمل (١) الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية. (٢) الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال. (٣) كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة. (٤) إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون. (٥) قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتُحقّ باطلاً. (٦) جميع الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية.

وتم التوسع في نطاق الخاضعين لقانونها، بدءاً من رئيس السلطة الفلسطينية وجميع الموظفين، بالإضافة إلى المنظمات الأهلية والأحزاب والنقابات. وقد نص على انتداب أعضاء نيابة للعمل في الهيئة؛ بحيث يكون للنيابة المنتدبة الاختصاص بالتحقيق في جرائم الفساد، ومباشرة الدعوة أمام المحكمة المختصة التي نص عليها قانون مكافحة الفساد نفسه.

أوكل القانون المنشئ للهيئة مهمة تنسيق الجهود الوطنية لمكافحة الفساد؛ مما يعني عملياً أنها مكلفة بوضع آليات تسهل قيام جميع الأطراف بأدوارها بشكل منسجم، وقد وُقر القانون لها كل الإمكانيات والصلاحيات الضرورية لها؛ حيث أخضع قانون مكافحة الفساد كل الأطراف، باستثناء القطاع الخاص الذي لا تساهم فيه السلطة.<sup>٥٤٩</sup>

<sup>٥٤٨</sup> القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الصادر في ٢٠١٠/٦/٢٠.  
<sup>٥٤٩</sup> مقابلة مع د. عزمي الشعبي مفوض الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٣.

هيئة مكافحة الفساد المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٥٤			
التصنيف	المؤشر	القانون	
القدرات ١٠٠ / ٧٥	الموارد	١٠٠	٧٥
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحوكمة ١٠٠ / ٣٨	الشفافية	٢٥	٥٠
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٢٥	٢٥
الدور ١٠٠ / ٥٨	الأعمال الوقائية	٥٠	
	التوعية والتعليم	٥٠	
	التحقيق	٧٥	

يشار إلى أن القرار بقانون بشأن مكافحة الفساد غير معترف به من قبل الحكومة المقالة في قطاع غزة، وما زال قانون الكسب غير المشروع نافذ المفعول هناك، رغم عدم وجود هيئة لمكافحة الكسب غير المشروع حتى لحظة كتابة هذه السطور.

## الموارد ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية تنص على الموارد الكافية لهيئات مكافحة الفساد كي تضطلع بفعالية بواجباتها؟

الدرجة: ١٠٠

تنص المادة ٣ من القانون المنشئ لهيئة مكافحة الفساد<sup>٥٥٠</sup> على أن الهيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. وتمنح المادة ٦ مكرراً صلاحية إقرار رئيس الهيئة الموازنة السنوية للهيئة ورفعها إلى مجلس الوزراء، ليتم تضمينها في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.

فيما يعتبر قانون تنظيم الموازنة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ هيئة مكافحة الفساد إحدى المؤسسات العامة، إذ جاء في نص المادة ٢٢ منه: «على الوزارات والمؤسسات العامة التقيد التام بالتعليمات التي تضعها دائرة الموازنة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع نظام جدول تشكيلات الوظائف وأية تعليمات أخرى لتمكين دائرة الموازنة العامة من القيام بمهامها على أكمل وجه». يمنح قانون تنظيم الموازنة في السلطة الفلسطينية المؤسسة المعنية وضع حجم موازنتها وفقاً لاحتياجاتها، لإنجاز أعمالها المنوطة بها.<sup>٥٥١</sup> كما منح المشرع هيئة مكافحة الفساد القدرة على الحصول على تمويل إضافي؛ كالحصول على مساعدات، أو منح خارجية، بغية تحقيق أهدافها،<sup>٥٥٢</sup> فيما لم يمنح القانون المشار إليه أعلاه الحصول على نسبة، أو جزء من الأموال التي يتم مصادرتها نتيجة لعمل الهيئة.

<sup>٥٥٠</sup> القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ الصادر في ٢٠١٢/٦/٠٢.

<sup>٥٥١</sup> مقبلة مع أ. رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٢/٨/١.

<sup>٥٥٢</sup> انظر: المادة ٣ من القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق.

## الموارد ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يتوافر لهيئة مكافحة الفساد الموارد الكافية لتحقيق أهدافها؟  
الدرجة: ٧٥

تتوافر للهيئة موازنة كافية للقيام بأعمالها، وفقًا لما تضعه الهيئة من تقديرات،<sup>٥٥٣</sup> ويشير تقرير الهيئة للسنتين ٢٠١١ و ٢٠١٢ إلى أن الهيئة حصلت على موارد مالية كافية لعملية الإنشاء، والنفقات التشغيلية، والقيام بنشاطاتها من الخزينة العامة، إضافة إلى بعض التمويل لمشاريع محددة من قبل مانحين دوليين.

وقّعت الهيئة اتفاقًا مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بقيمة ٢٧٠ ألف دولار أمريكي، تم تحويل لحساب الهيئة البنكي ٤٠٪ (أي حوالي ١٠٨ آلاف دولار) من قيمته في نهاية شهر أيلول، وقد أنفق منه حوالي ١٤ ألف دولار. ووفقًا لتقرير الهيئة السنوي للعام ٢٠١٢ فقد بلغ عدد موظفيها ٤٠ موظفًا بالإضافة إلى ٧ من أعضاء النيابة العامة المنتدبين للعمل فيها، مقارنة بخمسة عشر موظفًا وستة أعضاء نيابة، في العام ٢٠١١.

تعمل الهيئة على تطوير قدرات الموظفين العاملين فيها، من خلال توفير تدريبات تتعلق بالإدارة وتخطيط الموارد، ومنح فرص المشاركة في الدورات وورش العمل والمؤتمرات، لرشد معارفهم وتنمية مهاراتهم.<sup>٥٥٤</sup> أما فيما يتعلق بتعيين الموظفين فيتم الإعلان عن الوظائف المطلوبة في الصحف المحلية والموقع الإلكتروني للهيئة،<sup>٥٥٥</sup> مع تحديد الشروط المتعلقة بالشهادات العلمية والخبرات، بالإضافة إلى شرط ألا يكون قد أدين من محكمة مختصة في أية جريمة مالية أو مخلة بالشرف أو الأمانة. ويشار إلى وجود نقص في الكوادر لتطبيق الإستراتيجية.<sup>٥٥٦</sup>

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى تعد هيئة مكافحة الفساد مستقلة بحكم القانون؟  
الدرجة: ٧٥

تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وحق إبرام العقود والتقاضي، ويمثلها أمام المحاكم النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة.

لا يضع قانون مكافحة الفساد معايير مهنية واضحة لتعيين رئيس الهيئة وموظفي الهيئة، لكنه ينصّ على مجموعة من الشروط العامة تتعلق بالنزاهة وحسن السمعة، فيما يخص رئيس الهيئة بشروط استثنائية، بآلا يقل عمره عن أربعين عامًا، وأن يكون من أبوين وحيدين فلسطينيين، ولا يتمتع بأية جنسية أخرى.<sup>٥٥٧</sup>

ويتم تعيين رئيس الهيئة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، حيث يستعرض مجلس الوزراء المرشحين لهذا المنصب دون الإعلان عن الوظيفة «رئيس الهيئة».<sup>٥٥٨</sup> فيما لا ينص القانون على مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس الهيئة، كما كان النص في قانون الكسب غير المشروع وقد جرى تغيير ذلك بسبب شلل المجلس التشريعي في هذه المرحلة. ويعتبر موقعه المسؤول الأول عن جميع أعمال الهيئة والعاملين فيها ومرجعيتهم، ويوجد فقط لجنة استشارية له ولم يتم تعيين نائب له حتى الآن.

ولا ينص القانون على وضع قيود على الأنشطة السياسية والأنشطة الأخرى الخاصة برئيس الهيئة<sup>٥٥٩</sup> بغية ضمان استقلاليته وحياديته. وقد حدد القانون المدة القانونية لتولي منصب رئيس الهيئة بسبع سنوات لمرة واحدة غير قابلة للتجديد، كما لا يجوز عزل

٥٥٣ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٥٤ انظر: التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، ص ٣٧.

٥٥٥ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٥٦ مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مصدر سابق.

٥٥٧ انظر: المادتين ٤ و ٥ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥

٥٥٨ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٥٩ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

رئيس الهيئة من مهامه إلا إذا أدين بحكم قضائي قطعي بجرم الإخلال بالواجبات والمهام الموكلة له أو ارتكابه أي عمل يمس بالشرف أو الكرامة أو أي فعل أو تصرف يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام ذلك القانون.<sup>٥٦٠</sup>

يتمتع رئيس الهيئة وموظفوها بالحماية من الملاحقات القضائية جراء قيامهم بواجباتهم المحددة بالقانون.<sup>٥٦١</sup>

## الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد هيئة مكافحة الفساد مستقلة؟

الدرجة: ٥٠

يعاني النظام السياسي استقطابًا سياسيًا واسعًا، بسبب وجود الاحتلال الإسرائيلي والانقسام السياسي فأثر على شغل الوظائف العامة؛ فقد أدى ذلك إلى إشغال معظم المناصب العليا من قبل السياسيين، لذا من الصعوبة أن يشغل المراكز العليا محايدون.<sup>٥٦٢</sup> فرئيس الهيئة الحالي أحد الشخصيات السياسية المقربة من رئيس السلطة الفلسطينية، وينتمي للحزب الحاكم.<sup>٥٦٣</sup>

ونظرًا لحدثة إنشاء الهيئة، فلم يمض على تعيين رئيس الهيئة ثلاث سنوات، كما أن أغلب الموظفين في الهيئة تم تعيينهم في العام الماضي (٢٠١٢)، ولم تشهد عملية إبعاد للعاملين في الهيئة من مناصبهم قبل انقضاء مدة تعيينهم.<sup>٥٦٤</sup>

تم انتداب سبعة أعضاء من النيابة العامة، بمن فيهم مساعد للنائب العام، للعمل في هيئة مكافحة الفساد، لمباشرة التحقيقات المتعلقة بجرائم الفساد المحالة إليهم من قبل رئيس الهيئة، وتتولى نيابة هيئة مكافحة الفساد تمثيل الهيئة لدى جميع المحاكم، وهي تتولى أعمال التحري والاستدلال حول البلاغات والشكاوى المقدمة لهيئة مكافحة الفساد،<sup>٥٦٥</sup> كما يوجد تنسيق مع كل أجهزة السلطة الأمنية، بما فيها الشرطة التي تستجيب لطلبات الهيئة من ناحية، وتقوم بإحالة القضايا التي تتوافر فيها شبهة فساد للهيئة، أثناء متابعتهم لعملهم،<sup>٥٦٦</sup> وهي تعتبر مستقلة من الناحية الفنية في عمليات التحقيق، لحفظ الملف، أو الإحالة إلى المحكمة المختصة.<sup>٥٦٧</sup>

## الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن الأنشطة وعمليات صناعة القرار لهيئة مكافحة الفساد؟

الدرجة: ٢٥

تتولى هيئة مكافحة الفساد إعداد تقرير سنوي عن أعمالها<sup>٥٦٨</sup> وتقديمه إلى كل من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي.<sup>٥٦٩</sup> فيما يتعلق بالتحقيقات التي تجريها الهيئة، فُتُعد وفقًا للقانون إجراءات سرية لا يجوز إفشاؤها.<sup>٥٧٠</sup>

لا تنص أحكام القانون على نشر التقرير السنوي أو المقترحات المقدمة لتعديل القوانين.<sup>٥٧١</sup> كما لا توجد مواعيد نهائية للكشف علنًا عن هذه المعلومات. ويعكس القانون الثقافة المحافظة لعملية الحصول على المعلومات وكشفها من قبل المؤسسات العامة في فلسطين.

٥٦٠ انظر المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.  
٥٦١ انظر: المادة ٧ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.  
٥٦٢ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.  
٥٦٣ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.  
٥٦٤ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.  
٥٦٥ انظر: التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، ص ١٤.  
٥٦٦ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.  
٥٦٧ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.  
٥٦٨ انظر: المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.  
٥٦٩ انظر: المادة ٦ مكرر من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.  
٥٧٠ انظر: المادة ٢٢ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.  
٥٧١ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.



## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تتوافر الشفافية في الأنشطة وعمليات صناعة القرار في هيئة مكافحة الفساد؟

الدرجة: ٥٠

ما زالت المعلومات التي توفرها الهيئة محدودة؛ وذلك بسبب القانون الذي لا يسمح بنشر تفاصيل عن القضايا قبل إدانة الشخص أمام المحكمة، ولغياب قانون حق الوصول للمعلومات. تنشر الهيئة، في إعلانات غير منتظمة، أرقامًا وإحصائيات تتعلق بإنجازات الهيئة، من خلال مقابلات تُجرى مع رئيس الهيئة، أو أثناء حضوره جلسات المؤتمرات أو ورشات العمل.<sup>٥٧٢</sup> ونشرت هيئة مكافحة الفساد ملخصاً عن تقريرها السنوي للعام ٢٠١١ في إطار توفير معلومات للجمهور<sup>٥٧٣</sup>، فيما أعلنت في مؤتمرها السنوي بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد العام ٢٠١٢ بعض الإحصائيات المتعلقة بعدد الشكاوى وأنواعها، وعدد المُحال منها إلى نيابة مكافحة الفساد وإلى محكمة جرائم الفساد.

وتمتلك الهيئة موقعًا إلكترونيًا ([www.pacc.pna.ps](http://www.pacc.pna.ps)) توفر من خلاله أنشطة الهيئة، وهي ما زالت صفحة ضعيفة تصف نشاطات المسؤولين، ولا تستخدم كآلية لرفع الوعي، أو لإيصال المعلومات للمواطنين، بل هي صفحة إخبارية<sup>٥٧٤</sup>. حيث ما زال الموقع الإلكتروني للهيئة بسيطاً، وهو بحاجة إلى تطوير، باعتباره إحدى الوسائل المهمة للانفتاح على الجمهور، وإيصال المعلومات العامة المتعلقة بعمل الهيئة، ونشرها.<sup>٥٧٥</sup>

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان المحاسبة والمساءلة في هيئة مكافحة الفساد على تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة: ٥٠

ينص قانون مكافحة الفساد على أنه يتم تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء<sup>٥٧٦</sup>. لكنه يقدم تقريره السنوي إلى كل من رئيس السلطة الفلسطينية، ورئيس الوزراء، والمجلس التشريعي<sup>٥٧٧</sup>. يشار إلى أن قانون الكسب غير المشروع لسنة ٢٠٠٥ كان ينص على أن يصادق المجلس التشريعي على تعيين رئيس الهيئة، لكن بسبب الظروف السياسية الناجمة عن الانقسام، وتعطل عمل المجلس التشريعي؛ نص القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع على تعيين رئيس الهيئة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية<sup>٥٧٨</sup>.

ولا يوجد نص قانوني يفرض على الهيئة الإعلان عن تقاريرها السنوية أو نشرها على الموقع الإلكتروني، أو بأي طريقة تنتيح المعلومات للعامة<sup>٥٧٩</sup>، وبذلك يحدّ من إمكانية مساءلة الهيئة من قبل الجمهور. كما لا يفرض القانون على الهيئة تقديم تقارير عن تحقيقاتها لأي جهة، إنما هي تصدر قراراتها في الملفات المتابعة من قبلها فور الانتهاء من إجراءاتها المحددة في القانون، ولها تحريك الدعوى الخاصة بجرائم الفساد من خلال النيابة العامة «نيابة مكافحة الفساد المنتدبة في مقر الهيئة»، وفقاً لنص المادة ٢١ من قانون مكافحة الفساد.

ولا توجد نصوص خاصة بحماية المبلغين من داخل هيئة مكافحة الفساد. لكن تنطبق أحكام المادة ١٨ على كل المبلغين عن الفساد، سواء من داخل الهيئة أم من خارجها،<sup>٥٨٠</sup> حيث تنص على أنه « تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسني

٥٧٢ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٧٣ انظر: <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=٧٢>

٥٧٤ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٧٥ —، تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين ٢٠١٢ التقرير السنوي الخامس، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١٣، ص ٥١.

٥٧٦ انظر: المادة ٣ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

٥٧٧ انظر: المادة ٦ مكرر من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

٥٧٨ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٧٩ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٨٠ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعدد الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء».

تخضع الهيئة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وفقاً لأحكام المادة (٢٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ في الشأن المالي والإداري، حيث تشير الفقرة السابعة منها إلى شمول اختصاص الديوان بالرقابة على كل المؤسسات العامة في السلطة الفلسطينية.<sup>٥٨١</sup>

يمنع القانون الأساسي تحصين أي قرار إداري، وفقاً لنص المادة ٣٠ منه؛ وبالتالي يمكن الرجوع إلى محكمة العدل العليا فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة من الهيئة، أما فيما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة عن محكمة جرائم الفساد فهي خاضعة للاستئناف والنقض في المحاكم الفلسطينية. فيما يتيح أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي لكل مواطن تقديم شكاوى تتعلق بالشؤون العامة.<sup>٥٨٢</sup> لا توجد أحكام قانونية تتعلق بإمكانية إحداث لجان إشراف على الهيئة من المواطنين<sup>٥٨٣</sup>. فيما يوجد للهيئة مجلس استشاري، يتم اختيار أعضائه من الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة؛ للاستئناس برأيه فيما يعرضه رئيس الهيئة عليه من مسائل.

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تخضع هيئة مكافحة الفساد للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: ٥٠

قدمت الهيئة تقريرها السنوي للعامين ٢٠١١ و ٢٠١٢ لكل من رئيس السلطة الفلسطينية، ورئيس الحكومة، والمجلس التشريعي (هيئة الكتل البرلمانية)<sup>٥٨٤</sup>. لم تنشر الهيئة تقاريرها، سواء على الموقع الإلكتروني أو مطبوعة، فيما نشرت ملخصاً عن تقريرها السنوي للعام ٢٠١١ على الموقع الإلكتروني،<sup>٥٨٥</sup> لكن تقارير الهيئة ما زالت لا توفر من المعلومات العامة ما يكفي لإتاحة الفرصة للأطراف المجتمعية المعنية الاستفادة من المشاركة الفعالة في تطوير السياسات الوطنية لمكافحة الفساد، أو الرقابة على أعمال الهيئة. وقد قام الإعلام بوسائله المتنوعة بدور نشط في مساءلة الهيئة، وكذلك تقوم بعض المؤسسات المعنية بموضوع مكافحة الفساد، مثل مؤسسة «أمان»، بعقد جلسات مساءلة مجتمعية ذات صلة بعمل الهيئة ومسؤولياتها.<sup>٥٨٦</sup>

فيما لم يتم فحص سياسة حماية المبلغين عن الفساد من داخل الهيئة، أو تقديم شكاوى دون خوف؛ لحدثة إنشاء الهيئة ذاتها<sup>٥٨٧</sup>، ولا توجد لجان إشراف للمواطنين<sup>٥٨٨</sup>.

لا يمكن قياس فعالية المراجعة القضائية بسبب حداثة تجربة هيئة مكافحة الفساد.<sup>٥٨٩</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء هيئة (هيئات) مكافحة الفساد؟  
الدرجة: ٢٥

لا تتوافر للهيئة مدونة سلوك خاصة بها، تتضمن قواعد تضارب المصالح أو قواعد بشأن الهدايا، وقد أقر مجلس الوزراء بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٣ مدونة سلوك، وأخلاقيات الوظيفة العامة، إلا أنه لم يتم تعميمها على المؤسسات الحكومية<sup>٥٩٠</sup>.

في حين تفرض المادة (٣) من قانون مكافحة الفساد على رئيس الهيئة وجميع العاملين فيها الإفصاح عن ممتلكاتهم وممتلكات

٥٨١ تنص الفقرة ٧ من المادة ٢٣ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ على أنه «تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها».

٥٨٢ تنص المادة ١٠٠ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على أنه «يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له صلة بالشؤون العامة».

٥٨٣ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٨٤ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق. للمزيد انظر: <http://www.wafaimages.ps/album.aspx?id=١٠٣٤٧>

٥٨٥ انظر: <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=٧٢>

٥٨٦ مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مصدر سابق.

٥٨٧ مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مصدر سابق.

٥٨٨ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٨٩ مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مصدر سابق.

٥٩٠ قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/٢٣/٠٤) م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٣.

أزواجهم وأولادهم القاصرين قبل مباشرتهم لعملهم،<sup>٥٩١</sup> لم يتم وضع قواعد لتنظيم عملية الإفصاح.<sup>٥٩٢</sup> ولا توجد قيود محددة على التعيين بعد خروج موظفي الهيئة من وظائفهم، كما لا توجد قواعد محددة بشأن الفحص أو التأكد من ممارسة قواعد النزاهة، أثناء عمليات التعيين بالهيئة.

## آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئة مكافحة الفساد؟  
الدرجة: ٢٥

لغياب مدونة سلوك خاصة لهيئة مكافحة الفساد تتضمن قواعد تضارب المصالح أو قواعد الهدايا والضيافة، أو القيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة، وسياسات تعارض المصالح؛ لذا فلا يمكن قياس فعاليتها، كما لا يوجد ما يشير إلى تدريب العاملين بشكل منتظم على أحكام مدونة السلوك العامة.<sup>٥٩٣</sup> في حين تم تسليم إقرارات الذمة للعاملين فيها وحفظها في الهيئة. لكن الهيئة تعمل على إنجاز مدونة سلوك خاصة بهيئة مكافحة الفساد خلال العام ٢٠١٣، فيما يتوجب على الموظفين أن يصرحوا عن أي عمل يقومون به بعد أوقات العمل، ويشترط أن يكون غير متعارض مع عمل الهيئة. كما توفر الهيئة تدريباً فنياً لموظفيها. ولم تحصل مخالفات تتعلق بسلوكيات العمل.<sup>٥٩٤</sup>

## الأعمال الوقائية

إلى أي مدى تتخرط هيئة مكافحة الفساد في أنشطة وقائية على مسار محاربة الفساد؟  
الدرجة: ٥٠

يمنح قانون مكافحة الفساد الهيئة اختصاصات تتعلق بالوقاية من الفساد تشمل: (١) حفظ إقرارات الذمة المالية وفحصها. (٢) التنسيق مع كل مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز التدابير اللازمة وتطويرها للوقاية من جرائم الفساد، وتحديث آليات مكافحتها ووسائلها. (٣) جمع المعلومات المتعلقة بكل صور الفساد وأشكاله، والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات، وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد، في الداخل والخارج، وفقاً للتشريعات النافذة. (٤) رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها. (٥) مراجعة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، وتقييمها ودراساتها، واقتراح التعديلات عليها، وفقاً للإجراءات المرعية. (٦) التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم.<sup>٥٩٥</sup> وتبرز فاعلية الهيئة في عملية التنسيق بين أنشطة مكافحة الفساد من خلال إعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢ - ٢٠١٤ وإصدارها، كما جرى التوقيع على ٢٤ مذكرة تفاهم، ما بين هيئة مكافحة الفساد ومؤسسات حكومية، وأهلية، ومؤسسات تمثيلية للقطاع الخاص، ومؤسسات أكاديمية، لتنفيذ برامج ونشاطات تعريفية وتوعوية.<sup>٥٩٦</sup>

وفقاً لهيكلية هيئة مكافحة الفساد، يوجد لديها دائرة للأبحاث «الإدارة العامة للتخطيط والدراسات»، كما يتوافر للهيئة القدرة على تكليف باحثين خارجيين لإجراء بحوث، واقتصر عملها حتى الآن على إعداد أوراق عمل تقدم في المؤتمرات وورشات العمل.<sup>٥٩٧</sup> لكن لم تنشر الهيئة دراسات أو أبحاثاً، من إنتاج الإدارة العامة للتخطيط والبحوث، أو بتكليف باحثين خارجيين، لاعلى الموقع الإلكتروني ولا مطبوعة.<sup>٥٩٨</sup>

٥٩١ ينص البند ٩ من المادة ٣ من قانون مكافحة الفساد على أنه « على رئيس الهيئة وجميع العاملين فيها أن يفصحوا عن ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأولادهم القاصرين قبل مباشرة لعملهم، وتحفظ هذه الذمة في الهيئة بالنسبة للعاملين ولدى المحكمة العليا بالنسبة لرئيس الهيئة».

٥٩٢ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٩٣ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

٥٩٤ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٩٥ انظر: المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

٥٩٦ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٩٧ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٥٩٨ مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

لا يتوافر لدى الهيئة مركز استشارات للرد على طلبات المشورة، في مجال مكافحة الفساد المقدمة من الجمهور أو هيئات حكومية. لكن تجيب الهيئة على أسئلة المواطنين، قبل تقديم الشكاوى، من قبل الدائرة القانونية، سواء كان الاتصال عبر الخط الهاتفي أو الحضور الشخصي.<sup>٥٩٩</sup> أعدت الهيئة بعض المنشورات الخاصة بالإستراتيجية أو بالتعريف بالهيئة وقانونها وعملها.<sup>٦٠٠</sup>

## التوعية والتعليم

إلى أي مدى تنخرط هيئة مكافحة الفساد في أنشطة تعليمية توعوية بشأن مكافحة الفساد؟  
الدرجة: ٥٠

حدد قانون مكافحة الفساد اختصاصات الهيئة في مجال التوعية والأنشطة التعليمية على النحو الآتي: (١) توعية المجتمع بكل مستوياته الرسمية وغير الرسمية، وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكيفية الوقاية منها ومكافحتها. (٢) التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع. (٣) العمل على تعزيز إسهام منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية ومشاركتها في الأنشطة المناهضة للفساد، وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها، وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين. (٤) إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإدارتها العامة.<sup>٦٠١</sup>

أنجزت الهيئة خلال العام ٢٠١٢ مجموعة من النشاطات، تمثلت بإجراء مسابقة لطلاب المدارس (صفوف السابع والثامن والتاسع) فيما يتعلق بأشكال الفساد، وإجراء ورشة عمل حول دور الجمعيات الخيرية في مكافحة الفساد، وعقد يوم تدريبي للمشرفين التربويين في وزارة التربية والتعليم، وعقد خمسة لقاءات تدريبية للمعلمين، إضافة إلى عقد عشرة لقاءات تعريفية، فيما يتعلق بتعبئة إقرارات الذمة المالية لموظفي السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى إعداد دليل تدريبي بعنوان: «الدور التربوي في مكافحة الفساد»، بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم، ونشر مطويتين: الأولى للتعريف بالهيئة، والثانية حول أشكال الفساد وطرق التبليغ عنه.<sup>٦٠٢</sup>

لكن ما زال يفتقر عمل الهيئة نقص في مجال التوعية والأنشطة التعليمية الشاملة، أو استخدام وسائل الإعلام في عملية التوعية للجمهور، وتوفير تدريب وتأهيل واسع للعاملين في القطاع العام على أساليب الوقاية من الفساد ومحاربتة، وكذلك لم تبلور الهيئة آليات تقييم دورية لعملية مردود أنشطتها التعليمية والتوعوية، حيث لم يتم اعتماد مؤشرات لرصد المتغيرات على وعي المواطنين للموضوع وقياسها.<sup>٦٠٣</sup>

## التحقيق

إلى أي مدى تنخرط هيئة مكافحة الفساد في أنشطة التحقيق إزاء ادعاءات الفساد؟  
الدرجة: ٧٥

أنجزت هيئة مكافحة الفساد العديد من التحقيقات في السنوات الثلاث الماضية، لاسيما فيما يتعلق بشخصيات سياسية كالوزراء، لكنها تعاني من بطء في الانتهاء من الملفات التحقيقية؛ لنقص في المعلومات، وأخرى في الطواقم الفنية. منح قانون مكافحة الفساد الهيئة اختصاصات وصلاحيات<sup>٦٠٤</sup> واضحة، للتحقيق في قضايا الفساد تتمثل بما يأتي: (١) التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن الفساد. (٢) التحقق من شبهات الفساد التي يقترفها الأشخاص الخاضعون لأحكام هذا القانون. (٣) ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر. (٤) استدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة؛ للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد. (٥) طلب أي

٥٩٩ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٦٠٠ مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مصدر سابق.

٦٠١ انظر: المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

٦٠٢ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق. انظر كذلك التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص ٢٢-٢٩.

٦٠٣ مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مصدر سابق.

٦٠٤ انظر: المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الاطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها، بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول، وفقاً للإجراءات القانونية النافذة. (٦) للهيئة أن تباشر التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها، أو بناءً على أخبار أو شكوى ترد إليها من أية جهة. (٧) حق تحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القانون، من خلال النيابة العامة، ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ولا تقام هذه الدعاوى من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون.

فتحت هيئة مكافحة الفساد تحقيقات مع ثلاثة وزراء، اثنان منهم كانا على رأس عملهما عند التحقيق معهما، ومع عضوين في النيابة العامة «رئيس نيابة ووكيل»، وعدد من كبار الموظفين، بتهمة تتعلق بالفساد.<sup>٦٠٥</sup> أما في حالة التوازن بين جمع الأدلة (أي أن الهيئة تمنع الفساد قبل وقوعه) والتحقيق بعد وقوع الفساد (أي الاكتفاء بالتحقيق بناءً على الشكاوى) في أعمال الهيئة؛ فإن الهيئة تعتمد بشكل أساسي على التحقيق بعد وقوع الفساد، وتعتمد على الشكاوى والتحقيقات الواردة إليها من المواطنين وأجهزة الرقابة الإدارية والمالية والأمنية<sup>٦٠٦</sup>. أو من تلقاء نفسها من خلال متابعة وسائل الإعلام.<sup>٦٠٧</sup>

بلغ عدد الشكاوى الواردة للهيئة، خلال العام ٢٠١٢، ٣٦٨ شكوى، فيما تابعت في نفس العام ٢٤٥ شكوى، تم رد ١٠٥ منها لعدم اختصاص الهيئة، كما تم حفظ ٣٥ شكوى لعدم إثبات التحريات والاستدلالات شبهات بارتكاب جرم فساد، وتم إحالة ٣٢ قضية إلى النيابة العامة المنتدبة لدى الهيئة، فيما بقيت ٧٣ شكوى قيد المتابعة لدى الهيئة<sup>٦٠٨</sup>. ويشير التقرير السنوي للعام ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد إلى أن النيابة المنتدبة قد أحالت إلى المحكمة المختصة ٢٦ قضية، فصلت في أربع عشرة قضية؛ أصدرت المحكمة في إحدى عشرة منها أحكاماً بالإدانة، فيما قضت في ثلاث بعدم الاختصاص.<sup>٦٠٩</sup> فيما أحالت نيابة مكافحة الفساد في المدة ٢٠١٠/٧/١٨ حتى نهاية عام ٢٠١١، (٢٤) دعوى للمحكمة، قضت المحكمة في ست منها، وفيها جميعها تم إدانة المتهمين.<sup>٦١٠</sup>

٦٠٥ \_\_\_\_\_، تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين ٢٠١١ التقرير السنوي الرابع، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١٢، ص ٣٥.

٦٠٦ مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مصدر سابق.

٦٠٧ مقابلة مع أ. رشا عمارنة، مصدر سابق.

٦٠٨ انظر التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، ص ١٥. أشارت أ. رشا عمارنة في المقابلة التي أجراها الباحث معها لغايات هذا البحث؛ إلى أن المحكمة المختصة قد فصلت بثمان عشرة قضية حتى نهاية شهر تموز ٢٠١٣ منها أربعة عشر بالإدانة وثلاثة بعدم الاختصاص فيما قضت بأحد قضية ببراءة المتهم.

٦١٠ انظر التقرير السنوي ٢٠١١ لهيئة مكافحة الفساد، ص ٣٠ - ٣١.



## ١٠. الأحزاب السياسية

### الملخص:

على الرغم من عدم وجود نظام قانوني واضح يحكم عملية تسجيل الأحزاب السياسية وينظم اختصاصها وأعمالها، إلا أن أغلب الفصائل الفلسطينية تمارس أعمالها بوصفها أحزابًا وفصائل وحركات مشروعة، مستمدة ذلك من شرعية منظمة التحرير، وبحكم الأمر الواقع والميراث السياسي. وقد شاركت هذه الفصائل والتنظيمات، ما عدا الجهاد الإسلامي وحزب التحرير، في انتخابات عام ٢٠٠٦، إذ تم التعامل معها على أساس أنها كتل سياسية وتم تسجيلها رسميًا لدى لجنة الانتخابات المركزية. ولم تتطرق القوانين السارية المفعول التي عالجت موضوع الأحزاب إلى ضرورة إلزام الأحزاب باتباع إجراءات ديمقراطية لاختيار قيادات الأحزاب وممثليها في الحكومة.

أدى اعتماد بعض الأحزاب والفصائل على الموارد الخارجية المقدمة من بعض الدول العربية إلى مواجهة صعوبات أثرت عليها سلبًا من كل النواحي، وباتت الأحزاب الصغيرة تعاني من عدم استدامة التمويل وقلة التنوع في مصادرها. وفي الوقت نفسه، لا تتوافر أنظمة قانونية متكاملة تحكم المحاسبة المالية للأحزاب السياسية، للكشف عن المعلومات بشأن المساعدات الحكومية أو التمويل الخاص، على فترات منتظمة واضحة التعريف. وباستثناء التقارير المتعلقة بالحملات الانتخابية التي تقدم للجنة الانتخابات المركزية من القوائم الانتخابية، لا تقدم تقارير مالية لأي جهة رسمية. فيما تلتزم القوائم الانتخابية بقانون الانتخابات، وتقدم للجنة الانتخابات المركزية التقارير المالية المطلوبة. وتُظهر استطلاعات الرأي العام وجود انطباع سلبي لدى المواطن، بشأن الفساد في الأحزاب، ودورها في مكافحة الفساد.

### البنية والتركيبية:

الأحزاب السياسية منظماتٌ سياسيةٌ تهدف إلى تحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية، وتسعى للوصول إلى السلطة السياسية في إطار حكومة، من خلال خوض الانتخابات، وهي ركيزة أساس للأنظمة الديمقراطية. وقد عرف الفلسطينيون التعددية السياسية والحزبية قبل قيام السلطة الوطنية، وخلال نضالهم ضد الاحتلال، وتتشكل الأحزاب السياسية، التي لها هياكل شبه حزبية ويحكمها نظامٌ داخلي ولها رؤية وبرنامج سياسي، من: فصائل منظمة التحرير الفلسطينية، والمنظمات الإسلامية، وأحزاب حديثة.

وعلى الرغم من أن القانون الأساسي يحيل مسألة تنظيم تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها إلى قانون خاص يصدر بهذا الخصوص، إلا أن المجلس التشريعي لم ينظم هذه المسألة، ولم يصدر حتى الآن أي قانون خاص بالأحزاب السياسية؛ لمعارضة الفصائل والحركات والأحزاب لذلك، ومن أهم الأسباب التي دفعت الفصائل وقوى المجتمع المدني إلى معارضة إصدار قانون أحزاب سياسية «غياب السيادة الفلسطينية على الأرض، واستمرار الاحتلال الإسرائيلي، بما يمثل من إجراءات قمعية تقيد حرية العمل السياسي وتعرض سلامة النشطاء السياسيين الفلسطينيين للخطر»<sup>١١١</sup>. وجود الاحتلال الإسرائيلي لا يتيح العلنية الضرورية لممارسة الديمقراطية بمكوناتها بشكل منتظم، كما لا يتيح العمل مع مجموعات اللاجئين الفلسطينيين الموجودين قهراً خارج مناطق السلطة الفلسطينية.



الأحزاب السياسية المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٤٠			
التصنيف	المؤشر	القانون	
القدرات ٣١ / ١٠٠	الموارد	٢٥	٥٠
	الاستقلالية	٢٥	٢٥
الحوكمة ٣٨ / ١٠٠	الشفافية	٢٥	٢٥
	المساءلة	٥٠	٢٥
	النزاهة	٥٠	٥٠
الدور ٦٣ / ١٠٠	تجميع وتمثيل المصالح	٧٥	
	الالتزام بمحاربة الفساد	٥٠	

## الموارد (القانون)

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تسمح بتشكيل إدارة أنشطة الأحزاب؟  
الدرجة: ٢٥

كفل القانون الأساسي، بنصوص عامة، مبدأ التعددية الحزبية كأساس يقوم عليه نظام الحكم في فلسطين وحق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية أفرادًا وجماعات، وتشكيل الأحزاب، والانضمام إليها وفقًا للقانون. من جانب آخر، واستنادًا إلى القرار الرئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن استمرار العمل بالتشريعات التي كانت سارية قبل حيزان ١٩٦٧، يعتبر القانون الأردني رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥ ساري المفعول في الضفة الغربية من الناحية النظرية<sup>٦١٢</sup>، فقد منح القانون الفلسطينيين «الأردنيين» حق تشكيل الأحزاب، بشرط أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية ونظمها لا تخالف الدستور<sup>٦١٣</sup>، ولم يضع قيوداً على أيديولوجية الحزب المنشأ.

فيما لا يوجد في قطاع غزة قانون للأحزاب السياسية، ولسدّ الفراغ التشريعي فيما يتعلق بالأحزاب السياسية؛ عالج قانون الانتخابات العامة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المطبق في قطاع غزة، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية الفلسطينية بصورة ضمنية.

ويتطرق القرار بقانون بشأن الانتخابات رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ الصادر في الضفة الغربية، إلى قبول ترشح القوائم الانتخابية المشكلة من حزب أو ائتلاف أحزاب أو مجموعة من الناخبين، لغرض المشاركة في الانتخابات، حيث تبين أن القانون لم يشترط التسجيل في وزارة الداخلية لقبول الترشيح<sup>٦١٤</sup>.

ولا يوجد نظام قانوني واضح يحكم عملية تسجيل الأحزاب السياسية، وينظم اختصاصها وأعمالها في الضفة الغربية وقطاع غزة<sup>٦١٥</sup>. لكن تسجيل الأحزاب من الجانب العملي مختلف كلياً، «فمثلاً اعتبرت وزارة الداخلية بناءً على توجيهات الرئيس الراحل ياسر عرفات فصائل منظمة التحرير مسجلة، وسجلت الوزارة حزب الخلاص الإسلامي وحزب الخضر، بناءً على توجيهات رئيس السلطة، أما حزب المبادرة فقد سجل لدى لجنة الانتخابات المركزية بعد أن تقدم ثلاثة من مؤسسيه برسالة إلى وزير الداخلية آنذاك حكم بلعوي،

٦١٢ لا يوجد قانون مماثل في قطاع غزة. كما لا تطبق كافة بنود القانون فمثلاً لا يقدم طلب تسجيل الحزب للمتصرف اللواء وفقاً للقانون وحصلت بعض الأحزاب على ترخيص بعد موافقة رئيس السلطة. أشار الاستاذ سلطي ريموني مدير عام الشؤون السياسية في وزارة الداخلية في مقابلة أجريت معه بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥ إلى عدم وجود أحزاب أو لوائح أو أنظمة تنظم تسجيل الأحزاب في السلطة الفلسطينية.  
٦١٣ انظر: المادة (٣) من قانون الأحزاب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.  
٦١٤ انظر: المواد (٤٧، ٤٨، ٥٠) من القرار بقانون رقم (١) بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧.  
٦١٥ الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية «أمان»، في ظل الواقع الفلسطيني الخاص أي قانون للأحزاب نريد، ص ٢٦-٢٧.



مُبدِين رغبَتهم بتأسيس حزب بتاريخ ٥ آب ٢٠٠٤، أي بعد عامين من الإعلان عن تشكيل الحزب، حيث رد وزير الداخلية بالشرح على الكتاب بخط يده، بأن لا مانع لديه من مشاركة الحزب بصفة مراقبين في الانتخابات، واستنادًا إلى ذلك اعتبرت لجنة الانتخابات ذلك تسجيلًا، واعتبرت الحزب هيئة انتخابية حزبية».<sup>٦١٦</sup>

كما لا يوجد نصوص قانونية تتعلق بتوفير الدعم المالي أو امتيازات للأحزاب السياسية أو المرشحين في الانتخابات العامة. فيما يتيح قانون الانتخابات للمرشحين والأحزاب الحصول على دعم من الفلسطينيين،<sup>٦١٧</sup> وتوفر منظمة التحرير دعمًا ماليًا للأحزاب السياسية المنضوية تحت رايته<sup>٦١٨</sup>.

## الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى تسمح الموارد المالية المتوافرة للأحزاب السياسية بأن تدخل الأحزاب مجال المنافسة السياسية بفعالية؟

الدرجة: ٥٠

تعتمد الأحزاب في مصادر تمويلها على التبرعات والاشتراكات والمشاريع الحزبية ومصادر خارجية، إضافة إلى ما تحصل عليه فصائل منظمة التحرير من مخصصات من الصندوق القومي الفلسطيني؛ وأحيانًا تُستغل المخصصات للضغط على الأحزاب والفصائل لتغيير مواقفها السياسية من بعض القضايا<sup>٦١٩</sup>. من ناحية أخرى لا تقدم السلطة الفلسطينية أي دعم مادي للأحزاب ولا يوجد نص قانوني يلزم الحكومة بذلك.

وفرت السلطة الفلسطينية فرصًا متساوية للوصول إلى وسائل الإعلام أثناء الحملات الانتخابية السابقة عام ٢٠٠٦، حيث حددت لجنة الانتخابات برنامجًا خاصًا، بالتعاون مع وسائل الإعلام الرسمية، يوضح المواعيد المخصصة للإعلام الحر والمجاني للقوائم بشكل متساوٍ، ومنعت وسائل الإعلام الرسمية من بث إعلانات إضافية مجانية أو مدفوعة الأجر لأي من القوائم، أما وسائل الإعلام الخاصة فلم يحدد القانون أية ضوابط خاصة بشأنها.<sup>٦٢٠</sup> لكن لا تتوافر فرص متساوية للظهور في وسائل الإعلام في غير أوقات «الحملة» الدعاية الانتخابية<sup>٦٢١</sup>، أما القنوات الإعلامية غير الرسمية فهي غير مقيدة بأية قيود.<sup>٦٢٢</sup>

لقد أدّى اعتماد بعض الأحزاب والفصائل على الموارد الخارجية المقدمة من بعض الدول العربية إلى مواجهة صعوبات ومواجهة مشاكل كبيرة، أثرت عليها سلبًا من كل النواحي، وتعاني الأحزاب الصغيرة من عدم استدامة التمويل وقلة التنوع في مصادرها.<sup>٦٢٣</sup>

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تتوافر تدابير حماية قانونية لدرء تدخلات الغير التي تحدث دون وجه حق في أنشطة الأحزاب السياسية؟

الدرجة: ٢٥

يمنح قانون الأحزاب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥ المطبق في الضفة الغربية مجلس الوزراء صلاحية حل الأحزاب، بناءً على تنسيب وزير الداخلية لأسباب مختلفة، منها: مخالفة النظام الأساسي للحزب، أو أحكام القانون، أو تقديم بيانات غير صحيحة، أو تلقي معونات مادية، أو معنوية من أية جهة أجنبية وغيرها. وتعتبر قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بحل الأحزاب قطعية وغير قابلة

٦١٦ عمار دويك، الإطار القانوني لتسجيل الأحزاب السياسية في فلسطين، مصدر سابق.

٦١٧ المادة ٩٨ من قرار بقانون رقم (١) بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧.

٦١٨ مقابلة مع أ. أحمد حلس قيادي في حركة فتح بتاريخ ٢٠١٣/٧/١.

٦١٩ مقابلة مع أ. خالد جرار النائب في المجلس التشريعي عن الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين بتاريخ ٢٠١٣/٥/٣٠.

٦٢٠ مقابلة مع د. أيمن دراغمة النائب في المجلس التشريعي عن حركة حماس بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥.

٦٢١ تقرير الانتخابات التشريعية الثانية. ٢٥ كانون الثاني/ ٢٠٠٦، رام الله: لجنة الانتخابات المركزية، ٢٠٠٦، ص ٤٩.

٦٢٢ مقابلات مع كل من أ. خالد جرار، ود. أيمن دراغمة. مصدر سبق ذكره.

٦٢٣ مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.

٦٢٤ مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.

للطعن<sup>٦٢٥</sup>. كما منح القانون الوزير المختص صلاحية طلب أي معلومات أو بيانات يراها ضرورية من الحزب<sup>٦٢٦</sup>، دون وضع محددات تحول دون استغلال المعلومات المطلوبة لخدمة أغراض الوزير الحزبية الضيقة. من جانب آخر، لا يلزم قانون الأحزاب أو أي قانون آخر دعوة ممثلي الحكومة لحضور اجتماعاتها أو مؤتمراتها، إلا أن الأحزاب، بمبادرة ذاتية، غالبًا ما تدعو مسؤولين حكوميين لحضور جلسات مؤتمراتها الافتتاحية<sup>٦٢٧</sup>.

يمنح قانون الاجتماعات العامة الأحزاب الحق في إقامة الاجتماعات العامة في الأماكن المغلقة دون قيود، في الوقت الذي اشترط فيه القانون على المنظمين تقديم إشعار كتابي للمحافظ، لتنظيم الاجتماعات في الأماكن المفتوحة، وحظر القانون على الجهات الحكومية وضع أي قيود على الاجتماع، إلا بهدف تنظيم حركة السير، كما ألزم الجهات المختصة بتوفير الحماية للاجتماع، بناءً على طلب المنظمين، على أن لا تمس إجراءات الحماية بحرية المجتمعين وسير الاجتماع<sup>٦٢٨</sup>. إلا أن اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة الصادرة بقرار من وزير الداخلية أجازت للشرطة فض الاجتماع، إذا خرج عن غرضه، أو حدث تجاوز للشروط التي رخص بموجبها<sup>٦٢٩</sup>.

ولا توجد سلطات قانونية تنبسط بالسلطة الوطنية مراقبة الأحزاب السياسية، كما لا يوجد إشراف حكومي مصمم بشكل معقول ومحدود لأجل حماية المصالح السياسية المشروعة<sup>٦٣٠</sup>.

في قطاع غزة لا توجد تشريعات ذات صلة بمراقبة السلطة الفلسطينية لأنشطة الأحزاب السياسية، أو التحقيق معها أو حلّها.

## الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، لا تتعرض الأحزاب السياسية لتدخلات الغير دون وجه حق في أنشطتها؟

الدرجة: ٢٥

ازدادت عملية تدخل الحكومة في ممارسة أحزاب المعارضة لأنشطتها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، منذ العام ٢٠٠٧، وتمثل ذلك بالتضييق على عمل الأحزاب السياسية، ومنع نشاطاتها، واعتقال أعضائها، بسبب حالة الانقسام السياسي، لأسباب سياسية حسب وصف الأحزاب<sup>٦٣١</sup>، إلا أن الأحزاب بمبادرة ذاتية غالبًا ما تدعو مسؤولين حكوميين لحضور جلسات مؤتمراتها الافتتاحية<sup>٦٣٢</sup>.

وتُجري الحكومة، في حال وقوع تعديات وانتهاكات، تحقيقات أحيانًا، ولكن لا يُعلن عن نتائجها<sup>٦٣٣</sup>، فيما تعمل الحكومة على تسويق الأعمال التي تقوم بها بدواعٍ أمنية، ولا يتم تقديم أحد للمحكمة<sup>٦٣٤</sup>.

ويشيع في قطاع غزة القبض على بعض أعضاء الأحزاب السياسية أو احتجازهم؛ بسبب أنشطتهم، وبصفة خاصة عناصر فتح والسلفيين<sup>٦٣٥</sup>، وكذلك الأمر في الضفة الغربية فيما يتعلق بعناصر من حماس وحزب التحرير<sup>٦٣٦</sup>، وعندما تحدث تعديات على أعضاء الأحزاب السياسية، لا تتدخل الحكومة عادة بإجراء التحقيقات اللازمة غير المنحازة<sup>٦٣٧</sup>. فيما لا يوجد أمثلة على قيام حكومة غزة بحلّ أحزاب سياسية أو حظرها، أو محاولات في هذا الصدد، ولا يوجد أمثلة على تدخلها في أنشطة الأحزاب السياسية<sup>٦٣٨</sup>.

٦٢٥	انظر: المادة (١٠) من القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.
٦٢٦	انظر: المادة (٩) من القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥ م.
٦٢٧	مقابلة مع أ. خالدة جرار مصدر سابق.
٦٢٨	قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة.
٦٢٩	انظر: المادة (٦) من قرار وزير الداخلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨.
٦٣٠	مقابلة مع أ. / أحمد حلس، مصدر سابق.
٦٣١	مقابلة مع د. أيمن دراغمة، مصدر سابق.
٦٣٢	مقابلة مع أ. خالدة جرار مصدر سابق.
٦٣٣	مقابلة مع أ. مهيب عواد النائب في المجلس التشريعي عن حركة فتح. ٢٠١٣/٦/٥.
٦٣٤	مقابلة مع د. أيمن دراغمة، مصدر سبق ذكره.
٦٣٥	مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.
٦٣٦	مقابلة مع د. أيمن دراغمة، مصدر سابق.
٦٣٧	مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.
٦٣٨	مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.

## الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أنظمة قانونية تطالب الأحزاب السياسية بأن تكون معلوماتها المالية متوافرة علناً؟  
الدرجة: ٢٥

لا توجد أنظمة قانونية متكاملة تحكم المحاسبة المالية للأحزاب السياسية، تطالب مثلاً بالكشف عن المعلومات بشأن المساعدات الحكومية، والمعلومات عن التمويل الخاص على فترات منتظمة واضحة التعريف، كما لا توجد أنظمة قانونية متكاملة للكشف عن تمويل الحملات الانتخابية والمساعدات العمومية،... إلخ، وتطالب بالكشف عن المبالغ وأسماء المساهمين وعناوينهم.<sup>٦٣٩</sup>

وفيما يتعلق بالقوائم الانتخابية، فلا يوجد نص واضح يشير إلى نشر التقارير المالية المتعلقة بمصادر التمويل وأوجه الإنفاق الخاصة بها، والتي يلزم القانون بتقديمها خلال مدة أقصاها شهر من إعلان النتائج<sup>٦٤٠</sup>، إلا أن لجنة الانتخابات يمكنها أن تقوم بنشر التقارير، اعتماداً على المادة (٧٠) من القرار بقانون بشأن الانتخابات، التي تنص على إجراء العمليات الانتخابية بجميع مراحلها بشفافية وعلانية، بما يضمن تمكين المراقبين ووسائل الإعلام من مراقبة هذه العمليات في جميع مراحلها. لكن لا توجد أحكام قانونية تلزم الأحزاب بنشر المساهمات المالية المقدمة لها، سواء أكان ذلك من خلال لجنة الانتخابات مباشرة أو عبر وسائل الاتصالات المختلفة كالإنترنت.

حدد قانون الانتخابات مصادر تمويل القوائم الانتخابية والمرشحين بأن تكون فلسطينية فقط، كما يلزم القانون الأحزاب والقوائم الانتخابية بتقديم بيان مفصل، بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها، والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية.

## الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى يمكن للعامة/ الجمهور الاطلاع على المعلومات المالية المهمة من الأحزاب السياسية؟  
الدرجة: ٢٥

لا تقوم الأحزاب بالكشف عن مصادر التمويل أو المصروفات الخاصة بها<sup>٦٤١</sup>، ويوفر استمرار الاحتلال لفلسطين، والإبقاء على بعض عناصر العمل السري في الأحزاب، وعدم الثقة بالنظام السياسي، وعدم وجود وعي لدى المواطنين بأهمية الاطلاع على الجوانب المالية في الأحزاب وضرورته؛ يوفر المسوّغ لغياب الشفافية في عمل غالبية الأحزاب والفصائل الفلسطينية وفي موازاتها<sup>٦٤٢</sup>. أما فيما يتعلق بالحملات الانتخابية فتقوم لجنة الانتخابات بنشر كشف بنفقات القوائم الانتخابية التي خاضت الانتخابات<sup>٦٤٣</sup>. ولا تسعى الأحزاب الفلسطينية لتعريف العامة استباقياً بهذه المعلومات من خلال جملة من القنوات، كاللجنة المركزية للانتخابات، أو عبر المواقع الإلكترونية<sup>٦٤٤</sup>. لكن الرقابة التي تقوم بها اللجنة على الإنفاق على الحملات الانتخابية ضعيفة، وهي تكفي بما تقدمه الأحزاب من بيانات مالية، دون التدقيق فيها للتأكد من صحتها<sup>٦٤٥</sup>.

٦٣٩ مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.

٦٤٠ انظر: المادة (٦٨) من القرار بقانون رقم (١) بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧.

٦٤١ مقابلات مع كل من د. أيمن دراغمة و أ. خالدة جرار، مصدر سابق.

٦٤٢ أحمد ابو دية وآخرون، نظام النزاهة الوطني - فلسطين ٢٠٠٩، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، (د.ت)، ص ٥٣.

٦٤٣ تقرير الانتخابات التشريعية الثانية. ٢٥/ كانون الثاني/ ٢٠٠٦، مصدر سابق، ص ٣٥٥.

٦٤٤ مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.

٦٤٥ مقابلة مع د. عمار دويك المدير التنفيذي السابق للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٨.

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية تحكم الإشراف المالي على الأحزاب السياسية من قبل جهة بالدولة ذات اختصاص؟  
الدرجة: ٥٠

يُلزم قانون الأحزاب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥، غير المعمول به، الهيئة التنفيذية للحزب أن تحتفظ بسجل مفصل للواردات والمصروفات، ومصدق من مدقق حسابات قانوني، وللوزير أو من ينييه الاطلاع عليه في أي وقت يشاء<sup>٦٤٦</sup>. كما لا يشترط تقديم تقارير مالية دورية إلى جهة مختصة في الدولة؛ ما يعني عدم وجود أحكام قانونية تعاقب على ذلك في الضفة الغربية. أما في قطاع غزة فلا يوجد بنود مالية معينة مطلوب خضوع الأحزاب السياسية للمحاسبة عليها، أو عقوبات على عدم تقديم التقارير المالية إلى السلطة المختصة كاملة، وفي الوقت المناسب<sup>٦٤٧</sup>.

من جانب آخر، ألزم قرار بقانون رقم (١) بشأن الانتخابات لسنة ٢٠٠٧ القوائم الانتخابية بتقديم بيان مفصل بمصادر التمويل التي حصلت عليها، والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية للجنة الانتخابات، وللجنة أن تطلب تدقيق الكشف من مدقق حسابات قانوني، وحظر القانون على القوائم أو المرشحين لمنصب الرئيس تلقّي أموالٍ من أي مصدر خارجي أو أجنبي غير فلسطيني، بشكل مباشر أو غير مباشر، ووضع حدودًا للصرف على الدعاية بما لا يتجاوز المليون دولار، ويعاقب القانون على مخالفة أحكام الصرف على الحملة الانتخابية الخاصة بمصادر التمويل وحدود الصرف، وعدم تقديم كشف للجنة الانتخابات بالتمويل الخاص بالقائمة والمصروفات<sup>٦٤٨</sup>. كما أن قانون الرقابة المالية والإدارية لم يُخضع الأحزاب بشكل صريح لرقابة ديون الرقابة، أسوة بالנקابات والمؤسسات الأهلية والعامة والاتحادات<sup>٦٤٩</sup>.

## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يتواجد الإشراف المالي الفعال على الأحزاب السياسية؟  
الدرجة: ٢٥

باستثناء التقارير المتعلقة بالحملة الانتخابية التي تقدم للجنة الانتخابات المركزية من القوائم الانتخابية، لا تقدم تقارير مالية لأي جهة رسمية<sup>٦٥٠</sup> من ناحية أخرى تلتزم القوائم الانتخابية بقانون الانتخابات، وتقدم للجنة الانتخابات المركزية التقارير المالية المطلوبة<sup>٦٥١</sup>.

## النزاهة (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أنظمة قانونية تنظيمية بشأن الحوكمة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب السياسية الأساسية؟  
الدرجة: ٥٠

يوجد في فلسطين المحتلة ما يزيد على خمسة عشر حزبًا منها ما له أكثر من (٤٥) عامًا، كحركة فتح والجبهة الشعبية، وأخرى أكثر من (٢٥) عامًا، كحركة حماس، بالإضافة إلى أحزاب تأسست في عهد السلطة الفلسطينية، أي ما بعد عام ١٩٩٤. ولدى غالبية الأحزاب والقوى السياسية أنظمة داخلية تحدد شروط العضوية، والقواعد الخاصة باختيار قيادات الحزب في مختلف المستويات القيادية، والجهة المختصة بإعداد البرامج الحزبية المختلفة وإقرارها، والتي غالبًا ما تكون من اختصاص مؤتمر الحزب العام<sup>٦٥٢</sup>.

٦٤٦ انظر: المادة (٩) من القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.

٦٤٧ مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.

٦٤٨ انظر: المواد (٦٨، ٦٩، ١١١، ١١٣) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة. يشار إلى أن البيان المالي للقوائم لا يقصد به بالضرورة مصادر تمويل الأحزاب.

٦٤٩ انظر: المادة (٣١) من قانون الرقابة المالية والإدارية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٤.

٦٥٠ مقابلة مع أ. سلطي ريموني، مصدر سابق.

٦٥١ تقرير لجنة الانتخابات التشريعية الثانية، مصدر سابق، ص ٨٣.

٦٥٢ مقابلة مع أ. مهيب عواد، مصدر سبق ذكره.

وعلى سبيل المثال ينص النظام الداخلي لحركة فتح على أنه ينتخب المؤتمر العام أعضاء اللجنة المركزية والمجلس الثوري مباشرة من المؤتمر العام، فيما تنتخب لجان الاقاليم (القيادات المحلية في المحافظات) من مؤتمرات الاقاليم المكونة لممثلي المناطق والأطر القيادية المحلية<sup>٦٥٣</sup>. ينطبق هذا الأمر على أغلب الأحزاب والفصائل الفلسطينية.

ولم تتطرق القوانين السارية المفعول مثل-القانون الأساسي، وقانون الأحزاب- التي عالجت موضوع الأحزاب ، إلى ضرورة إلزام الأحزاب باتتبع إجراءات ديمقراطية لاختيار قيادات الأحزاب وممثليها في الحكومة.

## النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تتواجد حوكمة ديمقراطية داخلية فعالة للأحزاب؟  
الدرجة: ٥٠

تعتقد الكثير من الأحزاب مؤتمراتها بشكل علني، وتنتخب قياداتها مثل حركة فتح وحزب فدا، والبعض الآخر ينتخب قيادته بشكل سري كحركة حماس؛ نظرًا للظروف الخاصة التي يعيشها الشعب الفلسطيني المتعلقة بالاحتلال؛ منها ما يجري انتخابات دورية منتظمة مثل الجبهة الديمقراطية والجبهة الشعبية، وأخرى غير منتظمة مثل حركة فتح التي أجرت انتخابات بعد ٢٠ سنة على انعقاد مؤتمرها الخامس . أما حركة حماس فتجري انتخابات داخلية منتظمة، لكن بطريقة سرية ومعقدة لا تمكن من معرفة مدى ديمقراطيتها<sup>٦٥٤</sup>. كما يغلب على الأحزاب السياسية الطابع الذكوري، ولا يوجد تمثيل مناسب للمرأة في أي من الأحزاب. وعادة ما تقر السياسات العامة وبرنامج الحزب في المؤتمر العام. كما لا تشهد قيادات الأحزاب تغييرات كبيرة، وغالبًا ما يستمر رئيس الحزب في منصبه لمدة طويلة جدًا، باستثناء المثال الذي قدمه أمين عام الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين «د. جورج حبش» الذي استقال من زعامة الحزب بعد ثلاثين عامًا على قيادته للحزب<sup>٦٥٥</sup>. وهناك أحزاب الديمقراطية الداخلية فيها معطلة، فلا يتم تنظيم انتخابات دورية من أجل اختيار الهيئات القيادية فيها<sup>٦٥٦</sup>. فاخترار رئيس الحزب، في معظم الأحزاب، لا يتم عبر عملية ديمقراطية كاملة، إذ يتم اختيار الرئيس على أساس دوره في الحركة، ومدى مشاركته في النضال، ومؤهلاته القيادية<sup>٦٥٧</sup>.

## تجميع المصالح وتمثيلها

إلى أي مدى تجمع الأحزاب السياسية وتمثل مصالح المجتمع المهمة في الحياة السياسية؟  
الدرجة: ٧٥

تطرح الأحزاب برامج ومواقف سياسية، وتقوم بالتعبئة والتنظيم، وتضم في صفوفها مواطنين من مختلف الشرائح الاجتماعية والمناطقية، ويوجد في غالبيتها جماعات مصالح ومحاور، يختلف تأثير هذه التكتلات من حزب إلى آخر، ولكن لم تصل إلى حد السيطرة على أي من الأحزاب<sup>٦٥٨</sup>، ويرجع ذلك إلى طبيعة نشوء هذه الأحزاب التي تعتبر مهمتها الأساسية مقاومة الاحتلال، باعتباره مجالًا مشتركًا لكل فئات المجتمع وشرائحه، وليس مجالًا للخلاف وتضارب المصالح<sup>٦٥٩</sup>. تشير استطلاعات الرأي العام التي يجريها المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية إلى تأييد كبير للأحزاب السياسية؛ فقد عبر ٦٥٪ من المواطنين المستطلعة آراؤهم عن تأييدهم للأحزاب السياسية في الاستطلاع رقم (٤٧) الذي تم إجراؤه ما بين ٢٨ - ٣٠ آذار /مارس ٢٠١٣. ٦٦٠ وترتبط بعض الأحزاب بمنظمات المجتمع المدني التي تتفق معها في وجهات النظر بعلاقات جيدة<sup>٦٦١</sup>، علمًا بأن هناك أحزاب قامت

٦٥٣ انظر النظام الداخلي لحركة فتح <http://www.fatehmedia.ps/page.html>.

٦٥٤ مقابلة مع أ. سلطي ريموني، مصدر سابق.

٦٥٥ مقابلة مع أ. جميل المجدلوي عضو المجلس التشريعي عن الجبهة الشعبية بتاريخ ٢٥/٦/٢٠١٣.

٦٥٦ أحمد ابو دية وآخرون، نظام النزاهة الوطني: فلسطين ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٥٣.

٦٥٧ مقابلة مع أ. أحمد حلس ، مصدر سابق .

٦٥٨ مقابلات مع كل من أ. خالدة جرار، وأ. مهيب عواد، ود. أيمن دراغمة، مصدر سابق.

٦٥٩ مقابلة مع الأستاذة أ. خالدة جرار، مصدر سابق.

٦٦٠ <http://www.pcpsr.org/arabic/survey/polls> ٢٠١٢/٤٧٨٤٧٨

٦٦١ مقابلة مع أ. خالدة جرار. مصدر سابق.

بتأسيس منظمات مجتمع مدني موالية لها، وهناك نشاط حزبي سياسي، وتنافس في شغل عضوية منظمات المجتمع المدني، ولاسيما النقابات، ومجالس الطلبة في الجامعات، والاتحادات النقابية كالعاملين، والمهنية كالصحفيين والمحامين.

## الالتزام بمحاربة الفساد

إلى أي نوع تولي الأحزاب الانتباه للمحاسبة في المجال العام ولمحاربة الفساد؟  
الدرجة: ٥٠

تظهر غالبية الأحزاب اهتمامًا بمحاربة الفساد في المجال العام، كما يتبين من نشراتها وبياناتها وبرامجها الانتخابية وخطابات مسؤوليها؛ فلا يخلو برنامج انتخابي للقوائم الانتخابية التي خاضت الانتخابات عام ٢٠٠٦ من إشارات لضرورة مكافحة الفساد وآليات لمحاربته، ويشارك نشطاءها في نقاش قوانين لتعزيز الرقابة المالية والمحاسبة والشفافية، ومطالبة<sup>٦٦٢</sup> ومحاسبة كل من يثبت تورطه في الفساد بتقديمه للقضاء<sup>٦٦٣</sup>، والمطالبة بوقف أية تجاوزات في مؤسسات السلطة وأجهزتها، ومحاسبة المتجاوزين<sup>٦٦٤</sup>، وتفعيل نظام الرقابة المالية<sup>٦٦٥</sup>، وتنفيذ مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين في التعيين والعمل والترقية، ومكافحة التسبب في الجهاز الحكومي<sup>٦٦٦</sup>.

وقد يرجع اهتمام الأحزاب بمحاربة الفساد ببرامجها الانتخابية إلى الأهمية الكبيرة التي يوليها الشعب الفلسطيني لمحاربة الفساد، في محاولة من الأحزاب للحصول على أكبر عدد من الأصوات؛ حيث يقول ٧٨٪ من المواطنين إن الفساد موجود في مؤسسات السلطة الفلسطينية<sup>٦٦٧</sup>، ما يعني أن محاربة الفساد لها الأولوية لدى المجتمع الفلسطيني. ورغم ذلك لم يلحظ وجود نشاطات أو مبادرات ذات مضمون لمكافحة الفساد للفصائل والأحزاب، أو مشاركة فاعلة وجادة من قادة الأحزاب في بلورة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛ الأمر الذي يُضعف الإرادة السياسية لمنع الفساد، التي يُفترض أن تلعب الأحزاب الدور المهم في بلورتها، من خلال ممثليها في مواقع صنع القرار<sup>٦٦٨</sup>. وتستغل الأحزاب قضايا الفساد كمادة تحريضية ضد الخصوم السياسيين<sup>٦٦٩</sup>. لكن معظم الأحزاب السياسية لا تولي عملياً الانتباه للمحاسبة بالمجال العام ولمحاربة الفساد، وغياب المحاسبة بذريعة الوقتية وصفة الاستثنائية، وعدم وجود هامش للتغيير، بسبب الانشغال بمقاومة الاحتلال<sup>٦٧٠</sup>.

لكن استطلاعات الرأي العام التي أجراها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» تظهر وجود انطباع سلبي لدى المواطن بشأن الفساد في الأحزاب، ودورها في مكافحة الفساد، حيث احتلت الأحزاب المرتبة الثانية في القطاعات الأكثر فساداً في الاستطلاع عام ٢٠١١ و ٢٠١٢، ويبدو أن ثقة المواطن بالأحزاب ما زالت ضعيفة<sup>٦٧١</sup>.

٦٦٢ انظر: البرنامج الانتخابية لكل من: حركة فتح، ص ٣١٢، وحركة حماس ص ٢٧٢، والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين (قائمة الشهيد أبو علي مصطفى) ص ٢٥٥ في تقرير الانتخابات التشريعية الثانية ٢٥ / أيار / ٢٠٠٦، فلسطين: مصدر سابق.  
٦٦٣ انظر البرنامج الانتخابي للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين (قائمة الشهيد أبو علي مصطفى)، المصدر السابق، ص ٢٥٥.  
٦٦٤ البرنامج الانتخابي لحركة فتح، المصدر السابق، ص ٣١١.  
٦٦٥ البرنامج الانتخابي للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين (قائمة الشهيد أبو علي مصطفى)، المصدر السابق، ص ٢٥٦.  
٦٦٦ البرنامج الانتخابي لحركة حماس (قائمة التغيير والإصلاح)، المصدر السابق، ص ٢٧٤، ٢٧٢.  
٦٦٧ <http://www.pcpsr.org/arabic/survey/polls>، ٢٠١٢/٢٥/٢٧٢ p٤٧٥.  
٦٦٨ تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٦١.  
٦٦٩ أحمد ابو دية واخرون، نظام النزاهة الوطني: فلسطين ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٥٣.  
٦٧٠ مقابلة مع أ. أحمد حلس، مصدر سابق.  
٦٧١ تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٦١.





### الملخص:

تهيئ التشريعات السارية بيئة لوجود تعددية في وسائل الإعلام، والنفاذ إليه من قبل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. لكن لم يصدر قانون يتعلق بحماية وسائل الإعلام وحرية الوصول للمعلومات، بالإضافة إلى غياب قوانين تنظم عمل وسائل الإعلام السمعي والبصري، والمواقع الإلكترونية. قوانين التشهير متشددة، وتفرض عقوبات سالبة للحرية «الحبس» والغرامة المالية؛ ما يحد من حرية التعبير بسبب تعويم النصوص القانونية التي تتيح للسلطات الحاكمة إمكانية التوسع في تفسيرها، واستخدامها في مواجهة الإعلاميين.

تعتبر أعمال التهريب والمضايقات بحق الصحفيين محدودة، فيما يوجد تقصير واضح من قبل السلطات المعنية في التحقيق في الانتهاكات بحق الصحفيين والمؤسسات الإعلامية. لكن أحياناً يتم مساءلة الصحفيين على معلومات يتم نشرها، كما لا يمكن للصحفيين تأكيد حقهم في حرية التعبير.

على الرغم من التحسن خلال العام ٢٠١٢ في زيادة عدد البرامج الإذاعية والتلفازية، في مجال نشر المعلومات وتعزيز قيم النزاهة، واستضافة عدد من المسؤولين في مواضيع مختلفة؛ إلا أن وسائل الإعلام لا تتناول قضايا الفساد بشكل مهني وعرضها للجمهور. ويرجع غياب التحقيقات في الإعلام الفلسطيني لخلو وسائل الإعلام الفلسطينية من أقسام خاصة بالتحقيقات والعمل الاستقصائي، وتلعب المصالح الشخصية والعلاقات العامة دوراً في ابتعاد وسائل الإعلام الفلسطينية عن التحقيقات وقلة عددها. وتؤثر الرقابة الإعلامية بشكل سلبي، لانتشار الرقابة الذاتية عند الصحفيين الفلسطينيين في تقاريرهم.

لا يتطلب القانون من وسائل الإعلام أن تكشف عن تفاصيل ملكيتها، وليس لوسائل الإعلام بشكل عام قواعد واضحة بشأن كشف المعلومات الخاصة بالعاملين، وبشأن سياسات رفع التقارير والسياسات التحريرية. كما لا تتيح المؤسسات الإعلامية آليات استقبال الشكاوى الواردة من خارجها ومعالجتها، بل إن الأمر ينفذ عبر آليات شكلية روتينية، لا تحقق فعالية على أرض الواقع. تم تبني مدونة السلوك الصحفي التي تستند إلى أخلاقيات مهنة الصحافة، وتم نشرها على موقع نقابة الصحفيين تشمل كل العاملين في مجال الصحافة، لكن لا توفر المدونة جهة مسؤولة للنظر في الخروقات للمدونة، أو وضع آليات محددة للإفصاح عن الهدايا والامتيازات التي قد تقدم للصحفيين.

### البنية والتركيبية

يعد الإعلام صناعة حديثة في فلسطين، لذا لا يشكل الدخل من هذا القطاع نسبة في الدخل القومي الفلسطيني. وتعتمد وسائل الإعلام على الإعلان والدعم الحكومي ( لوسائل الإعلام الحكومية) أو من خلال برامج مغطاة من دول مانحة ( وسائل الإعلام الخاصة)، وتكاد المنافسة الإعلامية على الصعيد المهني تكون محدودة جداً، والتنافس هو على الإعلان التجاري. كما أن العائد المادي لمهنة الصحافة غير مناسب من حيث الرواتب أو الامتيازات الأخرى، وهناك استقطاب كبير للكفاءات المتميزة من قبل وسائل الإعلام والوكالات الأجنبية، ولا تستطيع وسائل الإعلام المحلية مجاراة الامتيازات التي تقدمها الوكالات الأجنبية؛ مما يفقدها كثيراً من الكوادر.



تحظى وسائل الإعلام بأهمية كبيرة في تعزيز قضايا النزاهة ومكافحة الفساد؛ نظرًا لأهميتها في إيصال المعلومات لجمهور عريض. ويمكن تقسيم وسائل الإعلام في فلسطين من حيث ملكيتها إلى: (١) إعلام حكومي (صوت فلسطين، وتلفزيون فلسطين، وصحف شبه حكومية كصحيفة الحياة، ووكالة الأنباء الفلسطينية «وفا»). (٢) إعلام خاص (تلفزيونات وإذاعات وصحف خاصة، ومواقع صحفية إلكترونية). (٣) إعلام فصائلي (فضائيات ومجلات ومواقع إلكترونية تابعة لتنظيمات سياسية)

الإعلام المعدل العام للعمود: ٣٨ / ١٠٠			
التصنيف	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات ٤٤ / ١٠٠	الموارد	٥٠	٥٠
	الاستقلالية	٥٠	٢٥
الحوكمة ٣٨ / ١٠٠	الشفافية	٢٥	٢٥
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٥٠	٢٥
الدور ٣٣ / ١٠٠	التحقيق في ممارسات الفساد	٢٥	
	اخطار الجمهور بالفساد وآثاره	٢٥	
	اخطار الجمهور بقضايا الحوكمة	٥٠	

## الموارد ( القانون)

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مهيأة للإعلام المستقل المتنوع؟  
الدرجة: ٥٠

تُلزم المنظومة التشريعية الفلسطينية السارية وسائل الإعلام المختلفة بالترخيص القبلي، مفصلة ذلك جملة من الأحكام في شروط طالب الترخيص، ووسيلة الإعلام، وكذلك تنظم صلاحيات النظر في طلب الترخيص، وإجراءاته، وحالات إلغاء الترخيص. حيث تم تنظيم الشروط الخاصة بالتراخيص في كل من قانون المطبوعات والنشر لسنة ١٩٩٥ (بخصوص الإعلام المطبوع)، وقرار مجلس الوزراء بنظام ترخيص المحطات (بخصوص الإعلام المرئي والمسموع)<sup>٦٧٢</sup>. يتم منح الترخيص للمطبوعات من قبل المديرية العامة للمطبوعات والنشر بوزارة الإعلام، وأما ترخيص وسائل الإعلام المرئي والمسموع فيُنَاط بلجنة ثلاثية مكونة من ثلاث وزارات.

نصت المادة (١٩) من قانون المطبوعات والنشر، على أن يُصدر قرار وزير الإعلام الترخيص، خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يومًا من تاريخ تقديم الطلب، ويكون قرار الرفض معلنًا، وخاضعًا للطعن لدى محكمة العدل العليا، إلا أن هذا الحكم يقصر على المطبوعات الدورية المتخصصة، ودون إشارة إلى آلية التعامل مع أي شكل آخر من المطبوعات. أما فيما يتعلق بوسائل الإعلام المرئي والمسموع، فقد نصّ قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات على وجوب تسبب قرار الرفض، وقابليته للطعن لدى الجهات القضائية المختصة، ولم يضمن حكمًا يقضي بالترخيص الحكمي بعد تجاوز المدة بدون رد.<sup>٦٧٣</sup>

يتطلب قانون المطبوعات والنشر لإنشاء وسائل الإعلام الطباعي الحصول على رخصة قبل مزاولة العمل. وحدد القانون الجهات التي يتم منحها بما يأتي: الصحفي المعروف في هذا القانون، والشركة الصحفية التي أسست وسجلت لغايات إصدار المطبوعات

<sup>٦٧٢</sup> رشاد توام، التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى»، ٢٠٠١، ص ٦٩.  
<sup>٦٧٣</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٢) لسنة ٢٠٠٤م بشأن نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية والفضائية واللاسلكية الصادر بتاريخ ١٤/٩/٢٠٠٤. <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=١٤٧٩٠>

الصحفية، والحزب السياسي، كما تمنح الرخص لوكالة أنباء فلسطينية، لوكالة أنباء أجنبية شريطة المعاملة بالمثل، على أن يكون رئيس التحرير المسؤول صحفيًا فلسطينيًا.<sup>٦٧٤</sup>

وأما التشريعات المتعلقة بالبحث الإذاعي والتلفزيوني، فهي تشريعات بدائية غير مرتبطة بتعزيز دور الإعلام، في مجال بيئة تستوعب المساءلة والشفافية والنزاهة.<sup>٦٧٥</sup>

تهيئ التشريعات السارية بيئة لوجود تعددية في وسائل الإعلام، والنفوذ إليه من قبل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. كما لا توجد أية قيود على الدخول لمهنة الصحافة، بل إن نقابة الصحفيين عملت خلال العامين الماضيين على إعادة النظر في عضوية النقابة، في سبيل تطوير مهنة الصحافة والعاملين فيها.

## الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى يتواجد إعلام مستقل متنوع يوفر جملة من وجهات النظر المتباينة؟  
الدرجة: ٥٠

شهد المجال الإعلامي الفلسطيني اتساعاً، وتعددية أفقية كبيرة، منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ بوجود ثلاث صحف يومية في الضفة الغربية، ورابعة حزبية في قطاع غزة، وصحيفة أسبوعية حزبية في غزة، وعدد كبير من النشرات الموسمية ومن محطات البث المرئية والمسموعة، إضافة إلى وكالة أنباء عامة، هي وكالة الأنباء الفلسطينية «وفا»، ووكالتان مستقلتان هما «رامتان» و«معا»، وبعض الوكالات الصغيرة، وعدد كبير من المواقع الإلكترونية غير الخاضعة لأية رقابة أو مساءلة حول محتوى ما تنشره.

وقد ساعد وجود الإعلام المحلي في المحافظات، على ظهور صحفيين محليين يتعاملون مع قضايا مناطقية، لا يهتم بها الإعلام الوطني أو الإعلام الذي يتركز صدوره في العاصمة «المؤقتة»، لكن في المقابل يساعد في تدني الأداء الإعلامي والجودة في الوسائل المحلية، لأسباب مالية، ويعتمد على مدى قدرتها على تحصيل الإعلانات؛ لهذا السبب لا يُنظر لقضية الجودة بشكل أساسي.<sup>٦٧٦</sup>

بعض وسائل الإعلام ذات ولاء لتنظيمات سياسية، لكن أغلب وسائل الإعلام ذات الانتشار الواسع بين المواطنين ابتعدت عن الحزبية، وقد يكون لها ميول سياسية محددة لكنها غير معلنة، وهي تسعى لتقديم برامج للجمهور كافة، في المقابل هناك وسائل إعلام يكون لديها مصالح مع رجال أعمال، أو جهات سياسية وجهات تسعى لسيطرة على صناعة القرار، وبإمكان الجمهور الفلسطيني الاطلاع على وسائل الإعلام المتوفرة بأسعار مقبولة.<sup>٦٧٧</sup>

يعمل في الضفة الغربية أكثر من ٣٠ محطة إذاعية وتلفزيونية خاصة، بالإضافة للمحطة الرسمية (صوت فلسطين) وتتركز معظم المحطات في وسط الضفة الغربية، وفي غزة يعمل أكثر من ١٠ محطات، يخضع معظمها لحركات سياسية، غير أن جميع المحطات تخضع للمراقبة من قبل الحكومة المقالة، وتنفذ السياسة العامة التي تنسجم معها.<sup>٦٧٨</sup>

معظم المحطات في الضفة تفتقر إلى المهنية والتمويل والكادر المدرب، ولا تمتلك المعدات الضرورية للعمل الإذاعي المحترف، وهناك نسبة كبيرة منها ٥٠٪ لا يتجاوز بثها مسافة ٢ كم هوائي، وبالتالي حجم المستمعين ضئيل، وهذا لا يمنع من أن بعض المحطات التي يديرها رجال أعمال قد عملوا على تقوية البث، وتوسيعه وزيادة انتشاره. وتتضم بعض هذه المحطات لشبكات تعمل بشكل مؤسسة غير ربحية، وتحصل على تمويل محدود لبعض برامجها.<sup>٦٧٩</sup>

٦٧٤ انظر: المادة (١٧) من قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ م.  
٦٧٥ مقابلة مع أ. خالد أبو عكر مدير شبكة أمين الإعلامية، بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٢.  
٦٧٦ مقابلة مع أ. خالد أبو عكر مدير شبكة أمين الإعلامية بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٢.  
٦٧٧ المصدر السابق.  
٦٧٨ غصوب علاء الدين، تقرير أولي حول مراقبة بث المحطات المحلية ( الفترة الصباحية)، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.madacenter.org/media.php?lang=category\\_id&id=٢٧٢&id=٢&org=media](http://www.madacenter.org/media.php?lang=category_id&id=٢٧٢&id=٢&org=media)  
٦٧٩ غصوب علاء الدين، مصدر سابق.

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تتوافر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الإعلام؟  
الدرجة: ٥٠

أكد القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية على كفالة حرية الرأي والتعبير، بمختلف أشكالها، وعدم المساس بها باعتبارها حق دستوري مكفول للإنسان، حيث تنص المادة (١٩) أنه: «لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون». ويوفر القانون الأساسي قواعد حماية دستورية؛ حيث كفل تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام وجعلها حقاً للجميع، وكذلك حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة، وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبت، وحرية العاملين فيها، وحظر الرقابة على وسائل الإعلام، وعدم جواز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغائها أو فرض قيود عليها، إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي.<sup>٦٨٠</sup>

وأضاف قانون المطبوعات والنشر أن «الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، وكتابة، وتصويرًا ورسماً في وسائل التعبير والإعلام»<sup>٦٨١</sup>، وأن تمارس الصحافة مهنتها بحرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات، وتسهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم، في حدود القانون، وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرية الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها.<sup>٦٨٢</sup>

لم يتم إصدار قانون بشأن الحصول على المعلومات، وإن كان المشرع الفلسطيني قد أعد مشروع قانون بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات سنة ٢٠٠٥، أما فيما يتعلق بقوانين التشهير فتوجد العديد من النصوص القانونية الخاصة بالسبب والذم، حيث نصت المادة (٦/٣٧) من قانون المطبوعات والنشر على أن «يحظر على المطبوعة أن تنشر ما يلي: المقالات أو الأخبار التي من شأنها الإساءة لكرامة الأفراد أو حرياتهم الشخصية أو الإضرار بسمعتهم».<sup>٦٨٣</sup> وبالرجوع إلى نصوص قانون العقوبات لعام ١٩٦٠ بشأن حالات الذم والقدح المباح في قضايا النشر، نجد أن المادة (١/١٩٨) من القانون تنص على ما يأتي: «إيفاء للغاية المقصودة من هذا القسم، إن نشر أية مادة تكون ذماً أو قدحاً يعتبر نشرًا غير مشروع إلا إذا كان موضوع الذم أو الدح صحيحاً ويعود نشره بالفائدة على المصلحة العامة».<sup>٦٨٤</sup> وهناك العديد من النصوص التي تعاقب على التحقير والذم والسبب والقدف، ومنها المادة (١/١٨٨)، (٢/١٨٨)، (١٩١)، (١٩٣)، (١٩٥)، (١/١٩٦) من قانون العقوبات لعام ١٩٦٠. أما في قطاع غزة فيعاقب على تلك الجرائم بموجب المواد (٢٠١، ٢-٢، ٢٠٣، ٢٠٤) من القانون رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦. هذه القوانين متشددة وتفرض عقوبات سالبة للحرية (الحبس) والغرامة المالية، وهي تحد من حرية التعبير بسبب تعويم النصوص القانونية، التي تتيح للسلطات الحاكمة إمكانية التوسع في تفسيرها واستخدامها في مواجهة الإعلاميين.

تشير المادة (٤) من قانون المطبوعات والنشر إلى حق المطبوعة الصحفية ووكالة الأنباء والمحرر والصحفي في إبقاء مصادر المعلومات أو الأخبار التي يتم الحصول عليها سرية، إلا إذا قررت المحكمة غير ذلك أثناء النظر بالدعاوى الجزائية؛ حماية لأمن الدولة، أو لمنع الجريمة، أو تحقيقاً للعدالة.<sup>٦٨٥</sup>

يمنع القانون الرقابة على الصحف ووسائل الإعلام الأخرى، فالرقابة المكرسة هي الرقابة الذاتية، ولكن من الواضح أن هناك رقابة مباشرة وغير مباشرة، في كثير من الأحيان.<sup>٦٨٦</sup>

٦٨٠ انظر: المادة ٢٧ من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية، مصدر سابق.

٦٨١ انظر: المادة ٢ من قانون المطبوعات والنشر.

٦٨٢ انظر: المادة ٣ من قانون المطبوعات والنشر.

٦٨٣ انظر: قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.

٦٨٤ عصام عابدين، ورقة قانونية تحليلية حول: انتهاكات حرية الرأي والتعبير والحريات الإعلامية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٢، ص ٢٢.

٦٨٥ انظر: قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.

٦٨٦ مقابلة مع أ. خالد أبو عكر، مصدر سابق.

## الاستقلالية ( الممارسة)

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يعد الإعلام حرًا من تدخلات الغير بدون وجه حق في عمله؟  
الدرجة: ٢٥

تؤثر الرقابة الإعلامية والرقابة الذاتية بشكل سلبي على واقع الإعلام الفلسطيني، إلى جانب تأثيراته الخطيرة على المهنية والمصادقية والإنتاجية على الإعلامي ذاته، وتتمثل الآثار الخطيرة لانتشار الرقابة الذاتية عند الصحفيين الفلسطينيين في تقاريرهم الصحفية؛ بابتعاد بعض الصحفيين عن تسمية بعض الأسر والعائلات في القضايا الاجتماعية،<sup>٦٨٧</sup> ووضع شروط من قبل الجهات المسؤولة على العمل الصحفي، ومن أمثلة الشروط: فرض شخصية معينة لتكون هي المسؤولة عن تقديم الآراء، ومنع الصحفيين من استضافة بعض المعارضين، بالإضافة إلى أن معظم وسائل الإعلام لا تبذل جهدًا في حمايتهم.<sup>٦٨٨</sup> لا ريب أن عملية منح التراخيص للإعلام المتلفز والإذاعي عملية ميسّسة، وتخضع لرقابة الحكومة ووزارة الإعلام، مع ملاحظة الدور المهم والفعال للأجهزة الأمنية، مادامت الحاجة لموافقات أمنية قائمة لمن يحصل على تراخيص؛ ففي كثير من الأحيان تُسيّس القضية.<sup>٦٨٩</sup>

إنّ أعمال التهريب والمضايقات بحق الصحفيين محدودة، وهي ليست ظاهرة منتشرة. لكن أحيانًا يتم مساءلة الصحفيين على معلومات يتم نشرها، كما لا يمكن للصحفيين تأكيد حقهم في حرية التعبير دون خوف؛ بفعل الاحتلال، وبسبب الانقسام السياسي.<sup>٦٩٠</sup> في حين رصدت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان اعتقال ما لا يقل عن (٣٠) صحافيًا، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث أُلقت هذه الاعتقالات التي مست حرية الرأي والتعبير، بظلالها السلبية على العاملين في الحقل الإعلامي، وشكلت هاجسًا للعديد منهم، حال دون قيامهم بنقل الأحداث بكل حرية، وذلك خوفًا من الملاحقة والاعتقال، وغابت عن أغلب عمليات الاستجواب والاعتقال التي تمت للصحفيين، التي دام بعضها لساعات، وبعضها لعدة أيام، وبعضها لعدة شهور؛ غابت عنها سلامة الإجراءات القانونية، وانعدمت معها ضمانات المحاكمة العادلة، كما وتم منع عدد من الصحفيين من السفر، وفرض الإقامة الجبرية، وإغلاق المواقع الصحافية الإلكترونية وحجبها.<sup>٦٩١</sup>

وفي العام ٢٠١٢، رصد المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى» ٢٣٨ انتهاكًا بحق الصحفيين والمؤسسات الإعلامية الفلسطينية. ارتكبت قوات الاحتلال الإسرائيلي ما يقارب ٧٠٪ من مجملها بمجموع ١٦٤ انتهاكًا. فيما ارتكبت جهات فلسطينية مختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة ٧٤ انتهاكًا، أي ما يعادل نحو ٣٠٪ من مجمل الانتهاكات. توزعت الانتهاكات الفلسطينية على عشرة أنواع وهي: الاعتقال، الاحتجاز، المنع من السفر، إخضاع صحفيين للتحقيق، اقتحام مقرات ومؤسسات إعلامية، إغلاق والحجب لمواقع إعلامية، المنع من التغطية الصحفية، مصادرة المعدات، التهديد، التحويل للمحاكمة.<sup>٦٩٢</sup>

كما يوجد تقصير واضح من قبل السلطات المعنية في التحقيق في الانتهاكات بحق الصحفيين والمؤسسات الإعلامية، إذ إن معظم حالات الانتهاكات مرت دون فتح تحقيق جدي، وإفلات المعتدين من العقاب؛ الأمر الذي يضع علامات استفهام حول جدية تصريحات بعض المسؤولين في الضفة والقطاع، عن التزامهم الكامل ودعمهم لحرية الرأي والتعبير في فلسطين.<sup>٦٩٣</sup> في العام ٢٠١٢ تم إغلاق ٨ مواقع إخبارية إلكترونية، وصفحات ومجموعات على الفيسبوك. إن الخلافات السياسية وتصفية الحسابات على ضوءها ألحق الأذى بالإعلام، باعتباره وسيلة للتعبير الحر، كما ولوحظ خلال العام ٢٠١٢ زيادة واتساع في الملاحقة للصحفيين والكتاب والمدونين الذين لاحقوا قضايا فساد، واستجوابهم من قبل النيابة العامة وتقديم بعضهم أمام المحاكم الفلسطينية، كذلك استمرار استجواب الصحفيين أو احتجازهم لمدد متفاوتة في الضفة الغربية وقطاع غزة.<sup>٦٩٤</sup>

٦٨٧ محمود الفطافطة، تأثير الانتهاكات على الرقابة الذاتية لدى الإعلاميين الفلسطينيين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، مجلة فصلية حقوق الإنسان الفلسطيني، العدد ٤١ تشرين الثاني، ٢٠١٠، ص ٥٠.  
٦٨٨ المصدر السابق ص ٥١.  
٦٨٩ مقابلة مع أ. خالد أبو عكر، مصدر سابق.  
٦٩٠ مقابلة مع أ. خالد أبو عكر، مصدر سابق.  
٦٩١ وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية التقرير السنوي الثامن عشر للعام ٢٠١٢، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، ٢٠١٣، ص ٩٠.  
٦٩٢ تقرير انتهاكات الحريات الإعلامية في فلسطين، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى»، ٢٠١٢، ص ٢.  
٦٩٣ المصدر السابق، ص ١٧-١٨.  
٦٩٤ تقرير الفساد ومكافحته لعام ٢٠١٢، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ص ٥٨.

يوجد لدى وسائل الإعلام التابعة للحكومة أجنداث واضحة، فيما لا توجد في الإعلام الخاص أجنداث واضحة. وبسبب الانقسام السياسي، تأثرت وسائل الإعلام، بين مؤيد لحكومة حماس في قطاع غزة، أو حكومة الضفة، باستثناء القليل من وسائل الإعلام. لا تُظهر السلطة الفلسطينية محاولة فرض سيطرتها على وسائل الإعلام، من خلال استخدام مخصصات مالية، أو توظيف الإعلانات، أو المساعدات.<sup>٦٩٥</sup>

يتطلب الحصول على تراخيص «توصية» من وزارة الداخلية، تفيد بأنها لا تمنع أن ينشئ الشخص المعني وسيلة إعلام، وتقوم وزارة الاتصالات بتحديد الموجة التي يفترض أن تبث الإذاعة من خلالها. وقد زادت التعقيدات في الحصول على التراخيص الخاصة بالإذاعات بعد الانقسام السياسي في العام ٢٠٠٧، حيث تم تشكيل لجنة ثلاثية، تشمل وزارات الإعلام والمواصلات والداخلية لإعطاء الموافقة، وبتصديق مباشر من رئاسة الوزراء.<sup>٦٩٦</sup> وإلى حد ما تصدر التراخيص الإعلامية من خلال عملية واضحة وشفافة.<sup>٦٩٧</sup> يكشف الواقع العملي أن السلطة الفلسطينية لا تخصص ميزانية لدعم وسائل الإعلام، باستثناء هيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية، ووكالة وفا، في حين أن جزءاً من موظفي جريدة الحياة الجديدة تابعون للقطاع العام، مع أن تبعيتها لصندوق الاستثمار، حيث يتم الاعتماد على الدعم في بعض الأحيان؛ من أجل كسب الولاء السياسي.<sup>٦٩٨</sup> كما أن وسائل الإعلام لا تتناول قضايا الفساد بشكل مهني وعرضها للجمهور، ولكن تحسناً طرأ خلال العام ٢٠١٢ في زيادة عدد البرامج الإذاعية والتلفازية، في مجال نشر المعلومات وتعزيز قيم النزاهة، واستضافة عدد من المسؤولين في مواضيع مختلفة.<sup>٦٩٩</sup>

## الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان الشفافية في أنشطة الإعلام؟

الدرجة: ٢٥

لا يتطلب القانون من وسائل الإعلام المطبوع وشركات البث التلفزيوني والإذاعي أن تكشف عن تفاصيل ملكيتها<sup>٧٠٠</sup>، وليس لوسائل الإعلام بشكل عام قواعد واضحة، بشأن كشف المعلومات الخاصة بالعاملين، وبشأن سياسات رفع التقارير والسياسات التحريرية<sup>٧٠١</sup>؛ فالأمر يخضع لسلطتها التقديرية في كشف ما ترغب في كشفه، والتستر على ما تشاء مما تملك.<sup>٧٠٢</sup> أغلب المؤسسات الإعلامية العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة ملكيتها تعود لشركات صغيرة، أو شركات عائلية. كما أن مسألة السياسة التحريرية ورفع التقارير تخضع للاجتهادات الفردية التي يتحكم فيها صاحب الشأن، كرئيس التحرير في حال كانت مملوكة لشركات مساهمة عامة أو لحزب سياسي.<sup>٧٠٣</sup>

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تتوافر الشفافية في الإعلام؟

الدرجة: ٢٥

تعتمد شفافية وسائل الإعلام على طبيعة عمل الوسيلة، والجهة التي تمولها، وأصحاب القرار فيها.<sup>٧٠٤</sup> وفي فلسطين يوجد ثلاثة أنواع من الملكية لوسائل الإعلام العاملة (الخاصة والحكومية والحزبية)، لكن لا يوجد ملكية عامة تكون مسؤولة أمام المجلس التشريعي؛ فالملكية والتمويل عاملان أساسيان في سياسات التحرير، وهذا حق للجمهور.<sup>٧٠٥</sup> وعادة لا تقوم وسائل الإعلام التلفزيوني والإذاعي بالكشف عن تفاصيل ملكيتها، بخلاف المطبوع؛ بسبب تبعيتها لفصائل العمل السياسي، في ظل أن الأحزاب الفلسطينية لا تكشف عن أموالها وملكيتها، بسبب خصوصية الوضع الفلسطيني والصراع مع

٦٩٥ - مقابلة مع أ. موسى الريماوي مدير عام المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى»، بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣.

٦٩٦ - غصوب علاء الدين، مصدر سابق.

٦٩٧ - مقابلة مع أ. موسى الريماوي، مصدر سابق.

٦٩٨ - مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان منسق مشروع السلامة المهنية في نقابة الصحفيين، بتاريخ ٢٠١٣/٩/٨.

٦٩٩ - تقرير الفساد ومكافحته: التقرير السنوي الخامس ٢٠١٢، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠١٣، ص ٥٨.

٧٠٠ - مقابلة مع أ. إيهاب الغصين، رئيس المكتب الإعلامي الحكومي بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٧/٧.

٧٠١ - مقابلة مع أ. قحى صباح رئيس مجلس إدارة المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٧.

٧٠٢ - مقابلة مع أ. خالد أبو عكر، مصدر سابق.

٧٠٣ - مقابلة مع أ. قحى صباح، مصدر سابق.

٧٠٤ - مقابلة مع الأستاذ / قحى صباح، مصدر سابق.

٧٠٥ - مقابلة مع د. عبد الناصر النجار نقيب الصحفيين بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣.

الاحتلال.<sup>٧٠٦</sup> كما أن وسائل الإعلام بشكل عام لا تكشف عن المعلومات الخاصة بالعاملين لديها، ولا تتوافر علناً سياسات رفع التقارير والسياسات التحريرية.<sup>٧٠٧</sup>

كشفت شبكة معاً الإخبارية، وهي وكالة أنباء إلكترونية، عن ملكيتها مرتين: الأولى عام ٢٠١٠، والثانية عام ٢٠١٢. كما أن بعض وسائل الإعلام أصبحت تعتمد على الدعم الخارجي، في مخالفة لأحكام قانون المطبوعات والنشر لسنة ١٩٩٥.<sup>٧٠٨</sup> إن إحدى المشاكل التي تواجهها المؤسسة الإعلامية هي عدم وضوح الرسالة الإعلامية، ويرجع ذلك لغياب السياسات التحريرية داخل المؤسسة، ولمركز صنع القرار الذي يحدد القائمين على وسائل الإعلام؛ الأمر الذي يؤثر على الانحياز من قبل وسيلة الإعلام، ويصبح الانحياز لمركز صنع القرار أكثر منه لقضايا الجمهور، بحيث يتم التركيز على الأخبار الرسمية المتعلقة بمركز صنع القرار.<sup>٧٠٩</sup>

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان محاسبة المنافذ الإعلامية ومساءلتها على أنشطتها؟  
الدرجة: ٥٠

لا تتوافر أحكام قانونية خاصة لضمان مساءلة وسائل الإعلام على أنشطتها، والأمر مناط بالأعراف السائدة والتقاليد الإعلامية، ولا يتطلب القانون من وسائل الإعلام تقديم تقارير إلى تلك السلطات.<sup>٧١٠</sup> المنظمون الحكوميون لهم سلطة إصدار التراخيص، والمطالبة أمام القضاء بإلغائها، في حال خالفت الوسائل الإعلامية أحكام القانون، مثل عدم دفع رسوم الترددات والبث، لكن ليس لهم سلطة إشراف على المؤسسات الإعلامية.

يمنح القانون، في حال نشرت المطبوعة الصحفية خبراً غير صحيح أو مقالاً يتضمن معلومات غير صحيحة، للشخص الذي يتعلق به الخبر أو المقال، الرد على الخبر أو المقال، أو المطالبة بتصحيحه، ويلزم رئيس التحرير المسؤول نشر الرد أو التصحيح مجاناً، في العدد الذي يلي تاريخ ورود الرد، في المكان والحروف نفسها التي نشر فيها وبها الخبر أو المقال في المطبوعة الصحفية.<sup>٧١١</sup>

كما أنه في حال نشرت المطبوعة الصحفية خبراً غير صحيح، أو مقالاً يتضمن معلومات غير صحيحة تتعلق بالمصلحة العامة، فعلى رئيس التحرير المسؤول أن ينشر مجاناً الرد، أو التصحيح الخطي الذي يرده من الجهة المعنية، وفي العدد الذي يلي تاريخ ورود الرد أو التصحيح، وفي المكان والحروف نفسها التي ظهر فيها وبها الخبر أو المقال في المطبوعة الصحفية،<sup>٧١٢</sup> حيث يتم الرد استناداً لقانون المطبوعات والنشر بنفس المساحة والمكان.<sup>٧١٣</sup>

تتم الملاحقة الجنائية للصحفيين بالاستناد إلى قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ في الضفة الغربية، وقانون العقوبات لسنة ١٩٣٦ في قطاع غزة. وتتم المتابعة الإدارية من كل من وزارة الإعلام ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، في المخالفات المتعلقة بالرسوم السنوية، ومتطلبات الترخيص. فيما تقوم لجنة أخلاقيات المهنة في نقابة الصحفيين بمتابعة الشكاوى المقدمة ضد الصحفيين في المسائل المهنية، لكن قراراتها لا تأخذ صفة الإلزام.<sup>٧١٤</sup>

٧٠٦ مقابلة مع أ. طلال عوكل كاتب صحفي ومدير عام التخطيط بوزارة الإعلام (سابقاً) بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥.  
٧٠٧ مقابلة مع أ. قتيبي صباح، مصدر سابق.  
٧٠٨ مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.  
٧٠٩ مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.  
٧١٠ المصدر السابق.  
٧١١ انظر: المادة (٥٢) من قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.  
٧١٢ انظر: المادة (٦٢) من قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.  
٧١٣ مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.  
٧١٤ مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.



## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى من، حيث الممارسة، يمكن محاسبة المنافذ الإعلامية؟

الدرجة: ٥٠

لا يعمل المنظمون الحكوميون بفعالية، خاصة في ظل انقسام نقابة الصحفيين إلى جسم في الضفة وآخر في غزة،<sup>٧١٥</sup> ولا يوجد منصات مثل المدونات وحجرات المناقشة والردشة مع المراسلين والمحررين، أو سبل أخرى لتفاعل العامة مع من يجمعون وينشرون الأخبار،<sup>٧١٦</sup> في حين يوجد جريدة القراء في جريدة الحياة.<sup>٧١٧</sup>

لا تتيح المؤسسات الإعلامية، كل على حده، آليات لاستقبال الشكاوى الواردة من خارجها ومعالجتها، بل إن الأمر ينفذ عبر آليات شكلية روتينية، لا تحقق فعالية على أرض الواقع،<sup>٧١٨</sup> في حين يتم تقديم الشكاوى للنيابة العامة بحق الصحفيين؛ وفي هذا الإطار تم الاتفاق شفويًا في العام ٢٠١٢، بين النيابة العامة ونقابة الصحفيين، بأن لا يتم حجز الصحفيين على قضايا متعلقة بالمهنة، إلا بقرار من المحكمة، خوفًا من التعسف في استخدام السلطة بحق الصحفيين.<sup>٧١٩</sup> عادة يتم تصحيح الأخطاء الفادحة إذا تم التقدم بشكاوى بخصوص ذلك، ولكن عمليًا يوجد إهمال في متابعة هذه القضايا من قبل وسائل الإعلام في هذا الاتجاه.<sup>٧٢٠</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق أحكام قانونية لضمان نزاهة العاملين بالإعلام؟

الدرجة: ٥٠

تم تبني مدونة السلوك الصحفي التي تستند إلى أخلاقيات مهنة الصحافة، وتم نشرها على موقع نقابة الصحفيين، تشمل كل العاملين في مجال الصحافة، لكن لا توفر المدونة جهة مسؤولة للنظر في خروقات المدونة، أو وضع آليات محددة للإفصاح عن الهدايا والامتيازات التي قد تقدم للصحفيين.<sup>٧٢١</sup> والالتزام فيها أخلاقي ومعنوي وليست إلزامية، ويتطلب ممن يرغب في الانضمام إلى نقابة الصحفيين التوقيع على مدونة السلوك<sup>٧٢٢</sup>، كما تم تبني مدونة الأخلاقيات والقواعد السلوكية الخاصة بصحافي صحافة الإنترنت في فلسطين لعام ٢٠١٣. وتصدر لجنة أخلاقيات المهنة في نقابة الصحفيين قرارًا ملزمًا للطرفين، وفي حال رفض أحد الأطراف لا يوجد ما يمنع التوجه للقضاء، حيث يوجد تعاون بين القضاء ونقابة الصحفيين، ولا تتوافر مدونات السلوك في المؤسسات الإعلامية المختلفة وبالتالي لم يتم إنشاء لجان سلوك أو «رقابة» على أخلاقيات المهنة.<sup>٧٢٣</sup>

## آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة العاملين بالإعلام من حيث الممارسة؟

الدرجة: ٢٥

ما زالت مدونة سلوك الصحفيين غير شائعة بالانتشار<sup>٧٢٤</sup>، فيما لجنة الأخلاقيات الصحفية في نقابة الصحفيين تنظر في الشكاوى المقدمة للنقابة حول القضايا الأخلاقية، لكنها ما زالت لا تشكل هيئة أو لجنة لمتابعة مدونة السلوك الصحفي، وتقدم توجيهات حول أخلاقيات المهنة.

٧١٥ مقابلة مع أ. فتحي صباح ، مصدر سابق.  
٧١٦ مقابلة مع د. عبد الناصر النجار ، مصدر سابق.  
٧١٧ مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.  
٧١٨ مقابلة مع أ. فتحي صباح ، مصدر سابق .  
٧١٩ مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.  
٧٢٠ مقابلة مع د. عبد الناصر النجار، مصدر سابق.  
٧٢١ انظر: موقع نقابة الصحفيين الفلسطينيين [http://www.xedni/sp.sjp/ptth?di&elcitra=weiv&tnetnoc\\_moc=noitpo?php](http://www.xedni/sp.sjp/ptth?di&elcitra=weiv&tnetnoc_moc=noitpo?php)  
٧٢٢ مقابلة مع د. عبد الناصر النجار، مصدر سابق.  
٧٢٣ مقابلة مع الصحفية نانلة خليل بتاريخ ١٢ / ٩ / ٢٠١٢.  
٧٢٤ المصدر السابق.

لا تعد الهدايا والامتيازات شائعة بين الصحفيين الفلسطينيين<sup>٧٢٥</sup> في حين تكشف الممارسات العملية عن وجود محاولات للتأثير على الصحفيين، من خلال هدايا عينية، أو امتيازات من خلال الدعوة لحضور مؤتمرات أو سفرات خارجية وتغطية تكاليفها،<sup>٧٢٦</sup> دون الإعلان عنها أو تسجيلها في سجل خاص في المؤسسة الإعلامية، أو لدى نقابة الصحفيين.

كما أن مسألة تعدد المصادر عند استقاء المعلومات ما زالت ضعيفة في العمل الصحفي،<sup>٧٢٧</sup> حيث يلجأ الصحفيون أحياناً إلى عبارة «تعذر التأكد من مصدر مستقل، أو عدم القدرة على الوصول إلى الشخص المعني».

## التحقيق في ممارسات الفساد وكشفها إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في التحقيق في قضايا الفساد وكشفها؟ الدرجة: ٢٥

يعد الإعلام الفلسطيني ضعيفاً في التحقيق في قضايا الفساد وكشفها وملاحقة مرتكبيها، في ظل غياب الوعي بشكل عام عن أهمية ملاحقة الفساد بكل صورته.<sup>٧٢٨</sup> لكن هناك بعض وسائل إعلامية بدأت تركز في برامجها على الصحافة والمساءلة، وبدأت في تقديم تحقيقات اجتماعية، وقضايا متعلقة بالفساد، وبرامج مساءلة مجتمعية.<sup>٧٢٩</sup>

لاقت التحقيقات دعماً وإسناداً من مؤسسات أهلية وقطاع خاص، لتعظيم دور التحقيقات في التغيير والتأثير، ولكنها تعاني من الضعف، بسبب عدم وجود قسم تحقيقات في المؤسسات الإعلامية، وغياب برامج متخصصة في ذلك،<sup>٧٣٠</sup> كما أن استمرار ضعف التقارير الاستقصائية فيما يخص تناول قضايا فساد، يرجع إلى عدم توفر المعلومات اللازمة لذلك، أو إلى الخوف من العواقب الناجمة عن ذلك.<sup>٧٣١</sup>

ما زال التحقيق الصحفي غائباً أو مغيباً في الصحافة الفلسطينية، وهو عادة يأتي بمبادرة وجهد فردي من الصحفيين أو الصحفيات، أما المؤسسات الإعلامية، فيغيب هذا الأمر عن أجنداتها واهتماماتها.<sup>٧٣٢</sup>

## إخطار العامة/ الجمهور بالفساد وآثاره إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في إخطار العامة/ الجمهور بالفساد وآثاره على الدولة؟ الدرجة: ٢٥

تغيب عن المؤسسات الإعلامية، بشكل عام، مسألة التوعية في مجال مكافحة الفساد، في حين تقوم المؤسسات الأهلية بهذا الدور، وتدعم هذا المستوى للبرامج المتعلقة بالفساد،<sup>٧٣٣</sup> بحيث يتم الاعتماد على البرامج المرتبطة بالتمويل الأجنبي. كما تعفي وسائل الإعلام نفسها من دورها في التوعية الاجتماعية، باعتبار أن هذه البرامج تحتاج إلى تكلفة عالية.<sup>٧٣٤</sup>

بادرت مؤسسة «أمان» بالشراكة مع نقابة الصحفيين بإصدار نشرة غير دورية، تحت عنوان «الكشاف» لنشر مجموعة من التحقيقات الصحفية، تختص بقضايا الفساد؛ للاستقصاء وملاحقة المعلومات.<sup>٧٣٥</sup>

٧٢٥	المصدر السابق.
٧٢٦	مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.
٧٢٧	مقابلة مع الصحفية نائلة خليل، مصدر سابق.
٧٢٨	مقابلة مع أ. فتحي صباح، مصدر سابق.
٧٢٩	مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.
٧٣٠	مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.
٧٣١	تقرير الفساد ومكافحته لعام ٢٠١٢، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ص ٥٩.
٧٣٢	ميساء الأحمد، غياب التحقيقات الصحفية وحجة الإكاذيب، PMW/Palestinian media watch: مجلة تصدر عن المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى»، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: <a href="http://www.madacenter.org/upload_files/mag_mesaapdf.pdf_١٦٩">http://www.madacenter.org/upload_files/mag_mesaapdf.pdf_١٦٩</a> .
٧٣٣	مقابلة مع أ. موسى الزيموي، مصدر سابق.
٧٣٤	مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.
٧٣٥	مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق. انظر: <a href="http://www.aman-palestine.org">www.aman-palestine.org</a>



ويرجع غياب التحقيقات في الإعلام الفلسطيني إلى خلق وسائل الإعلام الفلسطينية من أقسام خاصة بالتحقيقات والعمل الاستقصائي، وتلعب المصالح الشخصية والعلاقات العامة دوراً في ابتعاد وسائل الإعلام الفلسطينية عن التحقيقات وقلة عددها، ورصد تعرض بعض الصحفيين للتهديد، وتوجيه الاتهامات، وإلزامهم بالمكوث في بيوتهم لمدد محددة؛ نتيجة لعدد من التحقيقات الاجتماعية والسياسية التي قاموا بإعدادها.<sup>٧٣٦</sup>

## إخطار العامة/ الجمهور بقضايا الحكم/ الحوكمة

إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في إخطار العامة بأنشطة الحكومة والفاعلين الآخرين في مجال الحوكمة بالدولة؟

الدرجة: ٥٠

يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في إعلام العامة بأنشطة الحكومة والفاعلين الآخرين في مجال الحوكمة، باعتبارها تغطية إخبارية تعتمد على العلاقات العامة، فالإعلام يكون موضوعياً إلى حد ما، في القضايا التي يتم تغطيتها، كما ويتم تغطية الحدث كما هو، خاصة أن هذه التغطية لا تشمل كل المواضيع المثارة، وبالتالي تكون التغطية غير شاملة.

ليس من السهل على العامة الحصول على رواية غير متحيزة لأنشطة الحكومة الاعتيادية من خلال الإعلام<sup>٧٣٧</sup>، فالمواطن لا يستطيع أن يكشف مثل تلك الأمور؛ لوجود مشكلة في حق الحصول على المعلومات بشكل عام، إذ لا يستطيع المواطن الحصول على المعلومة بسهولة أو بإجراءات بسيطة،<sup>٧٣٨</sup> فوسائل الإعلام تنشر غالباً ما تزودها به الحكومة، التي تتحكم بشكل كبير في نشر ما تريد من قرارات دون غيرها، دون تحليل أو تحقيق معمق في القضايا أو القرارات المتخذة.<sup>٧٣٩</sup> خلال العام ٢٠١٢ حدث تحسن في زيادة عدد البرامج الإذاعية والتلفزيونية المحلية التي تعمل على نشر المعلومات وتعزيز قيم النزاهة، واستضافة عدد من المسؤولين في مواضيع مختلفة.<sup>٧٤٠</sup>

٧٣٦ ميساء الأحمد، مصدر سابق.  
٧٣٧ مقابلة مع أ. طلال عوكل، مصدر سابق.  
٧٣٨ مقابلة مع أ. موسى الزيموي، مصدر سابق.  
٧٣٩ مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان، مصدر سابق.  
٧٤٠ ، تقرير الفساد ومكافحته لعام ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٥٨.

المجتمع المدني

## ١٢. المجتمع المدني

### الملخص:

تحتلّ منظمات المجتمع المدني بقواعد قانونية تمنحها الحماية، حيث تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها، ولا يجوزُ وضعُ اليد على أموالها أو إغلاق مقرها أو أي من مراكزها وفروعها أو تفتيشها، إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة. وتمارس منظمات المجتمع المدني نشاطاتها ضمن مساحة معقولة لممارسة دورها في مناصرة الحقوق، أو انتقاد الحكومة، ويعتمد مقدار المساحة على الجو السياسي العام.

تلتزم غالبية منظمات المجتمع المدني بتقديم تقارير إدارية ومالية، تدور في معظمها حول أنشطة مؤسسة المجتمع المدني وتمويلها، إلى الجهات الحكومية المختصة والمانحين. لكن عددًا قليلًا من منظمات المجتمع المدني تنشر معلومات خاصة بأنشطتها وموازنتها للجمهور بشكل دوري ومنتظم، وبعضها الآخر لا يفعل ذلك؛ ما يثير الانتقادات والتهامات ضدها بالفساد في أوساط المجتمع المدني. تعاني كثير من المنظمات الأهلية من عدم فاعلية الجمعية العامة ومجلس الإدارة، وتسيطر الإدارة التنفيذية على عمل المنظمة وتحدد السياسات العامة لها، دون رقابة فعالة من مجالس إدارتها. وما زال الالتزام بمدونة سلوك المنظمات الأهلية ضعيفًا. كما أن الجهود التي بذلتها منظمات المجتمع المدني لتعزيز نظام النزاهة ما زالت متواضعة في أعمالها. لكن - في المقابل - نجحت منظمات المجتمع المدني بالضغط على الحكومة لاتخاذ خطوات إيجابية، إثر حملات ونشاطات مختلفة تتعلق بالسياسات العامة، وأسهمت بجهود ومبادرات الإصلاح المختلفة، وضغطت لأجل إنشاء هيئة مكافحة الفساد.

### البنية والتركيبية:

تطورت منظمات المجتمع المدني الفلسطيني تاريخيًا بشكلٍ مخالف لتطور المنظمات المدنية في المجتمعات العربية الأخرى، فقد نشأت في ظل غياب الدولة والاستقلال الوطني والمواطنة<sup>٧٤١</sup>، ولعبت دورًا مهمًا ومحوريًا في خدمة المجتمع الفلسطيني، وتعزيز صمود المواطن تحت الاحتلال الإسرائيلي، وغلب على نشاطها الطابع الخدماتي والإغاثي والجماهيري، لمواجهة سياسة الاحتلال الهادفة إلى تهميش المجتمع وإلحاق الاقتصاد الفلسطيني بدولة الاحتلال، وعانت من القيود والعراقيل التي أوجدها الاحتلال<sup>٧٤٢</sup>.

وبعد إقامة السلطة الفلسطينية استمر العمل بالقوانين المورثة التي كانت سارية قبل عام ١٩٦٧<sup>٧٤٣</sup> حتى عام ٢٠٠٠، إذ صدر قانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية، لينظم عملية تسجيل المنظمات الأهلية وعلاقة منظمات المجتمع المدني مع السلطة، وصدرت لائحته التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣، وعدل قانون الجمعيات بقرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١.

تضاعف عدد منظمات المجتمع المدني في ظل السلطة الفلسطينية، وقامت بمهام وأدوار متنوعة وجديدة، كالرقابة على مؤسسات السلطة، والعمل على إرساء قواعد مهنية وديمقراطية وتعددية، والتأثير على السياسات الفلسطينية المختلفة التشريعية والاقتصادية وغيرها، ودخلت في علاقات تكاملية وتناقضية مع سياسات السلطة الفلسطينية من جهة، وفي صراع ومواجهة الاحتلال الإسرائيلي من جهة أخرى.

٧٤١ جيان فرانسيسكو كوستانيني (وآخرون)، دراسة مسحية تحليلية لمنظمات المجتمع المدني في الأراضي الفلسطينية المحتلة (التقرير النهائي) أيار ٢٠١١، نفذ المشروع بتمويل من الاتحاد الأوروبي. ص ٧.  
٧٤٢ ربحي قطامش، تسجيل الجمعيات الخيرية والأهلية بحث في الإجراءات القانونية والإدارية، رام الله: مشروع تعزيز الديمقراطية والمجتمع المدني «تمكين»، ٢٠٠٣، ص ١١.  
٧٤٣ المرسوم الرئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٥ نص على استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية.

واجه المجتمع المدني صعوبات مختلفة في ظل السلطة الفلسطينية، لاسيما بعد الانقسام السياسي عام ٢٠٠٧، إذ عملت السلطات السياسية في كل من الضفة وغزة بالضغوط على الجمعيات التي تشتهر بولائها للمعارضة، لتأخذ موقفاً موالياً للسلطة الحاكمة، وتدخلت السلطة الحاكمة في كل من الضفة وقطاع غزة في شؤون الجمعيات كتعيين هيئات إدارية لبعض منظمات المجتمع المدني، خلافاً للقانون.<sup>٧٤٤</sup>

يبلغ عدد المنظمات الأهلية في الضفة الغربية ٥٠٠٠، منها حوالي ٨٧٠ جمعية خيرية وهيئة أهلية منظمة في قطاع غزة.

المجتمع المدني المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٦٧			
التصنيف	المؤشر	القانون	
القدرات ٧٥ / ١٠٠	الموارد	١٠٠	٥٠
	الاستقلالية	١٠٠	٥٠
الحوكمة ١٠٠ / ٥٠	الشفافية		٥٠
	المساءلة		٥٠
	النزاهة		٥٠
الدور ١٠٠ / ٧٥	تحميل الحكومة المسؤولية	٧٥	
	اصلاح السياسات	٧٥	

## الموارد (القانون)

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مهيأة لأعمال المجتمع المدني؟

الدرجة: ١٠٠

كفل القانون الأساسي حق الفلسطينيين بتشكيل النقابات والاتحادات والروابط والمؤسسات الشعبية،<sup>٧٤٥</sup> وأكد قانون الجمعيات الأهلية والخيرية هذا الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني بحرية، بما في ذلك تشكيل الجمعيات الأهلية والخيرية وتسييرها<sup>٧٤٦</sup>، وهذا يعني أن تشكيل المنظمات المدنية حقّ مصون بحكم القانون، ويُلزم السلطة التنفيذية بعدم تقييد هذا الحقّ، أو عرقلة الانتفاع به، دون مسوغ قانوني<sup>٧٤٧</sup>.

حدد القانون الأركان الواجب توافرها في الجمعية الخيرية أو الأهلية لتكتسب صفة المشروعية، وهي عدد الأشخاص الطبيعيين، بما لا يقلّ عن سبعة، عند تأسيس الجمعية، ولا يقلّ عن جمعيتين أو أكثر للاندماج أو الاتحاد، وتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام، دون استهداف جني أرباح بهدف اقتسامه بين الأعضاء، أو لتحقيق منفعة شخصية واشتراط القانون تسجيل الجمعيات لممارسة نشاطاتها في وزارة الداخلية،<sup>٧٤٨</sup> وتعتمد سرعة التسجيل وسهولته على مدى توافر الشروط اللازمة لتشكيل الجمعية، وتقديم طلب خطي موقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل، والتوقيع عن الجمعية، مرفق بثلاث نسخ عن النظام الداخلي، موقعة من أعضاء اللجنة التأسيسية<sup>٧٤٩</sup>، وتسديد مبلغ عشرين ديناراً أردنياً (رسوم ترخيص)؛ ما يعادل ٣٠ دولار تقريباً.<sup>٧٥٠</sup> ويصدر وزير الداخلية قراره بشأن استيفاء الطلب خلال شهرين من تاريخ تقديمه، وفي حال تقديم بيانات إضافية أو استكمال نواقص في طلب التسجيل تبدأ المدة من تاريخ تقديمها، وإذا انقضت مدة الشهرين دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية مسجلة قانوناً، وفي حال رفض

٧٤٤ جيان فرانسيسكو كوستانيني، مصدر سابق، ص ٢٣.

٧٤٥ أنظر: مادة (٢٦) من القانون الأساسي.

٧٤٦ أنظر: مادة (١) من قانون الجمعيات الأهلية والخيرية لسنة ٢٠٠٠.

٧٤٧ ربحي قطامش، تسجيل الجمعيات الخيرية والأهلية بحث في الإجراءات القانونية والإدارية، مصدر سابق ص ١٣.

٧٤٨ المصدر السابق. مادة (٧) من القانون الجمعيات الأهلية والخيرية تنص (..... لا يجوز للجمعيات ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل)

٧٤٩ مقابلته مع أ. عبد الناصر الصيرفي مدير عام دائرة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية، بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٢.

٧٥٠ رسوم طلب ترخيص الجمعيات الأهلية غير منصوص عليها قانوناً.

التسجيل بقرار من وزير الداخلية، يجب أن يكون القرار مسبباً، ويحق الطعن به أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار.<sup>٧٥١</sup>

وأعفى القانون منظمات المجتمع المدني "من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية"<sup>٧٥٢</sup>.

من ناحية أخرى، لا يجوز حل الجمعيات أو الهيئات، وإلغاء تسجيلها، إلا بقرار من الجمعية العمومية، وإذا لم تباشر أعمالها خلال عام من تاريخ تسجيلها، ما لم يكن هناك ظروف قاهرة تحول دون ذلك، وفي حال مخالفتها لنظامها الأساسي أو الداخلي، ولم تصحح أوضاعها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها. وفي جميع هذه الأحوال يجوز الطعن في القرارات الصادرة عن وزارة الداخلية؛ لأن القانون الأساسي حظر تحسين القرارات الإدارية.<sup>٧٥٣</sup>

## الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى تتوافر لمنظمات المجتمع المدني الموارد المالية والبشرية اللازمة لأن تعمل وتدير أنشطتها بفعالية؟

الدرجة: ٥٠

تعتمد المنظمات بشكل كبير جداً على التمويل الخارجي، ذلك أن التمويل المحلي محدود جداً، ونادراً ما يتوافر لها مصادر تمويل ذاتية، مثل أرباح الخدمات والمشاريع والإيجارات، حتى إن هناك منظمات غالبيتها من المنظمات الناشئة تعتمد على مانح واحد وبرنامج واحد، ويُعدّ التمويل نقطة ضعف منظمات المجتمع المدني بشكل عام، أما المنظمات العريقة والقديمة فتعتمد على عدد من الممولين والبرامج<sup>٧٥٤</sup>. إن الاعتماد على التمويل الخارجي بشكل أساسي يؤدي إلى زيادة التبعية للجهات المانحة، وإلى المنافسة ما بين المنظمات والجمعيات المختلفة على الحصول الموارد المالية والتمويل؛ مما يضعف التعاون والتنسيق بينها،<sup>٧٥٥</sup> ويضعف المجتمع المدني بشكل عام.

يتوافر لدى الكثير من المنظمات كوادرات بشرية مؤهلة ومدربة،<sup>٧٥٦</sup> وبعضها الآخر لا يملك ذلك، فيما تنافس المؤسسات الأجنبية مؤسسات المجتمع المدني في اجتذاب الكفاءات وذوي الخبرة<sup>٧٥٧</sup>.

وتختلف منظمات المجتمع المدني بمدى قوة قاعدة المتطوعين والأعضاء فيها، نظراً لاختلاف طبيعة المنظمة؛ فهناك منظمات ذات طبيعة مهنية عدد الأعضاء فيها محدود، وفعاليتهم موسمية، بعكس المنظمات ذات البعد الجماهيري القاعدي، وفي جميع الحالات تراجع العمل التطوعي بشكل عام،<sup>٧٥٨</sup> فهناك عدد من المنظمات لا يوجد لها تمثيل شعبي حقيقي<sup>٧٥٩</sup>.

وفي قطاع غزة، من بين ٨٧٠ منظمة أهلية، لا تتوافر مقومات الموارد المالية والبشرية لدي ٤٠٪ منها، وتتلقي حوالي ٨٧٪ من المنظمات الأهلية منحاً ومساعدات من مؤسسات دولية، مصدرًا رئيساً لتمويل مشاريعها وأنشطتها.<sup>٧٦٠</sup> فيما تعتمد بعض منظمات المجتمع المدني على مصادر تمويل محلية، كالجمعيات والمؤسسات الإسلامية.<sup>٧٦١</sup> وذلك ناتج عن غياب التمويل الحكومي، وعن قلة الدعم المقدم من القطاع الخاص، لتشجيع العمل الأهلي وتطويره.

٧٥١ أنظر: مادة (٤) من قانون من قانون الجمعيات الأهلية والخيرية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

٧٥٢ أنظر: مادة (١٤) من قانون الجمعيات الأهلية والخيرية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

٧٥٣ أنظر: مادة (٣٠) من القانون الأساسي.

٧٥٤ مقابلة مع كل من أ. شعوان جبارين ود. علام جزار، مصدر سابق.

٧٥٥ جيان فرانسيسكو كوستانيني، مصدر سابق، ص ٣١.

٧٥٦ المصدر السابق، ص ٨.

٧٥٧ مقابلة مع كل من أ. شعوان جبارين ود. علام جزار، مصدر سابق.

٧٥٨ المصدر السابق.

٧٥٩ جيان فرانسيسكو كوستانيني، مصدر سابق، ص ٣١.

٧٦٠ مقابلة مع أ. سامر موسى، محامي مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠١٣.

٧٦١ ومقابلة مع أ. عبد الماجد العالول مدير البرنامج الوطني لمؤشرات الأداء بوزارة الداخلية بتاريخ ١/٧/٢٠١٣.

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تتوافر ضمانات قانونية لمنع تدخل الغير بدون وجه حق في أنشطة منظمات المجتمع المدني؟  
الدرجة: ١٠٠

ساوى القانون بين الفلسطينيين، وحظر التمييز بينهم على أساس العرق أو الجنس أو الدين أو الإعاقة أو الرأي السياسي<sup>٧٦٢</sup>، ومنح الفلسطينيين الحق بتشكيل النقابات والاتحادات والجمعيات، بغض النظر عن الدين أو الأيديولوجية السياسية<sup>٧٦٣</sup>، أما فيما يتعلق بالأهداف فقد اشترط القانون أن تكون أهداف الجمعيات مشروعة ولتحقيق أهداف تهم الصالح العام، ورغم أن مصطلح الصالح العام مصطلح واسع وفضفاض وغير محدد؛ فهو «على الإجمال يعني مجموع الحاجات والخدمات الأساس التي تلزم أفراد الجماعة أو تهم غالبية المجتمع»<sup>٧٦٤</sup>.

تتمتع منظمات المجتمع المدني (الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية) بالشخصية الاعتبارية، وبذمة مالية مستقلة فور تسجيله<sup>٧٦٥</sup>، ولا يجوز وضع اليد على أموالها أو إغلاقها أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها، إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة<sup>٧٦٦</sup>، وتقوم علاقتها بالوزارات المختصة على أساس التعاون والتكامل لتحقيق الصالح العام<sup>٧٦٧</sup> وحصر القانون تدخلات الدولة في عمل منظمات المجتمع المدني بمخالفة المنظمات لنظامها الأساسي<sup>٧٦٨</sup> وبمتابعة عملها، بقرار خطي مسبب من وزير الداخلية؛ للتثبت من أن أموالها صرفت في الأغراض المحدد لها وفقًا للقانون ونظامها الأساسي<sup>٧٦٩</sup>، وتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية، إذا استقال مجلس الجمعية ولم يتم إدارة الجمعية باعتباره لجنة مؤقتة لحين إجراء الانتخابات<sup>٧٧٠</sup>، وتعين مصفٍ بأجر إذا ما حلت الجمعية<sup>٧٧١</sup>، ولا يشترط القانون وجود ممثلين عن الدولة أو الحكومة في مجالس إدارات الجمعيات؛ لأن القانون ينص على انتخاب أعضاء مجلس الإدارة من الهيئة العامة للمؤسسة. من ناحية أخرى لا يلزم القانون منظمات المجتمع المدني بعقد اجتماعاتها وإجراء انتخاباتها بحضور ممثلين عن الجهات الرسمية الحكومية، وأن حضور ممثلي الحكومة لاجتماعات منظمات المجتمع المدني يكون عادةً بناء على دعوة، ورغبةً من المنظمة نفسها<sup>٧٧٢</sup>.

## الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى من، حيث الممارسة، يتواجد المجتمع المدني ويعمل دون تدخلات من الغير بدون وجه حق؟  
الدرجة: ٥٠

يمارس المجتمع المدني نشاطاته بحرية ودون تدخل أو مضايقة<sup>٧٧٣</sup> إلا أن هناك من يشير أن ذلك يعتمد على موضوع النشاط والمنطقة، فهناك مواضيع كحقوق الإنسان تُفرض عليها قيود وإجراءات، تحدّ من حرية العمل فيها، كما أن المناطق التي تتواجد فيها وسائل الإعلام بكثافة تكون فيها الحرية أوسع والعكس صحيح<sup>٧٧٤</sup>، ومن غير الشائع ملاحقة نشاط في المجتمع المدني أو احتجازهم، بسبب نشاطهم ومواقفهم من القضايا المختلفة، وإن كانت الحكومة تغلّف سبب الملاحقة بوجود مخالفات قانونية أخرى في الجمعية<sup>٧٧٥</sup>.

- ٧٦٢ أنظر: مادة (٩) من القانون الأساسي.  
٧٦٣ أنظر: مادة (٦٢) من القانون الأساسي.  
٧٦٤ ربحي قطامش، مصدر سابق، ص ٤.  
٧٦٥ أنظر: مادة (٧) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.  
٧٦٦ أنظر: مادة (١٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.  
٧٦٧ أنظر: مادة (١٠) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.  
٧٦٨ أنظر: مادة (٧٣) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.  
٧٦٩ أنظر: مادة (٥) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.  
٧٧٠ أنظر: مادة (٢٢) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.  
٧٧١ أنظر: مادة (٢) من قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.  
٧٧٢ مقابلة مع أ. عبد الناصر الصرفي. مصدر سابق.  
٧٧٣ مقابلة مع أ. عبد الناصر الصرفي. مصدر سابق.  
٧٧٤ مقابلة مع د. علام جرار. مصدر سابق.  
٧٧٥ مقابلة مع أ. شعوان جبارين. مصدر سابق. انظر أيضا الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» واقع الجمعيات في السلطة الفلسطينية خلال عام ٢٠٠٩. ص ٧١.

يوجد مساحة معقولة لمنظمات المجتمع المدني لممارسة دورها في مناصرة الحقوق، أو انتقاد الحكومة، ويعتمد مقدار المساحة على الجو السياسي العام،<sup>٧٧٦</sup> وعلى الموضوع الذي تناولته، والمنطقة التي تمارس فيها المؤسسات دورها؛ ففي المناطق البعيدة التي لا يوجد بها وسائل إعلام تزداد تدخلات الحكومة، ولاسيما الأجهزة الأمنية، في عمل هذه المؤسسات<sup>٧٧٧</sup>.

تتأثر مساحة الحرية الخاصة بمنظمات المجتمع المدني بالظروف الداخلية الفلسطينية الناتجة عن الانقسام السياسي الفلسطيني، وفي هذا الإطار يشير تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للعام ٢٠١٢ إلى أن وزارة الداخلية تتدخل في إدارة الجمعيات، وذلك بتعيين لجان مؤقتة لإدارة بعض الجمعيات، رغم أن مجلس إدارتها ما زال على رأس عمله، ولم يتعذر عقد اجتماع للمجلس بسبب الاستقالة أو الوفاة، وذلك خلافاً للقانون، ومن الأمثلة على ذلك جمعية الاتحاد النسائي بنابلس<sup>٧٧٨</sup>. وقد تم إغلاق بعض المؤسسات الأهلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، لأسباب كيدية سياسية، وذلك بالبحث عن سبب يبرر الإجراء، حتى لو كان شكلياً، وهذا لا يطبق على الجميع.

ما زالت الحكومة تنقصها الجدية فيما يتعلق بفتح تحقيقات في حال وقعت اعتداءات على فاعلين في المجتمع المدني، على الرغم من التحسن الذي طرأ في وزارة الداخلية بتناول الشكاوى بطريقة أكثر تنظيماً وجدية<sup>٧٧٩</sup>. تقوم الحكومة في قطاع غزة بتدخلات متعددة تأخذ أكثر من شكل، أو تحت أكثر من سبب، حيث تواجه أغلب الجمعيات الفلسطينية تدخلاً ما في شؤونها، فمثلاً القرار رقم ٢٠١٠/٤٨ الصادر عن وزير الداخلية بغزة بحرمان «المستنكفين عن العمل» من التطوع في الجمعيات الأهلية، أو العمل بأجر أو بدون أجر، شكل تدخلاً في أغلب شؤون الجمعيات<sup>٧٨٠</sup>.

تتوافر أمثلة عديدة في قطاع غزة على قيام مسؤولين بالحكومة بتهديد فاعلين بالمجتمع المدني، أو مضايقتهم، أو مهاجمتهم، ومنها على سبيل المثال التهديد بإغلاق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>٧٨١</sup>. كما يشيع احتجاز الفاعلين بالمجتمع المدني وتوقيفهم؛ جراء نشاطهم<sup>٧٨٢</sup>. في حين لا تفتح الحكومة عادة تحقيقات ملائمة وغير منحازة في حال وقع اعتداءات على الناشطين في المجتمع المدني، حيث لا توجد ثقافة محاسبة المسؤولين عن ممارساتهم المخالفة للقانون كقاعدة عامة<sup>٧٨٣</sup>.

## الشفافية (الممارسة)

### إلى أي مدى تتوفر الشفافية في منظمات المجتمع المدني؟

الدرجة: ٥٠

تقدم غالبية منظمات المجتمع المدني تقارير إدارية ومالية تدور في معظمها حول أنشطة مؤسسة المجتمع المدني وتمويلها إلى الجهات الحكومية المختصة والمانحين وتقوم بعض هذه المنظمات بنشر معلومات خاصة بأنشطتها وموازنتها للجمهور بشكل دوري ومنظم والبعض الأخرى<sup>٧٨٤</sup> يكتفي بتزويد وزارة الداخلية والوزارة المختصة بالتقارير المنصوص عليها في قانون المنظمات الأهلية والجمعيات الخيرية، من جهة أخرى تعلن الكثير من منظمات المجتمع تشكيلة مجلس إدارتها في وسائل الإعلام، ولدى الكثير منها مواقع إلكترونية تحتوي على معلومات عن المؤسسة وإصداراتها ونشاطاتها ومجلس إدارتها ووسائل الاتصال بها. والجدير بالذكر أن الضعف في مجال نشر التقارير والإفصاح عن المعلومات للجمهور في المجتمع المدني، يعتبر أحد الأسباب وراء الانتقادات والتهجمات بالفساد للمجتمع المدني<sup>٧٨٥</sup>.

٧٧٦ مقابلة مع أ. شعوان جبارين مؤسسة الحق بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٠.

٧٧٧ مقابلة مع د. علام جرار، شبكة المنظمات الأهلية، بتاريخ ٢٠١٣/٨/٨١.

٧٧٨ ، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية التقرير السنوي الثامن عشر للعام ٢٠١٢، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، ٢٠١٣ ص ١١٣.

٧٧٩ مقابلة مع الدكتور علام جرار. مصدر سابق.

٧٨٠ مقابلة مع أ. سامر موسى، مصدر سابق.

٧٨١ مقابلة مع أ. إبراهيم أبو شمالة، نائب مدير برنامج مدير برنامج سيادة القانون والوصول للعدالة في PDNU بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥.

٧٨٢ مقابلة مع أ. إبراهيم أبو شمالة، مصدر سابق.

٧٨٣ مقابلة مع أ. إبراهيم أبو شمالة، مصدر سابق.

٧٨٤ مقابلة مع أ. عبد الناصر الصيرفي. مصدر سابق.

٧٨٥ جيان فرانسيسكو كوستانيني، مصدر سابق. ص ٢٥.



## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى تخضع منظمات المجتمع المدني للمساءلة أمام الفئات المعنية بها؟  
الدرجة: ٥٠

تخضع منظمات المجتمع المدني للمساءلة أمام عدة جهات خارجية وداخلية، الخارجية: تتكون من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص وديوان الرقابة المالية والإدارية والجهة الممولة، أما جهة المساءلة الداخلية فتتمثل بخضوع مجلس الإدارة للمساءلة الداخلية من الهيئة العمومية.

وتتولى مجالس الإدارة الإشراف على نشاطات منظمات المجتمع المدني والجهاز التنفيذي فيها، وبعض مجالس إدارة المنظمات فعالة وتقوم بالدور المناط بها قانوناً، وبعضها الآخر يضطلع بدور ضعيف جداً.<sup>٧٨٦</sup> لكن كثيراً من المنظمات الأهلية تعاني من عدم فاعلية الجمعية العامة ومجلس الإدارة، وتسيطر الإدارة التنفيذية على عمل المنظمة وتحدد السياسات العامة لها دون رقابة فعالة من مجالس إدارتها. كما أن الإعلام يلعب دوراً في الرقابة والمساءلة للعمل الأهلي.

## النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تعد نزاهة منظمات المجتمع المدني مضمونة؟  
الدرجة: ٥٠

تم إعداد مدونة سلوك المنظمات الأهلية من قبل مؤسسة «أمان»، ووقع عليها عدد كبير من منظمات المجتمع المدني، إلا أن الالتزام بالمدونة ليس كبيراً<sup>٧٨٧</sup>، ولم يصل إلى المستوى المطلوب؛ ويرجع ذلك إلى عدة أسباب، أهمها: غياب الآليات التنفيذية للمدونة على مستوى القطاع الأهلي، وعدم وجود جهة محددة معيّنة بمتابعة تطبيق المدونة والتوقيع عليها<sup>٧٨٨</sup>.

أظهرت نتائج استطلاع للرأي أجرته مؤسسة «أمان» لعام ٢٠١٢ أن القطاع الأهلي يأتي في المرتبة الخامسة من القطاعات الأكثر عرضة للفساد؛ بنسبة ٥٪ من المستطلعة آرائهم في الضفة وغزة،<sup>٧٨٩</sup> فيما أشار ٤٧٪ من المستطلعين أن الوساطة والمحسوبية والمحاباة في التعيينات للوظائف أبرز أشكال الفساد في القطاع الأهلي (٤٢٪ في الضفة و٥٤٪ في قطاع غزة)<sup>٧٩٠</sup>.

بذلت منظمات المجتمع المدني خلال العام ٢٠١٢ جهوداً لتعزيز نظام النزاهة في أعمالها، لكن هذه الجهود ما زالت متواضعة، فقد عقد بعضها التدريبات، ونظم ورش عمل، تعالج وترتبط في الكثير من جوانبها بمواضيع تتعلق بالنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد. وفي إطار تعزيز الحكم الصالح في عمل منظمات المجتمع المدني، عملت مؤسسة أمان، ومركز تطوير المنظمات الأهلية الفلسطينية خلال العام ٢٠١٢ على تطوير البنى المؤسسية الإدارية والمالية والرقابية، والتدقيق الداخلي لعدد لا بأس به من المنظمات الأهلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، في إطار السعي لبناء قدرات الإدارة الفعالة وإدارة موارد المؤسسة، بطريقة منفتحة وشفافة، وخاضعة للمساءلة، ومستجيبة لاحتياجات المواطن<sup>٧٩١</sup>.

تم في وزارة الداخلية بقطاع غزة تطوير البرنامج الوطني لتقييم مؤشرات أداء الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لتطوير أداء الهيئات الأهلية، وتعزيز النزاهة، لكن لا يمكن الحديث عن إنجازات في تطوير مؤشرات النزاهة<sup>٧٩٢</sup>.

٧٨٦ مقابلة مع كل من د. علام جرار وأ. شعوان جبارين. مصدر سابق.

٧٨٧ مقابلة مع د. علام جرار مصدر سابق.

٧٨٨ أمان تقرير الفساد للعام ٢٠١٠. ص ٤٠.

٧٨٩ انظر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» استطلاع رأي أيار ٢٠١٣. ص ٦.

٧٩٠ المصدر السابق. ص ٨.

٧٩١ تقرير الفساد ومكافحته لسنة ٢٠١٢، مصدر سابق ص ٥٦.

٧٩٢ مقابلة مع أ. عبدالمجيد العالول، مصدر سابق.

## الدور (تحميل الحكومة المسؤولية)

إلى أي مدى يعد المجتمع المدني ناشطاً وناجحاً في تحميل الحكومة المسؤولية عن تصرفاتها؟  
الدرجة: ٧٥

بادر ناشطون في المجتمع المدني وبعض المنظمات الأهلية عام ٢٠٠٠ إلى إنشاء ائتلاف، هدفه محاربة الفساد في المجتمع الفلسطيني، عُرف بالائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»؛ استجابة للحاجة الفلسطينية للتصدي لحالة تفشي مظاهر الفساد التي رافقت نشوء السلطة.

نجحت منظمات المجتمع المدني بالضغط على الحكومة باتخاذ خطوات إيجابية، اثر حملات ونشاطات مختلفة قامت بها، مثل: نجاح «أمان» بالضغط لإقرار نظام الحياة الكريم للأسرى المحررين، حيث أعدت وزارة الأسرى النظام، بالتعاون مع أمان والمؤسسات الأخرى واعتمده مجلس الوزراء، كما تبنت وزارة المالية توصية «أمان» الخاصة بإعداد موازنة المواطن الفلسطيني.<sup>٧٩٣</sup>

ومن الأمثلة الناجحة لتدخل المنظمات الأهلية في قطاع غزة وتأثيرها على الحكومة، مشاركة مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان في لجنة الحريات العامة المنبثقة عن اتفاقية المصالحة الوطنية<sup>٧٩٤</sup>، ومشروع سيادة القانون، من خلال تعميق دور الرقابة على قطاع العدالة من قبل المجتمع المدني، وشبكة عون القانوني، ومساعد الفئات المهمشة<sup>٧٩٥</sup>.

كما يعقد عدد كبير من منظمات المجتمع المدني جلسات مساءلة، أو يرصد أعمال القطاع العام، ويُصدر تقارير ونشرات في مجال حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والحكم الصالح، ونزاهة القضاء، وشفافية الموازنة، والمساواة وعدم التمييز. ومن الأمثلة على ذلك؛ عقد جلسة استماع سنوية لوزير المالية حول الموازنة السنوية، وإصدار تقارير سنوية للمؤسسات الحقوقية كالمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، وتقرير الفساد ومكافحته الذي يصدر عن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، وتقارير تشخيصية لقضايا تتعلق بالنزاهة والمساءلة، بالإضافة إلى برامج تلفزيونية، كبرنامج «ساعة رمل» الذي يتم إنتاجه من قبل تلفزيون «وطن»، بالتعاون مع ائتلاف «أمان»<sup>٧٩٦</sup>.

## إصلاح السياسات

إلى أي مدى يخطر المجتمع المدني بنشاط في مبادرات إصلاح السياسات المتعلقة بمحاربة الفساد؟  
الدرجة: ٧٥

تعتبر منظمات المجتمع المدني التي تختص بالحكم الرشيد وتحسين أداء السلطة والهيئات المحلية قطاعاً صغيراً نسبياً، يشتمل على بعض المنظمات الرائدة مثل: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» ومركز (بيسان) للبحوث والإنماء، والمؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، والجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية (باسيا). وتعمل هذه المنظمات وفق أساليب مختلفة؛ فمنها من يشارك بشكل مباشر في مراقبة الأداء والخدمات، ويقوم بحملات خاصة بالشفافية والنزاهة كـ «أمان»، وتقوم المنظمات الأخرى بأبحاث حول السياسات، وأنشطة أخرى، بهدف التأثير المباشر على صانع القرار، ويرتكز عمل منظمات الحكم الرشيد في الضفة الغربية، مقارنة بالضعف النسبي لأنشطتها في قطاع غزة عموماً، حيث لا يعمل هناك إلا مؤسسة (أمان)<sup>٧٩٧</sup>.

ركزت (أمان) على توعية المواطنين بمخاطر الفساد، وضرورة وضعه على أجندة الشعب الفلسطيني، إضافة إلى خلق إرادة سياسية لدى صناع القرار للانخراط في مواجهته، وأطلقت جوائز النزاهة السنوية لتثقيف المواطنين بمخاطر الفساد، والعمل على محاربته، والإبلاغ عنه بواسطة تكريم أشخاص يملكون من الجرأة للكشف عن الحقائق ويؤمنون بأن مكافحة الفساد جهد وطني، وهي مجموعة

٧٩٣ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. امان. تقرير نشاطات عام ٢٠١٢. ص ٤٣، ٣٦.  
٧٩٤ مقابلة مع أ. سامر موسى، مصدر سابق.  
٧٩٥ مقابلة مع أ. إبراهيم أبو شمالة، مصدر سابق.  
٧٩٦ انظر: موقع تلفزيون «وطن» <http://www.wattan.tv>  
٧٩٧ جيان فرانسيسكو كوستاني، مصدر سابق. ص ٥٧.

من الجوائز في مجالات القطاع العام، والخاص، والحكم المحلي، والإعلام، وأفضل بحث يتعلق بمجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة. وأطلقت مؤسسة «أمان» مشروع مركز المناصرة والإرشاد القانوني، لتقديم الدعم والمشورة لضحايا الفساد، وشهوده، والمبلغين عنه، وتفعيل محاسبة المسؤولين، من خلال تلقي الشكاوى عبر خط مجاني، واستقبال المراجعين في المركز، والاستماع لشكاوهم وتوثيقها، والعمل على تقديم الإسناد لهم، وتتجاوب المؤسسات الرسمية الفلسطينية مع المركز وتبدي اهتمامًا وتجاوبًا في متابعة الشكاوى؛ مما أسهم في تعزيز نظام النزاهة، وأعدت أمان عددًا من مدونات السلوك التي اعتمدت جزئيًا أو كليًا من مؤسسات حكومية رسمية. هذا بالإضافة إلى المؤتمر السنوي الذي تعلن فيه عن تقرير «الفساد ومكافحته» السنوي، ترصد فيه جهود مكافحة الفساد ومظاهر الخلل المتعلقة بإهدار المال العام.

قدمت منظمات المجتمع المدني مجموعة من أوراق العمل وأسهمت بجهود الإصلاح ومبادراتها المختلفة، وعملت بالضغط على السلطة الفلسطينية، لأجل إنشاء هيئة مكافحة الفساد التي قامت بعد إنشائها بمراجعة الملفات الخاصة لبعض المسؤولين الفاسدين في الربع الأخير من العام ٢٠١٠، وتمت إحالة بعضهم للمحكمة، وشاركت بعض مؤسسات المجتمع المدني ومنها مؤسسة (أمان) في العمل على ترشيد المال العام، بعد حملة وطنية قادتها بالتعاون مع وزارة المواصلات<sup>٧٩٨</sup>. وقامت بحملة توعية بأهمية الحفاظ على الموجودات العامة، ولاسيما استخدام المركبات الحكومية لأغراض خاصة<sup>٧٩٩</sup>.

٧٩٨ أمان. تقرير الفساد ٢٠١٠. مصدر سابق. ص ٣٩.  
٧٩٩ أمان. تقرير الفساد ٢٠١٠. مصدر سابق ص ٤٠.

قطاع الأعمال التجارية « القطاع الخاص »

## ١٣. قطاع الأعمال التجارية « القطاع الخاص »

### الملخص:

على الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها السلطة الوطنية الفلسطينية لتوسيع هامش دور القطاع الخاص الفلسطيني، إلا أن بيئة تطور القطاع الخاص التي تأثرت بقيود الاحتلال الإسرائيلي على حركة التجارة والأفراد، إضافة إلى قديم قانون الشركات والتجارة، وضعف بنية المؤسسات التنظيمية الضرورية الخاصة بالقطاع الخاص؛ كل ذلك أثر على حوكمة القطاع الخاص. تفرض تعليمات هيئة سوق رأس المال المعايير الدولية لمراجعة الحسابات، ورفع التقارير إلى جهات الاختصاص، لاسيما المساهمين، بالإضافة للإفصاح الدوري للشركات المساهمة العامة المدرجة في البورصة، حيث تم إصدار مدونة الحوكمة للقطاع الخاص بمشاركة جميع الأطراف ذات العلاقة، وبدء العمل على نشرها وتعميمها ورفع الوعي بها. لكن مسألة تطبيق مدونات السلوك ما زالت لم تأخذ الجدية اللازمة، ضمن خطط الشركات وبرامجها، سواء بسبب عوامل موضوعية ناجمة عن طبيعة بنية الاقتصاد الوطني الفلسطيني الذي يعتمد على المنشآت العائلية الصغيرة والمتناهية الصغر، أم بسبب غياب أحكام تشريعية ملزمة في تطبيق بعض قواعد الحوكمة، تعود في ذلك بالأساس إلى قديم قانون الشركات.

لم تضع جمعيات رجال الأعمال والغرف التجارية قضايا الفساد على الأجندة مباشرة، في علاقتها مع الحكومة. وما زالت النظرة لدى شركات القطاع الخاص بأنها غير مسؤولة عن جهود مكافحة الفساد؛ وهذه النظرة بحاجة إلى تغيير. على الرغم من اتساع مفهوم المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص، إلا أنه لا توجد مبادرات خاصة بشأن دعم المبادرات الساعية لمكافحة الفساد، أو أمثلة ملموسة على مطالبة جمعيات رجال الأعمال علناً بأن تحارب الحكومة الفساد، حيث ترى شركات القطاع الخاص أنها ليست جزءاً من جهود محاربة الفساد.

### البنية والتركيبية:

يؤدي القطاع الخاص دوراً رئيساً في التنمية الاقتصادية، حيث يسهم في الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى قدرته على توظيف جزء كبير من القوى العاملة الفلسطينية. وفي إطار رغبتها في توفير بيئة مواتية وتنافسية، لتحفيز نشاط القطاع الخاص وتطوير دوره التنموي؛ تبنت السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنذ نشوئها في العام ١٩٩٤، فلسفة السوق الحرة القائمة على حرية التجارة السلعية والخدمية، وانفتاح أسواق المال أمام الاستثمارات الأجنبية.

القطاع الخاص المعدل العام للعمود: ١٠٠ / ٤٤			
التصنيف	المؤشر	القانون	الممارسة
القدرات ١٠٠ / ٤٤	الموارد	٥٠	٥٠
	الاستقلالية	٢٥	٥٠
الحوكمة ١٠٠ / ٥٠	الشفافية	٥٠	٥٠
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٥٠	٥٠
الدور ١٠٠ / ٢٥	المشاركة في سياسات مكافحة الفساد	٢٥	
	دعم المجتمع المدني	٢٥	

## الموارد ( القانون)

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تمكّن من تشكيل عمليات المؤسسات التجارية الخاصة وإدارتها؟  
الدرجة: ٥٠

في الإطار التشريعي الحد الأدنى لحماية القطاع الخاص، في ظل قدم قانوني الشركات والقانون التجاري، فيما التعديلات التي وردت جاءت في قوانين خاصة، كقانون الأوراق المالية والمصارف. لكن الحكومة تقاعست عن تطوير قانون الشركات وقانون التجارة لينسجم مع التطور الحاصل على قطاع الأعمال التجارية، ومتطلبات نموّه؛ مما أثر على عملية تطوير تشكيل المؤسسات الخاصة وإدارتها بطريقة شفافة ومساءلة.

يتضمّن قانون الشركات الساري المفعول في الضفة الغربية جوانب قصور عديدة، يعود ذلك إلى قدم القانون المطبق، وعدم إجراء تعديلات تواكب تطور قطاع الأعمال عالمياً بشكل عام، وفي مجال الحوكمة بشكل خاص؛ إذ تفتقر مسألة تصفية الشركات إلى الوضوح في قانون الشركات، كما يوجد تعارض مع قوانين أخرى جرى إصدارها، مثل قانون التأمين الفلسطيني لسنة ٢٠٠٥. وتغيب بعض المسائل المستحدثة، كطرح أدوات مالية جديدة ومشتقاتها.<sup>٨٠٠</sup> كما أن الكثير من مواد القانون تتعارض مع مبادئ الحوكمة، مثل السماح بوجود عضو مستقلّ في مجلس الإدارة، حيث تشترط المادة (١٦٨) من قانون الشركات لسنة ١٩٦٤ أن يمتلك المرشح لعضوية مجلس الإدارة حداً معيناً من أسهم الشركة، وجواز الجمع بين منصبي رئيس مجلس الإدارة ورئاسة الإدارة التنفيذية.

لا يحدد قانون الشركات ولا القانون التجاري عدداً معيناً من الخطوات الخاصة ببدء عمل تجاري، ولكن كل قانون وضع بعض الإجراءات الواجب اتباعها، من خلال اللوائح التنفيذية والأنظمة والتعليمات، وتبدأ هذه الخطوات بتسجيل الشركة ثم الحصول على رخصة من البلدية، ثم الدفاع المدني (السلامة والأمان)، ثم فتح حساب بنكي، ثم وزارة العمل، ثم الجمعيات الاختيارية: كالاتحادات والنقابات مثل نقابة المقاولين<sup>٨٠١</sup>. فيما يشير تقرير ممارسة أنشطة الأعمال للعام ٢٠١٣ الصادر عن البنك الدولي إلى وجود ١١ إجراءً<sup>٨٠٢</sup> وهي تعتمد على نوعية المنشأة/ المؤسسة، وجهات الاختصاص الحكومية التي ينبغي الحصول على تراخيص منها، كالصحة والمواصلات والاتصالات. تحدد القوانين والأنظمة الخاصة بكل قطاع تفاصيل كل خطوة، ومتطلبات الحصول على الموافقات على كل خطوة من خطوات البدء بالعمل التجاري.

٨٠٠ مقابلة مع د. بشار أبو زعور مدير عام الإدارة العامة للدراسات والتطوير في هيئة سوق رأس المال الفلسطيني بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٤.

٨٠١ مقابلة د. عماد أبو شعيان، أكاديمي متخصص في محاسبة الضرائب بتاريخ ٢٠١٣/٧/١.

٨٠٢ انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/west-bank-and-gaza>

تطبق في فلسطين قوانين قديمة وليست عصرية، كقانون امتيازات الاختراعات لسنة ١٩٥٣، وقانون امتيازات الاختراعات والرسوم لسنة ١٩٢٤، وقانون العلامات التجارية لسنة ١٩٣٨، وقانون حقوق الطبع والمؤلف لسنة ١٩٢٤ الذي يتضمن قانون حقوق الطبع والمؤلف لسنة ١٩١١، وهي تحدد إجراءات تسجيل العلامات التجارية وحمايتها، وفحص مواصفاتها والعقوبات المترتبة على مخالفة القانون.<sup>٨٠٣</sup> لكن هذه الأطر القانونية النازمة لقطاع الأعمال، بسبب قدمها، لا تقدم أحكامًا توفر الحماية الكافية للمساهمين ولا تضمن عدم الاحتيال.<sup>٨٠٤</sup>

أما في قطاع غزة، فقد صدر قانون الشركات رقم (٧) لسنة ٢٠١٢ ويوفر بيئة تمكّن من تشكيل عمليات المؤسسات التجارية الخاصة وإدارتها، وقواعد إدارة الديون وحل الشركات بقطاع الأعمال التجارية.

## الموارد ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يمكن إنشاء الأعمال التجارية الخاصة وتصريف أمورها بفعالية؟  
الدرجة: ٥٠

يستغرق بدء مشروع اقتصادي في فلسطين تقريبًا ضعف عدد الأيام التي يحتاجها في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأربعة أضعاف دول منظمة التعاون والتنمية؛ نتيجة تعدد الإجراءات وجهات الترخيص، ما يدعو إلى تسهيل الإجراءات الخاصة ببدء الأعمال، باعتماد النافذة الموحدة، أو إيجاد آلية تنسيقية ما بين مؤسسات السلطة الوطنية، للتقليل من العقبات أمام بدء ممارسة الأعمال.

إن تسجيل مؤسسات الأعمال الخاصة كشركات في وزارة الاقتصاد الوطني، وفقًا للتصنيفات المختلفة المحددة في قانون الشركات، لا يستغرق وقتًا، في حال استكمل المؤسسون التراخيص اللازمة من قبل جهات الاختصاص في القطاعات الأخرى.<sup>٨٠٥</sup> حصلت فلسطين في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال للعام ٢٠١٣ ٢٠٦ على موقع متأخر في سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، حيث حصلت على المرتبة ١٣٥ من بين ١٨٥ دولة. أما في المؤشر الخاص ببدء المشاريع الاقتصادية، فقد حصلت فلسطين على ترتيب متأخر جدًا (١٧٩)، ويشير التقرير إلى أن بدء مشروع اقتصادي في فلسطين يستغرق بالمعدل ٤٨ يومًا، وهو أكثر من ضعف ما يحتاجه من وقت في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (٢٣ يومًا) وأربعة أضعاف منظمة التعاون والتنمية (١٢ يومًا).<sup>٨٠٦</sup> وهذا ناتج عن تعدد جهات التراخيص في السلطة الوطنية، وغياب النافذة الموحدة للترخيص، وغياب التنسيق ما بين جهات الاختصاص. يشير دليل خدمات وزارة الاقتصاد إلى أن رسوم التسجيل المحددة لكل نوع من أنواع الشركات، وهي رسوم معقولة <sup>٨٠٧</sup> (بحدود ١٦٠ دولارًا بدل تدقيق اسم الشركة ونشر شهادة التسجيل بالإضافة إلى واحد في الألف (١,٠٪) من قيمة رأس مال للشركات المساهمة العامة).<sup>٨٠٨</sup>

يمثل غياب قانون التعاملات الإلكترونية، وقانون التوقيعات الإلكترونية، خاصة أن العمل في البورصة يتم إلكترونيًا أو هاتفيًا، أو كليهما؛ مما يؤثر على تحصيل الديون. وتعترى عملية تصفية الشركات إشكاليات عديدة؛ ذلك أن المحاكم الفلسطينية لا تعترف بالبيانات الإلكترونية وتعتمد البيانات المكتوبة دون سواها.<sup>٨٠٩</sup> حصلت فلسطين على العلامة الدنيا (١٨٥) بين الدول، في مقياس سهولة ممارسة الأعمال التجارية، في مؤشر تسوية حالات الإعسار، وعلامة متدنية (٩٣) في مؤشر تنفيذ العقود.<sup>٨١٠</sup> يؤثر غياب قانون تسوية الديون على آليات التصفية والإعسار، فيما لم يمارس بشكل فعال قانون التحكيم، يضاف إليها البطء في حل النزاعات أمام القضاء؛ مما ترك أثرًا سلبيًا على إدارة قطاع الأعمال.<sup>٨١١</sup>

٨٠٣ باسم محلول، نصر عطياتي، مراجعة نقدية لمشروع قانون حماية الملكية الصناعية وحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ٢٠٠٣، ص ١٥-١٨.

٨٠٤ الانتلاخ من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، نظام النزاهة الوطني: فلسطين ٢٠٠٩، رام الله، ص ١١٩.

٨٠٥ مقابلة مع أ. نزيه رجب مدير عام تسجيل الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٥.

٨٠٦ يعرض تقرير ممارسة الأعمال ٢٠١٣ الترتيب الكلي للبلدان في قائمة «سهولة ممارسة أنشطة الأعمال» الذي يضم ١٨٥ بلدًا. انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/rankings>

٨٠٧ انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreconomies/west-bank-and-gaza>

٨٠٨ مقابلة مع أ. نزيه رجب، مصدر سابق.

٨٠٩ دليل خدمات الجمهور، وزارة الاقتصاد الوطني، ص ٥٠. <http://www.mne.gov.ps/pdf/daleel.pdf>

٨١٠ مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.

٨١١ انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreconomies/west-bank-and-gaza>

٨١٢ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم استاذ التمويل في جامعة بيرزيت بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٢.



إن تطوير ممارسة إدارة الأعمال يحتاج إلى تطوير القواعد الناظمة لإدارة الأعمال، بما ينسجم مع تطور الأعمال التجارية ذاتها، كإصدار قانون المعاملات الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني، وقانون تسوية الديون، وكذلك التشجيع على الاحتكام إلى قانون التحكيم للحد من البطء في المعالجة القضائية.

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الأعمال التجارية الخاصة؟  
الدرجة: ٢٥

يوفر النظام القانوني دورًا للمسؤولين الحكوميين ، فيما يخص بدء الأعمال التجارية الخاصة وتشغيلها، مثل: عملية تسجيل الشركات، ومنح التراخيص، وتسجيل العلامة التجارية، وممارسات الحماية، والتجارة التقليدية. فيما لا تتوفر آليات شكاوى خاصة بالأعمال التجارية التي تسعى من خلالها للإنصاف والتعويض، في حال وقوع تدخلات دون وجه حق من الغير،<sup>٨١٣</sup> إلا في إطار الشكاوى المقدمة لهيئة مكافحة الفساد، ضمن اختصاص الهيئة في إطار «إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون»،<sup>٨١٤</sup> كما لا تتوفر آلية لفض النزاعات.<sup>٨١٥</sup>

في قطاع غزة، يطبق قانون المخالفات المدنية رقم (٣٦) لسنة ١٩٤٤، الذي يسمح للأعمال التجارية بالسعي للتعويض في حال وقوع تدخل بدون وجه حق من الغير،<sup>٨١٦</sup> وكذلك القانون المدني الجديد المطبق في قطاع غزة فقط، رقم (٤) لسنة ٢٠١٢.

## الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يعتبر قطاع الأعمال التجارية حرًا من تدخلات الغير بدون وجه حق في أعماله؟  
الدرجة: ٥٠

لا تتوفر أية معلومات منشورة حول الفساد في القطاع الخاص، أو عن حجم الرشاوى وغير ذلك، وذلك بسبب أن القطاع الخاص لا ينشر أية معلومات حول هذه الأمور، ولا تقوم وسائل الإعلام بالدور الاستقصائي الكافي لفضح الفساد في القطاع الخاص. عانت بعض مجالات عمل القطاع الخاص من تدخلات في بداية نشوء السلطة، بسبب عدم وجود قيود على العاملين في القطاع العام، من المشاركة والانتقال المباشر إلى القطاع الخاص، وما زالت بعض قضايا الفساد القديمة تلاحق من قبل هيئة مكافحة الفساد لهذا السبب، أي بسبب تدخل السلطة أو مسؤوليها في السوق خاصة، موضوع الخدمات والسلع التي جرى احتكارها من قبل شركات خاصة.<sup>٨١٧</sup>

لم يوضح تقرير هيئة مكافحة الفساد السنوي للعام ٢٠١٢ إن كانت الشكاوى المتعلقة بالرشوة والاستثمار الوظيفي المسجلة لدى الهيئة مقدمة من القطاع الخاص، أو في إطار التدخل في عمل القطاع الخاص.<sup>٨١٨</sup>

في المقابل يشار إلى شيوع مسألة تضارب المصالح، وهي منطقة رمادية واسعة، تحدث فيها شبهات فساد، في منح الامتيازات والعطاءات والنفوذ المعنوي لرجال الأعمال، بحيث يتوافر لرجال الأعمال المتنفذين الحصول على الأولوية، لاسيما في مجال استرداد المتحصلات لشركاتهم، أو الديون على الحكومة، وكذلك شيوع تبادل المصالح بين رجال الأعمال والسياسيين، في مسألة

٨١٣ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.  
٨١٤ انظر: المادة ١ من قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥. <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=11>  
٨١٥ مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.  
٨١٦ راجع: المادة (٦٠) قانون المخالفات المدنية رقم (٣٦) لسنة ١٩٤٤ م.  
٨١٧ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.  
٨١٨ انظر التقرير السنوي ٢٠١٢ لهيئة مكافحة الفساد، ص ٩.

تولي رجال أعمال لمناصب سياسية، دون وجود قواعد وممارسات واضحة لفصل زمني لعملية الانتقال.<sup>٨١٩</sup> فيما لم ترد شكاوى إلى مركز المناصرة والإرشاد القانوني في مؤسسة «أمان»،<sup>٨٢٠</sup> أو أمثلة لدى الجهات الرقابية.<sup>٨٢١</sup>

## الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان الشفافية في أنشطة قطاع الأعمال التجارية؟  
الدرجة: ٥٠

وفقاً لقانون الشركات وتعليمات سلطة النقد الفلسطينية وهيئة سوق رأس المال، وقانون مهنة تدقيق الحسابات، ومدونة الحوكمة في القطاع الخاص؛ تتوافر معايير لمراجعة الحسابات، ورفع التقارير إلى جهات الاختصاص لاسيما المساهمين، هذا فيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة الكبيرة. لكن يغلب على الاقتصاد الفلسطيني وجود المنشآت العائلية والصغيرة، ولا يتعدى نسبة الشركات والمنشآت الكبيرة ١٪.<sup>٨٢٢</sup>

يطالب قانون الشركات بأن تخضع الحسابات السنوية للشركات إلى مراجعة مدقق حسابات قانوني خارجي معتمد، على أن تنشر في أوقات محددة من العام في الصحف المحلية، ويتطلب تضمين تقرير مدقق الحسابات الخارجي في التقرير السنوي للشركة الموزع على المساهمين في اجتماع الجمعية العامة. كما تخضع الشركات المدرجة في البورصة إلى تعليمات الإفصاح الصادرة عن هيئة سوق رأس المال، سواء أكانت الإفصاحات دورية (المتعلقة بنشر التقارير الربعية) أم غير دورية، كداول المطلقين، والتغييرات الجوهرية.<sup>٨٢٣</sup>

لم يحدد قانون مهنة تدقيق الحسابات المعايير المحاسبية التي تطبق في فلسطين، لكن عرفاً تعمل شركات «مكاتب» تدقيق الحسابات على أساس المعايير الدولية. وتعتمد التعليمات الصادرة عن هيئة سوق رأس المال المعايير المحاسبية الدولية International Financial Reporting Standards للشركات المدرجة في البورصة، وكذلك لترخيص شركات التأمين والأوراق المالية.<sup>٨٢٤</sup> أصدرت جمعية مدققي الحسابات الفلسطينية بياناً تشجع فيه القطاعات كافة على تطبيق المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية الصادرة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين IFAC، وأصدرت تعميماً لأعضائها من المدققين بضرورة اتباع معايير التدقيق الدولية الصادرة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين أيضاً، لإجراء التدقيق على القطاعات كافة.<sup>٨٢٥</sup>

فيما يمنح قانون المصارف سلطة النقد الفلسطينية الحق بالتفتيش على المصارف، أو أن تكلف «مفتشاً أو فريق تفتيش للتفتيش على أي مصرف في أي وقت، لفحص الدفاتر والسجلات والأنظمة الآلية والبيانات المالية»<sup>٨٢٦</sup>، بالإضافة إلى مراجعة الحسابات من جهات رقابية أخرى كمرقب الشركات، بموجب قانون الشركات وهيئة سوق رأس المال، بصفته شركة مدرجة في البورصة.

٨١٩ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.

٨٢٠ <http://www.aman-palestine.org/ar/alaac>

٨٢١ مقابلة مع أ. عبيد مصلح مديرة وحدة البحث في الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٠.

٨٢٢ محمد نصر، محمد خليفة، عبيدة صلاح، تأثير مشروع قانون الشركات على أداء القطاع الخاص في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ٢٠٠٨، ص ١٤.

٨٢٣ [http://www.pcma.ps/securitiesSector/Instructions\\_Docs/Sec\\_Disclosures\\_Instructions.pdf](http://www.pcma.ps/securitiesSector/Instructions_Docs/Sec_Disclosures_Instructions.pdf)

٨٢٤ مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.

٨٢٥ جمال ملحم المدير التنفيذي لشركة طلال أبو غزالة للتدقيق رسالة عبر الإيميل بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٦.

٨٢٦ انظر: قانون المصارف قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٠م بشأن المصارف <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=١٦١٦٥>

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تتوافر الشفافية في قطاع الأعمال التجارية؟  
الدرجة: ٥٠

توفر الشركات المساهمة العامة التي تخضع لإشراف هيئة سوق رأس المال المعلومات والبيانات العامة بشأن الشركات المسجلة كأسماء المديرين، وتفاصيل الاتصال، والتقارير السنوية للجمهور سواء على صفحتها الإلكترونية أو على موقعي الهيئة والبورصة.<sup>٨٢٧</sup> وتبلغ نسبة الالتزام بتقديم الشركات المساهمة العامة البيانات المالية «الإفصاح» في المواعيد المحددة حوالي ٩٧٪.<sup>٨٢٨</sup> وتراجع كل من هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد التقارير السنوية، وتقارير مدققي الحسابات قبل نشرها، وتبدي ملاحظاتها في حال وجود تحفظات عليها.<sup>٨٢٩</sup>

تشير نتائج دراسة «الملاح الرئيسية لحكومة الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين» إلى أن ٣٧ شركة (من إجمالي ٤٧ شركة مدرجة في البورصة) أفصحت عن أنشطة المسؤولية الاجتماعية في تقاريرها السنوية للعام ٢٠١١، أو على المواقع الإلكترونية الخاصة بها، في حين حرصت ٢١ شركة فقط على الإفصاح عن السياسات المتبعة لديها فيما يخص المسؤولية الاجتماعية.<sup>٨٣٠</sup> وفي العام ٢٠١٣ أفادت التقارير السنوية أن ٣٨ شركة من إجمالي ٤٧ مدرجة في البورصة التزمت بالحد الأدنى للإفصاح، باعتباره واجباً قانونياً، فيما توسعت ١١ شركة بعملية الإفصاح، منها ستة أنشأت وحدة علاقة المساهمين وتقدم تقريراً شهرياً لهم، وشركتان تقدمان تقارير الاستدامة.<sup>٨٣١</sup>

يصدر مركز التحويل والإيداع في بورصة فلسطين توزيع الملكية في الشركات المساهمة العامة؛ حيث يمتلك ٦٨٪ من المساهمين في الشركات المدرجة في البورصة أقل من ١٠٠٠ سهم، و ٦٪ من المساهمين فقط يمتلكون أكثر من ١٠٠٠٠ سهم.<sup>٨٣٢</sup> لا تفصح شركات القطاع الخاص عن المعلومات أو الإجراءات التي اتخذتها لمكافحة الفساد لديها. كما لا تحفز مؤسسات السلطة الفلسطينية الشركات على كشف المعلومات ذات الصلة بمحاربة الفساد، بل إنها تتعامل معها من باب السرية،<sup>٨٣٣</sup> وذلك خوفاً من التأثير على بيئة الاستثمار من ناحية، ولعدم وجود نصوص قانونية توضح جهة اختصاص للتحقيق في قضايا الفساد في القطاع الخاص من ناحية أخرى.

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوافر قواعد وقوانين حاكمة للإشراف على قطاع الأعمال التجارية وتحكم مسألة حوكمة الشركات الخاصة Corporate Governance بمختلف الشركات؟  
الدرجة: ٥٠

تتوافر بعض القضايا المتعلقة بحوكمة الشركات في القوانين النازمة لعمل الشركات، وهي قوانين أقرت في عهود سابقة، فقانون الشركات الساري المفعول في الضفة الغربية صدر في العام ١٩٦٤، أما قانون الشركات الساري في قطاع غزة فقد صدر في العام ١٩٢٨. لقد أدى قدم هذه القوانين إلى عدم تناسبها مع آليات عمل المنشآت الاقتصادية من جهة، ومتطلبات الحوكمة من جهة ثانية.<sup>٨٣٤</sup> فيما احتوت بعض التشريعات المنظمة للقطاع الخاص الصادرة في السنوات الأخيرة، مثل قانون سلطة النقد، وقانون الأوراق المالية، وقانون المصارف، وقانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات، وقانون التأمين، وقانون مكافحة غسل الأموال، على عدد من النصوص

٨٢٧ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.  
٨٢٨ مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق. انظر كذلك البيان الصحفي الصادر عن بورصة فلسطين بتاريخ ٢٠١٤/٢/١٩ حيث أعلن عن التزام ٩٦٪ من الشركات المدرجة في البورصة أنها أفصحت ضمن المدة القانونية عن البيانات المالية الختامية الأولية غير المدققة للسنة المالية ٢٠١٣. <http://www.pex.ps/PSEWebSite/Default.aspx>  
٨٢٩ المصدر السابق.  
٨٣٠ هيئة سوق رأس المال، الملاح الرئيسية لحكومة الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين، رام الله، ٢٠١٢، ص ٤٠.  
٨٣١ مداخلة أ. أحمد عويضة في ورشة عمل حول التقارير السنوية للشركات المدرجة: متطلبات الالتزام بمبادئ الحكومة، معهد الحوكمة الفلسطيني، وهيئة سوق رأس المال، فندق البست إيسترن Best Eastern Hotel، بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١.  
٨٣٢ المصدر السابق، ص ٤٢.  
٨٣٣ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.  
٨٣٤ محمد خليفة، قانون الشركات: متطلبات التحديث في مجال الحوكمة، مجلة الحوكمة في فلسطين، عدد ١، آذار ٢٠١٣، ص ١١.

التي تدخل ضمن قواعد الحوكمة.

فيما جاءت مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، الصادرة عن اللجنة الوطنية للحوكمة في العام ٢٠٠٩، لتسد الفراغ القانوني، لغياب بعض قواعد الحكومة في التشريعات المطبقة، ولتطوير قواعد الحوكمة في الشركات العامة، أو تلك المدرجة في البورصة.<sup>٨٣٥</sup> الشركات المساهمة العامة مسائلة أمام أصحابها وأعضاء مجلس الإدارة ومساهميها، وكذلك أمام مراقب الشركات وهيئة سوق رأس المال، أما المصارف فهي أيضاً تخضع لرقابة صارمة من سلطة النقد الفلسطينية، بحكم قانون المصارف، وقانون مكافحة غسل الأموال. كما تتعدد جهات الإشراف على القطاع الخاص، من وزارة الاقتصاد الوطني وسلطة النقد (على قطاع المصارف)، وهيئة سوق رأس المال (على قطاعي الأوراق المالية والتأمين)، وهي تشرف كذلك على البورصة بموجب قانون هيئة سوق رأس المال الفلسطيني.

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، تعد حوكمة الشركات فعالة في مختلف الشركات؟  
الدرجة: ٥٠

تقوم الهيئات الرقابية «هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد ومراقب الشركات» بمتابعة مدى التزام الشركات المساهمة العامة بتطبيق القواعد الإلزامية التي وردت ضمن القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عنها، والتي تتراوح بين قواعد الإفصاح والبيانات المالية ومواعيدها من قبل الشركات<sup>٨٣٦</sup>.

تشير المعطيات والبيانات إلى تحسن ملحوظ على عملية إفصاح الشركات المدرجة في البورصة، والتزامها بالمواعيد، مقارنة بسنوات ما قبل العام ٢٠١٠،<sup>٨٣٧</sup> لكن هذا المستوى بحاجة إلى تطوير؛ للوصول إلى إتاحة المعلومات للجميع، ومنح الفرصة نفسها لصغار المستثمرين لمعرفة المعلومة في وقتها.<sup>٨٣٨</sup> أما بخصوص مستوى أداء الهيئات الرقابية في نطاق التعليمات الاختيارية فلا تزال ضعيفة من الناحية التطبيقية، لأسباب متعددة؛ منها مستوى تقبل الشركات لثقافة الحوكمة وفهم فوائدها.<sup>٨٣٩</sup> كما أن قواعد مدونة الحوكمة الإلزامية والإرشادية ما زالت غير مطبقة عملياً، سواء على الشركات المساهمة العامة غير المدرجة في البورصة أم على الشركات الخصوصية؛ مما يخفف من بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل هذه الشركات.

تعاني بعض هيئات الإشراف والرقابة من نقص الموارد البشرية المدربة، على سبيل المثال في وزارة الاقتصاد الوطني، لاسيما في الجانب الرقابة على الشركات.<sup>٨٤٠</sup> فيما تتوفر كواد بشرية مدربة في هيئة سوق رأس المال، لكن اعتماد موازناتها على نسب عمولات التداول وقيم بوالص التأمين أدّى إلى تراجع في الموارد الخاصة بالهيئة؛ فقد تراجعت العمولات بسبب الظروف الاقتصادية وتراجع الأداء الاقتصادي.<sup>٨٤١</sup> كما لا يوجد نظام حوافز مطبق على الشركات التي تلتزم بأحكام المدونة.<sup>٨٤٢</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

<sup>٨٣٥</sup> تجدر الإشارة إلى أن مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين تتضمن ثلاثة أنواع من القواعد هي: (١) قواعد تستند إلى نصوص تشريعية صريحة يكون تطبيقها إلزامياً. و(٢) قواعد تنسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات ولا تتعارض مع أي نص تشريعي صريح. و(٣) قواعد تنسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات لكنها تتعارض مع نصوص تشريعية، حيث تمت التوصية بضرورة تعديل التشريع. انظر مدونة حوكمة الشركات في فلسطين، ص ١٥. <http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx>

<sup>٨٣٦</sup> حوار مع مسؤول: السيد ماهر المصري رئيس هيئة سوق رأس المال، مجلة الحوكمة في فلسطين، عدد ١، آذار ٢٠١٣، ص ٢.

<sup>٨٣٧</sup> مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.

<sup>٨٣٨</sup> مقابلة مع الدكتور نصر عبد الكريم، مصدر سابق.

<sup>٨٣٩</sup> حوار مع مسؤول: أ. ماهر المصري رئيس هيئة سوق رأس المال، مصدر سابق، ص ٣.

<sup>٨٤٠</sup> مقابلة مع أ. نزيه رجب، مصدر سابق.

<sup>٨٤١</sup> مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.

<sup>٨٤٢</sup> حوار مع مسؤول: السيد ماهر المصري رئيس هيئة سوق رأس المال، مصدر سابق، ص ٢.

## إلى أي مدى تتوافر آليات لضمان نزاهة جميع المشتغلين بقطاع الأعمال التجارية؟

الدرجة: ٥٠

تشمل مجموعة من قواعد الحوكمة المدرجة في «مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين» قواعد إلزامية، تتعلق بمكافحة الفساد في قطاع الأعمال التجارية، وهي قواعد تلتزم بها الشركات المساهمة العامة المدرجة في البورصة. فيما بعض قواعد الحوكمة ما زالت غير ملزمة، ناهيك عن طبيعة الاقتصاد الوطني الذي يعتمد على شركات ومنشآت متوسطة وصغيرة ومتناهية الصغر، وهي في الأغلب مؤسسات أو منشآت يغلب عليها الطابع الفردي والعائلي؛ مما يحدّ من ضمان النزاهة في قطاع الأعمال.

اهتمت المؤسسات الرقابية والمؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص بإصدار عدد من المدونات وقواعد السلوك الأخلاقية في القطاع الخاص؛ حيث تم اعتماد مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص<sup>٨٤٣</sup> في العام ٢٠٠٧ بمبادرة من مؤسسة «أمان» ومركز التجارة الفلسطيني «بال تريد»، وبالتعاون مع أعضاء المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص. شملت المدونة مبادئ بخصوص الرشوة، والهدايا، وتضارب المصالح، وحماية أصول الشركة، والعطاءات، والمحافظة على المال العام، والملكية الفكرية وحقوق النشر. كما تضمنت المدونة قواعد عامة لسلوك موظفي الشركات والمحافظة على موارد الشركة، والحيادية الوظيفية، ومنع تضارب المصالح.

أما مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين<sup>٨٤٤</sup>؛ فقد صدرت في العام ٢٠٠٩ عن اللجنة الوطنية للحوكمة، ومن أبرز ما ورد في هذه المدونة: أهمية تطوير صفحة إلكترونية للشركة، تنشر عليها كل المعلومات والتقارير والوثائق، وأن يكون هناك إفصاح عن المسؤوليات الاجتماعية مرة في السنة على الأقل (في التقرير السنوي)، للمساهمين والعاملين والمتعاملين مع الشركة، وأن تكون سياسات الشركة الاجتماعية والبيئية معلنة بوضوح، وأن يقوم مجلس الإدارة بإدراج مسألة مراجعة علاقة الشركة مع أصحاب المصالح على جدول أعمال اجتماعاته خلال السنة، وأهمية تحديد أهداف إدارة التدقيق الداخلي ومهامها وصلاحياتها ومسؤولياتها، بقرار من مجلس الإدارة يتم تعميمه داخل الشركة، وأن تعمل تلك الإدارة وفق خطة سنوية تعدها لهذا الغرض، وأن يقوم مجلس الإدارة رسمياً بتقييم أداء المدير العام والمسؤولين البارزين سنوياً، وأهمية أن لا يمارس رئيس مجلس الإدارة أو أي عضو فيه مهام تنفيذية في الشركة، لضمان الاستقلالية ولأغراض المحاسبة والمساءلة.

صدرت تعليمات قواعد السلوك المهنية لشركات التأمين<sup>٨٤٥</sup> في العام ٢٠٠٧، استناداً لقانون التأمين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٥، ويعدّ تطبيقها التزاماً قانونياً على شركات التأمين. وقد تناولت تلك التعليمات قواعد سلوكية عامة، من قبيل أن تلتزم الشركة بمهنية التنافس مع الشركات الزميلة، وأن لا تقوم بالتشهير بها أو الإساءة إليها، وأن تلتزم الشركة بممارسة أعمالها بمنتهى حسن النية والعدالة والكفاءة المهنية، وأن لا تميز الشركة بين المؤمنين لديها فيما يتعلق بأسعار التأمين أو شروطه أو مزايا غطاء التأمين.

كما صدر دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين<sup>٨٤٦</sup> من قبل سلطة النقد الفلسطينية في العام ٢٠٠٩، يتضمن تسعة مبادئ رئيسية، تتعلق بما يأتي: عضوية مجلس إدارة المصرف، وهيكل مجلس الإدارة ودوره، والامتثال والتدقيق الداخلي والخارجي، والإفصاح والشفافية، وإدارة المخاطر، والمكافآت والتعويضات، ودور المساهمين وحقوقهم، ودور الأطراف الأخرى ذات المصالح وحقوقها، وأخلاقيات العمل وسلوكياتها. ووفقاً للدليل فقد تم تقسيم المبادئ إلى مجموعتين: الأولى وهي المتطلبات الإلزامية، ومصدرها القوانين والتعليمات، والثانية وهي الإرشادات الإضافية، ومصدرها الممارسات الفضلى في مجال الحوكمة.

[www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

<http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx>

[http://www.pcma.ps/IA/Instructions\\_Docs/Ins\\_CompEthicalRules\\_Instructions.pdf](http://www.pcma.ps/IA/Instructions_Docs/Ins_CompEthicalRules_Instructions.pdf)

[http://www.hawkama.ps/Pages/Banks\\_Gov\\_Page.aspx](http://www.hawkama.ps/Pages/Banks_Gov_Page.aspx)

٨٤٣

٨٤٤

٨٤٥

٨٤٦

وكذلك على المصرف تبني المعايير الأخلاقية والسلوكية العليا وتشجيعها، كاعتماد مجلس إدارة المصرف وإصدار دليل عن سياسة آداب وأخلاقيات العمل، وتوزيعه على الموظفين، وتزويدهم بالتدريب اللازم عند الضرورة.

لا تتوافر أحكام تشريعية تحظر صراحة الرشوة أثناء القيام بأعمال تجارية خارج أراضي الدولة، أو عقوبات حقيقية في حال حدوث رشوة بالقطاع الخاص، إلا في حال كان الطرف الآخر من القطاع العام، فيخضع لأحكام قانون العقوبات الساري المفعول. فيما لا يتضمن القانون الفلسطيني شروطاً على مقدمي العروض للعقود الحكومية بأن تكون لديهم برامج أخلاقية أو آليات بالالتزام. وقد أوجب قانون مكافحة غسل الأموال على المصارف وجود ضابط امتثال، في إطار مكافحة غسل الأموال.

## آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى، من حيث الممارسة، يتم ضمان نزاهة من يعملون بقطاع الأعمال التجارية؟  
الدرجة: ٥٠

ما زالت مسألة تطبيق مدونات السلوك لم تأخذ الجدية اللازمة، ضمن خطط الشركات وبرامجها، سواء بسبب عوامل موضوعية ناجمة عن طبيعة بنية الاقتصاد الوطني الفلسطيني الذي يعتمد على المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، أم بسبب غياب أحكام تشريعية ملزمة في تطبيق بعض قواعد الحوكمة؛ ويعود ذلك في الأساس إلى قِدَم قانون الشركات.

أشار تقرير الفساد السنوي الصادر عن مؤسسة أمان إلى أنه «على الرغم من تبني مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، إلا أن الملاحظ أن الكثير من الشركات المساهمة العامة لا تطبق العديد من بنود المدونة في برامج عملها، كما أن هناك ضعفاً في الرقابة من قبل هيئة سوق رأس المال على هذا الجانب بسبب طبيعة الأحكام الواردة في المدونة»<sup>٨٤٧</sup> وبسبب عدم وجود مدونات سلوك للعاملين في العديد من الشركات المساهمة العامة، على الرغم من توقيع المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص العام ٢٠٠٧، بل اكتفت الشركات بما هو وارد في النظام الداخلي للشركة، الذي يحدد واجبات الموظفين في باب واجبات الموظف وسلوكه<sup>٨٤٨</sup>، فيما عدا شركتين هما شركة الاتصالات الفلسطينية وبنك فلسطين المحدود، اللتين قامتتا بإعداد مدونة سلوك خاصة للعاملين فيهما<sup>٨٤٩</sup>.

يشار إلى أن الرشوة، بمعنى تقديم أموال من رجال الأعمال إلى موظفي القطاع العام، غير منتشرة<sup>٨٥٠</sup> حيث لم يحصل أن أعلن عن حالات رشوة من هذا الصنف<sup>٨٥١</sup> لكن الأكثر انتشاراً هو ما يسمى بتبادل المنافع والمصالح، ما بين رجال الأعمال والسياسيين في البلاد؛ نتيجة إمكانية تداول المناصب ما بين القطاعين، ما يمنح كبار رجال الأعمال سلطة تأثير معنوي<sup>٨٥٢</sup>.

من غير الواضح إمكانية تقييم فعالية مسؤولي الكود المهني «ضباط الامتثال»، وقدرتهم على الاضطلاع بعملهم؛ لحدثة تجربتهم، وهي أيضاً غير موجودة إلا في المصارف<sup>٨٥٣</sup> ولا توجد سياسات واضحة لحماية فاضحي الفساد أو وجود آليات وإجراءات المراقبة التي تضعها الشركات لمنع حالات الرشوة، كما أن الرقابة الداخلية في الشركات لا تستهدف تحديداً مسألة الرشوة<sup>٨٥٤</sup>. كما لا تتوافر قائمة سوداء بالشركات التي تنخرط أو انخرطت في ممارسات فاسدة وعمليات غسل أموال.

٨٤٧ انظر تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١٣، ص ٥٩.  
٨٤٨ محمد خليفة، واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١١، ص ١٣.  
٨٤٩ مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.  
٨٥٠ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.  
٨٥١ مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.  
٨٥٢ مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.  
٨٥٣ مقابلة مع د. بشار أبو زعور، مصدر سابق.  
٨٥٤ المصدر السابق.



## المشاركة في سياسات محاربة الفساد

إلى أي مدى يعد قطاع الأعمال التجارية ناشطاً في الانخراط مع الحكومة المحلية في محاربة الفساد؟  
الدرجة: ٢٥

تركز جمعيات رجال الأعمال والغرف التجارية خلال اجتماعاتها مع الحكومة بشكل كبير على تحسين البيئة الاستثمارية، والاحتياجات الخاصة بالقطاع الخاص، والمعوقات التي تواجهه في البنية القانونية والمؤسسية، دون وضع قضايا الفساد على الأجندة مباشرة. ٨٥٥ لكن في ذات الوقت تشارك جمعية رجال الأعمال الممثلة لقطاع كبير من الأعمال، بالإضافة إلى الاتحادات النوعية، مثل اتحاد الصناعات وغيره، في العديد من النشاطات المتعلقة بنشر ثقافة النزاهة والشفافية. وتشكل تنظيمات القطاع الخاص حلقة الوصل بين المؤسسات غير الحكومية والدولة من جهة، والقطاع الخاص من جهة أخرى، حيث تقتصر علاقة القطاع الخاص مع الحكومة على قضايا ذات علاقة بهذا القطاع. ٨٥٦

ولا توجد أمثلة ملموسة على مطالبة جمعيات رجال الأعمال علناً بأن تحارب الحكومة الفساد. ٨٥٧ على الرغم من مطالباتها بإجراء إصلاحات عديدة في السلطة الفلسطينية، خلال السنوات الماضية، تتضمن تعزيز المساءلة والشفافية، أبرزها مبادرة الإصلاح، ووثيقة القطاع الخاص الفلسطيني بخصوص عملية الإصلاح ٨٥٨؛ حيث تقدم القطاع الخاص الفلسطيني بوثيقة تعبر عن وجهة نظره في عملية الإصلاح، في النظام السياسي والاقتصادي في صيف ٢٠٠٣.

## دعم المجتمع المدني/التواصل معه

إلى أي مدى يتواصل قطاع الأعمال التجارية مع المجتمع المدني ويوفر له الدعم في مهامه الخاصة بمحاربة الفساد؟

الدرجة: ٢٥

تمثل أهم مبادرة مشتركة ما بين القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، بشأن محاربة الفساد، إعداد مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين العام ٢٠٠٩، وإعداد مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص وتبنيها العام ٢٠٠٧، التي كانت بمبادرة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان». وجائزة النزاهة «شهادة النزاهة للشركات المساهمة العامة الفلسطينية التي تم إطلاقها في العام ٢٠٠٨، ٨٥٩ من جانب آخر تتوافر بعض الأمثلة على توفير القطاع الخاص ومؤسساته دعماً مالياً لمبادرات المجتمع المدني، مثل شركة الاتصالات الفلسطينية، وبنك فلسطين، في مجالات التعليم والصحة ومكافحة الفقر، والأعمال الخيرية بشكل عام، حيث بدأ يتسع مفهوم المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص، لكن حتى الآن لا يوجد مبادرات خاصة بشأن دعم المبادرات الساعية لمكافحة الفساد، فيما ترى شركات القطاع الخاص أنها ليست جزءاً من جهود محاربة الفساد. ٨٦٠

هذه النظرة لدى شركات القطاع الخاص، بأنها غير مسؤولة عن جهود مكافحة الفساد، بحاجة للعمل على تغييرها؛ فالقطاع الخاص جزء أصيل في المجتمع، ويقع على عاتقه مسؤولية في منع انتشار الفساد ومكافحته، وهذا يتطلب التعاون أيضاً مع كل المعنيين بجهود مكافحة الفساد في المجتمع.

حتى على الصعيد الرسمي، لا تعتبر هيئة مكافحة الفساد أن ملاحقة الفساد في القطاع الخاص من مهامها؛ لغياب نصوص في قانون مكافحة الفساد للعام ٢٠١٠، فيما تتولى النيابة العامة «نيابة الجرائم الاقتصادية» متابعة الجرائم في القطاع الخاص.

٨٥٥ مقابلة مع الدكتور نصر عبد الكريم، مصدر سابق.

٨٥٦ مقابلة مع الأستاذة عيبر مصلح، مصدر سابق.

٨٥٧ مقابلة مع الدكتور / عماد الباز مدير عام الشؤون القانونية بوزارة الاقتصاد بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٣٠.

٨٥٨ موقف القطاع الخاص الفلسطيني نحو مواجهة الأزمة الراهنة وتحقيق الإصلاحات في النظام السياسي والاقتصادي الفلسطيني « وثيقة القطاع الخاص بخصوص عملية الإصلاح»، مجلة شؤون تنمية، القدس، العدد ٢٧، صيف ٢٠٠٣، ص ٨٥-٧٧.

٨٥٩ مقابلة مع الأستاذة عيبر مصلح، مصدر سابق.

٨٦٠ مقابلة مع الدكتور نصر عبد الكريم، مصدر سابق.





## النتائج

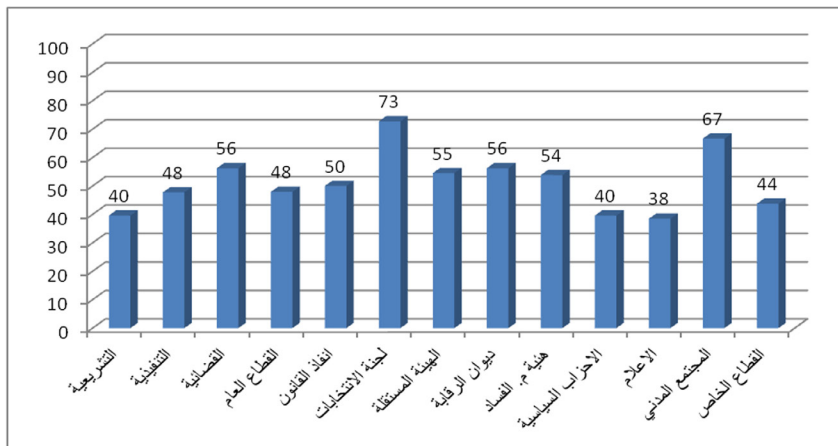
تميز النظام الوطني للنزاهة بقوة قطاعين؛ لجنة الانتخابات المركزية والمجتمع المدني، بينما توضح أن السلطة القضائية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وهيئة مكافحة الفساد تتمتع بقوة نسبية؛ لحصولها على موارد واستقلال نسبي، دون أن تشكل قوة دفع ملموسة في تعزيز النظام الوطني للنزاهة، ومع ذلك، يتم إضعاف أدائها بسبب نقاط الضعف في أعمدة أخرى، وأبرزها المجلس التشريعي، والأحزاب السياسية. وتشير أوجه القصور الحرجة في جوهر النظام الوطني للنزاهة إلى أن وسائل الإعلام بالإضافة إلى المجلس التشريعي يشكلان نقاط الضعف فيه، في حين أن تأثير القطاع الخاص من الصعب قياسه؛ لعزوفه عن التأثير على نظام النزاهة.

ما زال الإطار القانوني محدودًا، على الرغم من التطور المهم الذي حصل بإصدار قانون مكافحة الفساد في العام ٢٠١٠، فإن الممارسات تشير إلى عدم وجود فروق ما بين القواعد القانونية في أغلب أعمدة النظام الوطني للنزاهة؛ بسبب غياب قواعد تنظم آليات النزاهة والشفافية، مما أثر بشكل ملحوظ على البعد الخاص بالحوكمة. كما أن هناك بعض نقاط الضعف، وهناك فجوات كبيرة بين القانون والممارسة في العديد من الأعمدة، وعلى الأخص المجلس التشريعي، والسلطة القضائية، وهيئات إنفاذ القانون، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والمجتمع المدني.

### أعمدة النظام الوطني للنزاهة

تشير نتائج هذه الدراسة (النظام الوطني للنزاهة) إلى أن لجنة الانتخابات المركزية قد حصلت على أعلى العلامات (٧٣ درجة)، يليها المجتمع المدني بـ ٦٧ درجة ما بين أعمدة النظام الوطني للنزاهة الثلاثة عشر، فيما حصل العمود الخاص بالإعلام على علامة متدنية (٣٨ درجة)، ويعود ذلك إلى ضعف دورها في مكافحة الفساد، سواء في مجال التحقيق في ممارسات الفساد، أو إخطار الجمهور بالفساد وآثاره، بالإضافة إلى ضعف الممارسات الدالة على النزاهة في عمل البرلمانين والصحفيين ووسائل الإعلام. انظر الشكل التالي.

شكل رقم (٤) علامات اعمدة النزاهة



وتوضح علامات بقية الأعمدة أنها تأتي بين مرتبة متدنية، حيث ما زالت في بداية التحول في النظام الوطني للنزاهة، فقد حصلت خمسة أعمدة (هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والقطاع العام، والأحزاب السياسية، والقطاع الخاص) على علامات تتراوح ما بين ٤٠ إلى ٤٨ درجة. كما حصلت خمسة أعمدة على علامات تتراوح ما بين ٥٠ إلى ٥٦ درجة هي: السلطة القضائية (٥٦ درجة)، وهيئات إنفاذ القانون (٥٠ درجة)، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (٥٥ درجة)، وديوان الرقابة المالية والإدارية (٥٦ درجة)، وهيئة مكافحة الفساد (٥٤ درجة).

ويمكن إجمال نقاط الضعف والقوة في الأعمدة الثلاثة عشر كما يأتي:

**المجلس التشريعي:** أثر استمرار حالة الانقسام الفلسطيني بين الضفة والقطاع منذ منتصف عام ٢٠٠٧ بشكل سلبي على دور المجلس التشريعي الرقابي. وعلى الرغم من وجود تنظيم جيد لقواعد منع تضارب المصالح، إلا أن قواعد ضمان نزاهة عمل أعضاء المجلس التشريعي وآلياتها ما زالت محدودة؛ لغياب مدونة سلوك خاصة بالنواب وقواعد للهدايا والضيافة، وآليات محددة لعمل النواب بعد انتهاء ولايتهم، أو الكشف عن اتصالاتهم بجماعات الضغط.

**السلطة التنفيذية:** تولي السلطة التنفيذية الأهمية لمحاربة الفساد كونه مطلبًا شعبيًا، فيما غابت مساءلة الحكومة البرلمانية بسبب تعطيل عمل المجلس التشريعي. ويتوافر لمجلس الوزراء الموارد المالية والبشرية والتقنية اللازمة للقيام بعمله، لكنه يفتقر لنظام يحدد مفهوم الملفات الحكومية وطبيعتها وتصنيفها، وإلى وجود تشريعات تنظم آلية الحصول على المعلومات. التزم أعضاء الحكومة بتقديم إقرارات الذمة المالية، إلا أن هذه الإقرارات لا يتم الإفصاح عنها، وتغيب قواعد قانونية لتنظيم الإفصاح عن الهدايا والانتقال للعمل في القطاع العام، بعد إنهاء المنصب السياسي في الحكومة.

**القضاء:** تحدّ الثقافة المحافظة داخل مجلس القضاء الأعلى من النشر وتوفير المعلومات المتعلقة بعمل المجلس كالأجراءات التأديبية المتخذة بحق القضاة، وتنحّي القضاة عن النظر في قضايا فيها تضارب مصالح، ونشر التقرير السنوي على موقعه الإلكتروني، بالإضافة إلى مسألة الإفصاح عن الأصول المالية للقضاة.

يوفر كل من قانون السلطة القضائية ومدونة سلوك القضاة قواعد النزاهة في الجهاز القضائي، إلا أنهما يبقيان قاصران دون وضع قواعد لتنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن إقرارات الذمة المالية، وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك القضاة الخدمة في الجهاز القضائي، فيما تماطل أو تمتنع الجهات الأمنية والمدنية عن تنفيذ قرارات المحاكم.

**القطاع العام:** أقرت مدونة السلوك الخاصة بموظفي الخدمة المدنية، لكن لم يتم تعميمها على الموظفين ولم تجر عملية توعية أو تدريب عليها، لكن لم يتم وضع قواعد تنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن إقرارات الذمة المالية، وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص، بعد ترك الوظيفة العامة. تمتلك معظم المؤسسات الحكومية والوزارات مواقع الكترونية وقاعدة بيانات، وتعلن عن بعض القضايا كالعطاءات والوظائف الشاغرة، وتختلف المؤسسات بمدى التزامها بتمكين المواطن من الحصول على المعلومات.

**هيئات إنفاذ القانون:** ما زالت تبعية النيابة العامة غير محسومة بعد من الناحية العملية، سواء للسلطة القضائية أو للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على طبيعة عملها من حيث مرجعيتها واستقلاليتها. كما أن التفتيش على أعضاء النيابة العامة ما زال غير مُفعل ولا يتم الإفصاح عن أصول أعضاء النيابة والشرطة أو عن مصالحهم، ولا توجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة في مؤسسات إنفاذ القانون.

كما ما زالت آليات المساءلة والمحاسبة والمتابعة والتماس الإنصاف من الناحية العملية لدى جهاز الشرطة محدودة. لا تتوافر

معلومات حول الإجراءات المتخذة في كل من النيابة العامة وجهاز الشرطة، لمنع تعارض المصالح والتعامل مع الهدايا، أو السياسات المعتمدة لتعزيز قيم النزاهة فيهما.

**لجنة الانتخابات المركزية:** تمتلك اللجنة الكوادر البشرية المؤهلة وذات الخبرة، ولدى اللجنة المرافق اللازمة التي تمكنها من القيام بمهامها بكفاءة، وتلتزم لجنة الانتخابات بنشر كافة قراراتها والقضايا الخاصة بالعملية الانتخابية ومحاضر اجتماعاتها، ونشاطات اللجنة المختلفة ومواعيد العمليات الانتخابية على موقعها الإلكتروني. وعلى الرغم من قيام شركة تدقيق خارجي بالتدقيق على لجنة الانتخابات، إلا أن اللجنة لا تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية. ولا يتضمن القانون أو المدونة أعضاء لجنة الانتخابات قيوداً على التعيين، بعد الخروج من عضوية اللجنة أو النص على قواعد تنظم الهدايا، وتفتقد لمدونة للعاملين في اللجنة. بالإضافة إلى عدم الإفصاح عن أصول أعضاء اللجنة والعاملين وممتلكاتهم.

**الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ( ديوان المظالم):** تمتلك الهيئة الموارد الكافية للقيام بأنشطتها، إذ تعتمد موازنتها بشكل كبير على المانحين، وتقدم تقاريرها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ولرئيس الوزراء ورئيس المجلس التشريعي، لكن الهيئة غير مساءلة أمام أي جهة منها. تحظى الهيئة باحترام من قبل مؤسسات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، وثقة الجمهور الفلسطيني. تنشر الهيئة خططها عملها وميزانياتها وأعمالها، ولكن يوجد إشكالية متمثلة في عدم نشر القرارات المتخذة من قبل مجلس المفوضين والجهات التنفيذية وبعض الأمور الداخلية، وتغيب أحكام قانونية تنظم حصول الجمهور على المعلومات. لم يتم تبني مدونة سلوك تنظم قواعد العمل وتعارض المصالح والهدايا والضيافة، كما لا توجد قواعد محددة للكشف عن ما لدى مفوض عام الهيئة أو أعضاء مجلس المفوضين وموظفيها، وعملها لا ينشرون الأصول المالية.

**ديوان الرقابة المالية والإدارية:** تتوافر لديوان الرقابة المالية والإدارية أحكام قانونية معقولة لحماية استقلاليتها. لكن عدم فهم موضوع الاستقلالية من قبل مسؤولي الديوان أحياناً، أو من قبل السلطة التنفيذية أحياناً أخرى؛ يضعف من فعالية الديوان ودوره في تعزيز النظام الوطني للنزاهة.

ينشر الديوان التقارير السنوية، وأحياناً ملخصات منها، والتقارير ربع السنوية على الموقع الإلكتروني، لكن يعتبر العاملون في الديوان أنفسهم غير مخولين بالإفصاح عن معلومات في حوزتهم. وأصدر الديوان مدونة السلوك المهني تشمل قواعد لمنع تضارب المصالح والهدايا، لكن المدونة غير مفعلة بشكل كامل. فيما لا تصدر توصيات الديوان بالصيغة الإلزامية للمؤسسات العامة للأخذ بها.

**هيئة مكافحة الفساد:** تتوافر لهيئة مكافحة الفساد أحكام قانونية معقولة لحماية العاملين فيها، ومنحهم الحصانة، وبالحماية من الملاحقات القضائية جرّاء قيامهم بواجباتهم المحددة بالقانون، وبصلاحيات واسعة تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد، تتعلق بوضع الإجراءات الوقائية. أقرت الهيئة بالتشاور والتعاون مع الأطراف ذات العلاقة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتقوم بالتحقيق في قضايا الفساد وبعض النشاطات التوعوية، بالتعاون مع بعض المؤسسات الحكومية والأهلية.

ما زالت المعلومات التي توفرها الهيئة محدودة، كما لا تتوافر للهيئة مدونة سلوك خاصة بها، تتضمن قواعد تضارب المصالح أو قواعد بشأن الهدايا. ولم يتم وضع قواعد لتنظيم عملية الإفصاح لرئيس الهيئة وجميع العاملين فيها الإفصاح عن أصولهم المالية. ولا توجد قيود محددة على التعيين بعد خروج موظفي الهيئة من وظيفته، ولا ينص القانون على وضع قيود على الأنشطة السياسية والأنشطة الأخرى الخاصة برئيس الهيئة، بغية ضمان استقلاليتها وحياديته.

**الأحزاب السياسية:** لم تتطرق القوانين السارية المفعول التي عالجت موضوع الأحزاب إلى ضرورة إلزام الأحزاب باتباع إجراءات ديمقراطية، لاختيار قيادات الأحزاب وممثليها في الحكومة. وأدى اعتماد بعض الأحزاب والفصائل على الموارد الخارجية المقدمة من بعض الدول العربية إلى مواجهة صعوبات أثرت عليها سلباً من كل النواحي، وباتت الأحزاب الصغيرة تعاني من عدم استدامة التمويل وقلة التنوع في مصادرها. وفي نفس الوقت لا تتوافر أنظمة قانونية متكاملة تحكم المحاسبة المالية للأحزاب السياسية، للكشف عن المعلومات بشأن المساعدات الحكومية أو التمويل الخاص، على فترات منتظمة واضحة التعريف. وتظهر استطلاعات الرأي العام وجود انطباع سلبي لدى المواطن، بشأن الفساد في الأحزاب، ودورها في مكافحة الفساد.

**الإعلام:** تهيئ التشريعات السارية بيئة لوجود تعددية في وسائل الإعلام، والنفوذ إليه من قبل القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، لكن قوانين التشهير متشددة، وتفرض عقوبات سالبة للحرية. وعلى الرغم من التحسن خلال العام ٢٠١٢ في عدد البرامج الإذاعية والتلفازية في مجال نشر المعلومات وتعزيز قيم النزاهة، واستضافة عدد من المسؤولين في مواضيع مختلفة؛ إلا أن وسائل الإعلام لا تتناول قضايا الفساد بشكل مهني وعرضها للجمهور. ويرجع غياب التحقيقات في الإعلام الفلسطيني لخلو وسائل الإعلام الفلسطينية من أقسام خاصة بالتحقيقات والعمل الاستقصائي. تؤثر الرقابة الإعلامية بشكل سلبي؛ لانتشار الرقابة الذاتية عند الصحفيين الفلسطينيين في تقاريرهم.

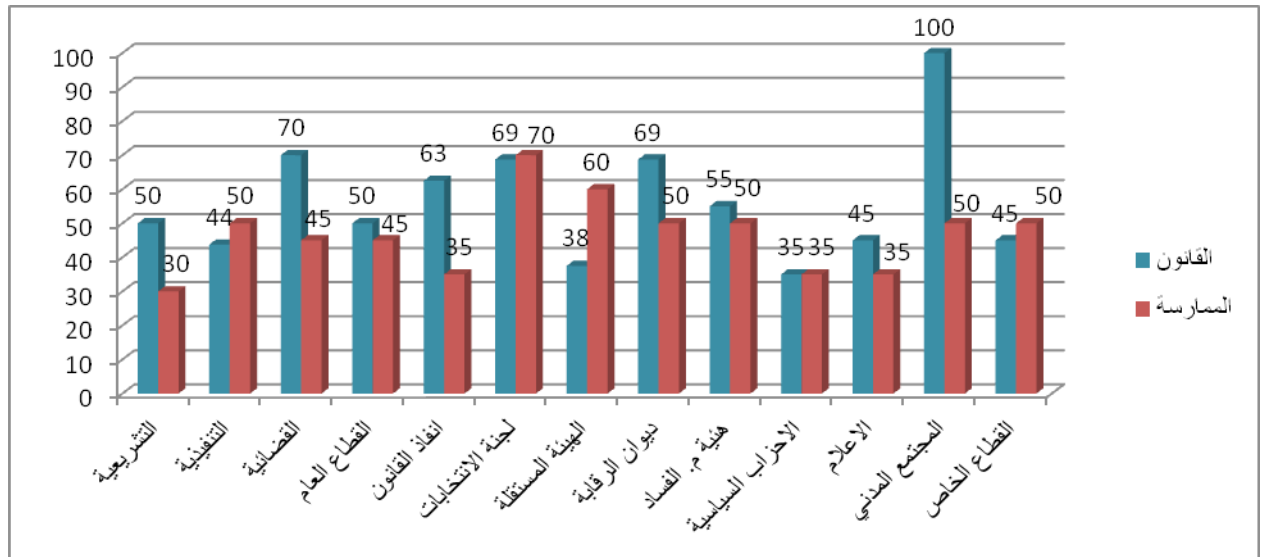
تم تبني مدونة السلوك الصحفي التي تستند إلى أخلاقيات مهنة الصحافة، وتم نشرها على موقع نقابة الصحفيين، تشمل كل العاملين في مجال الصحافة، لكن لا توفر المدونة جهة مسؤولة للنظر في الخروقات للمدونة، أو وضع آليات محددة للإفصاح عن الهدايا والامتيازات التي قد تقدم للصحفيين.

**المجتمع المدني:** تحظى منظمات المجتمع المدني بقواعد قانونية تمنحها الحماية، وتمارس نشاطاتها ضمن مساحة معقولة، كما تلتزم غالبية منظمات المجتمع المدني بتقديم تقارير إدارية ومالية، تدور في معظمها حول أنشطة مؤسسة المجتمع المدني وتمويلها، إلى الجهات الحكومية المختصة والمانحين.

تعاني كثير من المنظمات الأهلية من عدم فاعلية الجمعية العامة ومجلس الإدارة، وتسيطر الإدارة التنفيذية على عمل المنظمة وتحدد السياسات العامة لها، دون رقابة فعالة من مجالس إدارتها. وما زال الالتزام بمدونة سلوك المنظمات الأهلية ضعيفاً، وما زالت الجهود التي بذلتها منظمات المجتمع المدني لتعزيز نظام النزاهة في أعمالها متواضعة، لكنها أسهمت في جهود الإصلاح ومبادراته المختلفة، وضغطت لأجل إنشاء هيئة مكافحة الفساد.

**قطاع الأعمال التجارية « القطاع الخاص »:** ما زالت مسألة تطبيق مدونات السلوك لم تأخذ الجدية اللازمة، ضمن خطط الشركات وبرامجها، سواء بسبب عوامل موضوعية ناجمة عن طبيعة بنية الاقتصاد الوطني الفلسطيني الذي يعتمد على المنشآت العائلية الصغيرة والمتناهية الصغر، أم بسبب غياب أحكام تشريعية ملزمة في تطبيق بعض قواعد الحوكمة، تعود في ذلك بالأساس إلى قِدَم قانون الشركات.

لم تضع جمعيات رجال الأعمال والغرف التجارية قضايا الفساد على الأجندة مباشرة في علاقتها مع الحكومة، وما زالت النظرة لدى شركات القطاع الخاص بأنها غير مسؤولة عن جهود مكافحة الفساد؛ مازالت بحاجة للعمل على تغييرها. على الرغم من اتساع مفهوم المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص.



يوضح الشكل أعلاه تفاوتاً في القواعد القانونية النازمة لأعمدة النظام الوطني للنزاهة؛ فقد حصل كل من المجتمع المدني والسلطة القضائية ولجنة الانتخابات وهيئات إنفاذ القانون على علامات مرتفعة نسبياً، فيما حصل كل من الأحزاب السياسية والهيئة المستقلة على علامات متدنية.

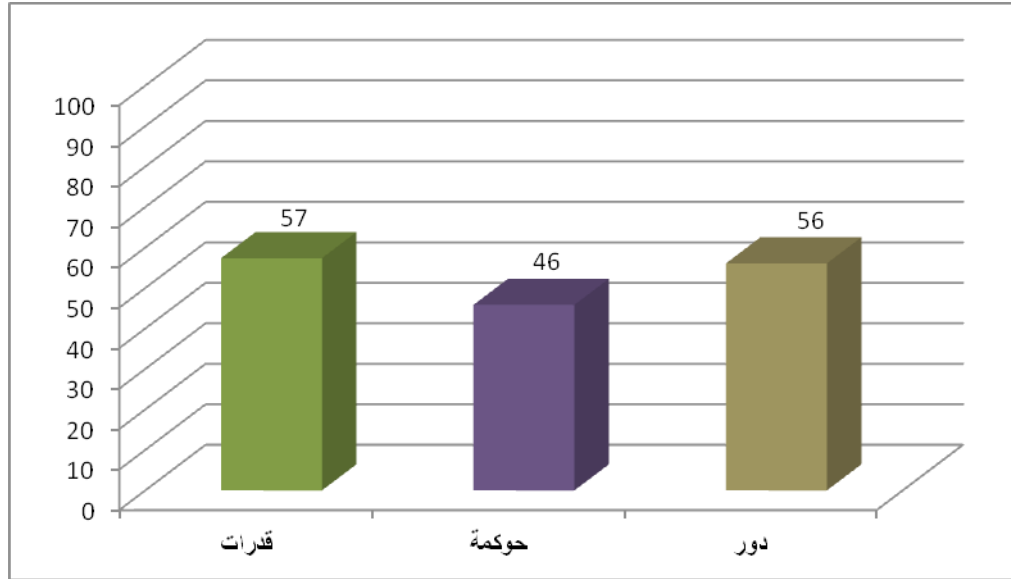
أما في قطاع الممارسات، فقد حصل كل من لجنة الانتخابات المركزية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على علامات مرتفعة نسبياً، فيما حصل كل من المجلس التشريعي، وهيئات إنفاذ القانون، والأحزاب السياسية، والإعلام، على علامات متدنية، تراوحت ما بين ٣٠-٣٥ نقطة.

ويشير الفرق ما بين علامات القانون والممارسة (١٠٠ مقارنة ٥٠) في عمود المجتمع المدني إلى أن مؤسسات المجتمع المدني لم تقم بعكس الإمكانيات القانونية إلى ممارسة فعالة في حماية نظام النزاهة ومكافحة الفساد.

### أبعاد النظام الوطني للنزاهة (القدرات والحوكمة والدور)

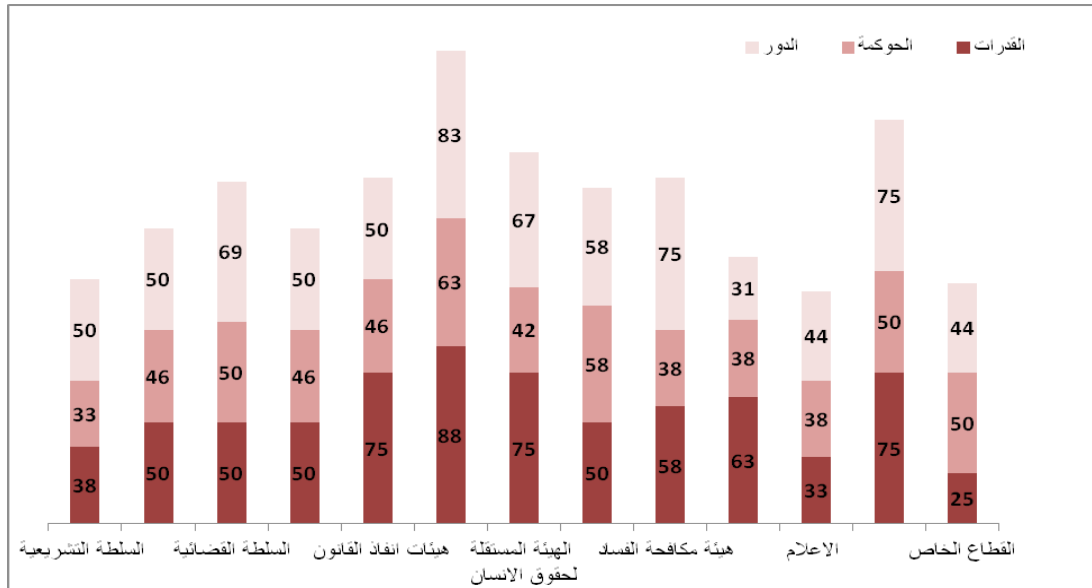
حصل البعد الخاص بقدرات أعمدة النظام الوطني للنزاهة على علامات أعلى قليلاً من الأبعاد الأخرى، لكنه على الرغم من ذلك ما زال ضعيفاً، مقارنة بمتطلبات النهوض والتطور، باتجاه استقلالية المؤسسات الرقابية. يعود السبب بالأساس لغياب فهم واضح لدى السلطة الفلسطينية ومؤسساتها لمفهوم الاستقلالية ومتطلباتها؛ الأمر الذي يشكل عنصر ضعف واضح ينبغي العمل عليه. يظهر الشكل التالي أن البعد الخاص بالحوكمة (الذي يقيس الشفافية والمساءلة وآليات النزاهة) قد حصل على أدنى العلامات ما بين الأبعاد الثلاثة لنظام النزاهة؛ ما يتطلب النظر بجدية إلى مكونات الحوكمة في كل أعمدة النزاهة، ومنح عناصر نظام النزاهة الوطني عناصر الوقاية التي تحتاج إليها لتعمل بفاعلية وكفاءة.

شكل رقم (٦) متوسط علامات أبعاد نظام النزاهة وتصنيفاتها



تشير العلامات الخاصة بدور أعمدة النظام الوطني للنزاهة إلى ضعف واضح في دور كل من القطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والمجلس التشريعي، في مكافحة الفساد أو تعزيز النظام الوطني للنزاهة. يعود ضعف المجلس التشريعي إلى حالة الانقسام السياسي؛ مما أدى إلى تعطيل عمله. فيما يعزف القطاع الخاص عن تفعيل دوره في دعم أنشطة مكافحة الفساد لاهتمامه بتحسين شروط الاستثمار، دون النظر إلى دوره في مقاومة الفساد. ويرجع الضعف في دور وسائل الإعلام إلى عاملين: الأول بنيوي يتعلق في ملكية وسائل الإعلام ذاتها، وعدم توفير إدارتها لإمكانيات تطوير وحدات للتقارير الاستقصائية؛ والثاني خوف الصحفيين من الملاحقة من قبل أجهزة السلطة الفلسطينية.

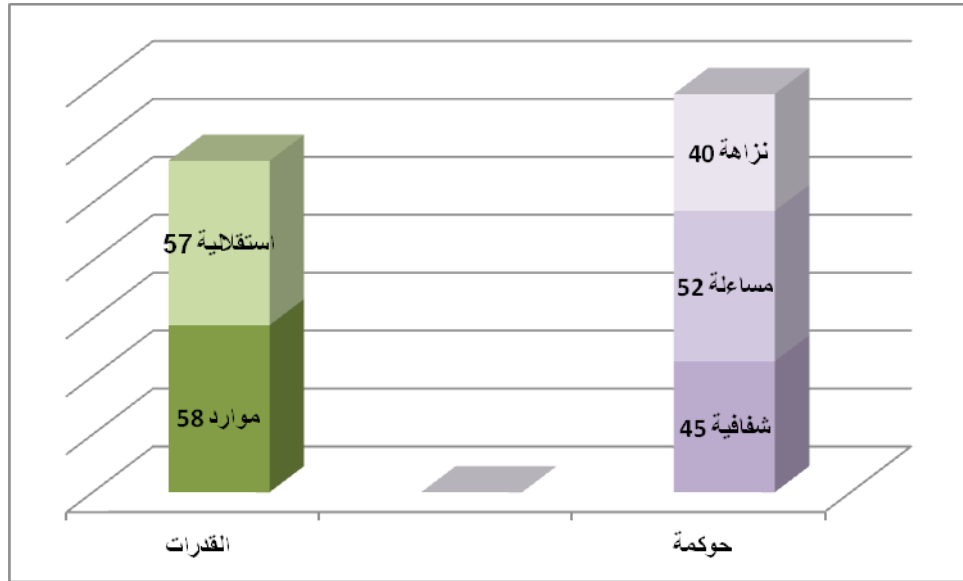
شكل رقم (٧) معدل علامات الأبعاد الثلاثة حسب كل عمود





وتوضح نتائج البعد الخاص بالقدرات أن كلاً من لجنة الانتخابات المركزية، وهيئة مكافحة الفساد، والمجتمع المدني، والسلطة القضائية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان قد حصلت على علامات «مرتفعة»، مقارنة بالأعمدة الأخرى. تبرز لجنة الانتخابات المركزية لتوفر إمكانيات مالية بالاعتماد على التمويل الدولي، ما يمنحها الموارد اللازمة كما توفر لها الاستقلالية لمنع التدخل في عملها، وتنسحب العوامل نفسها على كل من مؤسسات المجتمع المدني والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، لكن تشير العلامات الخاصة بهيئة مكافحة الفساد إلى توافر رغبة لدى السلطة الفلسطينية بمكافحة الفساد، من خلال توفير إطار قانوني يدعم استقلالية الهيئة، ودعم مالي واضح يناسب احتياجاتها. فيما حصلت الأحزاب السياسية على علامة منخفضة، مقارنة ببقية أعمدة النزاهة الاثنى عشر.

شكل رقم (٨) متوسط علامات تصنيفات بُعدي نظام النزاهة (القدرات والحوكمة)

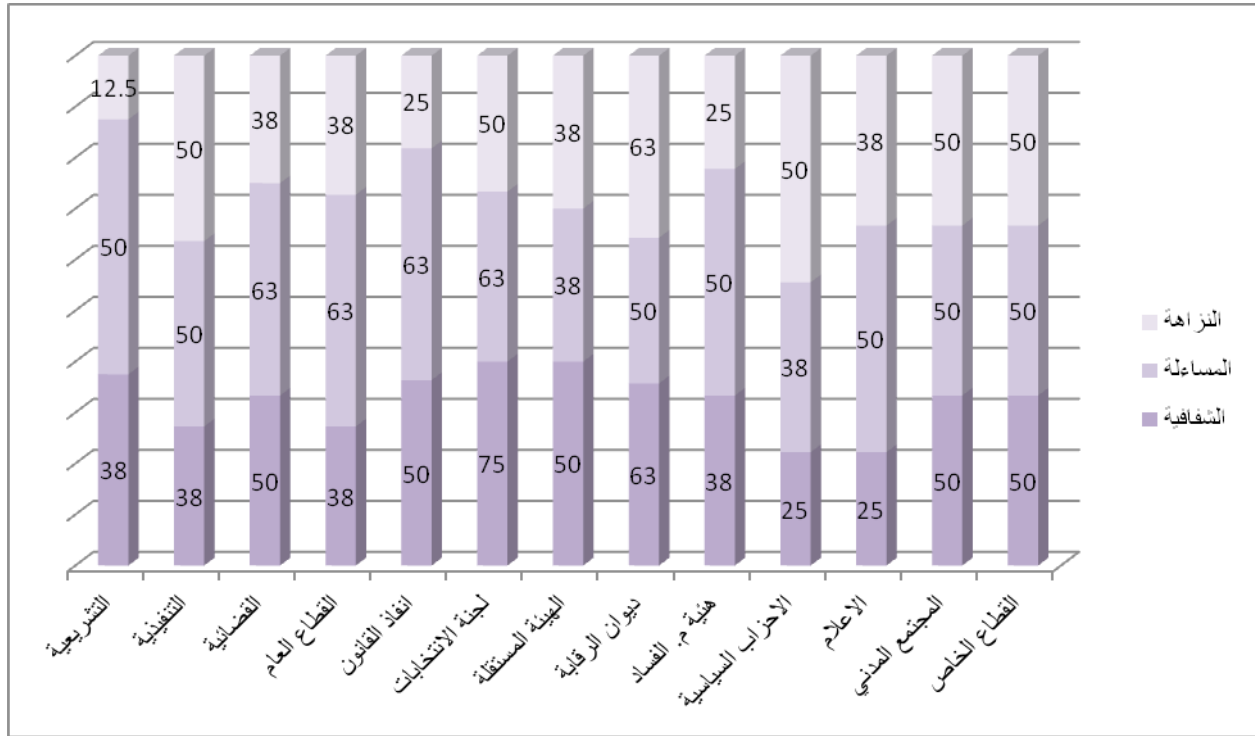


يلاحظ أن الضعف واضح على العلامات التي حصلت عليها المؤشرات الخاصة بآليات النزاهة، سواء كانت تلك المؤشرات الدالة على القانون أو الممارسة (٤٤ و ٣٨ على التوالي)؛ لغياب مدونة سلوك لأعضاء أو العاملين في بعض الأعمدة كمجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، وهيئة مكافحة الفساد، وهيئات إنفاذ القانون، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ووسائل الإعلام، وغياب قواعد تتعلق بالإفصاح عن المصالح، وغياب قواعد تتعلق بالهدايا، وآليات انتقال السياسيين والموظفين العاملين، ما بين القطاع العام والقطاع الخاص، وكذلك عدم إعلان أو تسجيل حالات خرق القواعد الأخلاقية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

توضح العلامات الخاصة المتعلقة ببعد المساءلة وجود إشكاليات في كل أعمدة النظام الوطني للنزاهة، فقد حصلت أربعة أعمدة على علامة ٦٣ هي: السلطة القضائية، والقطاع العام، وهيئات إنفاذ القانون، ولجنة الانتخابات المركزية. فيما حصلت سبعة أعمدة على علامة ٥٠. حصل كل من الأحزاب السياسية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على علامات متدنية؛ ويعود انخفاض علامة الأحزاب السياسية إلى عدم تقديمها أية تقارير للجهات الرسمية، باستثناء كشف الاتفاق في الحملة الانتخابية التشريعية والرئاسية في حال مشاركتها. فيما يعود انخفاض علامة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، في مجال المساءلة إلى غياب قواعد قانونية تحدد آليات مساءلتها، أمام المجلس التشريعي أو الرئيس.

كما أن جميع أعمدة النظام الوطني للنزاهة حصلت على علامات (٥٠ أو أقل) في الركن الخاص بالشفافية، باستثناء كل من لجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية (٦٣ علامة). فيما كانت علامة وسائل الإعلام (٢٥ علامة) هي الأدنى من بين العلامات التي حصلت عليها أعمدة نظام النزاهة الثلاثة عشر، كما تشير العلامات التي حصلت عليها كل من المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، والقطاع العام، وهيئة مكافحة الفساد والأحزاب السياسية إلى ضعف الشفافية في عملها وإطلاع الجمهور عليه.

شكل رقم (٩) معدل علامات أركان الحوكمة حسب كل عمود



حصل كل من المجلس التشريعي، وهيئات إنفاذ القانون، وهيئة مكافحة الفساد، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، على علامات متدنية جداً في الركن الخاص بالنزاهة؛ لغياب مدونة سلوك خاصة بالعاملين فيها، وغياب قواعد تتعلق بالإفصاح عن الهدايا، أما المؤشرات التي ترصد الممارسة فقد حصلت على علامات متدنية جداً في كل من المجلس التشريعي، والسلطة القضائية، والقطاع العام، وهيئات إنفاذ القانون، وهيئة مكافحة الفساد، والإعلام.

كما أن جميع أعمدة النظام الوطني للنزاهة حصلت على علامات (٥٠ أو أقل) في الركن الخاص بالشفافية، باستثناء كل من لجنة الانتخابات المركزية، وديوان الرقابة المالية والإدارية (٦٣ علامة). فيما كانت علامة وسائل الإعلام (٢٥ علامة) هي الأدنى من بين العلامات التي حصلت عليها أعمدة نظام النزاهة الثلاثة عشر. كما تشير العلامات التي حصل عليها كل من المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية، والقطاع العام، وهيئة مكافحة الفساد والأحزاب السياسية، إلى ضعف الشفافية في عملها وإطلاع الجمهور عليه. حصلت كل من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان والأحزاب السياسية على علامات متدنية، فيما يتعلق بالمساءلة، ويعود ذلك إلى عدم مسؤولية الهيئة أمام المجلس التشريعي، وغياب انتظام عقد المؤتمرات العامة للأحزاب السياسية الرئيسية في الحياة السياسية، وغياب وضوح العملية الانتخابية في بعضها.

تشير نتائج نظام الوطني للنزاهة إلى وجود حاجة لإدخال إصلاحات جوهرية على العديد من القطاعات والمؤسسات العامة، المسؤولة عن تقديم الخدمات أو عن إدارة المال العام، من أجل الوصول إلى نظام وطني للنزاهة قادر على توفير مناعة، أو حصانة ضد الفساد وتغظيم المخاطر على ممارسة الفساد، في أي من أعمدة النظام الوطني للنزاهة. يجب أن تشمل هذه الإصلاحات الإطار

القانوني والإطار المؤسسي والسياساتي، بالإضافة إلى تطوير أنظمة وآليات لتنظيم العلاقة بين السلطات الأساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وتفعيل آليات الرقابة المعتمدة في إطار السلطة الوطنية، والإسراع في تنظيم الهيئات الرسمية غير الوزارية، وضمان خضوعها لآليات الرقابة والمساءلة، وتوضيح مفهوم الاستقلالية للمؤسسات العامة غير الحكومية. ويمثل الالتزام الحكومي بدورية تقديم الموازنة العامة للسلطة الوطنية، والتقارير الدورية الخاصة بتنفيذها، وكذلك الحساب الختامي السنوي، إلى المجلس التشريعي؛ يمثل شرطاً أساسياً لدعم النظام الوطني للنزاهة وتعزيز الرقابة العمودية والأفقية. يشكل الاستمرار في التأكيد على شفافية ونزاهة لجنة الانتخابات المركزية، والتي برزت خلال الدورات الانتخابية التي نظمتها اللجنة، أهمية كبيرة خلال المرحلة المقبلة، خاصة وأن الحديث يدور حول تنظيم انتخابات رئاسية وتشريعية للخروج من حالة الانقسام الفلسطيني القائمة. وأخيراً يجب الأخذ بعين الاعتبار تعزيز دور الإعلام الاستقصائي وتطوير الكادر الإعلامي للقيام بهذه المهمة، كما يجب وضع نظام الحوكمة الخاص بالقطاع الخاص موضع التنفيذ.



## الأولويات

خلصت الدراسة إلى وجود عدد من الأولويات التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار، لبناء النظام الوطني للنزاهة في فلسطين، ويأتي في مقدمتها كأولوية أولى على مؤسسات المجتمع المدني تحفيز الإرادة السياسية لدى القائمين على السلطة الوطنية، وقادة القوى والأحزاب الفلسطينية، لاعتماد مبادئ الشفافية والنزاهة، ومكافحة مظاهر الفساد في العمل العام. وفي هذا المجال ينبغي استثمار ما حصلت عليه السلطة الفلسطينية من اعتراف دولي، ورفع مكانتها في هيئة الأمم المتحدة إلى مكانة دولة غير عضو «مراقب»؛ للتوقيع بشكل رسمي على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والالتزام بتطبيقها، وكذلك توسيع المشاركة في تنفيذ الخطة الوطنية لمكافحة الفساد في السلطة الوطنية.

أما الأولوية الثانية فتتمثل في استكمال فعالية مؤسسات الرقابة الداخلية والخارجية وتعزيزها في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعزيز الاستقلالية والفعالية لديوان الرقابة المالية والإدارية، وإعادة الحياة للمجلس التشريعي باعتباره المؤسسة الأولى المسؤولة عن رقابة ومساءلة السلطة التنفيذية، بعد أن تم تغييب هذه المؤسسة منذ ما يزيد على الستة أعوام.

وتبرز كأولوية ثالثة أهمية تعزيز استقلالية الجهاز القضائي الفلسطيني، ودعم الجهاز القضائي بكل ما يتطلبه من بنى تحتية، وكوادر مهنية، وتعزيز ثقة الجمهور الفلسطيني بالقضاء الفلسطيني باعتباره الجهة الأساسية في تحقيق العدالة، وذلك باحترام قرارات القضاء، والعمل على تنفيذها من قبل جميع الأطراف. وإعطاء اهتمام خاص لتعزيز عمل النيابة العامة.

أما الأولوية الرابعة فتتمثل في استكمال بناء النظام الإداري والمالي للسلطة الوطنية، على أسس من النزاهة والشفافية، من خلال ضبط نظام التعيينات والترقيات في الفئات العليا بالخدمة المدنية، خاصة في وظائف الفئة العليا والخاصة، ووقف التعيينات على أساس الانتماء الحزبي والواسطة والمحسوبية والمحابة، واستكمال إجراءات إصلاح النظام المالي، بطريقة تنهي ظاهرة الاستهتار في استخدام المال العام وهدره، وعدم التعامل معه كامتياز أو كملكية خاصة من قبل المسؤولين الحكوميين.

وكأولوية خامسة فإن هناك حاجة للعمل على بناء منظومة قيم، تنبذ الواسطة والمحسوبية، وترفع درجة وعي المواطنين في الحفاظ على المال العام.

وكأولوية سادسة تعميم فكرة تبني مدونات السلوك واللاخلاقيات وتفعيلها في أعمدة نظام النزاهة من ناحية، تبني تسجيل المصالح من خلال إفصاح السياسيين وكبار موظفي السلطة، والإفصاح عنها سواء كان الإفصاح الدوري أو غير الدوري، كالهدايا والضيافة والسفر، والامتيازات التي يحصلون عليها بالإضافة إلى بروز أو إمكانية بروز تضارب مصالح، حال نقاش قضية ما أو عرضها في مؤسساتهم بحكم مناصبهم، ووضع قواعد لانتقال موظفي الدولة للعمل في القطاع الخاص.

وأخيراً، وكأولوية سابعة، فإن هناك حاجة للعمل على استكمال تعديل التشريعات لتتواءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لاسيما قانون الحق في الحصول على المعلومات.



وفي ضوء الأولويات التي خلصت إليها الدراسة، فإنها توصي بما يلي كمتطلبات لتعزيز نظام النزاهة الوطني الفلسطيني وجعله أكثر فعالية:

١. إنهاء الانقسام السياسي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتوحيد عمل المؤسسات الفلسطينية له أهمية خاصة في تعزيز النظام الوطني للنزاهة، والحد من إمكانية التهرب من المساءلة والمحاسبة الشعبية عن طريق الانتخابات.
٢. إعادة الحياة للمجلس التشريعي الفلسطيني باعتباره أبرز مؤسسات الرقابة والمساءلة، وركنًا أساسيًا في النظام الوطني للنزاهة.
٣. على مجلس الوزراء الفلسطيني إعداد خطة وطنية شاملة، لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، في عمل مؤسسات الحكم، انسجامًا مع الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تقودها هيئة مكافحة الفساد إشرافًا وتنفيذًا.
٤. على المشرّع الفلسطيني القيام بمواءمة كل التشريعات الفلسطينية، بما يتفق مع ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سواءً من حيث تجريم جميع مظاهر الفساد أو تشديد العقوبات المفروضة على هذه الجرائم، وإصدار التشريعات والأنظمة الخاصة بتجنب تضارب المصالح وآليات الإفصاح عند وجودها في القطاع العام.
٥. على مجلس الوزراء الإسراع في الانتهاء من صياغة مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات، وتقديمه لرئيس السلطة الفلسطينية لإصداره، وفقًا لأحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي الفلسطيني.
٦. على مجلس الوزراء البدء في تعميم مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة على الدوائر الحكومية والموظفين، والقيام بالتعريف بها، ونشر القيم المتضمنة فيها والتدريب على تنفيذها، وإصدار التعليمات الخاصة بالإفصاح عن الهدايا والضيافة للموظفين.
٧. العمل على إصدار مدونات سلوك لأعضاء مجلس الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي، ومنتسبي الأجهزة الأمنية والشرطة، وبشكل خاص الأمن الوطني، والأمن الوقائي، وجهاز الشرطة.
٨. على مجلس الوزراء والمجلس التشريعي إصدار تعليمات واضحة، تنظم عمل الوزراء، وكبار موظفي الدولة، وأعضاء المجلس التشريعي في القطاع الخاص، بعد مغادرتهم القطاع العام.
٩. على مجلس الوزراء والمجلس التشريعي تحديد إجراءات تنظيمية، تضبط قبول الهدايا والضيافة المعروضة على الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي، وكبار موظفي القطاع العام.
١٠. على هيئة مكافحة الفساد ومجلس الوزراء تحويل تقديم إقرارات الذمة المالية، لفئات معينة خاصة للسياسيين؛ كرئيس السلطة، ورئيس الوزراء، والوزراء، ومن في حكمهم، وأعضاء المجلس التشريعي، من عملية سرية إلى علنية من خلال الإفصاح عنها في سجل «المصالح»، وفق آليات وأجال محددة، بحيث يتاح لوسائل الإعلام والمواطنين الاطلاع عليها، وكذلك تفعيل عملية الإفصاح غير الدورية والتسجيل في سجل المصالح، عند حصولهم على هدايا، أو امتيازات إضافية من قبل الحكومة أو ضيافة من قبل مؤسسات قطاع خاص، أو مجموعات الضغط، أو إمكانية حصول تضارب للمصالح عند مناقشة قضية معروضة عليهم.
١١. على نيابة مكافحة الفساد (هيئة مكافحة الفساد) الإسراع في إنجاز ملفات التحقيق الموجودة لديها، وإحالتها لمحكمة قضايا الفساد، وإنجاز القضايا التي أخذت حيزًا في الرأي العام الفلسطيني.
١٢. إنشاء لجنة جودة الحكم في القطاع العام، تتكون من شخصيات عامة ذات مصداقية وعلى معرفة ودراية في شؤون الحكم، للنظر في تعيينات المرشحين للوظائف العليا في القطاع العام، والنظر في الشكاوى المتعلقة بالتعيينات في القطاع العام.
١٣. على هيئة مكافحة الفساد إصدار النظام الخاص المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد لحماية المبلغين عن الفساد، وحمايتهم من الادعاء المضاد والضرر الشخصي والوظيفي.
١٤. على رئاسة السلطة الفلسطينية المحافظة على الصورة المشرقة التي ظهرت بها لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية، ودورها



كأداة نزيهة في إجراء الانتخابات العامة. والحرص على عدم التأثير عليها من قبل أعضاء السلطة التنفيذية، على اعتبار أن ذلك يشكل ضماناً لثقة الجمهور والقوى السياسية المختلفة بدورها، وبنزاهة النتائج المترتبة على أية عملية انتخابية تشرف عليها.

٥١. على مجلس الوزراء تعزيز دور ديوان الرقابة المالية والإدارية، وضمان استقلاليته، ودعمه بالموارد والكوادر المهنية الضرورية لأداء مهامه.

١٦. على مجلس الوزراء متابعة لتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوية والخاصة؛ لما فيها من ملاحظات وتوصيات لتصويب الأخطاء، ووقف حالات إهدار المال العام، وتعزيز إقامة النظام الوطني للنزاهة.

٧١. على أعضاء مجالس إدارة مؤسسات المجتمع المدني تعزيز دور منظمات المجتمع المدني، من دعم قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية في المجتمع الفلسطيني، ومساعدة المؤسسات القاعدية للقيام بدور مباشر في خلق الوعي بأهمية هذه القيم والمبادئ، من جهة، وبالمخاطر المترتبة على مظاهر الفساد، من جهة أخرى، بالإضافة إلى تطوير ما ورد في مدونات السلوك وتنفيذه، والعمل بموجبها من قبل العاملين في هذه المنظمات.

٨١. على الجمعيات العمومية ومجالس الإدارة في مؤسسات المجتمع المدني تفعيل دورها في الرقابة على عمل مؤسساتها، وعدم ترك تغول الجهاز التنفيذي في هذه المؤسسات بالقرار داخل المؤسسة، والتصرف في امكانياتها دون رقابة فعالة.

٩١. على مجلس الوزراء تمكين الإعلام من حرية الحصول على المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد حتى يتمكن من القيام بالدور المناط به في مجال مكافحة الفساد، و تشجيع المؤسسات الإعلامية ورؤساء تحريرها الصحفيين على القيام بإجراء التقارير الاستقصائية لكشف قضايا الفساد.



### الكتب والدراسات:

١. \_\_\_\_\_، استطلاع رأي أيار ٢٠١٣، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
٢. رائدة قنديل، عقود الامتياز: ضمانات التنافس ومنع الاحتكار، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ٢٠١٢.
٣. \_\_\_\_\_، (أربع سنوات من العطاء رغم الحصار)، منشورات المجلس التشريعي في غزة، ٢٠١١.
٤. نسيم شاهين، الاحتياجات المعلوماتية للمشروع الفلسطيني: دور الادارة العامة للبحوث والدراسات البرلمانية في تلبيتها «الواقع والطموح»، رام الله: منشورات البديل، ٢٠١٣.
٥. \_\_\_\_\_، عرض للأحكام التشريعية المتعلقة بالأخلاقيات السياسية: للنواب والوزراء في العالم العربي، بيروت: برلمانيون عرب ضد الفساد؛ Westminster Foundation FOR Democracy (د.ت).
٦. مازن نور الدين، دور لجان المجلس التشريعي الفلسطيني في مكافحة الفساد، ورقة عمل غير منشورة، ٢٠١٣.
٧. أحمد أبو دية وجهاد حرب. اشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني. حالة السلطة التشريعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- امان، ٢٠٠٧.
٨. رائدة قنديل، النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجزء الاول تعيينات موظفي الفئة العليا، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- امان، ٢٠١١.
٩. ناصر الرئيس، مراجعة تحليلية لقطاع العدالة، المنظومة التشريعية والمؤسساتية والسياساتية، رام الله: منشورات مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة «أمان»، ٢٠١١.
١٠. زكريا سرهد، حق الوصول الى المعلومات في السلطة القضائية، رام الله: منشورات الائتلاف من أجل النزاهة «أمان»، ٢٠١٢.
١١. ناصر الرئيس، واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية الاجنبية العاملة في فلسطين، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٠.
١٢. خالد تلاحمة، بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة المحاكم: رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة «أمان»، ٢٠١٢.
١٣. جهاد حرب، نحو اعادة بناء وهيكلة وتوحيد جهاز الشرطة الفلسطينية: تصور للمعايير والآليات، رام الله: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية - مسارات، مجموعة دعم مسار المصالحة، ٢٠١٣، (دراسة غير منشورة).
١٤. أحمد ابو دية، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل لجنة الانتخابات المركزية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠١٣.
١٥. أحمد وابو دية وآخرون، نظام النزاهة الوطني: فلسطين ٢٠٠٩، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، منظمة الشفافية الدولية، د.ت.
١٦. عصام عابدين، تقرير مؤسسة الحق الرقابي على انتخابات مجالس الهيئات المحلية لعام ٢٠١٢، رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٢.
١٧. عمار دويك، الإطار القانوني لتسجيل الأحزاب السياسية في فلسطين- مدخل عام في ظل التجربة الانتخابية. <http://www.passia.org/meetings/2005-2005-Ammar-Dwaik.htm>.
١٨. \_\_\_\_\_، في ظل الواقع الفلسطيني الخاص أي قانون للأحزاب نريد، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية «أمان»، ٢٠٠٦.
١٩. محمد خليفة، واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، ٢٠١١، ص ١٣.



٨. \_\_\_\_\_، المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين، رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء « مساواة » ٢٠١٢.
٩. \_\_\_\_\_، التقرير السنوي السابع لمجلس القضاء الأعلى ٢٠١١، مركز الأبحاث والدراسات القضائية في مجلس القضاء الأعلى، ٢٠١٢.
١٠. \_\_\_\_\_، التقرير السنوي السابع لمجلس القضاء الأعلى ٢٠١١، مركز الأبحاث والدراسات القضائية في مجلس القضاء الأعلى، ٢٠١٢.
١١. \_\_\_\_\_، الخطة الاستراتيجية للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٥، ديوان الموظفين العام، رام الله: ٢٠١٣، ص ١٦.
١٢. \_\_\_\_\_، التقرير السنوي لعام ٢٠١٢-٢٠١١، ديوان الموظفين العام، رام الله: ٢٠١٣، ص ١٥.
١٣. \_\_\_\_\_، بناء الدولة الفلسطينية على طريق السلم والازدهار، أعدت هذه الوثيقة كجزء من خطة الإصلاح والتنمية ٢٠١٠-٢٠١٠ قدمت لمؤتمر المانحين المنعقد في باريس في كانون أول ٢٠٠٧. السلطة الوطنية الفلسطينية.
١٤. \_\_\_\_\_، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية: التقرير السنوي السابع عشر، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، ٢٠١٢.
١٥. \_\_\_\_\_، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية: التقرير السنوي الثامن عشر، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، ٢٠١٣.
١٦. \_\_\_\_\_، تقرير الانتخابات التشريعية الثانية ٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٦، رام الله: لجنة الانتخابات المركزية، ٣١ أيار ٢٠٠٦.
١٧. اعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، الانتوساي « المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة»، انظر الموقع الإلكتروني التالي: [http://ar.issai.org/media/14019\\_issai\\_10\\_a.pdf](http://ar.issai.org/media/14019_issai_10_a.pdf).
١٨. معايير التدقيق الحكومي الفلسطينية، ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتعاون مع شركة ديلويت وتوش الشرق الأوسط، تشرين أول ٢٠١٠، ص ٨، انظر الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.saacb.ps/Laws>.
١٩. تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان، التقرير النهائي السادس من ايار ٢٠١٣، اعداد سيسيليا كارلستيديت، جون بيس، خليل عنصر.
٢٠. موقف القطاع الخاص الفلسطيني نحو مواجهة الأزمة الراهنة وتحقيق الإصلاحات في النظام السياسي والاقتصادي الفلسطيني « وثيقة القطاع الخاص بخصوص عملية الإصلاح»، مجلة شؤون تنمية، القدس، العدد ٢٧، صيف ٢٠٠٣.
٢١. \_\_\_\_\_، تقرير انتهاكات الحريات الإعلامية في فلسطين، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية « مدى»، ٢٠١٢.
٢٢. \_\_\_\_\_، تقرير نشاطات عام ٢٠١٢، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- امان، ٢٠١٣.
٢٣. تقرير ممارسة الأعمال ٢٠١٣ انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/rankings>، التقرير السنوي الرابع، رام الله: النيابة العامة الفلسطينية، ٢٠١٣.
٢٤. \_\_\_\_\_، الملامح الرئيسية لحكومة الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين، رام الله: هيئة سوق رأس المال، ٢٠١٢.
٢٥. جمال ملحم المدير التنفيذي لشركة طلال ابو غزالة للتدقيق رسالة عبر الایمیل بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٦.
٢٦. رسالة د. حسن أبو لبداء أمين عام مجلس الوزراء إلى معالي السادة الوزراء رقم ٢٠٠٩/٢٠٩.ع.م.و/٢٥٢٧ بتاريخ ٢٠٠٩/٠٥/٢٨.
٢٧. مجلس القضاء الاعلى – محكمة العدل العليا – سجل القلم.
٢٨. رسالة المستشار خليل كراجه وكيل وزارة العدل بتاريخ ٢٠١٢/١١/٣ بالایمیل.
٢٩. رد ديوان الموظفين العام المكتوبة على الأسئلة التي وجهها الباحث للديوان، ٢٠١٣/٩/١٠.

## القوانين والتشريعات:

١. قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/٢٣/٠٤ م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٢.
٢. قرار رئيس هيئة القضاء العسكري رقم (١) لسنة ٢٠١٢ بشأن مدونة السلوك القضائي وأعضاء النيابة العسكرية، الصادر بتاريخ ١٩/٦/٢٠١٢. أنظر الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٧، ص ص ٩٣-٩٥.
٣. قرار مجلس الوزراء رقم (١٩/٠٣ م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ بشأن المصادقة على تسمية أعضاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام الصادر بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢.
٤. القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.
٥. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
٦. اللائحة التنفيذية لمجلس الوزراء.
٧. لائحة لجان مجلس الوزراء.
٨. قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.
٩. قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
١٠. قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.
١١. قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.
١٢. قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١.
١٣. قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١.
١٤. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ بلائحة التفتيش القضائي.
١٥. قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطينية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.
١٦. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ بشأن لائحة دائرة التفتيش القضائي.
١٧. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦. <http://www.courts.gov.ps/userfiles.pdf>
١٨. قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥.
١٩. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٥.
٢٠. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.
٢١. نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩.
٢٢. دليل الإجراءات الخاص بنظام الشكاوى الصادر بقرار أمين عام مجلس الوزراء رقم (١٣/٠١ ح.أ.ل) لسنة ٢٠٠٩.
٢٣. مدونة سلوك الموظفين العموميين.
٢٤. قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.
٢٥. قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (١٥) لسنة ٢٠١١.
٢٦. قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بشأن العطاءات للأشغال الحكومية.
٢٧. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ اللوازم العامة.
٢٨. قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥.
٢٩. قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
٣٠. قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.
٣١. النظام الاساسي للجنة الانتخابات المركزية.

٣٢. مدونة سلوك أعضاء لجنة الانتخابات المركزية
٣٣. دليل الشكاوى للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ٢٠١٢.
٣٤. قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في قطاع غزة .
٣٥. مدونة السلوك المهني الصادرة من رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بالقرار رقم (٣) لسنة ٢٠١٣.
٣٦. القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الصادر في ٢٠/٦/٢٠١٠.
٣٧. قرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
٣٨. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.
٣٩. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠٤/٢٣/١٤ م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٢.
٤٠. قانون الأحزاب رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.
٤١. قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة.
٤٢. قرار وزير الداخلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨.
٤٣. قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٢) لسنة ٢٠٠٤م بشأن نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية والفضائية واللاسلكية الصادر بتاريخ ١٤/٩/٢٠٠٤.
٤٤. قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥.
٤٥. المرسوم الرئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٥ نص على استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية.
٤٦. قانون من قانون الجمعيات الأهلية والخيرية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠
٤٧. دليل خدمات الجمهور، وزارة الاقتصاد الوطني، <http://www.mne.gov.ps/pdf/daleel.pdf>
٤٨. قانون المخالفات المدنية رقم (٣٦) لسنة ١٩٤٤.
٤٩. مدونة حوكمة الشركات في فلسطين <http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx>
٥٠. قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف.

## المقابلات:

١. مقابلة مع أ. سامي جبارين منسق دائرة الشكاوى في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بتاريخ ١٦/٥/٢٠١٣.
٢. مقابلة مع أ. نبيل عوده مدير عام الشؤون المالية في المجلس التشريعي بتاريخ ١٣/٥/٢٠١٣.
٣. مقابلة مع د. نافذ المدهون الأمين العام للمجلس التشريعي بتاريخ ١٠ / ٦ / ٢٠١٣.
٤. مقابلة مع أ. عبد الرحيم طه مدير عام ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي بتاريخ ١٦/٥/٢٠١٣.
٥. مقابلة مع د. عزمي الشعيبي مفوض الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» لمكافحة الفساد، وهو عضو مجلس تشريعي سابق، بتاريخ ٥/٦/٢٠١٣.
٦. مقابلة مع د. أحمد ابو دية مدير عام اللجان في المجلس التشريعي بتاريخ ١٧/٦/٢٠١٣.
٧. مقابلة مع د. طارق الديراوي مدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي «موظف مستتكف»، بتاريخ ١١ / ٦ / ٢٠١٣.
٨. مقابلة مع أ. محمد أبو عطا الوكيل المساعد لشؤون المالية والإدارية في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨/٨/٢٠١٣.
٩. مقابلة مع مصدر في الأمانة لمجلس الوزراء رفض ذكر اسمه بتاريخ ٩/٨/٢٠١٣.
١٠. مقابلة مع د. نعيم أبو الحمص. الأمين العام السابق لمجلس الوزراء بتاريخ ٢٦/٨/٢٠١٣.
١١. مقابلة مع أ. شذى قرشولي مدير عام جودة الأداء الحكومي في مجلس الوزراء ١٣/٨/٢٠١٣.
١٢. مقابلة مع أ. نفين سلامة غياظه مدير دائرة تنفيذ القرارات الحكومية في مجلس الوزراء، ١٣/٨/٢٠١٣.
١٣. مقابلة مع أ. أسامة سعد مدير عام الشؤون القانونية بمجلس الوزراء بغزة بتاريخ ١٨/٧/٢٠١٣.



١٤. مقابلة مع د. عدنان الحجار ، نائب مدير مركز الميزان لحقوق الإنسان في قطاع غزة بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٥.
١٥. مقابلة مع أ. ناصر الرئيس مستشار مركز الحق التطبيقي للقانون الدولي بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٣.
١٦. مقابلة مع أ. جميل سرحان مدير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/١٨.
١٧. مقابلة مع أ. سلامة بسيسو، نائب نقيب المحامين، بتاريخ ٩ / ٦ / ٢٠١٣.
١٨. مقابلة مع القاضي أشرف نصر الله قاضي محكمة البداية بتاريخ ٢٠١٣/٦/١٦.
١٩. مقابلة مع القاضي محمود جاموس أمين عام مجلس القضاء الأعلى، بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٨.
٢٠. مقابلة مع أ. عماد حماد رئيس اللجنة الفرعية لنقابة الموظفين في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٣.
٢١. مقابلة مع أ. مؤمن خلف عبد الواحد، مدير مكتب رئيس ديوان الموظفين العام بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٩.
٢٢. مقابلة مع أ. شعوان جبارين مدير مؤسسة الحق بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٠.
٢٣. مقابلة مع د. محمد ابو زايد، المحاضر في جامعة بيرزيت بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢١.
٢٤. مقابلة مع أ. ناصر الخطيب مدير لجنة العطاءات في دائرة اللوازم العامة بوزارة المالية بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٨.
٢٥. مقابلة مع د. عدنان الحجار نائب مدير مركز الميزان لحقوق الانسان بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٥.
٢٦. مقابلة مع أحد قادة الشرطة في غزة فضل عدم ذكر اسمه بتاريخ ٣ / ٧ / ٢٠١٣.
٢٧. مقابلة مع أ. أشرف عريقات النائب العام المساعد في الضفة الغربية بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٨.
٢٨. مقابلة مع محمود الخليلي المكلف بالدائرة المالية النيابة العامة في الضفة الغربية بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٨ .
٢٩. مقابلة مع د. خالد السبطين رئيس ديوان مدير عام الشرطة بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٧.
٣٠. مقابلة مع أ. إيهاب الديريوي رئيس النيابة الكلية بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٧.
٣١. مقابلة مع أحد قادة الشرطة في غزة الذي فضل عدم ذكر اسمه بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣.
٣٢. مقابلة هاتفية مع أ. وائل لافي رئيس إدارة التخطيط في النيابة العامة ٢٠١٣/٨/١٨.
٣٣. مقابلة مع أ. زين الدين بسيسو، وكيل المكتب الفني للنائب العام (غير عامل قصراً)، بتاريخ ٣ / ٧ / ٢٠١٣.
٣٤. مقابلة مع أ. ناصر الرئيس المستشار القانوني لمؤسسة الحق بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٧.
٣٥. مقابلة مع أ. رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٣/٨/١.
٣٦. مقابلة مع أ. عبد الغني العويوي النائب العام في الضفة الغربية بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٤.
٣٧. مقابلة مع العقيد جمال الديب قائد شرطة محافظة غزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٣.
٣٨. مقابلة مع أ. عارف جفال مدير عام مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات ( المرصد) بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٣.
٣٩. مقابلة مع د. عمار دويك المدير التنفيذي السابق للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٧/٨.
٤٠. مقابلة مع أ. هشام كحيل المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٠.
٤١. مقابلة مع أ. محمد زكارنة القائم بمهام مدير الشؤون الادارية في لجنة الانتخابات ٢٠١٣/٧/٨.
٤٢. مقابلة مع أ. موسى أبو دهيم مدير برنامج الضفة الغربية في الهيئة المستقلة لحقوق الانسان بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢.
٤٣. مقابلة مع أ. ماجد العاروري إعلامي ومختص في حقوق الانسان، بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٥.
٤٤. مقابلة مع د. عزمي الشعبيي مفوض الائتلاف من النزاهة والمساءلة «أمان» بتاريخ ٢٠١٣/٦/٥.
٤٥. مقابلة مع الأستاذ غاندي الربيعي مدير دائرة مراقبة التشريعات والسياسات العامة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٤.
٤٦. مقابلة مع أ. معاوية أسعد المدير المالي في ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٦.
٤٧. مقابلة مع أ. جفال جفال المستشار القانوني في ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٦.
٤٨. مقابلة مع د. عزمي الشعبيي مفوض ائتلاف أمان لمكافحة الفساد، بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢١.
٤٩. مقابلة مع أ. إسماعيل محفوظ رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢.

٥٠. مقابلة مع أحد مسؤولي ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة (تابع للسلطة الفلسطينية في رام الله) فضل عدم كشف اسمه بتاريخ ٢٠١٣/٧/٦.
٥١. مقابلة مع د. عزمي الشعيبي مفوض الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٣.
- مقابلة مع أ. رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٣/٨/١.
- مقابلة مع أ. خالدة جرار النائب في المجلس التشريعي عن الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين بتاريخ ٢٠١٣/٥/٣٠.
- مقابلة مع د. أيمن دراغمة النائب في المجلس التشريعي عن حركة حماس بتاريخ ٢٠١٣/٦/٦.
- مقابلة مع أ. أحمد حلس قيادي في حركة فتح بتاريخ ٢٠١٣/٧/١.
- مقابلة مع أ. جميل المجدلأوي عضو المجلس التشريعي عن الجبهة الشعبية بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥.
- مقابلة مع أ. مهيب عواد النائب في المجلس التشريعي عن حركة فتح ٢٠١٣/٦/٥.
- مقابلة مع د. عمار دويك المدير التنفيذي السابق للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٧/٨.
- مقابلة مع أ. سلطي ريموني مدير عام إدارة الشؤون السياسية في وزارة الداخلية بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥.
- مقابلة مع الاستاذ أنيس أبو السباع رئيس قسم الأحزاب السياسية والمرشحين في لجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٦.
- مقابلة مع أ. خالد أبو عكر مدير شبكة أمين الإعلامية بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٢.
- مقابلة مع أ. موسى الريماوي مدير عام المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى» بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣.
- مقابلة مع الصحفي منتصر حمدان منسق مشروع السلامة المهنية في نقابة الصحفيين، بتاريخ ٢٠١٣/٩/٨.
- مقابلة مع أ. إيهاب الغصين رئيس المكتب الإعلامي الحكومي بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٧/٧.
- مقابلة مع أ. فتحي صباح رئيس مجلس إدارة المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٧.
- مقابلة مع د. عبد الناصر النجار نقيب الصحفيين بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣.
- مقابلة مع أ. طلال عوكل كاتب صحفي ومدير عام التخطيط بوزارة الإعلام (سابقاً) بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥.
- مقابلة مع الصحفية نائلة خليل بتاريخ ٢٠١٣ / ٩ / ٢١.
- مقابلة مع أ. عبد الناصر الصيرفي مدير عام دائرة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية، بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٢.
- مقابلة مع أ. سامر موسى، محامي مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٦.
- مقابلة مع أ. عبد الماجد العالول مدير البرنامج الوطني لمؤشرات الأداء بوزارة الداخلية بتاريخ ٢٠١٣/ ٧ / ١.
- مقابلة مع أ. شعوان جبارين مؤسسة الحق بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٠.
- مقابلة مع د. علام جرار شبكة المنظمات الأهلية بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٨.
- مقابلة مع أ. إبراهيم أبو شمالة نائب مدير برنامج مدير برنامج سيادة القانون والوصول للعدالة في UNDP بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥.
- مقابلة مع د. بشار أبو زعرور مدير عام الإدارة العامة للدراسات والتطوير في هيئة سوق رأس المال الفلسطيني بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٤.
- مقابلة مع أ. نزيه رجب مدير عام تسجيل الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٥.
- مقابلة د. عماد أبو شعبان أكاديمي متخصص في محاسبة الضرائب بتاريخ ٢٠١٣/٧/١.
- مقابلة مع د. نصر عبد الكريم استاذ التمويل في جامعة بير زيت بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٢.
- مقابلة مع أ. عبير مصلح مديرة وحدة البحث في الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٠.
- مقابلة مع د. عماد الباز مدير عام الشؤون القانونية بوزارة الاقتصاد بغزة بتاريخ ٢٠١٣/٦/٣٠.
- مقابلة مع النقيب حمزة الدائرة القانونية في الشرطة الفلسطينية بتاريخ ٢٠١٣/٩/٥.

## مواقع الكترونية:

الموقع الالكتروني للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بخصوص حفل إطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.  
http://www.aman-palestine.org/arabic/News  
أنظر موقع هيئة مكافحة الفساد http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=media  
الموقع الالكتروني لمديرية اللوازم العامة http://www.gs.pmo.ps/index.php?p=go  
١١٦=CFID&http://www.wattan.tv/new\_index\_video\_desc.cfm?id=a٢٦٨٤٣١٣a٣٩٤٣٤٤٠  
.#٥A٥E٤٦٥٧١٩١٤٧D٩٥-B٩٦١-١C٢٣-٩١٢١F٧٦٧-٧db٦d١fd٨٦١٢٣١٨a=CFTOKEN&٦٥٢٢٢٠  
UZfWLpxRLIU  
c&١٧١٢٦=http://www.ekhbaryat.net/internal.asp?page=articles&articles=details&newsid  
٢=at  
٢٥٦٧٧٣=http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID  
الموقع الالكتروني لمؤسسة «أمان» http://www.aman-palestine.org/UNCAC/palestine.htm  
الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى www.courts.gov.ps  
الموقع الالكتروني لجهاز الشرطة ٩=http://www.palpolice.ps/ar/?page\_id  
انظر الموقع الالكتروني للنيابة www.pgp.ps  
جريدة الايام ٣٠/أيار/٢٠١٢، لجنة الانتخابات ترفض طلباً من حماس بتوظيف عناصرها.  
٢٠١٢/٣٠/٥=date&١٩٢٥٢١=http://www.al-ayyam.com/article.aspx?did  
الموقع الالكتروني لجنة الانتخابات المركزية language/en-US//١٠٧١/http://www.elections.ps/ar/tabid  
Default  
aspx  
الموقع الالكتروني للهيئة المستقلة لحقوق الانسان http://www.ichr.ps  
الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد http://www.saacb.ps/rports.aspx  
الموقع الالكتروني للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية http://www.pacc.pna.ps  
٤٧a.html/٢٠١٣/http://www.pcpsr.org/arabic/survey/polls  
موقع نقابة الصحفيين الفلسطينيين www.pjs.ps  
http://www.pcma.ps/securitiesSector/Instructions\_Docs/Sec\_Disclosures\_Instructions.pdf  
http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx  
الموقع الالكتروني لمؤسسة الحق قانون من أجل الإنسان www.alhaq.org