الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم (53)

فعالية ومناعة نظام النزاهة
في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود

فهرس المحتويات

- مقدمة ٢
- تمهيد: المعابر والحدود ٢
- الأسس القانونية لعمل الإدارة العامة للمعابر والحدود ٥
- الجهات ذات العلاقة بعمل الإدارة العامة للمعابر والحدود ٧
- فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود ١١
- الاستخلاصات ١٣
- التوصيات ١٤

كانون أول، ٢٠١٢

مقدمة:

إن من أهم متطلبات قيام حكم صالح هو إقامة نظام نزاهة وطني، ويهدف هذا النظام إلى تجاوز ما ينطوي عليه ممارسة الفساد من مخاطر على مختلف الأصعدة، إذ يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصبا عاما مسؤولا عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة بحيث يقوم كل طرف بدور الحارس والمحروس والمراقب والرقيب، وهو نظام يعني الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية التي يحكمها حزب واحد أو حاكم واحد إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبة (البرلمانات، أجهزة الرقابة العامة، وسائل الإعلام الحرة، المحاكم، المدققون العامون، النقابات المهنية .... الخ) التي تحول دون إساءة استعمال السلطة، ويعبر نظام النزاهة الوطني عن رؤية شاملة لمواجهة الفساد من خلال إصلاح الأطر القانونية وإجراءات العمل، وهو يقوم على منهج تدريجي ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية، كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم ويشمل ذلك:

١. الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية).
٢. الإطار القانوني (التشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد).
٣. السياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).[١]

ويسعى هذا التقرير لفحص فعالية نظام النزاهة الوطني في الإدارة العامة للمعابر والحدود باعتبارها الجهة التنفيذية المكلفة بإدارة المعابر على الحدود الفلسطينية.

وعليه فإن الهدف من التقرير تشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود للتعرف على مواقع القوة والتحديات في هذه الجوانب والتي تؤثر على مناعة هذه المؤسسة وفعاليتها في نظام النزاهة الوطني.

وتتمثل حدود التقرير في موضوع المعابر والحدود في الضفة الغربية من خلال تشخيص مدى فعالية ومناعة نظام النزاهة الوطني في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود، كما سيقدم وصفا عن حالة المعابر في قطاع غزة معبر رفح والمعابر بين غزة وإسرائيل دون الدخول في التفاصيل بسبب عدم القدرة على الحصول على المعلومات من قطاع غزة وكذلك بسبب ظاهرة الانفاق والتي تدار بطريقة غير رسمية وغير معلنة.

محاور التقرير: يتضمن التقرير المحاور التالية:

- مقدمة:
- تمهيد: المعابر والحدود.
- الأسس القانونية لعمل الإدارة العامة للمعابر والحدود.
- الجهات ذات العلاقة بعمل الإدارة العامة للمعابر والحدود.
- فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود.
- الاستخلاصات.
- التوصيات.

أولاً: تمهيد: المعابر الفلسطينية

منذ أن احتلت إسرائيل الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة في عام ١٩٦٧ عملت على تحديد حركة السكان الفلسطينيين، كما أحكمت سيطرتها على المعابر الحدودية التي تصل الضفة الغربية وقطاع غزة بالأردن ومصر، وقامت بإدارة حركة السكان والبضائع.

وتأخر افتتاح المعابر على الحدود بين غزة ومصر إلى ما بعد عقد اتفاقيات كامب ديفيد ١٩٧٩ حيث اعتمد معبر رفح لعبور المسافرين ومعبر العوجا لنقل البضائع.

وبعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في عام ١٩٩٣ تضمنت هذه الاتفاقيات وما تلاها العديد من البنود المتعلقة بتنظيم عبور المسافرين والبضائع عبر الحدود الأردنية الفلسطينية والمصرية الفلسطينية، وأصبح للجانب الفلسطيني دوراً على هذه المعابر اتخذ الطابع الرمزي في معظم الأحيان بينما احتفظت إسرائيل بالدور الفعلي على هذه المعابر فهي لم تتنازل عن سيطرتها وتحكمها في كل ما يمر عبر هذه الحدود من أفراد وبضائع.

وهو ما قبل به الجانب الفلسطيني على اعتبار أن ذلك إجراءً مؤقتا ينتهي بنهاية المرحلة الانتقالية وستنتقل السيادة على المعابر إلى الجانب الفلسطيني في نهايتها وهو ما لم يحدث حتى تاريخه.

أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية الإدارة العامة للمعابر والحدود منذ قيامها ومرت هذه الإدارة بمراحل مختلفة من حيث إدارتها وتبعيتها، كما تعددت الجهات التي لها علاقة بهذه الإدارة (وزارة الداخلية، وزارة المالية، وزارة الاقتصاد الوطني، هيئة الشؤون المدنية، الأجهزة الأمنية، مؤسسة الرئاسة) الى ان صدر المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بشان تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود أصبحت هذه الإدارة مستقلة مالياً وادارياً ومسؤولة عن خدمات الحدود وتابعة مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد أقيمت على الحدود الفلسطينية الأردنية والحدود الفلسطينية المصرية العديد من المعابر التي خصص بعضها لعبور المسافرين

---

١. الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، رام الله، ٢٠٠٧، ص ٣٠.

وبعضهـا الآخر لعبور البضائـع والمساعدات، كما قامـت إسرائيل ومـن جانب واحد بإنشـاء عدد من المعابر علـى حدودها مع قطاع غـزة وأخـرى في الأراضـي الفلسطينيـة في الضفـة الغربية لعبور البضائـع الى الأراضي الفلسطينية، في الضفة الغربية وقطاع غزة ومـن الأراضي الفلسطينية إلى إسرائيل ويمكن إجمال هذه المعابر على النحو التالي:

١. **معـبر الكرامـة:** وهـو نقطة العبـور على الحـدود الأردنية الفلسطينيـة ويستخدم لعبور المسافريـن وخصص قسم منه للبضائع من والى مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
٢. **معـبر الشيـخ حسـين:** ويستخدم لعبـور البضائـع وبعض المسافرين غير الفلسطينيين.
٣. **معـبر ترقوميا:** كان هـذا المعبر من أهـم المعابر التجارية والنقطة الفلسطينية للممر الآمن مع قطاع غزة.
٤. **معبر رفح:** ويخصص لعبور الأفراد بين مصر وقطاع غزة.
٥. **معبر رفح التجـاري:** (معبر العـودة) ويستخدم لاستيراد البضائـع مـن الجانـب المصـري، كمـا يستخـدم في إدخال المساعـدات والتبرعـات إلى قطـاع غزة بتنسيـق مع الجانب الإسرائيلي.

مـن جهة أخـرى أقامـت إسرائيل مجموعـة من المعابـر بين غزة وإسرائيـل لمرور الأفراد والبضائـع مثل معبر صوفا شرق محافظة رفـح، والـذي كان يستخـدم لمرور العمـال الفلسطينيـين من غزة إلى إسرائيـل إضافـة إلى إدخـال الحصمـة إلى محافظات غزة، ومعبر الشجاعية المعروف اسرائيليـاً باسم (ناحال عوز) ويقع في الشجاعيـة شرق مدينة غـزة ويستخدم لإدخـال الوقود إلى قطاع غزة.

ومعبر كـرم أبو سالم ويعرف اسرائيلياً باسم (كيرم شالوم) ويقع على نقطة الحدود المصرية الإسرائيلية ويستخدم لإدخال البضائع وعبور المساعدات.

ومعـبر الكـرارة ويعـرف اسرائيلياً باسـم (كيسوفيـم) ويقع بين منطقة خان يونس ودير البلح وكان مخصصاً للتحركات العسكرية الإسرائيليـة وأغلق بشكل كامل منذ خروج إسرائيل من قطاع غزة في عام ٢٠٠٥.

ومعـبر بيت حانـون (ايريز) ويقع في بيت حانـون ويستخدم لعبور الأفـراد خاصة بين الضفة الغربية وغـزة، كما كان يستخدم لعبور العمـال مـن قطاع غـزة إلى إسرائيـل. وتخضع كافة هـذه المعابر للسيطرة الإسرائيلية الكاملة.[٢]

وبعـد الانتفاضة الفلسطينيـة الثانية (انتفاضـة الأقصى) وقيام إسرائيـل ببناء جـدار الفصل على الأراضـي الفلسطينية وقيامها بفصـل المحافظـات والمناطـق الفلسطينيـة عن بعضهـا البعض. قامت إسرائيل ببناء معابر داخلية واعتبرتها نقاط حدودية تربط المحافظـات الفلسطينيـة مـع الأراضي الفلسطينيـة خلف الجدار حيـث تم بناء معبر بيتونيا ليربط بين محافظة رام الله والبيرة مع الجانب الإسرائيلي، ومعبر ترقوميا في الخليل ومعبر في جنين وآخر في طولكرم ومعبر عورتا في نابلس، حيث لا يسمح بمرور الشاحنات الإسرائيلية إلى المناطق الفلسطينية أو الشاحنات الفلسطينية إلى المناطـق الإسرائيلية وتم استبـدال ذلك بسياسـة تنزيل البضائع مـن الشاحنـات وتفريغها في شاحنات أخـرى (Back to back) من شاحنـة إسرائيلية إلى فلسطينيـة أو بالعكس فهذه المعابر تقع في الأراضـي الفلسطينيـة المصنفـة (ج) وهـي تخضـع لسيطـرة إسرائيليـة كاملة ولا وجود فلسطيني عليها كما أن السلطة الوطنية لا تعـترف بها كمعابر حدودية كونها تقـع في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧.

وكإحـدى إجراءاتهـا الخاصـة بالمعابـر بعـد انـدلاع الانتفاضـة الفلسطينية الثانية قامت إسرائيل منذ العام ٢٠٠٠م بمنع الجانب الفلسطينـي مـن التواجد علـى معبر الكرامـة، وأصبحـت تتفرد في إدارة المعـبر بينمـا انتقـل الجانـب الفلسطينـي إلى استراحة أريحـا المحاذية للمعبر مـن الجانب الفلسطيني، كمـا أن الجانب الإسرائيلـي يسيطـر بشكل كامل علـى المعابر الأخـرى سواء تلك المحيطـة بقطاع غـزة أو تلـك المعابر التـي أقامها علـى الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وقـد أصرت إسرائيل بعد انسحابها أحادي الجانب من قطاع غزة عـام ٢٠٠٥ على إبقـاء المعابر في القطاع تحـت سيطرتها. وهو ما يجعل انسحاب إسرائيل مـن القطاع منقوصاً ويبقي عليها منطقة محتلة فإسرائيل لا تزال تسيطر على المجال الجوي والمياه الإقليمية والمعابر وتتحكم في حركة الأشخاص والبضائع من والى قطاع غزة

أمـا معبر رفـح فقد قامـت حركـة حماس بالسيطـرة عليه منذ منتصـف عام ٢٠٠٧ في إطـار الأحداث التي وقعـت في قطاع غزة وانتهـت بفرض حماس سيطرتها على القطاع بعد أن كان يدار من قبل السلطة وفقا لاتفاق المعابر عام ٢٠٠٥ مع الجانب الإسرائيلي، حيث تتولى هيئـة المعابر والحدود التابعة للحكومة المقالة في قطاع غـزة إدارة المعـبر بالتنسيق مع الجانب المصـري، ويتم السفر من خلاله بناءً على كشوف بأسماء المسافرين معدة سلفاً.

ومـن جهـة أخرى قامـت إسرائيل بتدمـير مطار غـزة الدولي في محافظـة رفح والـذي كان يستخدم لنقل المسافريـن من غزة إلى الخارج، وتدمير العديد من المنشآت في المطار كانت تخدم قطاعات اقتصادية مثل مبنى الشحن، كما لم يتم إقامة ميناء غزة البحري الذي نصت الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية على إقامته.[٣]

أما على صعيد المعابر التجارية فان الجانب الإسرائيلي يرفض أي تواجد فلسطيني رسمي لموظفي الإدارة العامة للمعابر أو أية جهات فلسطينيـة أخـرى على هذه المعابـر ويقوم من جانـب واحد بعمل ترتيبـات خاصة بالبضائع علـى المعابر، كما تقـوم بإغلاق المعابر بشـكل مستمر، ويعتمد طريـق تتمثل بنقل البضائـع إلى شاحنات

٢. مصطفـى احمـد أبو الخير ، المعابر الفلسطينية ، رؤية قانونيـة ، مؤسسة النور للثقافة والإعلام ، ٢٠٠٨ ، ص ص ٤-١٥.

٣. صلاح العودة ورزق السيد احمد، البيئة التحتية للاقتصاد الفلسطيني، (د.ن) ٢٠٠٨.

فلسطينيـة مباشـرة دون السماح لها بالدخـول إلى إسرائيل حيث يتم تفريغهـا «الشاحنـات الإسرائيلية» بشاحنـات فلسطينية وهو ما يلحق إضـرارا ومشاكل اقتصادية كبـيرة بالجانب الفلسطيني خاصة وانه يشترط أيضا تزويده بأسماء التجار وأصحاب المنتجات الفلسطينية وضرورة الحصول على تصاريح مسبقة من قبلهم.

من جهة أخرى يحدد الجانب الإسرائيلي ساعات العمل على المعابر وهي ساعات محـددة لا تتجاوز ١٢ ظهراً يومياً كما هو الحال على معـبر ترقوميا ومعبر كرم ابو سالم مما يؤدي إلى تعرض المنتجات الفلسطينيـة للتلف. إضافـة إلى الحواجز والتفتيش الأمني ومنع آليـات النقل الفلسطيني من التحرك مما يلحق بها خسائر كبيرة، كما يـؤدي هذا الوضـع إلى تهريـب البضائع المستـوردة ووصولها مباشـرة إلى المدن الفلسطينية بوسائل نقـل إسرائيلية ودون قيود أو ضوابط.[٤]

استراحة أريحا[٥]

نظـراً للإشكاليات الكثـيرة التي يعاني منها المواطـن أثناء السفر علـى معبر الكرامة والذي يعد من أهم المعابر حيث يمر من خلاله سنويا قرابة المليون مواطن من الأردن إلى الأراضي الفلسطينية أو العكس، ونتيجة للقيود المفروضة من الجانب الإسرائيلي على سفر المواطنين الفلسطينيين فان السفر على هذا المعبر خاصة في أوقات الأزمات تمثـل رحلة معاناة وإذلال لكرامـة المواطن تحت مبررات عديدة في مقدمتها ذرائع الإجراءات الأمنية.

وبعـد قيام الجانـب الإسرائيلي باتخاذ إجـراءات أحادية الجانب بمنـع الطاقـم الفلسطيني مـن ممارسة عمله على معـبر الكرامة خلافـاً لنصوص الاتفاقيات الموقعة حيث ينفـرد بالإجراءات على المعبر منذ عام ٢٠٠٠.

حيـث يقضـي المسافرين ساعـات طويلة بين المحطـة الأردنية من الشـرق والمعبر من الغرب أو من الاستراحـة في الغرب والمعبر من الشرق وعمليات الإعاقة المهينة والمتعمدة من الجانب الإسرائيلي، وبقـاء المواطنـين وأطفالهـم تحـت حـرارة الشمـس الحارقـة في الأغـوار، إضافـة إلى عمليـات التفتيش للأمتعـة والمسافريـن والاعتقـال والتحقيق ومنـع السفر.. الخ، فالجانـب الإسرائيلي لا يسمح بوصول أكثر من باص واحد إلى قاعة المغادرين أو القادمين علـى المعبر بينما تبقـى الباصات الأخرى محملـة بالركاب تنتظر عند نقطة العلمي أو على الجسر في الجانب الأردني.

وفي حينـه وبسبب الازدحـام الشديـد للمسافريـن في الاستراحة والتي كانـت تفتقد الى الخدمات الاساسيـة، خاصة عندما تحدد إسرائيـل عـدد المسافرين أيـام الجمع والسبـت والأعياد كل ذلك شـكل بيئة ملائمة للواسطـة والمحسوبية واحيانـا الرشوة من قبل بعض ضعاف النفوس.

وعليـه فقد اصدر رئيـس السلطـة الوطنية قـراراً بتشكيل اللجنة الرئاسيـة برئاسـة السيد منير سلامـة بشأن الاستراحـة بتاريخ ٢٠١٠/١/٢ للعمـل وبالتعـاون المباشـر مـع وزارة الماليـة ووزارة الداخليـة على تطويرهـا وتوفير الخدمات الضروريـة للمسافرين وتقليـل النفقات التي كان المواطن يدفعها دون مسوغ قانوني، حيث كان قرار الرئيس بان يسافـر المواطن الفلسطيني عبر الاستراحة بأكبر قدر من الكرامة واقل تكلفة ممكنة.

كمـا اتخذ قـراراً اخرا بأن يتم نقـل ملكية وتبعيـة الاستراحة من بلدية أريحا إلى الإدارة العامة للمعابر والحدود.

لقـد قامت اللجنـة الرئاسية بوضع خطة لتطويـر الاستراحة على ٣ مراحـل بكلفـة ٢٥ مليـون شيكل صـرف منها ١٨ مليـون شيكل مـن موازنة السلطـة الوطنية حتى تاريخه،[٦] وقـد تم انجاز معظم هـذه المراحل خاصة مـا يتعلق بإنشـاء المرافق الأساسيـة المتعلقة بالمسافريـن في الاتجاهين من توسيع قاعـة المغادرين وإقامة قاعة للقادمـين ومكاتب لـلإدارة بمساحة ١٥٠٠م٢ وهـي قاعات مكيفة ومجهـزة بالمقاعـد، كمـا تم انجـاز شبكـة الحاسـوب في قاعتـي القادمـين والمغادريـن وربطهما بوزارة الداخليـة، وتم الانتهاء من مبنى خاص بأمتعة المسافرين وغيرها من المرافق الأخرى.[٧]

كمـا تم إلغـاء كافة الرسـوم غـير القانونية التي كانـت تجبى من المواطـن ولم يعـد المواطن يدفـع إلا رسـم المغادرة والنقـل، وأدى التطويـر الذي ادخل على عمـل الاستراحة إلى تخفيض بمعدل ٤٥ دقيقة من وقت كل مواطن في الإجراءات ذهابا وإيابا.

وعقـد لمنتسبي الأجهـزة المختلفة العاملة علـى الاستراحة دورات تدريـب وتأهيل، كمـا أصبح جهـاز الشرطة الجهـة الوحيدة التي تتعامـل مع الجمهور، وتم كذلـك تنظيم موضـوع النقل من خلال تطويـر الشركـة الناقلـة للحافـلات، وتخصيص خدمـات لذوي الاحتياجـات الخاصة من باص وكراسـي متحركة وسيارة إسعاف وعيادة صحية.

ولا زال العمل جاري لاستكمال مشروع تطوير الاستراحة باستكمال قاعـة الشخصيات المهمـة (VIP) وكفتيريـا المسافريـن والأسوار الخارجيـة، ومعالجـة بعـض الإشكاليـات الأخـرى ومنهـا إنزال الحقائـب في المنطقـة الحـرام دون أي داعي خاصـة وان المواطن يدفـع ثمن النقل لـه ولأمتعته مرتـين الأولى للشركـة الفلسطينية والثانية للشركة الأردنية، حيث يدفع المواطن نحو ٣٠ شيكلا لمسافة لا تزيد عن ٥ كم إضافة لما يلحق بالأمتعة من التلف والضياع.

وكذلـك قيام الجانب الأردني بفرض بعض الرسوم (١٠ دنانير) علـى المسافـر الفلسطيني تحديـدا.[٨] إضافـة إلى معالجة ظاهرة

---

٤. الصفحة الرسمية لهيئة الشؤون المدنية www.mca.gov.ps

٥. لا تعـد الاستراحـة معـبر حدوديا وإنما مكاناً لتجميـع الركاب فمعبر الكرامـة هو نقطة الحدود الفلسطينية الأردنية المشتركة، كما انها تدار من قبل الادارة العامة للمعابر والحدود.

٦. مقابلـة مـع السيد منير سلامة رئيـس اللجنة الرئاسية لتطوير استراحـة اريحا، رام الله الاحد الموافق ٢٠١٢/٨/١٢.

٧. إدارة المعابـر والحدود، الصفحة الالكترونية لجهـاز الشرطة الفلسطينية http://www.palpolice.ps/ar/?page_id=1235.. انظـر ايضا، استراحـة أريحا بوادر جدية لإنهاء الواسطة والمحسوبية في السفر، السبت ١٢ تموز ٢٠٠٨ العدد ٤٥٦٦

٨. مقابلة مع السيد منير سلامة، مصدر سابق.

الرشاوى التي تبرز على الجانب الأخر من المعبر والخاصة بعبور المسافرين من خلال نظام الـ VIP خاصة في حالات الازدحام حيث يلجأ المواطنين إلى هذه الوسيلة لضمان المرور وعدم الانتظار لفترة طويلة على المعبر.

إن الترتيبات الجديدة على الاستراحة وتنظيم الإجراءات فيها وقيام دائرة المعابر والحدود بالتعاون مع الأجهزة الأمنية العاملة على الحدود احدث نقلة نوعية في عمل الاستراحة وحد بدرجة كبيرة من المعاناة التي كان يواجهها المسافرين، والتي كان تشكل بيئة ملائمة لتفشي بعض ظواهر الفساد وعلى وجه التحديد الواسطة والمحسوبية والرشاوى الصغيرة لضمان مرور المسافر عبر الاستراحة خاصة في أوقات الأزمات الخانقة، الأمر الذي انعكس بتراجع حاد في شكاوى المواطنين في هذا الصدد.

ثانياً: الإطار القانوني المتعلق بالمعابر والحدود

تضمنت العديد من الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية نصوصاً تتعلق بالمعابر وتنظيم الإجراءات المتعلقة بأدائها ويمكن إجمال ذلك كما يلي:

١. الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية:

نص البروتوكول الثاني حول انسحاب القوات الإسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة أريحا المرفق بإعلان المبادئ أوسلو في عام ١٩٩٣ على التوصل إلى ترتيبات لمر امن للأشخاص والبضائع بين قطاع غزة ومنطقة أريحا، وعلى ترتيبات من اجل التنسيق بين الطرفين فيما يتعلق بمعابر أريحا – الأردن وغزة – مصر.

كما تم التوصل لبروتوكول يتعلق بالترتيبات الخاصة بالمعابر في ٣١ تشرين أول ١٩٩٤ تم فيما بعد تعديله وتضمينه كذيل رقم (٥) في الاتفاقية الفلسطينية – الإسرائيلية ١٩٩٥ (أوسلو ٢).

ونصت الاتفاقية الإسرائيلية – الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة أوسلو ٢ في المادة الثامنة منها على ترتيبات في كل ما يتعلق بمعبري معبر الكرامة (جسر اللنبي) معبر رفح حيث نصت على مسؤولية إسرائيل خلال الفترة الانتقالية عن الأمن الخارجي بما في ذلك على طول الحدود المصرية والأردنية وان عبور الحدود سيتم استناداً لترتيبات تهدف إلى خلق آلية تسهل دخول وخروج الأفراد والبضائع من خلال إيجاد خط مرور واحد في كل معبر يتضمن جناحين، الأول جناح فلسطيني يخدم المواطنين الفلسطينيين من الضفة الغربية وقطاع غزة والزوار لهذه المناطق والثاني جناح إسرائيلي يخدم الإسرائيليين ومسافرين آخرين.

كما ضمنت المادة الثامنة ترتيبات تتعلق بمراقبة وإدارة المعابر وترتيبات الدخول والخروج من والى مصر والأردن عبر الجناح الفلسطيني على المعابر وعمل مكتب الارتباط المشترك على نقاط العبور.

ونظمت المادة (٩) من الاتفاقية دخول الإسرائيليين والسياح للأراضي الفلسطينية ودخول المواطنين الفلسطينيين من الضفة الغربية والقطاع إلى إسرائيل والمرور داخل الضفة الغربية وبين الضفة الغربية وإسرائيل والمرور بين قطاع غزة وإسرائيل عبر عدد من المعابر مثل (بيت حانون/ايريز وناحال عوز، صوفيا، المنظار، وكارني) أما المادة العاشرة من الاتفاقية فقد نظمت موضوع المرور بين الضفة الغربية وقطاع غزة وحركة الأشخاص والمركبات والبضائع وذلك خلال ساعات النهار وبما لا يقل عن ١٠ ساعات يومياً وذلك عبر عدد من النقاط (بيت حانون/ ايريز للأشخاص والمركبات وكرم ابو سالم وكارني للبضائع، وترقوميا كنقطة عبور إضافية)، كذلك شروط المرور الآمن وطريقة استخدام الممر الآمن.

أما الذيل رقم ٥ من الاتفاقية فهو يتضمن ترتيبات تفصيلية متعلقة بالمعايير بموجب الفقرة ١ من المادة الثامنة، حيث تضمن هذا الذيل كافة التفصيلات المتعلقة بالمسافرين عبر معبر الكرامة/ جسر اللنبي على الحدود مع الأردن ورفح على الحدود مع مصر.

كما تضمنت تفصيلاً لعمل الطاقم الفلسطيني على المعابر ومهامه والإجراءات الأمنية والإدارية وعمل الارتباط وعبور الشخصيات رفيعة المستوى (VIP) والرسوم المتعلقة بالمسافرين وكيفية فحص الوثائق المتعلقة بهم ودور الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في فحص الوثائق.[٩]

أما الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني الإسرائيلي نيسان ١٩٩٤ (بروتوكول باريس الاقتصادي) تضمن تنظيم العلاقات الاقتصادية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل بما فيها القضايا المتعلقة بسياسة الاستيراد والتصدير والرسوم الجمركية وحدد قوائم السلع (A1 . A2) التي تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية استيرادها وكمياتها ونسبة الجمارك والضرائب والرسوم والجبايات الأخرى، والقواعد المتعلقة بالمواصفات وشهادات المنشأ والإعفاءات الجمركية وعبور المساعدات المقدمة للسلطة.

حيث أعطى السلطة حرية تحديد الجمارك والرسوم على بعض السلع المستوردة ضمن القوائم (A1 . A2)، وسلع أخرى يتم تحديد قيمة الجمارك والرسوم من خلال اللجنة الاقتصادية لفلسطينية – الإسرائيلية المشتركة.

تضمن البروتوكول إجراءات استيراد البترول من الأردن ومصر وحق السلطة في استخدام كافة نقاط العبور الإسرائيلية المحددة لغرض استيراد وتصدير السلع ومعاملة السلع الفلسطينية بشكل مساوي للسلع الإسرائيلية.

وحددت المادة الثالثة من البروتوكول إجراءات خاصة بالمعابر مع الأردن ومصر وإجراءات شحن البضائع وحركة المسافرين على المعابر.

٩. الاتفاقية الإسرائيلية – الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، عمان: دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية ١٩٩٨.

وكذلك حق السلطة في استثناء أمتعة العائدين الفلسطينيين والتبرعات العينية من ضرائب الاستيراد، وحقها في انتهاج سياسة ضريبية مباشرة ومستقلة.[١٠]

أما الاتفاق حول المعابر لعام ٢٠٠٥ فقد تم التوصل إلى هذا الاتفاق برعاية أمريكية أوروبية بعد الانسحاب الإسرائيلي أحادي الجانب من قطاع غزة في عام ٢٠٠٥ ، حيث نظم هذا الاتفاق عملية استخدام المعابر بين إسرائيل وقطاع غزة وكذلك العبور عبر معبر رفح بين غزة ومصر وربط الضفة الغربية بقطاع غزة عبر إسرائيل ومن خلال الممر الآمن من خلال قوافل حافلات للركاب وقوافل الشاحنات للبضائع، إضافة لتناوله الحواجز والعوائق القائمة في الضفة الغربية،

وأشار الاتفاق إلى دور الطرف الثالث (الرقابة الأوروبية) على معبر رفح على الحدود بين مصر وغزة حيث يتولى الاتحاد الأوروبي نشر بعثة مساعدة على معبر رفح للقيام بدور المراقبة النشطة والتحقق وتقييم الأداء للسلطة فيما يتعلق بالالتزام بالقوانين والأنظمة والمبادئ المتفق عليها.

وتضمن الاتفاق الإجراءات التفصيلية المتعلقة بحركة المسافرين والبضائع عبر معبر رفح ودور السلطة والمراقبين والضمانات المقدمة لإسرائيل فيما يتعلق باستخدام معبر رفح.

كما تضمن الاتفاق النص على استمرار تطبيق بروتوكول باريس ١٩٩٤ وتشغيل معبر رفح وفقاً لهذا البروتوكول.[١١]

ولم تلتزم اسرائيل بجميع بنود افاق المعابر لعام ٢٠٠٥ في الوقت الذي تطالب فيه الجانبين الفلسطيني والمصري بالالتزام فيما يخص عبور الاشخاص والتجارة من خلال معبر رفح.

وبالرغم من تعدد الاتفاقيات التي تتعلق بالمعابر والحدود وتنظيم الإجراءات المتعلقة بالمرور وغيرها إلا أن هذه الاتفاقيات أبقت السيطرة الفعلية على المعابر والحدود بيد إسرائيل وفعّلت التواجد الفلسطيني على المعابر رمزياً، حيث أقرت هذه الاتفاقيات مسؤولية إسرائيل عن الأمن على طول الحدود الخارجية للأراضي الفلسطينية طيلة الفترة الانتقالية وقد وافق الجانب الفلسطيني على هذه الاتفاقيات ظنا منه أنها ستكون لفترة محدودة، إلا أن هذه الفترة أصبحت واقعاً دائماً بعد نحو ٢٠ عاماً من التوقيع على اتفاقيات أوسلو، كما أن إسرائيل لم تلتزم حتى بالترتيبات التي أقرتها الاتفاقيات الموقعة على المعابر وألغت التواجد الفلسطيني عليها وأصبحت تتولى المسؤولية عنها بشكل كامل.

٢. الإطار القانوني لإدارة المعابر والحدود

أ. قرار مجلس الوزراء رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالتنظيم الهيكلي والوظيفي للشؤون المدنية.

تم في اطار هذا القرار انشاء وزارة خاصة واتباعها لمجلس الوزراء ولم يجر توضيح مبررات هذا الاجراء، و تضمن هذا القرار ايضا تحديد مهام وزارة الشؤون المدنية والتي من ضمنها تنسيق سفر المواطنين الفلسطينيين من خلال تكريس التواجد الفلسطيني على المعابر الدولية وتنفيذ البروتوكول المتعلق بالمعابر، وتنسيق النشاط الروتيني للجناح الفلسطيني على المعبر، وتنسيق مرور الأشخاص رفيعي المستوى داخل الجناح الفلسطيني ومتابعة الشكاوى المتعلقة بالعبور داخل الجناح الفلسطيني وتنسيق مرور كبار السن والمرضى وذوي الاحتياجات الخاصة ونقل الموتى، وتنسيق إدخال العائدين والبضائع والمنح والصادرات والواردات من والى مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. وتنسيق إدخال سيارات العائدين الفلسطينيين المعفاة من الرسوم الجمركية وإدخال أثاثهم، واستصدار الإعفاء الجمركي والموافقات الأمنية وموافقة وزارتي المواصلات والصحة الإسرائيليتين. ومتابعة المسائل المتعلقة بالمرور بين مدن الضفة الغربية وقطاع غزة والعبور الآمن بينهم.

كما نص القرار في المادة ١٩ منه على مهام الإدارة العامة للتنسيق وارتباط المعابر والتي تتمثل في تنفيذ القسم (٥) من الذيل رقم ٥ (بروتوكول حول ترتيبات خاصة بالمعابر) من الملحق الأول. والتي تختص بالتحقق من وضع الأشخاص رفيعي المستوى وتنفيذ الترتيبات الخاصة بعبورهم ومرور أعضاء الشرطة الفلسطينية وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة والموتى وحل المشاكل المتعلقة بتأخير الوثائق وحقائب المسافرين ومتابعة حالات الاعتقال في الجناح الفلسطيني ومعالجة إي حوادث طارئة على المعابر والتعاون والتنسيق مع مدير المعبر ومديري الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، ومتابعة التنسيق الخاص بالمعابر التجارية والمشاركة في الاجتماعات الفلسطينية الإسرائيلية على المعابر، وإعداد السياسات والخطط التي من شانها تسهيل السفر على المعابر.

وتتألف هذه الإدارة العامة من دائرة مطار غزة الدولي ودائرة معبر الكرامة، ودائرة معبر العودة/ رفح، ودائرة المعابر التجارية ودائرة الممر الآمن.

وتحدد المادة ٢٣ اختصاص الإدارة العامة للإعفاءات الجمركية المتمثلة في استصدار الإعفاءات الجمركية لسيارات وأثاث العائدين والمنح المقدمة للسلطة ومستوردات مؤسسات السلطة من الأجهزة والمعدات، ومتابعة كافة الإجراءات الخاصة بإدخال البضائع والمواد التجارية عبر المعابر بعد دفع الرسوم الجمركية وتنسيق تصدير كافة المنتجات الفلسطينية عبر المعابر الدولية.[١٢]

ب. المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن الإدارة العامة للمعابر والحدود

نص هذا المرسوم على أن الإدارة العامة للمعابر والحدود إدارة مستقلة إداريا وماليا ومسؤولة عن خدمات الحدود بما فيها من نقاط الحدود والمعابر من النواحي الأمنية والمالية والإدارية

١٠. الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية – الإسرائيلية ١٩٩٤ عمان ، دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية، ١٩٩٨.

١١. الاتفاق الفلسطيني – الإسرائيلي حول المعابر لعام ٢٠٠٥.

١٢. قرار مجلس الوزراء رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠٤ الخاصة بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الشؤون المدنية، الوقائع الفلسطينية العدد ٥٥.

والتجارية، وترتبط بعلاقة متينة مع المخابرات العامة وغيرها من الأجهزة الأمنية، وتتبع مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

كما حددت المادة ٢ من المرسوم مهام الإدارة العامة للمعابر والحدود بما يلي:

١. تطبيق القوانين والأنظمة والمعايير الصادرة عن الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة المتعلقة بالمعابر ونقاط الحدود.
٢. إدارة تدفق البضائع والأفراد في جميع المعابر ونقاط الحدود والموانئ وفقاً للقانون.
٣. التأكد من تطبيق القوانين والأنظمة التي تمنع دخول أو خروج الأشخاص والبضائع في المعابر والنقاط الحدودية.
٤. جمع الضرائب والرسوم المستحقة وتوريدها إلى وزارة المالية وتطبيق القوانين والاتفاقيات الدولية السارية بخصوصها.
٥. تطوير أدلة إجراءات للتطبيق على جميع نقاط الحدود للخروج والدخول للبضائع التجارية والمسافرين بالاستناد إلى سياسة الوزارات المعنية لتطبيقها بشكل موحد على المعابر ونقاط الحدود.

كما نصت المادة ٣ من المرسوم على تعيين مدير عام للإدارة العامة للمعابر والحدود بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وفصلت مهام المدير العام في المادة ٤ من المرسوم بالإشراف على إدارة المعابر ونقاط الحدود وضمان التطبيق السليم للقوانين والأنظمة وللقرارات الرئاسية واحترام الاتفاقيات الدولية، وإعداد هيكلية تنظيمية وتطويرية للمصادقة عليها، وتعيين الموظفين العاملين على المعابر والتنسيب بتعيينهم وفقاً لقانون الخدمة المدنية، واتخاذ جميع الإجراءات القانونية بخصوصهم، ووضع المهمات التفصيلية بالارتباط بالوزارات والمؤسسات الحكومية ذات الصلة، وإعداد اللوائح والأنظمة اللازمة لتنظيم شؤون إدارة المعابر والحدود، وإعداد الموازنة السنوية للإدارة وعرضها على رئيس السلطة الوطنية لإقرارها، وإعداد تقرير سنوي عن عمل إدارة المعابر والحدود أو عند الطلب وتقديمه لرئيس السلطة الوطنية.[١٣]

من جهة اخرى فان المرسوم يشوبه الكثير من النقص فقط اكتفى بالنص على مهام الإدارة وتبعيتها لرئيس السلطة الوطنية في حين لم يتضمن نصوصا تنظم العلاقة بين الجهات المتعددة المتواجدة في إطار هذه الإدارة، خاصة وان كل منها يعتبر انه يتبع للجهة التي يمثلها ليس فقط من الناحية الفنية، وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات التي تضعها وإنما أيضا من الناحية الإدارية، بينما تقوم الإدارة العامة للمعابر والحدود بتنسيق العمل اليومي لهذه الجهات على الاستراحة.

ومن الواضح أن عدم بروز التناقض أو التضارب بين هذه الجهات يعود بالدرجة الأولى لتواجدها في مكان واحد ليتيح إمكانية التنسيق بينها وعدم تواجدها على المعابر ونقاط الحدود والميناء والمطار كما يفترض عملها ذلك وبالتالي محدودية الدور الذي تؤديه نتيجة السيطرة الإسرائيلية الكاملة على المعابر والحدود.

وتتضمن النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم هيئة الشؤون المدنية والهيكلية التنظيمية لها والمرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ تداخلاً في الصلاحيات بينهما فقد منح كل منهما صلاحية الإشراف على التواجد الفلسطيني على المعابر، وبالرغم من كون المرسوم الرئاسي يلغي كل ما يتعارض معه إلا انه لم يتم إعادة تنظيم دور هذه الجهات بناءً على المرسوم الجديد.

ثالثا: الإطار المؤسسي المتعلق بالمعابر والحدود

على الرغم من تولى الإدارة العامة للمعابر والحدود إدارة المعابر من الناحية النظامية بشأن تدفق البضائع والأفراد، إلا أن هناك العديد من الجهات الأخرى المنضوية في إطار هذه الإدارة وهي: هيئة الشؤون المدنية ووزارة الداخلية ووزارة المالية (الادارة العامة للجمارك والمكوس والضابطة الجمركية) والعديد من الأجهزة الأمنية والتي تعمل وفقا لعلاقتها المركزية ومسؤوليها المباشرين خارج اطار الادارة العامة للمعابر، كما أن هناك جهات أخرى على اتصال بموضوع المعابر مثل وزارة الاقتصاد الوطني في المجال التجاري ومؤسسة الرئاسة كهيئة إشراف ويمكن إجمال دور هذه الجهات على النحو التالي:

١. الإدارة العامة للمعابر والحدود

أنشئت هذه الإدارة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وأعيد تنظيمها بموجب المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ وأتباعها لرئيس السلطة الوطنية في ضوء نتائج الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٦ والإشكاليات التي برزت في اعقابها. حيث أصبحت بموجب هذا المرسوم إدارة مستقلة إداريا وماليا ومسؤولة عن خدمات الحدود بما فيها نقاط الحدود والمعابر من النواحي الأمنية والمالية والإدارية والجمركية.

وتمارس الإدارة العامة للمعابر والحدود، كما تنص على ذلك المادة ٢ من المرسوم الرئاسي المهام التالية: تطبيق القوانين والأنظمة والمعايير الصادرة عن الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة المتعلقة بالمعابر ونقاط الحدود ، وإدارة تدفق البضائع والأفراد في جميع المعابر ونقاط الحدود والموانئ وفقاً للقانون، والتأكد من تطبيق القوانين والأنظمة التي تضع قيودا دخول أو خروج الأشخاص والبضائع في المعابر والنقاط الحدودية، وجمع الضرائب والجمارك والرسوم المستحقة وتوريدها إلى وزارة المالية وتطبيق القوانين والاتفاقيات الدولية السارية بخصوصها، وتطوير أدلة إجراءات للتطبيق في جميع نقاط الحدود للخروج والدخول

١٣. مرسوم رئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بشان تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، الوقائع الفلسطينية ، العدد ٧٠.

للبضائع التجارية والمسافرين بالاستناد إلى سياسة الوزارات المعنية لتطبيقها بشكل موحد على المعابر ونقاط الحدود.[١٤]

٢. الهيئة العامة للشؤون المدنية

أنشئت هذه الهيئة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وتتولى تنظيم وتنسيق العلاقة في الشؤون المدنية بين السلطة الوطنية ومؤسساتها والمؤسسات غير الحكومية والمواطنين من جهة والسلطات الإسرائيلية المختصة من جهة أخرى وتنسق سفر المواطنين عبر المعابر وتكريس التواجد الفلسطيني عليها وتنفيذ البروتوكول المتعلق بالمعابر بما في ذلك ما نص عليه من إدارة وتنسيق النشاط داخل الجناح الفلسطيني على معبر الكرامة.

ووفقاً لهيئة الشؤون المدنية حول علاقتها بالإدارة العامة للمعابر والحدود في الوقت الحاضر فهي تتمثل في:

- تنسيق النشاط الروتيني للجناح الفلسطيني من المعبر مثل دخول الباصات والمسافرين عبر المحطات المختلفة.
- متابعة الشكاوى المتعلقة بالعبور داخل الجناح الفلسطيني.
- تنسيق مرور كبار السن والمرضى وذوي الاحتياجات الخاصة والموتى.
- حل المشاكل المتعلقة بتأخير الوثائق والحقائب والمسافرين.
- حل الخلافات المتعلقة بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالمعابر.
- تنسيق سفر الحجاج لأداء فريضة الحج واستقبالهم أثناء عودتهم.
- متابعة دخول العائدين بأرقام وطنية وجمع شمل العائلات.
- استقبال الشخصيات الهامة الزائرة لمناطق السلطة الوطنية.

وتقتصر علاقة هيئة الشؤون المدنية مع الإدارة العامة للمعابر والحدود على تنسيق العمل عن طريق مكتب الشؤون المدنية الذي يتواجد في الإدارة العامة للمعابر ويتبع مالياً وادارياً للهيئة ويقوم بتقديم تقارير دورية لها.[١٥]

٣. وزارة الداخلية

وتتمثل وزارة الداخلية على المعابر والحدود بعدد من الأجهزة أهمها شرطة معبر الكرامة، حيث بدأ عمل شرطة المعابر والحدود على معبر الكرامة منذ بداية دخول السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض الوطن عام (١٩٩٤م) ، حسب اتفاقية أوسلو حيث أنشئت الشرطة الفلسطينية وانبثق عنها شرطة المعابر والحدود.

تعمل شرطة المعابر والحدود على معبر الكرامة بين الحدود الفلسطينية والأردنية ويقوم عمل الشرطة على تسهيل سفر المواطنين من كلا الإتجاهين دخول ومغادرة ، وضمان سفرهم بشكل قانوني ، وتتمثل المهام التي يقوم بها رجال الشرطة فيما يلي :[١٦]

- تنظيم عملية دخول المواطنين إلى معبر الكرامة بشكل منظم.
- فحص الوثائق المطلوبة التي يحملها المواطنين من اجل سفرهم والتأكد من اكتمالها وسلامتها.
- تسجيل المسافرين في كلا الاتجاهين مغادرة ودخول وتدوين البيانات المتعلقة بهم.
- فحص المسافرين أمنياً والتأكد بأنه لا يوجد بحقهم أحكام تمكنهم من السفر أو يوجد بحقهم مذكرات أمر حبس أو مطلوبين للعدالة في حال وجود أحكام على المسافرين تمنعهم من السفر يتم منعهم ، وذلك حسب القانون وفي حالة وجود مذكرات إلقاء قبض بحقهم أو مطلوبين لجهة أمنية يتم تحويلهم إلى جهة الإختصاص.
- يقوم رجال الشرطة بالعمل على فحص الحافلات التي تقل المواطنين والتأكد من سلامتها الأمنية والإدارية.
- مراقبة حدود المعبر لضمان عدم مغادرة أو دخول المواطنين أرض الوطن بشكل غير قانوني ويتعارض مع الترتيبات الأمنية المتبعة.
- مراقبة أمتعة المواطنين ضمان سلامتها وعدم ضياعها ، وفي حال حدوث فقدان هذه الأمتعة يتم متابعتها من خلال قسم خاص بشرطة المعابر ويسمى قسم الأمانات .
- تعمل شرطة المعبر على تسهيل مهمات سفر الشخصيات الهامة (V.I.P) وتسهيل سفر الوفود والزوار من والى أرض الوطن .
- تقوم الشرطة بعمل إحصائيات تبين حركة المسافرين بشكل دوري.
- تعمل الشرطة على تقديم الإرشادات والنصائح للمسافرين حتى تبين الممنوع إدخاله وإخراجه ، والمبالغ المالية وأوقات الدوام والعطل المختلفة وإصدار النشرات الإرشادية.
- يقوم رجال الشرطة بالتعاون مع الأجهزة الأمنية الموجودة في المعبر والتنسيق معها وخاصة دائرة الجمارك الفلسطينية حيث تقوم الشرطة بمساندتهم في مهامهم.

٤. جهاز الضابطة الجمركية

الذي يرتبط بوزارة الداخلية كجهاز امني، حيث تتولى الوزارة مسؤولية الجهاز في الشق العسكري والامور الادارية المتعلقة بمنتسبيه في حين يمثل الذراع التنفيذي للإدارة العامة للجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة في وزارة المالية، ويعمل على تنفيذ التعليمات الصادرة عن وزارة المالية في هذا الشأن، كما يشكل ايضا جهاز تنفيذي للمؤسسات صاحبة الاختصاص مثل وزارة الاقتصاد الوطني والزراعة والصحة، حيث تتواجد الضابطة على استراحة أريحا كما تتواجد على مداخل المدن الفلسطينية وبالقرب من المعابر التجارية وتتولى التأكد من مطابقة السلع والبضائع مع

١٤. مرسوم رئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بشان تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، الوقائع الفلسطينية/ العدد ٦٥.

١٥. رد هيئة الشؤون المدنية على رسالة أمان حول دور الهيئة على المعابر، رام الله.

١٦. ادارة المعابر والحدود، الصفحة الالكترونية لجهاز الشرطة الفلسطينية http://www.palpolice.ps/ar/?page_id=1235

الأوراق الثبوتية الخاصة بها من فواتير واذونات وإرساليات.[١٧] وقد تم إلحاق الضابطة الجمركية بموجب القرار الرئاسي رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٨ بالإدارة العامة للجمارك والمكوس والقيمة المضافة في وزارة المالية بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١.[١٨]

٥. الأجهزة الأمنية

ممثلة بجهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي وجهاز الاستخبارات، حيث تتولى هذه الأجهزة تنفيذ مهامها في إطار الإدارة العامة للمعابر والحدود كما أكد على ذلك المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦.

٦. وزارة المالية

وتتمثل على المعابر من خلال الإدارة العامة للجمارك والمكوس ووفقاً للسيد فؤاد الشوبكي مدير عام دائرة الجمارك والمكوس فإن عمل هذه الإدارة على المعابر محدود بعد قيام إسرائيل بإبعاد الجانب الفلسطيني عن معبر الكرامة والعمل بشكل منفرد على المعبر حيث تتولى الجمارك الإسرائيلية القيام بالمهام المتعلقة باستيفاء الرسوم الجمركية ومصادرة البضائع، بينما تمارس الإدارة العامة للجمارك والمكوس رقابة محدودة على تجارة المسافرين وتجار الشنطة على الاستراحة ومصادرة البضائع الزائدة عن التعليمات، حيث لا تمارس الوزارة سياسة متشددة في هذا المجال إلا في حالة توفر المعلومات، والمسافر القادم إلى الأراضي الفلسطينية يمر عبر عدة نقاط جمركية على الحدود قبل ان يصل إلى الجانب الفلسطيني وغالباً ما تتولى الجمارك الإسرائيلية عملية فرض الرسوم ومصادرة البضائع الزائدة وحتى بعض تجار الشنطة الذين يمرون عبر معبر الكرامة لا يدخلون الاستراحة بالبضائع التي يجلبونها بل يقومون بتأمينها تهريبها من معبر الكرامة ويصلون بدونها إلى الاستراحة لتسجيل دخولهم.

وأشار السيد فؤاد الشوبكي إلى أن حجم الإيرادات الشهرية لإدارة الجمارك والمكوس على استراحة أريحا لا يتجاوز ٢٠ ألف شيكل شهرياً في أحسن الأحوال تحول إلى خزينة السلطة الوطنية، كما ترفع تقارير شهرية لوزارة المالية عن المواد المصادرة والرسوم التي يتم تحصيلها.

وحول العلاقة بين الإدارة العامة للمعابر والحدود والإدارة العامة للجمارك والمكوس أشار السيد فؤاد الشوبكي إلى ان دائرة الجمارك والمكوس على المعابر والحدود تتبع إداريا وفنياً للإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية، حيث يجري تنسيق العمل اليومي مع الإدارة العامة للمعابر والحدود. وأشار ايضا إلى عدم وجود أية إشكاليات في العلاقة بين إدارة الجمارك والمكوس والإدارة العامة للمعابر والحدود وإنما هناك علاقة تعاون قائمة على تقديم المساعدة وكافة المتطلبات لعمل إدارة الجمارك، التنسيق دائم ومستمر وبشكل مباشر على المعابر.[١٩]

وفيما يتعلق بالعلاقة مع الضابطة الجمركية أشار السيد فؤاد الشوبكي إلى ان بعض الإشكاليات كانت تبرز في هذه العلاقة حتى وقت قريب، ويعود ذلك إلى ان الضابطة الجمركية تتصرف كجهاز موازي يقوم بتنسيق عمله مع الإدارة العامة للجمارك والمكوس.

حيث كان يجري أكثر من محضر ضبط لنفس البضائع المصادرة احدها من قبل دائرة الجمارك والمكوس والآخر للضابطة الجمركية وهو ما كان يشكل عبئاً على المواطنين الأمر الذي اقتضى حل هذه الازدواجية في العمل عبر قيام الضابطة الجمركية بالحصول على نسخة من محضر الضبط من دائرة الجمارك والمكوس، وقد تم الاتفاق أكثر من مره على ان دائرة الجمارك والمكوس مسؤولة عن الضابطة الجمركية إلا ان الأمور لا تسير على هذا النحو كون قائد الضابطة الجمركية موازي في هيكلية وزارة المالية لمدير عام الجمارك والمكوس.

ومن جهة أخرى لا يوجد سياسة جمركية واضحة ومعلنة تأخذ بالاعتبار ظروف المواطنين وتحدد المعايير التي تفرض على أساسها الرسوم وحدود الإعفاءات، فهذه السياسة غير واضحة بالنسبة للمواطنين إلا فيما يتعلق بسلعتين أو ثلاثة فقط وتطبيقاً لما جاء في الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية (السجائر، المشروبات الروحية).

كذلك فإن عدم إشراك موظفي الجمارك الفلسطينيين في متابعة البضائع بعد تفريغها في منطقة التفتيش الخاصة بالجانب الإسرائيلي يفرض على الجانب الفلسطيني عدم إعادة إفراغ البضاعة مرة ثانية ومعاينتها والاكتفاء بالنظر إلى البضائع من على ظهر الشاحنة دون التأكد تماماً من مطابقتها مع البيانات الجمركية، لما في ذلك من تكاليف عالية على التاجر والمزيد من التأخير على دخول البضائع.

وفيما يخص التخليص الجمركي لا يعترف بالمخلصين الفلسطينيين من قبل الجانب الإسرائيلي مما يفرض على الإدارة العامة للجمارك والمكوس الفلسطينية اعتماد البيانات الجمركية المقدمة من المخلص الإسرائيلي والمعتمد من موظف الجمارك الإسرائيلي حتى لا يعيق ذلك تأخير دخول البضائع رغم أن التجار الفلسطينيون يعتقدون ان المخلص الإسرائيلي يتقاضى ضعف ما يتقاضاه المخلص الجمركي الفلسطيني.[٢٠]

٧. وزارة الاقتصاد الوطني

ليس هناك تواجد مباشر لوزارة الاقتصاد الوطني على المعابر

١٧. مقابلة مع الرائد سائد بديع مدير العمليات المركزية في الضابطة الجمركية، رام الله ن الاثنين ٢٠١٢/٧/٩

١٨. قرار رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٨ بشان الحاق جهاز الضابطة الجمركية بالادارة العامة للجمارك والمكوس والقيمة المضافة في وزارة المالية، الوقائع الفلسطينية، العدد ٧٥.

١٩. مقابلة مع السيد فؤاد الشوبكي مدير عام دائرة الجمارك والمكوس، رام الله، الأربعاء ٢٠١٢/٧/١٨.

٢٠. المجلس الاقتصادي الفلسطيني "للتنمية والاعمار – بكدار، من ظهر إلى ظهر: واقع التجارة الفلسطينية على المعابر، كانون ثاني ١٩٩٧، ص ص ١٥–٢٠

والحدود إلا أن التجارة الفلسطينية على المعابر مرتبطة بالجانب الإسرائيلي فكل السياسة الإسرائيلية المطبقة على البضائع الإسرائيلية تطبق كذلك على البضائع الفلسطينية فشروط الاستيراد الإسرائيلية يطبقها الفلسطينيون والمواصفات الفلسطينية في هذا المجال هي مواصفات إسرائيلية وكذلك قيمة التعرفة الجمركية وتعديلها يتم من قبل الطرف الإسرائيلي وفقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي ويستثنى من ذلك قوائم السلع الواردة في البروتوكول (A1, A2) التي ينطبق عليها المواصفات الفلسطينية وكذلك التعرفة الجمركية الفلسطينية.

وتشير السيدة منال الدسوقي القائم بأعمال مدير عام التجارة في وزارة الاقتصاد الوطني ان الوزارة تتولى إصدار تصاريح الاستيراد للتجار مقرونة بموافقة الجانب الإسرائيلي وان أي تاجر فلسطيني يريد الاستيراد لا بد من وجود اسم له على المعابر.

كما يحتاج إلى تصاريح استيراد للبضائع الخاصة بالقوائم السلعية حسب بروتوكول باريس على ان تكون ذات منشأ أردني أو مصري أو من بعض الدول العربية والإسلامية.

كما ان هناك الكثير من السلع لا تحتاج إلى تصاريح استيراد وإنما موافقات من بعض الوزارات مثل الصحة والبيئة والاتصالات، التي تتطلب توفر بعض الشروط والمواصفات لهذه السلع، وفي هذه الحالة يكفي التاجر وجود بطاقة تعامل له على المعابر والتنسيق مع مخلص إسرائيلي أو مخلص فلسطيني بالتعاون مع إسرائيلي.

ومن ثم لا وجود للوزارة على المعابر كما لا يوجد سيطرة على الرسوم الجمركية ولا سيطرة للجانب الفلسطيني على الإفراج عن البضائع على المعابر.

وفي إطار العلاقة مع الإدارة العامة للمعابر والحدود أشارت السيد منال الدسوقي ان تنظيم التجارة يتم عبر الوزارة مع الجانب الإسرائيلي وليس هناك دور للإدارة العامة للمعابر والحدود في هذا المجال.[٢١]

ويمكن إجمال العديد من المعيقات التي تواجه الجانب الفلسطيني على المعابر التجارية وعلى وجه التحديد المعبر التجاري على جسر الملك حسين، حيث لم يتم تعيين مدير فلسطيني متخصص للمعبر التجاري يتابع الإجراءات، وعدم تولي الجانب الفلسطيني لدوره على المعبر سواء في إجراءات التفتيش أو إصدار البيانات الجمركية أو متابعة حركة الشاحنات والبضائع، وعدم السماح لشركات التخليص الفلسطينية بالتواجد على المعبر التجاري لانجاز معاملات التجار الفلسطينيين وإعداد البيان الجمركي من قبل شركات تخليص إسرائيلية، وعدم وجود مكتب للجمارك الفلسطينية على المعبر التجاري، وإصرار الجانب الإسرائيلي على استخدام سياسة Back to Back وما يسببه ذلك من ارتفاع التكاليف والتأخير والأضرار، وعدم السماح للجانب الفلسطيني باستخدام معبر الكرامة كمعبر للتصدير وإصرار الجانب الإسرائيلي على استخدام الفحص الأمني اليدوي بدلاً من استخدام الأجهزة المتطورة للإسراع في عملية الفحص وتأخير دخول البضائع بحجج الفحص الامني، وعدم الالتزام من الجانب الإسرائيلي بمواعيد العمل.[٢٢]

إن الإطار المؤسسي المتعلق بالإدارة العامة للمعابر جرى تغييره وتغيير مرجعيته اكثر من مرة لاسباب ليس لها علاقة بايجاد الشكل المؤسسي الامثل الذي يضمن فعالية العمل وجودة الاداء وضمان مرجعية مؤسسية نظامية وفقا للقانون الاساسي لانشاء الهيئات التنفيذية وبما يضمن شفافية العمل والنزاهة في الاداء.

كما إن عدم تنظيم الإطار القانوني لعمل الإدارة العامة للمعابر والحدود للعلاقة بين الجهات المختلفة العاملة في هذه الإدارة وتعدد مرجعياتها ينعكس على عمل هذه الجهات وعلى شكل تداخل وازدواجية في العمل ويبدو هذا واضحاً في عمل هيئة الشؤون المدنية مع مهام الإدارة العامة للمعابر والحدود فيما يتعلق بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي وحل الإشكاليات المتعلقة بعبور المسافرين والبضائع وكذلك الحال في العلاقة بين هيئة الشؤون المدنية والإدارة العامة للمعابر ووزارة الاقتصاد الوطني في الجانب التجاري حيث ترى وزارة الاقتصاد أنها الجهة المسؤولة عن كل ما يتعلق بتنظيم حركة التجارة مع الجانب الإسرائيلي وكذلك الحال من مهام هيئة الشؤون المدنية التنسيق مع الجانب الإسرائيلي في كافة القضايا المدنية ومنها التجارة واستصدار التصاريح والموافقات، وهو ايضاً ما يقع في إطار مهام الإدارة العامة للجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة من جهة والضابط الجمركية من جهة أخرى فعلى الرغم من تبعية الضابطة الجمركية لهذه الإدارة إلا أنها لا تتلقى التعليمات منها كما أنها تقوم في بعض الأحيان بنفس عمل إدارة الجمارك والمكوس.

يضاف إلى ما تقدم عمل الأجهزة الأمنية على المعابر (المخابرات، الأمن الوقائي، الاستخبارات)، وما ينتج عنه من تداخل وازدواجية في العمل في بعض الأحيان.

على الرغم من خضوع الإدارة العامة للمعابر والحدود لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية والرقابة الداخلية لوزارة المالية إلا انه من غير الواضح آليات الرقابة على هذه الإدارة من قبل مؤسسة الرئاسة فليس هناك إدارة تتولى الرقابة ومتابعة التقارير المرفوعة إلى الرئاسة من قبل الإدارة العامة للمعابر والحدود والإجراءات المتخذة في هذا المجال، كما انه من غير الواضح طبيعة العلاقة بين مجلس الوزراء والإدارة العامة للمعابر والحدود في ضوء تبعية هذه الإدارة لرئاسة السلطة الوطنية وتداخل الكثير من أعمالها وإجراءاتها مع عمل وزارات ومؤسسات تابعة لمجلس الوزراء.

٢١. مقابلة مع السيدة منال الدسوقي القائم بأعمال مدير عام التجارة في وزارة الاقتصاد الوطني، رام الله ، الأحد ٢٠١٢/٧/٢٢.

٢٢. المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير عن زيارة لجنة خاصة من المجلس التشريعي الفلسطيني إلى معبر الكرامة بتاريخ ١٩٩٨/٧/٩.

رابعاً: بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود

على الرغم من نص المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ على الاستقلالية المالية والإدارية للإدارة العامة للمعابر والحدود إلا أن الإدارة لم تقم حتى تاريخه بوضع نظام مالي وإداري خاص بها ومعتمد وفقاً للأصول، ووفقاً لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن الإدارة العامة للمعابر والحدود لا تلتزم بالنظام المالي الخاص بالسلطة الوطنية من حيث إعداد القوائم المالية المعتمدة أو إتباع النظام المحاسبي المحوسب والمعتمد من وزارة المالية، أو مسك بعض السجلات المحاسبية مثل سجل اليومية وسجل الأستاذ، أو استخدام نظام الشيكات حيث يتم الصرف نقداً من حساب الصندوق، أو تسجيل كل ما يتعلق بالنفقات الخاصة بالوقود أو إقفال السنة المالية بتاريخ ١٢/٣١ من كل عام.

كما لا يتم إعادة الأرصدة الزائدة في حساب الإدارة العامة في نهاية السنة المالية لوزارة المالية، أو تسجيل جميع الالتزامات المترتبة عليها في نهاية السنة المالية، ولا وجود لكشوف معلوماتية كاملة حول صرف البدلات المالية من تنقل ومهمات وسفر وعلاجات، وفواتير وقود.

من جهة أخرى ورغم وجود نظام خاص بالمكافآت في الإدارة العامة للمعابر والحدود إلا أن هذا النظام ليس معتمداً حسب الأصول حتى تاريخه فلم يصدر عن مجلس الوزراء ولم ينشر في الوقائع الفلسطينية، ليتيح صرف مكافآت للموظفين في الأجهزة الأمنية العاملين على المعابر رغم كونهم يتبعون مالياً وإداريا لمراكز إداراتهم.

وفيما يتعلق باللوازم والمشتريات يشير التقرير إلى أن عمليات الشراء تتم بشكل مباشر دون القيام باستدراج عروض أسعار. ويضيف التقرير أن الإدارة العامة للمعابر والحدود ليس لديها سجل بالموجودات الثابتة وليس لديها محاضر جرد رسمية لموجودات الإدارة كما ينص على ذلك قانون اللوازم العامة.[٢٣]

كما لا يوجد خطة إستراتيجية وهيكلية معتمدة و وصف وظيفي للعاملين حيث جرى توظيف عاملين كانوا يعملون بعقود دون مسابقات تعيين كما ينص على ذلك قانون الخدمة المدنية.

كذلك لا يوجد أدلة إجراءات عمل مكتوبة، وتعتمد الإدارة في الكثير من إجراءات العمل والقضايا المتعلقة بالشأن المالي على الاستثناءات الصادرة عن مجلس الوزراء.[٢٤]

ويبين تقرير آخر لديوان الرقابة المالية والإدارية حول الإدارة العامة للمعابر والحدود-أريحا، انه كان يتم في الماضي استيفاء مبلغ شيكل واحد من كل مسافر، ومبلغ ٥ شيكل عن كل مسافر خارج من الاستراحة و١٥ شيكل بدل مبيت كل سيارة لمدة ٢٤ ساعة وذلك بقرار مجلس بلدي أريحا ودون مصادقة وزارة الحكم المحلي.[٢٥]

من جانبه أشار السيد نظمي مهنا مدير عام الإدارة العامة للمعابر والحدود أن النظام الإداري للإدارة جاهز وبشكل يناسب عمل المؤسسة وان عدم اعتماد الهيكلية للإدارة العامة للمعابر والحدود يعود إلى الوضع القائم على المعابر في قطاع غزة.

أما التعيينات التي للوظائف فهي تعيينات قليلة وتتم حسب إجراءات ديوان الموظفين العام باستثناء العمال العاملين على المعبر الذين لا تنطبق عليهم هذه الإجراءات ، وفيما يتعلق بالمشتريات فقد أوضح السيد مهنا أن العمل بنظام المشتريات واستدراج عروض الأسعار بدأ العمل به منذ بداية عام ٢٠١٢ إلا في الحالات الطارئة التي لا يتجاوز ١٠٠ شيكل حيث تتم بإجراءات وموافقات من قبل المراقب المالي والمدير العام.

أما إعداد الموازنة العامة للإدارة فتجرى حسب الأصول من قبل الدائرة المالية واعتماد المدير العام واطلاع مؤسسة الرئاسة عليها ومناقشتها مع وزارة المالية.

وحول ضريبة المغادرة والتي تبلغ ١٥٠ شيكل فان الإدارة العامة للمعابر والحدود لا تقوم بشراء هذه الشيكات من الجانب الإسرائيلي وإنما يتم الحصول على عدد محدد من هذه الشيكات يومياً من الجانب الإسرائيلي كعهدة على المدير العام للمعابر والحدود وتباع للمغادرين ويعاد ما يحصل من رسوم إلى الجانب الإسرائيلي في نهاية كل يوم، وان الجانب الفلسطيني يتولى بيعها للمسافرين للمساعدة في تنظيم وتسهيل إجراءات السفر.

من جهة أخرى أشار السيد مهنا أن كشوفاً بالأعداد الدقيقة للمسافرين ترسل إلى وزارة المالية بشكل دوري بعد ان يجري تدقيق الأرقام مع الجانب الإسرائيلي وهناك إحصائيات يومية وشهرية وسنوية عن الأعداد الدقيقة للمسافرين تبلغ لكافة الجهات ذات العلاقة ومن ثم فإن وزارة المالية تملك المعلومات الدقيقة الخاصة بنصيب السلطة الوطنية من رسوم المغادرة وفقاً للاتفاقيات.

أما معلومات وزارة المالية فتشير إلى أن الجانب الإسرائيلي قام برفع ضريبة المغادرة أكثر من مرة ومن جانب واحد مخالفا بذلك ما نصت عليه الاتفاقيات من وجوب مراجعة الرسوم من قبل لجنة فلسطينية إسرائيلية مشتركة.

وفي هذا المجال تنص الاتفاقيات مع الجانب الإسرائيلي ان قيمة ضريبة المغادرة ٢٦ دولار تقسم مناصفة بين الجانبين على ان يتم خصم دولار واحد عن كل مسافر من حصة الجانب الفلسطيني تخصص لصيانة المعبر (١٢ دولار للجانب الفلسطيني/ و١٤ دولار للجانب الإسرائيلي عن كل مسافر) وهو ما يتم تحويله للجانب الفلسطيني منذ عام ١٩٩٥ رغم قيام الجانب الإسرائيلي برفع

٢٣. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١٠، تقرير حول الإدارة العامة للمعابر والحدود عن السنة المالية ٢٠١٠، رام الله ، ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١١.

٢٤. مقابلة مع السيد سامر أبو قرع قائم بأعمال نائب مدير عام دائرة الرقابة على البنية التحتية ، رام الله ، الثلاثاء ٢٠١٢/٧/١٠.

٢٥. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١٠، تقرير حول الإدارة العامة للمعابر والحدود – أريحا عن السنة المالية ٢٠٠٨ ص١٥٣ – ١٦٦

قيمة رسم المغادرة إلى نحو ٣٩ دولار.

وتشير بيانات وزارة المالية ان الفرق بين ما يحول للجانب الفلسطيني من مستحقاتها من رسوم المعابر وبين ما تجبيه إسرائيل من رسم المغادرة في الفترة من ٢٠٠٨/١/١ وحتى ٢٠١٢/٣/١ فقط يزيد عن ١٦٠ مليون شيكل ناهيك عن الفترة الممتدة بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٨. وهو ما يعني عدم تحويل إسرائيل لملايين الشواكل المستحقة للجانب الفلسطيني ليس لدى وزارة المعلومات دقيقة حولها، وغياب المتابعة من الجهات ذات العلاقة بهذا الموضوع من اجل ضمان تحويل هذه المستحقات كاملة والالتزام بالاتفاقيات الموقعة في هذا الإطار، هذا فضلا على ان عملية تحويل المستحقات الفلسطينية من رسوم المغادرة لم تكن تتم بانتظام بل كانت يتم التحويل في بعض الأحيان كل سنتين.

من جانب أخر تشير المعلومات انه كان يتم تحصيل ١٤٢ شيكل كرسم مغادرة من المواطن في حين كان قيمة الرسم ١٣٨ شيكل وذلك على مدى عدة سنوات ودون مصوغ قانون.

وحول تنسيق العمل مع الجهات المختلفة على المعابر بين السيد مهنا ان مختلف الجهات العاملة على المعابر مفروزة للعمل تحت إدارة الإدارة العامة للمعابر والحدود وان تنسيق العمل يتم في إطار اجتماعات دورية بحضور كافة هذه الجهات وان تبعية هذه الجهات إلى إداراتهم فقط في الجوانب المالية.

ويدلل على التوافق بين مختلف الجهات في الإدارة العامة للمعابر التطور النوعي والملحوظ الذي شهدته المعابر وعدم وجود الأزمات التي كانت تحدث باستمرار، وتوفير كافة الاحتياجات للمسافرين ومراعاة متطلبات ذوي الاحتياجات الخاصة والالتزام بالتوجهات العامة للتعامل مع المواطن بكرامة.

أما فيما يتعلق بالمكافآت للعاملين على المعابر فقد بين السيد نظمي مهنا ان طبيعة العمل على المعابر تقتضي وجود حوافز ومكافآت للعاملين فهي مهمة لمنع وجود بيئة لتلقي الرشوة والفساد وان هذه المكافآت تصرف بعلم وموافقة وزارة المالية والمحاسب العام.

وحول تقديم إقرارات الذمة المالية للمكلفين أوضح السيد مهنا ان الإدارة العامة للمعابر والحدود ملتزمة بتقديم إقرارات الذمة المالية وقد تم تقديمها للجهة ذات العلاقة حسب الأصول.

وحول الإبلاغ عن ممارسات الفساد من قبل الموظفين كالتعرض لعروض الرشاوى والواسطة والمحسوبية لتسهيل مرور بعض المسافرين بين السيد مهنا ان هناك تعليمات واضحة للعاملين في هذا المجال وان هناك حالات طرد لموظفين تلقوا هدايا من المسافرين، كما ان هناك تعليمات للعمال بعدم تلقي أية مبالغ لقاء الخدمات المقدمة من قبلهم للمسافرين، وان كان ذلك يتم في بعض الحالات من قبل بعض المسافرين ودون طلب من العمال.

وبين السيد مهنا أن ما يقدم من المؤسسات كتبرعات أو هدايا للإدارة العامة للمعابر والحدود تسلم للمراقب المالي مع وصل استلام وتسجل كعهدة على الإدارة وتبلغ للجهات المختصة.

وفيما يتعلق بالمدير العام فان تعيينه يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية مباشرة بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لعام ٢٠٠٦، وليس هناك أي إجراءات تتعلق باختيار وتنسيب وتعيين المدير العام ولا وجود لنظام خاص يحدد مخصصات ورواتب المدير العام، الأمر الذي يعني بالضرورة تطبيق الأحكام العامة لقانون الخدمة المدنية والأنظمة التنفيذية التابعة له خاصة فيما يتعلق بتعيين ورواتب وامتيازات الفئة العليا.

كما لا يتوفر لدى الإدارة دليل إجراءات أو ضبط ورقابة يتعلق باستخدام الممتلكات الخاصة بالمعابر خاصة حركة السيارات أو صرف كوبونات المحروقات واستخدام النماذج المتعلقة بهذا المجال أو تثبيت المركبات عهد على مستخدميها من الموظفين، من جهة أخرى لا يوجد معايير واضحة ومحددة تتعلق بالتنقل والسفريات سواء ما يتعلق بمصاريف النقل أو دعوات لمشاركة أو كتب تكليف أو تقارير تتعلق بتطبيق المهمة.

وعليه فان عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود لا زال يفتقر الى نظام مالي وإداري مستقل ونظام محاسبي يتلاءم وعمل هذه الإدارة، كما أن نظام المكافآت غير معتمد من الجهات المختصة حسب الأصول. من جهة أخرى لم تقم الادارة بمهمة إعداد هيكلية تنظيمية معتمدة وخطة عمل إستراتيجية وأدلة عمل تفصيلية تتضمن المهمات المرتبطة بالوزارات والمؤسسات الحكومية ذات الصلة بالعمل على المعابر.

كما لم تقم الإدارة العامة للمعابر والحدود بوضع نظام خاص بتضارب المصالح ومدونة سلوك للعاملين ونظام خاص بتلقي الهدايا، وتعليمات محددة لكيفية الإبلاغ عن ممارسات الفساد أو التعرض للرشاوى والواسطة والمحسوبية.

كما أن هناك عدم متابعة لمستحقات السلطة الوطنية من رسم المغادرة تقدر بملايين الشواكل وعلى امتداد سنوات طويلة إضافة إلى عدم الاعتراض على قيام الجانب الإسرائيلي ومن جانب واحد برفع هذا الرسم في مخالفة صريحة للاتفاقيات وهو ما يرهق المواطن الفلسطيني ماديا، إضافة إلى فرض مبالغ إضافية على رسم المغادرة كان المواطن يدفعها لفترة طويلة دون موصوغ قانون.

المساءلة في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود

تقوم الإدارة العامة للمعابر والحدود بإعداد تقارير دورية عن عمل الإدارة وعن إعداد المسافرين وكميات البضائع التي تعبر النقاط الحدودية وترفع هذه التقارير لمؤسسة الرئاسة ولمجلس الوزراء. ولكن من غير الواضح آلية التعامل مع هذه التقارير لدى هذه الجهات وما إذا كانت تقوم بمتابعتها خاصة في مؤسسة الرئاسة.

كما انه من غير الواضح ان كانت هذه التقارير تصل إلى الجهات ذات العلاقة في وزارة المالية حيث تتضارب المعلومات في هذا المجال بين الجانبين وربما يعود ذلك إلى تبعية الإدارة العامة للمعابر والحدود لمكتب الرئيس وعدم وجود آليات تلزم الإدارة العامة للمعابر والحدود برفع تقارير لوزارة المالية.

من جهة أخرى يشير تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى عدم وجود وحدة للرقابة الداخلية في الإدارة العامة للمعابر والحدود، ووصف التقرير نظام الرقابة الداخلي للإدارة بأنه ضعيف.[٢٦]

وبالرغم من وجود صندوق للشكاوى في قاعة المغادرين وصندوق آخر في قاعة المسافرين إلا أن هناك حاجة لنظام واليات متكاملة للتعامل مع الشكاوى.

من جانبه أشار السيد نظمي مهنا إلى وجود مراقب مالي في الإدارة العامة للمعابر والحدود في إطار الرقابة الداخلية لوزارة المالية والذي يعتمد أمر الصرف ولا يجري اعتماد إي أمر صرف غير موقع من المراقب المالي.

كما ان الإدارة العامة للمعابر والحدود خاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي قام بإعداد عدة تقارير حول الإدارة. ورفعها لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي الفلسطيني.[٢٧]

الشفافية في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود

تفتقر الإدارة العامة للمعابر والحدود حتى تاريخه إلى موقع الكتروني رغم الأهمية القصوى له حيث يعتبر مصدراً مهماً للمعلومات المتعلقة بالمعابر وحركة المسافرين، حيث تلجأ الإدارة عادة للإعلام والصحف للإعلان عن المعلومات للمواطنين، وقد أشار السيد نظمي مهنا ان الإدارة تعمل على إقامة هذا الموقع وقد وصلت إلى المراحل النهائية في هذا المجال حيث سيتم إطلاق الموقع قريباً.

ان غياب الموقع الالكتروني يؤثر ايضاً بشكل ملحوظ على عملية نشر المعلومات والتقارير المتعلقة بالمعابر وعلى عملية تداول المعلومات برمتها خاصة مع عدم وجود لنظام أو إجراءات محددة للتعامل مع السجلات العامة وتداولها.

من جهة أخرى لا تقوم الإدارة العامة للمعابر والحدود بنشر تقارير حول موازنتها وإجراءاتها المالية أو التقارير المتعلقة بنشاطاتها باستثناء بعض الإخبار والبيانات الصحفية حول وضع المعابر وساعات الدوام والرسوم وأيام تعطيل المعبر من قبل إسرائيل خاصة في الأعياد اليهودية وبعض البيانات المتعلقة بأعداد المسافرين احياناً.

خامسا: الاستخلاصات

١. انه وبالرغم مما ورد في الاتفاقيات الفلسطينية – إسرائيلية من نصوص تتعلق بالمعابر وتنظيم حركة المسافرين والبضائع عليها ورغم ان هذه الاتفاقيات تمنح إسرائيل المسؤولية عن الأمن على الحدود والمعابر بشكل واقعي وتجعل التواجد الفلسطيني تواجد رمزي وشكلي، إلا أن إسرائيل لم تلتزم حتى بهذه الاتفاقيات فهي الغت التواجد الفلسطيني على المعابر وتنفرد بشكل كامل بالسيطرة عليها وإدارتها في مخالفة صريحة للاتفاقيات الموقعة بين الجانبين.

٢. ان الإدارة العامة للمعابر والحدود تتضمن العديد من الوزارات والأجهزة المستقلة التي تعمل على المعابر، وبالرغم من التنسيق فيما بينهما في العمل على الاستراحة الا ان هناك تداخلاً في المهام والصلاحيات بين العديد منها، كما ان تبعية العاملين على المعابر ليس للإدارة العامة للمعابر وإنما كل لمؤسسته او جهازه.

٣. ان التواجد الأساسي للإدارة العامة للمعابر والحدود هو في استراحة اريحا وذلك بعد قيام إسرائيل منذ عام ٢٠٠٠ بإلغاء التواجد الفلسطيني على معبر الكرامة وسيطرة حركة حماس على معبر رفح على الحدود المصرية، علماً بأن الاستراحة لا تشكل معبراً او نقطة حدودية وإنما هي مكان لتنظيم المسافرين قبل الوصول إلى المعبر.

٤. يعتبر المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ الخاص بالإدارة العامة للمعابر والحدود إطاراً قانونياً منقوصا فهو لا يتضمن تحديداً للمسؤوليات بين الجهات العاملة على المعابر ولا تنظيماً للعلاقة بينها.

٥. بالرغم من النص على ان الإدارة العامة للمعابر والحدود إدارة مستقلة مالياً وإداريا إلا إن موازنتها تأتي في إطار موازنة مؤسسة الرئاسة وليس هناك نظاماً إداريا خاصاً بالإدارة يعكس الاستقلالية الإدارية. الأمر الذي يجعل هذه الإدارة خاضعة للأحكام القانونية المتعلقة بالشأن المالي والخدمة المدنية المعمول بها في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية والرقابة على التزام الموظفين بالعمل.

٦. عدم وجود هيكلية تنظيمية معتمدة حسب الأصول للإدارة العامة للمعابر والحدود وغياب وصف وظيفي معتمد للعاملين في إطار هذه الإدارة.

٧. لا يوجد ربط للإدارة العامة للمعابر والحدود بالنظام المالي والمحاسبي في إطار وزارة المالية.

٨. عدم متابعة الجهات ذات العلاقة للمستحقات الفعلية للجانب الفلسطيني لدى الجانب الإسرائيلي من ضريبة المغادرة مما يعني ضياع ملايين الشواكل على خزينة السلطة الوطنية سنويا.

٩. تحميل المواطن الفلسطيني أعباء مالية إضافية على رسم المغادرة ولفترة طويلة دون مصوغ قانوني.

١٠. هناك غياب للأدلة وإجراءات العمل الموحدة التي يجب العمل بها على كافة المعابر رغم نص المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ على ضرورة وجود هذه الأدلة.

١١. غياب الأنظمة والتعليمات المعتمدة التي من شأنها تعزيز نظام النزاهة الوطني مثل نظام تضارب المصالح، او نظام

٢٦. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١٠، مصدر سابق.

٢٧. مقابلة مع السيد نظمي مهنا مدير عام الإدارة العامة للمعابر والحدود استراحة أريحا، الخميس ٢٠١٢/٧/١٢.

خاص للتعامل مع الهدايا والتبرعات او تعليمات الإبلاغ عن حالات الفساد أو مدونات السلوك للعاملين على المعابر او نظام خاص للتعامل مع شكاوى الجمهور.

١٢. على الرغم من كون الإدارة العامة للمعابر والحدود تتبع لمؤسسة لرئاسة بموجب المرسوم الرئاسي إلا انه من غير الواضح آليات المتابعة والرقابة من قبل مؤسسة الرئاسة على هذه الإدارة وكيفية التعامل مع التقارير المرفوعة من قبلها.

١٣. لا يتضمن المرسوم الرئاسي أية أحكام تتضمن آليات وإجراءات تعيين المدير العام للإدارة العامة للمعابر والحدود او حقوقه وامتيازاته المالية والوظيفية.

لم يتم حتى تاريخه إطلاق الصفحة الالكترونية للإدارة العامة للمعابر والحدود رغم أهميتها كمصدر للمعلومات للمواطنين حول حركة المعابر، ومن غير الواضح ان كان لدى الإدارة العامة للمعابر والحدود آلية لنشر التقارير المتعلقة بنشاطاتها وشؤونها المالية للجمهور.

سادسا: التوصيات

ان الكثير من الإشكاليات المتعلقة بالمعابر والتي سبق ذكرها تقتضي ضرورة العمل على إلزام الطرف الإسرائيلي باحترام الاتفاقيات الموقعة بشأن المعابر بما يضمن التواجد الفلسطيني عليها، كما تنص على ذلك الاتفاقيات والعمل على تعديل هذه الاتفاقيات بما يضمن التواجد الفلسطيني الفعلي على المعابر.

أما فيما يتعلق بالجوانب القانونية والمؤسسية وبيئة النزاهة والشفافية في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود فيوصي التقرير بما يلي:

أ. فيما يتعلق بالجانب القانوني:

١. ضرورة وضع إطار قانوني مفصل لمهام ودور الإدارة العامة للمعابر والحدود ودور مختلف الجهات العامة على المعابر وتنظيم العلاقة فيما بينهما، وإتباع هذه الإدارة لمجلس الوزراء وفقا للقانون الأساسي الفلسطيني.

٢. ضرورة الإسراع في إعداد واعتماد الأنظمة الإدارية والمالية الخاصة بالإدارة العامة للمعابر والحدود.

٣. ضرورة اعتماد نظام المكافآت الخاص بالعاملين على المعابر بشكل رسمي من مجلس الوزراء.

٤. اعتماد نظام خاص بالشكاوى في الإدارة العامة للمعابر والحدود.

٥. اعتماد نظام خاص بتضارب المصالح في الإدارة العامة للمعابر والحدود.

٦. إصدار تعليمات واضحة للإبلاغ عن حالات الفساد من قبل العاملين في الإدارة العامة للمعابر والحدود.

٧. اعتماد نظام خاص بالهدايا والتبرعات الخاصة بالإدارة العامة للمعابر والحدود

ب. فيما يتعلق بالجانب المؤسسي:

١. العمل على إتباع كل العاملين من الهيئات والوزارات والأجهزة الأمنية المتواجدين على المعابر والحدود للإدارة العامة للمعابر في حين يبقى تبعيتهم من الناحية الفنية لمؤسساتهم.

٢. الإسراع في وضع الهيكلية التنظيمية للإدارة العامة للمعابر والحدود بما يشمل المعابر في قطاع غزة حتى ولو بقيت المواقع في معابر القطاع شاغرة لحين تحقيق المصالحة.

٣. الإسراع في تطوير أدلة الإجراءات الموحدة لتطبيقها على كل المعابر وبشكل يتضمن السياسات والتعليمات الفنية لكل الجهات العاملة على المعابر.

٤. وقف العمل بسياسة الاستثناءات بكل ما يتعلق بإجراءات واليات عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود خاصة في الجانب المالي منها.

٥. ضرورة إيجاد آلية لربط الإدارة العامة للمعابر والحدود بوزارة المالية فيما يخص الإعداد الدقيقة للمسافرين والرسوم المتأتية من بيع طوابع المغادرة الخاصة لهم وكذلك بالرسوم والضرائب الجمركية وتلك المتأتية من بيع المواد المصادرة.

٦. اعتماد النظام المحاسبي المحوسب المرتبط بوزارة المالية وتطبيقه في الإدارة العامة للمعابر والحدود.

٧. ضرورة توضيح آليات تنسيب شخص المدير العام للإدارة العامة للمعابر والحدود والجهة التي تتولى عملية التنسيب قبل مصادقة الرئيس على قرار التعيين.

٨. ضرورة أن يتضمن قرار تعيين المدير العام للإدارة العامة للمعابر والحدود على الحقوق المالية والامتيازات والمكافآت الخاصة به.

ج. فيما يتعلق ببيئة النزاهة والمساءلة والشفافية

١. تفعيل رقابة مجلس الوزراء على الإدارة العامة للمعابر والحدود بعد العمل على اتباعها له.

٢. إعداد واعتماد مدونة سلوك خاصة بالعاملين في الإدارة العامة للمعابر والحدود.

٣. أهمية نشر التقارير الخاصة بعمل الإدارة العامة للمعابر والحدود وتسهيل اطلاع الجمهور عليها.

٤. ضرورة الإسراع في إطلاق الصفحة الالكترونية الخاصة بالإدارة العامة للمعابر والحدود باعتبارها المصدر الأساسي للمعلومات للجمهور وخاصة في القضايا المتعلقة بحركة المعابر والتعليمات التي تهم المسافرين.

قائمة المراجع

١. مرسوم رئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، الوقائع الفلسطينية العدد ٦٥.

٢. قرار مجلس الوزراء رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠٤ بشأن التنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الشؤون المدنية، الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٥.

٣. قرار رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٨ بشأن إلحاق جهاز الضابطة الجمركية للإدارة العامة للجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة في وزارة المالية، الوقائع الفلسطينية العدد ٧٥.

٤. مصطفى احمد أبو الخير المعابر الفلسطينية، رؤية قانونية مؤسسة النور للثقافة والإعلام، ٢٠٠٨.

٥. صلاح العودة ورزق السيد احمد، البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني، (د.م) ٢٠٠٨.

٦. هيئة الشؤون المدنية، كتاب حول دور الهيئة على المعابر والحدود/ (د.م) ٢٠٠٨.

٧. الاتفاقيات الإسرائيلي – الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة اوسلو٢، عمان: دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية ١٩٩٨.

٨. اتفاقية إعلان المبادئ أوسلو ١، عمان: دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية ١٩٩٨.

٩. الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية – الإسرائيلية / بروتوكول باريس عمان: الاتفاقيات الإسرائيلي – الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة اوسلو٢، عمان: دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية ١٩٩٨.

١٠. الاتفاق الفلسطيني – الإسرائيلي حول المعابر لعام ٢٠٠٥.

١١. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١٠، تقرير حول الإدارة العامة للمعابر والحدود – أريحا عن السنة المالية ٢٠٠٨، رام الله، ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١١.

١٢. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١٠، تقرير حول الإدارة العامة للمعابر والحدود عن السنة المالية ٢٠١٠، رام الله، ديوان الرقابة المالية والإدارية ٢٠١١.

١٣. المجلس الاقتصادي الفلسطيني "للتنمية والاعمار – بكدار، من ظهر إلى ظهر: واقع التجارة الفلسطينية على المعابر، كانون ثاني ١٩٩٧.

١٤. المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير عن زيارة لجنة خاصة من المجلس التشريعي الفلسطيني إلى معبر الكرامة بتاريخ ١٩٩٨/٧/٩.

المقابلات:

١٥. مقابلة مع السيد سائد بديع مدير العمليات المركزية في الضابطة الجمركية، رام الله، الاثنين ٢٠١٢/٧/٩.

١٦. مقابلة مع السيد سامر أبو قرع قائم بأعمال نائب مدير عام دائرة الرقابة على البنية التحتية في ديوان الرقابة المالية والإدارية ، رام الله، الثلاثاء، ٢٠١٢/٧/١٠.

١٧. مقابلة مع السيد نظمي مهنا مدير عام الإدارة العامة للمعابر والحدود، أريحا، الخميس ٢٠١٢/٧/١٢.

١٨. مقابلة مع السيد فؤاد الشوبكي مدير عام دائرة الجمارك والمكوس في وزارة المالية، رام الله ، الأربعاء ٢٠١٢/٧/١٨.

١٩. مقابلة مع السيدة منال الدسوقي القائم بأعمال مدير عام دائرة التجارة في وزارة الاقتصاد الوطني، رام لله، الأحد ٢٠١٢/٧/٢٢.

٢٠. مقابلة مع السيد منير سلامة رئيس اللجنة الرئاسية لتطوير استراحة اريحا، رام الله الاحد الموافق ٢٠١٢/٨/١٢.

الصحف والصفحات الالكترونية:

٢١. إدارة المعابر والحدود، الصفحة الالكترونية لجهاز الشرطة الفلسطينية http://www.palpolice.ps/ar/?page_id=1235

٢٢. نائل موسى، إعادة تأهيل استراحة أريحا: كلفة اقل وكرامة أكثر تقرير منشور في صحيفة الحياة الجديدة، http://www.alhayat-j.com/newsite/details.php?opt=7&id=173257&cid=2594

٢٣. استراحة أريحا بوادر جدية لإنهاء الواسطة والمحسوبية في السفر، السبت ١٢ تموز ٢٠٠٨ العدد ٤٥٦٦.

٢٤. الصفحة الرسمية لهيئة الشؤون المدنية www.mca.gov.ps

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

إعداد الباحث أحمد أبو دية
إشراف الدكتور عزمي الشعيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦/٢٩٧٤٩٤٩ ٠٢
فاكس: ٠٢٢٩٧٤٩٤٨ ، ص. ب : ٦٩٦٤٧، القدس:٩٥٩٠٨
غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديغول
هاتف: ٢٨٨٤٧٦٧ ٠٨ / فاكس: ٢٨٨٤٧٦٦ ٠٨
info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org
برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ