الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم (64)

دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد

(هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل البرلمانية)

نيسان 2013

الجزء الأول من دور لجان المجلس التشريعي الفلسطيني في مكافحة الفساد - الضفة الغربية

قائمة المحتويات

المقدمة 3
القسم الأول: الإطار التنظيمي لعمل المجلس التشريعي في الوضع الراهن 4
القسم الثاني: دور هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل في المجال التشريعي وأثره في مكافحة الفساد 8
القسم الثالث: دور هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل في المجال الرقابي وأثره في مكافحة الفساد 14
القسم الرابع: دور هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل في رسم سياسات مكافحة الفساد 19
النتائج والتوصيات 20

المقدمة:

المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية ضمن التنظيم الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهو يتمتع بوظائف وسلطات أصيلة كسلطتي التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وسياساتها، إضافة لادوار يمارسها المجلس في تمثيل المواطنين وفي المجال البرلماني وتوثيق علاقاته الداخلية والخارجية. ويعمل المجلس التشريعي في إطار توازنات وتداخلات رسمها القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 مع السلطتين الأخريين التنفيذية والقضائية، وذلك في سياق انتهاج مبدأ الفصل بين السلطات وباعتبار ان الشعب مصدر السلطات. وللمجلس ادواته ووسائله في ممارسة سلطاته ووظائفه التشريعية والرقابية تتمثل في الآليات التي وضعها القانون الاساسي والنظام الداخلي للمجلس سواء حول كيفية سن القوانين او كيفية ممارسة الرقابة كمنح وحجب الثقة عن الحكومة والسؤال والاستجواب ولجان تقصي الحقائق وإقرار الموازنة العامة والحساب الختامي وعقد جلسات للاستماع وغيرها.

أيضا المجلس التشريعي، هو أحد أعمدة نظام النزاهة الوطني وبشكل خاص محور منظومة المساءلة في المجتمع وصوت المواطن وعينه على أداء السلطة التنفيذية. وهو بوجه عام صمام الأمان الأول تجاه أي أشكال من الممارسات والأعمال والمواقف التي تخل بقيم الديمقراطية وأسس الحكم الرشيد وسيادة القانون وحقوق الانسان في المجتمع الفلسطيني، وبوجه خاص تجاه كل أشكال او مظاهر الفساد أو الاخلال بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة من خلال ما يقوم به من سن تشريعات تعزز هذه المفاهيم من خلال قواعد قانونية ملزمة او من خلال وسائل الرقابة التي تحد من اوجه الخلل في المؤسسات العامة ومحاسبة مرتكبيه بالتعاون مع جهات الاختصاص الأخرى.

إن الحكم على دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد قد يكون سهلا في ظل الظروف الطبيعية، ولكن يبدو أن الأمر يصبح أكثر تعقيدا في ظل المعطيات القائمة حاليا لوضع السلطات الثلاث وتشرذمها وإنقسامها وخصوصا السلطة التشريعية، فقد أدى الانقسام السياسي الناشئ عن الصراع على السلطة عام 2007 ونشوء سلطة أخرى في قطاع غزة بقيادة حماس الى اضعاف دور المجلس التشريعي، بل الى شلله، وبالتالي حدوث خلل حقيقي في منظومة المساءلة بشكل عام وفعالية الرقابة وتضررها بشكل كبير. وعليه فإن سياق معالجة دور المجلس لن يكون نمطيا في ظل تعطل الدور الحقيقي له وصعوبة إعمال الإدوات الدستورية التشريعية والرقابية التي ذكرناه آنفا.

بناء عليه فإن النظرة لعمل المجلس التشريعي ودوره في مكافحة الفساد بحكم الواقع القائم قد تكون أكثر منطقية من النظرة لعمله بحكم القانون في سياق التحليل الذي إنتهجه هذا التقرير، مع التسليم بأن المرحلة التي يغطيها هذا التقرير هي استثنائية وليست طبيعية، إذ أن الأصل هو الاحتكام لمدى احترام القانون وتطبيق أدواته وهو ما حاول المجلس التشريعي بعد حالة الانقسام السياسي في العام 2007 تعزيزه ولكن لم ينجح في ذلك، الأمر الذي جعل المجلس يعمل وفق آليات تقوم على إعطاء دور لهيئة الكتل البرلمانية وتشكيل مجموعات عمل برلمانية على ضوء عدم امكانية عقد جلسات منتظمة لأعضاء البرلمان نتيجة اعتقال عدد منهم وحالة الانقسام السياسي وذلك في الضفة الغربية، بينما استمر عمل اعضاء ولجان المجلس المقيمين في غزة كمجلس تشريعي بالاستناد الى وكالات وتفويض من بعض الاعضاء من المتواجدين في الضفة. وإذا كانت أمان قد سبق وحددت رأيها بعدم نظامية ودستورية عمل المجموعات في الضفة أو المجموعة التي تجتمع في قطاع غزة، إلا أن هذا التقرير له هدف خاص محدد.

هذا التقرير هو جزء من عملية مراجعة وفحص لمدى مناعة نظام النزاهة الوطني والتي تقوم بها أمان بشكل دوري، ويركز هذا التقرير على فاعلية المجلس التشريعي في الرقابة على اعمال الجهات التنفيذية وإعداد التشريعات وبلورة السياسات المتعلقة بالحد من الفساد، وذلك للتعرف على تجربة المجلس الاستثنائية والتحديات في العمل والخروج بإستخلاصات وتوصيات تطبيقية تساهم في تعزيز دور البرلمان الفلسطيني كحامي رئيسي لمنظومة النزاهة الوطنية في فلسطين.

وعليه يتناول هذا التقرير الإطار التنظيمي لعمل المجلس التشريعي في الوضع الراهن مع التركيز على مجموعات العمل وهيئة الكتل البرلمانية، والدور التشريعي للمجلس وأثره في مكافحة الفساد، والدور الرقابي للمجلس وأثره في مكافحة الفساد، ودور المجلس تجاه سياسات مكافحة الفساد. وذلك ضمن منهجية تقوم على فحص عدد من المؤشرات الأساسية لدور المجلس في المجال التشريعي والرقابي والسياساتي، ومن خلال الإطلاع على الوثائق والتشريعات التي يعمل بموجبها المجلس والتقارير الصادرة عنه وتحليلها، ومن خلال مقابلة المعنيين في هذا المجال.

القسم الأول: الإطار التنظيمي لعمل المجلس التشريعي في الوضع الراهن:

شهدت الفترة منذ منتصف العام 2007 وحتى اليوم من حياة المجلس التشريعي الفلسطيني ظروفا صعبة وإشكاليات عميقة، جعلت من عمل المجلس التشريعي كمؤسسة دستورية يكاد يكون مستحيلا، فقد تعطل عمل المجلس تماما، ولم ينتظم عقد الجلسات، وشلّت هيئاته ولجانه ودوائره عن العمل. وقد أصبح المجلس منقسما على نفسه، ففي حين ظل المجلس ينعقد في غزة من قبل كتلة التغيير والإصلاح التي تمثل حركة حماس ومن قبل أعضاءها فقط دون الكتل والقوائم والأعضاء ألآخرين، شهد الوضع في الضفة تغييرا جذريا اذ لم ينعقد المجلس كهيئة، وإنما بدأ التفكير من قبل الكتل الأخرى والأعضاء الموجودين في الضفة الغربية بالقيام ببعض الأعمال إما بصورة جماعية أو فردية ذات العلاقة بقضايا الشأن العام، وذلك في إطار دورهم كأعضاء منتخبين في الحدود التي يتيحها القانون. مستندين في ذلك إلى بعض نصوص القانون الأساسي خصوصا المادة (56) «لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية»، والمادة (15) المطابقة لها في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي لسنة 2004، إضافة لما يتيحه النظام الداخلي للمجلس من آليات وأدوات يمكن الاستعانة بها لبث روح الحياة في عمل المجلس على صعيدي الرقابة والتشريع.

وحيث بدى من الواضح ان عودة المجلس للعمل الطبيعي وانتهاء الإنقسام السياسي والإفراج عن النواب المعتقلين من سلطات الاحتلال الاسرائيلي لا يبدو قريبا في الأفق المنظور، فقد عقد أعضاء المجلس وممثلي الكتل والقوائم اجتماعا بتاريخ 2008/6/5 ناقشوا فيه اتجاهات تفعيل دور أعضاء المجلس وكتله طالما أن انعقاد المجلس بجلساته المنتظمة لم يعد ممكنا من الناحية العملية. وكان التطور الابرز هو في إعادة تنظيم آليات عمل المجلس والأعضاء وفق أسس وأدوات تتناسب مع الوضع الراهن، بما لا يوسع من فجوة الانقسام في جسم المجلس باعتبار أن آمال إعادة اللحمة له ستبقى أولوية وطنية، وبنفس الوقت الحفاظ على دور ما حتى لو كان ضئيلا لأعضاء المجلس إلى حين التمكن من العمل بشكل طبيعي. وبناء على ذلك فقد خرج الأعضاء المجتمعون بتبني عدد من التوجهات من أبرزها ثلاث: عقد اجتماع دوري عام للأعضاء وممثلي الكتل والقوائم في يوم الخميس الأول والثالث من كل شهر، وتشكيل ما سمي (هيئة ممثلي الكتل والقوائم) كإطار تنسيقي يضم ممثلين عن الكتل والقوائم والأمانة العامة للمجلس، وتوزيع اعضاء المجلس على مجموعات عمل تشريعية ورقابية تجتمع بشكل دوري لمناقشة القضايا المناطة بها.

فيما يلي نوضح تكوين هذا الإطار التنظيمي في عمل المجلس وأهم المهام والآليات التي يعمل بها[1]:

أولا – الاجتماع الدوري العام:

يضم الاجتماع الدوري العام جميع أعضاء المجلس بمن فيهم ممثلي هيئة الكتل والقوائم وأعضاء مجموعات العمل والأمانة العامة للمجلس. هذا الاجتماع هو بمثابة هيئة المجلس ويجتمع دوريا في يومي الخميس من الاسبوع الأول والثالث من كل شهر، وفيه يتم مناقشة كافة التقارير والتوصيات والملاحظات والقضايا التي تعمل عليها مجموعات العمل وهيئة الكتل والقوائم، وفيه يتم رسم التوجهات والتوصيات تجاه القضايا سواء على الصعيد الدور التشريعي او الرقابي للمجلس. توثق أعمال الاجتماع الدوري العام في محاضر تحفظ لدى المجلس.

يبين الجدول التالي الاجتماعات الدورية العامة التي عقدها أعضاء المجلس خلال الفترة من العام 2008 – 2012:

السنة	عدد الاجتماعات الدورية
2008	10
2009	7
2010	2
2011	3
2012	8
المجموع	**30**

1. المجلس التشريعي. تقرير الأمانة العامة عن حالة السلطة التشريعية الفلسطينية. 2008، ص 26.

ثانيا – هيئة ممثلي الكتل والقوائم:

هيئة ممثلي الكتل والقوائم هي الإطار القيادي والتنسيقي للعمل النيابي في الوضع الراهن في الضفة، وتتشكل من ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية والأمانة العامة، وقد لوحظ أنه بإستثناء كتلة التغيير والإصلاح «حماس» فقد إنضم لهيئة ممثلي الكتل والقوائم كل من كتلة حركة فتح البرلمانية (3 اعضاء) والطريق الثالث (عضو واحد) والبديل (عضوان) وفلسطين المستقلة (عضو واحد) والشهيد أبو علي مصطفى (عضو واحد). ووفقا لما اتفق عليه لا يجوز الجمع بين عضوية الهيئة ومنسق مجموعات العمل، على انه يحق لأعضاء الهيئة المشاركة في أعمال مجموعات العمل جميعها. وتنعقد هيئة الكتل في اجتماعات دورية تحدد بيومي الخميس الثاني والرابع من كل شهر الا اذا اقتضت الحاجة غير ذلك، ويتم تنسيق أعمالها واجتماعاتها من قبل الامانة العامة للمجلس، ويكون اجتماعها صحيحا بحضور الأكثرية المطلقة من أعضائها، وتصدر قراراتها وتوصياتها بالتوافق واذا تعذر ذلك فبالأغلبية المطلقة للأعضاء، وتعد محاضر عن أعمالها يتم توثيقها وفق آليات التوثيق المتبعة في المجلس.

وتشمل مهام هيئة ممثلي الكتل والقوائم المسائل التالية: تنسيق عمل أعضاء المجلس ومجموعات العمل البرلمانية من خلال تصنيف وتوزيع القضايا على المجموعات ومتابعة توصيات هذه المجموعات بالتعاون مع الأمانة العامة للمجلس والجهات ذات العلاقة، ومناقشة التقارير والتوصيات والملاحظات التي تقدمها مجموعات العمل، ومتابعة تنفيذ التوصيات مع السلطة التنفيذية وخصوصا متابعة التوصيات المتعلقة بالتشريعات كالقرارات بقوانين التي يصدرها الرئيس بعد دراستها وتحديد مدى توفر حالة الضرورة من عدمه، ومتابعة النتائج والتوصيات المقرة في الاجتماع الدوري، متابعة قضايا الوفود والمشاركات الخارجية خاصة المتعلقة بتمثيل المجلس والقضايا ذات الطابع السياسي، ومتابعة ما يتعلق بالسلطة القضائية، والعمل على ضمان استمرار مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء.

يبين الجدول التالي الاجتماعات التي عقدتها هيئة الكتل والقوائم البرلمانية خلال الفترة من العام 2008 – 2012:

السنة	عدد الاجتماعات
2008	12
2009	3
2010	7
2011	2
2012	7
المجموع	**31**

ثالثا – مجموعات العمل:

تم تشكيل مجموعات العمل من قبل هيئة ممثلي الكتل والقوائم على أساس قطاعي لتؤدى بعض المهام المحددة لها –بدلا عن لجان المجلس لتعذر تشكيلها- في متابعة آداء الحكومة والخدمات التي تقدمها للمواطنين وكذلك السياسات وإجراءات وإستراتيجيات العمل والتشريعات التي صدرت أو قد تصدر على شكل قرارات بقوانين من رئيس السلطة. وتضم كل مجموعة عددا من اعضاء المجلس بما لا يقل عن 5 أعضاء، ويؤخذ بالاعتبار عند توزيع الأعضاء على المجموعات تخصص ورغبات الأعضاء مع إمكانية أن يشارك العضو الواحد في أكثر من مجموعة وبما لا يزيد عن 3 مجموعات في آن واحد، ويكون لكل مجموعة منسق من بين أعضاء المجلس. وقد تم تشكيل ست مجموعات عمل رئيسية قطاعية لكل منها مهام معينة وهذه المجموعات هي[2]:

1. مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي: تتولى متابعة قضايا الاستثمارات والمشاريع ومنح الامتيازات والمساعدات الخارجية والخطط التنموية والموازنة العامة والتقارير المالية للحكومة، إضافة للقرارات بقوانين ذات العلاقة.
2. مجموعة العمل الخاصة بمتابعة الخدمات العامة: تتولى متابعة الخدمات الصحية والتعليمية والمواصلات والكهرباء والمياه والاتصالات وغيرها، إضافة للقرارات بقوانين ذات العلاقة.
3. مجموعة العمل الخاصة بمتابعة القضايا الاجتماعية: تتولى متابعة قضايا العمل والعمال والبطالة والفقر والمساعدات الاجتماعية والتأمينات الصحية، إضافة للقرارات بقوانين ذات العلاقة.
4. مجموعة العمل الخاصة بمتابعة الشؤون الداخلية والحكم المحلي: تتولى متابعة السياسات والخطط الأمنية وبرامج الاصلاح والتطوير وقضايا الحكم المحلي، إضافة للقرارات بقوانين ذات العلاقة.

2. تم لاحقا دمج مجموعة الخدمات مع مجموعة القضايا الاجتماعية، ليصبح عدد مجموعات العمل خمس مجموعات.

5. مجموعة العمل الخاصة بقضايا الرأي العام والحريات والمجتمع المدني: تتولى متابعة قضايا ارتفاع الاسعار والسلع الفاسدة ومراجعة التقارير المتعلقة بالحقوق والحريات وغيرها، إضافة للقرارات بقوانين ذات العلاقة.

6. مجموعة العمل الخاصة بالقدس والأراضي ومقاومة الاستيطان والجدار: تتولى متابعة آليات العمل الخاصة بالقدس والسياسات الاحتلالية تجاه القدس ومواطنيها وشؤون الاراضي واستغلالها وآلية ادارتها ومواجهة الاستيطان ومتابعة آليات العمل الحكومية لملف الاستيطان، ومقاومة جدار الفصل العنصري ومتابعة سجل الاضرار الناجمة عنه، إضافة للقرارات بقوانين ذات العلاقة.

اما بخصوص آليات عمل المجموعات فهي تعقد اجتماعات دورية لكل مجموعة حسب الحاجة ومتطلبات العمل لمناقشة القضايا التي تدخل في عملها وتعد تقارير بشأنها، وترفع هذه التقارير للاجتماع الدوري للأعضاء لمناقشتها واتخاذ الاجراء المناسب بشأنها. ويمكن لمجموعات العمل التوجه لجهات الاختصاص من وزارات وهيئات عامة، ومن حقها طلب المعلومات ومخاطبة تلك الجهات في سبيل ذلك وعلى تلك الجهات تزويدها بالوثائق والتقارير الحكومية والمعلومات المطلوبة. كما يحق للمجموعات دعوة الوزراء والمسئولين لجلسات استماع حول القضايا ذات الإهتمام. وعليه يمكن تلخيص آليات عمل المجموعات فيما يلي:

- عقد الاجتماعات: تكون اسبوعية كحد أدنى، ويكون الاجتماع صحيحا بحضور الأكثرية المطلقة من الأعضاء، والتوصيات التي تصدر عن المجموعة تكون بالتوافق واذا تعذر ذلك فبالأغلبية المطلقة للأعضاء في المجموعة. ويمكن عقد اجتماع مشترك لمجموعتين أو أكثر اذا اقتضت الضرورة ذلك.
- إعداد التقارير: تتولى مجموعات العمل إعداد تقارير في القضايا محل الاهتمام اذا تطلب الأمر ذلك، كما تناقش أي تقارير حكومية او صادرة عن جهات اخرى اذا تعلقت بعملها.
- تنظيم جلسات استماع: يمكن للمجموعات دعوة وزير أو مسؤول لجلسة استماع خاصة بهدف الحصول على اجابات او استيضاحات حول أمور محددة تقع ضمن اهتمامها، على أن يتم دعوة ذوي العلاقة بموضوع الاجتماع.
- تلقي الشكاوى: يمكن للمجموعات تلقي الشكاوى الفردية والجماعية خصوصا تلك المتعلقة بالشأن العام ومن ثم تحويلها لديوان الشكاوى بالمجلس لدراستها وتقديم التوصيات بشأنها للمجموعة المعنية التي تقوم بدورها بمناقشة موضوع الشكوى واتخاذ التوصيات لمتابعتها مع الجهات المعنية.
- القيام بالزيارات الميدانية: يمكن لمجوعات العمل تنظيم زيارات تفقدية للمؤسسات والمواقع التي تقع ضمن اهتمامها ووظائفها وذلك من أجل الوقوف على متطلبات العمل او متابعة قضية محل نظر من طرف المجموعة.

يبين الجدول التالي الاجتماعات التي عقدتها مجموعات العمل خلال الفترة من العام 2008 – 2012:

أسم مجموعة العمل	السنة	عدد الاجتماعات
مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي	2008	12
	2009	3
	2010	7
	2011	5
	2012	17
	المجموع	**44**
مجموعة العمل الخاصة بالقضايا الاجتماعية والخدمات	2008	14
	2009	6
	2010	12
	2011	تم عقد عشرات جلسات الاستماع في اطار تقصي ملفي المجلس الطبي والحج
	2012	9
	المجموع	**41**
مجموعة العمل الخاصة بقضايا الرأي العام والحريات والمجتمع المدني	2008	6
	2009	14
	2010	10
	2011	لا يوجد[3]
	2012	لا يوجد
	المجموع	**30**
مجموعة العمل الخاصة بمتابعة الشؤون الداخلية والحكم المحلي	2008	9
	2009	لا يوجد
	2010	2
	2011	1
	2012	لا يوجد
	المجموع	**12**
مجموعة العمل الخاصة بالقدس والأراضي ومقاومة الاستيطان والجدار	2008	لا يوجد
	2009	لا يوجد
	2010	لا يوجد
	2011	لا يوجد
	2012	لا يوجد

3. «لا يوجد» تعني أن مجموعة العمل لم تعقد اجتماعات على مستوى المجموعة خلال السنة.

القسم الثاني: دور هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل في المجال التشريعي وأثره في مكافحة الفساد :

المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص الأصيل بسن القوانين التي تعزز من قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني، ويمكن للمتتبع لدور المجلس في المجال التشريعي أن يلاحظ ثلاثة أبعاد لمعالجة هذا الموضوع في ظل الوضع الراهن تتمثل في موقف المجلس من عملية سن القوانين بوجه عام وموقفه تجاه ما تقترحه الحكومة من قوانين وتشريعات وموقفه مما يصدره رئيس السلطة الفلسطينية من قرارات بقوانين، ورؤيته حول التعامل مع الاتفاقيات العربية والعالمية وموائمة التشريعات الفلسطينية معها، إضافة لمدى إعطاء المجلس خصوصية تجاه تشريعات مكافحة الفساد وموائمة التشريعات الفلسطينية معها. وعندما نشير إلى التشريعات فهذا يشمل الانظمة والتعليمات الصادرة بموجب القانون. وسنتناول هذه الموضوعات الخمسة بشئ من التوضيح:

أولا- الموقف من عملية سن القوانين ذاتيا في الوضع الراهن:

التوجه او الموقف العام لدى المجلس التشريعي الحالي بهيئاته التنظيمية وآليات عمله من اجتماع دوري وهيئة كتل ومجموعات عمل في الضفة الغربية هو عدم طرح قوانين جديدة بهدف اعتمادها وفق آليات استثنائية، بإعتبار أن ممارسة ذلك في وضع انقسام المجلس سيضر بالمصلحة العامة ولن يساعد في وضع قوانين مدروسة بدقة ومهنية، وكذلك حتى لا يخلق المجلس أية سابقة بسن قانون دون الآليات المعتادة لقراءة القوانين وإعتمادها مما من شأنه أن يعزز الانقسام أو يفتح الشهية لدى السلطة التنفيذية لسن القوانين استثنائيا بتوسع ودون ضوابط[4]. وعليه لوحظ أنه لم يقر المجلس أي قوانين ولم ترفع من طرفه أي قوانين لرئيس السلطة الفلسطينية بهدف إصدارها. كذلك فإن مشاريع القوانين التي كانت على أجندة المجلس التشريعي من فترة المجلس التشريعي الأول وإن خضع بعضها للنقاش فلم يصدر منها شئ. وكذلك الحال بالنسبة لمقترحات مشاريع القوانين (بلغ عددها تقريبا 21 مقترحا) التي قدمها أعضاء جدد او الحكومة خلال السنة ونصف الأولى من عمر المجلس ، فهذه لم تصدر أيضا -بإستثناء قانون الموازنة العامة 2006 - لعدم استكمال إجراءات إقرارها وهي قدمت خلال الدورة التشريعية الأولى من شباط 2006 وحتى حزيران 2007. وقد لوحظ ان المجلس قام بإجراء تعديل على قانون الموازنة العامة لسنة 2006 [5] أعطى المجلس بموجبه للحكومة إمكانية تأخير تقديم مشروع قانون الموازنة لتلك السنة، وهذا ما شكل أحد أسباب الخلل في السنوات اللاحقة من ناحية عدم التزام الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة للمجلس او التأخر في إعداد هذا المشروع خلافا للأصول والقوانين المعمول بها[6]. كما لوحظ أن مشاريع القوانين المقترحة لم يتعلق أي منها بمكافحة الفساد وشملت هذه المشاريع ما يلي: رعاية الجرحى، والصندوق الوطني للتعليم العالي، والمياه، ومعدل لقانون الأحوال المدنية، والقضاء الشرعي، ومعدل لقانون السلطة القضائية، ومعدل لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي واعضاء الحكومة والمحافظين، وتنظيم مهنة التصميم الداخلي والديكور في فلسطين، وحقوق عضو المجلس التشريعي الأسير، ودار الفتوى والبحوث الاسلامية، ومعدل قانون الانتخابات العامة، وحظر التعذيب، ومعدل قانون الاجراءات الجزائية، ومعدل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، ومعدل قانون تشكيل المحاكم النظامية، والهيئة الفلسطينية لملاحقة جرائم الاحتلال الاسرائيلي بحق الفلسطينيين، وحماية الثروة السمكية، ورسوم جوازات السفر، ومزاولة مهنة الصيادلة، ومعدل قانون المعوقين[7].

ثانيا- الموقف تجاه ما تقترحه الحكومة من قوانين وتضعه من تشريعات تنفيذية:

التوجه العام لدى المجلس التشريعي تجاه ما تقترحه الحكومة من قوانين بغرض رفعها للرئيس لإصدارها بصورة قرارات بقانون هو العمل على التنسيق ما بين الأمانة العامة للمجلس والأمانة العامة لمجلس الوزراء ليتم تزويد المجلس التشريعي بمسودات القوانين المقترحة ليضع ملاحظاته عليها قبل رفعها للرئيس، إلا أن هذا التوجه لم يحقق نتائج ملموسة نظرا لضعف آليات التنسيق مع الحكومة بل غيابها تماما لاحقا، فقد إعتبر المجلس أن توجه الحكومة نحو إصدار قرارات بقوانين كنهج تشريعي يشكل بديلا عن دور المجلس صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، وعليه فقد أعتبر المجلس نفسه ليس جزءا من الخطة التشريعية للحكومة، كما ان التواصل مع الأمانة العامة لم يكن موفقا في تحقيق الهدف المرجو، وعليه لم يكن هناك تواصل بالمعنى الحقيقي بين المجلس والحكومة على هذا الصعيد او حتى مشاركة فاعلة في الورشات التي عقدتها الحكومة لمناقشة مسودات القوانين. كما أن الحكومة غالبا انتهجت رفع مقترحات القوانين للرئيس مباشرة دور عرضها على هيئات المجلس لوضع ملاحظاته باعتباره معطلا. ونظرا لذلك فقد تم الاتفاق بين هيئة الكتل والقوائم مع الرئيس بأن يتم إحالة مقترحات القوانين لمراجعتها قبل اصدارها بصورة قرار بقانون بحيث تكون قناة الاتصال مباشرة مع مكتب الرئيس وليس من خلال الحكومة.

اما بخصوص ما وضعته الحكومة من تشريعات تنفيذية كاللوائح والأنظمة لتنفيذ القوانين أو ما يجب أن تضعه الحكومة لتنفيذ القوانين فهو لم يكن على أجندة هيئات المجلس، اذ لم يتابع المجلس او مجموعات العمل هذا الموضوع بصورة منظمة، ولم يضع آلية واضحة للتعامل مع هذا الموضوع في سياق دوره التشريعي والرقابي، ولكن تابع المجلس بعض القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء اذا كانت محلا لشكوى قدمت للمجلس لكونها تشكل قضايا عامة.

4. مقابلة مع د. احمد أبو دية. مدير عام لجان المجلس التشريعي ومنسق مجموعات العمل. بتاريخ 16/1/2013.
5. أنظر المادة (1) من القانون رقم (7) لسنة 2006 بتعديل القانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة.
6. أشار النائب قيس عبد الكريم إلى ذلك في ورشة العمل التي نظمتها أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ 7/4/2013.
7. حرب، جهاد. المجلس التشريعي الثاني (تقييم الأداء للدورة التشريعية الأولى شباط 2006 – حزيران 2007). مفتاح «المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية». 2007، ص 20.

فيما يلي قائمة بأهم القرارات واللوائح التنفيذية والمراسيم التي صدرت عن السلطة التنفيذية وتعلقت بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة:

الرقم	اسم التشريع	جهة الإصدار	تاريخ الصدور
1	قرار رقم (174) لسنة 2008 بشأن تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال	رئيس السلطة	2008/6/16
2	قرار وزاري رقم (1) لسنة 2009 بشأن الالتزام بمدونة قواعد الحوكمة للشركات المساهمة العامة في فلسطين	وزير الاقتصاد الوطني	2009/11/25
3	قرار رقم (56) لسنة 2010 بشأن تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع	رئيس السلطة	2010/3/9
4	قرار رقم (19) لسنة 2011 بشأن إعادة تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال	رئيس السلطة	2001/2/1
5	قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2011 بنظام موظفي هيئة مكافحة الفساد	رئيس الوزراء	2001/6/7
6	مرسوم رقم (10) لسنة 2011 بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب	رئيس السلطة	2011/6/27
7	قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2012 بشأن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة	رئيس الوزراء	2012/10/23

ثالثا – التعامل مع القرارات بقوانين الصادرة أو التي ستصدر عن رئيس السلطة الفلسطينية:

أصدر رئيس السلطة الفلسطينية منذ العام 2007 العشرات من القرارات بقوانين تتعلق بالشأن الاقتصادي والمالي والأمني والاجتماعي، وقد نشرت في الوقائع الفلسطينية، ومنها ما كان تعديلا على قوانين سابقة ومنها ما تعلق بإصدار قوانين جديدة. وتمثل الموقف العام للمجلس التشريعي من هذه القرارات بقوانين هو ضرورة عدم التوسع فيها ووضع ضوابط للحد من الإفراط في اصدارها باعتبارها تشريعات استثنائية، على أن تخضع للمراجعة من قبل هيئات المجلس (هيئة الكتل ومجموعات العمل) لدراستها ووضع الملاحظات عليها ورفعها للرئيس. وعليه كانت الآلية المتفق عليها بين الكتل البرلمانية والرئيس هي تزويد المجلس بمسودات هذه القرارات بقوانين بغرض الاطلاع عليها ومناقشتها من قبل مجموعات العمل في المجلس ووضع التوصيات بشأنها ورفعها لمكتب الرئيس. إلا أن هذه الآلية لم يتم الالتزام بها، وخضعت بالأساس لرأي الرئيس وتوجهه، فقد أصدر الرئيس أغلبية القرارات بقوانين دون إحالتها للمجلس، وبلغ ما تم احالته للمجلس من بين ما صدر عن الرئيس ما يقارب (12) مشروع قرار بقانون فقط، وهي نسبة ضئيلة. ومن ناحية اخرى فقد أصدر الرئيس قرارات بقوانين برغم احالتها للمجلس واتخاذ المجلس موقفا بضرورة تعديلها وفق ملاحظات وضعها عليها وصدرت دون الأخذ بتلك الملاحظات (مثل القرار بقانون بشأن ضريبة الدخل)، بينما احترم الرئيس رأي المجلس بعدم اصدار بعض القرارات بقوانين وتأجيل اصدارها (مثل التأمين الصحي الإلزامي وقانون معدل لقانون الطفل)، وفي حالات معينة أصدر الرئيس بعض القرارات بقوانين بموافقة المجلس عليها بعض دراستها (مثل القرار بقانون بشأن دار الإفتاء).

تعكس آلية العمل ما بين مؤسسة الرئاسة والمجلس في موضوع مراجعة القرارات بقوانين قبل اصدارها نوعا من عدم الثبات والاستقرار، وكان يخضع ما يحال للمجلس أو ما لا يحال له من قرارات بقوانين لرؤية مؤسسة الرئاسة وهذا ما خلق ازدواجية في التعامل مع تلك القرارات بقوانين[8].

يوضح الجدول التالي القرارات بقوانين سواء التي عرضت على المجلس التشريعي أو لم تعرض وموقفه منها، وتلك القرارات بقوانين التي صدرت ونشرت[9] في الوقائع الفلسطينية:

الرقم	اسم القرار بقانون	تاريخ الاحالة	موقف المجلس
1	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية	2012/11/25	التوصية بعدم الإصدار (لم يتم نشره)
2	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن تعديل قانون الأسرى	2012/12/30	التوصية بإصداره (لم يتم نشره)
3	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن الموازنة العامة لسنة 2012	2011/12/17	وضع ملاحظات عليه ولم يؤخذ بها (تم نشره)
4	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل	2011/3/3	وضع ملاحظات عليه ولم يؤخذ بها (تم نشره)

8. أشار إلى ذلك النائب قيس عبد الكريم في ورشة العمل التي نظمتها أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ 7/4/2013.
9. انظر المقتفي «منظومة القضاء والتشريع في فلسطين». معهد الحقوق – جامعة بيرزيت. بنك معلومات قانوني محوسب. تاريخ الدخول 25/1/2013.

5	قرار بقانون بشأن الأرشيف الوطني	2011/1/31	التوصية بإحالته إلى اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير ومؤسسة الشهيد ياسر عرفات لبيان وجهة نظرها حوله (لم يصدر)
6	قرار بقانون بشأن صندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي	2012/12/18	قيد الدراسة
7	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن دار الافتاء الفلسطيني	2011/2/22	التوصية بإصداره (تم نشره)
8	قرار بقانون بشأن تعديل قانون الطفل	2011/1/13	التوصية بعدم اصداره (لم يصدر)
9	قرار بقانون بشأن المصادقة على الراتب والحقوق المالية لرئيس هيئة مكافحة الفساد	2011/1/24	التوصية بالاسترشاد بتحديد ذلك وفق النماذج السابقة لمؤسسات السلطة أو الرقابة العامة (لم يصدر)
10	قرار بقانون بشأن الشركات	2012/11/25	قيد الدراسة
11	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون المرور	غير محدد	التوصية بإصداره (تم نشره)
12	قرار بقانون بشأن التأمين الصحي الالزامي	غير محدد	التوصية بعدم اصداره (لم يصدر)
13	القرار بقانون لسنة 2012 بشأن الرسوم المستوفاة عن الوكالات والإقرارات العدلية	لم يتم إحالته	تم نشره
14	القرار بقانون لسنة 2012 بشأن رسوم تسجيل وانتقال الاراضي	لم يتم إحالته	تم نشره
15	القرار بقانون لسنة 2012 بشأن القضاء الشرعي	لم يتم إحالته	تم نشره
16	القرار بقانون لسنة 2012 بشأن رفع حصانة عن نائب في المجلس التشريعي[10]	لم يتم إحالته	تم نشره
17	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن المصادقة على تعديل اتفاقية القرض المبرمة مع بنك الاستثمار الاوروبي لتمويل مشروع تأهيل قطاع الطاقة	لم يتم إحالته	تم نشره
18	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية	لم يتم إحالته	تم نشره
19	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية	لم يتم إحالته	تم نشره
20	قرار بقانون لسنة 2012 بشأن تعديل القرار بقانون بشأن الكهرباء العام	لم يتم إحالته	تم نشره
21	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار	لم يتم إحالته	تم نشره
22	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الاستملاك	لم يتم إحالته	تم نشره
23	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام	لم يتم إحالته	تم نشره
24	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن الموازنة العامة	لم يتم إحالته	تم نشره
25	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	لم يتم إحالته	تم نشره
26	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن تعديل قانون العقوبات النافذ في المحافظات الشمالية وقانون العقوبات النافذ في المحافظات الجنوبية	لم يتم إحالته	تم نشره
27	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن الغرف التجارية والصناعية	لم يتم إحالته	تم نشره

10. تم الطعن بهذا القرار بقانون أمام المحكمة العليا بصفتها الدستورية، وأكدت المحكمة في قرارها الصادر في العام 2013 أن النظر في هذا القرار بقانون يخرج عن اختصاصها.

28	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن قانون الصناعة	لم يتم إحالته	تم نشره
29	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية	لم يتم إحالته	تم نشره
30	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب	لم يتم إحالته	تم نشره
31	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن المصادقة على اعادة تعيين محافظ سلطة النقد الفلسطينية	لم يتم إحالته	تم نشره
32	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين	لم يتم إحالته	تم نشره
33	قرار بقانون لسنة 2011 بشأن الشراء العام	لم يتم إحالته	تم نشره
34	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع	لم يتم إحالته	تم نشره
35	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصادقة على قرار تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية	لم يتم إحالته	تم نشره
36	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن الموازنة العامة للعام 2010	لم يتم إحالته	تم نشره
37	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات	لم يتم إحالته	تم نشره
38	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام	لم يتم إحالته	تم نشره
39	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع	لم يتم إحالته	تم نشره
40	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي	لم يتم إحالته	تم نشره
41	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين	لم يتم إحالته	تم نشره
42	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصارف	لم يتم إحالته	تم نشره
43	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن الغاء الأمر العسكري رقم 353 بشان لجان الاعتراض	لم يتم إحالته	تم نشره
44	قرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد	لم يتم إحالته	تم نشره
45	قرار بقانون لسنة 2009 بشأن الموازنة العامة لسنة 2009	لم يتم إحالته	تم نشره
46	قرار بقانون لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام	لم يتم إحالته	تم نشره
47	قرار بقانون لسنة 2009 بشأن المصادقة على الحكومة	لم يتم إحالته	تم نشره
48	قرار بقانون لسنة 2009 بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات	لم يتم إحالته	تم نشره
49	قرار بقانون رقم (16) لسنة 2009 بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء	لم يتم إحالته	تم نشره
50	قرار بقانون لسنة 2009 بشأن التعامل في البورصات الاجنبية [11]	لم يتم إحالته	تم نشره
51	قرار بقانون لسنة 2009 بشأن ملحق قانون الموازنة العامة لسنة 2009	لم يتم إحالته	تم نشره
52	قرار بقانون لسنة 2009 بشأن تعديل القرار بقانون لسنة 2008 المعدل لقانون ضريبة الدخل	لم يتم إحالته	تم نشره
53	قرار بقانون رقم (20) لسنة 2009 بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء	لم يتم إحالته	تم نشره

11. تم الطعن بهذا القرار بقانون أمام المحكمة العليا بصفتها الدستورية، وأكدت المحكمة في قرارها الصادر في العام 2009 توفر حالة الضرورة بالنسبة لإصدار هذا القرار بقانون.

54	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون التقاعد العام	لم يتم إحالته	تم نشره
55	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل	لم يتم إحالته	تم نشره
56	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية	لم يتم إحالته	تم نشره
57	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن الموازنة العامة لسنة 2008	لم يتم إحالته	تم نشره
58	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات	لم يتم إحالته	تم نشره
59	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن المصادقة على اتفاقيتي القرض المبرمتين مع البنك الاسلامي للتنمية بشأن مشروع الربط الكهربائي بين جمهورية مصر العربية وقطاع غزة	لم يتم إحالته	تم نشره
60	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تنظيم ممارسة حق الاضراب في الخدمة المدنية	لم يتم إحالته	تم نشره
61	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية	لم يتم إحالته	تم نشره
62	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون مؤسسة ادارة وتنمية اموال اليتامى	لم يتم إحالته	تم نشره
63	قرار بقانون لسنة 2008 بشأن قانون الرياضة	لم يتم إحالته	تم نشره
64	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة	لم يتم إحالته	تم نشره
65	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لدعم التجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة	لم يتم إحالته	تم نشره
66	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن قانون رسوم طوابع الواردات وقانون طوابع الايرادات	لم يتم إحالته	تم نشره
67	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة على القانون	لم يتم إحالته	تم نشره
68	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام	لم يتم إحالته	تم نشره
69	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن الغاء قانون التأمينات الاجتماعية	لم يتم إحالته	تم نشره
70	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن الموازنة العامة لسنة 2007	لم يتم إحالته	تم نشره
71	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التأمين	لم يتم إحالته	تم نشره
72	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن المصادقة على اتفاقية القرض المقدم من الحكومة الالمانية	لم يتم إحالته	تم نشره
73	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن الأمن الوقائي	لم يتم إحالته	تم نشره
74	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف لديوان الرقابة المالية والإدارية	لم يتم إحالته	تم نشره
75	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن الاعفاء الضريبي	لم يتم إحالته	تم نشره
76	قرار بقانون لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال	لم يتم إحالته	تم نشره

ومن خلال الاطلاع على قائمة القرارات بقوانين المبينة في الجدول أعلاه لوحظ أن بعضها يتعلق بموضوعات تدخل مباشرة في مكافحة الفساد مثل غسل الأموال والكسب غير المشروع، ولكن تبين انها لم تحل للمجلس التشريعي بناء على الآلية التي جرى ترتيبها مع مكتب الرئيس.

كما يلاحظ ان بعض القرارات بقوانين تتعلق بنواحي مالية مهمة مثل الموازنة العامة والمصادقة على اتفاقيات قروض أو فرض الضرائب او الاعفاء منها، وهذه مسائل لا بد من أن تصدر بقانون من المجلس بالأساس ليتمكن المجلس من ممارسة الرقابة على الحكومة فيما بعد، ولكن لوحظ أنها لم تحل للمجلس باستثناء القرار بقانون المعدل لقانون ضريبة الدخل، وبرغم إبداء المجلس ملاحظات على هذا القرار بقانون إلا أنه لم يؤخذ بها.

وفي ذات السياق تثير العديد من القرارات بقوانين التي صدرت عن الرئيس نقاشا حول دستوريتها أي مدى انسجامها مع القانون الاساسي من جهة، وهل من حق الرئيس أن يصدر قرارات بقوانين في مسائل او موضوعات يتناولها القانون الاساسي وليس القوانين العادية من جهة أخرى، ومن أمثلة ذلك التعديل على قانون المحكمة الدستورية الذي يتيح عزل قضاة المحكمة تحت ما يسمى قيام الرئيس بتغيير أعضاء المحكمة خلال فترة زمنية معينة[12]، وإصدار قرار بقانون برفع الحصانة عن نائب في البرلمان، وقرارات بقوانين بالمصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية او رئيس سلطة النقد. والملاحظ ان المجلس لم يبلور آلية خاصة بالتعامل مع هذا النوع من القرارات بقوانين والتي قد تنطوي على مخالفات دستورية، وتعامل بازدواجية مع هذا النوع من القرارات ما بين معترض عليها أو ساكت عنها. كما انه من المهم أن يبلور المجلس موقفا مدروسا عند مراجعته لعدد من القرارات بقوانين التي اتخذت المحكمة العليا بصفتها الدستورية قرارات قضائية بشأنها كما هو الحال بالنسبة لموضوعي الحصانة والبورصات الأجنبية.

رابعا- التعامل مع الاتفاقيات والمواثيق المتعلقة بمكافحة الفساد وموائمة التشريعات معها:

تعد موائمة التشريعات والقوانين مع المواثيق والاتفاقيات الدولية والعربية أحد أبرز السياسات التشريعية بهدف الانفتاح على المعايير العالمية وتبني ما هو مناسب منها، ومن أبرز الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد للعام 2010. وقد لوحظ أن المجلس لم يبحث موضوع هذه الاتفاقيات لا على صعيد هيئة الكتل ولا مجموعات العمل، خصوصا وأن دور المجلس في موضوع التوقيع أو الانضمام لمثل هذا النوع من الاتفاقيات او المصادقة عليها لم يتم النص عليه في القانون الاساسي، وان الحكومة هي من يتولى الانضمام إليها دون رجوع للمجلس. وعلى أي حال لم يتعامل المجلس مع هذه الاتفاقيات ولم يتم اثارة هذا الموضوعات بتاتا على صعيد مجموعات العمل او من ناحية موائمة أي تشريعات مع هذه الإتفاقيات، وليس من الواضح أن لدى المجلس اهتماما او آلية واضحة للتعامل مع هذه الموضوع في ظل الوضع الراهن[13].

خامسا- مدى خصوصية التعامل مع التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد:

أخذا بعين الاعتبار تفرد السلطة التنفيذية بعملية التشريع، فقد بدا الضعف الواضح لدى المجلس في الجانب التشريعي بوجه عام، ومن ناحية التعامل مع التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد بوجه خاص. إذ أصدر رئيس السلطة بعض التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد دون احالتها للمجلس مثل قرار بقانون لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال، والقرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، والقرار بقانون لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع. وتبين أن القرار بقانون الوحيد الذي أحيل للمجلس في هذا السياق هو القرار بقانون بشأن المصادقة على الراتب والحقوق المالية لرئيس هيئة مكافحة الفساد، حيث أحيل للمجلس بتاريخ 2011/1/24 وأبدى المجلس رأيا بضرورة إدراج راتب رئيس الهيئة في متن القانون بالصيغة المقرة في قانون الكسب غير المشروع وليس إصدار قرار بقانون خاص بالراتب، على أن يتم تبني نموذج شبيه بالنماذج الموجودة لدى مؤسسات السلطة أو هيئات الرقابة العامة للتعامل مع هذا الموضوع (مثلا أن يحدد الراتب من قبل رئيس السلطة دون ان يتقاضى راتب تقاعدي مثل "سلطة النقد" أو أن يتساوى راتب رئيس الهيئة مع راتب رئيس ديوان الرقابة المالية والادارية او رئيس مجلس القضاء الأعلى ويصرف له راتب تقاعدي)، ولوحظ أن الرئيس لاحقا لم يصدر مثل هذا القرار بقانون.

لقد أثار إحالة القرار بقانون بشأن راتب رئيس هيئة مكافحة الفساد وعقد إجتماع بشأن مناقشته من قبل هيئة الكتل والقوائم وأعضاء المجلس، جدلا كبيرا حول القرار بقانون لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع - برغم أنه صدر ونشر دون أن يحال للمجلس أصلا كما ذكرنا- وأثار النواب الحاضرون تساؤلات جوهرية حول هذا القرار بقانون تعكس تباينا في المواقف حوله، فقد أيد غالبية الأعضاء التمسك بقانون الكسب غير المشروع وعدم تعديله كما جرى بالقرار بقانون المعدل له، حيث أن التعديل خلق تعارضا ما بين هذا القانون والقوانين الأخرى المعمول بها، واستثنى أعضاء اللجنة التنفيذية من بين الجهات الخاضعة لأحكامه، وألغى دور المجلس التشريعي في المصادقة على تعيين رئيس الهيئة، وتدخل الهيئة في القرارات القضائية. فيما عارض بعض النواب مناقشة هذا الموضوع بإعتبار أنه سيخضع للنقاش لاحقا عند النظر في القرارات بقوانين ككل عند أو جلسة
يعقدها المجلس وفق نصوص القانون الاساسي (المادة 43)[14]. هذا وتجري هيئة مكافحة الفساد حاليا مراجعة بغرض اقتراح تعديلات على قانون هيئة مكافحة الفساد[15].

12. يشار أن هيئة الكتل والقوائم في المجلس عارضت نشر هذا القرار بقانون لعدم دستوريته بعد الضجة التي أثيرت حوله في الأوساط القانونية والقضائية، ولم يتم نشره برغم أنه صدر ووقع من الرئيس بتاريخ 30/10/2012، فيما أحيل للمجلس لاحقا بتاريخ 25/11/2012 أي بعد 25 يوما من توقيعه من الرئيس.
13. انظر السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد - دراسة تحليلية. اعداد: علي أبو دياك، ناصر الريس بإشراف د. عزمي الشعيبي. أمان، ط 1، 2008.
14. اجتماع هيئة ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية والأعضاء المنعقد يوم الأربعاء الموافق 2/3/2011.
15. أشارت إلى ذلك الأستاذة رشا عمارنة من هيئة مكافحة الفساد في ورشة العمل التي نظمتها أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ 7/4/2013.

القسم الثالث: دور هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل في المجال الرقابي وأثره في مكافحة الفساد:

يعد الدور الرقابي للمجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية وسياساتها خصوصا ذات التأثير على الشأن العام، دورا محوريا لتحقيق المساءلة ولضمان النزاهة والشفافية في عمل الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة، إذ بدون الرقابة لا يمكن للمجلس أن يساءل أي مسؤول أو أن يسحب الثقة من وزير أو من الحكومة ككل، كما أن الدور الرقابي له أهميته لتعزيز الفصل ما بين السلطات في إطار رقابة متبادلة لا تجعل من سلطة تتغول على سلطة أخرى بما يخل بإستقرار النظام السياسي. وقد رسم القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي الأدوات التي يمكن للمجلس استخدامها لتحقيق رقابة فاعلة على السلطة التنفيذية، وهي دون حصر: التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكين أعضاء المجلس من ممارسة مهامهم النيابية، وتوجيه الأسئلة، والاستجواب، وتشكيل لجان تقصي الحقائق في أي أمر عام او في إحدى الادارات العامة، وسحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء[16].

الملاحظ أنه خلال الفترة منذ انتخاب المجلس التشريعي الثاني وحتى منتصف العام 2007 استخدم المجلس وإن بشكل محدود بعض أدوات الرقابة كالسؤال والاستجواب وتقصي الحقائق، ولكن لم يستخدم أداة سحب الثقة[17]، ولكن الفترة الأهم هي ما بعد منتصف العام 2007 وحتى اليوم، فكيف مارس المجلس رقابته على السلطة التنفيذية من خلال الأجسام التي شكلها (هيئة الكتل ومجموعات العمل) وخصوصا في قضايا مكافحة الفساد او تحقيق النزاهة والشفافية، وهل كانت رقابته فاعلة، وهذا ما سنوضحه من خلال تناول المسائل التالية:

أولا- الادوات المستخدمة لممارسة الدور الرقابي في الوضع الراهن:

التوجه العام لدى أعضاء المجلس التشريعي ممثلين بهيئة الكتل ومجموعات العمل والاجتماع الدوري العام للأعضاء هو استخدام ما أمكن استخدامه من أدوات الرقابة، خصوصا تلك الأدوات التي لا تحتاج لعقد جلسة، وفي هذا السياق لوحظ أن المجلس لم يستخدم أدوات السؤال والاستجواب وسحب الثقة كونها تحتاج لعقد جلسة لهيئة المجلس، ولكن عمليا استخدم المجلس بعض الآليات في إطار ممارسته للرقابة على السلطة التنفيذية بمستوى أقل من ذلك، وشملت آليات المساءلة التي تم استخدامها ما يلي:

1. توجيه رسائل استعلامية أو استفاهمية في موضوع معين: الهدف من هذه الرسائل هو الاستيضاح عن موضوع معين من خلال مخاطبة أحد الوزراء أو وكلاء الوزارات، وقد استخدمت هذه الوسيلة في أغلب الحالات بناء على شكاوى تقدم بها مواطنين ذات أثر عام او بناء على معلومات تصل لعضو او لمجموعات العمل. ومن أمثلتها توجيه رسالو لوزير المواصلات للاستيضاح عن موضوع عدم منح مواطن اذن توريد محروقات بعد قيامه بتجهيز محطة وقود، وتوجيه رسالة لوزير الخارجية حول الافراط في منح جواز السفر الدبلوماسي VIP. هذه الوسيلة كانت فاعلة أحيانا من خلال تلقي ردود مكتوبة من الجهات التي تم مخاطبتها، ولكن في حالات معينة لم ترد بعض الجهات على الرسائل المجهة لها.

2. طلب اجتماع مع وزير: الهدف من هذه الوسيلة الاستفسار من وزير معين عن موضوع معين له بعد عام، حيث يتم توجيه دعوة للوزير المعني لحضور اجتماع لمجموعة العمل المختصة أو بحضور أعضاء من خارج المجموعة أيضا. ومن أمثلة ذلك طلب اجتماع مع وزيرة التربية والتعليم بخصوص قضايا تعليمية (اكتظاظ الصفوف، عدم تفعيل دور المرشد التربوي، المعلمين المفصولين، سياسات وآليات التوظيف)، وطلب اجتماع مع وزير الأوقاف حول موضوع الحج (سوء الخدمات وسكن الحجاج في مكة المكرمة واستئجار سيارة تنقل بمبلغ مرتفع)، ولوحظ أن من تمت دعوتهم من الوزراء لهذا الغرض قد استجابوا للدعوة وحضروا مع طواقم من الوزارة وأجابوا عن استفسارات الأعضاء.

3. تشكيل لجنة تقصي حقائق في قضايا خطيرة: وهذه الأداة من الأدوات الدستورية وقد استخدمها المجلس ممثلا بمجموعات العمل في القضايا الخطيرة من ذلك على سبيل المثال تشكيل لجنة تقصي حقائق في وفاة مواطن في سجن الأمن الوقائي في جنين. لوحظ ان استخدام هذه الأداة كان محدودا ولم يكن على نطاق واسع، فالعديد من القضايا التي كانت تستحق تشكيل مثل هذه اللجان لم يقم المجلس بدور واضح تجاهها كقضايا الأغذية الفاسدة[18].

4. القيام بزيارات ميدانية: وهذه الوسيلة هدفها الوقوف على متطلبات العمل في مؤسسة خدمية او بهدف تقصي الحقائق في أمر معين، ومن أمثلتها زيارة مستشفى رام الله الحكومي في قضية وفاة الأطفال الخدج، وزيارة مراكز توقيف وزيارات لمواطنين.

أما من ناحية مدى فاعلية هذه الوسائل المستخدمة، فيمكن القول أنها كانت ذات فاعلية محدودة، وليس بمستوى تحقيق رقابة حقيقية على السلطة التنفيذية، ويمكن إيعاز ذلك لعدة أسباب منها: عدم وجود قوة برلمانية

16. أنظر المواد من 56 – 58 من القانون الاساسي المعدل 2003.
17. حرب، جهاد. مرجع سابق، ص 23 وما بعدها.
18. المجلس التشريعي. تقرير الأمانة العامة عن حالة السلطة التشريعية الفلسطينية. 2008، ص 20.

بالمعنى الحقيقي ومتابعة للتقارير والتوصيات الصادرة بآليات واضحة وفاعلة، وعدم التفاعل بجدية من قبل الحكومة مع التقارير والتوصيات التي صدرت عن مجموعات العمل، وعدم خضوع الحكومة لرقابة المجلس كونها لم تحز على ثقة المجلس أساسا، وقلة اهتمام أعضاء المجلس وأعضاء مجموعات العمل بحضور الاجتماعات مما أضعف من دور المجموعات[19].

ثانيا – الرقابة على الموازنة العامة والاتفاقيات المالية (القروض):

يعد تنظيم الموازنة العامة وعقد القروض العامة من المسائل التي تشترك فيها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك في سياق رقابة المجلس التشريعي على السياسات المالية للحكومة، وعليه فإن مشروع الموازنة العامة يجب أن يعرض على المجلس ليقر ويصدر بقانون، كما يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الفلسطينية على المجلس، وكذلك فعقد القروض العامة يكون بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي[20]. والملاحظ أنه لم يتم عرض مشروع الموازنة على المجلس في سنوات عديدة (2007، 2008، 2009، 2010، 2011)، وفي أغلب السنوات كانت تعد الموازنة من الحكومة وترفع للرئيس مباشرة لتصدر بمقتضى قرار بقانون. والسنة الوحيدة التي عرض فيها مشروع الموازنة العامة كانت موازنة العام 2012، وبعد عرضها قامت مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي بدراستها وإعداد مسودة تقرير بذلك يتضمن ملاحظاتها على مشروع الموازنة[21]، وقد تم مناقشة هذا المشروع والملاحظات في الاجتماع الدوري العام بتاريخ 2012/3/26 بحضور رئيس الوزراء ووزير المالية، حيث قامت بعد ذلك دائرة الموازنة العامة بوزارة المالية بدراسة الملاحظات وتقديم رد خطي عليها للمجلس، وبالمجمل لم يتم الأخذ بملاحظات المجلس، فيما أجابت الحكومة من خلال هذا الرد على الاستفسارات التي قدمها أعضاء المجلس.

كذلك لوحظ عقد العديد من اتفاقيات القروض او تعديلها، وصدورها بقرار بقانون دون إحالتها للمجلس لإبداء الرأي حولها، من ذلك قرار بقانون لسنة 2012 بشأن المصادقة على تعديل اتفاقية القرض المبرمة مع بنك الاستثمار الاوروبي لتمويل مشروع تأهيل قطاع الطاقة، وقرار بقانون لسنة 2008 بشأن المصادقة على اتفاقيتي القرض المبرمتين مع البنك الاسلامي للتنمية بشأن مشروع الربط الكهربائي بين جمهورية مصر العربية وقطاع غزة، وقرار بقانون لسنة 2007 بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لدعم التجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة، وقرار بقانون لسنة 2007 بشأن المصادقة على اتفاقية القرض المقدم من الحكومة الالمانية.

إن عدم عرض مشروع الموازنة العامة أو الحساب الختامي للميزانية أو اتفاقيات القروض ساهم في إضعاف الدور الرقابي للمجلس ومساءلة الحكومة بشكل واضح، خصوصا وأن الأداء المالي للحكومة بما يشمله من تنفيذ الموازنة والإنفاق المالي وإدارة المال العام قد ينطوي على أوجه خلل أو فساد لا يمكن للمجلس مراقبتها بجدية طالما لم تعتمد الموازنة من قبله وطالما لا تقدم في بعض الأحيان تقارير دورية عن الاداء المالي[22]، وهو ما يؤشر أيضا إلى تفرد السلطة التنفيذية بالشؤون المالية دونما أي اعتبار للسلطة التشريعية أو دورها. كما تبين أيضا أن المجلس لم يطّور آلية واضحة لمتابعة الحساب الختامي أو تنفيذ الموازنة، وقد عرض على المجلس تقرير من ديوان الرقابة المالية والإدارية حول الحساب الختامي عن السنوات 2008، 2009، 2010[23]، دون أن يتم متابعته من المجلس.

ثالثا – الرقابة على أداء الوزارات والمؤسسات العامة وتقصي الحقائق في قضايا خلل او فساد:

مارس المجلس من خلال هيئة الكتل ومجموعات العمل بعض أشكال الرقابة على آداء المؤسسات العامة وإن كان ذلك بشكل محدود، فقد شكل المجلس لجان تقصي حقائق في بعض القضايا ذات التأثير العام او في أمور تتعلق بآداء الادارات العامة، كما أعد بعض التقارير عن قضايا وشكاوى وصلت المجلس او بناء على معلومات وصلت النواب، ولكن لوحظ ان تعامل السلطة التنفيذية مع التوصيات الصادرة كان متفاوتا تراوح ما بين التعامل الجدي في بعض القضايا وعدم التعامل بالمستوى الجدي المطلوب في قضايا اخرى. نوضح فيما يلي أبرز لجان تقصي الحقائق واهم التقارير التي أعدها المجلس من خلال مجموعات العمل وتعلقت بممارسات أو شبهات تشكل أحد صور الخلل او الفساد:

1. لجنة تقصي حقائق بملف المجلس الطبي الفلسطيني:

شكلت هذه اللجنة بتاريخ 2011/3/14 من قبل مجموعة العمل الخاصة بالقضايا الاجتماعية وهيئة الكتل البرلمانية للتحقق من شكاوى عديدة قدمت من أطباء تعلقت معظمها بالرسوم العالية للامتحانات وبدل الخدمات وازدواجية المعايير في الحصول على شهادة الاختصاص وإهانة الاطباء من قبل أمين عام المجلس الطبي والكادر الوظيفي وغير ذلك. وعقدت اللجنة 23 جلسة استماع مع مستويات ادارية وفنية، وقد خلصت اللجنة في تقريرها إلى وجود خروقات وتجاوزات مالية وإدارية في عمل وإجراءات المجلس الطبي الفلسطيني، وسوء استخدام الموقع وإدارة المال العام وهدره، ومن أبرز الخروقات والتجاوزات وجود شبهات فساد مالي واداري ومخالفة صارخة للقوانين المعمول بها. وقد قامت اللجنة بتسليم تقريرها إلى رئيس السلطة الفلسطينية والجهات الأخرى ذات العلاقة لاتخاذ الاجراءات المناسبة، ومنها هيئة مكافحة الفساد. وبخصوص هذا الملف فقد تم إحالته إلى محكمة جرائم الفساد وهو قيد النظر من قبل المحكمة[24].

19. مقابلة مع السيد إبراهيم عازم. مقرر لجنة رقابة حقوق الانسان والحريات. بتاريخ 24/12/2012.
20. أنظر المواد 61، 62، 92 من القانون الاساسي المعدل 2003.
21. من هذه الملاحظات: عدم التزام الحكومة بالموعد الدستوري بتقديم وإقرار الموازنة العامة، عدم استيفاء البيانات التي يتطلبها قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة 1998، عدم الاشارة إلى تفصيلات الموازنة التطويرية، عدم الاشارة إلى موضوع التضخم وارتفاع الاسعار وسبل الحد منها وغير ذلك. انظر (المجلس التشريعي. مسودة تقرير مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2012)
22. تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. إعداد: د. ياسر العموري، محمود علاونة بإشراف د. عزمي الشعيبي. أمان، فلسطين 2010، ص 65.
23. أشار إلى ذلك السيد أيمن شاهين من ديوان الرقابة المالية والإدارية في ورشة العمل التي نظمتها أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ 7.4.2013.
24. بخصوص هذا الملف وملفات اخرى (ملف الحج / ملف وزارة الاسرى/ ملف الخطوط الجوية) فقد أشار الأستاذ مصطفى فرحان من النيابة المنتبة لهيئة مكافحة الفساد أنه تم إحالتها إلى محكمة جرائم الفساد، وذلك في ورشة العمل التي نظمتها أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ 7/4/2013.

2. لجنة تقصي حقائق بشأن إختلاس أموال من حساب وزارة الأسرى:

شكلت هذه اللجنة بتاريخ 2008/11/24 من قبل مجموعة العمل الخاصة بالقضايا الاجتماعية وشؤون الأسرى بناء على شكوى قدمت للمجلس حول اختلاس أموال من حساب وزارة الأسرى، وقد أجرت اللجنة لقاءات مع مسؤولين حكوميين ومؤسسات عامة أشخاص ذوي علاقة، كما قامت بمراجعة بعض التقارير الرسمية الصادرة عن جهات حكومية (منها تقرير لجنة تقصي حقائق حول التزوير والاحتيال والمشكلة من قبل وزارة الاسرى). خلصت اللجنة إلى عدد من الاستخلاصات والنتائج من أهمها: ثبوت واقعة اختلاس الأموال من حساب الوزارة، وجود حالة ضعف في النظام المالي والمحاسبي وفي النظام الاداري والهيكلي وغير ذلك. وأوصت اللجنة بإحالة الملف للنائب العام لاستكمال التحقيق، وكذلك الطلب من وزارة الاسرى ادخال اصلاحات ادارية ومالية فورية في انظمة الوزارة لتكريس مبادئ النزاهة والشفافية في العمل. وبخصوص هذا الملف فقد تم إحالته إلى محكمة جرائم الفساد وهو قيد النظر من قبل المحكمة.

3. لجنة تقصي حقائق بملف الحج لعام 2010 وحجاج أهالي أسرى القدس وفلسطينيي الـ48:

شكلت هذه اللجنة بتاريخ 2010/11/7 بشكل مشترك من مجموعة العمل الخاصة بالقدس ومجموعة العمل الخاصة بالقضايا الاجتماعية بالإستناد إلى شكاوى قدمت للمجلس من لجنة أهالي أسرى القدس تتعلق بالإلغاء المؤقت لسفرهم للحج لموسم 2010، وبناء على العديد من الشكاوى والتقارير حول أداء الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة بموسم الحج لذلك العام. عقدت اللجنة 22 جلسة استماع، وخرجت اللجنة بتقرير يوضح استنتاجاتها حول هذا الملف والذي ظهر من خلال وجود اشكاليات وتجاوزات في توزيع الحصص، وفي استئجار مقر بعثة الحج الرسمية في مكة المكرمة وفي البعثات المرافقة للحجيج وفي استبدال مقاعد ذوي الأسرى والشهداء وفي التعامل مع مشكلة حجاج أهالي أسرى القدس وفلسطينيي 48 وفي النقل الجوي للحجاج. ولم يتم الأخذ بتوصيات المجلس حتى الآن رغم أن بعض الشبهات أصبحت جزءاً من ملف لدى هيئة مكافحة الفساد. وبخصوص هذا الملف فقد تم إحالته إلى محكمة جرائم الفساد وهو قيد النظر من قبل المحكمة.

4. تقرير حول جواز السفر الدبلوماسي (VIP):

درست مجموعة العمل الخاصة بالشؤون الداخلية والحكم المحلي موضوع جواز السفر الدبلوماسي VIP وعقدت بعض الاجتماعات مع مسؤولين في وزارتي الخارجية والداخلية وأعدت تقريرا خلص إلى وجود خلل في عملية اصدار الجواز من حيث الجهة المخولة بإصداره والأشخاص الذين يحق لهم الحصول عليه. وقد ناقش أعضاء المجلس في الاجتماع الدوري العام المنعقد بتاريخ 2010/1/20 هذا الموضوع وخلصوا إلى انه تم استصدار بعض جوازات السفر الدبلوماسية بشكل مخالف للنظام المعمول به والقانون وتم توثيق حصول مخالفات وتجاوزات في استصدار بعض هذه الجوازات لغير مستحقيها، وتم الطلب في رسالة موجهة لرئيس الوزراء بتاريخ 2010/1/25 تشكيل لجنة تحقيق من الجهات المختصة لدراسة هذه المخالفات والتجاوزات وإعلام هيئة الكتل والقوائم البرلمانية والنواب بنتائج التحقيق التي يتم التوصل إليها. وبخصوص هذا الملف فهو ما زال قيد المتابعة من قبل النيابة المنتدبة لهيئة مكافحة الفساد[25].

5. تقرير حول استراحة أريحا وإدارة المعابر:

درست مجموعة العمل الخاصة بالشؤون الداخلية والحكم المحلي موضوع استراحة أريحا وإدارة المعابر من خلال قيام المجموعة بزيارة ميدانية للاستراحة والمعابر بتاريخ 2008/7/15، كما عقدت ورشة عمل حول الموضوع مع الجهات ذات العلاقة، واعدت تقريرا حول هذا الموضوع يحدد المشاكل والمعيقات التي تواجه المواطنين والتي لخصها التقرير في معيقات ناجمة عن سياسات وإجراءات الاحتلال الاسرائيلي، وإشكاليات أخرى تتمثل في ارتفاع أسعار المأكولات والمشروبات وعدم ملائمة صالة القادمين والمستقبلين وعدم جباية الرسوم من المواطنين وفق الأصول والقانون وعدم وجود نظام الكتروني للتدقيق في الوثائق ما يؤخر المواطنين القادمين والمغادرين.

6. تقرير بشأن وزارة التخطيط:

نظمت لجنة الرقابة على الحريات والرأي العام والمجتمع المدني تقريرا بشأن وزارة التخطيط بناء على التقرير المقدم للمجلس من ديوان الرقابة المالية والإدارية وناقشت اللجنة في اجتماعها بتاريخ 2010/10/6 التقرير المتعلق بالوزارة والذي من خلال تم بيان بعض اوجه الخلل والتجاوزات المالية والإدارية ومن أبرزها: مخالفة بعض أحكام قانون اللوازم والنظام المالي وبنود موازنات المشاريع، ونقص بعدد موظفي الوزارة قياسا للهيكل التنظيمي والمهام، وضعف ضوابط الرقابة الداخلية (وحدة الرقابة)، وضعف القدرة على الإنفاق لجدول موازنة المشاريع.

خلاصة القول في هذا الجانب أن عدد لجان تقصي الحقائق او إعداد التقارير في قضايا ذات تأثير عام كان قليلا نسبيا، ولعل أهم الأسباب في عدم تكثيف قيام المجلس باستخدام هذه الأدوات يرجع إلى عدم فاعلية الأعضاء في حضور الاجتماعات بشكل دوري ومنتظم وأن تشكيل اللجان خضع في معظمة لمبادرة اعضاء وحسب اهتمامهم ولم يكن ممأسسا بالمستوى اللازم، كما أن إعداد التقارير واجه صعوبة أحيانا في جمع المعلومات وأحيانا امتنعت جهات رسمية عن تقديم بيانات او وثائق لازمة وهذا ما يطرح تساؤلات حول ما اذا كانت المعلومات موجودة أصلا او انها موجود ولا ترغب بتقديمها أو إطلاع أحد عليها أم أن الأمر اكبر من ذلك من حيث ان هذه المعلومات موجودة ولكن قد تثير شبهات حول اوجه خلل او فساد. كما ان نوع من القضايا ذات الطبيعة الفنية تحتاج إلى خبراء او متخصصين

25. أشار إلى ذلك الأستاذ مصطفى فرحان من النيابة المنتبة لهيئة مكافحة الفساد، وذلك في ورشة العمل التي نظمتها أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ 7/4/2013.

من خارج المجلس وهو ما قد يحتاج لتمويل وتكاليف. وأيضا من الملاحظ عدم وجود آليات محددة لدى المجلس لمتابعة التقارير والتوصيات التي تخرج بها مجموعات العمل، إذ في كثير من الأحيان ينتهي الأمر برفع التقرير للجهات المختصة او بانتظار التغيير الحكومي "تغيير وزير معين" أو بالحفظ في سجلات المجلس.

رابعا- متابعة تقارير الرقابة الصادرة عن الجهات الرقابة المختصة:

تابعت مجموعات العمل وهيئة الكتل بشكل محدود بعض التقارير الصادرة عن جهات رقابية مثل تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية وبعض التقارير التي تصدر عن وزارات او مؤسسات عامة، وأيضا بعض التقارير التي تصدرها الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. وبخصوص تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية[26] فقد لوحظ أنه يجري تزويد المجلس بها بانتظام من قبل ديوان الرقابة، ويتم متابعتها وفق آلية تشمل إعداد ملخص عن القضايا الواردة في التقرير، وطلب اجتماع مع الوزير أو المسؤول المعني بالموضوع والاستماع لرأيه حول ما ورد في التقرير، وفي حالات قد يقدم الوزير تقرير مكتوب حول الموضوع أو يدلي برأيه شفاهة، ومن ثم يصار إلى توثيق البيانات والمعلومات المتعلقة بالموضوع محل النقاش، وقد يتم اثارة الموضوع من خلال الاعلام عبر خبر صحفي. ليس من الواضح فاعلية التعامل مع التقارير الصادرة عن جهات الرقابة بوجه عام او وضوح آليات منظمة تضمن المتابعة الناجعة ومساءلة الجهات عن أي اوجه خلل او تجاوز. كما أن التعامل مع التقرير السنوي حول حالة حقوق الانسان يبقى شكليا بروتوكوليا اكثر منه فنيا وموضوعيا. كما لوحظ أن مجموعات العمل لم تبادر بطلب تقارير أداء من جهات رسمية في سياق تعزيز رقابة المجلس على أداء السلطة التنفيذية وأجهزتها.

خامسا- تلقي الشكاوى ومتابعتها:

يتلقى المجلس الشكاوى من خلال ديوان الشكاوى الذي تم استحداثه في العام 2008 استنادا للمواد من 101 – 104 من النظام الداخلي للمجلس، ويعمل الديوان وفق آلية منظمة حيث يتم تقديم الشكاوى خطيا من قبل فرد أو مجموعة أفراد أم من المؤسسات، ويتم فحص مدى قانونيتها ومن ثم متابعتها من خلال مراسلات خطية مع الجهة المشتكى عليها، التي عادة ما تقوم بالرد على موضوع الشكوى والادعاءات الواردة فيها ويتم إبلاغ مقدم الشكوى بالرد. إن آلية متابعة الشكاوى وفقا للنظام الداخلي للمجلس عامة ولا يوجد قواعد تفصيلية ما دفع ديوان الشكاوى إلى وضع مسودة غير رسمية لدليل عمل ديوان الشكاوى ونماذج تم اعداها لهذا الغرض ولكنها لم تقر من المجلس لعدم انعقاده.

لوحظ وجود بعض الاشكاليات في موضوع تلقي الشكاوى من ناحية وجود أكثر من طرف فهنالك شكاوى ترد للديوان وأخرى ترد لمجموعات العمل وأخرى يتلقاها النواب أنفسهم بشكل فردي، وهو ما يجعل من توثيقها ومتابعتها بصورة مؤسسية أمرا صعبا. كما لوحظ أن طبيعة الشكاوى الواردة لديوان الشكاوى في أغلبها تتعلق بمطالبات مالية وإدارية وليس بقضايا فساد، ولعل السبب في ذلك أن المواطن أصبح لديه توجه نحو هيئة مكافحة الفساد باعتبارها العنوان في هذا الموضوع، ولكن هذا لا يعني أن المجلس لم يتلق شكاوى تتعلق بشبهات فساد، ولكن كان ذلك في أغلب الأحيان عن طريق مجموعات العمل وليس الديوان وكانت شكاوى محدودة من حيث العدد. كما أن بعض الشكاوى الخطيرة ذات التأثير العام يتم جمع المعلومات بشأنها وتحويلها لخطورتها من الديوان لمجموعات العمل (مثلا موضوع وفاة الأطفال الخدج)[27].

من الواضح أن عدد الشكاوى التي يتلقاها ديوان الشكاوى والمجلس عموما بصورة رسمية قليل سنويا، خصوصا أن الوضع الراهن للمجلس لا يشجع المواطن على اللجوء إليه. أما من ناحية فاعلية هذه الأداة في الرقابة على السلطة التنفيذية فهي تتراوح ما بين فاعلة عندما يتعلق موضوع الشكاوى بأمور بسيطة خصوصا المطالبات المالية والإدارية حيث يتم تلقي ردود خطية بذلك، ولكن تتسم بعدم الفاعلية عندما يتعلق الأمر بشكاوى ناجمة عن الفصل من الخدمة والاعتقال نتيجة الانقسام والحالة السياسية، فالمجلس لا يتلق ردودا واضحة عليها. كما أن عدم معرفة الجمهور بالشكاوى التي تدخل في اختصاص المجلس أو عدم القيام بحملات اعلامية بهذا الخصوص من طرف المجلس يقلل من فاعلية الدور الذي يقوم به المجلس في مجال المساءلة ومتابعة الآداء الحكومي والرقابة عليه من خلال الشكاوى.

26. وفقا للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003 (أنظر المادة 96)، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2004 (أنظر المواد 8، 26، 28) فإن ديوان الرقابة يلتزم بتقديم تقارير سنوية او ربع سنوية او خاصة او عند الطلب إلى عدة جهات من بينها المجلس التشريعي.
27. مقابلة مع السيد عبد الرحيم طه. مدير عام ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي. بتاريخ 7/2/2013.

الجدول التالي يبين عدد الشكاوى التي تلقاها ديوان الشكاوى في المجلس وموضوعاتها خلال الفترة من 2008 – 2012:

السنة	مجموع الشكاوى الكلي	موضوع الشكوى
2008	48 شكوى	التعيين في الوظيفة العامة، مستحقات التقاعد، إعتقال أشخاص، فصل من الوظيفة، انقطاع الراتب أو وقفه، التعرض للتعذيب، وقف قرار التقاعد.
2009	24 شكوى	عدم تنفيذ حكم قضائي، وقف أو الغاء تعيين في وظيفة، عدم صرف راتب التقاعد، الفصل التعسفي، عدم منح ترخيص المركبات العمومية، وقف الراتب، رفض قبول في إحدى الكليات الجامعية، عدم احتساب سنوات الخدمة، اعتقال أشخاص.
2010	14 شكوى	الفصل التعسفي من الوظيفة، عدم تنفيذ قرار قضائي، التمييز في التعيين في الوظيفة العمومية.
2011	8 شكاوى	عدم دفع مخصصات أسير، الفصل التعسفي، عدم صرف مستحقات مالية، عدم صرف راتب، رسوم رخص المهن المفروضة من وزارة المالية.
2012	10 شكاوى	خطأ طبي، الفصل التعسفي، عدم التثبيت في الوظيفة ، المطالبة براتب، عدم صرف مستحقات مالية، وقف عن العمل.

سادسا – التنسيق والتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني في جلسات المساءلة:

الملاحظ أن الآلية التي استخدمتها مجموعات العمل في تنظيم الجلسات في سياق الدور الرقابي للمجلس خصوصا عندما يتعلق الأمر باجتماع مع وزير أو مسئول للاستفسار عن أمر معين أو لنقاش تقرير تقصي حقائق في أمر معين هي سرية لا يتم دعوة أحد من غير أعضاء المجلس لحضورها بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني وهي غير مفتوحة للعموم، ولكن في سياق عملية التقصي قد تدعو مجموعة العمل المعنية بعض الأطراف ذات العلاقة بالقضية المعروضة والاستماع لرأيهم بما في ذلك جمعيات كما حصل في حادثة وفاة الأطفال في منطقة جبع.

أما بخصوص الاجتماعات التي تنظمها مجموعات العمل في سياق الدور التشريعي للمجلس خصوصا عندما يتعلق الأمر بنقاش القرارات بقوانين، فقد جرت العادة أن تكون مفتوحة لمن يرغب بحضورها من غير أعضاء المجلس، ولكن ليس هناك آلية واضحة لدعوة مؤسسات المجتمع المدني للحضور وإبداء الرأي. ومن ناحية أخرى يشارك أعضاء المجلس بصورة فردية أو من خلال مجموعات العمل عندما يتم دعوتهم لاجتماعات أو ورشات عمل تنظمها مؤسسات المجتمع المدني في موضوعات شتى خصوصا اذا تعلقت بمراجعة تشريعات أو بأداء المؤسسات العامة مثل الاجتماعات التي تنظمها أمان ومفتاح والهيئة المستقلة لحقوق الانسان وغيرها. فعلى سبيل المثال، ساهم عدد من البرلمانيين من أعضاء المجلس في النشاطات التي نفذتها أمان، ومن أبرزها: تنظيم جلسات المساءلة والاستماع التي عقدت لوزير المالية، كما تم تشكيل فريق عام 2008- 2009 لتحليل الموازنة وقام هذا الفريق بتنظيم جلسة استماع لوزير المالية أثناء مؤتمر أمان السنوي، كما شارك أعضاء برلمانيون ضد الفساد في اعداد التقرير السنوي حول الفساد في فلسطين كجزء من التقرير العربي الذي تعده منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، وفي نشاطات أخرى كلقاءات حول مراجعة تشريعات متعلقة بالفساد أو مراجعة تقارير حول النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الإدارات العامة والمشاركة في مسيرة المطالبة بتشكيل هيئة مكافحة الفساد في العام 2009. أخيرا، لوحظ أن هناك بعض القلق لدى المجلس مما تقوم به بعض مؤسسات المجتمع المدني بتقديمها مشاريع قوانين كون ذلك يتعارض مع سياسات المجلس بضرورة ضبط عملية التشريع في هذه المرحلة.

القسم الرابع: دور هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل في رسم سياسات مكافحة الفساد:

للمجلس التشريعي دور جوهري في السياسات العامة وبرامج الاصلاح وخطط التنمية الوطنية بوجه، وتأتي بلورة السياسات الخاصة بمكافحة الفساد كواحدة من السياسات التي من المفترض أن يلعب المجلس دورا فيها في إطار وظيفته الرقابية والتشريعية من خلال المساهمة في تدعيم الاطار القانوني وتطوير تشريعات تكافح الفساد، ومن خلال متابعته لأداء المؤسسات العامة للكشف عن اوجه الخلل او الفساد والطلب من الجهات المختصة بما فيها هيئة مكافحة الفساد والنائب العام بمتابعة التحقيق في أي شبهات فساد تظهر أثناء مراقبة الاداء.

ولعل من ابرز السياسات ما قامت به هيئة مكافحة الفساد من تطوير الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2012 – 2014 [28]. وبخصوص مشاركة المجلس في تطويرها فقد عرضت هيئة مكافحة الفساد مسودة الإستراتيجية على أعضاء المجلس وعقدت عدة اجتماعات لمناقشتها، وقد أثار نواب المجلس بعض الملاحظات عليها، ولكن بالمجمل كانت مشاركة شكلية أكثر منه فعلية، اذ لم تخضع الاستراتيجية لمراجعة دقيقة او مدروسة من قبل مجموعات العمل. ولكن بالمقابل تشير الخطة الاستراتيجية في أكثر من موضع منها بصورة مباشرة إلى المجلس التشريعي والدور المطلوب، وذلك على النحو التالي:

- أشارت أن من بين الجهات التي ناقشت الاستراتيجية أعضاء من المجلس التشريعي والأمانة العامة للمجلس.
- أشارت أن المجلس التشريعي هو جزء لا يتجزأ من بين الجهات المشاركة في تنفيذ هذه الاستراتيجية بالرغم من الواقع الذي يعيشه.
- أشارت أن تعطل عمل المجلس التشريعي وإعاقة ذلك لدوره الرقابي هي أحد نقاط الضعف في سياق تحليل البيئة الداخلية.
- أشارت ان المجلس التشريعي هو احد الأطراف الرئيسية الشريكة في مكافحة الفساد.
- أشارت الاستراتيجية إلى دور المجلس التشريعي كأحد الأطراف الوطنية لمنظومة النزاهة في تنفيذ الاستراتيجية وذلك على النحو الآتي:

يضطلع المجلس التشريعي بمجموعة من المهام الأساسية التي تدعم جهود مكافحة الفساد، وتمكن من تنفيذ الإستراتيجية، وتتلخص هذه المهام فيما يلي:

1. استكمال وإقرار التشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد.
2. تفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي من خلال مراقبة أداء السلطة التنفيذية، وتنفيذها لبرنامجها، وتقييدها فيما يتعلق بالميزانية العامة من ايرادات ونفقات.
3. تكريس جلسات الاستماع في المجلس التشريعي للمسئولين الحكوميين.
4. تقديم المثال والنموذج من خلال تطوير دليل قواعد السلوك البرلماني وتطبيقه[29].

أما بخصوص أوجه العلاقة بين المجلس التشريعي وهيئة مكافحة الفساد فهي تتمثل بأكثر من جانب، ويشمل ذلك ما يلي: التزام المجلس التشريعي بتقديم اقرارات الذمة المالية التي تطلبها هيئة مكافحة الفساد، وتزويد هيئة مكافحة الفساد للمجلس التشريعي بالتقرير السنوي الصادر عن الهيئة، وعقد اجتماعات مشتركة بين المجلس والهيئة من أبرزها اجتماعات بشان مناقشة استراتيجية مكافحة الفساد أو عرض التقرير السنوي للهيئة، وقيام المجلس التشريعي بتحويل ملفات حول شبهات فساد إلى الهيئة بناء على تقارير تقصي الحقائق (مثال ملف الحج والطيران وملف المجلس الطبي). وفي إطار هذه العلاقة لوحظ وجود اختلاف في وجهات النظر بين أعضاء من المجلس والهيئة حول بعض الملفات المحولة من المجلس إلى الهيئة كما ذكرنا لاستكمال التحقيقات فيها من ناحية عدم قيام الهيئة بتوضيح الاجراءات التي اتخذتها بشأن تلك الملفات ومدى جدية المتابعة.

28. أنظر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2012 – 2014، هيئة مكافحة الفساد، الموقع الإلكتروني: www.pacc.pna.ps
29. لم يضع المجلس التشريعي حتى اليوم دليل خاص بقواعد السلوك البرلماني.

النتائج والتوصيات:

عالج هذا التقرير عمل المجلس التشريعي في ظل وضعه الاستثنائي وليس الطبيعي نظرا لحالة الانقسام السياسي التي تشهدها فلسطين منذ منتصف العام 2007، وهو ما عطل دور المجلس كسلطة تشريعية ومؤسسة برلمانية وحرمها من القيام بدورها التشريعي والرقابي على النحو المأمول. لقد حاول المجلس أن يعمل بوسائل غير اعتيادية نظرا لصعوبة او استحالة تطبيق النصوص الدستورية والقانونية واتباع القواعد والأصول البرلمانية، وبالتالي لجأت الكتل والنواب من غير كتلة التغيير والإصلاح إلى تشكيل آليات للعمل شملت الاجتماع الدوري العام وهيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل البرلمانية، طالما كان من غير الممكن عمل المجلس كهيئة ولجان كما هو الحال في الظروف الطبيعية. وفي سياق التشخيص الذي يقدمه هذا التقرير كان لا بد من الوقوف على الإطار التنظيمي لعمل المجلس في ظل الوضع الراهن وكيفية ممارسة الدور الرقابي والتشريعي للمجلس ودوره في رسم السياسات مع التركيز على موضوع مكافحة الفساد باعتبار أن البرلمان هو أحد أعمدة نظام النزاهة الوطني.

خلص التقرير إلى عدد من النتائج والاستخلاصات، من أهمها:

1. أن آليات العمل التي استحدثها أعضاء المجلس من خلال الاجتماع الدوري وهيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل عملت بشكل محدود وفي قضايا معينة، ولم يتسم عملها بالشمولية وبالفاعلية المطلوبة على صعيدي مراجعة التشريعات والرقابة على آداء السلطة التنفيذية.

2. بالرغم من استحداث الآليات المذكورة لتنمية روح العمل الجماعي نظرا لعدم امكانية انعقاد المجلس كهيئة، ظل عمل المجلس يتسم في كثير من الأحيان بالفردية بسبب عدم فاعلية العديد من مجموعات العمل وعدم التزام الأعضاء بالاجتماع دوريا او حضور اللقاءات.
3. ضعف تجاوب السلطة التنفيذية مع آليات عمل المجلس القائمة، فبالرغم من التفاهمات مع مكتب الرئيس على احالة مسودات القرارات بقوانين للمجلس، فقد صدرت معظم تلك القرارات بقوانين دون احالة، ولم يؤخذ رأي المجلس بها. كما أن العلاقة مع الحكومة من الناحية التشريعية مجمدة وغائبة نظرا للخلاف في وجهات النظر، اذ يرى المجلس عدم جواز التوسع في التشريع، بينما ترى الحكومة خلاف ذلك.
4. م يضع المجلس بهيئاته المذكورة آلية واضحة تجاه التعامل مع التشريعات الثانوية سواء ما صدر منها أو ما يلزم اصداره من الحكومة كاللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين.

5. صدور بعض التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد في صورة قرارات بقوانين دون أن تحال للمجلس أو يكون له رأي فيها، مثل القرار بقانون لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع، والقرار بقانون لسنة 2010 بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.

6. عدم قيام المجلس ببلورة رؤية وآلية منظمة لكيفية التعامل مع القرارات بقوانين، واتسمت طريقة التعامل بالانتقائية والعشوائية، فبينما أبدى موقفا من بعضها، فقد سكت عن أخرى.
7. في العديد من السنوات لم تحل الحكومة مشروع الموازنة العامة للمجلس، كما لم يتم تقديم الحساب الختامي، ما أفقد المجلس أداة مهمة من ادوات الرقابة والمساءلة.

8. لم يبد المجلس اهتماما أو يبلور آلية للتعامل مع الاتفاقيات الدولية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد، ولم يجر بحث هذا الموضوع ضمن آليات عمل المجلس.

9. بالرغم من أن المجلس قام بإجراء تقصي حقائق في قضايا معينة قليلة لخطورتها ولورود شكاوى بشأنها، وبالرغم مما أعده من تقارير في ذلك، إلا ان متابعة هذه التقارير اتسم بالضعف ولم يكن وفق آلية منظمة تضمن تطبيق التوصيات التي خرجت بها خصوصا عندما تعلق الأمر بقضايا فساد، كما أن السلطة التنفيذية وجهات الرقابة لم تتعامل بجدية مع هذه التوصيات.
10. لم يبادر المجلس بطلب تقارير أداء من جهات رسمية في سياق دوره الرقابي، كما أن التعامل مع التقارير الواردة من جهات رقابية في مجالات الرقابة المالية والإدارية وحقوق الانسان لم يكن وفقا لآلية دورية وفاعلة.

11. بالرغم من استحداث ديوان للشكاوى في المجلس، إلا ان استمرار عملية تلقي الشكاوى من مجموعات العمل أو من النواب بصورة فردية دون توثيقها لدى الديوان، خلق نوعا من الارباك وعدم تكريس المتابعة المؤسسية للشكاوى الواردة للمجلس.
12. لم يجر المجلس مراجعة دقيقة ومدروسة للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وإنما أبدى ملاحظات عليها عندما عرضت عليه من قبل هيئة مكافحة الفساد.

وبناء على هذه النتائج والإستخلاصات، يوصي هذا التقرير بما يلي:

1. **على الصعيد السياسي**، نوصي بضرورة إعادة اللحمة لجسم المجلس التشريعي وبأسرع وقت ممكن لضمان تكريس مبدأ الشعب مصدر السلطات، وكخطوة جوهرية لإنهاء الانقسام السياسي وتعزيز المساءلة

ونظام النزاهة الوطني. ومن المهم في هذا المضمار إعادة الحياة الديمقراطية وتنظيم انتخابات جديدة للمجلس التشريعي.

2. **على صعيد الدور التشريعي للمجلس في ظل الوضع الراهن، نوصي بما يلي:**

- من المهم القيام ببلورة خطة واضحة لكيفية التعامل مع القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس، وآلية دراستها ومراجعتها لضمان اتخاذ موقف مدروس منها، خصوصا تلك التي تتعلق بمكافحة الفساد.
- من المهم القيام ببلورة آلية واضحة للتعامل مع التشريعات الثانوية التي تصدرها الحكومة كاللوائح والأنظمة لضمان تطبيق القوانين وللتحقق من عدم مخالفتها لنص وروح القانون.
- من المهم الضغط على الحكومة وعلى مؤسسة الرئاسة باتجاه عدم اصدار تشريعات استثنائية لا ضرورة لها، وبلورة دراسة تحدد الاسس والمعايير لحالة الضرورة التي تبرر مثل هذه التشريعات (القرارات بقوانين).
- من المهم الضغط على الحكومة لتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للمجلس، وتقديم الحساب الختامي، وأن يتم أخذ ملاحظات المجلس عليها بجدية.
- من المهم القيام ببلورة آلية للتعامل مع الاتفاقيات الدولية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد، وأن تكون محل بحث ودراسة من المجلس لضمان موائمة التشريعات معها.

3. **على صعيد الدور الرقابي للمجلس في ظل الوضع الراهن، نوصي بما يلي:**

- من المهم القيام بوضع آليات متابعة منظمة لقضايا الرأي العام ولأداء الادارات العامة وإجراء تقصي حقائق في أية شبهات خلل او فساد بشكل أكبر لضمان إعمال رقابة حقيقية وعدم حصر ذلك في قضايا محددة.
- من المهم بلورة آلية واضحة لمتابعة النتائج والتوصيات والتقارير التي تخرج بها مجموعات العمل بالمجلس، لضمان قيام الجهات صاحبة الاختصاص بالتعامل مع ما جاء فيها بجدية أكبر، خصوصا عندما يتطلب الأمر استكمال التحقيقات في شبهات فساد او خلل في الاداء.
- من المهم وضع خطة لمتابعة أداء المؤسسات العامة، وطلب تقارير منها حول الأداء، وتدقيق هذه التقارير، ومتابعتها بطلب عقد جلسات مع المسئولين إن لزم الأمر.
- من المهم التعامل مع التقارير الواردة للمجلس من الجهات الرقابية خصوصا ديوان الرقابة المالية والادارية وهيئة مكافحة الفساد وهيئة حقوق الانسان بطريقة مدروسة ومنظمة ووفق اسس ومعايير موضوعة تضمن متابعة ما جاء في هذه التقارير من بيانات ومعلومات تستوجب المساءلة والمحاسبة لجهات معينة او مسئولين معينين.
- من المهم تفعيل آلية الشكاوى في المجلس من ناحية القيام بحملات إعلامية توضح للجمهور نطاق اختصاص المجلس في تلقي الشكاوى، ومن ناحية مأسسة عملية توثيق الشكاوى خصوصا ما يرد للنواب كأفراد لتكون ضمن آليات المتابعة في المجلس.

4. **على صعيد الدور السياساتي للمجلس، نوصي بما يلي:**

- من المهم ايلاء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أهمية خاصة، والعمل على دراستها ومراجعتها بعناية لضمان تطويرها بما يحقق هدف القضاء على الفساد في المجتمع الفلسطيني.
- من المهم رسم آلية تفاهم واضحة ما بين المجلس وديوان الرقابة المالية والادارية وهيئة مكافحة الفساد لضمان نجاعة الرقابة المشتركة في مكافحة الفساد.
- من المهم متابعة عمل اللجنة الوزارية المشكلة لإعداد التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، ومعرفة أين وصلت هذه اللجنة في عملها وطلب تقرير منها بهذا الخصوص.
- ضرورة قيام المجلس بوضع دليل قواعد السلوك البرلماني، بما يعزز مكانة المجلس كقدوة ونموذج في تعزيز قيم النزاهة والمساءلة ذاتيا وفي علاقته مع المواطن والسلطات الأخرى.

5. **من ناحية تفعيل دور هيئة الكتل ومجموعات العمل، نوصي بما يلي:**

- من المهم التركيز على العمل الجماعي الشمولي وليس الفردي الانتقائي لضمان تحقيق إنجاز أكبر.
- من المهم التقيد بحضور الاجتماعات والإلتزام بالمواعيد المحددة ضمن مجموعات العمل.
- من المهم اشراك مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة في النقاشات ضمن هيئة الكتل ومجموعات العمل خصوصا عندما يتعلق الأمر بجلسات استماع مع مسئولين أو عند نقاش تقارير تقصي حقائق في أمر عام.
- من المهم اتخاذ خطوات فاعلة في حال امتناع مسئول عن الحضور بناء على دعوة المجلس أو عند امتناع جهة معينة عن تقديم بيانات أو معلومات يطلبها المجلس بصفة رسمية.
- ضرورة إعادة تفعيل بعض مجموعات العمل التي يتسم عملها بالجمود خصوصا مجموعة عمل القدس والحريات والمجتمع المدني.
- من المهم إعادة تنشيط دور الكادر الوظيفي للمجلس في عمل مجموعات العمل وفي إعداد التقارير والدراسات والمتابعات المطلوبة في القضايا المعروضة.
- من الضروري قيام المجلس بإجراء مراجعة شاملة لدوره ما بعد حالة الانقسام بغرض رسم التوجهات المستقبلية وإجراء تقييم شامل وجذري، وذلك عبر عقد مؤتمر تعرض من خلاله سيناريوهات التعامل مع الوضع الراهن خصوصا من ناحية علاقة المجلس مع السلطة التنفيذية وسبل تطوير وتفعيل آداء المجلس.

الجزء الثاني من دور لجان المجلس التشريعي الفلسطيني في مكافحة الفساد - قطاع غزة

قائمة المحتويات

المقدمة 23
المحور الأول: الوظيفة التشريعية للمجلس ودورها في مكافحة الفساد 24
المحور الثاني: الرقابة التشريعية ودور المجلس في مكافحة الفساد 25
المحور الثالث: الموازنة العامة ودور المجلس في مكافحة الفساد 26
المحور الرابع: النتائج والتوصيات 29
المصادر والمراجع 31

المقدمة:

لما كان من أهم مقومات نجاح الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تتم من خلال وجود المجلس التشريعي الفعال بمشاركة من جميع التيارات السياسية، إلا أن هذا الانقسام السياسي وعوامل سياسية أخرى كان لها دور كبير في عرقلة عمل المجلس التشريعي والنيل من الأدوار الرقابية والتشريعية للمجلس ولجانه في اطاره الشامل بمقريه في غزة والضفة الغربية من جهة وسياسة وممارسات الاحتلال في فصل الضفة عن القطاع واعتقال اعداد من اعضاء المجلس التشريعي.

والإطلاع على التقارير والمعلومات التي تتعلق بقضايا هدر أو فساد حكومي أو إداري مركزي أو لا مركزي[1].

ومن خلال القراءة العميقة لخارطة الانتخابات الفلسطينية خلال الفصل التشريعي الثاني (2006-2013)، نرى أن كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية قد استحوذت علي غالبية مقاعد المجلس التشريعي، وعندما تطور الخلاف إلى نزاع مسلح بين الفصيلين انتهى بانقسام الشعب الفلسطيني وتوزيع السلطات داخل الوطن الواحد، حيث أخذت حركة حماس على عاتقها إدارة قطاع غزة تشريعياً وتنفيذياً وقضائياً، بينما أخذت حركة فتح على عاتقها إدارة الضفة الغربية على المستويات الثلاثة المذكورة، واستمر الحال حتى يومنا هذا[2].

وتُعد رقابة المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية والامركزية من أهم الوسائل التي ترسخ مبدأ سيادة القانون، وتأسيساً على ذلك فقد حرصت الدساتير على إيراد حق الرقابة للبرلمان في صلب الوثيقة الدستورية، ومن تلك الدساتير القانون الأساسي الفلسطيني إذ أورد نصا صريحا على اختصاص المجلس التشريعي بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية في الفقرة 2 من المادة (47), حيث نصت على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي وتناولت أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي حق النواب في توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء وإجراءات سحب الثقة من الوزراء وذلك في المواد من 80-75. كما أكد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في المواد 57-48 على تشكيل اللجان الدائمة والمساءلة البرلمانية[3].

وقد بيّن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بعض آليات وعناصر الرقابة البرلمانية عند كلامه عن السؤال البرلماني وطرح موضوعاً عاماً للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة، تاركاً تفاصيل ممارسة المجلس التشريعي ولجانه الدائمة للصلاحية المذكورة إلى النظام الداخلي للمجلس، إذ نصت المادة (51) من القانون الأساسي على أن يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه، " يقبل المجلس استقالة أعضائه، ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه ، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة، وله وحده المحافظة على النظام والأمن أثناء جلساته أو أعمال لجانه، وليس لرجال الأمن التواجد في أرجائه إلا بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس اللجنة على حسب الأحوال[4].

ومن خلال هذه الورقة سوف نتناول موضوع دور لجان المجلس التشريعي الفلسطيني في قطاع غزة في مكافحة الفساد وتوضيح مدى فعالية رقابته بآلياته القائمة في محاور ثلاثة وهى كما يلي:-

المحور الأول: الوظيفة التشريعية للمجلس ودورها في مكافحة الفساد.
المحور الثاني: الرقابة التشريعية ودور المجلس في مكافحة الفساد.
المحور الثالث: الموازنة العامة ودور المجلس في مكافحة الفساد.

1. دليل البرلماني العربي للرقابة المالية، برلمانيون عرب ضد الفساد ، بيروت ، لبنان 2009م، ص9 وما بعدها.
2. مقابلة مع د. نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي الثاني ومستشار قانوني ومدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الأول، المقابلة بتاريخ 13/1/2013
3. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ص 5.
4. كتاب المجلس التشريعي أربع سنوات من العطاء رغم الحصار ، مرجع سابق.

المحور الأول: الوظيفة التشريعية للمجلس ودورها في مكافحة الفساد .

عقد المجلس التشريعي في قطاع غزة خلال دوراته العادية وغير العادية (106) جلسات منها (90) جلسة عادية، و(8) جلسات خاصة، و(8) جلسات طارئة أصدر خلالها واحد وأربعين (41) قانونا وأصدر (334) قراراً شملت مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية والحكم المحلي والقضايا التشريعية والتنظيمية الداخلية. وقد جاءت معظم هذه القرارات عبر التوصيات التي تقدمت بها لجان المجلس كما وجه 22 **سؤلا واستجواب** واحد فقط.

شكلت **اللجان** العمود الفقري لعمل المجلس الرقابي والتشريعي، ومارست دوراً بالغ الأهمية للبرلمان في ممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية والتوجيهية وجميع أعماله التي يمارسها على نشاط مختلف أجهزة ومؤسسات الهيئة التنفيذية في مختلف المجالات، ولا نغالي بالقول أنها الأجهزة التنفيذية الرئيسية للبرلمان، ولا يقتصر دور اللجان على اقتراح مشاريع القوانين وإعدادها، بل يتعدى ذلك إلى ممارسة دور رقابي ذو أهمية بالغة على أداء السلطة التنفيذية، من خلال حقه في استخدام الأدوات الرقابية المعروفة على أعمال الحكومة وجهاز الدولة الإداري (مركزي ولامركزي).

وعقدت اللجان المختلفة في المجلس التشريعي ما يقارب 661 اجتماعا و344 جلسات استماع إلى الوزراء ورؤساء الهيئات والمؤسسات وأصدرت أكثر من 169 تقريرا وقامت بحوالي 277 زيارة ميدانية للدوائر الحكومية والمؤسسات وعقد حوالي 92 ورشة عمل حضرها عدد كبير من المختصين القانونيين والاقتصاديين وعلماء الدين والأخصائيين الاجتماعين وغيرهم من العاملين بمؤسسات المجتمع المدني[5].

الوظيفة التشريعية للمجلس و دورها في مكافحة الفساد

من المهام الرئيسية التي يضطلع بها المجلس التشريعي هي إصدار القوانين، بصفته المعبر عن إرادة الشعب، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعطى للمجلس التشريعي صلاحية إصدار القوانين التي تنظم سير العمل داخل الدولة،المجلس التشريعي من سنة 2006 حتى سنة 2012 أصدر 41 قانونا، وهذه القوانين تهم مجالات مختلفة سنقتصر على التعريج على القوانين التي أراد المشرع من خلالها **مكافحة الفساد**، ونتعرض لهذه القوانين تباعا وفقا للتصنيف التالي:

أولا- القوانين التي تعزز شفافية العمل العام.
ثانيا- القوانين التي تهدف لتنمية الإدارة العامة و هيكلتها.
ثالثا- القوانين التي تعزز الشفافية و مكافحة الفساد في القطاع الخاص.
رابعا- القوانين التي تعزز الهيئات الرقابية القضائية و الإدارية.

ونتناول مجموعة القوانين التي أصدرها المجلس التشريعي وتندرج ضمن التصنيفات السابقة وفقا للتالي:

أولا- القوانين التي تعزز شفافية العمل العام.

- **قانون رقم 8 لسنة 2008 بشأن الجريدة الرسمية .**

حيث تضمن القانون مجموعة من الأحكام التي تلزم الحكومة والمجلس التشريعي نشر القرارات الصادرة عنهما في الجريدة الرسمية وهذا النشر يتيح للمواطنين الإطلاع ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية و يعزز الرقابة الشعبية من أجل المساءلة ومكافحة الفساد[6].

ثانيا- القوانين التي تهدف لتنمية الإدارة العامة و هيكلتها.

1. **قانون رقم 6 لسنة 2011 بشأن إعداد الخطة العامة للتنمية**

والذي سعى المشرع من خلالها لوضع برنامج شامل من قبل الحكومة للتنمية العامة في أراضي السلطة الفلسطينية لمختلف القطاعات، وهذا القانون يعد ذو أهمية قصوى في مجال مكافحة الفساد كونه يعد سندا أساسيا لاعتماد الموازنة، وهو يفعل أيضا أسلوب المراقبة على برنامج وخطط الوزارات والهيئات الحكومية فلا يمكن اعتماد الموازنة دون الإطلاع عليها، وهذا من شأنه بطبيعة الحال أن يقلل على الأقل من حالات الفساد التي قد تقع في عمل الوزارات والهيئات سواء كان فسادا ماليا أو إداريا. حيث بموجب هذا القانون سوف تحدد برامج عمل الحكومة وسياساتها في التنمية ومكافحة الفساد من خلال ضبط النفقات على مشروعات تنموية تعود بالمصلحة على المواطنين وتسهل من الدور الرقابي للسلطة التشريعية على أعمال الحكومة[7].

2. **قانون رقم 5 لسنة 2012 بشأن الهيئة العامة للمعابر والحدود.**

حيث تعد المعابر الحدودية من أهم المراكز الذي تمثل سيادة الدولة وهيبتها من خلال ضبطها وضبط مسألة المرور عبرها سواء أشخاصا أو بضائع ، فإيجاد قانون ينظم المعابر والحدود وطالما وفرت الظروف الملائمة للعاملين والقائمين عليها للحد من مخاطر التلاعب بسيادة الدولة تحت الإغراءات المتعددة ومنع عمليات الفساد الإداري والمالي التي قد تطال هذا المجال الحيوي والسيادي وضبط جرائم الرشوة وملحقاتها واستعمال النفوذ بأشكاله وتهريب البضائع والتهرب الجمركي إلخ.

5. كتاب المجلس التشريعي أربع سنوات من العطاء رغم الحصار ،2006-2010م، غزة 2011 بالإضافة الي محاضر وتقارير المجلس التشريعي خلال الثلاث سنوات الأخيرة وردت في مسودة التقرير حول السنوات الثلاثة الأخيرة.
6 كتاب "أربع سنوات من العطاء رغم الحصار"، صادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، ص75.
7. مسودة تقرير المجلس التشريعي حول أداء المجلس التشريعي خلال الفترة من 2010-2012، الأمانة العامة للمجلس التشريعي- غزة.

ثالثا- القوانين التي تعزز الشفافية و مكافحة الفساد في القطاع الخاص.

- **قانون الشركات رقم (7) لسنة 2012 .**

وهو قانون يسعى إلى ضبط ومكافحة عمليات التهرب الضريبي[8] من خلال وضع آليات الدفاتر المنتظمة للشركات وتقارير مُدققي الحسابات المعتمدين، وبالتالي يؤدي إلى زيادة الإيرادات للدولة وتصعيد عملية التنمية وتخفيف ظاهرة التهرب الضريبي الذي قد تقوم به عدد من الشركات في ظل القانون السابق، وعزز من حماية صغار المساهمين في شركات المساهمة العامة من تجاوزات مجلس الإدارة فيها بعد أن وضع القانون الجديد ضوابط ومعايير لتصرفات مجلس الإدارة، وعمل هذا القانون على ضبط العملية المحاسبية بين الشركاء لمكافحة عمليات النصب . وجاء القانون ليعزز دور مراقب الشركات بحيث أصبح بإمكانه حضور اجتماعات الجمعية العمومية ومجالس إدارة الشركات والطلب منهم بتزويده بالميزانيات الخاصة بشركاتهم وفقا لمعايير المحاسبة الدولية والفلسطينية ومن خلال شركات تدقيق مرخصة بذلك وهذا بدوره يساهم بشكل كبير في مكافحة الفساد داخل مؤسسات القطاع الخاص والذي ينعكس بدوره بشكل كبير على أداء الدولة الاقتصادي[9]، وإذا ما تمعنا بنظرة وقراءة عميقة للقوانين السابقة، نرى أنها لم تأت بشكل مباشر على مكافحة الفساد وفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإنما تمس بشكل غير مباشر بعض الإجراءات والأحكام التي تمنح رقابة وتحد من الفساد[10].

المحور الثاني: الرقابة التشريعية ودور المجلس في مكافحة الفساد

أطراف الرقابة البرلمانية هم عضو البرلمان (المجلس التشريعي) الذي يقوم بممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية ليست فقط على أعمال السلطة التنفيذية وإنما تمتد إلى مراقبة أعضاءها و تمتد المسئولية على ما يصدر عن الوزير في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية وأعمال الخاضعين له كما لا تقتصر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على ما تتحده هده الأخيرة بصفاتها الحكومية وإنما تمتد شاملةً لما تصدره بطبيعتها الإدارية[11].

أولا: تفعيل آليات المساءلة والمحاسبة المؤسساتية في المجلس التشريعي:20013-2006

خوّل القانون الأساسي المعدل وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني العديد من الوسائل الرقابية لأعضاء المجلس بهدف القيام بمهمة الرقابة

- **الأسئلة البرلمانية:**

مارس النواب دورهم الرقابي بشكل مقبول خلال السنة الأولى لعمل المجلس حيث وجه النواب تسعة (9) أسئلة تناولت مواضيع مختلفة ومسئولين مختلفين.

وقد حصل تراجع واضح في عدد الأسئلة الموجهة إلى المسئولين خلال سنوات الانقسام السياسي حيث لم يتجاوز عدد الأسئلة خلال السنوات -2008 2012 ثلاثة عشر (13) سؤالا كالتالي:

1. السؤال الموجه من النائب د.يحيى العبادسة لوزير الاقتصاد الوطني زياد الظاظا حول الحصار وتلاعب التجار بالأسعار وانتشار ظاهرة الاحتكار للسلع الأساسية. الدورة العادية الثالثة الاجتماع الخامس 7-8/5/2008م.

وقد يعود ذلك إلى اتحاد التيار السياسي في السلطتين وتوحدهما في الهدف وأيضاً لظروف الانقسام الفلسطيني.

- **الاستجواب:**
- **سحب الثقة:**

يتم استخدام هذا الأداة من قبل المجلس ولو لمرة واحدة والاكتفاء بإجراء تعديلات وزارية لبعض الوزراء.

- **لجان تقصي الحقائق**

يذكر أن لجان المجلس التشريع الدائمة والعاملة في قطاع غزة من خلال نواب كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية قامت بالعديد من الاجتماعات وجلسات الاستماع للمسئولين وورش العمل تناولت من خلالها أدوارا عدة تهم الشأن العام وأصدرت العديد من التقارير والتوصيات بالخصوص والجدول رقم (3) يحدد بالأرقام أنشطة وفعاليات اللجان البرلمانية خلال الفصل التشريعي الثاني.

8. دليل البرلمان العربي للرقابة المالية، برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت لبنان 2009، ص 53.
9. لقاء في مجلة البرلمان الصادرة عن المجلس التشريعي بغزة مع النائب د. عاطف عدوان، العدد 104 الصادر بتاريخ 27/12/2012.
10. كتاب "أربع سنوات من العطاء رغم الحصار"، صادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، ص 79.
11. أ. د. على الصاوي , خصائص الرقابة البرلمانية , مجلة الجامعة , عدد 3, 2001 , العراق , ص22.

الجدول رقم (3) يوضح أنشطة اللجان المختلفة خلال الفترة الممتدة خلال الفترة من 2006م ولغاية31/12/2012م.

م	اللجنة	الاجتماعات	جلسات الاستماع	زيارات ميدانية	تقارير	ورش عمل	مشاريع قوانين
.1	الموازنة	86	30	10	28	16	7
.2	الرقابة	130	83	73	16	7	0
.3	القانونية	103	36	26	9	27	62
.4	الاقتصادية	96	94	27	19	3	4
.5	التربية	124	82	92	31	28	13
.6	السياسية	19	0	0	10	1	0
.7	القدس	29	1	11	7	4	2
.8	الداخلية	34	18	38	49	6	1
المجموع		661	344	277	169	92	89

المحور الثالث: الموازنة العامة ودور المجلس في مكافحة الفساد

ونتناول في هذا المحور من محاور الورقة الرقابة المالية للمجلس التشريعي ودوره في مكافحة الفساد خلال السنوات المالية (2006م- 2013م) وفقا للموضوعات التالية:-

أولا- المجلس التشريعي ودوره في عملية وضع الموازنة العامة.

ثانيا- دور المجلس التشريعي في الرقابة على الإيرادات.

ثالثا- دور المجلس التشريعي في الرقابة على النفقات.

رابعا- المجلس التشريعي وعلاقاته بالمؤسسات الرقابية.

أولا: المجلس التشريعي ودوره في عملية وضع الموازنة العامة.

للإجابة على هذا التساؤل أرى لزاما أن أستعرض في البداية الموازنات التي أقرها المجلس التشريعي من خلال كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية في قطاع غزة. فقد أقر المجلس التشريعي خلال السنوات (2006- 2013) خمس موازنات عادية للسنوات (2006م، 2010م، 2011م ، 2012م، 2013م) وأقر موازنة استثنائية واحدة في العام 2009م بينما لم تقر خلال السنتين (2007م و2008م) أية موازنة واستمر الصرف والإيراد بنسبة 1/12 من موازنة 2006م وذلك بسبب حالة الحصار و الانقسام السياسي خلال تلك الفترة. وكون أن الموازنة العامة للسنة المالية 2006م قد أقرت من قبل المجلس التشريعي بكامل هيأته وتمت المصادقة عليها وفقا للأصول القانونية بعد أن شهدت الكثير من المناقشات الحادة بين الكتل والقوائم البرلمانية المختلفة التي طالبت بعدد من التعديلات على مشروع قانون الموازنة.

وقد مارس المجلس التشريعي هذا الدور الرقابي الأساسي خلال السنوات المالية 2006-2012 باستثناء العامين الماليين 2007- 2008 والاكتفاء بالسير وفق الموازنة الإثنى عشرية وهذا مؤشر على أن المجلس لم يباشر دوره الرقابي على تلك الفترة.

وبمراجعة محاضر الجلسات وقرارات المجلس التشريعي الخاصة بهذه المرحلة خلال السنوات المالية الباقية نرى أن هناك إشكالية في التواصل بين وزير المالية ولجنة الموازنة والشئون المالية في المجلس التشريعي بسبب اتحاد صفة رئيس الوزراء ووزير المالية بشخص دولة رئيس الوزراء السيد/ إسماعيل هنية، وبالتالي اقتصرت مناقشة موضوع الموازنة مع وكيل وزارة المالية السيد/ إسماعيل محفوظ، مما كان له بالغ الأثر على فرض سياسات المجلس التشريعي على الحكومة وأحيانا كان للمشرّع الدور الأكبر في تحديد الشكل النهائي للموازنة العامة.

وخلال الأعوام المالية 2006- 2013 لم يمارس المجلس التشريعي الرقابة البرلمانية الاحقة علي الموازنة ولو لمرة واحدة ولا أرى أن هناك سببا واحدا كافيا لتبرير عدم قيام المجلس بهذا الإجراء وفي تقديري أن الأمر يرجع إلى قلة المعرفة البرلمانية بأهمية هذا الدور والاكتفاء بما تم من رقابة أثناء عملية تنفيذ الموازنة.

ثانيا- دور المجلس التشريعي في الرقابة على الإيرادات:

تعد الشفافية في إدارة الإيرادات العامة رهانا مهما على المستويين الوطني والدولي لما لها من انعكاسات إيجابية على الدول والمجتمعات، ففضلا عن دورها في تعزيز مستويات النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي، فهي تعزّز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين وتساهم في الحدّ من ظاهرة الفساد وهدر الثروات الوطنية[12]. وتشمل الإيرادات كل الموارد التي تجبيها الدولة من الشركات والمؤسسات المملوكة للدولة ومن الإيرادات الضريبية والرسوم .

وتعتبر الإيرادات الضريبية الوسيلة الأكثر ملاءمة لتمويل الإنفاق العام. وتتميز بكونها إيرادات سيادية، بحيث يتم فرضها على جميع المقيمين في

12. دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بالتعاون مع معهد رصد للعائدات، الطبعة الأولى 2001م، بيروت.

البلد بصفة نهائية ومن دون مقابل مباشر. ويتم توزيع العبء الضريبي مبدئيا بحسب مساهمة كل مكلف. وتكتسب الرقابة على عمليات إنتاج وتحصيل الإيرادات أهمية قصوى، حيث تنعكس الرقابة الفاعلة إيجابا على الدولة واقتصاد والمجتمع.

ويتضح ذلك من خلال التوصيات التالية[13]:

1. الإسراع في تطبيق قانون تنظيم الزكاة الذي أقرَه المجلس التشريعي في العام 2008م. لضمان تحقيق إيرادات أفضل في ضوء التهرب الضريبي الذي يقوم به الكثير من أصحاب الدخول العالية جدا. وقد واجه تطبيق هذا القانون العديد من المعيقات في التطبيق جزء منها متعلق بالقانون نفسه والتشريعات الصادرة بمقتضاه وجزء آخر متعلق بالكادر البشري العامل بهيئة الزكاة، والجزء الأهم متعلق بمدى التزام الحكومة بتسهيل تطبيق أحكام هذا القانون إذا ما أخذنا بالحسبان أن تطبيق هذا القانون سيؤثر على كافة الإيرادات إلى حساب الخزينة العامة.

2. تشكيل لجنة وزارية لوضع رؤية وآلية واضحة لضبط كافة المساعدات والهبات والمنح العينية, وأن تتولى وزارة المالية ذلك. على اعتبار أن المساعدات والهبات والمنح العينية بعد الحرب على قطاع غزة شكّلت جزء كبيرا من الإيرادات سواء كانت تقدم للحكومة مباشرة أو من خلال المؤسسات المحلية والدولية. وقد أخذت الحكومة بهذه التوصية حيث شكّلت لجنة وزارية لضبط التبرعات والهبات الواردة للحكومة وقد تلقت لجنة الموازنة والشئون المالية في المجلس التشريعي تقريرا مفصلا حول الموضوع.

3. تزويد المجلس التشريعي بتقرير شامل حول ما تجبيه وزارة الداخلية من موظفيها ومن النواب والوزراء, وما تجبيه الحكومة من رواتب كافة الموظفين لصالح العمال (بنسبة 5%). من أجل التأكد من طرق الإنفاق لهذه الأموال ومحاسبة المخالفين فيما يتعلق بالجباية خارج إطار القانون وإيقاف أية جباية للإيرادات خارج إطار حساب الخزينة الموحَد مع التزام الحكومة بتوفير كافة الاحتياجات لكافة مراكز المسئولية وخاصة وزارة الداخلية والأمن الوطني.

ثالثا- دور الموازنة العامة في الرقابة المالية على النفقات:

تعزيزا لمبدأ الشفافية وتحسين آلية الرقابة على المال العام، فقد عمدت لجنة الموازنة والشئون المالية إلى فرض مجموعة من القيود على السلطة التنفيذية خلال السنوات (2008-2012) كان أهمها إلزام الحكومة بعدم صرف أية نفقة إضافية لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة، ورغم ذلك فقد تبين عدم التزام الحكومة بهذا البند، إلا أن لجنة الموازنة والشئون المالية وتقديرا للظروف السياسية وخاصة الحرب على غزة طالبت الحكومة بأن تأخذ مصادقة وإقرار من المجلس التشريعي على تلك النفقات ضمن موازنة ملحقة وكان ذلك في العام 2011. ومن ضمن القيود التي فرضتها اللجنة تقليص الإحداثيات الوظيفية خلال السنة المالية 2011 على أن يكون التوظيف موجه أكثر صوب الدوائر الإيرادية في وزارة المالية والوزارات الأخرى، كما طالبت لجنة الموازنة والشئون المالية في المجلس التشريعي الحكومة بتشكيل لجنة للإصلاح الإداري وتفعيل قانون الكسب غير المشروع وإصدار القرارات اللازمة لإعادة عمل هيئة الكسب غير المشروع والمعطلة منذ أن صدر القانون في العام 2005.

وفي إطار التغلب على المخالفات التي وقعت في التصرف بأملاك الدولة، طالبت لجنة الموازنة حل سلطة الأراضي وإعادة دائرة الطابو إلى وزارة العدل كما كان سابقا ودائرة المساحة إلى وزارة الأشغال العامة والإسكان، وهذا بدوره يزيد من الشفافية في نقل ملكية أراضي الدولة ويقلص من المخالفات التي قد تحصل بهذا الخصوص.

رابعا- المجلس التشريعي وعلاقاته بالمؤسسات الرقابية:

1. ديوان الرقابة المالية والإدارية.

توقف عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية العاملين في قطاع غزة بعد أحداث حالة الانقسام الى ان اوصى المجلس التشريعي في قطاع غزة بتعيين رئيس ونائب رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية[14] عام 2010 ، وبالفعل امتثلت الحكومة جزئيا لهذه التوصية وتم تعيين نائب لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية وهو السيد/ يوسف الكيالي وتمت المصادقة على تعينه من قبل المجلس التشريعي، وتسلَم عمله وبدأ بإعداد تقارير الرقابة عن المؤسسات والوزارات وعرضها على المجلس التشريعي وفقا للقانون وبالفعل تعاون المجلس مع الديوان في هذا الإطار حيث عقدت لجان المجلس التشريعي العديد من جلسات الاستماع للمسئولين الذين وردت أسماؤهم في التقارير للتأكد من حقيقة ما جاء في تلك التقارير من مخالفات قام بها عدد من المسئولين في المؤسسات والوزارات المختلفة. وساعدت تقارير الديوان المجلس التشريعي في ضبط الإنفاق العام ومحاسبة المخالفين.

ومتابعة لموضوع تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية من قبل لجنة الموازنة والشئون المالية في المجلس التشريعي[15]، فقد تم إقرار الهيكل التنظيمي للديوان من قبل المجلس التشريعي ، ولغايات تطوير عمل الديوان فقد تم تعيين السيد/ إسماعيل محفوظ (وكيل وزارة المالية سابقا) رئيسا لديوان الرقابة المالية والإدارية في أواخر العام 2012 أي بعد مرور أكثر من عامين على توصية لجنة الموازنة والشئون المالية في المجلس التشريعي، وهذا مؤشر خطير على عدم التزام الحكومة بتوصيات المجلس التشريعي ولجانه في كثير من الأحيان[16].

(ديوان الرقابة لم يفعل في غزة الا في نهاية 2010 والتقارير الصادرة سابقا تغطى فترات زمنية سبق فيها 2006ـــ> 2008 والكل يعلم كيف كان الحال فيها وقت الحرب ، وديوان الرقابة والظروف البيئية المحيطة كانت غير مناسبة ، ونحن نعمل علي التطوير) علي لسان رئيس الديوان

13. كتاب أربع سنوات من العطاء رغم الحصار (2006-2010 م)، المجلس التشريعي، غزة ، 2011م، قرار رقم (1231/ غ.ع4/1) ، ص177.
14. تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية للسنة المالية 2010م ، أرشيف لجنة الموازنة والشؤون المالية – المجلس التشريعي - غزة. حيث نصت التوصية علي (مطالبة الحكومة بتعيين رئيس ونائب رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية على أن يراعى في المرشحين شروط الاختصاص والكفاءة فيما يتعلق بالأمور المالية والإدارية وفقاً لأحكام القانون).
15. قرار المجلس التشريعي رقم (1273/ غ.ع4/1) لسنة 2011م.
16. قرار المجلس التشريعي رقم (1334/ غ.ع4/1) وينص علي:
المصادقة على تعيين الأخ/ إسماعيل محمد علي محفوظ رئيساً لديوان الرقابة المالية والإدارية بالإجماع.
و قرار المجلس التشريعي رقم (1335/ غ.ع4/1) وينص علي قيام الأخ/ إسماعيل محمد علي محفوظ بمباشرة العمل رئيساً لديوان الرقابة المالية والإدارية بعد أداءه اليمين القانونية أمام المجلس وفقاً للأصول.

استعانت لجان التحقيق البرلمانية المشكلة من قبل المجلس التشريعي بالعاملين في الديوان لمساعدتهم في التحقيق في بعض القضايا المعروضة على المجلس التشريعي[17].

2. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان.

في إطار متابعة لجان المجلس التشريعي لحقوق الإنسان، فقد تابعت لجنة حقوق الإنسان في المجلس التشريعي الكثير من الشكاوى المقدمة من المواطنين بشأن انتهاكات الأجهزة الأمنية لحقوق وحريات بعض المواطنين في قطاع غزة، وقد أصر المجلس التشريعي على إقرار مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان الذي تم إقراره من المجلس التشريعي السابق بالمناقشة العامة، من أجل استكمال الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة، إلا أن مجلس مفوضي الهيئة طلب إلى المجلس التشريعي في غزة التأني في تطبيق القانون إلى أن تتم المصالحة الفلسطينية وبالفعل تم ذلك ، والتعاون مستمر بين الهيئة والمجلس التشريعي على مستوى اللجان وخاصة لجنة الرقابة وحقوق الإنسان، رغم حالة عدم الرضا التي كانت لدى المجلس عن أداء الهيئة في غزة بسبب التقرير السنوي للهيئة عن انتهاكات حقوق المواطن خلال العام 2010م .

3. هيئة الكسب غير المشروع.

نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به هيئة الكسب غير المشروع في مكافحة الفساد، فقد طالبت لجنة الموازنة في المجلس التشريعي الحكومة بتفعيل قانون الكسب غير المشروع وتعيين رئيسا للهيئة وفقا للقانون للعمل في قطاع غزة، إلا أن الحكومة لم تأخذ بالتوصية حتى وقتنا هذا.

4. مؤسسات المجتمع المدني.

تلعب مؤسسات المجتمع المدني دور كبير في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية من خلال تلقي شكاوى المواطنين والزيارات الميدانية للمؤسسات والهيئات والدوائر الحكومية، ويتعاون المجلس التشريعي من خلال لجانه المختلفة في هذا المجال، فكثيرا من اللقاءات تمت بين لجان المجلس التشريعي ومسئولين من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني لتنسيق الجهود سواء على المستوى التشريعي أو المستوى الرقابي أو على مستوى الرقابة المالية وتطبيق التشريعات الضريبية، فقد التقت لجنة الموازنة والشؤون المالية واللجنة الاقتصادية مع رجال من جمعية رجال الأعمال وأصحاب المصانع والشركات كما التقت لجنة التربية والقضايا الاجتماعية بعدد من ممثلي مؤسسات المعاقين لمناقشة الأمور المالية الخاصة بهم وخاصة حقهم في الوظيفة وحقهم في الإعفاءات الضريبية والجمركية المختلفة

17. شارك فريق من الخبراء من ديوان الرقابة المالية والادارية أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية الخاصة بملف المعابر التحت أرضية (الإنفاق على الحدود الفلسطينية المصرية) لمساعدتهم في إجراءات البحث والتحقيق.

18. قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010:"يأتي إقرار مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إطار تصويب نشأة الهيئة التي تستند في عملها إلى القرار الرئاسي رقم (59) لسنة 1995، في حين نصت المادة (31) من القانون الأساسي لسنة 2002 وتعديلاته على : " تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويُحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي" . وبالتالي فإن استمرار الهيئة بصفتها الراهنة يفتقر للمشروعية القانونية والدستورية ، ولئن عملت الهيئة طيلة السنوات السابقة تحت مظلة القرار الرئاسي المذكور إلا أن مركزها القانوني يظل (غير دستوري) لأنها لم تخرج من رحم المجلس التشريعي كما اقتضى القانون الأساسي.

19. ترتب على هذا التقرير الغير متوازن وفق رؤية المجلس التشريعي في غزة وقف التعاون مع الهيئة المستلقة لحقوق الإنسان أكثر من ستة أشهر.

المحور الرابع: النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج :

1. يتضح أن المجلس التشريعي الفلسطيني لا زال يتميز بعجز في مسألة الرقابة على أعمال الحكومة بصورة عامة، وخاصة بعد حالة الانقسام السياسي التي شهدها الشعب الفلسطيني بعد أقل من سنة من الانتخابات التشريعية الثانية، وهذا النوع من العلاقة يحد من قدرة المجلس على الاضطلاع بدورها الرقابي بصورة خاصة.

2. تبين من تجارب الرقابة البرلمانية أنه لم يكن مستحيلا على النواب استخدام وسائل الرقابة المحدودة التأثير وفي القضايا التي لا تؤثر تأثيرا صارخا على استقرار الأوضاع الراهنة ولا تمس مصالح الجماعات الرئيسية في البلاد. إلا أن غياب كوادر فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية للعمل لدى لجان المجلس المختلفة أدى إلى ضعف اللجوء إلى أدوات الرقابة المتاحة للجان وأعضاء المجلس التشريعي والمنصوص عليها في نظامه الداخلي.

3. ساهم إدخال الإعلام المسموع والمرئي في المجلس التشريعي في توفير مناخ ملائم للارتقاء بالعمل الرقابي من خلال وضع النائب نفسه تحت الرقابة الشعبية المباشرة.

4. أثرت حالة الانقسام السياسي التي شهدها الشعب الفلسطيني خلال السنوات الست الماضية بشكل جلي وواضح على أداء المجلس التشريعي الرقابي والتشريعي والمالي، مما أدى بدوره إلى ضعف شديد في الرقابة المالية وهذا بدوره يشجع على الفساد بدل من محاصرته والحد منه.

5. قد يضطر المجلس التشريعي وفقاً لحقوقه الدستورية والقانونية إلى الموافقة على الموازنة العامة كما هي، وهذا ما حصل بالفعل خلال السنوات المالية 2009، 2011،2012.

6. يرجع سبب ضعف رقابة البرلمان على الموازنة والحساب الختامي إلى المسائل الفنية والحسابية التي تتضمنها الموازنة ونقص المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة وكذلك قصر الفترة الزمنية المحددة لمناقشة القوانين المالية بصفة خاصة.

7. يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية ببعض الإجراءات والتوصيات إلا أن معظم الجهات الخاضعة لرقابة الديوان لا تستجيب لتلك التوصيات وتظل المخالفات المالية قائمة، وهذا ما تؤكده تقارير الديوان نفسها.

8. تبين نقص واضح في مجال الرقابة السابقة على الموازنة ناتج عن مجموعة من العوامل أهمها حالة الانقسام السياسي الفلسطيني وسياسة الحصار التي فرضت على قطاع غزة ومحاولة الاحتلال عزله عن محيطه الخارجي والداخلي.

9. تعد الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة مهمة كونها تشكل الرقابة السياسية لهذه السلطة. إلا أن عدم تقديم مشروع الحساب الختامي للبرلمان يقلل من فاعليتها ونجاحها وبخاصة إذا ما تغير الوزراء اللذين نفذوها ، ولتلافي ذلك لابد من صدور قرارات تشريعية مالية بضرورة عرض المشروع خلال مدة قصيرة من تاريخ انتهاء السنة المالية ووضع عقوبة إذا تأخرت عن المدة المحددة.

10. إن الرقابة البرلمانية تعاني من مشاكل جدية لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، مما يؤدي إلى إفساد الرقابة البرلمانية.

11. غياب كامل لهيئة الكسب غير المشروع وعدم قيام الحكومة بأية خطوة اتجاه تطبيق توصيات لجنة الموازنة والشئون المالية بشأن تفعيل الهيئة.

12. وجود ازدواجية في القوانين في كل من قطاع غزة والضفة الغربية والذي يؤدي بشكل واضح الي خلل في تطبيق القانون في بعض الاحيان.

ثانياً: التوصيات

1. تأمين كوادر فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية وتزويدها للجان البرلمانية، وخاصة لجنة الموازنة و الشؤون المالية في المجلس التشريعي الفلسطيني.

2. إنشاء مكتب فني دائم في المجلس التشريعي يهدف إلى مراقبة مراحل الموازنة وإنفاق المال العام أو استحداث منصب موظف البرلمان المسئول عن الموازنة من أجل تقديم تحليل موضوعي إلى أعضاء المجلس ولجانه بشأن وضع الدولة المالي، واتجاهات الاقتصاد القومي، والتكلفة المالية للمقترحات.

3. تزويد المجالس التشريعي بالمكتبات، وكذلك بالأجهزة الحاسوب التي تساعد النواب على الحصول على المعلومات الضرورية لعملهم في حقل الرقابة البرلمانية.

4. تزويد النواب الذين يرغبون في تطوير قدراتهم في مجال العمل الرقابي ومكافحة الفساد بالمساعدين من الباحثين وأصحاب الاختصاص وتنظيم برامج ودورات ثقافية للنواب بمشاركة أكاديميين قانونيين وبرلمانيين.

5. يجب على الحكومة أن تنفيذ القانون وتقديم الحسابات الختامية وأن كان هناك تخلف عن تقديم مثل هذه التقارير فهو لابد أن يكون بسبب وجود ثغرة ولابد من النظر والبحث فيها لتلاشيها.

6. تطوير قدرات ديوان الرقابة المالية والإدارية ليقوم بدوره الرقابي وضمان نشر تقاريره السنوية.

7. العمل بشكل موسع علي كل محور من محاور ورقة العمل بشكل منفرد وخاصة فيما يتعلق بموضوع الموازنة العامة.

8. تطوير القدرات الفنية للعاملين في المجلس التشريعي ليصبحوا أكثر قدرة على تحليل الموازنات.

9. تعزيز دور لجان المجلس التشريعي في الرقابة على الاداء العام.

المصادر والمراجع:

- أ. جون ويليامز، 2005، دور البرلمانات في مساءلة الحكومة ومكافحة الفساد، كتاب دور البرلمان في مكافحة الفساد " واقع وتجارب عربية، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، عين الرمانة بصيدا، لبنان.
- دليل البرلماني العربي للرقابة المالية، 2009م ، برلمانيون عرب ضد الفساد ، بيروت ، لبنان .
- كتاب أربع سنوات من العطاء رغم الحصار، 2011م، صادر عن المجلس التشريعي بغزة.
- مقابلة مع المستشار أ. محمد فرج الغول رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الثاني ووزير العدل السابق، المقابلة بتاريخ 24/02/2013.
- مقابلة مع د. نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي الثاني ومستشار قانوني ومدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الأول، المقابلة بتاريخ 13/1/2013.
- محاضر وتقارير المجلس التشريعي خلال الثلاث سنوات الأخيرة وردت في مسودة التقرير حول السنوات الثلاثة الأخيرة.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
- " The Parliament of Timor Leste and Budgetry process" IPU, 2003.

ساعد في البحث:

أ. أحمد حسنية

أ. رنا المدهون

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

الجزء الأول إعداد الباحث معين البرغوثي

اشراف د. عزمي الشعيبي مفوض أمان لمكافحة الفساد

الجزء الثاني إعداد الباحث: د. مازن إبراهيم نور الدين

رام الله: عمارة الريماوي ط 1، شارع الإرسال- رام الله، هاتف: 02-2989506 / 02-29749490

فاكس: 02-2974948 ، ص. ب: 69647، القدس:95908

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديغول

هاتف: 08-2884767 / فاكس: 08-2884766

بريد الكتروني:info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني:www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل من:

حكومات النرويج وهولندا ولكسمبورغ

AMAN Coalition:

flickr f t g+ YouTube